



**اظهار نظر کارشناسی درباره:**  
**«لایحه دوفوریتی تشکیل وزارتخانه‌های «رفاه و تامین اجتماعی»**  
**و «کار و تعاون»**

**مقدمه**

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی براساس الزام ماده (۵۳) قانون برنامه پنجم توسعه مبنی بر کاهش تعداد وزارتخانه‌ها، در تاریخ ۱۳۹۰/۴/۸ از محل ادغام سه وزارتخانه، تشکیل گردید. لکن پس از گذشت ۷ سال از تشکیل این وزارتخانه هنوز لایحه تعیین وظایف آن به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسیده است. بنابراین مشاهده می‌شود که از منظر قوانین و مقررات هنوز شاهد تنقیح قوانین در این حوزه و در عین حال یک قانون شرح وظایف جامع برای این وزارتخانه نیستیم و این وزارت در بسیاری از موضوعات نظیر اشتغال، تعاون و وظایفی که در حوزه رفاه برعهده دارد با درهم ریختگی و عدم تجانس مواجه است. بسیاری از کارشناسان بر این اعتقادند که اساساً ادغام صورت گرفته در سال ۱۳۹۰ از منظر کافی برخوردار نبوده است. اهمیت و گستردگی حوزه رفاه و تأمین اجتماعی، حجم و تنوع وظایف و ماموریت‌های حوزه رفاه و تأمین اجتماعی، ساختار و تشکیلات گسترده وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، منابع و اعتبارات حوزه رفاه اجتماعی، حیطه وظایف و مسئولیت‌های وزیر و ضعف در شفافیت اطلاعات مربوط به شرکت‌های تحت مدیریت و مالکیت صندوق‌ها، **انتزاع وظایف حوزه رفاه و تأمین اجتماعی را از وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی ضروری می‌سازد.** اما فارغ از چیستی و چرایی موضوع آنچه واجد اهمیت است چگونگی انجام این انتزاع است. دولت تلاش کرده است در قالب لایحه‌ای پنج ماده‌ای که با قید دو فوریت تقدیم مجلس شورای اسلامی کرده است وظایف این دو حوزه را از یکدیگر منفک و در قالب دو وزارتخانه «کار و تعاون» و «رفاه و تأمین اجتماعی» پیکره‌بندی کند. بررسی‌ها نشان از آن دارد که لایحه مذکور واجد اشکالاتی است که در فرایند تصویب بایستی برطرف شود.

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

معاونت پژوهش‌های

اجتماعی - فرهنگی

دفاتر: مطالعات

اجتماعی

مطالعات اقتصاد

بخش عمومی

مطالعات حقوقی

**۱. ضرورت انتزاع وظایف حوزه رفاه و تأمین اجتماعی از وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی**

مسئله صندوق‌های بازنشستگی، اشتغال و آسیب‌های اجتماعی از اصلی‌ترین اولویت‌های دولت را تشکیل می‌دهد؛ بنابراین سه اولویت از اولویت‌های اصلی کشور مربوط به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است. گستره وظایف، تکالیف و سیاست‌های کلان کشور در سه حوزه رفاه، به‌ویژه بازنشستگی به قدری است که انرژی و توان مضاعفی را از وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی می‌طلبد و ساختار کنونی این وزارتخانه علیرغم گستردگی که البته منجر به لختی و کندی این وزارتخانه شده است، ظرفیت لازم را برای تحقق تمامی وظایف محوله در سه بخش رفاه، تعاون و کار و در عین توجه ویژه به اولویت‌های راهبردی کشور ندارد.

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۱۰۱۵۹۶۵

تاریخ انتشار:

۱۳۹۷/۵/۹

از منظر قوانین و مقررات نیز هنوز شاهد تنقیح قوانین در این حوزه و در عین حال یک قانون شرح وظایف جامع برای این وزارتخانه نیستیم و این وزارت در بسیاری از موضوعات نظیر اشتغال، تعاون و وظایفی که در حوزه رفاه برعهده دارد با درهم ریختگی و عدم تجانس مواجه است. از این رو این سؤال کلیدی به ذهن متبادر می‌شود که آیا ادغام صورت گرفته در سال ۱۳۹۰ از منطق کافی برخوردار بوده است؟ آیا در ادغام سه وزارتخانه در یکدیگر به حجم و تجانس وظایف سه حوزه توجهی شده است؟ آیا در ادغام این سه وزارتخانه به الزامات ایجاد تغییرات ساختاری و ادغام وزارتخانه‌ها توجه شده است؟ و سؤالاتی از این دست که در هنگام تصمیم برای ادغام این سه وزارتخانه و اقدامات پس از آن باید مورد پرسش و پاسخ قرار می‌گرفت. مروری بر عملکرد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی نشان می‌دهد که نه تنها الزامات ادغام رعایت نشده است، بلکه عملکرد این وزارتخانه نیز مبین موفقیت‌های ناشی از ادغام نبوده است. باید توجه داشت نه تنها وظایف سه حوزه این وزارتخانه یعنی تعاون، کار و رفاه اجتماعی پس از ادغام کاهش نیافته است بلکه به جهت رویکردهای جدید در بخش رفاه اجتماعی از جمله توزیع یارانه‌ها، وظایف جدیدی نیز بر دوش این وزارتخانه نهاده شده است که عملاً بر حجم وظایف آن افزوده است. مسائل و مشکلات کشور در حوزه اشتغال، این وزارتخانه را با نقدهای جدی روبرو کرده و شکست و ضعف در عملکرد بسیاری از شرکت‌های تعاونی، این وزارتخانه را با موجی از انتقادات در زمینه ضعف در نظارت مواجه ساخته است. به عبارت دیگر، در نتیجه ادغام تنها وظایفی که برعهده سه وزیر بود برعهده یک وزیر نهاده شده است. منابع مالی تحت مدیریت این وزارتخانه به‌ویژه در حوزه رفاه اجتماعی و جامعه هدف حوزه رفاه که کل افراد جامعه را دربرمی‌گیرد، در کنار وضعیت نابسامان صندوق‌های بیمه‌ای که هر روز اخبار و اطلاعات جدیدی در زمینه معضلات و مشکلات آنها به گوش می‌رسد، این نکته را به ذهن متبادر می‌کند که عملاً تصمیم برای ادغام این سه وزارتخانه از منطق لازم برخوردار نبوده است. بنابراین بازناندیشی در خصوص این وزارتخانه و امکان‌سنجی تفکیک آن در راستای کمک به تحقق اولویت‌های فعلی و همچنین نیل به اهداف سند چشم‌انداز و اسناد بالادستی، ضروری به نظر می‌رسد.

## ۲-۲-۱. ارزیابی ضرورت انتزاع وظایف حوزه رفاه و تأمین اجتماعی از وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

۲-۱-۱. اهمیت و گستردگی حوزه رفاه: حوزه رفاه و تأمین اجتماعی متشکل از سازمان‌های تأمین اجتماعی و بازنشستگی کشوری، صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح، و ۱۴ صندوق بازنشستگی دیگر، به انضمام سازمان بیمه سلامت ایران و سازمان‌های دیگری نظیر سازمان بهزیستی، کمیته امداد امام خمینی (ره)، بنیاد شهید و امور ایثارگران، سازمان هدفمندی یارانه‌ها و ... است؛ که البته بخشی از آنها امروز زیرمجموعه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی قرار نمی‌گیرند، اما همگی در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی فعالیت دارند. بودجه و اعتبارات کل این سازمان‌ها بر روی هم، در سال جاری در حدود ۲۲۰ هزار میلیارد تومان بوده است. مقایسه این رقم با کل اعتبارات عمومی کشور در سال ۱۳۹۷ (۲۷۶ هزار میلیارد تومان) گواهی بر بزرگی هزینه‌هایی است که در حوزه رفاه در کشور انجام می‌گردد. در عین حال حوزه رفاه اجتماعی در ایران از چنان گستردگی و پراکندگی موضوعی برخوردار است که شاید حتی نتوان این حجم از جمعیت و پراکندگی موضوعی را تحت مدیریت یک وزارتخانه انتظام داد چه برسد به اینکه این حجم از تنوع و گوناگونی و نیز این مقدار از جمعیت کثیر را در کنار چند موضوع دیگر مانند کار و تعاون در ذیل یک وزارتخانه و با امکانات انسانی، فنی و اعتباری محدود سازماندهی و مدیریت نمود.

۲-۱-۲. حجم و تنوع وظایف و مأموریت‌های حوزه رفاه و تأمین اجتماعی: این وزارتخانه تنها در حوزه رفاه، با مجموعه‌ای متنوع و متکثر از وظایف و مأموریت‌ها مواجه است. اگر وظایف حوزه تعاون و کار را نیز لحاظ کنیم متوجه حجم بالای وظایف این وزارتخانه خواهیم شد که عملاً ساماندهی آن در قالب یک وزارتخانه از منطق ساختاری لازم برخوردار نیست. بنابراین لازم است تا حوزه رفاه و تأمین اجتماعی از حوزه وظایف وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی خارج و مورد تجدید ساختار قرار گیرد. حجم وظایف و مأموریت‌های حوزه تعاون و کار نیز در مقایسه با سایر وزارتخانه‌های کشور خود به تنهایی می‌تواند در قالب یک وزارتخانه سازماندهی شود.

۲-۲-۳. ساختار و تشکیلات گسترده وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی: وظایف این وزارتخانه در قالب ۸ معاونت، ۳۲ اداره کل و

عناوین مشابه، ۱۲ سازمان، صندوق و شرکت دولتی با نزدیک به ۳۰۰ شرکت تابعه و وابسته و ۶ شورای عالی به اضافه اتاق تعاون سازماندهی شده است که در مقایسه با سایر وزارتخانه‌های کشور از گستردگی، تنوع و تکثر به مراتب بیشتری برخوردار است و عملاً امکان نظارت صحیح بر عملکرد این وزارتخانه را با مشکلات جدی مواجه کرده است و شخص وزیر بخش عظیمی از وظایف قوه مجریه را مدیریت می‌کند که این امر سبب شده است همواره با انتقادات زیادی از سوی ذینفعان و نمایندگان مجلس شورای اسلامی مواجه شود.

**۲-۲-۴. منابع و اعتبارات حوزه رفاه اجتماعی:** وابستگی روزافزون صندوق‌های بازنشستگی به بودجه عمومی کشور نشان از اهمیت حوزه رفاه اجتماعی و توجه به آن دارد. براساس گزارش معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور، وابستگی صندوق بازنشستگی کشوری به منابع عمومی دولت، برای پرداخت حقوق بازنشستگان در حال حاضر معادل ۸۰ درصد و در سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح نیز با لحاظ کردن سهم کارفرمایی دولت تقریباً به همین میزان است. همچنین نسبت بیمه‌شدگان به بازنشستگان در این دو صندوق نیز کمتر از یک می‌باشد. این نسبت در سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان بزرگترین صندوق بازنشستگی کشوری و عرضه‌کننده خدمات درمانی و بازنشستگی حدود ۴/۰۹ می‌باشد. در صورتی که این نسبت ظرف سال‌های آینده کاهش پیدا کند (که با توجه به رشد کند جمعیت و مشکلات مربوط به بیکاری امری طبیعی است)، صندوق تأمین اجتماعی نیز همانند دو صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح، برای پرداخت حقوق مستمری بازنشستگان خود با مشکل در تأمین منابع مالی لازم مواجه خواهد شد.

**۲-۲-۵. حیطه وظایف و مسئولیت‌های وزیر:** در حال حاضر وزیر علاوه بر مسئولیت‌های ناشی از مقام وزارت، عضو شوراهای عالی متعدد، هیئت امناء صندوق‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه و بسیاری دیگر از ساختارهای وابسته و تابعه این وزارتخانه عریض و طویل می‌باشد، لذا از این حیث مشاهده می‌شود که شخص وزیر عملاً وقتی برای انجام وظایف مدیریت عالی سازمان که سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی، رهبری و نظارت عالی بر عملکرد سازمان می‌باشد نخواهد داشت و آنگاه به‌جای مدیریت سطح عالی، این مدیران میانی یا حتی مدیران سطح عملیاتی وزارتخانه خواهند بود که به‌جای وزیر تصمیم می‌گیرند و برنامه‌ریزی می‌کنند، و در عمل هرم مدیریتی سازمان جابجا می‌شود. در عین حال به جهت حیطه وسیع وظایف، نقش نظارتی وزیر کمرنگ شده و پاسخگویی در سطوح مختلف سازمان با آسیب‌های جدی مواجه می‌گردد.

**۲-۲-۶. شفافیت:** در حال حاضر اطلاعات دقیقی از وضعیت شرکت‌های تحت مدیریت و مالکیت صندوق‌ها در دست نیست و صندوق‌ها نیز هیچ تلاشی برای تولید اطلاعات شفاف انجام نداده و حتی از وجود ابهامات در برخی موارد برای سرپوش گذاشتن بر سوءمدیریت‌ها بهره گرفته می‌شود. به‌عنوان مثال هنوز در مورد تعداد دقیق شرکت‌های شستا (شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی) یک عدد مشخص و دقیق وجود ندارد، به‌علاوه این که خارج از این مجموعه، ۴ هلدینگ دیگر نیز وجود دارد. تعداد شرکت‌ها در منابع و مصاحبه‌های مختلف دامنه تغییر زیادی دارند و تا ۴۰۰ شرکت ذکر شده است. همین‌طور در مورد ارزش دارایی‌های این شرکت‌ها نیز روایت‌های متفاوتی وجود دارد.

یافته‌های این گزارش نشان می‌دهد که علیرغم اهمیت بسیار زیاد حوزه رفاه که در قالب ارقام بودجه و جمعیت کثیر تحت پوشش آن نیز قابل مشاهده است، جایگاه سازمانی آن ظرفیت لازم برای ایفای این تعهدات را ندارد. از طرفی ساختار جدید ناشی از ادغام نیز نتوانسته هم‌افزایی لازم را برای تحقق بهتر این اهداف و وظایف ایجاد نماید. لذا انتزاع وظایف حوزه رفاه و تأمین اجتماعی از وزارت فعلی توصیه می‌شود.

### ۳. ارزیابی لایحه دو فوریتی

۳-۱. اولین مسئله اساسی که نسبت به لایحه پیشنهادی وجود دارد این است که مطابق ذیل اصل ۱۳۳ قانون اساسی، حدود اختیارات و وظایف هر یک از وزارتخانه‌ها به موجب قانون تعیین می‌گردد. لذا قانون‌گذار می‌بایست به تفصیل به بیان وظایف و

صلاحیت‌های وزارتخانه‌ها بپردازد. درحالی‌که لایحه پیشنهادی صرفاً برخی موضوعات را به صورت کلی در صلاحیت وزارتخانه‌های پیشنهادی قرار داده است و شرح وظایف را به شورای عالی اداری محول نموده است. لذا لایحه حاضر از حیث عدم تعیین وظایف و صلاحیت‌های این نوع وزارتخانه مغایر اصل ۱۳۳ قانون اساسی است و سپردن تعیین شرح وظایف وزارتخانه‌ها به شورای عالی اداری مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی تلقی می‌شود.

۲-۳. از جمله مسائل دیگری که ناظر به طرح پیشنهادی می‌تواند مطرح گردد، عدم تعیین تکلیف وضعیت قوانین موجود ناظر به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و صلاحیت این وزارتخانه در امور مختلف است. با این توضیح که اگرچه لایحه پیشنهادی به صورت کلی بخش رفاه و تأمین اجتماعی را به وزارتخانه جدید پیشنهادی (رفاه و تأمین اجتماعی) سپرده و از سوی دیگر وظیفه کارآفرینی و اشتغال و توسعه بخش تعاونی را برعهده وزارتخانه «کار و تعاون» نهاده است، لکن در قوانین، چنین تفکیک واضحی در خصوص وظایف موجود (وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی) وجود ندارد و لذا حکم کلی مذکور در این لایحه می‌تواند موجب ابهاماتی در تعیین صلاحیت دو وزارتخانه پیشنهادی و در مواردی لوث مسئولیت شود.

۳-۳. بسیاری از موارد مذکور در ماده (۴) که صلاحیت آن به کارگروه موضوع این ماده سپرده شده است اولاً از ماهیت تقنینی برخوردار است و ثانیاً هم‌اکنون در قوانین به آن پرداخته شده است و لذا اطلاق اعطای صلاحیت مذکور در این ماده به کارگروه مزبور مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی مبنی بر منع تفویض قانون‌گذاری تلقی می‌شود.

۴-۳. در ماده (۱) لایحه دولت بیان داشته است که **وزارت رفاه و تأمین اجتماعی** از محل تفکیک و جداسازی اهداف، مأموریت‌ها و وظایف مربوط به بخش رفاه و تأمین اجتماعی از وزارتخانه «تعاون، کار و رفاه اجتماعی» و سایر وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و نهادها در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی تشکیل می‌شود. در حالی که هیچ اشاره‌ای به نام این دستگاه‌ها نشده و عملاً این امر بلا تکلیف رها شده است. بنابراین لازم است لایحه دولت در مورد این دستگاه‌ها و وظایف و مأموریت‌های مربوط به این حوزه که قرار است از دیگر دستگاه‌ها منتزع و ذیل این وزارتخانه قرار گیرد تعیین تکلیف کند.

۵-۳. در ماده (۱) لایحه، اجرای قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به عنوان یکی از اهداف تشکیل وزارت رفاه تلقی شده است، در حالی که در قانون مذکور مهمترین شورای سیاست‌گذاری در حوزه بیمه‌ای، شورای عالی تأمین اجتماعی است که تا حدی منطبق بر حضور ذی‌نفعان مختلف حوزه بیمه‌ای است در حالی که تغییرات بعدی در اصلاح قانون مدیریت خدمات کشوری، نمایندگان دولت به نمایندگان وزیر رفاه تبدیل شدند و سه‌جانبه‌گرایی از اساس مخدوش شد. احیای وزارت رفاه بدون تغییر در شورای مذکور و احیای سه‌جانبه‌گرایی و بازگردانی نمایندگان حقوقی دولت، می‌تواند سیاست‌گذاری کارآمد در این حوزه را مخدوش و منابع تأمین اجتماعی را در معرض دست‌اندازی قرار دهد.

## جمع‌بندی و پیشنهاد

مروری بر عملکرد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در طول ۷ سالی که از تشکیل آن می‌گذرد نشان از آن دارد که علاوه بر اینکه الزامات ادغام رعایت نشده است، بلکه عملکرد این وزارتخانه مبین موفقیت‌های ناشی از ادغام نبوده است. ادغام صورت گرفته باعث شده که حیطه‌ی وظایف و مسئولیت‌های وزیر به طرز غیرمتعارفی گسترش پیدا کند به نحوی که وزیر عملاً از انجام برخی وظایف مدیریت عالی سازمان نظیر سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، رهبری و نظارت عالی بر عملکرد سازمان‌های تحت پوشش بازماند. در پاسخ به این وضعیت و در راستای بهبود کارایی و ارتقای کیفیت انجام وظایف محوله و صیانت از حقوق شهروندان ایرانی در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی به نظر می‌رسد انتزاع وظایف رفاه و تأمین اجتماعی از وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و تشکیل «وزارت رفاه و تأمین اجتماعی» می‌تواند به لحاظ فنی و مدیریتی از منظر کافی برخوردار باشد و دولت را در اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های حوزه رفاه و تأمین اجتماعی یاری نماید. لذا پیشنهاد تصویب کلیات لایحه را دارد. اگرچه محتوای لایحه واجد اشکالاتی است که باید مورد توجه قرار گیرد.