

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

Benyamin Naeimaei<sup>1</sup>, Ali Shakouri<sup>2</sup>

بنیامین نعیمایی<sup>۱</sup>، علی شکوری<sup>۲</sup>

**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 منفعتهای 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

## مقدمه

رفاه و تأمین اجتماعی یکی از مهم‌ترین پیش‌زمینه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و حتی سیاسی است. چنانکه به‌عنوان ابزار برقراری عدالت و امنیت اجتماعی در بسیاری از کشورهای توسعه یافته و مبتنی بر جامعه مدنی شناخته شده و همواره جایگاه برجسته‌ای در برنامه‌ها و سیاست‌گذارهای ملی این کشورها داشته است (مدنی، ۱۳۷۹) در واقع مجموعه‌ای از اصول، نهادها، ساختارها، سازوکارها و روابط بین اینها نظامی را شکل می‌دهد که از طریق سیاست‌گذارها، هدف‌گذارها، برنامه‌ها و راهبردها در جهت حفظ ارزشهای انسانی اجتماعی، سطح مطلوب زندگی افراد جامعه و ارتقای رفاه عمومی گام برمی‌دارد (ستاری‌فر، ۱۳۸۱) حقوق انسانی، حاکمیت ملی، ثبات اجتماعی و اعتماد عمومی در سایه تحقق چنین نظام تأمین اجتماعی متبلور می‌شود و بخشی از فرایند حرکت به سمت توسعه پایدار را پوشش می‌دهد (سعیدی، ۱۳۸۷) مجموعه این ویژگیها، وظایف و کارکردها در اغلب دولتهای رفاهی سهم بسیاری از اعتبارات بودجه‌ای و تولید ناخالص داخلی را به خود اختصاص می‌دهد. اهمیت منابع انسانی هر جامعه که صرفاً وجود آنها می‌تواند چرخه تولید، رشد و توسعه اقتصادی اجتماعی را به حرکت درآورد، توجیه کننده این هزینه کلان و لزوم توجه به حوزه‌های بازنشستگی، سلامت، از کار افتادگی و بازماندگی است (کریمی، ۱۳۷۹).

در ایران نظام تأمین اجتماعی مدرن مسیر پرفراز و نشیبی را طی کرده است. هرچند از شکل‌گیری دولت مدرن رضاخان<sup>۱</sup> تا سقوط پهلوی رشد تدریجی

۱. آنچه که تحت عنوان دولت مدرن رضاخانی نامیده می‌شود در واقع شرایطی است که تلاش می‌کند تا از نمونه‌های جهانی برای حکومت خود الگوبرداری کند و ایران را از عقب‌ماندگی افسارگسیخته جدا سازد اما در ذات، تواناییها، منابع و ریشه پرداختن به مسائل فاصله بسیار زیادی با دولت مدرن مانند آنچه در کشورهای توسعه‌یافته اروپایی شکل گرفت، دارد. این مدرن بودن نسبت به آنچه در قبل از آن و زمان قاجار وجود داشت معنا می‌یابد لکن در واقع دولتی شبه‌مدرنیست است.

زیرساختها، شکل‌گیری نظام بیمه‌ای کارگری، صندوقهای حمایت، تولد نهادها و بنیادهای مختلف و سازمان تأمین اجتماعی صورت گرفت اما پراکندگی و نبود سیاست‌گذاری یکپارچه در کنار افزایش و کاهش درآمد دولت (به‌ویژه درآمدهای نفتی پهلوی دوم) نوسان در خدمات اجتماعی و رفاهی را رقم زد. بعد از انقلاب اسلامی نیز شعارهایی با محور عدالت‌خواهی، حمایت از اقشار آسیب‌پذیر (مستضعفین) و تأمین همگانی مطرح شده و مهم‌ترین سند برای تحقق رفاه اجتماعی در قالب اصل ۲۹ قانون اساسی متولد شد. این اصل دولتی را وعده می‌دهد که بسیاری از وظایف دولت رفاه را دارد (مسعودی اصل، ۱۳۸۸) در همین حال، شکل‌گیری بنیادها و نهادهای موازی با دولت در عرصه حمایت‌های اجتماعی، دورنمای تأمین اجتماعی حداکثری را نوید می‌داد، اما کارکرد پراکنده تأمین اجتماعی و کاستیهای ناشی از آن، لزوم تمرکز و تجمیع اقدامات حمایتی، بیمه‌ای و امدادی را روشن‌تر کرد (سعیدی، ۱۳۸۷). برآیند بیش از ۸۰ سال سابقه دولت متمرکز و قریب به ۵۰ سال برنامه‌ریزی در جهت رشد، توسعه و ارتقای زندگی اجتماعی، شکل‌گیری و تصویب قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در ایران بود که در سال ۸۳ به تصویب رسید تا بتواند اقدامات رفاهی ناهماهنگ را در قالب ساختار، اهداف و کارکردهای توسعه‌ای بلند مدت قرار دهد. از اولین سازمانهای متولد شده از این قانون، وزارت رفاه و تأمین اجتماعی بود. نهادها و بنیادهای موجود نیز در کنار این وزارتخانه جدید به حیات خود ادامه دادند. با گذشت بیش از ۱۰ سال از آن زمان انتظار می‌رفت که تأمین اجتماعی شکلی حداکثری پیدا کند و بتواند بخش بیشتری از جامعه را تحت پوشش قرار دهد. اما آنچه در عمل و متفاوت از متون قانونی رخ داد، نتوانست صورت اجرایی و تحقق‌پذیر به خود بگیرد و برنامه‌ای که قرار بود جامعه را از گزند نابسامانیهای

معیشتی و اجتماعی در امان دارد دچار چالشها و موانع فراوان شد. با توجه به مطالب فوق، مسئله این پژوهش بررسی موانع تاریخی تحقق نظام جامع رفاهی و چالشهای اجرای نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در ایران دهه ۹۰ با وجود شکل‌گیری مسیر پیوسته تاریخی، قوانین، ساختارها و سازمانهای متعدد است. مباحث در سه قسمت ارائه می‌شود. ابتدا به مفاهیم، رویکردها و نظریه‌های مرتبط پرداخته و مطالعات تجربی را مرور می‌کنیم. در بخش دوم به تحلیل نظام تأمین اجتماعی در ایران در دوره‌های مختلف تاریخی می‌پردازیم. در بخش سوم، مباحث را جمع‌بندی و نتیجه‌گیری می‌کنیم.

در بخش نظری، تعریف ساختار به‌عنوان شاکله و استخوان‌بندی اساسی برای یک نظام رفاهی معطوف به حمایت همه‌جانبه، ضروری است. ساختار تنظیم و ترکیب مجموعه‌ای از اشیاء، اجزا و عناصر آن‌چنان به هم پیوسته است که یک کل خاص را تشکیل می‌دهند. منظور از ساختار مشخص نمودن چگونگی به هم پیوستن یک مجموعه و ناهمگنی آن با مجموعه‌های دیگر است و در ارتباط با موضوع، مشخص کردن چگونگی این پیوستگی در عرصه سیاست‌گذاری، قانونها و سلسله مراتب رفاهی است. خصلتهای تاریخی موجود در جوامع و مسیر توسعه‌ای که طی کرده‌اند امکان یا عدم امکان تحقق و موفقیت ساختارهای متولد شده را فراهم می‌نماید، بنابراین بررسی مسیر و چگونگی شکل‌گیری ساختار رفاهی خاص ایران که آنرا متمایز از سایر جوامع می‌کند اهمیت پیدا می‌کند. به‌کارگیری تعریف رفاه و نظام رفاهی برآمده از آن، به تمرکز و تدقیق موضوع کمک شایانی می‌کند (میجلی، ۱۳۷۸). جولوس گولد در فرهنگ علوم اجتماعی می‌نویسد رفاه در گسترده‌ترین مفهوم به معنی بهزیستی است؛ در مفهوم محدودتر اشاره دارد به راحتی و بهبود وضع مردم، بالاتر و بیشتر از درآمدهای

پولی که کسب می‌کنند زیرا وضع مردم از خط‌مشی‌های حکومت مرکزی یا محلی یا بنگاه‌های خصوصی تأثیر می‌پذیرد (گولد، ۱۳۷۶). واژه رفاه اجتماعی معمولاً حالتی را می‌رساند که در آن کلیه افراد جامعه از آنچه تأمین‌کننده نیازهای مادی و معنوی آنهاست برخوردار شوند و در تعریف دیگری از رفاه اجتماعی، آن را نظامی (سیستمی) از خدمات یا موسسات یا نهادهای اجتماعی دانسته‌اند که به منظور خدمت و کمک به افراد به وجود آمده است؛ تا سلامت، زندگی بهتر و زمینه روابط مناسب‌تر برای پیشرفت استعدادها، قابلیت‌ها، ظرفیت‌ها، و توانایی‌های انسانها به منظور توسعه رفاه آنها را فراهم آورد. به‌طور کلی در تعریف واژه رفاه اتفاق نظر وجود ندارد و تعاریف متعدد و متنوعی از رفاه اجتماعی شده است (طالب، ۱۳۶۸) با توجه به تعاریف فوق هدف اصلی رفاه اجتماعی با هر گفتمانی ایجاد آسایش و اطمینان خاطر از روند مطلوب و کم‌آسیب زندگی در طول عمر افراد بوده و چهار وظیفه اصلی به عهده دارد که عبارتند از ۱- وظایف توسعه‌ای ۲- وظایف پیشگیری ۳- وظایف نوتوانی و درمانی ۴- وظایف حمایتی (سام آرام، ۱۳۸۹). در صورت تحقق این وظایف و اثرگذاری مطلوب در جامعه می‌توان از رفاه اجتماعی در سطحی جامع و فراگیر به‌ویژه در جوامع در حال توسعه چون ایران، صحبت کرد. ضمن آنکه این وظایف باید با توجه به ساختار اجتماعی اقتصادی کشور بازتعریف شود.

در این پژوهش منظور از رفاه اجتماعی وضعیتی حداکثری است که بتواند در بهترین حالت ضمن تأمین نیازهای معیشتی و حداقلی برای تمام احاد جامعه (مدنی، ۱۳۷۹)، نیازهای معطوف به کیفیت زندگی، شادکامی، سلامت، و ترجیحات افراد (فیتزپتریک، ۱۳۸۵) را برای اکثریت فراهم آورده و چهار وظیفه توسعه‌ای، پیشگیری، درمان و حمایت (سام آرام، ۱۳۸۹) را برآورده ساخته و در نهایت بهزیستی

را فراتر از رفاه ایجاد کند. بر این اساس در نظام رفاهی، پیوستگی مفهوم ساختار و نظام رفاهی مشخص می‌شود. با در نظر گرفتن شرایط رفاهی ایران، نظام رفاهی برخاسته از ساختار اجتماعی ایران باید بتواند نسبت به ایجاد تور ایمنی<sup>۱</sup> حداکثری (مدنی، ۱۳۸۱) تحت گامهای مردم و همچنین چتری ایمن و گسترده بر سر جامعه اقدام کند.

## مرور انتقادی

### پارادایمهای<sup>۲</sup> اصلی رفاه اجتماعی

گفتمان مسلط رفاه اجتماعی تا دهه‌های اخیر و تا قبل از «چرخش فرهنگی» در نظریه اجتماعی در دهه ۱۹۷۰، «گفتمان مادی» بوده و تنها آن دسته مقولات مادی، کمی، عینی، سنجش‌پذیر و اقتصادی به‌مثابه عوامل مولد یا مانع رفاه اجتماعی جامعه یا گروههای اجتماعی خاص محسوب می‌شده است. تحول اساسی در گفتمان رفاه اجتماعی ابتدا از دهه ۱۹۷۰ به بعد آغاز شد که نظریه‌های توسعه اقتصادمحور با چالشهای اجتماعی و فرهنگی مواجه شد و به‌ویژه رویکردهای «نظریه نوسازی» نتوانست به توسعه در کشورهای جهان سوم یاری رساند، «نظریه‌های وابستگی» آندره گوندر فرانک و «نظریه نظام جهانی» والرشتاین، همچنین «نظریه‌های انتقادی فمینیستی» و «نظریه‌های نئومارکسیستی» مکتب فرانکفورت و مکتب مطالعات فرهنگی بیرمنگام، به‌شدت اعتبار نظریه نوسازی و رویکردهای اقتصادمحور را به چالش کشید (موسوی، ۱۳۸۸). در طول سالهای دهه ۱۹۸۰، این مفهوم، به این شکل تغییر کرد؛ که «رفاه اجتماعی، به

1. Safety net  
2. paradigm



مجموعه اقدامات و خدمات گوناگون اجتماعی در جهت ارضاء نیازهای افراد و گروه‌ها در جامعه و غلبه بر مسائل اجتماعی» اطلاق می‌شود. در دهه ۱۹۹۰ «رفاه اجتماعی، مجموعه شرایطی تلقی می‌شود، که در آن خشنودی انسان در زندگی مطرح است (ماکارو، ۱۳۷۸)». در سالهای اخیر با در نظر گرفتن ابعاد متنوع زندگی انسان، تعریف «رفاه اجتماعی عبارت از مجموعه سازمان‌یافته‌ای از قوانین، مقررات، برنامه‌ها و سیاست‌هایی است که در قالب موسسات رفاهی و نهادهای اجتماعی به منظور پاسخگویی به منظور نیازهای مادی و معنوی و تأمین سعادت انسان ارائه می‌شود تا زمینه رشد و تعالی او را فراهم آورد» مقبولیت بیشتری دارد (زاهدی اصل، ۱۳۸۱)

به‌طور کلی در مورد رفاه و تأمین اجتماعی سه دیدگاه یا دیدمان وجود دارد که بر اساس انتخاب هریک از آنها نوع نظام رفاهی و حدود دخالت دولت در عرصه رفاه اجتماعی معین می‌گردد. دیدمان (به سیاق ساختمان و گفتمان) حاصل مصدر دیدن است و چون مفهوم پارادایم بر نوع نگاه دانشمندان و کارگزاران دلالت دارد، به عنوان معادلی برای آن پیشنهاد شده است (رفیعی، ۱۳۷۹). در اینجا ضمن توضیح مختصر هر دیدمان به تشریح دیدمان ساختاری که مورد تأکید این پژوهش است پرداخته می‌شود:

دیدگاه حداقلی<sup>۱</sup>: که از آن به‌عنوان «پسماندی» نیز تعبیر می‌شود و براساس آن، دخالت دولت در کمک به نیازمندان نهی شده و تنها زمانی که جامعه، خانواده و بازار از این مهم باز مانند، دخالت می‌کند؛ در این دیدمان دو اصل مطرح است؛ آزادی فرد یا رهایی از اجبار دولت، برابری حقوق. طرفداران این دیدگاه از کوچک بودن دولت و مداخله حداقلی در چرخه اقتصاد بازار حمایت کرده و بر

1. residual

عدم اختلال در رابطه رفتار و پیامد تأکید دارند. آنان به برابری حقوقی در مقابل قانون پافشاری می‌کنند و قائل به برابری فرصتها هستند اما با برابری اقتصادی مخالفاند. در دیدگاه حداقلی است که مفهوم «دولت سازنده»<sup>۱</sup> مطرح می‌شود. (گاف<sup>۲</sup>، ۲۰۰۰) «دولتی که فقط باید امنیت را تأمین کند تا تخصیص منابع در اقتصاد بازار به‌طور کارآمد انجام شود. حداکثر وظیفه دولت استحقاق‌سنجی برای شکل‌گیری هنجارهای اجتماعی است. لذا خدماتی که ارائه می‌شود باید به حداقل برسد و در مقابل منابع مدنی رفاه اجتماعی مثل خانواده تقویت شود. در این الگو تأکید بر پرداخت مستقیم و حداکثر خصوصی‌سازی حتی در ارائه خدمات رفاهی است تا بازار مختل نشود» (رفیعی، ۱۳۷۹).

دیدگاه نهادی<sup>۳</sup>: در این دیدگاه علاوه بر آزادی فردی بحث رهایی فرد از مشکلات اجتماعی مطرح است. این دیدگاه نظام مشارکتی؛ مبتنی بر اشتغال و مشارکت افراد در تأمین منابع مالی و سیاستهای رفاهی است؛ همچنان ساز و کار اقتصاد بازار مورد تأکید بوده اما عواقب ناشی از آن نیز پذیرفته می‌شود. تنها فرد و خانواده در برابر مسائل اجتماعی مقصر نیستند بلکه پیامدهای اجتماعی اقتصاد آزاد نیز مورد توجه است. در این بین ارزشهای انسانی تا جایی که به اقتصاد آزاد لطمه زنند مورد پذیرش است. در این دیدگاه مفهوم «دولت تأمین اجتماعی»<sup>۴</sup> مطرح می‌شود. «دولتی که صفاتش مداخله محدود، انفعالی، علامتی (در برابر علتی) و در سطح افراد برای کاهش (نه ریشه‌کنی) مشکلات اجتماعی است. به علاوه تأمین حداقلها در برابر ترویج ارزشهای فردی اتفاق می‌افتد (رفیعی، ۱۳۷۹).

1. positive state  
3. institutional

2. Gough  
4. Social securities state

دیدگاه ساختاری<sup>۱</sup>: در این دیدگاه اصل برابری و آزادی پذیرفته شده است. برابری مقدم بر آزادی بوده و اصالت جمع، مشارکت دموکراتیک و اهمیت ارزشهای انسانی جزء اصول به حساب می‌آید. این برابری نه فقط در فرصتها بلکه در عرصه اقتصادی و اجتماعی نیز مطرح است. طبق این دیدمان اقتصاد آزاد معایبی ساختاری دارد که به سادگی قابل رفع نیست و باید کل نظام اقتصادی متحول شود. دولت در این تحول نقش عمده را دارد اما تغییرات را باید با تأکید بر طرق آگاهانه و دموکراتیک صورت دهد. بر این اساس آسیبها و مشکلات اجتماعی تنها ناشی از مسائل فردی و تبعات تحولات شگرف جهانی همچون انقلاب صنعتی و شهرنشینی نیست بلکه «به دلیل تعارض گروههای مختلف جامعه بر سر قدرت، ثروت، اطلاعات و منزلت نیز به وجود می‌آید». بر طبق این نظریه تعارض گرا، دولت رفاه اجتماعی<sup>۲</sup> متولد می‌شود که وظیفه‌اش پوشش همگانی، جامع و رایگان خدمات اجتماعی با حداقل استحقاق سنجی و حداکثر مشارکت شهروندان، توانمندسازی آنان، تأکید بر پیشگیری و وجود دولت ناظر بر تولید و توزیع منابع است. (رفیعی، ۱۳۷۹) (مدنی، ۱۳۷۹)

یکی از اصول مهم برای این دیدگاه برابری است چون سبب می‌شود که احساس جدایی افراد کاهش یافته و وفاق اجتماعی افزایش یابد، تحرک و پویایی اقتصاد بیشتر و کارا تر شده و امکان تحقق تواناییها ذیل برابری فرصتها فراهم شود. اصل دیگر آزادی است که گرچه به اندازه برابری مهم است اما پیش شرط آن برابری است و زمینه لازم برای تحقق آزادی با مداخله دولت فراهم می‌شود. اصالت جمع در مقابل فرد، از وجوه اختلاف این دیدگاه با دو دیدگاه قبلی

---

1. structural

2. social welfare state

است. در دیدگاه ساختاری، همکاری و تعاون به جای رقابت مورد تأکید است (رفیعی، ۱۳۷۹) همچنان که بازی حاصل جمع غیر صفر جایگزین بازی حاصل جمع صفر می‌شود (فیتزپتریک، ۱۳۸۵). اصول دیگر این دیدمان شامل مشارکت دموکراتیک، انسانگرایی<sup>۱</sup>، نقد اقتصاد آزاد با خصلتهای آنارشیستی، منفعت‌جویی، غیرعادلانه و غیردموکراتیک است. دولت رفاه در دیدمان ساختاری از تأیید بلاشرط برخوردار است چرا که تجربه نشان داده مشکلات اجتماعی به‌ویژه فقر به خوبی کاهش می‌یابد. افزایش تقاضای مصرف چرخ تولید را می‌چرخاند و سرمایه‌گذاری در منابع انسانی از طریق بهداشت و آموزش و تأمین اجتماعی سبب تحرک اقتصاد می‌شود. لذا الگوی مطلوب رفاه اجتماعی در این دیدمان پوشش همگانی، جامع و رایگان خدمات اجتماعی فراتر از تأمین حداقلهای زندگی است. بر این اساس استحقاق‌سنجی چون موجب انگ‌زنی، کاهش کیفیت، افزایش هزینه‌ها، افزایش فشار طبقه بالا و متوسط و تشویق خلاف‌گویی برای دریافت منافع می‌شود مورد مخالفت قرار می‌گیرد (رفیعی، ۱۳۷۹).

### نظریه دیوانسالاری، منافع سازمانی و نظامهای رفاهی

نظامهای رفاهی به واسطه گستره وظایف و فعالیتهای خود اقدام به ایجاد بوروکراسی و سلسله مراتب سازمانی می‌کنند. لازمه بوروکراسی ایجاد سازمان است بنابراین گستردگی وظایف سازمانی و اهمیت یافتن بقاء سازمان، در اصل جزء ذاتی سازمانهاست. هر نظام رفاهی یک بوروکراسی رفاهی خلق می‌کند بدین معنا که بخشهای دولتی با هزاران کارمند و مجموعه‌ای از قواعد و قوانین رسمی و غیر رسمی، ساختار و قواعد کار را تنظیم می‌کند به نحوی که مجموعه

---

1. humanitarianism

استفاده کنندگان تحت تأثیر آن قرار گیرند (بلیک مور، ۱۳۸۵) به قول میشل «به محض این که سازمان از نظر حجم گسترش یابد، تقلا برای دستیابی به اصول بزرگ غیرممکن می‌شود، لذا تلاش برای تثبیت فرایند هماهنگی سازمانی سبب شده که اهداف اولیه و اصلی به‌وسیله روشهای مورد استفاده در فعل و انفعالات دیوانسالارانه تحریف شوند» (میشلز، ۱۹۵۲). در سازمانها اهداف به صور مختلف آشکار و ضمنی و در ارتباط با کارکردهای مختلف تعریف می‌شوند (رحمان سرشیت، ۱۳۷۷). در ادبیات توسعه دو دیدگاه عمده در خصوص نقش سازمانها و دستگاههای بوروکراتیک وجود دارد. نخست دیدگاه کارکردگرایانه است که به مفهوم و نقش اصیل بوروکراسی به مفهوم وبری آن یعنی کارآمدی تأکید دارد. به قول هانتینگتون، جامعه‌ای با سازمانها و رویه‌های نهادینه شده و بوروکراتیک بیشتر قادر خواهد بود تا منافع عمومی خود را تأمین کند (راحلی و شکوری، ۱۳۸۷) این دیدگاه سازمانها را به‌عنوان ابزار اساسی جامعه مدرن می‌داند که به واسطه آنها تصمیمات عمده گرفته شده، برنامه و طرحها تعریف، تصویب و اجرا می‌شود (فارمر، ۱۹۹۵). دیدگاه دوم به رسمی بودن یا صوری‌گرایی بوروکراسی به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه اشاره دارد به این معنی که ضمن پابندی ظاهری به اصول و رویه‌های بوروکراتیک، بر ساختار رسمی تأکید می‌شود اما در عمل اهداف دیگری که عمدتاً ناشی از منافع کارگزاران درون سازمانهاست پیگیری می‌شود (راحلی و شکوری، ۱۳۸۷). با این حال کارکرد سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی سازمانها اهمیت دارد و اینکه آیا اهداف پیگیری می‌شود یا سازمان به ابزاری برای اعمال قدرت بر مردم و دستیابی به کنترل بیشتر بر

1. Michels
2. Farmer

منابع و منافع تبدیل گشته است؟ از این رویکرد، سازمانها به عنوان دستگاههایی دیده می‌شوند که از اهداف اولیه خود جدا شده و منافع خود را دنبال می‌کنند. لذا گسترش سازمانها به منظور افزایش قدرت بوروکراتیک اجتناب‌ناپذیر تلقی می‌شود (فرازمند، ۱۳۶۷)!

در ساختار رفاهی و طبق مدل مطلوب وبری، سازمانهای مربوط با تدوین سیاستهای جامع رفاهی در برنامه‌های خود وظیفه دارند تا ضمن اجتناب از راههای معطوف به بحران تا آنجا که ممکن باشد در مقابل بی‌عدالتیها افراد را یاری کنند (قلی‌پور، ۱۳۸۵) بر اساس تجربیات رفاهی، دولتها و سازمانهای بخش عمومی در تدوین سیاست رفاهی جامع باید به این نکته توجه کنند که اجتناب از بحرانی که دولتهای رفاهی کنونی با آن درگیر هستند به معنای آینده‌نگری در تدوین سیاست جامع رفاهی باید مورد تأکید قرار گیرد. چنین سازمانی که در عرصه رفاه اجتماعی باید عمل کند، سازمان عمومی است. تأسیس یک نظام رفاهی به منزله نظامی اجتماعی و اقتصادی است که اصل رفاه را به خدمت می‌گیرد تا باعث تحولات اجتماعی شود. در این صورت دولت رفاه به منزله نظامی تلقی می‌شود که در آن دولت و سازمانهای بخش عمومی نقشی محوری در تحقق بخشیدن به تحولی اجتماعی بازی کند (مدنی، ۱۳۷۹) چنین دولتی حتی اگر بر گسترش بازار در توسعه اقتصادی تکیه کند از اهمیت وظایفش کم نمی‌شود. وظیفه رفاهی دولت و سازمانهای بخش عمومی این است که کالاهای اساسی، خدمات و فرصتها را به مثابه حق شهروندی تضمین کند. این مهم تنها در شرایطی صورت می‌گیرد که دولت و سازمانهای بخش عمومی تجلی شهروند اجتماعی باشد.

در بحث سازمانها به‌ویژه در شرایط سازمانهای رفاهی کشور ما، باید به ابعاد رسمی و غیررسمی (اسماعیلی، ۱۳۷۸) سازمان و نقش عاملیتهای سازمانی توجه شود. چنانکه سازمانهای رفاهی ایران که با پستی بلندیهای فراوان به سازمان تبدیل شده‌اند، ضمن حفظ ظاهر دیوانسالار به ابزاری برای حفظ منافع سازمان (مافوق منافع جامعه) تبدیل شده‌اند. پس از مدتی حفظ منافع افراد جایگزین منافع سازمانی می‌شود. نحوه توزیع قدرت و اقتدار در این نهادها بازگو کننده چنین موقعیتی است (راحلی و شکوری، ۱۳۸۷) بنابراین مفهوم قدرت و نابرابری قدرت، نقش محوری در این بحث دارد. البته موازی کاری موجود در این سازمانهای رفاهی به اتلاف سرمایه و فقدان تأمین حداکثری می‌انجامد (فیروزآبادی، ۱۳۸۹؛ میشلز، ۱۹۵۲).

با توجه به شرایط تاریخی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی کشور، در میان پارادایمهای اصلی رفاه اجتماعی می‌توان پارادایم ساختاری را نزدیک‌ترین گزینه به ایران دانست که در صورت تحقق می‌تواند شکل مطلوبی از رفاه را ایجاد کند. در این دیدگاه اصل برابری و آزادی پذیرفته شده و اساساً برابری مقدم بر آزادی بوده و اصالت جمع، مشارکت دموکراتیک و اهمیت ارزشهای انسانی جزء اصول به حساب می‌آید (فیتزپتریک، ۱۳۸۵). این برابری نه فقط در فرصتها بلکه در عرصه اقتصادی و اجتماعی نیز مطرح است. طبق این دیدمان اقتصاد آزاد معایبی ساختاری دارد که به سادگی قابل رفع نیست و باید کل نظام اقتصادی محتول شود. دولت در این تحول نقش عمده را دارد اما تغییرات را باید با تأکید بر طرق آگاهانه و دموکراتیک صورت دهد (رفیعی، ۱۳۷۹) بر این اساس آسیبها و مشکلات اجتماعی تنها ناشی از مسائل فردی و تبعات تحولات شگرف جهانی همچون انقلاب صنعتی و شهرنشینی نیست، بلکه «به دلیل تعارض گروههای مختلف

جامعه بر سر قدرت، ثروت، اطلاعات و منزلت نیز به وجود می‌آید». بر طبق این نظریه تعارض گرا، دولت رفاه اجتماعی<sup>۱</sup> متولد می‌شود که وظیفه‌اش پوشش همگانی، جامع و رایگان خدمات اجتماعی با حداقل استحقاق‌سنجی، و حداکثر مشارکت شهروندان، توانمندسازی آنان، تأکید بر پیشگیری و وجود دولت ناظر بر تولید و توزیع منابع است (مدنی، ۱۳۸۳) یکی از اصول مهم برشمردن برای این دیدگاه برابری است چون سبب می‌شود که احساس جدایی افراد کاهش یافته و وفاق اجتماعی افزایش یابد، تحرک و پویایی اقتصاد بیشتر و کارآتر می‌شود. امکان تحقق تواناییها ذیل برابری فرصتها وجود دارد. اصل دیگر آزادی است که گرچه به اندازه برابری مهم است اما پیش شرط آن برابری است و زمینه لازم برای تحقق آزادی با مداخله دولت فراهم می‌شود. با توجه به وظایفی که اصل ۲۹ قانون اساسی کشور برای دولت برشمرده است، در واقع دولت رفاه وعده داده شده است. این دولت رفاه نیز تنها در دیدگاه ساختاری محقق می‌شود.

در ارتباط با رویکردهای مطالعه سیاست اجتماعی و نظام رفاهی نیز رویکرد نهادی مناسب‌ترین گزینه به نظر می‌رسد، چرا که با دو تحلیل دولت‌محور<sup>۲</sup> و مسیر وابسته می‌توان نقش بی‌رقیب دولت در شکل‌دهی به ساختارهای رفاهی را بررسی کرد، همچنین نابرابری قدرت و فساد سازمانی نیز در اثر اقدامات دولت ناکارآمد و فاقد برنامه‌ریزی توجیه می‌شود (راغفر، ۱۳۹۱). رویکرد نهادی از دولت به‌عنوان قدرتمندترین، مهم‌ترین و صریح‌ترین نهاد جامعه یاد می‌کند. رویکرد نهادی در تحلیل سیاست‌گذاری اجتماعی به دو شاخه قابل تقسیم است. اول تحلیل دولت‌محور که با در نظر گرفتن ابعاد تاریخی دولت را به‌عنوان

1. social welfare state
2. state-centric analysis



مهم‌ترین کنشگر شکل‌دهی به سیاست‌های رفاهی مطرح می‌کند. و دوم تحلیل مسیر وابسته که معتقد است به محض شکل‌گیری سیاستها و نهاد متناسب با آنها، فرایند تولید و بازتولید سیاست‌های اجتماعی آغاز شده و بر روند آینده اثر می‌گذارد. در این رویکرد تأثیر و تأثر سیاستها و اقدامات مربوط به خط‌مشیها مورد بررسی قرار می‌گیرد (عزیزی مهر، ۱۳۸۹). از سوی دیگر تأثیرات ساختار سیاسی و دیوان سالاری دولتی در ارائه و گسترش دامنه خدمات رفاهی و اجتماعی را مدنظر قرار داده و دولت را به‌عنوان عامل اساسی در تعیین خط‌مشیها و سیاست‌های رفاهی تعریف می‌کند (وود<sup>۱</sup> و گاف، ۲۰۰۶). در این تحلیل وضعیت سیاسی اجتماعی سیاست‌گذارها به‌طور تاریخی مورد بررسی قرار می‌گیرد تا چگونگی آغاز و توسعه آنها را توصیف کند. بنابراین مؤلفه‌های مورد بررسی در تحلیل دولت محور شامل دیوانسالاری دولتی، کارگزاران یا دیوانسالاران و ساختار سیاسی است. تحلیل مسیر وابسته به تحلیل اثرات و بازخورد سیاست‌های قبلی بر سیاست‌گذارهای بعدی اشاره می‌کند (غفاری، ۱۳۹۱) و بر این نکته تأکید دارد که شکل‌گیری یک سیاست و به دنبال آن تأسیس نهاد مربوطه باعث شکل‌گیری و جهت‌دهی اقدامات بعدی در طول زمان خواهد شد. همچنان‌که در ایران سیر تحول دولت مدرن در دوره رضا شاه تا واگذاری قدرت به محمد رضا پهلوی مسیری را رقم زد که در نهایت منجر به تأسیس وزارت رفاه گردید. در عین حال پس از انحلال این وزارتخانه شاهنشاهی، مسیر دیگری رقم خورد که نهایتاً به تأسیس وزارتخانه در جمهوری اسلامی منتهی شد. بررسی این مسیر و درک تحولات رخ داده، زمینه لازم برای تصمیم‌گیرهای آتی و سیاست‌گذارها را مشخص می‌کند. بر این اساس بازخورد سیاست‌های اجتماعی که پس از تحولات نهادی

1. Wood

بر سیاستهای آتی اثر می‌گذارند به‌عنوان متغیری کلیدی قلمداد می‌شود (آمتا و اسکاکیول<sup>۱</sup>، ۱۹۸۶). این رویکرد تحلیلی دولت رفاه را پدیده‌ای تاریخی شکل گرفته در طول زمان می‌داند که تحت تأثیر سیاستهای قبلی دولتهاست. همچنان‌که سیاستهای اتخاذ شده در چارچوب دولت رفاه نیز در همین راستاست. در واقع اتخاذ سیاستهای فعلی بازتابی از یک انتخاب است که در شرایط خاصی اتفاق افتاده است. از این رو با در نظر گرفتن شرایط تاریخ و نهادی هر کشور از ارائه تبیینهای فراگیر اجتناب کرده و بر موردهای خاص متمرکز می‌شود لذا قادر به توضیح تفاوت بین دولتهاست.

مطالعات داخل کشور که به‌طور اخص در ارتباط با نظام جامع رفاه ایران صورت پذیرفته است را می‌توان به سه بخش تقسیم کرد. اول: پژوهشها و مطالعاتی که از زمان طرح اولیه موضوع تا قبل از تصویب قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی صورت گرفته است. عمده این آثار بر ضرورتها و الزامات تأکید داشته‌اند. دوم: مطالعات بعد از تصویب قانون نظام جامع تا پایان دولت هشتم (دولت اصلاحات). این نوشته‌ها نیز بیشتر بر پیامدهای آتی (اغلب مثبت) این نظام و پیش‌بینیها از اثرات آن بر جامعه متکی بوده است. سوم: مقالات و آثار منتشره بعد از ۱۳۸۵ تاکنون که بسیار محدود بوده و بیشتر بر موانع و فرصتهای این نظام و ضرورت عمل به آنچه به‌عنوان قانون تصویب شده، تأکید داشته است. علی‌اکبر شبیری نژاد (۱۳۸۰) به بررسی لایحه قانون ساختار نظام جامع می‌پردازد و در آن به تفصیل در خصوص بخشهای مختلف لایحه مواردی را مطرح می‌کند. ملیحه شیانی و سعید مدنی (۱۳۸۱) در پژوهش دو مرحله‌ای برای مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی اقدام به‌نظرخواهی از کارشناسان، خبرگان و

1. Skocpol

نخبگان درباره چارچوب نظری و ساختاری نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی نموده‌اند. این پژوهش که به صورت گزارش منتشر شده است از آن جهت که سهم عمده‌ای در نهایی شدن و تصویب قانون نظام جامع داشته، برجسته است. مبنای انتخاب روش برای جمع‌بندی دیدگاهها، مشارکت هر چه بیشتر صاحب‌نظران و مدیران منتخب دستگاههای مسئول، از یک سو و پوشش همه دیدگاهها و نظرات، از سوی دیگر بوده است. ستاری فر (۱۳۸۱) که در جایگاه رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی آن سال قرارداد در مقاله‌ای مفصل تحت عنوان «طرح برپایی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور» آورده است اگرچه دولتها و حاکمیت‌های سیاسی، رسالتهای متفاوتی داشته‌اند، لیکن خود را ملزم به برپایی اصول، نهادها، ساختارها و سازوکارهایی تحت عنوان نظام تأمین اجتماعی برای پاسخ‌گویی به نیازهای انسانی و اجتماعی نموده‌اند. در این گزارش، پس از بررسی مرور کلی بر پیشینه تاریخی نظام تأمین اجتماعی در جهان، وضعیت تأمین اجتماعی در ایران و تنگناهای موجود آن، زمینه‌های شکل‌گیری نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور و الزامات اساسی آن مورد بررسی قرار گرفته و در پایان لایحه «ساختار سازمانی نظام تأمین اجتماعی کشور» که توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور پیشنهاد شده است، ارائه می‌گردد. (ستاری فر، ۱۳۸۱). علی اصغر سعیدی (۱۳۸۷) در مقاله‌ای تحت عنوان «چالشها و فرصتهای فراروی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی» به طرح تحلیل کلی از موانع و فرصتهای پیش روی این نظام به‌عنوان یکی از ارکان توسعه پایدار می‌پردازد. مقاله این بحث را دنبال می‌کند که در این نظام هرچند بیش از هر زمانی در گذشته بر ضرورت برقراری نظامی جامع بویژه در مورد حمایت اجتماعی از گروههای آسیب‌پذیر تأکید شده و بر اصول قانون اساسی که در آن دولت را به‌عنوان دولت رفاه تعریف کرده است،

مهر تأیید می‌زند اما، چه در تدوین و چه در اجرا مواجه با مسائل اساسی است. اگرچه فرصت بی‌نظیری را در برابر دولت و جامعه قرار داده است. مقاله این استدلال را مطرح می‌کند که علیرغم اینکه تلاش تصمیم‌سازان براین بوده است تا جهت اطمینان از رفاه و بهزیستی تمام شهروندان، سیاست‌گذاری اجتماعی را بر محور دولت رفاهی در دستور کار قرار دهند، اما برنامه‌ها از فقدان یک سیاست‌گذاری اجتماعی جامع، به این معنی که گفتمان مستقل سیاست‌گذاری اجتماعی به‌عنوان پیش‌زمینه برنامه‌ریزی برای این نوع سیاستها جهت پرکردن شکاف نظر و عمل وجود ندارد، رنج می‌برند. بنابراین چالشهای پیش روی دولت برای تدوین برنامه‌های رفاهی بر مبنای سیاست‌گذاری اجتماعی جامع در چارچوب این نظام این است که چگونه ذی‌نفعان واقعی را، چه در بخش سوم جامعه، چه گروههای اجتماعی، نظریه‌پردازان، صاحب‌نظران و سیاست‌گذاران، در بحثهای گروهی دسته جمعی و کارگاههای تدوین برنامه عمل برای طراحی و انتخابهای موجود در سیاست اجتماعی گرد آورد. سید احمد فیروزآبادی (۱۳۸۹) در نوشتاری تحت عنوان «موازی کاری و ناهماهنگی در نظام رفاهی ایران» به بررسی علل ناهماهنگی سازمانهای رفاهی و فقدان برنامه مدون در سه حوزه اصلی بیمه اجتماعی، حمایت اجتماعی و امداد اجتماعی می‌پردازد. از دیدگاه این پژوهش دو مسأله مهم و مؤثر بر کارآمدی، موازی‌کاری (انجام فعالیتهای بیمه‌ای، امدادی یا حمایتی واحد از سوی دو یا چند نهاد مستقل و در نتیجه، تداخل وظایف و مسئولیتها در موضوعی واحد) و ناهماهنگی (عدم ارتباط مؤثر و کارا میان دو یا چند نهاد رفاهی در انجام برنامه‌ای واحد) باید بررسی شود. اگرچه به‌نظر می‌رسد با تشکیل وزارت رفاه و تأمین اجتماعی تلاش مهمی برای رفع این مشکلات برداشته شده است اما همچنان با وضعیت مطلوب در هر سه بخش فاصله

زیادی وجود دارد. دفتر مطالعات اجتماعی مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۸) نیز مطالعه جامعی با عنوان «الگوی پیشنهادی نظام جامع تأمین اجتماعی چندلایه برای ایران» انجام داده است. بر این اساس نظام تأمین اجتماعی چندلایه یک رویکرد نسبتاً جدید در نظامهای تأمین اجتماعی جهان است که طی دهه اخیر در برخی از کشورها مورد توجه قرار گرفته است. این رویکرد ابتدا از سوی بانک جهانی مطرح و در قالب یک الگوی چندوجهی ارائه شد. این الگو بعد از تعدیل در کنار نمونههای اروپایی و سازمان بین‌المللی کار به صورت چندلایه به اهداف فقرزدایی تأمین اجتماعی توجه بیشتری کردند (روحانی، ۱۳۹۱).

با توجه به مباحث نظری و مطالعات تجربی ذکر شده می‌توان گفت، موانع موجود در راه توسعه نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی ایران را باید اساس شرایط اجتماعی سیاسی اقتصادی و فرهنگی حاکم بر سیاست‌گذارها و با تأکید بر نقش بی‌بدیل دولت به‌عنوان نهاد اصلی در ساختار رفاهی و سازمانی، با نگاه ساختاری و در عین حال رویکرد نهادی تحلیل کرد. و از سوی دیگر به دنبال پاسخ به این پرسش بود که چرا با وجود داشتن پشتوانه‌های قانونی در کشور و پس از گذشت ده سال از تصویب قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، ضمن وجود نهادهای حمایتی، بیمه‌ای و امدادی موازی، همچنان دچار کمبودهای گسترده و فقدان رفاه حداکثری در جامعه هستیم؟ بسترهای تاریخی و شرایط جاری هر دوره دولتها را به سمت سیاست‌گذاری رفاهی حرکت می‌دهد لذا ابزار اجرای این تصمیم دولت، ایجاد ساختار سازمانی است اما در طول زمان این سازمانها به جای تلاش برای رسیدن به اهداف رفاهی جامعه به ابزار تسلط و اعمال قدرت بر جامعه تبدیل می‌شوند و مانع از تحقق اهداف اصلی می‌شوند. در این بین گفتمانهای حاکم و نقش کارگزاران اجرایی نیز تأثیرگذار است.

این تحقیق به لحاظ رویکرد نهادی، به لحاظ روش اسنادی است و به لحاظ تکنیک نیز مبتنی بر تحلیل ثانویه است که طی آن مقالات، کتب، اسناد و قوانین و مصاحبه‌ها مورد بررسی و مرور واقع شده‌اند. تعیین نقطه آغاز مطالعه که شکل‌گیری دولت مدرن است تحت تأثیر اولین نشانه‌های به‌کارگیری شیوه‌های مدرن حمایت اجتماعی انتخاب گردیده است. تا قبل از آن، حمایت سنتی در قالب خانواده، همیاری و دیگریاری و بدون حضور حکومتها و با حضور نهاد دین مانند وقف اتفاق می‌افتاد. اما از این زمان به بعد و پس از ورود تکنولوژیهای جدید و رشد صدمات ناشی از به‌کارگیری آنها برای جامعه‌ای که ناگهان با مظاهر تمدن غرب روبرو شده است، لزوم تأمین و جبران صدمات توسط کارفرما که همان دولت است درک می‌شود. تصویب نهایی قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در این مطالعه اهمیت دارد. نقطه پایان نیز دهه ۹۰ شمسی است به این دلیل که ده سال از تصویب قانون فوق گذشته، یک برنامه توسعه (چهارم) پایان یافته و یک برنامه (پنجم) رو به اتمام است و فرایند تصویب برنامه جدید (ششم) آغاز شده است. لذا سالهای باقی مانده از دهه ۹۰ اهمیت فوق‌العاده‌ای دارد. در بخش بعدی با توجه به هدف پژوهش، ماهیت داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز در این مطالعه از روش اسنادی و بررسی مدارک استفاده شده است. در این پژوهش از اطلاعات قابل دسترس سازمانهای داخلی، مقالات و کتب و اسناد و مصاحبه‌های منتشره در نشریات به‌عنوان مبنای تحلیل قرار گرفت از این رو نوشتار حاضر بر تحلیل ثانویه مبتنی است. متن برنامه‌های توسعه قبل و بعد از انقلاب اسلامی، نشریات مرکز آمار ایران مانند سالنامه‌های آماری، متن قانون اساسی و قوانین دیگر از این جمله است.

### دوره اول: قبل از انقلاب اسلامی (پهلوی اول و دوم)

قبل از انقلاب اسلامی و در دوره پهلوی اول، با روی کار آمدن رضا خان و تلاش او برای تقلید از ملل پیشرفته و مدرن شدن کشور در عرصه نظام حمایتی و تأمین نیز تحولات عمده‌ای روی داد. قبل از آن و به‌طور تاریخی مردم ایران از روشهای سنتی و به واسطه نهادهای سنتی چون خانواده، همیاری، دین و پس‌انداز اقدام به حمایت از یکدیگر در مواقع دشواری و نیازمندی می‌نمودند (طالب، ۱۳۶۶). با تشکیل دولت مدرن به تدریج همه توانمندیهای اجتماعی زیر نظر دولت رفت. از سوی دیگر به دلیل فقدان زیرساختهای اساسی در کشور، نیاز به ساختارسازی و ایجاد سازمانها و نهادهای مختلف بیشتر شد. در این بین ورود صنعت و تمدن غربی به کشور و احداث کارخانجات منجر به افزایش طبقه کارگر و همچنین افزایش صدمات ناشی از ماشین‌آلات صنعتی گردید. فشارهای اجتماعی و نیاز بیشتر به صنعتی شدن، منجر به شکل‌گیری تدریجی قواعد، قوانین و مصوبات در خصوص تأمین حداقلی و جبران خسارت توسط دولت (به‌عنوان کارفرمای اصلی) شد (طالب، ۱۳۶۶) در این زمان به تدریج سازمانهای اداری شکل گرفت و بورکراسی نوین ایرانی را رقم زد.

با وقوع جنگ دوم جهانی و روی کار آمدن پهلوی دوم شرایط اجتماعی سیاسی و اقتصادی نامطمئنی در کشور رواج یافت. با حضور متفکین و رشد فضای باز سیاسی، توزیع قدرت سیاسی بین شاه، مجلس، مخالفین و احزاب کارگری اتفاق افتاد. در این زمان تا کودتای ۲۸ مرداد ۳۲ که دوره تزلزل حاکمیت و اروی کار آمدن ملی‌گراها بود تحولات رفاهی نیز به تدریج و بر اساس نیازهای شکل‌گرفته رقم زده شد. در مقابل در دوران پس از کودتا در حوزه سیاسی اقدامات وسیعی در جهت سرکوب مخالفان و منتقدان به منظور استحکام پایه‌های قدرت صورت

گرفت. محدودسازی فعالیت احزاب، اصناف و اتحادیه‌ها، ایجاد احزاب کنترل‌شده و تقویت ارتش منجر به کاهش نقش قوه قانونگذاری شد. اصلاحات ارضی و پیامدهای پس از آن منجر به شکل‌گیری دهقانان خرده پا و در نهایت تشدید مهاجرت به شهرها شد (آبراهامیان؛ ۱۳۸۳). در حوزه اقتصادی نیز افزایش سریع قیمت نفت و روند رو به رشد تولید منجر به افزایش شدید درآمدهای دولتی شد به نحوی که آغاز دهه ۵۰ را انفجار عواید نفتی نامیده‌اند (کریمی، ۱۳۸۱). افزایش سرمایه‌گذاری در صنعت، کاهش تولیدات کشاورزی و تثبیت و مهار قیمت‌ها همگی منجر به شکل‌گیری طبقه متوسط مزد بگیر به‌ویژه در شهرها شد. با رشد جمعیت و به تبع فعالیتها و نیازهای رفاهی، دیوانسالاری نیز رشد کرد و دولت توانست در زندگی شهروندان نفوذ کند. قدرت و ثروت دولت به حدی بود که می‌توانست تمام نیازهای رفاهی مردم را تأمین کرده و در نقاط دور افتاده دست‌انداختن و کدخداها را از حاکمیت بر روستائیان کوتاه کند (آبراهامیان، ۱۳۸۲). لذا شرایط برای اقدامات رفاهی گسترده فراهم بود. در قانون برنامه سوم عمرانی در خصوص تأمین اجتماعی دو موضوع حمایت اجتماعی و بیمه‌های اجتماعی از هم تفکیک شد و تمرکز مدیریت خدمات تأمین اجتماعی در دست دولت باقی ماند. در حالی که افزایش درآمدهای نفتی در کشور موجب تغییرات چندباره و افزایش درصد بودجه‌های برنامه‌ای و عمرانی شد (توفیق، ۱۳۸۲) اما شاخصهای اجتماعی اقتصادی آن زمان نشان می‌دهد که این افزایش درآمد به‌طور مستقیم به حساب رفاه مردم واریز نشده است. در واقع این افزایش درآمد ملی نه تنها منجر به کاهش نابرابریها در دریافت منابع و امکانات نشده بلکه شکاف میان فقیر و غنی را بیشتر و توزیع ثروت را ناکارآمدتر کرده است. در شاهد این مدعا از میزان شاخص ضریب جینی در آن دوران استفاده شده است. ضریب جینی



جزء شاخص‌های مهمی است که سنجش نابرابری را امکان‌پذیر می‌کند. هرچه این شاخص به یک نزدیک‌تر باشد نابرابری کامل و هرچه به صفر نزدیک باشد نشان از برابری کامل است. بر اساس داده موجود در زمان پهلوی دوم، اولین سرشماری عمومی نفوس و مسکن در سال ۱۳۳۵ صورت گرفته است و داده‌های بعدی با فاصله ده ساله جمع‌آوری گردیده است. لذا در اینجا بر اساس سرشماری‌های ده ساله ضریب جینی ذکر شده است.

جدول ۱: ضریب جینی کل کشور (۱۳۳۵-۱۳۵۵)

سال	۱۳۳۵	۱۳۴۵	۱۳۵۵
ضریب جینی	۰/۷۲۵	۰/۷۲۵	۰/۷۳۷

منبع: مرکز آمار ایران- سرشماری‌های ده ساله

همچنان که از جدول فوق استنباط می‌شود ضریب جینی همواره در این سالها بالا و نزدیک به یک بوده است. این امر نشان از وضعیت نامطلوب توزیع درآمد دارد. بر اساس سرشماری ۱۳۵۵ که بعد از جهش نفتی و افزایش انفجاری درآمدها صورت گرفته است، نسبت به دو دهه قبل که درآمد کشور کمتر بوده، ضریب جینی بیشتر شده است که نشان می‌دهد هرچند درآمد افزایش یافته اما توزیع نامناسب بوده و نتوانسته برابری و عدالت ناشی از درآمد نفت را ایجاد نماید بلکه نابرابری درآمدی را تشدید کرده است (راغفر، ۱۳۹۱).

برآیند مجموعه سیاستها، اقدامات، قوانین و فعالیتهای معطوف به کاهش دشواریهای زندگی مردم یا افزایش رفاه و حمایت از آنها به همراه شرایط اقتصادی، سیاسی و اجتماعی مسیر وابسته مشخص شده در بیش از ۵۰ سال دولت مدرن (۱۳۵۷-۱۳۰۱) تعدد سازمانها، نهادها و بنیادها در کنار وزارتخانه رفاه و تأمین اجتماعی گردید. این امر دولت را به واکاوی مشکلات و لزوم ایجاد ساختاری جامع

برای نظام رفاهی کشور کرد. مواردی چون دیوانسالاریهای گسترده، صرف منابع هنگفت، تعدد و همپوشانی باعث نشد تا دولت بتواند پوشش حداکثری را فراهم آورد. هرچند بر اساس قانون برنامه پنجساله چهارم کشور جهت ایجاد هماهنگی در کار برنامه‌ریزی و جلوگیری از تداخل وظایف، دوباره کاری و اتلاف منابع، شورای عالی رفاه اجتماعی تشکیل گردید (غفاری و امیدی، ۱۳۸۸) اما شتاب‌زدگی و بلند پروازی در هزینه کردن منابع نفتی نتوانست منجر به ایجاد چنین ساختاری شود. تشکیل وزارت رفاه اجتماعی و انحلال زود هنگام آن، تشکیل سازمان تأمین اجتماعی و سپس تبدیل شدن آن به صندوق، تشکیل سازمان تأمین خدمات درمانی و سپس ادغام آن در وزارت بهداشتی و بهزیستی طی سالهای ۱۳۵۱ تا ۱۳۵۵ مصداق این شتاب‌زدگی است. خلاصه آنکه این مسیر ۵۰ ساله و پرتلاطم، مسیری پیوسته است که هر سیاست و تصمیم منشعب از سیاست گذشته و تأثیر گذار بر سیاستهای آتی است. همچنان که تشکیل و انحلال وزارت رفاه اجتماعی چنین است.

جدول (۲). مجموعه تحولات ساختاری و سازمانی در حوزه بیمه‌ای نظام رفاه و تأمین اجتماعی ایران- پهلوی دوم

سال	اقدام	ویژگیها، اهداف
۱۳۴۸	تصویب قانون بیمه اجتماعی روستائیان	تشکیل بیمه اجتماعی روستائیان، شمول روستائیان در اصلاحات ارضی، بیمه اجباری شامل حال کارگران مشاغل کشاورزی گردید
۱۳۴۵	تشکیل سازمان امور استخدامی کشور	انتقال اداره کل بازنشستگی به زیر مجموعه سازمان، تحویل وظایف بیمه اجتماعی کارکنان دولت به جز درمان به سازمان
۱۳۵۱	تأسیس صندوق تأمین آموزش فرزندان کارگران وزارت کار	کمک و اعطای تسهیلات ویژه به فرزندان کارگران
۱۳۵۱	تشکیل سازمان تأمین خدمات درمانی مستخدمین دولت	انجام امور بیمه‌ای و خدمات درمانی کارکنان دولت
۱۳۵۱	تشکیل سازمان تأمین خدمات درمانی عائله نظامیان	ارائه خدمات درمانی و بیمه‌ای به عائله درجه یک افسران، همافران، کارمندان ارتش، ژاندارمری و شهربانی کل کشور
۱۳۵۲	تصویب قانون بیمه اجباری کارگران ساختمانی	پوشش کارگران ساختمان در بیمه حوادث و بهره مندی از مزایای منبعث از آن (درمان، غرامت، نقص عضو و...)
۱۳۵۳	تشکیل صندوق بازنشستگی مستخدمین شهرداری تهران	انجام امور بیمه اجتماعی کارکنان شهرداری تهران

منبع (طالب، ۱۳۶۶؛ آبراهامیان، ۱۳۸۲؛ مسعودی اصل، ۱۳۸۸؛ کریمی، ۱۳۸۱؛ بازیار، ۱۳۸۱؛ پناهی، ۱۳۸۴، سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۵-۱۳۴۱)

جدول (۳)

مجموعه تحولات ساختاری و سازمانی در حوزه حمایتی نظام رفاه و تأمین اجتماعی ایران- پهلوی دوم

سال	اقدام	ویژگیها، اهداف
۱۳۳۱	تشکیل کمیسیون کمک به مستمندان	تلاش برای کمک و به‌کارگیری مستمندان برای تهیه مسکن، خوراک، پوشاک، ابزار و لوازم اشتغال
۱۳۳۱	تشکیل صندوق عمران و تعاون ده، دهستان و بخش	تکفل امور عمرانی و حمایتی روستاها به‌ویژه در تأمین بهداشت، مسکن، اشتغال و تأمین معیشت مستمندان و یتیمان، سالمندان و بیماران بی‌سرپرست
۱۳۳۱	تأسیس انجمن ملی حمایت از کودکان (وابسته به یونسف)	فعالیت در زمینه بهبود زندگی و پرورش استعداد و تندرستی کودکان
۱۳۳۱	تأسیس انجمن خیریه فرح پهلوی	نگهداری، پرورش و آموزش کودکان و نوجوانان بی‌پناه و بی‌سرپرست
۱۳۳۱	تشکیل سازمان مرکزی کانون کارآموزی کشور	جمع‌آوری و نگهداری متکدیان، ولگردان و کودکان بی‌سرپرست، نگهداری معلولان بی‌سرپرست و تسهیل امر اشتغال آنان
۱۳۳۱	تشکیل جمعیت کمک به جذامیان	تأمین رفاه و آسایش جذامیان به‌ویژه از نظر مسکن و اشتغال
۱۳۳۱	تغییر نام وزارت کار و خدمات اجتماعی به وزارت کار و امور اجتماعی	گسترش دامنه وظایف حمایتی و خدماتی وزارتخانه
۱۳۳۱	تشکیل جمعیت حمایت از کودکان بی‌سرپرست	جمع‌آوری، نگهداری و تربیت کودکان بی‌سرپرست
۱۳۳۱	تشکیل شورای عالی امور اجتماعی	ایجاد هماهنگی و تمرکز در فعالیتهای رفاهی گروهها و جوامع. توسعه و تعمیم تربیت بدنی و تفریحات سالم و انواع بیمه‌های اجتماعی
۱۳۳۱	تشکیل انجمن توانبخشی	وابستگی به وزارت کار و امور اجتماعی، انجام امور حمایتی و توان‌بخشی معلولان
۱۳۳۱	تشکیل سازمان کمکهای امدادی کشور	هماهنگی بیشتر در دستگاههای بهداشتی درمانی، انجام خدمات بهداشتی درمانی، تأسیس درمانگاه و بیمارستان و کمک به خانواده بیمار

منبع (طالب، ۱۳۶۶؛ آبراهامیان، ۱۳۸۲؛ ایروان اصل، ۱۳۸۸؛ کریمی، ۱۳۸۱؛ بازاریار، ۱۳۸۱؛ پناهی، ۱۳۸۴، سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۵-۱۳۴۱)

### دوره دوم: بعد از انقلاب اسلامی (۷۵۳۱ تا ۲۹۳۱)

پس از انقلاب اسلامی ایران و تثبیت نظام جمهوری اسلامی، مجموعه فعالیتها، برنامه‌ها و خدماتی که تشکیل‌دهنده سیستم رفاه اجتماعی کشور شناخته می‌شد، با واکنشها، طرز تلقیها، برخوردها، ارزشیابیها و تعبیر و تفسیرهای گوناگونی مواجه شد. برخی از سازمانها و مؤسسات به مناسبت وابستگی با سلطنت و دربار و اشرافیت و یا خاندانهای حکومت‌گر پیشین، از بنیاد و اساس، مورد پرسش و تردید قرار گرفتند و برخی از آنها که فاقد چنین ارتباط نزدیک و مستقیمی با رژیم ساقط شده بودند، از لحاظ اهداف، وظایف و عملکرد، نیازمند به بازنگری و سنجش و ارزیابی منطبق با آرمانهای جمهوری اسلامی تشخیص داده شدند (ایروان اصل، ۱۳۸۸) در طول سالهای پس از آن تاکنون نیز تحولات و تغییرات به اشکال گوناگون ادامه یافت. مجموعه این تغییرات در دوره اصلاحات منجر به تلاش برای انسجام‌بخشی به نظام رفاهی و تصویب قانون جامع گردید.

در سالهای اول انقلاب مبانی مشروعیت بیمه‌های اجتماعی مورد تردید واقع شد اما تلاشهای دست اندرکاران آن عرصه باعث جلوگیری از فشارها و حداقل آسیب به ساختار موجود شد. تسلط رویکردهای چپ و اسلامی به مقابله با رویکرد سرمایه‌داری منجر شده (توفیق، ۱۳۸۲) و حمایت از اқشار کاری که مقدمه تصویب قانون کار کنونی بود را قوت بخشید. از آنجایی که پیروزی انقلاب اسلامی همراه با تسلط شعارهای زیادی در حمایت از محرومین و مستضعفین بود، توجه به روستاها و محرومین در صدر برنامه‌های دولت (حاکمیت جدید) قرار گرفت (کریمی، ۱۳۸۱). تلاش برای محرومیت‌زدایی و حمایت از نیازمندان در کشور باعث شد تا نهادها و سازمانهای مختلفی به منظور خدمات‌رسانی رفاهی ایجاد گردند. در مطالعات مختلف تعداد این سازمانها که بخش عمده‌شان هنوز نیز فعال هستند تا ۳۰ نهاد ذکر شده

است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۲) تحولات، انحلالها، ادغامها و یا ابقای خدمات و فعالیتها را نمی‌توان به دور از بعضی مداخلات احساسی و هیجانی ناشی از انقلاب، شتابزدگی و تأثیر سلیقه‌های شخصی و گروهی تصور کرد، به‌ویژه آن که در جریان شکل‌گیری انقلاب و مبارزات مردم با نیروهای امنیتی و نظامی سرسپرده و وفادار به رژیم، تعداد زیادی از آنان شهید، معلول، مفقود، بی‌سرپرست و ... شده بودند و به حمایت و توانبخشی و امداد احتیاج داشتند و هرگونه مداخله یاری‌گونه افراد، جمعیتها و انجمنهای خدمات اجتماعی و رفاهی، نه تنها ممنوعیت و حد و مرزی نداشت، بلکه مغتنم و سودمند تلقی می‌گردید (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۲). با این حال، همراه با بروز تغییرات و تحولات در بسیاری از سیستمها و شیوه‌ها و خط‌مشیهای جاری در ارگانهای مختلف کشور و فرجام یافتن آنها با مقتضیات و ضروریات انقلاب، در نظام رفاه اجتماعی، خدمات رفاهی و امدادی نیز تغییراتی حاصل شد.

طی سالهای پس از جنگ تاکنون دولتهای "سازندگی"، "اصلاحات" و "اصولگرا" با گفتمانهای متفاوت و ویژه خود بر مسند قدرت بودند. اکنون نیز دولت «تدبیر و امید» با گذشت دو سال از روی کار آمدن خود شعارها و گفتمانهایی را برای خود برگزیده و در حال برنامه‌ریزی و اجرای اهداف در راستای این گفتمان است. لکن هنوز خروجی مشخصی از اقدامات دولت متبلور نیست. این دولتها ضمن اینکه در چارچوب نظام جمهوری اسلامی و قانون اساسی آن مشروعیت یافته و عمل می‌کردند؛ متأثر از شرایط سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی دوره و زمان خاص خود دارای رویکردها و گفتمانهای متفاوت در مقولاتی نظیر توسعه سیاسی، اقتصادی و اجتماعی بودند که این تفاوتها در رویکردها و جهت‌گیریها در زمینه رفاه اجتماعی نیز نمود و تبلور داشته است. بنابراین بازتابی از شرایط اجتماعی، سیاسی، فرهنگی، اقتصادی کشور، شرایط بین‌المللی و همچنین ماهیت ایدئولوژیک،

تفکرات و اندیشه‌های دولتهای حاکم به‌ویژه رؤسای دولتها به‌عنوان کارگزاران اصلی تشکیل‌دهنده گفتمان رفاهی هر دوره بوده است.

### فرایند تدوین و تصویب قانون نظام جامع رفاه

پس از اتمام جنگ و آغاز ثبات سیاسی در کشور، ضرورت دستیابی به وحدت در حوزه‌های رفاهی آشکار شده بود و در برنامه‌های اول و دوم توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی نمود یافت (ایروان اصل، ۱۳۸۸). در برنامه اول توسعه برای اولین بار از «تهیه و تدوین چارچوب نظام تأمین اجتماعی، بر اساس اصل بیست و نهم قانون اساسی و ایجاد زمینه‌های مناسب برای اجرای آن» صحبت شد. در برنامه دوم توسعه نیز بر جنبه‌های دیگری چون همپوشانی، ناکارآمدی نظام توزیع یارانه‌ها، خلاءهای جدی در پوشش جمعیتی رفاهی و نارضایتی از خدمات بیمه‌ای و حمایتی به دلیل عدم‌کفایت این خدمات در تأمین حداقل نیازهای معیشتی مردم تأکید گردید (مجلس و پژوهش، شماره ۳۳). اما فرایند اصلی که در نهایت منجر به تصویب قانون جامع شد در سال ۱۷ اتفاق افتاد. با دستور رئیس‌جمهور سازمان تأمین اجتماعی موظف شد تا مطالعات پژوهشی درباره تدوین طرح نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی را فراهم کند (ستاری‌فر، ۱۳۸۱). در فروردین ۱۳۷۹، بر اساس ماده چهل قانون برنامه توسعه، دولت موظف می‌شود طی ۶ ماه ساختار سازمانی مناسب نظام جامع رفاه را با رعایت اصول ذیل تعیین می‌نماید:

۱) رفع تداخل وظایف دستگاههای موجود

۲) تأمین پوشش کامل جمعیتی

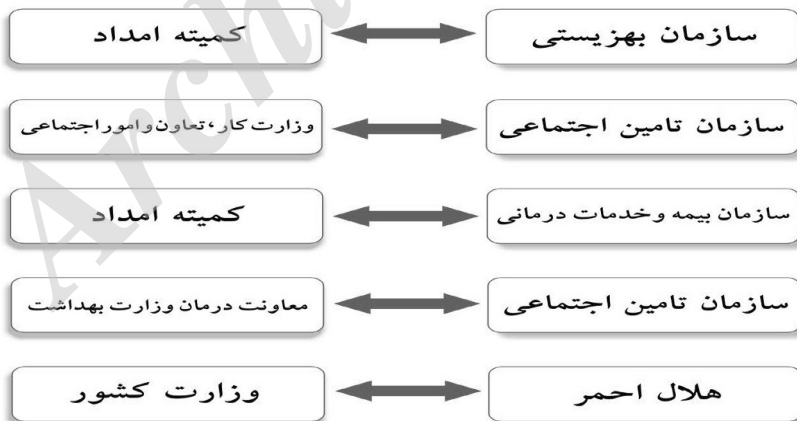
۳) افزایش کارآمدی

۴) مشارکت دستگاههای خیریه و مشارکتی

در بهمن ماه ۱۳۷۹ و بعد از ۵ ماه تاخیر قانونی، دولت اعلام می‌کند که تهیه لایحه مبارزه با فقر در دستور کار دولت است. اما در پایان سال ۱۳۸۰ (اسفند ماه) این لایحه از دستور کار خارج شده، بدون آنکه طرحی برای نظام جامع نگاشته شود (مدنی، ۱۳۸۳) وجود برخی مقاوته‌ها در برابر جامعیت رفاهی مانع از دستیابی سریع به قانونی مدون می‌شود. سعید مدنی (۱۳۸۳) این روند آسیب‌زده را در ۴ علل اصلی خلاصه می‌کند:

- ۱- علل سیاسی و کشمکش سیاسی میان جناحهای اصلی کشور بر سر منافع و قدرت، مانع از تدوین نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی می‌شود. چنانکه هر یک سعی داشته‌اند که با مداخله در ساختار موجود به نفع خود سازماندهی نمایند.
- ۲- علل سازمانی؛ تمایل مدیران دستگاههای فعال در عرصه تأمین اجتماعی کشور برای حفظ و توسعه اختیارات سازمانی از طریق کاهش اختیارات دیگر سازمانها وجود داشته است. این کشمکشها به شکل زیر متصور است (فیروزآبادی، ۱۳۸۹ و ایروان اصل، ۱۳۸۸):

شکل ۱- کشمکشهای موجود میان سازمانهای رفاهی





- ۳- علل رویکردی: غیر علمی و غیرکارشناسی بودن طرح در برخی حوزه‌ها.
- ۴- علل اقتصادی: منافع مالی حاصل از پراکندگی و نابسامانی موجود در نظام رفاهی.

نظر دولت وقت درباره نظام رفاهی آن بود که با توجه به شرایط اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی جامعه و گستردگی فقر مطلق، بحث رفاه اجتماعی، دولت رفاه و نظام رفاه، ایجاد توقع بی‌جا می‌نماید، لذا تا زمان عبور رضایت‌بخش کشور از فقر مطلق اجرای نظام جامع جایز نیست (مدنی، ۱۳۸۳). در نهایت به واسطه تغییر رئیس سازمان برنامه‌ریزی کشور و روی کار آمدن دکتر ستاری‌فر که از حامیان نظام جامع بود و همچنین فشارهای مجلس، لایحه وعده داده شده در سال ۸۱ جهت تصویب به مجلس فرستاده می‌شود. سرانجام لایحه شماره ۲۲۵۵۹ مورخ ۱۶ مرداد ۸۱ دولت در خصوص ساختار سازمانی نظام تأمین اجتماعی کشور که یک فوریت آن در جلسه علنی ۶ آبان ۱۳۸۲ تصویب شده بود، در تاریخ ۲۱ اردیبهشت ۱۳۸۳ با اصلاحاتی در عنوان و متن تصویب و به تأیید شورای نگهبان رسید و جهت اجرا به رئیس جمهور ابلاغ شد.

تصویب نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی نشان‌دهنده بلوغ فکری و سیاسی جامعه ایران بود که به واسطه دولت اصلاحات متبلور شده و به عرصه ظهور رسیده بود. اهداف و بندهای تعیین شده در این قانون امیدبخش تغییرات اساسی در روند آسیب‌زده رفاه اجتماعی در کشور بود که در صورت تحقق می‌توانست بخش عمده‌ای از مشکلات اجتماعی و حتی سیاسی را کنار زده و کشور را در مسیر سلامت ملی و توسعه پایدار قرار دهد. لکن مسیر پیوسته‌ای که به این نقطه ختم شد نتوانست استمرار یابد و در طی ده سال بعد شرایط متفاوتی را رقم زد. در ادامه مهم‌ترین اهداف این قانون ذکر می‌شود. ضمن آنکه متن قانون به پیوست پژوهش آمده است.

## بحث

به‌طور کلی موقعیت سیاست اجتماعی در ایران قبل از انقلاب در برنامه‌های توسعه کشور قابل ردیابی است. بنابراین سابقه سیاست اجتماعی در ایران به بعد از برنامه‌های اقتصادی معطوف می‌شود. «با تأسیس سازمانهای اقتصادی نظیر بانک مرکزی، سازمان برنامه و بودجه و بانکهای توسعه در دهه ۱۳۴۰، برنامه‌ریزی در ایران از طریق دخالت دولت شکل خاصی به خود گرفت. گرچه برنامه‌ریزی دولت به مدتها قبل از آن به شکل تمرکز دولت در فعالیتهای نوسازی و انجام زیرساختهای اقتصادی کشور، به دولت رضاشاه باز می‌گردد. همین گسترش پهنه اقتصادی کشور، پیامدهای مختلف اجتماعی را به دنبال داشت. با تأسیس نهادهای اقتصادی برنامه‌ریزی کننده توسعه، نقش یک دولت اقتدارگرا در برنامه توسعه آغاز شد. بنابراین روشن است که چنین دولتی در برنامه‌ریزی به سیاست اجتماعی مدونی که حاصل وفاق ذی‌نفعان بر روی مقولات اساسی است، دست نخواهد یافت». از سوی دیگر «نبود رهیافت خاص در سیاستهای اجتماعی در ایران قبل از انقلاب از آن جهت بود که شاخصهای اجتماعی و مقایسه آنها با سطح توسعه‌یافتگی مورد توجه قرار نمی‌گرفت. به این معنا که هیچ برنامه منسجم سیاست اجتماعی که هماهنگ با برنامه اقتصادی نوشته و اجرا شود، یافت نمی‌شود. به علاوه باید توجه داشت که برنامه‌های اقتصادی نیز به اهداف خود نرسیده‌اند.

دولت پهلوی بخشی از تجربیات اجتماعی، سیاسی فرهنگی دستاورد مشروطیت را حفظ کردند و به نوعی بخشی از این تجارب را که به نوسازی اجتماعی و فرهنگی بر اساس مدل یا الگوی غربی سازی یا اروپایی شدن را پذیرفت و آن

را استمرار بخشید. اگرچه خود انقلاب اسلامی سرآغاز یک تجربه تاریخی دیگر و تولید سرمایه‌های سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی عظیم در دوران اخیر ما بوده است. اما این انقلاب نیز همانند تجربه‌های گذشته، در این سی و سه سال با وضعیتی که کاتوزیان با نام جامعه کلنگی نام می‌برد روبه رو بود. چنانچه هر یک از دولتهایی که بر سر کار آمده‌اند به نوعی تجارب دولتهای پیش از خود را یا به فراموشی سپردند یا آنها را با چالش ناکارآمدی و مخرب بودن روبرو کردند. به این مفهوم که دولتهای پس از این انقلاب چندان بر دوش دولتهای پیش از خود نیستادند تا بتواند افق و چشم‌انداز دورتری برای جامعه ایران متصور سازند.

بنابراین مساله تراکم یا انباشت تجربه تاریخی در ایران به‌ویژه ایران معاصر در خصوص ساختار رفاهی کشور نیز رخ داده است. همچنان که مجموعه‌ای از تجربیات و تحولات منجر به ایجاد وزارت رفاه در سال ۵۴ شد و تحولات پس از آن منجر به انحلال آن، عدم‌انباشت و درک تجربه همین روند را با شکل دیگری تکرار کرد. پس از انقلاب تا سال ۸۳ فرایند درک ضرورتها کار را به ایجاد قانون جامع و تشکیل وزارت رفاه رساند اما فرایند پس از آن دوباره منجر به انحلال و ادغام شد.

بعد از انقلاب به‌ویژه در دهه ۸۰ شمسی، قوانین و مقرراتی بدیع و مترقی در خصوص بیمه‌های اجتماعی وضع شد که برآیند مسیر پیوسته مطالبات و نیازهای رفاهی بود. مانند امکان نقل و انتقال حق بیمه یا بازنشستگی بین صندوقها<sup>۱</sup>، اجازه انتخاب صندوق بیمه و بازنشستگی در بدو استخدام، حق یکبار تغییر صندوق بیمه

۱. قانون نقل و انتقال حق بیمه یا بازنشستگی مصوب ۱۳۶۵/۰۶/۲۷

و بازنشستگی در طول خدمت<sup>۱</sup>، اجازه تصویب اساسنامه و امکان ایجاد صندوقهای تازه بیمه و بازنشستگی به گروههای اجتماعی، ایجاد شورای هماهنگی صندوقهای بیمه و بازنشستگی<sup>۲</sup>. در اوایل انقلاب نیز به دستور دولت لایحه‌ای برای ایجاد وزارت رفاه اجتماعی و بهزیستی آماده شد (سازمان بهزیستی کشور، ۱۳۸۱) که به عرصه تصویب نرسید. همچنین در اواخر دهه ۶۰ طرح ایجاد سه موسسه مستقل و عظیم بازنشستگی و تأمین اجتماعی برای کارگران و کارمندان دولت و کارکنان نیروهای مسلح به تصویب مجلس<sup>۳</sup> رسید که به دلیل مخالفت دولت هیچگاه اجرا نشد. در ایران همواره دولت بزرگ، دولت مقتدر پنداشته می‌شود و وسعت نهادها و تشکیلات برابر با اقتدار دولت فرض شده است. در این نگاه دیوانسالاری برابر در اختیار گرفتن نیازها و آرزوهای جامعه است لذا سرمایه ملی سرمایه دولتی تلقی می‌شود که هزینه آن بیش از هزینه رفاه مردم است.

اگر فعالیتها و اقدامات حوزه رفاهی، اقتصادی، سیاسی و اجتماعی کشور را در جهت نیل به اهداف توسعه پایدار، ثبات اقتصادی، دوام حاکمیت، اشاعه و ترویج و استحکام اعتقادات و باورهای دینی و اجتماعی قلمداد کنیم، توسعه اقتصادی زمانی مطرح می‌شود که تحول کیفی، ساختاری و فن‌شناختی در کشور مد نظر باشد و باید بتواند در مقابل رشد اقتصادی بارآوری<sup>۴</sup> اقتصادی را نیز نشان دهد (ایوانز، ۱۳۸۲). در سطحی بالاتر، توسعه اجتماعی به معنی تغییر در ساختارها، نهادها، روابط و رفتار اجتماعی در جهت پیشرفت و تکامل اجتماعی است، لذا توسعه نظام جامع رفاه اجتماعی در کشور مستلزم این تغییرات در ساختارهای ناکارآمد و

۱. قانون برنامه پنجساله سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی مصوب ۱۳۷۹. ماده ۴۲

۲. قانون اصلاح ماده ۱۱، قانون اصلاح برخی از مقررات بیمه و بازنشستگی مصوب ۱۳۸۰/۰۵/۲۴

۳. قانون اصلاح برخی از مقررات بیمه و بازنشستگی، ماده ۱۱ مصوب ۱۳۶۹

#### 4. productivity

آزموده شده است تا بتوان با تغییر در روابط و رفتارهای رفاهی به سمت توسعه پایدار حرکت کرد. چنین توسعه‌ای منابع را پاس می‌دارد و ضمن تأمین رفاه نسل حاضر، با جای دادن سازه‌های عدالت و آزادی در ادبیات توسعه، منابع نسل آتی را تأمین می‌کند. در کنار صدها موسسه و نهاد مردمی که به واسطه تمایلات ملی، دینی و اخلاقی اقدام به فعالیت در عرصه حمایت‌های اجتماعی می‌کنند از سال ۱۳۰۱ با شکل‌گیری سازمانهای بیمه‌ای نوین پای دولت نیز به این میدان باز شد (طالب، ۱۳۶۶) ایران امروز با بیش از ۵۰ سال سابقه برنامه‌ریزی و بیش از ۸۰ سال اقدامات مدرن تأمین اجتماعی دارای قوانین و مقررات و دستگاههای متعدد حمایتی، بیمه و امدادی است. سازمانهای بزرگی چون تأمین اجتماعی، خدمات درمانی، صندوق بازنشستگی کشوری و نیروهای مسلح، پانزده صندوق بازنشستگی دیگر، بهزیستی، کمیته امداد، بنیاد شهید و امور ایثارگران، سازمان مدیریت بحران و هلال احمر در حال فعالیت هستند. اگر جمع کل افراد تحت پوشش این نهادها در هر سه قلمرو رفاهی (امداد، بیمه، حمایت) محاسبه گردد، از تعداد جمعیت کل کشور فراتر می‌رود. این در حالی است که فشار کثیری از جامعه نه تنها تحت پوشش هیچ نوع بیمه‌ای نیستند بلکه آتیه و آینده آنها نیز در معرض آسیب است. در مقابل برخی دیگر دارای پوششهای چندگانه حمایتی و بیمه هستند. این موضوع خارج از بیمه‌های خاص و تکمیلی است که در حال رشد برای طبقات متوسط و پردرآمد است. همچنین به این مطلب، میزان خط فقر مطلق و نسبی و افراد خارج از پوشش بیمه‌های درمان نیز باید اضافه کرد.

بر اساس گزارش وضعیت فقر و نابرابری درآمدی در ایران که در اسفند ۹۲ توسط وزارت رفاه منتشر شده است، خط فقرشدید شهری سال ۹۱ معادل ۱۳۰ هزار تومان در ماه بوده است که ۰٫۸۷ درصد خانوارها زیر خط فقر واقع شده‌اند.

خط فقر شدید روستایی در همان سال نیز معادل ۱۱۵ هزار تومان بوده است که طبق آن ۴/۷ درصد از خانوارهای روستایی زیر آن قرار گرفته‌اند. بر اساس این گزارش ۳۳ درصد خانوارهای شهری و ۴۰ درصد خانوارهای روستایی نیز زیر خط فقر مطلق قرار دارند (وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ۱۳۹۲). بنابراین شرایط فعلی و اقدامات دستگاههای رفاهی موجود در کشور که بحران خاصی نیز جریان ندارد، نشان از عدم توانایی تأمین و پوشش جمعیت ۷۸ میلیونی است. این نظام توانایی کنترل بحرانها و ایجاد تعامل سازمان‌یافته با سایر نهادها و بخشهای کشور را ندارد.

یکی دیگر از چالشهای بنیانی موجود وجود موازی‌کاری و همپوشانیهایی است که منجر به اتلاف منابع و عدم هدف‌مندی حمایت‌های اجتماعی می‌شود. نتیجه این امر سوق دادن تمام منابع و امکانات به یک سو و در مقابل عدم پوشش گسترده و فقدان کارآمدی در سوی دیگر نظام رفاهی است. به‌طور مثال بر اساس ماده ۱۸ قانون ساختار جامع، هرگونه نظارت بر فعالیتهای کمیته امداد توسط وزارت رفاه نیاز به اذن مقام رهبری دارد. در حال حاضر نظارت دستگاههایی مانند بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات، بازرسی دفتر مقام رهبری و مانند آن، توجیهی برای شفافیت عملکرد و اقدامات سازمانی کمیته امداد عنوان می‌شود (فیروزآبادی، ۱۳۸۹) به‌طور کلی مجموعه‌ای از موانع در طول ۳۶ سال گذشته باعث شد تا دولت رفاه معهود قانون اساسی محقق نشود. برخی از این موارد به شرح زیر است:

فقر و نابرابری باقی مانده از رژیم گذشته به‌ویژه در روستاها، وضعیت نامناسب شاخصهای رفاهی کشور در ابتدای انقلاب، فقدان برنامه‌ریزی مدون و آینده‌نگر، جنگ تحمیلی بلندمدت و تلاش برای حفظ کشور، دو برابر شدن جمعیت در

دهه ۶۰ بدون وجود زیرساختها و منابع درآمدی متناظر با آن جمعیت (توفیق، ۱۳۸۲) نظام بیمار اقتصادی، سیاست تعدیل ساختاری و صدمات ناشی از آزادسازی، فقدان گفتمان سیاست‌گذاری مستقل اجتماعی و رفاهی، به حاشیه رانده شدن رفاه اجتماعی در شرایط خاص مثل تحریمها و تحت‌الشعاع بودن رفاه از اقتصاد کمی از آن جمله است.

با تغییرات سازمانی و اداری در طول ۸ سال پس از تصویب قانون نظام جامع نیز تحولات گسترده‌ای رخ داد که نظام رفاهی را متأثر ساخت. آغاز به‌کار دولت نهم با شعار عدالت‌محوری و مهرورزی و در پیش گرفتن برنامه‌های به‌ظاهر رفاهی چون سهام عدالت (که سرانجامی نداشت)، تأسیس صندوق مهر امام رضا (ع)، مسکن مهر، بیمه ایرانیان، انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی؛ انحلال شوراهای عالی، انحلال وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و ادغام با وزارتخانه‌های کار و امور اجتماعی و تعاون، شروع بازنگری اساسی در اجزای رفاهی کشور در قالب طرح تحول اقتصادی (با شعار جراحی بزرگ) و توزیع یارانه‌های نقدی به عموم مردم (که بر خلاف قانون نظام جامع بود) همگی در این راستا تعریف می‌شود. در این سالها نظریه از عملگرایی فاصله گرفت و شکاف عمیقی ایجاد شد. شکاف بین حوزه نظر و عمل در سیاست رفاهی به این معناست که سیاستهای اجتماعی اقتصادی بسته به شرایط حال کشور و بدون پشتوانه نظری و پژوهشی کافی اتخاذ و اجرا شده است. مانند ادغام سه وزارت خانه اجتماعی رفاهی این عملگرایی بدون نظریه راه به پوپولیسم اقتصادی برد که عدالت اجتماعی را در سطح عدالت توزیعی تقلیل می‌دهد.

بنابراین می‌توان نتیجه‌گیری کرد که مفهوم سیاست اجتماعی مستقل ناشناخته است چرا که با این سیر تحول هیچگاه سیاست اجتماعی بدون برای انجام

برنامه‌های اجتماعی تدوین نشد. در یک کلام می‌توان گفت؛ گفتمان سیاست اجتماعی در کشور وجود ندارد. در واقع در چند دهه گذشته سیاست اجتماعی نداشته‌ایم و شرایط سیاسی اقتصادی اجتماعی منجر به حفظ دامنه نابرابری شده است. در این راستا پیوند بین قدرت و ثروت و سیاستهای همسو با منافع ثروتمندان به این موضوع دامن زده است، چنانکه علی‌رغم افزایش درآمد هیچ‌گونه بهبود قابل توجهی در زندگی و کیفیت زندگی مردم دیده نمی‌شود. زمانی که نهادهای حامی توسعه در جامعه به وظایف خود عمل نمی‌کنند نهادهای ضد توسعه همچون فساد اداری حضور محسوس و وافی دارند.

علاوه بر این، چندپاره بودن ساختار و تشکیلات نظام تأمین اجتماعی (در حوزه‌های مختلف بیمه‌ای و حمایتی) موجب چندگانگی در بسته‌های خدماتی و شرایط و روشهای خدمت‌رسانی شده است که احساس تبعیض را در اذهان بخشی از جامعه دامن می‌زند. ساختار چند پاره و نامنسجم موجب می‌شود که همواره بخشی از جامعه به دلیل شرایط ناگوار اقتصادی یا اجتماعی از دید همه بخشهای حمایتی دور بماند (خلاً پوشش) و بخش دیگری به دلیل تمکن یا دسترسی به مراکز تصمیم‌گیری بتواند از حمایتهای مکرر نظام تأمین اجتماعی برخوردار شود (همپوشانی).

درباره برنامه‌های توسعه نیز می‌توان گفت خصلت کوتاه مدت جامعه ایران برنامه‌های بلند مدت و میان مدت را بر نمی‌تابد. چنین است که عمده برنامه‌های ۵ ساله محقق نمی‌شود و تبدیل به زینت‌المجالس می‌شود. هرچند قوانین و مقررات زیادی در کشور وجود دارد اما اجرا نشده و گره‌ای از مشکلات باز نمی‌کند. در برنامه پنجم توسعه نیز به‌طور کلی قبل از طرح برنامه ظرفیت قانونی لازم برای اجرای سیاستهای ابلاغ شده در بخش تأمین اجتماعی تا حدود



زیادی وجود داشته است، اما وجود برخی تنگناها و نارساییهای قانونی، دستیابی به اهداف مورد نظر این سیاستها را دشوار می‌سازد. در اغلب موارد نظام جامع تأمین اجتماعی به جای فقدان قانون، با تعدد و تنوع قوانین مواجه است که خود این موضوع موجب فقدان وحدت رویه و ناکارآمدی قوانین شده است. همانطور که اشاره شد تجربه قبل و بعد از انقلاب اسلامی نشان می‌دهد اصلاحات ساختاری نظیر ساماندهی شرح وظیفه‌ای یا ادغامها و انحلالها به تنهایی نمی‌توانند از میزان موازی کاریها و ناهماهنگیها که موجب اتلاف سرمایه‌ها و منابع ملی می‌شود، جلوگیری نمایند. ضمن اینکه الزام نهادها به تصمیمات فراسازمانی مقاومت‌هایی را ایجاد می‌کند که به مراتب برای تضمین موفقیت هر گونه طرحی پیامدهای خطرناکتری دارد.

در سطوح اجرایی و کاربردی برنامه‌ها، هنوز اصل چهار ترومن و توسعه فیزیکی و عمرانی برنگرش حاکمیتی غلبه دارد و باعث عدم نهادینه شدن نگرش اجتماعی شده است. به نوعی می‌توان گفت نگرش توسعه انسان‌محور وجود نداشته است. در کشور ما سیاست اجتماعی از سیاست اقتصادی اثر می‌پذیرد چنانچه تورم و کارکردهای کاهش ارزش پولی لطمه شدیدی به تأمین اجتماعی زده است. همچنین از معایب ساختاری و ریشه‌ای نظام رفاهی ایران فقدان ساختار ایجاد کننده بانک اطلاعاتی شفاف و کاربردی است. از منظر بوروکراسی نیز، عریض و طویل شدن سیستم و گردش مالی تأمین اجتماعی، منجر به پیچیدگی دیوان اداری و ناکارآمدی شده است به‌ویژه آنکه وجود منافع کلان مادی برای این امر اثر می‌گذارد.

تعدد نهادهای اجرایی که بودجه کلانی از دولت را به خود اختصاص می‌دهند و در عین حال توان پوشش حداکثری را ندارند. موازی کاری سازمانی و فعالیتهای

تکراری در کنار ساختارهای ناکارآمد سنتی و کارشناسی ضعیف (عاملیها) منجر به پراکندگی گسترده در عرصه رفاهی کشور شده است. فقدان مسئولیت روشن و مستقیم بر رفاه کشور و فقدان شفافیت نظارت دولت بر بخش رفاهی مشهود است. چنین ساختاری نیازمند اصلاح است اما ایجاد منفعتهای 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 غیررسمی 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.

در نهایت می‌توان گفت هرچند «قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی محصول رشد یافتگی جامعه ایران در طی مسیری پیوسته و وابسته است» اما مجموعه عوامل فوق باعث ناکارآمدی نظام رفاهی ایران شده است. این مسائل در صورت عدم رفع قطعاً در ادامه دهه ۹۰ نیز وجود خواهد داشت.

- اسماعیلی، ب. (۱۳۷۸). سازمانهای غیررسمی و تأثیر آن بر مدیریت سازمانهای رسمی. *نشریه فرهنگ و تعاون*، ۱۵، ۲۹-۳۳.
- ایروان اصل، م. و همکاران (۱۳۸۸). *نظام رفاه اجتماعی در جهان (مطالعه تطبیقی)*. تهران: مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی.
- ایوانز، پ. (۱۳۸۲). *توسعه یا چپاول: نقش دولت در تحول صنعتی* (ترجمه ع. زندباف و ع. مخبر). تهران: نشر طرح نو.
- بازیار، م. (۱۳۸۱). *نقدی بر لایحه نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی*. مجلس و پژوهش، ۸ (۳۳)، ۳۷۵-۳۵۳.
- پناهی، ب. (۱۳۸۱). فرایند پژوهش و تدوین پیش نویس ماده واحده نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی. *فصلنامه رفاه اجتماعی*، ۱ (۴)، ۸۰-۶۳.
- پناهی، ب. (۱۳۸۴). *کارکردهای تأمین اجتماعی در ایران: ضرورت‌های برپایی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی*. تهران: موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- دفتر مطالعات اجتماعی (۱۳۸۸). ارزیابی چگونگی اجرای قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی. تهران: مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی.
- راحلی، ح. و شکوری، ع. (۱۳۸۷). بررسی زمینه‌های حاکمیتی جهاد سازندگی و نقش این زمینه‌ها در دستاوردهای آن از تشکیل تا ادغام (۱۳۵۸ تا ۱۳۸۰). *نشریه جغرافیا و برنامه‌ریزی* (دانشگاه تبریز)، ۱۳ (۲۶)، ۹۵-۱۱۶.
- راغفر، ح. (۱۳۹۱). *گزارش فقر و نابرابری: گزارش وضعیت اجتماعی ایران طی سالهای ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۹*. تهران: موسسه رحمان.
- رحمان سرشت، ح. (۱۳۷۷). مروری بر نظریه نهادینگی ساختار سازمان سلزنیک. *فصلنامه مدیریت دولتی*، ۴۰، ۱-۱۶.
- رفیعی، ح. (۱۳۷۹). دیدمانهای رفاه اجتماعی. *فصلنامه رفاه اجتماعی*، ۲ (۵)، ۳۵-۵۶.
- زاهدی اصل، م. (۱۳۸۱). *مبانی رفاه اجتماعی*. تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی.
- سازمان بهزیستی کشور (۱۳۸۱). نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی: دیدگاه سازمان بهزیستی؛ سوالات و پاسخها، مجلس و راهبرد، فصل بهار، شماره ۳۳، صفحات ۲۲۳ تا ۲۵۴.
- ستاری فر، م. (۱۳۸۱). طرح برپایی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور. *فصلنامه برنامه و بودجه*، ۷ (۲)، ۳-۳۱.
- سعیدی، ع. ا. (۱۳۸۷). چالشها و فرصتهای فراروی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در ایران. *کتاب ماه علوم اجتماعی*، سال یازدهم، شماره ۱ (پیاپی ۱۰۹)، صفحات ۹۰ تا ۱۰۱.

- عزیزی مهر، خ. (۱۳۸۹). *دولت و سیاستهای رفاهی در ایران معاصر*. پایان نامه منتشر نشده. دانشگاه تهران، تهران.
- غفاری، غ. ر. و امید، ر. (۱۳۸۸). *کیفیت زندگی: شاخص توسعه اجتماعی*. تهران: شیرازه.
- فیروز آبادی، س. ا. (۱۳۸۹). موازی کاری و ناهماهنگی در نظام رفاهی ایران. *کتاب ماه علوم اجتماعی*، ۳۴، ۱۰۰-۱۰۷.
- قلی پور، آ. (۱۳۸۵). *جامعه‌شناسی سازمانها: رویکرد جامعه‌شناختی به سازمان و مدیریت*. تهران: انتشارات سمت.
- کردونی، ر. و فاضلی، ن. ا. (۱۳۸۸). تحلیل برخی گفتمانهای رفاهی در دوران اصلاحات. *فصلنامه رفاه اجتماعی*، ۹ (۳۲)، ۳۷-۶۶.
- ماکارو، د. (۱۳۷۸). *رفاه اجتماعی (ساختار و عملکرد)* (ترجمه م. ت. جغتایی و ف. همتی). تهران: انتشارات دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی.
- مدنی قهفرخی، س. (۱۳۸۱). مبانی اختلافی در طراحی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی. *فصلنامه رفاه اجتماعی*، ۱ (۴)، ۴۵-۶۲.
- مدنی، س. (۱۳۷۹). *به سوی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی*. تهران: انتشارات دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی.
- مدنی، س. و شیانی، م. (۱۳۸۱). *یافته‌های آماری نظرخواهی از کارشناسان، مدیران و صاحب‌نظران منتخب در چارچوب مباحث نظری و ساختاری نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی*. تهران: مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی.
- مردوخ روحانی، ا. (۱۳۹۱). بررسی الگوی رفاهی در ایران و جهان. *فصلنامه برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی*، ویژه نامه نخستین همایش علمی رفاه اجتماعی ایران.
- مسعودی اصل، م. و همکاران (۱۳۸۸). نظام رفاه اجتماعی در جهان (مطالعه تطبیقی). تهران: مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی.
- میجلی، ج. (۱۳۷۸). رفاه اجتماعی در جهان، ترجمه محمدتقی جغتایی، تهران: انتشارات دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی، چاپ اول.
- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (۱۳۹۲). *وضعیت فقر و نابرابری در ایران در دوره ۸ ساله ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۱*. معاونت رفاه اجتماعی.
- موسوی، م. ط. و محمدی، م. ع. (۱۳۸۸). *مفاهیم و نظریه‌های رفاه اجتماعی*. تهران: دانژه.
- Farazmand, A. (1989). *The state, bureaucracy, and revolution in modern Iran: Agrarian reform and regime politics*. New York: Praeger.

- Farmer, D. H. (1995). *The language of public administration: Bureaucracy, modernity, and post-modernity*. Tualoosa, AL: University of Alabama Press.
- Gough, I. (2000). *WELFARE REGIMES IN EAST ASIA AND EUROPE*. Parallel session to the Annual World Bank Conference on Development Economics Europe 2000 Paris, 27 June.
- Michels, R. (1952). *Conservative basis of organization*. In: R. K. Merton et al. (Eds.). *Bureaucracy*. London: Collier-Macmillan Limited.
- Skocpol, Th. & Amenta, E. (1986). States and Social Policies. *Annu. Rev. Sociol.* 1986.12:131-157. *Downloaded from arjournals.annualreviews.org* by University of California - Irvine on 07/22/08
- Wood, G. & Gough, I. (2006). A Comparative Welfare Regime Approach to Global Social Policy. *Wprld Development*, 34, 10.