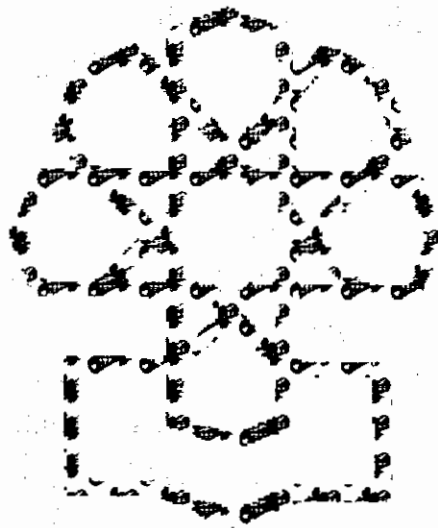




# درباره طرح ساماندهی نظام حمایت از اقشار نیازمند جامعه



معاونت پژوهشی

دی ماه ۱۳۷۴

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی  
کتابخانه و واحد اسناد و اطلاع‌رسانی ماری

شماره: ۷۴۸۲

تاریخ: ۲۳/۱۰/۷۴

دفتر بررسی‌های حقوقی

کار:

دفتر بررسی‌های اجتماعی - سیاسی

کد گزارش: ۱۹۰۱۱۳۷

عنوان طرح

شماره ترتیب چاپ: ۱۷۸۹  
شماره چاپ سابقه: —  
شماره دفتر ثبت: ۵۶۶  
تاریخ چاپ: ۱۳۷۴/۹/۵  
کمیسیون‌های ارجاعی: امور اداری و استخدامی - امور اقتصادی و دارایی  
و تعاون - امور برنامه و بودجه - شوراها و امور داخلی کشور - امور بهداشتی  
و بهزیستی و امداد و تأمین اجتماعی و هلال احمر - نهادهای انقلاب

مشخصات طرح

## الف - هدف از تقدیم طرح

به منظور ساماندهی به نظام حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و نیازمند (غیر بیمه‌ای) در راستای تحقق بخشیدن به تأکیدات و وصایای ارزشمند رهبر کبیر انقلاب حضرت امام خمینی (ره) و رهنمودهای ارزنده مقام معظم رهبری در ارتباط با اقشار نیازمند جامعه و تأمین حداقل نیازهای اساسی و ضروری خانواده‌های نیازمند و ارتقای سطح زندگی آنان با عنایت به قانون اساسی جمهوری اسلامی، همچنین جامعیت بخشیدن به رشد تعالی و حفظ ارزشها و کرامات والای انسانی و خودکفایی افراد آسیب‌پذیر و لزوم رعایت مفاد اصول ۳، ۲۱ و ۲۹ قانون اساسی و ضرورت اعمال اهداف و مواد برنامه پنجساله دوم به ویژه در رابطه با حذف دستگاههای موازی، طرح ساماندهی نظام حمایت از اقشار نیازمند جامعه، تهیه و به منظور تصویب تقدیم مجلس شورای اسلامی گردیده است.

## ب - سابقه قانونگذاری

حمایت از اقشار محروم و نیازمند جامعه از جهات مادی، معنوی، اجتماعی و ... مطلب جدید و پدیده تازه‌ای در نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران نبوده و سابق بر این، چه به صورت اهداف و برنامه‌های کلی نظام و یکی از وظایف مهم دولت و چه به شکل مقررات خاص به عنوان یکی از وظایف اجرایی دستگاه اجرایی کشور موضوع اصول قانون اساسی و قوانین موضوعه قرار گرفته است ذیلاً به مصادیق موضوع مورد بحث اشاره می‌گردد:

۱- اصل سوم قانون اساسی در این خصوص اشعار می‌دارد: «دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم همه امکانات خود را برای امور زیر به کار برد:

۹- رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمام زمینه‌های مادی و معنوی.

۱۰- ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور.

۱۲- پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه.

«...»

۲- اصل بیست و یکم نیز اعلام می‌دارد: «دولت موظف است حقوق زن را در تمام جهات با رعایت موازین اسلامی تضمین نماید و امور زیر را انجام دهد:

۱- ایجاد زمینه‌های مساعد برای رشد شخصیت زن و احیای حقوق مادی و معنوی او.

۲- حمایت مادران، بالخصوص در دوران بارداری و حضانت فرزند و حمایت از کودکان

بی سرپرست.

۳-...

۴- ایجاد بیمه خاص بیوگان و زنان سالخورده و بی سرپرست»

۳- در اصل بیست و نهم قانون اساسی آمده است: «بر خورداران از تأمین اجتماعی از نظر

بازنشستگی، بیکاری، پیری، از کار افتادگی، بی سرپرستی، در راه ماندگی، - - - - - و سوانح و نیاز به خدمات

بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه و غیره حقی است همگانی. دولت مکلف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یک یک افراد کشور تأمین کند.»

۴- قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۷۳/۹/۲۰ با هدف لزوم اصلاح نظام اداری در ابعاد مختلف و جلوگیری از کارهای موازی و دوباره کاری و ایجاد هماهنگی در انجام مأموریت‌های دستگاه‌های دولتی، در فراز نخست بند «ب» تبصره ۳۱ خود راجع به احصای وظایف شورای عالی اداری در راستای نیل به اهداف فوق اشعار می‌دارد:

- «اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی کشور به استثنای وزارتخانه‌ها از طریق ادغام، انحلال و انتقال مؤسسات و سازمانها به خارج از مرکز.»

- همچنین در فراز هفتم از بند مزبور آمده است: «تصویب طرح‌های لازم برای ارتقای کارایی و مدیریت دستگاه‌های اجرایی»

- و نیز در فراز یازدهم بند موصوف احصا گردیده است: «تجدیدنظر لازم در وظایف و ساختار وزارتخانه‌ها و سازمانها و شرکتهای دولتی و شرکتهای اقماری آنها از طریق انتقال، انحلال و ادغام آنها به منظور حذف وظایف موازی، مشابه و تکراری و ایجاد تشکیلات منسجم.»

۵- در سال ۱۳۵۹ لایحه‌ای راجع به تعیین حداکثر میزان کمک به تأمین حداقل زندگی برای افراد و گروه‌های نیازمند جامعه موضوع بند «ج» ماده ۲ قانون تشکیل سازمان خدمات رفاهی به تصویب شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران رسید که متن لایحه مذکور چنین است:

«ماده واحده - به وزارت بهداشتی و بهزیستی اجازه داده می‌شود حداکثر میزان کمک به تأمین حداقل هزینه زندگی برای افراد و گروه‌های نیازمند جامعه موضوع بند «ج» ماده ۲ قانون تشکیل سازمان خدمات رفاهی را با توجه به تعداد افراد خانواده به شرح زیر تعیین نمایند:

الف - افراد نیازمند	ماهانه ۳۰۰۰ ریال	سالانه ۳۶۰۰۰ ریال
ب - خانواده دو نفری	ماهانه ۵۲۵۰ ریال	سالانه ۶۳۰۰۰ ریال
ج - خانواده ۳ نفری و بیشتر	ماهانه ۷۵۰۰ ریال	سالانه ۹۰۰۰۰ ریال

تبصره - بار مالی ناشی از این تعدیل از محل اعتبار پیش‌بینی شده در بودجه سال جاری وزارت بهداشتی و بهزیستی قابل پرداخت است. سایر ضوابط کمک به تأمین حداقل هزینه زندگی برای افراد و گروه‌های نیازمند جامعه کماکان به قوت خود باقی است.»

۶- آیین‌نامه نحوه مصرف اعتبار ردیف ۱۳۱۵۰۱ (سازمان بهزیستی کشور - امور امداد امام) موضوع تبصره ۲۹ قانون بودجه سال ۶۴ در ماده یک خود اشعار می‌دارد: «اعتبار ردیف ۱۳۱۵۰۱ (سازمان بهزیستی کشور - امور امداد امام) قانون بودجه سال ۶۴ موضوع تبصره ۲۹ قانون مذکور برای انجام هزینه‌های پرسنلی و اداری و سرمایه‌ای و پرداخت‌های انتقالی شامل اعطای کمک‌های بلاعوض از قبیل کمک‌های مستمری نقدی و غیرنقدی به افراد بی‌بضاعت تحت پوشش و کمک‌های ازدواج و تجهیزیه و تبدیل به احسن و خودکفایی (کمک‌های سرمایه‌ای) و درمانی و سایر کمک‌ها و هزینه‌های مربوط در قالب برنامه‌های پیش‌بینی شده ... بر اساس موافقت‌نامه‌های متبادله با سازمان برنامه بودجه قابل مصرف بوده و صرفاً از شمول قانون محاسبات عمومی مستثنی است.»

۷- قانون واگذاری واحدهای غیربهداشتی و درمانی به‌کده رضوی به کمیته امداد امام خمینی و

انتزاع آن از سازمان مبارزه با جدام مصوب سال ۶۳ در جهت حمایت از اقشار نیازمند اعلام می‌دارد:

«ماده واحده- سازمان مبارزه با جدام مکلف است ظرف سه ماه از تاریخ تصویب این طرح اداره امور غیربهداشتی و درمانی بهکده رضوی را با کلیه اموال منقول و غیرمنقول و اعتبارات مربوط و پرسنل غیررسمی آن طبق مقاوله نامه‌ای به منظور بهره‌برداری به نفع محرومین به کمیته امداد امام خمینی واگذار نماید و کمیته مذکور حق واگذاری اموال غیرمنقول را به غیر ندارد.

تبصره ۱- مجذومین شفا یافته از جدام در استفاده از امکانات بهکده اولویت دارند.

تبصره ۲- در صورت موقوفه بودن بعضی از اموال بر طبق موازین وقف عمل می‌گردد.»

۸- در سال ۱۳۶۶ قانونی به نام قانون نحوه کمک به خانواده‌های مشمولینی که با اعزام مشمول، قدرت اداره معاش خود را از دست می‌دهند به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

ماده اول قانون فوق، دولت را مکلف نموده تا همه ساله اعتبار لازم را برای کمک به خانواده تحت تکفل مشمولین نیازمند موضوع این قانون در ردیف جداگانه‌ای در لایحه بودجه کل کشور، ذیل ردیف کمیته امداد امام منظور نماید. در ماده دوم قانون مذکور شرایط لازم جهت بهره‌مندی از تسهیلات قانون انشاء گردیده است: «خانواده‌های مشمولینی از کمکهای موضوع این قانون بهره‌مند می‌شوند که مشمول، تأمین‌کننده معاش خانواده بوده و با اعزام وی به خدمت دوره ضرورت خانواده او قدرت اداره معاش خود را از دست بدهد».

در ماده ۵ قانون فوق‌الذکر آمده است: «مشمول می‌تواند هنگام معرفی خود یا در حین انجام خدمت تقاضای کمک معاش مشمولین را به کمیته امداد محل تسلیم نماید و کمیته امداد موظف است حداکثر ظرف یک ماه پاسخ لازم را به مشمول اعلام نماید.

تبصره - مشمولی که مطابق این قانون از کمک معاش استفاده می‌کند، موظف است در صورت عدم نیاز و تمکن موضوع را به کمیته امداد کتباً اعلام نماید».

### ج- طرح موضوع

- ۱- با عنایت به مراتب فوق‌الذکر جای طرح این سؤال است که آیا در حال حاضر با عنایت به اهداف مورد نظر طرح، ضرورتی برای تصویب آن وجود دارد یا خیر؟
- ۲- آیا طرح حاضر تأمین‌کننده اهداف مورد نظر خود می‌باشد؟
- ۳- و آیا عنوان طرح با مفاد آن که مبنی بر انتزاع وظایف حمایت از اقشار آسیب‌پذیر از سازمانهای مختلف و الحاق آن به کمیته امداد امام خمینی (ره) است، تطبیق می‌کند یا خیر؟

### ۲- اظهار نظر کارشناسی

۱- همانگونه که در مقدمه توجیهی نیز بیان گردید، با عنایت به اصول سوم، بیست و یکم و بیست و نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی و اینکه حمایت از اقشار محروم و تأمین نیازها و ضروریات افراد نیازمند جامعه به عنوان یکی از اهداف و ارکان اساسی نظام و در زمره اصلی‌ترین وظایف دولت در متن اصول مذکور قلمداد گردیده است و همچنین با توجه به اهداف قانون برنامه پنجساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و ضرورت اعمال آنها به ویژه در رابطه با اصلاح نظام اداری و

ساختار تشکیلات دستگاههای اجرایی کشور که به منظور حذف وظایف موازی، مشابه و تکراری و ایجاد تشکیلات منسجم مدنظر قرار دارد، و نیز به منظور تحقق بخشیدن به تأکیدات و وصایای ارزشمند رهبر انقلاب حضرت امام خمینی (ره) و امثال از اوامر و رهنمودهای ارزنده مقام معظم رهبری در ارتباط با اقشار نیازمند و محروم جامعه و تأمین حداقل نیازهای اساسی و ضروری خانواده‌ها و ارتقای سطح زندگی آنها تصویب طرح حاضر را اجتناب‌ناپذیر می‌نماید.

۲- طرح حاضر در نظر دارد با انتزاع امور مربوط به کلیه حمایت‌های غیربیمه‌ای محرومین کشور و اقشار آسیب‌پذیر از دستگاههای اجرایی دولتی و نهادهایی که دارای وظایف مشابه می‌باشند (به استثنای آن دسته از خدمات که دایر بر پیشگیری از معلولیتها، توانبخشی و امر باز پروری معلولین جسمی و ذهنی و روانی و بر عهده سازمان بهزیستی کشور است) و تخصیص این امور به یک ارگان تخصصی (کمیته امداد امام خمینی (ره)) که بر اساس فرمان بنیانگذار انقلاب اسلامی امام خمینی (ره) به منظور حمایت از اقشار محروم و تأمین نیازها و ضروریات خانواده‌های نیازمند تشکیل و تأسیس گردیده است، وظیفه خطیر و حساس حمایت و تأمین نیازهای اساسی و ضروری خانواده‌های نیازمند و ارتقای سطح زندگی آنان را در چارچوب اصول قانون اساسی با جامعیت بخشیدن به رشد و تعالی و حفظ ارزشها و کرامات والای انسانی و خودکفایی افراد آسیب‌پذیر به نحو شایسته و مطلوب و به صورت متشکل از طریق کمیته امداد امام خمینی (ره) به انجام رساند.

بنابراین طرح حاضر از این جهت کاملاً قابل دفاع می‌باشد، زیرا انجام امری توسط دستگاهها و ارگانهای اجرایی مختلف که دارای وظایف مشابه و موازی هستند، به دلیل تعدد ارگانهای مزبور و فقدان یک تشکل منسجم و نیز به واسطه عدم امکان وجود سیاست واحد بین متولیان این امور و فقدان ضوابط و شرایط مشخص برای تعیین مشمولین و افراد واجد شرایط و همچنین تعدد عوامل تعیین کننده، نوع و میزان این گونه خدمات در دستگاههای مختلف، مشکلات عدیده‌ای را چه از جهت اداره این امور (برای دستگاههای اجرایی) و چه از جهت افراد نیازمند به اینگونه خدمات و تسهیلات فراهم می‌سازد.

۳- طرح حاضر با واگذاری وظایف مربوط به کلیه حمایت‌های غیربیمه‌ای محرومین کشور و اقشار آسیب‌پذیر به کمیته امداد امام خمینی (ره)، کاملاً همگام و هم سو با سیاستهای جاری دولت و اهداف مقرر در قانون برنامه پنجساله دوم توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (در رابطه با اصلاح ساختار تشکیلات و وظایف دستگاههای اجرایی و حذف وظایف موازی، مشابه و تکراری و ایجاد تشکیلات منسجم) بوده و از بار وظایف مضاعف و مشکلات دستگاههای مختلف اجرایی که سابق بر این متصدی چنین خدماتی بوده‌اند، به میزان قابل توجهی می‌کاهد.

۴- در خصوص عنوان طرح حاضر، در بادی امر چنین به نظر می‌رسد که عنوان مزبور با مفاد طرح مزبور کاملاً مطابقت ندارد، چرا که مفاد متن طرح دایر بر انتزاع وظایف و امور مربوط به کلیه حمایت‌های غیربیمه‌ای محرومین کشور و اقشار آسیب‌پذیر از دستگاههای مختلف اجرایی و واگذاری این امور به عهده کمیته امداد امام خمینی (ره) می‌باشد، در حالی که با توجه به عبارت عنوان طرح به نظر می‌رسد که قانونگذار در نظر دارد طی مفاد طرح مزبور، ضوابط و مقرراتی به منظور اعطاء امتیازات تازه و تحول در نوع و میزان حمایت‌های مورد نیاز اقشار محروم ارائه نماید.

لذا به منظور ایجاد تطابق بین عنوان و مفاد طرح حاضر به نظر می‌رسد بهتر آن باشد عنوان طرح مزبور مبنی بر «طرح ساماندهی نظام حمایت از اقشار نیازمند جامعه» حذف و به جای آن عبارت «طرح

واگذاری امور مربوط به کلیه حمایت‌های غیر بیمه‌ای محرومین کشور و اقشار آسیب‌پذیر به کمیته امداد امام خمینی (ره) درج گردد.

۵- از دیگر نقاط قوت طرح حاضر، متمایز کردن حمایت‌های غیر بیمه‌ای (موضوع طرح حاضر) از حمایت‌های بیمه‌ای است که متولی امور اخیر سازمان تأمین اجتماعی و خدمات درمانی می‌باشد که خود به دلیل داشتن سازمانی متشکل و منسجم با وظایف از پیش تعیین شده از موضوع طرح حاضر خروج موضوعی دارد.

۶- در سطر اول پاراگراف دوم ماده واحده مورد نظر بعد از عبارت «... سه ماه از تاریخ» حرف «و» قید گردیده و متعاقب آن عبارت «ابلاغ توسط...» درج گردیده است. این امر موجبات ابهام در مفهوم متن، راجع به تعیین تاریخ و مهلت تهیه آیین‌نامه اجرایی ماده واحده حاضر را به دنبال دارد، چرا که با حرف «و» کلمه «تاریخ» از عبارت بعدی جمله منفک شده و معلوم نیست منظور از تاریخ مذکور چه تاریخی است؛ تاریخ تصویب یا تاریخ ابلاغ. با وجود این، نظر به اینکه همواره در قوانین و مقررات، تاریخ تصویب اهمیت داشته و دارد و در موارد مشابه نیز مهلت تهیه آیین‌نامه‌های اجرایی و تاریخ شروع مهلت مذکور از تاریخ تصویب قانون، مربوطه احتساب می‌شود نه تاریخ ابلاغ قانون، لذا به نظر می‌رسد منطقی باشد که بعد از عبارت «... به مدت سه ماه از تاریخ» لفظ «تصویب» درج شده عبارت «... و ابلاغ توسط وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و کمیته امداد امام خمینی (ره)» از متن ماده واحده حاضر حذف و عبارات پاراگراف مذکور به صورت «آیین‌نامه اجرایی این قانون به مدت سه ماه از تاریخ تصویب، تهیه و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید» اصلاح گردد.

#### پیشنهاد

۱- عنوان طرح حاضر از «طرح ساماندهی نظام حمایت از اقشار نیازمند جامعه» به «طرح واگذاری امور مربوط به کلیه حمایت‌های غیر بیمه‌ای محرومین کشور و اقشار آسیب‌پذیر به عهده کمیته امداد امام خمینی (ره)» تغییر یابد.

۲- از متن پاراگراف دوم ماده واحده حاضر عبارت «... و ابلاغ توسط وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و کمیته امداد امام خمینی (ره)» حذف و به جای آن لفظ «تصویب» درج شود و عبارات پاراگراف مزبور به صورت «آیین‌نامه اجرایی این قانون ظرف مدت سه ماه از تاریخ تصویب این قانون، توسط وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و کمیته امداد امام خمینی (ره) تهیه و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید» اصلاح گردد.