

با کندوکاو در دو لایحه دولت

# چالش‌های فراروی در تدارک تور ایمنی

دکتر سعید مدنی (قهفرخی)

## مقدمه

در طراحی نظام جامع عموماً چهار منبع به عنوان مبنای تدوین و طراحی این نظام مطرح شده است:

۱- قانون اساسی

۲- قانون برنامه سوم توسعه

۳- مبانی نظری و تجارب جهانی

۴- نقاط قوت و ضعف وضع موجود

آنچه مسلم است در مورد جایگاه، ارزش و اعتبار هریک از مبانی فوق در طراحی نظام جامع و همچنین نوع برداشت و مستندات ارجاعی در هریک از آنها اختلافات نسبتاً زیادی وجود دارد که عملاً علی‌رغم توافق کارشناسی نسبی در مبنابودن چهار مرجع مذکور امکان حصول توافق درباره نتایج مستخرجه را ناممکن یا

دشوار می‌سازد.<sup>۱</sup> اما همانند هر موضوع دیگری در زمینه برنامه ریزی در مباحث مربوط به نظام جامع نیز گاه شاهد کسب توافق در نتیجه مباحث علی‌رغم اختلاف در مبانی مسائل هستیم، اگرچه موارد نقیض این فرضیه نیز مکرراً وجود دارد. یعنی بسیاری از نتایج اختلافی پیرامون قلمروها و وظایف نظام جامع، اهداف یا ساختار آن منعکس‌کننده مبانی و پیش فرضهای متفاوت صاحب‌نظران و کارشناسان در این زمینه است. این رابطه گاه مستقیم و گاه معکوس پیرامون مقدمه و نتیجه مباحث مرتبط با نظام جامع با عوامل دیگری خارج از موضوع این نظام مرتبط

۱. رجوع شود به: سعید مدنی، «مبانی اختلافی در تدوین نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی»، فصلنامه رفاه اجتماعی، دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی، شماره ۴، (تابستان ۱۳۸۱).

است. مثلاً وابستگی سازمانی صاحب‌نظران و کارشناسان نقش مؤثری در تبیین ساختار مناسب نظام جامع از دیدگاه آنان دارد. همچنین تعلقات سیاسی و یا اجتماعی مدیریت دستگاههای اجرایی دخیل در طراحی نظام جامع نیز مطمئناً تأثیرات مشخصی بر دیدگاههای آنان گذارده است.

در این مقاله هدف بررسی و توضیح رابطه بین مبانی و نتایج در مباحث نظام جامع و یا تأثیر وابستگیهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و یا سازمانی بر الگوی پیشنهادی مدیریت دستگاههای موجود برای نظام جامع نیست، بلکه تنها تلاش خواهد شد تا برخی از مهم‌ترین نتایج اختلافی در طراحی نظام جامع توصیف شود. این نتایج اختلافی را در سه محور اصلی «قلمروها و وظایف نظام جامع»، «اهداف نظام جامع»، و «ساختار نظام جامع» مورد بحث قرار می‌دهیم.

### ۱- قلمروها و وظایف نظام جامع

در ماده (۴۰) قانون برنامه سوم توسعه تصریح شده است که دولت در اجرای وظایف مندرج در فصل پنجم این قانون (نظام تأمین اجتماعی و یارانه‌ها) موظف به طراحی نظام جامع و ارائه آن به مجلس شورای اسلامی برای تصویب نهایی است. در ماده (۳۶) فصل پنجم قانون برنامه به اصل (۲۹) قانون اساسی اشاره می‌شود که در واقع قلمروهای بیمه‌ای، حمایتی و امدادی در آن مورد بحث قرار گرفته است. همچنین

مواد ۳۷، ۳۹ و ۴۵ مجدداً به سیاستهایی در بخش بیمه‌ای اشاره دارد. ماده (۳۸) به اقداماتی در زمینه حمایتهای غیر بیمه‌ای، و ماده (۴۴) نیز اصولی در زمینه پیشگیری و کاهش اثرات بلایای طبیعی مطرح کرده که نشان دهنده توجه قانونگذار به امداد به عنوان یکی از قلمروهای است که در ماده (۴۰) مورد بحث قرار گرفته است. علاوه بر موارد فوق ماده (۴۷) نیز از نظام هدفمند یارانه‌ها بحث به میان آورده است. به این ترتیب در چارچوب فصل پنجم قانون برنامه به صراحت چهار قلمرو شامل قلمروهای بیمه‌ای، حمایتی، امدادی و یارانه‌ها به عنوان محدوده نظام جامع مورد بحث قرار گرفته‌اند. علی‌رغم صراحت قانون برنامه سوم، دیدگاههای واحدی در مورد قلمروهای نظام جامع وجود ندارد. این نظرات را می‌توان به سه گروه زیر تقسیم کرد:

**دیدگاه حداقلی:** از این دیدگاه فعالیتهای نظام جامع محدود به قلمروهای بیمه‌ای و حمایتی هستند.

**دیدگاه میانی:** این دیدگاه سه قلمروی بیمه‌ای، حمایتی و امدادی را در نظام جامع مورد نظر قرار می‌دهد.

**دیدگاه حداکثری:** از این دیدگاه نظام جامع در چهار قلمروی بیمه‌ای، حمایتی، امدادی و یارانه‌ها فعالیت خواهد داشت.

بنابراین همچنان که ملاحظه می‌شود درباره وجود دو قلمروی بیمه‌ای و حمایتی در نظام جامع اتفاق نظر وجود دارد. اگر چه زمانی که

بحث پیرامون وظایف نظام در دو قلمروی مذکور مطرح است مجدداً اختلاف نظرهای وسیعی مشاهده می شود که در ادامه به آنها اشاره خواهد شد. اما در مورد دو قلمروی دیگر، یعنی امدادی و یارانه ها اختلاف نظرهای جدی بین صاحب نظران و همچنین مدیران دستگاههای مرتبط وجود دارد.

شاید بتوان مدعی اصلی تفکیک قلمروی امدادی از نظام جامع را سازمان هلال احمر دانست. مدیریت این دستگاه چند استدلال مهم را در تأیید نظر خود مطرح می کند.

اول اینکه سازمان هلال احمر از دیدگاه جهانی و همچنین باتوجه به اهداف اولیه تأسیس آن (سازمان شیر و خورشید ایران) سازمانی غیر دولتی محسوب می شود. اگرچه طی سالهای پس از انقلاب این سازمان عمدتاً از منابع دولتی تغذیه کرده و مدیریت آن نیز تحت نظارت مستقیم دولت (نخست وزیر، رئیس جمهور، یا وزیر بهداشت و درمان) بوده، اما ادامه وضعیت گذشته به مصلحت این سازمان نبوده و دولت باید اجازه دهد هلال احمر به عنوان یک سازمان غیر دولتی و کاملاً مستقل از نظام جامع که در واقع سیستمی کاملاً دولتی خواهد بود به فعالیت ادامه دهد.

استدلال دوم در مورد تفکیک قلمروی امدادی بر این نکته تأکید می کنند که ماهیت فعالیت امدادی با فعالیتهای بیمه ای و یا حمایتی تفاوت جدی دارد. امداد، فعالیتی کوتاه مدت است که باید در شرایط بحرانی مداخله و به حل مسائل عاجل نیازمندان بپردازد، در حالی که قلمروهای بیمه ای و حمایتی اساساً میان مدت و بلند مدت هستند و مستقل از شرایط بحرانی باید برنامه ریزی و فعالیت کنند.

گروهی از صاحب نظران در پاسخ به استدلالهای فوق توضیح می دهند که: اول، قلمروی امداد صرفاً محدود به سازمان هلال احمر نبوده و دستگاههای مختلفی از جمله وزارت کشور و شهرداریها نیز در این زمینه فعالیت دارند. از این رو لازم است همان طور که در ماده (۴۵) قانون برنامه سوم توسعه آمده است، طرح جامع امداد و نجات (که کلیه دستگاههای ذی ربط را در شرایط بحرانی هماهنگ می کند) در درون نظام جامع طراحی و پیش بینی شود.

دوم، تازمانی که بخش اصلی و مهم بودجه هر سازمانی حتی سازمان هلال احمر از اعتبارات عمومی تأمین و توسط دولت پرداخت می شود، مدیریت این دستگاهها موظف اند از سیاستهای کلی دولت تبعیت کرده و در آن چارچوب به فعالیت بپردازند.

سوم، با در نظر گرفتن ارتباط عرضی سه قلمروی امدادی، حمایتی و بیمه ای در نظام جامع می توان پیوند فعالیت این قلمروها را توضیح داد. به این معنا که در زمان وقوع رویداد و حادثه، ابتدا لازم است به صورت کوتاه مدت (بین ۲ تا ۶ ماه) قلمروی امدادی نظام جامع مسائل فوری و عاجل نیازمندان را برطرف کند. سپس این قلمرو جای خود را به قلمروی

مصاحبه با خانم دکتر روث لوپز تورلی

## یک تصویر روزآمد

### از کارنامه تأمین اجتماعی آمریکا

گفت و گو و برگردان: حسین میرشاک

پدیده فقر یکی از مشکلاتی است که همواره در جوامع گوناگون وجود داشته است. نباید تصور کرد که وجود فقر به کشورهای فقیر محدود می‌شود، امروزه بخشهای بزرگی از جمعیت در کشورهای پیشرفته دچار پدیده فقر هستند.

محقق راهبرد برای دریافت تصویری از پدیده فقر و وضعیت فقرا در ایالات متحد آمریکا به عنوان یک «دریافت موردی»، با خانم دکتر روث لوپز تورلی کارشناس ارشد «مؤسسه تحقیقات پیرامون فقر» وابسته به دانشگاه ویسکانسین تلفنی به گفتگو نشست است.

#### ○ سرکار، چه تصویری از ابعاد پدیده فقر در ایالات متحده آمریکا دارید؟

● براساس جدیدترین آماری که در مورد میزان فقر در آمریکا ارائه شده است، حدود ۱۲ درصد از مردم آمریکا در سال ۲۰۰۱ در فقر زندگی می‌کرده‌اند. این میزان شاید چندان هم زیاد به نظر نرسد، اما از آنجا که بعضی از اقشار به خصوص جامعه آمریکا با نرخ بسیار بالای فقر دست و پنجه نرم می‌کنند، بنابراین مشکل پدیده فقر یکی از داغ‌ترین بحثهای داخلی در آمریکاست. به ویژه ۲۳ درصد از سیاه‌پوستان، ۲۱ درصد از افرادی که نسبتشان به آمریکای لاتین برمی‌گردد و همچنین ۱۶ درصد از کودکان که تعداد آنان به ۱۱

←

حمایتی نظام جامع دهد تا با برنامه‌ریزی میان‌مدت مسائل منطقه بحران زده را حل و فصل کند و در نهایت با انتقال تدریجی، فعالیتهای قلمروی حمایتی به قلمرو بیمه‌ای، اقدامات بلند مدت، برنامه‌ریزی و اجرا گردند.

در مورد یارانه‌ها به عنوان یکی دیگر از قلمروهای نظام جامع نیز اختلاف نظرهای جدی وجود دارد. گروهی از صاحب‌نظران و همینطور مدیران دستگاههای مرتبط با یارانه‌ها به عنوان مخالف قرار گرفتن قلمروی یارانه‌ها در نظام جامع استدلال می‌کنند که:

**اول**، در حال حاضر یارانه‌ها به مسائل متعدد و متفاوتی اختصاص داده شده که برخی از آنها مانند یارانه نهاده‌های کشاورزی (موضوع ماده (۴۷) قانون برنامه سوم) اساساً در حوزه وظایف نظام جامع قرار نمی‌گیرد و از این رو نمی‌توان هدایت، برنامه‌ریزی و اجرای کل یارانه‌ها را به نظام جامع سپرد.

**دوم**، یارانه‌ها یک برنامه مقطعی است که برای دوره خاصی از نظام سیاسی - اقتصادی در نظر گرفته می‌شود، در حالی که قلمروهای نظام جامع مانند قلمروهای امدادی، حمایتی و بیمه‌ای محدود به دوره یا مقطع زمانی خاص نیستند، بنابراین با پیش‌بینی یارانه‌ها به عنوان یکی دیگر از قلمروهای نظام جامع در واقع امکان حذف این برنامه مقطعی منتفی خواهد شد.

**سوم**، تجربه فعالیت نظام اقتصادی در زمینه یارانه‌ها عمدتاً در وزارت بازرگانی متمرکز است و در صورت انتقال این فعالیت به نظام

جامع، آن مجموعه تجارب عملاً از دست خواهد رفت و به فراموشی سپرده خواهد شد. **چهارم**، انتقال وظایف مربوط به یارانه‌ها به نظام جامع با توجه به گستردگی فعالیت سه قلمروی

دیگر (امدادی، حمایتی و بیمه‌ای) عملاً بر حجم ساختار بوروکراتیک آن افزوده و از کارایی و اثربخشی آن خواهد کاست.

در پاسخ به مسائل فوق‌الذکر، موافقان ورود قلمروی یارانه‌ها به نظام جامع نیز استدلال‌هایی را مطرح کرده‌اند، از جمله مهم‌ترین آنها عبارت است از:

**اول**، با توجه به شدت فقر و نابرابری در کشور حذف یارانه‌ها، نه میسر است و نه درست. هدف اصلی از توزیع یارانه‌ها کمک به اقشار فقیر و گروه‌های زیر خط فقر برای تأمین حداقل نیازهای اساسی بوده است. از این رو این هدف تا سالها به قوت خود باقی خواهد بود و امکان نادیده گرفتن آن با توجه به وضعیت موجود و برخی اصول موضوعه قانون اساسی وجود ندارد.

**دوم**، هدف پرداخت یارانه‌ها (حمایت از اقشار فقیر و کم درآمد) در ارتباط مستقیم با نظام جامع و از وظایف اصلی این نظام است. در حالی که سایر دستگاهها خصوصاً وزارت بازرگانی تنها بر حسب ضرورت زمانی و یا صرفاً خدمات پشتیبانی مربوط به نظام جامع، مسئولیتی در این زمینه داشته‌اند.

**سوم**، اصلاح نظام پرداخت یارانه و هدفمند کردن آن مستلزم برخورداری از دانش لازم در

این زمینه و همچنین بانک اطلاعات جامعی درباره گروهها و اقشار آسیب‌پذیر و یاد در معرض آسیب است که مناسب‌ترین جایگاه برای تأمین این شرایط، نظام جامع می‌باشد.

**چهارم**، در صورتی که با قرار دادن یارانه‌ها در قلمروی نظام جامع، نگرانی نسبت به گسترش ساختار و نظام بوروکراتیک این نظام جدی باشد، می‌توان تنها مدیریت برنامه ریزی و سیاستگذاری به منظور هدفمند کردن پرداخت یارانه‌ها را به نظام جامع سپرد و فعالیتهای اجرایی آن را مانند گذشته به وزارت بازرگانی محول کرد.

**پنجم**، اگرچه کل برنامه‌های مربوط به یارانه مصرف حتی در بخش کشاورزی با هدف حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و فقر اجرامی شود، اما در صورتی که در برخی موارد اهداف متفاوتی در نظر باشد - مثلاً برای حمایت از تولیدات صنعتی، یارانه تولید پرداخت شود - می‌توان در این موارد وظیفه محوله را به دیگر دستگاههای مربوطه سپرد.

### رویکرد لایحه دولت

در لایحه ساختار سازمانی نظام جامع رفاه و تأسیس اجتماعی کشور که در تیر ۱۳۸۱ به تصویب کمیسیون امور اجتماعی هیئت دولت رسیده (لایحه اول)، رویکرد به قلمروهای نظام جامع حداکثری است. به این معنا که در ماده (۲) این لایحه هر چهار قلمروی بیمه‌ای، حمایتی، یارانه‌ها و امدادی مورد بحث قرار

میلیون و ۷۰۰ هزار نفر بالغ می‌شود، در سال ۲۰۰۱ در فقر به سر می‌بردند.

○ کشور ایالات متحده آمریکا از ثروت، قدرت و منابع سرشار طبیعی برخوردار است. فکر می‌کنید که چرا باید این تعداد فقیر داشته باشد؟

● معمولاً میزان رفاه را در یک کشور براساس تولید ناخالص ملی (GNP) سرانه اندازه‌گیری می‌کنند. کشور لوکزامبورگ دارای بالاترین میزان تولید ناخالص ملی سرانه است. البته تولید ناخالص ملی آمریکا هم بالاست، اما ثروتمندترین کشور دنیا نیست. هر چند از منابع سرشار طبیعی برخوردار می‌باشد و کشوری ثروتمند به شمار می‌آید. در جواب این سؤال باید گفت وجود این همه افراد فقیر در آمریکا دو دلیل دارد: دلیل اول به نحوه اندازه‌گیری فقر مربوط است و دلیل دیگر به بی‌عدالتی در جامعه برمی‌گردد. بحثهای زیادی در باب نحوه اندازه‌گیری فقر وجود دارد، زیرا در اندازه‌گیری فعلی کمکهای غیرنقدی همچون کوپنهای ارزاق عمومی، مراقبتهای بهداشتی و دیگر خدمات اجتماعی مورد توجه قرار نگرفته‌اند. یکی دیگر از دلایل وجود این بحثها این است که هزینه زندگی را که بر حسب محل زندگی تفاوت بسیار دارد، در نظر نگرفته‌اند. بعضی نیز این استدلال را مطرح کرده‌اند که معیارها و استانداردهای اندازه‌گیری فقر در آمریکا بسیار بالاتر از کشورهای دیگر است.

مسئله دیگر این است که نابرابری اقتصادی در آمریکا افزایش بسیاری یافته است. بنابراین حتی اگر بگوییم

←

گرفته‌اند. در بندج-۳ ماده (۲) از عنوان یارانه‌های اجتماعی استفاده شده که به نظر می‌رسد معادل یارانه مصرف و با هدف حمایت از گروههای نیازمند در برابر افزایش قیمتها و حفظ قدرت خرید آنها در نظر گرفته شده است. همچنین در بند ۸ ماده (۳) همین لایحه وظیفه سازماندهی و مدیریت اجرایی نظام هدفمند یارانه‌های اجتماعی و جهت دهی آن به سوی افراد و خانواده‌های نیازمند به نظام جامع واگذار شده است. به این ترتیب از دیدگاه دولت در این لایحه مسئولیت هر دو سطح صف و ستاد یارانه‌ها به نظام جامع سپرده شده است و بنابراین در صورت تصویب لایحه، وزارت بازرگانی در این زمینه دیگر مسئولیتی نخواهد داشت. در اصلاحیه‌هایی که هیئت دولت بر لایحه مصوب کمیسیون امور اجتماعی انجام داد و سپس آن را به مجلس تقدیم کرد (لایحه دوم)، تغییراتی در این زمینه ملاحظه نمی‌شود.

## ۲- اهداف نظام جامع

یکی از مهم‌ترین مسائل اختلافی بین صاحب‌نظران و همچنین مدیران دستگاههای اجرایی ذی‌ربط حیطه اهداف نظام جامع است، به این معنا که عده‌ای قائل به اهداف صرفاً بخشی برای نظام جامع هستند و گروهی هر دو دسته اهداف بخشی و فرابخشی را برای نظام ترسیم می‌کنند. امور فرابخشی در چارچوب مفاهیم برنامه‌ریزی اموری هستند که قابلیت تأثیرگذاری آنها بر فعالیتهای اقتصادی و اجتماعی در بخشهای

مختلف وجود داشته باشد و در ردیف موضوعات کلان و بین بخشی طبقه بندی گردند (عسلی، مهدی، ۱۳۷۷). به عنوان مثال در قانون برنامه سوم توسعه، مسائلی مثل ساختار اداری - مالی، نظام مالیاتی و بودجه، سیاستهای اشتغال، سیاستهای پولی و ارزی و مسائل زیست محیطی در حوزه مسائل فرابخشی قرار گرفته اند. اما امور بخشی اموری هستند که در محدوده فعالیت یک یا چند دستگاه مشخص تصمیم گیری و اجرا می شوند. برای مثال بخش بهزیستی و تأمین اجتماعی شامل ۲۳ سازمان ارائه دهنده خدمات بیمه ای و ۱۴ سازمان ارائه دهنده خدمات حمایتی و ۳ دستگاه ارائه دهنده خدمات امدادی می باشد و پیامد هر تصمیم گیری در مورد این بخش حداکثر بر این مؤسسات و سازمانها اثر خواهد داشت. اگرچه در مورد احصای اهداف بخشی نظام جامع اختلاف نظرات جدی وجود دارد، اما اصل ضرورت قائل شدن اهداف بخشی برای نظام مورد اتفاق است، اما در مورد پیش بینی اهداف فرابخشی برای این نظام اختلافات اساسی وجود دارد. مخالفین اهداف فرابخشی نظام جامع استدلال می کنند که:

**اول**، با توجه به تصریح ماده (۳۶) قانون برنامه سوم توسعه که در آن اجرای اصل (۲۹) قانون اساسی مبنای اقدامات بیمه ای و غیر بیمه ای نظام جامع قرار داده شده و با عنایت به اهداف مندرج در اصل (۲۹) قانون اساسی، اهداف نظام جامع باید صرفاً در چارچوب بخشی آن پیش بینی شود. به این ترتیب فعالیتهای نظام

اموری مانند بازنشستگی، بیکاری، سالمندی (پیری)، خدمات بهداشتی و درمانی، ازکار افتادگی، بی سرپرستی، در راه ماندگی و حوادث و سوانح (امداد) محدود می شود.

**دوم**، بهتر است به جای گسترش اهداف و در نتیجه وظایف و فعالیتهای نظام جامع بر محدود کردن وظایف و بهبود کیفیت خدمات متمرکز شد و اهداف نظام را در حدامور بخشی ترسیم کرد.

**سوم**، پیش بینی اهداف فرابخشی برای نظام جامع موجب تداخل وظایف این بخش با سایر بخشها و همچنین دستگاههای مختلف خواهد شد.

**چهارم**، در حال حاضر امکان احصای دقیق اهداف فرابخشی نظام جامع وجود ندارد و نمی توان قانون را با ابهام نوشت. از این رو در آینده در صورت ضرورت می توان به تدریج برخی اهداف مشخص فرابخشی برای نظام جامع مشخص کرد و با لوايح تکمیلی به تصویب مجلس رساند.

موافقین اهداف فرابخشی در پاسخ به استدلالهای مخالفین توضیح می دهند که:

**اول**، اشاره به اصل (۲۹) قانون اساسی در ماده (۳۶) قانون برنامه سوم توسعه مغایرتی با در نظر گرفتن سایر اصول قانون اساسی مرتبط با رفاه و تأمین اجتماعی ندارد. بنابراین توجه به برخی اصول دیگر این قانون مثل اصول ۳، ۲۸، ۳۰، ۳۱ و ۴۳ می تواند مبنای کامل تری برای توضیح نظام جامع به دست دهد. از آنجا که در اصول

نرخ کلی فقر پایین است، با این حال نمی‌توان انکار کرد که نابرابری بسیار زیاد است. بنابراین به شما حق می‌دهم که سؤال کنید چه بر سر منابع سرشار طبیعی آمده و چرا منابع به طور عادلانه بین مردم تقسیم و توزیع نمی‌شود.

#### ○ نظام تأمین اجتماعی کنونی آمریکا به نظر سرکار، تا چه اندازه کارآمد است؟

● این سیستم هم خوبی دارد و هم بدی. برای مثال این سیستم طوری طراحی نشده است که برای مادران مجرد خوب کار کند، در حالی که اینان بخش بزرگی از جمعیت فقیر آمریکا را تشکیل می‌دهند. اگر اینان از کمکهای دولتی برخوردار شوند، می‌توان انتظار داشت که به کار کردن بپردازند. به هر حال، از آنجا که آنها باید از کودکان خود مراقبت کنند، دولت باید برای کمک به آنها در این زمینه، پول بیشتری هزینه کند. معلوم نیست که خرج کردن این پول اضافی برای مراقبت از کودکان بهتر از این باشد که به مادران اجازه دهیم که خودشان از کودکانشان مراقبت کنند.

#### ○ به نظر شما حملات نظامی فرامرزی آمریکا دارای چه آثاری بر خط فقر در آمریکا خواهد بود؟

● البته نمی‌توانم با اطمینان در این زمینه اظهار نظر کنم، ولی واضح است که جنگ همیشه ضرر و زیان مادی هنگفت و خسارات جانی بسیار به دنبال دارد. بنابراین به نظر بنده این جنگ بر همه ما و به ویژه فقرا تأثیر بسیار منفی خواهد گذاشت.

مذکور به اهداف فرابخشی مانند «ایجاد رفاه و رفع فقر»، «حقوق زنان» و «تأمین نیازهای اساسی» اشاره شده، لازم است اهداف فرابخشی برای نظام جامع قائل شویم.

**دوم**، رفاه و تأمین اجتماعی مفاهیم جامع هستند که تأمین آنها جز در پرتوانجام اصلاحات کلان و سیاستگذاریهای مناسب در نظام اقتصادی - اجتماعی میسر نیست. از این رو مدیریت نظام جامع باید با برخورداری از اختیارات در حوزه فعالیت فرابخشی امکان نظارت و کنترل سیاستهای کلان اقتصادی - اجتماعی را که وضعیت رفاه و تأمین اجتماعی را تحت الشعاع قرار می‌دهند، داشته باشد.

**سوم**، در مستندات برنامه سوم شواهد و دلایل فراوانی مبنی بر رویکرد فرابخشی دولت به اهداف نظام جامع وجود دارد. به عنوان مثال در رهنمود ۷۹ برنامه سوم توسعه مصوب هیئت وزیران نظام جامع تأمین اجتماعی این گونه توضیح داده شده است:

«مجموعه اقدامات حمایتی دولت در جهت مبارزه با فقر و حفظ قدرت خرید قشرهای کم درآمد شامل اعطای یارانه‌ها و سایر کمکهای انتقالی دولت، بر اساس معیارهای هدفمندبودن و شفافیت، در قالب نظام جامع تأمین اجتماعی اعمال می‌شود.» (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۹)

همچنان که ملاحظه می‌شود در این رهنمود وظیفه «مبارزه با فقر و حفظ قدرت خرید قشرهای کم درآمد» بر عهده نظام جامع گذارده شده است که در واقع هدفی فرابخشی برای این نظام



تمایل به گسترش اهداف و وظایف «فرابخشی» برای نظام جامع دارد.

همچنین در بند ج ماده (۲) در توضیح پیرامون قلمروی امور حمایتی، توانبخشی و یارانه‌های نظام جامع به وظایفی همچون «حفظ و ارتقای کیفیت زندگی»، «بهبود سلامت اجتماعی» و «کاهش زمینه‌های بروز فقر و نیازمندی» اشاره شده است که همگی تنها در صورت قائل شدن به کارکرد فرابخشی این نظام امکان حصول خواهد داشت. نکته مهم دیگر در این زمینه بند ۳ ماده (۳) لایحه مورد بحث است که در آن به صراحت چگونگی انجام اقدامات فرابخشی وزارت رفاه و تأمین اجتماعی معین شده و مطابق آن «هماهنگ کردن برنامه‌های رفاه و تأمین اجتماعی با برنامه‌های جامع قلمروهای اشتغال، بهداشت و درمان، آموزش و پرورش، مسکن و سایر بخشهای مرتبط» از وظایف این وزارت قلمداد شده است. نکته حائز اهمیت در این

زمینه موضع محافظه‌کارانه لایحه مورد بحث در مورد چگونگی تحقق فعالیتهای فرابخشی نظام جامع است که در واقع تنهابه مسئولیت هماهنگ کردن برنامه‌ها اشاره دارد و مشخص نیست در مواردی که این هماهنگی از طریق مدیریت وزارت رفاه و وزارت ذی ربط دیگر اتخاذ نشود و یا در این مورد توافقی کسب نشود چه باید کرد؟ همین مشکل در قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست مصوب سال ۱۳۵۲ مجلسین شورای ملی و سنای پیش‌بینی و از آنجا که مسائل زیست محیطی، امور فرابخشی بودند و سازمان

ترسیم می‌کند.

**چهارم،** برخلاف این ادعا که در حال حاضر نمی‌توان اهداف فرابخشی نظام جامع را مشخص کرد، با توجه به قانون اساسی، مستندات برنامه سوم توسعه و برخی دیگر از اسناد مرتبط با موضوع مورد بحث اهداف فرابخشی مشخصی برای نظام جامع ارائه شده است و در آنها به مواردی مانند «پیشگیری از افزایش فقر عمومی»، «حفظ قدرت خرید مردم»، «پیشگیری از افزایش نرخ بیکاری»، «رفع محرومیت در زمینه تغذیه، مسکن، بهداشت و آموزش افرادی که در زیر خط فقر قرار دارند»، «مراقبت از حقوق شهروندی» و «ارتقای سلامت عمومی» اشاره شده است.

**پنجم،** در صورت پیش‌بینی ساختار مناسب برای نظام جامع تعیین اهداف فرابخشی برای این نظام همانند بسیاری دیگر از دستگاهها هیچ گونه تداخلی در وظایف ایجاد نخواهد کرد.

### رویکرد لایحه دولت

اگرچه در ماده (۱) لایحه مصوب کمیسیون امور اجتماعی هیئت دولت (لایحه اول) صرفاً به اصل (۲۹) قانون اساسی و فصل پنجم قانون برنامه سوم توسعه اشاره شده که نشانگر تمایل به فعالیت بخشی نظام جامع است، اما بلافاصله و در ادامه همین ماده اهداف کلانی مانند «هماهنگی و برنامه‌ریزی در جهت ایجاد اطمینان به تأمین معاش و ارتقای کیفیت زندگی»، «گسترش امنیت و عدالت اجتماعی» برای نظام جامع در نظر گرفته شده است که حکایت از

حفاظت محیط زیست مسئولیت مشخصی در این زمینه بر عهده داشت، در ماده (۷) این قانون پیش‌بینی شد «هرگاه اجرای هریک از طرح‌های عمرانی و یا بهره‌برداری از آنها به تشخیص سازمان یا قانون و مقررات مربوط به حفاظت محیط‌زیست مغایرت داشته باشد، سازمان مورد رابه وزارتخانه یا مؤسسه مربوطه اعلام خواهد کرد تا با همکاری سازمانهای ذی‌ربط به منظور رفع مشکل در طرح مزبور تجدید نظر به عمل آید. در صورت وجود اختلاف نظر، طبق تصمیم رئیس جمهور عمل خواهد شد» (اصلاحیه مصوب ۱۳۸۱/۷/۲۴). بنابراین دولت باید در لایحه مکانیزمی را برای حل موارد اختلافی در امور فرابخشی مشخص کند، اگرچه پیش‌بینی شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی در ماده (۴) می‌تواند راهی برای حل این مشکل باشد، اما به دلیل محدودیت جلسات شوراهای عالی و کارکرد ضعیف اجرایی آنها نمی‌توان آن را مکانیزم مناسبی برای حل این مشکل قلمداد کرد. با توجه به آنچه در لایحه مصوب کمیسیون امور اجتماعی هیئت دولت آمده، در لایحه دوم (مصوب هیئت دولت) نیز شاهد تغییرات ویژه‌ای در مواد مورد بحث نیستیم و در این زمینه تغییر قابل توجهی انجام نشده است.

### ۳- ساختار اجرایی نظام جامع

یکی از موضوعات به شدت اختلافی در مباحث مرتبط با نظام جامع چگونگی ساختار این نظام است. سالها پیش یعنی در آغاز جنگ

جهانی دوم، زمانی که لندن در معرض بمباران شدید قرار داشت، وقتی چرچیل به رؤسای ۱۱ سازمان و مؤسسه به ریاست بورلیچ، استاد دانشگاه آکسفورد، مأموریت داد تا طراحی برای تحت پوشش قرار دادن فقراتدوین کند، بورلیچ پس از مدت کوتاهی در گزارش خود به چرچیل خاطر نشان ساخت «از آنجا که رؤسای سازمانهای ذی‌ربط همه بر محور بودن مؤسسه خودشان در برنامه‌ها تأکید دارند، امکان دستیابی به برنامه رفاه اجتماعی واحد وجود ندارد». پس از آن بورلیچ مأموریت یافت تا مشخصاً و با همکاری گروهی از اساتید دانشگاه طرح جدیدی را ارائه دهد (سازمان بهزیستی کشور، ۱۳۷۹). بیش از دو سال پیش که مجلس شورای اسلامی با تصویب قانون برنامه سوم توسعه به دولت مأموریت داد تا نظام جامع را طراحی و به مجلس ارائه دهد وضعیت مشابهی وجود داشت. مدیران نزدیک به ۳۰ مؤسسه و دستگاه بخش بهزیستی و تأمین اجتماعی ازمیمه‌ای و غیر بیمه‌ای و خصوصاً مدیران قریب به ۷-۸ مؤسسه که نقش کاملاً فعال و مؤثری در بخش داشتند، در پی آن بودند تا در طرح آینده نظام جامع جایگاه ویژه و اختیارات بیشتری برای سازمان یا مؤسسه خود فراهم کنند و در غیر این صورت با ارائه سناریوها و طرحهای موازی امکان دستیابی به نتیجه را برای رقبا سد کنند. این کشمکشها عمدتاً در حوزه مسائل مرتبط با ساختار نظام جامع مطرح می‌شد و از این رو حصول نتیجه در این

مورد دشوار و بعضاً ناممکن می‌شد. مجموعه دیدگاهها درباره ساختار نظام جامع را می‌توان به سه دسته تقسیم کرد:

**رویکرد حداقلی:** این رویکرد به ساختار که به تدریج طی فرایند تدوین طرحها و لوايح پیشنهادی برای نظام جامع حامیان کمتری یافت، بر این نکته تأکید دارد که آنچه در حال حاضر به لحاظ ساختاری می‌تواند به بهبود کارآیی و اثربخشی نظام تأمین اجتماعی کمک کند، صرفاً سطح مناسبی از هماهنگی با پرهیز کامل از دستکاری و مداخله در ساختار و مدیریت دستگاههای موجود است. این هماهنگی می‌تواند از طریق تأسیس شورای عالی با عضویت مدیران کلیه دستگاههای مسئول تأمین شود، در این صورت حتی نیازه طراحی ساختار دیگری نیست و شورای عالی می‌تواند هماهنگی کلی میان دستگاهها را فراهم کند. از این گذشته دبیرخانه شورای عالی نیز باید در سازمانی بی‌طرف مانند سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تأسیس و شورای عالی از این طریق به افزایش هماهنگی مؤسسات و دستگاههای فعال در بخش بهزیستی و تأمین اجتماعی بدون مداخله در برنامه‌ها و اقدامات اجرایی آنها بپردازد. براساس این رویکرد برای حل مشکلات موجود در بخش بهزیستی و تأمین اجتماعی نیازی به اصلاحات ساختاری وجود ندارد و تنها با تقسیم کار مجدد میان دستگاههای موجود و بدون هر گونه کنترل و نظارت متمرکز بر برنامه، بودجه و مدیریت آنها می‌توان به وضع

موجود ادامه داد.

**رویکرد میانه:** از این دیدگاه بهتر است با حفظ وضع موجود دستگاهها و مؤسسات فعال در بخش بهزیستی و تأمین اجتماعی علاوه بر هماهنگی، نوعی نظارت و کنترل نیز انجام شود. بر این اساس، اگرچه ضرورت وجود یک نهاد مسئول مانند وزارتخانه یا سازمان رفاه تأیید می‌شود، اما این نهاد جدید تنها به کنترل از راه دور بر اغلب دستگاهها خواهد پرداخت و تنها تعداد محدودی از دستگاهها و مؤسسات موجود را به لحاظ ساختار، مدیریت و بودجه تحت پوشش قرار می‌دهد. بنابراین از این رویکرد علاوه بر شورای عالی نهاد جدید دیگری مانند وزارت یا سازمان تأسیس می‌شود که دبیرخانه شورای عالی نیز در آن قرار دارد. اما در هر حال وظایف و محدوده اختیارات این نهاد جدید به نحوی تعریف شده است که امکان مداخله در فعالیت مدیریت سایر دستگاهها و مؤسسات را که از اعتبارات دولتی استفاده می‌کنند، نخواهد داشت. به همین دلیل در حالی که بسیاری از مؤسسات و دستگاههای فعال در بخش بهزیستی و تأمین اجتماعی مانند گذشته به فعالیت خود ادامه می‌دهند، این نهاد جدید باید به عنوان متولی بخش بهزیستی و تأمین اجتماعی پاسخگوی مسائل، مشکلات و نارساییها باشد.

**رویکرد حداکثری:** از این دیدگاه با توجه به مفاد فصل پنجم قانون برنامه سوم توسعه خصوصاً ماده (۴۰) که در آن اصولی برای طراحی ساختار مناسب نظام تأمین اجتماعی

مشخص شده و همچنین بررسی وضعیت موجود بخش بهزیستی و تأمین اجتماعی، تنها راه اصلاح وضع موجود بخش و افزایش کارایی و بهره‌وری آن انجام اصلاحات ساختاری جدی و دگرگون نمودن وضع موجود است. به همین دلیل این رویکرد کاملاً مستقل از وابستگیهای سازمانی و صرفاً بر مبنای یافته‌های تجربی و بالاخره تحلیل وضع موجود بخش، ساختار نوینی را پیشنهاد می‌کند. در این ساختار کلیه دستگاهها و سازمانهای فعال در بخش بهزیستی و تأمین اجتماعی تحت مدیریت واحد نهاد جدید وزارت یا سازمان رفاه و تأمین اجتماعی فعالیت خواهند داشت. بنابراین کلیه دستگاههایی که به نحوی از بودجه عمومی دولت استفاده می‌کنند، از نظر برنامه ریزی، مدیریت و بودجه ریزی تابع نهاد جدید می‌باشند و خود رأساً حق اعمال دیدگاهها و نظراتشان را بدون موافقت و هماهنگی با مدیریت نظام جامع ندارند.

یکی دیگر از وجوه اختلاف دیدگاههای حداکثری پیرامون ساختار نظام جامع در نظر گرفتن قالب وزارتخانه یا سازمان برای مدیریت این نظام است. مطابق ماده (۲) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب اول شهریور ۱۳۶۶ و اصلاحیه‌های بعدی آن «وزارتخانه واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون به این عنوان شناخته شده یا می‌شود». در ماده (۵) همین قانون مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی تعریف شده‌اند که براساس آن «واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد، تشکیل شده و یا می‌شود». در تبصره همین ماده اشاره شده است که فهرست مؤسسات عمومی غیردولتی با توجه به قوانین و مقررات مربوط از طرف دولت پیشنهاد و به

در میان صاحب نظران و مدیران دستگاههای اجرایی که رویکرد حداکثری نسبت به ساختار نظام جامع دارند، اختلافاتی در زمینه روش و یا الگوی طراحی و تحقق نظام جامع وجود دارد که می‌توان آنها را به دو گروه اصلی تقسیم کرد. گروه اول معتقدند با توجه به ماده (۴۰) قانون برنامه سوم توسعه، دولت موظف است ساختار مناسب را به طور کامل مشخص و در لایحه معین کند تا در نهایت پس از تصویب آن، مدیریت مربوطه

تصویب مجلس خواهد رسید. در ۲۹ تیر ۱۳۷۳ - ایجاد سازمان به منزله موقتی بودن نهاد جدید است و این وضع زمینه آشفتنگی و به هم ریختگی بیشتر وضع موجود را فراهم می‌کند. قائلان به نظریه ایجاد سازمان ملی رفاه و تأمین اجتماعی نیز در تأیید نظر خود دلایلی را ارائه داده‌اند. به اعتقاد آنان:

**اول**، اگر برای نظام جامع فعالیت فرابخشی در نظر گرفته شود، در آن صورت تحرک مدیریت سازمانی زیر نظر رئیس جمهور برای انجام وظایف فرابخشی بسیار بیشتر از مدیریت وزارتخانه خواهد بود. زیرا وزارتخانه‌ای هم عرض سایر وزارتخانه‌ها کمتر توانایی و یا قابلیت ساختاری برای کنترل، نظارت و مداخله بر آنها را دارد. در حالی که مدیریت سازمان رفاه و تأمین اجتماعی در صورتی که به عنوان معاونت رئیس جمهور در امور رفاه و تأمین اجتماعی منصوب شود، امکان این نظارت و کنترل را خواهد داشت. در این زمینه تجربه مشابه سازمان حفاظت محیط زیست و نحوه اعمال نظرات کارشناسی آن قابل ملاحظه است.

**دوم**، در صورت اتصال سازمانی نهاد مسئول رفاه و تأمین اجتماعی به رئیس جمهور، نقش و حساسیت عملکرد این دستگاه افزایش خواهد یافت و در نتیجه امکان توجه بیشتر دولت به مسائل مربوط به آن بیشتر می‌شود.

**سوم**، با توجه به منابع نسبتاً زیاد غیر دولتی در دستگاه‌های غیردولتی و نهادهای عمومی فعال در نظام جامع، سازمان عمومی غیر دولتی که تحت نظارت دولت فعالیت کند، تحرک

تصویب مجلس خواهد رسید. در ۲۹ تیر ۱۳۷۳ نیز با تصویب ماده واحده قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی ده سازمان در ردیف این گونه مؤسسات قرار گرفتند.

انتخاب هر یک از دو شکل ساختار سازمان یا وزارتخانه از دیدگاه موافقین و منتقدین آنها واجد نقاط قوت وضعی است که به آنها اشاره می‌شود. حامیان نظریه وزارت رفاه در تأیید نظر خود استدلال می‌کنند که:

**اول**، در حال حاضر متولی مشخصی برای نظام جامع در هیئت دولت وجود ندارد، از این رو با ایجاد وزارت رفاه و تأمین اجتماعی امکان حضور فرد مسئول (وزیر رفاه و تأمین اجتماعی) در هیئت دولت فراهم می‌شود.

**دوم**، با ایجاد وزارت رفاه و تأمین اجتماعی امکان نظارت نمایندگان مجلس شورای اسلامی بر فعالیتهای مدیریت این وزارت میسر می‌شود. طرفداران نظریه ایجاد وزارت رفاه همچنین اشکالاتی را برای تأسیس سازمان ملی رفاه و تأمین اجتماعی مطرح می‌کنند که مهم‌ترین آنها عبارت است از:

- ایجاد سازمان جدید با ماده (۲) قانون برنامه سوم توسعه که در آن ضرورت کاهش تصدیها و تقویت اعمال حاکمیت و نظارت دولت و فراهم نمودن زمینه توسعه و مشارکت مؤثر مردم و... را مورد تأکید قرار داده است، مغایرت دارد.

- ایجاد سازمان زیر نظر رئیس جمهور مغایر با وظایف قانون تشکیل وزارتخانه‌های مسئول در امر تأمین اجتماعی است.

بوروکراتیک و مالی درونی بیشتری در مقایسه با وزارتخانه خواهد داشت.

**چهارم،** حامیان نظر تشکیل سازمان رفاه و تأمین اجتماعی در پاسخ به انتقاد مخالفان آن مبنی بر عدم امکان نظارت بر سازمان و پاسخگو نبودن مدیریت آن خاطر نشان می سازند که در قانون اساسی مکانیزمهایی برای نظارت نمایندگان مردم بردستگاهها پیش بینی شده است و انتخاب قالب سازمان یا وزارتخانه تقریباً مانعی برای اعمال هیچ یک از مکانیزمهای فوق فراهم نمی کند. این مکانیزمها عبارت اند از:

**۱) دیوان محاسبات:** مطابق اصل (۵۴) قانون اساسی دیوان محاسبات کشور وظیفه نظارت بر عملکرد مالی کلیه دستگاههای دولتی یا وابسته به دولت را دارد. گرچه دستگاهها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت همگی موظف به رعایت قانون محاسبات نیستند، اما دیوان محاسبات وظیفه نظارت و کنترل بر همه آنها از وزارت یا سازمان و تهیه گزارش برای ارائه به نمایندگان مردم را دارد. از این رو از این جهت تفاوتی بین وزارت و سازمان نیست.

**۲) تحقیق و تفحص نمایندگان مجلس:** مطابق اصل (۷۶) قانون اساسی نمایندگان حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارند. تحقیق و تفحص نمایندگان نیز محدودیتی از جهت سازمان یا وزارت ندارد و در این زمینه نیز دو قالب سازمانی یا وزارت وضعیت مشابهی دارند.

**۳) سؤال و استیضاح وزرا و رئیس جمهور:** مطابق اصل (۸۸) قانون اساسی «در هر مورد که

حداقل یک چهارم کل نمایندگان مجلس شورای اسلامی از رئیس جمهور درباره یکی از وظایف او سؤال کنند، رئیس جمهور موظف است در مجلس حاضر شود و به سؤال جواب دهد». همچنین به موجب مواد ۱۴۵ و ۱۴۶ آیین نامه مجلس، «هر یک از نمایندگان می توانند راجع به مسائل داخلی و خارجی کشور از دولت سؤال نمایند». همچنین بر اساس اصل (۸۸) قانون اساسی، وزیر مورد سؤال مکلف است حداکثر ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ سؤال در مجلس حضور یافته و پاسخ دهد، در غیر این صورت از طرف رئیس مجلس بازخواست می شود.» در اصل (۸۹) قانون اساسی نیز تصریح شده است که نمایندگان می توانند رئیس جمهور یا وزرا را استیضاح کنند.

همچنان که در این اصول تصریح شده است، نمایندگان مردم تحت شرایطی خاص می توانند از وزرا و رئیس جمهور راجع به عملکرد آنها سؤال و در صورت قانع نشدن آنها را استیضاح کنند. بنابراین در صورت انتخاب سازمان به عنوان قالب نهاد جدید امکان سؤال و یا استیضاح مدیریت آن برای نمایندگان وجود ندارد. اما آنها می توانند با مورد سؤال قرار دادن رئیس جمهور از اختیارات خود استفاده کنند. با توجه به این توضیح بدیهی است که امکان کنترل و نظارت وزرا توسط نمایندگان مردم بیشتر از رؤسای سازمانها و یا مؤسسات وابسته به دولت است. اگرچه، علی رغم دشواریها و آثار سیاسی طرح سؤال

از رئیس جمهور، امکان پرسش نمایندگان از وی وجود دارد، اما آنان ترجیح می دهند، کمتر از این اختیار خود استفاده کنند. بنابراین این ادعا که انتخاب سازمان به عنوان قالب مناسب نهاد جدید با اصل نظارت و یا پاسخگو بودن مدیریت نظام مغایر است، صحّت ندارد، اگرچه در این زمینه امکانات و تسهیلات بیشتری برای الگوی وزارت وجود دارد.

### لایحه دولت

در هر دو لایحه مصوّب کمیسیون امور اجتماعی (لایحه اول) و هیئت دولت (لایحه دوم) پیشنهاد شده است که وزارت رفاه و تأمین اجتماعی تأسیس و عهده دار مسئولیت نظام جامع شود. ماده (۱) هر دو لایحه به این موضوع اختصاص دارد. اما بین این دو لایحه تفاوت‌های قابل توجهی در رویکرد به ساختار نظام جامع وجود دارد. لایحه مصوّب کمیسیون امور اجتماعی تلاش می کند تا با تدوین مواد مناسب، امکان تغییرات بنیادین در ساختار کنونی فراهم آورد. در ماده (۶) این لایحه سیاست‌گذاری، بودجه ریزی و نظارت بر تخصیص منابع عمومی دولت در سازمانها، نهادهای عمومی و تشکلهای غیر دولتی و خیریه که در قلمروی رفاه و تأمین اجتماعی کشور فعالیت می کنند و برای بخشی از فعالیتهای خود از بودجه عمومی یا تسهیلات قانونی استفاده می کنند، به وزارت رفاه و تأمین اجتماعی واگذار شده است. تحقق این اصل به معنای کنترل اداری - مالی و مدیریتی بسیاری

از دستگاههای فعلی است و تصویب آن یقیناً نقش بسزایی در میزان اثربخشی و کارایی و همچنین کاهش فساد در دستگاههای ذی ربط دارد. اما متأسفانه در لایحه دوم مصوّب هیئت وزیران که به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است، شاهد تغییرات جدی محافظه کارانه این ماده هستیم. مثلاً در ماده (۶) لایحه دوم بودجه ریزی حذف شده است، یعنی به دستگاهها و مؤسسات مجدداً اختیار بودجه ریزی داده شده است. در تبصره‌ای که بر همین ماده در لایحه دوم زده شده آمده است: «بودجه نهادها و سازمانهای فعال در قلمروهای رفاه و تأمین اجتماعی از طریق مراجع ذی ربط خود تصویب می گردد و سپس برای تلفیق و درج در بودجه کل کشور به وزارت ارائه می گردد». مطابق این تبصره در واقع این وزارت رفاه و تأمین اجتماعی است که کارگزار و بازوی اجرایی سایر مؤسسات و دستگاههای فعال در این نظام می شود، در حالی که اساساً وضع موجود در گروهی کنترل و نظارت بر مجموعه مؤسسات ذی ربط، خصوصاً با استفاده از اهرم بودجه است. در ماده (۷) لایحه اول (مصوّب کمیسیون امور اجتماعی هیئت دولت) ضمن واگذاری مسئولیت ریاست کلیه شوراها و مجامع نهادهای فعال در قلمروهای نظام جامع؛ وزارت رفاه و سازمان مدیریت و برنامه ریزی موظف شده اند طبق آیین نامه‌ای امکان ادغام این مجامع و شوراها را در ساختار جدید (شوراهای تخصصی و راهبردی) فراهم آورند. به این ترتیب در ماده

(۷) امکان اصلاحات ساختاری جدی وضع موجود فراهم آمده است. اما متأسفانه در ماده (۷) لایحه دوم این اقدام منتفی و تنها ریاست مجامع، شوراها و دستگاهها و نهادهای ذی ربط به وزیر رفاه واگذار شده است و در ماده (۷) لایحه دوم وزارت رفاه و قلمروهای آن ملزم به تبعیت از خطمشی های مصوب امور بهداشتی، درمانی و همچنین مصوبات شورای عالی بیمه خدمات درمانی شده اند. به این ترتیب بار دیگر نه تنها از چندگانگی مدیریت رفاه و تأمین اجتماعی کشور کاسته نشده، بلکه مراجع جدیدی نیز به مراجع قبلی افزوده شده است.

نکته مهم دیگر در تغییرات انجام شده فی مابین لایحه اول و دوم باز گذاردن اسامی سازمانها و مؤسسات موضوع ماده (۷) در لایحه اول؛ و برعکس، محدود کردن اسامی این سازمانها و مؤسسات در لایحه دوم است که در واقع نشان می دهد اعمال نظر برخی دستگاهها و مؤسسات حتی در فاصله میان بررسی دو لایحه در کمیسیون امورات اجتماعی و هیئت دولت کارساز بوده و نیروی گریز از کنترل و نظارت این دستگاهها به ناکارآمدی هر چه بیشتر لایحه منجر شده است.

روند تعدیل لایحه اول از طریق حذف ماده (۹) آن در لایحه دوم ادامه یافته است. مطابق ماده (۹) در لایحه اول «تخصیص هر گونه منابع از محل اعتبارات عمومی به کلیه نهادها و مؤسسه های موضوع قلمروهای کارکردی این قانون برای سال ۱۳۸۲ موکول به پیشنهاد وزارت و تأیید شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی می باشد». در واقع لایحه دوم در مورد وضعیت اعتبارات دستگاهها و مؤسسات موجود در سال ۱۳۸۲ سکوت کرده و به نظر می رسد به این ترتیب این مؤسسات همانند سالهای گذشته رأساً و هماهنگ با سازمان برنامه، و نه وزارت رفاه، بودجه خود را تنظیم و در لایحه بودجه سال ۱۳۸۲ قرار خواهند داد. ماده (۱۰) لایحه اول حاکی از پذیرش ضرورت اصلاح مرحله ای ساختار نظام جامع است و در آن اشاره شده که ادغام فعالیتهای موازی، حذف فعالیتهای غیر ضروری، سامان نوین و کارآمد قلمروها و برپایی تقسیم کار اصولی میان واحدهای تحت پوشش وزارت بر اساس آیین نامه ای خواهد بود که به پیشنهاد مشترک سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و وزارت تهیه خواهد شد. به این ترتیب در این ماده تا حدودی امکان اصلاح ساختار وضع موجود بخش بهزیستی و تأمین اجتماعی فراهم آمده است. اما در لایحه دوم «واحدهای تحت پوشش وزارت» به «قلمروهای مختلف نظام و کارگزاران و نهادهای فعال در این قلمروها» تغییر یافته است. ظاهراً این تغییر در چارچوب نفی وجود واحدهای تحت پوشش وزارت رفاه انجام شده است. به این ترتیب معلوم نیست که وزارت رفاه و تأمین اجتماعی چگونه خواهد توانست در مورد انحلال و ادغام نهادهای فعالی تصمیم گیری کند که تحت مدیریت و سازمان مستقل از این وزارت فعالیت می کنند.



از مجموع آنچه در مورد اصول مرتبط با ساختار نظام در دو لایحه مصوب کمیسیون امور اجتماعی هیئت دولت و لایحه مصوب هیئت دولت آمده است، چنین استنباط می‌شود که در لایحه اول:

### منابع

- ۱- عسلی مهدی و دیگران، مقدمه‌ای بر مفاهیم برنامه‌ریزی و تعریف اصطلاحات، معاونت اموراتصادی و هماهنگی، دفتر اقتصاد کلان، ۱۳۷۷.
- ۲- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- ۳- قانون محاسبات عمومی کشور، مصوب اول شهریور ۱۳۶۶ با اصلاحیه‌های بعدی.
- ۴- قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، مصوب ۲۸ خرداد ۱۳۵۳ با اصلاحیه‌های بعدی.
- ۵- سازمان برنامه و بودجه، قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۹-۱۳۸۳)، تهران: سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۹.
- ۶- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، لایحه ساختار سازمانی نظام رفاه و تأمین اجتماعی کشور، تدوین شده در چارچوب موازین جمع‌بندی دولت و مصوب کمیسیون امور اجتماعی، ۱۳۸۱.
- ۷- سازمان بهزیستی کشور (شورای برنامه‌ریزی)، به سوی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی، ۱۳۷۹.
- ۸- سازمان برنامه و بودجه، سیاستها و رهنمودهای کلی برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۸۳-۱۳۷۹)، تهران: سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۸.
- ۹- سازمان برنامه و بودجه، سند برنامه سوم (پیوست شماره ۲ لایحه برنامه)، تهران: سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۸.
- ۱۰- کمیته امداد امام خمینی، طرح و لایحه پیشنهادی نظام جامع تأمین اجتماعی، معاونت برنامه‌ریزی و امور مجلس، ۱۳۷۹.
- ۱۱- لایحه ساختار سازمانی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور، تقدیمی هیئت دولت به مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱.
- ۱۲- مدنی سعید، «مبانی اختلافی در تدوین نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی»، فصلنامه رفاه اجتماعی، دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی شماره ۴، (تابستان ۱۳۸۱).
- ۱۳- مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، گزارش جلسات کارشناسی طرح نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (گزارش غیر رسمی)، دفتر بررسیهای اقتصادی، ۱۳۸۱.

اول، رویکرد به اصلاح ساختار حداکثری است و لایحه تلاش دارد مستندات حقوقی را برای اصلاح بنیادین وضع موجود بخش بهزیستی، تأمین اجتماعی و یارانه‌ها فراهم آورد.

دوم، تغییر ساختار موجود و اصلاح آن به صورت مرحله‌ای پیش‌بینی شده و با دادن اختیارات لازم به نهاد جدید در نظام جامع (وزارت رفاه و تأمین اجتماعی) امکان اصلاح در یک دوره زمانی مشخص و پس از انجام مطالعات مقدماتی پیش‌بینی شده است.

سوم، با انتخاب وزارت به عنوان قالب سازمانی نهاد جدید، اصل پاسخگویی آن در نظر گرفته شده، اما ضمناً محدودیتهای ناشی از آن نیز برای انجام وظایف فرابخشی پذیرفته شده است.

اما در لایحه دوم (مصوب هیئت وزیران) رویکرد حداکثری اصلاح ساختار لایحه اول تعدیل و عملاً رویکرد میانه جایگزین شده است. بر اساس این لایحه بسیاری از سازمانها و مؤسسات فعال در زمینه قلمروهای نظام جامع مانند گذشته به فعالیت خود ادامه می‌دهند و تنها در موارد محدودی امکان کنترل، نظارت و هماهنگی دستگاهها خصوصاً در زمینه بودجه وجود دارد. به نظر می‌رسد دولت با برگشت به لایحه اول مصوب کمیسیون امور اجتماعی