ثبت: ۶۲۵

مسلسل: ۱۸۱۱۳

اسفند ۱۴۰۰

دوره یازدهم ــ سال دوم

اظهارنظر کارشناسی درباره:

«طرح تشکیل وزارت امور اجتماعی، خانواده و جوانان»

معاونت پژوهش‌های اجتماعی و فرهنگی

دفتر: مطالعات فرهنگی و آموزش

شناسنامه گزارش	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	شماره مسلسل: ۱۸۱۱۳ کد موضوعی: ۲۷۰

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح تشکیل وزارت امور اجتماعی، خانواده و جوانان»

نام دفتر: آموزش و فرهنگ (گروه زنان و خانواده)

تهیه و تدوین: نگار کریم‌پور

همکاران: پدرام کاویان، سامان یوسفوند، ریحانه رحمانی‌پور، محمد عبدالحسین‌زاده، محسن کرمانی، سینا شیخی، مریم جان‌قربان، حسام عزت‌آبادی‌پور

اظهارنظرکنندگان: مجتبی اسلامیان، امین پژمان، یحیی مزروعی ابیانه

ناظران علمی: موسی بیات، کمیل قیدرلو

ویراستار تخصصی: ـــ

ویراستار ادبی: ـــ

واژه‌های کلیدی:

۱. خانواده

۲. امور اجتماعی

۳. وزارتخانه

تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۱۲/۱۵

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده ۱
مقدمه ۲
متن طرح ۴
سیر تغییرات ساختار حکمرانی حوزه امور اجتماعی، خانواده، زنان و جوانان ۵
ابعاد تشکیل وزارتخانه در حوزه امور اجتماعی و خانواده ۱۰
استدلال منتقدان تشکیل وزارتخانه در حوزه امور اجتماعی، خانواده، زنان و جوانان ۱۲
ملاحظات اساسی درخصوص طرح پیشنهادی «تشکیل وزارت امور اجتماعی، خانواده و جوانان» ۱۶
جمع‌بندی ۲۳
منابع و مآخذ ۲۷

اظهارنظر کارشناسی درباره:
«طرح تشکیل وزارت امور اجتماعی، خانواده و جوانان»

چکیده

طرح «تشکیل وزارت امور اجتماعی، خانواده و جوانان» با شماره ثبت ۶۲۵ در تاریخ ۱۴۰۰/۷/۲۴ با محوریت اهمیت حوزه اجتماعی، تأثیر آن بر سرنوشت حیات جامعه و در عین حال اهمیت نهاد خانواده و با فرض فقدان متولی مشخص برای حوزه‌های اجتماعی و خانواده اعلام وصول شده است.

این طرح در نظر دارد با ادغام «سازمان بهزیستی»، «معاونت امور زنان و خانواده ریاست‌جمهوری»، «معاونت جوانان وزارت ورزش و جوانان» و «سازمان امور اجتماعی وزارت کشور» اقدام به ایجاد وزارتخانه جدید نماید؛ این در حالی است که استدلال روشنی برای چنین ادغامی بیان نشده و منطق آن روشن نیست.

از مهم‌ترین دلایل رد طرح حاضر می‌توان به ملاحظات حقوقی ازجمله مغایرت با بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام اداری با موضوع چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری در جهت تحقق اهداف چشم‌انداز، بند «۱۶» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی با موضوع صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور و مغایرت با اصل (۷۴) قانون اساسی در مفاد تبصره «۲» به‌دلیل الزام دولت به ارائه لایحه اشاره کرد. از سویی مفاد تبصره «۳» نیز دارای بار مالی بوده و مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی خواهد بود.

تشکیل ساختار جدید لزوماً کاستی‌های احتمالی ساختارهای قبلی را رفع نخواهد کرد، بلکه مشکلات کارکردی آن را از مقیاس یک نهاد به چند نهاد الحاقی دیگر تسری خواهد داد.

هرگاه سخن از آسیب‌شناسی وضع موجود یک مسئله در کشور به میان می‌آید یکی از آسیب‌های مورد اشاره فقدان متولی واحد در آن مسئله است؛ این در حالی است که تقریباً هیچ‌وقت استدلال محکمی برای مسئله‌ساز بودن فقدان متولی واحد در رسیدگی به یک مسئله حکمرانی ارائه نشده است.

تغییر و تحول در دستگاه‌های اجرایی یکی از پیچیده‌ترین و حساس‌ترین اقدامات در نظام اداری و اداره بخش عمومی است. نتایج این گزارش نشان می‌دهد تغییرات ساختاری مرتبط با این حوزه به‌قدری گسترده و کلان است که دولت برای اصلاح ساختاری لاجرم نیازمند جراحی کلان در ساختار اداری کشور است. اگر پس از انجام مطالعات و بررسی‌های دقیق کارشناسی ضرورت ایجاد ساختار اجرایی جدید روشن شود، بایستی منطق دقیق ادغام‌ها، تفکیک حوزه‌ها، شرح وظایف و تمامی اصول مدنظر قرار گیرند. درنهایت نیز پیشنهاد رد کلیات مطرح شده است.

مقدمه

ماده‌واحده این طرح با استناد به بند «د» ماده (۲۹) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی و بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ ضرورت ادغام

«سازمان بهزیستی»، «معاونت امور زنان و خانواده ریاست‌جمهوری»، «معاونت جوانان وزارت ورزش و جوانان» و «سازمان امور اجتماعی وزارت کشور» را جهت تشکیل وزارتخانه جدید با عنوان «وزارت امور اجتماعی، خانواده و جوانان» بیان می‌دارد. اهداف محوری این طرح عبارت است از: «تولی‌گری امور اجتماعی در نظام حکمرانی»، «محور شدن خانواده»، «افزایش نقش جوانان»، «افزایش سرمایه اجتماعی»، «پرداخت به آسیب‌های اجتماعی»، «افزایش نرخ باروری» و «افزایش ازدواج».[۱]

به‌عبارت دیگر، طرح پیشنهادی با بیان مسائلی چون کاهش سرمایه و اعتماد اجتماعی، تضعیف امید اجتماعی و هویت ملی، افزایش آسیب‌های اجتماعی، کاهش نرخ باروری و زادوولد در کشور، کاهش ازدواج و مانند آن الزام ایجاد مرکزی قدرتمند و متمرکز را در راستای حل این مسائل تبیین می‌کند. آسیب‌های اجتماعی چون حاشیه‌نشینی، تکدی‌گری و سرقت نیز به‌طور خاص مورد تأکید این طرح هستند. ادغام سازمان ملی جوانان و سازمان تربیت بدنی و تحت‌الشعاع قرار گرفتن مسائل جوانان در کنار موضوعات حوزه ورزش یکی دیگر از آسیب‌هایی است که در مقدمه توجیهی طرح بدان اشاره شده است.

اصلاحات ساختاری و تشکیلات کلان دولت یکی از دغدغه‌هایی است که همواره با هدف افزایش نظارت بر دولت، پاسخگویی بیشتر، اصلاح نظام بودجه‌ریزی و اختصاص آن، رفع ناکارآمدی ساختارهای موجود از سوی مجلس شورای اسلامی مطرح می‌گردد. اهمیت حل چالش‌های حوزه خانواده در حفظ ثبات و انسجام جامعه ایرانی، ضرورت برنامه‌ریزی و سیاستگذاری دستگاه‌های حاکمیتی را بیش از پیش می‌طلبد و منجر به توجه بیشتر سیاستگذاران و مسئولان کشور به این امر شده است. اصلاح ساختارهای حوزه خانواده

۱. طرح تشکیل وزارت امور اجتماعی، خانواده و جوانان. پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور، ۱۴۰۰.

نیز یکی دیگر از دغدغه‌هایی بوده که سال‌های اخیر از سوی فعالان این حوزه مطرح می‌گردد. علاوه بر پایداری چالش‌های حوزه خانواده، در عین حال مواردی چون جزیره‌ای عمل کردن، موازی‌کاری، عدم ارتباط، فقدان شرح وظایف مدون و منسجم و پیچیدگی ازجمله مهم‌ترین آسیب‌های ساختارهای موجود هستند. از طرفی اصلاح ساختارهای حکمرانی «امور اجتماعی» نیز به‌طور کلی مورد مناقشه فعالان این حوزه قرار دارد و همسویی یا غیرهمسو بودن ساختارهای حوزه خانواده، زنان، کودکان، سالمندان و جوانان با حوزه آسیب‌های اجتماعی پرسشی است که باید به‌روشنی بدان پاسخ گفت.

پیشنهاددهندگان طرح «تشکیل وزارت امور اجتماعی، خانواده و جوانان» نیز این خلأها را یادآور شده و با هدف بازآفرینی جایگاه جامعه و الگوی مدیریت امور اجتماعی و خانواده در کشور، پیشنهاد اصلاح ساختار اجرایی را بیان نموده‌اند.

متن طرح

طرح تشکیل وزارت امور اجتماعی، خانواده و جوانان

ماده‌واحده ــ از تاریخ تصویب این قانون، سازمان بهزیستی، معاونت امور زنان و خانواده ریاست‌جمهوری، معاونت جوانان وزارت ورزش و جوانان و سازمان امور اجتماعی وزارت کشور با یکدیگر ادغام و با تمامی اختیارات و وظایفی که به‌موجب قوانین و مقررات در مواردی که مغایر شرع نیست با رعایت بند «د» ماده (۲۹) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی و بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب

۱۳۹۵/۱۲/۱۴ و بدون توسعه و افزایش نیروی انسانی به وزارت امور اجتماعی، خانواده و جوانان تبدیل می‌شود.

تبصره «۱» ـ کلیه امکانات، اموال و نیروی انسانی سازمان‌ها و نهادهای مزبور در اختیار وزارتخانه جدید قرار می‌گیرد.

تبصره «۲» ـ شرح وظایف این وزارتخانه مطابق قوانین مورد عمل سازمان مذکور خواهد بود و دولت موظف است تغییرات در شرح وظایف وزارتخانه جدید را حداکثر ظرف مدت یک سال برای تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه کند.

تبصره «۳» ـ هرگونه افزایش نیروی انسانی، امکانات و بار مالی برای وزارتخانه موضوع این ماده‌واحده در طول دوران اجرای برنامه ششم توسعه ممنوع است.

سیر تغییرات ساختار حکمرانی حوزه امور اجتماعی، خانواده، زنان و جوانان

متولی امور اجتماعی

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در سال ۱۳۹۰ به‌موجب «قانون تشکیل دو وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی و صنعت، معدن و تجارت» از محل ادغام سه وزارتخانه «تعاون»، «کار و امور اجتماعی» و «رفاه و تأمین اجتماعی»، عهده‌دار بخش زیادی از امور اجتماعی در نظام حکمرانی شد.[۱] وزارت امور اجتماعی نام رایج یک بخش حکمرانی است که در دولت‌های مختلف جهان یافت می‌شود، در حالی که در مسئولیت‌های این

۱. مجلس شورای اسلامی. قانون تشکیل دو وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی و صنعت، معدن و تجارت. تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی, ۱۳۹۰.

وزارتخانه‌ها تفاوت‌هایی وجود دارد. با این حال موضوع مشترک بین آنها، مسئولیت کمک به اعضای جامعه است که برای مثال به‌دلیل سن، وابستگی به کمک‌های دولتی یا اشتغال به کارگری در موقعیت‌های آسیب‌پذیر یا قابل سوءاستفاده قرار دارند. وزیران امور اجتماعی عهده‌دار حوزه‌های مددکاری اجتماعی، بهزیستی اجتماعی، بازنشستگی، رفاه، تأمین اجتماعی و استانداردهای محل کار برای کارگران هستند.

هیئت وزیران در سال ۱۳۸۰ بنابه پیشنهاد وزارت کشور و به استناد اصل (۱۳۸) یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران آیین‌نامه تأسیس شورای اجتماعی کشور را تصویب کرد. هدف از ایجاد این ساختار جدید سیاستگذاری، هماهنگی، ایجاد وحدت رویه و تنظیم سازوکار اداری در زمینه پیش‌بینی، پیشگیری و مقابله با پدیده‌ها، معضلات و آسیب‌های اجتماعی بوده است.[۱] وظایف این شورا در حیطه بررسی و تعیین ضرورت‌ها و اولویت‌ها در برنامه‌ها و فعالیت‌های اجتماعی دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط، بررسی و تعیین سیاست‌های عمومی در چگونگی پیش‌بینی، پیشگیری و برخورد با مسائل و آسیب‌های اجتماعی، بررسی و تعیین سیاست‌های عمومی در تحقق توسعه اجتماعی برمبنای وفاق و نظم اجتماعی، ایجاد هماهنگی و وحدت رویه در برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی و تقویت همکاری‌های متقابل بین دستگاه‌های اجرایی و استفاده بهینه از امکانات آنها تعریف می‌گردد.[۲]

با توجه به وضعیت نامناسب رسیدگی به آسیب‌های اجتماعی و پیگیری مقام معظم رهبری (مدظله) شورای عالی اداری کشور سال ۱۳۹۵ در راستای اجرای منویات مقام

---

۱. هیئت وزیران. آیین‌نامه تشکیل شورای اجتماعی کشور. تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس, ۱۳۸۰. ۲۴۴۶۱.
۲. همان.

معظم رهبری (مدظله) مبنی‌بر ارتقای نقش شورای اجتماعی کشور در راهبری پیشگیری و مقابله با پدیده‌ها، آسیب‌ها و مشکلات اجتماعی و تشکیل سازمانی چابک و کارآمد برای انسجام بخشیدن به فعالیت حوزه‌ها و دستگاه‌های اجتماعی کشور و پیگیری و نظارت بر اقدامات و برنامه‌های دستگاه‌های مسئول در این حوزه، مندرج در بند سوم نامه شماره ۸۸۰۲-۱/م مورخ ۱۳۹۴/۸/۲۸ دفتر مقام معظم رهبری، تصویب نمود: «مرکز امور اجتماعی و فرهنگی وزارت کشور به سازمان امور اجتماعی کشور ارتقای سطح یافته و در قالب سازمان تابعه وزارت کشور فعالیت خواهد نمود».[۱] ارزیابی ساختار یادشده و بررسی ابعاد این تجربه از اهمیت بسزایی برخوردار بوده که در ادامه بدان اشاره خواهیم کرد.

متولی حوزه زنان و خانواده

حوزه زنان و خانواده پس از پیروزی انقلاب اسلامی مورد توجه بنیانگذار انقلاب اسلامی و مقام معظم رهبری (مدظله) قرار داشته است. با این حال توجه به سیاستگذاری و برنامه‌ریزی حوزه زنان و خانواده با یک دهه تأخیر پس از انقلاب اسلامی با آغاز به‌کار شورای فرهنگی اجتماعی زنان و خانواده به‌عنوان بازوی مشورتی و نظارتی شورای عالی انقلاب فرهنگی در تیرماه سال ۱۳۶۷ صورت پذیرفت. کمیته امور بانوان و جوانان مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز آذرماه سال ۱۳۷۶ به‌عنوان جایگاه مستشاری ذیل مجمع تشخیص مصلحت نظام، در زمینه تدوین و پیشنهاد سیاست‌های کلی نظام، ارائه نظرات مشورتی جهت رفع موارد اختلافی میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان در امور

۱. شورای عالی اداری. ارتقاي مرکز امور اجتماعي و فرهنگي کشور به سازمان امور اجتماعي کشور، به شماره ۷۹۱۷۶۵ به تاریخ ۱۳۹۵/۷/۲۶. تهران، روزنامه رسمی, ۱۳۹۵. ۷۹۱۷۶۵.

زنان و خانواده، حل معضلات نظام در زمینه زنان، خانواده و جوانان تشکیل گردید. اگرچه در سال ۱۳۹۷ تغییراتی به‌لحاظ ساختاری در این کمیته ایجاد شد و به «کمیته خانواده و جوانان» تغییر نام پیدا کرد.

در سال ۱۳۶۹ ذیل قوه مجریه ساختاری تحت عنوان دفتر امور بانوان و بعدها با نام‌های مرکز امور مشارکت و مرکز امور زنان و خانواده شروع به فعالیت نمود. در حال حاضر نیز این مرکز تحت عنوان معاونت امور زنان و خانواده ریاست‌جمهوری در حال فعالیت است. علاوه بر آن جهت هماهنگی دستگاه‌های اجرایی و سیاستگذار در این حوزه، شورای عالی انقلاب فرهنگی در سال ۱۳۸۹ آیین‌نامه تشکیل ستاد ملی زن و خانواده را به تصویب رساند[1] و در سال ۱۳۹۰ آیین‌نامه آن به تمامی دستگاه‌های دولتی ابلاغ گردید. این ستاد وظیفه تنظیم سیاست‌ها و راهبردهای کلان اجرایی در حوزه زنان و خانواده، تعامل فعال با مجلس شورای اسلامی و قوه قضائیه را برعهده دارد.

مجلس شورای اسلامی نیز بنابر آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی ذیل کمیسیون فرهنگی به موضوعات حوزه زنان و خانواده می‌پردازد. قوه قضائیه علاوه بر بخش‌های صف و ستاد در حوزه زنان و خانواده، به‌طور خاص ذیل دفاتر حمایت از حقوق زنان و کودکان و مرجع ملی کنوانسیون حقوق کودک تکالیفی را برعهده دارد. از حیث ساختار اجرایی نیز برخی وزارتخانه‌ها در قالب اداره کل و بعضی نیز با انتخاب مشاور به فعالیت در این بخش‌ها می‌پردازند.

---

۱. آیین‌نامه تشکیل ستاد ملي زن و خانواده (مصوبه شماره ۹۰/۷۰۵۶/دش مورخ ۱۳۹۰/۶/۲۱ شورای عالی انقلاب فرهنگی) مصوب ۶۸۲ جلسه مورخ ۱۳۸۹/۱۱/۲۶ شوراي عالي انقلاب فرهنگي.

متولی حوزه جوانان

مطالعه پیشینه تشکیل سازمان ملی جوانان یا بخش جوانان وزارت ورزش و جوانان به سال‌های پیش برمی‌گردد. شورای عالی جوانان در سال ۱۳۷۱ با هدف رشد شخصیت جوانان براساس آرمان‌های انقلاب اسلامی، تأمین نیازهای فکری، اجتماعی، جسمی، روحی جوانان، فراهم آوردن زمینه‌های مشارکت آنان در حیات اجتماعی و حفظ و تقویت نشاط و شادابی جوانان تشکیل گردید. دبیرخانه این شورا بعد از پنج سال با چالش‌هایی مواجه گردید و به‌دلیل عدم انجام اقدامات مؤثر دستگاه‌ها و با توجه به گستردگی فعالیت‌های مربوط به جوانان و نیز تنوع دستگاه‌های دولتی در این زمینه از اقتدار لازم و پشتوانه اجرایی قوی برای پیگیری مطالبات یادشده برخوردار نبود. در سال‌های بعد[1] ساختار یادشده مورد تجدیدنظر قرار گرفت و سرانجام در تاریخ ۱۳۷۷/۱۲/۲۲ «مرکز ملی جوانان» فعالیت خود را آغاز نمود. براساس قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی اجتماعی این مرکز به سازمان ملی جوانان تبدیل گردید. در سال ۱۳۹۰ مجدداً فصل جدیدی از فعالیت شورا رقم خورد و تا به امروز ادامه داشته است.

در سال ۱۳۸۹ به‌موجب مصوبه مجلس شورای اسلامی، سازمان ملی جوانان با سازمان تربیت بدنی ادغام و وزارت ورزش و جوانان تأسیس شد تا از آن پس به‌عنوان نهاد مسئول امور جوانان مسائل مهمی همچون اعمال مدیریت راهبردی در امور جوانان را پیگیری کند. پس از آن نیز مجدداً پیشنهادهایی برای استقلال مجدد امور جوانان از این وزارتخانه مطرح شد.

مأموریت‌ها، وظایف و نیازهای جوانان در حوزه مسکن، ازدواج و اشتغال بین سازمان‌ها

---

۱. سال ۱۳۷۷.

و دستگاه‌های مختلف تقسیم شده و دستگاه متولی امور جوانان می‌بایست نسبت به برنامه‌ریزی، سیاستگذاری، هماهنگی و نظارت در این حوزه‌ها اقدام کند. این موارد، امور فرابخشی مقوله جوانان را تشکیل می‌دهند. مأموریت‌ها، وظایف و نیازهای جوانان در حوزه مشارکت اجتماعی و اوقات فراغت هم که دستگاه متولی امور جوانان می‌بایست ضمن هماهنگی و استفاده از ظرفیت دیگر دستگاه‌های اجرایی، خود به اجرا و سامان‌دهی امور مربوط جهت افزایش مشارکت اجتماعی و غنی‌سازی اوقات فراغت بپردازد، در چارچوب امور بخشی جوانان دسته‌بندی می‌شوند.[۱] علاوه بر این سایه سنگین ورزش و حواشی متعدد آن، همواره امور جوانان را به اولویت درجه دوم وزارت ورزش و جوانان تبدیل کرده است. متولیان خاص جوانان همواره نسبت به این روند معترض بوده و یکی از نهادهای پیگیر استقلال امر جوانان از ورزش، معاونت جوانان وزارتخانه مذکور بوده است.

ابعاد تشکیل وزارتخانه در حوزه امور اجتماعی و خانواده

نقاط مثبت طرح پیشنهادی

براساس ماده یک «قانون مدیریت خدمات کشوری» وزارتخانه عبارت است از: «واحد سازمانی مشخص که تحقق یک یا چند هدف از اهداف دولت را برعهده دارد و به‌موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و توسط وزیر اداره می‌گردد». موافقان تشکیل وزارتخانه در حوزه زنان و خانواده این ساختار را موجب ارتقای روابط وزارتخانه با قوه مقننه می‌دانند و

۱. اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح انتزاع امور جوانان از وزارت ورزش و جوانان و تشکیل سازمان ملی جوانان» (کلیات)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس, ۱۳۹۸.

معتقدند این امر مزایای تقنینی و نظارتی متعددی را به‌همراه خواهد داشت. این عده از کارشناسان تشکیل وزارتخانه را موجب نظارت مستقیم مجلس بر جهت‌گیری‌های کلان و عملکرد دولت بر حوزه‌های مختلف امور اجتماعی، خانواده، زنان، جوانان و حتی حوزه کودک تلقی می‌نمایند.

از اساسی‌ترین دلایل پیگیری تغییر ساختار این حوزه می‌توان به پایداری چالش‌ها و مسائل مختلفی چون ناکارآمدی، عدم ثبات مراکز تصمیم‌ساز، عدم ارتباط منسجم آنها با یکدیگر، مسئولیت‌گریزی، جزیره‌ای عمل کردن نهادهای تصمیم‌ساز و اجرایی، عدم پاسخگویی، فقدان شرح وظایف و آیین‌نامه‌های اجرایی مشخص و کم‌توجهی به پژوهش‌محوری در حوزه زنان و خانواده و امور اجتماعی اشاره کرد. تجربه سال‌های اخیر حاکی از آن است که خط‌مشی‌گذاری و نظارت قوه مجریه در این حوزه‌ها مؤثر واقع نشده؛ لذا موافقان این استدلال را مبنی‌بر ضرورت تشکیل وزارتخانه مذکور بیان می‌نمایند. همان طور که اشاره شد یکی دیگر از نکات مثبت ایده وزارتخانه اصلاح نظام بودجه‌بندی و ردیف‌های مصوب بودجه‌های جاری و عمرانی است که موافقان این طرح معتقدند ثبات بیشتری در نظام بودجه‌ریزی این حوزه ایجاد خواهد کرد.

بنابر دیدگاه این افراد، ایجاد وزارتخانه باعث نظم مالی بیشتر و هدایت مناسب منابع و امکانات سایر نهادها و مؤسسات شده و همین امر منجر به افزایش صرفه‌جویی و بهره‌وری از امکانات می‌شود. عده‌ای هم با بیان عدم پاسخگویی قانونی دولت به نهادهای نظارتی، بر ضرورت ایجاد وزارت خانواده تأکید می‌نمایند و همین امر را موجب مسئولیت‌پذیری بیشتر و پاسخگویی قانونی این نهاد و مدیریت جامع‌تر و ضمانت اجرایی بهتر می‌دانند.

از سویی در مدیریت کلان کشور کسری بودجه و مسائل اقتصادی، ساخت مسکن،

سدسازی و تولید برق، انتقال گاز، تولید ثروت و افزایش تولید ناخالص داخلی به اهم وظایف مدیران ارشد دولتی تبدیل شده و مسائلی چون امور اجتماعی کمتر در کانون توجه ایشان قرار دارد. به‌عنوان نمونه سند آمایش سرزمین مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۱۱، سند راهبردی توسعه اقتصادی و زیرساختی کشور است؛ در حالی که توسعه اجتماعی و مشارکتی در میان راهبردها و اهداف مندرج در سند آمایش سرزمین کاملاً در حاشیه قرار دارد. بهبود امور اجتماعی، توسعه سرمایه اجتماعی، تقویت نهادهای اجتماعی و مردمی در این سند برنامه اداری و مالی کشور جایگاه مناسبی ندارد و اولویت سیاسیون و مدیران ارشد اجرایی کشور نیست. فلذا آسیب‌ها، مسائل و امور اجتماعی، خانواده، جوانان و زنان از کانون توجه مدیران دولتی به‌دور خواهد ماند.

تشکیل وزارتخانه از نظر موافقان منجر به این می‌شود که توجه به مسائل این حوزه از اهمیت بیشتری برخوردار شده و توسعه و گسترش بیشتری پیدا می‌کند. از طرفی اگر وزارتخانه ایجاد شود، امکان پاسخگو کردن متولی امور اجتماعی در کشور فراهم می‌شود. وزیر با رأی اعتماد نمایندگان مجلس انتخاب می‌شود و از این طریق نظارت این حوزه افزایش می‌یابد.

استدلال منتقدان تشکیل وزارتخانه در حوزه امور اجتماعی، خانواده، زنان و جوانان

نقاط منفی طرح پیشنهادی

یکی از نکات اساسی که بایستی درخصوص ایجاد ساختار اجرایی جدید ازجمله وزارتخانه مدنظر داشت، الزامات سیاستی درخصوص کوچک‌سازی دولت‌ها و کاهش تصدّی‌گری

آنهاست. سیاست‌های کلی نظام اداری[۱] ابلاغی مقام معظم رهبری به اموری چون **«چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری در جهت تحقق اهداف چشم‌انداز»**، **«کل‌نگری، همسوسازی، هماهنگی و تعامل اثربخش دستگاه‌های اداری به‌منظور تحقق اهداف فرابخشی و چشم‌انداز»** و مانند آن اشاره می‌نماید. **کاهش حجم، اندازه و ساختار مجموع دستگاه‌های اجرایی** به‌استثنای مدارس دولتی در طول اجرای برنامه ششم توسعه حداقل به میزان پانزده درصد (۱۵٪) نسبت به وضع موجود، **حذف واحدهای غیرضرور، کاهش سطوح مدیریت، کاهش پست‌های سازمانی، انحلال و ادغام سازمان‌ها و مؤسسات** و واگذاری برخی از وظایف دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی با تصویب شورای عالی اداری نیز ازجمله موارد مورد تأکید قانون برنامه ششم[۲] به‌شمار می‌آیند. با توجه به پیشنهاد طرح مذکور مبنی‌بر تشکیل «وزارت امور اجتماعی، خانواده و جوانان»، توجه به این بُعد از مسئله دارای اهمیت بسزایی خواهد بود و بایستی مورد توجه سیاستگذاران و برنامه‌ریزان قرار گیرد. اگرچه ممکن است موضوع چابک‌سازی در این طرح با استدلال ادغام مدنظر قرار گرفته باشد؛ اما تأکید بر «متناسب‌سازی»، «منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری»، «همسوسازی و هماهنگی در راستای تحقق اهداف فرابخشی» نیز از مواردی هستند که بایستی در چنین طرح‌هایی مدنظر قرار گیرند. از طرفی ایده ادغام ذیل یکی از وزارتخانه‌های موجود نبوده و پیشنهاد ایجاد وزارتخانه جدید به‌لحاظ چابک‌سازی طرح را با شائبه‌هایی روبه‌رو می‌سازد.

---

۱. ۱۳۸۹/۱/۳۱.

۲. بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه.

هرچند در نظام اداری تغییر و تحول ساختاری همواره یکی از اولین اقدامات اصلاحی مورد توجه بوده، اما باید توجه داشت **ساختار تنها یک جزء از نظام اداری و اجرایی کشور** است. ناکارآمدی ساختارهای حوزه زنان، خانواده، امور اجتماعی و اموری از این دست در کشور، علاوه بر نقص ساختاری، محصول **نبود شرح وظایف مشخص، ابهام در سیاست‌ها، ضعف مدیریت، خلأهای درون‌سازمانی، ناکارآمدی مدیران** و مانند آن نیز هست و این مسئله مورد اذعان عده کثیری از کارشناسان این حوزه نیز قرار گرفته است.

به‌طور مثال ساختارهای حوزه خانواده به‌دلیل **فرابخشی بودن** مسائل این حوزه ارتباط تنگاتنگی با سایر نهادها دارد. به عقیده عده‌ای از کارشناسان **تقریباً هیچ تصمیمی نیست که در هر دستگاهی اتخاذ شود و بر خانواده اثر نگذارد**؛ لذا پیشنهاد می‌شود گاه حل برخی از چالش‌ها از طریق نهادهای غیرمتمرکز و همکاری بین دستگاهی حل خواهد شد. بر این اساس تشکیل وزارتخانه در حوزه‌هایی مانند خانواده قابل مقایسه با تجربه تشکیل وزارتخانه در سایر حوزه‌ها نیست. طرح مذکور در بیان ایده تشکیل وزارت امور اجتماعی، خانواده و جوانان مبهم است و **حدود اختیارات و وظایف وزارتخانه در این طرح بیان نشده و حتی مشخص نیست که وضعیت فرابخشی بودن این حوزه ذیل یک ساختار متمرکز دقیقاً چه سازوکاری خواهد داشت.**

در مقدمه توجیهی طرح حاضر به اهدافی چون افزایش سرمایه اجتماعی، امید اجتماعی، کاهش آسیب‌های اجتماعی چون حاشیه‌نشینی، تکدی‌گری، سرقت و همچنین کاهش شدید نرخ باروری و زادوولد در کشور اشاره شده؛ این در حالی است که تجربه ایجاد ساختار جدید در حوزه امور اجتماعی نشان می‌دهد که نه تنها چنین سازوکارهایی

پاسخگوی پیچیدگی‌های این حوزه نبوده‌اند؛ بلکه گاه این موضوع خود به چالش جدیدی تبدیل شده است.

چنانچه هدف از طرح تشکیل «وزارت امور اجتماعی، خانواده و جوانان» نظارت مستقیم مجلس باشد، **در حال حاضر نیز مجلس شورای اسلامی به طرق مختلف ازجمله اعمال اصلاحات در آیین‌نامه داخلی مجلس و وضع قوانین خاص می‌تواند نظارت بیشتر خود را بر بخش‌های زنان و خانواده نهادهای اجرایی اعمال نماید.**

نکته مهم دیگری که بایستی مدنظر قرار داد این است که به‌طور کلی ساختار تابع استراتژی است و استراتژی جمهوری اسلامی در این خصوص از اسناد بالادستی، سیاست‌ها و قوانین متعدد این حوزه احصا می‌گردد. حال بایستی به دنبال پاسخ به این سؤال بود که جهت وصول به اهداف حوزه اجتماعی، خانواده و مانند آن براساس کدام استراتژی، ساختار متمرکز یا غیرمتمرکز بایستی تعریف گردد؟ همچنین توجه به این سؤال مهم است که آیا جهت حل چالش‌های این حوزه خلأ ساختاری یا کاستی‌ها و خلأهای سیاستی، اجرایی و نظارتی وجود دارد؟ در این طرح ادغام سازمان بهزیستی، معاونت امور زنان و خانواده ریاست‌جمهوری، معاونت جوانان وزارت ورزش و جوانان و سازمان امور اجتماعی کشور مطرح شده؛ این در حالی است که **ایده ادغام با توجه به فرابخشی بودن این امور، عملاً نیازمند برهم زدن ساختار وزارتخانه‌های متعددی در این حوزه بوده** و همان‌طور که اشاره شد در این طرح سازوکارهای اعمال چنین ادغام‌هایی به‌طور واضح بیان نشده است.

ملاحظات اساسی درخصوص طرح پیشنهادی «تشکیل وزارت امور اجتماعی، خانواده و جوانان»

الف) ملاحظات حقوقی

در طرح حاضر واژه «مقررات» دارای ایراد بوده و براساس اصل (۱۳۳) قانون اساسی حدود اختیارات وزارتخانه‌ها را قانون معین می‌کند نه مقررات.

به‌دلیل گسترش و توسعه تشکیلات دولت مغایر بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام اداری با موضوع چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری در جهت تحقق اهداف چشم‌انداز و بند «۱۶» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی با موضوع صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور به‌نظر می‌رسد. از طرفی مفاد تبصره «۲» به‌دلیل الزام دولت به ارائه لایحه مغایر اصل (۷۴) قانون اساسی است. مفاد تبصره «۳» نیز درخصوص دوران بعد از اعتبار برنامه ششم توسعه دارای بار مالی برای دولت بوده؛ لذا مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی است.

همچنین الزام به حذف معاونت‌های ریاست‌جمهوری می‌تواند مغایر با اصل (۱۲۴) قانون اساسی در این خصوص باشد.

ب) ملاحظات سازمانی

مقدمه توجیهی طرح پیشنهادی نکاتی را در باب چالش‌های حوزه خانواده، جوانان، آسیب‌های اجتماعی، اعتماد اجتماعی و مانند آن مطرح می‌نماید. این در حالی است که موضوع طرح پیشنهادی اصلاح ساختاری بوده و بایستی این ضرورت تبیین گردد و در

مقدمه توجیهی از آن غفلت شده است.

تغییرات ساختاری همواره در دولت‌های مختلف اتفاق افتاده؛ با این حال تفکیک، ادغام و طراحی وزارتخانه‌های جدید در دهه اخیر فراوانی بیشتری داشته است. توجه به استدلال طرفداران این اصلاحات و بررسی پیشینه تاریخی انجام اصلاحات ساختاری دولت و دریافتن منطق تفکیک، ادغام یا ایجاد وزارتخانه جدید از اهمیت بسزایی برخوردار است. دولت بایستی در پرتو قانون اساسی سیاست‌های کلان کشور را در قالب طراحی سیاست عمومی پیاده‌سازی کند. به‌طور معمول تحولات ساختار حکمرانی و مواردی مانند تغییر، ادغام یا انحلال وزارتخانه‌ها با اهدافی چون: بهبود پاسخگویی، صرفه‌جویی مالی، ارتقای مدیریت، افزایش انسجام، بهبود تعامل با سایر قوا ازجمله قوه قضائیه و مقننه، جبران یا کاهش هزینه‌های مبادله‌ای، بهبود مدیریت، حذف شخصی وزیر و مانند آن انجام می‌شود.[۱]

ادغام ساختار به‌معنای جمع جبری واحدهای سازمانی نیست، بلکه مهم‌ترین عامل برای موفقیت در ادغام ساختاری، توفیق در **ادغام فرهنگ سازمانی**[۲] واحدهای ادغام شده خواهد بود و طرح حاضر توجه لازم به این مهم نداشته است. «عدم تطابق فرهنگ سازمانی»، «عدم آشنایی مدیران با فرهنگ ادغام»، «کوچک شمردن مسئله انتقال مهارت‌ها»، «بی‌انگیزگی کارکنان در حین فرایند ادغام و پس از آن»، «اختصاص منابع ناکافی برای تغییرات ساختاری»، «عدم پژوهش کافی در مورد شرکای یک ادغام» ازجمله چالش‌های پیش روی ادغام سازمان‌هاست.[۳] در شرایطی که تدبیری برای رفع موانع و چالش‌های پیش

---

۱. دانایی فرد، ۱۳۹۱.

۲. الگویی اساسی از مفروضات، ارزش‌ها و باورهای اساسی است که روش صحیح تفکر و اقدام درخصوص مسائل و فرصت‌هایی که سازمان با آن مواجه می‌شود را مورد توجه قرار می‌دهد. (مقیمی، ۱۳۸۵:۲۹۸).

۳. خدامی‌پور و همکاران، ۱۳۹۷.

روی ادغام ساختاری نشود، هرگونه تلاشی در این خصوص منجر به شکست خواهد شد.

ملاحظات مختص ساختار ازجمله تعیین تکلیف مواردی مانند نمودار سازمانی، واحدهای اداری و عملیاتی، مناصب و پست‌های سازمانی، مؤسسات و سازمان‌های وابسته، ملاحظات منابع انسانی و استخدامی ازجمله روابط کاری نیروی انسانی اعم از نوع قرارداد استخدامی (رسمی، پیمانی، قراردادی و شرکتی و...)، شرح وظایف شغلی، تخصص و حوزه کاری، جابه‌جایی و انتقال نیروی انسانی و ملاحظات فرهنگ سازمانی بایستی مدنظر قرار گیرند. ملاحظات فرهنگ سازمانی مانند تخصص‌گرایی در سازمان، فاصله قدرت در سازمان، ملاحظات فرایندی و رویه‌ای ازجمله فرایندها و رویه‌های ارائه خدمات، مهندسی مجدد فرایندها، شناسایی رویه‌های اداری، انسجام فرایندها، ملاحظات بودجه‌ای و هزینه‌ای ازجمله ردیف‌های بودجه‌ای، هزینه‌های مالی اجتناب‌ناپذیر، هزینه‌های پشتیبانی، تفاوت در منابع درآمدی سازمان بایستی مدنظر قرار گیرند. ملاحظات ناظر به مأموریت‌ها، اهداف و وظایف مانند تعیین چشم‌انداز، ملاحظات ناظر به تجهیزات و امکانات ازجمله جابه‌جایی و انتقال آنها، شناسایی کامل اموال، ساختمان و مانند آن از ملاحظات مهمی هستند که باید لحاظ گردند.

درخصوص تبصره «۱»، آمارها و اطلاعات مربوط به این هزینه‌ها روشن و شفاف نیست. به‌عنوان مثال مشخص نیست چه امکاناتی در وزارت ورزش و جوانان هست که بایستی به وزارتخانه مذکور منتقل شود. از طرفی چون قرار است وزارتخانه جدید ایجاد شود، تبعاً نیاز به تأسیسات و امکانات جدید دارد؛ به‌خصوص در استان‌ها نیاز به اداره کل خواهد داشت. از طرفی تشکیل وزارتخانه جدید نیازمند پست‌های جدید سازمانی بوده و نیروی انسانی قبلی کفاف سازمان جدید را نمی‌دهد و بایستی نیروی جدید استخدام

گردد. همچنین تخصص نیروی انسانی که در سازمان‌های وزارتخانه قبلی فعالیت داشته، با تخصص مورد نیاز وزارتخانه فعلی ممکن است متفاوت باشد و همین مسئله چالش‌هایی را رقم بزند و منجر به بزرگ‌تر شدن تشکیلات دولت شود.

ج) ملاحظات مربوط به حوزه‌های عملکردی و فرایندی

مرور ساختارهایی مانند شورای اجتماعی کشور و ترکیب گسترده اعضای آن شامل اغلب وزرا و رؤسای نهادهای اجتماعی، قضایی و... در سایر قوا نشان می‌دهد که مقولات اجتماعی کشور حتی در صورت ادغام سازمان بهزیستی، معاونت امور زنان و خانواده ریاست‌جمهوری، معاونت جوانان وزارت ورزش و جوانان و سازمان امور اجتماعی وزارت کشور کماکان غیرتجمیعی باقی خواهند ماند؛ زیرا اساساً تشکیل ساختاری فراگیر در امر اجتماعی ممکن نیست. از طرفی تشکیل سازمان امور اجتماعی کشور در سال ۱۳۹۵ خود مؤید این نکته است که قوه مجریه براساس منویات مقام معظم رهبری (مدظله) یک ساختار دبیرخانه‌ای با نقش هماهنگ‌کننده به‌منظور احیای ساختار ستادی شورای اجتماعی کشور تشکیل داده که بررسی کارآمدی و اثربخشی آن یک پدیده مستقل است و باید اثبات کرد بقای احتمالی مشکلات حوزه اجتماعی به‌دلیل ناکارآمدی این ساختار بوده یا خیر؟

کاملاً مبرهن است تشکیل ساختار جدید کاستی‌های احتمالی سازمان امور اجتماعی را رفع نخواهد کرد، بلکه مشکلات کارکردی آن را از مقیاس یک نهاد به چند نهاد الحاقی دیگر نیز تسری خواهد داد و این ورای بقای مسائل حل نشده اجتماعی است که در یک مسیر متباین، کماکان جامعه را با چالش مواجه می‌کند.

بنابراین تنها دلیلی که می‌توان گمان برد در تصمیم طراحان به‌صورت منطقی

پیشنهاد تشکیل ساختار جدید را توجیه می‌کند، تبدیل نهادهای موجود به یک وزارتخانه نظارت‌پذیر برای مجلس شورای اسلامی است که در اینجا نیز باید اذعان کرد با توجه به سابقه کشور در تشکیل وزارت ورزش و جوانان و ادغام سازمان تربیت بدنی و سازمان ملی جوانان، امر نظارت نمی‌تواند به‌صرف تحقق یک ساختار نظارت‌پذیر و متناسب با اختیارات و امکانات قانونی سهل‌الوصول مجلس در قالب سؤال و استیضاح نسبت به یک وزیر محقق شود و این مهم ابتدائاً مستلزم ارائه یک شرح وظایف قانونی قابل ارزیابی و معطوف به اهداف قابل حصول برای هر ساختار در بدنه قوه مجریه است.

از طرفی، اگرچه امور اجتماعی و خانواده ارتباطات تنگاتنگی با یکدیگر دارند و در برخی کشورها وزارت خانواده و امور اجتماعی داریم؛ با این حال سهم‌خواهی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های ذی‌ربط آنان در وزارتخانه جدید محل بحث است و بایستی دانست که به‌دلیل فرابخشی بودن این حوزه می‌توان نظم روشن و شفافی میان دستگاه‌های مربوط یافت و بعد نیز آنها را ذیل یک ساختار مشخص تعریف کرد یا خیر؟ حوزه جوانان هم به دو حیطه بخشی و فرابخشی تقسیم می‌شود. مأموریت‌ها، وظایف و نیازهای جوانان در حوزه مسکن، ازدواج و اشتغال جوانان که امور فرابخشی این حوزه هستند و مأموریت‌ها، وظایف و نیازهای جوانان در حوزه مشارکت اجتماعی و اوقات فراغت جوانان امور بخشی حوزه جوانان به‌شمار می‌آیند.[۱] طبق همین استدلال شاید بتوان برخی حوزه‌های بخشی را نیز ذیل حوزه خانواده به‌شمار آورد.

زمانی که از وزارتخانه سخن گفته می‌شود بایستی روشن شود که هدف ما تمرکز بر

۱. ستاری‌فرد و مرادی، ۱۳۹۸.

جامعه هدف است یا عملکرد یا فرایند. تقسیم‌بندی‌های مختلفی در این زمینه ارائه شده است. تعریف ساختار برمبنای پروژه یا تعریف آن برمبنای وظیفه سؤال مهمی است که باید در این زمینه بدان توجه نمود. گاهی ساختار برمبنای بخش‌های مربوط به کودکان، سالمندان، زنان، جوانان، نوجوانان، خانواده و مانند آن تعریف می‌گردد، گاه نیز برمبنای وظیفه مانند حوزه‌های آموزش، امور اجتماعی، اشتغال، تشکیل خانواده، بهداشت و درمان، امور اقتصادی، حمایت از کودک و نوجوان، حمایت از زنان سرپرست خانوار و مانند آن. اگر امور اجتماعی و خانواده را ذیل یک وزارتخانه بیاوریم، دقیقاً بایستی بخش‌های اجتماعی سایر وزارتخانه‌ها را نیز مورد ملاحظه قرار داد و با استدلال صحیح این امور را ذیل یک بخش بگنجانیم. حال ممکن است این سؤال ایجاد شود که اگر امور اجتماعی در این بخش دارای اهمیت است آیا می‌توان اهمیت امور رفاهی خانواده، بهداشت و درمان، مسکن و مانند آن را کم اهمیت‌تر از امور اجتماعی دانست؟ اگر امور اجتماعی و اهمیت آن در حوزه خانواده بیشتر از سایر حوزه‌ها نیست یا حتی به اندازه سایر حوزه‌ها دارای اهمیت است، پس استدلال ما برای ذکر امور اجتماعی و چشم‌پوشی از سایر موارد یاد شده در این وزارتخانه چیست؟

علاوه بر این آنچه عنوان طرح را تأمل‌برانگیز می‌کند، حذف نام زنان از عنوان ساختار پیشنهادی جدید است. اگرچه به‌نظر می‌رسد با ادغام معاونت امور زنان و خانواده در ساختار جدید در عین حفظ ساختار سازمانی آن، هدف حذف مقوله زن از این ساختار نبوده و این مقوله در امور اجتماعی و خانواده دیده شده است. با این حال افزودن عنوان جوانان که حاصل مطرح شدن ادغام معاونت امور جوانان وزارت ورزش و جوانان در ساختار پیشنهادی است، این گمان را به ذهن متبادر می‌کند که پیشنهاددهندگان قصد کم‌رنگ کردن مقوله مستقل زنان در سایر ابعاد را داشته و باید گفت طرح پیشنهادی در این رابطه مبهم بوده و به‌تبع نه تنها

همراهی کنشگران حقوق زنان را به‌همراه ندارد؛ بلکه با مخالفت جدی آنان روبه‌رو است.

وضعیت فوق در کنار سابقه طولانی دستگاه سیاستگذاری کشور در ارائه پیشنهادهای متعدد الحاق و ادغام نهادها و سازمان‌ها در ساختار اجرایی کشور این بیم را تقویت می‌کند که حتی پس از تشکیل چنین ساختاری، باز هم طرح‌ها و لوایح ادغام و انفکاک در مقولات یاد شده فرصت و منابع کشور را دستخوش آزمون و خطای حساب نشده کند.

د) خطای تقدم سخت‌افزار بر نرم‌افزار

به‌طور کلی هر وقت سخن از آسیب‌شناسی وضع موجود یک مسئله در کشور می‌شود، یکی از آسیب‌های مورد اشاره فقدان متولی واحد در آن مسئله است. این در حالی است که تقریباً هیچ‌وقت اثبات مستدلی برای مسئله‌ساز بودن فقدان متولی واحد در رسیدگی به یک مسئله حکمرانی ارائه نشده است و افزون بر این، در برخی مسائل اساسی کشور در زمینه‌هایی مثل بانکداری، مسکن، کشاورزی، سلامت، آموزش عالی، آب، انرژی و... متولی‌های واحد نتوانسته‌اند مسائلی متناظر شامل تورم، دسترسی به مسکن، دسترسی همگانی به خدمات تخصصی سلامت، تأمین ملزومات غذایی فصلی، تأمین نیروی کار ماهر و کاربلد، کم‌آبی و هدررفت آن را مرتفع کنند. به‌نظر می‌رسد علت این رویداد، فقدان یا وجود متولی واحد نبوده؛ بلکه نداشتن راهبرد کارگشا و راه و روش حل مسئله است.

از طرفی می‌توان گفت جامعه در زمینه آسیب‌های اجتماعی، امور مربوط به خانواده و مانند آن بیش از آنکه از فقدان متولی و نبود وزارت امور اجتماعی، خانواده و جوانان آسیب ببیند، از فقدان راه‌حل‌های شدنی و منطقی حل مسئله رنج می‌برد. این یعنی بیش از آنکه تلاش شود ساختارهای خُرد را به هم متصل کرده تا ساختار بزرگی ایجاد شود،

ابتدا لازم است مشخص شود ساختار باید با بهره‌گیری از چه ایده و راه و روشی و طی چه بازه زمانی مشخصی مسائل مرتبط با خود را حل‌وفصل نماید. غالباً در هنگام تصمیم‌گیری به ابعاد و مؤلفه‌های مختلف مؤثر بر بهره‌وری وکارآمدی سازمان توجه لازم صورت نمی‌پذیرد و همواره راهکار حل مسائلی از این نوع، در تغییرات ساختاری جستجو می‌شود. حال آنکه تجارب مشابه در زمینه مباحث ادغام و انفکاک در نظام اداری گویای این حقیقت است، مادامی که در محتوا و مفاهیم سازمان جدید و وظایف و مأموریت‌های آن تغییر و تحولی اتفاق نیفتد صرف تغییر در ساختار سازمانی که هزینه‌های زیادی را نیز تحمیل می‌کند، اثربخشی لازم رخ نخواهد داد.[۱]

دقت نظر در فحوای متن طرح نشان می‌دهد برون‌دادهایی مانند «افزایش سرمایه اجتماعی» که برای این طرح معرفی شده است از منطق حاکم بر ادغام دستگاه‌های یاد شده به‌دست نمی‌آید و این برون‌داد صرفاً یک عبارت‌پردازی نظری است و اسلوبی برای نیل به آن وجود نداشته و بعداً نیز نخواهد داشت.

جمع‌بندی

در طرح پیشنهادی ادغام معاونت امور زنان و خانواده ریاست‌جمهوری، سازمان امور اجتماعی کشور، سازمان بهزیستی و معاونت جوانان وزارت ورزش مطرح شده است. درواقع تغییر و تحول درون‌دستگاهی و برون‌دستگاهی در این طرح مدنظر قرار گرفته، این در حالی است که تغییر و تحول در دستگاه‌های اجرایی یکی از پیچیده‌ترین و حساس‌ترین

۱. ستاری‌فرد و مرادی، ۱۳۹۸.

اقدامات در نظام اداری و اداره بخش عمومی است. اولین، ساده‌ترین و در دسترس‌ترین راهکار برای حل مسائل حوزه اجتماعی، خانواده و جوانان در این طرح ایجاد ساختار و یا ارتقای سطح ساختاری نهادهای متولی بیان می‌شود، با این حال به عقیده کارشناسان حوزه ساختار، این گزینه به‌علت هزینه‌های بالای اجرای آن بایستی به‌عنوان آخرین ابزار و راه‌حل مورد نظر برای رفع این مسئله در نظر گرفته شود.

ـ نکته مهمی که وجود دارد اینکه هماهنگی و همگنی در وظایف و مأموریت‌های این دستگاه‌ها وجود ندارد. به‌عنوان مثال معاونت امور زنان و خانواده ریاست‌جمهوری ساختاری ستادی در بدنه دولت محسوب می‌شود که وظیفه برنامه‌ریزی، هماهنگی، راهبری و تدوین سیاست‌های اجرایی حوزه زنان و خانواده را برعهده دارد. سازمان بهزیستی یکی از سازمان‌های مهم ذیل وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است و از نیروی انسانی و امکانات و تجهیزات وسیعی برخوردار است؛ لذا آوردن این سازمان در کنار دستگاه‌های مرتبط و در برداشتن عنوان خانواده ممکن است موجب به حاشیه رانده شدن سیاست‌های اجرایی حوزه زنان و خانواده و ناهماهنگی و عدم انسجام گردد. جنس اقدامات و وظایف سازمان بهزیستی کشور با معاونت امور زنان و خانواده ریاست‌جمهوری، سازمان امور اجتماعی کشور و حتی معاونت جوانان وزارت ورزش بسیار متفاوت است. از طرفی برخی کارشناسان نیز بر ضرورت ایجاد وزارت امور اجتماعی با تأکید بر حل چالش‌های حوزه اجتماعی تأکید می‌نمایند.[1]

ـ از سویی دیگر، در صورتی که ادغام تشکیلات موجود و ایجاد وزارتخانه به‌درستی صورت

1. https://www.mehrnews.com/news/4957556/

نگیرد، ساختار جدید خود بخشی از مشکلات اجتماعی کشور خواهد شد. اصلاح فرایندهای مدیریتی، انتصاب مدیران و کارکنان شایسته، استقرار نظام‌های مدیریت عملکرد، برنامه‌های توسعه فردی، نظام ارتقای شغلی، تحقیق و توسعه، ایجاد پایگاه داده و داشبوردهای مدیریتی و تأمین نرم‌افزارهای مورد نیاز برای اداره امور اجتماعی باید اهم اقدام‌های دولت برای رفع معضلات اداری و اجرایی در حوزه اجتماعی و خانواده جامعه باشند.

ـ با توضیحات فوق می‌توان چنین اظهارنظر کرد که طرح فوق از حیث مسئله‌شناسی و ارائه راه‌حل، مطابقت با منطق حکمرانی، فاقد اثرگذاری مثبت بوده و توأمان تبعات منفی را از حیث سردرگمی احتمالی ساختار جدید، اتلاف منابع و فرصت‌های کشور و تکرار تجربه‌های ناموفق و نه‌چندان موفق ادغام ساختاری در نظام حکمرانی در پی خواهد داشت.

ـ چالش‌های حوزه امور اجتماعی و خانواده صرفاً منحصر به ساختارهای موجود نیست، بلکه نیازمند اصلاح در رویه‌ها و سیاست‌ها نیز هست؛ لذا تا زمانی که سیاست‌ها اصلاح نشود، صرفاً تغییر ساختاری نمی‌تواند راهگشا باشد. از سویی، ساختارهای این حوزه منحصر به ساختار اجرایی نیست و در بیان چالش‌های ساختارهای مذکور بایستی حوزه سیاستگذاری را نیز مدنظر قرار داد.

ـ مغایرت طرح با اصل (۱۳۳) قانون اساسی درخصوص تعیین‌کننده بودن قانون و نه مقررات در تعیین حدود اختیارات وزارتخانه‌ها، بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام اداری با موضوع چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری در جهت تحقق اهداف چشم‌انداز، بند «۱۶» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی با موضوع صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور و مغایرت با اصل (۷۴) قانون اساسی در مفاد تبصره «۲» به‌دلیل الزام دولت به ارائه لایحه وجود دارد. از سویی مفاد تبصره «۳» نیز

دارای بار مالی بوده و مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی خواهد بود. همچنین الزام به حذف معاونت‌های ریاست‌جمهوری با اصل (۱۲۴) قانون اساسی با موضوع اعمال قوه مجریه و معاونان رئیس‌جمهور در تعارض است.

ـ در این طرح به تجربیات ناموفق ادغام‌های قبلی در سایر حوزه‌ها اشاره‌ای نشده و مورد توجه قرار نگرفته است و ایده روشنی برای حل مسئله ندارد. شایان ذکر است، تغییرات ساختاری مرتبط به حوزه اجتماعی به‌قدری گسترده و کلان است که دولت برای اصلاح ساختاری لاجرم نیازمند جراحی کلان در ساختار اداری کشور است. اگر پس از انجام مطالعات و بررسی‌های دقیق کارشناسی ضرورت ایجاد ساختار اجرایی جدید در این حوزه روشن شود، بایستی منطق دقیق ادغام‌ها، تفکیک حوزه‌ها، شرح وظایف و تمامی اصول مدنظر قرار گیرند.

ـ برحسب نکاتی که در باب نقاط قوت و ضعف طرح حاضر گفته شد، تشکیل این وزارتخانه در شرایط حاضر و با این ترکیب شکلی به‌ویژه با توجه به فقدان ایده و سازوکار مشخص برای پرداختن و اصلاح سیاست‌های مولد آسیب، چالش‌های فرایندی ساختارهای امور اجتماعی، خانواده و جوانان و سایر ملاحظاتی که به‌تفصیل ذکر شد، توجیه‌پذیر نیست. لذا، رد کلیات طرح حاضر پیشنهاد می‌گردد.

منابع و مآخذ

۱. خدامی‌پور، احمد؛ سید محمدعلی صدری‌طبایی‌زواره، مهدی بهارمقدم. شناسایی و ارزیابی چالش‌ها و موانع فرایند ادغام و تملیک شرکت‌ها در ایران و ارائه استراتژی‌های مؤثر در موفقیت آن، فصلنامه حسابداری مالی، سال دهم، ش ۳۹، ۱۳۹۷.

۲. ستاری‌فرد، صادق و مهدی مرادی. اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح انتزاع امور جوانان از وزارت ورزش و جوانان و تشکیل سازمان ملی جوانان» (کلیات). تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۸.

۳. ستاری‌فرد، صادق و نرگس صادقی‌پور. اظهارنظر کارشناسی درباره: «ماده (۳) لایحه اصلاح بخشی از ساختار دولت» ـ انتزاع امور جوانان از وزارت ورزش و جوانان و تشکیل سازمان ملی جوانان. تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۶.

۴. کریم‌پور، نگار. سیاست‌ها و ساختار سیاستگذاری زنان و خانواده در سایر کشورها ۱ .کشور آلمان. تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۸.

۵. کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی. طرح تشکیل وزارت امور اجتماعی، خانواده و جوانان. مکان نشر نامشخص، پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور، ۱۴۰۰.

۶. مجلس شورای اسلامی. قانون تشکیل دو وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی و صنعت، معدن و تجارت. تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.

۷. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی. شرح وظایف کلی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی. تهران، وب‌سایت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ۱۴۰۰.

۸. مجلس شورای اسلامی. قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت. تهران، سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران، ۱۴۰۰.

۹. معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری. قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰ - ۱۳۹۶) مصوب ۱۴/۱۲/۱۳۹۵ مجلس شورای اسلامی. تهران، سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۶.

۱۰. منصور، جهانگیر. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، نشر دوران، ۱۳۹۹.

۱۱. هیئت وزیران. آیین‌نامه تشکیل شورای اجتماعی کشور. تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۰، ۲۴۴۶۱.

۱۲. شورای عالی اداری. ارتقای مرکز امور اجتماعی و فرهنگی کشور به سازمان امور اجتماعی کشور، به شماره ۷۹۱۷۶۵ به تاریخ ۲۶/۷/۹۵. تهران، روزنامه رسمی، ۱۳۹۵، ۷۹۱۷۶۵.

۱۳. مقام معظم رهبری. بیانات در دیدار جمعی از زنان. پایگاه اطلاع‌رسانی دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت‌الله‌العظمی سیدعلی خامنه‌ای (مدظله‌العالی). [درون خطی] ۳۰ ۰۷ ۱۳۷۶. [اتخاذ: ۱۰ ۰۸ ۱۴۰۰.] https://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=۲۸۵۹. ۲۸۵۹.

۱۴. معاونت امور زنان و خانواده. https://women.gov.ir/. [درون خطی] -, ۲۹ آبان‌ماه ۱۴۰۰. [اتخاذ: ۲۹ آبان ۱۴۰۰.] https://women.gov.ir/page/customlist/۲۳۴.

15. Family policies in Europe: available databases and initial comparisons. Thévenon, Olivier. 1, Vienna : s.n., 2008, Vienna Institute of Demography (VID) of the Austrian Academy of Sciences in Vienna, Vol. 6, pp. 165-177.

16. Wall, Karin, et al. Family Policy in Council of Europe Member States, Comparative Analysis Report. Lisbon : Council of Europe, 2009.