

تاریخچه وزارت رفاه و تامین اجتماعی در ایران



وزارتخانه تازه تاسیس در راستائی انجام وظایف محوله یعنی اجرای برنامه جامع رفاه در سراسر کشور دو لایحه تامین خدمات رفاهی و لایحه تامین اجتماعی را به مجلس وقت ارائه کرد ولی علی رغم تمام بحثها و مذاکرات به عمل آمده به هنگام تاسیس وزارت رفاه در خصوص ضرورت تمرکز بر امور رفاهی و بیمه های اجتماعی، در کمتر از دو سال پس از تاسیس دولت وقت با ارائه لایحه ای و به منظور ضرورت تمرکز زدایی لایحه تاسیس وزاری بهداری و بهزیستی و انحلال وزارت رفاه به مجلس ارائه شد...

رفاه و تامین اجتماعی از جمله وظایف تفکیک ناپذیر دولتها در دنیای امروز است. طبق بررسیهای به عمل آمده در خصوص ساختار رفاه و تامین اجتماعی در 167 کشور، چنین مشهود است که وزارت رفاه و تامین اجتماعی در بیش از 120 کشور دنیا وجود داشته و در مابقی آنها نیز عناوین مشابهی همچون وزارت خدمات اجتماعی، فواید عامه، توسعه اجتماعی، امور اجتماعی و... در بین فهرست وزارتخانه ها دیده می شود.

سابقه تاسیس وزارت رفاه و تامین اجتماعی در ایران به سال 1352 بازمی گردد در این سال با افزایش قیمت نفت، درآمدهای ایران به بیش از سه برابر افزایش یافت که این امر تاثیرات مهمی در اقتصاد کشور و به تبع آن در سایر زمینه ها برجای گذاشت از جمله تاثیرات این واقعه ارائه و اجرای طرحها و برنامه هایی بود که پیرامون آنها کارشناسی دقیقی صورت نگرفته بود. طرح ایجاد وزارت رفاه و تامین اجتماعی از جمله این طرحهای جدید بود که لایحه تاسیس آن در خرداد ماه سال 1353 به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد با تاسیس این وزارتخانه وظایف چندین وزارتخانه و نهاد متصدی امور رفاهی و مسائل مربوط به بیمه های اجتماعی به آن منتقل شد و در همین رابطه نقل و انتقالات متعددی انجام گردید. وزارتخانه تازه تاسیس در راستائی انجام وظایف محوله یعنی اجرای برنامه جامع رفاه در سراسر کشور دو لایحه تامین خدمات رفاهی و لایحه تامین اجتماعی را به مجلس وقت ارائه کرد ولی علی رغم تمام بحثها و مذاکرات به عمل آمده به هنگام تاسیس وزارت رفاه در خصوص ضرورت تمرکز بر امور رفاهی و بیمه های اجتماعی، در کمتر از دو سال پس از تاسیس دولت وقت با ارائه لایحه ای و به منظور ضرورت تمرکز زدایی لایحه تاسیس وزاری بهداری و بهزیستی و انحلال وزارت رفاه به مجلس ارائه شد و بدین

سان در بهمن ماه سال 1354 وزارت رفاه اجتماعی منحل شد.. تا اینکه در سالهای پس از پیروزی انقلاب اسلامی، سازمان برنامه در دهه 60 و 70 چرایی اثربخش نبودن هزینه های انجام شده در بخش رفاه را مطرح کرد. اینکه چرا قادر نیستیم رفاه اجتماعی را در کلیتی و در یک سیاست یکپارچه ببینیم و نتایج آن را رصد و ارزیابی کنیم همواره مورد سوال بوده است. بررسی هایی که طی این سالها صورت گرفت، نشان می داد علت اثربخش نبودن طرح ها و برنامه ها این است که سیاست ها را در یک جا به صورت یکپارچه نمی بینیم و تخصیص منابع برای آن انجام نمی دهیم. تخصیص منابع به این معنا نیست که همه پول های مربوط به یک بخش در یکجا جمع شود و تقسیم منابع از طریق بخش مالی انجام پذیرد. بلکه تخصیص منابع می تواند سیاستی باشد یعنی دولت سیاست هایی داشته باشد که بخش های مختلف به صورت تشویقی و ترغیبی عمل کنند. این روش در اغلب کشورهای اروپایی نیز اجرا می شود و امری متداول است. اما در ایران این روش مورد استفاده قرار نمی گرفت بنابراین با وجود آنکه 30 درصد از تولید ناخالص کشور صرف رفاه کشور می شد نتایج مورد انتظار حاصل نمی گردید. در واقع با وجود صرف هزینه های گزاف از درآمد ملی نه تخصیص منابعی انجام شده و نه سیاست یکپارچه ای برای پیشبرد رفاه اجتماعی ایران وجود داشته در نتیجه هدف گذاری ها به سرانجام نمی رسید.

و نتیجه این شد که بعد از بررسی های فراوان در زمینه چگونگی تحقق رفاه و تأمین اجتماعی در ایران قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در اردیبهشت ماه 1383 در مجلس شورای اسلامی تصویب و به تأیید شورای محترم نگهبان رسید. در ماده 11 این قانون آمده است: در راستای تحقق نظام جامع تأمین اجتماعی و جهت اجرای این قانون وزارت رفاه و تأمین اجتماعی تشکیل می گردد. به همین منظور وزارت رفاه و تأمین و اجتماعی در تاریخ بیست و پنجم تیر ماه 1383 یعنی درست در آخرین سال برنامه پنجساله سوم کشور تأسیس شد و در یازدهم شهریور ماه 1383 که برنامه پنجساله چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور از تصویب نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی گذشت، سیاست گذاری و برنامه ریزی فعالیتهای بیمه ای، حمایتی و امدادی به این وزارتخانه سپرده شد. لازم به ذکر است در ایران تنها وزارتخانه ای که پیش از تأسیس، برای آن مطالعه جامع و علمی انجام شد، وزارت رفاه و تأمین اجتماعی است.

وزارت رفاه و تأمین اجتماعی توانست در ظرف مدت کوتاهی وزارتخانه ستادی، چابک و با تعداد 150 نفر نیروی کارآزموده تشکیل دهد. در آن موقع از مدیرانی استفاده شد که هم توان ستادی و هم کارشناسی داشتند. مدیر کارشناس به مفهوم آن است که خود مدیران توانایی انجام تحلیل های کارشناسی را دارند. این وزارتخانه در زمان کوتاهی توانست تمام کدهای بودجه ای مرتبط کشور را به سمت رفاه و تأمین اجتماعی کشور متمایل و تغییر دهد. همچنین در تمامی شوراهایی که قانون تعریف کرده بود، نماینده این وزارتخانه عضویت پیدا کرد و در واقع نقش زنده و پویایی را در مدت زمان اندکی ایفا کرد. به طور مثال عضویت در ستاد اقتصادی کشور، شورای اقتصاد و شورای پول و اعتبار به عنوان ارکان تصمیم گیری کشور از سوی وزارت رفاه و تأمین اجتماعی انجام شد. در همان ابتدای کار صندوق بیمه کشاورزان و عشایر از سوی وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و برای نخستین بار در ایران چترایمنی رفاه و تأمین اجتماعی برای همه مردم ایران ایجاد شد.

به این ترتیب وزارت رفاه و تأمین اجتماعی مجری تمام سیاست ها و برنامه های رفاه و تأمین اجتماعی کشور شد. اعم از امور امدادی، امور بیمه ای و امور حمایتی کشور. تقاضاهایی که پشت این امور وجود دارد نیز تقاضاهای عمده جامعه ایران است. یک جامعه ای وقتی از مسائل سیاسی اشباع می شود و پاسخ می گیرد به مسائل اجتماعی رجوع می کند. به عبارتی دیگر می توان گفت سیاسی ترین مسائل در جامعه مدرن مسائل اجتماعی است. بر این اساس هم هست که در کشورهای توسعه یافته مهم ترین دغدغه های مسوولان آن کشورها امور اجتماعی از قبیل بیمه ها و مسائل حمایتی است. اگرچه ما به تازگی وارد این جریان شده ایم ولی این موضوع از بزرگی این بخش کم نمی کند. در انتخابات اخیر ملاحظه کردید که بیشترین خواست مردم از رییس جمهور حول مسائل رفاه اجتماعی و حمایتی می چرخید. یا وقتی به سازمان تأمین اجتماعی نگاه کنید، مشاهده خواهید کرد که 53 درصد از جمعیت کشور تحت پوشش این سازمان هستند. مسائلی از قبیل امور بیمه ای، خدمات درمانی، بازنشستگی و مستمری نیمی از جمعیت کشور در سازمان تأمین اجتماعی انجام می شود. آمارها می گوید 4/2 میلیون خانوار ایرانی مستمری بگیر این سازمان هستند. اگر این تعداد را ضرب در بعد خانوار کنیم بیش از 13 میلیون نفر از صندوقی که خود

تشکیل‌دهنده آن هستند، ارتزاق می‌کنند. این ساز و کار مدرن ظرف 50 سال گذشته تعبیه شده که آثار گسترده و مفیدی در جامعه دارد.

متاسفانه بعد از 1384 افرادی متصدی این وزارتخانه شدند که به هیچ عنوان از سیاست‌های اقتصادی و رفاهی کشور آگاهی نداشتند. لذا نتیجه این شد که مشکلات یکی پس از دیگری سر راه این بخش ایجاد شود. اگر سوابق مدیرانی که برای سمت وزارت انتخاب شده بودند را بررسی بفرمایید، خواهید دید نخستین وزیري که در دولت نهم بر سر کار آمد مدیری در یکی از صنایع پایین دستی اتومبیل‌سازی بود و اکسسوری اتومبیل تولید می‌کرد. این فرد با ذهنی خالی از مسائل رفاهی، اجتماعی و اقتصادی متصدی وزارتخانه‌ای شد که قرار بود چتر ایمنی رفاه اجتماعی مردم را ایجاد کند. برای راهبری چنین وزارتخانه‌ای گماردن مدیرانی آگاه که بتوانند مفهوم مسائل اقتصادی و اجتماعی را تلفیق کرده و سیاست اجتماعی تولید و این بخش را راهبری کنند، از ملزومات است. این درحالی بود که مدیرانی که برای این وزارتخانه انتخاب شدند تصورشان از وزارت رفاه، وزارتخانه‌ای صنعتی بود. این ذهنیت اشتباه به دلیل وجود برخی کارخانجات در سازمان‌های بیمه‌ای ایجاد شده بود درحالی که وجود این کارخانجات یک ضرورت تام نیست. در سال‌های بعد که این ادغام‌ها صورت پذیرفت بدون کار کارشناسی مشخص و معلومی وزارت رفاه و تامین اجتماعی را با وزارت کار ادغام کردند. در این ادغام هم ناکارآمدی‌های زیادی صورت گرفت به طوری که این وزارتخانه که عمده فعالیت و بیش از 90 درصد از فعالیت وزارتخانه جدید را برعهده دارد، متاسفانه با پرسنل محدود در یک نیم طبقه محبوس شده است و با وجود مدیران و کارشناسان خوب آن، بسیار در انجام کارهای رفاهی کشور ناکارآمد است.

این ادغام چه لطمه‌ای به وضعیت رفاهی کشور وارد کرد؟

نتیجه آن شد که در شرایط حاضر یک سند یا نظریه رفاه اجتماعی نداریم. علت الکل ایجاد قانون ساختار رفاه و تامین اجتماعی در چند نکته و ضرورت جای می‌گیرد. نخست اینکه یکپارچگی در سیاست‌های تامین و رفاه اجتماعی کشور ایجاد شود. دوم هدایت و تخصیص بهینه منابع برای انجام امور رفاهی کشور بود. تخصیص منابع به این مفهوم نیست که بخش‌ها دولتی شوند بلکه اجرای برنامه‌ها توسط بخش‌های مختلف خصوصی، عمومی و دولتی تحت سیاست‌ها و مدیریت یکپارچه مد نظر بوده است تا بدین طریق یک تعادل ایجاد شود و در نتیجه آن رفاه کشور توسعه پیدا کرده و احساس خوشبختی بیشتری در زندگی مردم جاری شود. این دو ضرورت، علت اصلی تدوین قانون رفاه و تامین اجتماعی و تشکیل وزارتخانه مربوط به آن بود. اما متاسفانه امروز این ضرورت‌ها فراموش شده است. در حال حاضر نه سیاست‌های اجتماعی از وحدت و یکپارچگی برخوردار است و نه تخصیص منابع به نحو شایسته و بهینه انجام می‌شود.

امروزه با توجه به اینکه 30 درصد مردم ما زیر خط فقر هستند قطعاً از هر دوره‌ای ضرورت وجود دستگاهی متولی با سیاست‌ها و مدیریت یکپارچه را بیشتر نشان می‌دهد. در حقیقت این مسوولیت بخش رفاه و تامین اجتماعی است که فقر را در جامعه کمتر کرده و سطح رفاه خانوار را افزایش دهد. از طرف دیگر وضعیت مالی دولت این ضرورت را بیشتر می‌کند. ما در سال 43 هزار میلیارد تومان یارانه پرداخت می‌کنیم. این نوع سوبسید دادن بدترین سیاست رفاهی است. یارانه که یک نوع کمک به گروه‌های کم‌درآمد جامعه است ما داریم به همه مردم جامعه می‌پردازیم. این سیاست بسیار اشتباهی است. یارانه‌ای که بنا بود به صورت موقت و فقط به اقشار کم‌درآمد پرداخت شود حدود شش سال است که به تمام مردم کشور پرداخت می‌شود. متاسفانه مردم این یارانه را پول نفت و حق خود می‌دانند.

دولت یازدهم نیز بر اشتباه بودن این رویه تاکید دارد اما بنا بر ملاحظات می‌تواند در بخش سیاسی و اجتماعی آن را دید؛ هنوز برای قطع یارانه پردرآمدها اقدام جدی به عمل نیاورده است.

در سال 1391 عملکرد بودجه عمرانی کشور 20 هزار میلیارد تومان بوده در سال 1392، 3/16 هزار میلیارد تومان، 1393، 25 هزار میلیارد تومان، سال 1394، 9/25 هزار میلیارد تومان و در سال 1395، 16 هزار میلیارد تومان نقد و 24 هزار میلیارد تومان اوراق بهادار به این بخش تعلق گرفته است. بودجه عمرانی در واقع یک ظرفیت‌سازی برای اقتصاد کشور است و زیرساخت توسعه و عمران کشور شمرده می‌شود. این اعتبارات زمینه و ظرفیتهایی را ایجاد می‌کند که به واسطه آن اشتغال و رشد در کشور اتفاق می‌افتد. حال در مقابل اعدادی که هیچگاه در این سال‌ها به 30 هزار میلیارد تومان پرداخت نقدی نرسیده است؛ سالی 43 هزار میلیارد تومان یارانه به تمام مردم کشور پرداخت می‌کنیم. از طرفی عملکرد خزانه یا نصف آن یا کمتر از رقم یارانه بوده است. از بررسی این اعداد می‌توان این نتیجه را گرفت که رابطه بین حجم اقتصاد با نوع هزینه‌های رفاه اجتماعی برقرار نشده است. یک اصل وجود دارد که می‌گوید

اقتصاد بدون رفاه اجتماعی و رفاه اجتماعی بدون اقتصاد منجر به شکست است. ما نیاز به برقراری تناسبی بین رفاه و اقتصاد داریم که این کار از عهده دستگاهی مستقل برمی آید. در کشوری که ما برای ورزش یک وزارتخانه مستقل داریم آیا برای رفاه اجتماعی که همه آحاد مردم را در بر می گیرد و نتیجه همه فعالیت های اقتصادی، اجتماعی، رشد و توسعه است و مطالبات ملی بسیار گسترده ای دارد، نباید یک دستگاه مستقل داشته باشیم؟ وزارت رفاه در واقع به جز موارد نامبرده تنظیم کننده مسائل سیاست های اجتماعی که موضوع عدالت اجتماعی، تقاضای اشتغال و مسکن مناسب را شامل می شود نیز هست. تجربه دو دولت نشان می دهد که این ادغام ناکارآمد بوده است.

با ایجاد دستگاهی مستقل امکان تخصیص منابع رفاهی به شکل سیاستی و مالی شامل بخش های عمومی، خصوصی و دولتی فراهم می شود همچنین امکان نظارت و اصلاح امور رفاهی در ایران نیز فراهم می شود. امکان سازگار ساختن هزینه های رفاهی با حجم اقتصاد کشور ایجاد خواهد شد. نهایتاً رفاه اجتماعی کشور باید یک مدافع قوی داشته باشد تا بتواند دفاع لازم را در محافل تصمیم سازی و تصمیم گیری داشته باشد و رفاه را در جامعه جاری کند. بر اساس این الزامات است که تشکیل دوباره وزارت رفاه و تامین اجتماعی یک ضرورت ملی و توسعه ای برای کشور می باشد که اگر به انجام نرسد یک ضرورت مهم ملی و توسعه ای در ایران معطل خواهد ماند.

ما یک نظریه رفاهی مشخصی نداشته ایم. اگر این نظریه وجود داشت سهم هر وزارتخانه در اجرای طرح ها مشخص بود. یکی از چالش های بزرگ دیگر صندوق های بیمه اجتماعی هستند. امروز ما هیچ صندوق بیمه ای به جز سازمان تامین اجتماعی که ساز و کار عملیاتی بیمه ای در آن رعایت شده باشد را نداریم. باقی بیمه ها تبدیل به حساب هایی شده اند که ورودی منابع آنها از طریق دولت انجام می شود. در حال حاضر بیش از 80 درصد از منابع صندوق بازنشستگی کل کشور از طریق دولت تامین می شود لذا ساز و کار صندوق را از دست داده است. اما سازمان تامین اجتماعی سازمان قدرتمندی است که باید حفظ شود. این سازمان جزئی از امنیت اجتماعی ایران است لذا نباید بی توجهی کرد. در سال های گذشته مشکلات و گرفتاری هایی برای این صندوق ایجاد شد که عمدتاً ناشی از فقدان یک نظریه رفاه اجتماعی و سیاست های رفاهی بوده است.

ما برای سیاست های رفاهی کشور باید به تجارب جهانی نگاه کنیم. در دنیا یک تور ایمنی رفاهی ایجاد می کنند. ما این تور ایمنی را در سیاست ها در دولت اصلاحات تعریف کردیم. منتها به دلیل نازیبايي کلمه تور در ادبیات فارسی از کلمه چتر استفاده کردیم و به این ترتیب چتر ایمنی رفاهی را مورد مطالعه قرار دادیم و چون قانون به ما اجازه تدوین سیاست های رفاهی را داده بود در دولت به تصویب رساندیم. امروز چتر ایمنی رفاه اجتماعی به عنوان قانون بدون نیاز به تصویب مجلس در کشور وجود دارد. حتی این سیاست به سازمان ملل نیز ارسال شده و در آنجا نیز سیاست چتر ایمنی رفاه اجتماعی ایران به ثبت رسیده است. مفهوم چتر ایمنی این است که خط فقر در روستا و شهرها مطالعه شود. می دانید که وقتی خط فقر را ملی اعلام می کنیم از دقت خارج می شود. در خود تهران از ولنجک تا جنوب شهر نمی توانیم یک خط فقر واحد بیان کنیم. از این رو باید به صورت محلی خط فقر تعیین شود.

منابع:

- قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی- ناشر موسسه فرهنگی - هنری آتیه-1383
قانون تامین اجتماعی- معاونت حقوقی و امور مجلس -1387

فاطمه دانشور رئیس کمیته اجتماعی شورای اسلامی شهر تهران