



مشخصات طرح

دوره هشتم - سال چهارم

شماره ثبت:

۶۰۷

شماره چاپ:

۱۷۴۰

تاریخ چاپ:

۱۳۹۰/۹/۱

نام دفاتر:

مطالعات برنامه و بودجه

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۳۰۱۲۱۲۰

تاریخ انتشار:

۱۳۹۰/۹/۲۹

به نام خدا

اظهاری نظر کارشناسی درباره:
«طرح تشکیل سازمان نظام آمارشناسی ایران»

مقدمه

در جلسه علنی شماره ۳۷۴ روز دوشنبه مورخ ۱۳۹۰/۸/۲۳ طرح «تشکیل سازمان نظام آمارشناسی ایران» اعلام وصول گردید و فوریت آن جهت بررسی‌های کارشناسی در کمیسیون‌های مربوطه به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. طرح فوق با ذکر دلایل توجیهی مبنی بر اهمیت و نقش آمار در برنامه‌ریزی و لزوم سازماندهی فارغ‌التحصیلان آمار به‌عنوان بازو و ابزار کنترل کیفیت و زمینه‌سازی بررسی و کنترل روش‌های آماری و برای کارآفرینی فارغ‌التحصیلان آمار کشور و برای کنترل کارها و پروژه‌های آماری دستگاه‌های دولتی پیشنهاد داده است تا «سازمان نظام آمارشناسی ایران» تشکیل شود.

ارائه‌دهندگان این طرح پیشنهاد داده‌اند که سازمان نظام آمارشناسی ایران به‌عنوان سازمانی غیردولتی و مستقل با اهداف ذیل تشکیل شود:

الف) حمایت از حقوق استفاده‌کنندگان از خدمات آماری،

ب) حفظ و حمایت از حقوق صنفی شاغلان فعالیت‌های آماری،

ج) ارتقای سطح دانش و مهارت حرفه‌ای آمارشناسان.

نظر کارشناسی

۱. طرح فوق بدون توجه به وظایف ذاتی شورای عالی آمار و مراکز آماری کشور تهیه شده است. طبق قانون وظیفه شورای عالی آمار، تعیین سیاست‌های کلی برنامه‌های آماری کشور است و مرکز آمار ایران به‌عنوان سازمانی بی‌طرف، وظیفه تهیه آمار لازم و رسمی، را برعهده دارد. به‌تبع آن، فراهم آوردن ملزومات اجرایی تهیه آمار نیز برعهده مرکز آمار قرار دارد. کارشناسان معتقدند که مشکل اساسی در مباحث آماری فقدان آمار به روز و عدم همکاری لازم فعالین اقتصادی با مراکز آماری کشور و عدم وجود اراده لازم ازسوی مراکز آماری کشور برای انتشار به‌موقع آمار و اطلاعات تولیدی است.

مهمترین سؤالی که وجود دارد این است که ارائه‌دهندگان این طرح در پی رفع چه مشکلی هستند و معضل نظام آماری کشور را در چه موانعی می‌دانند؟ سؤال دیگری که وجود دارد این است که مخاطبین این طرح چه کسانی و چند نفر هستند؟

۲. نظام آماری، متشکل از مجموعه فعالین اقتصادی بخش خصوصی و دولتی، سازمان‌ها، ادارات، مؤسسات و به‌طور کلی واحدهایی است که در کشور به برنامه‌ریزی، جمع‌آوری، استخراج، انتشار، تجزیه و تحلیل و آموزش علمی آمار اشتغال دارند. درحال حاضر نظام آماری کشور از قانون سال ۱۳۵۳ مرکز آمار ایران تبعیت می‌کند که براساس آن وظایف و اختیارات مشخصی را در ماده (۳) آن قانون برای مرکز آمار ایران

برشمرده است.^۱ همچنین در ماده (۱۱) همان قانون وظایف دیگری را برای شورای عالی آمار ذکر کرده است.^۲ اگرچه در مورد کیفیت اجرای وظایف مزبور مباحث مختلفی قابل طرح است و انتقادهایی وجود دارد اما با توجه به این نکته که علاوه بر عامه مردم، بخش‌های خصوصی، مراکز علمی و سازمان‌های بین‌المللی مهمترین مصرف‌کننده آمار، نهاد دولت به معنی عام آن است بنابراین در نظام آماری ایران در قوانین کشور جمع‌آوری و استخراج مجموعه‌ای از موضوعات آماری مختلف را برعهده وزارتخانه‌ها و سازمان‌های تهیه‌کننده و تولیدکننده آمار نهاده است. اما در ماده (۸) همان قانون وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی را موظف به تبعیت از مرکز آمار در انجام آمارگیری‌ها (از تعاریف، مفاهیم، روش‌ها، معیارها و طبقه‌بندی‌های آماری) کرده است و مطابق بند «ی» ماده (۸) «قانون مدیریت خدمات کشوری» (مصوب ۱۳۸۶) بیان می‌دارد که یکی از امور حاکمیتی عبارت است از «تحقیقات بنیادی، آمار و اطلاعات ملی...». لذا «آمار» از جمله امور حاکمیتی است که باید تمشیت امور مربوط به آن در دست دولت بوده و با نظارت و هدایت و راهبری دولت به انجام برسد و قطعاً مرکز آمار ایران و سایر نهادهای تولیدکننده آمارهای تخصصی نیز از سازوکارهای مشخص مبتنی بر استانداردهای بین‌المللی در این زمینه، تبعیت می‌کنند.

۳. ایراد کلی و مهم این طرح عدم تبیین رابطه این سازمان با «مرکز آمار ایران» و «شورای عالی آمار» است. نظر به اینکه در حال حاضر مرجع رسمی مربوط به حوزه آمار در کشور نهادهای مزبور هستند لذا، ضروری است ارتباط سازمان با نهادهای مزبور روشن و مشخص گردد. به عبارتی علاوه بر مرکز آمار و شورای عالی آمار که با صراحت وظایف قانونی آنها بیان شده است برخی نهادهای غیردولتی از جمله انجمن آمار ایران نیز در این زمینه فعالیت‌های مفیدی انجام می‌دهند. در کل سازماندهی و متشکل شدن مجموعه‌ای از افراد دارای صلاحیت‌های کارشناسی مشخص در قالب یک نهاد غیردولتی کاری پسندیده، شایسته و در جهت ارائه خدمات بهتر و کارآمد به هر حوزه‌ای مفید است هرچند به نظر می‌رسد طرح پیشنهادی درصدد آن است که برای فارغ‌التحصیلان رشته آمار و سایر رشته‌های مرتبط با آن نیز اقدام به تشکیل یک سازمان حرفه‌ای مستقل نماید که در آن صورت سازوکارهای موجود و برخی قوانین از جمله نظام صنفی (۱۳۸۲)، قانون احزاب و تشکل‌ها، قانون تعاونی‌ها و... می‌تواند رافع نظر طراحان باشد.

۴. طرح از طرفی بیان می‌دارد که سازمان نظام آمارشناسی یک سازمان غیردولتی و مستقل است و از طرفی دیگر در یک اقدام متناقض انتصاب رئیس این سازمان با حکم رئیس‌جمهوری را خواستار است که این امر منطبق بر موازین حقوقی نیست. این‌گونه سازمان‌ها از لحاظ حقوق اساسی و حقوق اداری قابل دفاع نخواهند بودند به عبارتی اگر سازمان غیردولتی است سازوکار ذکر شده

۱. ماده (۳) وظایف و اختیارات مرکز آمار ایران به شرح زیر است:

انجام سرشماری‌های عمومی و آمارگیری‌های نمونه‌ای در زمینه‌های اجتماعی و اقتصادی،

تهیه آمارهای لازم به منظور تأمین نیازمندی‌های برنامه‌ریزی و هدف‌های برنامه‌های عمرانی کشور،

تهیه و به‌هنگام نگاهداشتن (آماده داشتن آخرین آمار) قالب‌های آماری،

استخراج، بررسی، چاپ و انتشار نتایج حاصل از سرشماری‌ها و آمارگیری‌ها،

تهیه محاسبات ملی و شاخص قیمت‌ها،

تهیه تعاریف و تبیین مفاهیم و معیارها و طبقه‌بندی‌های آماری،

گردآوری آمارهای مورد نیاز از بخش عمومی و بخش خصوصی،

تهیه و انتشار سالنامه آماری کشور،

تمرکز اسناد و مدارک و اطلاعات آماری،

راهنمایی‌های فنی به واحدهای آماری وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی همچنین مؤسسات بخش خصوصی در حد امکان،

انجام خدمات آماری برای بخش عمومی و بخش خصوصی در ازای دریافت هزینه‌های مربوط.

تبصره - وجوه حاصل از خدمات آماری درآمد اختصاصی مرکز آمار ایران شناخته می‌شود و در حساب جداگانه در خزانه متمرکز خواهد شد و برطبق بودجه‌ای که به تصویب رئیس سازمان برنامه و بودجه خواهد رسید به مصرف می‌رسد.

۲. طبق ماده (۱۱) بند «ج» قانون مرکز آمار ایران شرح وظایف شورای عالی آمار عبارت است از:

- تعیین سیاست کلی برنامه‌های آماری کشور و نحوه توزیع فعالیت‌های آماری بین سازمان‌های مسئول،

- تعیین اولویت‌های آماری کشور،

- تعیین سیاست جامع در زمینه هماهنگی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی در مورد استفاده از ماشین‌های حسابگر،

- اظهارنظر در مورد تأمین اعتبار اجرای طرح‌ها و فعالیت‌های آماری وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی که از محل اعتبارات عمرانی

کشور هزینه آن پرداخت می‌شود،

- اظهارنظر نسبت به آیین‌نامه‌ها و لوائحی که در زمینه آمار تهیه می‌شود،

- اتخاذ تصمیم درباره مسائلی که دستگاه‌های اجرایی در زمینه اجرای آمارگیری‌ها با آن مواجه می‌شوند و در شورا مطرح می‌نمایند.

برای آن بیشتر آشفتگی در سیستم اداری، تشکیلاتی را ایجاد کرده و برخی وظایف حاکمیتی را به بخش غیردولتی داده است و اگر به دنبال سازمان دولتی هستیم خود مرکز آمار ایران و سایر نهادهای مسئول هم‌اکنون در حال انجام وظیفه هستند و دیگر نیازی به سازمان جدیدی نیست.

۵. در بند «الف» ماده (۲) این طرح یکی از اهداف سازمان نظام آمارشناسی ایران، حمایت از حقوق استفاده‌کنندگان بیان شده است که مبهم بوده و مشخص نیست که استفاده‌کنندگان از خدمات آماری چه کسانی بوده و چه حقوقی دارند. مضاف بر اینکه «شاغلان فعالیت‌های آماری» که در بند «ب» آمده نیز در جایی از طرح تعریف نشده و مصادیق آن مشخص نمی‌باشند. به عبارتی تأیید صلاحیت کارشناسان آمار (انسان‌ها) موضوع آمار نمی‌باشد که بخواهیم جهت آن یک سازمان جدیدی را تشکیل دهیم.

۶. یکی از وظایف سازمان در بند «ج» ماده (۴) طرح عبارت است از «رسیدگی به شکایات در مورد تخلفات حرفه‌ای آمارشناسان که عنوان جرائم عمومی نداشته باشد». این درحالی است که در هیچ کجای طرح شیوه رسیدگی به این نوع تخلفات و مصادیق آن مشخص نشده است. تنها در بند «ث» ماده (۱۶) یکی از وظایف هیئت رئیسه را «تشکیل هیئت‌های رسیدگی به صلاحیت تخصصی و تخلفات صنفی و حرفه‌ای آمارشناسان و تعیین مجازات‌های متناسب با تخلف» دانسته است. با عنایت به اینکه مصادیق تخلفات و مجازات‌های آنها و نحوه رسیدگی به تخلفات از جمله امور با ماهیت تقنینی است و باید در قانون تعیین تکلیف گردد، عدم ذکر این موارد منجر به عدم اجرای این وظیفه سازمان می‌گردد. لازم به ذکر است که در سایر قوانین مربوط به نظام‌های صنفی و حرفه‌ای مانند «قانون تشکیل سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران» و «قانون ایجاد سازمان نظام پرستاری جمهوری اسلامی ایران» و «قانون تأسیس سازمان نظام دامپزشکی جمهوری اسلامی ایران» به‌طور کامل شیوه رسیدگی به تخلفات تعیین تکلیف گردیده است.

۷. در چند جای طرح از واژه «ضوابط» استفاده شده است. در ماده (۵) عبارت «ضوابط سازمان»، در بند «ب» ماده (۱۶) عبارت «تعیین ضوابط» و در بند «ج» ماده (۱۶) «تدوین ضوابط» به کار رفته است. ذکر این نکته ضروری است که مطابق نظرات متعدد شورای نگهبان «تعیین ضوابط» و «ضابطه‌گذاری» از جمله امور با ماهیت تقنینی است که تنها باید توسط مجلس صورت گیرد و تفویض آن به سایر مراجع مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است. لذا مناسب است به جای این واژه از واژه دیگری مانند «شرایط» یا «معیارها» استفاده گردد.

۸. در چندین ماده طرح، تصویب برخی «آیین‌نامه‌ها» توسط سازمان پیش‌بینی شده است. لازم به ذکر است که مطابق نظرات متعدد شورای نگهبان، تصویب «آیین‌نامه» مطابق اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی وظیفه هیئت وزیران و یا هریک از وزرا بوده و نمی‌توان این وظیفه را برعهده شخص یا نهاد دیگری قرار داد. لذا در تمامی مواردی که تصویب و تدوین آیین‌نامه در طرح پیش‌بینی شده است، ضروری است پس از تهیه، به تصویب وزیر ذیربط و یا هیئت وزیران برسد. نگاهی به سایر قوانین مربوط به تشکیل سازمان‌های نظام حرفه‌ای در این خصوص مؤید این مطلب است.

۹. از جمله ایرادات مهم این طرح، تشتت و پراکندگی ازسویی و اختصار و نقص ازسوی دیگر درخصوص ارکان سازمان و وظایف و اختیارات مربوط به آنهاست. به‌طور مثال تشکیل مجمع عمومی فوق‌العاده مطابق ماده (۱۱) با درخواست «یکی از بازرسان» و یا «دوسوم اعضا» امکانپذیر است و هیچ‌گونه تناسبی بین این دو شیوه درخواست وجود ندارد. همچنین انتخاب دو نفر از اعضای هیئت رئیسه توسط شورای عالی آمار فاقد توجیه بوده و محل اشکال است. ازسوی دیگر وظایف بازرسان به‌طور ناقص بیان شده است. نحوه انحلال هیئت رئیسه در ماده (۲۲) نیز که با پیشنهاد «۳۰ نفر از اعضا»، «رئیس سازمان» و یا «بازرسان» و تصویب مجمع عمومی پیش‌بینی شده است محل تأمل است. لذا به‌نظر می‌رسد نحوه تنظیم روابط ارکان و وظایف و اختیارات هریک از ارکان نیاز به بازنگری جدی دارد.

پیشنهاد

مرکز آمار ایران و سایر سازمان‌های تولیدکننده آمار می‌توانند بدون نیاز به تصویب قانون مستقل امکان فعالیت برای شرکت‌های آماری (شرکت‌های متشکل از کارشناسان آمار) از طریق تأیید صلاحیت‌های مشخص و استاندارد کارشناسی آنها بیش از گذشته فراهم آورده و با برون‌سپاری سازوکار نحوه تهیه برخی آمارها (فاقد طبقه‌بندی مشخص)، با تأیید صلاحیت شرکت‌های فوق و نظارت کارشناسی بر نحوه فعالیت‌های آنها به انجام وظایف رسمی خود در کوتاه‌ترین زمان ممکن اقدام نمایند. لذا نیازی به تصویب طرح فعلی وجود ندارد.