

تفکیک وزارت تعاون، کار و رفاه کارشناسی است؟ - اخبار تسنیم

[ad_1]

به گزارش خبرنگار اقتصادی روابط عمومی گروه تجاری ققنوس، مدتی است که لایحه تشکیل وزارتخانه «رفاه و تأمین اجتماعی» و «کار و تعاون» در مجلس در حال بررسی است و در این مدت با مخالفت هایی از سوی کارشناسان روبرو بوده است.

مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی طی یک بررسی اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه تشکیل وزارتخانه های «رفاه و تأمین اجتماعی» و «کار و تعاون» اعلام کرده است.

براساس قانون برنامه ششم توسعه، مسئله صندوق های بازنشستگی و اشتغال در کنار مسئله آب و محیط زیست و البته توسعه سواحل مکران، اصلی ترین اولویت های دولت را تشکیل می دهد؛ بنابراین دو اولویت از چهار اولویت اصلی کشور مربوط به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است. گستره وظایف، تکالیف و سیاست های کلان کشور در سه حوزه رفاه، به ویژه بازنشستگی به قدری است که انرژی و توان مضاعفی را از این وزارتخانه می طلبد و ساختار کنونی آن به رغم گستردگی که البته منجر به لختی و کندی این وزارتخانه شده است، ظرفیت لازم را برای تحقق تمامی وظایف محوله در سه بخش رفاه، تعاون و کار و در عین توجه ویژه به اولویت های راهبردی کشور ندارد. نظر به گستردگی وزارتخانه متبوع پس از ادغام در سال 11931 و پیامدهای پس از آن، بازاندیشی درخصوص این وزارتخانه و امکان سنجی تفکیک آن در راستای کمک به تحقق اولویت های فعلی و همچنین نیل به اهداف سند چشمانداز و اسناد بالادستی، ضروری به نظر میرسد.

لایحه حاضر عیناً در تاریخ 1397.7.9 در کمیسیون اجتماعی به عنوان کمیسیون اصلی به تصویب رسیده است.

ارزیابی لایحه

پیش از ورود به ارزیابی کلیات و مواد لایحه، مروری خواهیم داشت بر اینکه آیا پس از گذشت هفت سال از زمان تشکیل این وزارتخانه، الزامات قانونی و محتوایی ادغام رعایت شده است؟ و سپس لایحه

پیشنهادی مورد ارزیابی قرار خواهد گرفت .

1. ارزیابی اجرای قانون تشکیل وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

پس از تشکیل وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی از محل ادغام سه وزارتخانه «تعاون»، «کار و امور اجتماعی» و «رفاه و تأمین اجتماعی»، لایحه تعیین وظایف و اختیارات وزارت مذکور در تاریخ 1392.2.23 تقدیم مجلس شورای اسلامی شد. این لایحه قرار بود متناسب با سیاست های کلی نظام و قوانین بالادستی، وظایف وزارتخانه های ادغام شده را تنقیح کند اما بدون توجه به رویکردهای حاکم بر نظام اداری کشور و نقش حاکمیتی دستگاه های دولتی، وظایف جدیدی را به وظایف فعلی وزارتخانه الحاق کرد که پس از گذشت پنج سال از تقدیم این لایحه، هنوز در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار دارد. بنابراین مشاهده میشود که از منظر قوانین و مقررات هنوز شاهد تنقیح قوانین در این حوزه و درعین حال یک قانون شرح وظایف جامع برای این وزارتخانه نیستیم و این وزارت در بسیاری از موضوعات نظیر اشتغال، تعاون و وظایفی که در حوزه رفاه برعهده دارد با درهم ریختگی و عدم تجانس مواجه است. مروری بر عملکرد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی نیز نشان میدهد که نه تنها الزامات ادغام رعایت نشده است، بلکه عملکرد این وزارتخانه مبین موفقیت های ناشی از ادغام نیز نبوده است. در نتیجه ادغام تنها وظایفی که برعهده سه وزیر بود برعهده یک وزیر نهاده شده است.

بنابراین مسائل و مشکلات کشور در حوزه اشتغال و شکست و ضعف در عملکرد بسیاری از شرکتهای تعاونی که این وزارتخانه را با موجی از انتقادات در زمینه ضعف در نظارت مواجه ساخته است و از طرفی منابع مالی تحت مدیریت این وزارتخانه به ویژه در حوزه رفاه اجتماعی و جامعه هدف حوزه رفاه در کنار وضعیت نابسامان صندوق های بیمه ای، این نکته را به ذهن متبادر میکند که در نهایت تصمیم برای ادغام این سه وزارتخانه از منظر لازم برخوردار نبوده است.

8. آیا ضرورتی به تفکیک وظایف حوزه رفاه و تأمین اجتماعی از وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی وجود دارد؟ این موضوع از پنج منظر مورد بررسی قرار گرفته است:

اهمیت و گستردگی: کل بودجه و اعتبارات حوزه رفاه و تأمین اجتماعی متشکل از سازمانها، نهادها و صندوق های بیمه و بازنشستگی

در سال جاری (حدود 221 هزار میلیارد تومان) در مقایسه با کل اعتبارات عمومی کشور در سال 1937 (239 هزار میلیارد تومان) گواهی بر بزرگی هزینه هایی است که در حوزه رفاه در کشور انجام میشود. البته گستردگی این منابع در مقابل سطح وسیع مشکلات صندوق های بازنشستگی که وابستگی روزافزون به بودجه عمومی یافته اند، مکفی نخواهد بود. به طوری که براساس گزارش معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور، وابستگی صندوق بازنشستگی کشوری به منابع عمومی دولت، برای پرداخت حقوق بازنشستگان در حال حاضر معادل 01 درصد و در سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح نیز با لحاظ کردن سهم کارفرمایی دولت تقریباً به همین میزان است. بنابراین با در نظر داشتن گستردگی حوزه رفاه و تأمین اجتماعی، با ادامه روند موجود طی پنج سال آینده، پرداخت حقوق بازنشستگان و مستمریگیران کلیه صندوق های بازنشستگی (اعم از لشگری، کشوری و تأمین اجتماعی) قطعاً به سهم بیشتری از اعتبارات عمومی کشور نیاز خواهد داشت.

حجم و تنوع وظایف و مأموریت ها: حوزه رفاه اجتماعی در ایران از چنان گستردگی و پراکندگی موضوعی برخوردار است که شاید حتی نتوان این حجم از جمعیت و پراکندگی موضوعی را تحت مدیریت یک وزارتخانه انتظام داد چه برسد به اینکه این حجم از تنوع و گوناگونی و نیز این مقدار از جمعیت کثیر را در کنار چند موضوع دیگر مانند کار و تعاون که هر کدام تا پیش از ادغام در حکم یک وزارتخانه فعالیت میکردند، در ذیل یک وزارتخانه و با امکانات انسانی، فنی و اعتباری موجود و محدود سازماندهی و مدیریت کرد. بنابراین لازم است تا حوزه رفاه و تأمین اجتماعی از حوزه وظایف وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی خارج و مورد تجدید ساختار قرار گیرد.

ساختار و تشکیلات گسترده وزارت: وظایف این وزارتخانه در مقایسه با سایر وزارتخانه های کشور از گستردگی، تنوع و تکرار به مراتب بیشتری برخوردار است و عملاً امکان نظارت صحیح بر عملکرد این وزارتخانه را با مشکلات جدی مواجه کرده است. از طرفی قرار دادن ساختار وزارت رفاه و تأمین اجتماعی با ماهیتی کاملاً ستادی در کنار حوزه «تعاون» و «کار» که اساساً ماهیتی اجرایی دارد، عملاً ادغام دو سازمان با دو رویکرد و اقتضات ساختاری متفاوت و غیرهمسان در کنار یکدیگر بوده که در عمل امکان طراحی یک ساختار مشترک مناسب که از منطق ساختاری برخوردار باشد در وزارتخانه جدید فراهم نشد. انتزاع وظایف حوزه رفاه و تأمین اجتماعی میتواند به تناسب منطقی ساختار و تشکیلات این وزارتخانه نیز کمک کند.

حیطه وظایف و مسئولیت های وزیر: همانگونه که در ساختار وزارتخانه مشاهده میشود، وزیر علاوه بر مسئولیت های ناشی از مقام وزارت، عضو شوراهاى عالی متعدد، هیئت امناء صندوق ها، سازمان ها و شرکت های تابعه و بسیاری دیگر از ساختارهای وابسته و تابعه این وزارتخانه عریض و طویل می باشد، لذا از این حیث مشاهده میشود که شخص وزیر عملاً وقتی برای انجام وظایف مدیریت عالی سازمان که سیاستگذاری، تصمیم گیری، برنامه ریزی، رهبری و نظارت عالی بر عملکرد سازمان است نخواهد داشت و آنگاه بهجای مدیریت سطح عالی، این مدیران میانی یا حتی مدیران سطح عملیاتی وزارتخانه خواهند بود که به جای وزیر تصمیم میگیرند و برنامه ریزی میکنند، و در عمل هرم مدیریتی سازمان جابجا میشود. درعینحال به جهت حیطه وسیع وظایف، نقش نظارتی وزیر کمرنگ شده و پاسخگویی در سطوح مختلف سازمان با آسیب های جدی مواجه میشود .

شفافیت: در حال حاضر اطلاعات دقیقی از وضعیت شرکت های تحت مدیریت و مالکیت صندوق ها در دست نیست و صندوق ها نیز هیچتلاشی برای تولید اطلاعات شفاف انجام نداده و حتی از وجود ابهامات در برخی موارد برای سرپوش گذاشتن بر سوءمدیریت ها بهره گرفته میشود .

به رغم ضرورت انتزاع وظایف حوزه رفاه و تأمین اجتماعی از وزارت فعلی، لایحه پیشنهاد واجد اشکالات متعددی است که نه تنها مشکلات فعلی را حل نمیکند، بلکه به دلیل ایجاد آشفتگی در تعیین وظایف، مأموریت ها و ساختار وزارت جدیدالتأسیس موجب تشدید مشکلات میشود. با این حال، اگر نمایندگان اصرار بر تصویب این لایحه دارند، متن زیر به عنوان متن جایگزین پیشنهاد میشود .

3. ارزیابی مواد لایحه و پیشنهادهایی برای رفع ایراد

ماده (1) - بهمنظور توسعه رفاه اجتماعی، بهبود و تمرکز مدیریت و هماهنگی مؤلفه های مؤثر بر رفاه تأمین اجتماعی با تفکیک و جداسازی اهداف، مأموریت ها و وظایف مربوط به بخش رفاه و تأمین اجتماعی از وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزارت رفاه و تأمین اجتماعی تشکیل میشود.

ارزیابی ماده 1: با توجه به محتوای لایحه عملاً متولی اجرای مهمترین قانون حوزه رفاه اجتماعی یعنی قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مشخص نشده است؛ درحالی که ماهیت وجود وزارت

رفاه متکی بر قانون مذکور میباشد.

ماده (9) لایحه، تعیین شرح وظایف هر یک از وزارتخانه‌های رفاه و تأمین اجتماعی و کار و تعاون را به شورای عالی اداری محول کرده است. حال آنکه مطابق اصل یکصد و سیوسوم قانون اساسی، حدود اختیارات و وظایف هر یک از وزارتخانه‌ها به موجب قانون تعیین میشود. لذا قانونگذار میبایست به تفصیل به بیان وظایف و صلاحیت‌های وزارتخانه‌ها بپردازد. از اینرو لازم است ماده (9) لایحه به شرح تبصره «1» پیشنهادی مورد اصلاح قرار گیرد و جایگزین ماده (9) شود.

متن پیشنهادی برای رفع ایراد ماده (1) لایحه

ماده (1) - به منظور توسعه رفاه اجتماعی، بهبود و تمرکز مدیریت و هماهنگی مؤلفه‌های مؤثر بر رفاه اجتماعی و اجرای کامل قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (مصوب 13/19/1909 مجلس شورای اسلامی)، با تفکیک و جداسازی اهداف، مأموریت‌ها و وظایف مربوط به بخش رفاه و تأمین اجتماعی از وزارتخانه «تعاون، کار و رفاه اجتماعی»، «وزارت رفاه و تأمین اجتماعی» تشکیل میشود.

تبصره - مأموریت‌ها و وظایف وزارت رفاه و تأمین اجتماعی مشتمل بر مواردی است که در قوانین و مقررات مربوط تا تاریخ تشکیل وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مصوب 1391.10.01 به وزارت رفاه و تأمین اجتماعی محول شده است. وظایف و اختیاراتی که بعد از تاریخ مذکور به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی محول شده و در حوزه وظایف موضوع ماده (1) باشد نیز به وزارت رفاه و تأمین اجتماعی محول میگردد. چنانچه در تشخیص اینگونه وظایف اختلاف نظر ایجاد شود در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد، مطابق اصل یکصد و سیوچهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران هیئت وزیران بنا به پیشنهاد رئیس‌جمهور تصمیم لازم را اتخاذ میکند.

ماده (8) - به منظور توسعه کارآفرینی و اشتغال و توسعه بخش تعاونی و تمرکز و هماهنگی ظرفیتهای موجود کشور در تأمین اشتغال و صیانت از نیروی کار کشور و تنظیم روابط کار، با تفکیک و جداسازی اهداف، مأموریتها و وظایف مربوط به بخش رفاه و تأمین اجتماعی از وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی عنوان آن وزارتخانه به وزارت کار و تعاون تغییر مییابد.

ارزیابی ماده (8):

اگرچه لایحه پیشنهادی به صورت کلی بخش رفاه و تأمین اجتماعی را به

وزارتخانه جدید رفاه و تأمین اجتماعی سپرده و ازسوی دیگر وظیفه کارآفرینی و اشتغال و توسعه بخش تعاونی را برعهده وزارتخانه «کار و تعاون» نهاده است، لکن در قوانین، چنین تفکیک واضحی درخصوص وظایف موجود (وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی) وجود ندارد و لذا حکم کلی مذکور در این لایحه میتواند موجد ابهاماتی در تعیین صلاحیت دو وزارتخانه پیشنهادی و در مواردی لوث مسئولیت شود. ازاین رو متن زیر میتواند رافع این ابهام باشد:

متن پیشنهادی برای رفع ایراد ماده (8) لایحه:

ماده (8) - با تفکیک مأموریتها و وظایف وزارت رفاه و تأمین اجتماعی از وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزارت تعاون و کار تشکیل میگردد. وظایف و مأموریت های این وزارتخانه همان است که در قوانین و مقررات موضوعه پیشبینی شده است.

ماده (3) - شرح وظایف هر یک از وزارتخانههای رفاه و تأمین اجتماعی و کار و تعاون در چارچوب این قانون و سایر قوانین موضوعه توسط سازمان اداری و استخدامی کشور تنظیم و به تصویب شورای عالی اداری میرسد.

ارزیابی ماده (3):

مطابق اصل یکصد و سیوسوم قانون اساسی، حدود اختیارات و وظایف هر یک از وزارتخانه ها به موجب قانون تعیین می گردد. لذا قانونگذار میبایست به تفصیل به بیان وظایف و صلاحیتهای وزارتخانه ها بپردازد. درحالی که لایحه پیشنهادی صرفاً برخی موضوعات را به صورت کلی در صلاحیت وزارتخانه های پیشنهادی قرار داده است و شرح وظایف را به شورای عالی اداری محول کرده است. به عبارت دیگر موارد مذکور در لایحه پیشنهادی بیشتر ناظر به اهداف وزارتخانه پیشنهادی است تا تعیین وظایف آن. لذا لایحه حاضر از حیث عدم تعیین وظایف و صلاحیت های این نوع وزارتخانه مغایر اصل یکصد و سیوم قانون اساسی است و سپردن تعیین شرح وظایف وزارتخانه ها به شورای عالی اداری مغایر اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی تلقی میشود. این مسئله در ذیل پیشنهاد شماره 0 و 5 نمایندگان درخصوص لایحه مذکور اشاره شده است که در آن مرجع تصویب را مجلس شورای اسلامی بیان کرده است.

متن پیشنهادی برای رفع ایراد ماده (3) لایحه:

پیشنهاد جایگزین این ماده از لایحه در قالب تبصره ماده (1)

پیشنهادی ارائه شده است.

ماده الحاقی برای تعیین تکلیف دستگاههای متولی وظایف حوزه رفاه و تأمین اجتماعی:

در ماده (1) لایحه بیان شده است که وزارت رفاه و تأمین اجتماعی از محل تفکیک و جداسازی اهداف، مأموریتها و وظایف مربوط به بخش رفاه و تأمین اجتماعی از وزارتخانه «تعاون، کار و رفاه اجتماعی» و سایر وزارتخانهها، سازمانها و نهادها در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی تشکیل میشود. درحالی که هیچ اشارهای به نام دستگاه های وابسته و تابعه نشده و عملاً این امر بلامتکلیف رها شده است. با توجه به تنوع سازمانهای مذکور و وزارتخانه های متولی آنها لازم است مواد پیشنهادی در این زمینه مصرح باشد. مضاف بر اینکه این موضوع از دیدگاه برخی نمایندگان محترم نیز حائز اهمیت بوده به طوری که در پیشنهاد شماره 2 درخصوص لایحه به انتقال سازمان های مرتبط در ذیل وزارت رفاه و تأمین اجتماعی اشاره شده است .

ماده الحاقی (1):

ماده الحاقی (1) - سازمانها و مؤسسات زیر به همراه سازمانهای زیرمجموعه خود به عنوان سازمانهای وابسته به وزارت رفاه و تأمین اجتماعی تعیین میشوند: سازمان بیمه سلامت ایران، سازمان بهزیستی کشور، سازمان تأمین اجتماعی، سازمان بازنشستگی کشوری، سایر صندوق های بازنشستگی، صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر، سازمان امور اجتماعی وزارت کشور.

ماده (8) - به منظور تعیین تکلیف امکانات، تعهدات، نیروی انسانی، ساختار و تشکیلات، پست های سازمانی، دارایی ها و اموال منقول و غیرمنقول وزارتخانه های موضوع این قانون و سازمان ها و مؤسسات وابسته به آنها و رفع ابهامات و اختلافات، کارگروهی با مسئولیت سازمان اداری و استخدامی کشور و با عضویت سازمان برنامه و بودجه کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی وزارتخانههای مربوط تشکیل و ظرف سه ماه از تاریخ ابلاغ قانون نسبت به موارد مذکور اتخاذ تصمیم و اقدام نمایند.

ارزیابی ماده (8):

بسیاری از موارد مذکور در این ماده که صلاحیت آن به کارگروه موضوع این ماده سپرده شده است اولاً از ماهیت تقنینی برخوردار است و

ثانیاً هم‌اکنون در قوانین به آن پرداخته شده است و لذا اطلاق اعطای صلاحیت مذکور در این ماده به کارگروه مزبور مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی مبنی بر منع تفویض قان‌ونگذاری تلقی می‌شود. به عنوان نمونه تعهدات و سازمانها و مؤسسات وابسته وزارتخانه موجود، به موجب قانون تعیین تکلیف شده است و در نتیجه نمی‌توان تعیین تکلیف چنین اموری را صرفاً با ارجاع به کارگروه مزبور مرتفع کرد. همچنین فارغ از ایراد فوق جایگاه و شأن تصمیمات کارگروه مزبور محل ابهام است. آیا کارگروه مزبور در راستای انجام این وظیفه اقدام به صدور آیین نامه می‌نماید و یا صرفاً در مقام تصمیم‌گیری خواهد بود؟ همچنین با توجه به اینکه مطابق ذیل اصل یکصدوسی و چهارم قانون اساسی، در موارد اختلاف نظر و یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی، (در صورتیکه نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نباشد) تصمیم هیئت وزیران که با پیشنهاد رئیس‌جمهور اتخاذ می‌شود، لازم الاجراست، اعطای صلاحیت رفع ابهامات و اختلافات به کارگروه مزبور مغایر اصل یکصدوسی و چهارم قانون اساسی نیز محسوب می‌شود.

متن پیشنهادی برای رفع ایراد ماده (8) لایحه:

ماده (8) - به منظور تعیین تکلیف امکانات، تعهدات، نیروی انسانی، ساختار و تشکیلات، پستهای سازمانی، دارایی‌ها و اموال منقول و غیرمنقول وزارتخانه‌های موضوع این قانون و رفع ابهامات و اختلافات، کارگروهی با مسئولیت سازمان اداری و استخدامی کشور و با عضویت سازمان برنامه و بودجه کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارتخانه‌های مربوط تشکیل و ظرف مدت سه ماه از تاریخ ابلاغ قانون نسبت به این موارد اتخاذ تصمیم و اقدام می‌کنند.

ماده الحاقی برای تعیین تکلیف بودجه و اعتبارات سال جاری وزارتخانه‌های مذکور

با توجه به اینکه چندین ماه تا پایان سال جاری باقی مانده است لازم است در زمینه بودجه وزارتخانه‌های جدید برای سال جاری تصمیمی روشن اتخاذ گردد.

ماده الحاقی (8)

ماده الحاقی (8) - بودجه و اعتبارات سال جاری مربوط به هر کدام از وزارتخانه‌های موضوع این قانون در چارچوب قانون بودجه سال 1937 کل کشور با پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور و تصویب هیئت

وزیران تعیین میگردد.

ماده (5) لایحه عیناً مورد تأیید است .

ماده (5)- ساختار سازمانی و تشکیلات تفصیلی وزارتخانههایی که در اجرای این قانون تشکیل میشوند در سقف پستهای سازمانی موجود هر یک از آنها و بدون هرگونه افزایش نیروی انسانی و هزینههای جاری با پیشنهاد وزارتخانه ذیربط به تصویب سازمان اداری و استخدامی کشور میرسد .

انتهای پیام/

[ad_2]