

# تعارض نهادی و شکست سیاست‌گذاری

رضا امید<sup>۱</sup>

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۳/۱۵ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۶/۱۶

## چکیده

قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی از سوی طراحان آن به‌عنوان قانون اساسی حوزه رفاه اجتماعی معرفی می‌شود؛ قانونی تأسیسی که روند طراحی تا تصویب آن حدود ۶ سال به درازا کشید. این قانون در راستای اجرای اصل ۲۹ام و بندهای ۲ و ۴ اصل ۲۱ام قانون اساسی و با هدف انسجام‌بخشی و انتظام‌دهی به سیاست‌های رفاهی در جهت توسعه عدالت اجتماعی و حمایت از همه افراد کشور در برابر رویدادهای اجتماعی، طبیعی و پیامدهای آن طراحی شد. هماهنگی سیاست‌های اجتماعی در حوزه‌های آموزش، اشتغال، مسکن، سلامت و سایر حوزه‌های مرتبط با تأمین اجتماعی، تنظیم کلان بودجه عمومی دولت در قلمروهای بیمه‌ای، امدادی و حمایتی، مدیریت منابع یارانه‌های اجتماعی، بررسی و ارزیابی مستمر برنامه‌های حوزه رفاه و تأمین اجتماعی، تشکیل پایگاه جامع اطلاعاتی و بررسی و اصلاح اساسنامه کلیه دستگاه‌های اجرایی، صندوق‌ها و نهادهای دولتی و عمومی فعال در قلمروهای بیمه‌ای، حمایتی و امدادی از مهم‌ترین مأموریت‌های این قانون بوده است. پرسش مقاله این است که چرا این قانون در اجرا با چالش‌های اساسی مواجه شد و حتی دستاوردهای اولیه آن یک‌به‌یک از دست رفت؟

برای پاسخ به این پرسش از رویکرد تحلیلی تفسیری انتقادی استفاده شده است و داده‌های موردنیاز از طریق مطالعات اسنادی و انجام ۳۸ مصاحبه نیمه‌ساخت‌یافته گردآوری و با به‌کارگیری تکنیک‌های کدگذاری تحلیل شده است.

براساس یافته‌های پژوهش، انواعی از تعارض‌های پارادایمی و ساختاری در نهادینه نشدن این قانون و به‌حاشیه‌رفتن آن نقش داشته‌اند؛ تعارض‌هایی که بعضاً در فرایند طراحی و تصویب هم نمود داشته‌اند و در دوره اجرا به قفل‌شدگی قانون انجامیده‌اند.

**واژگان کلیدی:** تعارض ساختاری، تعارض منفعتی، تعارض پارادایمی، شبکه سیاست‌گذاری، شکست سیاست‌گذاری.

## مقدمه و بیان مسئله

منشأ سیاست‌گذاری، چالش‌ها و پرسش‌هایی است که جامعه با آن مواجه است و طی روندها و فرایندهایی به مسئله نظام سیاسی و سیاست‌گذاری تبدیل می‌شود. آنگونه که کینگدان<sup>۱</sup> (۲۰۱۱) استدلال می‌کند، پنجره سیاست‌گذاری<sup>۲</sup> زمانی باز می‌شود که جریان مسئله<sup>۳</sup> با دو جریان سیاست‌گذاری<sup>۴</sup> و سیاسی<sup>۵</sup> منطبق شود. جریان مسئله به مسائلی دلالت دارد که به‌طور بالقوه نیازمند توجه‌اند. جریان سیاست‌گذاری به راه‌حل‌های بالقوه‌ای دلالت دارد که از سوی سیاست‌گذاران و متخصصان مطرح می‌شود. جریان سیاسی به ساحت سیاسی و واکنش‌های نظام حکمرانی مربوط است. در ابتدای سال ۷۷، بحث طراحی ساختار سازمانی نظام تأمین اجتماعی مطرح، و در ماده ۴۰ قانون برنامه سوم توسعه نیز بر آن تأکید شد. اما همان‌طور که امیدی (۱۳۹۸) نشان داده، به‌رغم مهلت ۶ ماهه تعیین‌شده در قانون برنامه برای طراحی این ساختار، به‌دلیل انوعی از تعارض‌های پارادایمی و ساختاری تا اواسط سال ۸۰ اقدام مؤثری در این راستا صورت نگرفت. یکی از تعارض‌ها ناشی از برداشتی بود که از «ساختار سازمانی تأمین اجتماعی» وجود داشت. طیفی که نگاه حداقلی داشتند این عبارت را محدود به اصلاح سازمانی نظام بیمه‌ای می‌دانستند و طیفی دیگر باتوجه به تحلیل و تفسیرهایی که از وضعیت فقر و مسائل اجتماعی داشتند، این عبارت را به کل نظام رفاه اجتماعی تعمیم می‌دادند. بنابر مطالعات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۷۹) در سال ۱۳۷۷، ۱۴٫۶ درصد جمعیت شهری و ۱۶٫۷۸ درصد جمعیت روستایی و به‌طورکلی، ۱۵٫۴۸ درصد جمعیت کشور زیر خط فقر مطلق قرار داشته‌اند. براساس همین مطالعات که در پیوست لایحه فقرزدایی بر آن تأکید شده، شکاف فقر نیز در اواخر دهه ۱۳۷۰ روبه‌افزایش بوده و در مناطق شهری و روستایی سالانه به‌طور میانگین، ۱۶ درصد افزایش داشته است. همچنین طی سال‌های ۱۳۶۹ تا ۱۳۷۶ افزایش قیمت‌ها ۵۲٫۲ درصد بیش از افزایش دستمزد کارگران بوده و نیروی کار طی این دوره بخش زیادی از قدرت خریدش را از دست داده است. در سطح اجتماعی، براساس پیمایش‌هایی نظیر موج اول پیمایش

---

1. Kingdon

2. policy window

3. problem stream

4. policy stream

5. political stream

ملی ارزش‌ها و نگرش‌های ایرانیان، بیکاری، گرانی و اعتیاد به ترتیب با ۹۳،۵، ۹۳،۲ و ۸۳،۹ درصد اصلی‌ترین مسائل اجتماعی از نظر مردم بوده‌اند (وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۸۱). در موج دوم نیز همین سه مسئله به ترتیب با ۹۶، ۹۵،۷ و ۹۲ درصد حتی ضریب اهمیت بالاتری یافته‌اند (وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۸۲). اما با وجود این، بنا به اظهار صاحب‌نظران مختلف در مصاحبه‌های پژوهش، نظام سیاسی متوجه وخامت وضعیت اجتماعی نبود و چه بسا این موضوع در شکاف و منازعه غالب آن دوره میان جریان‌های سیاسی (شکاف اصلاح‌طلب-اصول‌گرا) نادیده گرفته می‌شد. مدنی در این باره می‌گوید: «وقتی بحث برنامه سوم شروع شد، به دلیل فضای نسبتاً دموکراتیکی که در محیط‌های کارشناسی، ناشی از انتخابات خرداد ۷۶ ایجاد شده بود، در سطوح کارشناسی به‌طور آزاد و خیلی راحت، راجع به تحولات اجتماعی صحبت شد. هم به‌لحاظ فقر و نابرابری و هم از جهت مشکلات اجتماعی به شکل‌های مختلفی وضعیت نگران‌کننده بود» (مدنی، ۱۳۸۳: ۱۲).

در کنار این مسائل، از منظر بروکراتیک نیز اهمیت طراحی ساختار نظام جامع تأمین اجتماعی مدنظر قرار گرفت، تاجایی که طراحی آن محصول بلوغ فکری و اجرایی دولت‌ها در دوره‌ای ۵۰ ساله دانسته می‌شود. شریف‌زادگان، اولین وزیر رفاه اجتماعی، در این زمینه می‌گوید: «تصور بر این است که در سازمان برنامه در سال‌های دهه ۶۰ یک پراکندگی وجود داشت. آن زمان گفته می‌شد مسائلی که مربوط به حوزه اجتماعی و حمایت‌های اجتماعی است انسجام لازم را ندارد، مدیریت متمرکز ندارد... بعد از جنگ این [مسئله] جدی‌تر شد، به‌خصوص در زمانی که بدیل‌هایی هم داشت... یکبار به‌توجه شدند ما ۳۰ درصد از بودجه کشور را برای امور اجتماعی هزینه می‌کنیم... به این فکر افتادند که قانونی تدوین شود؛ قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی» (شریف‌زادگان، ۱۳۹۲ الف).

در فاصله سال‌های ۸۰-۱۳۵۵ سهم امور اجتماعی از بودجه عمومی دولت از حدود ۱۹،۴ درصد به ۴۶،۳ درصد رسیده است. همچنین سهم امور رفاه و تأمین اجتماعی از بودجه عمومی دولت طی سال‌های ۷۹-۱۳۵۷ از حدود ۶،۹۷ درصد به بیش از ۱۷ درصد افزایش یافته است. بر این اساس، بحث ناکارآمدی نظام تأمین اجتماعی مطرح می‌شود. عظیمی (۱۳۸۱) در گفت‌وگویی با هفته‌نامه «برنامه» عامل اصلی توجه به تدوین نظام جامع را این‌گونه توضیح

می‌دهد: «نظام تأمین اجتماعی ایران تحت نفوذ و تأثیر نیروهای مختلف بدون اینکه از ابتدا به صورت یک نظام سنجیده وارد عمل شده باشد به شکل مجزا و شاخه‌وار از گوشه‌های مختلف نشو و نما یافت... این خدمات به شکل بسیار متنوع و در سازمان‌های بسیار متفاوتی انجام می‌شود که این سازمان‌ها تحت پوشش مقررات و ضوابط یک مرکز نیستند... موازی‌کاری‌ها و دوباره‌کاری‌های زیادی انجام می‌شود... بحث این است که در شرایطی چنین پیچیده باید نوعی نظام به این مجموعه حاکم کرد. لذا نظام جامع می‌تواند جایگاه هر کدام از سازمان‌ها و خدمات را مشخص کرده و امور موازی را اصلاح کند» (عظیمی، ۱۳۸۱: ۸).

تقریباً در تمام منابع کتبی و شفاهی بررسی‌شده در این پژوهش، مسئله ناکارآمدی بروکراسی رفاه در ایران بسیار برجسته است. ستاری‌فر، رییس وقت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و پیگیری‌کننده اصلی تدوین نظام جامع در دولت، به مسائلی نظیر موازی‌کاری و تداخل وظایف در حوزه حمایتی و امدادی به دلیل تعدد دستگاه‌های این حوزه، کارایی پایین منابع، نبودن سیاست‌گذار واحد و نبودن پاسخگو اشاره می‌کند و از جمله اظهار می‌کند «در بودجه سال ۸۲ از حدود ۳۰۰۰ پیشنهادی که خود شما [نمایندگان مجلس] برای لایحه بودجه داشتید، ۱۹۲۰ مورد آن مربوط به قلمرو تأمین اجتماعی بود که کسی را نداشتیم پاسخگو باشد» (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰).<sup>۱</sup>

ناکارآمدی منابع، تضاد منافع میان دستگاه‌ها، هم‌پوشانی بدون تعامل مؤثر بین دستگاه‌ها، فراگیری و جامعیت تأمین اجتماعی، ارزیابی سیاست‌ها، ناهماهنگی میان مقوله‌های مختلف سیاست‌گذاری اجتماعی و پاسخگویی از چالش‌هایی است که مطرح شده و مهم‌ترین عامل در بروز این چالش‌ها، نامتمرکز بودن سیاست‌گذاری در حوزه اجتماعی معرفی شده است. وهابی، رییس کمیسیون مشترک بررسی نظام جامع در مجلس ششم شورای اسلامی، نیز عامل ایجاد نظام جامع را این‌گونه شرح می‌دهد: «سازمان‌های متعددی در تلاش هستند اما نارضایتی روزبه‌روز افزایش پیدا می‌کند، بین سازمان‌های مختلف تداخل گسترده‌ای وجود دارد، منابع و مصارفی که در این زمینه می‌آید و مصرف می‌شود کارایی گسترده‌ای ندارد و معمولاً مشکل ایجاد می‌کند.

<sup>۱</sup> مجلس شورای اسلامی، دوره ۶، جلسه ۳۷۸

چارچوب منسجمی برای سیاست‌گذاری‌های کلان و راهبردی در سطح کشور وجود ندارد، برخی از نهادهای اصلی برای ایجاد انسجام وجود ندارد.» (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰).<sup>۱</sup>

فهمی که از مجموع این چالش‌ها در نظام سیاست‌گذاری شکل گرفته بود، موجب شد تا طی فرایندی شش‌ساله و پس از فراز و فرودهای بسیار، درنهایت قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در راستای انتظام‌بخشی به سیاست‌گذاری‌های رفاهی تصویب شود. تعارض‌های سطح طراحی و تصویب قانون در مقاله «تحلیل تعارض در سیاست‌گذاری اجتماعی: بررسی فرایند تدوین قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی» بررسی شده است. این قانون به‌رغم اهمیت آن در ارتقای سطح کارایی و مشروعیت‌بخشی به نظام سیاسی، در اجرا با چالش‌های اساسی روبه‌رو شد و ساختارهای تأسیسی آن به‌تدریج منحل یا ادغام شدند. ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی براساس سه قلمرو امدادی، حمایتی و بیمه‌ای تعریف شده است. در زمان تصویب با ایراد شورای نگهبان، مهم‌ترین دستگاه حمایتی (کمیته امداد) از شمول قانون خارج شد. در سال ۱۳۸۶ نیز با تصویب قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، قلمرو امدادی از نظام جامع منفک شد. درحالی‌که مدیریت منابع یارانه‌های اجتماعی به وزارت رفاه و تأمین اجتماعی محول شده، اما سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها در سال ۱۳۸۹، تأسیس و سپس ذیل سازمان برنامه و بودجه قرار گرفت. همچنین به‌موجب مصوبه شورای عالی اداری در سال ۱۳۸۶، وظایف شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی به شورای عالی مدیریت و برنامه‌ریزی اقتصادی واگذار شد. درنهایت، وزارت رفاه نیز در تیرماه ۱۳۹۰، به‌همراه وزارت تعاون در وزارت کار و امور اجتماعی ادغام شد.

اعرابی (۱۳۸۱) در جریان طراحی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به مسئله ناهماهنگی در این حوزه می‌پردازد اما این ناهماهنگی در سطح سازمانی و مسائلی نظیر موازی‌کاری و تداخل وظایف بین دستگاه‌ها محدود می‌ماند و به دلایل این نارسایی‌ها نمی‌پردازد. مبلغ (۱۳۹۵) نیز در تحلیل سیاست‌گذاری اجتماعی در ایران، عواملی نظیر ضعف قوانین، بروکراسی ناکارآمد، تقسیم کار نابسامان و فقدان گفتمان رفاهی را در ناهماهنگی‌های این حوزه مؤثر می‌داند. اما تقریباً از اوایل دهه ۱۳۸۰، سعیدی (۱۳۸۶ و ۱۳۸۷) در کارهای مختلفی، مهم‌ترین چالش پیش روی نظام

<sup>۱</sup> مجلس شورای اسلامی، دوره ۶، جلسه ۳۷۲

رفاهی جامع در ایران را نبودن گفتمان سیاست‌گذاری اجتماعی به‌ویژه در ساحت روشنفکری و اندیشه‌ورزی می‌داند. وی (۱۳۸۶) مصداق‌های این ضعف گفتمانی را در عدم حساسیت نخبگان سیاسی و اجتماعی نسبت به مسائل حوزه‌هایی نظیر آموزش، بهداشت و درمان و مسکن و همچنین نبودن رشته‌ی متناسب دانشگاهی برای دامن‌زدن به چنین گفتمانی می‌داند. نتیجه‌ی چنین وضعیتی عدم شکل‌گیری برنامه‌ی منسجم سیاست‌گذاری اجتماعی برآمده از ارزش‌های مورد توافق بین دولت و نخبگان اجتماعی است. سعیدی در کار دیگری (۱۳۸۷) بر نوعی نخواستندگی و نیندیشیدگی نخبگان اجتماعی و سیاسی نسبت به این حوزه تأکید می‌کند و توضیح می‌دهد که این وضعیت موجب شده تا بحث از حقوق اجتماعی دربرگیرندگی نداشته باشد؛ گویی از موضوعاتی حاشیه‌ای و بی‌ارزش سخن گفته می‌شود. امیدی (۱۳۹۳) نیز در مطالعه‌ای چالش‌های نهادینه‌نشدن ساختار نظام جامع را براساس سه دسته متغیر زمینه‌ای، ماهیتی و ساختاری بررسی کرده و مصداق‌هایی از ضعف گفتمان سیاست‌گذاری را نشان داده و سعی کرده به الگوی غالب رفاهی در ایران نیز توجه کند. درواقع، امیدی نشان می‌دهد که برخلاف نظر سعیدی (۱۳۸۶) و (۱۳۸۷)، ما بیش از آنکه با فقدان گفتمان سیاست‌گذاری اجتماعی مواجه باشیم، با گفتمانی مبتنی بر پارادایم پسماندی<sup>۱</sup> نسبت به سیاست‌گذاری اجتماعی مواجه‌ایم که در توافق بین رویکرد غالب اقتصادی و همسویی طیف گسترده‌ای از نخبگان و فعالان سیاسی شکل گرفته است و دولت‌های مختلف پس از جنگ نیز با آن همسو بوده‌اند. هم‌زمانی خاتمه‌ی جنگ با غلبه‌ی الگوی همگرایی اقتصادی مبتنی بر تعدیل اقتصادی و جهانی‌شدن اقتصاد موجب شد تا جریان‌های سیاسی و اقتصادی که در دوران جنگ نیز برای پیشبرد چنین سیاست‌هایی در تلاش بودند و دولت وقت را تحت فشار می‌گذاشتند، دست بالا را در سیاست‌گذاری و در نهادهایی نظیر سازمان برنامه و بودجه پیدا کنند و سیاست‌های تعدیل اقتصادی را پیش ببرند. این مسئله در کارهای روزخوش (۱۳۹۵) و باقری (۱۳۹۶) نیز نشان داده شده است. همانگونه که سعیدی (۱۳۸۶) تأکید می‌کند، در گفتمان غالب موجود، نگاه جبرانی به سیاست‌گذاری اجتماعی وجود دارد و این سیاست‌ها برای جبران پیامدهای منفی ناشی از سیاست‌های اقتصادی و توسعه‌ای (در معنای تقلیل‌یافته به رشد اقتصادی) نگریسته می‌شوند. به‌عبارتی، همانگونه که غفاری و امیدی

---

<sup>۱</sup>. Residual

(۱۳۸۷) نشان داده، تقریباً در تمام برنامه‌های عمران و توسعه قبل و بعد از انقلاب، رشد اقتصادی با فرض سرریز<sup>۱</sup> دستاورهای آن به سایر حوزه‌ها محوریت داشته است. این رویکردی کاملاً پسماندی و حداقلی نسبت به حوزه سیاست‌گذاری اجتماعی است. تعارض این رویکرد غالب با رویکرد بدیل آن، که البته در همسویی با دیدگاه سعیدی (۱۳۸۶ و ۱۳۸۷) می‌توان پذیرفت که نتوانسته در موقعیت بدیل قرار بگیرد، موجب شده تا محتوای قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی نیز با تناقض‌هایی همراه باشد. امیدی (۱۳۹۸) در پژوهشی براساس مصاحبه، با دست‌اندرکاران طراحی قانون و بررسی مذاکرات مجلس شورای اسلامی به تحلیل تعارض‌های موجود در فرایند طراحی و تصویب قانون ساختار پرداخته و سعی کرده تأثیر تعارض‌های مختلف را بر فرایند و محتوای قانون و تعلیق‌های موجود در آن توضیح دهد. او در این پژوهش، درعین حال که مسئله تعارض را تالی ضعیف‌گفتمان بدیل می‌داند اما تلاش کرده نشان دهد که تعارض‌های ساختاری دیگری نیز وجود دارد. در پژوهش حاضر با تمرکز بیشتر بر دوره اجرای قانون و مصاحبه با مجریان آن، با تمرکز بیشتری بر مناسبات قدرت، تعارض‌های پارادایمی و ساختاری نظام جامع و تعلیق‌های موجود در آن بررسی شده است. نویسنده در پی آن نیست که مسئله ضعیف‌گفتمانی را نادیده بگیرد، بلکه تلاش دارد وجوه جزئی‌تری از آن را در ساحت اجرای قانون نشان دهد اما قائل به این است که حتی در حوزه‌هایی که گفتمان غالب وجود دارد، انواعی از تعارض‌ها می‌تواند به شکست سیاست‌گذاری منجر شود. هیلیر (۱۳۸۸):

(۳۱۱) سیاست‌گذاری بدون تعارض را لغزان می‌داند و به راه رفتن روی سطح یخ تشبیه می‌کند؛ بدین معنای تعارض جزئی از مسائل سیاست‌گذاری است و کارکردهایی هم دارد. اما تعارض ازجایی پرابلماتیک می‌شود که به استمرار ضدیت‌ها و تضادها و انسداد سیاست‌گذاری، یا شکل‌گیری اجماعی بسیار ناچیز و بی‌معنا منتهی می‌شود. در چنین موقعیتی، حتی وجود یک گفتمان غالب و یکدست الزاماً نمی‌تواند به مدیریت تعارض‌ها کمک کند.

### رویکرد نظری

نظام رفاه و تأمین اجتماعی بر «مجموعه‌ای از ارزش‌ها، اهداف جمعی، نهادها و سیاست‌هایی دلالت دارد که در چارچوبی منسجم و مشخص ترکیب شده و نوع واکنش‌های سیاسی به

---

<sup>۱</sup>. Trickle down

تغییرات را شکل می‌دهند» (واکر<sup>۱</sup>، ۲۰۰۵: ۱۳). سیاست‌گذاری اجتماعی از یک زاویه، نتیجه اختلال‌های ناشی از تضادهای میان نیروهای اجتماعی و از زاویه دیگر، کنشی برای حل این تضادهاست. از این رو، مشارکت بیشتر ذی‌نفعان و کنشگران در سیاست‌گذاری می‌تواند به کاهش تعارض‌ها در زمینه اهداف و سیاست‌ها بینجامد. به تعبیر هادسون، «رابطه ضعیف دولت با سازمان‌ها و گروه‌های ذی‌نفع در فرایند سیاست‌گذاری می‌تواند به تهی‌شدگی دولت<sup>۲</sup> در دوره اجرای سیاست‌ها منجر شود» (هادسون<sup>۳</sup>، ۱۳۹۱: ۳۶۶-۳۶۵).

از منظر نهادگرایی تطبیقی، گریندل<sup>۴</sup> نشان می‌دهد که چگونه گروه‌های ذی‌نفع حول سیاست‌ها توسعه می‌یابند و در برابر کاهش منافع ناشی از این سیاست‌ها مقاومت می‌کنند. بر این اساس، تغییر سیاست‌ها پیامدهای توزیعی گسترده‌ای دارد. «تضاد، آگاهی گروهی، نهادها، و قدرت از مهم‌ترین مؤلفه‌های این رویکرد هستند... و شکل‌گیری نهادهای جدید می‌تواند به تغییر در مناسبات قدرت بینجامد، تعارض‌های جدیدی را ایجاد کند و انگیزه‌های بازیگران سیاسی را تغییر دهد» (گریندل، ۱۳۸۲: ۶۲۲). مقوله سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی اساساً مقوله‌ای مرتبط با قدرت است و سیاست‌ها نتیجه فرایندهای پیچیده سیاسی، اجتماعی و نهادی هستند.

قدرت بنابه تعریف ویلموت و هاکر<sup>۵</sup> (۲۰۱۳) تا حد زیادی به منابع توزیع شده بین بازیگران، کنترل منابع و مهارت‌های ارتباطی بازیگران بستگی دارد. بلیک‌مور و گریگر<sup>۶</sup> (۲۰۰۷: ۱۳۳) میدان سیاست‌گذاری را به فوتبال سیاسی<sup>۷</sup> تعبیر می‌کنند که بازیگران، به‌ویژه سازمانی و سیاسی فعال، در آن رقابت می‌کنند تا جهت سیاست را به سوی منافع و ایدئولوژی خود سوق دهند. از سوی دیگر، دامنه و چیدمان گروه‌های ذی‌نفع در لایه‌های مختلف سیاست‌گذاری و موقعیت بافت عمومی، که میدان سیاست‌گذاری را احاطه کرده، می‌تواند بر میزان اهمیت یک سیاست یا مجموعه سیاست‌ها برای نیروهای سیاسی تأثیر بگذارد.

میدان سیاست‌گذاری عرصه کنش بازیگران مختلف است؛ بازیگرانی که سطح تقارن دسترسی به قدرت و منابع بر نوع تعامل آنها در میدان تأثیر جدی دارد. «منابع رایج قدرت شامل

1. Walker

2. Hollowing out of the state

3. Hudson

4. Grindle

5. Wilmott and Hocker

6. Blakemore & Griggs

7. political football



کنترل منابع، مهارت‌های ارتباطی، یا تخصص می‌شود» (ویلموت و هاکر، ۲۰۱۳: ۹۲-۹۰). به این منابع می‌توان جایگاه سیاسی و اجتماعی، نحوه حضور در فرایند سیاست‌گذاری، میزان تشکلیابی، و نوع بازی تشکلیها و مواردی از این دست را نیز اضافه کرد. شناسایی ساختارهای سیاسی و اقتصادی در تعارض‌های مدرن و پیچیده امروز، پیوند مهمی با تعریف زمینه و شرایط یک تعارض دارد. اغلب ساختارهای سیاسی و اقتصادی چنان درهم‌تنیده‌اند که فهم یکی بدون در نظر گرفتن دیگری در تحلیل امکان‌پذیر نیست. در چنین حالتی، هیچ راه‌حل صرفاً سیاسی یا صرفاً اقتصادی نمی‌تواند موقعیت را بهبود بخشد. در عوض، باید چگونگی تعامل این دو نظام با یکدیگر و اثر آن بر طرفین درگیر تحلیل شود و در نهایت، یک مداخله دوگانه سیاسی-اقتصادی پیشنهاد شود.

مور<sup>۱</sup> (۲۰۰۳) عامل‌های مولد چنین تعارض‌هایی را ذیل پنج نوع ساختاری، ارزشی، رابطه‌ای، داده‌ای و منفعتی دسته‌بندی می‌کند (جدول شماره ۱). وی تلاش دارد با شکستن تعارض و رمزگشایی از آن، آن را ساده‌سازی کند و عامل‌های مولد را برای شناسایی آسان‌تر هویت تعارض از هم جدا کند. طبق این مدل، تعارض‌های مربوط به ارزش‌ها و تعارض‌های ساختاری معمولاً مربوط به قلمرویی هستند که چانه‌زنی و توافق بر نمی‌دارد و در نتیجه رفع آنها دشوارتر است. تعارض‌های ساختاری با محدودیت‌های زیرساختی مواجه هستند که بازی با آنها سخت است و تعارض‌های ارزشی هم بعضاً با باورها و ایدئولوژی‌های مردم سروکار دارد که عموماً کسی حاضر به مصالحه بر سر آنها نیست.

جدول شماره ۱: عوامل مولد تعارض

مصادق‌ها	عامل
چگونگی شکل‌گیری موقعیت، محدودیت‌های زمانی، قدرت و اختیار نابرابر، عوامل جغرافیایی و محیطی، کنترل و توزیع نابرابر منابع	ساختاری
چالش‌های تطبیقی، معیارهای متفاوت برای ارزیابی ایده‌ها و رفتارها، اهداف اختصاصی، سبک زندگی متفاوت، مذهب یا ایدئولوژی متفاوت	ارزشی [پارادایمی]
محرك‌های قوی، پنداشت‌های نادرست یا کلیشه‌ها، ارتباطات ضعیف و نادرست، تکرار رفتارهای منفی	ارتباطی

<sup>۱</sup>. Moore

جدول شماره ۱: عوامل مولد تعارض

عوامل	مصادق‌ها
منفعتی	منافع ذاتی موجود، منافع فرایندی و رویه‌ای
اطلاعاتی	فقدان اطلاعات و اطلاعات نادرست، تفسیرهای متفاوت از داده‌ها، فرایندهای متفاوت ارزیابی داده‌ها، [انحصار داده‌ها به‌عنوان منبع ایجاد اقتدار]

منبع: مور، ۲۰۰۳

در این مقاله عوامل مختلف مولد تعارض تعارض در فرایند اجرای قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، ذیل مضمون‌های برآمده از تحلیل داده‌ها مورد بحث قرار گرفته‌اند.

### روش تحقیق

این مقاله مبتنی بر رویکرد تحلیل ناعقلانی<sup>۱</sup> است. این رویکرد در بررسی سیاست‌ها به مؤلفه‌هایی نظیر قدرت، سیاست و زمینه‌های سیاست‌گذاری حساس و «در فهم و تمایز میان شیوه‌های سیاست‌گذاری بر روش‌های تفسیری مبتنی است» (نتینگ<sup>۲</sup> و همکاران، ۲۰۰۸: ۲۶) و در تفسیر به برنامه‌ریزان و مشارکت‌کنندگان در سیاست‌گذاری توجه دارد. در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی در ایران، انواعی از سازمان‌ها و نهادهای دولتی، غیردولتی و فرادولتی فعال‌اند که هرکدام ارزش‌ها و هنجارهای متفاوت، خاستگاه‌ها و تکیه‌گاه‌های متفاوت در ساختار سیاسی، اهداف پنهان و منافع نامرئی و هویت سازمانی متفاوت و تثبیت‌شده‌ای دارند. این وضعیت قابلیت رویکرد تحلیل ناعقلانی را روشن‌تر می‌کند.

بیشترین بخش داده‌ها از طریق مصاحبه با ۳۸ نفر از مدیران عالی و میانی و کارشناسان این حوزه گردآوری شده است. مصاحبه‌شوندگان از بدنه سازمانی و اجرایی دستگاه‌های حوزه رفاه اجتماعی (وزارت رفاه و تأمین اجتماعی، سازمان تأمین اجتماعی، سازمان بهزیستی، و کمیته امداد) انتخاب شده‌اند. پژوهشگر با تجربه کارشناسی در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و همچنین ارتباط نزدیک با میدان سیاست‌گذاری رفاه اجتماعی و سازمان‌های آن در سال‌های اخیر، با تدوین انواعی از سیاست‌ها و طرح‌های توسعه‌ای همراه و در این دوره، با مناسبات

<sup>۱</sup>. non-rational analysis

<sup>۲</sup>. Netting

حاکم بر روند سیاست‌گذاری‌ها، تعارض‌های موجود، تفسیرپذیری سیاست‌ها و چالش‌های اجرایی آنها مواجه بوده است.

برای تحلیل داده‌ها نیز از روش تحلیل تماتیک<sup>۱</sup> استفاده شده است. «تحلیل تماتیک روشی است برای تشخیص، تحلیل و بازنمایی مضمون‌های درون داده‌ها. کارایی این روش در سازماندهی و توصیف داده‌هاست. این روش همچنین می‌تواند در زمینه تفسیر جنبه‌های متفاوت موضوع پژوهش مؤثر باشد» (برون و کلارک<sup>۲</sup>، ۲۰۰۶: ۷۹).

### یافته‌ها

براساس داده‌های گردآوری‌شده، مضمون‌های اصلی که به‌عنوان عوامل تأثیرگذار در نهادینه‌شدن قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی دلالت دارند در ادامه توضیح داده می‌شود. این مضمون‌ها بیشتر به دوره اجرای قانون مربوط است اما این بدان معنا نیست که باید میان طراحی و اجرا تمایز قائل شد چراکه بسیاری از موانع اجرایی عملاً برخاسته از تعارض‌ها و چالش‌های دوره طراحی است. به‌عبارتی، سیاست‌گذاری یک کلیت است و تفکیک دوره‌های طراحی و اجرا و ارزیابی بیشتر برای ساده‌سازی فهم این کلیت است. از این رو، در اینجا نیز تأکید بر دوره اجرا، بیشتر از منظر یک تفکیک زمانی است.

### سیاست‌گذاری؛ منازعه در شبکه‌های محدود

یکی از موضوعات مهم در سیاست‌گذاری این است که مسئله اصلی از سوی چه کسانی تعریف می‌شود و سیاست مقتضی برای حل مسئله در چارچوب چه فرایند و در چه دامنه‌ای از ذی‌نفعان طراحی می‌شود. براساس داده‌های پژوهش، در طراحی نظام جامع، هم تعریف مسئله و هم تعیین سیاست در چارچوب بسته‌ای از نخبگان بروکراتیک و در چرخه بسته موقعیت‌های مدیریتی و سیاسی جریان داشته است. تنها دانشگاه فعال در این جریان، دانشگاه علوم بهزیستی بوده که آن هم به نمایندگی از سازمان بهزیستی کشور لایحه پیشنهادی این سازمان را تدوین کرده است. بررسی گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۸۱) درباره یافته‌های نظرسنجی از

---

<sup>۱</sup>. Thematic Analysis

<sup>۲</sup>. Braun and Clarke

صاحب‌نظران نیز نشان می‌دهد که تقریباً تمام افراد نمونه از استادان حوزه مدیریت انتخاب شده‌اند. نوع نگاه به بخش غیردولتی و سازمان‌های مردم‌نهاد نیز ابزاری و تنها به‌عنوان کارگزارانی برای اجرای بخش‌هایی از نظام جامع بوده و مجرای برای مشارکت آنها در سیاست‌گذاری تعریف نشده است. برای مثال، در ماده (۵) قانون ساختار بر همکاری نهادهای مدنی در بازسازی‌های کوتاه‌مدت پس از رویدادهای غیرمترقبه تأکید شده و/یا در ماده (۶) به همکاری آنها در گردآوری کمک‌های مردمی در حوزه تأمین اجتماعی اشاره شده و در برخی بندهای قانون نیز این نهادها معادل بخش خصوصی در نظر گرفته شده‌اند. در دوره اجرا نیز طی سال‌های اخیر، که بحث پنجره واحد خدماتی مطرح شده، نهادهای مدنی به‌عنوان واحدهای اجرایی مدنظر بوده‌اند. از این رو، می‌توان این سیاست را محصول ائتلافی حداقلی میان طیفی از نخبگان بروکراتیک دانست.

باید در نظر داشت که مراجعه به جامعه مدنی و روشنفکری می‌تواند به ایجاد حساسیت و اندیشه‌ورزی در این حوزه کمک کند. در دنیای جدید، مسائل و مشکلات نوپدید جهانی ماهیتی بازتابی یافته‌اند و جوامع با انواعی از مخاطره‌ها و عدم قطعیت‌های تولیدشده مواجه‌اند که حل آنها از طریق راه‌حل‌های صرفاً بروکراتیک ناممکن و/یا بسیار دشوار است. از این منظر، گسترده کردن دامنه ذی‌نفعان در تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری امری ضروری و از الزامات سیاست‌گذاری اجتماعی در دوران جدید است. در وضعیتی که دامنه گسترده‌تری از ذی‌نفعان امکان تشکیل‌یابی و حضور در فرایند سیاست‌گذاری را داشته باشند، به تعبیر پارسونز (۱۳۸۵)، جریان‌های حامی سیاست شکل می‌گیرد که در پیشبرد سیاست تأثیرگذارند. بازار، خانواده، شبکه‌های اجتماعی، سازمان‌های دولتی و اتحادیه‌های صنفی از کنشگران اصلی حوزه سیاست‌گذاری به‌شمار می‌آیند که تقریباً کوچک‌ترین نقشی در این زمینه نداشته‌اند. شاید مورد استثنا در این زمینه، حضور و اعتراض جمعی از کارگران در مجلس بوده؛ اعتراضی که به دلیل نگرانی آنها نسبت به تسلط دولت بر منابع مالی صندوق تأمین اجتماعی انجام شده است.

تعارض‌های مختلف در روند طراحی و تدوین قانون نیز در درون هسته مرکزی سیاست‌گذاری (دولت و مجلس) جریان داشت و در سطح رسانه، دانشگاه، ساحت روشنفکری، و حتی در میان مناقشه‌های جریان‌های سیاسی، هیچ بحثی در این زمینه جاری نبود. حتی در

جریان رأی اعتماد، اولین وزیر رفاه و تأمین اجتماعی بیشترین حساسیت مجلس اصولگرا بر کمیته امداد و احتمال استفاده سیاسی از وزارتخانه متمرکز بود نه مباحث و مسائل تخصصی و مبتلابه حوزه رفاه اجتماعی.

بازتاب این نادیده‌انگاری در زمان انحلال وزارت رفاه و تأمین اجتماعی در وزارت کار و امور اجتماعی نیز نمود داشت. در آن مقطع، به‌طور همزمان، بحث ادغام وزارت نفت و وزارت نیرو و تأسیس وزارت انرژی هم مطرح بود اما بحث‌های زیادی در رسانه‌ها علیه این برنامه شکل گرفت، اما درباره ادغام سه وزارتخانه اجتماعی تقریباً هیچ حساسیت و بحث مؤثری حتی از سوی طراحان قانون وجود نداشت. همان‌گونه که تراپمن<sup>۱</sup> و همکارانش (۱۹۷۶) درباره تأثیر شبکه‌های سیاست‌گذاری بر جهت‌گیری محتوایی و تعیین سازوکارها بحث کردند، در جریان تدوین و تصویب نظام جامع نیز مشخص شد کنشگران مختلف سازمانی در قالب شبکه‌های بسته سیاست‌گذاری به‌شیوه‌های مختلف تلاش کرده‌اند، حداکثر منافع را برای مجموعه‌های سازمانی خود تأمین کنند. برای مثال، سناری فر (۱۳۸۳) مهم‌ترین کارکرد این قانون را حفاظت از منابع سازمان تأمین اجتماعی می‌داند و موهبتی (۱۳۸۲) نیز پیش‌بینی‌های موجود در لایحه را در راستای پایداری و حفظ استقلال اداری صندوق تأمین اجتماعی در نوع خود بی‌سابقه می‌داند. وهابی (در گفتگو با نگارنده) در این باره می‌گوید:

«موردی که پیشنهاد دادیم این بود که منابع مالی تأمین اجتماعی سال‌ها دست دولت بوده است و ارزش آن در اثر تورم دائم در حال کاهش است. از آنجاکه سازمان تأمین اجتماعی قدرت لازم برای دریافت مطالباتش از دولت را ندارد، دولت موظف است به نرخ اوراق مشارکت به آن سود اختصاص دهد».

اشاره ایشان به بند «ه» ماده ۷ قانون ساختار نظام جامع است که براساس آن دولت باید بدهی‌های خود به سازمان‌ها، صندوق‌ها و مؤسسات بیمه‌ای فعال در قلمروهای نظام تأمین اجتماعی را بر مبنای ارزش واقعی روز و براساس نرخ سود اوراق مشارکت پرداخت کند. برخی نمایندگان بر این باورند که تأکید بر لزوم پرداخت مطالبات صندوق‌ها به ارزش واقعی روز به دولت امکان می‌دهد در اجرای قانون سستی کند و پرداخت بدهی‌ها را به تعویق بیندازد و

---

<sup>۱</sup>. Tropman

درواقع، دولت از طریق نپرداختن بدهی‌هایش به نوعی از صندوق‌ها قرض کند. حتی برخی نمایندگان این مورد را ربا و برخلاف احکام شرع می‌دانند. این بند در لایحه پیشنهادی دولت وجود نداشته و در مجلس اضافه شده است.

### هم‌گرایی گفتمانی یا توافق بر سر ناچیزها

میدان طراحی و اجرای قانون ساختار نظام جامع عرصه منازعه جدی پارادایمی و حتی ایدئولوژیک بوده است و یکی از دلایل تعلل ۶ ساله در تدوین و تصویب این قانون و سپس شکست آن از همان بدو اجرا را می‌توان به این تعارض نسبت داد. تعارضی که طبیعتاً نمی‌توان آن را در سطح بروکراتیک حل و فصل کرد. درک و تفسیرهای ناموزون از رفاه و تأمین اجتماعی، یکی از این نارسایی‌هاست. این موضوع سبب شده تا بسیاری از مدیران حوزه رفاه و تأمین اجتماعی به این نتیجه برسند که برای دستیابی به استنباط واحدی از رفاه و پیشبرد سیاست‌های اجتماعی، عزم ملی در میان مدیران عالی نظام سیاسی ضروری است. «نبودن اراده و عزم ملی در بین مدیران عالی نظام سیاسی برای حل مسائل اجتماعی»، که در گفتگو با مدیران عالی و میانی حوزه رفاه و تأمین اجتماعی گزاره‌ای پرتکرار است، بر این امر دلالت دارد که گفتمان رفاهی در سلسله‌مراتب اولویت‌های نظام سیاسی جایگاه برجسته‌ای ندارد و این موضوع باعث می‌شود حوزه اجتماعی در بزنگاه‌های سیاست‌گذاری کنار زده شود و به‌بیان‌دیگر، از مرجعیت سیاست‌گذاری برخوردار نباشد. همچنین سیطره حوزه سیاست بر حوزه‌های اقتصادی و اجتماعی از یک سو و اولویت حوزه اقتصادی بر حوزه اجتماعی و رفاهی از سوی دیگر، سیاست‌گذاری اجتماعی را با چالش‌ها و تنگناهای جدی مواجه کرده است.

به‌لحاظ پارادایمی، جریانی که ابتدا ذیل ماده ۴۰ قانون برنامه سوم توسعه بحث «نظام جامع تأمین اجتماعی» را مطرح کرد، نگاهی حداقلی و صرفاً محدود به اعمال اصلاحات در نظام بیمه‌ای داشت. آغاز طراحی این قانون همزمان است با اجرای برنامه سوم توسعه که با محوریت تعدیل اقتصادی و ساختاری تنظیم شده است. از این رو، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در ابتدا به‌طور جدی، در مقابل تصویب قانونی جامع و فراتر از نظام بیمه‌ای مقاومت می‌کرد و هرگاه از سوی مجلس مطالبه‌ای درباره این لایحه می‌شد، سازمان برنامه بحث جایگزینی لایحه فقر را

مطرح می‌کرد؛ یعنی نگاهی کاملاً حداقلی به این حوزه. به‌واقع، نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در معنای گسترده و نهادی آن وصله‌ای ناموزون با سیاست‌های کلی توسعه‌ای در آن مقطع به‌شمار می‌آمد. از همین منظر، در دوره اجرا نیز سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی تا مدت‌ها حاضر به تصویب چارت تشکیلاتی وزارتخانه جدید نبود و آن را مغایر با سیاست‌های کلی نظام و برنامه سوم می‌دانست. این مقابله تاجایی بود که مدافعان روند کوچک‌سازی دولت و سیاست‌های تعدیل ساختاری، به‌تعبیری «از آوردن اصل قانون اساسی به‌صراحت در متن خودداری می‌کردند، گویی درواقع از دو کلمه «حق همگانی» و «دولت مکلف است» می‌هراسیدند» (ستاری‌فر، ۱۳۸۰: ۴).

اجرای سیاست‌های تعدیل اقتصادی با محوریت کاهش هزینه‌های اجتماعی دولت از برنامه اول توسعه پس از انقلاب، موجب شد تا امور اجتماعی در حاشیه سیاست‌های کلان دولت قرار گیرد و بسیاری از سیاست‌های به‌ظاهر اجتماعی نیز با رویکرد کاملاً اقتصادی پیگیری شوند و آسیب‌های جدی به سیاست‌های موجود اجتماعی وارد کنند. محوریت داشتن رشد اقتصادی به‌عنوان هدف اصلی در برنامه‌های عمران و توسعه ایران و ثانویه انگاشتن اهداف اجتماعی و محیط‌زیستی موجب شد تا اغلب نگاهی جبرانی و واکنشی نسبت به سیاست‌های اجتماعی و رفاهی در برنامه‌های توسعه شکل بگیرد (غفاری و امیدی، ۱۳۸۸). تداوم چنین رویکردی در دوره اجرای سیاست‌های تعدیل اقتصادی با تأکید بر کاهش هزینه‌های اجتماعی دولت پیامدهایی دربر داشت؛ برای مثال، ذیل این سیاست‌ها سهم پرداخت از جیب مردم در حوزه آموزش عمومی طی حدود سه دهه به حدود ۵۰ درصد رسیده است (وزارت تعاون، کار، و رفاه اجتماعی، در حال انتشار). براساس آخرین گزارش بانک جهانی، میانگین سهم پرداخت از جیب مردم در حوزه سلامت در جهان در سال ۲۰۱۷ حدود ۱۸,۲ درصد و در ایران حدود ۴۱,۷ درصد بوده است؛ ۲,۳ برابر میانگین جهانی (بانک جهانی، ۲۰۱۹). این درحالی است که تا اواخر دهه ۱۳۶۰ این دو حوزه تقریباً رایگان بوده است. چنین رویکردی موجب شده تا سیاست‌های دولت به منبع مخاطره برای گروه‌های آسیب‌پذیر تبدیل شود و دستگاه‌های حمایتی و بیمه‌ای را با چالش جدی مواجه کند.

مسئله دیگری که نباید نادیده گرفته شود اینکه اجرای قانون ساختار نظام جامع با روند افزایش شدید درآمدهای نفتی همزمان شد. در این همزمانی، دولت امکان یافت با غالب کردن درک حمایتی، انواعی از سازوکارهای حمایتی پراکنده و گاه گسترده را در دستور کار قرار دهد و عملاً در جای وزارت رفاه قرار گیرد و درعین حال، دست دولت برای اجرای برخی سیاست‌های تعدیل اقتصادی نظیر حذف یارانه انرژی باز شود. در چنین وضعیتی، سیاست‌های رفاهی در چارچوب حذف یارانه انرژی و پرداخت مابه‌ازای نقدی به خانوارها صورت‌بندی شد و تقلیل پیدا کرد و به تبع آن وزارت رفاه و نظام جامع نیز به‌عنوان ابزار اختلال در چنین رویکردی شناخته شدند و دولت خود در جایگاه وزارت رفاه قرار گرفت. البته چنین رویکرد و سیاستی (پرداخت نقدی یارانه ازسوی دولت) کارکردی سیاسی هم داشت که یک جنبه آن تضعیف جایگاه کمیته امداد به‌عنوان یکی از پایگاه‌های جریان سستی محافظه‌کاران بود.

شریف‌زادگان (۱۳۹۲ب) انتظار داشته که قانون نظام جامع و شکل‌گیری وزارت رفاه به ایجاد هم‌گرایی گفتمانی بینجامد، اما ستاری‌فر (۱۳۹۲)، در گفتگو با نگارنده) بر این باور است که شکل‌گیری استنباط واحد و هماهنگی، از طریق اجرای عملی سیاست‌ها ممکن می‌شود، نه الزاماً در جریان طراحی سیاست. سعیدی (۱۳۸۷) تضعیف و به حاشیه راندن جریان چپ و عدالت‌گرا در سال‌های پس از جنگ و نارسایی‌های موجود در سپهر سیاسی را دو عامل اصلی در عدم حساسیت نسبت به موضوع در عرصه اندیشه‌ورزی و عمومی می‌داند. متأثر از آموزه‌های مارشال<sup>۱</sup> (۱۹۶۴) در حوزه شهروندی، تحقق حقوق سیاسی پیش‌نیاز تأمین حقوق اجتماعی و رفاهی دانسته می‌شود. توسعه سیاسی به‌عنوان دال مرکزی در دوگانه اصلاح‌طلبی/اصول‌گرایی، که در آن زمان شکاف اصلی جاری بود، موجب شده بود تا حوزه‌های سیاست‌گذاری اجتماعی چندان محل منازعه بین نیروهای سیاسی نباشد و در مباحث روشنفکری بر حقوق سیاسی تمرکز شود. شاید همین نیاندیشیدگی نسبت به حقوق اقتصادی و اجتماعی و حوزه سیاست‌گذاری اجتماعی است که موجب می‌شود، دولت در همان دوره‌ای که در حال طراحی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی است، اقدامات و رویه‌های متناقضی را در

---

<sup>۱</sup>. Marshall



زمینه تضعیف نظام رفاهی نظیر اعمال انواع استثناسازی‌ها بر قانون کار، تشدید روند کالایی‌سازی آموزش عمومی و عالی، تداوم خودگردانی بیمارستان‌ها و غیره پیش ببرد.

### مسئله اقتدار: دانش و مشروعیت بروکراتیک

ضعف مشروعیت بروکراتیک وزارتخانه و ضعف تخصصی آن از مهم‌ترین چالش‌های حوزه اجرایی نظام هستند. درواقع، این تنها قانون نیست که برای یک سازمان مشروعیت و اقتدار بروکراتیک ایجاد می‌کند، بلکه باید سازمان جدید در شبکه بروکراسی آن حوزه نیز پذیرفته شود. به‌رغم اینکه قانون نظام جامع، وزارت رفاه را به‌عنوان یکی از ارکان بالادستی در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی تعریف می‌کند، اما این وزارتخانه با توجه به تازه تأسیس بودن، مشروعیت تخصصی و بروکراتیک لازم را در میان نهادها و سازمان‌های این حوزه پیدا نمی‌کند و امکان اعمال اقتدار قانونی خود را نمی‌یابد. درواقع، سازمان‌هایی نظیر بهزیستی و تأمین اجتماعی با توجه به سابقه طولانی که در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی دارند، نمی‌توانستند بپذیرند که وزارتخانه‌ای تازه تأسیس با نیروهای جدید برای آنها سیاست‌گذاری کند. همچنین، به‌لحاظ مالی نیز دستگاه‌های این حوزه نیز منفک از وزارتخانه بودند و رابطه مالی آنها به‌طور مستقیم، با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی برقرار بود و از این منظر نیازی به پاسخگویی به وزارتخانه نداشتند.

جدای از نوع مواجهه دستگاه‌ها با وزارتخانه، ضعف دانش در درون وزارتخانه نیز جدی بوده تاجایی که معاون وقت سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی وزارتخانه مهم‌ترین چالش در دوره ابتدایی فعالیت وزارتخانه را ضعف دانش کارشناسی در این حوزه می‌داند. کریمی، مدیرکل اسبق بیمه‌های اجتماعی وزارتخانه، بعد دیگری از این وضعیت را چنین توضیح می‌دهد:

وزارتخانه همیشه حول آدم‌ها چرخیده است. زمانی معاونت رفاه کلا شده بود بیمه و حوزه‌های حمایتی اصلا دیده نمی‌شدند. در این حد بود که معاون رفاه چند تا بازدید دارد اگر فقیر و محرومی دید کمک کند. نه در مجلس حضوری بود و نه در دولت، چون حوزه بیمه‌ای پررنگ بود. در زمان دیگری، عملا مسائل بیمه دیگر وارد معاونت نشد با اینکه مسائل وجود دارد، اما مستقیما به همین جا می‌آید [سازمان تأمین اجتماعی]. من قبلا برای این موضوعات از طرف وزارتخانه به مجلس می‌رفتم و حالا از طرف سازمان می‌روم، درحالی که این موضوعات

به سازمان ربطی ندارد، بلکه مربوط به وزارتخانه است. ولی حوزه حمایتی چون قانونی ندارد هر کسی فکر می‌کند [می‌تواند به آن حوزه ورود کند]. (در گفتگو با نگارنده).

به نظر می‌رسد دستگاه‌های بالادستی مسائل مربوط به حوزه‌های تخصصی را از طریق افراد متخصص پیگیری می‌کنند و به تقسیم کار سازمانی توجه کمتری دارند.

این چالش‌ها سبب شد تا وزارتخانه در همان سال اول تأسیس با دگرذیسی در اهداف کلان مواجه شود و بقای سازمانی خود را در اولویت قرار دهد. در حوزه‌های سازمانی منافع مستقری وجود دارد که اعمال تغییرات نهادی و سازمانی در آن مسئله‌ساز است. اولویت نهادها و سازمان‌ها پس از تأسیس به تدریج از اهداف اصلی فاصله می‌گیرد و حفظ موجودیت و تأمین منافع سازمانی اهمیت بیشتری پیدا می‌کند (هلم کویست<sup>۱</sup>، ۲۰۰۸). در این راستا، سطحی از ارزش‌ها و هنجارها به وجود می‌آید که هویت سازمانی را شکل می‌دهد. هویت سازمانی، به مثابه سازه‌ای نهادی، به تدریج شرایط و منافع تثبیت‌شده‌ای را ایجاد می‌کند که امکان مقاومت را در برابر تغییرات سازمانی افزایش می‌دهد. هویت سازمانی در هر دو سطح روابط رسمی و غیررسمی نمود دارد. از این رو، تعارض حول چنین منافعی به انواعی از مقاومت‌های سیاسی و اجتماعی و سازمانی در برابر تغییرات دامن می‌زند که به تغییر در جهت‌گیری‌ها و رویکردهای نهادی و همچنین ناکارآمدی سازمان‌ها و سیاست‌های این حوزه می‌انجامد. به بیان دیگر، شکل‌گیری نهاد یا نظام جدید چه بسا کانون نهادی موجود را دچار آشفتگی کند و این نهادها مواضع متفاوتی در مواجهه با نظام جدید بگیرند. عمادی، معاون پیشین رفاه اجتماعی وزارتخانه، در این باره می‌گوید: «بالاخره سازمانی بزرگ مثل تأمین اجتماعی خیلی برایش سخت است که زیرمجموعه وزارتخانه‌ای باشد که کارشناسان و مدیرانش تجربه خیلی کمی دارند نسبت به اینجا».

سازمان تأمین اجتماعی به عنوان یکی از سازمان‌های وابسته به وزارتخانه به دلیل امکانات مالی و اقتصادی گسترده‌ای که در اختیار داشته، میدان مناسبی برای مداخله مدیران وزارتخانه بوده است. همین موضوع سبب شده وزارتخانه جدید نیز به جای سیاست‌گذاری اجتماعی به سمت کارگزاری اقتصادی گرایش یابد.

<sup>۱</sup>. Holmqvist

متأسفانه از اوایل دولت احمدی‌نژاد، چشم دولت به‌جای نگاه به سیاست‌های اجتماعی به‌سوی شرکت‌ها و سازمان‌های سرمایه‌گذاری نشانه رفت... این امر به آنجا کشیده شد که وزیر آمد که می‌گفت من وزیری صنعتی هستم نه رفاه اجتماعی! نتیجه این انحراف تا به امروز در دولت تداوم یافته و در استیضاح وزیر ... دیده شد که موضوع اصلی آن عزل و نصب افراد سفارشی در شرکت‌های سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی بود (شریف‌زادگان، ۱۳۹۷).

در هر حوزه‌ای سرجمعی از اقتدار سازمانی وجود دارد که در گذر زمان توزیع و تثبیت شده است. در این وضعیت، شبکه‌های سیاست‌گذاری به‌شکلی بسته عمل می‌کنند و در نتیجه، امکان بازتوزیع اقتدار و منافع مستقر بسیار محدود می‌شود و به‌تعبیر شبیری‌نژاد (۱۳۸۳)، قدرت سیاسی در ابعاد واقعی آن شکل نمی‌گیرد و به‌دلیل فقدان ساختارهای نهادی توسعه‌یافته، بروکراسی حتی به عرصه نزاع‌های سیاسی تبدیل می‌شود و در چنین وضعیتی، تمایز مفهومی بین سیاست و مدیریت ناممکن می‌شود (مک‌لئود، ۱۳۸۰: ۵۸). این‌گونه تعارض‌ها در حوزه اجرا، از نظر مدیران و کارشناسان کمیته امداد نیز برجسته بوده است.

طی دهه‌های گذشته، مجموعه نهادها و سازمان‌هایی شکل گرفته که ... قدرت گرفته‌اند و ردیف‌های اعتباری دارند و برای خودشان وظایفی تعریف کرده‌اند، اختیاراتی دارند و اقتداری دارند در مجموعه کشور، الان می‌خواهید اینها را تحت یک مدیریت واحد قرار دهید. طبیعی است که تعارض ایجاد می‌شود... طبیعی است که اینها خیلی علاقه‌ای به همسویی و هماهنگی و تحت لوای یک مدیریت واحد بودن را ندارند... این سازمان‌ها این همکاری را با وزارت متبوع نداشتند و ضعف مدیریتی در وزارت رفاه هم دلیل خیلی بزرگی بود که مکمل این مسئله شد (رمضانی، مدیر وقت دفتر خودکفایی کمیته امداد، در گفتگو با نگارنده).

مقاومت برخی دستگاه‌ها و نهادها نیز ناشی از اقتداری است که از ارکان دیگر حاکمیت می‌گیرند. برای مثال، کمیته امداد تابعیت از سیاست‌های وزارتخانه را معادل دولتی شدن خود می‌داند و نسبت به آن اجتناب دارد، و طی سال‌های اخیر در موارد زیادی، کمیته امداد از طریق لابی با نمایندگان مجلس خود را از دامنه سیاست‌های وزارتخانه خارج می‌کند و گاه استراتژی‌های وزارتخانه را دور می‌زند. این نوع مواجهه نهادی نظیر کمیته امداد با بازیگران میدان سیاست‌گذاری به‌ویژه مجلس، که البته محدود به نهادهای فرادولتی نیست و سازمان‌های

عمومی و دولتی نیز در این زمینه فعال‌اند، کارکردهای متناقضی برای جمعیت هدف سیاست‌ها دارد. ازطرفی گاه لابی‌گری‌های کمیته امداد در مجلس توانسته پنجره‌های سیاست‌گذاری را به‌نفع وزارتخانه نیز باز کند؛ یکی از نمونه‌های آن افزایش مستمری مددجویان کمیته امداد و سازمان بهزیستی بود که به‌رغم تلاش سه‌ساله وزارتخانه، در دولت پیش‌نرفت اما پیگیری کمیته امداد در زمان بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ در مجلس، موجب شد تا نمایندگان این سیاست را مصوب کنند؛ سیاستی که ازسوی دولت در لایحه پیش‌بینی نشده بود. هرچند در سال‌های بعد، خود کمیته امداد نیز به این سیاست پایبند نماند و استراتژی فراگیری پوشش نیازمندان را بر استراتژی کفایت مزایا اولویت داد.

مجموعه این مقاومت‌ها دگرذیسی در اهداف وزارتخانه را تشدید کرد و ضعف توان سیاست‌گذاری و کارشناسی وزارتخانه نیز موجب شد تا از وظایف حاکمیتی و سیاست‌گذاری فاصله گرفته و به‌سمت اجرا گرایش یابد.

وزارت رفاه برای حل این مشکل تلاش کرد از بدو تأسیس، مدیران میانی خود را از دستگاه‌های وابسته (سازمان بهزیستی و سازمان تأمین اجتماعی) انتخاب کند تا بتواند از این طریق ارتباط مناسب‌تری با این دستگاه‌ها برقرار کند. اما نگاه خطا به اقتدار سازمانی نیز به این چالش دامن زد؛ اینکه قدرت‌ورزی را نه در سیاست‌گذاری و نظارت بلکه در اجرا می‌بیند. به‌تعبیری، مدیران وزارتخانه تلاش کردند بخشی از اقتدار موردنیاز را از طریق واردشدن به امور اجرایی و تصدی‌گری و مداخله در سازمان‌های وابسته جبران کنند. این مسائل موجب شد تا وزارتخانه نتواند در جایگاه واقعی خود قرار گیرد. عمادی، معاون پیشین رفاه اجتماعی وزارتخانه، وی در این بار توضیح می‌دهد:

وزارت رفاه توان اداره ستادی زیرمجموعه را نداشت چون تازه تشکیل شده بود و باید از خود سازمان‌ها نیرو می‌گرفت و آنها [نیروهایی که از سازمان‌ها مأمور می‌شدند] هم وابستگی سازمانی داشتند [و این موضوع] در تصمیم‌گیری‌ها تأثیر می‌گذاشت. [همچنین] خیلی کوچکتر از سازمان‌ها بود. مثلاً سازمان تأمین اجتماعی، بهزیستی، سازمان بازنشستگی با سابقه زیاد را تحت مرکز تازه‌تأسیسی قرار دهید و بگویید سیاست‌های کلان و خط‌مشی‌ها را از این مرکز بگیرید. آنها کارشناسان و دست‌اندرکاران وزارتخانه را پایین‌تر از خود می‌دیدند.

بدیهی است که چنین نارسایی‌ها و تعارض‌هایی مختص وزارت رفاه نیست و سایر سازمان‌های این حوزه نیز با چنین تعارض‌هایی مواجه‌اند. قدرت سازمان‌ها در گذر زمان از مؤلفه‌های مختلفی ناشی می‌شود. انباشت منابع و امکانات از یک سو و تا اندازه‌ای بدنه اجتماعی کارگری وضعیت متفاوتی را برای سازمان تأمین اجتماعی ایجاد کرده است. هرچند ضعف تشکلیابی و وضعیت سپهر سیاسی امکان مداخله جدی ذی‌نفعان سازمان را محدود می‌کند. یا وزارت بهداشت و درمان به‌عنوان یکی دیگر از بازیگران مهم این، وزارتخانه‌ای کاملاً تخصص‌گراست و بخش زیادی از اقتدار سازمانی‌اش را از دانش خاص‌اش می‌گیرد، یا به‌تعبیر شویلی<sup>۱</sup> (۲۰۰۹)، از موقعیت ساختاری‌اش در نظام کلان اجتماعی. این وزارتخانه به‌دلیل همین کارویژه‌های تخصصی، لابی‌های گسترده‌ای نیز با سطوح مختلف نظام سیاسی دارد. به‌عبارت‌دیگر، چنین وزارتخانه‌ای امکان گذر کردن از مرزهای ساختار دوگانه حاکمیت را دارد.

### سازمان برنامه و بودجه اجتماعی؛ ایده دولت در دولت؟

وزارت رفاه و تأمین اجتماعی بنا بود نقش سازمان برنامه و بودجه اجتماعی را ایفا کند. هماهنگی سیاست‌های اجتماعی در حوزه‌های آموزش، اشتغال، مسکن، سلامت و سایر حوزه‌های مرتبط با تأمین اجتماعی تنظیم کلان بودجه عمومی دولت در قلمروهای بیمه‌ای، امدادی و حمایتی، مدیریت منابع یارانه‌های اجتماعی، بررسی و ارزیابی مستمر برنامه‌های حوزه رفاه و تأمین اجتماعی، تشکیل پایگاه جامع اطلاعاتی و بررسی و اصلاح اساسنامه کلیه دستگاه‌های اجرایی، صندوق‌ها و نهادهای دولتی و عمومی فعال در قلمروهای بیمه‌ای، حمایتی و امدادی از مهم‌ترین مأموریت‌هایی است که برای این دو رکن تأسیسی (وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی) تعیین شده است. سبحانی، نماینده مجلس، وزارتخانه را با توجه به وظایفی که برای آن تعریف شده، دولتی درون دولت می‌داند.

در واقع، به‌وجود آوردن یک دولتی است که وظایف تحقیقا متفاوت از همدیگر را می‌خواهد در قالب یک وزارتخانه ستادی انجام بدهد... بار سنگین دیگری را بر هزینه‌های دائم و فشار دولت تحمیل می‌کند... از طرف دیگر، توسعه تشکیلاتی را می‌دهید که صرف‌نظر از آنکه در قانون برنامه هم به‌اصطلاح ممنوع شده است، ... به‌لحاظ عقلی قابل دفاع نیست...

---

<sup>۱</sup>. Schiulli

به‌لحاظ ساختاری، هرچند سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی طی سال‌های ۸۰ تا ۸۳ بیشترین نقش را در طراحی و تصویب قانون ساختار نظام جامع داشت، اما پس از استعفای ستاری‌فر از ریاست این سازمان<sup>۱</sup>، بنا به گفته اولین وزیر رفاه و تأمین اجتماعی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به‌طور جدی مخالف تأسیس وزارتخانه بود و وجود آن را اختلال در مأموریت‌های خود در زمینه بودجه‌ریزی و مدیریت منابع می‌دید. اما به‌نظر می‌رسد این مقاومت، از دو منظر دیگر نیز مطرح بوده است: یکی اینکه براساس سیاست‌های کلی دولت و مفاد برنامه سوم، تشکیل وزارتخانه جدید را با سیاست کوچک‌سازی دولت مغایر می‌دیده است. در این مقطع، معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی سازمان به‌طور جدی، واگذاری تصدی‌های دولتی به بخش غیردولتی را پیگیری می‌کرد و حتی سیاست‌های کاملاً انقباضی را در زمینه استخدام در دستگاه‌های دولتی در دستور کار داشت. از منظر دیگر، به تعبیر واعظ‌مهدوی (۱۳۹۲)، به‌لحاظ سنتی نگرش عمرانی و تحقق توسعه با ظرفیت‌سازی فیزیکی در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی غالب بوده و نگاه سرمایه‌ای نسبت به حوزه اجتماعی وجود نداشته است. از نظر وی، نگاه سازمان به امور اجتماعی نظیر آموزش و بهداشت، نگاه مصرفی و هزینه‌ای بوده است.

وزارت بهداشت و درمان نیز، به‌ویژه در زمینه قراردادن سازمان بیمه سلامت و شورای عالی بیمه ذیل وزارت رفاه و تأمین اجتماعی، مقاومت‌های جدی در مقابل این وزارتخانه داشته که این تعارض در دولت اول روحانی به اوج رسید و در جریان طراحی برنامه ششم توسعه، به‌رغم مخالفت مجلس، شورای عالی اداری تصویب کرد که سازمان بیمه سلامت ایرانیان و شورای عالی بیمه از وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی منتزع و ذیل وزارت بهداشت و درمان قرار گیرد. این جابه‌جایی، تعارض منافع در حوزه درمان را تشدید می‌کند. میدری، معاون رفاه اجتماعی وزارتخانه، این تغییر را ناشی از لابی‌گری و فشار و به‌دور از فرایند عقلانی سیاست‌گذاری می‌داند و توضیح می‌دهد که «برخی از کارشناسان حوزه رفاه اجتماعی معتقدند وزارت بهداشت با تعقیب یک استراتژی دو وجهی از یک‌سو، بر طبل ناهماهنگی میان بیمه‌ها و وزارت بهداشت کوبیده و از سوی دیگر، در پشت پرده برای انتقال بیمه‌ها به آن وزارتخانه تلاش می‌کند» (میدری، ۱۳۹۴).

---

<sup>۱</sup> استعفای محمد ستاری‌فر در ۷ اردیبهشت‌ماه ۱۳۸۳ توسط رییس‌جمهور پذیرفته شد، و قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در ۲۱ اردیبهشت‌ماه به تصویب نهایی رسید.

تأسیس سازمان امور اجتماعی ذیل وزارت کشور از تعارض‌های ساختاری این حوزه بود و منجر به محدودشدن دامنه عمل وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در حوزه آسیب‌های اجتماعی شد. امیدی (۱۳۹۵) ورود وزارت کشور را، به‌عنوان نهادی که مأموریت اصلی آن به امور سیاسی و امنیت داخلی مربوط می‌شود، به حوزه اجتماعی از طریق سازمان‌سازی، موجب اغتشاش بیشتر در سیاست‌گذاری این حوزه می‌داند. پژوهشگران حوزه آسیب‌های اجتماعی نگاه سیاسی و امنیتی به حوزه آسیب‌های اجتماعی را یکی از چالش‌های اصلی این حوزه دانسته‌اند و از این‌رو، وزارت کشور باید به‌دنبال زمینه‌سازی و ظرفیت‌سازی برای تقویت گفتمان سیاست‌گذاری اجتماعی و کمک به همسو کردن دستگاه‌های حاکمیتی با این گفتمان باشد، نه تولی‌گری این حوزه. در این زمینه مقاومت معناداری از سوی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی صورت نگرفت که شاید اصلی‌ترین دلیل آن نداشتن ایده روشن برای مواجهه با آسیب‌های اجتماعی در وزارتخانه ازیک‌سو و برجسته‌شدن دو مسئله فقر و نظام بیمه‌ای ازسوی‌دیگر بود.

دلیل اینکه وزارت رفاه و تأمین اجتماعی نتوانست نقش سازمان برنامه و بودجه اجتماعی را ایفا کند، انواعی از تعارض‌های پارادایمی و ساختاری بود که جهش درآمدهای نفتی در سال‌های اولیه تأسیس وزارتخانه نیز به آن دامن زد.

### پاسخگویی و تهی‌شدگی

وضعیت پیچیده ترکیب کنشگران حوزه رفاه و تأمین اجتماعی بر میزان شفافیت این حوزه تأثیر گذاشته و موضوع پاسخگویی را به مسئله‌ای جدی تبدیل کرده است. هرچند دولت و مجلس دو تفسیر متفاوت از پاسخگویی داشته‌اند، اما این موضوع برای طیف اکثریت نمایندگان مجلس در زمان تصویب قانون به‌اندازه‌ای اهمیت داشت که ایجاد وزارت رفاه و تأمین اجتماعی را لازم می‌دانستند. به‌بیان‌دیگر، تأسیس وزارت رفاه و تأمین اجتماعی تا حد زیادی به پاسخگوکردن و نظارت‌پذیر کردن نهادها و بنیادهای فرادولتی دلالت داده می‌شود.

در سال‌های پس از انقلاب، نهادهایی نظیر بنیاد مستضعفان، کمیته امداد و ستاد اجرایی فرمان امام با مأموریت رفاهی تأسیس شده‌اند و اموال و دارایی‌های زیادی را در اختیار گرفته‌اند، اما خارج از حیطه نظارت دولت فعالیت می‌کنند. این نهادها به‌دلیل حجم و گستره فعالیت‌ها،

بروکراسی گسترده و سازوکارهای انعطاف‌پذیر، تأثیرات متفاوتی بر نظام اقتصادی و رفاهی دارند و باتوجه به مدیریت اثبات محافظه‌کاران بر این نهادها، همواره شبهه تبدیل‌شدن آنها به نیروهای سیاسی مطرح بوده است. از این‌رو، از آنجاکه این نهادها از طریق سلسله‌مراتب رسمی تحت مدیریت و نظارت دولت قرار ندارند، مجلس سعی داشت در چارچوب ساختار نظام جامع، آنها را پاسخگو کند. بر این اساس، تحت پوشش قراردادن این نهادها و به‌طور خاص کمیته امداد به‌عنوان فراگیرترین دستگاه حمایتی، که در آن مقطع بیش از ۸۰٪ منابع مالی‌اش را از بودجه عمومی دولت دریافت می‌کرد، برای نمایندگان اهمیت یافت، اما با مداخله شورای نگهبان، کمیته امداد از شمول نظام جامع خارج شد. این موضوع به‌اندازه‌ای اهمیت داشت که برخی از نمایندگان و تدوین‌کنندگان نظام جامع با خارج شدن کمیته امداد از ذیل نظام، تأسیس وزارتخانه و حتی تصویب نظام جامع را غیرموجه دانستند. در واقع، سیاست‌گذاران پاسخگویی را یکی از الزامات یکپارچگی سیاست‌گذاری رفاهی و رفع دوگانگی ساختاری در این حوزه می‌دانستند. تجربه مدیران و کارشناسان نشان می‌دهد که عدم پاسخگویی و ناهمسویی با سیاست‌های وزارتخانه محدود به نهادهای فرادولتی نیست و این وزارتخانه با سازمان‌های وابسته و تابعه خود نیز با انواعی از ناهماهنگی‌های عمودی و عملیاتی مواجه است. مجموعه این عدم پاسخگویی‌ها یکی از عوامل تهی‌شدگی دولت به‌معنای ناتوانی در پیشبرد سیاست‌های این حوزه است.

پاسخگویی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین ابزار حکمرانی به‌نوعی تنظیم‌کننده تعامل شبکه‌ها و کنشگران حوزه سیاست‌گذاری است و ضعف پاسخگویی می‌تواند محدوده‌ها و مسئولیت‌های بین کنشگران را دچار نارسایی جدی کند و سیاست‌ها را به چالش بکشاند.

### تعلیق اجتماعی

شبییری‌نژاد (۱۳۸۲) چالش‌های اساسی اجرای نظام جامع را چنین برمی‌شمرد: وجود برخی تعاریف و تعهدات غیرمعمول و فاقد قابلیت‌های اجرایی، تقلیل احتمالی تعهدات و خدمات بیمه‌ای به سطح بیمه‌های همگانی، عدم تعهد صریح و قانونی دولت برای تعمیم پوشش‌های بیمه‌های اجتماعی و محدودیت آن به تعهد به وسیله. به باور وی، این مسائل می‌تواند به بروز



اغتشاش در کارکردها و کاهش کیفیت خدمات موجود بینجامد. در قانون نظام جامع سیاست‌هایی تعیین شده، اما ضمانت اجرایی آنها لحاظ نشده است. مدنی (۱۳۸۲) تنوع و تکثر راه‌حل‌های پیش‌بینی‌شده در نظام جامع را موجب ناهماهنگی درونی نظام می‌داند. او بر این نظر است که این وضعیت اجرای نظام را تاحدزیادی به مدیران و کارگزاران نظام معطوف می‌کند.

کلی‌گویی و مبهم‌گویی در راستای پوشش دادن اختلاف سلیقه‌ها برای پیش بردن روند تصویب قانون نیز به این وضعیت دامن زده است. به گفته شریف‌زادگان (۱۳۹۲الف) در مفاهمه بر سر این موضوعات نیز چالش‌های جدی وجود دارد و به‌ویژه در دوره اجرای قانون نوعی پسرقت در زمینه فهم مشترک بر مفاد قانون وجود داشته است.

برخی مواد قانون نظام جامع نظیر مواد ۱۲ و ۱۷ قانون، که به بحث‌های ساختاری مربوط به صندوق‌های بیمه‌ای پرداخته است، درعین حال که بر استقلال صندوق‌ها تأکید کرده، زمینه را برای مداخله دولت باز گذاشته است. براین اساس، کرباسیان (۱۳۹۲) وجود وزارت رفاه و تأمین اجتماعی را موجب وسیع‌تر شدن دخالت دولت در سازمان‌هایی نظیر تأمین اجتماعی می‌داند و بر این نظر است دخالت‌ها به‌حدی افزایش یافته که اهداف سازمان را مختل کرده است. سام‌آرام (۱۳۸۵، الف و ب) نیز تفسیر نادرست از نظام جامع و به‌تبع آن مداخله در مأموریت‌های جزئی دستگاه‌های وابسته و ره‌اشدن برخی احکام و تکالیف و اولویت‌های سیاستی را از چالش‌های اجرایی‌شدن نظام جامع برمی‌شمرد. امروزه که حدود ۱۶ سال از تصویب نظام جامع رفاه می‌گذرد، بسیاری از اصول و قواعد تعیین‌شدن در حوزه‌های حمایتی و بیمه‌ای بدون تدوین آیین‌نامه یا سازوکارهای اجرایی معلق مانده‌اند.

## بحث پایانی

مجموع چالش‌های پیش روی استقرار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی را می‌توان ذیل دو دسته تعارض‌های پارادایمی و ساختاری جای داد. لازم به توضیح است که نگارنده نه‌تنها بر این ادعا نیست که قانون ساختار نظام جامع نظامی ایدئال را برای حوزه رفاه اجتماعی طراحی کرده بلکه بر این باور است که این قانون طرحی حداقلی برای حوزه رفاه در انداخته است. تعارض‌های پارادایمی در زمانه تدوین قانون امکان ائتلاف بر نظام بهتری را نداده است و چه‌بسا امروزه حتی

اتتلاف بر سر همان طرح نیز ناممکن باشد و قفل‌شدگی اجرای این قانون و به حاشیه رفتن آن خود شاهدهی بر این وضعیت است.

مجموع چالش‌ها و نارسایی‌ها موجب شد که از همان ابتدای تأسیس وزارتخانه، موضوع انحلال و ادغام آن مطرح باشد. این موضوع ابتدا در سال ۱۳۸۵، از سوی مجلس هفتم مطرح شد. برخی نمایندگان به‌استناد تبصره ۳ ماده ۱۲ قانون نظام جامع<sup>۱</sup>، موضوع ادغام وزارت رفاه با وزارت بهداشت و درمان را مطرح کردند. در زمان تصویب قانون نظام جامع، برخی نمایندگان تشکیل وزارتخانه را با بند (ه) ماده ۲ قانون برنامه سوم توسعه<sup>۲</sup> مبنی بر عدم گسترش تشکیلات دولت مغایر دانستند و مجلس برای رفع این ایراد، تبصره ۳ را به ماده ۱۲ قانون نظام جامع افزود. درحالی‌که براساس قاعده حقوقی عقلانیت قانون‌گذار نمی‌توان چنین تفسیری به‌دست داد که قانون‌گذار در متن قانونی که حکم به ایجاد وزارت رفاه و تأمین اجتماعی داده، حکم به حذف وزارتخانه هم داده باشد.

در اواخر سال ۱۳۸۹ و با تصویب برنامه پنجم توسعه کشور (۹۴-۱۳۹۰)، مجلس اجرای ماده ۵۳ قانون برنامه<sup>۳</sup> را در راستای کوچک‌سازی دولت پیگیری کرد. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۰) با بررسی مأموریت‌ها و ساختار دو وزارتخانه کار و امور اجتماعی و رفاه و تأمین اجتماعی به این نتیجه رسید که هرچند دو وزارتخانه در وجوه حاکمیتی و سیاست‌گذاری با هم

۱. تبصره ۳ ماده ۱۱- دولت مکلف است تا پایان برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران جهت ادغام دو وزارتخانه موجود اقدامات قانونی را معمول دارد.

۲. عدم گسترش تشکیلات دولت با تأکید بر کوچک‌سازی دولت از سطوح پایین هرم تشکیلات از طریق تجمیع کلیه فعالیت‌های مربوط به یک وزارتخانه (به جز شرکت‌های مستقل) در سازمان استانی واحد. براساس این ضوابط، باید ترتیبی اتخاذ شود که: ۱. امور انرژی، ۲. امور کشاورزی، دام، توسعه و عمران روستایی، ۳. امور صنعت و معدن در سه وزارتخانه تجمیع شود. دولت موظف است به‌منظور تحقق این ماده، عناوین وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مستقل را همراه با حدود مأموریت‌ها و اختیارات هریک از آنها و تبیین اعمال حاکمیت و اعمال تصدی در حیطه فعالیت هر دستگاه و نحوه تحقق آنها همراه با پیش‌بینی زمان‌بندی مناسب برای تحقق آن در طول سال اول برنامه سوم تنظیم و ظرف یک ماه اقدامات قانونی لازم معمول شود.

۳. ماده ۵۳ قانون برنامه پنجم توسعه- دولت مکلف است یک یا چند وزارتخانه را به‌نحوی در وزارتخانه‌های دیگر ادغام نماید که تا پایان سال دوم برنامه تعداد وزارتخانه‌ها از ۲۱ وزارتخانه به ۱۷ وزارتخانه کاهش یابد. وظایف و اختیارات وزارتخانه‌های جدید با پیشنهاد دولت به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد.

پیوند دارند، در سطوح اجرایی، آن‌قدر متفاوت‌اند که باید از هم مجزا بمانند و تجمیع دو وزارتخانه تنها در صورتی ممکن است که مأموریت‌ها و وظایف وزارتخانه جدید از نو طراحی شود. اما در هر صورت، دو وزارتخانه به‌همراه وزارت تعاون با یکدیگر ادغام شدند. بی‌ثباتی و ضعف مدیریت‌ها، مواجهه سیاسی دولت با وزارتخانه و وضعیت گفتمان رسمی و غیررسمی در حوزه رفاه از عوامل ادغام وزارتخانه است. از این منظر، وضعیت گفتمانی به‌تنهایی توان دربرگیری دو مؤلفه دیگر را نیز دارد.

به‌طورکلی، ابهام و آشفتگی در نسبت سیاست اجتماعی با توسعه و به‌تبع آن نسبت کارایی اقتصادی و عدالت اجتماعی موجب می‌شود تا تفسیرهای دوگانه و متضادی از مفاد نظام جامع ممکن شود. اگر بپذیریم که مدیریت منابع عمومی و هماهنگی سیاست‌ها (در تدوین و اجرا) از مهم‌ترین کارکردهای پیش‌بینی‌شده برای ساختار نظام جامع است، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی باتوجه به جایگاه و اختیاراتی که در زمینه تخصیص منابع دارد می‌تواند بخشی از چالش‌های فراروی حوزه رفاه و تأمین اجتماعی را مدیریت کند. موقعیت این سازمان در سلسله‌مراتب بروکراتیک، برخورداری از جایگاه نظارتی و کارکردهای فرابخشی آن می‌تواند بخشی از تعارض‌های موجود در حوزه رفاه را کنترل کند. اما نکته‌ای که درباره این سازمان حتی در جریان طراحی نظام رفاه اجتماعی هم مطرح بوده، اینکه این سازمان متولی رشد اقتصادی است و ایده وزارت رفاه به‌مثابه سازمان برنامه و بودجه اجتماعی در چنین دوگانه‌ای شکل گرفت؛ تأسیس وزارتخانه‌ای برای پوشش دادن ابعاد اجتماعی توسعه. از همین‌رو، حتی در ماده ۸ قانون ساختار نظام جامع، شأن حضور وزیر رفاه در شوراهای عالی نظیر شورای عالی اقتصاد، شورای پول و اعتبار و غیره شأنی نظارتی و به‌منظور پیشگیری از تصویب سیاست‌ها و برنامه‌هایی است که پیامدهای منفی بر وضعیت رفاه و تأمین اجتماعی مردم دارد. اما این وزارتخانه نه‌تنها نتوانست چنین نقشی را ایفا کند، بلکه در بازطراحی شوراهای عالی از برخی شوراها کنار گذاشته شد. درک سازمان برنامه و بودجه از حوزه رفاه، درکی حداقلی و محدود به سیاست‌های جبرانی است و این سازمان پشتیبان اصلی سیاست عقب‌نشینی دولت از حوزه‌های اصلی اجتماعی نظیر آموزش و سلامت بوده است. این درک از توسعه محدود به این سازمان نیست و

نظام معنایی آن در تضعیف و غیاب گفتمان رقیب طی دهه‌های اخیر در ایران گسترش یافته است.

گسترش ساحت اندیشه‌ورزی حول دولت رفاه و سیاست‌گذاری اجتماعی در حوزه‌های کلاسیک آن (آموزش، سلامت، اشتغال، مسکن، و تأمین اجتماعی) و نسبت متقابل آن با مقوله‌هایی نظیر همبستگی اجتماعی، توسعه سیاسی، و هویت ملی تا مرز شکل‌گیری یک جریان گفتمانی درمقابل سیاست‌های غالب اقتصادی دهه‌های اخیر، از الزامات اولیه پیشبرد نهادهای رفاهی است. نوع شبکه‌سازی و ائتلاف نیروهای سیاسی و اجتماعی و صنفی نیز حول این گفتمان از اهمیت اساسی برخوردار است. از این منظر، تلاش برای مدیریت تعارض نباید معطوف و محدود به توافق بر سر ناچیزها باشد.

## منابع

- اعرابی، محمد (۱۳۸۱). بررسی تداخل وظایف و فعالیت‌های سازمان‌های بخش تأمین اجتماعی: طرح مطالعاتی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- امید، رضا (۱۳۹۳). چالش‌های نهادینه‌شدن نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در ایران. فصلنامه تحقیقات رفاه اجتماعی، شماره ۴: ۱۶۷-۱۴۳.
- امید، رضا (۱۳۹۵). تأسیس سازمان مدیریت اجتماعی؛ تکرار یک تجربه ناموفق. روزنامه شرق، شماره ۲۶۹۶، ۱۲ مهرماه: ۵.
- امید، رضا (۱۳۹۸). تحلیل تعارض در سیاست‌گذاری اجتماعی: بررسی فرایند تدوین قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی. فصلنامه مطالعات و تحقیقات اجتماعی در ایران، دوره ۸، شماره ۳: ۶۶۸-۶۳۹.
- باقری، یاسر (۱۳۹۶). میدان سیاست‌گذاری اجتماعی در ایران؛ تحلیل مناسبات قدرت در فرایند سیاست‌گذاری اجتماعی. پایان‌نامه دکتری، دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه علامه طباطبائی.
- پارسونز، واین (۱۳۸۵). مبانی سیاست‌گذاری عمومی و تحلیل سیاست‌ها (جلد اول). ترجمه: حمیدرضا ملک‌محمدی. تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- روزخوش، محمد (۱۳۹۵). مفهوم توسعه و نسبت آن با سیاست و ایدئولوژی (تأملی جامعه‌شناختی در تحول مفهوم توسعه در ایران پس از انقلاب). پایان‌نامه دکتری، دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه تهران.

- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۷۹). *برنامه مبارزه با فقر و افزایش درآمد خانوارهای کم‌درآمد (فقر نسبی) به‌انضمام متن مصوبه*. تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- سام‌آرام، عزت‌الله (۱۳۸۵الف). بازخوانی پروندهٔ پر فراز و نشیب وزارت رفاه و تأمین اجتماعی. *روزنامهٔ دنیای اقتصاد*، شمارهٔ ۱۰۸۹، ۸ آبان ۱۳۸۵.
- سام‌آرام، عزت‌الله (۱۳۸۵ب). فراز و نشیب‌های وزارت رفاه و تأمین اجتماعی. *روزنامهٔ دنیای اقتصاد*، شمارهٔ ۱۰۹۱، ۱۰ آبان ۱۳۸۵.
- ستاری‌فر، محمد (۱۳۸۰). ادغام سازمان‌های بیمه‌ای، حمایتی و امدادی در وزارت تعاون نادیده‌گرفتن منزلت و نیازهای مردم است. *هفته‌نامهٔ آتیه*، سال هشتم، شمارهٔ ۳۲۲، ۱۹ تیر ۱۳۸۰: ۳ و ۴.
- ستاری‌فر، محمد (۱۳۸۳). نظام موجود تأمین اجتماعی بدون راهبرد است. *هفته‌نامهٔ آتیه*، ۲۳ تیر ۱۳۸۳، ضمیمهٔ شمارهٔ ۴۷۲: ۸-۹.
- سعیدی، علی‌اصغر (۱۳۸۶). چالش‌ها و فرصت‌های تدوین نظام رفاهی جامع در ایران بعد از انقلاب. *نامهٔ صادق*، شمارهٔ ۳۱: ۶۹-۷۹.
- سعیدی، علی‌اصغر (۱۳۸۷). چالش‌های شکل‌گیری گفتمان رفاهی در ایران. *کتاب ماه علوم/اجتماعی*، سال یازدهم، شمارهٔ اول: ۶۹-۵۸.
- شبیری‌نژاد، علی‌اکبر (۱۳۸۲). چالش‌های نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در ایران. *فصلنامهٔ تأمین اجتماعی*، سال پنجم، شمارهٔ ۱۳: ۸-۳.
- شبیری‌نژاد، علی‌اکبر (۱۳۸۳). ناسازگاری در کارکردها. *فصلنامهٔ تأمین اجتماعی*، سال ششم، شمارهٔ ۱۶: ۶-۳.
- شریف‌زادگان، محمدحسین (۱۳۹۲الف). نشست چالش‌های سیاست‌گذاری اجتماعی در ایران. دانشکدهٔ علوم اجتماعی دانشگاه تهران، ۱۳ آذر ۱۳۹۲.
- شریف‌زادگان، محمدحسین (۱۳۹۲ب). همایش تأمین اجتماعی؛ گذشته، حال، آینده. دانشکدهٔ مدیریت دانشگاه تهران، ۳۰ تیر ۱۳۹۲.
- شریف‌زادگان، محمدحسین (۱۳۹۷). ناکارآمدی رفاه اجتماعی. *روزنامهٔ شرق*، شمارهٔ ۳۲۵۵، ۸ مهرماه: ۱.
- عظیمی، حسین (۱۳۸۱). با تشکیل وزارت رفاه و تأمین اجتماعی بدنهٔ دولت بزرگ نمی‌شود. *هفته‌نامهٔ برنامه*، شمارهٔ ۳، ۲۷ مهر ۱۳۸۱: ۸.
- غفاری، غلامرضا؛ امیدی، رضا (۱۳۸۸). کیفیت زندگی؛ شاخص توسعهٔ اجتماعی. تهران: شیرازه.

- کرباسیان، مهدی (۱۳۹۲). *همایش تأمین اجتماعی؛ گذشته، حال، آینده*. دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، ۳۰ تیر ۱۳۹۲.
- گریندل، مریلی اس. (۱۳۸۲). در جست‌وجوی امور سیاسی: اقتصاد سیاسی سیاست‌گذاری توسعه، در جerald میر و جوزف استیگلیتز. *پیشگامان اقتصاد توسعه: آینده در چشم‌انداز*. ترجمه: غلامرضا آزاد (ارمکی). تهران: نی.
- مبلغ، فروغ (۱۳۹۵). *ناهماهنگی در سیاست‌گذاری اجتماعی ایران*. پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه علامه طباطبایی.
- مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۰). *مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی و اسلامی (لوح فشرده)*. تهران: مجلس شورای اسلامی.
- مدنی قهفرخی، سعید (۱۳۸۲). چشم‌اندازهای فراروی تأمین اجتماعی در ایران: چالش‌ها و راهکارهای پیش‌بینی‌شده در لایحه نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی. *فصلنامه تأمین اجتماعی*، شماره ۱۵: ۲۸۹-۳۲۸.
- مدنی قهفرخی، سعید (۱۳۸۳). نجات طبقه متوسط با نظام رفاه. *روزنامه شرق*، شماره ۲۶۸، ۲۸ مرداد ۱۳۸۳: ۱۲.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۱). *یافته‌های آماری نظرخواهی از کارشناسان، مدیران و صاحب‌نظران در چارچوب مباحث نظری و ساختار نظام رفاه و تأمین اجتماعی*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- مک‌لئود، تاس اچ. (۱۳۸۰). *برنامه‌ریزی در ایران: براساس تجارب گروه مشاوره دانشگاه هاروارد در ایران در تهیه برنامه عمرانی سوم*. ترجمه: علی اعظم محمدبیگی. تهران: نی.
- موهبتی، طاهر (۱۳۸۲). مهم‌ترین لایحه اجتماعی نیم قرن اخیر چه اهدافی را دنبال می‌کند؟ *روزنامه آتیه*، شماره ۴۴۷، ۱۶ دی‌ماه: ۵ و ۱۲.
- میدری، احمد (۱۳۹۴). واگذاری بیمه‌ها به وزارت بهداشت یک خطای بزرگ تصمیم‌گیری است. *خبرگزاری ایسنا*، ۴ آبان‌ماه.
- واعظ‌مهدوی، محمدرضا (۱۳۹۲). *نشست چالش‌های سیاست‌گذاری اجتماعی در ایران*. دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه تهران، ۱۳ آذر ۱۳۹۲.
- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (در حال انتشار). *تحلیل سیاست‌گذاری آموزش در ایران*. تهران: وزارت تعاون، کار، و رفاه اجتماعی.

- وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (۱۳۸۱). *ارزش‌ها و نگرش‌های ایرانیان*. تهران: دفتر انتشارات طرح پیمایش ملی ارزش‌ها و نگرش‌ها.
- وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (۱۳۸۲). *یافته‌های پیمایش در ۲۸ مرکز استان کشور: ارزش‌ها و نگرش‌های ایرانیان- موج دوم*. تهران: دفتر انتشارات طرح پیمایش ملی ارزش‌ها و نگرش‌ها.
- هادسون، جان (۱۳۹۱). *فرایند سیاسی*. در پیت ال‌کاک، مارگارت می، کارن راولینگستون، کتاب مرجع *سیاست‌گذاری اجتماعی (جلد اول)*، ترجمه: علی‌اکبر تاج مزینانی و محسن قاسمی. تهران: دانشگاه امام صادق: ۳۶۱-۳۷۴.
- هیلیر، جین (۱۳۸۸). *سایه‌های قدرت*. ترجمه: کمال پولادی. تهران: جامعه‌مهندسان مشاور ایران.
- Blakemore, Ken & Griggs, Edwin (2007). *social policy; an introduction*. Berkshire: Open University press.
- Braun, Virginia & Victoria Clarke (2006). Using thematic analysis in psychology. *Journal of Qualitative Research in Psychology*, 3: 77-101.
- Holmqvist, Mikael (2008). *The institutionalization of social welfare: a study of medicalizaing management*. New York: Routledge.
- Kingdon, John W. (2011). *Agendas, alternatives, and public policies*, 2nd edn. Boston, MA: Longman.
- Marshall, Thomas H. (1964). *citizenship and social class*. Cambridge: Cambridge university press.
- Moore, Christopher (2003). *The mediation process: practical strategies fpr resolving conflict*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Netting, F. Ellen; Mary Katherine O'Connor & David P. Fauri (2008). *comparative approachs to program planning*. New Jersey: John Wiley & Sons.
- Netting, F. Ellen; Mary Katherine O'Connor; David P. Fauri (2008). *comparative approachs to program planning*. New Jersey: John Wiley & Sons.
- Schiulli, David (2009). *professions in civil society and the state*. Boston, Brill.
- Tropman, John E.; Dluhy, Milan; Lind, Roger & Vasey, Wayne (1976). *strategic perspectives on social policy*. New York: Pergamon.
- Walker, Robert (2005). *social security and welfare: concepts and comparisons*. New York: Open university press.
- Wilmott, William; Joyce Hocker (2013). *interpersonal conflict*. New York: McGraw-Hill.
- World Bank (2019). <sup>1</sup> <https://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.OOPC.CH.ZS>