

Challenges of Implementation of the Comprehensive Welfare System and Social Security in Iran in the 1390s

Benyamin Naeimaei¹, Ali Shakouri²

بنیامین نعیمایی^۱، علی شکوری^۲

Introduction: Although there is an almost 90 years of historical background for achieving welfare measures in Iran, there is still no safety umbrella despite the Islamic Revolution's promises of preparing public and welfare services and developing the justice and equality in all contexts, especially for excluded people after 36 years as extreme poverty, absolute poverty and relative poverty indicators affect the majority of people. In this study, an institutional approach was used to analyze the welfare policies. The document analysis method was applied through which articles, books, documents, rules and interviews were investigated using the secondary analysis technique.

Critical Review: The lack of an efficient and centralized welfare structure has led to inconsistency and abuse of available welfare resources. Comprehensive system of welfare and social security law also failed to solve

مقدمه: با وجود سابقه بیش از ۵۰ سال برنامه ریزی مدون و قریب به ۹۰ سال پیشینه تاریخی در اقدامات رفاهی ایران، همچنین با گذشت بیش از ۳۶ سال از انقلاب اسلامی که شعار حمایت از مستضعفین و ایجاد برابری و عدالت را سرلوحه خود قرار داده بود، و مهم‌تر از همه وجود قانون اساسی که با اصول متعدد خود همچون اصل ۲۹، دولت رفاهی را وعده می‌داد؛ هنوز چتر ایمنی به‌طور کامل جامعه را پوشش نمی‌دهد. چنانکه شاخصهایی چون فقر شدید، فقر مطلق و فقر نسبی جمعیت قابل توجهی را متأثر می‌نمایند. در پژوهش حاضر، رویکرد نهادی در تحلیل سیاستهای رفاهی به‌کار گرفته شده است. روش این پژوهش اسنادی است که طی آن مقالات، کتب، اسناد و قوانین و مصاحبه‌ها بررسی و مرور شده و از طریق تکنیک تحلیل ثانویه مورد بررسی قرار گرفته است.

مرور انتقادی: نبود یک ساختار کارآمد و متمرکز رفاهی منجر به عدم انسجام و سوءاستفاده از منابع رفاهی موجود شده است. قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین

۱. این مقاله برگرفته از پایان نامه مقطع کارشناسی ارشد علوم اجتماعی برنامه ریزی رفاه دانشگاه تهران است
* کارشناس ارشد برنامه ریزی رفاه اجتماعی، دانشگاه تهران
** دکتر برنامه ریزی رفاه اجتماعی، دانشگاه تهران،
<shakoori@ut.ac.ir> (نویسنده مسئول)

1. M.A in Social Welfare Planning
2. Ph.D in Social Welfare Planning,
<shakoori@ut.ac.ir>

the structured historical inefficiencies in practice. Although parallel institutions to the government have played a good role in the provision of services and support, the absence of an efficient and centralized welfare structure which is based on up-to-date information has led to incoherence, parallel work, distribution and abuse of available welfare resources. Considering this, Iran's society asked the government to pass a law on a comprehensive system of welfare and social security in 2004.

Discussion: This study argues that, during the reviewed period, every government, regardless of their policy and according to society's needs have created a structure, organizations and bureaucracy in order to implement welfare.

These organizations instead of attending to the society's needs have changed into the institutions that try to preserve their power and internal interests to maintain their existence. Due to lack of ability in the accumulation of capital in society, this issue will historically repeat itself, resulting in a waste of resources and time, on the one hand and failure to achieve the goals on the other hand. However, executive agencies which receive a large budget from

اجتماعی نیز در عمل و عرصه اجرا نتوانست ناکارآمدی تاریخی ساختاریافته را حل نماید. هرچند موسسات موازی دولت، نقش مطلوبی در ارائه بخشی از خدمات و حمایتها داشته‌اند اما در نبود یک ساختار کارآمد و متمرکز رفاهی مبتنی بر اطلاعات به روز، منجر به عدم انسجام، موازی کاری، پراکندگی و سوء استفاده از منابع رفاهی موجود شده است. با توجه به این موضوع، جامعه ایران در سال ۸۳ به نقطه بلوغی رسید که لزوم این انسجام، در قالب قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی بر عهده دولت گذاشته شد.

بحث: این مقاله استدلال می‌کند که دولت‌های حاکم در طول دوره بررسی شده، بدون توجه به ماهیت سیاسی شان بر اساس نیازهای به وجود آمده در جامعه، با رویکردی درمانی به جای پیشگیری، برای انجام و اجرای امور رفاهی اقدام به ساختار سازی، ایجاد سازمانها و دیوانسالاری نموده‌اند. این سازمانها در طول فعالیت به جای تلاش برای رفع نیاز جامعه به نهادهایی تبدیل شده‌اند که در پی حفظ قدرت و منافع درونی خود بوده و به ابزار بقای سازمان تبدیل شده‌اند. به دلیل فقدان توانایی انباشت انواع سرمایه در جامعه ایران، این موضوع به صورت تاریخی تکرار میشود و حاصل آن اتلاف منابع و زمان از یک سو و عدم دستیابی به اهداف از سوی دیگر است. اما تعداد نهادهای اجرایی که بودجه کلانی از دولت را به خود اختصاص می‌دهند و در عین حال توان پوشش

the government yet are unable to afford maximum coverage. Parallel organizational work and repetitive activities alongside the inefficient traditional structures and weak agency have led to the widespread distribution of welfare in the country. The lack of an organization that is directly responsible for the welfare of the country and the lack of transparency of government's supervision is evident in the welfare sector. Such a structure needs correction, but creating individual benefits (by organizational and mid-level officials) affects the structural reforms. These interests provoke the conflict between organizations. Governments either before or after the revolution have failed to overcome the interests existing in organizations and supervise the welfare institutions. Informal structures in organizations that are hidden from the evaluations and outside observers, support the existing interests and the owner of interests do not allow for the structural changes.

Keywords: bureaucracy, government, Welfare comprehensives system, welfare organizations

حداکثری را ندارند. موازی کاری سازمانی و فعالیتهای تکراری در کنار ساختارهای ناکارآمد سنتی و کارشناسی ضعیف (عاملیتها) منجر به پراکندگی گسترده در عرصه رفاهی کشور شده است. فقدان دستگاهی که مسئولیت مستقیم بر رفاه کشور داشته باشد و فقدان شفافیت نظارت دولت بر بخش رفاهی مشهود است. چنین ساختاری نیازمند اصلاح است اما ایجاد منفتهای فردی (در سطح مقامات سازمانی و میانی) این اصلاح ساختار را تحت تأثیر قرار می‌دهد. این منافع تعارض بین سازمانها را دامن میزند. دولت چه قبل و چه بعد از انقلاب نتوانسته بر منافع موجود در سازمانها غلبه کرده و بنیادهای رفاهی را تحت نظارت درآورد. ساختارهای غیر رسمی موجود در سازمانها که پنهان از ارزیابیها و نگاه ناظران بیرونی است، منافع موجود و صاحبان منافع را حمایت می‌کند و اجازه تغییر ساختارها را نمی‌دهند.

کلیدواژه‌ها: دولت، دیوانسالاری، سازمانهای رفاهی، نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی

تاریخ دریافت: ۹۴/۱۱/۲۸

تاریخ پذیرش: ۹۵/۱۰/۱