

# هزینه فرصت

سردبیر

در اردیبهشت ماه سال جاری شور اول و کلیات لایحه "نظام تأمین اجتماعی" به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. رئیس محترم کمیسیون مشترک رسیدگی به لایحه اظهار داشت متن مصوب در پنج فصل تنظیم شده است که نخست به هدفها، وظایف و قلمروها؛ دوم به سیاستها و اصول حاکم؛ سوم به تشکیلات؛ چهارم به حوزه فرابخشی؛ و پنجم به زمینه احقاق حقوق مردم و امکان رجوع به دادگاهها اختصاص دارد. به تعبیر مشارالیه این لایحه ۱۸ ماده‌ای که کار مشترک دولت و مجلس است، تحولی را در جامعه ایجاد و امنیت روحی و مادی افراد را فراهم خواهد کرد.\*

از زمانی که ریاست محترم جمهوری بر ضرورت و اهمیت اجرای اصل بیست و نهم - و به زعم برخی، دیگر بندهای مربوط در سایر اصول - قانون اساسی تأکید کردند و موضوع در دستور کار دولت قرار گرفت تا زمان تصویب کلیات یادشده ۵ سال تمام گذشت و هنوز هم نمی‌توان فرصتی را که برای ادامه بررسی تا تصویب نهایی لازم خواهد آمد، پیش‌بینی کرد. به یقین، با مقایسه تفاوت‌های میان متن لایحه پیشنهادی دولت و متن مصوب شور اول، و نیز با توجه به طی دوره زمانی بسیار طولانی (معادل یک دوره برنامه توسعه میان

مدت تا شور اول!) در دولت و مجلس برای طراحی و تنظیم یک لایحه ۱۸ ماده‌ای، هزینه فرصت زمان از دست رفته را نمی‌توان به بهانه انجام بررسیهای دقیق و کارشناسانه یا آماده‌سازی زمینه‌های اجرایی و حل و فصل پیچیدگیهای موضوع توجیه کرد. تطبیق متن لایحه پیشنهادی دولت و متن مصوب شور اول، گواه حدود بررسیها و کارشناسی‌های به عمل آمده در کمیسیون مشترک است.

در آغاز راه، عده‌ای بر این عقیده بودند که هدف و اهمیت اصلی این لایحه در گسترش و تعمیم مزایای تأمین اجتماعی به گروه‌های محروم، به ویژه جامعه روستایی کشور است، در حالی که به زعم دیگران، دستیابی به چنین هدفی تنها بخشی از مأموریت اصلی است که به سهولت و از راه‌های دیگر نیز میسر می‌نماید. از دیدگاه این گروه اخیر، تأمین اجتماعی در ایران با بهره‌گیری از تجربه‌های بیش از نیم قرن و پوشش بخش عمده جامعه شهری، حتی بدون نیاز به قانونگذاری مجدد قادر به تحقق این هدف خواهد بود؛ زیرا در یک نگاه کلی به مسئله، توجه به جامعه روستایی و راهگشایی برای ایجاد یک شبکه فراگیر ملی در سالهای گذشته - و به خصوص در قانون مصوب سال ۱۳۵۴ - هم مورد نظر بوده که در آن، نه تنها به پوشش تمامی جامعه مزدبگیر شهری بلکه به پوشش جامعه روستاییان نیز تکلیف شده است. هرچند ماهیت متفاوت درآمدی و ویژگی‌های مشاغل روستایی و از این رو، عدم امکان سازوکار روابط کار و کارگری یا حقوق و دستمزد شهری با جامعه روستایی کشور می‌تواند از موانع عمده اجرای پیش‌بینی‌های قانونی یادشده به حساب آید، در صورتی که باز هم شأن تاکید و تکلیف دولت به برقراری نظام تأمین اجتماعی به تعمیم پوشش مزایای مربوط به روستاییان محدود و منحصر شود، روشهای سازمانی و مدیریتی بسیار ساده‌تری برای تحقق این هدف متصور خواهد بود.

مخالفان انحصار مأموریت و تکلیف تازه دولت در نظام تأمین اجتماعی به گسترش پوشش و تعمیم مزایا به جامعه روستایی، این حرکت را فرصت مغتنمی می‌شناسند که طی آن، علاوه بر بهره‌مندی روستاییان، زمینه‌های عطف توجه به تحولات و شیوه‌های نوین ارائه خدمات، بازشناسی و ترمیم نارساییهای موجود در مقایسه با مزایای معمول در نظامهای تأمین اجتماعی کشورهای متریقی فراهم خواهد آمد. به عبارت دیگر، برپایی و سازماندهی نظام جدید در مرحله نخست سبب می‌شود که در عوض ایجاد یک دستگاه

اجرائی مسئول تأمین اجتماعی روستائیان به منظور تکرار روشهای سنتی و استفاده از سازوکار بوروکراتیک برای بازتولید مسائل و مشکلات موجود، مجموعه‌ای منسجم از تمامی سازمانها و نهادهای دست‌اندرکار برای برنامه‌ریزی و هدایت فعالیتها و نیز اصلاح کارکردهای موجود و ترغیب فعالیتهای داوطلبانه بخش غیردولتی و خیریه‌ها به وجود آید. زیرا تأسیس یک دستگاه اجرائی مسئول تأمین اجتماعی روستائیان، تکلیف عمده و اساسی دولت در این حوزه را به انجام "تعهد به وسیله" محدود می‌سازد، در حالی که تشکیل نظام جامع تأمین اجتماعی، به رسمیت یافتن مأموریتها و کارکردهای مجموعه‌ای متنوع، منعطف و متشکل از طیف گسترده‌ای از کارگزاران مختلف در یک چارچوب ملی هدفمند و قابل کنترل منجر می‌شود.

در مرحله دوم، تشخیص و تعیین ابعاد و مزایای تأمین اجتماعی، مستلزم توجه دقیق به انواع مزایای معمول و شیوه‌های انتخاب گروه‌های مشمول و نحوه ارائه خدمات به آنها در ارتباط با منابع مالی و قابل تجهیز جامعه است. ملاحظات مربوط به محدودیتهای منابع و احتراز از پذیرش تعهدات سنگین و فراتر از توان مالی و اجرائی دولت از زمینه‌های اساسی توفیق مأموریتهای نظام است؛ زیرا تعهدات انجام شده صرفاً در پرتو منابع قابل تجهیز به اجرا در می‌آید. هم‌اکنون پوشش مورد نظر در ارائه خدمات حمایتی، بیمه‌ای و به‌ویژه بیمه‌های درمانی کشور، با نارساییهای ناشی از کمبود منابع مواجه است، و از این رو مأموریتهای نظام در تجهیز منابع باید از سویی متوجه بهینه‌سازی تخصیص از طریق جرح و تعدیل گروه‌های بهره‌مند و کاهش هزینه‌های اداری و پرسنلی زائد و از سوی دیگر تلاش برای جلب مشارکتهای عملیاتی و مالی بخش غیردولتی شود.

مرحله سوم آن‌که اگر در برقراری مزایای تأمین اجتماعی، توجه به کارکردهای توسعه‌ای بخصوص توسعه انسانی مورد نظر باشد، ارتباط موضوع با مأموریتهای رفاهی دولت نیز مطرح خواهد شد. بدون تردید، دولت در ساختار سیاسی و کارکردهای جاری خود و نیز برحسب تکالیف موضوعه در قانون اساسی، در زمره دولتهای رفاهی است. این ویژگی بر هماهنگی تصمیم‌گیریهای اقتصادی و مصلحتهای اجتماعی تأکید می‌کند؛ زیرا هدف و مأموریت عمده دولتهای رفاه، اطمینان از دستیابی کلیه افراد جامعه به حداقلهای تعریف شده‌ای از مواهب مادی است. چنین دولتی، علاوه بر مدیریت مسائل

رشد و ثبات در جامعه، بازتوزیع درآمدها را هم در محدوده وظایف خود دارد و با استفاده از ابزارهای مشخصی، حرکت به سوی انصاف و عدالت اجتماعی را دنبال می‌کند. مأموریت‌های بازتوزیعی درآمدها، هماهنگی سیاست‌های اقتصادی دولت را در امور اشتغال، مسکن، آموزش، سلامت و... با مصلحت‌های اجتماعی تعقیب می‌کند و این مسئله، تأمین حداقل‌های رفاه را به مقوله‌ای فراتر از چارچوب‌های تأمین اجتماعی مبدل می‌سازد؛ اما از آنجا که تنظیم کارکردها و سیاست‌های مطلوب این امور، در حوزه‌های دیگری از وظایف دولت مدیریت می‌شود، نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی وظیفه‌دار برقراری تعامل در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی-اجتماعی و تعدیل، حذف، یا جبران آثار سوء کارکردها و سیاست‌های اتخاذ شده در حداقل‌های مربوط به رفاه گروه‌های هدف است.

چهارم آن که ملاحظات مربوط به اصل "همبستگی اجتماعی" نیازمند وجود ارتباط مشخص و تعریف شده خدمات بیمه‌ای، رفاهی، و حمایتی با یکدیگر و تصمیم‌گیری‌های لازم در اجرای اصول کفایت، جامعیت، و فراگیری است. اصل کفایت متضمن اطمینان از دسترسی جامعه تحت پوشش به حداقل‌هایی از مزایای نظام برای تداوم معاش متعارف است و اصل جامعیت، به بحث بر سر انواع و گسترده‌گی خدمات و قابلیت‌های انتخاب می‌پردازد؛ و بالاخره اصل فراگیری، دولت رفاه را با "تعهد به نتیجه" به ارائه زمانبندی روشنی برای دستیابی تدریجی تمام جامعه به مزایای تأمین اجتماعی و پذیرش مسئولیت اجرای آن موظف می‌سازد.

پنجم آن که در کنار فهرست بلندبالایی از انواع سازمانها و نهادهای بیمه‌ای، حمایتی، و امدادی فعال در جامعه، ارائه تعاریف دقیقی برای کارکردها، ساماندهی‌های مدیریتی، کارایی و اثربخشی، و توزیع مطلوب منابع لازم خواهد آمد. در عین حال، تغییرات حاصل در کیفیت‌های جمعیتی جامعه تحت پوشش و افزایش متوسط طول عمر افراد، پیامدهای پیرشدن جمعیت، نارسایی‌های منابع و بالاخره دستیابی بر تجربه‌های جهانی و راه‌حلهای شناخته شده برای مقابله با این مسائل، از نیازها و لوازم اصلی برپایی نظام مورد نظر است. همچنین، اطمینان از روند فعالیتها و تعادل‌های مالی صندوق‌های بیمه‌ای در بلندمدت و انجام بررسیها و تحقیقات مستمر در حوزه‌های موضوع نظام، بر ضرورت وجود

هسته‌هایی مسئول نسبت به ضمانتهای اجرایی - مالی یا پژوهشهای کاربردی پافشاری می‌کند.

بر پایه بحثها و تحلیلهایی از این دست بود که طراحی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی اهمیت یافت تا امکان بهره‌گیری و مدیریت مجموعه‌ای پویا از نهادها و مؤسسات کارگزار را با توجه به مسئولیتهای رفاهی دولت، بهینه‌سازی تجهیز و تخصیص منابع، اهمیت رعایت اصول، موازین و استانداردهای متعارف بین‌المللی، و بالاخره حل و فصل مستمر مسائل و تداوم کارکردهای مورد انتظار در آینده فراهم سازد. زیرا در چنین ساختاری، هماهنگی بین سازمانها و کارگزارهای مأمور ایجاد و حفاظت می‌شود؛ امکان حضور و مشارکت بخش غیردولتی فراهم می‌آید؛ بدنه سازمانی دولت کوچک شده، هزینه‌های مدیریتی تقلیل می‌یابد؛ و در عین حال، استواری و استقلال هیچ یک از سازمانها و مؤسسات عضو نظام آسیب نمی‌بیند. در مطالعات اولیه انجام شده مبتنی بر این مفروضات، افزون بر توزیع و تقسیم تخصصی و وظایف اجرایی در بین اعضای نظام، یک شورای عالی و یک سازمان ملی مسئولیت برنامه‌ریزی و هدایت مجموعه را برعهده می‌گرفت. بر همین اساس، نخستین پیش‌نویس لایحه تنظیمی برای تشکیل نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در سال ۱۳۷۹ آماده شد، هرچند که در آخرین تغییرات به عمل آمده از سوی دولت، سازمان مزبور به وزارت رفاه و تأمین اجتماعی تبدیل، و نیز برای شروع به کار آن ۵ میلیارد ریال اعتبار در بودجه سال ۱۳۸۲ تخصیص داده شد.

نگاهی گذرا به متن شور اول لایحه نشان می‌دهد که با گذشت پنج سال از طرح موضوع، اهمیت برپایی نظام و ویژگیهای اصلی آن، در نظر تهیه‌کنندگان رنگ باخته یا تحت تأثیر ملاحظات دیگری تغییر شکل یافته است. در این متن، وظایف سازمان ملی یا وزارت رفاه و تأمین اجتماعی در قالب وزارتخانه دیگری با مسائل مربوط به اشتغال و نیروی کار درآمیخته و تهیه‌کنندگان به صرف وقوف بر این تجربه که در برخی از کشورها، بیمه‌های اجتماعی با مدیریت وزارت کار سازماندهی می‌شود، اداره تمام امور بیمه‌ای، حمایتی، خدمات اجتماعی، درمان و حتی امداد کشور و پرداخت یارانه‌ها را به وزارت کار و تأمین اجتماعی مورد نظر خود محول کرده‌اند. در این تغییرات، جوه رفاهی و سیاستگذاریهایی حمایتی دولت به خارج از حوزه‌های تخصصی، هدایت و ملاحظات اصلی در طراحی و

ایجاد نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی با حاکمیت بر مدیریت و منابع سازمانهای بیمه‌ای - بویژه سازمان تأمین اجتماعی - مترادف گرفته شده، در حالی که مرور تجربه‌های گذشته حاکی از اتصال سازمان تأمین اجتماعی به وزارتخانه‌های کار و امور اجتماعی یا بهداشت و درمان و آموزش پزشکی است، که در نتیجه و پس از مدتی گذشت زمان و تحمیل تغییراتی در سازوکارهای مدیریتی آن از سوی وزارت متبوع، ناسازگاریهای ذاتی و اصولی وظایف حاکمیتی دولت با حدود و ثغور مأموریت‌های بیمه‌ای و حمایت‌های اجتماعی، مانع از دستیابی به هدفهای مورد نظر شده است. لایحه در شرف تصویب می‌رود که یک بار دیگر این تجربه ناموفق را در بوته آزمایش گذارد!

علاوه بر این چارچوب و اساس نااستوار، چگونگی انتظام امور و وجود برخی از عبارات، مواد و تبصره‌ها در متن مصوب شوراول، بیش از هر چیز نشان‌دهنده عدم اشراف به اصول و موازین معتبر و پذیرفته‌شده جهانی در حوزه تأمین اجتماعی است. به عنوان مثال، در این متن «برنامه‌های توسعه از جمله مصادیق رویدادهای اجتماعی» شناخته می‌شوند؛ یا «هر دو بخش اجتماعی و درمانی خدمات به دو سطح پایه و تکمیلی تقسیم...»؛ یا «حدود خدمات بیمه‌ای طبق قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی تعیین... و حداقل هر پنج سال یکبار تجدید نظر...» می‌شوند. عباراتی همچون «اولویت دادن به بیمه‌های مبتنی بر بازار کار و اشتغال»؛ یا «اجرای طرح بیمه اجباری مزدبگیران»؛ یا «تأمین بیمه خاص برای حمایت از کودکان»؛ یا «بیمه خاص زنان بیوه و سالخورده و بی‌سرپرست»؛ یا «گسترش بیمه‌های پیشگیری از حوادث طبیعی از قبیل سیل، خشکسالی و زلزله»؛ از جمله برنامه‌های ویژه و ابتکاری در متن مصوب است که دریافت مفاهیم و محتوای آنها مستلزم تفسیر و ابلاغ نظر تنظیم‌کنندگان خواهد بود. در حوزه وظایف حمایتی، «تلاش برای تأمین حداقل برای افراد و خانواده‌هایی که درآمد کافی ندارند»؛ یا «ادامه روند حمایت از نیازمندان روستایی و عشایر»؛ یا در حوزه وظایف امدادی «گسترش نظام بیمه‌ای پیشگیری از حوادث طبیعی از قبیل سیل، خشکسالی و زلزله» (عباراتی که در حوزه برنامه‌های بیمه‌ای هم به کار رفته است) را باید از احکام غیرقطعی، تقریبی و قابل تفسیر (تلاش... ادامه روند... گسترش نظام امدادی) قانون مزبور شناخت. در این قانون، سیاستهای ساختاری به هماهنگی در حوزه‌ها و بین حوزه‌ها، نظارت،

تمرکز و تمرکز زدایی ... و سیاستهای مالی به عبارتهایی همچون «تأکید بر درآمد‌های حاصل از مالیات و عوارض، کاهش منابع حاصل از درآمد نفت، منابع حاصل از هدفمند کردن یارانه‌ها، منابع ناشی از جبران اجتماعی سیاستهای اقتصادی و توسعه، کمکهای مردمی، وقف، و بالاخره خمس و زکات و سایر وجوه شرعی» اشاره دارد. به سادگی می‌توان دریافت که در نگارش چنین عبارتهایی، تفاوت‌های آشکار بین «ماهیت منابع» و «عنوان منابع» نادیده مانده و شناسایی منابعی از قبیل منابع جبرانی یا هدفمندکردن یارانه‌ها در مجموعه منابع (یا مصارف؟) دولت و مهمتر از آن، پیش‌بینی حضور منابع ناشی از خمس، زکات و سایر وجوه شرعی (احتمالاً به عنوان وجوه قابل تشخیص و برآورد، بلامتصرف و بلامصرف!) در مسئولیتهای مالی بخش عمومی از احکام مبهم و فاقد زمینه‌ها و ضمانتهای اجرایی شناخته شده است. به موجب عبارت دیگری از لایحه، قرار است «... نظام تأمین اجتماعی در تصمیمات اقتصادی، مشارکت [کند] و خصوصاً در مذاکرات تعیین حداقل دستمزدها به عنوان یکی از طرفین مذاکره» باشد بدون آنکه چگونگی طرف مذاکره قرار گرفتن نظام، تعیین نوع و نتیجه مذاکره و راهکارهای عملیاتی کردن آن روشن شده باشد. در لایحه از «اصول» جامعیت، کفایت و فراگیری به عنوان «سیاست» یاد شده و ضمن ارائه تعاریفی برای تصویب قانونی، دولت موظف شده است که سیاستهای مزبور را به صورت مرحله‌ای طی برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سالانه اعلام کند. در این لایحه، هدف از تصویب تشکیلات (فصل سوم) اقدام به تأسیس وزارتخانه «کار و تأمین اجتماعی» است که در راستای وظایف آن بر مسئولیت هماهنگی سیاستهای اجتماعی «دولت!» و هماهنگی برنامه‌های تأمین اجتماعی با سایر بخش‌ها و تنظیم بودجه عمومی در حوزه‌های سه‌گانه اشاره شده است. در مسئولیتهای شورایی رفاه تعامل با شورای اقتصاد، اصلاح و تصویب بودجه سالانه رفاه در قالب سیاستهای عمومی و بودجه‌ای کشور و پیشنهاد آن به هیئت وزیران (فارغ از مسئولیتهای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در این باره!) و در فصل نهایی لایحه، حق رجوع به دادگاه صالح! برای افرادی که خود را محق دانسته و مفاد این قانون در خصوص آنها اعمال نشده، پیش‌بینی شده است.

متن مصوب شور اول، لایحه در تأمین نظر گروه نخست یا طرفداران گسترش دامنه

مزایای تأمین اجتماعی به جامعه روستایی مجمل و مبهم است؛ و پیش‌بینی تشکیل صندوق روستاییان در یکی از بندهای مواد لایحه، به‌گونه‌ای است که احتمال دستیابی به این هدف را به کمتر از کارکرد الزامهای قانونی موجود تنزل می‌دهد. علاوه بر آن، متن موجود فاقد روشهای معینی برای تجهیز منابع لازم و حضور دولت در ارائه خدمات حمایتی و یارانه‌ها بوده و با تمرکز احکام اجرایی بر سازمانهای بیمه‌ای، در هدایت و کنترل منابع حمایتی به عبارتهای کلی همچون هدفمندکردن یارانه‌ها بسنده کرده است. انتظار می‌رود که با اجرایی‌شدن این لایحه سازمانهای بیمه‌ای اصلی نظیر بازنشستگی کشوری، نیروهای مسلح یا خدمات درمانی همچنان بخش اعظم نیازهای مالی خود را از طریق دولت تأمین کنند؛ در عین حال، این احتمال قوت می‌گیرد که بزرگترین سازمان بیمه‌ای کشور (سازمان تأمین اجتماعی) با تجربه‌ای متجاوز از نیم قرن که بیش از یک جمعیت کشور را تحت پوشش دارد، در معرض خطر تجزیه قرار گرفته، به وجوه و ذخائر و به تبع آن، به قابلیت اجرای تعهدات آن آسیب وارد آید.

از سوی دیگر، لایحه تنظیم‌شده به‌رغم هزینه فرصتی ۵ ساله، با کاربرد واژه‌هایی غیر تخصصی، عبارتهای کلی و گاه مبهم، و فقدان تعهد جدی نسبت به جامعه روستاییان می‌تواند موجبات افول کیفیت عرضه خدمات کنونی و تداخل بیشتر وظایف در حوزه‌های بیمه‌ای و حمایتی شود. چنین احتمالی به سبب عدم سازگاری با سوابق تجربی و عملکرد سازمانهای موجود براعتبار تخصصی و جایگاه کشور در سازمانهای بین‌المللی و مفاد مقاله‌نامه‌های تایید شده از سوی دولت نیز اثر منفی می‌گذارد؛ در صورتی که هنوز هم می‌توان با صرف زمانی محدود و بهره‌گیری از نیروهای کارشناسی نسبت به اصلاح متن لایحه، اقدام و با ساماندهی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، ضمن حفظ حیثیت و جایگاه بین‌المللی تأمین اجتماعی در ایران بخشی از هزینه فرصت از دست رفته را جبران کرد و به آرزوی تنظیم‌کنندگان لایحه که در پی ایجاد تحول در جامعه و فراهم ساختن امنیت روحی و مادی افراد بوده‌اند، جامعه عمل پوشاند.

این حرکت در پرتو تجربه‌های موجود کشور، بسیار عملی و موفقیت‌آمیز می‌نماید.