

ساختار سازمانی یا نظام جامع

سردبیر

تلاشهای گسترده در سالهای اخیر برای طراحی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی هنوز هم به سرانجام نرسیده است. یکی از پرسشهای اصلی این است که آیا دستیابی به نظام تأمین اجتماعی و تحقق اصل ۲۹ قانون اساسی از طریق تأسیس یک وزارتخانه میسر می‌شود یا ایجاد یک سازمان تخصصی محدود و هماهنگ‌کننده؟ طرفداران ایجاد وزارتخانه به ضرورت اقتدار قانونی در مدیریت نظام و پاسخگویی در برابر قوه مقننه می‌اندیشند، که البته این هر دو، فراتر از مأموریت و توان سازمان هماهنگ خواهد بود. اینان سمت "وزیر مشاور" را مناسب‌ترین و بهترین صورت حقوقی پاسخگویی برای نظام می‌شناسند، اما در نبود این سمت و رأی ناموافق شورای نگهبان نسبت به وزیر مشاور، گزینش وزیر رفاه و تأمین اجتماعی کشور گزینه‌پذیر می‌نماید. تشکیل وزارت رفاه و تأمین اجتماعی که باید مجموعه‌ای از فعالیتهای حوزه‌های بیمه‌ای، حمایتی و امدادی کشور را هدایت‌کند و پاسخگوی عملکرد آنها باشد؛ مستلزم دواقدام اساسی است:

۱. تأمین اجازه قانونی برای تأسیس و سپس، تنظیم اساسنامه‌ای متضمن هدفها، مسئولیتها و اختیارات معین و تعریف شده.

۲. پیش‌بینی سازوکارهای مدیریتی و ابزارهای اجرایی برای ایجاد هماهنگیهای لازم در بین مجموعه دستگاهها و نهادهایی که در طول بیش از پنج دهه گذشته با هدفها و سازماندهی‌های متفاوت پدید آمده و اکنون به انطباق و همسویی ساختار سازمانی و مدیریتی فعالیتهای خود با مأموریتهای وزارت رفاه و تأمین اجتماعی ناگزیر می‌شوند.

"لایحه ساختار سازمانی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور" برای این دو اقدام اساسی دوازده فصل و ۳۶ ماده قانونی پیش‌بینی کرده است. حوزه‌ها و قلمرو کاری این لایحه مرکب از تأمین بیمه خدمات درمانی (در دو سطح همگانی و مکمل)، تأمین انواع بیمه‌های اجتماعی (در دو سطح همگانی و مکمل)، پیشگیری از بروز آسیب‌های اجتماعی و معلولیت‌های جسمی و روانی در جامعه، تأمین خدمات درمانی خاص و

توانبخشی، هدفمندکردن یارانه‌های اجتماعی و اعطای کمکهای نقدی و غیرنقدی، ارائه خدمات فوری و کافی در امور امدادی و سرانجام، حرکت در جهت جامعیت و کفایت خدمات و حمایتها است.

ساختار مدیریتی منظور در لایحه شامل سه لایه "شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی"، "وزارت رفاه و تأمین اجتماعی" و "شوراهای چهارگانه هماهنگی و نظارت بر راهبردهای بیمه‌های اجتماعی، بیمه‌های درمانی، امور حمایتی و توان بخشی، و امور امدادی" است که هریک بخشی از وظایف و مأموریت‌های مربوط به حوزه‌ها و قلمروکاری یادشده را برعهده گرفته‌اند. شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی وظیفه‌دار تایید و تصویب سیاستها و برنامه‌های اجرایی در امور بیمه‌ای و غیربیمه‌ای، زمان‌بندی برنامه‌های اجرایی برای پوشش فراگیر جمعیت کشور، تعیین معیارهای کفایت و جامعیت، تصویب مقررات مربوط به تعیین حداقل دستمزدها و شرایط استفاده از مساعده‌های اجتماعی و کمکهای نقدی و غیرنقدی است؛ در حالی که وزارت رفاه و تأمین اجتماعی، برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و سیاستگذاری کلان، برقراری هماهنگیهای اجرایی، تهیه و تنظیم پیشنهاد لوایح قانونی، نظارت و ارزشیابی، اجرای هدفمند یارانه‌ها و بالاخره سازماندهی شوراها و مجامع تصمیم‌گیری را برعهده دارد.

همچنین، شوراهای هماهنگی و نظارت بر راهبردها، مأمور حل و فصل اموری از قبیل تعیین صلاحیت و حوزه عمل نهادهای جدید، پیشنهاد اصلاح تعرفه‌ها، بازرسی امور مالی و اجرائی، بررسی و تدوین آیین‌نامه‌ها، هماهنگی با نهادهای غیردولتی و تصویب آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، استخدامی، برنامه و بودجه، صورتهای مالی و تشکیلات کلان واحدهای کارگزار شده‌اند. و سرانجام، جواز شرکتهای بیمه بازرگانی برای حضور در مجموعه و عرضه بیمه‌های اجتماعی و بیمه‌های درمانی، تکلیف وزارت رفاه و تأمین اجتماعی به برنامه‌ریزی و تشکیل صندوق بیمه روستائیان و نیز، تدوین قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور حداکثر در ظرف دو سال از جمله موارد قابل ذکر در لایحه یادشده است.

علاوه بر آن که سازماندهی و مدیریت متمرکز طیف گسترده‌ای از انواع خدمات اجتماعی در یک ساختار چند لایه‌ای (شورای عالی، وزارت، شوراهای هماهنگی و نظارت) با اختیارات و وظایف بسیار نزدیک و در مواردی مبهم، تجربه‌ای بدون سابقه در کشور (و شاید در جهان) به نظر می‌رسد، برخی از نکته‌های مهم و بحث‌انگیز لایحه را نیز نادیده نباید گرفت. به عنوان مثال:

- چگونه می‌توان سازماندهی برای عرضه خدمات بیمه درمانی مکمل را در محدوده وظایف وزارت رفاه و تأمین اجتماعی قرار داد، در حالی که هنوز بیمه‌های درمانی همگانی در سطح پایه تعریف و فراگیر نشده است. بیمه‌های درمان مکمل در همه جهان در زمره بیمه‌های بازرگانی و حرکتی اختیاری است.
- آیا پیشگیری از بروز آسیب‌های اجتماعی و معلولیت‌های جسمی و روانی مقوله‌ای با تعریف‌های عملیاتی و قابل واگذاری به وزارت رفاه و تأمین اجتماعی است؟
- آیا تعمیم بیمه‌های اجتماعی به کلیه افراد دارای توان مشارکت مالی وعده‌ای عملی و قابل پذیرش در محدوده توان مالی دولت است؟

● بیمه‌های بازرگانی و قالبهای قراردادی محدود و انفرادی را چگونه می‌توان در مجموعه سیاستگذارهای بیمه‌های اجتماعی منظور کرد؟

● اداره امور حمایتی و سیاستگذاری یارانه‌ها مستلزم وجود تعریف‌های دقیق و هدایت‌کننده است. چگونه می‌توان خدمات اجتماعی (بهریستی...) را مرادف یا در عرض امور حمایتی مطرح کرد.

از سوی دیگر، ساختار ارتباطی وزارت رفاه و تأمین اجتماعی با دستگاههای موجود نیز منشا بروز ابهامها و نگرانیهای تازه‌ای شده است. تبعیت دستگاهها از مدیریت وزارتخانه باید دارای شیوه‌ها و اشکال معین باشد. دستگاههای موجود با ابعاد سازمانی، تجربه‌ها و تعهدات بسیار متفاوت خود سهمی از خدمات تأمین اجتماعی کشور را برعهده گرفته و به آن عمل کرده‌اند و هر یک از آنها موفقیتها، ناکامی‌ها و مسائل خاص خود را دارند. خدمات کارگزاران تأمین اجتماعی و نیز ویژگیهای جامعه تحت مدیریت آنها همسان نیست. برخی از آنها فاقد منابع و ذخائر لازم برای اجرای تعهدات آتی بوده و با تکیه بر منابع دولتی به حیات خود ادامه می‌دهند. برخی دیگر، با تکیه بر محاسبات بیمه‌ای و بهره‌گیری از مدیریت وجوه و ذخائر خود به کمکهای حال یا آینده دولت احساس نیاز نمی‌کنند. اجتماع این واحدها تحت مدیریت یک وزارت می‌تواند حرکتی بسیار مبهم و نگران‌کننده باشد. به عنوان نمونه، آیا اداره ذخائر و وجوه صندوقها و دیگر کارگزاران تأمین اجتماعی از مدیریت مستقیم آنها خارج خواهد شد؟

محدوده خدمات حمایتی و مدیریت مؤسسه‌های فعال در این حوزه نیز نگرانیهای مربوط به خود را دارد. در لایحه «ساختار...» فقدان روشهای معین برای ایفای برخی از تعهدات جاری و کمکهای معمول سازمانها، چگونگی استفاده از اعتبارات دولتی و هدایت یارانه‌ها از مسائل اساسی است. علاوه بر آن، در بعد خدمات اجتماعی هم از واگذاری امور نیازمندان به مؤسسات غیردولتی و پرداخت کمک هزینه به آنها تا اداره مستقیم این امور و حتی سرپرستی برخی از مسائل آموزشی در حوزه مدیریت وزارتخانه قرار گرفته است؛ در حالی که برخی از مؤسسه‌های موجود تبعیت از وزارتخانه و اصولاً اتصال به سازمان و تشکیلات دولت را مغایر با هدفهای اساسنامه‌ای خود پنداشته و ترجیح می‌دهند مأموریتهای خود را در خارج از ضوابط و نظارت مستقیم بخش عمومی به انجام رسانند. این مؤسسه‌ها حتی اظهار و افشای حدود داریتها و سرمایه‌های اقدامات خود را نیز نادرست و به دور از ارزشها و انگیزشهای پایه‌گذاران اولیه می‌شناسند.

در محدوده خدمات امدادی نیز گذشته از نبود تعاریف و عدم ارائه مصادیق معین، ماهیت حقوقی برخی از مؤسسه‌های موجود تأمل برانگیز است. آیا تبعیت سازمان هلال‌احمر به عنوان یک مؤسسه غیردولتی و تابع الزامهای خاص بین‌المللی و مربوط به خود از وزارت رفاه و تأمین اجتماعی به مثابه نفی شأن نزول سازمانی و تعهدات بین‌المللی آن نخواهد بود؟ در عین حال، برخی از فعالیتهای همین سازمان (تهیه دارو) ماهیتی کاملاً تجاری دارد! همچنین، حوزه‌هایی از خدمات امدادی تحت مدیریت وزارت کشور و ستادهای بحران مناطق

است، یا توسط سازمانها و ارگانهای مدیریت شهری قرار می‌گیرد. و این در حالی است که هنوز بحث خاصی راجع به طیف گسترده کارگزاران بخش خصوصی که مأموریتهای خود را معمولاً فارغ از این طبقه‌بندیهای قراردادی سازماندهی و اجرا می‌کنند، به میان نیامده است.

مسئله اصلی آن است که آیا برقراری نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در قالب یک ارگان تشکیلاتی نظیر وزارتخانه یا... مقدور می‌نماید؟ هرچند محدودیتهای فصل پنجم قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور در طرح این مسئله و برگردان تکلیف دولت از ایجاد "نظام" به تعیین "ساختار سازمانی" بی‌تأثیر نبوده است، جایگاه نظام رفاه و تأمین اجتماعی را نمی‌توان با طرح تشکیلات یک وزارت یا سازمان مترادف پنداشت. مأموریتهای ایجاد نظام مورد نظر، تعیین و تعریف شفاف منابع و مصارف رفاه و تأمین اجتماعی، تشخیص موارد نیاز و ضوابط بهره‌گیری در جهت تحقق هدفهای معین و سپس، برنامه‌ریزی برای پوشش فراگیر جامعه در قالب مقدرات و چگونگی معیارهای قابل قبول در کفایت و جامعیت است. نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی فعالیتهای همه دستگاههای دولتی و غیردولتی را (فارغ از ماهیت حقوقی یا نوع وابستگی) هماهنگ و اجرای سیاستهای اتخاذ شده را تسهیل می‌کند. در چنین مأموریتی، مفاهیم مربوط به مدیریت، مسئولیت و پاسخگویی صورتی نامتمرکز خواهد داشت. در نتیجه، جایگزینی ساختار سازمانی با نظام جامع می‌تواند حرکتی در جهت گسترده‌تر کردن سازمان دولت و تداخل وظایف بین برخی از وزارتخانه‌های موجود و بروز مشکلاتی برای سازمانها و ارگانهای دست‌اندرکار باشد.

در نظر داشته باشیم که تجربه‌های موجود در شیوه‌های تأمین اجتماعی، نهادهای بین‌المللی را بر آن داشته که کشورها را به سوی نظامهای غیرمتمرکز و چند رکنی هدایت کنند. تغییر ویژگیهای مربوط به اشتغال و ساختارهای جمعیتی، پیچیدگیها و مسائل مربوط به نظامهای بیمه‌ای متکی بر روش ارزیابیهای سالانه، دست‌اندازی بر منابع مالی تأمین اجتماعی آیندگان، احتمال بروز مخاطرات سیاسی و ضرورت اتخاذ سیاستهای حمایتی در جهت گسترش عدالت اجتماعی؛ کشورها را از تمرکز امور رفاه و تأمین اجتماعی در مدیریت‌های انحصاری منع می‌کند. در نظامهای چند رکنی که علاوه بر کشورهای پیشرفته همچون استرالیا، دانمارک و هلند؛ در کشورهای امریکای لاتین و اروپای شرقی نیز مورد توجه قرار گرفته است، رویکردهای تازه‌ای از تأمین اجتماعی برای تمایز بین هدفهای فقرزدایی و جایگزینی درآمدها (حمایتها) و در عین حال، حفاظت از بسیاری از دستاوردهای صندوقهای بیمه‌ای و تقلیل بار مالی ناشی از تعهدات آنها مورد توجه قرار گرفته است. معیارهای اصلی اصلاحات در نظامهای چند رکنی تأمین هدفهای بازتوزیعی، برخورداری از نظامهای اداری کارآمد برای اجرای طرحهای چند لایه‌ای و برنامه‌ریزیهای دقیق مالی و مدیریت وجوه است. از این رو، آیا رویکرد تأسیس وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و جایگزینی آن با نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به تکرار تجربه‌های ناموفق کشورهای دیگر نمی‌انجامد؟ آیا در شرایط کنونی، احاله نظام جامع به آینده، اکتفا به تأسیس صندوق بیمه‌ای روستاییان و مدیریت صحیح پارانه‌ها گام مؤثرتری برای گسترش رفاه و تأمین اجتماعی در کشور نیست؟