

به نام خدا

مروری بر الزامات ادغام وزارتخانه‌های کار و امور اجتماعی و رفاه و تأمین اجتماعی

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	پیشینه موضوع
۸	مروری بر وظایف و ساختار کلان وزارت کار و امور اجتماعی
۱۰	مروری بر وظایف و ساختار کلان وزارت رفاه و تأمین اجتماعی
۱۲	میزان سنخیت بین وظایف و ساختار دو وزارتخانه
۱۳	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۱۹	منابع و مآخذ

کد موضوعی: ۲۱۰

شماره مسلسل: ۱۰۹۳۱

دفتر: مطالعات اجتماعی

مردادماه ۱۳۹۰



مروری بر الزامات ادغام وزارتخانه‌های کار و امور اجتماعی و رفاه و تأمین اجتماعی

چکیده

دو حوزه کار و تأمین اجتماعی در ایران از ابتدا در یک بستر قانونی واحد به وجود آمده‌اند، اما تغییر شرایط و نیازهای کشور و تخصصی شدن وظایف هر یک از این دو حوزه موجب جدایی و تفکیک ساختاری آنها از یکدیگر شده است. سنخیت و قرابت بین این دو حوزه بیشتر در سطح وظایف حاکمیتی و سیاستگذاری است، اما وظایف اجرایی آنها کاملاً با هم متفاوت بوده و سنخیت چندانی با هم ندارند.

اکنون که سه وزارتخانه رفاه و تأمین اجتماعی، کار و امور اجتماعی و تعاون با یکدیگر ادغام شده‌اند ضرورت دارد ساختار وظایف، مأموریت‌ها و اختیارات وزارتخانه جدید تا حد زیادی متفاوت با گذشته تدوین شود به نحوی که با رعایت الزامات ناشی از قانون اساسی، احکام قانون برنامه پنجم توسعه و قانون مدیریت خدمات کشوری (فصل اول و دوم)، سازمان‌ها، صندوق‌ها و مؤسسات وابسته به این وزارتخانه ماهیت حقوقی خود را حفظ کنند و ضمن ساماندهی وظایف و رفع همپوشانی‌ها، تا حد ممکن سطوح ستادی و حاکمیتی آن از سطوح اجرایی یاد شده مجزا بماند.

مقدمه

به استناد ماده (۵۳) قانون برنامه پنجم توسعه^۱ مبنی بر ادغام یک یا چند وزارتخانه، لایحه ادغام دو وزارت رفاه و تأمین اجتماعی با وزارت کار و امور اجتماعی از سوی دولت به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد. با الحاق وزارت تعاون به این دو وزارت، این لایحه در تاریخ ۱۳۹۰/۴/۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

با توجه به بیش از ۵۰ سال سابقه فعالیت وزارت کار و امور اجتماعی و تازه‌تأسیس بودن وزارتخانه رفاه و تأمین اجتماعی، چگونگی ادغام این دو وزارت و الزامات آن در جهت تطبیق با شرایط کنونی نیاز به بررسی بیشتری دارد.^۲

از یک‌سو، وزارت رفاه و تأمین اجتماعی عهده‌دار مأموریت‌هایی بود که به علل مختلف در دوران کوتاه فعالیتش عمدتاً ناتمام ماند. دستگاه‌های بیمه‌ای و حمایتی زیرمجموعه آن - که مسئولیت اصلی تأمین عدالت اجتماعی در جامعه را به دوش دارند - هنوز از انسجام و هماهنگی لازم برخوردار نشده‌اند و بی‌ثباتی مدیریتی در سال‌های اخیر موجب ناپایداری منابع و افت انگیزه نیروی انسانی در آنها شده است.

از سوی دیگر، مأموریت‌ها و وظایف قانونی وزارت کار و امور اجتماعی به تناسب شرایط و نیازهای جدید بازار کار و الزامات تازه حقوق کار در قوانین اصلاح

۱. ماده (۵۳) قانون برنامه پنجم توسعه: دولت مکلف است یک یا چند وزارتخانه را به نحوی در وزارتخانه‌های دیگر ادغام نماید که تا پایان برنامه تعداد وزارتخانه‌ها از ۲۱ وزارتخانه به ۱۷ وزارتخانه کاهش یابد. وظایف و اختیارات وزارتخانه‌های جدید با پیشنهاد دولت به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد.

۲. موضوع ادغام وزارت تعاون در گزارش شماره (۱۳۷۵) ۱۵۵۴ و (۱۳۷۴) ۸۴۸ مرکز پژوهش‌ها مورد بررسی قرار گرفته و در این گزارش مورد بحث نیست.



نشده است. پسوند «امور اجتماعی» در نام این وزارتخانه که حاصل شرایط خاص دهه ۱۳۴۰ است، همچنان وجود دارد درحالی که بخش عمده وظایف آن به دستگاه‌های دیگری واگذار شده است و مأموریت‌های تازه‌ای که قاعداً باید برعهده این وزارتخانه باشد، از قبیل رفع موانع کسب‌وکار، تضمین حقوق بنیادین کار، تنظیم بازار کار و نظایر آن، مبنای قانونی روشنی ندارد.

بنابراین، شرایط و نیازهای جدید ایجاب می‌کند که وزارتخانه جدیدی که متولی امور کار و رفاه و تأمین اجتماعی خواهد بود، وظایف و مأموریت‌هایی متناسب با شرایط، نیازها و ظرفیت‌های امروز جامعه را برعهده گیرد که فراتر از تجمیع وظایف دو وزارتخانه ادغام شده خواهد بود.

پیشینه موضوع

آگاهی از پیشینه موضوع از این جهت اهمیت دارد که بسیاری از طرفداران ادغام این دو وزارت، استدلال‌های خود را به پیشینه همکاری آنها ارجاع می‌دهند.

نخستین قانون کار ایران در اردیبهشت‌ماه ۱۳۲۵ (در دوره تعطیلی مجلس) به تصویب هیئت وزیران رسید تا به‌صورت آزمایشی اجرا شود و پس از تشکیل مجلس پانزدهم به مجلس تقدیم گردد. این قانون حقوق معینی را برای کارگران در زمینه شرایط کار، حداقل دستمزد، بهداشت، ایمنی محیط کار، تشکیل صندوق بیکاری، تشکیل اتحادیه‌های کارگری و همچنین «صندوق بهداشت» و «صندوق تعاون» در نظر گرفته بود

که حقوق قانونی کارگران در زمینه بیمه درمان و بیمه اجتماعی را هم دربر می‌گرفت.^۱ در سال ۱۳۲۵ به منظور اجرای این قانون (تا هنگامی که وزارت کار تشکیل نشده)، اداره کل کار در وزارت بازرگانی و پیشه و هنر تشکیل شد و در همان سال «وزارت کار و تبلیغات» (که بعداً به وزارت کار تغییر نام داد) تشکیل و این مسئولیت را برعهده گرفت.

در خردادماه ۱۳۲۸ گزارش کمیسیون پیشه و هنر و بازرگانی (به طور آزمایشی برای یک سال) به تصویب مجلس شورای ملی رسید و بر مبنای این قانون، علاوه بر تعیین شرایط و ضوابط مربوط به قراردادهای کار، تعطیلات و مرخصی‌ها، اخراج یا ترک کار، سندیکاه‌ها، حل اختلاف و... مقرر شد «صندوق تعاون و بیمه کارگران» تشکیل شود تا امور مربوط به درمان بیماری‌ها، پیری، ازکارافتادگی، ازدواج، بارداری، زایمان، عائله‌مندی، کفن و دفن و کمک به بازماندگان را برای کارگران برعهده گیرد.

با تصویب لایحه قانونی بیمه‌های اجتماعی کارگران در سال ۱۳۳۱ و اصلاحات بعدی آن، وظایف بیمه اجتماعی کارگران به «سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران» سپرده شد که وزیر کار ریاست شورای عالی آن را عهده‌دار بود. طبق اصلاحیه ۱۳۳۹، مقرر شد این سازمان دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری بوده و «تحت نظر وزیر کار» اداره شود.

در تیرماه ۱۳۴۳، قانون مربوط به تبدیل نام وزارت کار به «وزارت کار و امور

۱. مظفر کریمی، زمینه‌های تاریخی پیدایش نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در ایران، فصلنامه حقوق تأمین اجتماعی، ش ۱، بهار ۱۳۸۴.



اجتماعی» به تصویب مجلس رسید. بر مبنای این قانون، در وزارت کار شورایی به نام شورای امور اجتماعی تشکیل و مقرر شد ترتیب هماهنگ ساختن و تمرکز امور اجتماعی در وزارت کار و امور اجتماعی به موجب تصویبنامه هیئت دولت معین شود.^۱ در سال ۱۳۴۷، سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران نیز به «سازمان بیمه‌های اجتماعی» تغییر نام داد و به این ترتیب، کلیه وظایف مربوط به کار، امور اجتماعی و تأمین اجتماعی در این وزارت متمرکز شد.

تحول ساختاری بعدی در این حوزه‌ها در سال‌های نخست دهه ۱۳۵۰ رخ داد که جهتگیری آن ایجاد تمرکز و انسجام ساختاری در امور رفاهی و تأمین اجتماعی کشور بود: - با تشکیل وزارت رفاه اجتماعی در سال ۱۳۵۳، تمامی وظایف و اختیارات مربوط به امور بیمه‌های اجتماعی و حمایت‌ها و خدمات بهداشتی و رفاهی به این وزارت واگذار شد و سازمان‌ها، مؤسسات و نهادهای فعال در این امور به این وزارت منتقل یا وابسته شدند.

- با تشکیل سازمان تأمین اجتماعی در سال ۱۳۵۴، امور مربوط به بیمه‌های اجتماعی برای همه افراد کشور (بجز کسانی که مشمول مقررات بیمه‌ای یا حمایتی خاصی بودند) شامل کارگران، روستاییان، صاحبان حرف و مشاغل آزاد، کارکنان قراردادی دستگاه‌ها و مؤسسات دولتی در این سازمان متمرکز شد.

- با واگذاری وظایف و تعهدات درمانی سازمان تأمین اجتماعی به سازمان تأمین خدمات درمانی، امور مربوط به بیمه و تأمین خدمات درمانی برای عموم افراد کشور در این سازمان متمرکز شد.

۱. ماده واحده قانون مربوط به تبدیل نام وزارت کار به وزارت کار و امور اجتماعی، مصوب ۱۳۴۳/۴/۲.

البته این ساختار دوام چندانی نداشت و با تشکیل وزارت بهداشتی و بهزیستی (از ادغام دو وزارتخانه رفاه اجتماعی و بهداشتی) در سال ۱۳۵۵، ضمن انحلال سازمان تأمین خدمات درمانی و تبدیل سازمان تأمین اجتماعی به صندوق تأمین اجتماعی، کلیه امور یاد شده و سازمان‌ها و نهادهای مربوط در این وزارت متمرکز شد.

در تیرماه ۱۳۵۸ به موجب مصوبه شورای انقلاب مجدداً «سازمان تأمین اجتماعی» تشکیل و صندوق تأمین اجتماعی در آن ادغام شد، اما امکانات و تجهیزات درمانی تأمین اجتماعی - با حفظ مالکیت سازمان - در اختیار وزارت بهداشتی و بهزیستی باقی ماند تا ارائه خدمات درمانی به بیمه‌شدگان از طریق این وزارت انجام گیرد.^۱

از سال‌های نخست دهه ۱۳۵۰ به بعد، به تدریج دو حوزه کار و تأمین اجتماعی از نظر تخصصی و ساختاری با یکدیگر فاصله گرفتند. زیرا هرکدام به قدر کافی تخصصی شده بود که ساختار ویژه خود را بطلبند.

بر اساس اصل بیست‌ونهم قانون اساسی جمهوری اسلامی،^۲ تأمین اجتماعی «حقی همگانی» (نه فقط محدود به کارگران) است و تأمین آن را برای یک‌یک آحاد جامعه «وظیفه دولت» می‌باشد. ابعاد این حق همگانی، به لحاظ دامنه شمول، گستردگی خدمات و تنوع علمی و تخصصی، بسیار فراتر از محدوده حقوق کار و مقررات آن است.

۱. لایحه قانونی اصلاح قانون تشکیل سازمان تأمین اجتماعی، مصوب ۱۳۵۸/۴/۲۸.

۲. اصل بیست‌ونهم قانون اساسی: برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، ازکارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح و نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه و... 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 یک‌یک افراد کشور تأمین کند.



از سوی دیگر، حقوق کار نیز ابعاد گسترده‌تری یافته که مستلزم مداخلاتی از قبیل تنظیم روابط کار، مدیریت بازار کار، پایش موانع کسب‌وکار، صیانت از نیروی کار و «کار شایسته» و مواردی از این قبیل بود که به دلیل تخصصی شدن روزافزون بازار کار و پیدایش مشاغلی با ماهیتی نو و اشکالی متفاوت با قبل، نیازمند ساختار حاکمیتی و اجرایی ویژه‌ای است.

با تصویب قانون کار جمهوری اسلامی در سال ۱۳۶۹، وزارت کار و امور اجتماعی درگیر حجم وسیعی از وظایف حاکمیتی و اجرایی شد به نحوی که دیگر نمی‌توانست به مقوله‌هایی خارج از این وظایف از قبیل بیمه و تأمین اجتماعی ورود کند و حتی همین وظایف نیز فراتر از آن بود که یک وزارتخانه به تنهایی از عهده اجرای کامل آن برآید.

از سوی دیگر، اجرای اصل بیست‌ونهم قانون اساسی نیز که به مدت بیش از دو دهه معطل مانده یا ناقص و ناکافی اجرا شده، مستلزم تدبیر مناسبی بود که با تمرکز وظایف حاکمیتی دولت در یک وزارتخانه مسیر اجرای آن هموار گردد. در این راستا، با تصویب قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در سال ۱۳۸۳ وزارت رفاه و تأمین اجتماعی تشکیل شد.

دوره کوتاه فعالیت وزارت رفاه و تأمین اجتماعی با تغییر دولت، جابجایی مکرر وزیران، عزل و نصب‌های زیاد در سطح هیئت‌انماها، هیئت‌مدیره‌ها و مدیران عامل سازمان‌های وابسته به این وزارت همراه بود،^۱ درحالی که این دوره باید صرف

۱. در طول هفت سال اول فعالیت این وزارت هشت وزیر یا سرپرست وزارت مسئولیت این وزارتخانه را به عهده گرفته‌اند و به همین نسبت در سطح مدیریت ارشد صندوق‌های بیمه و بازنشستگی نیز تغییراتی ایجاد شده است.

پایه‌گذاری صحیح ساختار این وزارتخانه، تدوین سیاست‌های کلان بخش و ساماندهی و هماهنگ‌سازی حوزه‌های مختلف بیمه‌ای و حمایتی می‌شد. به دلیل این بی‌ثباتی‌ها، آنچه انتظار می‌رفت، انجام نگرفت و وزارتخانه‌ای که اهداف و مأموریت‌های آن بیش از هر جای دیگر به تحقق هدف‌های عالی نظام جمهوری اسلامی - مانند عدالت اجتماعی و رفع فقر و محرومیت - نزدیک بود، نتوانست بیش از این به حیات خود ادامه دهد.

اکنون که کاهش تعداد وزارتخانه‌ها و کوچک شدن بدنه دولت به‌عنوان یک الزام قانونی و کارشناسی پذیرفته شده است، ادغام وزارتخانه‌های کار و امور اجتماعی و رفاه و تأمین اجتماعی و تعاون می‌تواند آغازگر دوره جدیدی از تعامل بین دو حوزه کار و تأمین اجتماعی باشد.

مروری بر وظایف و ساختار کلان وزارت کار و امور اجتماعی

وظایف حاکمیتی وزارت کار و امور اجتماعی را می‌توان شامل دو قلمرو کلان «روابط کار» و «بازار کار» دانست. در زمینه روابط کار، سیاست‌هایی از قبیل تنظیم روابط بین کارگران کارفرمایان، حقوق و تکالیف متقابل کارگران و کارفرمایان، سیاست‌های مداخله‌ای دولت، سازوکارهای حل اختلاف، تشکل‌های مدنی، گفتگوهای اجتماعی، مشارکت سه‌جانبه (کارگر - کارفرما - دولت)، سازوکارهای نظارتی و پاسخگویی و... مطرح است.

در زمینه بازار کار نیز وزارت کار و امور اجتماعی مسئول تنظیم سیاست‌های فعال بازار کار (کاریابی، مهارت‌افزایی، اشتغالزایی، توسعه خوداشتغالی، رفع موانع کسب‌وکار و...)، سیاست‌های تنظیمی بازار کار (سیاست‌های حفظ اشتغال، تنظیم و



تعیین حداقل دستمزدها، امنیت شغلی، انعطاف بخشی به بازار کار و... و سیاست‌های غیرفعال بازار کار (از قبیل حمایت از بیکاران، کمک‌های جبرانی و...) است.

علاوه بر وظایف حاکمیتی یاد شده، این وزارت وظایف اجرایی گسترده‌ای (از قبیل بازرسی کار، نظارت بر روابط کار، حفاظت فنی و بهداشت کار، توسعه اشتغال و کارآفرینی، هدایت نیروی کار، امور تشکل‌های کارگری و کارفرمایی و...) نیز دارد که عمدتاً برگرفته از احکام و مقررات قانون کار است.

این وظایف از طریق واحدهای تابعه این وزارت (ادارات کل مستقر در مراکز استان‌ها و ادارات یا نمایندگی‌های مستقر در شهرستان‌ها) - که به‌طور مستقیم زیرمجموعه وزارت هستند - انجام می‌شود. همچنین، سه سازمان یا مؤسسه وابسته به این وزارت نیز به شرح زیر بخشی از وظایف اجرایی آن را انجام می‌دهند:

- سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای: در زمینه ارتقای مهارت‌های فنی و حرفه‌ای افراد در جهت سازگاری با نیازهای بازار کار.

- مؤسسه کار و تأمین اجتماعی: اجرای برنامه‌ها و طرح‌های پژوهشی و آموزشی در زمینه‌های مختلف کار و تأمین اجتماعی.

- صندوق مهر امام رضا (ع): اعطای تسهیلات در زمینه حمایت از فرصت‌های شغلی، اشتغال، مسکن و ازدواج جوانان.

مروری بر وظایف و ساختار کلان وزارت رفاه و تأمین اجتماعی

براساس قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۱)، نظام تأمین اجتماعی شامل سه حوزه «بیمه‌ای»، «حمایتی و توانبخشی» و «امدادی» است. البته حوزه امدادی براساس قوانین بعدی^۱ از مجموعه تحت نظارت وزارت رفاه و تأمین اجتماعی خارج شده است. بنابراین، قلمروهای اصلی فعالیت وزارت رفاه و تأمین اجتماعی شامل دو حوزه «بیمه‌ای» و «حمایتی - توانبخشی» است که امور زیر را دربرمی‌گیرد:

- بیمه‌های اجتماعی: شامل بیمه‌های بازنشستگی، ازکارافتادگی، فوت، بیکاری و...

- بیمه‌های سلامت: شامل بیمه‌های درمانی (حوادث، بیماری‌ها و بارداری)،

- امور حمایتی: شامل تأمین حداقل زندگی برای افراد و خانوارهای فاقد درآمد، افراد جویای کار، افراد بی‌سرپرست و خودسرپرست، ... و توانمندسازی آنان،

- امور توانبخشی: شامل تأمین خدمات پیشگیری، درمان و توانبخشی برای معلولان و آسیب‌دیدگان اجتماعی، فراهم آوردن امکانات لازم برای بهبود وضع جسمی، ذهنی، اجتماعی، اقتصادی و خودکفایی آنان.

ساختار ستادی این وزارت به‌گونه‌ای طراحی شده که وظایف آن عمدتاً از نوع حاکمیتی (ایجاد هماهنگی، سیاستگذاری، نظارت و ارزشیابی و...) است و وظایف اجرایی مربوط به آن را دستگاه‌های اجرایی وابسته یا مرتبط انجام می‌دهند. این

۱. قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، مصوب ۱۳۸۶/۱۰/۲۵.



دستگاه‌ها عبارتند از:

- حوزه بیمه‌های اجتماعی: سازمان تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری، صندوق بیمه اجتماعی روستاییان،
- حوزه بیمه‌های سلامت: سازمان تأمین اجتماعی، سازمان بیمه خدمات درمانی، کمیته امداد امام خمینی (ره)،
- حوزه حمایتی: کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور،
- حوزه توانبخشی: سازمان بهزیستی کشور.

هریک از حوزه‌ها و دستگاه‌های اجرایی یاد شده قوانین و مقررات خاص خود را دارند و از نظر اداری، استخدامی، مالی و وظایف اجرایی از وزارتخانه رفاه و تأمین اجتماعی مستقل هستند. در واقع، این دستگاه‌ها واحد تابعه وزارتخانه محسوب نمی‌شوند^۱ و نقش قانونی وزارت رفاه و تأمین اجتماعی برای این دستگاه‌ها محدود به عزل و نصب مدیران و اعضای هیئت‌مدیره‌ها (طبق فرایندی که در قوانین تعریف شده) و نیز اعمال سیاست‌های حاکمیتی است.

بنابراین، ساختار وزارت رفاه و تأمین اجتماعی (برخلاف وزارت کار و امور اجتماعی) بیشتر ستادی است و واحد تابعه مستقر در مراکز استان یا شهرستان ندارد.

۱. «واحد تابعه» واحدی است که از نظر سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها و نیز امور اداری و مالی و تشکیلاتی تابع دستگاه اصلی باشد. نقل از: گزارش اصلاح ساختارهای تشکیلاتی دولت، ش ۲، پاییز ۱۳۸۳.

میزان سنخیت بین وظایف و ساختار دو وزارتخانه

فعالان بازار کار (کارفرمایان، کارگران، افراد خوداشتغال و بیکاران جویای کار) جامعه بزرگی هستند که از هر دو وزارتخانه خدمت می‌گیرند و در واقع وجه مشترک وظایف دو وزارتخانه هستند. البته خدماتی که این دو وزارتخانه به جامعه یاد شده ارائه می‌کنند، موازی یا مشابه نیست، بلکه در امتداد هم (طولی) است.^۱ اما این دو نوع وظیفه از نظر تخصصی کاملاً باهم متفاوت هستند.

علاوه بر این، بخش قابل توجهی از جامعه هدف بیمه‌های اجتماعی (از قبیل کارکنان دولت و شرکت‌های دولتی) که مشمول قانون کار نیستند جزء جامعه هدف وزارت کار و امور اجتماعی به حساب نمی‌آیند، اما از وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و صندوق‌های وابسته به آن، خدمت می‌گیرند.

در مورد بیمه‌های سلامت، قانون برنامه پنجم توسعه حکم به یکپارچگی این بیمه‌ها داده است. باتوجه به تغییر نام و ماهیت «بیمه‌های خدمات درمانی» به «بیمه‌های سلامت» که مستلزم ورود به مراقبت‌های پیشگیری و خرید راهبردی است، وجوه مشترک بین این بیمه‌ها - که وابسته به وزارت رفاه و تأمین اجتماعی هستند - با وظایف وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی افزایش می‌یابد، اما این وظایف ارتباط و سنخیتی با مأموریت‌های وزارت کار و امور اجتماعی ندارد.

در مورد امور حمایتی و توانبخشی - نه از نظر جامعه هدف و نه از لحاظ ماهیت

۱. به‌عنوان مثال، ابتدا باید اشتغال ایجاد و دستمزدها برقرار شود (حوزه فعالیت وزارت کار) تا بر مبنای آن پوشش بیمه اجتماعی ایجاد و حق بیمه‌ها دریافت شود (حوزه فعالیت وزارت رفاه). همچنین، ابتدا باید ادارات کار، بیکاری غیرارادی فرد را احراز کنند تا شعب تأمین اجتماعی برای او مقرری بیکاری را برقرار کنند.



خدمات - وجه مشترکی بین وظایف وزارت رفاه و تأمین اجتماعی با وزارت کار و امور اجتماعی وجود ندارد. نهادها و سازمان‌های اصلی متولی این امور، کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی هستند.

خدمات توانبخشی که جزء وظایف اختصاصی سازمان بهزیستی است، از نظر علمی، در چارچوب نظام سلامت طبقه‌بندی می‌شود.^۱ خدمات حمایتی نیز - که طبق الگوهای رایج جهانی، یکی از ارکان مهم نظام تأمین اجتماعی چندلایه محسوب می‌شود - هم از طریق هر دو نهاد کمیته امداد امام (ره) و سازمان بهزیستی ارائه می‌شود که سهم کمیته امداد امام در این میان بسیار بیشتر است.^۲

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

دو حوزه کار و تأمین اجتماعی در ایران همزاد یکدیگرند و از ابتدا در یک بستر قانونی واحد به وجود آمده‌اند، اما تغییر شرایط و نیازهای کشور در کنار تخصصی شدن هریک از این دو حوزه و گسترش علوم و دانش‌های تخصصی مرتبط با هرکدام طی چهار دهه گذشته، موجب جدایی و تفکیک ساختاری آنها از یکدیگر شده است.

اکنون نیز به لحاظ تخصصی بودن وظایف این دو حوزه در سطوح اجرایی و وجود شاخه‌های مختلف و متعدد مرتبط با نیازهای جامعه، نحوه ادغام آنها نیازمند

۱. در یک طبقه‌بندی ساده، خدمات نظام سلامت در سه سطح پیشگیری، درمان و توانبخشی طبقه‌بندی می‌شود که البته هرکدام سطوح تخصصی ویژه خود را دارند.

۲. از کل جمعیت ۴/۶ میلیون نفری مددجویان امداد و بهزیستی، حدود ۹۶ درصد زیرپوشش کمیته امداد امام و ۴ درصد زیر پوشش سازمان بهزیستی هستند.

بررسی است. با توجه به نکاتی که در این گزارش بیان شد، درباره تشابه و تفاوت بین وظایف و ساختار دو وزارتخانه مورد بحث می‌توان چنین نتیجه‌گیری کرد:

۱. در مورد بیمه‌های اجتماعی مربوط به فعالان بازار کار، وظایف دو وزارت بی‌ارتباط نیستند و در امتداد هم قرار می‌گیرند، اما همپوشانی یا موازی‌کاری بین آنها وجود ندارد. با این وجود، بیمه و بازنشستگی کارکنان دولت و افراد غیرمشمول قانون کار، خارج از محدوده وظایف وزارت کار و امور اجتماعی قرار می‌گیرند.

۲. در مورد بیمه‌های سلامت و همچنین امور حمایتی و توانبخشی، هیچ‌سختی یا ارتباطی بین وظایف دو وزارت یاد شده وجود ندارد.

۳. از نظر ساختاری، دو وزارت مورد بحث کاملاً باهم متفاوتند. ساختار ستادی وزارت رفاه و تأمین اجتماعی از نوع حاکمیتی است و واحد تابعه اجرایی ندارد. وظایف اجرایی مرتبط با این وزارت را سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌ای و حمایتی انجام می‌دهند که هرکدام قوانین و مقررات ویژه خود را دارند و در وظایف اجرایی چندان متأثر از وزارتخانه نیستند.

اما ساختار وزارت کار و امور اجتماعی هم حاکمیتی و هم اجرایی است. واحدهای تابعه این وزارت در مراکز استان‌ها و شهرستان‌ها، براساس یک قانون واحد و رویه‌های ابلاغ شده از سوی وزارتخانه عمل می‌کنند.

۴. از نظر مقررات اداری، استخدامی و مالی نیز بین حوزه‌های ستادی دو وزارت تفاوتی وجود ندارد. کارکنان وزارت کار و امور اجتماعی و واحدهای تابعه آن، همگی کارمند دولت و حقوق‌بگیر دولت هستند و مقررات اداری، استخدامی و مالی این وزارتخانه با سایر وزارتخانه‌ها یکسان است. در مورد ستاد وزارتخانه رفاه و



تأمین اجتماعی نیز همین‌طور است، اما برخی از دستگاه‌های وابسته به وزارت رفاه و تأمین اجتماعی - از قبیل سازمان تأمین اجتماعی - مقررات اداری، استخدامی و مالی خاص خود را دارند و حتی به لحاظ قانونی جابجایی کارکنان بین این دستگاه‌ها با محدودیت‌ها و موانعی همراه است.

درواقع آنچه این دو وزارتخانه را به هم پیوند می‌دهد وجوه حاکمیتی و سیاستگذاری این دو حوزه است درحالی که در سطوح اجرایی این دو حوزه، تفاوت‌ها آنقدر زیاد است که به هیچ‌وجه قابل جمع نیستند و باید از هم مجزا بمانند.

بنابراین، باتوجه به تفاوت‌ها و شباهت‌های یاد شده بین وظایف و مأموریت‌های دو وزارتخانه و همچنین الزامات ناشی از شرایط موجود، تجمیع ساده دو وزارتخانه کافی نخواهد بود و لازم است مأموریت‌ها و وظایف وزارتخانه جدید از نو تدوین شود به‌نحوی که حد و مرز بین سطوح ستادی و حاکمیتی با سطوح اجرایی کاملاً روشن و شفاف باشد.

رویکردهای پیشنهادی در تدوین اختیارات، مأموریت‌ها و وظایف وزارتخانه جدید

۱. توجه به اهداف تصریح شده در قانون اساسی درباره این دو حوزه، به‌خصوص موارد زیر:

- تأکید بر تأمین اجتماعی به‌عنوان حق همگانی و تکلیف دولت نسبت به تأمین آن برای یک‌یک افراد کشور،^۱

۱. اصل بیست‌ونهم قانون اساسی: برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، ازکارافتادگی، بی‌سرپرستی، دراهماندگی، حوادث و سوانح و نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به‌صورت بیمه و... 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 یک‌یک افراد کشور تأمین کند.

- تأکید بر «تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به‌منظور رسیدن به اشتغال کامل»،^۱
- تأکید بر ایجاد «امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل» ازسوی دولت،^۲

۲. توجه به احکام و الزامات قانون مدیریت خدمات کشوری به‌خصوص در موارد زیر:

- تبیین و شفاف‌سازی وظایف حاکمیتی این وزارتخانه مطابق ماده (۸) این قانون،
- تعیین مصادیق امور اجتماعی، فرهنگی، خدماتی و همچنین امور اقتصادی (موضوع مواد (۹)، (۱۱)، (۱۳) و (۱۵) این قانون) که هم‌اکنون جزء وظایف این دو وزارتخانه است، اما باید به نهادهای عمومی غیردولتی یا بخش خصوصی و تعاونی واگذار شود.

۳. رعایت احکام و الزامات قانون برنامه پنجم توسعه در این حوزه‌ها به‌خصوص در موارد زیر:

- تنظیم سند ملی کار شایسته در جهت تثبیت حقوق بنیادین کار و برای بهبود روابط کارگر و کارفرما به شکل سه‌جانبه و با مشارکت تشکلهای کارگری و کارفرمایی (ماده (۲۵)).

- اصلاح ساختار صندوق‌های بازنشستگی در راستای ایجاد ثبات، پایداری و تعادل

۱. بند «۲» اصل چهارم و سوم قانون اساسی: تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به‌منظور رسیدن به اشتغال کامل و قرار دادن وسایل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کار هستند ولی وسایل کار ندارند، در شکل تعاونی، از راه وام بدون بهره یا هر راه مشروع دیگر که نه به تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص منتهی شود و نه دولت را به‌صورت یک کارفرمای بزرگ مطلق درآورد. این اقدام باید با رعایت ضرورت‌های حاکم بر برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور در هر یک از مراحل رشد صورت گیرد.

۲. اصل بیست‌وهشتم قانون اساسی: هرکس حق دارد شغلی را که بدان مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست برگزیند. دولت موظف است با رعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید.



بین منابع و مصارف این صندوق‌ها (ماده (۲۶)).

- برقراری و استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی چندلایه با لحاظ حداقل سه‌لایه مساعدت‌های اجتماعی (شامل خدمات حمایتی و توانمندسازی)، بیمه‌های اجتماعی پایه (شامل مستمری‌های پایه و بیمه‌های درمانی پایه) و بیمه‌های مکمل بازنشستگی و درمان با رعایت یکپارچگی، انسجام ساختاری، همسویی و هماهنگی بین این لایه‌ها در کشور (ماده (۲۷)).

- تجمیع امور بیمه‌های سلامت در یک سازمان (با رعایت استثنای بند «ب» ماده (۳۸)).

- طراحی نظام سطح‌بندی خدمات حمایتی و توانمندسازی متناسب با شرایط بومی، منطقه‌ای و گروه‌های هدف (بند «الف» ماده (۳۹)).

- انجام اقدامات قانونی لازم برای اصلاح قانون کار و قانون تأمین اجتماعی و روابط کار با رعایت موارد زیر (ماده (۷۳)):

الف) ایجاد انعطاف برای حل اختلاف کارگران و کارفرمایان و همسو کردن منافع دو طرف،

ب) تقویت بیمه بیکاری به‌عنوان بخشی از تأمین اجتماعی و شغلی کارگران با رویکرد افزایش پوشش و گسترش بیمه بیکاری و بیکاران در شرایط قطعی اشتغال،

ج) تقویت همسویی منافع کارگران و کارفرمایان و تکالیف دولت با رویکرد حمایت از تولید و سه‌جانبه‌گرایی،

د) تقویت شرایط و وضعیت‌های جدید کار با توجه به تغییرات تکنولوژی و مقتضیات خاص تولید کالا و خدمات،

ه) تقویت تشکل‌های کارگری و کارفرمایی متضمن حق قانونی اعتراض صنفی

برای این تشکل‌ها.

- اقدام [حمایت‌های مالی، حقوقی از بنگاه‌های تولیدی و رفع مشکلات و موانع رشد آنها، گسترش کسب‌وکار خانگی و مشاغل از راه دور و...] در جهت ایجاد اشتغال پایدار، توسعه کارآفرینی، کاهش عدم تعادل منطقه‌ای و توسعه مشاغل نو (ماده (۸۰)).

۴. ساماندهی وظایف و مأموریت‌های مرتبط، با رعایت الزامات ساختاری و ماهیتی دستگاه‌هایی که به وزارتخانه جدید وابسته می‌شوند: (شامل سازمان‌ها، صندوق‌ها، شرکت‌ها، نهادها و...)

- حفظ استقلال اداری و مالی و ماهیت حقوقی سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های بیمه و بازنشستگی،

- واگذاری کامل امور بیمه بیکاری به صندوق بیمه بیکاری^۱،

- تمرکز کلیه امور حمایتی (کمک‌های معیشتی به نیازمندان) در یک نهاد^۲،

- تمرکز کلیه امور مربوط به توانمندسازی، مهارت‌افزایی و اشتغالزایی در یک سازمان^۳،

- تمرکز امور مربوط به «پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی» در یک ساختار سازمانی

۱. در حال حاضر بخشی از این وظایف به‌عهده وزارت کار و بخش دیگر به‌عهده سازمان تأمین اجتماعی است.

۲. در حال حاضر بخشی از این وظایف در کمیته امداد امام خمینی (ره) و بخش کمتری از آن در سازمان بهزیستی انجام می‌شود.

۳. در حال حاضر کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی و وزارت کار و امور اجتماعی هرکدام بخشی از این وظایف را در مورد جامعه هدف خود انجام می‌دهند.



واحد،^۱

- تمرکز کلیه امور مربوط به بازرسی و نظارت بر کارگاه‌ها در یک سازمان،^۲

- تمرکز کلیه امور، وظایف و منابع مربوط به «خدمات توانبخشی و بازتوانی معلولان جسمی، روانی، روحی و آسیب‌دیدگان اجتماعی» در سازمان بهزیستی کشور به‌عنوان بخشی از نظام سلامت کشور،^۳

- تمرکز کلیه امور مرتبط با بیمه سلامت در یک سازمان بر طبق مفاد قانون برنامه پنجم توسعه.

منابع و مأخذ

۱. سالنامه آماری ۱۳۸۸ کمیته امداد امام خمینی (ره)، ۱۳۸۹.
۲. کریمی، مظفر. زمینه‌های تاریخی پیدایش نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در ایران، فصلنامه حقوق تأمین اجتماعی، ش ۱، بهار ۱۳۸۴.
۳. ماده واحده قانون مربوط به تبدیل نام وزارت کار به وزارت کار و امور اجتماعی، مصوب ۱۳۴۳.
۴. قانون اساسی جمهوری اسلامی (بازنگری) مصوب ۱۳۶۸.
۵. قانون کار جمهوری اسلامی، مصوب ۱۳۶۹.
۶. قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در سال ۱۳۸۳.
۷. قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، مصوب ۱۳۸۶.

۱. در وضع موجود، چند نهاد مختلف از جمله شورای اجتماعی کشور، وزارت کشور، سازمان بهزیستی، نیروی انتظامی و... هرکدام در این زمینه مسئولیت‌هایی دارند و خلأها و همپوشانی‌های زیادی در این خصوص وجود دارد.

۲. در وضع موجود، وزارت کار و امور اجتماعی و سازمان تأمین اجتماعی هرکدام در حیطه وظایف خود، بازرسی از کارگاه‌ها و نظارت بر آنها را انجام می‌دهند.

۳. در وضع موجود، بخشی از این وظایف و منابع آن در اختیار دانشگاه‌های علوم پزشکی است.

۸. قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶.
۹. قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹.
۱۰. کنوانسیون بین‌المللی کار، ش ۱۰۲، سازمان بین‌المللی کار، ۱۹۵۲.
۱۱. گزارش اصلاح ساختارهای تشکیلاتی دولت، ش ۲، پاییز ۱۳۸۳.
۱۲. گزارش عملکرد سازمان بهزیستی در دولت نهم، ۱۳۸۸.
۱۳. لایحه قانونی اصلاح قانون تشکیل سازمان تأمین اجتماعی، مصوب ۱۳۵۸/۴/۲۸.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۰۹۳۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: مروری بر الزامات ادغام وزارتخانه‌های کار و امور اجتماعی و رفاه و تأمین اجتماعی

نام دفتر: مطالعات اجتماعی (گروه امور استخدامی، روابط کار و رفاه اجتماعی)

تهیه و تدوین: مظفر کریمی

همکاران: منوچهر نامغ، بابک سلطان‌زاده

ناظر علمی: علی اخوان بهبهانی

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۵/۹