

اظهار نظر کارشناسی در مورد:
«طرح ساماندهی بازرسان قرارداد معین شاغل در حوزه
نظارت بر بازار وزارت صنعت، معدن و تجارت»

مقدمه

به‌طور خلاصه، نحوه ورود و استمرار خدمت نیروهای بازرس حوزه نظارت بر بازار (نیروهای طرح تشدید بازرسی) در وزارت صنعت، معدن و تجارت به شرح ذیل ارائه می‌شود:^۱

مشخصات طرح

الف) به‌منظور اجرای طرح‌های تحول اقتصادی در کشور و زمینه‌سازی مناسب بسترهای اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها، هیئت وزیران با ابلاغ تصویب‌نامه شماره ۳۶۵۳۵/ت/۳۹۶۳۰ هـ مورخ ۱۳۸۷/۳/۱۱، وزارت بازرگانی (سابق) و سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان را به اجرای طرح تشدید بازرسی و نظارت بر کلیه اقلام مشمول طرح‌های نظارتی با اعتباری معادل ۴۰۰ میلیارد ریال مکلف می‌نماید.

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

۴۲۱

ب) برای اجرای مصوبه و بنابر پیش‌بینی حجم کار، مقرر می‌گردد تعداد ۳۲۰۰ نفر بازرس از طریق انعقاد قرارداد حجمی با شرکت‌های پیمانکاری جهت انجام این وظیفه و در تمامی استان‌های کشور، به‌کارگیری و مبلغ قرارداد نیز از محل مصوبه، تأمین و پرداخت شود.

شماره چاپ:

۹۹۳

ج) به‌منظور تحقق موضوع و تأمین نیرو، با شرکت پیمانکاری نگار نصر وابسته به بنیاد تعاون سپاه پاسداران انقلاب اسلامی به‌صورت متمرکز توسط سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان، قرارداد حجمی منعقد و بازرسان در تمامی استان‌ها زیر نظر سازمان‌های استانی به‌کارگیری می‌شوند.

تاریخ چاپ:

۱۳۹۷/۴/۹

د) با ابلاغ تصویب‌نامه مشهور به شماره ۲۱۳۴۷۱/ت/۴۷۶۴۳ هـ مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۱ هیئت وزیران موضوع تبدیل وضع نیروهای شرکتی به قراردادی و لغو کلیه قراردادهای تأمین نیروی انسانی منعقد با شرکت‌های پیمانکاری: - از ابتدای سال ۱۳۹۱ وزارتخانه از طریق سازمان‌های صنعت، معدن و تجارت استان‌ها نسبت به انعقاد قرارداد کار معین با بازرسین که طرف قرارداد با شرکت پیمانکاری نگار نصر بودند، اقدام می‌نماید.

معاونت پژوهش‌های

زیربنایی و امور

تولیدی

دفاتر:

انرژی، صنعت و

معدن

مطالعات اجتماعی

مطالعات اقتصاد

بخش عمومی

مطالعات حقوقی

- نظر به اینکه قرارداد شرکت نگار نصر به‌صورت متمرکز از طریق سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان منعقد گردیده بود، متفرق کردن موضوع قرارداد به‌صورت استانی، مورد ایراد مراجع قانونی از جمله واحدهای استانی دیوان محاسبات کشور و به‌تبع آن ذی‌حسابان سازمان‌ها قرار می‌گیرد.

مشخصات گزارش

- برای رفع این مشکل، هیئت وزیران طی مصوبات شماره ۹۴۷۴۹/ت/۴۷۶۴۳ هـ مورخ ۱۳۹۱/۵/۱۴ و ۲۵۲۶۳۳/ت/۴۷۶۴۳ هـ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۱۹، قرارداد این نیروها را در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ به سازمان‌های صنعت، معدن و تجارت استان‌ها موکول می‌نماید.

شماره مسلسل:

۳۱۰۱۵۹۶۱

تاریخ انتشار:

۱۳۹۷/۵/۷

- این مصوبات نیز مورد ایراد هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین مجلس شورای اسلامی قرار می‌گیرد

و لغو می‌شود.

۱. نامه شماره ۶۰/۱۷۵۰۳۹ مورخ ۱۳۹۶/۸/۶ از طرف وزیر صنعت، معدن و تجارت به معاون اول رئیس‌جمهور.

ه) پس از لغو مصوبات مذکور به لحاظ ایراد اعلام شده از سوی نهادهای نظارتی نظیر دیوان محاسبات کشور مبنی بر عدم وجاهت قانونی عقد قرارداد مستقیم با نیروهای بازرسی، براساس ابلاغیه شماره ۶۰/۲۱۲۲۲ مورخ ۱۳۹۳/۱/۱۱ معاونت وقت توسعه مدیریت، منابع و امور استان‌های وزارتخانه، مقرر می‌شود از ابتدای سال ۱۳۹۳ مجدداً استمرار خدمت آنان از طریق شرکت‌های پیمانکاری انجام شود.

و) موضوع شرکتی شدن مجدد نیروها موجب اعتراض گسترده و تجمعات آنان می‌شود و در نهایت با طرح نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی، قانون «اجازه به وزارت صنعت، معدن و تجارت برای انعقاد قرارداد با بازرسان شاغل در حوزه نظارت بر بازار» در تاریخ ۱۳۹۳/۳/۲۷ تصویب و ابلاغ و از ابتدای سال ۱۳۹۳ عقد قرارداد کار معین با این نیروها براساس قانون مذکور انجام می‌شود. (ز) درخصوص اعتبار لازم برای تأمین هزینه‌های پرسنلی کارکنان طرح تشدید بازرسی در سطح ۳۱ استان کشور، مشتمل بر اعتبارات حقوق و مزایا، اضافه کار، عیدی، بیمه، سنوات، مانده مرخصی و همچنین تأمین هزینه‌های پشتیبانی شامل اجاره خودرو و ساختمان‌های مورد استفاده:

• از سال ۱۳۹۱ ردیف جداگانه‌ای تحت عنوان «اعتبارات اجرای طرح بازرسی کالا و خدمات» ذیل جدول ۹ قوانین بودجه سنواتی (ردیف‌های متفرقه) و از سال ۱۳۹۳ ذیل اعتبارات وزارتخانه ایجاد و سالیانه در چارچوب موافقتنامه متبادله با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (وقت)، منابع تخصیصی اعتبارات از خزانه‌داری کل کشور اخذ و از طریق ذیحسابی وزارتخانه به حساب سازمان‌های صنعت، معدن و تجارت استان‌ها واریز می‌گردید.

• از ابتدای سال ۱۳۹۶ به استناد بند «۷۹» تغییرات متفرقه قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور، اعتبارات مربوط به نیروهای مذکور به سرجمع اعتبارات استانی بابت پرداخت حقوق و مزایای بازرسان اضافه و به شکل اعتبارات استانی، افزایش اعتبار سایر هزینه‌ها، درآمد.

در ادامه، مفاد طرح ساماندهی بازرسان قرارداد معین شاغل در حوزه نظارت بر بازار وزارت صنعت، معدن و تجارت مورد بررسی قرار گرفته است.

اظهار نظر کارشناسی

اهم نکات مد نظر در خصوص طرح ساماندهی بازرسان قرارداد معین شاغل در حوزه نظارت بر بازار وزارت صنعت، معدن و تجارت به شرح ذیل ارائه می‌شود:

۱. استدلال درخصوص تبیین کلیات طرح اولاً فاقد ارتباط کافی با محتوای طرح هستند و ثانیاً با یکدیگر نیز ارتباط چندانی ندارند برای مثال در مقدمه توجیهی طرح ذکر شده، زمینه‌سازی جذب و نگهداری نیروهای متخصص در استان‌های کمتر توسعه یافته و مناطق محروم می‌باشد، حال آنکه بخشی از نیروهایی که مشمول طرح قرار گرفته‌اند، افرادی با مدرک تحصیلی دیپلم و زیردیپلم هستند.

۲. براساس آنچه از مقدمه توجیهی استنباط می‌شود، ظاهراً بزرگ شدن دولت معادل استخدام نیروهای رسمی فرض شده است؛ لذا در این طرح تلاش شده به کارگیری نیروها از طریق ایجاد سمت‌های ستاره‌دار (ایجاد نوع جدیدی از کارکنان) حاصل شود تا دولت بزرگ نشود. این در حالی است که برای چنین نیروهایی امکان برخورداری از حقوق و مزایای پست بالاتر به رغم سمت ستاره‌دار پیش‌بینی شده است. حتی در صورت جابجایی این نیروها توسط مدیریت، برای آنها سمت مطابق شغل جدید تعریف می‌شود. تنها

تفاوت این نیروها با نیروهای رسمی این است که بعد از قطع رابطه اشتغال آنها با کارفرما، سمت ستاره‌دار حذف می‌شود و شخصی جایگزین نمی‌شود. به عبارت دیگر، این طرح به معنای آن است که ایجاد پست سازمانی دائمی باعث بزرگ شدن دولت می‌شود و اگر پست سازمانی دائم ایجاد نشود دولت بزرگ نمی‌شود. مطابق با این بینش، اگر شمار زیادی پست سازمانی موقتی ایجاد شود، ولی افراد متصدی آن سی سال خدمت خود را در این پست‌ها بگذرانند دولت بزرگ نشده است؛ چون بعد از قطع رابطه اشتغال آنها این پست حذف می‌شود. روشن است که در این حالت به تعداد نیروهایی که از دولت حقوق و مزایا دریافت می‌کنند و نوعی چسبندگی به نظام اداری دارند افزوده می‌شود و همان بزرگ شدن دولت اتفاق می‌افتد. این امر با آنچه در مقدمه توجیهی در باب الزام به عدم بزرگ شدن دولت گفته شده تعارض دارد. علاوه بر این، با آنچه در بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه درباره الزام به کاهش حجم دولت گفته شده، تناسب ندارد.

۳. آن گونه که طرح نشان می‌دهد وجه تمایز نیروی ستاره‌دار با نیروی رسمی، حذف پست وی بعد از قطع رابطه اشتغال است. به عبارت دیگر، طرح حول ایجاد پست سازمانی ستاره‌دار تنظیم شده است. این در حالی است که براساس ماده (۲۹) قانون مدیریت خدمات کشوری، تصویب پست‌های سازمانی در صلاحیت هیئت وزیران است. همچنین، تشکیلات و سقف پست‌های سازمانی مصوب حداقل پس از یک برنامه و حداکثر پس از دو برنامه پنج‌ساله متناسب با سیاست‌ها و احکام برنامه جدید مورد بازنگری و تصویب مجدد قرار می‌گیرد. بنابراین، موضوع پست‌های سازمانی مربوط به دولت است و نباید مجلس شورای اسلامی در آن ورود کند.^۱

۴. در مقدمه توجیهی طرح به پیگیری وزیر صنعت، معدن و تجارت و معاون اول ریاست جمهوری مبنی بر به کارگیری و استمرار خدمت کارکنان مشهور به نیروهای بازرسی حوزه نظارت بر بازار اشاره شده است. در اینجا این پرسش مطرح می‌شود که اگر مقامات دولتی ذی‌ربط موافق شرایط کاری نیروهای رسمی برای این افراد هستند، حتی به فرض نیاز به قانون، چرا آن را از طریق تقدیم لایحه به مجلس دنبال نکرده‌اند.

۵. گروه هدف این طرح، ۲۹۶۸ نفر است. به عبارت دیگر، این طرح جنبه عمومی ندارد و صرفاً برای حل مشکل ناهمخوانی میان حقوق و مزایای گروهی از نیروهای قراردادی وزارت صنعت، معدن و تجارت با حقوق و مزایای نیروهای رسمی تدوین شده است. به دلیل وجود شرایط کم و بیش مشابه در سایر دستگاه‌های دولتی تصویب این طرح می‌تواند موجب تحریک تقاضاهای مشابه در بین کارکنان کار معین و کارگران شاغل در وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی شود که به سبب گستردگی و فراوانی این گروه از کارکنان در دستگاه‌های اجرایی عواقب این اقدام بسیار حائز اهمیت است. روشن است که چنین رفتاری به منزله اعمال تبعیض میان کارکنان نظام اداری است.

۶. از آنجا که مواد متعدد طرح مانند مواد (۲)، (۳)، (۴) و (۵) متضمن افزایش در میزان پرداختی‌های ۲۹۶۸ نفر از کارکنان خواهد شد، لذا برای وزارتخانه بار مالی خواهد داشت. معذک منابع تأمین این بار مالی در طرح پیش‌بینی نشده و از این جهت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی مغایرت دارد.

۷. در حال حاضر نیز دستگاه‌های اجرایی کشور چه آنهایی که تابع قوانین عمومی هستند و چه آنهایی که از مقررات خاص اداری و استخدامی تبعیت می‌کنند، می‌توانند نسبت به ساماندهی و یکسان‌سازی حقوق و مزایای کارکنان قراردادی خود با کارمندان رسمی

۱ ماده (۲۹) - دستگاه‌های اجرایی مکلفند سازماندهی، طراحی و تنظیم تشکیلات خود را متناسب با ویژگی‌های مربوط در چارچوب الگوها، ضوابط و شاخص‌هایی که سازمان تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد با رعایت موارد ذیل انجام دهند:
(الف) سقف پست‌های سازمانی با رعایت راهبردهای مذکور در فصل دوم این قانون و با پیشنهاد دستگاه و تأیید سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.
(ب) تشکیلات و سقف پست‌های سازمانی مصوب حداقل پس از یک برنامه و حداکثر پس از دو برنامه پنج‌ساله متناسب با سیاست‌ها و احکام برنامه جدید مورد بازنگری و تصویب مجدد قرار خواهد گرفت.
(ج) ...

و پیمانی اقدام کنند و هیچ منع قانونی در این زمینه وجود ندارد. حتی قانونگذار در مواردی به دلیل امنیت شغلی پایین نیروهای قراردادی امکان پرداخت‌های بیشتر به آنان را نیز فراهم کرده است که از مصادیق آن می‌توان به تبصره ماده (۱۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری^۱ اشاره کرد. لذا به نظر می‌رسد وزارت صنعت، معدن و تجارت و شرکت‌های تابعه از این حیث با خلأ قانونی مواجه نیست.

۸. طرح پیشنهادی به‌طور نامحسوس و مبهم موجب ایجاد تعهداتی برای دولت می‌شود که مشابه تعهدات استخدامی است. به عبارت دیگر این طرح شباهت بسیار به تبدیل وضع ۲۹۶۸ نفر از کارکنان قرارداد معین و کارگران مشمول قانون کار وزارت صنعت، معدن و تجارت به کارمندان رسمی دارد. چنین اقدامی با اشکالات زیر روبروست:

الف) هیچ‌یک از قوانین و مقررات الزام‌آور در زمینه استخدام رسمی کارکنان دولت در مورد این‌گونه اشخاص به مورد اجرا گذارده نمی‌شود و دولت بدون هیچ قید و شرطی مکلف به استخدام افراد مورد نظر است. از این‌رو صلاحیت‌های حرفه‌ای، شرایط احراز و قوانین گزینش در مورد آنها رعایت نخواهد شد. نتیجه این اقدام احتمال بروز ناهنجاری‌ها در روابط این افراد با دستگاه‌های ذی‌ربط و مردم خواهد بود.

ب) به لحاظ ایجاد تبعیض ناروا و بی‌دلیل در مورد این اشخاص از جهت رعایت حقوق مساوی افراد در برابر قانون با بندهای «۹»^۲ و «۱۲»^۳ قانون اساسی و بند «۲»^۴ سیاست‌های کلی نظام اداری مغایرت دارد.

ج) با توجه به جمله پایانی ماده (۲) دستگاه متبوع این‌گونه کارکنان از لحاظ تغییر شغل آنان با محدودیتی روبروست که حتی در مورد کارکنان رسمی با آن مواجه نیست.

د) هر چند تبدیل به «رسمی» کردن اشخاص مورد نظر تصریح نشده، اما مفاد طرح حاکی از ایجاد حالتی شبیه به رسمی برای کارکنان مورد نظر است که این امر در جمله اخیر ماده (۳) «همانند کارمندان رسمی از امتیازات مرتبط با شغل خود بهره‌مند می‌شوند» به خوبی مشاهده می‌شود. البته ایجاد این وضعیت استخدامی شبیه به رسمی که در عین حال «کارمند رسمی» هم نیست خود موجب بروز سوالات و ابهاماتی می‌شود که پاسخی برای آنها وجود ندارد و از این حیث بند «۱۰» قانون اساسی^۵ رعایت نشده است.

ه) در ماده (۴) برای اشخاص مورد نظر امتیازی پیش‌بینی شده که حتی کارمندان رسمی فعلی دولت از آن بی‌بهره‌اند. این امر ناقض اختیارات قانونی دستگاه دولتی متبوع آنان است.

و) در ماده (۱) مشاغل کارگری و همچنین سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان مشمول طرح اعلام شده‌اند در حالی که در ماده (۲) ذکری از آنها به عمل نیامده است. این تناقض باید برطرف شود.

۹. برخی موارد طرح همانند مواد (۲) و (۴)، شأن مقرر دارند و اصلح است در قالب آیین‌نامه اجرایی تدوین شوند، زیرا در غیر این صورت هرگونه اصلاحی در حین اجرای احکام مستلزم ارائه لایحه از جانب دولت است.

۱. مجموع دریافتی کارمندی که به موجب قانون کار در دستگاه‌های اجرایی شاغل می‌باشند نباید از ۱/۲ برابر حقوق و مزایای کارمندان مشابه تجاوز کند.
۲. رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی.
۳. پی‌ریزی اقتصادی صحیح و عادلانه طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه.
۴. عدالت‌محوری در جذب، تداوم خدمت و ارتقای منابع انسانی.
۵. ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

۱. این طرح موجب افزایش تعهدات استخدامی (افزایش کارکنان) دولت می‌شود که با سیاست‌های متداول دولت و مجلس در سنوات اخیر منافات دارد. ضمن اینکه تعهدات استخدامی به بدترین نحوه ممکن صورت می‌پذیرد، زیرا اشخاص را بدون احراز صلاحیت وارد خدمت دولت می‌کند که وضعیت استخدامی آنان با هیچ‌یک از عناوین شناخته شده نظیر رسمی یا پیمانی مطابقت ندارد و ادامه خدمت آنان موجب بروز مشکلاتی برای دستگاه‌های دولتی و عامه مردم خواهد شد.

۲. در حال حاضر نیز وزارت صنعت، معدن و تجارت و سایر دستگاه‌های اجرایی کشور می‌توانند نسبت به ساماندهی و یکسان‌سازی حقوق و مزایای کارکنان قراردادی خود با کارکنان رسمی و پیمانی اقدام کنند و از این حیث ضرورتی بر قانونگذاری وجود ندارد. طرح حاضر به جهت اینکه روش تأمین هزینه‌های طرح را پیش‌بینی نکرده است با ایراد اصل هفتادوپنجم قانون اساسی مواجه است. علاوه بر موارد فوق، طرح حاضر به جهت اشکالاتی که دارد نه تنها به ساماندهی وضعیت نیروهای قراردادی وزارت مزبور و تسری عدالت در میان کارکنان این وزارتخانه منجر نخواهد شد، بلکه ممکن است نابسامانی‌های موجود را تشدید کند؛ از این منظر رد کلیات طرح پیشنهاد می‌شود. برای بهبود شرایط ذی‌نفعان طرح حاضر و دیگر نیروهای قراردادی موقت دیگر دستگاه‌های اجرایی کشور که از وضعیت مشابه با کارکنان مدت موقت وزارت صنعت، معدن و تجارت برخوردارند، پیشنهاد می‌گردد سازمان اداری و استخدامی کشور با مشارکت دستگاه‌های ذی‌ربط مسئولیت بررسی و ارائه راهکار مناسب برای این مشکل را در قالب آیین‌نامه موضوع تبصره ماده (۳۲) لایحه اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری برعهده گرفته و راهکارهای لازم برای برون‌رفت از وضعیت حاضر را اتخاذ کند.

