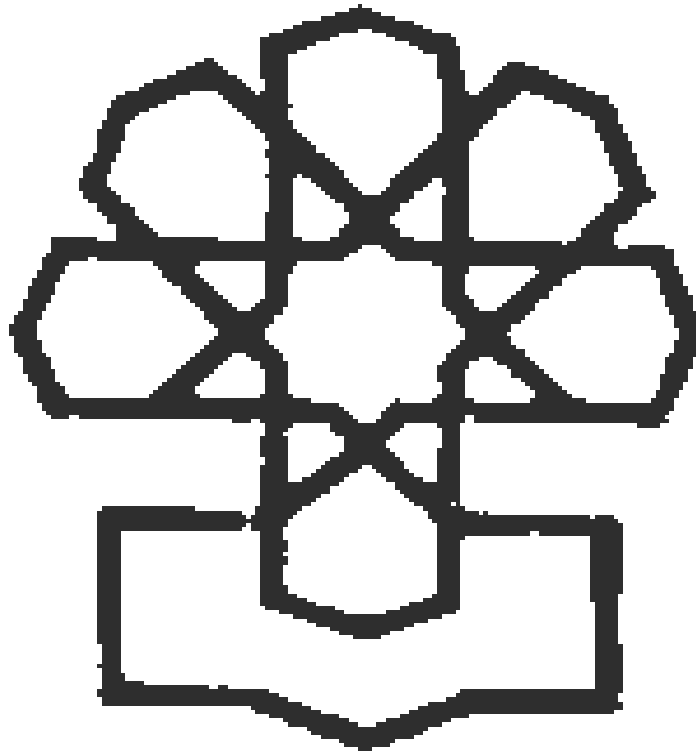


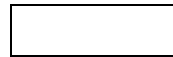


:

()



:



:

:

:

()

□

:

□

:

.....

.....

.....

.....

.....

.....

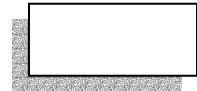
.....

.

.

.

.



به دنبال مسکوت ماندن طرح نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (به مدت سه ماه در مجلس شورای اسلامی)، مرکز پژوهش‌های مجلس، جلسات کارشناسی و مطالعات فشرده‌ای را در خصوص نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و چارچوب و اصول حاکم بر ساختار سازمانی مناسب آن برگزار نمود. حاصل این جلسات و مطالعات در قالب مجموعه گزارش‌هایی به تدریج برای نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی ارسال خواهد شد. گزارش پیش‌رو هشتمین شماره از این سلسله گزارش‌ها است که با عنوان «نظام جامع رفاه تأمین اجتماعی: بخشی یا فرابخشی» تهیه شده است. گزارش‌های قبلی نیز به طرح دیدگاه‌های سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، سازمان تأمین اجتماعی، کمیته امداد، سازمان بهزیستی، چالش‌ها، پرسش‌ها و ابهامات موجود در زمینه نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی اختصاص یافته است. امید می‌رود که این گزارش‌ها در تعمیق مباحث و تصمیم‌گیری مناسب نمایندگان محترم مؤثر واقع شود.



هر چند در برنامه سوم توسعه کشور، نظام تأمین اجتماعی و یارانه‌ها در زمره امور فرابخشی قرار گرفته است، اما هنوز چالش اصلی در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی تبیین ارتباط میان سیاست‌های پس از آسیب (امور بخشی) و قبل از آسیب (امور فرابخشی) است. در این خصوص سه دیدگاه «کاملاً فرابخشی»، «میانه» و «کاملاً بخشی» مطرح است: در دیدگاه اول که کارکرد فرابخشی نظام جامع مورد توجه قرار می‌گیرد دو نگرش قابل تمایز است. نگرش اول، متضمن تجمیع کلیه امور بخشی و فرابخشی نظام جامع به لحاظ ساختار و تشکیلات در یک سازمان (سازمان ملی رفاه و تأمین اجتماعی) است. نگرش دوم، بر هماهنگی و تنظیم سیاست‌ها در دو حوزه قبل از آسیب و پس از آسیب در یک نهاد (مانند شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی) تأکید می‌ورزد. در دیدگاه دوم (رویکرد میانه) تأمین اجتماعی یک حوزه مستقل در مدیریت بخش عمومی محسوب می‌شود. تصمیمات اتخاذ شده در حوزه اقتصادی آثار سویی بر حوزه تأمین اجتماعی خواهد داشت، اما نظامی که بتواند تمام نابسامانی‌های حاصل از تصمیمات اقتصادی را به طور مطلق ترمیم کند وجود ندارد. با این وصف باید تعاملات تعریف شده‌ای بین دو حوزه مذکور وجود داشته باشد. در این رویکرد ساماندهی امور بخشی از طریق وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و نحوه تعامل آن با سایر بخش‌ها با ایجاد شورای عالی مربوطه مورد توجه قرار می‌گیرد. بالاخره مطابق دیدگاه سوم، در شرایط کنونی اقتصاد کشور ورود به حوزه‌های فرابخشی نظام جامع جایز نیست. عده‌ای نیز اساساً امور فرابخشی را در نظام تأمین اجتماعی موضوعی نامربوط تلقی می‌کنند. به نظر می‌رسد که باید به ترتیبات و ظرفیت‌های نهادی حاکم بر نظام تصمیم‌گیری و مدیریتی کشور در تعیین جایگاه بخش تأمین اجتماعی در حوزه مسائل بخش عمومی توجه بیشتری نمود.

سیاست‌ها و حوزه‌های فعالیت نظام رفاه و تأمین اجتماعی را می‌توان به امور بخشی^۱ و امور فرابخشی^۲ تفکیک نمود. امور بخشی شامل مجموعه‌ای از فعالیت‌های تخصصی متجانس و مورد نیاز جامعه بوده که به لحاظ مدیریت، مستقل از سایر فعالیت‌ها است. به عبارت دیگر، امور بخشی، در محدوده فعالیت‌های یک یا چند دستگاه مشخص، تصمیم‌گیری و اجرا می‌شود. در قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور امور بخشی عبارتند از: آب و کشاورزی، صنعت و معدن، بازرگانی، انرژی، پست و مخابرات، حمل و نقل، عمران شهری و روستایی، فرهنگ و هنر و تربیت بدنی، آموزش، امور قضایی، مسکن، امور دفاعی و امنیتی، بهداشت و درمان و امور عمومی.

از طرف دیگر امور فرابخشی قابلیت تأثیرگذاری روی فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی در بخش‌های مختلف را دارد و در ردیف موضوع‌های کلان و بین بخشی طبقه‌بندی می‌گردند. به عبارت دیگر امور فرابخشی مجموعه‌ای از فعالیت‌های عمومی و تخصصی متجانس است که به لحاظ مدیریت، مستقل از سایر فعالیت‌ها نبوده و مسئولیت اجرای آن به عهده مجموعه‌ای از مدیریت‌ها و بخش‌ها است. در قانون برنامه سوم توسعه، نظام تأمین اجتماعی و یارانه‌ها، نظام مالیاتی و بودجه، اشتغال، امور زیست محیطی و امور اقتصادی، حوزه‌های فرابخشی شناخته شده‌اند. دیدگاه‌های موجود در خصوص حوزه تسری نظام جامع و رفاه تأمین اجتماعی را می‌توان به سه دیدگاه کاملاً بخشی، میانه و فرابخشی تفکیک نمود. در ادامه دیدگاه‌های مذکور تبیین و در انتها جمع‌بندی می‌شوند.

دیدگاه فوق‌الذکر قابل به اهمیت حوزه‌های فرابخشی در سیاست‌های اجتماعی است، به طوری که جهت‌گیری نظام جامع را نمی‌توان تنها به مداخله پس از وقوع آسیب محدود کرد. رویکرد مذکور مداخله در فعالیت‌های فرابخشی را در همه زمینه‌های اجتماعی و اقتصادی مورد تأکید قرار می‌دهد. در این دیدگاه دو نگرش قابل تمایز است: مطابق نگرش اول تمامی سیاست‌های بعد از آسیب (بخشی) و قبل از آسیب (فرابخشی) به لحاظ ساختار و تشکیلات در یک سازمان (سازمان ملی رفاه و تأمین اجتماعی) تجمیع می‌گردد. نگرش دوم، پیش‌بینی ترتیباتی را جهت هماهنگی و تنظیم سیاست‌ها در دو حوزه قبل از آسیب و پس از آسیب در نهادی (مانند شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی) مورد توجه قرار می‌دهد. در ادامه به تبیین این دو نگرش می‌پردازیم.

1. Sectoral Affairs.
2. Intersectoral Affairs.

در این نگرش با تحلیل دیدمان‌های رفاه اجتماعی حدود مداخله دولت در امور اقتصادی و اجتماعی، فواید و عوارض اقتصادی و اجتماعی رفاه و شکل سازمانی مناسب برای تحقق رفاه اجتماعی مورد توجه قرار می‌گیرد. در حوزه رفاه اجتماعی سه دیدمان وجود دارد^۱: الف) دیدمان دولت سازنده یا مدل حداقلی رفاه^۲، ب) دیدمان دولت تأمین اجتماعی یا مدل نهادینه رفاه^۳، ج) دیدمان دولت رفاه اجتماعی یا مدل ساختاری رفاه^۴.

در دیدمان دولت سازنده که مدل حداقلی رفاه در ایالات متحده بر اساس آن طراحی شده، بر آزادی فرد، برابری حقوقی افراد (نه برابری اقتصادی) و اقتصاد آزاد تأکید می‌شود. مشکلات اجتماعی، بر اساس این دیدمان، به دلیل انحراف‌های فردی و عدم استفاده فرد از امکانات اقتصاد آزاد به وجود می‌آیند و لذا دولت حداقل مداخله را در ارائه خدمات رفاهی بر عهده می‌گیرد. پوشش ناکافی خدمات و پراکنده‌کاری در ارائه آن‌ها مهم‌ترین نقد وارد بر این الگوست.

در دیدمان دولت تأمین اجتماعی، که به صورت مدل نهادینه رفاه در اروپای غربی، کانادا و استرالیا تحقق یافته، بر آزادی فرد، اومانیزم پراگماتیستی (نه آرمانی) و اقتصاد مختلط تأکید می‌شود. مشکلات اجتماعی طبق این دیدمان، هم در عوامل فردی و خانوادگی و هم در عوارض اجتناب‌ناپذیر اقتصاد آزاد ریشه دارند. لذا دولت نیز در کنار نهادهای اقتصاد آزاد، باید به ارائه خدمات رفاهی به شکل محدود و موقت بپردازد تا مشکلات ناشی از اقتصاد آزاد که ماهیتاً فنی (و نه بنیادی) هستند برطرف شود. مهم‌ترین انتقاد بر این الگو، توجه به معلول به جای علت است که سبب ناپایداری توفیق‌های آن در مقابل بحران‌های اقتصادی می‌شود.

در دیدمان دولت رفاه اجتماعی که به شکل الگوی ساختاری رفاه، در کشورهای اسکاندیناوی تحقق یافته، برابری، پیش شرط آزادی است و بر انسان‌گرایی (به شکل آرمانی، نه عملگرایانه)، اصالت جمع و مشارکت دموکراتیک نیز تأکید می‌شود. مشکلات اجتماعی طبق این دیدمان بر اثر تعارض گروه‌های اجتماعی بر سر قدرت و ثروت و منزلت به وجود می‌آید، نه بر اثر انحراف‌های فردی یا عوارض فنی اقتصاد آزاد. از این رو دولت رفاه با هدف تأمین پوشش همگانی جامع و رایگان خدمات، نظارت بر تولید و توزیع منابع (نه الزاماً مالکیت بر آن‌ها)، جلب مشارکت خدمت‌گیرندگان (توانمندسازی)، پیشگیری از بروز مشکلات اجتماعی و ارتقای سلامت اجتماعی (نه فقط حل مشکلات) مورد تأکید قرار می‌گیرد. مهم‌ترین نقد وارد بر مدل ساختاری، مواجه بودن آن با خطر تمرکزگرایی و تمامیت‌طلبی است.

نگرش اول با توجه به دیدمان‌های فوق قایل به دولت رفاه یا انتخاب گزینه‌ای بین دیدمان نهادینه و ساختاری می‌باشد. چنین بحث می‌شود که با توجه به چالش‌های موجود در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی

۱. رفیعی، حسن، «دیدمان‌های رفاه اجتماعی»،

مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، سال دوم،

شماره دوم، تابستان ۱۳۷۹.

2. Residual.
3. Institutional.
4. Structural.

به خصوص روند فزاینده آسیب‌های اجتماعی و افزایش فقر و نابرابری که همزاد و از علل مهم و جدی آسیب‌ها محسوب می‌شوند، قلمروهای نظام جامع باید از قابلیت لازم برای کنترل سیاست‌ها و برنامه‌های دیگر دستگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی کشور برخوردار باشند، سیاست‌های مربوط به فقر، آسیب‌های اجتماعی، بهداشت و تغذیه مناسب، مسکن و نظایر آن مرتبط با هم بوده و نمی‌توان آن‌ها را به صورت مجرد و پراکنده در سازمان‌های مختلف و مستقل از یکدیگر هدایت نمود. قانون نیز حتی‌الامکان باید به گونه‌ای تدوین گردد که قابلیت استمرار زمانی حداکثر و در عین حال جامعیت ممکن حول موضوع خود را داشته باشد؛ به طوری که در دوره زمانی طولانی‌تری قابل اجرا بوده و کمتر نیاز به اصلاح آن ایجاد شود. به علاوه از آن‌جا که در قانون برنامه سوم توسعه، نظام تأمین اجتماعی و یارانه‌ها ذیل عنوان حوزه‌های فرابخشی طبقه‌بندی شده، لذا گستره قلمرو و اهداف آن باید از چنین قابلیتی برخوردار باشد. به عبارت دیگر، در تدوین اهداف و قلمروهای نظام جامع باید کارکردهای بخشی و فرابخشی در نظر گرفته شوند.

در چارچوب قوانین جاری هرگونه اقدام مقتضی در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی از طریق تدوین سیاست‌ها و برنامه‌ها، بودجه‌نویسی، بررسی و ارزیابی برنامه‌های سایر دستگاه‌ها و ابلاغ آن به دستگاه‌های مربوط، فعالیت‌های فرابخشی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی قلمداد می‌شود. این فعالیت‌ها به منظور امور ذیل صورت می‌گیرد:

- پیشگیری از افزایش فقر عمومی و اقدام در کاهش آن از طریق حفظ قدرت خرید مردم در برابر تغییر سطح قیمت‌ها، پیشگیری از افزایش نرخ بیکاری و سایر راهکارهای لازم.
- تأمین نیازهای اساسی و رفع محرومیت در زمینه‌های تغذیه، مسکن، بهداشت و آموزش افرادی که در زیر خط فقر مطلق قرار دارند.
- تنظیم و پیش‌بینی سازوکارهایی برای مشارکت عموم مردم به‌ویژه خدمت‌گیرندگان، سازمان‌های غیردولتی و شوراهای اسلامی شهر و روستا در نظام جامع.
- مراقبت از حقوق شهروندی، سلامت و وضعیت رفاه و تأمین اجتماعی عموم مردم به‌ویژه گروه‌های در معرض آسیب شامل زنان، کودکان، جوانان و نوجوانان و سایر گروه‌های خاص.
- انجام اقدامات لازم به منظور اصلاح سیاست‌های پرداخت یارانه کالاهای اساسی و هدفمند کردن آن‌ها.

- انجام تحقیقات و بررسی‌های علمی در زمینه‌های مرتبط با فعالیت‌های نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی از جمله شناسایی اقشار آسیب‌پذیر و تعیین شاخص‌ها و ضوابط مربوط.
- براساس این دیدگاه کارایی یک نظام رفاه و تأمین اجتماعی به عملکرد فعالیت‌های فرابخشی این نظام بستگی دارد. درواقع بخش با اهمیت و فعال نظام تأمین اجتماعی قسمت فرابخشی آن است. سوگیری نظام را نمی‌توان تنها به مداخله پس از وقوع آسیب و در ارتباط با گروه‌های آسیب‌پذیر در نظر گرفت و باید به مداخلات پیشگیرانه در سطوح عالی و کلان نظام در بخش‌های مختلف توجه اکید داشت.
- به اعتقاد این گروه رویکردهای مبتنی بر محدود کردن نظام جامع، به حوزه‌های فرابخشی آن توجه ندارد. با توجه به معضلات و بحران‌های موجود و همچنین گستردگی موضوع رفاه و تأمین اجتماعی در

قانون اساسی چنین رویکردهایی نمی‌تواند استمرار و جامعیت قانون را تأمین کند. این گروه تأکید دارند که یک شورای عالی (رفاه و تأمین اجتماعی) با تشکیل جلسات محدود و غیرمستمر در سال نمی‌تواند چنین نقشی را به صورت کارا و مؤثر در حوزه‌های فرابخشی ایفا کند. به عبارت دیگر، آنچه منجر به ایجاد مشکلات و مصائب اجتماعی می‌شود ناشی از عملکرد اقتصادی و اجتماعی مجموعه کلان دستگاه‌ها و حوزه‌های مختلف یک کشور است.

بنابراین، از دید اثباتی، فعالیت فرابخشی نظام جامع تدوین سیاست‌ها و برنامه‌ها و از دید سلبی، بررسی و ارزیابی برنامه‌ها و سیاست‌های سایر حوزه‌ها و دستگاه‌ها است و نظام جامع بدون تعریف و مداخله فعالیت‌های فرابخشی در همه زمینه‌های اقتصادی - اجتماعی کارایی و اثربخشی لازم را نخواهد داشت. از طرف دیگر این دیدگاه معتقد است گسترش محدوده نظام جامع تأمین اجتماعی به سایر اصول قانون اساسی فاقد منع قانونی است و مغایرتی با ماده ۳۷ قانون برنامه سوم ندارد. ضمن این‌که هرگونه تغییر در هر زمینه از مجموعه «رفاه اجتماعی» بنا بر گستره این مجموعه، باید با توجه به تبعات آن در سایر بخش‌ها صورت گیرد.

طرفداران این دیدگاه تجربه سازمان حفاظت محیط زیست را به عنوان یک الگوی موفق قلمداد می‌کنند و استفاده از ترتیبات و تشکیلات مشابه را برای تدوین و تنظیم سیاست‌های اجتماعی به منظور ساماندهی مشکلات اجتماعی موجود اجتناب‌ناپذیر می‌دانند. رویکرد مذکور تشکیل سازمان ملی رفاه اجتماعی را توصیه می‌نماید که حوزه‌های فرابخشی آن با حضور رئیس جمهور و وزیران مختلف تصمیم‌گیری می‌شود و از این طریق اتخاذ تصمیمات و استراتژی‌ها در حوزه فرابخشی نظام جامع رفاه تأمین اجتماعی مؤثرتر و کارا تر خواهد بود.

- -

نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی برای تحقق اهداف کلان خود در زمینه حمایت از آحاد جامعه در برابر بحران‌های اقتصادی، تحولات اجتماعی، رویدادهای طبیعی و سیاستگذاری‌های کلان در کاهش فقر نیازمند در نظر گرفتن نهادی فرابخشی برای هماهنگ کردن دستگاه‌های اجرایی است. این نهاد مستقیماً در خصوص تأمین نیازهای اساسی جامعه فعالیت می‌کند و در زمینه عرضه، کالاها و خدمات اساسی را به صورت دولتی یا از طریق تنظیم عملکردهای بازار و بخش خصوصی و تسهیل فعالیت‌های بخش غیردولتی فراهم می‌نماید. نهاد فرابخشی، عمدتاً سیاست‌های حمایتی نظام را به منظور پیشگیری از گسترش فقر و آسیب‌های اجتماعی تنظیم و اجرا می‌کند، ضمن آن‌که سیاست‌های حمایتی نظام از گروه‌های آسیب‌دیده موجود (سیاست‌های پس از وقوع) را نیز هماهنگ می‌سازد.

نهاد فرابخشی رفاه و تأمین اجتماعی باید بتواند عملکرد وزارتخانه‌های مسکن، بهداشت و درمان، آموزش و پرورش، اقتصاد و دارایی، کار و امور اجتماعی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی را در تسهیل تأمین نیازهای اساسی جامعه در زمینه غذا، مسکن، کار و بهداشت و آموزش هماهنگ سازد. بنابراین، هدف کلان این نهاد «تنظیم سیاست‌ها و پیگیری برنامه‌های تأمین کالاها و خدمات اساسی برای اقشار کم

درآمد جامعه» خواهد بود. با تحقق هماهنگی‌های فرابخشی ضروری، پیامدهای فقرزدایی برنامه‌های توسعه کنترل می‌شود، ضمن آن‌که با حضور وزارت اقتصاد و دارایی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در نهاد مذکور، بار اقتصادی و مالی سیاست‌های اجتماعی دولت در زمینه رفاه و تأمین اجتماعی نیز هماهنگ با توانایی‌ها و محدودیت‌های دولت و متناسب با اولویت‌های اجتماعی-اقتصادی آن سنجیده و تنظیم می‌شود. غالباً در کشورهای اروپایی نیز نهادی به منظور تمرکز سیاستگذاری و برنامه‌ریزی وجود دارد.

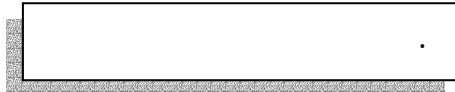
مطابق نگرش مذکور اصل ۲۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به آسیب‌پذیری بعد از وقوع حادثه می‌پردازد در حالی‌که رفع فقر و تأمین نیازهای اساسی مستلزم سیاستگذاری کلان، به منظور جلوگیری از وقوع آسیب است. حوزه مداخله نظام جامع باید سیاست‌های بعد از آسیب رانیز در بر گرفته و با پیش‌بینی سازوکارها و استراتژی‌هایی مانع وقوع و ایجاد زمینه‌های آسیب شود. به نظر می‌رسد اصل ۲۹ قانون اساسی (یا ماده ۳۶ قانون برنامه سوم) تأمین اجتماعی را پوشش نمی‌دهد و برای طرح موضوع پیشگیری باید به مواد دیگر قانون اساسی از جمله مواد ۲، ۲۱، ۲۸، ۲۹، ۳۰، ۳۱ و ۴۳ برای تعریف قلمرو مداخله تکیه کرد.

به علاوه مطابق این نگرش مفهوم عدم تمرکز در اجرا تشکیل سازمان‌های تخصصی برای ارائه خدمات حمایتی نیست بلکه منظور عدم تمرکز جغرافیایی و فضایی است. یعنی در بسیاری از این کشورها، شهرداری‌ها متولی اجرای سیاست‌های رفاه و تأمین اجتماعی هستند. ارائه خدمات از طریق شهرداری‌ها مطلوب‌تر و کارتر است. زیرا بسیاری از نیازمندان و فقرا در مقیاس محلی قابل شناسایی هستند و ارائه خدمات حمایتی مناسب به آن‌ها فقط در مقیاس محلی امکان‌پذیر است. اما به نظر می‌رسد که در ایران شهرداری‌ها هنوز چنین جایگاهی ندارند هرچند پیش‌بینی‌هایی در برنامه سوم توسعه و قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت برای جلب مشارکت مردم از طریق شهرداری‌ها صورت گرفته است

نکته بااهمیت دیگر در خصوص فعالیت‌های نظام رفاه و تأمین اجتماعی آن است که هرچند در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به صراحت در مورد تأمین نیازهای اساسی تأکید شده لکن امروزه دولت‌ها بیش‌تر نقش و فعالیت خود را در زمینه تسهیل تأمین نیازهای اساسی ایفا می‌کنند. به عبارت دیگر، بسیاری از کارکردها و استراتژی‌های نظام رفاه و تأمین اجتماعی از طریق بازار، توانمندسازی مردم و غیره صورت می‌گیرد تا تأمین مستقیم نیازها.

این نگرش شورای عالی شهرسازی و معماری ایران را به عنوان یک الگوی کارآمد، برای طراحی مناسبات بین بخشی در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی مورد تأکید قرار می‌دهد. شورای عالی مذکور به دلیل ضرورت هماهنگی‌های بین بخشی برای استفاده از فضای شهری و سرزمینی ایجاد گردیده است. این شورا با مشارکت یازده وزارتخانه و سازمان، فعالیت‌های عمده برنامه‌ریزی شهری و آمایش سرزمین (تهیه طرح‌های جامع شهری، مقررات استفاده از زمین و ساخت و ساز، مکان‌یابی فعالیت‌های اقتصادی و ...) را با امکانات و محدودیت‌های دستگاه‌های اجرایی فوق به طور مؤثر و کارآمد تنظیم و هدایت می‌نماید. در صورت تشکیل شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و مشارکت دستگاه‌ها و وزارتخانه‌های مرتبط با

رفاه اجتماعی، صرف‌نظر از تشکیل وزارتخانه مربوطه حوزه‌های فرابخشی نظام رفاه و تأمین اجتماعی را می‌توان هماهنگ و سیاستگذاری نمود.



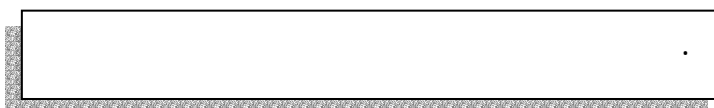
مطابق این دیدگاه نظام تأمین اجتماعی رامی‌توان در یک مدیریت مستقل یا در حوزه مسائل بخش عمومی مورد توجه قرار داد. تصمیماتی که در حوزه اقتصادی اتخاذ می‌شود آثار سوء یا تعهداتی را برای حوزه تأمین اجتماعی ایجاد می‌کند. با فرض استقلال مدیریت اقتصادی از مدیریت اجتماعی دولت، تعامل بین این دو حوزه باید تعریف شود. نمی‌توان انتظار داشت آثار و پیامدهای هر تصمیمی در مدیریت اقتصادی توسط حوزه اجتماعی جبران گردد. به علاوه نظامی که بتواند تمام نابسامانی‌های حاصل از تصمیمات اقتصادی را به طور مطلق ترمیم کند وجود ندارد. باید تعاملات تعریف شده‌ای بین این دو حوزه وجود داشته باشد تا تصمیمات اقتصادی در حوزه تأمین اجتماعی قابل تحمل باشد و ترتیبات لازم در آن پیش‌بینی گردد. در خصوص شناسایی اهداف و وظایف در حوزه عمل نظام تأمین اجتماعی، اکتفا به اصل ۲۹ قانون اساسی یا گسترش آن به سایر اصول قانون مزبور، از جمله اصل ۳، ۲۸، ۳۰، ۳۱ و ۴۳ مستلزم مباحث نظری گسترده‌ای درباره رفاه و تأمین اجتماعی، شناسایی ظرفیت‌های نهادی موجود و ورود به مباحثی است که به ارتباط موضوعی کارکردهای بخش عمومی و مدیریت دولت می‌پردازد. باید کوشید تا با ترسیم چشم‌اندازی جامع از نظام رفاه و تأمین اجتماعی به عنوان یک هدف بلندمدت به انتخاب کوتاه‌مدت پرداخت. تأمین اجتماعی به گونه‌ای که در اصل ۲۹ مطرح شده و در بیشتر کشورهای جهان نیز مورد توجه و عمل قرار گرفته، در برگیرنده خدماتی در دو حوزه اصلی بیمه‌ای و حمایتی است که اهداف، مأموریت‌ها و کارکردهای هر یک از دو حوزه مذکور دارای تعاریف و ویژگی‌های مشخص و تعامل معین با یکدیگر است. بدیهی است که در شرایط کنونی، اختصاص موضوع به تحقق اهداف اخیر و تبیین فعالیت‌ها و مأموریت‌ها در چارچوب امور بیمه‌ای و حمایتی، امکان بهره‌گیری از تجارب موجود کشور و کشورهای نمونه‌ای در محدوده امکانات اقتصادی و مدیریتی مشابه را فراهم می‌سازد. حل و فصل مسائل بخش تأمین اجتماعی به خودی خود زمینه‌ساز توجه به اصول دیگر قانون اساسی و الزام اجتماعی در دوره‌های آتی می‌شود، بدون آن‌که ناگزیر از ورود به مباحث کلی‌تر مدیریت بخش عمومی از قبیل نقش ساختار سیاسی، حوزه عمل دولت‌های رفاه یا ارزش‌های اجتماعی حاکم باشد و سبب از بین رفتن فرصت‌ها گردد.

این دیدگاه معتقد است نظام جامع باید در حوزه‌های زیر تشکیل شود:

- سیاستگذاری، نظارت و ارزیابی.
- تکمیل زمینه گسترش کامل خدمات بیمه‌ای همگانی با تکیه بر حرف و مشاغل گوناگون جامعه.

- فراهم کردن زمینه گسترش خدمات بیمه‌ای توسط بخش غیر دولتی در زمینه تعمیم پوشش‌های منابع و مصارف زیستی خانوارها.
- فراهم کردن زمینه ارائه پوشش کامل به خانوارهای آسیب‌پذیری که به هر دلیل مشمول یکی از لایه‌های نظام تأمین اجتماعی نشده‌اند.
- تکمیل زمینه گسترش خدمات امدادی فوری به آسیب‌دیدگان از حوادث طبیعی و بلایای قهری.

بخش کلان و راهبردی نباید به گونه‌ای سازماندهی شود که از نظر تشکیلاتی حاکم بر نهادهای موجود شده و برای مثال در انتخاب رؤسا یا هیأت‌های امنای این نهادها دخالت کند. تمامی امور تشکیلاتی - اجرایی ذی‌ربط باید به صورت مستقل و همچنان بر اساس اساسنامه‌ها یا قوانین تأسیس این نهادها ادامه یابد. اختیارات و مسئولیت‌های بخش کلان صرفاً به صورت ارتباطات غیر سازمانی از طریق تهیه و تدوین پیشنهاد و برنامه کلان، تهیه پیش‌نویس مقررات و دستورالعمل‌ها، مطالعه و تدوین شیوه‌های ارزیابی و نظارت، و مقوله‌هایی از این قبیل است. تشکیل شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی برای تدوین اصول، تعیین هدف‌ها، سیاستگذاری و ساماندهی سازمان‌های ارائه‌کننده خدمات تأمین اجتماعی از مبانی اصلی در طراحی ساختار نظام جامع محسوب می‌شود.

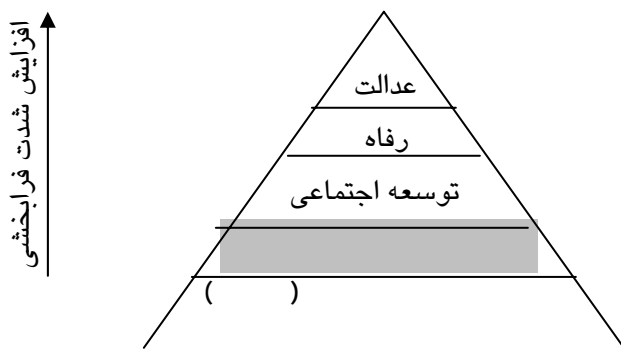


مطابق این دیدگاه به دلیل وجود مشکلات و ضعف‌های بنیادی در زیر ساخت‌های اقتصادی و اجتماعی، نظام جامع تأمین اجتماعی باید به طریقی طراحی و هدفگذاری شود که امکان تحقق آن در شرایط موجود مهیا و حاکمیت توانایی اجرایی آن را به لحاظ عملیاتی و کاربردی داشته‌باشد، در غیر این‌صورت قوانین در عرصه اجرا عقیم خواهد ماند. در این دیدگاه حوزه بخشی تأمین اجتماعی به اصل ۲۹ قانون اساسی محدود می‌گردد. موضوع رفاه اجتماعی در برگیرنده بسیاری دیگر از اصول قانون اساسی است که در شرایط فعلی کشور امکان تحقق آن به مفهوم ساماندهی کلیه حوزه‌های رفاه اجتماعی وجود ندارد.

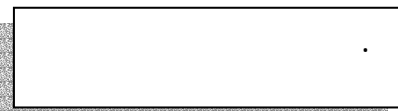
تنها در کشورهایی که فقر مطلق به گونه مناسبی تقلیل یافته باشد می‌توان موضوع‌های رفاه اجتماعی و دولت رفاه را مطرح کرد. اما در ایران با توجه به شرایط اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی جامعه و گستردگی فقر مطلق، مباحث رفاه اجتماعی یا دولت رفاه باعث ایجاد توقعاتی خواهد شد که پاسخگویی به آن‌ها عملاً مقدور نخواهد بود.

عده‌ای از طرفداران این دیدگاه برتشکیل یک وزارتخانه درحوزه تأمین اجتماعی به عنوان یک مقوله بخشی تأکید می‌ورزند. مطابق رویکرد این گروه، هرم توسعه پنج مرحله دارد که رأس آن عدالت و قاعده آن فقرزدایی و تأمین حداقل نیازهای معیشتی است (شکل زیر). همچنین ویژگی و ماهیت این هرم به گونه‌ای است که با حرکت از قاعده به سمت رأس، شدت فرابخشی بودن فعالیت‌های آن سطح افزایش می‌یابد. در

این میان دو سطح اول هرم یعنی تأمین حداقل نیازمندی‌های معیشتی (فقرزدایی) و تأمین اجتماعی به شدت بخشی است و یک وزارتخانه باید متولی آن گردد. به اعتقاد این گروه آمادگی برای تجمیع سیاستگذاری‌ها در حوزه‌های فرابخشی این هرم (مانند توسعه اجتماعی، رفاه و عدالت) در حال حاضر وجود ندارد. گروه دیگری تشکیل یک شورای عالی را به جای وزارتخانه برای هماهنگی، سیاستگذاری، نظارت و ارزشیابی در حوزه بخشی تأمین اجتماعی پیشنهاد می‌کنند. این گروه بوروکراسی و منافع در هم پیچیده حاکم بر یک وزارتخانه رامنعی جدی برای ارتقای کارایی و اثربخشی نهادهای موجود تلقی می‌نمایند.



:



سیاست‌های اجتماعی را می‌توان به دو گروه سیاست‌های بعد از آسیب (حوزه بخشی) و قبل از آسیب با هدف جلوگیری از زمینه‌های آسیب (حوزه‌های فرابخشی) تفکیک نمود. گروهی معتقدند که کلیه سیاست‌های اجتماعی (قبل و بعد از آسیب) باید در نهادی ماوراء یک وزارتخانه (مانند سازمانی زیر نظر رئیس جمهور) هماهنگی و سازماندهی شوند. درمقابل عده‌ای دیگر از صاحب‌نظران، تأمین اجتماعی را یک فعالیت بخشی تلقی کرده و لذا همانند سایر بخش‌ها، لازم می‌دانند وزارتخانه‌ای متولی کلیه امور آن گردد. براساس این رویکرد حوزه‌های فرابخشی همچنان با سازوکارهای موجود باید سیاستگذاری و هماهنگی شوند. برخی از طرفداران این رویکرد نیز علی‌رغم تأکید بر بخش بودن فعالیت‌های تأمین اجتماعی به ایجاد یک شورای عالی به جای وزارتخانه برای هماهنگی و سیاستگذاری در این حوزه تأکید می‌ورزند. زیرا به اعتقاد آن‌ها بوروکراسی حاکم بر یک وزارتخانه، کارایی نظام تأمین اجتماعی موجود را تهدید می‌کند. رویکرد میانه‌ای نیز ایجاد وزارتخانه به همراه یک شورای عالی را برای ساماندهی امور بخشی و فرابخشی نظام رفاه و تأمین اجتماعی توصیه می‌نماید. هر چند که هنوز سطح مداخله و نظارت شورا در سازمان‌ها و وزارتخانه‌های دیگر موضوع بسیار بحث برانگیزی است.



- جلسات برگزار شده در خصوص نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در مرکز پژوهش‌ها
- سازمان برنامه و بودجه، «سند برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی»، ۱۳۷۸.
- سازمان بهزیستی کشور، «به سوی نظام جامع رفاه اجتماعی»، ۱۳۷۹.
- عسلی، مهدی و دیگران، «مقدمه‌ای بر مفاهیم برنامه‌ریزی و تعریف اصطلاحات، سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷.
- مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، «فصلنامه تأمین اجتماعی» سال دوم، شماره دوم، تابستان ۱۳۷۹.
- مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، «نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (خلاصه گزارش)»، ۱۳۷۸.