

شماره چاپ: ۵۵۸

دوره نهم - سال دوم

شماره ثبت: ۲۸۱

تاریخ چاپ: ۱۳۹۲/۳/۲۵

اظهارنظر کارشناسی درباره:

«لایحه تعیین وظایف و اختیارات وزارت

تعاون، کار و رفاه اجتماعی»

کد موضوعی: ۲۱۰

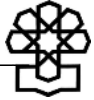
شماره مسلسل: ۱۳۴۶۴

بهمن ماه ۱۳۹۲

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۴.....	تاریخچه
۷.....	۱. الزامات قانونی
۱۳.....	۲. بررسی نقاط ضعف کلیات لایحه (ارزیابی ساختاری)
۱۶.....	۳. بررسی نقاط ضعف مواد لایحه (ارزیابی محتوایی)
۲۶.....	۴. بررسی تبصره‌های ماده (۴)
۲۹.....	نتیجه‌گیری و پیشنهاد



اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه تعیین وظایف و اختیارات وزارت تعاون،
کار و رفاه اجتماعی»

چکیده

لایحه تعیین وظایف و اختیارات وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در اجرای «قانون تشکیل دو وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی و صنعت، معدن و تجارت» (مصوب ۱۳۹۰/۴/۸) در اردیبهشت ماه ۱۳۹۲ از سوی دولت به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است. براساس قانون یاد شده «تنقیح قوانین مربوط به وظایف و اختیارات وزارتخانه‌های یاد شده، با توجه به قوانین برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه، اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی و مدیریت خدمات کشوری و...، انجام و پس از تصویب هیئت وزیران به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌گردد».

ضعف نگاه حاکمیتی و غلبه وظایف اجرایی، فقدان یکپارچگی در وظایف حوزه‌های سه‌گانه وزارتخانه، کم‌توجهی به نقش نظارتی و حاکمیتی وزارتخانه در قبال سازمان‌های وابسته، توجه ناکافی به الزامات قوانین بالادستی و عدم رعایت برخی از احکام قانون برنامه پنجم به‌خصوص در حوزه تعاون از جمله ایرادهای مهم این لایحه است ضمن آنکه بندهای مربوط به تنقیح قوانین در این لایحه نیز از جامعیت و دقت کافی برخوردار نیست.

در مجموع به‌نظر می‌رسد که ساختار کلی و محتوای این لایحه با آنچه که در قانون تشکیل دو وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی و صنعت، معدن و تجارت (مصوب ۱۳۹۰/۴/۸) مد نظر قانونگذار بوده، فاصله زیادی دارد. نظر به اشکالات متعدد ساختاری، محتوایی و نگارشی و همچنین عدم رعایت قوانین بالادستی و مغفول ماندن بخش مهمی از وظایف قانونی وزارتخانه در تدوین لایحه، تصویب آن در مجلس شورای اسلامی قابل توصیه نیست مگر آنکه ایرادها و نقاط ضعف آن برطرف شود.

مقدمه

به‌موجب ماده واحده «قانون تشکیل دو وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی و صنعت، معدن و تجارت» (مصوب ۱۳۹۰/۴/۸) از ادغام سه وزارتخانه «تعاون»، «کار و امور اجتماعی» و «رفاه و تأمین اجتماعی»، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تشکیل شد. به‌موجب تبصره «۲» این ماده واحده^۱ مقرر شد تنقیح قوانین مربوط به وظایف و اختیارات این وزارتخانه، با توجه به قوانین برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه، اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی و مدیریت خدمات کشوری

۱. تبصره «۲» - تنقیح قوانین مربوط به وظایف و اختیارات وزارتخانه‌های یاد شده، با توجه به قوانین برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه، اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی و مدیریت خدمات کشوری در کارگروهی متشکل از معاونان برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، توسعه مدیریت و سرمایه انسانی، حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور و حسب مورد وزیر مربوطه ظرف ۶ ماه انجام و پس از تصویب هیئت وزیران به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌گردد.



به ترتیبی یاد شده در قانون انجام و لایحه مربوط به مجلس شورای اسلامی تقدیم شود. این لایحه در اجرای این حکم قانونی در اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۲ از سوی دولت به مجلس تقدیم شده است. پیش از پرداختن به ارزیابی این لایحه ایراد پیش‌درآمدی درخصوص حوزه‌های تجمیع شده و نیز تاریخچه مختصری از وزارتخانه‌های یاد شده ضروری به نظر می‌رسد. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در کشور به‌منظور انجام سیاست‌های کلان بخش‌های تعاون، کار و رفاه و تأمین اجتماعی به‌منظور گسترش عدالت اجتماعی و افزایش رفاه از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است. این وزارتخانه که از ادغام سه وزارتخانه با اسامی مشابه به‌عنوان جدید تشکیل شده لازم است در جهت انجام وظایف محوله در محیط جدید واجد ویژگی‌های زیر باشد: غیرمتمرکز، مأموریت‌محور، تسهیل‌گر، آینده‌نگر، رقابت‌گرا، توانمندساز، اخلاق‌مدار، شایسته‌سالار و عدالت‌محور. از این‌رو انتظار بر این است وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با ویژگی‌های فوق و برآیند توان کارشناسی سه وزارتخانه نقش محوری خود را در سه حوزه ذیل بازی نماید:

در حوزه تعاون

- اعمال نقش حاکمیتی در قالب امور سیاستگذاری و نظارت بر اجرای قوانین و پرهیز از مرافعه در امور اجرایی و مدیریتی تعاونی،
- توانمندسازی و حمایت از اتاق‌های تعاون برای جلب و توسعه مشارکت‌های مردمی،
- سیاست‌های گسترش تعاونی‌ها،

- واگذاری تصدی‌ها به بخش تعاونی.

در حوزه کار (روابط کار و آموزش فنی و حرفه‌ای)

- تنظیم بازار کار و سیاستگذاری اشتغال،

- نیازسنجی بازار کار،

- برنامه‌ریزی و سیاستگذاری توسعه اشتغال در بخش‌های مختلف اقتصادی.

در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی

- توسعه، تقویت و ساماندهی بیمه‌های اجتماعی، سلامت و خدمات اجتماعی،

- گسترش پوشش بیمه‌ای به اقشار مختلف شاغلان،

- بازتعریف دامنه پوشش خدمات حمایتی و توان‌بخشی.

تاریخچه

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به‌موجب قانون تشکیل وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مورخ ۸ تیرماه ۱۳۹۰ مجلس شورای اسلامی تأسیس گردید. به‌موجب این قانون از ادغام سه وزارتخانه تعاون، کار و امور اجتماعی و رفاه و تأمین اجتماعی، وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی تشکیل و کلیه وظایف و اختیارات به وزارتخانه جدید و وزیر آن منتقل شد. در ادامه نگاهی کوتاه به عقبه تاریخی سه وزارتخانه مزبور می‌اندازیم:



تاریخچه وزارت تعاون

آغاز رسمی بحث تعاون در کشور را می‌توان از حیث عنوان موادی در قانون تجارت مصوب سال ۱۳۰۳ شمسی دانست. موادی از این قانون به بحث در مورد تعاونی‌های تولید و مصرف پرداخته است، اما از لحاظ تشکیل و ثبت و فعالیت رسمی می‌توان سال ۱۳۱۴ را آغاز فعالیت تعاونی‌ها در کشور دانست. در سال ۱۳۳۲ اولین قانون تعاونی ایران که با الهام گرفتن از قوانین خاص دیگر کشورها تهیه شده بود به صورت لایحه قانونی به تصویب رسید.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، اصل چهل‌وسوم قانون اساسی جهت دستیابی به اهدافی از جمله تأمین استقلال اقتصادی جامعه، ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت ضوابطی برای اقتصاد جمهوری اسلامی ایران تعیین کرد. مجلس سوم قانون تعاون مصوب ۱۳ شهریورماه ۱۳۷۰ را در ۱۲ فصل و ۷۰ ماده تدوین کرد و وزارت تعاون براساس این قانون فعالیت خود را آغاز کرد.

تاریخچه وزارت کار و امور اجتماعی

اولین طرح قانون کار در تاریخ ۲۸ اردیبهشت‌ماه ۱۳۲۵ و در زمان تعطیلی مجلس به تصویب هیئت وزیران رسید و در تاریخ ۱۳/۵/۱۳۲۵ وزارتخانه جدیدی به نام وزارت کار و تبلیغات از ادغام اداره کل کار، اداره کل انتشارات و تبلیغات و اداره عمران و اصلاحات وزارت کشور تشکیل و مأمور اجرای قانون کار گردید. در سال ۱۳۲۵ بعد از تصویب وزارت کار و تبلیغات توسط هیئت دولت، سرانجام در سال ۱۳۲۸ اجازه

قانونی تأسیس وزارت کار از طرف مجلس به دولت داده شد و وزارت کار موجودیت قانونی پیدا کرد. هدف و وظایف وزارت کار و تبلیغات در بدو امر با توجه به شرایط اجتماعی و سیاسی آن زمان به شرح ذیل بود: ایجاد مرجع بی‌طرف صلاحیت‌دار برای حل اختلافات کارگر و کارفرما و تمرکز امور مربوط به کار و مراقبت در تهیه اجرای مقررات قانون کار و قانون بیمه کارگران و حمایت و تأمین بهداشت و رفاه کارگران و برقراری روابط با تشکیلات بین‌المللی کار.

تاریخچه وزارت رفاه و تأمین اجتماعی

سابقه تأسیس وزارت رفاه و تأمین اجتماعی در ایران به سال ۱۳۵۲ باز می‌گردد در این سال با افزایش قیمت نفت، درآمدهای کشور به بیش از سه برابر افزایش یافت که این امر آثار مهمی در اقتصاد کشور و به تبع آن در سایر زمینه‌ها برجای گذاشت طرح ایجاد وزارت رفاه و تأمین اجتماعی از جمله این طرح‌های جدید بود. وزارت رفاه در سال ۱۳۵۳ تأسیس و نهایتاً در بهمن‌ماه ۱۳۵۴ وزارت رفاه اجتماعی منحل شد. در سال‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی بعد از بررسی‌های فراوان در زمینه چگونگی تحقق رفاه و تأمین اجتماعی در ایران، قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در اردیبهشت‌ماه ۱۳۸۳ در مجلس شورای اسلامی تصویب و به تأیید شورای محترم نگهبان رسید. به همین منظور وزارت رفاه و تأمین اجتماعی در سال ۱۳۸۳ تأسیس و سیاستگذاری و برنامه‌ریزی فعالیت‌های بیمه‌ای، حمایتی و امدادی به این وزارتخانه سپرده شد.



۱. الزامات قانونی

به موجب قانون تشکیل این وزارتخانه، تنقیح قوانین مربوط به وظایف و اختیارات آن باید با توجه به قوانین برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه، اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی و مدیریت خدمات کشوری انجام شود. بنابراین، الزامات ناشی از قوانین یاد شده به شرح زیر بیان می‌گردد:

۱-۱. قانون برنامه پنجم توسعه (مصوب ۱۳۸۹)

ماده (۲۱)

گسترش شایستگی حرفه‌ای از طریق افزایش دانش و مهارت با نگرش به انجام کار واقعی در محیط، اصلاح هرم تحصیلی نیروی کار و ارتقا و توانمندسازی سرمایه‌های انسانی و

ماده (۲۴)

ارتقای سطح شاخص‌های توسعه انسانی (شاخص‌های آموزش، بهداشت و اشتغال).

ماده (۲۵)

تنظیم سند ملی کار شایسته در جهت تثبیت حقوق بنیادین کار و بهبود روابط کارگر و کارفرما به شکل سه‌جانبه.

ماده (۲۶)

اصلاح ساختار صندوق‌های بازنشستگی در راستای ایجاد ثبات، پایداری و تعادل بین منابع و مصارف صندوق‌ها.

ماده (۲۷)

برقراری و استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی چندلایه.

ماده (۲۸)

فراهم نمودن شرایط رقابتی و افزایش کارآمدی بیمه‌های اجتماعی.

ماده (۳۵) (بند «ب»)

ساماندهی برنامه «خدمات بیمه سلامت» به صورت یکپارچه و مبتنی بر فناوری اطلاعات.

ماده (۳۸)

توسعه کمی و کیفی بیمه‌های سلامت، یکپارچگی بیمه‌های سلامت و ...

ماده (۳۹)

توانمندسازی افراد و گروه‌های نیازمند، طراحی «نظام سطح‌بندی خدمات حمایتی و توانمندسازی» و ...

**ماده (۴۲)**

پوشش بیمه اجتماعی برای خانواده‌هایی که سرپرست آنها تحت پوشش هیچ‌گونه بیمه‌ای نیست.

ماده (۷۳)

اصلاح قانون کار، قانون تأمین اجتماعی و روابط کار در جهت بهبود شرایط کار و

ماده (۸۰)

ایجاد اشتغال پایدار، توسعه کارآفرینی، کاهش عدم تعادل‌های منطقه‌ای و توسعه مشاغل نو،

ماده (۱۲۴)

توسعه بخش تعاون و ارتقای سهم آن به ۲۵ درصد اقتصاد ملی تا پایان برنامه با رویکرد ایجاد اشتغال، گسترش عدالت اجتماعی و توانمندسازی اقشار متوسط و کم‌درآمد جامعه.

ماده (۲۳۴) (بند «د»)

انجام اقدامات ضروری و لازم برای کاهش نرخ بیکاری به ۷ درصد در پایان برنامه.

ماده (۲۳۴) (بند «ه»)

کاهش فاصله دو دهک بالا و پایین درآمدی جامعه از طریق اتخاذ سیاست‌های اجرایی مناسب و نیز استقرار سیستم تأمین اجتماعی فراگیر، گسترش پایه مالیاتی و توزیع مجدد درآمدها به طوری که ضریب جینی در پایان برنامه به (۰/۳۵) برسد.

۲-۱. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی (مصوب ۱۳۸۷)

ماده (۹) (بند «الف»)

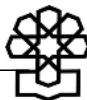
تدوین سند توسعه بخش تعاون (با هدف افزایش سهم بخش تعاون در اقتصاد کشور به ۲۵ درصد).

ماده (۹) (بند «ب»)

حمایت از شرکت‌های تعاونی (کمک بلاعوض، تخفیف حق بیمه، آموزش و مشاوره و...).

ماده (۹) (بند «ح»)

بازنگری در قوانین و مقررات در جهت حذف مداخله دولت در امور اجرایی و مدیریتی تعاونی‌ها.

**ماده (۱۲)**

اعمال تمهیدات لازم برای تشکیل و توسعه تعاونی‌های سهامی عام و نظارت بر حسن اجرای آن.

ماده (۱۶)

حمایت از نیروی انسانی، حفظ سطح اشتغال و استمرار تولید در بنگاه‌های مشمول واگذاری (بیمه بیکاری، بازنشستگی پیش از موعد و...).

ماده (۲۹)

تخصیص وجوه حاصل از واگذاری به:

۱. ایجاد خوداتکایی برای خانواده‌های مستضعف و محروم و تقویت تأمین اجتماعی،
۲. اختصاص ۳۰ درصد از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی ... ،
۴. اعطای تسهیلات برای تقویت تعاونی‌ها

۳-۱. قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶)**ماده (۸) - امور حاکمیتی**

بند «ب» - برقراری عدالت و تأمین اجتماعی.

بند «د» - فراهم نمودن زمینه‌ها و مزیت‌های لازم برای رشد و توسعه کشور و رفع فقر و بیکاری.

بند «ل» - بخشی از امور اجتماعی، فرهنگی، خدماتی، زیربنایی و اقتصادی نظیر موارد مذکور در اصول بیست‌ونهم و سی‌ام قانون اساسی که انجام آن توسط بخش خصوصی و تعاونی و مؤسسات عمومی غیردولتی ... امکان‌پذیر نمی‌باشد.

ماده (۱۳)

انجام امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی با رعایت اصول بیست‌ونهم و سی‌ام قانون اساسی از طریق توسعه بخش تعاونی، خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی ... با نظارت و حمایت دولت.

ماده (۱۴)

انجام امور زیربنایی با مدیریت، حمایت و نظارت دستگاه‌های اجرایی توسط بخش غیردولتی (تعاونی، خصوصی و عمومی غیردولتی).

ماده (۱۵)

واگذاری امور تصدی‌های اقتصادی به بخش غیردولتی با رعایت اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی و سیاست‌های ابلاغی.



۲. بررسی نقاط ضعف کلیات لایحه (ارزیابی ساختاری)

ساختار کلی این لایحه شامل: الحاق چند مورد به وظایف و اختیارات موجود (ماده (۱))، حذف بخشی از وظایف و اختیارات موجود (ماده (۲))، فروش ساختمان‌های اداری و غیراداری مازاد بر نیاز وزارتخانه (ماده (۳))، تشکیل سازمان ملی مهارت در اجرای قانون برنامه پنجم (ماده (۴))، تغییر نام صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون به صندوق ضمانت تعاون (ماده (۵)) و ساماندهی نیروی انسانی (ماده (۶)) می‌باشد که به نظر می‌رسد به جوانب مختلف موضوع توجه شده است. با این وجود، این لایحه دارای ابهامات و نقاط ضعف زیادی است که موارد مهم آن به شرح زیر است:

۲-۱. ضعف نگاه حاکمیتی و سیاستگذاری در تدوین وظایف و اختیارات وزارتخانه

با توجه به گستردگی دامنه فعالیت وزارتخانه و تعدد سازمان‌ها و مؤسسات زیرمجموعه آنها، انتظار این است که وظایف وزارتخانه از امور اجرایی فاصله گرفته و بر وظایف حاکمیتی متمرکز شود. این دیدگاه، مستلزم تدوین وظایفی نو با ادبیاتی متناسب با شرایط جدید وزارتخانه است. در حالی که در این لایحه وظایف اجرایی وزارتخانه‌های سابق کماکان محفوظ مانده و صرفاً مواردی به آن الحاق یا حذف شده که منجر به تحول در ماهیت اجرایی نشده است.

۲-۲. فقدان یکپارچگی در وظایف بخش‌های سه‌گانه وزارتخانه

انتظار این است که وظایف و اختیارات وزارتخانه در چارچوب این لایحه به برقراری

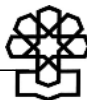
تعامل، ارتباط ساختاری و هم‌افزایی بین بخش‌های ادغام شده منجر شود. اما در این لایحه استقلال سه حوزه «تعاون»، «کار» و «رفاه اجتماعی» کاملاً محفوظ مانده و بین آنها تعامل مشخصی برقرار نشده است، بلکه صرفاً وظایف و اختیارات سه وزارتخانه قبلی کنار هم چیده شده و اصلاحات یا الحاقاتی در آن صورت گرفته است.

۲-۳. کم‌توجهی به وظایف حاکمیتی وزارتخانه در قبال دستگاه‌های وابسته

هریک از بخش‌های ادغام شده قوانین تخصصی خاص خود را دارند که دستگاه‌های اجرایی تابعه یا وابسته (از قبیل سازمان‌های بیمه‌ای، بهزیستی، فنی‌وحرفه‌ای، تعاونی‌ها، ...) باید بر مبنای آنها عمل کنند. نقش مهم وزارتخانه در این موارد، اعمال وظایف حاکمیتی (سیاستگذاری، نظارت، تخصیص منابع، ...) در جهت اجرای صحیح این قوانین و همچنین رعایت حقوق مردم از سوی این دستگاه‌ها و پاسخگویی وزارتخانه به مراجع نظارتی و حاکمیتی در قبال عملکرد این دستگاه‌هاست. در حالی که این جنبه از وظایف وزارتخانه در لایحه نادیده گرفته شده است.

۲-۴. توجه ناکافی به الزامات قانونی در تدوین لایحه

همانطور که در مقدمه بیان شد، این لایحه باید با رعایت قانون برنامه پنجم توسعه، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی و قانون مدیریت خدمات کشوری تنظیم شود. در حالی که احکام این قوانین به‌خصوص موارد زیر در تدوین لایحه رعایت نشده است:



- شفاف‌سازی و تدوین وظایف و اختیارات حاکمیتی وزارتخانه در حوزه‌های سه‌گانه براساس قوانین یاد شده و تمرکز کامل بر این وظایف با تصریح بر رعایت حقوق مردم و پاسخگویی به مراجع نظارتی،
- لزوم پایبندی وزارتخانه به واگذاری وظایف تصدیگری و اجرایی در واحدهای تابعه و وابسته،
- لزوم شفاف‌سازی نقش و جایگاه وزارتخانه در قبال سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌ای و حمایتی در حوزه رفاه اجتماعی،

۵-۲. تعیین تکلیف نشدن نهادهای ساختاری موجود از نظر موازی‌کاری و همپوشانی
در این لایحه امکان ادغام، تلفیق یا رفع همپوشانی از برخی شوراهای وابسته به وزارتخانه (از قبیل شورای عالی کار، شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی، شورای عالی حقوق و دستمزد، شورای ملی سالمندان و...) که برخی وظایف یا ترکیب اعضای آنها مشابه یا موازی است، مورد توجه قرار نگرفته است.
در مجموع، به نظر می‌رسد این لایحه نیازمند بررسی دقیق‌تر با هدف تأکید بیشتر بر وظایف حاکمیتی است چراکه بخش عمده وظایف این وزارتخانه از طریق سازمان‌های وابسته انجام می‌شود که قوانین خاص خود را دارند و از آنجا که این وزارتخانه نسبت به وظایف قانونی این سازمان‌ها در مقابل مجلس شورای اسلامی مسئولیت دارد، لازم است وظایف و اختیارات حاکمیتی و ابزارهای اعمال حاکمیت و نظارت برای این وزارتخانه به‌طور مشخص تعیین شود.

۳. بررسی نقاط ضعف مواد لایحه (ارزیابی محتوایی)

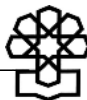
۳-۱. در حوزه تعاون

۳-۱-۱. عدم پایبندی به استقلال تشکل‌های تعاونی‌ها از جمله اتاق تعاون

استقلال تعاونی‌ها از جمله اصول اساسی بخش تعاون است که در این لایحه در چند مورد نادیده گرفته شده است. از جمله در بند «۵» ماده (۱) به وزارتخانه اجازه می‌دهد که در یکپارچگی‌های عمودی و افقی تعاونی‌ها ایفای نقش نماید. همچنین در بند «۲۵» به وزارتخانه اجازه می‌دهد که نحوه روابط اتاق‌های تعاون و اتحادیه‌ها را تنظیم کند و یا اینکه در بند «۲۶» ماده (۱) سیاستگذاری و تعیین خط‌مشی‌های کلی اتاق تعاون و دیگر تشکل‌های غیردولتی را برعهده وزارتخانه گذاشته است در صورتی‌که طبق قانون، دولت صرفاً مجاز به تعیین سیاست‌های کلی بخش تعاون است. همچنین در تبصره «۴» بند «۶» ماده (۱) تسری وظایف و اختیارات وزارت تعاون در امور تعاونی‌ها به اتاق‌های تعاون و جاهت منطقی و قانونی ندارد. اتاق تعاون خود یک تشکل غیردولتی بوده و از مجموع تشکل‌های بخش سوم جامعه محسوب می‌شود که در بسیاری موارد ممکن است اقتضا نماید به‌عنوان صدای بخش تعاون و نماینده تعاونی‌های کشور مدعی وزارت مذکور باشد. لذا حفظ آزادی و استقلال تشکل‌های غیردولتی لازمه سلامت و کارآیی نظام دولتی است.

۳-۱-۲. برخورد دوگانه از لحاظ قانونی با شرکت‌های تعاونی

شرکت‌های تحت نظر وزارت تعاون براساس قانون مصوب سال ۱۳۷۰ و اصلاحیه‌های



بعدی آن اداره می‌شوند و شرکت‌های تحت نظر وزارت جهاد کشاورزی براساس قانون مصوب سال ۱۳۵۰ اداره می‌شوند. براساس این پیشنهاد، تمام شرکت‌ها تحت نظارت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی قرار می‌گیرند اما وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با دو قانون متفاوت با آنها برخورد می‌کند. این مورد در بند «۶» ماده (۱) قابل مشاهده است.

۳-۱-۳. تضعیف فضای رقابتی

در بند «۱۶» ماده (۱) اشاره شده که دستگاه‌های اجرایی مکلفند بخشی از معاملات خود را صرفاً با تعاونی‌های نوپا انجام دهند و ترک تشریفات مناقصه و مزایده در این مورد مجاز دانسته شده است که این مورد موجب تضعیف فضای رقابتی، افزایش ناکارآمدی و فراهم شدن زمینه بروز فساد اداری می‌شود. وظیفه دولت در بخش تعاون توانمند کردن بخش تعاونی و شرکت‌هاست و نباید حمایت از بخش تعاونی به قیمت تضعیف فضای رقابتی کشور و ایجاد بی‌عدالتی صورت گیرد.

۳-۱-۴. تفسیر قوانین موجود

در تبصره «۱» بند «۱۵» ماده (۱) عبارت «... شرکت‌های تعاونی سهامی عام که از یک طرف نوعی شرکت سهامی عام موضوع ماده (۴) قانون تجارت و مشمول حضور در بازار بورس و اوراق بهادار و از طرف دیگر از اشخاص حقوقی بخش تعاونی محسوب می‌شوند (...»، مغایر با ادبیات تقنینی بوده و تفسیر قوانین موجود محسوب می‌شود.

۲-۳. در حوزه روابط کار و آموزش‌های فنی و حرفه‌ای

۱. به موجب ماده (۴) این لایحه، در راستای ماده (۲۱) قانون برنامه پنجم^۱ و به منظور یکپارچه‌سازی، هدایت و اعتلای آموزش‌های مهارتی و استقرار نظام جامع مهارت و فناوری ... سازمان ملی مهارت تشکیل می‌شود. به نظر می‌رسد این ماده در اجرای بند «د» ماده (۲۱) قانون برنامه پنجم پیشنهاد شده است. در این صورت سایر بندهای

۱. ماده (۲۱) قانون برنامه پنجم - دولت مکلف است به منظور گسترش شایستگی حرفه‌ای از طریق افزایش دانش و مهارت با نگرش به انجام کار واقعی در محیط، اصلاح هرم تحصیلی نیروی کار و ارتقا و توانمندسازی سرمایه‌های انسانی، کاهش فاصله سطح شایستگی نیروی کار کشور با سطح استاندارد جهانی و ایجاد فرصت‌های جدید شغلی و حرفه‌ای برای جوانان و ارتقای جایگاه آموزش‌های فنی و حرفه‌ای برای نظام آموزش فنی و حرفه‌ای و علمی - کاربردی کشور اعم از رسمی، غیررسمی و سازمان‌نایافته، ظرف یک سال از تاریخ تصویب این قانون در محورهای زیر سازوکارهای لازم را تهیه و با پیش‌بینی الزامات مناسب اجرا کند:

الف) استمرار نظام کارآموزی و کارورزی در آموزش‌های رسمی متوسطه و عالی، غیررسمی فنی و حرفه‌ای و علمی - کاربردی،

ب) فراهم‌سازی ارتقای مهارت در کشور از طریق اعطای تسهیلات مالی با نرخ ترجیحی و تأمین فضاهای فیزیکی و کالبدی با شرایط سهل و زمینه‌سازی حضور فعال و مؤثر بخش غیردولتی در توسعه آموزش‌های رسمی و غیررسمی مهارتی و علمی - کاربردی کشور،

ج) افزایش و تسهیل مشارکت بهره‌برداران از آموزش فنی و حرفه‌ای در بخش‌های دولتی و غیردولتی،
د) هماهنگی در سیاستگذاری و مدیریت در برنامه‌ریزی آموزش‌های فنی و حرفه‌ای کشور به عنوان یک نظام منسجم و پویا متناسب با نیاز کشور،

ه) کاربست چارچوب صلاحیت‌های حرفه‌ای ملی به صورت منسجم برای ارتباط صلاحیت‌ها، مدارک و گواهینامه‌ها در سطوح و انواع مختلف در حوزه حرفه و شغل در جهت به رسمیت شناختن یادگیری مادام‌العمر و تعیین شایستگی‌های سطوح مختلف مهارتی،

و) نیازسنجی و برآورد نیروی انسانی کاردانی مورد نیاز و صدور مجوز لازم و حمایت به منظور تأسیس و توسعه مراکز آموزش دوره‌های کاردانی در بخش خصوصی و تعاونی و ایجاد ظرفیت‌های مورد نیاز تا سال چهارم برنامه،
ز) رتبه‌بندی مراکز آموزش‌های فنی و حرفه‌ای رسمی و غیررسمی براساس شاخص‌های مدیریت اجرایی، فرآیند یاددهی - یادگیری، نیروی انسانی، تحقیق و توسعه منابع و شاخص پشتیبانی فراگیران.



این ماده قانونی (بندهای «ب»، «ج»، «ه»، «و» و «ز») درخصوص آموزش‌های فنی و حرفه‌ای نادیده گرفته شده‌اند. علاوه بر این، به دلیل آنکه آموزش‌های فنی و حرفه‌ای یک موضوع فرابخشی است، لازم است نهاد سیاستگذاری آن (موضوع تبصره «ع» ماده (۴) لایحه) نیز فرابخشی و فراتر از یک دستگاه باشد.

۲. براساس ماده (۲۱) قانون برنامه پنجم، دولت مکلف است برای گسترش شایستگی حرفه‌ای، اصلاح هرم تحصیلی نیروی کار، کاهش فاصله سطح شایستگی نیروی کار کشور با سطح استاندارد جهانی و... و بندهای ذیل آن سازوکارهای لازم را پیش‌بینی کند. بنابراین وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی می‌تواند عهده‌دار بخشی از این وظایف باشد. درحالی که با این ماده به‌نظر می‌رسد این دستگاه خود را متولی اصلی این ماده و یا حداقل بند «د» این ماده می‌داند. در صورتی که سایر ارائه‌دهندگان آموزش‌های فنی و حرفه‌ای نادیده انگاشته شده‌اند.

۳. اگر در ماده (۴) لایحه پیشنهادی بسترسازی قانونی برای اجرای کامل ماده (۲۱) قانون برنامه پنجم توسعه مورد نظر باشد، بندهایی از قانون برنامه مغفول مانده است (مانند سازوکار رتبه‌بندی مراکز فنی و حرفه‌ای، افزایش تسهیلات بهره‌برداران، برآورد نیروی انسانی کاردان و...).

۴. برای هماهنگی در سیاستگذاری و مدیریت در برنامه‌ریزی آموزش‌های فنی و حرفه‌ای کشور به‌عنوان یک نظام منسجم و پویا متناسب با نیاز کشور وجود یک نهاد فرادستگاهی (با توجه به چالش‌ها و آسیب‌های به‌وجود آمده سه دهه اخیر در ایجاد این نهاد) لازم است.

۵. ماده (۲۱) به آموزش‌های فنی و حرفه‌ای اشاره دارد به علاوه در بند «۲» سیاست‌های کلی اشتغال، نظام آموزش فنی و حرفه‌ای مورد تأکید قرار گرفته است، در حالی که در ماده (۴) این لایحه اعتلای آموزش‌های مهارتی و استقرار نظام جامع مهارت و فناوری مطرح شده که با آموزش‌های فنی و حرفه‌ای متفاوت است. مضافاً آنکه این نظام تعریف هم نشده است و نظام واژگان هم به عنوان پیوست طرح وجود ندارد و رابطه این نظام جدید با آموزش‌های فنی و حرفه‌ای توصیف نشده است.
۶. دوره‌های آموزشی تکمیلی بین سطوح تحصیلی با کار بست چارچوب صلاحیت حرفه‌ای مورد توجه در قانون برنامه تناقض دارد، به دلیل آنکه اولاً این نظام در سطح ملی قانونمند نشده است و ثانیاً تعریف سطوح تحصیلی و سطوح صلاحیت حرفه‌ای ملی به ساختار کلی نظام آموزشی کشور ارتباط دارد که از این جهت این موضوع ابهام دارد (به ویژه برای دیگر ارائه‌دهندگان آموزش فنی و حرفه‌ای).
۷. عبارت (از هر سطح ورودی تا عالی‌ترین سطح) به جهت آنکه قانونی برای آن وجود ندارد در بین ارائه‌دهندگان آموزش فنی و حرفه‌ای مبهم است، به ویژه در سطوح دکتری و بالاتر که موجب تداخل وظایف با وزارت علوم تحقیقات و فناوری می‌گردد.
۸. به دلیل عدم استفاده از استانداردها و نظام‌های طبقه‌بندی ملی یا بین‌المللی در لایحه (از جمله نظام‌های طبقه‌بندی مشاغل و حرف، نظام‌های طبقه‌بندی فعالیت‌های اقتصادی، نظام‌های طبقه‌بندی آموزش، نظام‌های طبقه‌بندی وضعیت شغلی) صدر ماده (۴) پیشنهادی دارای ابهامات زیادی می‌باشد و عبارات قابل تفسیر می‌باشند (از جمله اضافه شدن واژگان فرهنگ و هنر در کنار سه بخش اصلی فعالیت‌های



اقتصادی صنعت، خدمات و کشاورزی).

۹. در بند «ه» ماده (۲۱) کاربست چارچوب صلاحیت حرفه‌ای مطرح شده است. درحالی که در ماده (۴) لایحه صلاحیت حرفه‌ای به‌عنوان یک زیرنظام از نظام جامع مهارت و فناوری مطرح شده است.

۱۰. درخصوص وظایف مربوط به حوزه روابط کار و بازار کار، به موضوع «کار شایسته» که یکی از وظایف مهم وزارتخانه بوده و در ماده (۲۵) قانون برنامه پنجم مورد تأکید قرار گرفته، هیچ اشاره‌ای نشده است. درحالی که لازم است ضمن تصریح به این وظیفه مهم و ابعاد چندگانه آن، سایر قوانین مرتبط نیز با محوریت «کار شایسته» تنقیح و اصلاح شود.

۱۱. همچنین در وظایف و اختیارات مربوط به حوزه روابط کار، توجه به جهت‌گیری‌های ذیل ماده (۷۳) قانون برنامه پنجم^۱ در جهت بهبود مناسبات بین کارگر و کارفرما لازم به‌نظر می‌رسد.

۱. ماده (۷۳) - دولت موظف است تا پایان سال اول برنامه، اقدامات قانونی لازم برای اصلاح قانون کار و قانون تأمین اجتماعی و روابط کار را با رعایت موارد زیر به‌عمل آورد:

(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.

۱۲. در بند «۷» ماده (۱) به «توجه بیشتر در پرداخت یارانه‌ها به حمایت از اشتغال مولد» اشاره شده است. این عبارت مبهم بوده چراکه مشخص نیست که هدف پرداخت یارانه به شخص است یا به بخش‌های تولیدی و اینکه محل تأمین این یارانه‌ها کجاست؟

۳-۳. در حوزه رفاه اجتماعی

۱. بخش عمده‌ای از وظایف تعیین شده برای وزارتخانه در حوزه رفاه اجتماعی ماهیت اجرایی دارند و جنبه‌های حاکمیتی (سیاستگذاری، تعیین اولویت‌های ملی، تخصیص منابع، نظارت و...) در مورد این وظایف مغفول مانده است. به‌عنوان مثال:

- به‌موجب بند «۱۲» ماده (۱) که برگرفته از مفاد بند «الف» ماده (۳۹) قانون برنامه پنجم توسعه است، وظایف «استقرار و اجرای نظام سطح‌بندی خدمات حمایتی ...» برعهده وزارتخانه گذاشته شده است. درحالی که وظایف اجرایی این نظام برعهده سازمان بهزیستی و کمیته امداد امام خمینی (ره) است و وزارتخانه صرفاً وظایف حاکمیتی (سیاستگذاری، پیگیری مراحل تصویب، ابلاغ و در نهایت نظارت بر اجرای آن) را برعهده دارد.

- نکات بند قبلی در مورد بند «۱۳» ماده (۱) نیز قابل بیان است. به‌نحوی که «تدوین و اجرای برنامه‌های فقرزدایی» برعهده نهادهای حمایتی ذیربط است ولی تعیین سیاست‌ها، تشخیص نیازها، تعیین اولویت‌ها، تخصیص منابع و هماهنگ‌سازی برنامه‌های فقرزدایی و نظارت بر اجرای آنها باید برعهده وزارتخانه قرار گیرد.

- به‌موجب بند «۱۴» ماده (۱) تعیین وظایفی مانند چگونگی برخورد با تخلفات، اعمال تنبیهات و...، موکول به تصویب هیئت وزیران شده است درحالی که این وظایف



ماهیت تقنینی دارد و نمی‌توان تصویب و تعیین آن را به دولت واگذار کرد. ضمن اینکه گسترش حوزه دخالت و نفوذ دولت در امور و احوال اشخاص حقیقی و حقوقی و کسب‌وکار آنها خلاف سیاست‌های کلی کشور و جهت‌گیری‌های ملحوظ در اسناد بالادستی است. به نظر می‌رسد تنبیهای ذکر شده می‌تواند واجد وصف مجازات تلقی شود که به موجب اصل سی‌وششم قانون اساسی باید براساس حکم دادگاه صادر شود و مسئول اجرای این امر طبق اصل یکصدوپنجاه‌وششم قانون اساسی، قوه قضائیه می‌باشد.

- در تبصره «۲» بند «۱۴» ماده (۱) لایحه، به نظر می‌رسد تکلیف مقام قضایی به صدور دستور همکاری نیروی انتظامی به وزارت، خلاف اصل تفکیک قوا مصرح در اصل پنجاه‌وهفتم قانون اساسی باشد، چراکه به نوعی منجر به دخالت قوه مجریه در قوه قضائیه می‌گردد.

۲. در مورد ماده (۲) لایحه نکات زیر قابل توجه است:

- بند «ب-۲» که به اصلاح ماده (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی می‌پردازد، نیاز به اصلاح دارد. از یک‌سو در بند «۱» این پیشنهاد «هیئت امناء» حذف شده و قرار است دیگر موجودیت نداشته باشد و از سوی دیگر در تبصره «۲» برای هیئت امناء وظیفه تعیین شده است. بنابراین، در تبصره «۲» باید به جای هیئت امناء، شورا یا مجمع به کار رود.

- در جزء «۲» این بند، بهتر است تصریح شود که نماینده کارفرمایان با پیشنهاد کانون عالی انجمن‌های صنفی کارفرمایی، نماینده بیمه‌شدگان با پیشنهاد مشترک سه

کانون عالی کارگری موضوع قانون کار و نماینده بازنشستگان با پیشنهاد کانون عالی بازنشستگان تأمین اجتماعی انتخاب و معرفی خواهند شد.

- در این اصلاحیه، برخی ایرادهای ماده (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی همچنان باقی مانده است. از جمله آنکه براساس این ماده، ترکیب ارکان و تشکیلات قانونی تعیین شده شامل نهادهای حمایتی هم می‌شود درحالی که عملاً این احکام قانونی فقط برای بخش بیمه‌ای اجرا شده و می‌شود. با توجه به تفاوت ذاتی بین سازمان‌های بیمه‌ای و نهادهای حمایتی، پیشنهاد می‌شود نهادهای حمایتی از این ماده مستثنا شوند.

۳. در تبصره «۵» ماده (۴) واگذاری تعیین حدود اختیارات و وظایف سازمان به مصوبه هیئت وزیران می‌تواند مغایر با اصل هشتادوپنجم قانون اساسی تلقی گردد، چراکه امر فوق منوط به قانونگذاری است و قابل تفویض به مرجع دیگری نیست. در این خصوص می‌توان عبارت تعیین «اختیارات و وظایف» را با توجه به آنکه نوعاً در اساسنامه سازمان‌ها به این امور پرداخته می‌شود، حذف کرد. همچنین «تعیین تکلیف نیروی انسانی» باید به موجب احکام قوانین مربوطه از جمله قوانین برنامه توسعه و قانون مدیریت خدمات کشوری باشد و نه صرفاً طبق آیین‌نامه هیئت وزیران.

۴. در مورد ماده (۶) لایحه، بار مالی بازنشستگی پیش از موعد کارکنان وزارتخانه برای صندوق‌های بازنشستگی صرفاً در حد «کسور بازنشستگی» پیش‌بینی شده و مابه‌التفاوت مستمری سنوات ارفاقی» لحاظ نشده است. درحالی که طبق ماده (۲۹) قانون برنامه پنجم توسعه و سایر قوانین مربوط، لازم است کل بار مالی این تعهد جدید که



شامل هر دو مورد است، در قوانین بودجه سنواتی پیش‌بینی و پرداخت شود.

- ماده (۶) لایحه وزارت را مکلف کرده تا نسبت به بازخرید نیروهایش اقدام کند اما دلیل و ضابطه این اقدام را روشن نکرده است ماده مزبور مشخص نکرده است که کدام گروه از کارکنان و به چه دلیلی باید بازخرید شوند. فلذا این ماده می‌تواند مغایر با بندهای «۹» و «۱۰» اصل سوم قانون اساسی تلقی گردد.

۵. با توجه به اصلاحیه یاد شده که به نوعی بازتعریف ماده (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی است، عملاً حکم ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری^۱ و

۱. ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و اصلاحیه مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۸ این ماده:

ماده (۱۱۳) - دولت مکلف است تا پایان قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران درخصوص جمع‌یکه صندوق‌های بازنشستگی اعم از کشوری و تأمین اجتماعی در سازمان تأمین اجتماعی اقدامات قانونی لازم را به‌عمل آورد.

ماده واحد - ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و برخی از قوانین و مقررات مربوط به سازمان تأمین اجتماعی موضوع ماده مذکور به‌شرح زیر اصلاح و تعیین تکلیف می‌گردد:

الف) ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری با الحاق عبارت زیر به انتهای ماده مذکور اصلاح می‌گردد:

«سازمان مذکور زیرمجموعه وزارت رفاه و تأمین اجتماعی است و وزیر در برابر مراجع قانونی ذیربط پاسخگو می‌باشد».

ب) ترکیب هیئت امنای سازمان تأمین اجتماعی به‌شرح زیر تعیین می‌شود:

۱. ۶ نفر با پیشنهاد وزیر رفاه و تأمین اجتماعی و تصویب شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی.

۲. سه نفر باقیمانده، مطابق جزء «۲» بند «الف» ماده (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی

از نمایندگان خدمات‌گیرندگان.

هیئت امنای مذکور، در حکم هیئت امنای کلیه صندوق‌های تأمین اجتماعی و بازنشستگی، بیمه‌های خدمات

درمانی و صندوق بیمه روستاییان و عشایر خواهد بود.

ج) نصب و عزل مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی و کلیه صندوق‌ها و بیمه‌های موضوع ذیل بند «ب» این

قانون با پیشنهاد هیئت امنای سازمان و تأیید و حکم وزیر رفاه و تأمین اجتماعی انجام می‌پذیرد.

وزیر رفاه و تأمین اجتماعی در صورت ضرورت می‌تواند حداکثر برای مدت ۶ ماه به‌منظور انجام وظایف

مدیران عامل سازمان‌ها، صندوق‌ها و بیمه‌های موضوع این بند سرپرست منصوب نماید.

اصلاحیه آن منتفی می‌شود. در نتیجه پیشنهاد می‌شود ماده قانونی اخیرالذکر به صراحت لغو شود.

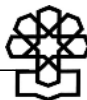
۴. بررسی تبصره‌های ماده (۴)

تبصره «۱» - رئیس سازمان ملی مهارت و فناوری به‌عنوان معاون وزیر و رئیس سازمان محسوب می‌شود. سازمان مذکور دارای شخصیت حقوقی و مالی مستقل بوده و زیر نظر وزارت اداره می‌شود. تشکیل سازمان زیر نظر وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی شائبه تشکیل سازمانی موازی سازمان فنی‌وحرفه‌ای را ایجاد می‌کند. رابطه این سازمان و سازمان فنی‌وحرفه‌ای و رئیس این سازمان و سازمان فنی‌وحرفه‌ای مانند رابطه نظام جامع مهارت و فناوری و آموزش‌های فنی‌وحرفه‌ای نامشخص است. شخصیت مالی مستقل و زیر نظر وزارت معنایش مشخص نیست. شخصیت حقوقی مستقل نیز باید مشخص شود. تجربه چند سال گذشته نشان می‌دهد که سعی دولت برای ادغام چند ارائه‌دهنده محدود آموزش فنی‌وحرفه‌ای در ذیل وزارت کار از جمله با مصوبه شورای عالی اداری اقدامی موجه و مورد پذیرش ارائه‌دهندگان و قانونگذاران نیست و برای هماهنگی در سیاستگذاری و نظارت بر این

(د) سایر مقررات سازمان تأمین اجتماعی و همچنین صندوق‌ها و سازمان‌های بازنشستگی و بیمه‌ای و قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به قوت خود باقی است.

(ه) وزارت رفاه و تأمین اجتماعی مکلف است در طول برنامه پنجم، اقدامات قانونی لازم را برای ایجاد وحدت رویه برای کلیه صندوق‌های بازنشستگی و بیمه‌های درمانی به عمل آورد.

(و) این قانون از تاریخ ابلاغ، لازم‌الاجرا می‌باشد.



آموزش‌ها (با بیش از ۶۰ ارائه‌دهنده آموزش فنی‌وحرفه‌ای و با حدود ۲۰ میلیون مخاطب) نهادهی فرادستگاهی مورد نیاز می‌باشد.

تبصره «۲» - ستاد سازمان ملی مهارت و فناوری فاقد هرگونه واحد تابع استانی می‌باشد. سازمان ستادی ذیل وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی موضوعیت ندارد. این واحد ستادی که در استان‌ها واحد ندارد قدرت انجام فعالیت‌های مورد نظر (اجرای سه زیرنظام را نخواهد داشت). با توجه به اینکه بیش از ۱۷ هزار مرکز ارائه‌دهنده آموزش فنی‌وحرفه‌ای در **دستگاه‌های مختلف** (از قبیل آموزش و پرورش به‌عنوان بزرگ‌ترین ارائه‌دهنده آموزش فنی‌وحرفه‌ای کشور، سازمان فنی‌وحرفه‌ای، دانشگاه فنی‌وحرفه‌ای، دانشگاه جامع علمی - کاربردی، ارائه‌دهندگان دستگاهی، ارائه‌دهندگان بخش‌ها و بنگاه‌های اقتصادی و...) مشغول فعالیت هستند یک سازمان ستادی وظیفه نظارت و اجرای صلاحیت حرفه‌ای را چگونه انجام خواهد داد؟ البته متن تبصره نامفهوم است. مشخص نکرده است که آیا سازمان صرفاً یک واحد ستادی است یا ستاد آن فاقد واحدهای استانی است؟ موضوع شخصیت حقوقی و مالی مستقل با یک سازمان ستادی چندان هماهنگی ندارد.

تبصره «۳» - نیروی انسانی و امکانات مورد نیاز سازمان ملی مهارت و فناوری با کوچک‌سازی ستادهای دانشگاه جامع علمی - کاربردی، دانشگاه فنی‌وحرفه‌ای و سازمان آموزش فنی‌وحرفه‌ای کشور ایجاد می‌شود. وزارت رفاه نمی‌تواند تصمیم به کوچک‌سازی ستاد دانشگاه‌های وزارت علوم بگیرد و یا تصمیم به استفاده از امکانات سایر دستگاه‌ها از جمله دانشگاه‌ها بگیرد. با توجه به تبصره «۳» ماده (۴)،

آموزش و پرورش نقشی در این سازمان ندارد درحالی که بزرگ‌ترین ارائه‌کننده این آموزش‌هاست.

تبصره «۴» - هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی توسط شورای سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی سازمان ملی مهارت و فناوری انجام می‌گیرد و سازمان مسئول اجرای مصوبات این شورا است. شورای سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی سازمان ملی مهارت تعریف نشده و شرح وظایف و جایگاه آن نامشخص است بنابراین چگونه می‌تواند عهده‌دار هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی باشد؟ با فرض تشکیل؛ سازمان به تنهایی نمی‌تواند مجری مصوبات باشد و دستگاه‌های ذیربط باید مجری باشند. تنها در صورت ادغام ارائه‌دهندگان، سازمان می‌تواند مجری مصوبات باشد. با توجه به تجارب کشور در تشکیل ستاد هماهنگی فنی و حرفه‌ای و شورای عالی فنی و حرفه‌ای، این سازمان با توجه به نبود قدرت اجرایی توانایی هماهنگی و نظارت بر کل فعالیت‌ها را ندارد.

تبصره «۵» - آیین‌نامه اجرایی این ماده مشتمل بر وظایف، اختیارات، تعیین تکلیف نیروی انسانی، بودجه، امکانات و همچنین اساسنامه سازمان ملی مهارت و فناوری ظرف سه ماه تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید. در تبصره‌های فوق‌الذکر وظایف سازمان (از جمله هدایت و نظارت بر آموزش‌های مهارتی)، اختیارات سازمان (از جمله اجرای مصوبات شورا)، نیروی انسانی سازمان (که از کوچک‌سازی سایر دستگاه‌ها تأمین می‌شوند)، امکانات سازمان (که از سایر دستگاه‌ها تأمین می‌شود) مشخص شده است بنابراین، این بند با سایر بندها هماهنگی ندارد.



نتیجه‌گیری و پیشنهاد

با توجه به ایرادها و نقاط ضعفی که در مورد این لایحه بیان شد، به نظر می‌رسد ساختار کلی لایحه با آنچه که در قانون تشکیل دو وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی و صنعت، معدن و تجارت (مصوب ۱۳۹۰/۴/۸) مد نظر قانونگذار بوده، فاصله زیادی دارد. بخش عمده‌ای از بندهای لایحه، ناظر به وظایف وزارتخانه در بخش «تعاون» است. از آنجا که به موجب ماده (۱۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه وزارت یاد شده صرفاً وظایف حاکمیتی را در بخش تعاون به عهده دارد و وظایف تصدیگری باید به اتاق تعاون و دیگر تشکلهای مربوط واگذار شود، پیشنهاد می‌شود تمامی وظایف مندرج در این لایحه درخصوص بخش تعاون با «بند «ج» ماده (۱۲۴)» قانون برنامه پنجم تطبیق داده شود و در صورت لزوم اصلاح گردد.

درخصوص وظایف مربوط به حوزه روابط کار و بازار کار، به نظر می‌رسد به موضوع «کار شایسته» که یکی از وظایف مهم وزارت بوده و در ماده (۲۵) قانون برنامه پنجم مورد تأکید قرار گرفته، هیچ اشاره‌ای نشده است. درحالی که لازم است ضمن تصریح به این وظیفه مهم و ابعاد چندگانه آن، سایر قوانین مرتبط نیز با محوریت کار شایسته تنقیح و اصلاح شود.

درخصوص وظایف بخش رفاه اجتماعی نیز وظایف نظارتی مفعول مانده درحالی که اصلی‌ترین وظیفه متصور برای این بخش مباحث نظارتی می‌باشد.

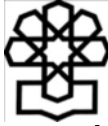
به هر روی ایجاد تغییرات ساختاری و ادغام وزارتخانه‌ها الزامات خاصی دارد و تا زمانی که این الزامات فراهم نشود، اجرای طرح ادغام، نتایج مورد انتظار را

به‌همراه نخواهد داشت. تمرکززدایی، پرداختن به وظایف حاکمیتی و حداقل‌سازی نقش تصدیگری دولت به‌عنوان یکی از ضرورت‌ها و راهبردهای اصلی تحول در بخش دولتی است که در تدوین وظایف و اختیارات دستگاه‌های دولتی باید مورد توجه جدی قرار گیرد. این سیاست‌ها در قانون مدیریت خدمات کشوری، سیاست‌های اجرایی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی و بند «الف» حوزه امور اقتصادی سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران نیز به‌صورت شفاف مورد توجه قرار گرفته است.

به‌نظر می‌رسد این لایحه نیاز به بررسی دقیق‌تر با هدف تأکید بیشتر بر وظایف حاکمیتی است چراکه بخش عمده وظایف این وزارتخانه از طریق سازمان‌های وابسته انجام می‌شود که قوانین خاص خود را دارند و از آنجا که این وزارتخانه نسبت به وظایف قانونی این سازمان‌ها در مقابل مجلس شورای اسلامی مسئولیت دارد، لازم است وظایف حاکمیتی و ابزارهای اعمال حاکمیت و نظارت برای این وزارتخانه به‌طور مشخص تعریف شود.

نظر به اشکالات متعدد ساختاری، محتوایی و نگارشی و همچنین عدم رعایت قوانین بالادستی در تدوین لایحه و مغفول ماندن بخش مهمی از وظایف قانونی وزارتخانه، تصویب این لایحه توصیه نمی‌شود.

پیشنهاد می‌شود لایحه جهت بررسی و رفع ایرادات به دولت داده شود. با وجود این، در صورتی‌که نمایندگان محترم تصویب لایحه را ضروری بدانند، لازم است ایرادها و نقاط ضعف آن به شرحی که بیان شد، برطرف گردد.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۴۶۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه تعیین وظایف و اختیارات وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی»

نام دفتر: مطالعات اجتماعی

تهیه و تدوین‌کنندگان: مظفر کریمی، حسین مشیری

ناظران علمی: علی اخوان بهبهانی، ایروان مسعودی‌اصل

متقاضی: کمیسیون اجتماعی

همکاران: علی خلیلی، مهدی مرتضوی، اکبر شکوهی (برنامه‌بودجه)، رضا

وفایی‌یگانه (اقتصادی)، سیدمجتبی حسینی‌پور (حقوقی)، علی‌اصغر اژدری، فاطمه

میرجیلی (انرژی، صنعت و معدن)

همکاران خارج از مرکز: —

اظهارنظرکنندگان خارج از مرکز: —

ویراستار: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۲/۲/۳۰

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۲/۱۰/۲۵

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۱۱/۱