

۲. کمیسیون اجتماعی

وظایف، اختیارات و اولویت‌های پیشنهادی

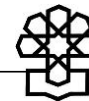
معاونت پژوهش‌های فرهنگی - اجتماعی
دفتر: مطالعات اجتماعی

کد موضوعی: ۲۱۰
شماره مسلسل: ۱۷۰۶۱
خردادماه ۱۳۹۹

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	۱. وظایف و اختیارات کمیسیون اجتماعی
۴.....	۲. مهم‌ترین قوانین مرتبط با کمیسیون اجتماعی
۱۲.....	۳. دستگاه‌های اجرایی مرتبط با کمیسیون اجتماعی
۲۰.....	۴. مهم‌ترین مسائل مبتلابه کشور در حوزه اجتماعی
۳۶.....	۵. ارزیابی ساختار و وظایف کمیسیون اجتماعی
۳۷.....	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۴۱.....	منابع و مأخذ



۲. کمیسیون اجتماعی وظایف، اختیارات و اولویت‌های پیشنهادی

چکیده

در این گزارش، تلاش شده است تا کمیسیون اجتماعی به‌عنوان یکی از کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی برای نمایندگان مردم در مجلس یازدهم معرفی شود. در ابتدای گزارش وظایف و اختیارات اعضای کمیسیون اجتماعی برحسب قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی بیان و در ادامه آن، مهم‌ترین قوانین و دستگاه‌های اجرایی مرتبط با این کمیسیون معرفی شده است. همچنین، در این گزارش تلاش شده ضمن شناسایی و تبیین مهم‌ترین مسائل مبتلابه کشور در حوزه وظایف و اختیارات کمیسیون اجتماعی از جمله روابط کار و اشتغال، امور اداری و استخدامی و مسائل و مشکلات اجتماعی، اولویت‌های پیشنهادی مناسب در دو سطح تقنینی و نظارتی معرفی شود.

مطابق با مواد (۴۵) و (۴۷) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، کمیسیون اجتماعی موظف به رسیدگی به طرح‌ها و لوایح قانونی، لوایح برنامه و بودجه، طرح‌های تحقیق و تفحص در محدوده امور اداری و استخدامی، کار، اشتغال، روابط کار و تعاون است. در این راستا، مهم‌ترین قوانین مرتبط با وظایف کمیسیون اجتماعی عبارتند از: قانون کار، قانون مدیریت خدمات کشور، قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران و قانون حمایت از حقوق معلولان.

اصلی‌ترین دستگاه‌های اجرایی مرتبط با وظایف تقنینی و نظارتی این کمیسیون نیز عبارتند از: وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، سازمان اداری و استخدامی کشور، بنیاد شهید و امور ایثارگران، کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی کشور، سازمان امور اجتماعی، ستاد مبارزه با مواد مخدر.

برحسب نتایج بررسی‌های به‌عمل آمده، مهم‌ترین مسائل مبتلابه کشور در حوزه اجتماعی عبارت است از: ۱. بیکاری و چالش‌های موجود در بازار کار و اشتغال، ۲. گسترش فقر و افزایش فاصله طبقاتی در سطح کشور، ۳. کارآمدی پایین ساختار و تشکیلات اداری دولت، ۴. کاهش اعتماد عمومی نسبت به نهادهای حاکمیتی، ۵. فرسایش و تنزل سرمایه اجتماعی در سطح جامعه و ۶. رشد و گسترش آسیب‌های اجتماعی در سطح کشور است. بر همین اساس، اولویت‌های کاری پیشنهادی برای این کمیسیون در دو حوزه تقنینی و نظارتی عبارتند از:

تقنینی:

- اصلاح قانون مدیریت خدمات کشوری،

- ایجاد بستر قانونی برای شکل‌گیری مشارکت‌های مردمی نهادمند.

نظارتی:

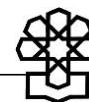
- الزام دولت به تدوین و ارائه سند جامع مبارزه با فقر،
- نظارت بر اجرای مصوبات مرتبط با اصلاح ساختار و رویه‌های نظام اداری،
- الزام دولت به ارائه برنامه جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی.

مقدمه

کمیسیون‌ها مهم‌ترین نهادهای تخصصی مجالس قانونگذاری محسوب می‌شوند. امروزه عمده‌ترین کار قانونگذاری از حیث محتوایی، در کمیسیون‌های تخصصی صورت می‌گیرد. تشکیل کمیسیون‌های مجلس در ایران نخستین بار در ماده (۴۹) نظام‌نامه داخلی مجلس (۱۲۸۵ هجری خورشیدی) تحت عنوان «انجمن‌های تحقیق» مورد توجه قرار گرفت. در این نظام‌نامه مقصود از انجمن تحقیق هیئتی بود که اعضای مجلس برای رسیدگی موضوع به‌خصوص از میان خود انتخاب می‌کردند که برحسب ضرورت و لزوم می‌توانست موقت یا دائمی باشد. با تصویب دومین نظام‌نامه داخلی مجلس (۱۲۸۸ هجری خورشیدی) عنوان انجمن‌های تحقیق قانوناً به «کمیسیون» تغییر یافت و کمیسیون‌ها رفته‌رفته تخصصی‌تر شدند. فلسفه شکل‌گیری کمیسیون‌ها از همان آغاز به کار نخستین مجلس شورای ملی تاکنون بررسی تخصصی موضوعات، تقسیم کار، تسهیل کار قانونگذاری و جلوگیری از اتلاف وقت بوده است. اختیار بعضی از قوانین، تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسه‌های دولتی یا وابسته به دولت^۱، بررسی و اصلاح تکمیل لوایح دولت و طرح‌های قانونی از جمله کارکردهایی است که به موجب قوانین برعهده کمیسیون‌ها نهاده شده است.^۲ براساس آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۹ هجری خورشیدی) مجلس شورای اسلامی دارای کمیسیون‌های خاص شامل کمیسیون تحقیق، کمیسیون تدوین آیین‌نامه داخلی مجلس، کمیسیون اصل نودم (۹۰) و کمیسیون‌های تخصصی شامل کمیسیون اجتماعی، کمیسیون آموزش و تحقیقات، کمیسیون بهداشت و درمان، کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات و غیره است. در این گزارش و در راستای معرفی کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی تلاش شده ساختار، وظایف و حیطه فعالیت کمیسیون اجتماعی معرفی شود. بدین منظور، ساختار گزارش در پنج بخش تنظیم و تدوین شده است. در بخش اول وظایف و اختیارات کمیسیون

۱. طبق اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی «... مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند، در آن صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید به صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود. همچنین، مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های ذی‌ربط واگذار کند یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد...».

۲. غفرانی و شکوهی (۱۳۹۶)؛ سیر تکوینی ساختار کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی (از سال ۱۲۸۵ تاکنون)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۵۷۵۷.



اجتماعی براساس قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی تشریح شده است؛ در بخش دوم، مهم‌ترین قوانین مورد ارجاع کمیسیون معرفی می‌شود؛ در بخش سوم، ساختار و وظایف دستگاه‌های اجرایی زیرمجموعه کمیسیون اجتماعی بیان شده است؛ در بخش چهارم گزارش، مهم‌ترین مسائل مبتلابه کشور در حیطه وظایف و اختیارات کمیسیون در سه حوزه کار و اشتغال، نظام اداری و استخدامی و حوزه حمایتی و اجتماعی تبیین و متناسب با آن اولویت‌های تقنینی و نظارتی کمیسیون در مجلس یازدهم پیشنهاد شده است. در بخش پنجم و پایانی گزارش نیز با رویکردی انتقادی و بازاندیشانه ساختار و وظایف کمیسیون اجتماعی و نیز عملکرد آن در ادوار گذشته متناسب با مسائل کشور در حوزه اجتماعی و انتظارات موجود از این کمیسیون مورد نقد و ارزیابی قرار گرفته است.

۱. وظایف و اختیارات کمیسیون اجتماعی

کمیسیون اجتماعی از مجموعه کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی است که مطابق ماده (۴۷) آیین‌نامه داخلی مجلس برای انجام وظایف محوله در محدوده امور اداری و استخدامی، کار، اشتغال، روابط کار و تعاون مطابق ضوابط این آیین‌نامه تشکیل می‌شود.

مطابق ماده (۴۵) آیین‌نامه داخلی مجلس، هر یک از کمیسیون‌های تخصصی مجلس که مطابق این

آیین‌نامه تشکیل می‌شود در محدوده تخصصی خود دارای وظایف و اختیاراتی به شرح زیر هستند:

۱. بررسی، اصلاح و تکمیل طرح‌ها و لوایح قانونی و ارائه گزارش به مجلس شورای اسلامی.
۲. رسیدگی به طرح‌های تحقیق و تفحص و انجام آن پس از تصویب مجلس شورای اسلامی.
۳. رسیدگی به لوایح بودجه سالیانه کل کشور.
۴. بررسی و اظهارنظر در مورد لوایح برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور.
۵. بررسی چگونگی اجرا و نتایج حاصله از اجرای قوانین مصوب و تبصره‌ها در ردیف‌های برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و بودجه‌های سالیانه کل کشور و تهیه گزارش و تقدیم آن به مجلس شورای اسلامی.

۶. کسب اطلاع از کم و کیف اداره امور کشور، دریافت و بررسی گزارش‌های عملکردی و نظارتی از دستگاه‌های مختلف ذی‌ربط به نمایندگی از سوی مجلس شورای اسلامی و تهیه گزارش جامع سالیانه که دربرگیرنده مسیر تحولات و پیشرفت‌ها و عملکرد بخش‌های تخصصی کشور و گویای وضع اعمال حاکمیت و مدیریت در هر بخش باشد و ارائه آنها به مجلس شورای اسلامی. این گزارش‌ها در دستور کار مجلس قرار گرفته و قرائت می‌شود.

بنابراین، کمیسیون اجتماعی در محدوده حوزه‌های مورد اشاره در صدر این بخش (امور اداری و استخدامی، کار، اشتغال، روابط کار و تعاون) وظایف و اختیارات فوق را برعهده دارد. هر نماینده به جز

رئیس مجلس ملزم است عضویت یکی از کمیسیون‌های تخصصی را بپذیرد و در صورت تمایل می‌تواند در کمیسیون‌های دیگر مجلس، با حق اظهار نظر و بدون حق رأی شرکت کند.^۱ تعداد اعضای کمیسیون‌های تخصصی حداقل ۱۹ نفر و حداکثر ۲۳ نفر است.^۲ همچنین، هر یک از کمیسیون‌های تخصصی مجلس موظفند از میان اعضای خود کمیته و یا کمیته‌های فرعی متناسب با موضوع‌های مربوط تشکیل دهد. مصوبات کمیته‌های فرعی بعد از تصویب در کمیسیون رسمیت خواهد داشت.^۳

۲. مهم‌ترین قوانین مرتبط با کمیسیون اجتماعی

موضوع‌های مربوط به حوزه فعالیت‌های کمیسیون اجتماعی در قوانین بالادستی مورد توجه قرار گرفته‌اند؛ و علاوه بر آن، در طول سال‌های فعالیت مجلس شورای اسلامی در موارد متعددی نیز، قوانین دائمی خاص حوزه‌های مذکور به تصویب رسیده است که در ادامه اهم آنها به تفکیک مورد اشاره قرار می‌گیرند.

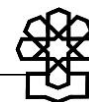
۲-۱. اسناد و قوانین بالادستی

- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
- چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی
- سیاست‌های کلی نظام اداری
- سیاست‌های کلی اشتغال
- سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی
- سیاست‌های کلی نظام برای ترویج و تحکیم فرهنگ ایثار و جهاد و سامان‌دهی امور ایثارگران

۲-۱-۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

در بند «۱۰» و «۱۲» از اصل سوم قانون اساسی به ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور؛ پی‌ریزی اقتصادی صحیح و عادلانه 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 اشاره شده است و بندهای «۲» و «۴» از اصل بیست‌ویکم نیز به ترتیب بر حمایت مادران، به‌خصوص در دوران بارداری و حضانت فرزند، و حمایت از کودکان بی‌سرپرست و ایجاد بیمه خاص بیوگان و زنان سالخورده و بی‌سرپرست تأکید دارند. طبق اصل بیست‌ونهم نیز، برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، از کارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح، نیاز به خدمات بهداشتی درمانی و مراقبت‌های

۱. ماده (۶۸) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.
۲. ماده (۲۸) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.
۳. ماده (۵۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.



پزشکی به صورت بیمه و غیره، حقی است همگانی و دولت موظف 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.

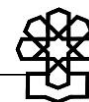
همچنین، براساس اصل چهل‌وسوم نیز برای تأمین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد، با حفظ آزادی او، ضوابطی برای اقتصاد جمهوری اسلامی ایران تعیین شده است که بند «۲» و «۴» آن عبارت است از: ۲. تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به‌منظور رسیدن به اشتغال کامل و قرار دادن وسایل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کارند 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؛ ۴. رعایت آزادی انتخاب شغل، و عدم اجبار افراد به کاری معین و جلوگیری از بهره‌کشی از کار دیگری.

۲-۱-۲. چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی (ابلاغی ۱۳۸۲/۸/۱۳)
برحسب سند چشم‌انداز بیست‌ساله کشور جامعه ایرانی در افق چشم ۱۴۰۴ برخوردار از رفاه و امنیت غذایی، تأمین اجتماعی، به دور از فقر، فساد، تبعیض و ... ارتقای نسبی سطح درآمد سرانه، اشتغال کامل، روحیه تعاون و سازگاری اجتماعی، متعهد به انقلاب و نظام اسلامی است.

۳-۱-۲. سیاست‌های کلی نظام اداری (ابلاغی ۱۳۸۹/۱/۱۴)

۱. نهادینه‌سازی فرهنگ سازمانی مبتنی بر ارزش‌های اسلامی و کرامت انسانی و ارج نهادن به سرمایه‌های انسانی و اجتماعی.
۲. عدالت‌محوری در جذب، تداوم خدمات و ارتقای منابع انسانی.
۳. بهبود معیارها و روزآمدی روش‌های گزینش منابع انسانی به‌منظور جذب نیروی انسانی توانمند، متعهد و شایسته و پرهیز از تنگ‌نظری‌ها و نگرش‌های سلیقه‌ای و غیرحرفه‌ای.
۴. دانش‌گرایی و شایسته‌سالاری مبتنی بر اخلاق اسلامی در نصب و ارتقای مدیران.
۵. ایجاد زمینه رشد معنوی منابع انسانی و بهسازی و ارتقای سطح دانش، تخصص و مهارت‌های آنان.
۶. رعایت عدالت در نظام پرداخت و جبران خدمات با تأکید بر عملکرد توانمندی، جایگاه و ویژگی‌های شغل و شاغل و تأمین حداقل معیشت با توجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی.
۷. زمینه‌سازی جذب و نگهداری نیروهای متخصص در استان‌های کمتر توسعه‌یافته و مناطق محروم.
۸. حفظ کرامت و عزت و تأمین معیشت بازنشستگان و مستمری‌بگیران و بهره‌گیری از نظرات و تجارب مفید آنها.
۹. توجه به استحکام خانواده و ایجاد تعادل بین کار و زندگی افراد در نظام اداری.

۱۰. چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری در جهت تحقق اهداف چشم‌انداز.
۱۱. انعطاف‌پذیری و عدم تمرکز اداری و سازمانی با رویکرد افزایش اثربخشی، سرعت و کیفیت خدمات کشوری.
۱۲. توجه به اثربخشی و کارایی در فرایندها و روش‌های اداری به‌منظور تسریع و تسهیل در ارائه خدمات کشوری.
۱۳. عدالت‌محوری، شفافیت و روزآمدی در تنظیم و تنقیح قوانین و مقررات اداری.
۱۴. کل‌نگری، همسوسازی، هماهنگی و تعامل اثربخش دستگاه‌های اداری به‌منظور تحقق اهداف فرابخشی و چشم‌انداز.
۱۵. توسعه نظام اداری الکترونیک و فراهم آوردن الزامات آن به‌منظور ارائه مطلوب خدمات عمومی.
۱۶. دانش‌بنیان کردن نظام اداری از طریق به‌کارگیری اصول مدیریت دانش و یکپارچه‌سازی اطلاعات، با ابتناء بر ارزش‌های اسلامی.
۱۷. خدمات‌رسانی برتر، نوین و کیفی به‌منظور ارتقای سطح رضایتمندی و اعتماد مردم.
۱۸. شفاف‌سازی و آگاهی‌بخشی نسبت به حقوق و تکالیف متقابل مردم و نظام اداری با تأکید بر دسترسی آسان و ضابطه‌مند مردم به اطلاعات صحیح.
۱۹. زمینه‌سازی برای جذب و استفاده از ظرفیت‌های مردمی در نظام اداری.
۲۰. قانونگرایی، اشاعه فرهنگ مسئولیت‌پذیرش اداری و اجتماعی، پاسخگویی و تکریم ارباب‌رجوع و شهروندان و اجتناب از برخورد سلیقه‌ای و فردی در کلیه فعالیت‌ها.
۲۱. نهادینه‌سازی وجدان کاری، انضباط اجتماعی، فرهنگ خودکنترلی، امانت‌داری، صرفه‌جویی، ساده‌زیستی و حفظ بیت‌المال.
۲۲. تنظیم روابط و مناسبات اداری براساس امنیت روانی، اجتماعی، اقتصادی، بهداشتی، فرهنگی و نیز رفاه نسبی آحاد جامعه.
۲۳. حفظ حقوق مردم و جبران خسارت‌های وارده بر اشخاص حقیقی و حقوقی در اثر قصور یا تقصیر در تصمیمات و اقدامات خلاف قانون و مقررات در نظام اداری.
۲۴. ارتقای سلامت نظام اداری و رشد ارزش‌های اخلاقی در آن از طریق اصلاح فرایندهای قانونی و اداری، بهره‌گیری از امکانات فرهنگی و به‌کارگیری نظام مؤثر پیشگیری و برخورد با تخلفات.
۲۵. کارآمدسازی و هماهنگی ساختارها و شیوه‌های نظارت و کنترل در نظام اداری و یکپارچه‌سازی اطلاعات.
۲۶. حمایت از روحیه نوآوری و ابتکار و اشاعه فرهنگ و بهبود مستمر به‌منظور پویایی نظام اداری.



۴-۱-۲. سیاست‌های کلی اشتغال (ابلاغی ۱۳۹۰/۴/۲۸)

۱. ترویج و تقویت فرهنگ کار، تولید، کارآفرینی و استفاده از تولیدات داخلی به‌عنوان ارزش اسلامی و ملی با بهره‌گیری از نظام آموزشی و تبلیغی کشور.
۲. آموزش نیروی انسانی متخصص، ماهر و کارآمد متناسب با نیازهای بازار کار (فعلی و آتی) و ارتقای توان کارآفرینی با مسئولیت نظام آموزشی کشور (آموزش و پرورش، آموزش فنی و حرفه‌ای و آموزش عالی) و توأم کردن آموزش و مهارت و جلب همکاری بنگاه‌های اقتصادی جهت استفاده از ظرفیت آنها.
۳. ایجاد فرصت‌های شغلی پایدار با تأکید بر استفاده از توسعه فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان و آینده‌نگری نسبت به تحولات آنها در سطح ملی و جهانی.
۴. ایجاد نظام جامع اطلاعات بازار کار.
۵. بهبود محیط کسب‌وکار و ارتقای شاخص‌های آن (محیط سیاسی، فرهنگی و قضایی و محیط اقتصاد کلان، بازار کار، مالیات‌ها و زیرساخت‌ها) و حمایت از بخش‌های خصوصی و تعاونی و رقابت از راه اصلاح قوانین، مقررات و رویه‌های ذی‌ربط در چارچوب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۶. جذب فناوری، سرمایه و منابع مالی، مبادله نیروی کار و دسترسی به بازارهای خارجی کالا و خدمات از طریق تعامل مؤثر و سازنده با کشورها، سازمان‌ها و ترتیبات منطقه‌ای و جهانی.
۷. هماهنگ‌سازی و پایداری سیاست‌های پولی، مالی، ارزی و تجاری و تنظیم بازارهای اقتصادی در جهت کاهش نرخ بیکاری توأم با ارتقای بهره‌وری عوامل تولید و افزایش تولید.
۸. توجه بیشتر در پرداخت یارانه‌ها به حمایت از سرمایه‌گذاری، تولید و اشتغال مولد در بخش‌های خصوصی و تعاونی.
۹. گسترش و استفاده بهینه از ظرفیت‌های اقتصادی دارای مزیت مانند: گردشگری و حق‌گذر (ترانزیت).
۱۰. حمایت از تأسیس و توسعه صندوق‌های شراکت در سرمایه برای تجاری‌سازی ایده‌ها و پشتیبانی از شرکت‌های نوپا، کوچک و نوآور.
۱۱. برقراری حمایت‌های مؤثر از بیکاران برای افزایش توانمندی‌های آنان در جهت دسترسی آنها به اشتغال پایدار.
۱۲. توجه ویژه به کاهش نرخ بیکاری استان‌های بالاتر از متوسط کشور.
۱۳. رعایت تناسب بین افزایش دستمزدها و بهره‌وری نیروی کار.

۴-۱-۵. سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی (ابلاغی ۱۳۹۱/۱۱/۲۴)

- اهم بندهای سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی مرتبط با وظایف کمیسیون اجتماعی عبارتند از:
۸. بهبود فضای کسب‌وکار با هدف افزایش تولید ملی و اصلاح زمینه‌های فرهنگی، قانونی، اجرایی و اداری.

۹. افزایش سهم بخش‌های تعاونی و خصوصی در تولید ملی از طریق: تقویت انگیزه و عزم ملی و تأکید و تسریع در اجرای کامل سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، رعایت انضباط مالی و بودجه‌ای دولت، رفع تبعیض بین بخش دولتی و بخش‌های خصوصی و تعاونی، سامان‌دهی و حمایت از بنگاه‌های کوچک و متوسط در جهت کارآمدسازی آنها.

۱۰. تنظیم نقش نهادهای عمومی غیردولتی اقتصادی در جهت تولید ملی.

۱۱. شفاف‌سازی و به‌هنگام‌سازی آمار و اطلاعات و تسهیل دسترسی به آن و اطلاع‌رسانی در مورد ابعاد و فرصت‌های سرمایه‌گذاران و سرمایه‌گذاری در رشته‌های مختلف و مقابله جدی با استفاده از هرگونه دسترسی اطلاعاتی ویژه.

۱۲. توانمندسازی و ارتقای بهره‌وری نیروی کار با افزایش انگیزه، مهارت و خلاقیت و ایجاد تناسب بین مراکز آموزشی و پژوهشی با نیازهای بازار کار.

۱۳. بسترسازی و سامان‌دهی اشتغال و حرکت نیروی کار ایرانی در سطح ملی، منطقه‌ای و جهانی.

۱۴. ارتقای سرمایه‌های انسانی، طبیعی، اجتماعی و فیزیکی با تأکید بر توسعه نهادهای مردمی برای رشد تولید ملی.

۶-۱-۲. سیاست‌های کلی نظام برای ترویج و تحکیم فرهنگ ایثار و جهاد و سامان‌دهی امور

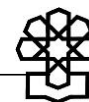
ایثارگران (ابلاغی ۱۳۸۹/۱۱/۲۹)

اهم سیاست‌های کلی نظام برای ترویج و تحکیم فرهنگ ایثار و جهاد و سامان‌دهی امور ایثارگران مرتبط با وظایف کمیسیون اجتماعی عبارتند از:

۶. توانمندسازی فردی و جمعی و اهتمام به پرورش استعدادها و ارتقای سطح علمی، فنی و فرهنگی ایثارگران و فرزندان آنها به‌منظور نقش‌آفرینی فعال و مؤثر در عرصه‌های مختلف و اولویت دادن به استفاده از ایثارگران در بخش‌های مدیریتی در شرایط مساوی.

۷. اولویت قائل شدن برای ایثارگران در سیاست‌گذاری‌ها، برنامه‌ها، قوانین و آیین‌نامه‌های کشور و نیز در تخصیص و توزیع امکانات و حمایت‌های دولتی و فعالیت‌ها در زمینه‌های اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی کشور به‌تناسب ایثار و جهاد در راه آرمان‌های اسلام و اهداف انقلاب اسلامی.

۸. شناخت نیازهای واقعی و ارائه خدمات مؤثر به ایثارگران و خانواده‌های آنان در ابعاد مختلف فرهنگی، علمی، آموزشی، اجتماعی، بهداشتی، درمانی، بیمه‌ای، معیشتی، اشتغال، مسکن، حقوقی، اداری، رفاهی و استخدامی با حفظ اصول عزتمندی، عدالت و روحیه خوداتکایی و شئون ایثارگری.



۲-۲. قوانین حوزه کار و اشتغال

• قانون کار

۱-۲-۲. قانون کار

قانون کار در ایران برای اولین بار در سال ۱۳۲۵ (هجری خورشیدی) به تصویب رسید و در سال ۱۳۲۸ و ۱۳۳۷ اصلاحاتی در آن انجام شد. قانون کار سال ۱۳۳۷ تا سه دهه بعد از آن مبنای مقررات حاکم بر فعالیت کارگران و کارفرمایان در محیط کسب و کار را تشکیل می‌داد. این قانون در سال ۱۳۶۹ دستخوش تغییر و در قالب ۱۲ فصل تصویب شد. محتوای قانون بدین ترتیب است که کارگر به چه کسی گفته می‌شود، کارفرما کیست، کارگاه چیست چه اشخاصی و چه محل‌هایی مشمول قانون کار هستند، موضوع‌های اصلی فصل اول قانون است و یا قرارداد کار چیست و در شروع استخدام چه چیزهایی باید در قرارداد کتبی یا شفاهی تعیین شود و دوره آزمایشی کار حداکثر چه مدت است. همچنین، شرایط مقاطعه‌کاری و نیز شرایط تعلیق کار و بازگشت مجدد کارگر به کار پس از سربازی، تحصیل، توقیف کارگر و همچنین انواع خاتمه قرارداد کار مثل بازنشستگی، از کارافتادگی و اخراج و غیره و چگونگی و میزان خسارت و حق سنوات در فصل دوم مطرح شده است. در این قانون حق‌السعی و انواع مزد، چگونگی پرداخت و مأموریت و طبقه‌بندی مشاغل و ساعات کار عادی و سخت و زیان‌آور، کار نوبتی و شب‌کاری و اضافه‌کاری و مزایا و میزان تعطیلات و مرخصی‌ها و شرایط کار زنان و نوجوانان در فصل سوم آمده است. ضمناً حفاظت فنی و بهداشت کار و چگونگی رعایت آن برای احداث کارگاه جدید، نصب ماشین‌آلات و بیماری‌های ناشی از کار و چگونگی بازرسی کار در فصل چهارم آمده است.

مراکز کارآموزی و چگونگی کارآموزی، قرارداد کارآموزی و مزد و مزایای آن و کارآموزی توأم با کار نوجوانان و مسئله اشتغال و مراکز خدمات اشتغال و شرایط اشتغال اتباع بیگانه و چگونگی برخورد با متخلفان در این خصوص در فصل پنجم آمده است. تشکل‌های کارگری و کارفرمایی مانند شوراهای اسلامی کار، انجمن‌های صنفی کارگری و کارفرمایی، شرکت‌های تعاونی و کانون‌های کارگری و کارفرمایی و نمایندگان کارگران و کارفرمایان در مجامع و مراجع قانونی در فصل ششم مطرح شده است. چگونگی و شرایط مذاکرات، پیمان‌های دسته‌جمعی بین کارگران و کارفرمایان در فصل هفتم و خدمات رفاهی مثل مسکن، بیمه، ورزش، سواد آموزی در فصل هشتم و مراجع قانونی حل اختلاف، چگونگی رسیدگی به اختلاف‌ها، حق سنوات و غیره در فصل نهم آمده است. ترکیب شورای عالی کار و جلسات و اختیارات آن در فصل دهم، میزان جرائم و مجازات در صورت بروز تخلف در فصل یازدهم مطرح شده است. مواردی که از لحاظ شمول قانون شرایط خاصی دارند، چگونگی آموزش کارگران و کارفرمایان و موارد ضروری دیگری که در ۱۱ فصل قبلی نیامده است، در فصل دوازدهم یا آخرین فصل آمده است.

۲-۳. قوانین حوزه اداری و استخدامی

- قانون مدیریت خدمات کشوری

۱-۲-۳. قانون مدیریت خدمات کشوری

قانون مدیریت خدمات کشوری جامع‌ترین برنامه و جدی‌ترین سند و منشوری است که بعد از انقلاب اسلامی و پس از ۴۲ سال حاکمیت قانون استخدام کشوری، برنامه‌های تحول در بوروکراسی کشور را هدف قرار داده و هدایت راهبردی تحول در نظام اداری کشور را برعهده گرفته است. مباحث مرتبط با امور اداری و استخدامی در نظام اداری کشور در این قانون متجلی شده است. این قانون مشتمل بر ۱۵ فصل و ۱۲۸ ماده و حاوی موضوع‌های مهمی همچون: ساختار، نقش و اندازه دولت، فناوری‌های انجام وظایف دولت و مباحث مرتبط با مدیریت منابع انسانی مشتمل بر جذب و استخدام، ارتقا و انتصاب، شایسته‌سالاری، توانمندسازی، جبران خدمت و ارزیابی عملکرد و غیره است.

متأسفانه این قانون به‌رغم اینکه قرار بود همه دستگاه‌های اجرایی دارای قوانین و مقررات مختلف را تحت پوشش قرار دهد، پس از گذشت نزدیک به ۱۲ سال، بسیاری از دستگاه‌های اجرایی را از شمول خود خارج دید و بسیاری از دستگاه‌های اجرایی کشور که از نگاه قانونگذار بایستی در دایره قوانین عمومی قرار می‌گرفت؛ از این قانون خارج و تابع مقررات خاص در زمینه اداری و استخدامی قرار گرفتند. بدین ترتیب، قانونی که قرار بود گستره آن به وسعت نظام اداری کشور باشد به قانونی ناکارآمد و فاقد جامعیت تبدیل شده است. به‌رغم ایرادها و اشکال‌های فراوانی که به قانون مورد بحث وارد است، «لایحه اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری» نیز که برای اصلاح ایرادهای قانون مذکور ارائه شده بود به نتیجه نرسید و قانون سابق با تمام ایرادهای وارد بر آن، در ۲۶ اسفند ۱۳۹۸ دائمی شد.

۲-۴. قوانین حوزه حمایتی و اجتماعی

- قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی
- قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران
- قانون حمایت از حقوق معلولان

۱-۲-۴. قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی

قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی با هدف جامعیت‌نگری، انتظام‌بخشی و یکپارچگی در برنامه‌ها و فعالیت‌های بخش حمایتی و تأمین اجتماعی کشور در ۱۳۸۳/۲/۲۱ توسط مجلس شورای اسلامی تصویب شد. این قانون شامل ۱۹ ماده است که در قالب سه فصل تنظیم شده است و براساس ماده (۱) آن، نظام جامع رفاه در اجرای اصل بیست‌ونهم قانون اساسی و برای انسجام‌بخشی به سیاست‌های رفاهی به‌منظور توسعه عدالت اجتماعی و حمایت از همه افراد کشور در برابر رویدادهای



اجتماعی، طبیعی و پیامدهای آن برقرار می‌شود. در این قانون، اصول و سیاست‌های کلی قلمروهای بیمه‌ای، حمایتی و امدادی مشخص شده و تأسیس وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی به‌مثابه ارکان آن پیش‌بینی شده است. هماهنگی سیاست‌های اجتماعی در حوزه‌های آموزش، اشتغال، مسکن، سلامت و دیگر حوزه‌های مرتبط با تأمین اجتماعی؛ تنظیم کلان بودجه عمومی دولت در قلمروهای بیمه‌ای، امدادی و حمایتی؛ مدیریت منابع یارانه‌های اجتماعی؛ بررسی و ارزیابی مستمر برنامه‌های حوزه رفاه و تأمین اجتماعی؛ تشکیل پایگاه جامع اطلاعاتی؛ بررسی و اصلاح اساسنامه همه دستگاه‌های اجرایی، صندوق‌ها و نهادهای دولتی و عمومی فعال در قلمروهای بیمه‌ای، حمایتی و امدادی از مهم‌ترین مأموریت‌هایی است که برای این دو رکن تأسیسی در این قانون تعیین شده است.^۱

۲-۴-۲. قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران

قانون فوق مشتمل بر ۷۶ ماده در تاریخ ۱۳۸۶/۶/۳ در کمیسیون اجتماعی مجلس تصویب شد و در تاریخ ۱۳۹۱/۱۰/۲ از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام با این قید که: «قوانینی که از سال ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۱/۱۰/۲ به نفع ایثارگران به تصویب مجلس رسیده است به قوت خود باقی و در ابلاغ این مصوبه لحاظ خواهد شد» موافق مصلحت نظام تشخیص داده شد و مابقی مواد این قانون در تاریخ ۱۳۸۶/۱/۲۹ به تأیید شورای نگهبان رسید. افراد تحت پوشش این قانون شامل: ایثارگران (شهید، مفقودالثر، جانباز، اسیر، آزاده)، خانواده شاهد (پدر، مادر، همسر، فرزند)، خانواده ایثارگران (خانواده‌های جانبازان و آزادگان که شامل همسر، فرزند و والدین) هستند. خدماتی که در این قانون مدنظر قرار گرفته در حوزه‌های مسکن، بهداشت و درمان، تسهیلات اداری و استخدامی، اشتغال و کارآفرینی، معیشت و رفاه، و امور فرهنگی، آموزشی، ورزشی و ترویج فرهنگ ایثار و شهادت است.

شایان ذکر است، هرچند این قانون خدمات متنوع و گسترده‌ای را برای جامعه هدف خود مدنظر قرار داده است؛ اما، اجرای بخشی از خدمات پیش‌بینی شده در قانون به‌علت عدم تأمین اعتبار محقق نشده است. به‌طور مثال، در بند «الف» ماده (۱۳) این قانون «تأمین صد درصد (۱۰۰٪) هزینه بهداشتی درمانی به‌صورت بیمه سلامت، بیمه همگانی، بیمه مکمل و بیمه خاص (خدماتی که مشمول قوانین بیمه همگانی و تکمیلی نمی‌گردند) خانواده شاهد، جانبازان، آزادگان و افراد تحت تکفل آنان برعهده دولت است»، اما به‌علت عدم جذب و تخصیص اعتبارات لازم، هزینه‌های بهداشتی و درمانی (مخصوصاً هزینه‌های دارویی) به‌طور ناقص و با تأخیر زیاد پرداخت می‌شود.

۲-۴-۳. قانون حمایت از حقوق معلولان

به‌منظور رفع موانع پیش‌روی افراد دارای معلولیت در جامعه و انطباق مفاد قانون تحولات کشور به‌ویژه درخصوص نظام اداری و تسهیلات استخدامی، استفاده از ظرفیت‌های بالقوه و بالفعل جدید کشور در

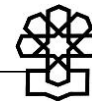
۱. امید، رضا (۱۳۹۸)؛ تحلیل تعارض در سیاستگذاری اجتماعی؛ بررسی فرایند تدوین قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، فصلنامه مطالعات و تحقیقات اجتماعی در ایران، دوره ۸، شماره ۳.

بهبود سطح زندگی افراد جامعه هدف، ایجاد تمهیدات و اقدامات لازم توسط دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط با توجه به وظایف و مسئولیت‌های آنان حذف موارد بازدارنده برای اجرای مطلوب و ارائه راهکارهای مناسب برای نیازهای مغفول مانده در قانون جامع حمایت از حقوق معلولان (مصوب ۱۳۸۳)، قانون حمایت از حقوق معلولان که با عنوان لایحه حمایت از حقوق افراد دارای معلولیت به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده بود، در جلسه علنی روز یکشنبه مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۲۰ و تأیید شورای محترم نگهبان، به تصویب رسید. افراد تحت پوشش این قانون همانند قانون جامع حمایت از حقوق معلولان شامل: معلولان با ضایعه جسمی، ذهنی، روانی یا توأم؛ به تشخیص کمیسیون پزشکی سازمان بهزیستی است. این قانون در ۱۰ فصل، خدماتی را در زمینه: مناسب‌سازی، دسترس‌پذیری و تردد و تحرک (فصل دوم)، خدمات بهداشتی، درمانی و توانبخشی (فصل سوم)، امور ورزشی، فرهنگی، هنری و آموزشی (فصل چهارم)، کارآفرینی و اشتغال (فصل پنجم)، مسکن (فصل ششم)، فرهنگ‌سازی و ارتقای آگاهی‌های عمومی (فصل هفتم)، حمایت‌های قضایی و تسهیلات مالیاتی (فصل هشتم)، معیشت و حمایت‌های اداری و استخدامی (فصل نهم)، به افراد دارای معلولیت ارائه می‌دهد. شایان ذکر است در ماده (۳۳) این قانون بیان شده است «قانون جامع حمایت از حقوق معلولان مصوب ۱۳۸۳/۰۲/۱۶ از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون نسخ می‌شود».

نکته اساسی در قانون حمایت افراد دچار معلولیت بی‌توجهی به اجرای کامل این قانون (عدم تخصیص اعتبار لازم و عدم تحقق برخی از بندهای قانون) است؛ چراکه براساس قانون مذکور، حداقل مستمری افراد دارای معلولیت باید برابر دستمزد یک کارگر باشد، یعنی یا معلولان باید دارای شغل باشند و یا حداقل حقوق و دستمزد (یک میلیون و ۵۱۰ هزار تومان) را دریافت کنند؛ اما، متأسفانه تاکنون این مهم تحقق نیافته است. علاوه بر این، یکی از مهم‌ترین مشکلات افراد معلول در کشور، اشتغال آنان است که با وجود قانون ابلاغی به دستگاه‌ها برای اختصاص یافتن ۳ درصد از سهم استخدام‌ها به افراد معلول، این قانون به نوعی از سوی دستگاه‌ها اجرا نمی‌شود و یا تلاش می‌کنند تعداد کمی از افراد معلول را جذب کار کنند. همچنین، با توجه به اینکه همه افراد در مسیر زندگی خود باید از مسیر (تأمین حداقلی) شغل و مسکن عبور کنند تا بتوانند به مقصد ازدواج برسند تا زمانی که مشکل اشتغال و مسکن معلولان برطرف نشود، نمی‌توان انتظار داشت مسئله ازدواج معلولان حل شود.

۳. دستگاه‌های اجرایی مرتبط با کمیسیون اجتماعی

مهم‌ترین دستگاه‌های اجرایی کشور که کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی وظیفه رسیدگی و نظارت بر عملکرد آنها را برعهده دارد، عبارتند از:



۱-۳. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به موجب قانون تشکیل آن (مصوب ۱۳۹۰/۴/۸) از ادغام سه وزارتخانه تعاون، کار و امور اجتماعی و رفاه و تأمین اجتماعی تشکیل شده است. وظایف کلی این وزارتخانه عبارت است از:

- برنامه‌ریزی و نظارت بر اجرای قوانین کار، تعاون و ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و سایر قوانین و مقررات ذی‌ربط.
- سیاستگذاری و برنامه‌ریزی به‌منظور تنظیم روابط کار، بررسی و رفع مسائل و مشکلات جامعه کارگری، تنظیم روابط کارگری و کارفرمایی با بهره‌گیری از سازوکارهای سه‌جانبه‌گرایی در راستای سیاست حفظ و صیانت از نیروی کار.
- سیاستگذاری و برنامه‌ریزی به‌منظور تعمیم و گسترش نهادهای مدنی و تشکلهای در حوزه تعاون، کار و رفاه اجتماعی.
- تنظیم مقررات و ضوابط، معیارها و توصیه‌نامه‌های ایمنی و استانداردهای کار و تعیین حداقل دستمزد سالیانه کارگران در شورای عالی کار.
- سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و اداره امور مربوط به مجامع و شوراهای عالی در حوزه تعاون، کار و رفاه اجتماعی.
- تعیین سیاستها و راهبردهای اشتغال و برنامه‌ریزی مربوط به آن در چارچوب برنامه‌ها و سیاستهای کلان دولت.
- نظارت بر اشتغال، سرمایه‌گذاری و بیمه‌های اجتماعی اتباع خارجی.
- برنامه‌ریزی به‌منظور انجام پژوهش و مطالعات علمی و کاربردی در حوزه تعاون، کار و رفاه اجتماعی.
- برنامه‌ریزی به‌منظور سامان‌دهی و هدفمند کردن یارانه‌ها و منابع حمایتی در جهت توسعه اشتغال و نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی.
- سیاستگذاری و برنامه‌ریزی در راستای هماهنگی بخش‌های مختلف دولت به‌منظور پیشگیری و آسیب‌های اجتماعی در کشور.
- مشارکت در تعیین خط فقر مطلق و نسبی.
- سیاستگذاری و برنامه‌ریزی به‌منظور حمایت از افراد جامعه در برابر آثار سوء رخدادهای اقتصادی، اجتماعی.
- سیاستگذاری و برنامه‌ریزی به‌منظور تأمین حداقل زندگی برای آحاد جامعه با اولویت خانواده‌های کم‌درآمد و معلولان جسمی و روانی در چارچوب قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی.

- برنامه‌ریزی برای برقراری و بسط نظام تأمین اجتماعی چندلایه.
- برنامه‌ریزی به‌منظور پیاده‌سازی نظام ارجاع مبتنی بر پزشک خانواده و بیمه سلامت.
- تهیه لوایح قانونی، آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و اساسنامه‌های معطوف به حوزه‌های تعاون، کار و رفاه اجتماعی.
- تهیه و تنظیم طرح‌های بنیادین در راستای تحقق اهداف مندرج در اصول (۲۱)، (۲۹)، (۴۳) و (۴۴) قانون اساسی.
- مطالعه، سیاستگذاری و برنامه‌ریزی جهت توسعه بخش تعاونی.
- اعطای کمک‌های فنی و اعتباری و مساعدت‌های مالی به نهادهای مدنی، تعاونی‌ها و تشکل‌های تخصصی در راستای اهداف و وظایف.
- سیاستگذاری و برنامه‌ریزی در راستای هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی به‌منظور اعمال کمک‌های فنی و اعتباری به تعاونی‌ها.
- صدور مجوز تأسیس، ادغام، انحلال، سلب مزایا، حسابرسی و نیز صدور تأییدنامه ثبتی برای اشخاص حقوقی بخش تعاون از نظر تطبیق با مقررات.
- نظارت بر اجرای وظایف و اختیارات موضوع ماده (۶۶) قانون بخش تعاونی.
- سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و نظارت بر نحوه جذب منابع مالی و کمک‌های داوطلبانه مردمی، نهادهای عمومی غیردولتی در راستای اجرای وظایف و تحقق اهداف نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی.
- سیاستگذاری و برنامه‌ریزی به‌منظور فراهم کردن فضای رقابتی سالم بین صندوق‌های بیمه‌ای در راستای عدم عرضه انحصاری و نیمه‌انحصاری فعالیت‌ها براساس قوانین موضوعه.
- برنامه‌ریزی به‌منظور انجام مطالعات اقتصادی درخصوص نظام تأمین مالی و مشارکت و چگونگی حفظ پایداری منابع مالی صندوق‌های حمایت اجتماعی و بیمه‌ای.
- مشارکت در تصمیمات اقتصادی خصوصاً در مذاکرات مربوط در شورای اقتصادی - شورای عالی اشتغال، شورای عالی کار، شورای عالی پول و اعتبار، شورای عالی بیمه خدمات درمانی، شورای عالی سلامت، شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی، شورای سالمندان و شورای عالی خانواده.
- بررسی و اصلاح سیاست‌های رفاه و تأمین اجتماعی از طریق کمیسیون مربوطه در مجلس شورای اسلامی و کمیسیون‌های تخصصی دولت.
- انسجام‌بخشی و پیگیری سیاست‌های کلان رفاهی به‌منظور توسعه عدالت اجتماعی، اقتصادی.
- سیاستگذاری و برنامه‌ریزی راهبردی در حوزه‌های مختلف اجتماعی و رفاهی.
- ساختار تشکیلاتی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی از ۶ معاونت (معاونت روابط کار، معاونت فرهنگی و اجتماعی، معاونت رفاه اجتماعی، معاونت توسعه مدیریت و منابع، معاونت توسعه کارآفرینی و



اشتغال، معاونت امور تعاون، معاونت امور اقتصادی و معاونت امور مجلس، حقوقی و استان‌ها) تشکیل شده است.

۲-۳. سازمان اداری و استخدامی کشور

سازمان اداری و استخدامی کشور با تصویب قانون استخدام کشوری در سال ۱۳۴۵ به‌عنوان نهادی فرابخشی با طیف گسترده‌ای از وظایف کلان همچون تعیین ساختار و نقش دولت و نظامات متنوع مدیریت منابع انسانی، آغاز به کار کرد. این سازمان به ریاست معاون رئیس‌جمهور عهده‌دار وظایف رئیس‌جمهور در حوزه اداری و استخدامی است. مهم‌ترین وظایف و مأموریت‌های این سازمان طبق مصوبه شماره ۷۹۲۰۵۴ مورخ ۱۳۹۵/۷/۲۷ شورای عالی اداری به شرح زیر است:

- ایجاد هماهنگی لازم برای اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری.
- تبیین نقش و مأموریت‌های بخش‌های مختلف دولتی، عمومی و سازمان‌های مردم‌نهاد از منظر مدیریتی و اداری.
- سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، راهبری و مدیریت، هماهنگی و نظارت بر وظایف مربوط به امور اداری و استخدامی در سطح کشور به‌خصوص در بخش دولتی شامل: ساختارهای سازمانی، توسعه سرمایه انسانی دولت، آمار و برنامه‌ریزی نیروی انسانی، راهبری توسعه دولت الکترونیک، مدیریت فرایندهای سازمانی، اصلاح سیستم‌ها و روش‌ها، مدیریت دانش، جبران خدمت، سلامت اداری، ارزشیابی و طبقه‌بندی مشاغل، مدیریت عملکرد و ارزیابی عملکرد، صیانت از حقوق شهروندی و حقوق کارکنان دولت در نظام اداری.
- طراحی، بهینه‌سازی و استقرار نظام‌های اداری و مدیریتی مورد نیاز برای تحقق برنامه‌های توسعه با همکاری سازمان برنامه و بودجه کشور.
- توسعه و ترویج آموزش‌های کاربردی و حرفه‌ای در حوزه نظام اداری کشور و تربیت مدیران توسعه‌گرا و آینده‌نگر در نظام اداری.
- برنامه‌ریزی، هدایت و راهبری، ارتقای اثربخشی و کارایی نظام اداری و مدیریت بهره‌وری ملی.
- تهیه و تدوین آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مربوط به حوزه اداری و استخدامی کشور و نظارت بر حسن اجرای آنها.

سازمان اداری و استخدامی کشور شامل دو سازمان وابسته (مرکز آموزش مدیریت دولتی و سازمان ملی بهره‌وری ایران)، چهار معاونت (نوسازی اداری، سرمایه انسانی، توسعه منابع و پشتیبانی و حقوقی، مجلس و نظارت)، مراکز حراست، مطالعات، نظامات و فناوری‌های مدیریتی، گزینش و امور حوزه ریاست، روابط عمومی و بین‌الملل است. همچنین امورات مرتبط با شورای عالی اداری، شورای توسعه مدیریت، شورای حقوق و دستمزد و هیئت عالی نظارت تحت هدایت و مدیریت سازمان مذکور صورت می‌پذیرد.

۳-۳. بنیاد شهید و امور ایثارگران

بنیاد شهید انقلاب اسلامی، نهادی است انقلابی که در اجرای فرمان امام خمینی (ره) در ۱۳۵۸/۱۲/۲۲ تشکیل و در سال ۱۳۷۷ در پی موافقت مقام معظم رهبری مبنی بر ادغام سه نهاد انقلابی بنیاد شهید انقلاب اسلامی، سازمان جانبازان انقلاب اسلامی و ستاد رسیدگی به امور آزادگان تأسیس شده است. بنیاد شهید دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری است که امور آن طبق مقررات و قوانین مربوط به نهادهای عمومی غیردولتی و در چارچوب اساسنامه و آیین‌نامه‌های مربوطه زیر نظر رئیس‌جمهور و نظارت عالی مقام معظم رهبری اداره می‌شود. اهداف بنیاد عبارتند از:

- احیا، حفظ و ترویج فرهنگ شهادت در جامعه.
 - زنده نگهداشتن یاد و نام شهیدان انقلاب اسلامی و حفظ آثار آنها.
 - اعتلای معرفت و تعهد جامعه در قبال ارزش‌های فرهنگ ایثار و شهادت و بالا بردن تعهد آنان نسبت به رعایت شأن، حق، حرمت و منزلت جامعه هدف و خانواده آنان.
 - تلاش برای استفاده از امکانات عمومی جامعه و نظام و نیز بهره‌گیری از سرمایه و دارایی بنیاد برای رشد و اعتلای مادی و معنوی خانواده‌های معظم شاهد و ایثارگر.
- ارکان بنیاد شهید و امور ایثارگران نیز عبارت است از:

۱. هیئت امنا که شامل:

- رئیس‌جمهور به‌عنوان رئیس هیئت امنا
- نماینده ولی‌فقیه در بنیاد
- رئیس بنیاد به‌عنوان نایب رئیس هیئت امنا
- دو نفر از وزرای فرهنگی به انتخاب رئیس‌جمهور
- سه نفر از شخصیت‌ها و افراد بصیر در امور فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی از میان خانواده شهدا به پیشنهاد رئیس بنیاد و تأیید رئیس‌جمهور

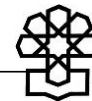
- وزرای تعاون، کار و رفاه اجتماعی و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی

۲. نماینده ولی‌فقیه در بنیاد (در صورت تعیین)

۳. رئیس بنیاد

۳-۴. کمیته امداد امام خمینی (ره)

کمیته امداد امام خمینی (ره) از جمله اولین نهادهایی است که پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران در ۱۴ اسفند ۱۳۵۷ با فرمان حضرت امام خمینی (ره) تشکیل شد. کمیته امداد به‌عنوان نهادی انقلابی و از مؤسسه‌های غیرانتفاعی و عام‌المنفعه است و دارای شخصیت مستقل و استقلال مالی و استخدامی



است که تحت نظارت عالی مقام معظم رهبری قرار دارد و طبق اساسنامه مربوطه اداره می‌شود. اساسنامه اولیه کمیته امداد امام خمینی (ره) که در تاریخ ۱۳۶۶/۳/۲۰ به توشیح و تأیید امام خمینی (ره) و اساسنامه دوم آن در مورخ ۱۳۸۰/۹/۲۹ به تأیید مقام معظم رهبری رسیده است. این اساسنامه، همچنین در تاریخ ۱۳۹۴/۱/۱۵ در ۱۸ ماده و ۱۳ تبصره بازننگری و مجدداً به تأیید معظم‌له رسیده است. وظایف امداد امام براساس اساسنامه آن عبارت است از:

- بررسی و شناخت انواع محرومیت‌های مادی و معنوی نیازمندان و تبیین آنها و شناسایی افراد و خانواده‌های لازم‌الحمايه در شهر، روستا و عشایر.
- پیشنهاد خط‌مشی، سیاست‌های اجرایی و طرح و برنامه‌های مؤثر برای رفع محرومیت‌ها در ابعاد مختلف به مراجع ذی‌ربط با استفاده از تمام ظرفیت‌های مردمی، دینی و قانونی.
- فراهم آوردن امکانات لازم به‌منظور توانمندسازی، خوداتکایی، استقلال اقتصادی افراد و خانواده‌های نیازمند از طریق استعدادسنجی، مهارت‌آموزی، ایجاد اشتغال، آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و اعطای وام خدمات در حد توان.
- ایجاد تسهیلات لازم در جهت سلامت خانواده‌های نیازمند و تأمین خدمات بهداشتی و درمانی و اقدام به بیمه‌های درمانی و اجتماعی آنان در حد امکانات و قوانین و مقررات مربوطه.
- پرداخت نقدی و مساعدت‌های غیرنقدی از قبیل تأمین مسکن، جهیزیه و کمک به ازدواج نیازمندان.
- ارائه تسهیلات قرض‌الحسنه به نیازمندان در چارچوب ضوابط مصوب هیئت امنای امداد امام از طریق: الف) ایجاد صندوق قرض‌الحسنه با جذب سپرده‌های مردمی؛ ب) بهره‌گیری از امکانات سایر صندوق‌های قرض‌الحسنه؛ ج) بهره‌گیری از قرض‌الحسنه و تسهیلات بانک‌ها و مراکز دولتی؛ د) استفاده از سایر ظرفیت‌های قانونی.
- ارائه خدمات فرهنگی به افراد و خانواده‌های نیازمند و ارتقای باورهای دینی و سبک زندگی اسلامی آنان از طریق فعالیت‌های آموزشی، تربیتی با بهره‌گیری از ظرفیت حوزه‌های علمیه و دیگر مراکز فرهنگی.
- صیانت از نهاد خانواده و ارائه خدمات مشاوره، مددکاری و حمایت‌های لازم حقوقی و قضایی از افراد و خانواده‌های نیازمند.
- انتقال تجربیات و راهکارهای رفع فقر و کمک به نیازمندان دیگر کشورها در چارچوب سیاست‌های نظام جمهوری اسلامی ایران.
- ترویج و احیای فرهنگ احسان و نیکوکاری و اکرام ایتم و نشر سنت‌های حسنه اسلامی، جذب و جلب، تمرکز و مدیریت زکات، صدقات، انفاقات، اعانات و درآمد موقوفات حمایتی و توانمندسازی که به نام امداد امام وقف می‌شود و مصرف آنها در جهت رفع انواع محرومیت‌های نیازمندان مطابق ضوابط اسلامی.

- ارتباط و هماهنگی با مؤسسات خیریه و تشکل‌های نیکوکاری مردمی داخل و خارج از کشور به‌منظور تعامل و تبادل تجربه و بهره‌گیری از ظرفیت‌های آنها در جهت انجام حمایت‌های مادی و معنوی از محرومان با تقویت و گسترش مشارکت مردمی.
- ایجاد سازوکار قانونی به‌منظور هماهنگی و سامان‌دهی نظارت بر حسن عمل مؤسسات خیریه رسمی مرتبط با فعالیت‌های امداد امام.
- انجام مأموریت‌هایی در چارچوب اهداف و وظایف امداد امام که مراجع قانونی تعیین و تأمین اعتبار می‌کنند.

ارکان کمیته امداد امام خمینی (ره) مبتنی بر هیئت امناء، رئیس کمیته امداد و حسابرس و بازرس (رکن نظارتی) اداره است. ساختار سازمان اداری این نهاد نیز مرکب از ۶ معاونت (معاونت اداری و مالی، معاونت اشتغال و خودکفایی، معاونت امور فرهنگی، معاونت توسعه مشارکت‌های مردمی، حقوقی و امور مجلس، حمایت و سلامت خانواده)، سه اداره کل (حراست، روابط عمومی و اطلاع‌رسانی، تأمین مسکن و امور مهندسی ساختمان)، دو دفتر (فناوری اطلاعات، نظارت و رسیدگی به شکایات) و یک مرکز (برنامه‌ریزی و پژوهش) است.

۳-۵. سازمان بهزیستی کشور

با استناد به لایحه قانونی راجع به تشکیل سازمان بهزیستی کشور مصوب ۱۳۵۹/۰۳/۲۴ مصوب شورای انقلاب، سازمان بهزیستی در جهت تحقق مفاد اصول (۲۱) و (۲۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به‌منظور تأمین موجبات برنامه‌ریزی، هماهنگی، نظارت و ارزشیابی و تهیه هنجارها و استانداردهای خدماتی و توسعه دامنه اجرای برنامه‌های بهزیستی در زمینه حمایت خانواده‌های بی‌سرپرست و نیازمند و ارائه خدمات مختلف به کودکان و تدارک امکانات پیشگیری و درمانی و توانبخشی حرفه‌ای و اجتماعی معلولان جسمی و روانی و تجدید تربیت منحرفین اجتماعی و حمایت و نگهداری از کودکان و اطفال بی‌سرپرست و معلولان غیرقابل توانبخشی و سالمندان نیازمند و آموزش نیروی انسانی خدمات بهزیستی و توانبخشی و تأمین موجبات تشویق، جلب مشارکت و فعالیت‌های گروه‌های داوطلب و مؤسسه‌های غیردولتی، سازمان بهزیستی کشور تشکیل شده است. از زمان تأسیس سازمان بهزیستی ۵۲ وظیفه برعهده آن گذاشته شد که رسیدگی به امور کودکان بی‌سرپرست، زنان بی‌سرپرست و سرپرست خانوار، مسئولیت سلامت روان جامعه، امور مربوط مهدهای کودک، سالمندان، معلولان، کودکان کار و خیابانی، زنان آسیب‌دیده و در معرض آسیب، کاهش طلاق، مشاوره، اشتغال و مسکن، آموزش‌های پیش از ازدواج و غیره بخشی از آن است. تلاش برای حفظ کیان خانواده‌های آسیب‌دیده و آسیب‌پذیر، نگهداری و مراقبت و توانبخشی معلولان و آماده‌سازی آنان برای از سرگیری زندگی عادی در جامعه، توسعه



پژوهش‌های کاربردی برای پیشگیری از معلولیت‌ها و آسیب‌های اجتماعی، بازپروری، اصلاح و ارشاد ناسازگاران و آسیب‌دیدگان اجتماعی، تأمین موجبات تشویق و جلب مشارکت‌های مردمی به‌منظور بهبود کیفیت خدمات‌رسانی و حمایت از اقشار محروم و آسیب‌پذیر و نیز تشویق و حمایت از بخش غیردولتی به‌منظور سرمایه‌گذاری در هریک از حالت‌های توان‌بخشی و اجتماعی از عمده‌ترین وظایف و مسئولیت‌های سازمان بهزیستی ذکر شده است.

ساختار اداری سازمان بهزیستی کشور شامل رئیس سازمان، قائم مقام در امور توانمندسازی و امور مجلس، سه معاونت (معاونت امور توانبخشی، معاونت فرهنگی و امور اجتماعی، معاونت توسعه مدیریت و منابع)، دو مرکز (توسعه پیشگیری و درمان اعتیاد، فناوری اطلاعات، ارتباطات و تحول اداری)، دو دبیرخانه (شورای ملی سالمندان، ستاد هماهنگی و پیگیری مناسب‌سازی کشور)، دفتر ریاست، روابط عمومی و امور بین‌الملل، اداره کل حراست است.

۳-۶. سازمان امور اجتماعی کشور

سازمان امور اجتماعی، به موجب مصوبه شورای عالی اداری در یکصد و هفتاد و هفتمین جلسه مورخ ۱۳۹۵/۷/۲۴ در راستای اجرای منویات مقام معظم رهبری مبنی بر ارتقای نقش شورای اجتماعی کشور در راهبری پیشگیری و مقابله با پدیده‌ها، آسیب‌ها و مشکلات اجتماعی در ذیل وزارت کشور تشکیل شد. اهداف و مأموریت‌های سازمان امور اجتماعی عبارتند از:

- ارتقا و ایفای وظایف شورای اجتماعی کشور در راهبری پیشگیری و مقابله با پدیده‌ها، آسیب‌ها و مشکلات اجتماعی.

- انسجام بخشیدن به فعالیت‌های دستگاه‌های اجتماعی کشور.
- پیگیری و نظارت بر اقدامات و برنامه‌های دستگاه‌های اجتماعی کشور.
- انجام مأموریت‌های ذاتی وزارت کشور در حوزه اجتماعی.
- انجام وظایف دبیرخانه شورای اجتماعی کشور.

به لحاظ ساختار اداری، رئیس سازمان امور اجتماعی کشور، معاون وزیر کشور و دبیر شورای اجتماعی کشور است. وظایف این سازمان در سطح استان‌ها توسط دفاتر امور اجتماعی و فرهنگی استانداری‌ها انجام می‌شود.

۳-۷. ستاد مبارزه با مواد مخدر

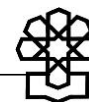
ستاد مبارزه با مواد مخدر به‌منظور پیشگیری از اعتیاد و مبارزه با قاچاق مواد مخدر و به موجب ماده (۳۳) قانون مبارزه با مواد مخدر مصوب ۱۳۶۷/۸/۳ مجمع محترم تشخیص مصلحت نظام، ستادی به ریاست رئیس‌جمهور تشکیل و کلیه عملیات اجرایی و قضایی و برنامه‌های پیشگیری و آموزش عمومی

و تبلیغ علیه مواد مخدر در این ستاد متمرکز شد. وظایف ستاد مبارزه با مواد مخدر سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، هماهنگی، نظارت و غیره در همه ابعاد از قبیل «مقابله با ورود مواد مخدر به داخل کشور، مقابله با عرضه، امور فرهنگی، تبلیغات، آموزش عمومی و کاهش تقاضا، درمان و بازپروری» از طریق:

- تعیین و تصویب خط‌مشی‌های اجرایی، قضایی، فرهنگی، تبلیغاتی، آموزشی، پیشگیری، مطالعاتی و پژوهشی در کلیه ابعاد مبارزه با مواد مخدر،
 - تعیین و تصویب خط‌مشی‌های لازم جهت ورود بخش خصوصی و تعاونی در ایجاد مراکز حرفه‌آموزی، اشتغال، انجام خدمات مشاوره‌ای و حمایتی و آموزش عمومی، تأسیس انجمن‌های خیریه مردمی، کلینیک‌های درمان و ترک اعتیاد و مراکز بازپروری و توانبخشی به‌منظور عزم ملی برای پیشگیری از اعتیاد،
 - تصویب آیین‌نامه‌ها و تصویب طرح‌های ارائه شده از سوی دستگاه‌های اجرایی و قضایی و غیره،
 - تصویب برنامه و بودجه سالیانه ستاد و نظارت بر امر نحوه هزینه اعتبارات تخصیص یافته،
 - ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی و قضایی و رفع موانع موجود،
 - نظارت بر حسن اجرای قانون و ارائه نظرات اصلاحی و یا وضع قوانین مورد نیاز،
 - ارزیابی عملکرد دستگاه‌های عضو ستاد،
 - اتخاذ سایر تدابیر و تصمیمات لازم در امر مبارزه با مواد مخدر می‌باشد.
- ستاد مبارزه با مواد مخدر به‌منظور دستیابی به اهداف خود دارای ارکان زیر است:
- رئیس ستاد (رئیس‌جمهور) و جانشین رئیس ستاد
 - دبیرکل ستاد مبارزه با مواد مخدر
 - کمیته‌های تخصصی
 - دبیرخانه ستاد (واحدهای دبیرخانه ستاد: معاونت مقابله با عرضه و امور بین‌الملل، معاونت کاهش تقاضا و توسعه مشارکت‌های مردمی، معاونت اداری و مالی و امور مجلس)
 - شورای هماهنگی مبارزه با مواد مخدر استان‌ها

۴. مهم‌ترین مسائل مبتلابه کشور در حوزه اجتماعی

چنانچه بخواهیم تصویری از حیطه‌های فعالیت فعلی کمیسیون اجتماعی ارائه دهیم، بررسی‌ها نشان می‌دهد که عمده وقت و انرژی این کمیسیون معطوف به مسائل استخدامی و حدود یک‌پنجم نیز به مسائل ایثارگران شده است. این در حالی است که کشور به‌طور جدی با مسائلی نظیر افزایش فقر و نابرابری اجتماعی و اقتصادی و همچنین ناتوانی و ناکارآمدی ساختار اداری و اجرایی در مدیریت اوضاع



اقتصادی و اجتماعی مواجه است. همه این مسائل با اسناد بالادستی مرتبط بوده و در بیانیه گام دوم مورد اشاره مستقیم قرار گرفته است. لکن، به علت کثرت ارجاعات مسائل خرد به این کمیسیون، عملاً توان آن برای حل مسائل بنیادی تر به تحلیل رفته است. در ادامه، مهم ترین مسائل مبتلا به کشور در سه حوزه ۱. کار و اشتغال و رفاه اجتماعی، ۲. اداری و استخدامی و ۳. اجتماعی تشریح و در ادامه آن اقدامات پیشنهادی برای مجلس یازدهم در دو سطح تقنینی و نظارتی ارائه شده است:

۱-۴. مهم ترین مسائل حوزه کار و اشتغال

الف) بیکاری و چالش های موجود در بازار کار و اشتغال

برحسب گزارش های موجود از جمله داده های رسمی مرکز آمار ایران، بازار کار و اشتغال در ایران با مسائل و چالش های عمده ای مواجه است. برخی از مهم ترین این مسائل عبارت است از:

عدم توازن منطقه ای بیکاری: بررسی ها نشان می دهد تفاوت نرخ بیکاری استان های کشور بسیار زیاد است به طوری که نرخ بیکاری استان کرمانشاه (۱۸/۷ درصد) با نرخ بیکاری استان همدان (۸/۳ درصد) در سال ۱۳۹۷ تفاوت ۱۰/۴ درصدی داشته اند. همچنین استان های کرمانشاه، چهارمحال بختیاری، سیستان و بلوچستان و خوزستان دارای نرخ بیکاری بیش از ۱۵ درصد بوده اند.

نرخ بالای بیکاری جوانان: براساس اعلام مرکز آمار ایران نرخ بیکاری کل کشور در سال ۱۳۹۷، ۱۲ درصد بوده است؛ با این حال، نرخ بیکاری جوانان در این سال، ۲۷/۷ درصد بوده که بسیار بالاتر از نرخ بیکاری کل است. ضمن اینکه همان طور که در جدول ۳ مشاهده می شود نرخ بیکاری جوانان در استان ها از ۱۷/۳ درصد (استان فارس) تا ۳۶/۲ درصد (استان سیستان و بلوچستان) متفاوت است.

نرخ بالای بیکاری فارغ التحصیلان آموزش عالی: نرخ بیکاری فارغ التحصیلان نیز در سال ۱۳۹۷ حدود ۱۸/۹ درصد بوده که بسیار بالاتر از نرخ بیکاری کل است ضمن اینکه این نرخ نیز بین استان های کشور از ۱۱/۳ درصد (استان سمنان) تا ۲۸/۵ درصد (استان کرمانشاه) متغیر است.

نرخ مشارکت پایین و افزایش جمعیت غیرفعال: آمارها نشان می دهد، جمعیت غیرفعال در سال ۱۳۹۷ نسبت به سال ۱۳۹۶ در حدود ۲۰۹ هزار نفر افزایش را نشان می دهد. در فصل پاییز ۱۳۹۸، جمعیت غیرفعال ۵۲۰ هزار نفر نسبت به فصل مشابه سال قبل افزایش داشته است. افزایش بی سابقه جمعیت غیرفعال مردان و زنان، انگیزه ها و دلایل عدم ورود این افراد به بازار کار، تبعات و مخاطرات اقتصادی، سیاسی و اجتماعی این افراد برای کشور، ضرورت توجه و سیاست گذاری ویژه در این خصوص را می طلبد.

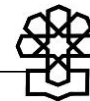
اشتغال ناپایدار و کم کیفیت: در سال ۱۳۹۷ نسبت به سال ۱۳۹۶، ۴۶۳ هزار نفر به تعداد جمعیت شاغلان اضافه شده است اما بررسی کیفیت و نوع مشاغل ایجاد شده نشان می دهد که بیش از ۸۰ درصد

اشتغال اضافه شده از نوع کارکن مستقل و مربوط به بنگاه‌های خرد زیر پنج نفر کارکن است که به نسبت هم دستمزد کمتری پرداخت می‌کنند و هم شرایط بیمه افراد در این بنگاه‌ها میسر نیست. موارد فوق در کنار روند افزایشی در نرخ توانا در مشارکت می‌تواند بسیار نگران‌کننده باشد. ضمن اینکه همان‌گونه که بیان شد شرایط بی‌ثبات اقتصاد کلان با تخریب بنگاه‌های خرد اقتصادی می‌تواند به بحران بیکاری دامن زند که نگران‌کننده و هشدارآمیز است.

این در حالی است که برحسب اسناد بالادستی کشور، از جمله قانون اساسی، وضعیت مطلوب نظام در حوزه کار و اشتغال فراهم ساختن امکانات کار برای همه افراد دارای توان کار در جامعه جهت دستیابی به اشتغال کامل است. در همین راستا، در سیاست‌های کلی اشتغال^۱ بندهایی چون: ترویج و تقویت فرهنگ کار، تولید و کارآفرینی، ایجاد فرصت‌های شغلی پایدار، ایجاد نظام جامع اطلاعات بازار کار، بهبود محیط کسب‌وکار و ارتقای شاخص‌های آن، برقراری حمایت‌های مؤثر از بیکاران برای افزایش توانمندی‌های آنان در جهت دسترسی آنها به اشتغال پایدار و غیره مورد تأکید مقام معظم رهبری نیز قرار گرفته است. فارغ از این، مقام معظم رهبری با عنایت به اهمیت اشتغال و تولید در یک دهه گذشته مرتباً در دیدارها و سخنرانی‌های خود خطاب به مسئولان بهبود فضای کسب‌وکار را گوشزد کرده‌اند. از مهم‌ترین دلایل و علل ناکارایی سیاست‌های اتخاذ شده موارد زیر است:

۱. فقدان برنامه و راهبرد جامع و مشخص برای اشتغالزایی در کشور یکی از مهم‌ترین دلایل ناکارایی در سیاست‌ها و برنامه‌های اشتغالزایی است. برای مثال جهت کاهش عدم تطابق شغلی می‌بایست یک برنامه اجرایی جامع و بلندمدت با هماهنگی دستگاه‌های مربوط از جمله وزارت کار، سازمان برنامه و بودجه، وزارت علوم، آموزش و پرورش و سازمان فنی و حرفه‌ای کشور تدوین و پیش‌بینی شود که تاکنون هیچ اقدامی صورت نگرفته است.

۲. تجربه سال‌های اخیر نشان داده است که رویه کلی قوانین و سیاست‌های پیشنهادی برای اشتغال‌زایی، تزریق منابع مالی و ایجاد حجمی از تعهدات مالی بر دوش دولت و سیستم بانکی بوده است. در واقع، تصور غالب در میان سیاستگذاران و قانونگذاران این بوده است که با پول و صرف منابع مالی می‌توان اشتغال ایجاد کرد، اما در عمل این‌گونه نبوده است. برای مثال، مستندات سازمان برنامه و بودجه کشور تا آبان ماه ۱۳۹۸ نشان می‌دهد که عملکرد اشتغال‌زایی قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ از محل اجرای بند «الف» تبصره «۱۸» در حدود تزریق ۲۸ درصد از منابع کل و تحقق ۱۰ درصد از اشتغال برنامه‌ریزی شده است. در آسیب‌شناسی عدم ایجاد اشتغال پایدار در کشور بایستی به زمینه‌های اقتصاد سیاسی تصمیم‌گیری در این حوزه توجه جدی کرد. تاکنون بارها به‌جای مطالعه دقیق و مزیت‌سنجی مناطق و استفاده مناسب از آمایش سرزمینی برای ایجاد اشتغال پایدار، با عجله و کم‌دقتی به پول‌پاشی



به‌خصوص در نزدیکی انتخابات اکتفا شده است. تاکنون فرایند مؤثری برای اصلاح این وضعیت مشخص نشده است که بتوان براساس آن ظرفیت‌های موجود هر منطقه را شناسایی کرد و دولت براساس آن بتواند تسهیلات را به متقاضیان خوداشتغالی برای ایجاد اشتغال پایدار پرداخت کند.

۳. سیاست‌ها و برنامه‌های اشتغال‌زایی، به‌صورت پراکنده و بدون بر خورداری از انسجام و سازگاری لازم با یکدیگر صورت گرفته است و یکی از مهم‌ترین دلایل این عدم انسجام، فقدان متولی مشخص برای برنامه‌های اشتغال‌زایی کشور و نامشخص بودن نحوه هماهنگی و تعامل بین نهادهای ذی‌ربط است. به‌طوری‌که گاهی در یک برنامه اشتغال‌زایی سازمان برنامه و بودجه متولی می‌شود (بند «الف» تبصره «۱۸») در برنامه دیگر وزارت تعاون (برنامه اشتغال فراگیر) و در این میان به‌دلیل نامشخص بودن نقش سایر دستگاه‌های اجرایی (وزارت صمت، جهاد کشاورزی و نهادهای حمایتی و غیره) و نحوه تعامل ما بین آنها، ناهماهنگی‌هایی را ایجاد و باعث عدم موفقیت در اجرا می‌شود.

اقدام‌های پیشنهادی: به‌رغم اهمیت بازار کار و اشتغال، به‌طور کلی راهبرد مشخص و متمایزی برای حل مشکل بیکاری و بی‌عدالتی‌های موجود در بازار کار وجود نداشته است. در واقع، در نظر گرفتن اهداف غیرواقع‌بینانه در حوزه اشتغال‌زایی و عدم نظارت جدی مجلس در حوزه سیاست‌های اشتغال‌زایی سبب شده است دولت صرفاً با تکیه بر آمارهای افزایش اشتغال اعلام شده توسط مرکز آمار ایران بدون توجه به نوع و کیفیت مشاغل، عملکرد خود را در حوزه اشتغال‌زایی مثبت ارزیابی کند.

مطالبه از دولت برای ارائه راهبردی مؤثر و تحقق‌یافتنی برای رفع چالش‌های بازار کار در دوره میان‌مدت و ایجاد سازوکارهای هماهنگی و پاسخگویی لازم و ضروری است. با این حال، فارغ از اینکه چه نوع اقدامی باید در این زمینه صورت گیرد، با توجه به آسیب‌شناسی صورت گرفته لازم است که دو ملاحظه اصلی زیر باید مورد توجه قرار گیرد:

- صرفاً با پول و منابع مالی نمی‌توان شغل ایجاد کرد.
 - پراکندگی سیاستگذاری‌ها و مقررات‌گذاری‌ها در حوزه بازار کار بدون وجود رویکرد کلان و جامع کشور در این زمینه در نهایت به تعارض سیاست‌ها و مقررات و عدم حصول نتیجه منجر می‌شود.
- دیگر مسائلی که در حوزه مسائل کار و اشتغال ذیل وظایف کمیسیون اجتماعی است به‌شرح ذیل است:

بررسی مسئله حداقل دستمزد

مسئله تعیین نرخ حداقل دستمزد کارگران یکی از مسائل چالشی کشور است که هر ساله موجب تنش میان سیاستگذاران، کارفرمایان و کارگران می‌شود. با توجه به اینکه اقتصاد ایران معمولاً تورم‌های بالایی تولید می‌کند، خطر کاهش قدرت خرید کارگران همیشه وجود دارد. چون سبد مصرفی کارگران معمولاً محدود به تأمین نیازهای اساسی است، صیانت از آن و حتی تقویت آن باید مورد توجه سیاستگذاران باشد. از سوی دیگر کارفرمایان اعتقاد دارند که افزایش نرخ حداقل دستمزد کسب‌وکارشان را غیر اقتصادی

خواهد کرد. بنابراین، حل این تعارض همیشگی نیازمند پیاده‌سازی قاعده‌ای است که براساس آن بتوان به شرایط بهینه‌ای برای هر دو گروه رسید و این مهم جز با سیاستگذاری و نظارت مجلس یازدهم محقق نخواهد شد.

بررسی مسائل حوزه تعاون

اقتصاد کشور از سه بخش دولتی، خصوصی و بخش تعاون تشکیل شده است که بررسی مسائل حوزه تعاون به کمیسیون اجتماعی مجلس اختصاص دارد. براساس ماده (۲۴) قانون برنامه ششم توسعه سهم بخش تعاون از اقتصاد ایران (تولید ناخالص داخلی) تا انتهای برنامه که سال ۱۴۰۰ است باید به ۲۵ درصد برسد. این در حالی است در حال حاضر سهم بخش تعاون از اقتصاد ایران حدود ۵ درصد است. تحقق این هدف می‌تواند از اولویت‌های کمیسیون اجتماعی در مجلس یازدهم باشد و مستلزم معین شدن سهم و مسئولیت بخش تعاون از اقتصاد کشور است. در این راستا، پیش‌زمینه‌های لازم به شرح ذیل قابل ذکر است:

- تحقق منابع مالی بخش تعاون: یکی از مسائل بخش تعاون عدم تحقق منابع مالی این بخش توسط دولت است، برای مثال، براساس بند «۲» ماده (۲۹) قانون اجرای اصل (۴۴) باید ۳۰ درصد از درآمدهای حاصل از واگذاری‌ها به بخش خصوصی، به تعاونی‌های فراگیر ملی اختصاص داده شود؛ اما شواهد حاکی از این است که تحقق آن کمتر از ۱۰ درصد بوده است.
- اصلاح محیط قانونی حوزه تعاون: در این خصوص لایحه‌ای دولت تقدیم مجلس کرده است که چندین سال است در مجلس راکد مانده است، اصلاحاتی که به شفافیت عملکرد تعاونی‌ها و مجامع آنها و غیره کمک می‌کرد. نکته دیگر مربوط به فقدان ضمانت اجرایی و قانونی کافی برای ایفای نقش تعاون در حوزه اقتصاد است. به‌عنوان مثال، این بخش با الزام قانونی و نظارت مجلس با توجه به ماهیتی که دارد می‌تواند مسائل حوزه تنظیم بازار محصولات کشاورزی را در دست بگیرد؛ زیرا از یک‌سو مانند بخش خصوصی هدفش بیشینه کردن سود نیست و از سوی دیگر با قطع واسطه‌ها موجب تقویت کشاورزان تولیدکننده شود.

بنابراین، همان‌طور که مشاهده شده عملکرد مطلوب بخش تعاون در اقتصاد ایران که بررسی امور آن برعهده کمیسیون اجتماعی مجلس است، در گرو نظارت و تمرکز دقیق نمایندگان مردم بر قوانین حاکم بر این بخش است.



۴-۲. مهم‌ترین مسائل حوزه نظام اداری و استخدامی

الف) اصلاح ساختار و تشکیلات دولت و حذف تشکیلات غیرضرور

در دستگاه اداری کشور، مجموعه‌ای که وظایف دولت را انجام می‌دهند، ابعاد و ساختارهایی وجود دارد که حداقل در دو سطح قابل طراحی و ارزیابی است. یکی سطح کلان یعنی معماری سازمان دولت، وظایف و مأموریت‌ها و نظام تقسیم کار دولت که از آن به‌عنوان «سطح کلان تشکیلات دولت» یاد می‌شود. دیگری ترتیبات سازمانی و ساختاری داخل آنها که می‌توان از آن به «سطح خرد تشکیلات دولت» تعبیر کرد که تا سطح حجم و اندازه دولت یعنی «تعداد پست‌ها و جایگاه‌های سازمانی» ادامه می‌یابد. در قوانین این حوزه (قانون مدیریت خدمات کشوری) برای مدیریت در هر دو سطح باید پیش‌بینی‌های لازم انجام و احکام مناسب منظور شود.

ساختار و تشکیلات کلان دولت: الزامات اصل سوم قانون اساسی در زمینه وظایف دولت و تأکید این اصل بر «ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور» و همچنین تکالیف مندرج در برنامه‌های توسعه، موجب شده تا اصلاح ساختار و تشکیلات کلان دولت به یکی از مهم‌ترین وظایف دولت تبدیل شود. اما شواهد و قرائن موجود نشان می‌دهد پارادایم و الگوی خاصی مفهوم «نظام اداری صحیح» را معرفی و تبیین نکرده تا برای دستیابی به آن برنامه‌ریزی شود. از طرفی آنچه به‌عنوان نقطه ضعف اصلی از آن یاد می‌شود، فقدان نظریه، مدل و پارادایم مشخص یا چارچوبی است که مبنای برنامه‌ریزی و اقدام در اصلاح نظام اداری و ساختار و تشکیلات کلان دولت (گسترش، ادغام و انحلال) قرار گیرد. این امر سبب شده تا جهت‌گیری روشن و منسجمی درباره این موضوع وجود نداشته باشد و در اکثر مواقع اقدامات کلیدی که در این زمینه انجام می‌شود، همچون ایجاد یک وزارتخانه یا سازمان دولتی، ادغام و یا انحلال آنها از پشتوانه کارشناسی لازم برخوردار نباشد. از طرفی این مسئله موجب ایجاد ساختارهای متعدد موازی و همپوشانی در وظایف و مأموریت‌های بسیاری از دستگاه‌های اجرایی و همچنین گسترش روزافزون تعداد دستگاه‌های اجرایی برخلاف سیاست‌های کلی نظام اداری و برنامه‌های توسعه کشور شده که نشان‌دهنده گرایش عمومی به سمت ایجاد دستگاه‌های اجرایی جدید است. برای حل این مشکل هرچند کوشش‌های مختلفی در خصوص مطالعه و دستیابی به وظایف اساسی دولت و گروه‌بندی و بازتوزیع آن میان وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، شرکت‌ها و سایر الگوهای سازمانی، صورت گرفته، ولی هیچ‌کدام به نتیجه قطعی و نهایی نرسیده و به یک تصمیم و سند رسمی تبدیل نشده است.

ساختار و تشکیلات تفصیلی دستگاه‌های اجرایی: با استناد به نظر متخصصان ساختار سازمانی و بررسی مبانی مربوط به این حوزه در فصل چهارم قانون مدیریت خدمات کشوری (که به ساختار و تشکیلات تفصیلی دستگاه‌های اجرایی پرداخته) نشانه‌های اندکی از مباحث مرتبط با ساختار سازمانی در این فصل ملاحظه می‌شود و مفاهیم پیچیده و بسیار مهم و تعیین‌کننده ساختار سازمانی به سطحی

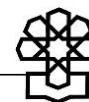
بسیار نازل و قلب معنا شده تنزل یافته است و همین امر دستگاه‌های اجرایی را با مشکلات متعددی روبه‌رو ساخته است.

این در حالی است که در اصول متعدد قانون اساسی وضعیت مطلوب برای طرح‌ریزی تشکیلات کلان دولت ترسیم شده است. در مقدمه قانون اساسی ذیل موضوع قوه مجریه اشاره شده است: «قوه مجریه به دلیل اهمیت ویژه‌ای که در رابطه با اجرای احکام و مقررات اسلامی به منظور رسیدن به روابط و مناسبات عادلانه حاکم بر جامعه دارد و همچنین ضرورتی که این مسئله حیاتی در زمینه‌سازی و وصول به هدف نهایی حیات خواهد داشت باید راهگشای ایجاد جامعه اسلامی باشد. در نتیجه محصور شدن در هر نوع نظام دست و پاگیر پیچیده که وصول به این هدف را کند و یا خدشه‌دار کند از دیدگاه اسلامی نفی خواهد شد. بدین جهت نظام بوروکراسی که زاییده و حاصل حاکمیت‌های طاغوتی است به شدت طرد خواهد شد تا نظام اجرایی با کارایی بیشتر و سرعت افزون‌تر در اجرای تعهدات اداری به وجود آید». همچنین ذیل موضوع «شیوه حکومت در اسلام» و همچنین در متن قانون اساسی بحث مشارکت گسترده و فعال همه عناصر جامعه در روند تحول جامعه^۱ مورد تأکید قرار گرفته است. علاوه بر آن بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی یکی از وظایف نظام را ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور دانسته است. همچنین اکثر بندهای سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری به نوعی وضعیت مطلوب «ساختار و تشکیلات دستگاه‌های اجرایی» را به تصویر کشیده و بندهای «۱۰»، «۱۱»، «۱۲» و «۱۹» به صراحت این موضوع را مورد تأکید قرار داده است.

اقدام‌های پیشنهادی

- پیش‌بینی نهادی مستقل و متخصص در قانون برای طراحی مجدد ساختار نظام اداری کشور با هدف ارتقای کیفیت خدمات عمومی، افزایش سطح بهره‌وری، کارایی و کاهش هزینه‌های اداری ضروری.
- اصلاح و بازنگری فصل چهارم قانون مدیریت خدمات کشوری با هدف اصلاح ساختار و تشکیلات دستگاه‌های اجرایی.
- نظارت بر اجرای مصوبات مرتبط با کاهش هزینه، منطقی‌سازی اندازه دولت، اصلاح ساختار و حذف نهادهای موازی.

۱. چون هدف از حکومت، رشد دادن انسان در حرکت به سوی نظام الهی است (و الی الله المصیر) تا زمینه بروز و شکوفایی استعدادها به منظور تجلی ابعاد خداگونه‌ی انسان فراهم آید (تخلقوا باخلاق الله) و این جز در گرو مشارکت فعال و گسترده همه عناصر اجتماع در روند تحول جامعه نمی‌تواند باشد. با توجه به این جهت قانون اساسی زمینه چنین مشارکتی را در همه مراحل تصمیم‌گیری‌های سیاسی و سرنوشت‌ساز برای همه افراد اجتماع فراهم می‌سازد تا در مسیر تکامل انسان هر فردی خود دست‌اندرکار و مسئول رشد و ارتقا و رهبری شود که این همان تحقق حکومت مستضعفین در زمین خواهد بود (و نرید ان من علی الذین استضعفوا فی الارض و نجعلهم ائمه و نجعلهم الوارثین).



ب) نوسازی نظام جذب و استخدام کارکنان دولت

در قانون مدیریت خدمات کشوری به‌عنوان نقشه راه نظام اداری کشور، مباحث مرتبط با استخدام و به‌کارگیری منابع انسانی از فصول ششم و هفتم (ورود به خدمت و استخدام) آغاز شده است. این فصول درحقیقت زیربنای مدیریت منابع انسانی مطلوب در دستگاه‌های اجرایی هستند. لکن، واکاوی تجارب و شواهد حاصل از اجرای قانون مؤید آن است که به‌علت برخی ابهام‌ها و کاستی‌های قانونی موجود در این حوزه، تحقق اهداف مورد نظر قانونگذار با چالش‌هایی مواجه شده است. مهم‌ترین مشکلات و چالش‌های این حوزه به شرح ذیل است:

- ایرادهای نگارشی و ساختاری متعدد در احکام قانون مدیریت خدمات کشوری که باعث بروز ابهام‌هایی در تفسیر و اجرای قانون شده است.
 - نبود سازوکارهای نظارتی مؤثر در حوزه امور استخدامی.
 - استفاده از واژگان مبهم و انتزاعی چون مشاغل حاکمیتی، پست‌های ثابت و غیره در متن قانون مدیریت خدمات کشوری.
 - عدم تعیین سازوکارهای قانونی مناسب در جهت تحقق برابری فرصت‌ها و رعایت مراتب شایستگی در جذب و استخدام متقاضیان ورود به دستگاه‌های اجرایی.
 - عدم تناسب دانش و مهارت فارغ‌التحصیلان دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های عالی با نیازهای کشور و دستگاه‌های اجرایی.
 - عدم انطباق گونه‌های استخدام با شرایط واقعی کار در دستگاه‌های اجرایی و نیز اصول حاکم بر قانون مدیریت خدمات کشوری.
- اقدام‌های پیشنهادی:** از مدیریت منابع انسانی در بخش دولتی به‌عنوان عنصر اصلی حکمرانی و اداره اثربخش امور عمومی یاد می‌شود. حوزه‌ای که در قوانین خدمات کشوری و یا خدمات عمومی در قالب روابط دولت با کارکنان مورد توجه ویژه قرار می‌گیرد. این حوزه از اداره امور عمومی کشور تأثیر مستقیمی بر افزایش اعتماد عمومی و سرمایه‌های اجتماعی دارد. لذا ضروری است اقدام‌های عاجلی درخصوص رفع کاستی‌ها و چالش‌های این حوزه صورت پذیرد. مهم‌ترین اولویت‌های نیازمند اصلاح قانون و یا قانونگذاری در حیطه امور استخدامی به‌شرح ذیل است:
- سامان‌دهی گونه استخدام (رسمی، پیمانی و استفاده از خدمات شرکت‌های پیمانکاری با وضع ملاحظات دقیق).
 - حذف رویکرد به‌کارگیری منابع انسانی به‌صورت قراردادی و تعیین تکلیف کارکنان فعلی.
 - الزام دولت به تعیین مدل‌های شایستگی در بخش دولتی (عمومی و اختصاصی) و مرتبط نمودن آن به سایر نظامات مدیریت منابع انسانی.
 - تعیین ضوابط و قواعد برنامه‌ریزی منابع انسانی در سطح ملی و دولتی.

- شفاف‌سازی و تعیین ضوابط استخدام در بخش دولتی.
- تقویت نقش نظارتی مجلس در این حوزه.
- رفع ایرادهای نگارشی، ساختاری قانون فعلی.

ج) بازطراحی نظام ارتقا و انتصابات با تأکید بر مبارزه با خویشاوندسالاری و ملاحظه شایسته‌سالاری

در قانون مدیریت خدمات کشوری مباحث مرتبط با نظام ارتقا و انتصاب منابع انسانی در دستگاه‌های اجرایی در فصل هشتم ارائه شده است. اما واکاوی تجارب و شواهد حاصل از اجرای قانون مؤید آن است که به‌علت برخی ابهام‌ها و کاستی‌های قانونی موجود در این حوزه، تحقق اهداف مورد نظر قانونگذار با چالش‌هایی مواجه شده است. مهم‌ترین مشکلات و کاستی‌های این حوزه به شرح ذیل است:

- نبود سازوکارهای نظارتی مؤثر در حوزه ارتقا و انتصاب.
- عدم تعیین سازوکارهای قانونی استقرار نظام شایستگی در ارتقا و انتصاب (الزام به تدوین و اجرایی کردن مدل‌های شایستگی، فرایند انتخاب و انتصاب، خویشاوندسالاری، برکناری پیش از موعد و...).
- عدم ثبات مدیران حرفه‌ای (سیاست‌زدگی در نظام اداری کشور).
- تحقق نیافتن سامانه عملیاتی بانک اطلاعاتی مدیران.

اقدام‌های پیشنهادی: تدوین پیش‌نویس طرحی قانونی متناسب با بندهای «۲»، «۴» و «۲۵»

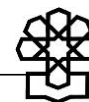
سیاست‌های کلی نظام اداری شامل:

- تأیید ضوابط و احکام متناسب با لزوم طراحی و تصویب نظام کارراهه شغلی.
- ممیزی دقیق مدیران سیاسی و حرفه‌ای.
- تعیین ضوابط دقیق و مبتنی بر شایستگی چگونگی انتصاب و عزل مدیران حرفه‌ای.
- تقویت مأموریت نظارتی مجلس در این حوزه.
- رفع ایرادهای نگارشی، ساختاری قانون فعلی.

د) بازطراحی نظام آموزش و توسعه منابع انسانی

در قانون مدیریت خدمات کشوری مباحث مرتبط با نظام آموزش و توسعه منابع انسانی در دستگاه‌های اجرایی در فصل نهم و در قالب مفهومی نامناسب (توانمندسازی) و احکامی ضعیف ارائه شده است. ضعف و کاستی‌هایی که تجارب و شواهد حاصل از اجرای قانون نیز ناکارآمدی آنها را تأیید کرده است. مهم‌ترین مشکلات و کاستی‌های این حوزه به شرح ذیل است:

- ایرادهای نگارشی و ساختاری متعدد در احکام قانون مدیریت خدمات کشوری که باعث بروز ابهام‌هایی در تفسیر و اجرای قانون شده است.



- نبود سازوکارهای نظارتی و کنترلی مناسب در حوزه آموزش و توسعه منابع انسانی.
 - نامشخص بودن چارچوب و سازوکارهای اجرایی تحقق برنامه‌های آموزش و توسعه در دستگاه‌های اجرایی.
 - بروز اخلال در نظام توسعه و آموزش دستگاه‌های اجرایی به علت عدم انطباق برخی احکام (ماده (۶۱) قانون مدیریت خدمات کشوری) با شرایط کنونی و نیازمندی‌های دستگاه‌های اجرایی.
 - عدم ارتباط قانون‌مند بین برنامه‌های توسعه و آموزش کارکنان و مدیران با ارتقا و انتصاب آنها.
 - نقش منفعل مرکز آموزش مدیریت دولتی در برنامه‌های آموزش و توسعه کارکنان و مدیران.
- اقدام‌های پیشنهادی:** تدوین پیش‌نویس طرحی قانونی متناسب با بندهای «۵»، «۱۶» و «۲۵» سیاست‌های کلی نظام اداری شامل:
- تعیین چارچوب کلی نظامات توسعه و آموزش کارکنان.
 - احیا و بسط وظایف مرکز آموزش مدیریت دولتی.
 - اصلاح برخی احکام مشکل‌ساز براساس شرایط و اقتضائات و نیازمندی‌های توسعه و آموزش دستگاه‌های اجرایی.
 - برقراری ارتباط بین نظامات توسعه و آموزش و سایر نظامات مدیریت منابع انسانی.
 - تعیین سازوکارهایی برای تحقق مدیریت دانش در دستگاه‌های اجرایی.
 - تقویت مأموریت نظارتی مجلس در این حوزه.
 - رفع ایرادهای نگارشی، ساختاری قانون موجود براساس واقعیات و شرایط کشور.

ه) بازطراحی نظام جبران خدمت کارکنان

فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری که با هدف یکپارچگی و تحقق عدالت پرداختی در نظام اداری تهیه شد به جهت کاستی‌ها و ابهام‌هایی که در اجرا با آن مواجه شد به مرور انسجام و یکپارچگی خود را از دست داد. قانونی که قرار بود به وسعت نظام اداری کشور باشد و همه وزارتخانه‌ها، مؤسسه‌های دولتی، مؤسسه‌ها یا نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های دولتی را در شمول خود داشته باشد، پس از گذشت نزدیک به یک دهه بسیاری از دستگاه‌های اجرایی را از شمول خود خارج دید و بسیاری از دستگاه‌های اجرایی کشور از این قانون خارج و تابع مقررات خاص در زمینه اداری و استخدامی قرار گرفته‌اند. آنچه بیش از هرچیز باعث ایجاد انگیزه خروج از شمول قوانین عمومی در دستگاه‌های دولتی می‌شود، ناکارآمدی این فصل از قانون و البته برخوردار شدن از مقررات و ضوابط خاص نظام پرداخت کارکنان است تا بتوانند در این زمینه از آزادی عمل بیشتری برخوردار باشند. در این شرایط نیاز به طراحی نظامی برای جبران خدمت اجتناب‌ناپذیر است.

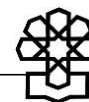
وضعیت مطلوب نظام جبران خدمت در بند «۶» سیاست‌های کلی نظام اداری (عدالت در پرداخت) و ماده (۲۹) و ماده (۳۰) قانون برنامه ششم توسعه (عدالت پرداختی و رفع تبعیض) و ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه (سامانه ثبت حقوق و مزایا) ترسیم شده است. علاوه بر آن در ادبیات مربوط به اصلاح مدیریت بخش عمومی گفته می‌شود که بدون شفافیت در روابط مالی بخش عمومی، راهکارهای تقنینی و نظارتی معطوف به افزایش بهره‌وری و کاهش فساد، چندان کارآمد نیستند. این نتیجه از آنجا به دست می‌آید که مثلاً در حوزه شفافیت پرداختی‌ها، ساختار بوروکراتیک مستعد افزایش دریافتی‌ها، بالاخره راهکار احتمالی قانونی یا مقرراتی مناسب برای سوءاستفاده را پیدا خواهد کرد و برعکس در محیط شفاف، حتی در صورت وجود بستر مساعد قانونی برای سوءاستفاده، احتمال اضافه برداشت از منابع عمومی کاهش پیدا خواهد کرد. در کنار نظارت بیرونی و سازوکارهای شفافیت متکی بر انتشار عمومی داده‌های پرداخت مالی به عوامل بخش عمومی، سازوکارها و نظام‌هایی نیز برای تقویت نظارت درونی بر این پرداخت‌ها توسعه داده شده است. از جمله مهم‌ترین این سازوکارها، حرکت به سمت حساب واحد خزانه در انجام دریافت‌ها و پرداخت‌های عمومی است. به‌طور کلی، ساختارهای کارآمد مدیریت مالی عمومی (PFM) عموماً بر بستر سامانه‌های اطلاعاتی مدیریت مالی عمومی (PFMIS)^۱ به روز و کارآمد شکل می‌گیرند. بدون وجود سامانه اطلاعاتی جامع، مدیریت و نظارت مؤثر بر عملکرد مالی بخش عمومی و در نتیجه مدیریت بهینه بخش عمومی محقق نخواهد شد.

اقدام‌های پیشنهادی

- شفاف‌سازی حقوق و مزایا با نظارت دقیق بر اجرای سامانه حقوق و مزایا (موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه)
- پیاده‌سازی حساب متمرکز خزانه در ایران که زمینه لازم برای شفافیت در اطلاعات مربوط به پرداخت‌های بخش عمومی (دولتی) در زمینه حقوق و مزایا و نظارت نهادهای نظارتی و امکان کنترل اعتبارات همه دستگاه‌های اجرایی را برای سازمان برنامه و بودجه فراهم می‌سازد.

و) لزوم طراحی مجدد سازمان اداری و استخدامی کشور

حوزه راهبردی طیف گسترده‌ای از وظایف کلان چون تعیین ساختار و نقش دولت، نظامات متنوع مدیریت منابع انسانی برعهده سازمان اداری و استخدامی کشور است. این سازمان در طول حیات خود در چندین مرحله دچار تغییرات ساختاری بنیادین شده است. تحولاتی که غالباً براساس استدلال‌هایی چون ناکارآمدی، ناسازگاری وظایف با ظرفیت‌های موجود، لزوم بازطراحی مبتنی بر واقعیات و... صورت پذیرفته است. با این وجود تجارب حاصل از اجرای سازوکارهای جدید و بازگشت چندباره به راه‌های



پیشین نشانگر آن است که این راهکارها به نحو شایسته اهداف و مقاصد سیاستگذاران را برآورده ن ساخته است. لذا ضروری است که به منظور جلوگیری از تکرار تجارب گذشته ساختار این نهاد تأثیرگذار به صورت دقیق مورد واکاوی، آسیب شناسی و بازطراحی قرار گیرد. در همین رابطه، وضعیت مطلوب حوزه آموزش و توسعه منابع انسانی در بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی و بندهای «۱۴» و «۱۷» سیاست های کلی نظام اداری سیاست های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری (مدظله العالی) تبیین شده است.

اقدام های پیشنهادی

- بازآفرینی و بازنگری در وظایف و ساختار سازمان اداری و استخدامی کشور.

۳-۴. مهم ترین مسائل حوزه حمایتی - اجتماعی

الف) گسترش فقر و افزایش فاصله طبقاتی در سطح کشور

افزایش قابل توجه نرخ تورم در سال ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ باعث شده تا نابرابری، فقر و همچنین سبب مصرفی فقرا افزایش یابد. خط فقر در بهار ۱۳۹۷ نسبت به بهار ۱۳۹۶ در مناطق مختلف کشور بین حدود ۹ تا ۱۱ درصد رشد داشته و این رشد برای تابستان ۱۳۹۷ نسبت به تابستان ۱۳۹۶ به حدود ۲۲ تا ۲۵ درصد رسیده است. این در حالی است که تورم نیمه دوم سال ۱۳۹۷ در این محاسبه دیده نشده است. این رقم نیز در سال ۱۳۹۸ نیز روند کاهشی را نداشته است. با توجه به روند فزاینده افزایش قیمت ها و رشد تورم نقطه به نقطه پیش بینی می شود در سال ۱۳۹۹ نیز خانوارهای بیشتری به زیر خط فقر بروند. بررسی روند ضریب جینی به عنوان مهم ترین شاخص نابرابری بیانگر آن است که این ضریب از سال ۱۳۹۲ در حال افزایش است. به طوری که فاصله درآمدی دهک های پایین و بالای جامعه به ۱۶ برابر رسیده است.^۱ جدیدترین برآورد سازمان ملل نیز نشان می دهد متوسط ضریب جینی ایران به ۴۰ واحد رسیده است و ایران از نظر شکاف درآمدی بین ۱۵۲ کشور جهان در رتبه ۹۸ قرار گرفته است.^۲ افزایش فقر و نابرابری در سطح کشور در شرایطی رقم می خورد که برحسب اصول (۳)، (۲۰)، (۲۸)، (۲۹)، (۳۱)، (۴۳) و (۴۸) قانون اساسی مبارزه با تبعیض و نابرابری و ریشه کن کردن فقر و محرومیت جزء اهداف اصلی جمهوری اسلامی ایران قرار گرفته است. در افق چشم انداز ۱۴۰۴ نیز جامعه ایرانی برخوردار از سلامت، رفاه، امنیت غذایی، تأمین اجتماعی، فرصت های برابر، توزیع مناسب درآمد و به دور از فقر و تبعیض است. اما هر برنامه علمی برای ریشه کنی فقر و نابرابری مستلزم شناخت عوامل موجد آن، اتخاذ سیاست ها و برنامه های مناسب برای مقابله با آن و اجرای موفقیت آمیز این سیاست ها و برنامه ها است.

۱. مرکز آمار ایران، ۱۳۹۶.

2. Human Development Report 2019: Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century, Copyright © 2019 By the United Nations Development Programme 1 UN Plaza, New York, NY 10017 USA

اقدام‌های پیشنهادی: مجلس شورای اسلامی با مشارکت در طراحی و تصویب سند کاهش فقر می‌تواند گام مؤثری در کاهش فقر در کشور ایفا کند. هدف از تدوین سند راهبردی کاهش فقر، هماهنگ‌سازی دستگاه‌ها برای رسیدن به اهداف قابل دسترسی از طریق برنامه‌های کارشناسی شده کاهش فقر است. علاوه بر این، ادغام سند راهبردی کاهش فقر در لایحه بودجه، شیوه تضمین اجرای آن است. بودجه سالیانه که شامل الزامات اجرایی و حقوقی و منابع اجراست، پیوند مناسبی بین راهبرد و اجرا ایجاد می‌کند. همچنین به دلیل شفافیت و بررسی‌های عملکردی توسط نهادهای ناظر، می‌تواند ضمانت اجرایی سند راهبردی کاهش فقر را فراهم آورد.^۱

ب) رشد و گسترش آسیب‌های اجتماعی در سطح کشور

بررسی برخی از آمار و ارقام شاخص‌های منتسب به امور اجتماعی، نشان‌دهنده روند رو به افزایش و گسترش آسیب‌های اجتماعی در سطح کشور است. برای نمونه، کشفیات مواد مخدر ۳۳۶ هزار تن در سال ۱۳۸۴ و میزان ۶۲۰ هزار تن در سال ۱۳۹۴ (۸۴/۶ درصد رشد) است. به طوری که میانگین سن شروع مصرف مواد مخدر از ۳۲ سال در سال ۱۳۸۶ به ۲۴ سال در سال ۱۳۹۴ کاهش یافته است. شیوع اعتیاد در میان جمعیت با تحصیلات دانشگاهی از رقم ۸ درصد در سال ۱۳۸۴ به رقم ۲۵ درصد در سال ۱۳۹۱ افزایش یافته است. حاشیه‌نشینان و ساکنان در بافت‌های فرسوده جمعیتی بیش از ۸ میلیون در کشور را تشکیل می‌دهند.^۲ در خصوص این رقم که بیش از ۱۰ درصد جمعیت کشور را شامل می‌شود، اگر از آن به عنوان بحران سکونتگاهی (شهرنشینی) در ایران یاد نکنیم؛ می‌توان گفت به قطعیت نیازمند توجه جدی است. برحسب سرشماری صورت گرفته توسط وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی در سال تحصیلی ۱۳۹۵-۱۳۹۴ تعداد ۱۳۴ هزار و ۳۹۵ کودک در سن مدرسه ابتدایی محروم از تحصیل هستند. برحسب این مطالعه، عمده دلایل بازماندگی از تحصیل این افراد؛ فقر، معلولیت، دوری از مدرسه، عدم علاقه کودک به مدرسه، زندگی در خارج از کشور، فوت، کوچ‌نشینی، کودک کار، اعتیاد و غیره ذکر شده است. این در حالی است که مطابق ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه دولت مکلف شده است؛ آسیب‌های اجتماعی با اولویت اعتیاد، طلاق، حاشیه‌نشینی، کودکان کار و مفاسد اخلاقی را به ۲۵ درصد سال پایه برنامه کاهش دهد. اما با گذشت نزدیک به چهار سال از اجرای قانون برنامه ششم توسعه، مقایسه وضعیت آسیب‌های فوق با ابتدای برنامه، حاکی از تداوم افزایش و گسترش آسیب‌های اجتماعی فوق (به جز طلاق) در سطح کشور و در میان گروه‌های مختلف جامعه است.

اقدام‌های پیشنهادی: در یک تحلیل جامعه‌شناختی و همه‌جانبه‌نگر می‌توان گفت بروز انواع آسیب‌های اجتماعی به عنوان رفتارهای متضاد با هنجارهای اجتماعی دلایل اقتصادی، فرهنگی، سیاسی و اجتماعی

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۸): دلایل فقر پایدار در ایران و پیشنهادهایی برای خروج از فقر، شماره مسلسل: ۱۶۵۷۴.

۲. داده‌های شرکت بازاریابی شهری ایران، ۱۳۹۸.



دارد و غالباً عوامل فوق در یک ترکیب پیچیده موجب ظهور آسیب‌های اجتماعی می‌شوند. ولی یکی از موارد مهمی که کمتر مورد توجه قرار می‌گیرد، ناکارآمدی نظام مدیریت مسائل و آسیب‌های اجتماعی در کشور است. مطابق با طرح تقسیم کار ملی آسیب‌های اجتماعی مصوب شورای عالی اجتماعی کشور در سال ۱۳۹۵ بیش از بیست دستگاه مختلف در حیطه پیشگیری، کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی دارای مسئولیت هستند، اما عواملی چون: ناهماهنگی، موازی‌کاری، بی‌برنامگی، در اولویت نبودن آسیب‌های اجتماعی و غیره موجب شده منابع و امکانات موجود در این بخش از کارایی و اثربخشی مطلوب برخوردار نباشند. در نتیجه، ضرورت ورود و نقش‌آفرینی نهادهای نظارتی در این حوزه بیشتر از هرگونه اقدام دیگری حس می‌شود. در این راستا، مجلس شورای اسلامی با توجه به وظایف نظارتی و سازوکارهایی که بدین‌منظور در خدمت دارد می‌تواند نقش مهمی در کاهش کژکارکردهای نظام مدیریت آسیب‌های اجتماعی و افزایش کارایی و اثربخشی آن در کشور ایفا کند.

ج) فرسایش و تنزل سرمایه اجتماعی در سطح جامعه

از جمله مسائل و دغدغه‌های سیاستگذاران و برنامه‌ریزان کشور، این موضوع است که چرا به‌رغم همه برنامه‌ریزی‌ها و سرمایه‌گذاری‌های متعددی که دولت در بخش‌های اقتصادی انجام می‌دهد، نمی‌توان بر شرایط دشوار اقتصادی و مشکلات معیشتی مردم فائق آمد. معمولاً زمانی که از مشکلات اقتصادی کشور سخن به میان می‌آید، اغلب کمبود سرمایه فیزیکی به‌عنوان یکی از بزرگ‌ترین معضلات نام برده می‌شود و از سرمایه‌های اجتماعی سخنی به میان نمی‌آید. این در حالی است که نیاز به سرمایه اجتماعی در شرایط رکودی یا تورمی که نیاز به مشارکت و اعتمادسازی است، بیش از هر سرمایه دیگری احساس می‌شود و سرمایه اجتماعی در کنار سایر سرمایه‌ها می‌تواند بسیاری از موانع موجود را از سر راه مشکلات اقتصادی جامعه بردارد. با وجود اهمیت این سرمایه، متأسفانه میزان سرمایه اجتماعی در ایران با توجه به مؤلفه‌هایی مانند: اعتماد، ساختار و شبکه‌های روابط اجتماعی و هنجارها و ارزش‌های اخلاقی، «متوسط به پایین» ارزیابی می‌شود. برای نمونه، میانگین سرمایه اجتماعی در پیمایش ملی سال ۱۳۹۳، از میزان ۵۴ واحد به میزان ۴۹ در سال ۱۳۹۷ کاهش یافته است. این در حالی است که در اسناد و قوانین بالادستی کشور از جمله اصول (۳)، (۷)، (۱۹)، (۲۶)، (۱۰۰)، (۱۰۱)، (۱۰۲)، (۱۰۳)، (۱۰۴)، (۱۰۵) و (۱۰۶) قانون اساسی و نیز سنت‌های مذهبی و فرهنگی ایرانیان ظرفیت‌های مناسبی برای حفظ و ارتقای سرمایه اجتماعی در کشور وجود دارد. لذا، با عنایت به ظرفیت‌های عظیم و غنی سرمایه اجتماعی در پهنه سرزمینی ایران، انتظار می‌رود وضعیت سرمایه اجتماعی در کشور در شرایطی مطلوب‌تر از وضع موجود باشد. در این خصوص اقدام‌های پیشنهادی برای نقش‌آفرینی مجلس شورای اسلامی در بهبود وضعیت سرمایه اجتماعی در کشور عبارتند از:

اقدام‌های پیشنهادی: مجلس شورای اسلامی با عنایت به ابهام‌ها و خلأهای قانونی متعدد موجود در زمینه تأسیس، فعالیت و نظارت بر سازمان‌های مردم‌نهاد در کشور، می‌تواند با تصویب قانون جامعی در

حوزه سازمان‌های فوق، مشکلات قانونی آنها را مرتفع ساخته و بدین طریق گامی مؤثر و استراتژیک در جهت ارتقای سرمایه اجتماعی در سطح کشور بردارد.

افزون بر اقدام تقنینی فوق، به نظر می‌رسد بیشترین نقشی که مجلس شورای اسلامی در زمینه بهبود وضعیت سرمایه اجتماعی در سطح کشور ایفا کند در سطح نظارتی باشد. در حال حاضر، اجرا نشدن پاره‌ای از قوانین، قانون‌گریزی، عدم پاسخگویی مسئولان، ابهام در عملکرد برخی از دستگاه‌های اجرایی و غیره از جمله عوامل دخیل در ایجاد فضای بی‌اعتمادی و فرسایش سرمایه اجتماعی در سطح کشور هستند. در این خصوص مجلس شورای اسلامی با استفاده به‌موقع و مناسب از سازوکارهای نظارتی خود مانند: تذکر به مسئولان، سؤال از مسئولان، استيضاح، تحقیق و تفحص، رأی اعتماد، نظارت موضوع ماده (۲۳۳) آیین‌نامه داخلی مجلس، کمیسیون اصل نودم قانون اساسی می‌تواند از بروز و شیوع عوامل فوق به میزان زیادی بکاهد و بدین طریق شرایط را برای احیا و تقویت سرمایه اجتماعی جامعه هموار سازد.^۱

د) کاهش اعتماد عمومی نسبت به نهادهای اداری

کاهش اعتماد به نهادهای رسمی و اداری کشور مسئله دیگری است که در بعد سیاسی و اجتماعی بایستی بدان توجه نمود. روند پیمایش‌های صورت گرفته از سال ۱۳۷۹ تا ۱۳۹۷، نشان می‌دهد که اعتماد به دولت و نظام اداره کشور در سطح مطلوب و مورد انتظار نیست. اعتماد، با مفاهیم اساسی سیاست مانند کارآمدی، مشارکت و مقبولیت نظام سیاسی گره خورده است. به طوری که کاهش اعتماد سیاسی، همواره یکی از موانع کارآمدی اداره کشور و پیش‌برد سیاست‌های تنظیمی دولت‌ها معرفی شده است. سطح بالای اعتماد سیاسی شهروندان، نشان‌دهنده پذیرش سیاسی است و دولت برخوردار از اعتماد سیاسی شهروندان، ضمن حفظ ثبات سیاسی، در پیش‌برد برنامه‌ها و سیاست‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت در جامعه نیز موفق‌تر خواهند بود.

در پیمایش ارزش‌ها و نگرش‌های ایرانیان (۱۳۸۲)، نگرش مردم نسبت به پیگیری سیاست‌ها از سوی مسئولان دولتی مطلوب نبوده و میزان اعتماد به دولت کاهش یافته است. یافته‌های حاصل از پیمایش سرمایه اجتماعی سال ۱۳۸۶، همین الگوی اعتماد نهادی را تأیید می‌کند. در پیمایش سرمایه اجتماعی سال ۱۳۹۳، اعتماد به دولت و نهادهای رسمی، در سطح متوسطی بوده است. داده‌های پیمایش سرمایه اجتماعی سال ۱۳۹۷ نیز نشان می‌دهد که اعتماد نهادی و سیاسی نسبت به سال ۱۳۹۳ اندکی کاهش یافته است. این در حالی است که در نظام اسلامی، مردم و حکومت بایستی در وضعیت اعتماد کامل نسبت به یکدیگر قرار داشته باشند. با نگاهی به سیره و بیانات پیامبر (ص)، امام علی (ع)، قانون اساسی

۱. برای آگاهی از ظرفیت‌های نظارتی مجلس شورای اسلامی مراجعه شود به گزارش مرکز پژوهش‌ها با عنوان: «با نمایندگان مردم در مجلس نهم ۲. ابزارهای نظارتی مجلس شورای اسلامی»، شماره مسلسل: ۱۲۰۸۹، بهمن‌ماه ۱۳۹۰.



جمهوری اسلامی ایران، بیانات امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری و دیگر مسئولان عالی‌رتبه کشور می‌توان به اهمیت اعتماد مردم به نهادهای حکومتی پی برد. لکن، ضعف کارآمدی نهادهای اداری و اجرایی کشور از یک‌سو و از سوی دیگر بروز فساد و فقدان شفافیت و پاسخگویی به تدریج موجب کاهش اعتماد مردم به نظام سیاسی و مسئولان شده است. با توجه به نقش و جایگاه اعتماد نهادی در حفظ مشروعیت و کارایی نظام سیاسی، مجموعه‌های ذیل حاکمیت می‌بایست نسبت به اصلاح رویه‌های اجرایی و افزایش پاسخگویی و شفافیت اقدام کنند. در این میان مجلس شورای اسلامی با توجه به جایگاه و کارکرد خود نقش و وظیفه مهمی برعهده دارد، زیرا بخشی از دلایل ناکارآمدی مجموعه‌ها و رویه‌های اداری در سطح کشور در حوزه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و غیره منشأ قانونی دارد و مجلس شورای اسلامی با احصا و اصلاح موارد فوق می‌تواند نقش مهمی در ارتقای کارایی و بهره‌وری نظام مدیریت کشور ایفا کند. (در این خصوص پیشنهادهای تقنینی لازم در بخش مسائل اداری و استخدامی ارائه شده است).

اقدام‌های نظارتی

مجلس شورای اسلامی در حوزه نظارتی از سازوکارهای مختلفی برای مبارزه با فساد شکل گرفته است.^۱ یکی از این سازوکارها که دارای ظرفیت گسترده برای مقابله با فساد و تخلفات است اما کمتر عملکرد تأثیرگذاری در این زمینه داشته کمیسیون اصل (۹۰) قانون اساسی است. قابلیت‌های اصل (۹۰) می‌تواند عاملی برای پیشگیری از وقوع فساد و تخلف در نهادهای دولتی و حاکمیتی شود. طبق قانون همه قوا مکلفند به این کمیسیون پاسخگو باشند. به نظر می‌رسد گزارش منظم دوره‌ای و شفاف به مردم در مورد عملکرد این کمیسیون می‌تواند هم به فعال‌تر شدن کمیسیون اصل (۹۰) در مبارزه با فساد و تخلف در قوای سه‌گانه منجر شود و هم اینکه مردم را نسبت به کارکردها و ظرفیت‌های این اصل آگاه کند تا گزارش‌های فساد و تخلف از سوی مردم به این کمیسیون افزایش یابد و درنهایت شأن نظارتی مجلس به تک‌تک مردم تسری پیدا کند؛ اتفاقی که درنهایت باعث شکل‌گیری نظارت همگانی و افزایش اعتماد عمومی خواهد شد.

در حوزه شفافیت نیز نمایندگان مجلس شورای اسلامی با تصویب طرح شفافیت آرای نمایندگان مجلس شورای اسلامی می‌توانند در جهت نهادینه ساختن اصل شفافیت در مجموعه حاکمیتی کشور و مطالبه آن از سایر بخش‌ها عمل کنند.

۱. برای آگاهی از ظرفیت‌های نظارتی مجلس شورای اسلامی مراجعه شود به گزارش مرکز پژوهش‌ها با عنوان: «با نمایندگان مردم در مجلس نهم ۲. ابزارهای نظارتی مجلس شورای اسلامی»، شماره مسلسل: ۱۲۰۸۹، بهمن‌ماه ۱۳۹۰.

۵. ارزیابی ساختار و وظایف کمیسیون اجتماعی

مطابق با ماده (۴۷) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس وظایف کمیسیون اجتماعی را می‌توان در دو حوزه نظام اداری و امور اجتماعی دسته‌بندی کرد. بررسی عناصر دو حوزه نظام اداری و امور اجتماعی نشان می‌دهد که این دو حوزه تفاوت‌های بسیاری با یکدیگر دارند. تنوع موضوعات مرتبط با کار، اشتغال، رفاه اجتماعی، حمایت‌های اجتماعی و امور ایثارگران در کنار موضوعات نظام اداری، کمیسیون مزبور را در پرداخت کامل، صحیح و به موقع به همه این موضوعات با مشکل مواجه ساخته است. برای نمونه، به‌رغم اینکه حجم چشمگیری از طرح‌ها و لوایح ارجاعی به کمیسیون اجتماعی را مباحث نظام اداری کشور از جمله مدیریت منابع انسانی، دولت الکترونیک، نقش و اندازه دولت، تمرکززدایی، ساختار کلان دولت و تشکیلات دستگاه‌های اجرایی تشکیل داده ولی این حوزه به اندازه کافی مورد توجه قرار نگرفته است و قوانینی که در سال‌های اخیر به تصویب رسیده از بینش جامع و کارآمدی در این حوزه برخوردار نبوده و یا نتوانسته نیاز قانونگذاری و نظارتی کشور را در این حوزه‌ها تأمین کند.^۱

از سوی دیگر، همپوشانی و قرابت بخشی از وظایف محول شده به کمیسیون در قالب امور حمایتی و همچنین بیمه‌های اجتماعی (بخش غیردرمانی آن) با حوزه وظایف کمیسیون بهداشت و درمان و قرابتی که با امور محوله به این کمیسیون دارند در به حاشیه رفتن امور مذکور در کمیسیون اجتماعی، به‌رغم اهمیت و ضرورت آن در شرایط موجود کشور، بی‌تأثیر نبوده است؛ لذا، این موضوع نیز باید مورد توجه نمایندگان عضو کمیسیون اجتماعی قرار گیرد. افزون بر این، گسترش مسائل و آسیب‌های اجتماعی در کشور، ایجاب می‌کند که کمیسیون اجتماعی به‌عنوان متولی اصلی این حوزه در مجلس شورای اسلامی، وقت و انرژی مضاعف‌تری را وقف رصد مسائل و آسیب‌های اجتماعی و اخذ تصمیم‌های مناسب در این زمینه کند.

با عنایت به موارد پیش گفته، هرچند بررسی دقیق عملکرد کمیسیون اجتماعی خود می‌تواند موضوع مطالعه‌ای جامع باشد، اما شواهد و قراین نشان از عدم توفیق این کمیسیون در پیشبرد صحیح اهداف تعیین شده مندرج در مواد (۳۳) و (۳۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس را دارد. یکی از دلایل این امر را می‌توان به نحوه سازمان‌دهی و ساختار کمیسیون مذکور نسبت داد. از این‌رو ضروری است در اولین گام و به‌عنوان راهکاری بلندمدت، اصلاح ساختار کمیسیون اجتماعی مجلس به‌عنوان یک الزام و زیرساخت در قالب «اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس» مورد توجه قرار گیرد.

۱. از سال ۱۳۴۳ و تا پیش از سال ۱۳۷۸ رسیدگی به موضوع‌های نظام اداری در کمیسیونی تخصصی تحت عنوان (کمیسیون اداری و استخدامی) صورت می‌پذیرفت و از این سال به بعد کمیسیون فوق‌الذکر منحل و وظایف آن به کمیسیون اجتماعی محول شد. به‌عنوان راهکار حل این مسئله بارها بحث احیای کمیسیون اداری و استخدامی توسط کارشناسان توصیه شده و آخرین بار طرح تشکیل کمیسیون تخصصی نظام اداری در سال ۱۳۹۴ توسط مرکز پژوهش‌های مجلس پیشنهاد شد و در دستور کار قرار گرفت اما مورد پذیرش قرار نگرفت. بنابراین ضروری است اصلاح ساختار کمیسیون اجتماعی مجلس به‌عنوان یک الزام و زیرساخت مورد توجه قرار گیرد.



توصیه دیگر، استفاده از ظرفیت‌های نظارتی کمیسیون و مجلس است. طبق بررسی به عمل آمده، مسائل حوزه‌های اجتماعی مانند: ایثارگران، آسیب‌های اجتماعی و غیره بیشتر از آنکه وجه تقنینی داشته باشد، وجه نظارتی دارد. در نتیجه، با استفاده از ظرفیت‌های نظارتی فرصت بیشتری برای بررسی اولویت‌های تقنینی می‌ماند.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در مجموع، به منظور اولویت‌بندی مسائل حوزه اجتماعی، می‌توان فرسایش سرمایه اجتماعی به‌ویژه کاهش اعتماد نهادی در سطح کشور را هم به‌عنوان پیامد این وضعیت و هم به‌عنوان مانع اصلاحات و اقدام‌های آتی شناسایی کرد. در این خصوص گفتنی است، کاهش اعتماد نهادی، همواره یکی از موانع کارآمدی اداره کشور و پیش‌برد سیاست‌های تنظیمی دولت‌ها معرفی شده است. در مقابل، سطح بالای اعتماد سیاسی شهروندان، نشان‌دهنده مشروعیت سیاسی است و دولت برخوردار از اعتماد سیاسی شهروندان، ضمن حفظ ثبات سیاسی، در پیش‌برد برنامه‌ها و سیاست‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت در جامعه نیز موفق‌تر خواهند بود. بنابراین، می‌توان از کاهش سرمایه اجتماعی به‌ویژه اعتماد عمومی مردم به نهادهای حاکمیتی به‌عنوان مهم‌ترین مسئله اجتماعی کشور در حوزه اجتماعی نام برد که باید کمیسیون اجتماعی همه برنامه‌های تقنینی و نظارتی خود را در راستای ترمیم و تقویت سرمایه اجتماعی و اعتماد عمومی تنظیم کند، اما به‌دلیل ماهیت فراهشی و انتزاعی آن امکان معرفی آن به‌عنوان یک اولویت ملموس دارای محدودیت است. از این‌رو، این اولویت به‌عنوان یک رویکرد در صورت‌بندی اقدام‌های تقنینی و نظارتی این کمیسیون معرفی و متناسب با آن اقدام‌های ذیل پیشنهاد می‌شود:

الف) تقنینی

۱. اصلاح قانون مدیریت خدمات کشوری

قانون مدیریت خدمات کشوری جامع‌ترین برنامه و جدی‌ترین سند و منشوری است که بعد از انقلاب اسلامی، هدایت راهبردی تحول در نظام اداری کشور را برعهده گرفته است. متأسفانه این قانون به‌رغم اینکه قرار بود همه دستگاه‌های اجرایی دارای قوانین و مقررات مختلف را تحت پوشش قرار دهد، پس از گذشت نزدیک به ۱۲ سال، بسیاری از دستگاه‌های اجرایی را از شمول خود خارج دید و بسیاری از دستگاه‌های اجرایی کشور که از نگاه قانونگذار بایستی در دایره قوانین عمومی قرار می‌گرفتند از این قانون خارج و تابع مقررات خاص در زمینه اداری و استخدامی قرار گرفته‌اند. بدین ترتیب قانونی که قرار بود گستره آن به وسعت نظام اداری کشور باشد به قانونی ناکارآمد و فاقد جامعیت تبدیل شده است. از طرفی با توجه به ایرادها و اشکال‌های فراوانی که به قانون مورد بحث وارد است و با توجه به اینکه

«لایحه اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری» نیز که برای اصلاح ایرادهای قانون مذکور ارائه شده بود به نتیجه نرسید و قانون سابق با همه ایرادهای وارد بر آن، در فروردین ۱۳۹۸ دائمی شد، اهمیت لزوم اصلاح و بازنگری این قانون به ضرورتی اجتناب‌ناپذیر تبدیل شده است. بنابراین، ارائه پیش‌نویس طرح اصلاح و بازنگری قانون مدیریت خدمات کشوری با محوریت موضوع‌های ذیل به‌عنوان مهم‌ترین اولویت تقنینی در حوزه امور اداری و استخدامی می‌بایست در دستور کار کمیسیون قرار گیرد:

- اصلاح ساختار و تشکیلات دولت و حذف تشکیلات غیرضرور.
- نوسازی نظام جذب و استخدام کارکنان دولت با تأکید بر سامان‌دهی ترتیبات استخدامی آشفته موجود.
- بازطراحی نظام جبران خدمت کارکنان.
- طراحی نظام انتصاب و ارتقا با تأکید بر مبارزه با خویشاوندسالاری و ملاحظه شایسته‌سالاری.
- طراحی نظامی برای آموزش و توسعه کارکنان و مدیران.
- بازطراحی سازمان اداری و استخدامی کشور.

۲. ایجاد بستر قانونی برای شکل‌گیری مشارکت‌های مردمی نهادمند

در حال حاضر، مکرراً از عناوینی نظیر مردمی کردن اقتصاد، اجتماعی کردن سلامت و نظایر آن استفاده می‌شود؛ اما، رویکرد به مشارکت مردمی از سوی مدیران، عمدتاً استفاده ابزاری از خدمات و سرمایه‌های مشارکت‌کنندگان در راستای تحقق برنامه‌های آنهاست. این در حالی است که مشارکت واقعی نیازمند سپردن کار به مردم است. در این راستا، می‌توان از ظرفیت نهادهای مدنی استفاده کرد. لکن، نارسایی‌های حقوقی کشور در زمینه سازمان‌های مردم‌نهاد و جایگاه نامناسب این سازمان‌ها در مجموعه قوانین موجود، عملاً استفاده کامل و درست از ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد را با مشکل مواجه کرده است. مجموعه قوانین موجود در ارتباط با سازمان‌های مردم‌نهاد اولاً سازمان‌یافتگی لازم را ندارند و از طرف دیگر با مقتضیات این سازمان‌ها و جامعه ایران منطبق نیستند. در پاسخ، برخی نمایندگان مجلس هشتم با اذعان به نقش و تأثیر مهم سازمان‌های مردم‌نهاد، مبادرت به ارائه طرحی با عنوان «طرح ناظر بر تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد» کردند. لکن، این طرح فرصتی برای بررسی تا پایان مجلس هشتم پیدا نکرد و به مجلس نهم واگذار شد. در مجلس نهم نیز به‌دلیل ایرادها و تناقض‌های موجود، طرح فوق مسکوت باقی ماند. بنابراین، نبود قانون مستقل برای سازمان‌های مردم‌نهاد یکی از چالش‌ها و خلأهای بزرگ در نظام حقوقی ایران است. لذا به نظر می‌رسد، قانونگذار می‌بایست درصدد تدوین قانون جامعی برای سازمان‌های مردم‌نهاد برآمده و ضمن تعریف جامعی از آنها اصول و ضوابط قانونی را برای این‌گونه سازمان‌ها برشمارد.



ب) نظارتی

۱. الزام دولت به ارائه برنامه جامع معیشت و فقر

با توجه به آسیب‌شناسی ارائه شده در بخش مسائل، فقدان برنامه‌ای جامع در حوزه معیشت و مقابله با فقر سبب شده است تا با وجود صرف منابع زیاد، یارانه‌های پرداختی عملکرد قابل قبولی نداشته باشند. بنابراین، طراحی یک سیاست جامع حمایتی باید در دستور کار قرار گیرد. این برنامه در یک شمای کلی باید دارای خصوصیات زیر باشد:

- هدف مشخص: برنامه باید دارای یک یا چند هدف مشخص باشد، به‌عنوان مثال کاهش فقر مطلق و یا افزایش دسترسی به امکانات آموزشی و ...
 - شاخص‌های عملکرد: شاخص‌های سنجش عملکرد باید مشخص باشد به‌طوری‌که برای هر سال هدف کوتاه‌مدت تعیین شده و میزان دستیابی به هدف بررسی شود.
 - متولی: متولی موضوع فقر باید در این برنامه مشخص شده و منابع لازم برای کاهش فقر در اختیار این متولی قرار گیرد که در ادامه نیز پاسخگویی میزان تحقق شاخص‌های ارزیابی عملکرد خواهد بود.
 - پویایی در شناسایی: در برنامه باید شیوه شناسایی گروه‌های هدف مشخص بوده و همچنین از پویایی برخوردار باشد. به‌عنوان مثال، با تعیین برخی ملاک‌ها افراد در برخی سال‌ها مشمول دریافت یارانه شده و در برخی سال‌ها نمی‌شوند.
 - جلوگیری از همپوشانی برنامه‌ها: همه برنامه‌های حمایتی باید در قالب این برنامه در نظر گرفته شود. به همین منظور نحوه مواجهه با بحران‌ها مانند تورم‌های فزاینده و ... نیز باید در نظر گرفته شود.
 - ویژگی‌محور: حمایت باید براساس ویژگی‌های هر گروه صورت گیرد و نوع حمایت در هر گروه می‌تواند براساس عواملی که منجر به فقر خانوار شده، متفاوت باشد.
- محورهای بالا، مهم‌ترین مواردی هستند که باید در یک برنامه لحاظ شود که متأسفانه برنامه‌های حمایتی در ایران فاقد این خصوصیات هستند. مجلس شورای اسلامی در دروه جدید بایستی با مکلف کردن دولت به تهیه این برنامه در راستای حل مسائل نظام حمایتی کشور اقدام کند.

۲. نظارت بر اجرای مصوبات مرتبط با کاهش هزینه‌ها، منطقی‌سازی اندازه، اصلاح ساختارها،

و حذف نهادهای موازی در دولت

در سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری، قوانین برنامه‌های توسعه کشور و قانون مدیریت خدمات کشوری تکالیف قانونی متعددی در خصوص اصلاح نظام اداری مشاهده می‌شود. به‌رغم احکام قانونی متعدد ناظر بر برنامه‌های کوچک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی‌سازی نقش و اندازه دولت و مشارکت بخش خصوصی و جامعه مدنی این برنامه‌ها در عمل توفیق چندانی نداشته است. در

حال حاضر دولت علاوه بر انجام وظایف حاکمیتی که از وظایف ذاتی آن است عهده‌دار فعالیت‌های تصدی‌گری نیز است و عمده این فعالیت‌ها را شرکت‌ها و مؤسسه‌های دولتی انجام می‌دهند که بیشتر بی‌نظمی‌های اداری و اسراف و اتلاف منابع دولتی نیز در این بخش‌ها به‌وقوع می‌پیوندد. علاوه بر این، وجود ساختارهای متعدد و همپوشانی در وظایف و مأموریت‌های بسیاری از دستگاه‌های اجرایی، گسترش روزافزون دستگاه‌ها و افزایش بی‌نظم و قاعده کارکنان دولتی نشان‌دهنده گرایش به سمت بزرگ شدن اندازه دولت است. روند افزایش هزینه‌های عمومی نیز مؤید این موضوع است. بخش زیادی از برنامه‌های شکست اصلاح نظام اداری را می‌توان به اجرا نشدن دقیق مصوبات مجلس نظیر بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه، فصول دوم، چهارم، ششم و هفتم و چهاردهم قانون مدیریت خدمات کشوری مرتبط دانست که از طریق نظارت دقیق بر اجرای این مصوبات قابل پیگیری است.

۳. نظارت بر اجرای قوانین بخش تعاون

عملکرد مطلوب بخش تعاون در اقتصاد ایران که بررسی امور آن برعهده کمیسیون اجتماعی مجلس است، در گرو نظارت و تمرکز دقیق نمایندگان مردم بر قوانین حاکم بر این بخش است. به‌عنوان مثال، این بخش با الزام قانونی و نظارت مجلس با توجه به ماهیتی که دارد می‌تواند مسائل حوزه تنظیم بازار محصولات کشاورزی را در دست گیرد؛ زیرا از یک سو مانند بخش خصوصی هدفش بیشینه کردن سود نیست و از سوی دیگر با قطع واسطه‌ها موجب تقویت کشاورزان تولیدکننده شود.

۴. نظارت بر اجرای قانون جامع حمایت از ایثارگران

یکی از چالش‌های مهم و اساسی در حوزه ایثارگران، بحث اجرای کامل و متوازن قوانین تصویب شده در حمایت از ایشان است. متأسفانه در این بخش میان سطح و میزان امتیازات در نظر گرفته شده در قوانین و ظرفیت نظام اجرایی کشور شکاف و فاصله وجود دارد؛ قوه مقننه در مواجهه با عدم اجرای کامل قوانین ایثارگران، سعی کرده موضوع را از طریق اصلاح قوانین موجود یا تصویب قوانین جدید مرتفع سازد. اما به‌سبب اینکه این مصوبات فراتر از توان اجرایی بوده، انباشت قوانین اجرا نشده را تشدید کرده است. گفتنی است با چنین رویکردی اعتبار و جایگاه قانون تنزل می‌یابد؛ بنابراین ضروری است مجلس شورای اسلامی به‌جای رویکرد تقنینی اهرم‌های نظارتی خود را جهت اجرای قانون مزبور تقویت کند.^۱

۱. نمایندگان محترم می‌توانند نظرهای مرکز پژوهش‌ها در این زمینه را در گزارش کارشناسی درباره «طرح تشکیل وزارت امور شهدا و ایثارگران» با شماره مسلسل: ۱۵۸۲۴ مشاهده کنند.



۱. اساسنامه بنیاد شهید انقلاب اسلامی، مصوب ۱۳۷۷.
۲. اساسنامه کمیته امداد امام خمینی (ره)، مصوب ۱۳۸۰.
۳. امید، رضا. تحلیل تعارض در سیاستگذاری اجتماعی؛ بررسی فرایند تدوین قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، فصلنامه مطالعات و تحقیقات اجتماعی در ایران، دوره ۸، شماره ۳، ۱۳۹۸.
۴. آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۷۹.
۵. پیمایش ملی ارزش‌ها و نگرش‌های ایرانیان، موج دوم (۱۳۸۲)، پژوهشگاه فرهنگ، هنر و ارتباطات.
۶. درویشوند، ابوالفضل. با نمایندگان مردم در مجلس نهم ۳. ابزارهای نظارتی مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۲۰۸۹، ۱۳۹۰.
۷. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی؛ سنجش سرمایه اجتماعی کشور. مدیر علمی: میرطاهر موسوی، ۱۳۸۶.
۸. سنجش سرمایه اجتماعی کشور؛ پژوهشگاه فرهنگ، هنر و ارتباطات با همکاری مرکز ملی رصد اجتماعی، ۱۳۹۴.
۹. سیاست‌های کلی اشتغال، ابلاغی ۱۳۹۰.
۱۰. سیاست‌های کلی نظام اداری، ابلاغی ۱۳۸۹.
۱۱. شورای اجتماعی کشور، پژوهشگاه فرهنگ، هنر و ارتباطات؛ سنجش سرمایه اجتماعی کشور. مدیر علمی: غلامرضا غفاری، ۱۳۹۳.
۱۲. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۵۸.
۱۳. قانون اصلاح اساسنامه بنیاد شهید انقلاب اسلامی، مصوب ۱۳۸۷.
۱۴. قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۷۹.
۱۵. قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۹۵.
۱۶. قانون جامع حمایت ایثارگران، مصوب ۱۳۹۱.
۱۷. قانون حمایت از حقوق معلولان، مصوب ۱۳۹۶.
۱۸. قانون تشکیل وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، مصوب ۱۳۹۰.
۱۹. قانون کار جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۶۹.
۲۰. قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶.
۲۱. عزت‌آبادی‌پور، حسام و اکبر شکوهی. اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح تشکیل وزارت امور شهدا و ایثارگران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۵۸۲۴، ۱۳۹۷.
۲۲. غفرانی، فهیمه و اکبر شکوهی. سیر تکوینی ساختار کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی (از سال ۱۲۸۵ تاکنون)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۵۷۵۷، ۱۳۹۶.
۲۳. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. دلایل فقر پایدار در ایران و پیشنهادهایی برای خروج از فقر، شماره مسلسل: ۱۶۵۷۴، ۱۳۹۸.

24. Human Development Report 2019: Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century, Copyright @ 2019 By the United Nations Development Programme 1 UN Plaza, New York, NY 10017 USA



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۰۶۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ۲. کمیسیون اجتماعی؛ وظایف، اختیارات و اولویت‌های پیشنهادی

نام دفتر: مطالعات اجتماعی

تهیه و تدوین کنندگان: محسن کرمانی نصرآبادی، فهیمه غفرانی، سامان یوسف‌وند

همکاران: حسن کاویانی، سید سجاد پادام، علی خلیلی

ناظر علمی: محمد موسوی خطاط

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —



واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۳/۱