

**با نمایندگان مردم در مجلس نهم**  
**۱۴. آشنایی اجمالی با حوزه‌های رفاه و تأمین**  
**اجتماعی، روابط کار و امور استخدامی**

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	پیشگفتار
۲	چکیده
۳	مقدمه
۴	فصل اول - رفاه و تأمین اجتماعی
۲۵	فصل دوم - روابط کار
۳۱	فصل سوم - امور استخدامی
۳۷	جمع بندی و نتیجه گیری
۴۰	منابع و مآخذ



با نمایندگان مردم در مجلس نهم  
۱۴. آشنایی اجمالی با حوزه‌های رفاه و تأمین اجتماعی،  
روابط کار و امور استخدامی

پیشگفتار

جایگاه مجلس شورای اسلامی در مقام «خانه ملت» که «عصاره فضایل مردم» است و در جایگاه مرجع انحصاری قانونگذاری در کشور که صلاحیت نظارت بر امور کشور را هم دارد به قدری والا است که معمار کبیر انقلاب اسلامی خمینی روح‌الله این جایگاه را در رأس امور دانست.

وظیفه نمایندگی و وظیفه الهی در مقام نمایندگی مردم در نظام اسلامی است و نمایندگان محترم مجلس ضروری است که با علم و عمل به این تکلیف عمل نموده و پاسدار حقوق مردم شریف بوده و در تحقق اهداف انقلاب اسلامی تلاش نمایند.

مهمترین وظیفه مجلس شورای اسلامی و نمایندگان محترم مجلس، قانونگذاری و نظارت بر حسن اجرای قوانین مصوب است. بدیهی است برای کارآمدی و اثربخشی هرچه بیشتر فعالیت‌هایی که در بازه زمانی چهارساله دوره نهم مجلس در این دو عرصه انجام می‌گیرد لازم است تا نمایندگان محترم توجه خود را معطوف به موضوعات و مسائلی نمایند که تأثیر قانونگذاری آنها در نظام اجرایی کشور بادوام و فراگیر بوده و تضمین‌کننده توأمان توسعه و عدالت باشد.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در راستای ارائه خدمت به نمایندگان محترم مبادرت به تهیه یک بسته اطلاع‌رسانی در موضوعات مختلف نموده است تا اطلاعات لازم و مورد نیاز اولیه را جهت نمایندگان برگزیده مردم در دوره نهم مجلس تأمین نماید و چنانچه نمایندگان برگزیده در موضوعاتی اطلاعات کمتری را داشته باشند با استفاده از این مجموعه امکان افزایش سطح دانش آنان در این موارد فراهم شود. موضوعاتی که در این سلسله گزارشات انتخاب شده‌اند در موضوعات مختلف حقوقی، سیاسی، اقتصادی، برنامه و بودجه، اجتماعی، زیربنایی، انرژی و صنعت و معدن با همین رویکرد برگزیده و اولویت‌گذاری شده‌اند.

امید است آنچه انتشار یافته و در اختیار قرار گرفته قابل استفاده و مفید باشد و اطلاعات اولیه لازم مورد نیاز را برای نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی فراهم نماید. همچنین امید است

دوره نهم مجلس شورای اسلامی با همکاری تمام نهادهای مؤثر در سیاستگذاری و همت نمایندگان شاهد دوره‌ای پربار و کارآمد از نظام قانونگذاری باشیم که مرضی حضرت حق جل و علا و حضرت بقیه‌الله قرار گیرد.

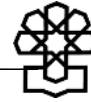
### چکیده

در این گزارش سه حوزه رفاه و تأمین اجتماعی، روابط کار و امور استخدامی مورد بررسی قرار گرفته است. سعی بر این بوده که ضمن معرفی اجمالی هر حوزه، از نظر تبیین موضوع، تعریف مفاهیم، مبانی قانونی و دستگاه‌های اجرایی ذیربط، به چالش‌های مهم آن حوزه و همچنین سیاست‌ها و راهبردهای پیش‌بینی شده در برنامه پنجم برای رویارویی با آن چالش‌ها نیز با رعایت اختصار اشاره شود.

باتوجه به نتایج این مطالعه، چالش‌های حوزه رفاه و تأمین اجتماعی شامل وابستگی بیش از حد به اعتبارات دولتی، کامل نبودن پوشش جمعیت، عدم کفایت خدمات و مزایا، ناکارآمدی نظام خدمت‌رسانی، ابهام و نقص در قوانین و مقررات، کسری منابع صندوق‌های بیمه، کافی نبودن اعتبارات حمایتی و نیز شفاف نبودن مرز بین خدمات حمایتی و بیمه‌ای است که در سیاست‌های کلی و قانون برنامه پنجم توسعه در این‌باره سیاست‌ها و احکام معینی از قبیل اصلاح ساختار صندوق‌ها، طراحی نظام تأمین اجتماعی چندلایه، تقویت برنامه‌های حمایتی و توانمندسازی و... تدوین و ابلاغ شده است.

در حوزه روابط کار، مهمترین چالش‌های موجود عبارتند از: برخی تکالیف یک‌طرفه علیه کارفرمایان، نبود ضمانت‌های اجرایی کافی برای تأمین حقوق کارگران در برخی موارد، نبود توازن قوا برای رعایت منصفانه سه‌جانبه‌گرایی و در نهایت بی‌ثباتی شغلی برای بسیاری از کارگران. مهمترین سیاست‌ها و راهبردهایی که در برنامه پنجم برای بهبود روابط کار پیش‌بینی شده عبارتند از: تدوین سند ملی کار شایسته، اصلاح قانون کار در جهت ایجاد انعطاف و تقویت همسویی بین منافع کارگران و کارفرمایان و تکالیف دولت، تقویت تشکلهای کارگری و کارفرمایی و تضمین حق قانونی اعتراض صنفی برای آنها و همچنین تقویت بیمه بیکاری.

در حوزه امور استخدامی نیز مهمترین چالش‌هایی که مورد بحث قرار گرفته به اشکالات و نواقص قانون مدیریت خدمات کشوری و همچنین عدم اجرای برخی از فصول و مواد این قانون باز می‌گردد که انتظار می‌رود با اتمام دوره آزمایشی این قانون و در فرآیند بازنگری آن، این چالش‌ها مدنظر قرار گیرد.



تأمین اجتماعی یک حق اساسی برای یکایک افراد جامعه است و تأمین این حق جزء تکالیف دولت برشمرده می‌شود. گسترش برنامه‌های تأمین اجتماعی به تمام جمعیت کشور از جمله برنامه‌هایی است که بسیاری از دولت‌ها در نیم قرن اخیر به آن اهتمام داشته‌اند و تلاش‌هایی را در جهت تحقق آن به‌کار گرفته‌اند. تأمین اجتماعی در نظام جمهوری اسلامی ایران نیز با اعتقادات دینی و فرهنگ ملی مردم ما گره خورده است. باورهای دینی و ملی ما ایرانیان فقر و فلاکت بخشی از جامعه را به بهای زران‌دوزی برخی دیگر، برنمی‌تابد و نسبت به هرگونه نابرابری شدید در توزیع منابع و مواهب طبیعی بین مردم حساسیت نشان می‌دهد.

از دیدگاه ما مسلمانان، هرگاه فقر از دری وارد شود، دین از در دیگر بیرون می‌رود. تلاش برای برقراری عدالت و جلوگیری از آسیب دیدن نیازمندان وظیفه همه افراد جامعه است و هرگونه دستگیری از نیازمندان، به منزله قرض دادن به خداوند متعال است. همه این‌ها نشان از جایگاه والای تأمین اجتماعی (به مفهوم عام کلمه) در باورهای دینی و ملی ما دارد. به همین دلیل، با بهره‌گیری از آموزه‌های اسلامی و تجربه‌های تاریخی، یکی از مهمترین راهبردهای نظام جمهوری اسلامی برای مقابله با فقر و گسترش عدالت اجتماعی، تقویت و توسعه نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی است.

نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در کشور ما دربرگیرنده نهادها و سازمان‌های متعددی است که هرکدام در یک یا چند حوزه از قلمروهای این نظام فعالیت می‌کنند. هر یک از اینها بخشی از جمعیت را در مقابل خطرات طبیعی، اجتماعی یا اقتصادی حمایت می‌کنند. آمارهای موجود نشان می‌دهد که درصد قابل توجهی از جمعیت کشور به‌صورت بیمه‌ای یا حمایتی زیرپوشش نظام تأمین اجتماعی هستند، اما واقعیت این است که هنوز بسیاری از مردم برای تأمین حداقل نیازهای ضروری خود با مشکل مواجهند.

عدم فراگیری و استمرار در پوشش جمعیت، همپوشانی صوری و آماری، ناکارآمدی نظام خدمت‌رسانی و ناپایداری منابع مالی از جمله مشکلات مهم نظام تأمین اجتماعی در شرایط کنونی است و در یک کلام، اینکه هنوز بخش چشمگیری از نیازمندان، سالمندان، زنان و کودکان بی‌سرپرست، بیکاران، بیماران و آسیب‌دیدگان جسمی، روحی و اجتماعی - باوجود نیاز به حمایت - از خدمات و حمایت‌های نظام تأمین اجتماعی برخوردار نیستند. هرچند که این امر به‌معنای نادیده گرفتن تلاش‌هایی که در این عرصه انجام گرفته، نیست. اما وجود این مشکلات و چالش‌ها، توجه هرچه بیشتر به حوزه رفاه و تأمین اجتماعی را - به‌خصوص در عرصه قانونگذاری و نظارت بر اجرای قوانین - ضروری می‌سازد.

## فصل اول - رفاه و تأمین اجتماعی

### ۱-۱. تعریف مفاهیم

#### ۱-۱-۱. تأمین اجتماعی<sup>۱</sup>

بر مبنای تعریف سازمان بین‌المللی کار (هرگونه طرح و برنامه‌ای که به منظور حمایت از اعضای جامعه در برابر شرایط اضطراری و خطرات اجتماعی و اقتصادی به اجرا درآید)، تأمین اجتماعی محسوب می‌شود. از این دیدگاه می‌توان راهبردهای مختلفی را برای تأمین اجتماعی در نظر گرفت. بیمه اجتماعی و مساعدت اجتماعی دو راهبرد رایج و فراگیر در نظام‌های تأمین اجتماعی هستند، اما راهبردهای دیگری نیز در این زمینه وجود دارد که طرح‌های مستمر ملی، صندوق‌های احتیاط، طرح‌های مبتنی بر مسئولیت کارفرما، حساب‌های پس‌انداز انفرادی و بیمه‌های تکمیلی از جمله مهمترین آنها به‌شمار می‌روند.

#### ۱-۱-۲. مساعدت اجتماعی<sup>۲</sup>

این نوع برنامه‌ها حداقل نیازهای ضروری زندگی را تأمین می‌کند و برای افرادی در نظر گرفته شده که به دلایلی خارج از محدوده بیمه اجتماعی قرار گرفته‌اند یا مزایای استحقاقی آنها در بیمه اجتماعی کفاف نیازشان را نمی‌کند. در تعیین استحقاق اشخاص برای دریافت این کمک‌ها، وضع معیشتی و سطح درآمد آنها مد نظر قرار می‌گیرد. مساعدت اجتماعی در ایران از طریق کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی و برخی نهادهای حمایتی دیگر اجرا می‌شود. در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی این خدمات در قلمرو حمایتی تعریف شده است.

#### ۱-۱-۳. بیمه اجتماعی<sup>۳</sup>

برنامه‌ای است که با دریافت حق بیمه اجباری از کارگران و کارفرمایان شکل می‌گیرد و افراد زیرپوشش را در صورت تحقق شرایط و وقوع خطراتی مانند بیماری، بیکاری، سالمندی، ازکارافتادگی و فوت حمایت می‌کند. بیمه اجتماعی به منظور حمایت از افراد شاغل و مزد و حقوق‌بگیر طراحی شده و معمولاً افراد شاغل در بخش غیررسمی خارج از پوشش این برنامه‌ها باقی می‌مانند. بیمه اجتماعی در ایران از طریق سازمان تأمین اجتماعی، سازمان بیمه خدمات درمانی و نیز صندوق‌های بازنشستگی اجرا می‌شود.

1. Social Security  
2. Social Assistance  
3. Social Insurance



#### ۴-۱-۱. بیمه تکمیلی<sup>۱</sup>

بیمه‌ای است که خدمات و مزایایی بالاتر از تعهدات بیمه‌های پایه ارائه می‌کند و معمولاً با پرداخت حق بیمه از طرف شخص بیمه شده (و گاه با مشارکت کارفرما) تأمین مالی می‌شود. این بیمه‌ها بیشتر به صورت خصوصی فعالیت می‌کنند و پذیرش و انتخاب آنها برای بیمه‌شونده اختیاری است، البته در برخی کشورها، داشتن یک بیمه‌نامه تکمیلی برای هر بیمه شده اجباری است.

#### ۴-۱-۵. نظام تأمین اجتماعی چندلایه<sup>۲</sup>

این نظام دربرگیرنده مجموعه‌ای از سازمان‌ها، صندوق‌ها، نهادها و مؤسساتی است که خدمات رفاه و تأمین اجتماعی را در لایه‌های مختلف (حداقل سه لایه حمایتی، بیمه پایه و تکمیلی) به نحوی ارائه می‌کند که همه افراد جامعه، هرکدام به تناسب وضع شغلی، درآمدی و اجتماعی خود، زیر پوشش قرار گیرند.

#### ۲-۱. نگاهی به تجربه‌های جهانی در زمینه رفاه و تأمین اجتماعی

تأمین اجتماعی به مفهوم امروزی یکی از پیامدهای انقلاب صنعتی است و از این جهت، اروپا خاستگاه نظام‌های نوین تأمین اجتماعی به حساب می‌آید. هرچند که از اواخر قرن نوزدهم طرح‌های بیمه اجتماعی در بخش‌هایی از اروپا به اجرا درآمده بود، اما پیامدهای جنگ دوم جهانی و ظهور دولت‌های رفاهی، نقطه عطفی در شکل‌گیری و گسترش تأمین اجتماعی در جهان بود. طی این سال‌ها، دولت‌های رفاهی اروپا به منظور حمایت از مردم در برابر فقر، نظام‌های پیچیده‌ای ایجاد کردند که حداقل شامل سه سطح است:

سطح اول، شامل (توزیع اولیه درآمد در بازار کار) است که به کمک درآمدهای ناشی از اشتغال و سرمایه‌گذاری، افراد را در برابر فقر محافظت می‌کند. در سطح دوم (بیمه‌ها و حمایت‌های اجتماعی) از طریق بازتوزیع درآمدها (انتقال درآمد از ثروتمندان به نیازمندان) با فقر مقابله می‌کنند. در سطح سوم افرادی که در سطوح اول و دوم مورد حمایت قرار نگرفته باشند، از طریق (طرح‌های مساعدت اجتماعی) که حداقل درآمد را تأمین می‌کند، مورد حمایت قرار می‌گیرند.<sup>۳</sup>

استفاده از (نظام تأمین اجتماعی چندلایه) یکی از راهکارهای مؤثر و کارآمد است که در اغلب کشورها مورد استقبال قرار گرفته و به سرعت در حال گسترش است. مهمترین ویژگی این‌گونه نظام‌ها انعطاف‌پذیری آنهاست، به طوری که هر کشور می‌تواند متناسب با ساختار اقتصادی -

1. Supplementary Insurance

2. Multy Pillared System

۳. کریستینا برانت، ۱۳۸۳، ص ۶۳.

اجتماعی خود، ترکیب مناسبی از راهبردهای تأمین اجتماعی را در لایه‌های مختلف به‌کار گیرد و همه افراد جامعه را پوشش دهد.

نظام‌های تأمین اجتماعی چندلایه در جهان دارای حداقل سه رکن اصلی است که شامل (مساعده‌های اجتماعی)، (بیمه‌های اجتماعی) و (بیمه‌های تکمیلی) است. هریک از این سه رکن، به تناسب شرایط و نیازهای هر کشور می‌تواند دارای لایه‌های دیگری نیز باشد که در مجموع طیف گسترده‌ای از طرح‌های حمایتی و بیمه‌ای را شامل می‌شود. در این میان سه الگوی پیشنهاد شده از سوی بانک جهانی، اتحادیه اروپایی و سازمان بین‌المللی کار که با رویکردهای مختلفی ارائه شده، بیشتر قابل بررسی است.

الگوی مورد نظر بانک جهانی بر سازوکارهای بازار آزاد و استفاده از مدیریت خصوصی در نظام‌های بیمه اجتماعی تأکید دارد. پذیرش این الگو مستلزم انتقال ریسک از دولت به افراد، گسترش دامنه فعالیت بخش خصوصی در نظام تأمین اجتماعی و محدودتر شدن مساعده‌های اجتماعی (کمک‌های حمایتی دولت به نیازمندان) از طریق سختگیری بیشتر در آزمون سنجش و پذیرش نیازمندان (آزمون وسع) خواهد بود. در رویکرد اتحادیه اروپایی، مقابله با فقر و حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر مورد تأکید است و این وظیفه همچنان به‌عهده دولت باقی می‌ماند. بیمه‌های اجتماعی نیز نقش بازتوزیعی خود را حفظ می‌کنند و طرح‌های بیمه خصوصی به‌صورت تکمیلی و اختیاری مورد تشویق می‌گیرد. بر مبنای این رویکرد، لایه مربوط به مساعده اجتماعی باید از فراگیری و جامعیت کافی برای مقابله با فقر و حمایت از نیازمندان برخوردار باشد.

مدل پیشنهادی سازمان بین‌المللی کار از انعطاف بیشتری برای تطبیق با شرایط کشورهای مختلف برخوردار است و کمتر به سازوکارهای بازار گرایش دارد. بر مبنای این مدل، طرح‌های تأمین اجتماعی عمومی (مبتنی بر بازتوزیع) همچنان ساختار خود را حفظ می‌کنند و طرح‌های مبتنی بر سرمایه‌گذاری با مدیریت خصوصی نقش تکمیلی دارند و نباید جایگزین بیمه‌های اجتماعی عمومی شوند. بنابراین نقش بازتوزیعی و فقرزدایی بیمه‌های اجتماعی حفظ می‌شود.

البته در اتخاذ رویکردهای اصلاحی نظام تأمین اجتماعی هر کشور باید شرایط اجتماعی، اقتصادی و سیاسی آن کشور مورد توجه قرار گیرد و نمی‌توان هیچ‌یک از مدل‌ها را عیناً برای کشوری توصیه کرد، اما به نظر می‌رسد الگوهای پیشنهادی سازمان بین‌المللی کار و اتحادیه اروپایی، با نیازها و شرایط کشورهایی که در آنها فقر یک مشکل جدی بوده و جمعیت فقیر در آنها اکثریت نسبی دارد، سازگارتر است.<sup>۱</sup>

۱. به‌موجب ماده (۲۷) قانون برنامه پنجم توسعه، به دولت اجازه داده شده است که (نسبت به برقراری و استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی چندلایه با لحاظ حداقل سه‌لایه مساعده‌های اجتماعی (شامل خدمات حمایتی و توانمندسازی)، بیمه‌های اجتماعی پایه





### ۳-۱. مبانی قانونی رفاه و تأمین اجتماعی در ایران

#### ۳-۱-۱. رفاه و تأمین اجتماعی در سند چشم‌انداز

در سند چشم‌انداز بیست‌ساله نظام جمهوری اسلامی (برخورداً از ...، سلامت، رفاه، امنیت غذایی، تأمین اجتماعی، فرصت‌های برابر، توزیع مناسب درآمد، نهاد مستحکم خانواده، به دور از فقر، فساد، تبعیض و...) مورد تأکید قرار گرفته است. علاوه بر این، موارد زیر در سیاست‌های کلی دوره چشم‌انداز قابل توجه است:

- بهبود کیفیت زندگی، سلامت، امنیت غذایی، تربیت‌بدنی، رفع فقر، حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر و تحقق عدالت اجتماعی،

- دگرگونی در نظام پرداخت یارانه‌ها و پرداخت‌های انتقالی دولت و شفاف‌سازی یارانه‌های پنهان در اقتصاد کشور، همراه و همزمان با اجرای سیاست‌های جبرانی و تقویت نظام‌های جامع تأمین اجتماعی و حمایت از قشرهای محروم.

#### ۳-۱-۲. رفاه و تأمین اجتماعی در قانون اساسی

بندهای «۲» و «۴» اصل بیست‌ویکم قانون اساسی:

۲. حمایت مادران، به‌خصوص در دوران بارداری و حضانت فرزند و حمایت از کودکان بی‌سرپرست،

۴. ایجاد بیمه خاص بیوگان و زنان سالخورده و بی‌سرپرست.

اصل بیست‌ونهم قانون اساسی: برخوردار از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، ازکارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه‌ماندگی، حوادث و سوانح و نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به‌صورت بیمه و... حقی است همگانی. دولت مکلف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یک یک افراد کشور تأمین کند.

اصل چهل‌وسوم قانون اساسی: برای تأمین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد، با حفظ آزادی او، اقتصاد جمهوری اسلامی ایران بر اساس ضوابط زیر استوار می‌شود:

۱. تأمین نیازهای اساسی: مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه.

---

(شامل مستمری‌های پایه و بیمه‌های درمانی پایه) و بیمه‌های مکمل بازنشستگی و درمان، با رعایت یکپارچگی، انسجام ساختاری، همسویی و هماهنگی بین این لایه‌ها در کشور اقدام نماید.

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 کار هستند ولی وسایل کار ندارند، در شکل تعاونی، از راه وام بدون بهره یا هر راه مشروع دیگر، ...

### ۳-۱-۳. رفاه و تأمین اجتماعی در قانون برنامه پنجم توسعه

مواد متعددی از قانون برنامه پنجم توسعه به حوزه رفاه و تأمین اجتماعی مربوط است که موارد مهم آنها در ماده (۱۸)، مواد (۲۶) تا (۳۹)، ماده (۴۲)، مواد (۴۴) و (۴۵)، مواد (۵۰)، (۵۹)، (۶۱)، (۶۶)، (۷۳)، (۸۰)، (۱۹۴)، (۲۲۸) و (۲۳۰) آمده است. احکام این قانون در بسیاری از موارد، قوانین دائمی مورد عمل در این حوزه را اصلاح کرده یا تحت تأثیر قرار داده است. مهمترین سیاست‌ها و راهبردهایی که در برنامه پنجم توسعه برای اصلاح و کارآمدی این بخش مد نظر قرار گرفته عبارتند از:

- طراحی و استقرار نظام تأمین اجتماعی چندلایه،
- اصلاح ساختار صندوق‌ها،
- افزایش رقابت بین بیمه‌های دولتی و خصوصی،
- اصلاح راهبردهای سرمایه‌گذاری صندوق‌ها،
- ایجاد انسجام و یکپارچگی در بیمه‌های سلامت،
- سطح‌بندی خدمات حمایتی،
- توانمندسازی جامعه زیرپوشش نهادهای حمایتی.

### ۴-۱-۳. رفاه و تأمین اجتماعی در قوانین عادی (دائمی)

هرچند که قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۳)، ساختار کلان، وظایف، اختیارات و قلمروهای مختلف این بخش را تعیین و تبیین کرده است، اما هریک از قلمروهای بیمه‌ای و حمایتی زیرمجموعه رفاه و تأمین اجتماعی قوانین و مقررات خاص خود را دارند. فهرست قوانین مصوب در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی - که در حال حاضر معتبر و جاری است - بسیار طولانی است و بیان همه آنها در این گزارش مقدور نیست. بنابراین، به‌عناوین برخی از مهمترین قوانین مورد عمل دستگاه‌های ذیربط در این قلمروها اشاره می‌شود:

در حوزه بیمه اجتماعی: قانون تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۵۴) و اصلاحات بعدی آن، قانون بیمه بیکاری (مصوب ۱۳۶۹)، موادی از قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶)، قانون نظام هماهنگ حقوق بازنشستگی و وظیفه و اصلاحات بعدی آن (مصوب ۱۳۷۳)، قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی (مصوب ۱۳۸۶) و همچنین قوانین و مقررات بیمه و بازنشستگی خاص برخی از



دستگاه‌های اجرایی.

در حوزه بیمه‌های درمانی: قانون بیمه همگانی خدمات درمانی (مصوب ۱۳۷۴)، موادی از قانون تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۵۴ و اصلاحات بعدی آن)، قانون الزام سازمان تأمین اجتماعی به اجرای بندهای «الف» و «ب» ماده (۳) قانون تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۶۸) و قوانین موردی تصویب شده در زمینه بیمه درمان (به‌خصوص در قوانین بودجه سالیانه).

در حوزه حمایتی: قانون تأمین زنان و کودکان بی‌سرپرست (مصوب ۱۳۷۱)، قانون حمایت از کودکان و نوجوانان (مصوب ۱۳۸۱)، قانون جامع حمایت از معلولان (مصوب ۱۳۸۳).

#### ۴-۱. ساختار کنونی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در ایران

با تصویب قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در سال ۱۳۸۳، وزارت رفاه و تأمین اجتماعی مسئولیت امور حاکمیتی نظام تأمین اجتماعی کشور و ساماندهی نهادهای بیمه‌ای و حمایتی را برعهده گرفت. این وزارت در سال ۱۳۹۰، با دو وزارتخانه تعاون و کار و امور اجتماعی ادغام و وزارتخانه جدیدی به نام «وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی» شکل گرفت که یکی از معاونت‌های آن «معاونت رفاه اجتماعی» است.

نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی دارای دو حوزه بیمه‌ای و حمایتی است. حوزه بیمه‌ای شامل بیمه‌های اجتماعی (بازنشستگی، ازکارافتادگی، فوت، بیکاری و...) و بیمه‌های درمانی است که از طریق سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌ای (سازمان تأمین اجتماعی، سازمان بیمه خدمات درمانی، صندوق بازنشستگی کشوری و...) اجرا می‌شود.

در حوزه بیمه‌ای، ملاک پوشش افراد و خانوارها، وضع شغلی آنان است و منابع مالی آن نیز عمدتاً از طریق وصول حق بیمه تأمین می‌شود. این حوزه شامل دو سطح همگانی و تکمیلی است. در سطح بیمه‌های همگانی (پایه)، همه افراد جامعه به‌ویژه مزدبگیران، صاحبان حرف و مشاغل آزاد، خویش‌فرمایان و شاغلان غیردائم، روستاییان، عشایر، زنان بیوه و سالخورده و خودسرپرست و کودکان باید تحت پوشش قرار گیرند (ماده (۳)).

سطح تکمیلی به‌صورت اختیاری و انتخابی با مشارکت بیمه شده و بخش خصوصی اجرا می‌شود. در حوزه حمایتی و توانبخشی افرادی مورد حمایت قرار می‌گیرند که قادر به کار و کسب درآمد برای تأمین معاش خود نیستند. در این حوزه، هدف این است که حداقل زندگی برای همه افراد و خانواده‌های تحت پوشش تأمین شود (بند «ه» ماده (۴)). در مجموع قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به‌گونه‌ای تدوین شده که سه لایه اصلی نظام تأمین اجتماعی یعنی

(حمایت‌های اجتماعی)، (بیمه‌های اجتماعی) و (بیمه‌های تکمیلی) در آن قابل مشاهده است.

### سازمان‌ها و صندوق‌های فعال در قلمرو بیمه‌ای

قلمرو بیمه‌ای شامل دو حوزه بیمه‌های اجتماعی و بیمه‌های درمانی<sup>۱</sup> است. در حوزه بیمه‌های اجتماعی (بازنشستگی، ازکارافتادگی و فوت)، پوشش جمعیت برمبنای وضع شغلی افراد است و گروه هدف اصلی در این بیمه‌ها (افراد شاغل) هستند.

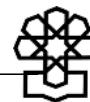
در حوزه بیمه‌های اجتماعی، افراد مزد و حقوق‌بگیر (شامل کارگران، کارکنان دولت، کارکنان نیروهای مسلح) به‌طور اجباری مشمول بیمه هستند و سایر گروه‌ها از قبیل کارفرمایان، خویش‌فرمایان، کارکنان فامیلی بدون مزد (زنان خانه‌دار و...) به‌طور اختیاری می‌توانند زیر پوشش بیمه قرار گیرند. برمبنای قوانین موجود، جایجایی بیمه‌شدگان<sup>۲</sup> و نقل و انتقال سوابق بین صندوق‌ها (برای یک‌بار) مجاز است و همچنین کارکنان در بدو خدمت نیز می‌توانند خودشان صندوق مورد نظر خود را انتخاب کنند.<sup>۳</sup>

در حوزه بیمه‌های درمانی، پوشش جمعیت برمبنای فرد و خانوار است. به همین دلیل، علاوه بر اقشار مزد و حقوق‌بگیر که به‌طور اجباری زیر پوشش بیمه درمانی هستند، روستاییان، خویش‌فرمایان، نیازمندان و سایر اقشار هرکدام به روش‌های خاص خود پوشش داده شده‌اند. سازمان‌ها و صندوق‌هایی که عهده‌دار پوشش بیمه بازنشستگی و سلامت اقشار مختلف جامعه هستند، در جدول ۱ نشان داده شده‌اند.

۱. برمبنای قانون برنامه پنجم توسعه، بیمه‌های درمانی به «بیمه سلامت» تغییر می‌یابد که به‌صورت یکپارچه، در چارچوب نظام ارجاع، پزشک خانواده و تعریف جدیدی از بسته‌های خدمات مورد تعهد بیمه پایه تحقق خواهد یافت، البته هنوز این امر تحقق نیافته و تعهدات صندوق‌های بیمه‌گر معطوف به بیمه‌های درمانی است.

۲. بند «ک» ماده (۶) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی.

۳. ماده (۱۰۲) قانون مدیریت خدمات کشوری.



جدول ۱. سازمان‌ها و صندوق‌های فعال در حوزه بیمه‌های اجتماعی و سلامت

عنوان صندوق / سازمان	جامعه زیر پوشش	نوع تعهدات
صندوق تأمین اجتماعی	مشمولان قانون تأمین اجتماعی (کارگران بخش خصوصی، کارکنان غیررسمی دولت، کارکنان شاغل در شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و یا وابسته به دولت، صاحبان حرف و مشاغل آزاد، خویش‌فرمایان، مقرری‌بگیران بیمه بیکاری و...)	بیمه بازنشستگی، درمانی و بیکاری
سازمان بیمه خدمات درمانی	کارکنان دولت، روستاییان، عشایر و ساکنان شهرهای زیر ۲۰ هزار نفر، خویش‌فرمایان، سایر اقشار، بیمه بستری شهری و...	بیمه درمانی
صندوق بازنشستگی کشوری	کارکنان رسمی مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری، کارکنان رسمی مشمول آیین‌نامه استخدامی اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی، مشمولین مقررات استخدامی قضات، کارکنان رسمی (کادر سیاسی) وزارت امور خارجه، کارکنان ثابت شهرداری‌ها بجز شهرداری تهران، کارکنان پیمانی دستگاه‌ها (در صورت تمایل) و خویش‌فرمایان (در صورت تمایل)	بیمه بازنشستگی
صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر	ساکنان نقاط روستایی و عشایری و شهرهای زیر بیست هزار نفر (بجز مشمولان بیمه اجباری سایر صندوق‌ها)	بیمه بازنشستگی
سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح	نیروهای مسلح، کارکنان وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و سازمان‌های وابسته (کادر ثابت، پیمانی، اعضای ویژه بسیج، بازنشستگان، وظیفه‌بگیران، کارکنان وظیفه و افراد تحت تکفل آنها و...)	بیمه بازنشستگی و بیمه درمانی*
صندوق‌های بازنشستگی اختصاصی دستگاه‌ها	کارکنان دستگاه اجرایی ذیربط	متفاوت (اکثراً بیمه بازنشستگی و درمانی)

\* از طریق سازمان خدمات درمانی نیروهای مسلح وابسته به سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح.

به موجب بند «ب» ماده (۳۸) قانون برنامه پنجم توسعه، مقرر شده است که تمامی بیمه‌های درمانی از صندوق‌ها و سازمان‌های مختلف در سازمان بیمه خدمات درمانی ادغام و عنوان آن به سازمان بیمه سلامت تغییر یابد. در صورت اجرای این ماده، کلیه امور بیمه‌های درمانی در این سازمان متمرکز خواهد شد.

## ۱-۵-۱. مروری بر شاخص‌های عملکردی صندوق‌های بیمه و بازنشستگی

### ۱-۵-۱. صندوق تأمین اجتماعی

مشمولان قانون تأمین اجتماعی از تنوع زیادی برخوردار است. بخش عمده این افراد، مزد و حقوق‌بگیران بخش خصوصی، کارکنان قراردادی بخش دولتی و مشمولان قانون کار هستند که به‌طور اجباری بیمه شده‌اند و مسئولیت بیمه گردن آنها به‌عهده کارفرمایان است. علاوه بر این، رانندگان، کارگران ساختمانی، قالیبافان و صاحبان صنایع دستی شناسه‌دار دارای قوانین بیمه‌ای خاص خود هستند.

گروه‌ها و قشرهای دیگر شامل صاحبان حرف و مشاغل آزاد و کارفرمایان و اشخاص خویش‌فرما (به‌طور اختیاری) و برخی از اقشار خاص جامع مانند اعضای سازمان نظام پزشکی، روحانیون و طلاب، رزمندگان و بسیجیان فعال و... به کمک کارفرمایان مجازی به‌صورت توافقی بیمه شده‌اند. آمار بیمه‌شدگان این صندوق در پایان سال ۱۳۸۹ در جدول ۲ نشان داده شده است.

### جدول ۲. تعداد بیمه‌شدگان صندوق تأمین اجتماعی در سال ۱۳۸۹

(ارقام به هزار نفر)

نوع بیمه	تعداد	درصد از کل
اجباری (شاغل در کارگاه)	۸,۴۵۸	۸۰
اختیاری	۳۸۶	۳/۷
حرف و مشاغل آزاد	۴۳۷	۴/۱
مقرری‌بگیر بیکاری	۱۶۱	۱/۵
بیمه رانندگان	۶۰۵	۵/۷
گروه‌های خاص و توافقی	۲۰۶	۱/۹
بافندگان و صنایع دستی کددار	۲۰۵	۱/۹
کارگران ساختمانی	۱۱۵	۱/۱
جمع بیمه‌شدگان اصلی	۱۰,۵۷۴	۱۰۰
بیمه‌شدگان اصلی و تبعی	۲۸,۴۱۶	—

مأخذ: سازمان تأمین اجتماعی، گزیده آماری پایان سال ۱۳۸۹.

طی دهه اخیر تعداد بازنشستگان و مستمری‌بگیران تأمین اجتماعی به‌دلیل تحولات جمعیتی، افزایش امید به زندگی، سالمند شدن جمعیت زیرپوشش، بالا بودن نرخ حوادث و سوانح و بیماری‌های شغلی و...، به نحو چشمگیری افزایش یافته است. علاوه بر این، اجرای قوانین بازنشستگی پیش از موعد و افزایش دامنه شمول این قوانین در سال‌های اخیر موجب تشدید روند رشد تعداد مستمری‌بگیران این صندوق شده است. این تغییرات موجب شده که نسبت پشتیبانی



صندوق (نسبت بیمه‌شدگان اصلی به مستمری‌بگیران) از حدود «۲۴» در سال ۱۳۵۵ به حدود «۶/۸» در سال ۱۳۸۹ برسد. مفهوم این شاخص این است که در سال ۱۳۵۵ به‌ازای هریک مستمری‌بگیر حدود ۲۴ نفر حق بیمه می‌پرداختند و در سال ۱۳۸۹ این تعداد به کمتر از هفت نفر رسیده است. جدول ۳ تعداد مستمری‌بگیران این صندوق را در سال ۱۳۸۹ نشان می‌دهد.

### جدول ۳. تعداد مستمری‌بگیران صندوق تأمین اجتماعی در اسفندماه ۱۳۸۹

(ارقام به هزار نفر)

عنوان	تعداد	درصد از کل
بازنشسته	۹۹۹	۴۹/۲
ازکارافتاده کلی	۹۱	۴/۵
ازکارافتاده جزئی	۱۳	۰/۶
بازماندگان بیمه شده فوت شده (نفر)	۹۲۹	۴۵/۷
جمع مستمری‌بگیران اصلی	۲,۰۳۲	۱۰۰
مستمری‌بگیران تبعی (براساس نفر)	۲,۰۱۱	—
جمع کل (اصلی و تبعی)	۴,۰۴۳	—

مأخذ: سازمان تأمین اجتماعی، گزیده آماری پایان سال ۱۳۸۹.

گزارش این صندوق بیانگر این است که در سال ۱۳۸۹، حدود ۹۳ درصد از درآمدهای آن را حق بیمه‌ها تشکیل داده است. نسبت کل مصارف به کل منابع حدود ۷۶ درصد و نسبت مصارف بلندمدت (بازنشستگی، ازکارافتادگی و فوت) به کل هزینه‌ها حدود ۶۷ درصد بوده است. همچنین، در این سال حدود ۵ درصد منابع صندوق از محل درآمدهای حاصل از سرمایه‌گذاری تأمین شده است.<sup>۱</sup>

### ۲-۵-۱. صندوق بازنشستگی کشوری

این صندوق مسئولیت اداره بازنشستگی مستخدمان مشمول مقررات بازنشستگی کشوری را با رعایت مقررات استخدامی عهده‌دار است. مشمولین مقررات بازنشستگی کشوری عبارتند از:

- مستخدمین رسمی مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری،
- مستخدمین رسمی مشمول آیین‌نامه استخدامی اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی،
- قضات قوه قضائیه و دادگستری مشمول مقررات استخدامی قضات،
- مستخدمین رسمی (کادر سیاسی) وزارت امور خارجه که مشمول مقررات استخدامی این وزارت هستند،

۱. سازمان تأمین اجتماعی، گزیده آماری ۱۳۸۹، مردادماه ۱۳۹۰.

- مستخدمین ثابت شهرداری‌های سراسر کشور به استثنای شهرداری تهران،
  - مستخدمین پیمانی دستگاه‌های اجرایی ( که متقاضی استفاده از مقررات بازنشستگی این سازمان باشند)،
  - خویش‌فرمایان (مستخدمین باخریدی وزارت راه و ترابری و ماده (۱۴۷) قانون برنامه چهارم توسعه).
- در اسفندماه ۱۳۸۹ تعداد مشترکین شاغل (بیمه شده اصلی) زیر پوشش این سازمان یک میلیون و ۱۸۱ هزار نفر و تعداد مشترک بازنشسته و موظف (حقوق‌بگیر) یک میلیون و ۹۶ هزار نفر بوده است.

جدول ۴. تعداد شاغلان و حقوق‌بگیران صندوق بازنشستگی کشوری در اسفندماه ۱۳۸۹

وضعیت پوشش	تعداد	درصد از کل
بازنشسته	۸۹۷,۷۷۱	۸۲
ازکارافتاده	۹,۴۰۰	۱
متوفی	۱۹۰,۱۵۶	۱۷
جمع حقوق‌بگیران	۱,۰۹۷,۳۲۷	۱۰۰
تعداد شاغلین (بیمه شده اصلی)	۱,۱۸۱,۰۰۰	-

مأخذ: سایت رسمی صندوق بازنشستگی کشوری.

منابع مالی این صندوق از محل بودجه دولت و حق بیمه‌ها تأمین می‌شود. نرخ حق بیمه در مجموع ۲۲/۵ درصد است که از این میزان ۹ درصد سهم کارمند (بیمه شده) و ۱۳/۵ درصد سهم دستگاه‌های اجرایی (کارفرما) است. کسری منابع را نیز دولت تأمین می‌کند. لازم به توضیح است که این نرخ حق بیمه فقط بابت خدمات بازنشستگی است و حق بیمه خدمات درمانی مشمولان این سازمان بر مبنای قانون برنامه پنجم توسعه معادل ۵ درصد حقوق و دستمزد بیمه شده است که بخشی از آن را دولت می‌پردازد.<sup>۱</sup>

طی سال‌های گذشته، وضع قوانین جدید اثرگذار بر بازنشستگی کارکنان دولت، از جمله بازنشستگی‌های پیش از موعد، محدودیت استخدام‌های جدید (کاهش شدید ورودی جدید به صندوق)، جابجایی سوابق بیمه شدگان به سایر صندوق‌ها، افزایش شدید حقوق بازنشستگان با اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری و...، موجب شده که این صندوق تا حد چشمگیری به بودجه دولت وابسته شود به نحوی که در سال ۱۳۸۹، حدود ۲۵ درصد از هزینه‌های آن از محل حق بیمه و مابقی از محل بودجه عمومی تأمین شده است. تشدید وابستگی صندوق بازنشستگی کشوری

۱. سایت رسمی صندوق بازنشستگی کشوری، دی‌ماه ۱۳۹۰.





به بودجه عمومی، یکی از چالش‌های جدی نظام رفاه و تأمین اجتماعی است.

### ۳-۵-۱. سازمان بیمه خدمات درمانی

این سازمان در اجرای ماده (۵) قانون بیمه همگانی خدمات درمانی در سال ۱۳۸۴ تأسیس شده و مأموریت اصلی آن برقراری شرایط پوشش بیمه همگانی خدمات درمانی برای کلیه اقشار جامعه (که مشمول سایر بیمه‌ها نیستند) به خصوص روستاییان و عشایر، خویش‌فرمایان و سایر اقشار است. این سازمان، علاوه بر کارکنان دولت (که از قبل به صورت اجباری بیمه بوده‌اند)، توانسته است با اجرای طرح‌های مختلف طی سال‌های گذشته بخش قابل توجهی از جامعه هدف را زیر پوشش قرار دهد. آمار جمعیت بیمه شده این سازمان در سال ۱۳۸۹ در جدول ۵ آمده است.

جدول ۵. بیمه‌شدگان زیرپوشش سازمان بیمه خدمات درمانی در سال ۱۳۸۹

درصد از کل	تعداد (هزار نفر)	جامعه هدف
۱۷/۹	۶,۳۷۵	کارکنان دولت
۰	۱۳	خویش‌فرمایان
۵/۴	۱,۹۲۱	سایر اقشار*
۶۴/۸	۲۳,۰۵۶	روستاییان و عشایر
۱۱/۹	۴,۲۱۹	بیمه ایرانیان
۱۰۰	۳۵,۵۸۴	جمع کل

مأخذ: گزارش عملکرد سازمان بیمه خدمات درمانی.

\* سایر اقشار شامل جانبازان، آزادگان، خانواده شهدا، روحانیون و طلاب، دانشجویان و افراد نیازمند است.

منابع مالی این سازمان مبتنی بر حق بیمه درمان است که بر مبنای بند «د» ماده (۳۸) قانون برنامه پنجم به صورت درصدی از درآمد افراد تعیین شده و سهم بیمه شده و دولت در مورد هر یک از گروه‌های زیر پوشش، هر سال به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. با وجود این، از آنجا که بیش از ۸۰ درصد بیمه‌شدگان این سازمان از کمک‌های حمایتی دولت به میزان ۵۰ درصد تا ۱۰۰ درصد برخوردار هستند، می‌توان آن را یک سازمان «بیمه‌ای - حمایتی» دانست که در قبال کارکنان دولت (افراد حقوق‌بگیر) به صورت بیمه‌ای عمل می‌کند و در مورد سایر بیمه‌شدگان از جمله روستاییان و سایر اقشار سازوکار حمایتی دارد.

مهمترین چالش این سازمان، وابستگی آن به بودجه دولت است. در مورد روستاییان و عشایر ۱۰۰ درصد حق بیمه و در مورد بیمه ایرانیان ۵۰ درصد حق بیمه برعهده دولت است و در مورد سایر اقشار هم دولت به تناسب، سهمی بین ۵۰ تا ۸۰ درصد دارد. حتی در مورد کارکنان دولت که

به‌طور کامل تابع سازوکارهای بیمه‌ای هستند، چون کارفرمای آنها دولت (دستگاه‌های اجرایی) است، حق بیمه مربوط به آنان از مسیر بودجه عمومی تأمین می‌شود. به همین دلیل، در غالب اوقات این سازمان برای پرداخت بدهی‌های خود به ارائه‌کنندگان خدمات با مشکل مواجه است.

#### ۴-۵-۱. صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر

صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر به استناد بند «د» و تبصره «۲» ماده (۳) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، با تصویب هیئت وزیران تشکیل شده و مأموریت اصلی آن اجرا، تعمیم و گسترش بیمه‌های اجتماعی در بین روستاییان و عشایر کشور است. تعهدات اصلی این صندوق شامل بیمه خدمات درمانی، ازکارافتادگی کلی، پیری و فوت (بیمه بازماندگان) است. شرط بازنشستگی در این صندوق حداقل ۶۵ سال سن با ۱۵ سال سابقه پرداخت حق بیمه است.

کلیه افراد ساکن در نقاط روستایی و عشایری به‌طور اختیاری می‌توانند زیر پوشش این صندوق قرار گیرند. حق بیمه تعیین شده برای عضویت در این صندوق ۱۵ درصد درآمد مقطوع نقاط روستایی است که ۵ درصد آن برعهده بیمه شده و ۱۰ درصد برعهده دولت است. تعداد بیمه‌شدگان اصلی این صندوق (با در نظر گرفتن زنان سرپرست خانوار معرفی شده از سوی کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور) در سال ۱۳۸۹ حدود ۸۲۶ هزار نفر بوده است.

#### جدول ۶. تعداد بیمه‌شدگان صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر در سال ۱۳۸۹

(ارقام به هزار نفر)

عنوان	تعداد	درصد از کل
تعداد روستاییان بیمه شده	۶۵۲	۷۹
زنان سرپرست خانوار معرفی شده از طرف کمیته امداد امام (ره)	۱۴۰	۱۷
نهادهای حمایتی سازمان بهزیستی	۳۴	۴
<b>جمع بیمه‌شدگان زیرپوشش</b>	<b>۸۲۶</b>	<b>۱۰۰</b>

مهمترین چالش این صندوق، اختیاری بودن عضویت در آن و نبود سازوکاری مؤثر برای توسعه پوشش جمعیتی آن است. ازسوی دیگر، بیمه زنان سرپرست خانوار که با معرفی و توافق نهادهای حمایتی (کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی) به عضویت این صندوق درآمده‌اند، با مشکل جدی مواجه شده و به دلیل عدم پرداخت حق بیمه‌های حمایتی در یک ساله اخیر، با مشکل جدی مواجه شده است. متأسفانه این مشکل نیز به دلیل وابستگی این طرح به بودجه عمومی است زیرا تعهدات دولت به موقع تخصیص نمی‌یابد و باعث بروز مشکل می‌شود.



#### ۵-۱. صندوق‌های بازنشستگی اختصاصی

علاوه بر سازمان‌ها و صندوق‌های یاد شده که زیرمجموعه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی هستند، صندوق‌های بیمه و بازنشستگی دیگری نیز فعالیت می‌کنند که به‌طور اختصاصی برای ارائه خدمات بازنشستگی به کارکنان برخی از دستگاه‌های اجرایی به‌وجود آمده‌اند. صندوق‌های بازنشستگی و رفاه کارکنان صنعت نفت، صندوق پسانداز و بازنشستگی شرکت مخابرات ایران، صندوق بازنشستگی بانک مرکزی، صندوق بازنشستگی کارکنان بیمه مرکزی، صندوق بازنشستگی کارکنان جهاد کشاورزی، سازمان بازنشستگی شهرداری تهران، صندوق بازنشستگی کارکنان صنعت فولاد و... از جمله این صندوق‌ها هستند که تعداد آنها به حدود ۲۰ صندوق می‌رسد.

از جمعیت زیر پوشش و شاخص‌های عملکردی اغلب این صندوق‌ها اطلاع دقیقی در دسترس نیست، اما بررسی‌های موردی<sup>۱</sup> بیانگر این است که بسیاری از آنها با مشکل کسری منابع روبرو هستند و بودجه آنها از طریق دستگاه‌های اجرایی ذیربط تأمین می‌شود. نمونه واضح این موارد، صندوق بازنشستگی کارکنان صنعت فولاد است که در سال جاری قادر به پرداخت حقوق بازنشستگان خود نبوده و همچنین صندوق بازنشستگی کارکنان جهاد کشاورزی که از سال ۱۳۹۰ با کسری منابع روبرو شده است.

چالش اصلی صندوق‌های اختصاصی دستگاه‌ها، کوچک بودن جامعه هدف آنهاست که صندوق را در برابر تحولات اقتصادی و اجتماعی یا تغییرات جمعیتی به‌شدت آسیب‌پذیر می‌سازد. به‌عنوان مثال، خصوصی‌سازی صنعت ذوب‌آهن برای صندوق بازنشستگی کارکنان آن و همچنین محدودیت جمعیت ورودی در برابر تسریع در خروج جمعیت از صندوق بازنشستگی جهاد کشاورزی موجب بروز بحران مالی برای این صندوق‌ها شده است.

#### ۶-۱. مروری بر شاخص‌های عملکردی سازمان‌ها و نهادهای حمایتی

سه نهاد اصلی حمایتی در کشور، کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی کشور و بنیاد شهید و امور ایثارگران هستند. هرچند که در کنار این نهادها، مؤسسات خیریه و حمایتی دیگری نیز به‌صورت دولتی یا غیردولتی در زمینه کمک به نیازمندان و حمایت از برخی اقشار جامعه فعالیت دارند، اما اطلاعات شفاف و مستندی از عملکرد آنها در دسترس نیست.

۱. بررسی‌های موردی دفتر مطالعات اجتماعی مرکز پژوهش‌های مجلس درباره تعدادی از صندوق‌های اختصاصی دستگاه‌های اجرایی در سال ۱۳۸۹.

## جدول ۷. سازمان‌ها و نهادهای فعال در قلمرو حمایتی و توانمندسازی

عنوان نهاد	جامعه زیر پوشش	خدمات مورد تعهد
کمیته امداد امام خمینی (ره)	کلیه افراد و خانوارهایی که به هر دلیلی (مانند فوت، طلاق، مفقودی، متارکه، ازکارافتادگی، محکومیت به زندان، اعزام به خدمت سربازی، بیماری سرپرست یا ...) قادر به تأمین نیازهای اولیه زندگی خود نبوده و نیازمند کمک باشند	کمک‌های معیشتی، اشتغال و خودکفایی، تأمین مسکن، خدمات فرهنگی، آموزشی و...
سازمان بهزیستی کشور	زنان و کودکان بی‌سرپرست، زنان خودسرپرست، سالمندان نیازمند، معلولان و آسیب‌دیدگان اجتماعی	خدمات توانبخشی، کارآموزی، بازپروری، پیشگیری و...
بنیاد شهید و امور ایثارگران	خانواده‌های محترم شهدا، جانبازان و خانواده آنان، آزادگان و خانواده آنان، رزمندگان معسر و...	امور معیشتی، سلامت، اشتغال، فرهنگی، آموزشی و...

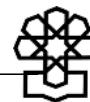
## ۱-۶-۱. سازمان بهزیستی کشور

سازمان بهزیستی کشور سازمانی است حمایتی که با ارائه خدمات پیشگیری، اجتماعی، توانبخشی و آموزشی، در جهت توانمندسازی و ارتقای کیفیت زندگی گروه‌های هدف فعالیت می‌کند. خدمات و حمایت‌های این سازمان شامل کمک‌های معیشتی، خدمات توانبخشی، مددکاری، مشاوره، آموزشی و تربیتی، کاریابی و اشتغال، نگهداری و مراقبت از افراد زیر پوشش به‌ویژه کودکان و سالمندان است. جامعه هدف این سازمان را زنان و کودکان بی‌سرپرست، زنان خودسرپرست، سالمندان نیازمند، معلولان و آسیب‌دیدگان اجتماعی تشکیل می‌دهند. خلاصه عملکرد این سازمان در سال ۱۳۸۹، در جدول ۸ نشان داده شده است.

## جدول ۸. خلاصه گزارش عملکرد سازمان بهزیستی در سال ۱۳۸۹

گروه هدف	نوع خدمات	تعداد (هزار نفر)
مددجویان تحت پوشش	دریافت‌کننده مستمری (دائم)	۱۷۴
	دریافت‌کننده کمک‌هزینه تحصیلی و دانشجویی	۹۶
	تحت پوشش بیمه پایه درمان	۴۱۵
	زنان روستایی و عشایر تحت پوشش بیمه اجتماعی	۳۴
	توانمند شده در نتیجه برنامه‌های توانمندسازی	۳۵
سالمندان تحت پوشش		۱۶
کودکان بی‌سرپرست تحت پوشش		۲۲
معلولان تحت پوشش	کل معلولان تحت پوشش	۹۱۹
	دریافت‌کننده کمک‌هزینه توانبخشی و حمایتی (مستمری)	۲۳۷
	دریافت‌کننده کمک‌هزینه تحصیلی و دانشجویی	۶۰
	تحت پوشش بیمه پایه درمان	۲۵
	توانمند شده در نتیجه برنامه‌های توانمندسازی	۶

مأخذ: وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی، معاونت رفاه اجتماعی.



دامنه خدمات و حمایت‌های سازمان بهزیستی بسیار گسترده است، اما به دلیل کمبود منابع مالی قادر به انجام تعهدات خود در برابر همه افراد نیازمند (جامعه هدف) نیست. در نتیجه، مهمترین مشکل این سازمان کامل نبودن پوشش جمعیتی آن است که از کمبود منابع مالی سرچشمه می‌گیرد.

## ۲-۶-۱. کمیته امداد امام خمینی (ره)

کمیته امداد امام خمینی (ره) کلیه افراد و خانوارهایی را پوشش می‌دهد که به هر دلیلی قادر به تأمین نیازهای اولیه زندگی خود نبوده و نیازمند کمک باشند. بر مبنای ضوابط این نهاد، خانوار نیازمند خانواری است که به علت فوت، طلاق، مفقودی، متارکه، ازکارافتادگی، محکومیت به زندان، اعزام به خدمت سربازی، بیماری سرپرست یا ... قادر به تأمین نیازهای اولیه خود نباشد. منابع مالی کمیته امداد امام خمینی (ره) شامل کمک‌های مقام رهبری، کمک‌ها و اعتبارات دولت، هدایا و کمک‌های مردمی، صدقات، نذورات و زکات و نیز درآمد حاصل از فعالیت‌های اقتصادی این نهاد است.<sup>۱</sup>

در سال ۱۳۸۸، تعداد یک میلیون و ۲۱۶ هزار خانوار (حدود ۳/۱ میلیون نفر) زیر پوشش طرح مددجویی این نهاد و ۷۲۱ هزار خانوار (حدود ۱/۶ میلیون نفر) زیر پوشش طرح شهید رجایی بوده‌اند. بر این مبنای، کل جمعیت برخوردار از خدمات حمایتی مستمر این نهاد حدود ۴/۶ میلیون نفر بوده است. همچنین حدود ۱/۵ میلیون نفر (شامل ۶۶۵ هزار نفر بیمه شده اصلی و ۸۵۲ هزار نفر بیمه شده تبعی) نیز از بیمه خدمات درمانی این سازمان برخوردار بوده‌اند.

## جدول ۹. جمعیت زیر پوشش حمایت‌های کمیته امداد امام خمینی (ره) در سال ۱۳۸۸

(ارقام به هزار)

تعداد نفر	تعداد خانوار	جامعه هدف
۳,۰۶۳	۱,۲۱۶	مشمولان طرح مددجویی
۱,۵۶۲	۷۲۱	مشمولان طرح شهید رجایی
۴,۶۲۵	۱,۹۳۷	جمع
۲,۲۶۱	۷۹۳	کمک‌گیران موردی
۱,۵۱۷	۶۶۵	مشمولان بیمه خدمات درمانی
—	۴۰	بیمه‌شدگان مشمول طرح‌های خودکفایی
—	۳۴	بیمه‌شدگان زن سرپرست خانوار روستایی
۱,۳۴۶	۳۹۷	جمعیت زیر پوشش طرح‌های خودکفایی
۱,۷۰۰	۴۸۷	جمعیت خودکفا شده
۶۸۹	—	دانش‌آموزان مورد حمایت
۱۰۰	—	دانشجویان و طلاب مورد حمایت
۱۱	—	بیماران خاص مورد حمایت

مأخذ: سالنامه آماری ۱۳۸۸ کمیته امداد امام خمینی (ره).

۱. سالنامه آماری ۱۳۸۸ کمیته امداد امام خمینی (ره)، ۱۳۸۹.

خدمات حمایتی این نهاد شامل حمایت‌های مستمر (طرح مددجویی و طرح شهید رجایی)، حمایت‌های غیرمستمر و موردی (امداد به آسیب‌دیدگان، هزینه ازدواج و جهیزیه، خدمات حقوقی و قضایی، طرح اکرام، جشن عاطفه‌ها و...)، اشتغال و خودکفایی (پرداخت وام خودکفایی، ایجاد فضای خودکفایی، آموزش‌های فنی و حرفه‌ای، کاریابی و...)، تأمین مسکن (تأمین، احداث، تعمیر و تکمیل) و خدمات فرهنگی و آموزشی (کمک‌هزینه تحصیلی، تأمین نیازهای آموزشی، ایجاد و اداره خوابگاه‌ها و خدمات تربیتی) است.

در سال ۱۳۸۸، سرانه مستمری تصویب شده برای پرداخت به خانوارهای یک‌نفره ۳۲۰ هزار ریال، دو نفره ۳۷۰ هزار ریال، سه نفره ۴۴۰ هزار ریال، چهار نفره ۵۰۰ هزار ریال و پنج نفره و بیشتر ۶۰۰ هزار ریال بوده است.

### ۳-۶-۱. بنیاد شهید و امور ایثارگران

این بنیاد وظیفه تأمین نیازهای اساسی ایثارگران (خانواده شهدا، جانبازان، آزادگان) و افراد تحت تکفل آنان را در زمینه‌های بهداشت، درمان و توانبخشی، بهبود وضع معیشتی (پرداخت مستمری) در حد متوسط جامعه، کمک به ایجاد اشتغال و تثبیت وضع شغلی آنان، امور فرهنگی، آموزشی و ورزشی و تأمین مسکن برعهده دارد.<sup>۱</sup>

جامعه زیر پوشش این بنیاد را خانواده‌های محترم شهدا (پدر و مادر، همسر، فرزندان)، جانبازان و آزادگان و خانواده‌های آنان تشکیل می‌دهند. براساس گزارش این بنیاد، در سال ۱۳۸۸ تعداد کل ایثارگران زیر پوشش این نهاد همراه با اعضای خانواده آنان حدود ۲/۹ میلیون نفر بوده است. از این تعداد حدود ۴۸۴ هزار نفر خانواده شهدا، ۲/۲ میلیون نفر جانبازان و خانواده آنان و ۱۹۶ هزار نفر آزادگان و خانواده آنان بوده‌اند.<sup>۲</sup>

جدول ۱۰. جمعیت زیر پوشش بنیاد شهید و امور ایثارگران در سال ۱۳۸۸ (ارقام به هزار نفر)

جمع*	آزادگان	جانبازان	شهدا	جامعه زیر پوشش
۵۷۷,۱۸۴	۴۲,۸۸۳	۵۳۴,۳۰۱	۲۲۰,۶۲۵	اصلی
۲,۳۲۵,۵۱۴	۱۵۳,۳۶۹	۱,۶۸۸,۲۹۹	۴۸۳,۸۴۶	تبعی (اعضای خانواده)
۲,۹۰۲,۶۹۸	۱۹۶,۲۵۲	۲,۲۲۲,۶۰۰	۴۸۳,۸۴۶	جمع*

مأخذ: گزارش عملکرد بنیاد شهید و امور ایثارگران در سال ۱۳۸۸.

\* آمار شهدا در جمع لحاظ نشده است.

۱. گزارش عملکرد بنیاد شهید و امور ایثارگران در سال ۱۳۸۸.

۲. آمار شهدا از این رقم کسر شده است.



یکی از چالش‌های مهم حوزه حمایتی و خدمت‌رسانی به ایثارگران، احکام قانونی وضع شده درباره آنان است. این نکته به خصوص درباره برخی مواد قانون برنامه پنجم (از قبیل ماده (۴۴)) قابل ذکر است. ابهام در این مواد قانونی و تفسیرپذیری آنها از نظر تعریف «ایثارگر» و نحوه انطباق آن با مقررات کنونی، دامنه شمول برخی مزایای تعیین شده، تعیین سطح مزایای برقرار شده و...، اجرای این احکام را با مشکل روبرو کرده است. بنابراین، تنقیح و پالایش قوانین مربوط به ایثارگران در جهت رفع مغایرت‌ها و ابهامات لازم به نظر می‌رسد.

### ۷-۱. نگاهی به اعتبارات حوزه رفاه و تأمین اجتماعی

در حوزه بیمه‌ای، بخشی از منابع مالی از طریق حق بیمه‌ها و بخش دیگر از طریق منابع دولت تأمین می‌شود. در بین صندوق‌های بیمه و بازنشستگی، صندوق بازنشستگی کشوری بیشترین سهم را از منابع دولتی دارد و سهم سازمان تأمین اجتماعی نیز بسیار ناچیز است، مبالغی که در بودجه عمومی برای سازمان تأمین اجتماعی لحاظ می‌شود عمدتاً بابت بدهی های دولت به این صندوق و یا اجرای برنامه‌هایی است که با تصویب مجلس شورای اسلامی، بار مالی آن برعهده دولت قرار گرفته است. در حوزه حمایتی نیز بخشی از منابع مالی از محل کمک‌های داوطلبانه مردم و بخش عمده آن از محل بودجه عمومی تأمین می‌شود.

### جدول ۱۱. خلاصه اعتبارات تخصیص‌یافته به بخش رفاه و تأمین اجتماعی از محل منابع دولتی

(ارقام به میلیارد ریال)

در سال‌های ۱۳۸۳ تا ۱۳۸۹

سال	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹*
صندوق بازنشستگی کشوری	۵,۱۳۰	۶,۵۰۰	۱۲,۶۱۰	۱۳,۳۶۰	۱۶,۴۹۰	۲۳,۹۸۳	۵۶,۹۵۱
سازمان بیمه خدمات درمانی	۲,۶۸۰	۶,۰۵۰	۸,۰۴۰	۸,۳۵۰	۸,۵۰۰	۱۱,۲۳۳	۱۴,۰۸۳
سازمان بهزیستی کشور	۲,۰۵۰	۳,۲۷۰	۴,۴۱۰	۴,۳۲۰	۶,۷۲۰	۷,۰۳۲	۶,۵۸۴
سازمان تأمین اجتماعی	۷۰۰	۷۳۰	۸۰۰	۸۰۰	۷۸۰	۸۱۷	۸۱۰
صندوق بیمه روستاییان و عشایر	۰	۳۰۰	۱,۶۰۰	۱,۵۲۰	۱,۶۰۰	۱,۶۸۰	۱,۸۸۸
کمیته امداد امام خمینی (ره)	۴,۶۷۰	۷,۰۱۰	۱۰,۰۶۰	۱۱,۹۲۰	۱۴,۹۱۰	۱۶,۰۰۸	۱۷,۸۴۴
وزارت رفاه و تأمین اجتماعی	۲۰	۱۳۰	۸۰	۴,۱۸۰	۲,۷۷۰	۲,۴۹۸	۵,۱۷۱
<b>جمع</b>	<b>۱۵,۲۵۰</b>	<b>۲۳,۹۹۰</b>	<b>۳۷,۶۰۰</b>	<b>۴۴,۴۵۰</b>	<b>۵۱,۷۷۰</b>	<b>۶۳,۲۵۱</b>	

مأخذ: سالنامه آماری ۱۳۸۷ وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و قانون بودجه ۱۳۸۹ کل کشور.

درباره جدول ۱۱، توضیحات زیر قابل ذکر است:

- افزایش چشمگیر اعتبارات صندوق بازنشستگی کشوری از سال ۱۳۸۷ به بعد، به دلیل اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری و تأثیر آن بر حقوق و مزایای بازنشستگان بوده است.
- اجرای بیمه درمان پایه ایرانیان موجب افزایش اعتبارات سازمان بیمه خدمات درمانی از سال ۱۳۸۸ به بعد شده است.
- در مورد سازمان تأمین اجتماعی، علاوه بر اعتبارات مندرج در این جدول، مواردی نیز ذیل ردیف های متفرقه بابت رد دیون (بدهی های دولت)، پرداخت حق بیمه برخی اقشار و همسان سازی حقوق بازنشستگان در برخی سالها اختصاص یافته است.
- افزایش اعتبارات وزارت رفاه و تأمین اجتماعی از سال ۱۳۸۶ به بعد به دلیل اجرای بیمه اجتماعی برخی از اقشار مورد حمایت از قبیل رانندگان، کارگران باربر، خادمین ثابت مساجد و... بوده است.

#### ۸-۱. طرح ها و لوایح مرتبط با رفاه و تأمین اجتماعی

- عناوین طرح ها و لوایحی که در زمان تهیه این گزارش، در ارتباط با حوزه رفاه و تأمین اجتماعی در کمیسیون ها و صحن علنی مجلس درحال بررسی است عبارتند از:
  - طرح الحاق دو تبصره به ماده (۳۵) قانون شوراهای حل اختلاف مصوب ۱۳۸۷ (شماره ثبت ۶۰۱)،
  - طرح اصلاح ماده (۵) قانون بیمه های اجتماعی کارگران مصوب ۱۳۸۶ (شماره ثبت ۵۸۳)،
  - طرح اصلاح قانون الحاق یک تبصره به ماده (۱۰۶) قانون مدیریت خدمات کشوری و الحاق یک تبصره به ماده (۱۰۷) قانون مذکور (شماره ثبت ۵۱۲)،
  - طرح اصلاح ماده (۱۷) قانون ساختار نظام جامع و تأمین اجتماعی - مصوب ۱۳۸۳ (شماره ثبت ۴۹۵)،
  - طرح بیمه بیکاری و حمایت از بیکاران متقاضی کار (شماره ثبت ۴۵۶)،
  - طرح انتزاع خدمات بیمه درمانی مددجویان روستایی، عشایری و شهری با جمعیت کمتر از ۲۰ هزار نفر از سازمان بیمه خدمات درمانی و الحاق آن به کمیته امداد امام خمینی (ره) (شماره ثبت ۴۷۸)،
  - طرح الحاق یک تبصره به ماده (۵) قانون بیمه های اجتماعی کارگران ساختمانی و اصلاحات بعدی (شماره ثبت ۶۳۶)،





- طرح ادغام صندوق بازنشستگی کارکنان وزارت جهاد کشاورزی در صندوق بازنشستگی کشوری (شماره ثبت ۶۳۸)،
- طرح اصلاح عنوان صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر (شماره ثبت ۶۳۱)،
- طرح استفساریه در مورد شمول ماده (۳۶) به بیمه‌شدگان و رعایت آن توسط سازمان تأمین اجتماعی (شماره ثبت ۶۲۵)،
- لایحه بیمه بیکاری (شماره ثبت ۶۰۸).

## ۹-۱. چالش‌های اصلی نظام رفاه و تأمین اجتماعی

### ۹-۱-۱. حوزه بیمه‌ای

همان‌طور که اشاره شد، چالش اصلی صندوق‌های بیمه و بازنشستگی وابسته شدن آنها به بودجه دولت است، اما این علل بروز این چالش را باید در نحوه قانونگذاری، تحولات اقتصادی و اجتماعی و تغییرات جمعیتی جستجو کرد. توسل به سیاست «بازنشستگی پیش از موعد» به منظور کم کردن نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی از یک‌سو و ممنوعیت استخدام در دستگاه‌های دولتی در کنار کاهش نرخ اشتغال ثابت در بخش خصوصی (گرایش به قراردادهای موقت و پاره‌وقت و...) باعث شده که جمعیت بیمه‌پرداز (تأمین‌کننده منابع) صندوق‌ها کاهش یابد و جمعیت حقوق‌بگیر (مصرف‌کننده) آنها بیشتر شود.

علاوه بر این، نرخ بالای تورم برای مدت بیش از دو دهه، موجب شده که دولت و صندوق‌های بازنشستگی ناچار شوند برای تأمین حداقل نیازهای حقوق‌بگیران خود، حقوق و مزایای آنان را بیش از توان مالی صندوق‌ها افزایش دهند. به این عوامل باید محدودیت سرمایه‌گذاری ذخایر صندوق‌ها و ناچیز بودن سود حاصل از آن را نیز اضافه کرد که دلیل اصلی آن فراهم نبودن فضای مناسب برای سرمایه‌گذاری در دوران جنگ تحمیلی و سال‌های نخست پس از جنگ بوده است.

در حال حاضر، نظام رفاه و تأمین اجتماعی کشور ناچار است که اصلاحاتی اساسی در ساختار صندوق‌های بازنشستگی انجام دهد<sup>۱</sup> و از بحران‌های حتمی آینده پیشگیری نماید. در غیر این صورت، تا کمتر از ده سال آینده، بودجه دولت برای پرداخت حقوق بازنشستگان کافی نخواهد بود.

چالش دیگر حوزه بیمه و بازنشستگی، فراگیر نبودن پوشش جمعیت است. از آنجا که بیمه‌های اجباری برای پوشش اقشار «مزد و حقوق‌بگیر» طراحی شده، حدود نیمی از جمعیت شاغل در کشور که بدون کارفرمای مشخص هستند، مشمول بیمه‌های اجتماعی نیستند و با آنکه به‌طور

---

۱. در ماده (۲۶) قانون برنامه پنجم توسعه به دولت اجازه داده شده که اقدامات قانونی لازم را برای اصلاحات ساختار صندوق‌های بازنشستگی در جهت ایجاد ثبات و پایداری و کاهش وابستگی آنها به بودجه دولت انجام دهد.

اختیاری می‌توانند بیمه شوند، اما در عمل پوشش بیمه‌ای آنها اندک و ناپایدار است. با توجه به جدول ۲، تعداد کل بیمه‌شدگان غیراجباری حدود ۱/۵ میلیون نفر است که در مقایسه با حدود ۱۲ میلیون نفر شاغلان غیرمزد و حقوق‌بگیر، ضریب پوشش حدود ۱۲/۵ درصد به دست می‌آید.

## ۲-۹-۱. حوزه حمایتی

منابع مالی حوزه حمایتی وابسته به بودجه دولت است. از آنجا که این منابع به صورت متوازن و متناسب با نرخ تورم و رشد جمعیت نیازمند افزایش نمی‌یابد، نهادهای حمایتی همواره با محدودیت اعتبار مالی مواجه هستند. این امر موجب می‌شود که جمعیت زیرپوشش این نهادها به تناسب نیاز افزایش نیابد و همواره بخشی از نیازمندان، پشت نوبت باقی بمانند. علاوه بر این، کمبود منابع مالی موجب شده که سطح مزایای قابل پرداخت به نیازمندان به تناسب تورم افزایش نیابد و بخش عمده‌ای از نیازهای اساسی آنان بی‌پاسخ بماند.

موفق نبودن این نهادها در جلب مشارکت مردم و توسعه طرح‌های جامعه‌محور، موجب شده که وظایف و برنامه‌های حمایتی عمدتاً متکی به نظام اداری دولتی و بودجه عمومی باشد. از سوی دیگر، نبود همسویی و هماهنگی بین نهادهای مختلف موجب برخی همپوشانی‌ها و خلأها در پوشش جمعیتی و نابرابری در ارائه خدمات شده است.

با توجه به نکات یاد شده، محدودیت اعتبارات مالی موجب شده که برخی از قوانین (از قبیل قانون جامع حمایت از معلولان و قانون تأمین زنان و کودکان بی‌سرپرست) با تأخیر یا به‌طور ناقص اجرا شود.

علاوه بر این، در منشور کاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مهمترین چالش‌های این حوزه به شرح زیر بیان شده است:<sup>۱</sup>

- فراگیر نبودن پوشش جامعه هدف در حوزه‌های بیمه‌ای و حمایتی،
- فقدان جامعیت و کفایت در تعهدات بیمه‌ای و حمایتی،
- افزایش بدهی‌های معوقه دولت به صندوق‌های بیمه و بازنشستگی،
- سر به سر شدن منابع و مصارف صندوق‌های بیمه و بازنشستگی،
- وجود ابهام در عملکرد اقتصادی سازمان‌های بیمه‌گر،
- افزایش مطالبات معوق صندوق‌های بازنشستگی از کارفرمایان و دستگاه‌های اجرایی،
- ناکافی بودن کمک‌های دولتی به حوزه حمایتی بابت کمک به خانواده‌های تحت پوشش،
- ناکارآمدی نظام بیمه پایه سلامت کشور در ارائه خدمات مورد نیاز بیمه‌شدگان،

۱. منشور کاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ۱۳۹۰.



- کسری منابع صندوق بیمه بیکاری و ناتوانی این صندوق در جهت تأمین نیازهای کنونی،
- فقدان نظام حمایتی مناسب برای حمایت از بیکاران جویای کار،
- نارسایی برخی قوانین و مقررات در جهت پاسخگویی به نیازهای کنونی جامعه هدف.

## فصل دوم - روابط کار

حق اشتغال و دسترسی به کار مناسب، یکی از حقوق اولیه انسان است. از دیدگاه مکتب نجات بخش اسلام، کار نه فقط یک منبع کسب درآمد و گذران زندگی، بلکه زمینه‌ای برای شکوفایی استعدادها و بروز خلاقیت‌های انسانی است. در مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی چنین آمده است که (برنامه اقتصاد اسلامی، فراهم کردن زمینه مناسب برای بروز خلاقیت‌های متفاوت انسانی است و بدین جهت، تأمین امکانات مساوی و متناسب و ایجاد کار برای همه افراد و رفع نیازهای ضروری جهت استمرار حرکت تکاملی او برعهده حکومت اسلامی است).

قانون اساسی جمهوری اسلامی ضمن تأکید بر حق انتخاب شغل ازسوی افراد، دولت را موظف ساخته که (با رعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون، برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید).<sup>۱</sup> در اصول دیگری از این قانون نیز (تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به‌منظور رسیدن به اشتغال کامل)<sup>۲</sup> در شمار وظایف دولت برشمرده شده است.

این شرایط در کنار شرایط مهم دیگری که در این قانون برای کار برشمرده شده، از جمله (تنظیم برنامه اقتصادی کشور به‌صورتی که شکل و محتوا و ساعات کار چنان باشد که هر فرد علاوه بر تلاش شغلی، فرصت و توان کافی برای خودسازی معنوی، سیاسی و اجتماعی و شرکت فعال در رهبری کشور و افزایش مهارت و ابتکار داشته باشد) و (رعایت آزادی انتخاب شغل و عدم اجبار افراد به کاری معین و جلوگیری از بهره‌کشی از کار دیگری)<sup>۳</sup> و مواردی از این قبیل، این الزام را پدید می‌آورد که دولت نقش مؤثری را در بازار کار و روابط بین کارگر و کارفرما ایفا کند. در واقع، نقش دولت در روابط بین کارگر و کارفرما، معطوف به تدوین و ابلاغ استانداردها، شرایط، ضوابط حاکم بر کار و محیط کار و تضمین حقوق و تعهدات متقابل بین کارگران و

۱. اصل بیست‌وهشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی.

۲. اصل چهل‌وسوم قانون اساسی جمهوری اسلامی.

۳. بندهای «۳» و «۴» اصل چهل‌وسوم قانون اساسی جمهوری اسلامی.

کارفرمایان است به نحوی که در روابط بین کارگر و کارفرما، شرایط تعیین شده در قانون اساسی رعایت شود.

در این بخش از گزارش اصول، مبانی و قواعد ناظر بر روابط کار مورد بررسی قرار گرفته است.

## ۲-۱. تعریف مفاهیم

### ۲-۱-۱. نظام روابط کار

عبارت است از فرآیند تصمیمات هماهنگ در چارچوب شرایط سیاسی، اقتصادی و اجتماعی به منظور تنظیم روابط کارگران و مدیریت برای رعایت حقوق حقه طرفین.<sup>۱</sup> در واقع، نظام روابط کار ماتریسی از شرایط سیاسی و اقتصادی خاص هر کشور است که روابط کار و کارفرما را احاطه می‌کند.

### ۲-۱-۲. کار شایسته

مفهوم کار شایسته برای نخستین بار در هشتاد و هفتمین نشست سازمان بین‌المللی کار (۱۹۹۹) در گزارش هیئت‌مدیره کنفرانس بین‌المللی کار عنوان شد. کار شایسته چهار سرفصل کلیدی دارد که عبارتند از: اشتغال، حمایت اجتماعی، گفتگوی اجتماعی و حقوق بنیادین کار.

اشتغال، شامل تمام انواع کار است و هر دو بعد کمی و کیفی را دربر می‌گیرد که علاوه بر کارگران بخش اقتصاد رسمی، شامل کارگران روزمزد، خوداشتغال و کار در خانه نیز هست و همچنین جنبه‌های کیفی آن شامل (فرصت‌های برابر برای کار، جبران خدمات، تأمین امنیت شغلی و شرایط کاری سالم) نیز می‌شود.

امنیت اجتماعی، امنیت درآمد، روابط اجتماعی و حقوق بنیادین کار (آزادی انجمن‌ها، عدم تبعیض، فقدان کار اجباری و کار کودک) و گفتگوی اجتماعی، دیگر گزینه‌های ضروری کار شایسته هستند که متناسب با ظرفیت‌ها و سطح توسعه هر جامعه عملی می‌شوند.

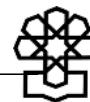
## ۲-۲. مبانی قانونی روابط کار

### ۲-۲-۱. روابط کار در قانون اساسی

قانون اساسی جمهوری اسلامی، به خصوص اصول بیست و هشتم و چهل و سوم قانون اساسی (به شرحی که پیش‌تر بیان شد)، شرایطی را برای کار و اشتغال افراد جامعه بیان کرده که تحقق این شرایط مستلزم مداخله دولت و وضع قوانین آمره در روابط کار است.<sup>۲</sup> علاوه بر این، به استناد

۱. ناصر میرسپاسی، مدیریت منابع انسانی و روابط کار، نقل از اقتصاد سیاسی روابط کار در ایران، نوشته حسین کمالی، ۱۳۸۰.

۲. این موارد عمدتاً در قانون کار جمهوری اسلامی و قوانین مرتبط با آن آمده است.



اصل یکصد و چهارم<sup>۱</sup> قانون اساسی، شرایط تشکیل شوراهای اسلامی کار در کارگاهها فراهم شده که نقش مؤثری در تنظیم روابط بین کارگران و کارفرمایان دارند.

### ۲-۲-۲. روابط کار در سند چشم‌انداز

در سند چشم‌انداز بیست‌ساله نظام جمهوری اسلامی، عبارت (فعال، مسئولیت‌پذیر، ایثارگر، مؤمن، رضایت‌مند، برخوردار از وجدان کاری، انضباط، روحیه تعاون و سازگاری اجتماعی، متعهد به انقلاب و نظام اسلامی و شکوفایی ایران و مفتخر به ایرانی بودن) ارتباط مستقیمی با مقوله روابط کار دارد.

### ۲-۲-۳. روابط کار در قانون برنامه پنجم

احکام قانونی مرتبط با حوزه روابط کار در قانون برنامه پنجم توسعه به این شرح است:

#### ماده (۲۵)

وزارت کار و امور اجتماعی مکلف است حداکثر تا پایان سال اول برنامه، سند ملی کار شایسته را حسب مصوبات سازمان بین‌المللی کار و حقوق کار و حقوق کارگران و کارفرمایان در جهت تثبیت حقوق بنیادین کار و برای بهبود روابط کارگر و کارفرما به شکل سه جانبه و با مشارکت تشکلهای کارگری و کارفرمایی تنظیم نماید.

#### ماده (۷۳)

دولت موظف است تا پایان سال اول برنامه، اقدامات قانونی لازم برای اصلاح قانون کار و قانون تأمین اجتماعی و روابط کار را با رعایت موارد زیر به عمل آورد:

- الف) ایجاد انعطاف برای حل اختلاف کارگران و کارفرمایان و همسو کردن منافع دوطرف،
- ب) تقویت بیمه بیکاری به‌عنوان بخشی از تأمین اجتماعی و شغلی کارگران با رویکرد افزایش پوشش و گسترش بیمه بیکاری و بیکاران در شرایط قطعی اشتغال،
- ج) تقویت همسویی منافع کارگران و کارفرمایان و تکالیف دولت با رویکرد حمایت از تولید و سه‌جانبه‌گرایی،

۱. اصل یکصد و چهارم قانون اساسی: به‌منظور تأمین قسط اسلامی و همکاری در تهیه برنامه‌ها و ایجاد هماهنگی در پیشرفت امور در واحدهای تولیدی، صنعتی و کشاورزی، شوراهایی مرکب از نمایندگان کارگران و دهقانان و دیگر کارکنان و مدیران و در واحدهای آموزشی، اداری، خدماتی و مانند اینها شوراهایی مرکب از نمایندگان اعضای این واحدها تشکیل می‌شود. چگونگی تشکیل این شوراهای و حدود وظایف و اختیارات آنها را قانون معین می‌کند.

د) تقویت شرایط و وضعیت های جدید کار با توجه به تغییرات تکنولوژی و مقتضیات خاص تولید کالا و خدمات،

ه) تقویت تشکلهای کارگری و کارفرمایی متضمن حق قانونی اعتراض صنفی برای این تشکلهای،

لازم است اضافه شود که موضوع (کار شایسته) در قانون برنامه چهارم توسعه به این نحو آمده بود:

### ماده (۱۰۱)

دولت موظف است برنامه ملی توسعه کار شایسته را به عنوان گفتمان جدید عرصه کار و توسعه، براساس راهبرد (سه جانبه گرایی) که متضمن عزت نفس، برابری فرصت‌ها، آزادی و امنیت نیروی کار، همراه با صیانت لازم باشد و مشتمل بر محورهای ذیل تهیه و تا پایان سال اول برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران تقدیم مجلس شورای اسلامی بنماید:

الف) حقوق بنیادین کار (آزادی انجمن‌ها و حمایت از حق تشکلهای مدنی روابط کار، حق سازماندهی و مذاکره دسته جمعی، تساوی مزدها برای زن و مرد در مقابل کار هم ارزش، منع تبعیض در اشتغال و حرفه، رعایت حداقل سن کار، ممنوعیت کار کودک، رعایت حداقل مزد متناسب با حداقل معیشت)،

ب) گفتگوی اجتماعی دولت و شرکای اجتماعی (نهادهای مدنی روابط کار) ارتقای سرمایه انسانی و اجتماعی، ارتقای روابط صنعتی و روابط کار، نقش شرکای اجتماعی، مذاکرات و چانه زنی جمعی، انعقاد پیمان‌های دسته جمعی، تشکیل شورای سه جانبه مشاوره ملی، گسترش مکانیسم‌های سه جانبه در روابط کار، اصلاحات ساختاری، ترویج گفتگوی اجتماعی و تقویت تشکلهای مدنی روابط کار،

ج) گسترش حمایت‌های اجتماعی (تأمین اجتماعی، بیمه بیکاری، ایجاد توسعه و تقویت سازوکارهای جبرانی، حمایت‌های اجتماعی از شاغلین بازار کار غیررسمی، توانبخشی معلولین و برابری فرصت‌ها برای زنان و مردان و توانمندسازی زنان از طریق دستیابی به فرصت‌های شغلی مناسب)،

د) حق پیگیری حقوق صنفی و مدنی کارگری.



ه) اصلاح و بازنگری قوانین و مقررات تأمین اجتماعی و روابط کار (تغییر در قوانین تأمین اجتماعی و روابط کار براساس سازوکار سه‌جانبه (دولت، کارگر و کارفرما) به‌منظور تعامل و انعطاف بیشتر در بازار کار)،

و) اشتغال مولد (ظرفیت‌سازی برای اشتغال در واحدهای کوچک و متوسط، آموزش‌های هدف‌دار و معطوف به اشتغال، برنامه‌ریزی آموزشی با جهت‌گیری اشتغال، آموزش‌های کارآفرینی، جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل اطلاعات بازار کار، ارتباط و همبستگی کامل آموزش و اشتغال رفع موانع بیکاری ساختاری، توسعه آموزش‌های مهارتی فنی و حرفه‌ای معطوف به نیاز بازار کار).

ز) اصلاح قوانین و مقررات در جهت انطباق قوانین و مقررات ملی با استانداردها و مقابله‌نامه‌های بین‌المللی، کنسولی، تحولات جهانی کار و امحای تبعیض در همه عرصه‌های اجتماعی به‌ویژه در عرصه روابط کار و اشتغال،

ح) اتخاذ تدابیر لازم برای اعزام نیروی کار به خارج از کشور.

### ۲-۳. چالش‌های روابط کار

به‌دلیل عدم سازگاری بخشی از قوانین و مقررات ناظر بر روابط کار با شرایط اقتصادی و اجتماعی کشور، به‌نظر می‌رسد هیچ‌یک از طرف‌های ذینفع در این زمینه (کارگر، کارفرما، دولت) از شرایط کنونی راضی نیستند. دولت طی سال‌های اخیر همواره بر ضرورت اصلاح قانون کار تأکید داشته و در مواردی نیز پیش‌نویس این اصلاحیه تهیه و منتشر شده است. مهمترین چالش‌های موجود در حوزه روابط کار از دیدگاه صاحب‌نظران این موضوع، عبارتند از:

- وجود اختلاف‌نظرهای جدی بین تشکل‌های کارگری، کارفرمایی و دستگاه‌های اجرایی زیربند درباره قانون کار و نحوه اصلاح آن،

- نبود توازن قوا و قدرت چانه‌زنی متناسب و مؤثر بین تشکل‌های کارگری و کارفرمایی و دولت،  
- تأثیرگذاری بیش از حد قوانین، مقررات و ضوابط دولتی در روابط بین کارگران و کارفرمایان،

- نبود انعطاف در قانون کار به تناسب شرایط و نیازهای منطقه‌ای، شغلی، صنفی، اندازه کارگاه‌ها و... (احکام یکسان برای موارد متفاوت)،

- نبود انعطاف در بازار کار و طولانی بودن فرآیندهای قانونی جابجایی نیروی کار،  
علاوه بر این، کارفرمایان نیز مشکلاتی را از ناحیه این قوانین ابراز می‌کنند که برخی از آنها

عبارتند از<sup>۱</sup>:

- گستردگی دامنه شمول قانون کار بدون توجه به تفاوت‌های ماهیتی و منطقه‌ای مشاغل و کارگاه‌ها،
- الزامات و تکالیف یک‌سویه در قانون کار برای کارفرمایان بدون ایجاد مسئولیت متقابل برای کارگران،
- محدودسازی اختیارات مدیریتی بنگاه‌ها از طریق اختیارات واگذار شده به تشکل‌های کارگری،
- تحمیل بخشی از وظایف خاص دولت (بهداشت، مسکن و خدمات رفاهی کارگران) به کارفرمایان،
- و...

ازسوی دیگر، کارگران نیز نارضایتی‌هایی را ابراز می‌دارند که عمدتاً معطوف به فقدان سازوکارهای اجرایی و نظارتی مؤثر برای اجرا و پایبندی به قوانین و مقررات کار است از جمله:<sup>۲</sup>

- عقد قراردادهای کار بدون رعایت مقررات قانون کار،
- عدم رعایت الزامات قانون کار در فسخ قراردادهای اخراج کارگران و پرداخت حقوق و مزایای آنان،
- ایجاد شرکت‌های پیمانکاری نیروی انسانی برای فرار از تکالیف قانون کار،
- عدم رعایت سه‌جانبه‌گرایی در تصمیمات کلان و اصلاح قوانین و مقررات مرتبط با روابط کار،
- افزایش روزافزون قراردادهای موقت، پاره‌وقت یا از طریق شرکت‌های پیمانکار نیروی انسانی، بدون رعایت ضوابط قانون کار.

#### ۲-۴. طرح‌ها و لوایح مرتبط با روابط کار

عناوین طرح‌ها و لوایحی که در زمان تهیه این گزارش با موضوع روابط کار در دستور کار مجلس شورای اسلامی است، عبارتند از:

- طرح ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و بهبود فضای کسب‌وکار (شماره ثبت ۵۰۰)،
- طرح عقد قرارداد مستقیم با نیروهای خدماتی توسط دستگاه‌های اجرایی و حذف شرکت‌های پیمانکار (شماره ثبت ۴۶۸)،
- علاوه بر این، در راستای حکم ماده (۷۳) قانون برنامه پنجم توسعه، پیش‌نویس لایحه اصلاح قانون کار ازسوی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تهیه و به نظرخواهی گذاشته شده است که انتظار می‌رود پس از طی مراحل قانونی به مجلس شورای اسلامی تقدیم شود.

۱. بررسی موانع کسب‌وکار در قوانین کار و تأمین اجتماعی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی دفتر مطالعات اجتماعی، ۱۳۸۷.  
 ۲. مروری بر مهمترین موضوعات مورد اختلاف در قانون کار جمهوری اسلامی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی دفتر مطالعات اجتماعی، ۱۳۸۸.





## فصل سوم - امور استخدامی

تا سال ۱۳۰۱، مقررات و روش خاصی بر امور استخدامی سازمان‌های دولتی حاکم نبود. در این سال، قانون استخدام کشوری، مشتمل بر پنج فصل و ۷۴ ماده به تصویب مجلس رسید که با توجه به شرایط آن زمان، نسبتاً دقیق و جامع بود. در این قانون اکثر مسائل استخدامی و پرسنلی، از انتخاب و انتصاب تا بازنشستگی، از قبیل طبقه‌بندی مشاغل، شرایط احراز پست‌های سازمانی، مسابقه ورود به خدمت دولت و بالاخره ارتقا و ترفیع مورد توجه قرار گرفته بود.

تشکیل سازمان امور اداری و استخدامی کشور و تصویب قانون استخدام کشوری در سال ۱۳۴۵ را می‌توان نخستین مرحله در اعمال اصول اداره امور استخدامی در بخش دولتی دانست. هدف از تشکیل این سازمان، تمرکز امور استخدامی، ایجاد هماهنگی لازم در وضع استخدامی مؤسسات دولتی، وحدت در انجام روش‌ها و امور اداری و استخدامی، هماهنگ کردن تشکیلات اداری دولت با تغییرات و تحولات جامعه و نیز بهبود روش‌های اداری و استخدامی بیان شده بود.

با گذشت حدود ۴۰ سال از اجرای قانون استخدام کشوری و با آشکار شدن اشکالاتی در نظام اداری کشور از قبیل عدم تفکیک حوزه‌های حاکمیتی از تصدیگری، فقدان روحیه نوآوری، فقدان یک نظام ارزیابی عملکرد جامع، مستمر و نتیجه‌گرا، بی‌عدالتی در نظام پرداخت شاغلان و بازنشستگان و...، ضرورت تغییر در قانون نظام اداری کشور احساس شد و این امر مسئولان را بر آن داشت تا تدوین قانونی نسبتاً جامع برای حل مشکلات موجود در دستور کار قرار دهند. در نتیجه این اقدامات، قانون مدیریت خدمات کشوری در تاریخ ۱۳۸۶/۷/۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

قانون مدیریت خدمات کشوری شامل ۱۵ فصل، ۱۲۸ ماده و ۱۰۶ تبصره، با رویکردی جامع به موضوع امور اداری و استخدامی کشور از جمله راهبردها و روش‌های انجام وظایف دولت، ساختار سازمانی دستگاه‌ها، اصول حاکم بر مدیریت منابع انسانی دستگاه‌های دولتی، الگوی جدید حقوق و مزایای کارکنان، ارزیابی و مدیریت عملکرد دستگاه‌ها، تأمین اجتماعی و بازنشستگی کارکنان دولت پرداخته است. این قانون، به‌طور آزمایشی تصویب شده و به مدت پنج سال لازم‌الاجراست.

### ۳-۱. دامنه موضوع

موضوع امور استخدامی، مواردی از قبیل انتخاب و انتصاب کارمندان تا بازنشستگی، ضوابط و شرایط احراز مشاغل و پست‌های سازمانی، طبقه‌بندی مشاغل، ارتقا و ترفیع کارکنان و مدیران، نظام‌های پرداخت حقوق و مزایا، جابجایی و نقل و انتقال کارکنان و... را دربر می‌گیرد، البته عوامل دیگر مؤثر بر این امور از قبیل ساختار و تشکیلات نظام اداری، فناوری‌ها و روش‌های

خدمت‌رسانی در دستگاه‌های اجرایی، حقوق و تکالیف متقابل مردم و دولت را نیز می‌توان در این حوزه جای داد.

## ۲-۳. اهمیت موضوع

در حال حاضر طبق آخرین آمارهای موجود تعداد کارکنان دولت در دستگاه‌های اجرایی کشور به بیش از دو میلیون نفر (۲,۰۶۵,۲۹۸ نفر) رسیده است. با توجه به قوانین بودجه سالیانه کل کشور و روند تخصیص اعتبارات برای موارد هزینه‌های پرسنلی، سالیانه حدود ۲۷ درصد از بودجه عمومی به هزینه‌های پرسنلی می‌یابد.

از سوی دیگر، انجام کلیه وظایف حاکمیتی و اجرایی دولت در همه عرصه‌های خدمت‌رسانی به مردم، متأثر از قوانین و مقررات حاکم بر نظام اداری کشور است. حتی می‌توان ادعا کرد که کارآمدی، بهره‌وری و اثربخشی تمامی نظام‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی کشور متأثر از نظام اداری دولت و عملکرد دستگاه‌های دولتی در قبال مردم و بخش‌های مختلف جامعه است که همه اینها تأثیر مستقیمی بر ثبات، پایداری و اقتدار نظام جمهوری اسلامی دارد.

## ۳-۳. مبانی قانونی امور استخدامی

### ۱-۳-۳. امور استخدامی در قانون اساسی

اصل یکصد و بیست و هشتم قانون اساسی: رئیس‌جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً برعهده دارد و می‌تواند اداره آنها را به‌عهده دیگری بگذارد.

اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی: علاوه بر مواردی که هیئت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیئت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار کند. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجراست. تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت وزیران بفرستد.



### ۲-۳-۳. امور استخدامی در سند چشم‌انداز

دو بند از سند چشم‌انداز بیست‌ساله نظام جمهوری اسلامی که با موضوعات امور استخدامی ارتباط مستقیم دارد، عبارتند از:

- برخوردار از دانش پیشرفته، توانا در تولید علم و فناوری، متکی بر سهم برتر منابع انسانی و سرمایه اجتماعی در تولید ملی،

- فعال، مسئولیت‌پذیر، ایثارگر، مؤمن، رضایت‌مند، برخوردار از وجدان کاری، انضباط روحیه تعاون و سازگاری اجتماعی، متعهد به انقلاب و نظام اسلامی و شکوفایی ایران و مفتخر به ایرانی بودن.

### ۳-۳-۳. سیاست‌های کلی نظام اداری

سیاست‌های کلی نظام اداری که از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ شده و باید در تصویب قوانین و مقررات مد نظر قرار گیرد، در جدول ۳ آمده است.

#### کادر سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغ شده از سوی مقام معظم رهبری

۱. نهادینه‌سازی فرهنگ سازمانی مبتنی بر ارزش‌های اسلامی و کرامت انسانی و ارج نهادن به سرمایه‌های انسانی و اجتماعی
۲. عدالت‌محوری در جذب، تداوم خدمت 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 کارآیی در فرآیندها و روش‌های اداری به‌منظور تسریع و تسهیل در ارائه خدمات کشوری
۱۳. عدالت محوری، 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 به منظور ارائه مطلوب خدمات عمومی
۱۶. دانش‌بنیان کردن نظام اداری از طریق به‌کارگیری اصول مدیریت دانش و یکپارچه‌سازی اطلاعات، با ابتنا بر ارزش‌های اسلامی
۱۷. خدمات‌رسانی برتر، نوین و کیفی به منظور 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 ضابطه مند مردم به اطلاعات صحیح
۱۹. زمینه‌سازی برای جذب و استفاده از ظرفیت‌های مردمی در نظام اداری
۲۰. قانونگرایی، اشاعه فرهنگ مسئولیت‌پذیری اداری و اجتماعی، پاسخگویی و تکریم ارباب رجوع 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 فرآیندهای 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 به منظور پویایی نظام اداری

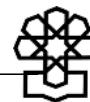
#### ۳-۳-۴. امور استخدامی در سیاست‌های کلی برنامه پنجم

در این سیاست‌ها، مفاد بند «۱۴» ذیل عنوان امور اجتماعی به شرح زیر به‌طور مستقیم مربوط به امور اداری و استخدامی است:

- اصلاح نظام اداری و قضایی در جهت افزایش تحرک و کارایی، بهبود خدمت‌رسانی به مردم، تأمین کرامت و معیشت کارکنان، به‌کارگیری مدیران و قضات لایق و امین و تأمین شغلی آنان، حذف یا ادغام مدیریت‌های موازی، تأکید بر تمرکززدایی در حوزه‌های اداری و اجرایی، پیشگیری از فساد اداری و مبارزه با آن و تنظیم قوانین مورد نیاز.

#### ۳-۳-۵. امور استخدامی در قانون برنامه پنجم توسعه

در قانون برنامه پنجم توسعه (مصوب ۱۳۸۹) بخش نظام اداری از فصل چهارم، به‌طور اختصاصی به مباحث مرتبط با امور استخدامی پرداخته است. از جمله اینکه:



- در تبصره «۱» ماده (۵۱) به موضوع تعداد مجوزهای استخدامی سالیانه و لزوم رعایت سقف اعتبارات مصوب در قوانین بودجه سنواتی پرداخته شده است.
- در تبصره «۲» ماده (۵۱) به موضوع استخدام معلمین حق‌التدریسی پرداخته شده است.
- در ماده (۵۷) بر لزوم رعایت مجوزهای استخدامی در جذب نیروی انسانی تأکید شده است.
- در تبصره «۲» ماده (۵۷) تبدیل وضعیت پیمانی به رسمی بدون نیاز به آزمون و با رعایت سقف اعتبارات و مجوزهای استخدامی با تشخیص و تأیید معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی و معاونت توسعه و مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور مجاز دانسته شده است.
- در ماده (۵۸) به شرایط عدم رعایت قوانین و مقررات استخدامی در موارد خاص اشاره شده است.
- در ماده (۶۰) به موضوع عدم نیاز به شرکت در آزمون‌های استخدامی برای ایثارگران پرداخته شده است.

#### ۳-۳-۶. امور استخدامی در قوانین عادی

مهمترین قانون مورد عمل در این زمینه، قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶) است که جایگزین قانون استخدام کشوری و اصلاحات بعدی آن و همچنین قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت (مصوب ۱۳۷۰) شده است، اما در مواردی که این قانون حکم جدیدی وضع نکرده، احکام قوانین یاد شده همچنان معتبر و لازم‌الاجراست.

قانون مدیریت خدمات کشوری شامل ۱۵ فصل است. فصل‌های اول تا پنجم آن به ترتیب به موضوعات تعاریف، راهبردها و فناوری‌های انجام وظایف دولت، حقوق مردم، ساختار سازمانی و همچنین فناوری اطلاعات و خدمات اداری پرداخته است.

فصل‌های ششم تا یازدهم این قانون به موضوعات استخدامی و مدیریتی (شرایط ورود به خدمت، استخدام، انتصاب و ارتقای شغلی و توانمندسازی کارمندان، حقوق مزایا، ارزیابی عملکرد) اختصاص یافته است. همچنین فصل‌های دوازدهم تا پانزدهم به ترتیب دربرگیرنده موضوعات حقوق و تکالیف کارمندان، تأمین اجتماعی، شورای عالی اداری و شورای توسعه مدیریت منابع انسانی و مقررات مختلف است.

#### ۳-۴. دستگاه‌های مرتبط با امور استخدامی

در حال حاضر دستگاه‌های زیر را به نوعی می‌توان مسئول و متولی امور استخدامی کشور دانست:

- معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور به‌عنوان متولی اصلی در امور مربوط به مدیریت و منابع انسانی،
- معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور به‌عنوان متولی اصلی در امور مربوط به برنامه، بودجه و نظام‌های پرداخت حقوق و مزایای کارکنان،
- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به‌عنوان متولی امور بیمه و بازنشستگی کارکنان دستگاه‌های اجرایی،
- سایر دستگاه‌های اجرایی به‌عنوان مجریان قانون در محدوده وظایف خود.

### ۳-۵. چالش‌های اساسی موجود در زمینه امور استخدامی

- بخشی از چالش‌های موجود ناشی از عدم اجرای کامل قانون مدیریت خدمات کشوری است و برخی دیگر نیز به کاستی‌ها و ابهامات این قانون باز می‌گردد. مهمترین مشکلاتی که در این زمینه می‌توان برشمرد به این شرح است:
- بسیاری از دستگاه‌های اجرایی، احکام مربوط به لزوم تفکیک وظایف حاکمیتی از وظایف اجرایی و تصدیگری (موضوع فصل دوم قانون) را اجرا نکرده‌اند. در همین راستا، وظایف تصدیگری دستگاه‌ها که باید واگذار می‌شد، بعضاً واگذار نشده است.
  - احکام مربوط به حقوق مردم در نظام اداری (موضوع فصل سوم) هنوز قابلیت اجرایی نیافته است.
  - بسیاری از دستگاه‌ها تکالیف مربوط به فصل پنجم (فناوری اطلاعات و خدمات اداری) را به نحوی که در این قانون آمده اجرا نکرده‌اند.
  - احکام مربوط به نظام ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی (موضوع فصل یازدهم) به‌طور محسوس و مؤثر اجرا نشده یا اینکه حداقل وحدت رویه در این زمینه حاکم نیست.
  - برخی از مواد آن قانون دارای نقص یا ابهام است و به همین جهت تاکنون موجب تضییع حقوق برخی از کارکنان شده است. در این زمینه می‌توان به مواد (۶۶) و (۶۷) این قانون اشاره کرد.
  - یکی از اشکالات مهم این قانون را نیز می‌توان در بی‌توجهی به تفاوت‌های ذاتی بین دستگاه‌ها و نگاه یکسان به همه آنها دانست که در عمل موجب تبعیض و بی‌عدالتی (مزایای یکسان برای شرایط متفاوت) و در نتیجه کاهش قابلیت‌های اجرایی قانون یا ناکارآمدی نظام اداری برخی دستگاه‌ها شده است.
- به‌طور کلی، به‌نظر می‌رسد قانون مدیریت خدمات کشوری، با پایان یافتن زمان اجرای آزمایشی آن، نیازمند بازنگری و اصلاح جدی است.



### ۳-۶. طرح‌ها و لوایح مرتبط با امور استخدامی

عناوین مهمترین طرح‌ها و لوایح مرتبط با امور استخدامی که در زمان تهیه این گزارش در دستور کار مجلس شورای اسلامی است، عبارتند از:

- طرح الحاق یک تبصره به قانون حالت اشتغال مستخدمین شهید، جانباز ازکارافتاده و مفقودالامر انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی مصوب ۱۳۷۲ و اصلاحیه بعدی آن (شماره ثبت ۵۸۸)،
- طرح اصلاح قانون استخدام مهندسين ناظر توليدات کشاورزی مصوب ۱۳۸۹ (شماره ثبت ۵۶۴)،
- طرح تسری قانون فوق‌العاده خاص کارمندان سازمان‌های پزشکی قانونی کشور و انتقال خون ایران به کارمندان دامپزشکی کشور (شماره ثبت ۵۴۵)،
- طرح استفساریه جزء «۱» بند «ب» ماده واحده قانون اصلاح تبصره «۲» الحاقی ماده (۷۶) قانون اصلاح مواد (۷۲) و (۷۷) و تبصره ماده (۷۶) قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ و الحاق دو تبصره به ماده (۷۶) مصوب ۱۳۷۱ مصوب ۱۳۷۹/۱۱/۳۰ (شماره ثبت ۵۴۲)،
- طرح احتساب سابقه تدریس معلمان حق‌التدریس استخدامی در آموزش و پرورش (شماره ثبت ۵۲۶)،
- طرح استفساریه تبصره «۳» ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ (شماره ثبت ۵۲۲)،
- طرح اصلاح تعطیلات رسمی و تغییر ساعت کار اداری (شماره ثبت ۴۸۰)،
- طرح استفساریه بند «۴» ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری (شماره ثبت ۵۷۷)،
- طرح عقد قرارداد مستقیم با نیروهای خدماتی توسط دستگاه‌های اجرایی و حذف شرکت‌های پیمانکار (شماره ثبت ۴۶۸)،
- طرح حذف تبصره «۳» ماده (۸۷) قانون مدیریت خدمات کشوری (شماره ثبت ۵۷۶).

## جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

### ۱. رفاه و تأمین اجتماعی

ساختار نظام رفاه و تأمین اجتماعی در کشور ما براساس قوانین، شامل دو قلمرو اصلی (بیمه‌ای) و (حمایتی) است. در قلمرو بیمه‌ای، بیمه‌های اجتماعی پایه (بازنشستگی، ازکارافتادگی، فوت و بیکاری)، بیمه‌های سلامت پایه و همچنین بیمه‌های تکمیلی اجتماعی و درمان جای می‌گیرند که منابع مالی آنها عمدتاً از محل حق بیمه‌ها تأمین می‌شود. صندوق تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح، صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر و

همچنین بیش از ۲۰ صندوق بیمه و بازنشستگی اختصاصی دستگاه‌های اجرایی، امور مربوط به قلمرو بیمه‌ای را در کشور برعهده دارند.

قلمرو حمایتی نیز شامل حمایت از نیازمندان، توانمندسازی، خدمات توانبخشی و پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی و مواردی از این قبیل است که منابع مالی آن از محل بودجه عمومی و کمک‌های مردمی تأمین می‌شود. کمیته امداد امام خمینی(ره) و سازمان بهزیستی کشور دو نهاد اصلی حمایتی در نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی هستند. بنیاد شهید و امور ایثارگران نیز امور حمایتی مربوط به ایثارگران را برعهده دارد.

مهمترین چالش‌های موجود در این حوزه عبارتند از: وابستگی به منابع مالی دولت، عدم جلب مشارکت‌های مردمی در حوزه حمایتی، کامل نبودن پوشش جمعیت، عدم کفایت خدمات و مزایا، ناکارآمدی در نظام خدمت‌رسانی، ابهام و کاستی در قوانین و مقررات، کسری منابع صندوق‌های بیمه، کافی نبودن اعتبارات حمایتی و شفاف نبودن مرز بین خدمات حمایتی و بیمه‌ای است.

مهمترین سیاست‌ها و راهبردهایی که در برنامه پنجم توسعه برای اصلاح و کارآمدی این بخش مد نظر قرار گرفته عبارتند از: طراحی و استقرار نظام تأمین اجتماعی چندلایه، صلاح ساختار صندوق‌ها، افزایش رقابت بین بیمه‌های دولتی و خصوصی، اصلاح راهبردهای سرمایه‌گذاری صندوق‌ها، سطح‌بندی خدمات حمایتی و توانمندسازی جامعه زیر پوشش نهادهای حمایتی.

## ۲. روابط کار

موضوعات روابط کار شامل مواردی است که در قوانین و مقررات درباره روابط بین کارگر و کارفرما و نقش و جایگاه دولت در این روابط، وجود دارد. در قانون اساسی جمهوری اسلامی حقوق معینی در زمینه کار و اشتغال برای عموم شهروندان تعیین شده که لازمه رعایت این حقوق، مداخله قانون دولت در روابط کار است.

قانون کار جمهوری اسلامی مهمترین قانون مورد عمل در این زمینه است که دستگاه اجرایی اصلی آن، درحال حاضر وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است. مهمترین چالش‌های موجود در روابط کار عبارتند از: نبود انعطاف در قانون کار و سخت‌گیری‌های یک‌طرفه در برخی موارد علیه کارفرمایان، نبود ضمانت‌های اجرایی کافی برای تأمین حقوق کارگران در برخی موارد، نبود توازن قوا برای رعایت منصفانه سه‌جانبه‌گرایی (کارگر، کارفرما، دولت) و در نهایت بی‌ثباتی شغلی برای بسیاری از کارگران.





مهمترین سیاست‌ها و راهبردهایی که در برنامه پنجم توسعه برای بهبود روابط کار در نظر گرفته شده عبارتند از: تدوین سند ملی کار شایسته (مبتنی بر حقوق بنیادین کار، بهبود روابط کارگر و کارفرما و مشارکت سه‌جانبه)، اصلاح قانون کار در جهت ایجاد انعطاف و تقویت همسویی بین منافع کارگران و کارفرمایان و تکالیف دولت، تقویت تشکلهای کارگری و کارفرمایی و تضمین حق قانونی اعتراض صنفی برای آنها و تقویت بیمه بیکاری.

### ۳. امور استخدامی

امور استخدامی شامل قوانین و مقرراتی است که روابط بین کارکنان دولت و دستگاه‌های اجرایی را تنظیم می‌کند. از آنجا که تمامی وظایف حاکمیتی و اجرایی دولت در قبال مردم، از این مجرا انجام می‌شود، کارآمدی نظام اداری و استخدامی کشور تأثیر چشمگیری بر رضایت مردم، اعتماد عمومی و همبستگی بین مردم و دولت دارد.

مهمترین قانون مورد عمل در این زمینه قانون مدیریت خدمات کشوری است که دوره اجرای آزمایشی خود را طی می‌کند و البته اشکالاتی هم بر آن وارد است. بخش‌هایی از این قانون به دلایل مختلف هنوز اجرا نشده و برخی مواد آن نیز مشکلاتی را برای مردم ایجاد کرده که نیازمند اصلاح است. علاوه بر این، به دلیل تعدد و تنوع در وضعیت شغلی و درآمدی کارکنان دولت در دستگاه‌های مختلف، وجود تفاوت بین آنها امری منطقی و عادلانه است و یکسان دیدن همه آنها در قانون و مقررات، چندان عادلانه به نظر نمی‌رسد. شاید یکی از مهمترین دلایل عدم اجرای کامل این قانون هم همین نکته باشد. این موارد، مهمترین چالش‌های موجود در امور استخدامی هستند.

مهمترین سیاست‌ها و راهبردهای مورد نظر در برنامه پنجم توسعه در این زمینه عبارتند از: منطقی ساختن تشکیلات اداری دولت، عدالت‌محوری در تنظیم و تنقیح قوانین و مقررات، بهبود نظام خدمت‌رسانی در جهت افزایش رضایت مردم، شفاف‌سازی و افزایش آگاهی عمومی نسبت به حقوق و تکالیف متقابل مردم و دولت، توسعه فناوری‌های نوین و دولت الکترونیک، حذف مقررات غیرضروری و ارتقای سلامت نظام اداری.

به‌طور کلی، چالش‌ها و مشکلات موجود در حوزه‌های رفاه و تأمین اجتماعی، روابط کار و امور استخدامی ارتباط تنگاتنگی با نظام خدمت‌رسانی دستگاه‌های اجرایی به مردم و در نتیجه رضایت عمومی از خدمات نظام جمهوری اسلامی دارد. اینها مواردی است که در صورت بهبود، می‌تواند موجب گسترش عدالت اجتماعی، افزایش اعتماد عمومی و اقتدار هرچه بیشتر نظام جمهوری اسلامی شود.

## منابع و مأخذ

۱. برانت، کریستینا. دولت رفاه و حمایت‌های اجتماعی، ترجمه هرمز همایون‌پور، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۸۳.
  ۲. بررسی موانع کسب‌وکار در قوانین کار و تأمین اجتماعی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اجتماعی، ۱۳۸۷.
  ۳. سالنامه آماری ۱۳۸۷ وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی، ۱۳۸۸.
  ۴. سالنامه آماری ۱۳۸۸ کمیته امداد امام خمینی (ره)، ۱۳۸۹.
  ۵. کمالی، حسین. اقتصاد سیاسی روابط کار در ایران، سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۸۰.
  ۶. مروری بر مهمترین موضوعات مورد اختلاف در قانون کار جمهوری اسلامی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اجتماعی، ۱۳۸۸.
  ۷. منشور کاری وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ۱۳۹۰.
  ۸. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۶۸.
  ۹. قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی، مصوب ۱۳۸۹.
  ۱۰. قانون بودجه ۱۳۸۹ کل کشور، مصوب ۱۳۸۸.
  ۱۱. قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶.
  ۱۲. قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، مصوب ۱۳۸۳.
  ۱۳. قانون کار جمهوری اسلامی، مصوب ۱۳۶۹.
14. Social Security Programs Throughout the World (SSPTW)، 2010.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۱۹۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: با نمایندگان مردم در مجلس نهم ۱۴. آشنایی اجمالی با حوزه‌های رفاه و تأمین اجتماعی، روابط کار و امور استخدامی

نام دفتر: مطالعات اجتماعی (گروه امور استخدامی، روابط کار و رفاه اجتماعی)

تهیه و تدوین‌کنندگان: مظفر کریمی، بابک سلطانزاده

ناظر علمی: \_\_\_\_\_

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: \_\_\_\_\_

ویراستار ادبی: \_\_\_\_\_

واژه‌های کلیدی: \_\_\_\_\_

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۱۱/۳