

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح یکسان سازی مزایا، حقوق و امتیازات کارکنان قرارداد معین کارور

(اپراتور) های برق با سایر کارمندان پیمانی و رسمی»

مقدمه

طرح یکسان سازی مزایا، حقوق و امتیازات کارکنان قرارداد معین اپراتورهای برق با سایر کارمندان پیمانی و رسمی، که به صورت عادی و در قالب یک ماده واحد در دستور مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است، در پی آن است که کلیه کارکنان شاغل در پست‌های فشار قوی برق که به صورت قرارداد کار معین مشغول به کار هستند را با اولویت اپراتورهای پست‌های فشار قوی از حیث حقوق و مزایا و سایر امتیازات با کارمندان پیمانی و رسمی یکسان نماید.

این طرح اگرچه به دنبال رفع تبعیض و ایجاد عدالت در یک دستگاه اجرایی خاص است و از این حیث مثبت تلقی می‌شود، اما بررسی طرح نشان می‌دهد که واجد اشکالات متعدد محتوایی و شکلی است و بدعتی در امور استخدامی کشور تلقی می‌شود. در ادامه طرح مذکور مورد بررسی قرار گرفته است.

مشخصات طرح

دوره دهم - سال اول

شماره ثبت:

۱۴۸

شماره چاپ:

۱۶۳

تاریخ چاپ:

۱۳۹۵/۵/۵

ارزیابی طرح

۱. براساس مقدمه توجیهی طرح این گونه استدلال شده است که طبق اصل چهارم و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران شبکه‌های اصلی انتقال جزء مشاغل حاکمیتی محسوب شده و باید در اختیار دولت باقی بماند. لذا براساس این اصل پست‌های برق و خطوط انتقال برق غیرقابل واگذاری بوده و بهره‌برداری از آنها نیازمند نیروی متخصص و مجرب است. این در حالی است که در بند «۸» ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی بیان شده است که شبکه‌های اصلی برق در گروه سه این ماده طبقه‌بندی شده‌اند و غیرقابل واگذاری هستند و هیچ‌گونه اشاره‌ای به حاکمیتی بودن یا غیرحاکمیتی بودن آن نشده است. طراحان طرح عبارت «غیرقابل واگذاری» را مترادف با «امر حاکمیتی» تلقی کرده و چنین برداشتی داشته‌اند. در بند «الف» ماده (۱۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی نیز مقرر شده است، شرکت‌هایی که دولتی می‌مانند امور سیاست‌گذاری و اعمال وظایف حاکمیتی آنان، از شرکت‌ها جدا شده و به وزارتخانه ذیربط یا مؤسسه دولتی ملحق می‌شود، لذا مشاهده می‌شود که این شرکت‌ها عهده‌دار امور حاکمیتی نخواهند بود و به تبع آن مشاغل حاکمیتی نیز نخواهند داشت.^۱ ضمن آنکه باید به تمایز بین مفهوم «وظیفه دولت یا وظیفه حاکمیتی» و «شیوه انجام وظیفه» نیز دقت کرد. در حال حاضر در بسیاری از کشورها در شیوه

معاونت پژوهش‌های
اقتصادی
دفاتر: مطالعات بخش عمومی
مطالعات حقوقی
مطالعات انرژی، صنعت و
معادن

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۳۰۱۵۰۴۳

تاریخ انتشار:

۱۳۹۵/۷/۱۱

۱. طبق تعریف ماده (۱۰) قانون مدیریت خدمات کشوری نیز، شبکه‌های انرژی از مصادیق امور زیربنایی است نه حاکمیتی و براساس ماده (۱۴) همین قانون بیان شده است که امور زیربنایی با مدیریت، حمایت و نظارت دستگاه‌های اجرایی توسط بخش غیردولتی (تعاونی، خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی) انجام و در موارد استثنایی با تصویب هیئت وزیران توسط بخش دولتی انجام خواهد شد. لذا نباید چنین برداشت شود که چون امری غیرقابل واگذاری تلقی شده، لذا تا سطح عملیاتی آن باید توسط خود دولت و کارمندان دولت انجام شود، بلکه به معنای آن است که مالکیت و مسئولیت آن باید با دولت باشد.

انجام وظایف حاکمیتی (که جنبه عمومی دارند) تحول ایجاد شده است و از سازوکارهای بازاری برای انجام این وظیفه استفاده می‌شود اگرچه مسئولیت نهایی پاسخگویی با دولت است.

بنابراین هرچند که وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی فعال در حوزه شبکه‌های اصلی انتقال برق، به استناد بند «ج» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی و تبصره «۲» ماده (۴۵) و بند «م» ماده (۸) قانون مدیریت خدمات کشوری مجاز به استخدام رسمی‌اند، لکن شرکت‌های دولتی فعال در حوزه مزبور می‌توانند از سازوکارهای دیگری استفاده کنند.

۲. مفاد این طرح به معنای استخدام (رسمی یا پیمانی) افراد ذیربط منتها با احکامی ناقص و نارساست که به هنگام اجرا با مشکل مواجه خواهد شد. تعداد این‌گونه اشخاص و شرایط لازم‌الرعايه در استخدام آنها هم به کلی مغفول مانده و در نتیجه نتایج و مشکلات احتمالی ناشی از آن نادیده گرفته شده است. محتوای این طرح در واقع استخدام افراد مورد نظر است منتها کلمات، جملات و احکام آن به‌طور غیرمستقیم نوشته شده است. شاید از منظر اصول صحیح قانونگذاری منطقی‌تر آن بود که طراحان طرح پیشنهاد تبدیل وضعیت این افراد را ارائه می‌کردند. زیرا طرح فعلی بدعتی نو در وضع قوانین و مقررات مربوط به امور اداری و استخدامی کشور است که مشابه آن مشاهده نمی‌شود.

۳. با تصویب این طرح نه تنها فلسفه وجودی قراردادهای موقت و معین که در ایران و تمام دنیا اصطلاحی شناخته شده است مخدوش خواهد شد، بلکه از این پس باید شاهد ارائه طرح‌ها و پیشنهادهای مشابه باشیم که ممکن است از منظر و استدلال قوی‌تری در مقایسه با این طرح برخوردار باشند.

۴. اگرچه از مقدمه توجیهی و مفاد طرح این‌گونه استنباط می‌شود که این طرح به‌دنبال رفع تبعیض و اجرای عدالت در حوزه امور استخدامی دولت است، اما تصویب آن تبعیض جدیدی را ایجاد می‌کند. زیرا افراد متعددی در دستگاه‌های اجرایی مشغول به کارند که با منظر حاکم بر این طرح آنان نیز می‌توانند مشمول مقررات این طرح قرار گیرند. لذا این طرح با توجه به اینکه زمینه‌ساز تبعیض جدیدی در بین کارکنان دستگاه‌های اجرایی می‌شود، در مغایرت با بند «۹» اصل سوم قانون اساسی قرار دارد.

۵. این طرح به جهت آثار مالی که می‌تواند برای دولت داشته باشد و منابع مالی احتمالی آن نیز پیش‌بینی نشده است، می‌تواند مغایر با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی باشد. به عبارت دیگر مجموع حقوق، مزایا و سایر دریافتی‌های افرادی که دارای قرارداد کارمعین هستند به احتمال قوی متفاوت با کسانی است که سایر اشکال قراردادی دارند و این امر به‌ویژه در بلندمدت می‌تواند تعهدات جدیدی برای دولت ایجاد کند.

۶. مقایسه حقوق و مزایای کارکنان پیمانی و رسمی با وجوهی که به کارکنان قرارداد کار معین پرداخت می‌شود باید براساس ملاک‌ها و معیارهایی نظیر مدرک تحصیلی، سابقه خدمت، نوع وظایف و مسئولیت‌ها، کارآیی و بهره‌وری و شرایط بازار کار صورت گیرد که در مجموع می‌توان گفت کاری پیچیده است و می‌تواند از لحاظ رعایت عدالت در میزان پرداختی‌ها مورد مناقشه فراوان قرار گیرد. با عنایت به اینکه وجوه قابل پرداخت به کارکنان قرارداد کار معین در قانون مدیریت خدمات کشوری تعیین و محدود نشده، بنابراین قانون مذکور از این حیث محدودیتی ایجاد نکرده و دستگاه‌های تابع قانون مزبور می‌توانند میزان وجوه قابل پرداخت به کارکنان قرارداد معین را معادل و حتی بیشتر از کارکنان رسمی یا پیمانی نظیر تعیین کنند و این امر نیازی به کسب مجوز قانونی ندارد.

۷. چنانچه عنوان اپراتورهای پست‌های فشار قوی ناظر بر یک شغل یا پست سازمانی خاص در طرح طبقه‌بندی مشاغل یا در تشکیلات تفصیلی مربوط نباشد، تعیین اشخاص مشمول این طرح به هنگام اجرا غیرممکن خواهد شد.

۸. چون کارکنان قرارداد کار معین برای انجام کار معین و مدت محدود به خدمت پذیرفته می‌شوند و اصولاً رابطه استخدامی با سازمان محل خدمت خود ندارند، لذا الزام وزارت نیرو (سازمان‌های متبوع کارکنان) به استمرار قرارداد آنها تا زمان بازنشستگی با هدف و مفهوم قرارداد کار معین تعارض دارد. این در شرایطی است که کارمندان پیمانی نیز دارای قرارداد مدت معین با دستگاه‌های اجرایی هستند و هیچ حکمی مبنی بر استمرار خدمت کارمندان پیمانی تا زمان بازنشستگی در قوانین جاری کشور مشاهده نمی‌شود. حتی برای کارمندان رسمی نیز چنین حکمی وجود ندارد. این امر نیز تبعیض ناروا و مغایر با بند «۹» اصل سوم و نقض «ایجاد نظام اداری صحیح» موضوع بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی است.

۹. با عنایت به اینکه عبارت «سایر امتیازات» می‌تواند به صورت مختلف تعریف شود، بنابراین عبارت مذکور هم اجرای طرح را با معضلات اساسی مواجه خواهد ساخت.

۱۰. با توجه به اینکه افراد مورد نظر در خدمت دولت یا وزارت نیرو نیستند، بلکه احتمالاً در خدمت یکی از شرکت‌های تابعه آن می‌باشند، لذا تکلیف وزارت مذکور به اجرای مفاد طرح صحیح نیست و لازم بود اسم یا اسامی شرکت‌های مربوط در طرح ذکر می‌شد. عدم ذکر اساسی سازمان‌های ذیربط اصولاً دولتی یا غیردولتی بودن آنها را هم مورد تردید قرار داده است.

۱۱. استفاده از لفظ «پراتورهای» در خط دوم ماده واحده مغایر با اصل پانزدهم قانون اساسی است، زیرا طبق این اصل اسناد رسمی از قبیل قوانین مصوب باید با خط و زبان فارسی باشند.

جمع‌بندی

۱. در بند «۸» ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی بیان شده است که شبکه‌های اصلی برق در گروه سه این ماده طبقه‌بندی شده‌اند و غیرقابل واگذاری هستند، لذا هیچ‌گونه اشاره‌ای به حاکمیتی بودن یا غیرحاکمیتی بودن آن نشده است. طراحان طرح عبارت «غیرقابل واگذاری» را مترادف با «امر حاکمیتی» تلقی کرده و بیان داشته‌اند که باید در اختیار دولت باقی بماند که اطلاق این تفسیر، برداشت فاقد مبنای علمی است. حتی با فرض اینکه وظیفه‌ای حاکمیتی تلقی شود، باز هم الزامی برای دستگاه‌های متولی امر وجود ندارد که خود عهده‌دار کلیه فرآیند انجام کار باشند. دستگاه‌های اجرایی می‌توانند با حفظ مالکیت و مسئولیت، خدمت یا کالای عمومی مورد نظر را از طریق بخش غیردولتی تأمین کنند.

۲. این طرح به جهت ایجاد تبعیض در بین گروهی از کارکنان دستگاه‌های اجرایی، مغایر بند «۹» اصل سوم قانون اساسی است. همچنین به جهت دارا بودن بار مالی به احتمال قوی و عدم پیش‌بینی منابع مالی مورد نیاز آن، در مغایرت با اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی قرار دارد.

۳. مفاد این طرح به معنای استخدام (رسمی یا پیمانی) افراد ذیربط منتها با احکامی ناقص و نارساست که به هنگام اجرا با مشکل مواجه خواهد شد. ضمن اینکه این طرح بدعتی نو در قوانین و مقررات استخدامی کشور است و تصویب آن بهانه لازم را برای ارائه طرح‌های مشابه فراهم می‌کند.

۴. با توجه به اشکالات متعدد طرح، پیشنهاد می‌شود کلیات آن رد شود.

