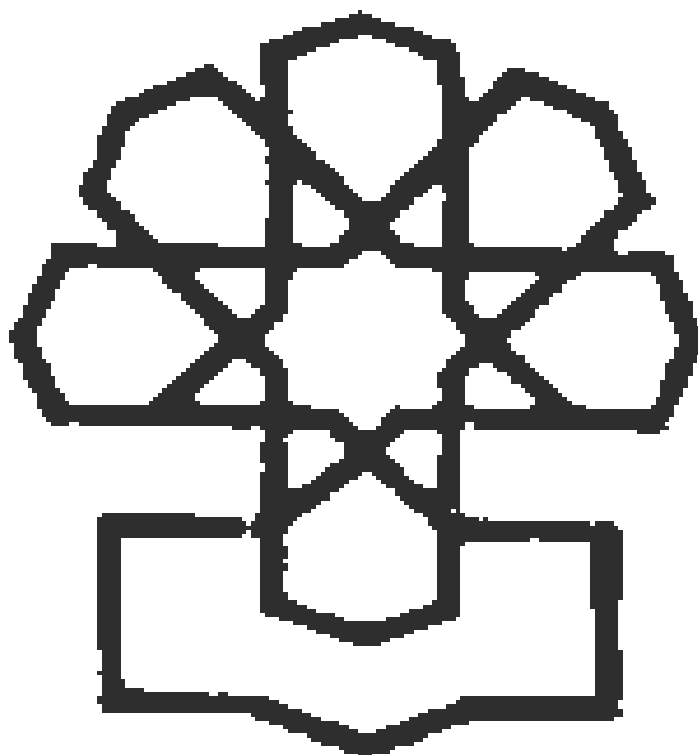
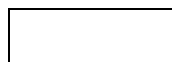




خلاصه و جمع‌بندی گزارش‌های کارشناسی لایحه ساختار سازمانی
نظام رفاه و تأمین اجتماعی کشور
طرح مطالعاتی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (۱۲)



:



:

:

خلاصه و جمع‌بندی گزارش‌های کارشناسی لایحه ساختار سازمانی
نظام رفاه و تأمین اجتماعی کشور
طرح مطالعاتی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (۱۲)

□ : □ ::

□

استناد حقوقی برای پیشنهاد این لایحه ماده ۴۰ قانون برنامه سوم است. اما در بند «و» ماده مذکور عبارت
»
« به عنوان یکی از اصول
ناظر بر طراحی این ساختار تصریح شده است. به علاوه تشکیل وزارتخانه جدید با بند «ه» ماده ۲ قانون
مزبور مبنی بر عدم گسترش تشکیلات با تأکید بر کوچک‌سازی دولت مغایر است.

□

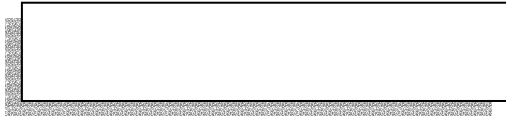
مدافعان لایحه بر ضرورت تشکیل یک وزارتخانه برای ساماندهی وضع موجود در حوزه تأمین اجتماعی
تأکید می‌ورزند. استدلال می‌شود که اولاً تأمین اجتماعی به عنوان یک فعالیت بخشی نیاز به متولی، سخنگو
و پاسخگو دارد و ثانیاً به منظور مدیریت کارآمد منابع عظیمی که در این بخش هزینه می‌شود تشکیل یک
وزارتخانه ضروری است.

□

اهم و رئوس این چالش‌ها عبارتند از:

۱. طراحی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی با ایجاد یک وزارتخانه تفاوت زیادی دارد. ساخت
سازمانی مقدم بر نظام نیست، بلکه یکی از مؤلفه‌های نظام و مؤخر بر آن است. تنها پس از طراحی نظام
می‌توان به ساخت سازمانی مناسب آن پرداخت. طراحی چنین نظامی مستلزم پاسخ به طیف وسیعی از
سؤال‌ها است که هم اکنون آمادگی و اجماع لازم برای پاسخ به آن‌ها در سطوح مختلف تصمیم‌گیری وجود
ندارد. بخشی از این سؤال‌ها (شامل ۵۴۹ سؤال) در پرسشنامه‌ای آمده است که توسط مرکز پژوهش‌ها
تهیه شده و به مجلس شورای اسلامی ارسال گردیده است.

۲. درگیر کردن سازمان‌های حمایتی و بیمه‌ای در بوروکراسی و منافع درهم پیچیده یک وزارتخانه منجر به کاهش کارایی نظام موجود می‌شود.
۳. تشکیل این وزارتخانه منجر به افزایش هزینه‌های پشتیبانی می‌گردد. در شرایطی که دولت قادر به پرداخت بدهی‌های خود به سازمان تأمین اجتماعی نبوده و صندوق‌های بیمه‌ای و سازمان‌های حمایتی به شدت کمبود منابع مالی دارند، دامن زدن به هزینه‌های جدید برای ایجاد یک وزارتخانه پذیرفتنی نیست. کوچک‌ترین وزارتخانه موجود (وزارت تعاون) در حال حاضر بیش از ۱۶۰۰ پرسنل دارد.
۴. ارتباط حقوقی منسجمی بین سطوح حاکمیتی و سطح تصدی‌گری (مانند کمیته امداد) برقرار نیست. این ارتباط به لحاظ حقوقی مخدوش است. به علاوه ساختار پیشنهادی انسجام مدیریتی لازم را برای اعمال حاکمیت و ضمانت اجرایی سیاست‌ها ندارد.
۵. اصولاً این نوع ساختارها ذاتاً تمرکزگرا هستند و به سمت تصدی‌گری و تمرکز در امور اجرایی حرکت می‌کنند. مقاومتی که در حال حاضر برای واگذاری شرکت‌های دولتی وجود دارد نمایانگر این موضوع است. به علاوه تصمیمات و فعالیت‌ها در داخل وزارتخانه‌ها کند و پرهزینه است.
۶. برای امور رفاه و تأمین اجتماعی تقریباً در هیچ جای دنیا وزارتخانه خاصی وجود ندارد.
۷. برای کاهش حساسیت‌ها و مقاومت‌ها در لایحه به کلی گویی پرداخته شده و به ابهامات دامن زده می‌شود تا بدین وسیله با هر سلیقه و علایقی سازگار گردد. به طور مثال در ماده ۱۰ ادغام فعالیت‌های موازی مورد توجه قرار گرفته که دلالت بر ایجاد صندوق‌های بزرگ و ادغام نهادهای حمایتی در برخی پروسه‌های عملیاتی، اجرایی و مالی دارد. در حالی که بخش‌های دیگری از لایحه متضمن استقلال این نهادها، تکثیر و تنوع در عرصه ارائه خدمات بیمه‌ای و حمایتی است. بدین ترتیب لایحه دچار نوعی سردرگمی است.
۸. بسیاری از مشکلات موجود ناشی از کمبود منابع مالی در بخش‌های بیمه‌ای و حمایتی، بی‌کفایتی و سوء مدیریت و فقدان صلاحیت‌های نهادی در عرصه اجرا است و ارتباطی با قوانین و تمرکز سیاستگذاری در حوزه ستادی یک وزارتخانه ندارد. لذا رویکرد حاکم بر لایحه تعهد به وسیله است و خود را متعهد به نتیجه نمی‌داند.
۹. قلمروهای بیمه‌ای، حمایتی و امدادی هر چند برحسب ظواهر به هم مرتبط هستند، اما تفاوت‌های اساسی با یکدیگر دارند. مسائل مربوط به شاغلین و بیکاران در نظام بیمه‌ای با غیرشاغلین و محرومین در نظام حمایتی کاملاً متفاوت است. بیمه‌های اجتماعی به صورت سه جانبه (با مشارکت کارگران، کارفرمایان و دولت) اداره می‌شوند؛ اما بودجه بخش حمایتی عمدتاً از طریق دولت و تا حدی مشارکت مردم تأمین می‌گردد. به علاوه از ساختارهای موجود می‌توان برای اداره کردن امور هر قلمرو استفاده کرد.
۱۰. وزارتخانه مورد بحث که مسئولیت آن به هماهنگی و نظارت محدود می‌شود به دلیل فقدان مدیریت واحد و منسجم (بدون اختیار عزل و نصب) و حضور شورای عالی در رأس آن در مقابل مجلس پاسخگو نخواهد بود.



۱. به جای تعرض به ساختار موجود، تحریک حساسیت دستگاه‌ها، دامن زدن به بی‌اطمینانی‌ها و دعوای مدیریتی و افزایش گروه‌های مدعی و انتظارات مردم اتخاذ یک رویکرد محتاطانه مانند ایجاد یک شورای عالی برای هماهنگی و سیاستگذاری به عنوان گام اول در دوره انتقال گزینه مناسب‌تری به نظر می‌رسد. بر اساس تجربیاتی که در طول زمان حاصل می‌شود می‌توان در مرحله بعد با آمادگی بیشتر به اصلاحات در ابعاد بزرگ‌تر پرداخت.

۲. گزینه دوم حل و فصل مشکلات موجود را مورد تأکید قرار می‌دهد. برخی از این مشکلات عبارتند از: پوشش بیمه‌ای روستاییان، نارسایی بیمه خدمات درمانی، توانمندسازی دستگاه‌های بیمه‌ای و اصلاح ساختار مالی آن‌ها، اصلاح نظام یارانه‌ای، تعریف جایگاه سیاست‌های جبرانی، شناسایی اقشار آسیب‌پذیر، پیش‌بینی سازوکارهای عملیاتی و ابزارهای اجرایی برای ایجاد هماهنگی میان مجموعه‌ای از دستگاه‌ها و نهادها که بیش از پنجاه سال با اهداف و سازماندهی‌های متفاوت کار کرده‌اند و ... بدین ترتیب می‌توان دستگاه‌ها را برای اصلاحاتی وسیع‌تر در مراحل بعد آماده نمود. به علاوه می‌توان با تنظیم مواد قانونی دستگاه‌ها را موظف به انجام اصلاحات لازم در یک دوره زمانی کرد.

**لایحه ساختار سازمانی نظام رفاه
و تأمین اجتماعی کشور****موضوع** ضرورت تشکیل یک وزارتخانه برای ساماندهی وضع موجود در حوزه تأمین اجتماعیتشکیل یک
وزارتخانه
ضروری
است**دلایل****مدافعین لایحه**

۱. نیاز تأمین اجتماعی به عنوان یک فعالیت بخشی به متولی، سخنگو و پاسخگو
۲. به منظور مدیریت کارآمد منابع عظیمی که در این بخش هزینه می‌شود

ماده ۴۰ قانون برنامه سوم**مستند قانونی**

۱. در بند «و» ماده مذکور عبارت «تأکید بر استفاده از سازمان‌های موجود و پرهیز از ایجاد سازمان‌های جدید» به عنوان یکی از اصول ناظر بر طراحی این ساختار تصریح شده است.
۲. به علاوه تشکیل وزارتخانه جدید با بند «ه» ماده ۲ قانون مزبور مبنی بر عدم گسترش تشکیلات با تأکید بر کوچک سازی دولت مغایر است.

**ایرادهای وارده بر
این اسناد****ساماندهی وضع موجود در حوزه تأمین اجتماعی****هدف****ایرادها**

۱. ایجاد یک وزارتخانه یکی از مؤلفه‌های نظام (جامع رفاه و تأمین اجتماعی) و مؤخر بر آن است چرا که ساخت سازمانی مقدم بر نظام نیست. طراحی چنین نظامی مستلزم پاسخ به طیف وسیعی از مطالبات و انتظارات اجتماعی و اقتصادی و اثرات تعاملی آنهاست که هم اکنون آمادگی و اجماع لازم برای پاسخ به آنها در سطوح مختلف تصمیم‌گیری وجود ندارد.
۲. کاهش کارایی نظام موجود به دلیل درگیر کردن سازمان‌های حمایتی و بیمه‌ای در بوروکراسی و منافع در هم پیچیده یک وزارتخانه منجر به کاهش کارایی نظام موجود می‌گردد.
۳. تشکیل این وزارتخانه منجر به افزایش هزینه‌های پشتیبانی می‌گردد. در شرایطی که دولت هنوز موفق به پرداخت بدهی‌های خود به سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه و بازنشستگی نشده است، دامن زدن به هزینه‌های جدید برای ایجاد یک وزارتخانه پذیرفتنی نیست.
۴. ارتباط حقوقی منسجمی بین سطوح حاکمیتی و سطح تصدی‌گری برقرار نیست. به علاوه ساختار پیشنهادی انسجام لازم مدیریتی را برای اعمال حاکمیت و ضمانت اجرایی سیاست‌ها ندارد.
۵. اصولاً این نوع ساختارها ذاتاً تمرکزگرا هستند و به سمت تصدی‌گری و تمرکز در امور اجرایی حرکت می‌کنند. مقاومتی که در حال حاضر برای واگذاری شرکت‌های دولتی وجود دارد نمایانگر این موضوع است. به علاوه تصمیمات و فعالیت‌ها در وزارتخانه‌ها کند و پر هزینه است.
۶. برای امور رفاه و تأمین اجتماعی تقریباً در هیچ جای دنیا وزارتخانه اختصاصی وجود ندارد.

۷. لایحه برای کاهش حساسیت و مقاومت‌ها و سازگاری با هر سلیقه و علاقه‌ای به کلی‌گویی پرداخته و به ابهامات دامن زده است. (

.)

۸. رویکرد حاکم بر لایحه، تعهد به وسیله است و خود را متعهد به نتیجه نمی‌داند. بسیاری از مشکلات موجود ناشی از کمبود منابع مالی در بخش‌های بیمه‌ای و حمایتی، عدم کارایی، سوء مدیریت و فقدان صلاحیت‌های نهادی در عرصه اجراست و انتخاب راهکارهای مدیریتی ناظر بر تمرکز سیاستگذاری در حوزه ستادی یک وزارتخانه تأثیر گذار نبوده و کمکی به حل مشکل نمی‌کند.

۹. قلمروهای بیمه‌ای، حمایتی و امدادی هرچند بر حسب ظاهر به هم مرتبط هستند، اما تفاوت‌های اساسی با یکدیگر دارند. مسائل مربوط به شاغلین و بیکاران در نظام بیمه‌ای با غیر شاغلین و محرومین در نظام حمایتی کاملاً متفاوت است. بیمه‌های اجتماعی به صورت سه جانبه (با مشارکت کارگران، کارفرمایان و دولت) اداره می‌شوند؛ اما بودجه بخش حمایتی عمدتاً از طریق دولت و تا حدی مشارکت مردم تأمین می‌گردد. به علاوه از ساختارهای موجود می‌توان برای اداره کردن امور هر قلمرو استفاده کرد.

۱۰. چگونگی پاسخگو بودن وزارتخانه مود بحث در مقابل مجلس (که مسئولیت آن به هماهنگی و نظارت محدود می‌شود) به دلیل فقدان مدیریت واحد منسجم (بدون اختیار عزل و نصب) و حضور شورای عالی در رأس آن، جای تردید و تأمل دارد.

پیشنهادات

)

.)

...

:
: