

## بررسی نظری - تطبیقی نظام‌های تأمین اجتماعی: مسیریابی توسعه نظام سه لایه تأمین اجتماعی ایران\*

مجتبی امیری

دانشیار مدیریت دانشگاه تهران

وحید محمودی

استاد مدیریت دانشگاه تهران

حسین راغفر

دانشیار اقتصاد دانشگاه الزهرا

یحیی پروندی<sup>۱</sup>

دکتری خط‌مشی‌گذاری عمومی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۹۵/۹/۱۷ - تاریخ تصویب: ۹۵/۱۱/۲۳)

### چکیده

سیاست‌های تأمین اجتماعی، به عنوان محور کلیدی سیاست‌های اجتماعی، همواره اهمیت ویژه‌ای نزد دولت‌ها داشته است. طراحی نظام اثربخش تأمین اجتماعی متناسب با بستر اقتصادی کشور و مبتنی بر اصول حکمرانی خوب تأمین اجتماعی، اثربخشی این نظام را در افق چشم‌انداز توسعه ملی تضمین می‌کند. در این راستا، بررسی موشکافانه جایگاه فعلی نظام تأمین اجتماعی ایران و سپس شناسایی مسیر و مقصد آینده آن جهت نیل به اهداف مربوطه، ضروری است. در این پژوهش، ابتدا با مرور ادبیات نظری و تحلیل محتوای اسناد ملی و بین‌المللی مرتبط با تأمین اجتماعی، به مسیریابی نظری توسعه نظام تأمین اجتماعی پرداخته‌ایم. سپس با مقایسه تطبیقی، جایگاه نظام فعلی تأمین اجتماعی کشور را در این مسیر نظری شناسایی کرده و الزامات حرکت و گذار در این مسیر را مورد بحث قرار داده‌ایم. بر این اساس، نظام تأمین اجتماعی ایران نیازمند طراحی و اجرای دو دسته سیاست‌های برنامه‌ای سازگار با مختصات اقتصادی و سیاست‌های حکمرانی خوب نظام تأمین اجتماعی است تا موفقیت آن در رسیدن به اهداف مبارزه با فقر و ارتقای عدالت اجتماعی، در گذار به نظام «تأمین اجتماعی پویا» حاصل شود.

**واژگان کلیدی:** نظام تأمین اجتماعی، حکمرانی خوب نظام تأمین اجتماعی، توسعه نظام تأمین اجتماعی، نظام سه‌لایه تأمین اجتماعی، نظام تأمین اجتماعی پویا

\* این مقاله برگرفته از رساله دکتری و با حمایت مالی و تخصصی «موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی» انجام شده است.  
I - 1 (نویسنده مسئول) parvandi@ut.ac.ir

## مقدمه

تأمین اجتماعی به عنوان محور کلیدی سیاست‌های اجتماعی، یکی از مهم‌ترین ابزارهای دولت‌ها برای مبارزه با فقر و رفع نابرابری‌ها در جامعه، ابتدا در کشورهای توسعه‌یافته ظهور و تکامل یافت، به سایر کشورهای جهان تسری پیدا کرد و سیر تکامل آن، متأثر از تغییرات اقتصادی و اجتماعی جهان، هنوز ادامه دارد. در سال ۱۸۸۱ و در زمان صدارت بیسمارک در آلمان، نخستین بار قانون بیمه‌های اجتماعی به تصویب رسید و چند سال بعد اولین نظام بیمه‌های اجتماعی در آلمان پایه‌گذاری شد و به سرعت به دیگر کشورهای صنعتی اروپا تسری پیدا کرد. تا اینکه در سال ۱۹۴۸ و در ماده ۲۲ اعلامیه جهانی حقوق بشر مصوب مجمع عمومی سازمان ملل متحد این جمله گنجانده شد: «همه افراد به عنوان عضو جامعه، حق برخوردار از تأمین اجتماعی را دارند» و تأمین اجتماعی به عنوان یک حق بشری مطرح گردید. به دنبال این امر، به منظور پایداری جنبه بین‌المللی امور تأمین اجتماعی، نهادهای بین‌المللی چندی تمهیداتی را در این زمینه اندیشیده و اجرا نمودند؛ برجسته‌ترین آن‌ها سازمان ملل متحد، سازمان بین‌المللی کار (ILO)<sup>۱</sup> و انجمن بین‌المللی تأمین اجتماعی (ISSA)<sup>۲</sup> بودند. در نهایت، اتخاذ خط‌مشی‌های تأمین اجتماعی در دیگر کشورهای در حال توسعه به عنوان ابزاری برای رفع نابرابری‌های اجتماعی و همچنین مبارزه با فقر رایج شد. امروزه نظام تأمین اجتماعی در قریب به تمامی کشورهای دنیا من جمله جمهوری اسلامی ایران استقرار یافته است.

سابقه تأمین اجتماعی در ایران به تصویب اولین قانون استخدامی کشوری در سال ۱۳۰۱ بازمی‌گردد که طی آن، نظامی برای بازنشستگی به وجود آمد و در طی این سال‌ها پس از تغییر و تحولات فراوان، "قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی" در سال ۱۳۸۳ به تصویب شورای نگهبان رسید و بر اساس آن، سازمان تأمین اجتماعی به عنوان رکن اساسی نظام بیمه‌ای کشور همسو با خط‌مشی‌های کلان نظام جامع تأمین اجتماعی به ادامه فعالیت پرداخت. در حال حاضر، جمعیت تحت پوشش این سازمان شامل حدود ۱۳ میلیون نفر بیمه شده اصلی و بیش از دو و نیم میلیون نفر مستمری‌بگیر (بازنشسته، ازکارافتاده و بازمانده) است که با احتساب افراد تحت تکلف آن‌ها، بالغ بر ۳۹ میلیون نفر می‌شود. این تعداد دربرگیرنده دوسوم جمعیت شهرنشین و تنها حدود ۵۰ درصد جمعیت کل کشور است (سازمان تأمین اجتماعی، ۱۳۹۳). اما هنوز در بسیاری از بخش‌های غیررسمی اقتصاد، شمار زیادی از افراد وجود دارند که از مزایای تأمین اجتماعی بی‌بهره‌اند.

<sup>۱</sup> - International Labor Organization

<sup>۲</sup> - International Social Security Organization

با توجه به استقرار اولیه نظام تأمین اجتماعی در قریب به تمامی کشورها و همین‌طور ایران، چالش اصلی در این حوزه را می‌توان توسعه این نظام دانست به نحوی که هم دربرگیرنده اعضای بیشتر و هم برنامه‌های بیشتر و متنوع‌تر گردد تا توانایی پاسخگویی به نیازهای جامعه را داشته باشد. بنابراین پژوهش حاضر به دنبال بررسی این سؤالات است که مسیر توسعه و تکامل نظام تأمین اجتماعی چیست، نظام تأمین اجتماعی ایران در کجای این مسیر قرار دارد، مقصد بعدی توسعه آن کجاست و الزامات گذار به این مقصد چیست؟

بی‌شک، چنانچه نظام تأمین اجتماعی فاقد پویایی لازم بوده و در وضعیت فعلی خود ایستا و ساکن بماند، نمی‌تواند پاسخگوی نیازهای در حال تغییر جامعه باشد. علاوه بر این، هرگونه تلاش برای توسعه نظام تأمین اجتماعی چنانچه بدون شناخت کافی از آینده و مسیر پیش روی آن باشد، نه تنها در رسالت خویش و دستیابی به اهدافش (مبارزه با فقر، کاهش نابرابری و ارتقای رفاه و توسعه ملی) شکست می‌خورد، بلکه علاوه بر هزینه‌های اقتصادی که بر دولت و جامعه تحمیل می‌کند، بنا به حساسیت امنیتی که دارد پیامدهای سیاسی غیرقابل جبرانی به جای خواهد گذاشت.

در ادامه، ابتدا به بررسی تطبیقی مختصات نظام‌های نظری تأمین اجتماعی (که توسط نهادهای بین‌المللی فعال در این عرصه ارائه شده‌اند) می‌پردازیم تا با اتصال آن‌ها، مسیر نظری توسعه نظام تأمین اجتماعی را استخراج نموده و جایگاه نظام تأمین اجتماعی جمهوری اسلامی ایران را در این مسیر شناسایی کنیم.

### نظام‌های تأمین اجتماعی

نظام تأمین اجتماعی به کلیت طرح‌ها و برنامه‌های تأمین/حفاظت اجتماعی در یک کشور اطلاق می‌شود. در درون این نظام، اهداف، کارکردها و تأمین مالی همه طرح‌ها و نهادهای متولی تأمین اجتماعی به هم مرتبط بوده، مکمل یکدیگرند و در کنار هم نظام تأمین اجتماعی ملی را شکل می‌دهند. این نظام‌ها در سراسر جهان متنوع بوده، اشکال مختلفی را به لحاظ ساختارهای نهادی، طرح‌ها و برنامه‌های گوناگون به خود می‌گیرند (ILO, 2012a: 152).

اتخاذ رویکرد سیستمی از الزامات پیاده‌سازی موفق طرح‌های تأمین اجتماعی است. با برنامه‌های ایزوله در یک بخش یا با اجبار دولتی، نمی‌توان به اهداف تأمین اجتماعی دست‌یافت. دستیابی به اهداف تأمین اجتماعی نیازمند خط‌مشی‌ها، چارچوب قانونی و چارچوب نهادی - ساختاری مناسب درون یک سیستم یکپارچه است؛ چنانچه این سیستم جامع بوده و از هماهنگی درونی خوبی برخوردار باشد، بسته‌های یکپارچه خط‌مشی برای مواجهه با فقر، اثربخشی و کارایی بیشتری داشته و منجر به پایداری خود سیستم می‌شود

(ILO, 2014: 148; World Bank, 2012: 24). الگوها و دستورالعمل‌های ارائه شده از سوی نهادهای بین‌المللی فعال در حوزه تأمین اجتماعی همواره به عنوان نظریه‌های سیاستی، مرجع سیاستگذاران این حوزه در کشورهای سرتاسر جهان بوده است. بی‌شک بررسی تکامل و روند توسعه‌ای این نظام‌های نظری، ما را در شناخت مسیر و مقصد آینده توسعه نظام تأمین اجتماعی مطابق با بستر اقتصادی و حکمرانی کشور یاری خواهد نمود. در ادامه، به معرفی نظام‌های تأمین اجتماعی در مراحل گوناگون بلوغ و توسعه‌یافتگی‌شان خواهیم پرداخت.

#### - نظام تورهای ایمنی<sup>۱</sup>

تورهای ایمنی یکی از مؤلفه‌های کلیدی استراتژی مبارزه با فقر به شمار می‌روند. آنها اساساً برنامه‌های حفظ درآمد هستند که از یک شخص یا خانوار در برابر دو پیامد مضر محافظت می‌کنند: ناتوانی مزمن در کار کردن و کسب درآمد (فقر مزمن) و کاهش توانایی کار کردن و کسب درآمد به خاطر موقعیت‌هایی که صرفاً حداقل‌هایی را برای بقا و زندگی فرد فراهم می‌کند (فقر گذرا). ناتوانی مزمن معمولاً ناشی از معلولیت جسمی یا ذهنی، بیماری بلندمدت، یا کهن‌سالی است. کاهش توانایی نیز معمولاً ناشی از مواردی چون وقایع پیش‌بینی‌نشده‌ای نظیر تولد دوقلوها یا مرگ نان‌آور خانه، شوک‌های هزینه‌ای ناشی از رکود یا گذار اقتصادی در جامعه، خشکسالی و کاهش میزان محصولات کشاورزی و نظایر آن می‌باشد.

در نظام تورهای ایمنی، مکانیسم‌های متنوعی برای حفاظت از افراد وجود دارد. در برخی جوامع، ترتیبات غیررسمی و اجتماع محور وجود دارند که به کاهش آسیب‌های رفاهی کمک می‌کنند. در برخی دیگر، تورهای ایمنی با حمایت دولت در کنار تورهای ایمنی خصوصی، به آسیب‌پذیران کمک می‌کند. تورهای ایمنی، آسیب‌پذیرترین افراد را هدف قرار می‌دهند، یعنی آن‌هایی که در معرض محرومیت و کاهش قدرت خرید قرار دارند (Subbarao, et al., 1997).

#### - نظام کف‌های حفاظت اجتماعی<sup>۲</sup>

این الگو که توسط سازمان بین‌المللی کار ارائه شده است، به عنوان تضمینی برای ارائه حداقل‌های تأمین اجتماعی (در سطح پایه و اساسی) به همه افراد جامعه می‌باشد و هدفش اطمینان از دسترسی اثربخش به حداقل مراقبت‌های درمانی ضروری و موردنیاز و سطوح پایه‌ای درآمد است. تأمین این کف‌ها با هدف پیشگیری و کاهش فقر، آسیب‌پذیری و محرومیت اجتماعی صورت می‌گیرد (ILO, 2012b: 33). این کف‌ها نوعی ضمانت ملی تعریف شده هستند و باید به عنوان حداقل‌های تأمین اجتماعی در طول چرخه زندگی در

<sup>۱</sup>- Safety Nets

<sup>۲</sup>- Social Protection Floors

دسترس همه نیازمندان به خدمات بهداشتی - درمانی ضروری و همین‌طور تأمین درآمدی پایه جهت دسترسی به کالاها و خدمات ضروری قرار گیرند (ILO, 2011: 4). این ضمانت‌ها در چهار حوزه به شرح زیر می‌باشند:

- ۱- دسترسی به مراقبت‌های درمانی، شامل مراقبت‌های بارداری و زایمان
- ۲- تأمین درآمدی پایه، تأمین دسترسی به تغذیه، آموزش، مراقبت و هر کالا یا خدمات ضروری دیگری برای کودکان
- ۳- تأمین درآمدی پایه برای اشخاصی که در سن فعال کار هستند اما قادر به کسب درآمد کافی نیستند به‌ویژه به خاطر بیماری، بیکاری، بارداری و زایمان و معلولیت
- ۴- تأمین درآمدی پایه برای اشخاص کهن‌سال

#### - نظام حفاظت اجتماعی<sup>۱</sup>

در چرخش رویکردی و مفهومی که توسط سازمان بین‌المللی کار ایجاد شد، اصطلاح «حفاظت اجتماعی» جایگزین «تأمین اجتماعی» گردید. این اصطلاح با مفهومی متنوع‌تر و گسترده‌تر از «تأمین اجتماعی» به کار گرفته می‌شود. شالوده نظام حفاظت اجتماعی بر مدیریت ریسک اجتماعی قرار گرفته و رویکرد آن مبتنی بر رفع نیازها و توسعه قابلیت‌های اساسی بشر است؛ بدین معنا که با اتخاذ رویکرد چرخه عمر، ریسک‌های مرتبط با هر مرحله از عمر را شناسایی کرده و به ارائه سیاست‌های حفاظت اجتماعی برای کودکان، زنان و مردان فعال اقتصادی کهن‌سالان می‌پردازد (ILO, 2014: xxi). فلسفه وجودی چنین رویکردی بر پیشگیری و حفاظت در برابر وقوع ریسک‌هایی است که در طول زندگی برای افراد رخ می‌دهد و آن‌ها را به دایره فقر می‌کشاند. از این رو، از اصطلاح حفاظت (که مبتنی بر پیشگیری قبل از وقوع است) به جای تأمین (که مبتنی بر جبران پس از وقوع می‌باشد) استفاده می‌شود و به تبع این تغییر مفهومی، سیاست‌ها نیز دستخوش تغییراتی می‌شوند (ILO, 1999: 3). این نظام در واقع، استمرار استراتژی توسعه عمودی نظام تأمین اجتماعی است که توسط سازمان بین‌المللی کار ارائه شده و دامنه فعالیت آن در ۹ شاخه مذکور در مقاله نامه شماره ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار (ILO Convention No. 102, 1955) به شرح زیر گسترده شده است: ۱- مراقبت‌های درمانی ۲- بیماری ۳- بیکاری ۴- سالمندی ۵- حوادث و بیماری‌های ناشی از کار ۶- ازکارافتادگی ۷- بارداری ۸- عائله‌مندی ۹- بازمانگان متوفی.

<sup>1</sup>- Social Protection

- نظام تأمین اجتماعی پویا<sup>۱</sup>

تأمین اجتماعی در دهه اخیر از اساس تغییر کرده و پیچیده تر شده است؛ نقش تأمین اجتماعی دیگر محدود به بازتوزیع درآمدها و ارائه مزایایی برای تضمین حداقل رفاه و برآوردن نیازهای اساسی افراد و خانوارها نیست. مفهوم تأمین اجتماعی گسترده تر و پیش فعالانه تر<sup>۲</sup> شده است و اینک نگاهش را به جلوتر بسط داده و هدفش تأمین حفاظت پیشگیرانه از افراد در مقابل ریسک‌های زندگی و درعین حال حداکثر سازی پتانسیل و ظرفیت‌های آن‌ها به منظور کاستن از آسیب‌پذیری‌شان و تسهیل انسجام و یگانگی اجتماعی است. این رویکرد نوآورانه و پیشگیرانه را انجمن بین‌المللی تأمین اجتماعی، نظام «تأمین اجتماعی پویا» نام نهاده است (McKinnon, 2007a). این رویکرد نه تنها بر حفاظت، بلکه بر اتخاذ اقدامات پیشگیرانه و تسهیل بازگشت مجدد افراد به کار به منظور ساختن جامعه‌ای دربردارنده<sup>۳</sup> و مولد (اقتصادی) تأکید می‌کند. عناصر تشکیل‌دهنده این رویکرد عبارت‌اند از (McKinnon, 2007b; ISSA, 2013: 20):

- حمایت از ثبات و پایداری: یعنی به‌کارگیری مدیریت ریسک به عنوان یک ابزار مدیریتی پیشگیرانه و پیش‌فعالانه توسط نهادهای متولی تأمین اجتماعی برای تضمین فهم، ارزیابی، کاهش، پذیرش و مقابله با همه ریسک‌های پیش‌روی زندگی افراد.
- تأمین اجتماعی دسترس‌پذیر: غالباً بدین معناست که طرح‌های تأمین اجتماعی در دسترس همه نیازمندان قرار بگیرد که این امر از طریق یکپارچگی بیشتر میان طرح‌ها حاصل می‌شود.
- ارتقای عملکرد نظام تأمین اجتماعی برای تضمین مزایای کافی: این عنصر بر به‌کارگیری کارآمدتر منابع محدود جهت دسترسی بهتر به مراقبت‌های درمانی و سایر مزایای بخش سلامت اشاره دارد که از طریق عقلانی‌سازی هزینه‌ها و اتخاذ معیارهای کنترل کیفی جهت تضمین حداکثر کارایی، حاصل می‌شود.
- حمایت از رویکردهای پیشگیرانه و پیش‌فعالانه: تأمین اجتماعی را نباید صرفاً به عنوان ابزاری برای ارائه خدمات حفاظتی پس از وقوع اقتضائات مربوطه دید. امروزه، تأکید فزاینده‌ای بر پیشگیری از وقوع ریسک‌ها به عنوان نوعی سرمایه‌گذاری در افراد و توسعه سرمایه انسانی می‌شود. تغییر طرح‌های بیمه بیکاری به بیمه سلامت نیز گام دیگری در این مسیر است که حاوی نوعی سرمایه‌گذاری در سلامت افراد به منظور کاهش نیاز به مراقبت‌های درمانی است.

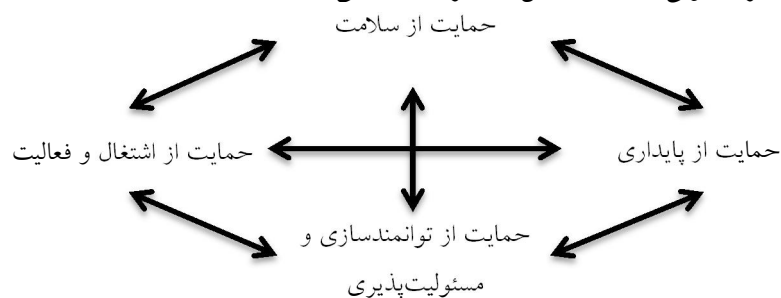
<sup>۱</sup>- Dynamic Social Security

<sup>۲</sup>- proactive

<sup>۳</sup>- inclusive

- حمایت از اشتغال و فعالیت: هرچه شخصی بیشتر از کار دور بماند، احتمال اینکه بخواهد از مزایای تأمین اجتماعی در بازه زمانی بلندمدت‌تری استفاده کند بیشتر است. دغدغه‌های مربوط به بیکاری، بیماری یا دیگر دلایلی که منجر به غیبت از کار می‌شوند، از برجسته‌ترین دغدغه‌های اقتصادی کشورهایی است که جمعیت‌شان در حال پیر شدن است.
- حمایت از توانمندسازی افراد و مسئولیت‌پذیری: به تلاش برای توانمندتر کردن افراد جهت مدیریت ریسک‌های زندگی شخصی‌شان و همین‌طور ارتقای مسئولیت‌پذیری آن‌ها، اشاره دارد.

شکل زیر به‌خوبی رابطه میان این عناصر را نشان می‌دهد:



شکل ۱- ماتریس نظام تأمین اجتماعی پویا.

نگاهی به اقدامات اتخاذ شده در سطح جهان نشان می‌دهد پیشگیری این رویکرد در سه حوزه اصلی قابل پیگیری است:

- ریسک‌های بهداشتی
- ریسک‌های فقر و
- ریسک‌های محیط کار

اگرچه کانون تمرکز این رویکرد بر اقدامات پیش‌فعالانه و پیشگیرانه است اما نباید فراموش کرد که این اقدامات جنبه‌های مکمل نقش‌های حفاظتی برنامه‌های تأمین اجتماعی هستند و نه جایگزین آن‌ها. بنابراین هر سه بُعد اصلی این رویکرد (یعنی حفاظتی، پیشگیرانه و پیش‌فعالانه) در کنار هم برای طراحی و کارکرد کارآمد و اثربخش سیستم‌های ملی تأمین اجتماعی ضروری هستند.

- استراتژی حفاظت اجتماعی و کار (SPL)<sup>۱</sup>

در تلاشی که توسط بانک جهانی انجام شده است، سطح بالاتری از یکپارچگی جهت اثربخش تر شدن اقدامات تأمین اجتماعی ارائه شده که به یکپارچگی میان نظام تأمین اجتماعی و نظام‌های مرتبط در سایر حوزه‌های اقتصاد و بازار کار می‌پردازد. این رویکرد به دنبال خارج کردن برنامه‌ها و سیاست‌های تأمین اجتماعی و بازار کار از حالت ایزوله و گردآوردن آن‌ها ذیل یک چارچوب نهادی منسجم است تا از این طریق هماهنگی میان این برنامه‌ها و سیاست‌ها افزایش یابد و همکاری میان بخش‌های مختلف اقتصادی جهت اجرای اثربخش آن‌ها فراهم آید.

در این استراتژی، سیستم‌های حفاظت اجتماعی و کار، به مثابه سببی از برنامه‌های منسجم هستند که می‌توانند با یکدیگر در ارتباط باشند، زیرسیستم‌های اداری مشترکی داشته باشند و برای ارتقای تاب‌آوری در مقابل سختی‌ها، برابری میان اقشار گوناگون و ایجاد فرصت‌های شغلی و توسعه‌ای برای پیشرفت افراد<sup>۲</sup> در کنار یکدیگر کار کنند. به عبارت دیگر این رویکرد، تأمین اجتماعی را به عنوان تکمیل سه نقش هم‌تقویت‌گر در مدیریت ریسک‌های فردی و خانوار مجسم می‌کند: پیشگیری از کاهش شدید رفاه افراد و خانواده‌ها به خاطر شوک‌های درآمدی و هزینه‌ای؛ حفاظت از افراد و خانواده‌ها در برابر زیان‌های توزیعی و شدید (به‌ویژه در امور مربوط به پرورش سرمایه انسانی) و ارتقای فرصت‌ها و معیشت از طریق "اتصال" افراد به مشاغل و فرصت‌های بهتر (World Bank, 2010: 2). در این استراتژی، برای ارتقای فرصت‌های معیشت و پیشرفت، سه اقدام موردنیاز است:

اول، تضمین سرمایه‌گذاری در سرمایه انسانی کودکان؛ دوم، فعال‌سازی افراد، به‌ویژه جوانان و بهبود کارکرد بازارهای کار برای در بر گرفتن آن‌هاست و سوم، بهبود فرصت‌های درآمدزایی کارگران از طریق ارتقای مهارت‌ها و بهره‌وری آنان (ISSA, 2010: 25).

در این رویکرد، تأمین اجتماعی محدود به وزارتخانه‌های اجتماعی دولت نمی‌شود بلکه دربرگیرنده طیف گسترده‌ای از بازیگران و نهادها بوده و برنامه‌های تأمین اجتماعی با استفاده از ابزارهایی از بخش‌های گوناگون (شامل سلامت، آموزش، مالی، کشاورزی و صنعت) انجام می‌شود (World Bank, 2012: 32).

<sup>۱</sup> - Social Protection and Labor Strategy

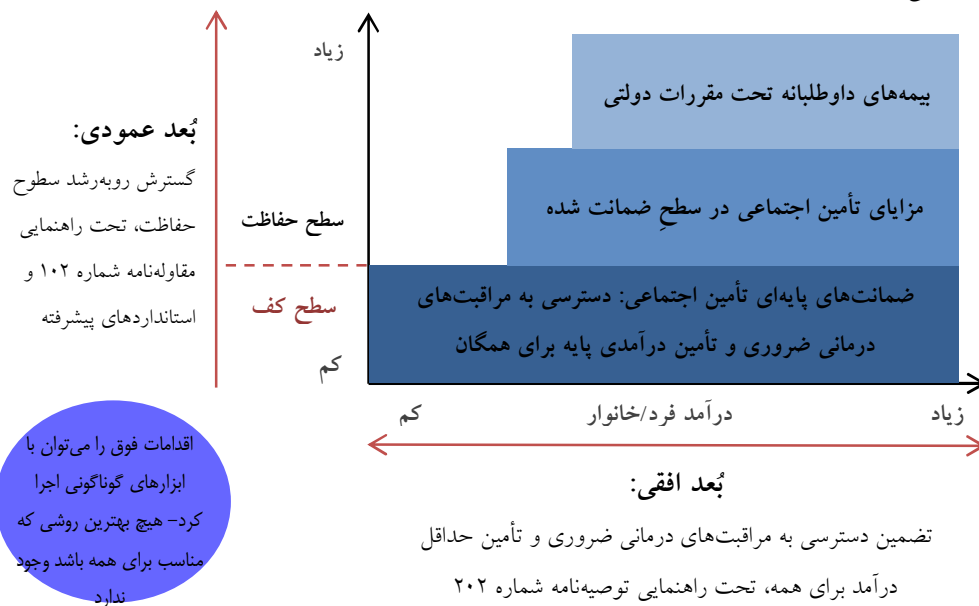
<sup>۲</sup> - Resilience, Equity, Opportunity



## استراتژی دویبعدی توسعه افقی و عمودی نظام تأمین اجتماعی

سازمان بین‌المللی کار دستورالعملی را برای توسعه تأمین اجتماعی تدوین کرده و آن را به ۱۸۵ کشور عضو خود جهت دستیابی به سطح حفاظت همگانی مردم پیشنهاد کرده است. این حفاظت همگانی از طریق تضمین حداقل سطوح اساسی تأمین درآمد و دسترسی به مراقبت‌های درمانی ضروری (بعد افقی) و گسترش دامنه و سطوح بالاتر حفاظت تحت هدایت استانداردهای تأمین اجتماعی (بعد عمودی) محقق می‌شود. دو بُعد استراتژی فوق عبارت‌اند از:

الف) ایجاد کف‌های حفاظت اجتماعی و حفظ آن (برای نسل‌های آتی) به عنوان شالوده نظام‌های ملی تأمین اجتماعی (بعد افقی) و ب) توسعه مستمر نظام تأمین اجتماعی به سوی سطوح بالاتر برنامه‌ها برای حداکثر افراد تا حد ممکن که تحت استانداردهای تأمین اجتماعی سازمان بین‌المللی کار قرار دارد (بعد عمودی) که همانا استانداردهای مندرج در مقاله‌نامه ۱۰۲ است. این استراتژی دویبعدی باید با هدف ساختن یک نظام جامع تأمین اجتماعی هم‌راستا با اولویت‌ها، منابع و شرایط ملی باشد. شکل زیر این استراتژی را به خوبی نشان می‌دهد (ILO, 2012b: 8):



شکل ۲- استراتژی دویبعدی توسعه تأمین اجتماعی.

## نظام سه لایه رفاه و تأمین اجتماعی ایران

مهم‌ترین سند بالادستی و مرجع خط‌مشی گذاری در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی ایران، «قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی» است که در سال ۱۳۸۳ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. این قانون که با هدف اجرای اصل بیست و نهم قانون اساسی و به‌منظور گسترش پوشش بیمه‌های اجتماعی ایجاد شده است، نظام جامع تأمین اجتماعی در ایران را شامل سه حوزه بیمه‌ای، حمایتی و توان‌بخشی و امدادی می‌داند (قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، ۱۳۸۳).

طبق این قانون، سازمان تأمین اجتماعی نیز به عنوان رکن اساسی نظام بیمه‌ای کشور همسو با وزارتخانه کار، تعاون و رفاه اجتماعی به فعالیت در این حوزه می‌پردازد. جهت اجرایی شدن این قانون، در ماده بیست و هفتم قانون برنامه پنجم توسعه، مجوز استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی چندلایه با لحاظ حداقل سه لایه زیر به دولت داده شده است (سند سیاستی نظام بیمه اجتماعی کشور، ۱۳۹۵):

لایه اول: مساعدت‌های اجتماعی شامل خدمات حمایتی و توانمندسازی

لایه دوم: بیمه‌های اجتماعی پایه شامل مستمری‌های پایه و بیمه‌های درمانی پایه

لایه سوم: بیمه‌های مکمل بازنشستگی و درمان

لازم به یادآوری است که بیمه‌های پایه بیمه‌هایی هستند که یک سطح پایه‌ای از حفاظت را تضمین می‌کنند. بیمه‌های تکمیلی نیز بیمه‌هایی هستند که برای افزایش و تکمیل مزایای نقدی اعطاشده همراه با طرح‌های پایه، یا گسترش سطح پوشش طرح‌های پایه پرداخت می‌شوند (ILO, 2012a: 156).

ماده چهل و دوم همین قانون، فراگیری پوشش بیمه‌ها را به دولت تکلیف کرده است. از این رو دولت، صندوق بیمه اجتماعی فراگیر وابسته به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی را طراحی کرده است. بیمه اجتماعی فراگیر بیمه‌ای است که به‌منظور پوشش همگانی بیمه‌های اجتماعی برای آن بخش از جمعیت که مشمول بیمه اجتماعی اجباری نیستند و یا شرایط بیمه شدن در چارچوب مقررات بیمه‌های یادشده را ندارند، ایجاد شده است (قانون برنامه پنجم توسعه، ۱۳۸۹).

این طرح لایه‌بندی شده، ناشی از عدم توانایی نظام بیمه‌های اجتماعی در پاسخگویی به نیازهای کلیه افراد جامعه ایجاد شده است. مطابق اصل بیست و نهم قانون اساسی برخورداری از تأمین اجتماعی، حقی است همگانی. هدف از استقرار چنین نظامی به گفته وزیر کار و رفاه

اجتماعی (دکتر علی ربیعی) برقراری عدالت اجتماعی و زدودن فقر و محرومیت از جامعه است<sup>۱</sup>.

## روش تحقیق

در این پژوهش برای مقایسه نظام‌های تأمین اجتماعی، از روش تحقیق تطبیقی کمک می‌گیریم. مطالعات تطبیقی بر شباهت‌ها و اختلافات موجود میان سیستم‌های گوناگون مدیریت در زمینه‌های مختلف تأکید دارند (ریگین، ۱۳۸۸). مهم‌ترین دلیل استفاده از این روش، شناسایی وجوه تشابه و افتراق نظام‌های گوناگون تأمین اجتماعی است که به عنوان الگوهای نظری تأمین اجتماعی و در قالب دستورالعمل‌هایی از سوی نهادهای بین‌المللی تأمین اجتماعی (نظیر *ILO*، *ISSA*، بانک جهانی و ...) ارائه می‌شوند. منابع مورد استفاده در این بررسی تطبیقی، گزارش‌های بین‌المللی تأمین اجتماعی است که از نهادهای بین‌المللی ارائه می‌شود بعلاوه نظام سه لایه تأمین اجتماعی ایران که به‌طور خلاصه در جدول زیر فهرست شده است:

جدول ۱- اسناد تحلیل شده

منبع	مرجع صدور	نام گزارش
<i>(ILO, 1999); (ILO, 2012a)</i>	سازمان بین‌المللی کار	گزارش‌های «کار شایسته» سال‌های ۱۹۹۹ و ۲۰۱۲
<i>(ILO, 2011); (ILO, 2012b)</i>	سازمان بین‌المللی کار	گزارش‌های «کف‌های حفاظت اجتماعی» سال‌های ۲۰۱۱ و ۲۰۱۲
<i>(ILO, 2014)</i>	سازمان بین‌المللی کار	گزارش «حفاظت اجتماعی» سال ۲۰۱۵
<i>(ISSA, 2010); (ISSA, 2013)</i>	انجمن بین‌المللی تأمین اجتماعی	گزارش‌های «تأمین اجتماعی پویا» سال‌های ۲۰۱۰ و ۲۰۱۳
<i>(World Bank, 2010); (World Bank, 2012)</i>	بانک جهانی	گزارش‌های «حفاظت اجتماعی و کار» سال‌های ۲۰۱۰ و ۲۰۱۲
<i>(ILO, 2010)</i>	سازمان بین‌المللی کار	گزارش «تأمین اجتماعی» سال ۲۰۱۰-۲۰۱۱
<i>(Chronic Poverty Advisory Network, 2014)</i>	موسسه توسعه	گزارش «فقر مزمن» سال ۲۰۱۴

<sup>۱</sup> - دسترسی به خبر در لینک زیر: <http://www.mcls.gov.ir/fa/news/43824>

	فراسوها (لندن)	
وبسایت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به آدرس: <a href="http://www.mcls.gov.ir/fa/news/43824">http://www.mcls.gov.ir/fa/news/43824</a>	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	نظام تأمین اجتماعی سه لایه جمهوری اسلامی ایران

برای تجزیه و تحلیل گزارش‌های فوق، از تکنیک تحلیل محتوا بهره می‌گیریم. همان طور که از نام آن پیداست، این تکنیک به تحلیل و آنالیز محتوا می‌پردازد و می‌کوشد با استفاده از تحلیل، اطلاعاتی را در مورد متن استخراج کند. برلسون<sup>۱</sup> (از پیشگامان تحلیل محتوا) آن را «پژوهشی برای توصیف عینی، سیستماتیک و کمی محتوای آشکار پیام» معرفی می‌کند (۱۹۵۹: ۱۸، به نقل از کریپندورف، ۱۳۷۸: ۲۶). دانیل رایف نیز آن را به‌طور خلاصه چنین تعریف می‌کند:

«قرار دادن قاعده و محتوای متن در طبقات (مقوله‌های) خاص براساس قواعد و تحلیل روابط بین آن مقوله‌ها» (رایف، ۱۳۸۱: ۴). بطور خلاصه، هدف تحلیل محتوا استخراج سازه‌ای نظام‌مند و سیستماتیک از متن و تحلیل روابط میان عناصر این سازه است. تحلیل محتوا هنگامی به کار می‌رود که پژوهشگر در نظر دارد یک سند نوشته‌شده را برای اندازه‌گیری وقوع مقولات یا رخدادهای ویژه (مانند عبارات در یک نطق)، آیتم‌ها (مانند نظرات منفی) یا رفتارها (مانند اصطلاحات واقعی به هنگام بحث گروهی) تحلیل نماید (Bordens, et al., 2002). با به‌کارگیری این تکنیک، علاوه بر مقایسه تطبیقی مختصات نظام‌های تأمین اجتماعی، به ترسیم مسیر نظری توسعه نظام تأمین اجتماعی پرداخته و جایگاه نظام فعلی تأمین اجتماعی در ایران و مقصد آینده آن را مشخص می‌کنیم.

### بحث و بررسی: مسیریابی نظری توسعه نظام تأمین اجتماعی

پس از معرفی اجمالی نظام‌های تأمین اجتماعی که در بالا اشاره شد، مقایسه تطبیقی این نظام‌ها و بررسی جایگاه نظام سه لایه تأمین اجتماعی ایران در میان این نظام‌ها، مفید خواهد بود. این بررسی تطبیقی به‌طور خلاصه در جدول زیر نشان داده شده است.

<sup>۱</sup> - Berelson

جدول ۲- مقایسه تطبیقی نظام‌های تأمین اجتماعی

نظام‌های ت.ا. شاخص‌ها	تورهای ایمنی	کف‌های حفاظت اجتماعی	نظام سه لایه تأمین اجتماعی ایران	نظام حفاظت اجتماعی	نظام تأمین اجتماعی پویا	استراتژی حفاظت اجتماعی و کار
سطح پوشش	آسیب پذیرترین افراد	همگانی	همگانی و گروه‌های هدف مشارکت‌کننده	همگانی و گروه‌های هدف مشارکت کننده	همگانی و گروه‌های هدف مشارکت کننده	همگانی و گروه‌های هدف مشارکت‌کننده
نوع مزایا	مساعده‌های اجتماعی (انتقالات نقدی و غیرنقدی)	مساعده‌ها ی اجتماعی بیمه‌های پایه	مساعده‌های اجتماعی، بیمه‌های پایه بیمه‌های تکمیلی	بیمه‌های اجتماعی پایه بیمه‌های اجتماعی تکمیلی	بیمه‌های اجتماعی پایه بیمه‌های اجتماعی تکمیلی، خدمات اجتماعی	بیمه‌های اجتماعی پایه بیمه‌های اجتماعی تکمیلی برنامه‌های اقتصادی و اجتماعی و کار
شاخه‌های ۹گانه تحت پوشش	-	درآمد پایه درمان‌های ضروری و پایه	درمان ضروری مستمری پایه (ازکارافتادگی، بازماندگان) بازنشستگی	۹ شاخه نظام تأمین اجتماعی به فراخور نیاز	ریسک‌های بهداشتی - درمانی ریسک‌های فقر ریسک‌های محیط کار	۹ شاخه نظام تأمین اجتماعی و حوزه‌های خارج از آن در بخش‌های صنعت، کشاورزی و ...
منبع تأمین مالی	دولتی	دولتی	دولتی، مشارکتی نیمه مشارکتی	مشارکتی نیمه مشارکتی	دولتی مشارکتی نیمه مشارکتی	دولتی مشارکتی نیمه مشارکتی
انسجام برون حوزه‌ای (ارتباط با سایر حوزه‌های سیاست‌گذاری)	-	-	-	-	سیاست‌های بازار کار	سیاست‌های اقتصادی سیاست‌های بازار کار و اشتغال
هدف اصلی: کاهش فقر، نابرابری، توسعه ملی، رفاه اجتماعی	خروج از فقر مزمن و فقر گذرا	مبارزه با فقر کاهش آسیب‌پذیری	مبارزه با فقر ارتقای برابری و عدالت اجتماعی	مبارزه با فقر ارتقای برابری و عدالت اجتماعی	مبارزه با فقر ارتقای برابری و عدالت اجتماعی توسعه اقتصادی	مبارزه با فقر ارتقای برابری و عدالت اجتماعی توسعه اقتصادی ارتقای رفاه اجتماعی

بر اساس تحلیل انجام گرفته فوق، به موازات توسعه و تکامل نظام تأمین اجتماعی، هدف غایی آن و سپس رویکرد به آن نیز تغییر می‌کند. به طوری که در ابتدا هدف اصلی تأمین اجتماعی باید مبارزه با فقر بوده و غالب برنامه‌ها و طرح‌های آن متمرکز بر این هدف باشد. به موازات تحقق نسبی این هدف، نظام تأمین اجتماعی وارد فاز جدیدی از چرخه تکامل خویش شده و هدف ارتقای برابری و عدالت در جامعه را پیش روی خود قرار داده و دنبال می‌کند. در مرحله آخر، نظام تأمین اجتماعی به طور کامل در خدمت برنامه‌های توسعه ملی قرار گرفته و شانه‌به‌شانه آن در جهت ارتقای سطح توسعه‌یافتگی و رفاه اجتماعی گام برمی‌دارد.

با بررسی توسعه و تکامل نظام‌های نظری تأمین اجتماعی مشخص می‌گردد که در مرحله جنینی و اولیه، نظام تأمین اجتماعی متشکل از یک سری تورهای ایمنی برای پاسخ‌های مقطعی تسکینی به نیازمندی است که در وضعیت بسیار وخیمی از لحاظ فقر قرار دارند. بنا به ادعای گزارش حفاظت اجتماعی سازمان بین‌المللی کار (2014:148) تورهای ایمنی در ابتدا حفاظت اجتماعی را برای برخی گروه‌های هدفی که در شرایط اسفباری قرار دارند پیشنهاد می‌دهند اما کمبود آن‌ها در بنیادهای قانونی و نبود منابع مالی پایدار و معتبر، مانع اثربخشی آن‌ها می‌شود. مسلماً، هدف نظام تأمین اجتماعی در این مرحله، شناسایی آسیب‌پذیرترین افراد و خانوارها در جامعه و کمک به آن‌ها برای خروج از فقر است. از آنجاکه طرح‌های بیمه اجتماعی نیز اغلب برای کارمندان شاغل در بخش رسمی اقتصاد کارایی دارد، طرح‌های غیر مشارکتی به عنوان مکمل آن‌ها در مبارزه با فقر نگریسته می‌شود. از این رو برای غلبه بر محدودیت‌های این دو طرح و حرکت به سوی نظام تأمین اجتماعی یکپارچه‌تر، ایجاد کف‌های حفاظت اجتماعی (استراتژی توسعه افقی) گامی روبه‌جلو به سوی توسعه نظام تأمین اجتماعی است. در این مرحله، هدف اصلی نظام تأمین اجتماعی، جلوگیری هرچه بیشتر از سقوط افراد به چرخه فقر است. خطر سقوط به فقر در جایی که مکانیسم‌های اثربخش حفاظت اجتماعی وجود ندارد، همیشه در کمین است (Chronic Poverty Advisory Network, 2014: 3, 12).

پس از استقرار کف‌های حفاظت اجتماعی، نوبت به توسعه عمودی نظام تأمین اجتماعی می‌رسد که از طریق گسترش تعداد و تنوع برنامه‌های حفاظت اجتماعی در شاخه‌های نه گانه صورت می‌گیرد. هدف اصلی نظام تأمین اجتماعی در اینجا، هم‌زمان با جلوگیری از سقوط افراد به زیر خط فقر، ارتقای برابری و عدالت در جامعه است. رویکرد این نظام تأمین اجتماعی (و همین‌طور نظام پیشین کف‌های حفاظت اجتماعی) مبتنی بر برآورده کردن **نیازهای اساسی** انسان است. نقش اصلی حفاظت اجتماعی در این رویکرد، جلوگیری از افتادن افراد و خانوارها به دایره خبیثه فقر است که از طریق ارائه کالاها و خدمات جهت برآوردن نیازهای اساسی آن‌ها انجام می‌شود. به موازات توسعه عمودی در برنامه‌های نظام

تأمین اجتماعی، مسلماً هزینه‌های آن نیز افزایش پیدا کرده و محدودیت‌هایی را پیش روی تأمین مالی این نظام قرار خواهد داد. بنابراین، جهت کاستن از این هزینه‌ها و درعین حال افزایش اثربخشی نظام تأمین اجتماعی، نیاز به یک تغییر رویکرد به مقوله تأمین اجتماعی پدیدار می‌شود.

در چنین شرایطی، رویکرد تأمین اجتماعی پویا ظهور می‌یابد که تأکیدش بر اقدامات حفاظتی پیشگیرانه و نوآورانه در برنامه‌های تأمین اجتماعی است. با اتخاذ این رویکرد، به‌طور هم‌زمان شاهد کاهش چشمگیر هزینه‌های نظام تأمین اجتماعی ناشی از موازی کاری‌ها و همپوشانی برنامه‌ها و هزینه‌هایی پرداختی پس از وقوع اقتضائات مربوطه و افزایش اثربخشی نظام تأمین اجتماعی در مبارزه با فقر که ناشی از توجه بیشتر به مقوله کار و بهره‌وری است، خواهیم بود. در این مرحله از توسعه نظام تأمین اجتماعی، به دو هدف پیشین نظام تأمین اجتماعی، هدف دیگری نیز افزوده می‌شود که همانا توسعه اقتصادی است. در این فاز است که پیوندهای میان برنامه‌های نظام تأمین اجتماعی با دیگر حوزه‌های اقتصادی نظیر بازار کار، گسترش می‌یابد.

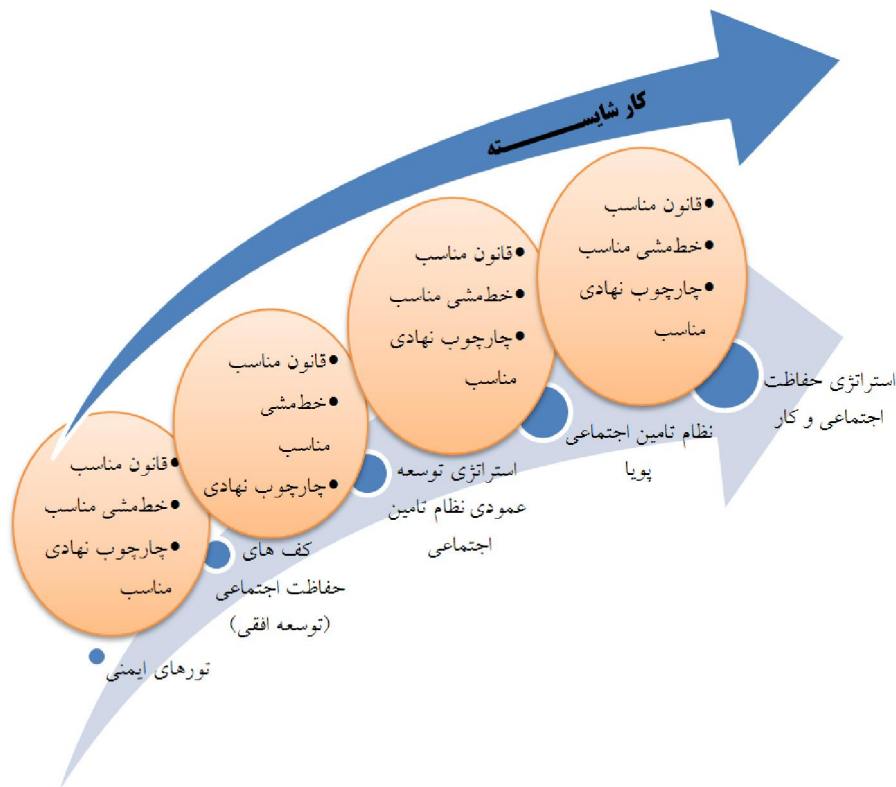
پیچیدگی‌های پیش روی نظام تأمین اجتماعی به واسطه تغییرات روزافزون سایر حوزه‌های مرتبط با آن نظیر اقتصاد، بازار کار و محیط اجتماعی، حاکی از لزوم یکپارچگی بیشتر این نظام با سایر نظام‌های مرتبط است. در چنین شرایطی حرکت به سوی «استراتژی حفاظت اجتماعی و کار» که توسط بانک جهانی ارائه شده، مسیر مناسبی برای توسعه نظام تأمین اجتماعی است که در آن بر لزوم یکپارچگی بیرونی نظام تأمین اجتماعی با سایر نظام‌ها در سطوح برنامه‌ها، خط‌مشی‌ها، بازیگران و سطوح اداره دولت تأکید می‌کند تا اهداف تاب‌آوری، برابری و فرصت برای همه اعضای جامعه برآورده شود. می‌توان گفت، در حال حاضر مقصد نهایی توسعه نظام تأمین اجتماعی، اجرای استراتژی حفاظت اجتماعی و کار است. در این مرحله، هر سه هدف پیشین نظام تأمین اجتماعی دنبال می‌شود اما تمرکز اصلی روی هدف سوم، یعنی توسعه ملی است تا در پرتو آن، رفاه اجتماعی نیز افزایش یابد. در این نظام تأمین اجتماعی، برنامه‌ها و طرح‌های تأمین اجتماعی کاملاً در خدمت برنامه‌های توسعه قرار گرفته و با آن یکپارچه می‌شود. کارکرد محوری این نظام تأمین اجتماعی در دستیابی به توسعه، توانمند ساختن سرمایه انسانی هر کشور و تأثیر آن بر بازار کار و اشتغال است. طرح‌های حفاظت اجتماعی از طریق افزایش بهره‌وری نیروی کار و توانمندسازی افراد در یافتن مشاغل شایسته، سهم مهمی در رشد اقتصادی پایدار ایفا می‌کنند (Alderman & Yemtsov, 2012; Justino, 2003; Barrientos & Hulme, 2008). رویکرد مترتب بر این نوع نظام تأمین اجتماعی، رویکرد ریسک‌های اجتماعی است. این رویکرد حفاظت اجتماعی را به عنوان رفع کننده

محدودیت‌های پیش روی انسان‌ها در مسیر توسعه اقتصادی می‌داند که ریسک‌های اجتماعی بر آن‌ها تحمیل می‌شود. بر این اساس، خط‌مشی‌های تأمین اجتماعی هم‌راستا با برنامه‌های توسعه قرار گرفته و هدف آن رفع ریسک‌های اجتماعی به عنوان محدودیت‌های پیش روی توسعه اقتصادی است. در این رویکرد، خط‌مشی‌ها و برنامه‌های تأمین اجتماعی بایستی از برنامه‌های توسعه تبعیت کند. بانک جهانی، بسته پیشنهادی خود را بر مبنای مدیریت ریسک اجتماعی مفهوم‌سازی و فرموله کرده است و در این راستا خط‌مشی‌هایی را برای "کمک به افراد، خانوارها و اجتماعات برای مدیریت بهتر ریسک‌های درآمدی" ارائه می‌دهد (Holzmann & Jorgensen, 1999: 4).

در طی این مسیر توسعه و تکامل نظام تأمین اجتماعی، رویکرد «کار شایسته» به مثابه چراغ راهی بایستی همیشه پیش روی دست‌اندرکاران این حوزه قرار داشته باشد تا اثربخشی آن را در مبارزه با فقر و دستیابی به توسعه پایدار تضمین نماید. چرا که علاوه بر توزیع، روی دیگر موفقیت نظام‌های اقتصادی در مبارزه با فقر قطعاً تولید خواهد بود که تنها از طریق کار حاصل می‌شود و این تولید زمانی بهینه می‌شود و اثرات اجتماعی مثبتی بر زندگی شهروندان خواهد گذاشت که الزامات کار شایسته را برآورده سازد. این مفهوم که توسط سازمان بین‌المللی کار ارائه شده است دربرگیرنده موضوعاتی از قبیل فرصت‌های کافی برای کار، جبران خدمات و پاداش (نقدی و غیر نقدی)، ایمنی و بهداشت محیط کار، تأمین اجتماعی و غیره است و هدف اولیه‌اش "ارتقای فرصت‌هایی برای زنان و مردان در به دست آوردن کار شایسته و بهره‌ور در شرایط آزاد، برابر، امن و در شأن انسان" است (ILO, 1999, p. 3). «کار شایسته» امری محوری و مهم برای کاهش مستمر و پایدار فقر بوده و ابزاری برای دستیابی به توسعه برابر، پایدار و دربردارنده است. این مفهوم دربرگیرنده چهار رکن استراتژیک است: اشتغال کامل و بهره‌ور، حفاظت اجتماعی، حقوق کارگران و کار و بهبود گفتگوی اجتماعی (ILO, 2012a: 7).

لازم به ذکر است که به منظور استقرار موفقیت‌آمیز نظام تأمین اجتماعی جدید در هر مرحله از توسعه آن نظام، استقرار نظام جدید نیازمند عناصر سه‌گانه‌ای در حوزه حکمرانی نظام تأمین اجتماعی است که عبارت‌اند از الف) قانون مناسب ب) خط‌مشی‌های مناسب و ج) چارچوب نهادی (ساختاری) مناسب (ILO, 2014: 148; World Bank, 2012: 24). شکل زیر، مسیر توسعه و تکامل نظام تأمین اجتماعی را به‌خوبی نشان می‌دهد:





شکل ۳- مسیر نظری توسعه نظام تأمین اجتماعی.

### توصیه‌های سیاستی

نظام سه لایه تأمین اجتماعی که به عنوان جدیدترین اقدام برای توسعه نظام تأمین اجتماعی ایران به تصویب رسیده و در آینده‌ای نه‌چندان دور اجرایی خواهد شد، اقتباسی است از استراتژی دوبعدی (افقی و عمودی) توسعه نظام تأمین اجتماعی که توسط سازمان بین‌المللی کار ارائه گردیده که اجرای آن در زمان حاضر، چالش‌هایی پیش‌روی نظام تأمین اجتماعی قرار می‌دهد. با نگاهی به مسیر نظری توسعه نظام تأمین اجتماعی بر اساس نمودار ارائه‌شده در قسمت پیشین، ملاحظه می‌گردد که نظام تأمین اجتماعی در ایران پیش از استقرار کف‌های حفاظت اجتماعی، به‌سوی تشکیل نظام حفاظت اجتماعی (توسعه عمودی) جهش نموده است. بنابراین، با توجه به وضعیت مذکور، نمی‌توان از این نظام انتظار داشت که کف‌های حفاظت اجتماعی را به‌طور کامل و اثربخش مستقر کند چرا که با توجه به محدودیت منابع باید منابع موجود را بین این دو نقطه از مسیر توسعه تأمین اجتماعی، تقسیم کند. از سوی دیگر، کمبود

منابع اقتصادی عمومی در سال‌های اخیر، دولت را با چالش رایج تأمین اجتماعی در کشورهای در حال توسعه مواجه ساخته است که همانا کمبود منابع اقتصادی برای اجرای طرح‌های اجتماعی است. چالشی که فلداشتین<sup>۱</sup> (۲۰۰۵) از آن به عنوان دوراهی میان دو عرصه اقتصادی و اجتماعی یاد می‌کند و دولت را برای تصمیم‌گیری در مورد اینکه دولت چه نسبتی از منابع محدود را صرف رفع نابرابری‌ها و مبارزه با فقر کند و چه نسبتی را به سرمایه‌گذاری در تولید اختصاص دهد، تحت تأثیر قرار می‌دهد. راهکار پیشنهادی برای غلبه بر این دوراهی، اتخاذ دستورالعمل‌های «کار شایسته» می‌باشد که توسط سازمان بین‌المللی کار ارائه شده است. نگاهی به مدل سه لایه تأمین اجتماعی ایران نشان می‌دهد که الزامات و دستورالعمل‌های «کار شایسته»، در این مدل ادغام و یکپارچه نشده است. بنابراین پیشنهاد می‌گردد به منظور اثربخشی نظام تأمین اجتماعی، سیاست‌های اصلاحی و ترمیمی با توجه به عوامل زیر، تدوین و اجرا شود:

- ۱- طراحی سیاست‌ها و برنامه‌های تأمین اجتماعی مبتنی بر مؤلفه‌های اقتصادی و جمعیت شناختی مؤثر بر آن
  - ۲- طراحی سیاست‌های همراه حکمرانی خوب نظام تأمین اجتماعی به منظور اثربخشی بهینه برنامه‌های تأمین اجتماعی، کارایی در استفاده از منابع و شفافیت نظام مالی
  - ۳- طراحی سیاست‌های همراه کار شایسته و ادغام آن در نظام تأمین اجتماعی
- پس از اصلاح وضع موجود نظام تأمین اجتماعی از طریق استقرار بهینه کف‌های حفاظت اجتماعی و نظام حفاظت اجتماعی در کشور، گام و مقصد بعدی استقرار نظام تأمین اجتماعی پویا خواهد بود. جهت گذار به این نظام، دو دسته اقدامات و برنامه‌های الف) مبتنی بر مؤلفه‌های اقتصادی و ب) مبتنی بر حکمرانی خوب نظام تأمین اجتماعی، به عنوان توصیه‌های سیاستی برگرفته از تحلیل نظام تأمین اجتماعی پویا، پیشنهاد می‌گردد:

جدول ۳- اقدامات و برنامه‌های توصیه‌ای جهت گذار به نظام تأمین اجتماعی پویا

به‌کارگیری مدیریت ریسک توسط سازمان‌ها و نهادهای متولی تأمین اجتماعی	توصیه‌های مبتنی بر مؤلفه‌های اقتصادی
تدوین برنامه‌های توان‌بخشی و آموزش‌های عملی جهت بازگشت مجدد به کار برای اقشار گوناگون از جمله آسیب دیدگان از کار و معلولین به منظور ارتقای فعال‌سازی شغلی، جلوگیری از سطوح بالای بیکاری و کاهش خسران درآمدی	
طراحی برنامه‌های پیشگیری از وقوع ریسک‌های بهداشتی و درمانی و ادغام	

<sup>۱</sup>- Feldstein

آن در بیمه‌های درمانی (تغییر همه‌جانبه بیمه‌های درمانی به بیمه سلامت) در راستای توسعه سرمایه انسانی		
اجرای برنامه‌های آموزشی به افراد و خانواده‌ها جهت ارتقای توانمندی آن‌ها در مدیریت ریسک‌های زندگی		
همگانی کردن حفاظت‌های بخش سلامت و درمان در راستای توسعه سرمایه انسانی		
حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر، شامل کارگران مناطق روستایی و کارگران شاغل در بخش‌های غیررسمی و کارگران خوداشتغال		
یکپارچگی فرآیندی میان طرح‌های تأمین اجتماعی که در سه حوزه درمان، فقر درآمدی و کار پراکنده شده‌اند		توصیه‌های حکمرانی خوب نظام تأمین اجتماعی (توصیه‌های اجرایی)
ارتقای کارایی و عقلانی سازی هزینه‌های بخش درمان با اتخاذ معیارهای کنترل کیفی		
تضمین ثبات مالی برنامه‌های تأمین اجتماعی		
به‌کارگیری سیستم‌های مبتنی بر ICT و خدمات الکترونیکی مبتنی بر وب و مبتنی بر موبایل برای مرتبط نمودن ذینفعان و نهادهای مرتبط جهت ارتقای یکپارچگی میان برنامه‌ها، مبارزه با فساد و کاهش عدم انطباق‌های درون نظام		
کاهش چندپارگی و دوباره‌کاری‌ها و ساده‌سازی فرآیندهای عضویت و تسهیل پرداخت سهم مشارکت و پرداخت مزایا با به‌کارگیری تکنولوژی‌های ICT و ارائه کارت هویت تأمین اجتماعی		

## منابع

### الف) فارسی

- ۱- ریگین، چارلز سی (۱۳۸۸)، روش تطبیقی: فراسوی راهبردهای کمی و کیفی (ترجمه محمد فاضلی). تهران: انتشارات آگه.
- ۲- سازمان تأمین اجتماعی (۱۳۹۳)، تأمین اجتماعی در یک نگاه. تهران: اداره کل روابط عمومی سازمان تأمین اجتماعی.
- ۳- سند سیاستی نظام بیمه اجتماعی کشور (۱۳۹۵)، قابل دسترسی در سامانه کابینه دولت: <http://cabinetoffice.ir/fa/print/70>
- ۴- "قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی" در سامانه اینترنتی سازمان تأمین اجتماعی، قابل دسترسی در: <http://www.tamin.ir/content/oldditor/file/tamin-ravabet%20omomi/ghavanin/sakhtare%20nezam%20jame.pdf>

- ۵- "قانون برنامه پنجم توسعه" در سامانه اینترنتی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، قابل دسترسی در: [http://rc.majlis.ir/fa/law/print\\_version/790196](http://rc.majlis.ir/fa/law/print_version/790196)
- ۶- رایف، دانیل؛ لیس، استفان؛ فیکو، فردریک جی (۱۳۸۱)، تحلیل پیام‌های رسانه‌ای (ترجمه مهدخت بروجردی علوی). تهران: نشر سروش.
- ۷- کریپندورف، کلوس (۱۳۷۸)، تحلیل محتوا (ترجمه هوشنگ نایی). تهران: انتشارات روش.

### ب) انگلیسی

- 8- Alderman, H., & Yemtsov, R. (2012). *Productive Role of Safety Nets. Social Protection and Labour DISCUSSION PAPER No. 1203.*
- 9- Barrientos, A., & Hulme, D. (2008). *Social Protection for the Poor and Poorest in Developing Countries: Reflections on a Quiet Revolution. The Brooks World Poverty Institute WORKING PAPER No. 30.*
- 10- Bordens, K. S., & Abbott, B. B. (2002). *Research design and methods: a process Approach.* NY: McGraw-HILL Higher Education
- 11- Chronic Poverty Advisory Network. (2014). *The Chronic Poverty Report 2014-2015: The road to zero extreme poverty.* London: Overseas Development Institute. Retrieved from <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8834.pdf>
- 12- Feldstein, M. (2005). *Structural reform of social security. The Journal of Economic Perspectives, 19(2), 33-55.*
- 13- Holzmann, R., & Jorgensen, S. (1999). *Social protection as social risk management: conceptual underpinnings for the social protection sector strategy paper. Journal of international Development, 11(7), 1005-1027.*
- 14- ILO. (1999). *Report of the Director-General: Decent work.* Geneva: International Labour Conference, 87th Session.
- 15- ILO. (2010). *World Social Security Report 2010/11: Providing coverage in the time of crisis and beyond.* Geneva: International Labour Organization.
- 16- ILO. (2011). *Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization.* Geneva: International Labour Organization.
- 17- ILO. (2012a). *Decent Work Indicators: Concepts and definitions.* Geneva: International Labour Organization.
- 18- ILO. (2012b). *Social Security for All: Building social protection floors and comprehensive social security systems.* Geneva: International Labour Organization.
- 19- ILO. (2014). *World Social Protection Report: Building economic recovery, inclusive development and social justice.* Geneva: International Labour Organization.
- 20- ILO Convention No. 102. (1955, Apr 27). *Convention concerning Minimum Standards of Social Security.* Retrieved from [http://www.ilo.org/http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312247](http://www.ilo.org/http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312247)
- 21- ISSA. (2010). *Dynamic Social Security: Securing social stability and economic development.* Geneva, International Social Security Association.
- 22- ISSA. (2013). *Dynamic Social Security: A global commitment to excellence.* Geneva: International Social Security Association.
- 23- Justino, P. (2003). *Social Security in Developing Countries: Myth or Necessity? Prus Working Paper. Poverty Research Unit at Sussex WORKING PAPER No. 20.*
- 24- McKinnon, R. (2007a). *Dynamic social security: A framework for directing change and extending coverage. International Social Security Review, 60(2-3), 149-168.*
- 25- McKinnon, R. (2007b). *Tax-financed old-age pensions in lower-income countries. Developments and Trends: Supporting Dynamic Social Security (pp. 31-38).* Moscow: Developments and Trends: Supporting Dynamic Social Security.
- 26- Subbarao, K., Bonnerjee, A., Braithwa, J., Carvalho, S., Ezemenari, K., Graham, C., & Thompson, A. (1997). *Safety Net Programs and Poverty Reduction: Lessons from Cross-Country Experience.* Washington, D.C.: The World Bank.
- 27- World Bank. (2010). *Building resilience and opportunity: The World Bank's social protection and labour strategy.* Washington, DC: World Bank.
- 28- World Bank. (2012). *Social Protection and Labor Strategy: Resilience, Equity, and Opportunity.* Washington, D.C.: World Bank.