به نام خدا

اظهارنظر کارشناسی درباره «طرح ساماندهی بازرسان قرارداد معین شاغل در حوزه نظارت بر بازار وزارت صنعت معدن و تجارت»

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

مشخصات طرح

دوره یازدهم ـ سال اول

شماره ثبت:
۲۸۸

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفاتر: مطالعات بخش عمومی
مطالعات حقوقی
مطالعات اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۳۰۱۷۴۱۷

تاریخ انتشار:
۱۳۹۹/۱۲/۱۳

مقدمه

مسئله تبدیل یا ارتقای وضعیت استخدامی کارکنان بخش عمومی، یکی از چالش‌های مهم نظام اداری کشور بوده و در سال‌های اخیر طرح‌ها و لوایح گوناگونی به‌منظور ساماندهی وضعیت این کارکنان ارائه شده است. در این امتداد طرح حاضر درصدد افزایش حقوق و مزایا و ارتقای جایگاه شغلی بازرسان قرارداد معین شاغل در حوزه نظارت بر بازار وزارت صنعت، معدن و تجارت است. در ادامه به ارزیابی طرح حاضر پرداخته می‌شود.

ارزیابی

۱. طبق اصل بیست‌وهشتم (۲۸) قانون اساسی، دولت موظف است با رعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون، برای همه افراد، امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید. همچنین در بند «۹» اصل سوم (۳) قانون اساسی بر رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی تأکید شده و در بند «۲» سیاست‌های کلی نظام اداری نیز، مسئله عدالت‌محوری در جذب مورد توجه قرار گرفته است. بر این اساس ماده (۴۴) قانون مدیریت خدمات کشوری به‌کارگیری افراد در دستگاه‌های اجرایی را مستلزم قبولی در امتحان عمومی، که به‌طور عمومی نشر آگهی می‌شود و نیز امتحان یا مسابقه تخصصی نموده است. بنابراین هرگونه به‌کارگیری نیروی انسانی خارج از ضوابط و چارچوب‌های عادلانه نظیر آزمون‌های عمومی و اختصاصی، مغایر با مجموعه قوانین و سیاست‌های کلی حوزه نظام استخدامی کشور خواهد بود. بر این اساس ارتقای وضعیت شغلی کارکنانی که خارج از ضوابط مذکور در نظام اداری کشور به‌کار گرفته شده‌اند، عادلانه به‌نظر نمی‌رسد.

۲. قانون مدیریت خدمات کشوری به‌عنوان مهم‌ترین و جامع‌ترین قانون حوزه اداری و استخدامی کشور، انواع گوناگونی از نحوه به‌کارگیری نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی[1] را مبتنی‌بر یک منطق مشخص ارائه نموده است. این درحالی است که طرح‌های گوناگونی نظیر این طرح، طرح ساماندهی کارکنان قراردادی دانشگاه پیام نور، طرح یکسان‌سازی مزایا، حقوق و امتیازات کارکنان قرارداد معین کارور (اپراتور)های برق با سایر کارکنان پیمانی و رسمی، طرح الحاق تبصره «۱۱» به ماده (۱۷) قانون تعیین تکلیف استخدامی معلمین حق‌التدریس و آموزش‌یاران نهضت سوادآموزی و... با تبدیل وضعیت خارج از چارچوب کارکنان و یا تغییر شرایط گونه‌های مختلف استخدامی، منطق به‌کارگیری انواع نیروهای انسانی در دستگاه‌های اجرایی را زیر سؤال برده و باعث شکل‌گیری و نهادینه‌سازی یک رویه غلط در نظام استخدامی کشور می‌شوند.

---

۱. مراجعه شود به مواد (۱۷)، (۱۸)، (۴۵) و (۱۲۴) و همچنین تبصره ماده (۳۲) قانون مدیریت خدمات کشوری.

۳. طرح حاضر یک نگاه محدود و بخشی داشته و موجب احساس تبعیض برای سایر کارکنان قرارداد معین سایر دستگاه‌های اجرایی با شرایط مشابه خواهد شد و لذا برای این افراد توقع مساعدت مشابه را ایجاد خواهد کرد[۱] که منجر به ایجاد یک موج مطالبه اجتماعی برای تغییر وضعیت استخدامی خواهد شد که اولاً موجب فربه‌تر شدن دولت شده و ثانیاً بار مالی قابل توجهی برای دولت ایجاد خواهد کرد.

۴. با توجه به تصریح ماده (۲) طرح حاضر مبنی‌بر به‌کارگیری مشمولین این طرح در مشاغل حاکمیتی شایان ذکر است که در ماده (۴۵) قانون مدیریت خدمات کشوری برای مشاغل حاکمیتی، حالت استخدامی رسمی در نظر گرفته شده است؛ این درحالی است که ایجاد سمت ستاره‌دار، خارج از چارچوب‌های حالات استخدامی در این قانون یاد شده است. ازسوی دیگر عدم ارائه تعریف دقیق از «سمت‌های ستاره‌دار» باعث ایجاد ابهام و عدم شفافیت در قانون شده که مغایر بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری و جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری به‌نظر می‌رسد. بنابراین در صورت نیاز به تعریف رابطه جدید استخدامی، بجز موارد احصا شده در قانون مدیریت خدمات کشوری، به‌دلیل ضرورت انسجام قوانین، به‌نظر می‌رسد اصلاح قانون مذکور یا الحاق موادی به آن، راهکار مناسب‌تری است.

۵. مواد (۲) و (۳) و (۵) طرح حاضر، افزایش هزینه‌های عمومی، به‌منظور افزایش حقوق و مزایای مشمولین این طرح را در پی دارد. از طرفی با توجه به مشخص نشدن شیوه تأمین منابع لازم، طرح حاضر مغایر اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی بوده و به‌نظر می‌رسد مورد ایراد شورای نگهبان قرار خواهد گرفت.

۶. با توجه به بند «و» ماده (۴۲) قانون مدیریت خدمات کشوری، دارا بودن مدرک تحصیلی دانشگاهی و یا مدرک همتراز[۲] ازجمله شرایط عمومی استخدام در دستگاه‌های اجرایی محسوب می‌شود، درحالی که ۱۲۸ نفر از مشمولین طرح حاضر دارای مدرک تحصیلی دیپلم و یا زیردیپلم هستند که طبیعتاً تغییر وضعیت استخدامی ایشان به لحاظ رعایت شاخص‌های عدالت‌محوری در جذب نیروی انسانی، غیرقابل توجیه است.

۷. ادبیات نگارشی طرح حاضر در ماده (۲) دارای ایراد بوده و نیازمند بازنگری است. همچنین با توجه به اینکه طبق ماده (۱) طرح حاضر تعدادی از نیروهای کارگری نیز تحت شمول این طرح قرار می‌گیرند، لذا دامنه شمول مد نظر در ماده (۱) با عنوان طرح متفاوت است. به‌علاوه عنوان طرح طولانی بوده و مغایر با اصل ایجاز در نامگذاری قوانین است.

۸. با توجه به «قانون اجازه به وزارت صنعت، معدن و تجارت برای انعقاد قرارداد کار معین با بازرسان شاغل در حوزه نظارت بر بازار» در سال ۱۳۹۳، به‌نظر می‌رسد ارائه طرح مجزا با موضوع مشابه، در مغایرت با بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری بوده و کاهش انسجام قوانین را در پی دارد.

۹. با توجه به تکلیف بند «۲۳» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مبنی‌بر لزوم روزآمدسازی شیوه‌های نظارت بر بازار، به‌نظر می‌رسد توجه بیشتر به سیستمی نمودن سازوکارهای نظارت بر بازار نظیر راه‌اندازی سامانه یکپارچه مدیریت بازرسی و استفاده بیشتر از ظرفیت‌های مردمی در این زمینه ضروری است. بر این اساس ممکن است ارتقای وضعیت کارکنان مد نظر، انعطاف لازم برای به‌کارگیری روش‌های روزآمد نظارت بر بازار را کاهش دهد.

---

۱. این مسئله ازجمله دلایل رد طرح «اجازه به وزارت صنعت، معدن و تجارت برای انعقاد قرارداد کار معین با بازرسان شاغل در حوزه نظارت بر بازار» در کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس در سال ۱۳۹۳ بوده است.

۲. طبق تبصره «۵» ماده (۴۲) قانون مدیریت خدمات کشوری به‌کارگیری افراد با مدرک تحصیلی دیپلم در موارد یا مناطق خاص برای مدت زمان مشخص و برای فرزندان شهدا صرفاً در مشاغلی که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد مجاز می‌باشد.

۱۰. با توجه به تصویب کلیات طرح ساماندهی استخدام کارکنان دولت در کمیسیون اجتماعی مجلس، به‌نظر می‌رسد قریب به اتفاق مشمولین طرح حاضر در طرح ساماندهی استخدام کارکنان دولت تعیین تکلیف خواهند شد. بنابراین فارغ از اینکه طرح حاضر به خودی خود دارای ایرادهای متعدد است، نیازی به تصویب قانون مستقل برای ساماندهی کارکنان قرارداد معین وزارتخانه صنعت، معدن و تجارت وجود نخواهد داشت.

جمع‌بندی

همان‌طور که اشاره شد قانون مدیریت خدمات کشوری به‌عنوان مهم‌ترین و جامع‌ترین قانون حوزه اداری و استخدامی کشور، انواع گوناگونی از نحوه‌ی به‌کارگیری نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی را مبتنی‌بر یک منطق مشخص، مطرح نموده است و طرح‌هایی که عمدتاً با نگاهی محدود و جزءنگر درصدد حل مشکلات استخدامی یک دستگاه اجرایی خاص هستند، باعث زیرسؤال رفتن و خدشه‌دار شدن فلسفه و منطق تقسیم‌بندی انواع حالات استخدامی کشور خواهند شد و با هدف ساماندهی یک بخش، سامان کلی حوزه استخدامی کشور را تضعیف خواهند کرد. همچنین تبدیل یا ارتقای وضعیت خارج از چارچوب‌های قانونی باعث تضعیف عدالت استخدامی شده و با بسیاری از اصول قانون اساسی و محورهای اسناد بالادستی کشور در تعارض است و برای سایر کارکنان مشابه نیز توقع مساعدت مشابه ایجاد می‌کند. این درحالی است که ازسوی دیگر تصویب طرح حاضر افزایش هزینه‌های عمومی را در پی داشته و ازاین‌رو مغایر اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی نیز قلمداد می‌شود. بر این اساس و با توجه به سایر نکات مطرح شده در بخش ارزیابی، به‌ویژه تصویب کلیات طرح ساماندهی استخدام کارکنان دولت در کمیسیون اجتماعی مجلس، رد کلیات طرح حاضر پیشنهاد می‌شود.