



ÁEIN-E HOKMRANI (Scientific Journal on The Islamic Governance)

Vol.3 / No.6 / Autumn & Winter 2025

P-ISSN: 2980-7808

E-ISSN: 3092-7919

<https://aeinehokmrani.iict.ac.ir>

Requirements of Effective Governance for Realizing the General Policies of Islamic Social Protection (In Light of an Analysis of the General Policies Communicated by the Supreme Leadership)

Mansoureh Arjomandi Fard

Assistant Professor, Department of Jurisprudence and Fundamentals of Islamic Law, Payam Noor University, Tehran, I. R. Iran.

Email: arjomandifard@pnu.ac.ir

Ali Mohammadian

Associate Professor, Department of Jurisprudence and Islamic Law, Faculty of Jurisprudence and Fundamentals of Islamic Law, Bozorgmehr University of Qaenat, Qaen., I. R. Iran. (Corresponding Author)

Email: mohammadian@buqaen.ac.ir



Citation

Arjomandi Fard, M and Mohammadian, A. (2025). Requirements of Effective Governance for Realizing the General Policies of Islamic Social Protection (In Light of an Analysis of the General Policies Communicated by the Supreme Leadership). *Aeine Hokmrani*, 3(6), 111-136

[10.22034/ah.2026.2079166.1091](https://doi.org/10.22034/ah.2026.2079166.1091)

Type of Article: Research Article

Received: 26 April 2025

Revised: 21 July 2025

Accepted: 27 August 2025

Publish Online: 22 December 2025

Abstract

Social protection, as one of the fundamental pillars of social justice and public welfare in contemporary societies, requires effective and systematic governance. The present study was conducted with the aim of extracting the requirements of effective governance from the text of the General Policies of Social Protection communicated by the Supreme Leadership (1401/2022) as a strategic upstream document for transforming the governance system in this field. The central issue is that, despite the issuance of these policies, the realization of their objectives requires the identification of requirements that can enable the transition from the current fragmented management system to integrated governance. Using the qualitative content analysis method, this study examines the text of the aforementioned policies and extracts these requirements. The major findings indicate that effective governance in social protection is founded upon six key requirements: the institutional requirement (establishing cross-sectoral coordination mechanisms), the transparency requirement (financial and operational transparency of funds), the justice requirement (eliminating discrimination and promoting empowerment), the sustainability requirement (ensuring sustainable resources and observing intergenerational commitments), the participation requirement (utilizing public capacities), and the evaluation requirement (preparing social protection impact assessments for major plans and projects). The final conclusion is that the successful implementation of these policies requires the coordinated commitment of the three branches of government to enact the necessary legislation, establish effective institutions, and ensure continuous oversight, so that a comprehensive, just, and sustainable social protection system may be achieved. The present study provides an operational framework for policymakers and practitioners.

Keywords

General Policies of Social Protection, Effective Governance, Governance Requirements, Three Branches of Government.





دوفصلنامه علمی پژوهشی در حوزه حکمرانی اسلامی
سال سوم / شماره ۶ / پاییز و زمستان ۱۴۰۴
P-ISSN: 2980-7808
E-ISSN: 2992-7919
<https://aeinehokmrani.iict.ac.ir>

الزامات حکمرانی کارآمد در تحقق سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی اسلامی (در پرتو تحلیل سیاست‌های کلی ابلاغی رهبری)

منصوره ارجمندی فرد

استادیار گروه فقه و مبانی حقوق اسلامی، دانشگاه پیام نور، تهران، جمهوری اسلامی ایران.

arjomandifard@pnu.ac.ir

علی محمدیان

دانشیار گروه فقه و حقوق اسلامی، دانشکده فقه و مبانی حقوق اسلامی، دانشگاه بزرگمهر قاننات، قانن، جمهوری اسلامی ایران (نویسنده مسئول).

mohammadian@buqaen.ac.ir



استناد به این مقاله:

ارجمندی فرد، منصوره و علی محمدیان (۱۴۰۵)، الزامات حکمرانی کارآمد در تحقق سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی (در پرتو تحلیل سیاست‌های کلی ابلاغی رهبری)، نشریه آیین حکمرانی، ۳ (۶)، ۱۱۱-۱۳۶
doi: 10.22034/ah.2026.2079166.1091

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۴/۰۴/۳۰
تاریخ انتشار آنلاین: ۱۴۰۴/۱۰/۰۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۲/۰۶
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۶/۰۵

نوع مقاله: پژوهشی

چکیده

تأمین اجتماعی به‌عنوان یکی از ارکان بنیادین عدالت اجتماعی و رفاه عمومی در جوامع معاصر، نیازمند حکمرانی کارآمد و نظام‌مند است. پژوهش پیش رو، با هدف استخراج الزامات حکمرانی کارآمد از متن سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی ابلاغی مقام معظم رهبری (۱۴۰۱) به‌عنوان یک سند بالادستی راهبردی برای تحول نظام حکمرانی این حوزه انجام شده است. مسئله اصلی این است که باوجود ابلاغ این سیاست‌ها، تحقق اهداف آن، نیازمند شناسایی الزاماتی است که گذار از مدیریت جزیره‌ای کنونی به حکمرانی یکپارچه را ممکن سازد. این پژوهش با روش تحلیل محتوای کیفی، متن سیاست‌های یادشده را بررسی و الزامات مذکور را استخراج کرده است. دستاوردهای مهم نشان می‌دهد که حکمرانی کارآمد در تأمین اجتماعی، بر پایه شش الزام کلیدی است: الزام نهادی (ایجاد سازوکار فرابخشی برای هماهنگی)، الزام شفافیت (شفافیت مالی و عملکردی صندوق‌ها)، الزام عدالت (رفع تبعیض و توانمندسازی)، الزام پایداری (تأمین منابع پایدار و رعایت تعهدات بین‌نسلی)، الزام مشارکت (بهره‌گیری از ظرفیت‌های مردمی) و الزام ارزیابی (تهیه پیوست تأمین اجتماعی برای طرح‌های کلان). نتیجه نهایی آن است که اجرای موفق این سیاست‌ها، نیازمند عزم هماهنگ قوای سه‌گانه برای تدوین قوانین لازم، ایجاد نهادهای کارآمد و تضمین نظارت مستمر است تا از این رهگذر بتوان به نظام تأمین اجتماعی جامع، عادلانه و پایدار دست یافت. جستار پیش رو، چهارچوبی عملیاتی برای سیاست‌گذاران و مجریان فراهم می‌آورد.

واژگان کلیدی

سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی، حکمرانی کارآمد، الزامات حکمرانی، قوای سه‌گانه.

آیین حکمرانی

سال سوم / پاییز و زمستان ۱۴۰۴

۱۱۳



ناشر: سازمان انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی

© نویسندگان

۱. بیان مسئله

تأمین اجتماعی به مثابه یکی از ستون‌های اساسی حکمرانی نوین، تجلی‌بخش تعهد حکومت در قبال کرامت، امنیت و رفاه شهروندان است. در جمهوری اسلامی ایران، این مهم از جایگاهی رفیع برخوردار بوده و به عنوان یکی از کلیدی‌ترین مؤلفه‌های عدالت اجتماعی به‌شمار می‌آید و با استناد به اصول متعدد قانون اساسی، می‌توان آن را به رسمیت شناخت (ستاری‌فر، ۱۳۷۷، ص ۴۳). باین وجود چالش‌های ساختاری، جمعیتی و اقتصادی دهه‌های اخیر از یک سو و پراکندگی و ناکارآمدی در نظام اداره امور تأمین اجتماعی از سوی دیگر، ضرورت بازنگری اساسی را در مدل حکمرانی این حوزه، بیش از پیش نمایان ساخته است. در این بین ابلاغ سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی از سوی مقام معظم رهبری را می‌توان به مثابه نقطه عطف مهم و همچنین سند بالادستی راهگشا برای خروج از این وضعیت دانست. این سند با نگاهی جامع و آینده‌نگر، چشم‌اندازی آرمانی، اما قابل دستیابی از نظامی کارآمد، عدالت‌بنیان، کرامت‌بخش و فراگیر را ترسیم می‌کند.

باین حال ترسیم این چشم‌انداز بلند، به خودی خود تضمین‌کننده تحقق آن نخواهد بود. تجربه نشان داده است که نبود چهارچوبی منسجم برای حکمرانی و اجرا، حتی مرفقی‌ترین سیاست‌ها را هم با خطر شکست روبه‌رو می‌کند. آنچه در مرحله عمل، تعیین‌کننده موفقیت یا شکست این سیاست‌ها خواهد بود، نه تنها محتوای فنی آنها، بلکه چگونگی اجرا و الگوی حکمرانی حاکم بر آن است. پرسش اصلی و محوری این پژوهش، این است که پیمایش این مسیر برای نیل به وضع مطلوب ترسیم‌شده در این سند، نیازمند چه گونه‌ای از حکمرانی است؟ به عبارت دقیق‌تر الزامات، مختصات و شاخص‌های یک حکمرانی کارآمد که بتواند محرک و هدایت‌کننده نظام تأمین اجتماعی به سمت اهداف کلان باشد، کدامند؟

ضرورت پاسخ به این پرسش، هنگامی آشکارتر می‌شود که به دامنه شمول و عمق تغییرات مورد نظر در سیاست‌های ابلاغی توجه شود؛ چراکه این سند، تنها به ارائه خدمات رفاهی بسنده نکرده، بلکه خواستار تحولی ساختاری از طریق استقرار نظام جامع، یکپارچه، شفاف و چندلایه، اصلاح قوانین و ساختارها، حفظ تعادل بین نسلی منابع و مصارف و ایجاد سازوکار

الزامات حکمرانی کارآمد در تحقق سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی اسلامی (در پرتو تحلیل

فرابخشی برای انسجام‌بخشی به تمامی اجزا است. البته چنین امری، نیازمند هماهنگی قوای سه‌گانه، بسیج منابع ملی، مشارکت بخش غیردولتی و ایجاد پایگاه اطلاعاتی یکپارچه است که همگی از جلوه‌های یک حکمرانی چندسطحی به‌شمار می‌روند و بدون تدبیر مکانیسم‌های حکمرانی کارآمد، خطر آن وجود دارد که این سیاست‌ها در تعدد نهادهای موازی، کمبود منابع پایدار، فقدان شفافیت و درنهایت ناتوانی در ارائه خدمات مؤثر به مردم، محو شود.

بنابراین پژوهش پیش رو با پذیرش این پیش‌فرض که تحقق سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی در گرو استقرار حکمرانی کارآمد است، در پی آن است تا با واکاوی دقیق متن این سند، الزامات چنین حکمرانی را استخراج و تبیین کند. هدف اصلی این تحقیق، فراتر از توصیف محتوای سند، ارائه تحلیلی نظام‌مند از دلالت‌های حکمرانی مندرج در بطن آن است.

ضرورت انجام این پژوهش را می‌توان در چند محور خلاصه کرد: نخست، کمک به عینیت‌بخشیدن و عملیاتی کردن یک سند بالادستی از طریق تبدیل اهداف کلان به الزامات اجرایی مشخص؛ دوم، ارائه نقشه راهی به سیاست‌گذاران و مجریان در قوای مختلف، به‌ویژه قوه مجریه و مجلس برای انجام اصلاحات لازم؛ سوم، غنابخشی به ادبیات علمی داخلی در حوزه حکمرانی عمومی با تمرکز بر مطالعه موردی تأمین اجتماعی؛ چهارم، پیشگیری از اتلاف منابع ملی و تضمین دستیابی به دستاوردهای ملموس برای آحاد جامعه، به‌ویژه گروه‌های آسیب‌پذیر.

روش پژوهش از نوع تحلیل محتوای کیفی اسناد بالادستی است. جامعه آماری پژوهش، متن مصوب سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی ابلاغی مقام معظم رهبری است. واحد تحلیل، جمله‌ها، کلیدواژه‌ها و مفاهیم مطرح‌شده در بندهای نه‌گانه این سند است و از رهگذر تحلیل محتوای سند، مفاهیم مرتبط با حکمرانی در متن سند شناسایی، دسته‌بندی و تفسیر خواهد شد.

۲. پیشینه پژوهش

در راستای تبیین دقیق مسئله پژوهش، بررسی پیشینه تحقیقات انجام‌شده در حوزه حکمرانی تأمین اجتماعی و سیاست‌های کلی ابلاغی ضروری است. مطالعه آثار موجود،

نشان می‌دهد که اگرچه موضوع تأمین اجتماعی به‌صورت پراکنده در تحقیقات مختلف موردتوجه قرار گرفته است، اما پژوهش خاصی در ادبیات پژوهشی درباره تحلیل حکمرانانه سیاست‌های کلی ابلاغی مشاهده نمی‌شود. توضیح آنکه پژوهش‌های زیادی به بررسی چالش‌های نظام تأمین اجتماعی در ایران پرداخته‌اند. برای نمونه مطالعاتی به تحلیل کسری منابع صندوق‌های بازنشستگی، ناکارآمدی ساختاری و چالش‌های جمعیتی پیش‌روی این نظام، توجه نشان داده‌اند (ر.ک: معصومی، ۱۴۰۰، ص ۴۲۹-۴۰۹/شکری و دیگران، ۱۴۰۱، ص ۲۷-۱). این تحقیقات، بیشتر بر جنبه‌های فنی مسئله متمرکز بوده و کمتر به جنبه‌های حکمرانی و مدیریتی آن پرداخته‌اند. درسوی دیگر پژوهش‌هایی به تبیین جایگاه تأمین اجتماعی در قانون اساسی و اسناد بالادستی پرداخته و الزامات حقوقی آن را موردبررسی قرار داده‌اند (آقایی و دیگران، ۱۴۰۳، ص ۱۳۸-۱۰۹/خالق‌پرست و دیگران، ۱۳۹۶، ص ۳۷-۹). این دسته از تحقیقات اگرچه از غنای نظری قابل توجهی برخوردارند، اما بیشتر رویکردی توصیفی داشته و کمتر به تبیین الزامات اجرایی و حکمرانی پرداخته‌اند.

بنابراین مطالعه مستقلی که به‌صورت خاص به تحلیل سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی با رویکرد حکمرانی پرداخته باشد، مشاهده نمی‌شود. این خلأ پژوهشی به‌ویژه در زمینه استخراج الزامات حکمرانی از متن سیاست‌های کلی مشهود است. به این ترتیب اگرچه برخی از پژوهش‌ها در باب تأمین اجتماعی در نشریه‌های معتبر، چاپ شده است، اما حسب تتبع جستار پیش رو، هیچ‌یک به صورت نظام‌مند به مسئله الزامات حکمرانی کارآمد در تحقق سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی نپرداخته‌اند. از این حیث پژوهش پیش رو با تمرکز بر خلأ موجود، در پی ارائه تحلیلی جامع از الزامات حکمرانی با اتکا به متن سیاست‌های کلی ابلاغی است. این تحقیق از آن رو نوآورانه شمرده می‌شود که برای نخستین بار، متن سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی را نه به‌عنوان یک سند سیاسی، بلکه به‌مثابه سندی حکمرانانه موردتحلیل قرار داده و دلالت‌های اجرایی آن را در قالب الزامات حکمرانی کارآمد استخراج می‌کند. این رویکرد می‌تواند افزون بر غنای ادبیات علمی، نقشه راهی عملی برای سیاست‌گذاران و مجریان این حوزه فراهم آورد.

۳. ادبیات نظری پژوهش

درک عمیق نسبت‌شناسی حکمرانی کارآمد در عرصه تأمین اجتماعی، نیازمند تدقیق مفهومی و تبیین نظری این مقوله است. در این بخش، با واکاوی ادبیات موضوع، مفاهیم بنیادین حکمرانی، حکمرانی کارآمد و تأمین اجتماعی تعریف شده و سپس شاخص‌های حکمرانی خوب در تطبیق با حوزه تأمین اجتماعی موردبررسی قرار می‌گیرد. این چهارچوب مفهومی، زمینه تحلیل مناسب مسئله را فراهم می‌کند که در بخش‌های آتی برای خوانش سیاست‌های کلی ابلاغی و استخراج الزامات حکمرانی از آن بهره‌گیری خواهد شد.

۳-۱. حکمرانی کارآمد

به نظر می‌رسد حکمرانی را به‌طور ساده بتوان شیوه‌ای شمرد که یک جامعه، سازمان یا دولت اداره می‌شود؛ یعنی مجموعه‌ای از قواعد، نهادها، تصمیم‌گیری‌ها و روابطی که تعیین می‌کند قدرت چگونه به کار گرفته شود، منابع چگونه توزیع شوند و مشکلات عمومی چگونه حل شوند. حکمرانی زمانی شکل می‌گیرد که این فرایندها شفاف، پاسخگو، عادلانه، کارآمد و مشارکتی باشند و مردم در سرنوشت خود نقش داشته باشند. ازاین‌رو می‌توان حکمرانی مطلوب را نیز چنین تعریف کرد که این اصطلاح به معنای اجرای فرایند اداره جامعه به گونه‌ای مطلوب و سالم می‌باشد؛ یعنی جایی که تصمیم‌گیری‌ها شفاف، عادلانه و بر پایه قانون باشد، مسئولان در برابر مردم پاسخگو باشند، منابع عمومی به‌طور کارآمد و بدون تبعیض توزیع شوند، فساد مهار شود، مشارکت شهروندان جدی گرفته شود و حقوق و کرامت انسان‌ها حفظ شود. در چنین الگویی، اعتماد عمومی تقویت می‌شود و جامعه توان حل مسائل و دستیابی به توسعه پایدار را پیدا می‌کند. درواقع اگرچه حکمرانی در معنای عام، به شیوه ساماندهی امور عمومی، تنظیم روابط میان حاکمیت و جامعه و تدبیر منابع و تصمیمات در مسیر تحقق مصالح عمومی اطلاق می‌شود، اما باین‌حال صرف وجود ساختارهای تصمیم‌گیری و اداره امور، به معنای تحقق حکمرانی مطلوب و کارآمد نیست؛ چه‌اینکه از منظر عقلی، هر نظام اداره‌کننده زمانی کارآمد شمرده می‌شود که چند شرط اساسی را دارا باشد؛ از جمله اینکه

اهداف آن روشن و منطبق با مصالح واقعی جامعه باشد؛ دیگر آنکه میان اهداف، ابزارها و دستاوردها، تناسب برقرار باشد و مورد بعد آنکه در عمل، خروجی نظام حکمرانی منجر به حل مسائل و کاهش نابسامانی‌ها شود. بنابراین کارآمدی فقط به معنای فعالیت داشتن یا اجرای برنامه‌ها نیست، بلکه به معنای تحقق اثر مطلوب و حل مسئله است.

به نظر می‌رسد از منظر اندیشه اسلامی کارآمدی حکمرانی با مفاهیمی چون عدالت، اتقان در عمل، امانت‌داری، پاسخگویی و تحقق مصالح عامه پیوند دارد. در منطق دینی، اداره جامعه نوعی امانت الهی شمرده می‌شود که غایت آن اقامه عدالت و تأمین رفاه و امنیت عمومی است. براین اساس حکمرانی‌ای را می‌توان کارآمد دانست که در جهت تحقق عدالت و رفع تبعیض حرکت کند، منابع عمومی را به صورت بهینه و مسئولانه مصرف کند، نسبت به دستاورد تصمیمات خود پاسخگو باشد، در حل مسائل اساسی مردم، کارآمد و اثرگذار ظاهر شود و از پراکندگی، تعارض نهادی و تصمیمات مقطعی پرهیز کند.

از این رو تفاوت حکمرانی کارآمد با حکمرانی‌های رایج و مرسوم در آن است که ممکن است در الگوهای مرسوم، تمرکز بر حفظ ساختار اداری و اجرای شکلی قوانین باشد، در حالی که چه‌بسا از این رهگذر مسئله اصلی جامعه حل نشود یا عدالت به طور واقعی محقق نشود، اما در حکمرانی کارآمد، معیار نهایی، تحقق مصالح عمومی است، نه صرفاً انجام وظایف سازمانی. در حوزه تأمین اجتماعی، این تمایز به طور ویژه اهمیت دارد؛ زیرا ممکن است نهادهای متعدد، قوانین گسترده و برنامه‌های متنوع وجود داشته باشد، اما اگر فقر، نابرابری، بی‌ثباتی معیشتی یا بحران‌های مالی تداوم یابد، نمی‌توان از کارآمدی سخن گفت. از این رو حکمرانی کارآمد در این حوزه نیازمند انسجام نهادی، پایداری منابع، عدالت در توزیع حمایت‌ها و پاسخگویی روشن به ذی‌نفعان است.

۳-۲. تأمین اجتماعی

تأمین اجتماعی به مجموعه‌ای از اقدامات و سیاست‌های عمومی گفته می‌شود که هدف آن، حمایت از افراد در برابر ریسک‌ها و مخاطرات اجتماعی - اقتصادی همچون بیکاری،

الزامات حکمرانی کارآمد در تحقق سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی اسلامی (درپرتو تحلیل

کهولت سن، بیماری، معلولیت، حوادث ناشی از کار و فقر است. این نظام، از طریق ابزارهای گوناگونی ازجمله بیمه‌های اجتماعی، کمک‌های مستقیم دولتی، خدمات بهداشتی و برنامه‌های توانمندسازی عمل می‌کند (پناهی، ۱۳۸۵، ص ۷/ اسدی، ۱۳۹۲، ص ۲۸).

البته تأمین اجتماعی درمعنای گسترده خود، نه تنها یک برنامه رفاهی، بلکه یک حق اساسی بشری و سرمایه‌ای برای توسعه اجتماعی و اقتصادی به‌شمار می‌آید. در چهارچوب جمهوری اسلامی ایران، این مفهوم افزون بر ابعاد جهانی، دارای بار ارزشی و بر پایه آموزه‌های اسلامی و اصول قانون اساسی است که بر عدالت، کرامت انسانی و رفع فقر تأکید دارند.

از حیث مبانی فقهی، می‌توان ریشه تأمین اجتماعی را در برخی از آموزه‌های دینی و اسلامی بررسی کرد. برای نمونه صاحب وسائل الشیعه به سند خود از حضرت علی علیه السلام نقل می‌کند: «مَرَّ شَيْخٌ مَكْفُوفٌ كَبِيرٌ يَسْأَلُ فَقَالَ أَمِيرُ الْمُؤْمِنِينَ علیه السلام مَا هَذَا - قَالُوا يَا أَمِيرَ الْمُؤْمِنِينَ نَصْرَانِي - فَقَالَ أَمِيرُ الْمُؤْمِنِينَ علیه السلام اسْتَعْمَلْتُمُوهُ حَتَّى إِذَا كَبِرَ وَعَجَزَ مَنَعْتُمُوهُ - أَنْفَقُوا عَلَيْهِ مِنْ بَيْتِ الْمَالِ» (حرعاملی، ۱۴۰۹ق، ج ۱۵، ص ۶۶/ طوسی، ۱۴۰۷ق، ج ۶، ص ۲۹۳). امیرالمؤمنین علیه السلام در حال عبور بودند که با پیرمردی ناتوان روبه‌رو شدند. پرسیدند: این فرد کیست؟ پاسخ دادند: ای امیرالمؤمنین، او مردی سالخورده و نصرانی است. حضرت با نگوهرش فرمودند: زمانی که توان داشت از او کار کشیدید، اما اکنون که پیر و درمانده شده، رهایش کرده‌اید؟! هزینه زندگی او را از بیت‌المال تأمین کنید.

برپایه دلالت این روایت، شهید سید محمدباقر صدر یادآور می‌شود: «بعضی از فقها مانند شیخ حر عاملی چنین فتوا داده‌اند که ضمان دولت، مخصوص مسلمانان نیست و فرد ذمی که در سایه دولت اسلامی زندگی می‌کند، اگر پیر شود و از کسب و کار عاجز گردد، نفقه وی از بیت‌المال مسلمین تأمین خواهد شد» (صدر، ۱۴۱۷، ص ۶۶۹).

برخی فقها نیز در همین راستا به بحث از ریشه‌های فقهی مسئله پرداخته و شرایط و ارکان عقد تأمین را واکاوی کرده‌اند (حلی، ۱۴۱۵ق، ص ۱۸/ سیستانی، ۱۴۲۲، ص ۵۶۶). یکی از اندیشوران معاصر نیز باور دارد که برپایه اصل «لِکُلِّ رِزْقٍ»^۱ و حق حیات عمومی در نظام

۱. در ظاهر عبارت «لِکُلِّ رِزْقٍ» برپایه آموزه‌های قرآنی، درباره شمول رزق برای همه موجودات جعل شده است

اسلامی، دولت موظف است سازوکارهای لازم را برای تأمین معیشت گروه‌هایی چون بازنشستگان، بیکاران، سالخورده‌گان، ازکارافتادگان، بی‌سرپرستان و درماندگان فراهم آورد. همچنین باید هزینه‌های اضافی ناشی از حوادث و سوانح و همچنین خدمات بهداشتی و درمانی را طبق قوانین پوشش دهد و اعتبارات لازم را از محل درآمدهای عمومی و مشارکت‌های مردمی تأمین کند (عمید زنجانی، ۱۴۲۱ق، ج ۱، ص ۵۵۶). البته برخی از پژوهشگران، نگاه جامع‌تری به مفهوم تأمین اجتماعی در اسلام داشته و باور دارند که براساس مبانی و در راستای اهداف تأمین اجتماعی در اسلام، ساختاری از تأمین اجتماعی مطلوب می‌باشد که حوائج واقعی زندگی افراد را در سطوح ضروری، کفافی و رفاهی از طریق تدارک خصوصی، تکافل عمومی و تضامن دولتی در قالب پنج لایه تمهیدی، تضمینی، ترمیمی، تأمینی و تکمیلی به صورت طولی و هماهنگ پوشش دهد (حسینی و انصاری، ۱۴۰۲، ص ۲۷).

۳-۳. جایگاه سیاست‌های ابلاغی در تحقق حکمرانی دینی

سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری به عنوان اسناد راهبردی و نقشه راه اجرایی در جمهوری اسلامی ایران، نقش بسیار مهمی در تحقق حکمرانی دینی دارد. این سیاست‌ها که در قالب ابلاغیه‌ها و رهنمودهای رهبر انقلاب به قوای سه‌گانه و نهادهای دولتی صادر می‌شود، بر مبنای موازین فقهی، اخلاقی و مدیریت اسلامی تنظیم شده و هدف آنها همسویی تصمیم‌گیری‌ها و برنامه‌ریزی‌های کلان با اهداف نظام اسلامی است. اهمیت این سیاست‌ها

و برپایه مستنداتی از قبیل «وَمِنْ دَابِئِ فِي الْأَرْضِ إِلَّا عَلَى اللَّهِ رِزْقُهَا» (هود/۶)، و «وَفِي السَّمَاءِ رِزْقُكُمْ وَمَا تُوعَدُونَ» (ذاریات/۲۲) بنا نهاده شده است. بنابراین عبارت «لِكُلِّ رِزْق» به این معناست که هر انسانی براساس منطق توحیدی و عدالت‌محور اسلام، سهم و حَقّی در بهره‌مندی از رزق و امکانات زندگی دارد. البته رزق در اینجا تنها به معنای درآمد شخصی نیست، بلکه شامل نیازهای اساسی حیات مانند خوراک، پوشاک، مسکن، درمان و امنیت معیشتی می‌شود. بنابراین جامعه و حکومت اسلامی موظف هستند زمینه دستیابی همه افراد به حادّ متعارف زندگی آبرومندانه را فراهم کنند و اجازه ندهند کسی به دلیل ناتوانی یا شرایط بیرونی از حق بنیادی رزق محروم بماند.

الزامات حکمرانی کارآمد در تحقق سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی اسلامی (درپرتو تحلیل

نه تنها در میزان الزام قانونی آنها، بلکه در قدرت راهبردی و جهت‌دهی به فرایندهای مدیریتی و حکمرانی کشور قابل مشاهده است.

یکی از وجوه برجسته این سیاست‌ها، ویژگی دینی بودن آنهاست؛ به این معنا که معیارها و اهداف آنها بر پایه ارزش‌های اسلام و مصالح عمومی جامعه تعریف شده است. برای مثال سیاست‌های کلی محیط زیست، عدالت بین‌نسلی، حفظ منابع عمومی، مسئولیت‌پذیری اجتماعی و نهادینه‌سازی اخلاق زیست‌محیطی را در دستور کار قرار می‌دهند؛ اموری که نه تنها به مسائل فنی و اجرایی محدود نیست، بلکه بنیان اخلاقی و شرعی نیز دارند. این ویژگی باعث می‌شود که اجرای سیاست‌ها با مشروعیت فقهی همراه باشد و زمینه را برای حکمرانی پایدار فراهم آورد.

افزون بر این سیاست‌های ابلاغی، نقش هماهنگ‌کننده میان نهادها و دستگاه‌ها را نیز ایفا می‌کند. در نظام حکمرانی دینی، هماهنگی میان قوای مجریه، قضائیه، مقننه و نهادهای غیردولتی برای تحقق اهداف مشترک، ضروری است. سیاست‌های کلی، با ارائه خطوط راهبردی و اولویت‌بندی مسائل کلان، چهارچوبی برای اتخاذ تصمیم‌های هماهنگ، جلوگیری از پراکندگی فعالیت‌ها و ارتقای کارآمدی نظام حکمرانی فراهم می‌کند. به بیان دیگر این سیاست‌ها از مدیریت خُرد محلی و اجرایی تا تصمیم‌گیری‌های کلان ملی را به یک محور فکری و عملی متصل می‌کند.

ویژگی دیگر این سیاست‌ها، آینده‌نگری و راهبری آینده‌ساز بودن آنهاست. رهبر معظم انقلاب با توجه به شرایط اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و محیط زیستی کشور، اولویت‌های راهبردی را تعیین کرده و چهارچوبی را برای مقابله با تهدیدها و بحران‌ها ارائه می‌دهد. این رویکرد باعث می‌شود که حکمرانی دینی تنها واکنشی نباشد، بلکه به صورت پیشگیرانه و برنامه‌محور، بر مبنای مصالح عمومی و عدالت اجتماعی عمل کند.

در مجموع سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری به عنوان مبنای توسعه حکمرانی دینی، ظرفیت قانونی و شرعی لازم برای تصویب قوانین، تدوین مقررات، اجرای برنامه‌های ملی و نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها را فراهم می‌آورد. این سیاست‌ها، با تلفیق مدیریت اسلامی، فقه

نظام‌ساز و اصول اخلاقی، زمینه تحقق حکمرانی دینی را در ایران نوین فراهم کرده و از هرگونه تصمیم‌گیری غیرهماهنگ یا خلاف مصالح عمومی جلوگیری می‌کند.

۴. تبیین الزامات حکمرانی کارآمد در عرصه تأمین اجتماعی

مطابق استقصای نگارنده، تحلیل محتوای سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی از منظر چهارچوب مفهومی حکمرانی کارآمد، منجر به استخراج شش الزام بنیادین شده است. این الزامات که در ادامه به تفصیل بررسی خواهند شد، نقشه راهی برای تحول اساسی در نظام حکمرانی فعلی و تضمین تحقق اهداف عالیه سند ارائه می‌نماید.

۴-۱. الزام نهادی و هماهنگی بین‌دستگاهی

سیاست‌های کلی در بند دوم، باصراحت بر «ایجاد یک سازوکار تخصصی و فرابخشی» تأکید دارد. این امر نشان‌دهنده تشخیص ژرف چالش پراکندگی و جزیره‌ای عمل کردن نهادهای متولی تأمین اجتماعی در وضعیت کنونی است. الزام نهادی و هماهنگی بین‌دستگاهی، هسته مرکزی حکمرانی کارآمد در این حوزه شمرده می‌شود؛ چه‌اینکه هماهنگی میان دستگاه‌ها و قوای سه‌گانه، از بنیادی‌ترین پیش‌شرط‌های کارآمدی و پویایی حکمرانی است؛ زیرا هنگامی که سیاست‌گذاری، اجرا و نظارت در یک مسیر منسجم و هم‌افزا حرکت کنند، از تعارض‌های نهادی، موازی‌کاری‌های هزینه‌زا و فرسایش ظرفیت‌های مدیریتی جلوگیری می‌شود. هم‌راستایی اهداف و اقدام‌ها میان قوه‌های مقننه، مجریه و قضائیه، ضمن افزایش سرعت و دقت در فرایندهای تصمیم‌گیری، بستر اعتماد عمومی را تقویت می‌کند و نظام را در روبه‌روشدن با مسائل پیچیده و چالش‌های نوظهور توانمندتر می‌کند. در چنین ساختاری، جریان اطلاعات شفاف، تقسیم کار نهادی روشن و همکاری فعال در سطوح مختلف، سبب می‌شود حکمرانی با رویکردی بر پایه توسعه و آینده‌نگاری، مسیر پیشرفت پایدار و حل مؤثر مشکلات را هموار کند.

درهمین راستا تحقق این الزام، نیازمند ایجاد نهاد هماهنگ‌کننده در بالاترین سطح دولت

الزامات حکمرانی کارآمد در تحقق سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی اسلامی (درپرتو تحلیل

است که از اقتدار و اختیار کافی برای ایجاد انسجام میان تمامی ذی‌نفعان – شامل سازمان تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری، بنیاد مستضعفان، کمیته امداد، بهزیستی و سایر نهادهای فعال – برخوردار باشد. این نهاد فرابخشی باید بتواند بر طراحی و اجرای «نظام جامع، یکپارچه و چندلایه» (بند ۱) نظارت راهبردی داشته، از موازی‌کاری‌ها جلوگیری کند و وحدت رویه را در ارائه خدمات تضمین نماید. یکی از کارکردهای کلیدی این نهاد شکل‌دهی پایگاه اطلاعات یکپارچه است. نبود چنین پایگاهی در حال حاضر، یکی از موانع اصلی در شناسایی دقیق جامعه هدف، جلوگیری از دریافت مضاعف خدمات و اتخاذ تصمیم‌های مبتنی بر شواهد است. بنابراین حکمرانی کارآمد ایجاب می‌کند که این نهاد فرابخشی، با اختیارات قانونی لازم، مبادرت به ایجاد یک سیستم اطلاعاتی یکپارچه کرده تا داده‌های جمعیتی، اقتصادی و اجتماعی تمامی نهادهای عضو را در یک قالب استاندارد، تجمیع کند. همچنین این نهاد موظف خواهد بود تا با «لایه‌بندی و سطح‌بندی خدمات» (بند ۵)، مرزهای وظایف هر نهاد را به‌وضوح تعریف کرده و از تداخل مسئولیت‌ها و سردرگمی بیمه‌شدگان جلوگیری کند. همچنین این سازوکار باید بتواند با ساخت نرم‌افزارهای کاربردی (پلتفرم) مشترک خدماتی، امکان دسترسی آسان‌تر مردم به تمامی خدمات امدادی، حمایتی و بیمه‌ای را فراهم آورد. روشن است که بدون استقرار چنین ساختار حکمرانی منسجم و مقتدری، تمامی تلاش‌ها برای اصلاح نظام تأمین اجتماعی در دریای پرتلاطم نهادهای موازی و سیاست‌های ناهماهنگ، محکوم به شکست خواهد بود.

۴-۲. الزام شفافیت و سلامت مالی

شفافیت از ریشه «شَفَف» گرفته شده و این ریشه مطابق آنچه اهل لغت ذکر کرده‌اند، به‌نوعی پرده یا پوشش گفته می‌شود که آنچه پشت آن قرار دارد نمایان می‌شود؛ یعنی قابل دیدن است. می‌گویند «لباس شَفَف» یا «جامه شَفَف»، یعنی لباس نازک (صاحب‌بن‌عباد، ۱۴۱۴ق، ج ۷، ص ۲۶۶). جوهری آورده است که: «الشَّفَفُ بالفتح سِتْرٌ رَقِيقٌ» (جوهری، ۱۴۱۰ق، ج ۴، ص ۱۳۸۲). «الشَّفَفُ» به فتح شین، به معنای پرده‌ای نازک و ظریف است. در تاج العروس از قول

کسانی گفته شده است که «شَفَّ الثَّوبُ يَشْفُ» و «شُفُوفاً» با ضمه و «شَفِيفاً» یعنی جامه نازک شد و آنچه زیر آن بود را نشان داد (مرتضی زبیدی، ۱۴۱۴ق، ج ۱۲، ص ۳۰۸/ همچنین ن.ک: طریحی، ۱۴۱۶ق، ج ۵، ص ۷۶). بر اساس همین معنای لغوی، معنای اصطلاحی این واژه نیز از معنای تحت‌اللفظی آن دور نمانده و شفافیت به معنای آشکارسازی امور، پاسخگویی روشن و اطلاع‌رسانی دقیق به ذی‌نفعان و جامعه، یکی از اصول بنیادین در حکمرانی سالم و اخلاقی است. در تعریفی که سازمان بین‌المللی شفافیت از این واژه ارائه داده است، دسترس‌پذیری اطلاعات مرتبط با تصمیم‌گیری‌ها، فرایندها و عملکرد نهادهای عمومی به‌گونه‌ای که امکان نظارت مؤثر شهروندان و نهادهای ناظر فراهم شود، لحاظ شده و تأکید شده تکلیف مستخدمان دولتی، این است که رفتار و عملکرد آنها قابل‌رؤیت و قابل‌پیش‌بینی و درک باشد (ر.ک: دریجانی و دیگران، ۱۳۹۹، ص ۱۷۹).

در اسلام، شفافیت نه یک اصل مدیریتی مدرن، بلکه آموزه‌ای است که هم در روابط فردی و اجتماعی و هم در روابط حاکم و شهروندان جایگاه ویژه‌ای دارد. این اصل، ابزاری برای تحقق عدالت، پیشگیری از فساد، ارتقای اعتماد اجتماعی و صیانت از حقوق عمومی شمرده می‌شود. برای نمونه امیرالمؤمنین (ع) در نامه ۵۰ نهج البلاغه می‌فرماید: «أَلَا وَإِنَّ لَكُمْ عِنْدِي أَلَّا أَحْتَجِرَ دُونَكُمْ سِرًّا إِلَّا فِي حَرْبٍ؛ شما بر من حقی دارید و آن اینکه هیچ راز و اطلاعاتی را از شما پنهان نکنم، مگر در مسائل جنگی». این سخن، اساس یک مبنای عمیق حکمرانی دینی را ترسیم می‌کند؛ مبنایی که بر اصل آشکاربودن اطلاعات و تصمیم‌های حاکمیتی برای مردم استوار است و محرمانگی را نه به‌عنوان شیوه‌ای دائمی، بلکه فقط ضرورتی استثنایی در شرایط خاص معرفی می‌کند. همین اصل نشان می‌دهد که در اندیشه امام علی (ع)، مردم دارای حق دانستن هستند و حاکمیت موظف است در همه حوزه‌های سیاسی، فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی، تا آنجا که امنیت ضروری ایجاب نکند، تصمیم‌ها و سازوکارهای خود را در معرض دید و آگاهی عمومی قرار دهد. برخی فقهای معاصر نیز با استناد به این فراز، بر این نکته تأکید کرده‌اند که شفافیت نه توصیه‌ای اخلاقی، بلکه حقی عمومی و تکلیفی حکومتی است که امکان نظارت عمومی، جلوگیری از فساد و ارتقای اعتماد

الزامات حکمرانی کارآمد در تحقق سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی اسلامی (درپرتو تحلیل

اجتماعی را فراهم می‌کند و ضرورت دارد مردم از تصمیم‌گیری‌های حاکمیت در مسائل گوناگون مطلع باشند (منتظری، ۱۳۸۴، ج ۲، ص ۴۳۷). یکی دیگر از معاصران باور دارد که سخن آن امام علی علیه السلام یک قاعده در عرصه رسانه و اطلاع‌رسانی بنا می‌نهد و آن اینکه زمامدار و حاکم نباید هیچ امری را از مردم پنهان کند، مگر آنچه آشکار ساختن و انتشارش به امنیت اجتماعی آسیب می‌زند، نه آن امنیتی که به شخص حاکم مربوط باشد (بحرانی، ۱۴۲۶ق، ص ۴۰). در نتیجه شفافیت در منظومه فکری اسلام، یکی از پایه‌های مشروعیت و کارآمدی حکومت به‌شمار می‌رود و شرط اساسی برقراری رابطه‌ای سالم، صادقانه و پاسخگو میان مردم و حاکمیت است.

در همین راستا بند سوم سیاست‌های کلی، با اشاره مستقیم به مفاهیم «شفافیت»، «امانت‌داری»، «امنیت» و «سودآوری» ذخایر، بر الزام شفافیت و سلامت مالی به عنوان رکن حکمرانی کارآمد تأکید دارد. این امر ناشی از بحران اعتماد و چالش‌های مالی عظیمی است که بسیاری از صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی با آن روبه‌رو هستند. شفافیت در اینجا دو جنبه دارد: شفافیت در مدیریت مالی و شفافیت در عملکرد. جنبه مالی، نیازمند آن است که تمامی اطلاعات مربوط به درآمدها، هزینه‌ها، دارایی‌ها و بدهی صندوق‌ها به‌صورت دوره‌ای، در دسترس عموم قرار گیرد. این گزارش‌ها باید به‌وسیله نهادهای ناظر مستقل حسابرسی شده و در اختیار نهادهای نظارتی همچون مجلس و نیز خود بیمه‌شدگان قرار گیرد. این سطح از شفافیت، نه تنها امکان نظارت عمومی را فراهم می‌آورد، بلکه زمینه‌ساز «حفظ و ارتقای ارزش ذخایر» و «سودآوری» آنها در بلندمدت می‌شود. جنبه دوم، شفافیت عملکردی است که براساس آن، معیارهای تعیین حق بیمه، محاسبه مستمری، شرایط برخورداری از خدمات و فرایندهای تصمیم‌گیری باید برای تمامی ذی‌نفعان، کاملاً روشن و قابل دسترس باشد. حکمرانی کارآمد در این حوزه، ایجاد «سازوکار لازم» (بند ۳) برای تضمین این شفافیت است که می‌تواند در قالب تصویب قانون دسترسی آزاد به اطلاعات مربوط به صندوق‌ها، ایجاد پورتال‌های شفافیت مالی و عملکردی و الزام به انتشار گزارش‌های تفصیلی سالانه محقق شود. سلامت مالی نیز به‌طور مستقیم به «رعایت محاسبات بیمه‌ای و تعادل بین منابع

و مصارف» گره خورده است. حکمرانی کارآمد، ایجاب می‌کند که هیچ طرح یا خدمتی بدون «تضمین مالی» و برآورد دقیق هزینه‌های بلندمدت آن، به تصویب نرسد. این امر، نیازمند استقرار سیستم‌های حسابداری تعهدی و انجام برآوردهای منظم برای اطمینان از پایداربودن تعهدات صندوق‌ها است. تنها از طریق چنین حکمرانی شفاف و مسئولانه‌ای است که می‌توان اعتماد از دست‌رفته را بازیافت و از «ذخایر متعلق حق مردم» به‌نحو شایسته‌ای حفاظت کرد.

۳-۴. الزام عدالت محوری و رفع تبعیض

عدالت، روح حاکم بر تمامی سیاست‌های کلی ابلاغی است. این واژه در زمره محوری‌ترین مفاهیم در آموزه‌های دینی (ر.ک: کلینی، ۱۴۰۷ق، ج ۲، ص ۱۴۷/ طوسی، ۱۴۰۷ق، ج ۴، ص ۱۳۱) و یکی از اهداف اصلی تشریع احکام شمرده شده است (ر.ک: منتظری، ۱۴۲۹ق، ص ۶۹/ مکارم شیرازی، ۱۴۲۷ق، ص ۵۹). عدالت از حیث لغت، به معنای مساوات و برابری است: «الْعَدَالَةُ وَالْمُعَادَلَةُ: لَفْظٌ يَقْتَضِي مَعْنَى الْمَسَاوَاةِ» (راغب اصفهانی، ۱۴۱۲ق، ص ۵۵۱/ فراهیدی، ۱۴۱۰ق، ج ۲، ص ۳۸). همچنین گفته شده است عدالت عبارت است از میانه‌روی و پرهیز از افراط و تفریط (مصطفوی، ۱۴۰۲ق، ج ۸، ص ۵۵). نیز به «قراردادن هر چیز در جایگاه خود» تعریف شده است (صدر، ۱۴۲۰ق، ج ۱، ص ۳۹). در تعریفی دیگر که به نظر می‌رسد تناسب بیشتری با موضوع بحث پیش رو در باب تأمین اجتماعی دارد، عدالت به اعطای حق به ذی‌حق یا عدم تجاوز به حق ذی‌حق، تعریف شده است (ر.ک: مطهری، ۱۴۰۳ق، ص ۱۶).

در هر صورت در نظام معرفتی اسلام، عدالت جایگاهی محوری دارد و نه تنها مبنای قانون‌گذاری و تشریع، بلکه معیار اجرای احکام و ساختاردهی جامعه است. قرآن برپایی عدالت را رسالتی الهی برای پیامبر معرفی کرده است: «وَأُمِرْتُ لِأَعْلِلَ بَيْنَكُمُ» (شوری: ۱۵). در جای دیگر آن را نزدیک‌ترین مسیر به تقوا دانسته است: «اعْدِلُوا هُوَ أَقْرَبُ لِلتَّقْوَى» (مائده: ۸). به این ترتیب عدالت در اسلام، ستون فقه، اخلاق، جامعه‌سازی و نظام‌مندی اسلامی به‌شمار می‌رود (ر.ک: منتظری، ۱۴۲۹، ص ۶۸).

الزامات حکمرانی کارآمد در تحقق سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی اسلامی (درپرتو تحلیل

بند ششم سیاست‌های ابلاغی، به‌صراحت بر «بسط و تأمین عدالت اجتماعی، کاهش فاصله طبقاتی و رفع تبعیض‌های ناروا در بهره‌مندی از منابع عمومی» تأکید دارد. این امر، الزام عدالت‌محوری را به یکی از ارکان حکمرانی کارآمد تبدیل می‌کند. البته حکمرانی عدالت‌محور در تأمین اجتماعی، فراتر از ارائه خدمات یکسان، به‌معنای شناسایی نابرابری‌های ساختاری و هدف‌گذاری دقیق برای رفع آنها است. این الزام، نیازمند طراحی مکانیسم‌هایی است که تضمین کند منابع نظام تأمین اجتماعی، به‌جای تشدید شکاف‌های موجود، به کاهش نابرابری‌ها کمک می‌کنند. یکی از جلوه‌های عینی این امر، در «هدفمندسازی یارانه‌ها» و تخصیص آنها به گروه‌های کم‌درآمدتر است. جلوه مهم آن، «رفع تبعیض‌های ناروا» در دسترسی به خدمات است. این تبعیض‌ها می‌تواند ناشی از تفاوت در قوانین صندوق‌های مختلف (بند ۴)، تفاوت در دسترسی جغرافیایی به خدمات یا تبعیض علیه گروه‌های خاص باشد. حکمرانی کارآمد باید با «یکسان‌سازی قواعد و مقررات بیمه‌ای» و تعریف «سطح پایه خدمات» برای تمامی آحاد جامعه، این شکاف‌ها را از بین ببرد. افزون‌براین عدالت‌محوری ایجاب می‌کند که نظام تأمین اجتماعی، رویکردی توانمندساز و فعال داشته باشد. به‌بیان دیگر صرف ارائه کمک‌های نقدی کافی نیست، بلکه حکمرانی کارآمد باید «توانمندسازی و کارآفرینی» (بند ۶) را در دستور کار خود قرار دهد تا افراد بتوانند از چرخه فقر خارج شده و به شهروندانی فعال تبدیل شوند. این امر نیازمند همکاری نزدیک نظام تأمین اجتماعی با نهادهای آموزشی، فنی و حرفه‌ای و اعطای تسهیلات برای خوداشتغالی است. درنهایت عدالت در حکمرانی تأمین اجتماعی، عدالتی «کرامت‌بخش» (مقدمه سند) است. به این معنا که ارائه خدمات باید به‌گونه‌ای باشد که عزت نفس دریافت‌کنندگان حفظ شده و آنان را در معرض تحقیر و نگاه ترحم‌آمیز قرار ندهد. تحقق این امر نیازمند طراحی فرایندهای اداری ساده، محترمانه و غیردست‌وپاگیر است.

۴_۴. الزام مسئولیت‌پذیری بین‌نسلی و پایدارسازی منابع

به‌عنوان مقدمه باید گفت اگرچه در نگاه نخست ممکن است به‌نظر برسد که موضوع تعهد

بین نسلی و پایدارسازی منابع و رعایت حقوق آیندگان، به سبب نوظهور بودن در حوزه فقه اجتماعی، مستندات روشنی در متون دینی ندارد، اما می توان با قطعیت ادعا کرد ریشه های عمیق آن در قرآن، سنت و آموزه های فقهی وجود دارد. برای نمونه آیه شریفه «كُلُوا وَ اشْرَبُوا وَ لَا تُسْرِفُوا إِنَّهُ لَا يُحِبُّ الْمُسْرِفِينَ» (اعراف: ۳۱)، در نگاه اول به ظاهر یک دستور اخلاقی است؛ چراکه شأن نزول آن درباره قبیله «بنی عامر» است که در ایام حج، تنها به ضرورت غذا می خوردند و از لذت خوراک پرهیز می کردند (جرجانی، ۱۴۰۴ق، ج ۱، ص ۱۴۱). باین حال همان گونه که گفته شده است شأن نزول، عمومیت آیه را محدود نمی کند: «العبرة بعموم اللفظ لا بخصوص السبب» (حلی، ۱۴۱۴ق، ج ۱۰، ص ۴۰۲). بنابراین محور آیه، پرهیز از اسراف و هدر دادن نعمت های الهی است (فاضل مقداد، ۱۴۲۵ق، ج ۱، ص ۹۶). بدیهی است که اسراف محدود به غذا یا آب نیست و هر عملی که عقلای جامعه آن را ناپسند و مضر بدانند نیز شامل اسراف می شود (نراقی، ۱۴۱۷ق، ص ۶۲۲). دامنه شمول این حکم، چنان گسترده است که حتی کوچک ترین هدر دادن نعمت های الهی نیز در آن جای می گیرد (مکارم شیرازی، ۱۴۲۲ق، ص ۳۲). بنابراین آیه مزبور، به روشنی بر مدعا دلالت دارد؛ چراکه بهره برداری نسل حاضر از نعمت ها، مشروط به پرهیز از اسراف است؛ بنابراین مصرف تمام منابع، تجاوز به حق نسل های آینده و مصداق بارز اسراف است. از این رو سهم نسل های بعد باید محفوظ بماند و مصرف بیش از حد، هم تجاوز به حق دیگران و هم ظلم به آنان است. به همین سبب آیه برای همه انسان ها در همه اعصار صادق است؛ چراکه نعمت های الهی مانند آب، هوا و خاک، منابع محدود و مشترک هستند که باید به طور عادلانه بین نسل ها تقسیم شوند و اسراف کنونی، کاهش کیفیت و کمیت این منابع برای آینده و محروم کردن آیندگان از مواهب الهی را به دنبال دارد.

پس از این مقدمه، باید گفت یکی از ژرف ترین و آینده نگرانه ترین الزامات استخراج شده از سیاست های کلی، تأکید بر «پایبندی به حقوق و رعایت تعهدات بین نسلی» و «عدم تحمیل طرح های فاقد تضمین مالی بین نسلی» (بند ۳) است. این امر، الزام مسئولیت پذیری بین نسلی را در کانون حکمرانی کارآمد قرار می دهد.

الزامات حکمرانی کارآمد در تحقق سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی اسلامی (در پرتو تحلیل

نظام تأمین اجتماعی کنونی در بسیاری از کشورها از جمله ایران، با چالش تعهدات انباشته‌شده و عدم تعادل مالی جدی، روبه‌رو است که بار سنگین آن بر دوش نسل‌های آینده تحمیل می‌شود. حکمرانی کارآمد باید این چرخه معیوب را شکسته و اصل «تأمین منابع پایدار» (بند ۳) را مبنای تمامی تصمیم‌گیری‌ها قرار دهد. این امر نیازمند انجام محاسبات دقیق بیمه‌ای برای هر طرح جدید است تا اطمینان حاصل شود که در بلندمدت، تعادل بین منابع و مصارف برقرار خواهد ماند. افزون‌براین حکمرانی کارآمد باید با جلوگیری از ایجاد و انباشت بدهی‌های دولت» (بند ۴) به صندوق‌ها، برخورد قاطعانه‌ای داشته باشد. بدهی دولت به صندوق‌های بیمه‌گر، یکی از بزرگ‌ترین تهدیدها برای پایداری مالی نظام تأمین اجتماعی است. بنابراین باید سازوکارهای حقوقی و نظارتی قدرتمندی ایجاد شود که دولت را ملزم به پرداخت به‌موقع سهم خود و همچنین تسویه بدهی‌های معوقه کند. این امر ممکن است نیازمند تصویب قوانینی باشد که اولویت بودجه‌ای برای تعهدات تأمین اجتماعی قائل شده یا حتی راهکارهای جدیدی برای تأمین مالی این بدهی‌ها، مانند انتشار اوراق قرضه خاص، پیش‌بینی کند. در نهایت حکمرانی مسئول در قبال نسل‌های آینده، نیازمند ایجاد منابعی است که در دوران رونق اقتصادی انباشته شده و در دوران رکود یا بحران‌های جمعیتی، بتوان از آنها برای جبران کسری منابع استفاده کند.

۴-۵. الزام مشارکت مردمی و حکمرانی مشارکتی

مشارکت اجتماعی در اسلام یکی از اصول بنیادین حیات جمعی و تحقق عدالت و مسئولیت‌پذیری فردی و جمعی بوده و خصلت تفکیک‌ناپذیر زندگی اجتماعی به‌شمار می‌رود (عمید زنجانی، ۱۴۲۱ق، ج ۲، ص ۱۴۰). قرآن کریم در آیه «وَتَعَاوَنُوا عَلَى الْبِرِّ وَالتَّقْوَى» (مائده: ۲) به مسلمانان دستور می‌دهد که در امور نیک با یکدیگر همکاری و مشارکت کنند. این آیه نشان می‌دهد که مشارکت وسیله‌ای برای تحقق ارزش‌های اخلاقی و دینی می‌باشد. در سطح حکمرانی، این اصل به معنای تعامل مردم با نهادهای حاکمیتی، مشارکت در تصمیم‌گیری‌ها، نظارت بر اجرای قوانین و مسئولیت‌پذیری جمعی است. به‌نظر می‌رسد از

منظر فقهی، مشارکت اجتماعی یک ضرورت و ابزار عملیاتی برای تضمین عدالت، شفافیت و کارآمدی سیاست‌ها و مقررات شمرده می‌شود؛ چراکه بدون حضور فعال مردم و نهادهای مدنی، تصمیمات حاکمیتی نمی‌تواند حقوق عمومی و مصالح جامعه را به‌طور کامل تأمین کند. بنابراین آموزه اسلامی مشارکت، هم ارزش اخلاقی و هم راهبرد مدیریتی است که سلامت، مشروعیت و پایداری جامعه را تضمین می‌کند و افراد را به همکاری در مسیر خیر و رعایت تقوا فرا می‌خواند. برای نمونه امیرالمؤمنین علیه السلام در خطبه ۲۱۶ نهج البلاغه در بیان حقوق والی بر رعیت و حقوق رعیت بر والی، مردم را به بیان حقیقت و مشارکت در مشورت‌های عادلانه فرامی‌خوانند و می‌فرمایند: «فَلَا تَكْفُوا عَنْ مَقَالَةٍ بِحَقِّ أَوْ مَشُورَةٍ بَعْدَلٍ؛ پس از گفتن حق و مشورت در امور عادلانه خودداری نکنید» (ر.ک: نایینی، ۱۴۲۴ق، ص ۸۵). این فرمایش، آشکارا اهمیت حضور مردم و اهل نظر در فرایند تصمیم‌گیری و مدیریت امور عمومی را نشان می‌دهد و اصل مشارکت اجتماعی و مردمی در حکمرانی را تقویت می‌کند.

در هر صورت سیاست‌های کلی در بند هفتم به‌روشنی بر «استقرار نظام ملی احسان و نیکوکاری و ایجاد پیوند میان ظرفیت‌های مردمی و دستگاه‌های موظف» تأکید می‌کند. این امر، نشان‌دهنده گذار از الگوی حکمرانی متمرکز و دولتی صرف به سمت الگویی مشارکتی و چندذی‌نفعی است. الزام مشارکت مردمی، تنها به معنای جذب کمک‌های مالی خیرین نیست، اگرچه این جنبه نیز بسیار حائز اهمیت است، بلکه در معنای وسیع‌تر، به معنای درگیرکردن فعالان شهروندان، سازمان‌های مردم‌نهاد، تعاونی‌ها و بخش خصوصی در تمامی فرایندهای حکمرانی تأمین اجتماعی، از مرحله سیاست‌گذاری و نظارت تا اجرا و ارزیابی است. حکمرانی مشارکتی، مشروعیت و مقبولیت نظام تأمین اجتماعی را افزایش داده و از طریق بهره‌گیری از خرد جمعی، کیفیت تصمیم‌ها را ارتقا می‌بخشد. برای تحقق این الزام، باید سازوکارهای نهادی متنوعی ایجاد شود. در سطح سیاست‌گذاری، تشکیل شوراهای مشورتی با حضور نمایندگان بیمه‌شدگان، کارفرمایان، سندیکاها، انجمن‌های تخصصی و نهادهای خیریه می‌تواند اطمینان ببخشد که سیاست‌های طراحی شده، پاسخگوی نیازهای واقعی جامعه است. در سطح اجرا، می‌توان با برون‌سپاری برخی خدمات غیرحاکمیتی به

الزامات حکمرانی کارآمد در تحقق سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی اسلامی (درپرتو تحلیل

سازمان‌های مردم‌نهاد دارای صلاحیت، هم به کارآیی سیستم افزود و هم اشتغال‌زایی کرد. در سطح نظارت، ایجاد نهادهای ناظر عمومی متشکل از شهروندان داوطلب می‌تواند به‌عنوان چشمی بینا، بر عملکرد نهادهای تأمین اجتماعی نظارت کند. «نظام ملی احسان و نیکوکاری» نیز نیازمند یک نرم‌افزار کاربردی (پلتفرم) ملی است که بتواند به‌صورت شفاف، میان نیازهای واقعی جامعه (که به‌وسیله دستگاه‌های موظف شناسایی شده) و ظرفیت‌های بخش مردمی ارتباط برقرار کند. این نرم‌افزار کاربردی می‌تواند امکان مشارکت هدف‌مند خیرین در پروژه‌های خاص، مانند کمک به تحصیل کودکان تحت پوشش یا ارائه وام‌های قرض‌الحسنه برای خوداشتغالی را فراهم آورد. چنین حکمرانی مشارکتی، نه تنها بار مالی دولت را کاهش می‌دهد، بلکه سرمایه اجتماعی را تقویت کرده و نظام تأمین اجتماعی را به یک «امر ملی» تبدیل می‌کند که تمامی آحاد جامعه درقبال آن احساس مسئولیت می‌کنند.

۴-۶. الزام برنامه‌ریزی یکپارچه و ارزیابی اثرات

درنهایت بند نهم سیاست‌های کلی، با هوشمندی خاصی بر «الزام به تهیه پیوست تأمین اجتماعی برای طرح‌ها و برنامه‌های کلان کشور» تأکید دارد. این امر، الزام برنامه‌ریزی یکپارچه و ارزیابی اثرات را به‌عنوان یکی از مدرن‌ترین و مؤثرترین ابزارهای حکمرانی کارآمد معرفی می‌کند. بسیاری از طرح‌های بزرگ توسعه‌ای، صنعتی یا زیربنایی که به‌وسیله دولت به‌اجرا درمی‌آیند، می‌توانند آثار اجتماعی ژرفی بر جامعه هدف نظام تأمین اجتماعی داشته باشند. برای نمونه یک طرح بزرگ صنعتی ممکن است منجر به جابه‌جایی جمعیت، تغییر الگوی اشتغال، آلودگی محیط زیست و درنهایت افزایش بار نظام تأمین اجتماعی شود. پیوست تأمین اجتماعی، ابزاری است که این آثار را از قبل پیش‌بینی، ارزیابی و برای مدیریت آنها برنامه‌ریزی می‌کند. حکمرانی کارآمد، نیازمند آن است که تهیه این پیوست، نه یک اقدام تشریفاتی، بلکه به یک بخش جدایی‌ناپذیر از فرایند تصویب هر طرح کلان ملی تبدیل شود. این پیوست باید به پرسش‌های اساسی پاسخ دهد: آیا این طرح بر اشتغال موجود تأثیر می‌گذارد؟ آیا منجر به ایجاد مشاغل جدید با پوشش بیمه‌ای می‌شود؟ آیا بر مهاجرت،

سلامت روانی یا انسجام اجتماعی تأثیر دارد؟ در نهایت چه اقدام‌هایی برای تقویت آثار مثبت و کاهش آثار منفی آن بر تأمین اجتماعی باید انجام شود؟ اجرای این الزام، نیازمند تدوین دستورالعمل‌های دقیق و آموزش کارشناسان متخصص در دستگاه‌های مختلف است. افزون‌براین حکمرانی کارآمد ایجاب می‌کند که این نگاه یکپارچه و ارزیابانه، به درون خود نظام تأمین اجتماعی نیز تسری یابد. به این معنا که هرگونه تغییر در قوانین، مقررات یا خدمات ارائه‌شده به‌وسیله صندوق‌های مختلف، باید از منظر آثار آن بر دیگر بخش‌های نظام، پایداری مالی و رفاه ذی‌نفعان موردآزایی جامع قرار گیرد. این نگاه سیستماتیک و آینده‌نگر، از تصمیم‌گیری‌های جزیره‌ای و پرعارضه جلوگیری کرده و تضمین می‌کند که تمامی اجزای نظام حکمرانی تأمین اجتماعی، در راستای تحقق اهداف کلان سند حرکت می‌کنند.

نتیجه

سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی ابلاغی مقام معظم رهبری (۱۴۰۱) را باید سندی تحول‌آفرین و نقشه‌راهی جامع برای بنیان نهادن نظامی عادلانه، کارآمد و کرامت‌بخش دانست. این پژوهش با واکاوی ژرف متن سیاست‌ها از منظر حکمرانی، نشان می‌دهد که کلید تحقق این آرمان بلند، نه در اصلاحات مقطعی و جزئی، بلکه در گذار اساسی از مدیریت جزیره‌ای کنونی به حکمرانی کارآمد و یکپارچه نهفته است. تحقق این گذار نیازمند نگاهی سیستماتیک و کل‌نگر به تمامی اجزای نظام تأمین اجتماعی است. تحلیل محتوای سند، شش الزام به هم‌پیوسته را به‌عنوان ارکان اساسی این حکمرانی شناسایی کرد: نخست، استقرار نهاد فرابخشی مقتدر برای هماهنگی و ایجاد انسجام در بین دستگاه‌های متعدد؛ دوم، تضمین شفافیت کامل و سلامت مالی در مدیریت منابع عظیم صندوق‌ها؛ سوم، نهادینه‌سازی عدالت محوری و رفع تبعیض‌های ساختاری؛ چهارم، پایبندی به مسئولیت بین‌نسلی و پایداری منابع؛ پنجم، بسط مشارکت واقعی مردمی و بهره‌گیری از ظرفیت‌های جامعه مدنی؛ ششم، نهادینه‌سازی ارزیابی اثرات تأمین اجتماعی در تمامی طرح‌های کلان توسعه‌ای. این الزامات در کنار یکدیگر مجموعه منسجمی را شکل می‌دهند که می‌تواند تأمین اجتماعی را از

الزامات حکمرانی کارآمد در تحقق سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی اسلامی (درپرتو تحلیل

وضعیت کنونی پرچالش خارج کرده و به سمت اهداف بلندش سوق دهد. آنچه در این مسیر بیش از هر چیزی ضروری است، عزم ملی و اقدام هماهنگ قوای سه‌گانه است. قوه مجریه با تقدیم لوایح لازم، قوه مقننه با تصویب قوانین جامع و کارآمد و قوه قضائیه با ایجاد سازوکارهای نظارتی و تضمین حقوق بیمه‌شدگان و بلکه تمامی نیازمندان، هریک سهم بسزایی در استقرار این نظام نوین دارند. موفقیت در این مسیر دشوار اما ممکن، وابسته به تدوین قوانین لازم، تخصیص منابع پایدار، استقرار نهادهای کارآمد و نظارت مستمر بر اجرای دقیق سیاست‌هاست. در پایان باید تأکید کرد که تحقق این الگوی حکمرانی، تنها یک ضرورت مدیریتی نیست، بلکه تکلیفی شرعی، حقوقی و ملی است. تنها از این رهگذر است که تأمین اجتماعی می‌تواند به وعده حقیقی خود برای همگان، امنیت، عدالت و کرامت، دست یابد و سهمی بسزا در تحقق جامعه‌ای پیشرفته و عادلانه بر اساس آموزه‌های اسلامی – ایرانی ایفا کند. آینده نظام تأمین اجتماعی ایران در گرو تصمیم‌های امروز ما و میزان پابندی به اصول حکمرانی کارآمدی است که در سیاست‌های کلی به تصویر کشیده شده است.

منابع

۱. اسدی، زاهد (۱۳۹۲). «بررسی نقش آکچوئری در نظام تأمین اجتماعی (باتأکید بر بیمه‌های اجتماعی)». تأمین اجتماعی. ۱۲ (۲ و ۳). ص ۴۵-۲۱.
۲. آقایی، گلزار و دیگران (۱۴۰۳). «کالای عمومی ملی؛ مطالعه موردی رفاه اجتماعی در ایران و انطباق اسناد بالادستی نظام با تعریف آمارتیا سن از رفاه اجتماعی». پژوهش‌های حقوقی. ۲۳ (۶۰). ص ۱۰۹-۱۳۸.
۳. بحرانی، محمدسند (۱۴۲۶ق). «أسس النظام السياسي عند الإمامية. قم: مكتبة فلك».
۴. پناهی، بهرام (۱۳۸۴). کارکردهای تأمین اجتماعی در ایران: ضرورت‌های برپایی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی. تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
۵. جوهری، اسماعیل بن حماد (۱۴۱۰ق). الصحاح - تاج اللغة و صحاح العربية. بیروت: دارالعلم للملایین.
۶. حر عاملی، محمدبن حسن (۱۴۰۹ق). وسائل الشیعة. قم: مؤسسة آل البيت.
۷. حسینی، سیدرضا و نصرالله انصاری (۱۴۰۲). «ساختار مطلوب تأمین اجتماعی در اقتصاد اسلامی با تأکید بر نظام چندلایه». معرفت اقتصاد اسلامی. سال ۱۵ (۱). ص ۴۸-۲۷.
۸. حلی، حسین (۱۴۱۵ق). بحوث فقهية. قم: مؤسسة المنار.
۹. خالق‌پرست، حسین و دیگران (۱۳۹۶). «تحلیل حقوقی تأمین اجتماعی ایران در پرتو اصول و الگوهای نظام تأمین اجتماعی مطلوب». رفاه اجتماعی. ۱۷ (۶۴). ص ۳۷-۹.
۱۰. دریجانی، میترا و دیگران (۱۳۹۹). «آسیب‌شناسی اصل شفافیت در قلمرو قانونگذاری کیفری ایران و ارتباط آن با حکمرانی خوب». جامعه‌شناسی سیاسی ایران. ۳ (۱). ص ۲۰۸-۱۷۳.
۱۱. راغب اصفهانی، حسین بن محمد (۱۴۱۲ق). مفردات ألفاظ القرآن. بیروت: دارالعلم.
۱۲. ستاری‌فر، محمد (۱۳۷۸). «زمینه تاریخی تأمین اجتماعی». تأمین اجتماعی. ۱ (۱). ص ۵۰-۳۰.

الزامات حکمرانی کارآمد در تحقق سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی اسلامی (درپرتو تحلیل

۱۳. حسینی سیستانی، سیدعلی (۱۴۲۲ق). المسائل المنتخبة. قم: دفتر حضرت آية الله سیستانی.

۱۴. شکری، نعیم و دیگران (۱۴۰۱). «آسیب‌شناسی ناترازی مالی نظام بازنشستگی ایران با لحاظ بیماری‌های نوپدید و پدیده سالمندی جمعیت». پژوهش‌ها و چشم‌اندازهای اقتصادی. ۲۲ (۳). ص ۱-۲۷.

۱۵. صاحب‌بن‌عباد، اسماعیل‌بن‌عباد (۱۴۱۴ق). المحيط فی اللغة. بیروت: عالم‌الکتاب.

۱۶. صدر، سیدمحمدباقر (۱۴۲۰ق). ماوراء الفقه. بیروت: دارالأضواء.

۱۷. صدر، سیدمحمدباقر (۱۴۱۷ق). اقتصادنا. قم: دفتر تبلیغات اسلامی.

۱۸. طریحی، فخرالدین (۱۴۱۶ق). مجمع البحرین. تهران: کتاب‌فروشی مرتضوی.

۱۹. طوسی، محمدبن‌حسن (۱۴۰۷ق). تهذیب الأحکام. تهران: دارالکتب الإسلامية.

۲۰. حلی، حسن‌بن‌یوسف (۱۴۱۴ق). تذکرة الفقهاء. قم: مؤسسة آل البيت.

۲۱. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۴۲۱ق). فقه سیاسی. ۳ جلد. تهران: انتشارات امیرکبیر.

۲۲. فاضل‌مقداد، مقدادبن‌عبدالله سیوری (۱۴۲۵ق). کنز‌العرفان فی فقه القرآن. قم: انتشارات مرتضوی.

۲۳. فراهیدی، خلیل‌بن‌احمد (۱۴۱۰ق). کتاب‌العین. قم: نشر هجرت.

۲۴. کلینی، ابوجعفر محمدبن‌یعقوب (۱۴۰۷ق). الکافی. تهران: دارالکتب الإسلامية.

۲۵. مرتضی زبیدی، محمدبن‌محمد (۱۴۱۴ق). تاج‌العروس من جواهرالقاموس. بیروت: دارالفکر.

۲۶. مصطفوی، حسن (۱۴۰۲ق). التحقيق فی کلمات القرآن‌الکریم. تهران: مرکز‌الکتاب.

۲۷. مطهری، مرتضی (۱۴۰۳ق). بررسی اجمالی مبانی اقتصاد اسلامی. تهران: حکمت.

۲۸. معصومی، علی‌اکبر (۱۴۰۰). «مشکلات ساختاری صندوق‌های بازنشستگی در نظام تأمین اجتماعی ایران». مطالعات حقوق عمومی. ۵۱ (۱). ص ۴۰۹-۴۲۹.

۲۹. مکارم شیرازی، ناصر (۱۴۲۲ق). بحوث فقهیه هامة. قم: انتشارات مدرسه الإمام علی‌بن‌أبی‌طالب.

۳۰. مکارم شیرازی، ناصر (۱۴۲۷ق). دائرة‌المعارف فقه مقارن. قم: انتشارات مدرسه الإمام علی‌بن‌أبی‌طالب.

۳۱. منتظری، حسینعلی (۱۳۸۴). رساله استفتائات. تهران: سایه.

۳۲. منتظری، حسینعلی (۱۴۲۹ق). مجازات‌های اسلامی و حقوق بشر. قم: ارغوان دانش.
۳۳. نائینی، میرزا محمدحسین غروی (۱۴۲۴ق). تنبیه الأئمة و تنزیه الملة. قم: انتشارات دفتر تبلیغات اسلامی.
۳۴. نراقی، مولی احمدبن محمد مهدی (۱۴۱۷ق). عوائد الأیام. قم: دفتر تبلیغات اسلامی.