

با کندوکاو در دو لایحه دولت

چالش‌های فراروی در تدارک تور ایمنی

دکتر سعید مدنی (قهفرخی)

مقدمه

دشوار می‌سازد.^۱ 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

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 مبنای بودن چهار مرجع مذکور امکان حصول توافق درباره نتایج مستخرجه را ناممکن یا

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 سیاستهای 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 محدودده 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 با توجه 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 پردازد، 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 پردازند.

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