

نظام مسائل در حوزه سیاست‌گذاری رفاه و تأمین اجتماعی

^۱ حمید یثربی

^۲ احمد برومند کاخکی

^۳ حسین زاهدی

چکیده

مقاله پیش‌رو نظام مسائل حوزه سیاست‌گذاری رفاه و تأمین اجتماعی را مورد تمرکز قرار داده و ضمن مرور مهمترین موضوعات رفاهی در پیش‌نویس سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه، مسائل کلیدی را در این حوزه برای پنج سال آتی اولویت‌گذاری می‌کند. در این مقاله سعی شده است این موضوع با بهره‌گیری از نظرات خبرگان و برگزاری نشست‌های مسئله‌محور به اختصار واکاوی شود.

در باب رفاه و تأمین اجتماعی قانون و برنامه‌های متعددی وجود دارد که از مهمترین آن‌ها می‌توان به قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۳)، قانون برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۹۵)، اصل ۴۴ قانون اساسی و همچنین سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی اشاره کرد. در سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی سعی شده است نقایص قانون‌ها و برنامه‌های قبلی پوشش داده شود و جهت‌گیری‌های مهم ابلاغ شوند. با این وجود در این زمینه همچنان مشکلات متعددی وجود دارد. قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در اجرای اصل ۲۹ و بندهای ۲ و ۴ اصل ۲۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و در جهت ایجاد انسجام کلان سیاست‌های رفاهی، نظام تأمین اجتماعی را طوری صورت داده که رهاورد آن توسعه

۱. پژوهشگر پژوهشکده چشم‌انداز و آینده‌پژوهی

۲. مدیر گروه آینده‌پژوهی اجتماعی پژوهشکده چشم‌انداز و آینده‌پژوهی

۳. مدیر گروه چشم‌انداز و تمدن پژوهشکده چشم‌انداز و آینده‌پژوهی

عدالت اجتماعی و حمایت از همه افراد کشور در برابر رویدادهای اجتماعی، اقتصادی، طبیعی و پیامدهای آن باشد. این نظام، موارد متعددی را تحت پوشش قرار می‌دهد که از آن جمله می‌توان به بازنشستگی، از کار افتادگی و فوت، بیکاری، در راه ماندگی، بی‌سرپرستی، آسیب‌های اجتماعی، حوادث و سوانح، ناتوانی، بیمه خدمات بهداشتی، حمایت از مادران، کودکان بی‌سرپرست، بیوگان، زنان سالخورده و بی‌سرپرست، کاهش نابرابری و فقر، امداد و نجات و... اشاره کرد. در ادامه به اهم مسائل سیاست‌گذاری رفاه و تأمین اجتماعی پرداخته شده و پیشنهادهای جزئی مربوطه و همچنین برخی نکات قابل تأمل در باب نظارت بر سیاست‌های کلی ذکر می‌شود.

مسائل قابل تأمل در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی

از گذشته تاکنون حوزه رفاه و تأمین اجتماعی با مسائل کلیدی روبه‌رو بوده که هم‌زمان با تدوین سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه نیاز است توجه ویژه‌ای به آن‌ها شود. متأسفانه عدم التفات کافی به این موارد ممکن است به طور جدی، کیفیت اجرا و تحقق سیاست‌های کلی (رفاه و برنامه هفتم) را تحت‌الشعاع قرار دهد. در واقع مسائل ذیل، مسائل مزمنی هستند که از گذشته تاکنون سیاست‌گذاری حوزه رفاه و تأمین اجتماعی را دچار مشکلاتی کرده است. برخی از مهمترین این مسائل عبارتند از:

۱- فقدان تمرکز در سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت

یکی از مواردی که قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به طور مؤکد به آن پرداخته است، بحث تمرکز در رفاه و تأمین اجتماعی است. تمرکز به صورت ضمنی در قانون ساختار با این مضمون تشریح شده است: سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، نظارت و ارزشیابی به صورت متمرکز، امور اجرایی کارگزاری به صورت غیرمتمرکز (به تعبیری ورود دولت در هر جا که بخش غیردولتی قادر نیست). این موضوع در بند اول پیش‌نویس

سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی نیز تاکید شده و با توجه به ریل‌گذاری صورت گرفته، امکان تفویض اختیارات تخصصی به بخش‌های مختلف و دستگاه‌های ذیربط وجود دارد. حال در اجرای سیاست‌ها و پیاده‌سازی نظام چندلایه ضرورت دارد که تفویض اختیارات و مرزهای مداخلات دولت شفاف شود و وظایف بخش‌های گوناگون در یک نگاهت نهادی یا تقسیم کار ملی روشن و شیوه پاسخگویی آنها به جامعه معلوم شود. بنابراین اگر این موضوع به عنوان یک مفهوم کلیدی برای نظارت بر سیاست‌های کلی تلقی نشود، اصل «تمرکز حکمرانی رفاه» محقق‌شدنی نیست (رفاه و تأمین اجتماعی متمرکز نیز تحقق نخواهد یافت).

براساس اعتقاد شماری از کارشناسان، اصل تمرکز مورد نیاز در برنامه هفتم (براساس پیش‌نویس سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه) و سیاست‌های کلی مرتبط با تأمین اجتماعی، ماهیتاً و مستقلاً وجود ندارد. در واقع شمار زیادی از دستگاه‌ها در سطوح مختلف سیاست‌گذاری و اجرا، در زمینه رفاه و تأمین اجتماعی به شدت فعال‌اند. این موضوع منجر به این شده است که از یک سو تعارض و اختلاف نظر بین دستگاه‌های مختلف ایجاد شده و از سوی دیگر انرژی، زمان و هزینه زیادی به صورت غیره‌دفع‌مند، موازی و... اتلاف شود. از طرف دیگر، علی‌رغم فعالیت بخش‌های مختلف، اما پاسخگویی کافی در این زمینه نیز وجود نداشته است.

باید در نظر داشت عدم تمرکز سبب شده تا کیفیت و تاثیرگذاری تلاش‌ها کاهش یابد. مثلاً قشری از مردم به طرق مختلف و متعدد از حمایت‌ها و کمک‌ها برخوردارند و برخی دیگر علی‌رغم نیاز بیشتر همچنان محروم هستند. در مجموع آسیب ناشی از پیامدهای اجتناب‌ناپذیر این عدم تمرکز (چه در سطح سیاست‌گذاری و چه در سطح تصدی‌گری) بیش از همه متوجه نیازمندی است که باید در سایه سیاست‌های رفاهی برخوردار شوند و از آسیب‌ها محافظت شوند. در همین راستا برای نظارت بهتر، تعریف

مسئولیت برای یک نهاد مشخص و ایجاد پاسخ‌گویی برای آن بسیار اهمیت دارد تا در نتیجه آن سیاست‌های کلی برنامه هفتم تحقق یابد.

نکته دیگر تفاوت میان تمرکز با تجمیع و ادغام کارکردها است. در تجربه‌های سیاست‌گذاری به وفور مشاهده شده است که تجمیع کارکردهای سیاست‌گذاری، تصدی‌گری و نظارتی در یک نهاد متولی سبب ایجاد تعارض منافع و مفسده‌های سیاستی است؛ این درس‌آموخته‌ها توجه ما را به ظرافت‌های لازم و جزئیات بسیار ضروری برای طراحی اساسی یک ساختار متمرکز مثل نظام چندلایه جلب می‌کند. در این زمینه غرض اصلی از تمرکز، یکپارچه‌سازی و همسوسازی نهادی و زیرساختی در بخش‌های سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت است؛ به طوری که علاوه بر شفاف‌سازی کلیه بودجه‌ها و منابع مالی بخش رفاه، ذی‌نفعان نهایی مشخص باشند^۱ و کمتر شاهد تغییرات قوانین پایه‌ای و دائمی به اقتضای رویدادهای سیاسی-اجتماعی کشور^۲ باشیم. از مصادیق این رویکرد، وجود یک سیستم یکپارچه و جامع اطلاعاتی شامل منابع مالی و... و به واقع، بهره‌مندی از آمارهای غیرگمراه‌کننده است. در لایه نهادی نیز این موضوع قابل بررسی است. تعدد بازیگران از یک سو و تشتت و واگرایی در خطوط مشی هر یک از بازیگران، چندپاره بودن منابع (شامل منابع مالی، سامانه‌های اطلاعاتی، دانش، اختیارات و نیروهای انسانی) و بی‌رغبتی به هم‌افزایی بین آنها از سوی دیگر، در عمل موجب ائتلاف منابع و سنجش‌ناپذیری خروجی‌ها و عدم تصحیح و بهبود عملکردها می‌شود.^۳ مثلاً در زمینه انتظام فعالیت‌های نیکوکاری و خیریه با ابزارهای مختلف،

۱. به طور مثال ایجاد رقابت و جلوگیری از انحصار در بیمه‌های سطوح مازاد و مکمل می‌تواند در قلمرو نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی استحکام یابد و همچنان از تمرکز در سیاست‌گذاری و نظارت نیز برخوردار باشد.

۲. مواقع تصویب قوانین بودجه سنواتی یا برنامه‌های توسعه کشور.

۳. به طور مثال ضروری است تا سامانه هوشمندی تعبیه شود تا در آن هرگونه کمکی توسط خیریه‌ها یا سازمان‌های حمایتی نظیر بهزیستی، کمیته امداد و... به طور دقیق در این سامانه ثبت شود. این موضوع منجر به هدفمندسازی کمک‌ها و حمایت‌ها خواهد شد و دیگر

دولت‌ها در برخی کشورها با تحت فشار قراردادن سازمان‌ها و نهادهای خیریه یا تشویق از طریق ابزارهایی نظیر مالیات، آنها را وادار به ارائه آمار شفاف و صحیح می‌کنند.^۱

لذا برای این منظور باید زیرساخت‌های نهادی برای تقویت بانک اطلاعاتی یکپارچه در کشور به وجود آید. مسیر طی شده در تدوین سیاست‌های کلی رفاه نشان می‌دهد که تلاش‌ها برای توزیع قدرت (واگذاری اختیارات و منابع به تناسب پاسخگویی) در بین شبکه و یا ساختار رفاه و تأمین اجتماعی بوده و هدف آن شکل‌گیری نقش‌های راهبردی به کمک خود‌ذی‌نفعان بوده است. در این میان لازم است به طور واقعی، منابع (اعم از نرم‌افزاری، سخت‌افزاری، مغزافزاری، انسان‌افزاری) و بازیگران نقش‌آفرین حوزه رفاه با یکدیگر یکپارچه شده و تلاش‌ها همسو و مکمل یکدیگر شوند.^۲ ایجاد بانک‌های اطلاعاتی یکپارچه معطوف به هدف فوق می‌تواند موثر عمل باشد و از سوی دیگر یک گلوگاه خوب نظارتی برای مجمع تشخیص خواهد بود (شاخص نظارت بر سیاست‌های کلی). افزوده می‌شود که جهت هموارسازی مسیر نظارت، احیای شورای عالی رفاه به‌عنوان مرجع هماهنگی و اتخاذ تصمیم‌ها و مصوبات در چهارچوب قانون ساختار و نیز سیاست‌های کلی بسیار کمک‌کننده است.^۳

۱- تناقض میان قوانین مرتبط با حوزه رفاه و تأمین اجتماعی

برخی از قوانین موجود در کشور و مربوط به این حوزه بعضاً متناقض یا معارض یکدیگر هستند و یا خود دچار نقص‌ها و مشکلاتی هستند که می‌توانند تأثیر بسیاری در

شاهد این نخواهیم بود که برخی افراد از بخش‌های مختلف (چه خصوصی و چه دولتی) حمایت شوند و برخی دیگر تحت هیچ چتر حمایتی قرار نداشته باشند.

۱. مصاحبه با رئیس اورژانس اجتماعی کشور.

۲. در مطلوب‌ترین حالت از منظر دستگاه رفاه و بهزیستی، همه اختیارات قانونی و منابع تخصیص یافته بایستی متمرکز در اختیار دستگاه خودشان باشد و سایر نهادها بدون ادن آنها حق ورود در این حوزه را نداشته باشند. حد بهینه این موضوع بایستی در مدار سیاست‌های کلی، تنظیم و جاری شود.

۳. در این خصوص بایستی در جست‌وجو و تحقیق ابعادی بود که چرا شورای عالی رفاه در منشأ تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌های کلیدی قرار نداشته و ساختاری غیرفعال پیدا کرده است؟!

تحقق نیافتن اهداف کلیدی در سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی داشته باشند. در سیاست‌های کلی مرتبط با رفاه و تأمین اجتماعی، سعی شده است که این موضوعات و تناقض‌ها تعیین تکلیف شوند. به عنوان یک پیشنهاد، بهتر است در کنار سیاست‌های کلی، پیوستی نیز از سوی مرجع تهیه شده باشد که با بازتعریف نکات کلیدی و ارائه مدل عملیاتی، تمامی ابهامات موجود را تعیین تکلیف کرده و مانع از بروز تفسیرهای مختلف توسط گروه‌ها و افراد مختلف و مسئول شود؛ چرا که در شرایط کنونی دستگاه‌ها با استناد به قوانین مختلف، می‌توانند سیاست‌ها را آن‌گونه که موافق سلیقه و یا منافع بخشی و جناحی خودشان باشد تفسیر کنند. هرچند تناقض میان قوانین، از سیاست‌گذاری غیرمتمرکز حوزه رفاه نشأت می‌گیرد، اما به دلیل برجستگی عوارض آن، در این بخش به طور جدا بررسی می‌شود. در مجموع مهمترین مسایلی که نظام رفاه و تأمین اجتماعی به دلیل نقصان قانونی با آن درگیر است، عبارتند از:

۱-۲- عدم همکاری سازمان‌ها به بهانه‌های قانونی و حقوقی

یکی از مسایلی که در زمینه رفاه و تأمین اجتماعی و تشکیل نظام اجتماعی چندلایه و پنجره واحد وجود دارد مسئله عدم همکاری سازمان‌ها و تشکلات مختلف مربوط به یکدیگر براساس مفاد قانونی است. عدم همکاری بیمه سلامت، سازمان ثبت و... با سازمان‌های بهزیستی، کمیته امداد و سایر نهادهای متولی، نمونه‌ای از این دست است. امتداد این واگرایی به مسائل قانونی و به‌ویژه بلاتکلیفی برخی دستورالعمل‌های بخش جمع‌آوری داده و بحث ایجاد پایگاه اطلاعاتی منتهی می‌شود که معضل جدی سیاست‌گذاری غیرشواهد محور حوزه رفاه است. علی‌رغم دستور مقام معظم رهبری مبنی بر لزوم پایگاه اطلاعاتی متمرکز (و البته حفظ مسائل امنیتی آن) متأسفانه دستگاه‌ها همکاری مناسبی از خود نشان نداده‌اند. از دلایل این عدم همکاری‌ها می‌توان به مسائل و نارسایی‌های قانونی، جهت‌گیری‌های ناهمسو در اساسنامه‌های سازمان‌های عمومی،

مستقل یا هیئت امنایی (مثل صندوق‌های فعال، کمیته امداد و...) و چالش پارادایم‌ها و تعارضات نظری^۱ اشاره کرد.^۲ قانون‌ها و دستورالعمل‌ها نه تنها سازمان‌ها را مجاب نمی‌کنند تا اطلاعات مورد نیاز جهت تشکیل و تکمیل پایگاه اطلاعاتی را در اختیار مسئولین ذیربط قرار دهند، بلکه در مواردی بهانه مناسبی را نیز در اختیار سازمان‌های مذکور قرار داده است. در یکی از این نمونه‌ها، یک دستگاه براساس مفاد قانونی خود مدعی شده است برای هر استعلام کد ملی (جهت تکمیل پایگاه اطلاعاتی) پرداخت بهای ۴۰ هزار تومان الزامی است!^۳ این نابسامانی در منظومه حقوقی کشور، در آینده نزدیک منجر به فرار سازمان‌ها و تشکیلات از اجرای سیاست‌های کلی و نظارت‌ها براساس قانون خواهد شد.^۴

از همین جا می‌توان نتیجه‌گیری کرد که تجمیع داده‌ها و اقدام به تشکیل چنین پایگاهی می‌تواند یک گلوگاه شاخص در ارزیابی و نظارت بر اجرای سیاست‌ها باشد. عدم تجمیع داده‌ها به منزله فقدان اراده و یا فقدان برنامه برای عمل به سیاست‌های کلی است.

از سوی دیگر، اثبات بحران صندوق‌های بازنشستگی، کار دشواری نیست. البته پرداختن به ساختار مالکیت خود صندوق‌های بازنشستگی و نحوه مدیریت آنها شاید از شئون سیاست‌های کلی نباشد اما در مقام نظارت و ارزیابی میزان تحقق سیاست‌ها می‌توان انتظار داشت که صندوق‌های مختلف فارغ از شیوه و ساختار مدیریتی‌شان، در

۱. برنامه‌ها و سیاست‌هایی که در ادوار مختلف به تصویب رسیده هریک رگه‌هایی از پارادایم‌های گوناگون را در بر داشته‌اند. هریک از این برنامه‌ها اقتضات و الزاماتی داشته و از درون دچار تعارضات و گسست‌های مهمی بوده‌اند. مجریان و متولیان حوزه رفاه به طور ویژه در این خصوص از سیاست‌های کلی انتظار تعیین تکلیف دارند.

۲. مصاحبه با دبیر هیئت مرکزی اندیشه‌ورز کمیته امداد امام خمینی(ره).

۳. مصاحبه با یکی از مدیرمسئولان پایگاه رفاه ایرانیان.

۴. مثال: سازمان تأمین اجتماعی در تلاش است تا به هر نحو ممکن به کمک طرح‌های مختلف مصوبه‌ای را از مجلس شورای اسلامی تصویب کند تا به واسطه آن از شمول همه نظارت‌ها و همچنین قانون ساختار رفاه و تأمین اجتماعی خارج شود (طبق اساسنامه سال ۵۸).

قبال دولت و حاکمیت پاسخگو باشند. در همین راستا ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع و رفاه تأمین اجتماعی به طور ضمنی و البته نسبتاً شفاف بیان می‌کند در جهت حل ریشه‌ای این مشکل، کلیه اساسنامه صندوق‌ها باید به نحوی اصلاح شود که وزیر رفاه در رأس همه آنها باشد. در این زمینه می‌توان به نقش دولت در انتخاب اعضای هیئت مدیره صندوق‌ها اشاره کرد. همچنین در بخش دیگر این بند به این موضوع اشاره شده است که کلیه اختیارات از وزرای مربوطه سلب و به وزیر رفاه و تأمین اجتماعی تفویض می‌شود. با این وجود در شرایط کنونی براساس قوانین دیگری چنین اقداماتی (نظیر اصلاح اساسنامه‌ها) برای برخی صندوق‌ها امکان پذیر نیست. ضمن اینکه علی‌رغم اینکه تعداد کثیری از صندوق‌ها در شرایط ورشکستگی هستند، باز هم مطابق قانون ساختار رفاه و تأمین اجتماعی مجوز تاسیس صندوق‌ها وجود دارد (در نظر داشته باشید که سهم صندوق‌های بازنشستگی در بودجه به دلیل ورشکستگی عملی و نیاز مبرم به حمایت مالی بسیار بالاست). این دو موضوع در کنار موضوعات دیگر نشان می‌دهد هنوز قوانین موجود در کشور دارای خلأهایی است و از قدرت الزام‌آوری خوبی برخوردار نیستند. لغو مجوز تاسیس صندوق جدید (مگر در قالب ادغام و تجمیع) از پیشنهادهایی عاجل در شرایط کنونی است؛ به طوری که همزمان محوریت وزارت رفاه و تأمین اجتماعی حفظ شده و در طرف مقابل پاسخگویی آن حداکثر باشد. همچنین از جایگاه فرابخشی، باید سیاست‌های کلی به نحوی نظارت شوند یا ساختار و تدبیری در کنار آن گنجانده شود تا مجلس شورای اسلامی توانایی تصویب قانون مغایر با اهداف سیاست‌ها را در عمل نداشته باشد.

۲-۲- مسئله صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی

اصل قانون اساسی بیان کرده است صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی نمی‌توانند بیشتر از ۴۰ درصد از سهام شرکتی را در اختیار داشته باشند. اما بیمارستان‌های تأمین اجتماعی همه در غالب شرکت اداره می‌شوند و به همین دلیل اجرای این قانون مشکلات زیادی را

برای این سازمان به بار آورده است (سازمان بیشتر به نگاهداری بنگاه‌ها می‌پردازد تا سهام داری). این یکی از نکات قابل تأمل در اصل ۴۴ قانون اساسی است. عدم تنظیم‌گری و بهره‌مندی از دانش تخصصی مالی (اعم از اصول محاسبات بیمه‌ای، ایفای تعهدات بین نسلی، تضمین پایداری منابع و بار مالی، تخصیص به موقع اعتبارات، اصول سرمایه‌گذاری بهینه، متنوع‌سازی سبد سرمایه، رعایت اصول حاکمیت شرکتی)، باعث شده است که اقدامات صندوق‌ها، آنها را با ریسک‌های ورشکستگی روبه‌رو سازد.

۳-۲- ورود سازمان‌ها و دستگاه‌ها به مسائل نامرتب با حوزه اختیارات براساس

مفاد قانون

ورود سازمان‌ها و دستگاه‌ها به مسائل نامرتب با حوزه اختیارات براساس مفاد قانون یکی دیگر از مسائلی است که ناشی از نارسایی‌های قانونی و نظارتی است. به عنوان نمونه سازمان امور اجتماعی کشور که به پیشنهاد وزارت کشور تاسیس شده است وظیفه بررسی آسیب‌های اجتماعی را برعهده دارد که این کار عملاً یک کار موازی با سازمان بهزیستی است. نمونه دیگر وزارت دادگستری در مورد حقوق کودکان است. درحالی‌که براساس نظر برخی کارشناسان این موضوع در حیطه کارهای وزارتخانه نیست و یک نوع موازی‌کاری با سازمان بهزیستی صورت گرفته است که به اتلاف وقت و هزینه منجر می‌شود. همچنین، براساس برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران، قوه قضائیه اقدام به ایجاد معاونت پیشگیری از وقوع جرم نموده که در اموری نظیر طلاق و... فعال است. این در حالی است که براساس همین برنامه سازمان بهزیستی (که زیرمجموعه وزارت رفاه و دولت است) متولی این امر می‌باشد. البته باید در نظر داشت اگرچه وجود تشکیلاتی با اهداف مشترک لزوماً اشتباه نیست، با این وجود ضروری است سازوکاری در نظر گرفته شود تا این تشکیلات عملکرد بهینه داشته و امکان دسترسی متقابل به اطلاعات یکدیگر را جهت جلوگیری از اتلاف زمان و هزینه داشته باشند. در چنین

شرایطی قانون و سیاست باید نحوه تعامل و نیز ارتباط این تشکیلات را مشخص کند. لذا یکی از نشانه‌های عمل به سیاست‌های کلی (بحث نظارتی) باید این باشد که قوانینی در جهت تعیین تکلیف این موازی‌کاری‌ها وضع شود؛ قوانین سابق بازنگری شوند و قوانین ناکارآمد و نامطلوب در این خصوص نیز منسوخ شوند.

۱- امور حاکمیتی و غیر حاکمیتی

یکی از ابهامات مزمن در فضای مدیریتی و سیاست‌گذاری کشور، بلا تکلیفی در قبال تعیین مصداق امر حاکمیتی از امور غیر حاکمیتی است. آنگاه که اموری به عنوان امور حاکمیتی شناخته شوند، ارکان حاکمیت خود را موظف به ایفای مسئولیت خواهند دانست و تکلیف در قبال مرزهای بین بخش دولتی و خصوصی مشخص تر خواهد بود. در نتیجه، تصمیم‌گیری در خصوص تصدی یا واگذاری و برون‌سپاری و مشارکت‌پذیری روشن‌تر می‌شود. از برکات تعیین مرزهای حاکمیتی در حوزه رفاه، شفافیت مدل برخورد با مسئله‌های اجتماعی است که خود یکی از شاخصه‌های جدی برای نظارت بر تحقق سیاست‌های کلی محسوب می‌شود. همان‌طور که در حوزه سلامت مسئله بهداشت اولویت است؛ لذا پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی وظیفه جدی حاکمیت در ساختار رفاه و تأمین اجتماعی است. در مثال شاهد دیگری، افزایش پوشش بیمه‌های اجتماعی و کاهش حوزه‌های حمایتی به طریق مقتضی یکی از راهبردهای بلندمدت نظام رفاه و تأمین اجتماعی است.^۱ در همین خصوص ایجاد و تقویت بیمه فراگیر اجتماعی در سطح پایه با مشارکت بیمه‌شده و دولت (با اولویت افراد غیرشاغل و یا فاقد بیمه پایه اجتماعی)، مشارکت بیمه‌شده و کارفرما در سطح مازاد و پشتیبانی حقوقی دولت در سطح مکمل از جمله دستاوردهای مرزبندی امر حاکمیتی و غیرحاکمیتی در نظام بیمه‌گری است.

۱. پیش‌نویس سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی

در سایر کشورهای جهان بخشی از وظایف مربوط به تأمین اجتماعی در حیطه بخش‌های حکومتی و قسمت دیگر برعهده بخش خصوصی است.^۱ در این زمینه ضروری است حاکمیت (اعم از دستگاه‌های ذیربط دولتی و غیردولتی) با قدرت در زمینه‌هایی ورود کند که بخش‌های خصوصی و مردم‌نهاد نمی‌توانند بار آن را به منزل برسانند. متقابلاً کارکردهایی در حوزه رفاه وجود دارد که حاکمیت می‌تواند حداکثر، نقش حمایتی یا تنظیم‌گری داشته باشد. این امر منجر خواهد شد تا تمرکز حاکمیت به صورت بهینه‌تری صرف تأمین اجتماعی شود. در ضمن باید در نظر داشت ورود بخش خصوصی به برخی زمینه‌های تأمین اجتماعی می‌تواند به بروز فساد، انحصار و سوءاستفاده‌های اقتصادی و... منجر شود. لذا ضروری است این فعالیت‌ها توسط بخش حاکمیتی صورت گیرد. به عنوان نمونه در بیشتر کشورهای جهان اورژانس اجتماعی یک امر حاکمیتی است و زیرمجموعه‌های بعدی آن همه غیردولتی هستند. این در حالی است که در کشور ما شرایط متفاوت است.

بحث کارشناسی و جمع‌بندی

سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی هم هدف و هم رویکرد اصلی را برای سیاست‌گذاری رفاهی کشور مشخص کرده است و به پی‌ریزی، مرتب‌سازی و هدفمند شدن ساختارها اندیشیده است. اما در حوزه نظارتی آن، چند مسئله به نظر مهم می‌رسد: اول که قوانین مربوط به این حوزه بعضاً متناقض یا معارض یکدیگر هستند. انسجام بخشی و ایجاد یک وحدت رویه در قوانین حوزه رفاه و تأمین اجتماعی می‌تواند بخشی از مشکلات نظارتی این حوزه را مرتفع نماید. در همین راستا تعریف مسئولیت برای یک نهاد مشخص و ایجاد پاسخ‌گویی برای آن بسیار اهمیت دارد. چرا که در قوانین

۱. زاهدی، حسین. مقایسه سیستم‌های رفاهی اروپایی، پژوهشکده چشم‌انداز و آینده‌پژوهی، بهار ۱۳۹۹.

موجود، مسئولیت اجرایی برای یک مسئله بعضاً به دستگاه‌های مختلف واگذار شده و به همین علت پاسخ‌گویی در هیچ‌یک از این نهادها به صورت کامل وجود ندارد. درعین حال همین ساختار متکثر موجب شده که منابع این حوزه توسط نهادهای غیرمسئول صرف شود و هماهنگی لازم بین دستگاه‌ها وجود نداشته باشد. در این خصوص، اعطای مسئولیت و نقش راهبری به وزارت رفاه و نهادهای وابسته به آن (در قالب شورای عالی رفاه) می‌تواند کمک کننده باشد.

بخش دیگری از مشکلات حوزه رفاه و تأمین اجتماعی به ایجاد سامانه‌های اطلاعاتی و تجمیع اطلاعات افراد جامعه (اختصاص شناسه الکترونیکی یکتای رفاه و تأمین اجتماعی برای آحاد مردم) برمی‌گردد. در این راستا تمرکز بر ایجاد یک بانک اطلاعاتی بزرگ به تنهایی راه‌گشا نیست و برای این منظور باید زیرساخت‌های نهادی تقویت کننده این بانک اطلاعاتی در کشور به وجود آید. به نظر پژوهشگران اقتصادی، یکی از این زیرساخت‌ها اصلاح نظام مالیاتی و شکل‌گیری مالیات بر مجموع درآمد اشخاص است.^۱

از سوی دیگر، درعین حال که باید به مسئله تأمین اجتماعی اقشار ضعیف و سالمندان (خصوصاً وضعیت آینده که بخش ویژه‌ای از طبقه اجتماعی کشور را سالمندان شکل می‌دهند) توجه ویژه نمود، باید به این نکته نیز عنایت داشت که صندوق‌های بازنشستگی به دلایل مختلف از جمله مشکلات پارامتریک و سیاست‌گذاری‌ها و قانون‌گذاری‌های غلط، به‌زودی بخش عمده‌ای از منابع مورد نیاز در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی را خواهند بلعید.^۲ به همین جهت باید پیش از آنکه فرصت‌ها از دست روند، فکر عاجلی برای

۱. مصاحبه با مدیرگروه آینده‌پژوهی اقتصادی پژوهشکده چشم‌انداز و آینده‌پژوهی

۲. در حال حاضر منابع عمومی، برعکس تزریق می‌شود؛ یعنی به جای اینکه به لایه‌های زیرین نظام جامع تزریق شود برخلاف هرم تخصیص داده می‌شود.

اصلاحات جدی این صندوق‌ها نمود. در این خصوص مشخص کردن جهت‌گیری‌های سیاستی در سیاست‌های کلی برنامه هفتم و برنامه‌های نظارتی نظیر اصلاح اساسنامه صندوق‌ها در قلمرو بیمه‌های اجتماعی، اصلاحات و نیز طرح‌های بیمه اجتماعی، کاهش تعهدات و بدهی دولت به آنها و در نهایت تجمیع صندوق‌های فعال در قلمروی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (با رویکرد چندجانبه‌گرایی، شفافیت، کارآمدی، استقلال مالی و اداری و مدیریت حرفه‌ای و تخصصی) موثر خواهد بود.



شکل ۱: اولویت‌های کلیدی برای سیاست‌گذاری رفاه و دربرچه‌های نظارتی آن

در پایان لازم به ذکر است که تیتروهای اشاره شده در گزارش، خواسته‌ها و انتظارات دستگاه‌های رفاه و بهزیستی را به خوبی منعکس می‌کنند. دغدغه‌هایی که طرح شده است اگرچه بجا و مستلزم تامل و تعمق است، اما چنان که طبیعت هربخش یا سازمانی اقتضا می‌کند، تمایل دارد اختیارات و امکانات و تعیین‌کنندگی خود را بیشینه سازد. از این‌رو مهمترین و برجسته‌ترین مطالبه آنها، مربوط به محور اول (تمرکز) است. این تمایل به حدی است که گویی چنانچه مسئله تمرکز برطرف شود و حوزه رفاه چنان که می‌خواهند در اختیارشان قرار بگیرد، مسئله‌های دیگر (یکپارچگی، چالش پارادایمی و تعیین تکلیف امور حاکمیتی) قابل رفع خواهد بود. اما ریشه این مسئله و مشکل عدم

الزام‌آوری قوانین، تشتت پارادایمی در حوزه رفاه^۱ و متعاقباً عدم مرزبندی امور حاکمیتی و غیرحاکمیتی است (بلا تکلیفی امر حاکمیتی در حوزه رفاه: چه کارکردهایی بایستی در حیطه کنترل و تصدی نهادهای حاکمیتی رفاه باشد و چه مواردی بایستی تفویض شود؟)؛ در صورت نبود این تصویر، یا تمرکز واقع نمی‌شود یا مزایای واقعی آن حاصل نمی‌شود و ممکن است ضوابط اجرایی از بدنه سیاست‌گذاری جدا بافته شود (مثلاً رویکرد ادغام/تجمیع جایگزین تمرکز شود). اینها همه ادله‌ای است که می‌تواند ارکان نظارت بر سیاست‌های کلی برنامه هفتم و یا سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی را تشکیل دهد.

بازیگران رفاه خواهان بازگشت به قانون تجمیع و یکپارچه سازی مصوب ۱۳۸۳ هستند و مطرح می‌کنند که برنامه هفتم همه چیز را به همان قانون برگرداند و همان مصوبه قانونی را مرجع هر تصمیمی قرار دهد. اجرای قانون اگرچه انتظار مشروعی است لیکن این پرسش را مطرح می‌سازد که اگر ابزار قانونی مورد نیازشان از سال ۱۳۸۳ فراهم بوده است، پس چرا از کمبود اختیارات قانونی خود گلایه دارند؟

آیا دستگاه‌های ذیربط کفایت لازم را دارند تا از ابزار قانونی خوبی که خودشان به مطلوبیت آن اذعان دارند استفاده کنند؟ این بازیگران با حداکثر نمودن اختیارات و امکانات، چه تعهدات و مسئولیت‌هایی را برعهده خواهند گرفت (شاید همچنان معذور باشند و موانع و مشکلات دیگری را مطرح سازند)؟

به عبارت دیگر، مشکل در کمبود منابع و اختیارات و مشروعیت و ابزارهای قانونی است یا در ناتوانی مدیریتی متولیان؟ دستگاه‌هایی که خواهان تمرکز هستند این تمرکز را

۱. وقتی برنامه‌ای ذیل سیاست‌های رفاهی انتخاب می‌شود: در حوزه مالی باید دو عامل استطاعت مالی در کوتاه مدت و پایداری مالی در بلندمدت متعادل شوند. در حوزه اجتماعی دو عامل پوشش یا فراگیری جمعیتی و کفایت مزایا وجود دارد. در بخش اقتصادی دو عامل انگیزه شغلی و عدالت با هم مهم است. لذا در انتخاب رویکرد غالب و تکنیک‌ها و روش‌ها باید به این محورها و عوامل به طور همزمان توجه کنیم. انتخاب هر کدام از این اهداف در عوامل دیگر تاثیرگذار است و نظام رفاه جهت‌گیری خاصی را پیدا می‌کند.

در چه سطحی می‌خواهند: سیاست‌گذاری؟ قاعده‌گذاری و تنظیم‌گری؟ برنامه‌ریزی؟ اجرا و ارائه خدمت؟ به ازای آنچه می‌خواهند چه تعهداتی را برآورده خواهند ساخت؟ تحقق این تعهدات و مسئولیت‌ها چگونه قابل‌سنجش و ارزیابی خواهد بود؟ اینها همه سئوالاتی است که در شرایط ایده‌آل، مطمح نظر سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه، سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی و یا پیوست‌های نظارتی آن است و نقش شورای عالی رفاه را نیز آشکار می‌سازد.