

ناسازگاری در کارکردها

سردبیر

برخی از اقتصاددانان، نماگرهای رفاه و تغییرات آن را برای جمعیت‌های ساکن در درون مرزهای مختلف جغرافیای سیاسی، متأثر از میزان منابع اقتصادی در دسترس و نیز چگونگی مدیریت و تخصیص منابع مزبور در هر یک از محدوده‌های مورد نظر می‌شناسند. به گفته اینان، از آنجا که منابع اقتصادی قابل استفاده، دارای محدودیت اساسی و پایدار نیست، بهزیستی و رفاه افراد هر کشور را می‌توان تابعی از نحوه مدیریت و تخصیص منابع در آن کشور دانست. ژاپن یکی از نمونه کشورهای است که به رغم منابع محدود، جمعیتی مرفه دارد؛ واقعیتی که می‌باید به عنوان اصل اساسی در طراحی برنامه‌های رفاه و تأمین اجتماعی و به طور کلی، بازتوزیع درآمدها و گسترش عدالت اجتماعی مطرح نظر باشد.

انتظار می‌رفت که هدفگذاری در برنامه‌های توسعه و وضع قوانین در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی ایران نیز با محوریت همین اصل اساسی و بارویکرد به انجام اصلاحات و بازسازی در چگونگی تخصیص منابع و توزیع درآمدها صورتبندی شود، زیرا اتخاذ تدابیری برای ترمیم مستقیم و مستمر بخشی از کاستی‌های درآمدهای افراد و گروه‌های اجتماعی که به سبب کارکردهای ناسالم مدیریت تخصیص، از دستیابی به حداقل‌های لازم برای معاش و امانده‌اند وافی به مقصود نخواهد بود. قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مشتمل بر نوزده ماده و بیست و یک تبصره در اواخر خردادماه جاری از تصویب نهایی گذشت و برای اجرا به دولت ابلاغ شد. تحلیل محتوا و قابلیت‌های

اجرائی این قانون که دوران تهیه، بررسی و تصویب آن حدود ۵ سال طول کشید، بحث مستقل و جامعی را می‌طلبد؛ این مختصر با نگاهی گذرا به سیر تصویب، در پی بازشناسی علل تأخیر است.

در واقع، طراحی و تصویب نظام جامعی برای تأمین اجتماعی کشور با هدف پوشش فراگیر و رعایت اصولی همچون جامعیت و کفایت، در حدود مقدرات ملی، مقوله‌ای است که علاوه بر الزام مندرج در اصل ۲۹ و اصول دیگری از قانون اساسی، به لحاظ انتظارات اجتماعی و منابعی که همه ساله از طریق بودجه عمومی دولت به این حوزه اختصاص می‌یابد نیز حائز اهمیت زیاد است. در اظهارات مقامهای رسمی کشور، سابقه توجه و تأکید بر این مسئله به حدود ۲۰ سال پیش باز می‌گردد؛ از سال ۱۳۶۴ بحثهای کارشناسی متعددی بر سر چگونگی ساماندهی و تحقق نظام تأمین اجتماعی وجود داشته است اما سرانجام، این قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور بود که در ماده ۴۰ «طراحی ساختار سازمانی مناسب نظام تأمین اجتماعی» را برعهده دولت گذارد تا حداکثر طی مدت شش ماه آن را تهیه، تنظیم و به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. مأموریت مصوب ساختار مزبور این بود که به هدفهایی همچون رفع تداخل و وظایف دستگاه‌های اجرایی موجود، پوشش کامل جمعیتی، بهره‌گیری از موسسه‌های خیریه و امکانات مردمی جامعه عمل پوشاند. لازم به یادآوری است که پیش از زمان بررسی و تصویب لایحه برنامه سوم توسعه در مجلس هم کارهای مختلفی برای طراحی نظام مورد نظر انجام یافته بود که از آن جمله می‌توان به تنظیم پیش نویس لایحه تأسیس سازمان ملی رفاه و تأمین اجتماعی کشور اشاره کرد. بررسی این لایحه و طرح دیدگاه‌های متفاوت مدیریتی و سیاسی مسئولان و انتخاب میان طرحهای متعدد ارائه شده، مدت زمانی به درازا کشید و بالاخره در مردادماه سال ۱۳۸۱ «لایحه ساختار سازمانی نظام تأمین اجتماعی کشور» از سوی دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد شد. رسیدگی به این لایحه در مجلس نیز - به سبب بروز اختلاف نظر در مورد نحوه رسیدگی - برعهده کمیسیون مشترکی منتخب از اعضای کمیسیونهای بهداشت و درمان، برنامه و بودجه و محاسبات، اقتصاد و دارایی و... محول گردید. حدوداً ۹ ماه بعد، در اردیبهشت ماه سال ۱۳۸۲ گزارش شور اول کمیسیون، با انجام تغییراتی در متن ارائه شده از سوی دولت، پیشنهاد تشکیل وزارت کار و تأمین اجتماعی و شورای عالی رفاه با مسئولیت ریاست محترم جمهور، در جلسه علنی مجلس به تصویب رسید

مشروط بر آن که در شور دوم، نظرات دولت نیز مورد توجه قرار گیرد. در بررسی شور دوم لایحه، اجتماع این دو مأموریت در وزارت کار لغو و با تأسیس وزارت رفاه و تأمین اجتماعی موافقت شد. پیشنهاد شور دوم همراه با اصلاحات دیگری در آذر ماه سال ۸۲ به تصویب جلسه علنی رسید و برای شورای نگهبان ارسال شد. در رسیدگیهای شورای نگهبان، قریب به اتفاق مواد مصوب مورد ایراد قرار گرفت و این امر، تجدید نظر در متن و تصویب مجدد مجلس را به دنبال داشت؛ اما این بار نیز مصوبه با ایرادات شورای نگهبان مواجه و به مجلس بازگردانده شد.

سرانجام، مصوبه سوم مجلس شورای اسلامی در اوایل خردادماه ۱۳۸۳ مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد و به شرحی که گذشت، برای اجرا به دولت ابلاغ گردید. مشروح بررسیهای انجام شده و تغییرات به عمل آمده در هر مرحله از تصویب، موضوع گزارش مستقلی است که توسط سازمان تأمین اجتماعی منتشر شده است. در این مختصر تحلیل ریشه‌ها و بازشناسی موانعی که منشأ تفاوت نظرهای آشکار در سیر تهیه و تصویب لایحه گردیده است و با بروز مجدد خود می‌تواند اجرای قانون را نیز با خطرات جدی مواجه سازد مورد نظر است؛ زیرا تداوم اختلاف در دیدگاه‌های کارگزاران بخش دولتی از یک سو و گروه‌های دارای نفوذ سیاسی و اجتماعی از سوی دیگر، حفاظت از قواعد و انجام حرکت‌های لازم برای تحقق هدفهای منظور در اصول قانون اساسی، سیاست‌های بازتوزیعی و تعمیم عدالت اجتماعی را تحت تأثیر قرار خواهد داد.

اگر بنا به تعریف، مقوله رفاه را در حوزه مدیریت تخصیص منابع بررسی کنیم، نقش دیدگاه‌های سیاسی و اجتماعی دولت و نیز تأثیر گروه‌های ذی‌نفوذ اجتماعی در ساختار مدیریت مزبور بیشتر روشن می‌شود. داگلاس نورث قواعدبازی و ساختار تعاملات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی را حاصل کارکرد نهادها یا محدودیتهای وضع شده توسط افراد بشر می‌شناسد. نهادهای مزبور با مشروعیت مردمی، در نظامهای دموکراتیک، منشاء محدودیتهای موضوع قواعد و قوانین رسمی همچون قانون اساسی و دیگر قوانین موضوعه خواهند بود؛ در همین حال محدودیتهای دیگری در صورتهای غیررسمی و با منشاء مشروعیت‌های ارزشی، همچون امور حلال و حرام، سنتها و عادات، در پی وضع قواعد رفتاری مخصوص به خوداند. تعامل کارکردهای رسمی نهادها با قواعد غیررسمی، مجموعه‌های قابل انتخاب رفتارهای اجتماعی را معین و هزینه‌های آن را تبیین می‌کنند.

تعارض میان کارکردهای رسمی و غیررسمی در نمودهای سازمانی و مدیریتی خود می‌تواند کلیه امور اجتماعی و اقتصادی را مختل کند. به اعتباری می‌توان گفت، اساساً وظیفه اساسی هر دولتی عبارت از ایجاد هماهنگی حداکثری میان چنین کارکردهایی است، به نحوی که فقدان آن، غرض و هدف اصلی تأسیس هر دولتی را در ابعاد کلان خدشه‌دار می‌سازد. به عبارت دیگر، ماهیت قدرت سیاسی، صرفاً بازتولید قدرت اقتصادی نیست بلکه به تعبیر درست‌تر، قدرت سیاسی از طریق تجهیز منافع مشترک به دست می‌آید. چنانچه منافع مشترک متصور، در میان مجموعه نهادها، حاکمیتی، براساس یک مبنای کلی و مورد توافق تعریف نگردد و شیب اختلاف میان کارکردها، تا بدانجا پیشروی کند که نهادها یادشده یکدیگر را خنثی کنند، و از سوی دیگر، چنانچه تأثیر گروه‌های غیررسمی و ارزش‌های مورد قبول آنها، تا آنجا گسترش پیدا کنند که در برخی اوقات بر زیر تأثیرات رسمی قرار گیرند و آنها را تحت الشعاع قرار دهند، یا اساساً در ذیل مجموعه بزرگتری تحت عنوان دولت یا حاکمیت قرار نگیرند و قابل صورت‌بندی در این چهارچوب نیز نباشند، می‌توان چنین نتیجه گرفت که در وضع فرض یادشده، تجهیز منافع مشترک با اختلال‌های جدی همراه بوده، و به تبع آن، قدرت سیاسی در ابعاد واقعی آن، هنوز شکل نگرفته است. به طور کلی از نشانه‌های تعارض کارکرد در نهادها، رسمی و غیررسمی، آشفتگی عمومی در نظام‌های مدیریت و اختلال‌هایی است که در آن، پرداخت هزینه نسبتی با دستاوردها و نتایج ندارد.

اکنون با توجه به این که هر دو گونه کارکردهای نهادی در ایران، دارای صورتهای رسمی و سازمانهای کارگزاری مبتنی بر قانون و حضور فعال در متن مدیریت تخصیص منابع‌اند، آیا مراحل تأخیر و دگرگونی این قانون، حاکی از ناسازگاری کارکردها و زنگ خطری برای اجرای آن و به طور کلی مقوله باز توزیع درآمدها و عدالت اجتماعی در ایران نخواهد بود؟

تعارض میان کارکردهای رسمی و غیررسمی می‌تواند کلیه امور اجتماعی و اقتصادی را مختل کند. با توجه به این که هر دو گونه کارکردهای نهادی در ایران دارای صورتهای رسمی و سازمانهای کارگزاری مبتنی بر قانون و حضور فعال در متن مدیریت تخصیص منابع‌اند، آیا مراحل تأخیر و دگرگونی قانون زنگ خطری برای اجرای این قانون و بطور کلی مقوله باز توزیع درآمدها و عدالت اجتماعی در ایران نیست.