

بررسی شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی در ایران؛ ریشه‌های شکل‌گیری و پیامدها



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:
۱۴۰۳/۱۲/۸

شماره مسلسل: ۲۰۴۷۴
کد موضوعی: ۲۹۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی
عنوان گزارش:

بررسی شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی در ایران؛ ریشه‌های شکل‌گیری و پیامدها

نوع گزارش: طرح ولایحه □، نظارتی □، راهبردی ■

نام دفتر:

دفتر مطالعات مدیریت (گروه نظام اداری، ساختار و فرایندهای دولت)

تهیه و تدوین کنندگان:

بهنام فیاض، فهیمه غفرانی

همکاران:

محبوبه عسکری باقرآبادی (کارشناس دفتر مطالعات مدیریت)، سیروس کشاورز (کارشناس دفتر مطالعات مدیریت)،
الهه السادات میرسلیمی (کارشناس دفتر مطالعات مدیریت)، محمد سلطان‌آبادی (کارشناس دفتر مطالعات مدیریت)،

مدیر مطالعه:

فهیمه غفرانی

اظهار نظر کنندگان:

مسعود بنافی (عضو هیئت علمی دانشکده حکمرانی دانشگاه تهران)، علی صابری دمنه (دفتر حقوقی)، فرید کاظمی (دفتر
مطالعات بخش عمومی)

ناظران علمی داخل مرکز:

مهدی عبدالحمید، محمد عبدالحسین زاده، حسین اصلی پور

ناظران علمی خارج مرکز:

عباس نرگسیان (هیئت علمی دانشکده مدیریت دانشگاه تهران)، ناصر عسگری (هیئت علمی دانشکده مدیریت دانشگاه
شهید ستاری)، علاءالدین رفیع‌زاده (رئیس سازمان اداری و استخدامی کشور)، محمدرضا اسماعیلی گیوی (هیئت علمی
دانشکده مدیریت دانشگاه تهران)

گرافیک و صفحه‌آرایی:

ساجده زارع مرزی

ویراستار ادبی:

زهره عطاردی

واژه‌های کلیدی:

۱. شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی
۲. مدیریت دولتی نوین
۳. خصوصی‌سازی
۴. کوچک‌سازی
۵. زیست‌بوم نظام اداری و استخدامی کشور
۶. مدل عارضه ریشه

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۳/۰۱/۱۵



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۸
۲. پیشینه پژوهش.....	۹
۳. انحرافات، عارضه‌ها و نشانه‌های ناکارآمدی.....	۱۹
۴. ریشه‌های ناکارآمدی شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی.....	۲۰
۵. نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادهای سیاستی.....	۲۸
منابع و مآخذ.....	۳۰

فهرست جداول

۱. تحلیل پیشینه پژوهشی.....	۹
۲. مصوبات مؤثر بر شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی.....	۱۱
۳. سازمان‌های درگیر و وظایف تعیین شده برای آنها در زمینه راهبری شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی... ..	۱۸
۴. تحولات مدیریت دولتی در ایران.....	۲۱
۵. جایگاه ایران در ابعاد شش‌گانه مدل هافستد.....	۲۵
۶. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارش‌های راهبردی / نظارتی.....	۲۹

فهرست اشکال

۱. نمودار روند تغییر رتبه ایران در شاخص آزادی اقتصادی جهان طی سال‌های ۱۳۶۰ تا ۱۴۰۰.....	۲۲
۲. علل ناکارآمدی قاعده‌گذاری شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی در ایران.....	۲۸



بررسی شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی در ایران؛ ریشه‌های شکل‌گیری و پیامدها

چکیده



رویکرد استفاده از شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی در نظام اداری و استخدامی کشور که با هدف کمک به کوچک‌سازی و کاهش هزینه‌های دولت شکل گرفت؛ پس از گذشت سال‌ها از به‌کارگیری آن، در بین متخصصین علمی و اجرایی موجب شکل‌گیری دوگانگی در خصوص این شرکت‌ها شده است که یک‌سوی آن بر استمرار استفاده از این شرکت‌ها با ایجاد تغییراتی در قواعد و ضوابط استفاده از آنها تأکید دارد و در سوی دیگر بر محدودیت فعالیت این نوع شرکت‌ها در بخش دولتی تأکید می‌شود. این گزارش درصدد است با واکاوی زمینه‌های شکل‌گیری این شرکت‌ها، چالش‌ها و مشکلات پیش‌آمده از به‌کارگیری آنها و بررسی علل ایجاد این چالش‌ها، تصویری از میزان تناسب این نوع شرکت‌ها با زیست‌بوم نظام اداری و استخدامی کشور ایجاد کرده و به تصمیم‌گیری در خصوص دوگانگی اشاره شده پردازد. نتایج بررسی‌ها نشان می‌دهد، تصحیح ضوابط و قواعد به‌کارگیری شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی به‌منظور پیاده‌سازی اثربخش این رویکرد، فرایندی تجربه‌شده، تکراری و محکوم به شکست است؛ چراکه این رویکرد بر نشانه‌ها و عارضه‌ها در جهت ترمیم پیامدهای ناخواسته اجرای طرح متمرکز گردیده تا اینکه روی علل و ریشه به‌وجود آمدن مشکلات که شامل عدم تناسب در زمینه‌های ساختاری (رویکرد مدیریت دولتی نوین با ساختار سیاسی، فرهنگی و اجتماعی)، زمینه‌های فنی (الزامات به‌کارگیری شرکت‌های پیمانکاری) و زمینه‌های فرهنگی (اجتناب از عدم اطمینان بالا و جمع‌گرایی جامعه ایران) تمرکز یابد. با توجه به هزینه‌های بالای اجتماعی این طرح، محدودیت فعالیت شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی در بخش دولتی توصیه می‌شود.



بیان / شرح مسئله

با برجسته شدن پارادایم مدیریت دولتی نوین و سیاست‌های متناظر با این رویکرد که بر کوچک‌سازی و کاهش هزینه‌های دولت تأکید داشت، استفاده از شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی (به‌عنوان واسطه‌ای میان دستگاه‌های اجرایی و نیروی انسانی) در نظام اداری ایران مدنظر قرار گرفت. شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی در ایران موافقان و مخالفان جدی در بین صاحب‌نظران علمی و اجرایی کشور پیدا کرد. موافقان، مشکلات ناشی از به‌کارگیری این رویکرد را به اجرای بد نسبت داده و به تصویب قوانین، ایجاد قواعد و ساختارها در جهت اجرای درست این رویکرد معتقد بوده و مخالفان با تأکید بر عدم تناسب این نوع از استخدام و روابط کار با زیست‌بوم نظام اداری و استخدامی ایران بر محدودیت فعالیت این شرکت‌ها در بخش دولتی تأکید دارند. تصمیم‌گیری درخصوص استمرار یا عدم استمرار شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی، نیازمند تفکر در طول زمان است، به این معنا که ضروری است تا از رخدادهای وضعیت پیش‌آمده فعلی عبور کرده و با تحلیل رخدادهای گذشته به شناخت روندها و ساختارهای ایجادکننده وضعیت فعلی پرداخته شود و این مسئله بررسی گردد که آیا قاعده‌گذاری، تصویب قوانین و ساختارهای جدید می‌تواند منجر به تأمین اهداف اصلی و اولیه‌ای که زمینه شکل‌گیری این شرکت‌ها را به وجود آوردند شود یا خیر؟

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

- ۱ ریشه شکل‌گیری مشکلات ناشی از به‌کارگیری شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی، عدم تناسب در زمینه‌های ساختاری (رویکرد مدیریت دولتی نوین با ساختار سیاسی، فرهنگی و اجتماعی کشور)، زمینه‌های فنی (الزامات به‌کارگیری شرکت‌های پیمانکاری) و زمینه‌های فرهنگی (اجتناب از نااطمینانی بالا و جمع‌گرایی جامعه ایران) بوده است.
- ۲ بررسی سیر تاریخی و پیشینه مصوبات مرتبط با شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی مبین سه مطلب است:
(الف) انحراف مکرر در اجرای مصوباتی که بر رعایت ضوابط تأکید می‌کنند،
(ب) پررنگ‌تر شدن و افزایش نقش و دخالت دستگاه‌های اجرایی،
(ج) بی‌توجهی به ریشه مشکلات و چالش‌های پیش‌آمده و تصمیم‌گیری با تمرکز بر عارضه‌ها به‌جای ریشه‌ها.
- ۳ مهم‌ترین مشکلات و چالش‌های ایجاد شده در به‌کارگیری شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی عبارتند از:
بروز اعتصابات، نارضایتی‌ها و تجمعات گوناگون نیروهای مشمول این شرکت‌ها به علت احساس بی‌توجهی به وضعیت استخدامی، معیشتی و ... آنان، برون‌سپاری نیروی انسانی به‌جای برون‌سپاری خدمت، به‌کارگیری نیروهای شرکتی در مشاغل اصلی و حاکمیتی، عدم پاسخ‌گویی شرکت‌های پیمانکاری در برابر شکایات و حقوق کارکنان شرکتی، عدم نظارت بر کیفیت انجام کار و عدم پرداخت منصفانه و جبران خدمات عادلانه کارکنان شرکتی، تحمیل بار اضافی به نظام اداری کشور، تحمیل هزینه‌های اجتماعی و امنیتی به کشور، متهم شدن دولت به اهمال‌کاری و عدم نظارت، کاهش اعتبار دستگاه‌های حاکمیتی و متهم شدن به بی‌توجهی به وضعیت کارکنان این شرکت‌ها، احساس تبعیض و بی‌عدالتی و ...

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

تصحیح ضوابط و قواعد به‌کارگیری شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی به‌منظور پیاده‌سازی اثربخش این رویکرد، فرایندی تجربه شده، تکراری و محکوم به شکست است؛ چراکه این موارد بر نشانه‌ها و عارضه‌ها در جهت ترمیم پیامدهای ناخواسته اجرای طرح متمرکز شده‌اند تا اینکه روی علل و ریشه به‌وجود آمدن مشکلات که شامل عدم تناسب در زمینه‌های ساختاری (رویکرد مدیریت دولتی نوین با ساختار سیاسی، فرهنگی و اجتماعی کشور)، زمینه‌های فنی (الزامات به‌کارگیری شرکت‌های پیمانکاری) و زمینه‌های فرهنگی (اجتناب از عدم اطمینان بالا و جمع‌گرایی جامعه ایران) تمرکز یابند. بنابراین اهداف



اولیه و اصلی طرح که بر کوچک‌سازی و کاهش هزینه‌های دولت تأکید داشت به فراموشی رفته و تأثیر این رویکرد نه تنها بر اهداف اولیه طرح مشخص نیست؛ بلکه هیچ برنامه و تلاشی نیز در جهت شفاف‌سازی و بررسی این مورد نیز صورت نگرفته است. با توجه به هزینه‌های بالای اجتماعی این طرح، محدودیت فعالیت شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی در بخش دولتی ایران توصیه می‌شود.

۱. مقدمه

شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی در ایران از زمان پیدایش خود تاکنون موافقان و مخالفان سرسختی داشته است. در برهه‌هایی از زمان، دولت درصدد حذف این شرکت‌ها بوده، اما با مخالفت مجلس شورای اسلامی روبه‌رو شده و در برهه‌هایی دیگر مجلس پیگیر ممنوعیت این شرکت‌ها بوده که همراهی دولت را در پی نداشته است. باین حال آنچه همیشه وجود داشته اعتراضات جامعه کارکنان درگیر با این شرکت‌ها بوده است که در کنار عدم وجود یک اجماع قدرتمند درخصوص استمرار یا ممنوعیت فعالیت این شرکت‌ها، نشان‌دهنده یک چالش جدی در این حوزه می‌باشد که نیازمند بررسی و رسیدگی است. در دوگانگی استمرار یا لغو فعالیت شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی؛ تنها وجه اشتراک، اذعان به ناکارآمدی شیوه فعلی توسط طرفداران دو دیدگاه در حال حاضر است. از یک سو، عده‌ای معتقدند این ناکارآمدی با پیش‌بینی جامع سازوکارهای اثربخش، اصلاح قوانین، تقویت سازوکارهای نظارتی و به عبارتی «اجرای بهتر» رفع خواهد شد و از سوی دیگر عده‌ای معتقدند که پایه‌گذاری این نوع شرکت‌ها از ابتدا سنجیتی با زمینه نظام اداری ایران نداشته و انحرافی از مسیر صحیح آن محسوب می‌شود و هرگونه قاعده‌مندسازی به علت عدم در نظر گرفتن ریشه مشکلات؛ تکرار تجارب شکست خورده پیشین بوده و منجر به تحمیل بار اضافه به نظام اداری کشور می‌شود. با توجه به این دوگانگی، تصمیم‌گیری اثربخش در این حوزه نیازمند توجه به زمینه‌های شکل‌گیری این شرکت‌ها، پیامدها و آثار به‌کارگیری این رویکرد و علل بروز این پیامدها و آثار است. در فرایند عقلایی خط‌مشی‌گذاری عمومی مرحله آغاز را تشخیص مشکل و تعریف نیاز یا احساس و ادراک مسئله قلمداد کرده‌اند، درحالی‌که برای ارزیابی دقیق خط‌مشی‌ها لازم است این مرحله به دو بخش احساس و ادراک یا عارضه و ریشه تقسیم شود. در مرحله احساس (عارضه)، خط‌مشی‌گذار با عوارض و رویه‌های مشکل برخورد می‌کند و از تظاهرات خارجی مشکل آگاهی پیدا می‌کند. در این مرحله ریشه‌های مشکل شناخته نمی‌شوند و اگر تصمیم‌گیری صورت گیرد، نتایج آن به رفع اساسی مشکل منجر نخواهد شد. در مرحله بعد که ادراک مشکل یا ریشه‌یابی آن است، خط‌مشی‌گذار با یاری‌جستن از کارشناسان و صاحب‌نظران به تحلیل سلسله‌مراتبی مشکل پرداخته و علل و ریشه‌های آن را کشف می‌کند و بر آن اساس به تصمیم‌گیری می‌پردازد که تصمیم حاصل، تصمیمی کارساز و مؤثر خواهد بود. با ذکر مثالی تفاوت این دو مرحله از هم و نتایج آن بر تصمیم متخذه مشخص می‌شود؛ فرض کنید جامعه با مشکل اعتیاد مواجه است، اگر مشکل اصلی را اعتیاد قلمداد کنیم و با احساس آن به تصمیم‌گیری بپردازیم، خط‌مشی مبارزه با معتادان در دستور کار قرار می‌گیرد که یقیناً به از بین رفتن اعتیاد منجر نخواهد شد، اما اگر مشکل اعتیاد به کمک متخصصان ریشه‌یابی شود، ممکن است ریشه‌های آن عواملی مانند بیکاری، نبود وجود امکانات تفریحی و ورزشی، برنامه‌های آموزشی و تربیتی نامناسب و یا زمینه‌های نامساعد اجتماعی و جغرافیایی شناخته شوند که در آن صورت برای رفع مشکل باید به تدوین خط‌مشی‌های دیگری اقدام کرد [۱].

تصمیم‌گیری درخصوص استمرار یا لغو فعالیت شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی نیازمند تفکر در طول زمان است؛ به این ترتیب ضروری است از رخدادهای عبور کرده و به شناخت روندها و ساختارهای ایجادکننده آنها پرداخته شود و این مسئله باید بررسی شود که آیا قاعده‌گذاری‌های انجام شده معطوف به مشکلات اصلی است که زمینه شکل‌گیری این شرکت‌ها را به وجود آوردند یا ناظر به رفع مشکلات ناشی از اجراست. بر این مبنا این گزارش درصدد است به سه سؤال اساسی پاسخ دهد:

۱ سیر تاریخی مصوبات مؤثر بر شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی در ایران مبتنی چه نکاتی است؟

۲ عارضه‌ها و مشکلات پیش‌آمده ناشی از به‌کارگیری شرکت‌های واسطه چیست؟

۳۰ مشکلات پیش‌آمده از چه ریشه‌هایی نشئت گرفته است؟

برای پاسخ به این سؤالات، گزارش در پنج بخش تنظیم گردیده که در بخش اول با ذکر مقدمه‌ای به مسئله ورود شده است. در بخش دوم پیشینه این موضوع در دو قسمت مورد بررسی قرار گرفته که در قسمت اول آن، ابتدا سوابق مطالعاتی صورت گرفته در مرکز پژوهش‌های مجلس ارائه شده و در قسمت دوم آن سیر تاریخی مصوبات مؤثر بر شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی در ایران گردآوری شده و سمت‌وسوی قاعده‌گذاری‌های صورت گرفته بررسی شده است. در بخش سوم عارضه‌ها و مشکلات پیش‌آمده ناشی از به‌کارگیری شرکت‌های واسط بررسی شده و در بخش چهارم پیدایش مشکلات ریشه‌یابی گردیده و در نهایت در بخش پنجم جمع‌بندی صورت گرفته است.

۲. پیشینه پژوهش

در این بخش به صورت خلاصه پیشینه تقنینی و پژوهشی مرتبط شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی تشریح و تبیین می‌شود.

۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز

سوابق و گزارش‌های مطالعاتی پیرامون شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی در جدول ۱ آورده شده است.

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر/ سازمان / نهاد	توضیحات
۱	شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی- مفهوم کار پیمانکاری موقت	۱۳۹۴	۱۴۵۰۳	مطالعات مالیہ عمومی و توسعه مدیریت	-
۲	شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی- تجاری از کشورهای عضو اتحادیه اروپا	۱۳۹۴	۱۴۵۹۱	مطالعات مالیہ عمومی و توسعه مدیریت	-
۳	شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی- تجاری از کشورهای شرق و جنوب شرق آسیا	۱۳۹۴	۱۴۵۸۵	مطالعات مالیہ عمومی و توسعه مدیریت	-
۴	واکاوی ابعاد به‌کارگیری نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری- موضوع تبصره ماده (۳۲) قانون مدیریت خدمات کشوری	۱۳۹۹	۱۷۰۲۴	مطالعات اجتماعی	-
۵	شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی در نظام اداری ایران: رسمیت یا ممنوعیت (انحراف ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری)	۱۴۰۱	۱۸۳۹۳	مطالعات مدیریت	-

مأخذ: یافته‌های تحقیق.



در گزارش «شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی - مفهوم کار پیمانکاری موقت» مفهوم و منطبق به کارگیری این شرکت‌ها بررسی شده است. براساس این گزارش، ترتیبات کاری به دو صورت استاندارد و غیراستاندارد تقسیم‌بندی می‌شوند. روابط کاری استاندارد دارای سه مشخصه اصلی است که شامل روابط استخدامی بلاواسطه و مستقیم، روابط استخدامی دائم و کار تمام‌وقت می‌باشد. روابط کاری غیراستاندارد، از ویژگی‌های مذکور عدول کرده و انواع مختلفی از مشاغل غیراستاندارد را ایجاد کرده است. کار پیمانکاری موقت گونه‌ای از اشتغال غیراستاندارد است که با عدول از ویژگی بلاواسطه بودن روابط استاندارد، در آن آژانس‌های پیمانکاری به‌عنوان رکن ثالث، وظیفه تأمین نیرو برای سازمان کاربر را برعهده می‌گیرند. منطق استفاده از کار پیمانکاری موقت از منظر سازمان کاربر، «بهره‌برداری از انعطاف‌پذیری این سبک از اشتغال» و از منظر نیروهای کار، «دستیابی به شغل دائم از کانال کار پیمانکاری موقت» به‌عنوان مهم‌ترین انگیزه استفاده از این رویکرد بیان شده است [۲]. در گزارش «شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی - تجاربی از کشورهای عضو اتحادیه اروپا» این اتحادیه به‌عنوان یکی از بهترین زمینه‌های به‌کارگیری این رویکرد معرفی شده که توانسته است در سطح منطقه‌ای با تدوین دستورالعمل سال ۲۰۰۸ با هدف ایجاد چارچوب‌هایی برای حمایت از نیروهای پیمانکاری و نیز در سطح ملی از طریق مکانیسم‌هایی که شامل ترکیبی از قوانین حقوقی و توافق‌نامه‌های جمعی کار می‌باشد به این مهم دست یابد [۳]. در گزارش «شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی - تجاربی از کشورهای شرق و جنوب شرق آسیا» این مسئله برجسته شده که صورت و چهره اشتغال غیراستاندارد در همه کشورهای جهان شبیه به هم است و ویژگی‌های مشترک زیادی میان همه آنها ملاحظه می‌شود و مشخصه مشترک این نوع کار شامل قرارداد کاری با مدت زمان معین، حقوق کمتر نسبت به اشتغال تمام‌وقت دائم و عدم برخورداری از مزایای تأمین اجتماعی، کار کردن در مکان‌های کاری مختلف، نیاز به مهارت کم و عدم امنیت شغلی می‌باشد و کشورهای مطالعه را می‌توان در کشورهایی با سیاست‌های سختگیرانه و غیرسختگیرانه تقسیم کرد [۴]. در بخشی از گزارش «واکاوی ابعاد به‌کارگیری نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری - موضوع تبصره ماده (۳۲) قانون مدیریت خدمات کشوری» استفاده از شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی در صورتی به‌عنوان یک راهکار مناسب پیشنهاد شده است که بتوان از طریق تنظیم‌گری صحیح، رویکردی اتخاذ کرد که انعطاف‌پذیری بازار کار و امنیت و نیروی انسانی به‌صورت توأمان تأمین شود [۵]. گزارش «شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی در نظام اداری ایران؛ رسمیت یا ممنوعیت - انحراف ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری» با ارزیابی شیوه استخدام مثلی در کشور نتیجه گرفته است که این شیوه در ایران بدون در نظر گرفتن این نکته که کشورهای پیشرو این شیوه، اشتغال را با چه هدفی دنبال کرده‌اند، چه ساختارهایی برای دستیابی به این هدف مورد نیاز آنها بوده است و محتوای خط‌مشی دقیقاً چه بوده و چه ابزارها و نهادهایی برای اجرای موفقیت‌آمیز این سیاست مورد نیاز است؛ صرفاً ایده به‌کارگیری این شیوه از کشور مبدأ اخذ شده و با گرت‌برداری ناقص با انحراف از ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری در بدنه دولت پیاده‌سازی شده است. اما به علت پیچیدگی‌هایی که ناشی از ذات رابطه سه‌سویه و نیز به‌دلیل محدودیت‌هایی همچون خلأ قانونی، مشکلات ساختاری، عدم ترتیبات نهادی ضروری و حتی مشکلات ناشی از بستر فرهنگی، سیاسی، اجتماعی و اقتصادی ناشی از آن با چالش‌های زیادی در کشور روبه‌رو شده است و به‌نظر می‌رسد ادامه فعالیت این شرکت‌ها در شرایطی که الزامات فعالیت آنها فراهم نیست تلاش بیهوده برای اعمال اصلاحات مبتنی بر رویکرد کوچک‌سازی و کاهش هزینه دولت باشد. از این‌رو عدم استمرار فعالیت این شرکت‌ها در نظام اداری کشور اقدامی مثبت ارزیابی شده است [۶].

۲-۲. سوابق تقنینی به‌همراه آسیب‌شناسی

بند «۹» اصل سوم قانون اساسی با بیان ضرورت ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضروری به‌طور ضمنی به اصلاح تشکیلات به‌عنوان اصلاح نظام اداری تأکید دارد. ردپای کوچک‌سازی و کاهش هزینه‌های دولت را می‌توان در ماده (۴) قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی دستگاه‌های دولتی مصوب ۱۳۶۶/۱۰/۲۷ دید که پس از آن واگذاری وظایف، امور و فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به بخش غیردولتی با تصویب قانون برنامه دوم توسعه اجتماعی، اقتصادی و ... مورد تأکید و توجه قرار گرفت [۷]. استفاده از شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی (واسطه‌ای میان دستگاه‌های اجرایی و نیروی انسانی) به‌عنوان راهکاری برای اجرایی کردن این حکم و در پاسخ به نیاز «کوچک‌سازی دولت» و با هدف کاهش «هزینه‌های دولت» مدنظر قرار گرفت. در جدول ذیل مصوباتی که به‌نحوه در فرایند مذکور مؤثر بوده‌اند تنظیم شده است.



جدول ۲. مصوبات مؤثر بر شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی

ردیف	مصوبات	موضوع مورد بحث
۱	تبصره «۶۰» قانون بودجه سال ۱۳۶۴	الف) از ابتدای سال ۱۳۶۴ استخدام رسمی یا ثابت و غیررسمی برای کلیه مشاغل به‌استثنای مشاغل فنی که حداقل شرایط احراز آنها دارا بودن مدرک تحصیلی دانشگاهی است و نیز مشاغل آموزشی و بهداشتی و درمانی ممنوع خواهد بود. دستگاه‌های دولتی مکلفند نیازهای استخدامی خود را در مشاغلی که ممنوع نشده پس از تأیید سازمان امور اداری و استخدامی کشور به تصویب هیئت‌وزیران برسانند. ب) کلیه دستگاه‌هایی که با رعایت مفاد تبصره «۱» ماده (۱۳) قانون استخدامی کشوری در قبال داوطلبان دوره‌های آموزشی تعهد استخدامی به عمل آورده و یا می‌آورند و نیز جانبازان انقلاب اسلامی و فرزندان شهدا از ممنوعیت فوق مستثنا هستند. ج) تمدید قرارداد برای مستخدمین غیررسمی به شرط وجوه اعتبار مجاز خواهد بود. د) کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است مشمول مفاد این تبصره خواهند بود.
۲	ماده «۴» قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی دستگاه‌های دولتی، مصوب ۱۳۶۶/۱۰/۲۷	– به‌موجب بند «الف» ۸ درصد پست‌های بلا‌تصدی در وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است؛ حذف می‌شوند و بر اساس بند «ب» مقرر گردیده بود که مجموع پست‌های پشتیبانی (اداری و خدماتی) در دستگاه‌های مزبور از یک‌سوم پست‌های اصلی هر دستگاه تجاوز ننماید. ^۱
۳	ماده «۷» قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی دستگاه‌های دولتی، مصوب ۱۳۶۶/۱۰/۲۷	– استخدام در سایر دستگاه‌ها برای مشاغلی که به‌موجب تبصره «۶۰» ممنوع اعلام گردیده، با رعایت ماده (۴) این قانون و حداکثر به تعداد یک‌دوم افرادی که در همان مشاغل از خدمت خارج می‌شوند (به‌استثنای انتقال) با تأیید سازمان امور اداری و استخدامی کشور مجاز خواهد بود. تبصره «۱» – دستگاه‌های فوق مکلفند نیمی از افرادی را که به‌موجب این ماده به استخدام درمی‌آورند از بین پدران و برادران شهدا، اسرا، مفقودین و جانبازانی که قادر به‌کار نباشند و نیز رزمندگان داوطلبی که ۹ ماه متوالی یا یک سال متناوب در جبهه‌های جنگ تحمیلی خدمت کرده‌اند در رشته‌های شغلی که واجد شرایط آن باشند (و در مورد همسران و خواهران آنان در مشاغل آموزشی و بهداشتی و درمانی) انتخاب نمایند. تبصره «۲» – استخدام در مشاغل پشتیبانی (اداری و خدماتی) فقط به‌صورت پیمانی امکان‌پذیر خواهد بود و تبدیل وضعیت مستخدمین پیمانی به رسمی منوط به داشتن حداقل ۸ سال سابقه خدمت به‌صورت پیمانی در همان دستگاه و یا یک سال خدمت داوطلبانه در جبهه به‌علاوه حداقل ۲ سال سابقه خدمت پیمانی در دستگاه می‌باشد. تبصره «۳» – منظور از استخدام غیررسمی مذکور در تبصره «۶۰» قانون بودجه سال ۱۳۶۴ هرگونه استخدام به‌صورت پیمانی، قراردادی، خرید خدمت، روزمزد و کارگری و عناوین مشابه است.
۴	تصویب‌نامه هیئت‌وزیران درباره تبدیل وضعیت کارکنان غیررسمی با حداقل سه سال سابقه کار به رسمی یا ثابت سال ۱۳۶۷	– هیئت‌وزیران در جلسه مورخ ۱۳۶۷/۴/۱۲ بنا به پیشنهاد شماره ۳۶/۱۷۲ مورخ ۱۳۶۷/۲/۱۲ سازمان امور اداری و استخدامی کشور تصویب کردند: دستگاه‌های دولتی مجازند آن عده از کارکنان غیررسمی خود را که حداقل سه سال سابقه کار در آن دستگاه داشته و دارای مدرک تحصیلی دانشگاهی (فوق‌دیپلم به بالا) می‌باشند به‌شرط وجود پست سازمانی مناسب و مشروط به‌وجود اعتبار از محل دستگاه ذی‌ربط (با تأیید وزارت برنامه و بودجه) و با رعایت سایر مقررات مربوط پس از تأیید سازمان امور اداری و استخدامی کشور، به استخدام رسمی یا ثابت تبدیل نمایند.
۵	جزء «۲» بند «ب» تبصره «۳۱» قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۷۳	– واگذاری وظایف، امور و فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به بخش غیردولتی.
۶	مصوبه شماره ۵۴۳۵/دش مورخ ۱۳۷۴/۰۴/۰۸ شورای عالی اداری	– تکلیف کلیه دستگاه‌های اجرایی به واگذاری امور عمومی، خدماتی (پشتیبانی) حداکثر ظرف مدت پنج سال. – واگذاری و انجام امور خدماتی از طریق تعاونی‌هایی که به سبک کارکنان بازرگانی تأسیس می‌شوند و اولویت قرار دادن تعاونی‌ها در انجام این امور. – حذف تشکیلات مربوط به امور واگذار شده و بازنشسته و بازرخرد کردن شاغلین پست‌های تشکیلات محذوف. – تکلیف سازمان اداری و استخدامی کشور در جهت اجرای مفاد مصوبه از طریق تنظیم پیشنهادهای مشخص جهت تصویب مراجع ذی‌ربط حداکثر ظرف مدت سه ماه. – تعیین سازمان اداری و استخدامی کشور به‌عنوان مسئول نظارت بر حسن اجرا و پیگیری مصوبه.

۱. این ممنوعیت‌ها نتوانست مانع تبدیل وضعیت کارکنان غیررسمی به رسمی یا پیمانی شوند؛ زیرا سنوات خدمت برای کارکنان حق ایجاد می‌کند و دولت ناچار شد در سال‌های ۱۳۶۷، ۱۳۷۸، ۱۳۸۴... برای تبدیل وضعیت استخدامی کارکنان غیررسمی وارد عمل شود و درنهایت به این نتیجه رسید که این ممنوعیت‌ها نمی‌تواند مانع از ورود نیروی انسانی به بخش دولتی شود و لذا موضوع استفاده از شرکت‌های پیمانکاری ارائه خدمات را مطرح کرد و در ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری آن را به‌صورت قانون درآورد.



ردیف	مصوبات	موضوع مورد بحث
۷	مصوبه شورای عالی اداری در تاریخ ۱۳۷۸/۰۵/۲۷ در خصوص موضوع بخشنامه ۱۰۱/۱۴	<p>– تصویب تمدید مهلت واگذاری امور پشتیبانی دستگاه‌های اجرایی به بخش غیردولتی.</p> <p>– به‌موجب این مصوبه مهلت اجرای مصوبه قبل (مصوبه شماره ۵۴۳۵/دش مورخ ۱۳۷۳/۰۴/۰۸ شورای عالی اداری) تا پایان سال ۱۳۷۸ تمدید شد.</p> <p>– همچنین سازمان اداری و استخدامی کشور موظف شد گزارش تحلیلی عملکرد مصوبه مذکور متضمن میزان تحقق اهداف، دستاوردهای مفید و پیامدهای منفی این واگذاری‌ها، چگونگی اجرا، نارسایی‌ها و مشکلات و دلایل عدم توفیق آن در برخی موارد را با همکاری سازمان برنامه و بودجه و نظرخواهی از دستگاه‌های اجرایی تنظیم نماید و همراه با پیشنهاد لازم برای اصلاح مصوبه با رعایت سیاست‌ها و راهبردهای پیش‌بینی شده در برنامه سوم توسعه و رفع موانع اجرایی آن، حداکثر ظرف چهار ماه به شورا ارائه نماید.</p>
۸	مصوبه شماره ۴۶/۱۴ مورخ ۱۳۷۹/۰۱/۳۱ شورای عالی اداری	<p>اعمال اصلاحات و تغییرات در مصوبات قبل به شرح ذیل:</p> <p>– واگذاری امور خدماتی به تعاونی‌ها حذف شد و در عوض واگذاری به بخش غیردولتی و شهرداری‌ها مورد تأکید قرار گرفت.</p> <p>– پست‌های سازمانی دفاتر وزرا و معاونین رئیس‌جمهور، استانداران، معاونان وزرا و همتران آنها از شمول این تصویب‌نامه خارج شدند.</p> <p>– مجوز واگذاری امور و فعالیت‌های اصلی و تخصصی دستگاه‌ها پس از تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور (ماده ۵)،</p> <p>– شناسایی، طبقه‌بندی و تأیید صلاحیت شرکت‌های خدماتی توسط سازمان برنامه و بودجه (بند «۶»)،</p> <p>– تأکید بر رعایت الزامات قانون کار و پاسخ‌گویی در برابر شکایات کارکنان خدماتی توسط شرکت‌های پیمانکاری و تأکید بر عدم تعهد امور استخدامی، رفاهی و پرداخت‌های کارکنان (بند «۷»)</p> <p>– تأکید بر برون‌سپاری خدمت و منع برون‌سپاری نیروی انسانی (تبصره «۱» بند «۷»)،</p> <p>– تنظیم دستورالعمل‌های مربوطه با همکاری وزارت کار و سازمان اداری و استخدامی کشور (تبصره «۲» بند «۷»)،</p> <p>– نظارت بر حسن اجرای مصوبه برعهده سازمان اداری و استخدامی (بند «۹»).</p>
۹	بخشنامه شماره ۱۳۷۹/۰۲/۲۳ شورای عالی اداری مورخ ۱۳۷۹/۰۲/۲۳	<p>– واگذاری امور عمومی و خدماتی به بخش غیردولتی به‌منظور صیانت از حقوق نیروی انسانی شاغل در پست‌های سازمانی و مشاغل پیوست مصوبه (امور نقلیه، امور چاپ و انتشارات، امور آشپزخانه، امور خدمات عمومی و تأسیساتی).</p> <p>– تأکید بر واگذاری امور عمومی و خدماتی و حذف پست‌های سازمانی پس از خروج طبیعی مستخدمین رسمی شاغل در امور مذکور (بند «۱»).</p> <p>– سنوات خدمات شغلی شاغلان پست‌های مذکور از ۳۰ سال فراتر نخواهد رفت و از طریق سازوکارهای تشویقی اقدام به بازخرید یا بازنشستگی زودرس شوند (تبصره «۴» بند «۲»).</p>
۱۰	ماده (۸۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ و آیین‌نامه اجرایی آن	<p>– در اجرای وظایف اجتماعی دولت به‌ویژه تکالیف مذکور در اصول بیست‌ونهم (۲۹) و سی‌ام (۳۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به‌منظور منطقی کردن حجم و اندازه دولت و کاهش تدریجی اعتبارات هزینه‌ای و بهبود ارائه خدمات به مردم و جلب مشارکت بخش غیردولتی و توسعه اشتغال و صرف بودجه و درآمدهای عمومی با رعایت اصول سوم (۳)، بیست‌ونهم (۲۹) و سی‌ام (۳۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و مصالح عامه، وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی که عهده‌دار ارائه خدمات اجتماعی، فرهنگی، خدماتی و رفاهی از قبیل آموزش فنی و حرفه‌ای، آموزش عمومی، تربیت‌بدنی، مناطق کمتر توسعه‌یافته و دارندگان سرانه‌های ورزشی زیر میانگین کشوری، درمان، توان‌بخشی، نگهداری از سالمندان، معلولین و کودکان بی‌سرپرست، کتابخانه‌های عمومی، مراکز فرهنگی و هنری، خدمات شهری و روستایی، ایرانگردی و جهانگردی می‌باشند، مجازند برای توسعه کمی و کیفی خدمات خود و کاهش حجم تصدی‌های دولت براساس مقررات و ضوابط این ماده اقدامات ذیل را انجام دهند:</p> <p>الف) اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی که متقاضی ارائه خدمات براساس مفاد این ماده می‌باشند باید صلاحیت‌های فنی و اخلاقی لازم و پروانه فعالیت از مراجع قانونی ذی‌ربط داشته باشند.</p> <p>ب) ارائه خدمات موضوع این ماده توسط بخش غیردولتی به سه روش؛ خرید خدمات از بخش غیردولتی، مشارکت با بخش غیردولتی و واگذاری مدیریت بخش غیردولتی انجام می‌شود.</p> <p>ج) دستگاه‌های اجرایی مشمول این ماده برای توسعه کمی خدمات خود با استفاده از ظرفیت‌های موجود در بخش غیردولتی موضوع بند «الف» و با پرداخت هزینه سرانه خدمات، نسبت به خرید خدمات و ارائه آن به مردم طبق شرایط دولتی اقدام نمایند.</p> <p>آیین‌نامه اجرایی:</p> <p>ماده (۳) – وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی مکلفند به‌منظور ارتقای کیفیت خدمات و کاهش حجم تصدی‌های دولت و هزینه‌های جاری نسبت به تهیه و تنظیم برنامه اجرایی در مورد واحدها و فعالیت‌های مشمول این آیین‌نامه به‌ترتیب زیر اقدام و در مقاطع سالیانه به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور گزارش نمایند تا سازمان مذکور اثرات مربوط به نحوه تنظیم بودجه را در لویح بودجه سنواتی منظور نماید.</p> <p>الف) احصای واحدها و فعالیت‌های مشمول این آیین‌نامه،</p> <p>ب) تعیین نحوه انجام هر یک از فعالیت‌ها از طریق روش یا روش‌های ارائه شده در ماده (۱) این آیین‌نامه،</p> <p>ج) تعیین هدف‌های کمی سالیانه برای سه روش مذکور و به تفکیک هر یک از فعالیت‌ها،</p> <p>د) تغییراتی که در بودجه پیشنهادی دستگاه به تناسب تحقق هدف‌های ذکر شده در این ماده ایجاد می‌شود، شامل میزان پرداخت یارانه به بخش غیردولتی، میزان اعتبارات لازم برای خرید خدمات و میزان صرفه‌جویی‌های به عمل آمده در اعتبارات هزینه‌ای و تملک سرمایه‌ای.</p> <p>ماده (۱۱) – افراد به‌کار گرفته شده در واحدها و فعالیت‌های موضوع این آیین‌نامه باید دارای صلاحیت‌های فنی، حرفه‌ای و اجتماعی و توانمندی لازم باشند و این موضوع با توجه به تخصص‌ها و نوع فعالیت‌ها در قراردادها منظور می‌گردد.</p>



ردیف	مصوبات	موضوع مورد بحث
۱۱	تصویب‌نامه شماره ۳۸۳۲۶/ت/۲۷۵۰۶ مورخ ۱۳۸۱/۹/۰۵	<p>– هیئت‌وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۱/۰۸/۱۹ بنا به پیشنهاد شماره ۸۱۰۱۰۱۵۲۹ مورخ ۱۳۸۱/۰۶/۰۵ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و به استناد اصل یکمصد و سی‌وهشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تصویب نمود:</p> <p>۱. انجام هرگونه خدمات موضوع بند «۲» از طریق شرکت‌های خصوصی و تعاونی در دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی منوط به رعایت مفاد این تصویب‌نامه می‌باشد.</p> <p>۲. عقد قرارداد با شرکت‌های خصوصی و تعاونی برای وظایف پشتیبانی و خدماتی از قبیل حمل‌ونقل، تعمیر و نگهداری، خدمات رایانه‌ای، امور چاپ و تکثیر، امور آشپزخانه و رستوران، نگهداری، باغبانی، نام‌رسانی، پیش‌خدمتی، تلفنچی، ماشین‌نویسی، امور تأسیساتی امکان‌پذیر است.</p> <p>۳. این‌گونه قراردادها باید براساس فعالیت مشخص، حجم کار معین، قیمت هر واحد کار و قیمت کل، به‌طور شفاف و مشخص منعقد گردد و به‌استثنای موارد مندرج در بند «۲» تصویب‌نامه شماره ۱۳۳۵/ت/۲۶۲۸۹ مورخ ۱۳۸۱/۰۲/۰۴ موضوع ضوابط اجرایی بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور، عقد قرارداد به‌منظور به‌کارگیری نیروی انسانی ممنوع می‌باشد.</p> <p>– عقد قرارداد و اعطای خدمات پشتیبانی با شرکت‌های خصوصی و تعاونی که به‌موجب آن:</p> <p>– دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی مکلفند ضمانت حسن انجام کار و اجرای کلیه تکالیف قانونی از جمله قوانین کار و تأمین اجتماعی و هرگونه پاسخ‌گویی به مراجع ذی‌ربط را از شرکت‌های طرف قرارداد اخذ نمایند (تبصره بند «۵»).</p> <p>– شرکت‌های طرف قرارداد موظفند در تعیین میزان مزد و حقوق کارگران خود دستورالعمل‌ها و ضوابط قانونی ابلاغی از طرف وزارت کار و امور اجتماعی را رعایت نمایند (بند «۶»).</p> <p>– در صورتی‌که دستگاه‌های اجرایی در مشاغل که با شرکت‌های غیردولتی قرارداد منعقد می‌نمایند و دارای مستخدم رسمی باشند، می‌توانند با توافق شرکت طرف قرارداد اجازه استفاده از این‌گونه نیروها را با کاهش مبلغ قرارداد (حداقل به میزان حقوق و مزایای افراد مذکور) به شرکت اعطا کنند و همچنین نسبت به لغو قرارداد پرسنل غیررسمی با پرداخت حقوق مکتسبه و قانونی اقدام کنند (بند «۷»).</p> <p>– تهیه فرم‌های استاندارد برای انعقاد قرارداد دستگاه‌های اجرایی با شرکت‌های غیردولتی توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی با هماهنگی وزارت امور اقتصادی و دارایی (بند «۸»).</p>
۱۲	بخشنامه شماره ۱۸۰۱/۸۰۰۴۴ مورخ ۱۳۸۲/۴/۳۰	<p>– تفویض اختیار بررسی و تأیید پیشنهادهای دستگاه‌های اجرایی استان‌ها در خصوص واگذاری فعالیت‌های اصلی و تخصصی آنها به بخش غیردولتی که به‌موجب آن:</p> <p>– فعالیت‌های اصلی و تخصصی دستگاه‌ها با رعایت مفاد مصوبه ۱۴/۴۶ مورخ ۱۳۷۹/۰۱/۳۱ شورای عالی اداری امکان‌پذیر است، اما صرفاً فعالیت‌هایی که جنبه تصدی داشته باشند و وظایف حاکمیتی قابل واگذاری نیستند.</p>
۱۳	بخشنامه شماره ۱۲۲۳۶۸/۱۹۰۱ مورخ ۱۳۸۳/۷/۷۷ کشور در مورد اصلاح بند «۶» مصوبه شماره ۴۶/۱۴ مورخ ۱۳۷۹/۰۱/۳۱ شورای عالی اداری	<p>– این مصوبه با هدف تصریح و تفکیک وظایف سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت کار و امور اجتماعی در خصوص تأیید صلاحیت و طبقه‌بندی شرکت‌های خدماتی طرف قرارداد دستگاه‌های اجرایی و ارزیابی عملکرد مصوبات مربوط به واگذاری امور خدماتی و پشتیبانی به بخش غیردولتی تصویب شد که به‌موجب آن:</p> <p>– وزارت کار و امور اجتماعی موظف گردید نسبت به بررسی، طبقه‌بندی (رتبه‌بندی) و تأیید صلاحیت شرکت‌های خدماتی اقدام و فهرست شرکت‌های واجد شرایط را به کلیه دستگاه‌های اجرایی اعلام نماید. دستگاه‌های اجرایی مکلف به عقد قرارداد با این شرکت‌ها از طریق مناقصه شدند و در صورت مشاهده تخلف موارد را به وزارت کار اطلاع دهند تا نسبت به تجدیدنظر در صلاحیت آنها اقدام نمایند. وزارت کار و امور اجتماعی موظف شد تا فهرست شرکت‌های لغو صلاحیت شده را به دستگاه‌ها اعلام نماید (بند «۱» بخشنامه اصلاح بند «۶» مصوبه شماره ۱۴/۴۶ مورخ ۱۳۷۹/۰۱/۳۱ شورای عالی اداری).</p> <p>– سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی مکلف شد تا در صورت مشاهده هرگونه تخلف از سوی دستگاه‌های اجرایی یا شرکت‌های خدماتی مراتب را برای رسیدگی به وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت کار و امور اجتماعی اعلام نماید.</p> <p>– ارائه گزارش از نحوه عملکرد شرکت‌های خدماتی، دستاوردهای مفید و پیامدهای منفی و ... توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به شورای عالی اداری ظرف مدت یک سال (بند «۲» بخشنامه اصلاح بند «۶» مصوبه شماره ۱۴/۴۶ مورخ ۱۳۷۹/۰۱/۳۱ شورای عالی اداری).</p>



ردیف	مصوبات	موضوع مورد بحث
	<p>منوعیت به‌کارگیری نیروی انسانی برای انجام وظایف و فعالیت‌های کارشناسی و تخصصی از طریق شرکت‌های طرف قرارداد یا قرارداد کار مشخص (تمام‌وقت یا نیمه‌وقت) در دستگاه‌های اجرایی مصوب ۱۳۸۴/۰۸/۰۸</p>	<p>– هیئت‌وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۴/۸/۸ بنا به پیشنهاد شماره ۱۰۱/۲۱۰۶۱ مورخ ۱۳۸۴/۷/۱۱ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و به استناد اصل یکمصد و سی‌وهشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تصویب نمود:</p> <p>۱. از تاریخ ابلاغ این تصویب‌نامه هرگونه به‌کارگیری نیروی انسانی برای انجام وظایف و فعالیت‌های کارشناسی و تخصصی از طریق شرکت‌های طرف قرارداد یا قرارداد کار مشخص به‌طور تمام‌وقت یا نیمه‌وقت در دستگاه‌های اجرایی ممنوع است. افرادی که قبل از ابلاغ این تصویب‌نامه در مشاغل مذکور از طریق شرکت‌های طرف قرارداد و یا قرارداد انجام کار مشخص به‌طور تمام‌وقت به‌کار گرفته شده‌اند، مشروط به کسب امتیاز لازم در آزمون استخدامی ادواری و دارا بودن شرایط قانونی برای استخدام و احراز صلاحیت‌های عمومی بر اساس قانون تسری قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش به کارکنان سایر وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی- مصوب ۱۳۷۵ – با اولویت مناطق محروم و کمتر توسعه‌یافته، از محل مجوزها و سهمیه‌های استخدامی برنامه چهارم توسعه موضوع تصویب‌نامه شماره ۲۵۲۶/ت/۳۲۹۶۴ مورخ ۱۳۸۴/۵/۱۱ در اولویت استخدام قرار دارند. شرکت‌های دولتی بر اساس فرایند مذکور در ماده (۹) تصویب‌نامه و با اخذ مجوز از هیئت‌وزیران ملزم به رعایت مفاد این بند می‌باشند.</p> <p>تبصره- دستورالعمل متضمن اعمال امتیازات و اولویت‌های لازم ظرف دو ماه توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تهیه و ابلاغ خواهد شد.</p> <p>۲. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است ظرف دو ماه نسبت به تنظیم طرح طبقه‌بندی آن دسته از مشاغل که ضرورتاً برای انجام فعالیت‌ها و وظایف اصلی دستگاه‌ها نیاز به کارکنان تمام‌وقت شامل مسئول دفتر و ماشین‌نویسی، نگهبانی و سرایداری می‌باشد اقدام و پست‌های سازمانی مورد نیاز دستگاه‌های مشمول ماده (۱۴۵) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران- مصوب ۱۳۸۳- را در قالب استانداردها و نرم‌های قانونی و با رعایت قوانین و مقررات مربوط و پیشنهاد دستگاه‌های ذی‌ربط تهیه و به هیئت‌وزیران پیشنهاد نماید و سپس افراد واجد شرایط با رعایت قوانین و مقررات مربوط از محل مجوزها و سهمیه‌های استخدامی برنامه چهارم توسعه، موضوع تصویب‌نامه شماره ۲۵۲۶/ت/۳۲۹۶۴ مورخ ۱۳۸۴/۵/۱۱ به استخدام درآیند.</p> <p>تبصره «۱»- در صورت عدم امکان استخدام افراد واجد شرایط موضوع بند «۱» با مجوز معاون اول و موضوع بند «۲» به‌کارگیری افراد مذکور با رعایت کلیه قوانین و مقررات و در سقف پست‌های مصوب از طریق عقد قراردادهای موقت یک‌ساله پس از احراز صلاحیت‌های عمومی بر اساس قانون تسری قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش به کارکنان سایر وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی- مصوب ۱۳۷۵- بلامانع است.</p> <p>تبصره «۲»- حکم این بند مانع از عقد قرارداد با اشخاص حقیقی و حقوقی برای انجام خدماتی که خارج از دستگاه انجام می‌پذیرد، نخواهد شد.</p> <p>۳. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارتخانه‌های کار و امور اجتماعی و امور اقتصادی و دارایی، سازمان تأمین اجتماعی و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط موظفند در مورد کارگران شرکت‌هایی که در طبخ و توزیع غذا، امور حمل‌ونقل، خدمات فضای سبز، تعمیر و نگهداری ساختمان، تأسیسات و سایر خدمات عمومی انجام وظیفه می‌نمایند، نسبت به ساماندهی قراردادهای انجام کار دستگاه‌های دولتی در قالب تصویب‌نامه شماره ۳۸۳۲۶/ت/۲۷۵۰۶ مورخ ۱۳۸۱/۹/۵ بر اساس نوع فعالیت، حجم کار، قیمت هر واحد کار و قیمت کل کار شامل هزینه‌های پرسنلی، مواد مصرفی و تجهیزات، سهم و هزینه مدیریت از طریق برگزاری مناقصه تنظیم و منعقد نمایند. شرکت‌های تعاونی و شرکت‌هایی که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سهام آن متعلق به کارگران می‌باشد در اولویت قرار دارند.</p> <p>تبصره «۱»- با توجه به حجمی بودن قراردادهای انجام کار، تعداد نیروی انسانی برای انجام امور موضوع پیمان توسط پیمانکار مشخص و حقوق و مزایای کارکنان و سایر پرداخت‌های قانونی پس از کسر کسورات قانونی از قبیل مالیات و حق بیمه سهم کارگر و کارفرما توسط پیمانکار به کارکنان پرداخت و لیست مستندات آن همه‌ماه به واحدهای ذی‌حسابی یا امور مالی دستگاه ارائه می‌گردد.</p> <p>تبصره «۲»- عیدی، پاداش، مزایای کار و سایر مطالباتی که به‌موجب قانون کار به کارکنان تعلق می‌گیرد، توسط پیمانکار به کارکنان پرداخت و مستندات آن به واحدهای ذی‌حسابی یا امور مالی دستگاه ارائه می‌گردد.</p> <p>تبصره «۳»- به‌منظور حصول اطمینان از واریز حق بیمه توسط پیمانکار، دستگاه اجرایی ذی‌ربط مکلف است همه‌ماه قبل از پرداخت مطالبات پیمانکار، تأییدیه سازمان تأمین اجتماعی را در این مورد از پیمانکار مطالبه و کنترل نماید.</p> <p>تبصره «۴»- دستگاه‌ها موظفند به‌صورت مستمر بررسی‌های لازم را توسط واحدهای ذی‌حسابی و سایر عوامل انجام و در صورت مشاهده هرگونه تخلف نسبت به استیفای حقوق از دست رفته کارکنان اقدام و گزارش آن را به وزارت کار و امور اجتماعی منعکس نمایند. در صورت احراز تخلف توسط وزارت کار و امور اجتماعی، دستگاه موظف است حسب اعلام وزارتخانه یاد شده نسبت به لغو قرارداد اقدام نماید و پس از آن عقد هرگونه قرارداد توسط دستگاه‌های دولتی با شرکت یاد شده ممنوع می‌باشد.</p> <p>تبصره «۵»- کلیه تعهدات پرسنلی مربوط به قانون کار به عهده پیمانکار می‌باشد و دستگاه‌های اجرایی هیچ‌گونه تعهدی در این زمینه ندارند.</p> <p>تبصره «۶»- در صورتی که دستگاه اجرایی متوجه تخلف شرکت پیمانکار شود، پرداختی به کارکنان را از محل مبلغ قرارداد از طریق ذی‌حساب انجام خواهد داد و متناسب با هزینه‌های مدیریتی پیمانکار کاهش خواهد یافت.</p> <p>۴. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت کار و امور اجتماعی موظف هستند حداکثر تا پایان بهمن‌ماه سال ۱۳۸۴ تمام استانداردهای مربوط به نوع و حجم کار و قیمت پایه را تعیین و ابلاغ نمایند و در دستورالعمل و فرم‌های قرارداد علاوه بر رعایت استانداردهای نوع و حجم کار، نرم‌ها و استانداردهای حقوقی مدیریتی شرکت‌ها (سهم و هزینه مدیریت) را تعیین و اعلام نمایند.</p> <p>تبصره «۱»- حداکثر مبلغ سهم و هزینه مدیریت در تنظیم قیمت پایه پنج درصد (۵٪) مبلغ کل قرارداد می‌باشد که با تشخیص بالاترین مقام دستگاه تا ده درصد (۱۰٪) قابل افزایش است.</p> <p>۵. اجرای این تصویب‌نامه نباید موجب افزایش هزینه‌ها از سقف اعتبارات مربوط گردد.</p> <p>۶. کلیه دستگاه‌های اجرایی موظفند با اعلام وزارت کار و امور اجتماعی مبنی بر عدم رعایت پرداخت‌های قانونی و حقوقی حقه کارگران، نسبت به لغو قراردادهای مربوط اقدام نمایند.</p> <p>۷. وزارت کار و امور اجتماعی مسئول نظارت بر اجرای این تصویب‌نامه در سطح کشور بوده و بالاترین مقام مسئول و ذی‌حسابان مستقر در واحدها، مسئول حسن اجرای این تصویب‌نامه در دستگاه مربوط می‌باشند.</p> <p>۸. کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۱۶۰) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مشمول این تصویب‌نامه می‌باشند.</p>



ردیف	مصوبات	موضوع مورد بحث
۱۵	تصویب‌نامه شماره ۸۴۵/۱۳/ت ۵۳۴۶ مورخ ۱۳۸۴/۱۲/۱۵	<p>– ممنوعیت به‌کارگیری نیروهای کارشناسی و تخصصی از طریق شرکت‌های غیردولتی که به‌موجب آن:</p> <p>– هرگونه به‌کارگیری نیروی انسانی برای انجام وظایف و فعالیت‌های کارشناسی، کمک کارشناسی و تخصصی از طریق شرکت‌های طرف قرارداد و سایر تشکلهای حقوقی غیردولتی به‌طور تمام‌وقت یا پاره‌وقت در دستگاه‌های اجرایی تا تاریخ ۱۳۸۵/۷/۱ فقط تا سقف قراردادهای و اعتبارات سال ۱۳۸۴ و در چارچوب اعتبارات مصوب ۱۳۸۵ مجاز و از تاریخ مذکور کلاً ممنوع می‌باشد.</p> <p>– امکان استخدام افرادی که به‌صورت تمام‌وقت از طریق شرکت‌ها به‌کار گرفته شده‌اند مشروط به دارا بودن شرایط استخدام و احراز صلاحیت‌های عمومی براساس قانون تسری قانون گزینش معلمان (۱۳۷۵) با اولویت مناطق محروم (بند «۱»).</p> <p>– در صورت عدم امکان استخدام قرارداد یک‌ساله انجام کار معین با تأیید معاون اول رئیس‌جمهور امکان‌پذیر است (تبصره «۱» بند «۱»).</p> <p>– سازمان مدیریت مکلف است؛ پست سازمانی موقت تا سقف تعداد نیروهای موضوع بند «۱» که موفق به استخدام نشده‌اند، را ایجاد کند.</p> <p>– الزام سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تنظیم طرح طبقه‌بندی مشاغل که برای انجام فعالیت‌ها و وظایف اصلی دستگاه‌ها نیاز به کارکنان تمام‌وقت از قبیل مسئول دفتر، امور دفتری، ماشین‌نویسی، نگهبانی، حسابداری، راننده مقامات و ...</p> <p>– وجوه مربوط به حقوق، مزایا، حق‌الزحمه، پاداش و سایر پرداخت‌های قانونی کارکنان پیمانکار (مطابق لیست تنظیمی پیمانکار) به‌حساب بانکی که در یکی از بانک‌ها با امضای مشترک نماینده دستگاه اجرایی و نماینده پیمانکار طرف قرارداد افتتاح می‌گردد واریز خواهد شد. پرداخت از حساب مذکور صرفاً برای واریز خالص حقوق و مزایای کارکنان ذیربط و واریز کسور قانونی لیست‌های مربوط شامل مالیات، بیمه و ... خواهد بود (بند «۴»).</p> <p>– دستگاه‌های اجرایی، شهرداری‌ها و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موظفند به‌طور مستمر بررسی‌های لازم را انجام و در صورت مشاهده تخلف نسبت به استیفای حقوق از دست رفته کارکنان اقدام و گزارش آن را به وزارت کار و امور اجتماعی منعکس تا در صورت احراز تخلف نسبت به لغو قرارداد اقدام و عقد قرارداد با شرکت ممنوع شود (تبصره «۳»).</p> <p>– در صورتی‌که دستگاه اجرایی متوجه تخلف شرکت شود پرداختی به کارکنان را از محل مبلغ قرارداد از طریق ذی‌حساب یا مسئول امور مالی حسب مورد انجام خواهد داد. متناسباً هزینه‌های مدیریتی پیمانکار کاهش خواهد یافت (تبصره «۵»).</p> <p>– سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و وزارت کار موظفند حداکثر تا پایان خرداد ۱۳۸۵ تمام استانداردهای مربوط به نوع و حجم کار و قیمت پایانی را تعیین و ابلاغ و در دستور العمل و فرم‌های قرارداد علاوه بر رعایت استانداردهای نوع و حجم کار، فرم‌ها و استانداردهای حقوقی مدیریتی شرکت‌ها (سهام و هزینه مدیریت) را تعیین و اعلام کنند (بند «۵»).</p>
۱۶	بخشنامه شماره ۵۲۱۶۰ مورخ ۱۳۸۵/۳/۳۱ وزارت کار و امور اجتماعی	– دستور العمل مربوط به نحوه اجرای طرح طبقه‌بندی مشاغل کارگران مشمول قانون کار تابع شرکت‌های خدماتی پیمانکاری تأمین نیروی انسانی.
۱۷	بخشنامه شماره ۷۵۰۴۲ مورخ ۱۳۸۵/۶/۲۱ وزارت کار و امور اجتماعی	لیست مشاغل خدماتی و گروه‌های بیست‌گانه شغلی در شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی.
۱۸	ماده (۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸	<p>– امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی با رعایت اصول بیست‌ونهم (۲۹) و سی‌ام (۳۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از طریق توسعه بخش تعاونی و خصوصی و نهادهای و مؤسسات عمومی غیردولتی تعیین صلاحیت شده و با نظارت و حمایت دولت و با استفاده از شیوه‌های ذیل انجام می‌گردد:</p> <ol style="list-style-type: none"> ۱. اعمال حمایت‌های لازم از بخش تعاونی و خصوصی و نهادهای و مؤسسات عمومی غیردولتی مجری این وظایف. ۲. خرید خدمات از بخش تعاونی و خصوصی و نهادهای و مؤسسات عمومی غیردولتی. ۳. مشارکت با بخش تعاونی و خصوصی و نهادهای و مؤسسات عمومی غیردولتی از طریق اجاره، واگذاری امکانات و تجهیزات و منابع فیزیکی. ۴. واگذاری مدیریت واحدهای دولتی به بخش تعاونی و خصوصی و نهادهای و مؤسسات عمومی غیردولتی با پرداخت تمام و یا بخشی از هزینه سرانه خدمات. ۵. ایجاد و اداره واحدهای دولتی موضوع این ماده توسط دستگاه‌های اجرایی. <p>تبصره «۱» – اگر انجام امور موضوع این ماده به یکی از روش‌های چهارگانه فوق‌الذکر (۱ لغایت ۴) مقدور نباشد ایجاد و اداره واحدهای دولتی وظیفه دولت است.</p> <p>تبصره «۲» – تأیید صلاحیت علمی و اخلاقی کلیه افراد موضوع این قانون که به‌موجب این ماده در بخش‌های آموزشی، بهداشتی و فرهنگی اشتغال خواهند داشت مطابق ضوابط فصل ششم این قانون و تأیید استانداردهای مربوط و کیفیت و قیمت خدمات نیز مطابق قوانین و مقررات مربوط است.</p>



ردیف	مصوبات	موضوع مورد بحث
۱۹	ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸	به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده می‌شود از طریق مناقصه و عقد قرارداد با شرکت‌ها و مؤسسات غیردولتی براساس فعالیت مشخص، حجم کار معین، قیمت هر واحد کار و قیمت کل به‌طور شفاف و مشخص بخشی از خدمات مورد نیاز خود را تأمین نمایند. در صورت عدم مراجعه متقاضیان، اجازه داده می‌شود با رعایت قانون برگزاری مناقصات و تأیید سازمان از طریق ترک تشریفات مناقصه اقدام گردد.
۲۰	تبصره (اصلاحی ۱۳۹۰/۰۴/۰۸) ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری	شرکت‌های موضوع این ماده حسب وظایف مربوط توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یا وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تعیین صلاحیت شده و در صورت تخلف از حکم این ماده لغو صلاحیت می‌گردند.
۲۱	مصوبه شورای عالی اداری ۱۳۸۷/۲/۱۱	واگذاری امور پشتیبانی دستگاه‌های اجرایی به بخش غیردولتی.
۲۲	تصویب‌نامه هیئت وزیران به شماره ۱۳۴۷۱/ت/۴۷۶ مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۰۱	تکلیف دستگاه‌های اجرایی به فسخ قراردادهای منعقد شده با شرکت‌های پیمانکاری برای تأمین نیروی انسانی.
۲۳	نامه ۱۵۶۷ ه/پ مورخ ۱۳۹۱/۰۱/۲۸ هیئت تطبیق مصوبات دولت با قوانین مجلس شورای اسلامی	لغو مصوبه تکلیف دستگاه‌های اجرایی به فسخ قراردادهای منعقد شده با شرکت‌های پیمانکاری برای تأمین نیروی انسانی.

مأخذ: همان.

گفتنی است؛ از بررسی سیر تاریخی و پیشینه مصوبات مرتبط با شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی به سه نتیجه کلی می‌توان دست یافت:

۱- انحراف مکرر در اجرا و مصوباتی که بر رعایت ضوابط تأکید می‌کنند (با استناد به مصوبه شماره ۱۴/۴۶ مورخ ۱۳۷۹/۱/۳۱ (بند «۷»)^۱ و (تبصره «۱»)^۲ آن؛ تصویب‌نامه شماره ۳۸۳۲۶/ت/۲۷۵۰۶ مورخ ۱۳۸۱/۹/۵ (تبصره بند «۵»)^۳ و (بند «۶»)^۴ و (بخشنامه شماره ۱۸۰/۱/۸۰۰۴۴ مورخ ۱۳۸۲/۴/۳۰ و تصویب‌نامه شماره ۸۴۵۱۵/ت/۳۴۶۱۳ مورخ ۱۳۸۴/۱۲/۱۵ و همچنین (بند «۴»)^۵ آن. از جمله انحرافات عمده که مصوبات سعی در اصلاح آنها داشته‌اند می‌توان به این موارد اشاره کرد: برون‌سپاری نیروی انسانی به جای برون‌سپاری خدمت، به‌کارگیری نیروهای شرکتی در مشاغل اصلی و حاکمیتی، عدم پاسخ‌گویی شرکت‌های پیمانکاری در برابر شکایات و حقوق کارکنان شرکتی، عدم نظارت بر کیفیت انجام کار و عدم پرداخت منصفانه و جبران خدمات عادلانه کارکنان شرکتی.

۲- پیرنگ شدن و افزایش نقش و دخالت دستگاه‌های اجرایی (با استناد به مصوبه شماره ۵۴۳۵/دش مورخ ۱۳۷۳/۴/۸ شورای عالی اداری؛^۶ مصوبه شماره ۱۴/۴۶ مورخ ۱۳۷۹/۱/۳۱ شورای عالی اداری (ماده «۵»)^۷، (بند «۶»)^۸، (تبصره «۲» بند «۷»)^۹؛ تصویب‌نامه شماره ۳۸۳۲۶/ت/۲۷۵۰۶ مورخ ۱۳۸۱/۹/۵ (تبصره بند «۵»)^{۱۰} و (بند «۸»)^{۱۱}؛ بخشنامه شماره ۱۸۰/۱/۸۰۰۴۴ مورخ ۱۳۸۲/۴/۳۰؛ تصویب‌نامه شماره ۸۴۵۱۵/ت/۳۴۶۱۳ مورخ ۱۳۸۴/۱۲/۱۵ و همچنین (تبصره «۳»)^{۱۲} و (بند «۵»)^{۱۳}. بررسی روند مصوبات نشان‌دهنده تلاش برای رفع انحرافات اشاره شده در بند «۱» از طریق پیرنگ کردن نقش دستگاه‌های اجرایی و میزان دخالت آنها در فرایند استخدام است و قاعده‌گذاری‌های انجام شده، برخی نتایج مورد انتظار از کوچک‌سازی نظیر بوروکراسی کمتر، تصمیم‌گیری سریع‌تر و سبک‌تر شدن دستگاه‌های اجرایی از اداره امور پرسنلی زیاد بوده را نقض می‌کند. جداول زیر به سازمان‌های درگیر و وظایف تعیین شده برای آنها در زمینه راهبری شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی می‌پردازد.

۱. تأکید بر رعایت الزامات قانون کار و پاسخ‌گویی در برابر شکایات کارکنان خدماتی توسط شرکت‌های پیمانکاری و تأکید بر عدم تعهد امور استخدامی، رفاهی و پرداخت‌های کارکنان.
۲. تأکید بر برون‌سپاری خدمت و منع برون‌سپاری نیروی انسانی.
۳. دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی مکلفند ضمانت حسن انجام کار و اجرای کلیه تکالیف قانونی از جمله قوانین کار و تأمین اجتماعی و هرگونه پاسخ‌گویی به مراجع ذی‌ربط را از شرکت‌های طرف قرارداد اخذ نمایند.
۴. شرکت‌های طرف قرارداد موظفند در تعیین میزان مزد و حقوق کارگران خود دستورالعمل‌ها و ضوابط قانونی ابلاغی از طرف وزارت کار و امور اجتماعی را رعایت نمایند.
۵. واگذاری فعالیت‌های اصلی و تخصصی دستگاه‌ها با رعایت مفاد مصوبه ۱۴/۴۶ مورخ ۱۳۷۹/۱/۳۱ شورای عالی اداری امکان‌پذیر است، ولی صرفاً فعالیت‌هایی که جنبه تصدی داشته باشند و وظایف حاکمیتی قابل واگذاری نیستند.
۶. ممنوعیت به‌کارگیری نیروهای کارشناسی و تخصصی از طریق شرکت‌های غیردولتی.
۷. پرداخت‌های قانونی کارکنان پیمانکار (مطابق لیست تنظیمی پیمانکار) به حساب بانکی که در یکی از بانک‌ها با امضای مشترک نماینده دستگاه اجرایی و نماینده پیمانکار طرف قرارداد افتتاح می‌گردد واریز خواهد شد. پرداخت از حساب مذکور صرفاً برای واریز خالص حقوق و مزایای کارکنان ذی‌ربط و واریز کسور قانونی لیست‌های مربوط شامل مالیات، بیمه و ... خواهد بود (بند «۴»).
۸. تعیین سازمان اداری و استخدامی کشور به‌عنوان مسئول نظارت بر حسن اجرا و پیگیری مصوبه.
۹. مجوز واگذاری امور و فعالیت‌های اصلی و تخصصی دستگاه‌ها پس از تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور.
۱۰. شناسایی، طبقه‌بندی و تأیید صلاحیت شرکت‌های خدماتی توسط سازمان برنامه و بودجه.
۱۱. تنظیم دستورالعمل‌های مربوط به همکاری وزارت کار و سازمان اداری و استخدامی کشور.
۱۲. دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی مکلفند ضمانت حسن انجام کار و اجرای کلیه تکالیف قانونی از جمله قوانین کار و تأمین اجتماعی و هرگونه پاسخ‌گویی به مراجع ذی‌ربط را از شرکت‌های طرف قرارداد اخذ نمایند.
۱۳. تهیه فرم‌های استاندارد برای انعقاد قرارداد دستگاه‌های اجرایی با شرکت‌های غیردولتی توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی با هماهنگی وزارت امور اقتصادی و دارایی.
۱۴. وزارت کار و امور اجتماعی موظف گردید نسبت به بررسی، طبقه‌بندی (رتبه‌بندی) و تأیید صلاحیت شرکت‌های خدماتی اقدام و فهرست شرکت‌های واجد شرایط را به کلیه دستگاه‌های اجرایی اعلام نماید. دستگاه‌های اجرایی مکلف به عقد قرارداد با این شرکت‌ها از طریق مناقصه شدند و در صورت مشاهده تخلف موارد را به وزارت کار اطلاع دهند تا نسبت به تجدیدنظر در صلاحیت آنها اقدام نمایند. وزارت کار و امور اجتماعی موظف شد تا فهرست شرکت‌های لغو صلاحیت شده را به دستگاه‌ها اعلام نماید (بند «۱» بخشنامه اصلاح بند «۶» مصوبه شماره ۱۴/۶۴ مورخ ۱۳۷۹/۱/۳۱ شورای عالی اداری) و همچنین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی مکلف شد تا در صورت مشاهده هرگونه تخلف از سوی دستگاه‌های اجرایی یا شرکت‌های خدماتی مراتب را برای رسیدگی به وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت کار و امور اجتماعی اعلام نماید.
۱۵. الزام سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تنظیم طرح طبقه‌بندی مشاغل که برای انجام فعالیت‌ها و وظایف اصلی دستگاه‌ها نیاز به کارکنان تمام‌وقت دارند از قبیل مسئول دفتر، امور دفتری، ماشین‌نویسی، نگهبانی، حسابداری، راننده مقامات و ...
۱۶. دستگاه‌های اجرایی، شهرداری‌ها و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موظفند به‌طور مستمر بررسی‌های لازم را انجام و در صورت مشاهده تخلف نسبت به استیفای حقوق از دست رفته کارکنان اقدام و گزارش آن را به وزارت کار و امور اجتماعی منعکس تا در صورت احراز تخلف نسبت به لغو قرارداد اقدام و عقد قرارداد با شرکت ممنوع شود.
۱۷. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و وزارت کار موظفند حداکثر تا پایان خرداد ۸۵ تمام استانداردهای مربوط به نوع و حجم کار و قیمت پایانی را تعیین و ابلاغ و در دستورالعمل و فرم‌های قرارداد علاوه بر رعایت استانداردهای نوع و حجم کار، فرم‌ها و استاندارد حقوق مدیریتی شرکت‌ها (سهم و هزینه مدیریت) را تعیین و اعلام کنند.



جدول ۳. سازمان‌های درگیر و وظایف تعیین شده برای آنها در زمینه راهبری شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی

ردیف	مصوبه و سال تصویب	سازمان‌های تأثیرپذیر	وظایف تکلیفی
۱	مصوبه شماره ۵۴۳۵/دش مورخ ۱۳۷۳/۴/۸ شورای عالی اداری	سازمان اداری و استخدامی	- نظارت بر حسن اجرا و پیگیری مصوبه
۲	مصوبه شماره ۱۴/۴۶ مورخ ۱۳۷۹/۰۱/۳۱ شورای عالی اداری	سازمان اداری و استخدامی	- مجوز واگذاری امور و فعالیت‌های اصلی تخصصی دستگاه‌ها پس از تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور
		سازمان برنامه و بودجه	- شناسایی، طبقه‌بندی و تأیید صلاحیت شرکت‌های خدماتی
۳	تصویب‌نامه شماره ۲۷۵۰۶/ت/۳۸۳۲۶ مورخ ۱۳۸۱/۰۹/۰۵	وزارت کار و امور اجتماعی و سازمان اداری و استخدامی	- تنظیم دستورالعمل‌های مربوطه
		دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی	- اخذ ضمانت حسن انجام کار و اجرای کلیه تکالیف قانونی از جمله قوانین کار و تأمین اجتماعی و هرگونه پاسخ‌گویی به مراجع ذی‌ربط از شرکت‌های طرف قرارداد
۴	بخشنامه شماره ۱۸۰۱۸۰۰۴۴ مورخ ۱۳۸۲/۴/۳۰	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی با هماهنگی وزارت امور اقتصادی و دارایی	- تهیه فرم‌های استاندارد برای انعقاد قرارداد دستگاه‌های اجرایی با شرکت‌های غیردولتی
		وزارت کار و امور اجتماعی	- بررسی، طبقه‌بندی (رتبه‌بندی) و تأیید صلاحیت شرکت‌های خدماتی و اعلام فهرست شرکت‌های واجد شرایط به کلیه دستگاه‌های اجرایی
		دستگاه‌های اجرایی	- تجدیدنظر در صلاحیت این شرکت‌ها بر مبنای تخلفات اعلامی دستگاه‌های اجرایی
		دستگاه‌های اجرایی	- رسیدگی به موارد تخلف اعلامی توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی
		دستگاه‌های اجرایی	- اعلام فهرست شرکت‌های لغو صلاحیت شده به دستگاه‌ها
۵	تصویب‌نامه شماره ۵۳۴۶/ت/۸۴۵۱۵ مورخ ۱۳۸۴/۱۲/۱۵	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی	- انتخاب شرکت‌های خدماتی بر مبنای فهرست اعلامی وزارت کار و امور اجتماعی از طریق برگزاری مناقصه
		دستگاه‌های اجرایی و برنامه‌ریزی	- گزارش هرگونه تخلف از دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های خدماتی به وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت کار و امور اجتماعی
		وزارت امور اقتصادی و دارایی	- اعلام تخلفات این شرکت‌ها به وزارت کار و امور اجتماعی
		سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی	- گزارش هرگونه تخلف از دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های خدماتی به وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت کار و امور اجتماعی
		وزارت امور اقتصادی و دارایی	- رسیدگی به تخلفات اعلامی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور نسبت به دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های خدماتی
۵	تصویب‌نامه شماره ۵۳۴۶/ت/۸۴۵۱۵ مورخ ۱۳۸۴/۱۲/۱۵	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی	- تنظیم طرح طبقه‌بندی مشاغل که برای انجام فعالیت‌ها و وظایف اصلی دستگاه‌ها نیاز به کارکنان تمام‌وقت دارند.
		دستگاه‌های اجرایی، شهرداری‌ها و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی	- انجام بررسی‌های لازم به‌طور مستمر و استیفای حقوقی از دست‌رفته کارکنان در صورت مشاهده تخلف و گزارش آن به وزارت کار و امور اجتماعی
		وزارت کار و امور اجتماعی	- بررسی تخلفات گزارش شده
		سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و وزارت کار و امور اجتماعی	- تعیین و ابلاغ استانداردهای مربوط به نوع و حجم کار و قیمت پایانی رعایت استانداردهای نوع و حجم کار در دستورالعمل و فرم‌های قرارداد
			- تعیین و اعلام فرم‌ها و استاندارد حقوق مدیریتی شرکت‌ها (سهام و هزینه مدیریت)

مأخذ: همان.

همان‌طور که از جدول ۳ مشخص است، تأکید بر قاعده‌مندسازی شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی، (امری که قرار بود به کمک دستگاه‌های اجرایی آمده و باعث چابکی آنها شود) به‌چیزی جزء درگیر کردن توان نظارتی و اجرایی دستگاه‌های اجرایی منجر نگردیده و موجب تحمیل بار اضافی به نظام اداری کشور شده است.

۳- عدم توجه به ریشه مشکلات و چالش‌های پیش‌آمده و تصمیم‌گیری با تمرکز بر عارضه‌ها به‌جای ریشه‌ها. در دو مقطع (با استناد به مصوبه شورای عالی اداری در تاریخ ۱۳۷۸/۵/۲۷ در خصوص موضوع بخشنامه ۱۴۱/۱۰۱ و بند «۲» بخشنامه شماره ۱۹۰۱/۱۲۲۳۶۸ مورخ ۱۳۸۳/۷/۷ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در مورد اصلاح بند «۶» مصوبه شماره ۱۴/۴۶ مورخ ۱۳۷۹/۱/۳۱ شورای عالی اداری)^۲ به‌صورت رسمی به سازمان اداری و استخدامی کشور و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور وظیفه تحلیل وضعیت و میزان اثربخشی شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی محول گردید، اما روند مصوبات و اقدامات نشان‌دهنده تمرکز بر رفع نشانه‌ها و عارضه‌هاست، در این رویکرد، صرفاً تأکید بر بهینه‌سازی فرایند اجرا بدون در نظر گرفتن عوامل ریشه‌ای و مفروضات اولیه مؤثر بر آن محور تصمیم‌گیری است که پیامد آن قاعده‌مندسازی بیشتر فرایند اجرا و تأکید بر رعایت ضوابط بوده که نه‌تنها باعث رفع مشکلات نشده و اهداف اولیه خود در کوچک‌سازی و منطقی کردن حجم دولت را محقق نکرده بلکه به هزینه‌های اجتماعی افزوده و به افزایش نقش دستگاه‌های اجرایی و تحمیل بار اضافی بر آنها منجر گردیده است.

۳. انحرافات، عارضه‌ها و نشانه‌های ناکارآمدی

تنها نقطه اشتراک دو دیدگاه قاعده‌مندسازی شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی و دیدگاه حذف و ممنوعیت این شرکت‌ها، ادعان به ناکارآمدی شیوه فعلی و مشکلاتی از قبیل موارد زیر است:

بروز اعتصابات، نارضایتی‌ها و تجمعات گوناگون نیروهای مشمول این شرکت‌ها به علت بی‌توجهی به وضعیت استخدامی، معیشتی و ... برون‌سپاری نیروی انسانی به‌جای برون‌سپاری خدمت، به‌کارگیری نیروهای شرکتی در مشاغل اصلی و حاکمیتی، عدم پاسخ‌گویی شرکت‌های پیمانکاری در برابر شکایات و حقوق کارکنان شرکتی، عدم نظارت بر کیفیت انجام کار و عدم پرداخت منصفانه و جبران خدمات عادلانه کارکنان شرکتی، تحمیل بار اضافی به نظام اداری کشور، تحمیل هزینه‌های اجتماعی و امنیتی به کشور، متهم شدن دولت به اهمال‌کاری و عدم نظارت، کاهش اعتبار دستگاه‌های حاکمیتی و متهم شدن به بی‌توجهی به وضعیت کارکنان این شرکت‌ها، احساس تبعیض و بی‌عدالتی و ... انحرافات، عارضه‌ها و نشانه‌های فوق، بیانگر ناکارآمدی این رویکرد در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران می‌باشد، امری که در آن اختلاف‌نظری وجود ندارد، اختلاف‌نظر عمده در نحوه رفع این عارضه‌هاست که از یک‌سو عده‌ای با تمرکز روی عارضه‌های پیش‌آمده، بر اجرای بهتر و قاعده‌مندسازی شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی برای رفع این مشکلات تأکید می‌کنند و از سوی دیگر برخی از کارشناسان بر ممنوعیت استمرار فعالیت این شرکت‌ها با تأکید بر ادراک ریشه مشکلات و رفع ریشه‌های مسئله تأکید می‌کنند. در ادامه به علل اصلی ناکارآمدی این شرکت‌ها در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران که در ریشه‌های شکل‌گیری شرکت‌های پیمانکاری نهفته است پرداخته می‌شود.

۱. سازمان اداری و استخدامی کشور موظف است گزارش تحلیلی عملکرد مصوبه مذکور متضمن میزان تحقق اهداف، دستاوردهای مفید و پیامدهای منفی این واگذاری‌ها، چگونگی اجرا، نارسایی‌ها و مشکلات و دلایل عدم توفیق آن در برخی موارد را با همکاری سازمان برنامه و بودجه و نظرخواهی از دستگاه‌های اجرایی تنظیم نماید و همراه با پیشنهاد لازم برای اصلاح مصوبه با رعایت سیاست‌ها و راهبردهای پیش‌بینی شده در برنامه سوم توسعه و رفع موانع اجرایی آن، حداکثر ظرف چهار ماه به شورای عالی اداری ارائه نماید.

۲. ارائه گزارش از نحوه عملکرد شرکت‌های خدماتی، دستاوردهای مفید و پیامدهای منفی و ... توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به شورای عالی اداری ظرف مدت یک سال.



۴. ریشه‌های نا کارآمدی شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی

۴-۱. عدم تناسب در زمینه‌های ساختاری

همراه با موج اصلاحات بخش دولتی که اغلب به‌عنوان مدیریت دولتی نوین^۱ شناخته می‌شود رویکردهایی مانند ارائه سنجش‌های واضح عملکرد، عدم تمرکز، تعهد به کوچک‌سازی دولت، کاهش هزینه، بازارگرایی و رقابت، به‌کارگیری سبک‌های مدیریت بخش خصوصی، خصوصی‌سازی و سایر اصول شبه‌بازرگانی رونق گرفت [۸]. دسته‌بندی‌های مختلفی از اصول این رویکرد صورت گرفته که یکی از کامل‌ترین‌ها توسط هایز و کیرنی^۲ به‌شرح ذیل ارائه شده است:

۱. کوچک‌سازی: کاهش اندازه دولت،

۲. مدیریت‌گرایی: به‌کارگیری اصول مدیریت بازرگانی در دولت،

۳. تمرکززدایی: نزدیک‌تر کردن تصمیم‌گیری به دریافت‌کنندگان خدمت،

۴. بوروکراسی‌زدایی (حذف دیوان‌سالاری): بازسازی دولت با تأکید بر نتایج به‌جای فرایندها،

۵. خصوصی‌سازی: هدایت تولید کالاها و خدمات بیرون از مؤسسات دولتی (تولید کالاها و خدمات به‌وسیله شرکت‌های غیردولتی) [۱۲].

ریشه شکل‌گیری و ورود شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی هم‌زمان با برجسته شدن مباحث مدیریت دولتی نوین و کوچک‌سازی دولت مطرح شد؛ درحالی‌که زمینه‌های لازم برای پیاده‌سازی این رویکرد در ایران وجود نداشت. برای بررسی چالش‌های ادامه‌دار و مستمر استقرار این رویکرد در ایران باید آن را نه به‌عنوان صرفاً یک رویکرد فنی بلکه به‌عنوان بخشی از یک سازه بزرگ‌تر به‌هم‌پیوسته، در قالب اصلاحات نظام اداری ایران در نظر گرفت. باید در نظر داشت نظام سیاسی ایران، نظام منحصربه‌فردی است که باید نظریه اصلاحات اداری بومی شده‌ای را در تحول مدیریتی و سازمانی خود مورد استفاده قرار دهد. مدیریت دولتی نوین یکی از استراتژی‌های اصلی تحول اداری است که ایران نیز آن را به‌عنوان استراتژی اصلی خود در تحول اداری مورد استفاده قرار داده است. این استراتژی، موفقیتش را در گرو جدایی سیاست از اداره و حاکمیت مدیریت به‌جای اداره می‌داند. اگرچه این دو نوید مدیریت دولتی نوین در بسیاری از کشورها مورد شک و تردید قرار گرفته، ولی نزدیکی بسیار جدی سیاست به اداره در کشور، حرفه‌گرایی مدیریت دولتی را بسیار دشوار ساخته است. دشواری این امر باعث ناکامی بسیاری از اصلاحات اداری در کشور ایران شده است [۹]. رویکرد متناقض به شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی یکی از این موارد است؛ به‌نحوی که در سال ۱۳۹۰ دولت وقت درصد حذف شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی بود^۳ که با مخالفت مجلس هشتم روبه‌رو گردید^۴ و اکنون در فرایندی متفاوت مجلس یازدهم نیز در پی حذف این شرکت‌ها بود که با عدم همراهی دولت روبه‌رو شد.

1. New Public Management (NPM)

2. Hays and kearney

۳. مصوبه شماره ۷۷۹۶۱/ت۴۰۰۶-ه‌م‌م‌خ ۱۳۸۷/۵/۱۷ هیئت‌وزیران موضوع: «انعقاد قرارداد مستقیم با کارکنان شرکتی و فسخ قرارداد با شرکت‌ها».

۴. نامه رئیس مجلس شورای اسلامی وقت به دولت در بازگشت به رونوشت تصویب نامه هیئت محترم وزیران به شماره ۷۶۴۳/ت۱۳۴۷/۱۱/۱۳۹۰، موضوع: «تکلیف دستگاه‌های اجرایی به فسخ قراردادهای منعقد شده با شرکت‌های پیمانکاری برای تأمین نیروی انسانی»، متعاقب بررسی‌ها و اعلام نظر مقدماتی «هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین» و مستنداً به صدر ماده‌واحد و تبصره «۴» الحاقی به «قانون نحوه اجرای اصول (۸۵ و ۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و اصلاحات بعدی» و ماده (۱۰) آیین‌نامه اجرایی آن، مراتب متضمن اعلام نظر قطعی جهت اقدام لازم در مهلت مقرر قانونی و اعلام نتیجه به این جانب ابلاغ می‌گردد. بدیهی است پس از انقضای یک هفته مهلت مقرر در قانون، آن بخش از مصوبه که مورد ایراد قرار گرفته است ملغی الاثر خواهد بود.

۱. نظر به مواد (۱۳، ۱۷، ۲۲، ۲۴) و بند «۹» ماده (۱۱۵) قانون مدیریت خدمات کشوری - مصوب ۱۳۸۶ - و مواد (۴۶ و ۴۷) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت - مصوب ۱۳۸۴ - تفهیمی در صدر ماده (۲۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران - ۱۳۸۹ - بر ضرورت شناسایی و واگذاری وظایف، امور و فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و بخش غیردولتی با هدف رهاسازی دولت از تصدی‌های غیر ضرور و مکلف بودن دستگاه‌های اجرایی به «خرید خدمات از بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» و با توجه به ماده (۱۸) همین قانون که مقرر می‌دارد: «کارمندان بخش‌های غیردولتی که بر اساس احکام پیش‌بینی شده در این قانون، تمام و یا قسمتی از وظایف و تصدی امور دولتی و سایر امور قابل واگذاری که حسب قوانین و مقررات مربوط معین خواهد شد را عهده‌دار می‌باشند، کارکنان تحت پوشش کارفرمای غیردولتی تلقی می‌گردند. دستگاه‌های اجرایی هیچ‌گونه تعهد و یا مسئولیتی در قبال این کارمندان ندارند». از این رو بند «۱» مصوبه ناظر به الزام کلیه دستگاه‌های اجرایی به فسخ قراردادهای منعقد شده با شرکت‌های پیمانکاری، از حیث اطلاق و تعمیم و تسری یافتن آثار ناشی از فسخ به قراردادهای مربوط به آن بخش از کارکنانی که عهده‌دار انجام فعالیت‌های موضوع قرارداد به‌شرح مندرج در اجزای «الف» و «ب» بند «۱» تصویب نامه می‌باشند، مغایر قانون است. ۲. صدر بند «۲» تصویب نامه ناظر به ممنوعیت انعقاد قرارداد تأمین نیروی انسانی با شرکت‌های پیمانکاری و همچنین بند «۶» مصوبه ناظر به الزام شرکت‌های احصا شده به فسخ قراردادهای پیمانکاری برای تأمین نیروی انسانی، از حیث اطلاق عبارت و مبنیاً بر مغایرت‌های اعلامی در فوق، مغایر قانون است.

۳. به‌موجب ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری: «کلیه دستگاه‌های اجرایی به‌استثنای نهادها، مؤسسات و تشکیلات و سازمان‌هایی که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری اداره می‌شوند، وزارت اطلاعات، نهادهای عمومی غیردولتی که با تعریف مذکور در ماده (۳) تطبیق دارند، اعضای هیئت‌علمی و قضات، هیئت‌های مستشاری دیوان محاسبات، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان رهبری مشمول مقررات این قانون می‌شوند و در خصوص نیروهای نظامی و انتظامی مطابق نظر مقام معظم رهبری عمل می‌شود». از این رو صدر بند «۱» مصوبه که بدون هرگونه استناد دستگاه‌های اجرایی و نهادها و نیروهای مستثنای شده از شمول قانون را مشمول و مکلف به فسخ قراردادهای منعقد شده با شرکت‌های پیمانکاری می‌نماید، علاوه‌بر اطلاق عبارت، نیز از حیث مغلط بودن با وظایف و اختیارات قانونی دستگاه‌های مستثنای شده از شمول قانون، مغایر قانون است. ۴. ذیل جزء «الف» بند «۱» مصوبه که مقرر می‌دارد: «تعداد کارکنان موضوع این بند به سقف پست‌های سازمانی مصوب دستگاه‌های اجرایی اضافه می‌شود»، اطلاق عبارت مذکور از حیث مقید نشدن «به سقف پست‌های سازمانی مصوب و مجوزهای استخدامی براساس قانون کار» مصرح در ماده (۱۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری مغایر قانون است.

۵. ذیل جزء «ب» بند «۱» مصوبه راجع به کارکنان شاغل در مشاغل پشتیبانی، که دستگاه‌های اجرایی مکلف می‌گردند تا با آنان: «... به‌صورت قرارداد کار مشخص (معین) تمدید قرارداد نمایند» از حیث مقید نشدن به سقف «تا ۱۰ درصد پست‌های سازمانی مصوب، بدون تعهد استخدامی و در سقف اعتبارات مصوب» مصرح در تبصره ماده (۳۲) قانون مدیریت خدمات کشوری، مغایر قانون است، مضافاً اینکه تعیین شرایط احراز توسط معاونت به‌صورت مطلق و بدون تصریح به ضرورت رعایت بند «و» و تبصره «۵» ماده (۴۲) همین قانون، نیز مغایر قانون می‌باشد.

۶. الزام شرکت‌های شمارش شده در قسمت اخیر بند «۶» مصوبه، به تمدید قرارداد «با نیروهای شرکتی موجود»، از حیث اطلاق و مقید نبودن تعداد نیروهای به‌نصاب مندرج در تبصره ماده (۳۲) و ماده (۱۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری، مبنیاً بر ایرادهای فوق‌الذکر، مغایر قانون است.

۷. جزء «الف» بند «۶» مصوبه، ناظر به تمدید قرارداد با نیروهای شاغل در مشاغل تخصصی، از حیث اطلاق و مقید نبودن تعداد نیروها به سقف پست‌های سازمانی مصوب و تا سقف ۱۰ درصد پست‌های سازمانی مصوب، حسب مورد، مغایر تبصره ماده (۳۲) و ماده (۱۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری است.

به‌طور کلی، کوچک‌سازی به‌عنوان یکی از استراتژی‌های فرعی مدیریت دولتی نوین نیز از نزدیکی سیاست و اداره در نظام اداری ایران متأثر شده است. در جاهایی که سیاست ایجاب کرده حتی اگر شرکت‌هایی یا کارکنانی ضروری نباشند کوچک‌سازی شده‌اند. در سیر تحولات دولت‌های مختلف می‌توان مشاهده کرد دولتی که هم‌زمان کوچک‌سازی می‌کند بودجه شرکت‌های دولتی را افزایش می‌دهد، دولت دیگر کوچک‌سازی را نه برای صرف ارتقای کارایی بلکه به‌عنوان نماد سیاسی موفقیت دولت خود انجام می‌دهد. در نتیجه تحلیل‌ها در حوزه‌های مختلف نشان می‌دهد یعنی در برخی موارد براساس قوانین، برنامه کوچک‌سازی صورت گرفته و در برخی موارد کارکنان دولت کاهش پیدا کرده‌اند و هم‌زمان تعداد بیشتری استخدام شده‌اند. بسیاری از محققین داخلی تنگناها و معایب این رویکرد را بارها برشمرده‌اند و به رعایت جوانب احتیاط در به‌کارگیری آن به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه به‌دلیل نبود بسترهای سیاسی، اجتماعی و اقتصادی لازم توصیه کرده‌اند [۹].

تحولات مدیریت دولتی نوین در ایران را می‌توان در جدول ذیل مشاهده کرد:

جدول ۴. تحولات مدیریت دولتی در ایران

ردیف	رویداد	توضیحات
۱	دولت‌سازندگی: نخستین برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و سیاسی پس از انقلاب در سال ۱۳۶۸ به تصویب رسید تا بعد از جنگ دوران سازندگی آغاز شود. در این برنامه برای نخستین‌بار رگه‌هایی از مدیریت دولتی نوین در قالب سیاست خصوصی‌سازی در ایران مطرح شد و نخستین قانون برای محدود کردن اندازه دولت در اقتصاد و مشارکت بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی به تصویب رسید.	این برنامه بر رشد اقتصادی تمرکز داشت و به موضوع کیفی توسعه، یعنی پیدا شدن تحول روحی و فکری در مردم جامعه و طرز تفکر آنها نسبت به محیط اجتماعی، اقتصادی و سیاسی توجهی نکرد. اهداف و سیاست‌های اقتصادی دومین برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور که در دوره دوم دولت سازندگی تنظیم شده و به تصویب رسید نیز اساساً در چارچوب رشد اقتصادی تدوین شده بود.
۲	دولت اصلاحات: با شروع فعالیت دولت اصلاحات، نگرش جدیدی بر فضای کشور حاکم شد. رویکرد کلی و تفکر حاکم بر این دولت، توسعه سیاسی و فرهنگی بود و بر این باور استوار بود که اساس دستیابی به توسعه فراهم شدن توسعه سیاسی و ارتقای فرهنگ کشور است.	با وجود این، برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور که در این دولت تنظیم شد و به تصویب رسید، تحول بخش دولتی با محوریت مدیریت دولتی نوین را نشان می‌دهد که تفکر حاکم بر آن توسعه اقتصادی است. تشویق بخش خصوصی برای در دست گرفتن اقتصاد، کوچک‌سازی دولت و روی آوردن به تعدیل نیروی انسانی، تزییق اصول مدیریت بازرگانی در دولت، برون‌سپاری خدمات عمومی دستگاه‌های اجرایی و مانند آن محورهای این راهبرد در بخش دولتی بوده است. برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران که در سال آخر فعالیت دولت اصلاحات تدوین و تصویب شد نیز مکمل برنامه سوم توسعه بود و حتی در مواردی برخی مواد برنامه سوم عیناً در آن تکرار شد.
۳	دولت اصول‌گرا: تداوم حرکت‌های اصلاحی مدیریت دولتی نوین ایران	توجه به اصل (۴۴) قانون اساسی و تدوین سیاست‌های اجرایی آن در سال ۱۳۸۵ نقطه اوج مدیریت دولتی نوین در ایران بود و تغییرات عمده‌ای در بوروکراسی و تشکیلات دولت ایجاد شد.
۴	دولت اعتدال‌گرا: پررنگ شدن مجدد نگاه‌های اقتصادی	اگر در دوره‌های قبل به مسائل سیاسی، فرهنگی و اجتماعی بیشتر تأکید شده بود، مسائل اقتصادی مجدداً به یکی از اولویت‌های مهم دولت جمهوری اسلامی ایران بدل شد و بوروکراسی دولتی برای دستیابی به این هدف بسیج شد. اوج توجه به مقوله اقتصاد در نظریه اقتصاد مقاومتی تبلور یافت.

مأخذ: همان.

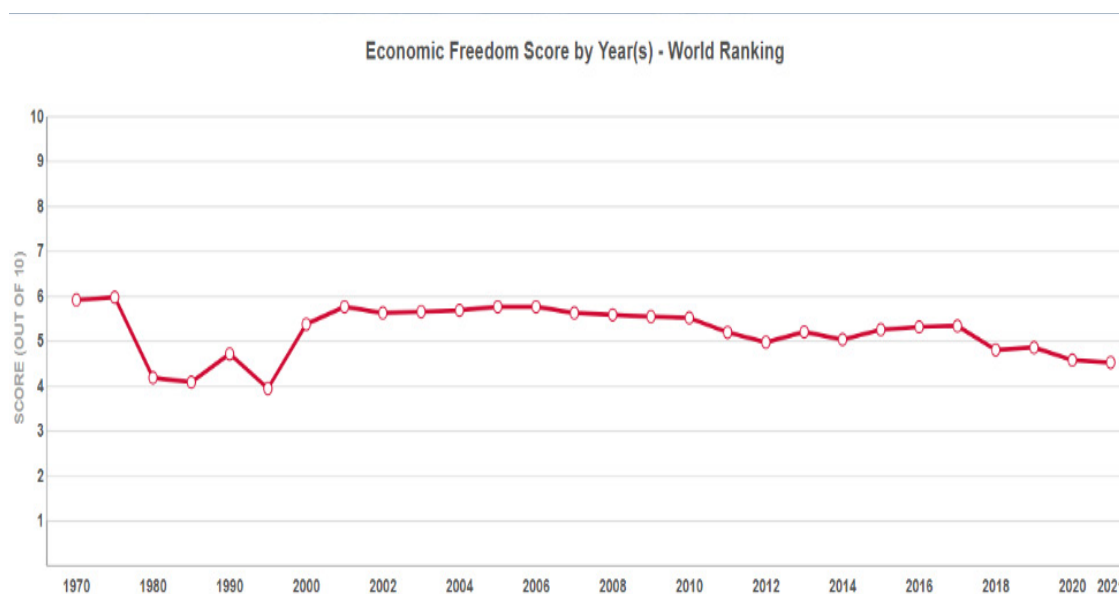


در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، اثربخشی مدیریت دولتی نوین مستلزم پیش‌نیازهایی (همچون بسترهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی همانند یک بخش خصوصی و واقعی و مردمی، بازارهای پولی و مالی تشکیل‌یافته و نظام حقوقی و قانونی شفاف و تفصیلی) است، خط‌مشی‌های یاد شده توسط مدیران دولتی، صرفاً به‌منظور هم‌اندیشی با پارادایم غالب الگوبرداری شده است. نگاهی به شاخص آزادی اقتصادی جهان و وضعیت ایران در آن می‌تواند ناموفق بودن این رویکرد را تا حدودی نشان دهد.

شاخص آزادی اقتصادی جهان^۱ یکی از اصول مهم در ارزیابی توسعه‌یافتگی اقتصاد کشورهاست که به‌معنی باز گذاشتن راه در مقابل افراد در میادین مختلف، مالکیت، کار و تلاش، تولید و مصرف است. درجه آزادی اقتصاد کشورها براساس پنج شاخص زیر تعیین می‌شود:

- ۱ حجم و اندازه دولت،
- ۲ سیستم حقوقی و حقوق مالکیت،
- ۳ پول قوی،
- ۴ آزادی تجارت بین‌المللی،
- ۵ قوانین مالی، بازار کار و تجارت [۱۳].

شکل ۱. نمودار روند تغییر رتبه ایران در شاخص آزادی اقتصادی جهان طی سال‌های ۱۳۶۰ تا ۱۴۰۰ [۱۳]



بر مبنای گزارش منتشر شده توسط مؤسسه فریزر، جایگاه ایران در سال ۱۴۰۰ از سقف ۱۰ امتیاز، ۴/۵۳ اعلام شده که نشان‌دهنده اندکی کاهش نسبت به عدد ۴/۵۸ در سال گذشته است. ایران از میان ۱۶۵ کشور، در کنار لیبی در رتبه ۱۶۰ قرار گرفته؛ به طوری که رتبه آن نسبت به گزارش سال گذشته بدون تغییر مانده است. داده‌های این مؤسسه بیانگر آن است که امتیاز ایران در چهار زیرشاخص «اندازه دولت»، «سیستم حقوقی و حقوق مالکیت»، «مقررات» و «پول قوی» کاهش نسبی داشته است. بدین ترتیب قابل مشاهده است که اگرچه گفتمان و شعارها در راستای تقویت بخش خصوصی، کوچک شدن اندازه دولت، کاهش تمرکز و مواردی از این دست بوده است؛ اما در عمل، کارکرد ساختار سیاسی و اقتصادی کشور، چنین فضایی را فراهم نکرده است. یکی از عمده‌ترین

1. Economic Freedom of the World (EFW)

دلایل این مسئله می‌تواند در عدم توجه به بسترهای مورد نیاز برای پیاده‌سازی سیاست‌های وارداتی و عدم توجه به شرایط و ساختار سیاسی، فرهنگی، اجتماعی ملی باشد. پیامد الگوگیری و هم‌شکل‌سازی بدون توجه به شرایط زمینه‌ای؛ تشدید فاصله طبقاتی، افزایش فساد اقتصادی و تضعیف پاسخ‌گویی سیاسی است. در کشورهایی که هم‌شکل‌سازی را بدون توجه به شرایط زمینه‌ای انجام می‌دهند؛ با عنوان خصوصی‌سازی، انحصارهای دولتی به انحصارهای خصوصی تبدیل می‌شوند که این موضوع ضمن داشتن حداقل نتیجه، احتمالاً زیان‌آور خواهد بود، زیرا ایجاد محرک‌های رقابتی را در آینده دشوارتر می‌سازد. در چنین جوامعی مسئله شکل‌گرایی و توجه به صورت و ظاهر پدیده‌ها از ویژگی‌های بسیار مهم است، سیاستگذاران جوامع در حال گذار، با امید به بهره‌گیری از محصولات دنیای خارج، ساخت‌های وارداتی از کشورهای در حال توسعه را برای خود می‌پذیرند و گاه حتی دست به تغییرات ساختاری شتابان می‌زنند. وارد کردن این‌گونه تغییرات ساختاری از یک‌سو به افزایش درجه شکل‌گرایی می‌انجامد و از سوی دیگر می‌تواند هزینه‌های گزاف اجتماعی و تنش انقلابی را به دنبال داشته باشد [۱۰]. مهم است که دولت ضمن کوچک کردن مقیاس خود، قادر به حفظ توان و ظرفیتش باشد و از سوی دیگر رویکرد منسجمی برای مدیریت پیامدهای بحرانی آن در نظر گرفته باشد، این امر در جامعه ایران با توجه به تحت‌تأثیر بودن کشور از فشارهای تحریمی و اقتصادی بسیار حائز اهمیت است. با توجه به اینکه شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی به‌طور مستقیم آسیب‌پذیرترین قشر کارکنان را هدف گرفته‌اند، ادامه رویکرد موجود چون با زمینه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی کشور همخوانی لازم را ندارد می‌تواند سبب بروز ناآرامی‌های اجتماعی و ایجاد بحران‌های امنیتی گردد. در شرایطی که مفهوم اندازه منطقی دولت همچنان به‌عنوان یک علامت سؤال بزرگ در ایران مطرح است و حد بهینه‌ای برای آن تعریف نشده، در کنار عدم توجه به سایر اصول رویکرد مدیریت دولتی نوین نظیر توجه به سنجه‌های شفاف و دقیق عملکرد^۱ ادامه روند قاعده‌گذاری برای شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی حاصلی جز کور کردن بیشتر گره به‌کارگیری این نوع رویکرد در نظام اداری کشور نخواهد داشت.

۲-۴. عدم تناسب در زمینه‌های فنی^۲

بررسی تجربه کشورهای مختلف در زمینه شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی نشان می‌دهد که این سبک از اشتغال در محیط‌هایی که مبتنی بر چانه‌زنی جمعی هستند، عملکرد بهتری دارند. برای اینکه این سبک از اشتغال بتواند به‌عنوان ابزاری برای دستیابی به انعطاف‌پذیری و امنیت عمل کند باید زمینه ترتیبات قراردادی منعطف، یادگیری دائمی و نظام تأمین اجتماعی فراگیر فراهم شود. انعطاف‌پذیری که با شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی استخدام فراهم می‌شود باید تجلی‌بخش «کار شایسته» و به دور از استثمار و مخاطره باشد و در صورتی قادر به تحقق کار شایسته خواهد بود که در به‌کارگیری آن، موارد زیر مورد توجه قرار گیرد:

- امکان مذاکره در خصوص شرایط کاری و حقوق بنیادین کار برای نیروهای شرکتی و نیروهای دائمی مهیا باشد،
 - تعهد به گفتگوی اجتماعی و چانه‌زنی جمعی به‌عنوان روشی برای تنظیم‌گری توسط دولت‌ها وجود داشته باشد،
 - ایجاد طرح‌های حمایت اجتماعی فراگیر در دستور کار دولت قرار داشته باشد،
 - تنظیمات مناسب و ارتقای استانداردهای کیفیت و مبارزه با شرکت‌های پیمانکاری متخلف انجام شود.
- ذکر این نکته قابل توجه است که دولت ایران درباره کار شایسته براساس ماده (۱۰۱) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی

۱. سازمان امور اداری و استخدامی کشور مکاتبه مرکز پژوهش‌های مجلس در خصوص ارائه سنجه‌های اثربخشی شرکت‌های پیمانکاری نیروی انسانی را بی‌پاسخ گذاشت.
۲. مرکز پژوهش‌های مجلس طی سلسله‌گزارش‌هایی به بررسی مفهوم، تجربه کشورهای آسیایی، آمریکایی و اروپایی و الزامات فعالیت شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی را پرداخته است. این بخش خلاصه‌ای از مطالعات مذکور بوده و جهت بررسی بیشتر می‌توان به این گزارش‌ها مراجعه کرد.



و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران^۱ موظف شد نسبت به تدوین برنامه ملی توسعه کار شایسته به‌عنوان گفتمان جدید عرصه کار و توسعه براساس راهبرد سه‌جانبه‌گرایی اقدام کند. براین اساس، وزارت کار و امور اجتماعی مکلف شد براساس رهنمود برنامه چهارم، لایحه سند کار شایسته را تدوین و تا پایان سال اول برنامه به تصویب نهایی مجلس برساند؛ اما این امر محقق نشد. به‌دلیل عدم تهیه و ارائه سند ملی کار شایسته در طول برنامه چهارم توسعه، مجلس شورای اسلامی دولت‌مردان را مکلف کرد که سند یاد شده را به‌موجب ماده (۲۵) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران حداکثر تا پایان سال اول برنامه تهیه و تدوین کرده و برای تصویب به مجلس تقدیم کند که این امر نیز اجرایی نشد.

نتایج مطالعات صورت گرفته^۲ نشان می‌دهد شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی در کشورهایی که در محیط‌های بازارمحور و محیط‌های مبتنی بر چانه‌زنی جمعی فعالیت می‌کنند عملکرد بهتری دارند. بررسی این سبک از اشتغال در کشورهایی که عملکرد خوبی را تجربه کرده‌اند، نشان می‌دهد که عموماً این سبک از اشتغال در بستر اقتصاد لیبرال اجرایی شده است. کشورهایی که توفیقاتی در این زمینه دارند نرخ بیکاری در آن کشورها پایین است، خصوصی‌سازی توسعه زیادی یافته و دارای نظام تأمین اجتماعی پیشرفته‌ای هستند. در این کشورها استفاده از شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی به‌عنوان یک سبک از اشتغال به‌رسمیت شناخته شده و نرخ نفوذ بالایی دارد. همچنین از مشخصه‌های مهم بازار این نوع کار در آموزه‌های موفق این است که در این کشورها تنظیم و سازماندهی بازار کار مبتنی بر توافق بین شرکای اجتماعی است. یکی از دلایل نداشتن آثار مثبت شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی، وارد کردن این شیوه اشتغال بدون در نظر گرفتن شرایط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشور بوده است. کشورهایی که این سبک از اشتغال در آنها موفق عمل کرده به‌لحاظ فساد اداری جزء کشورهایی هستند که کمترین میزان فساد را دارند، خصوصی‌سازی به‌خوبی پیاده شده است، نرخ بیکاری پایینی دارند، دارای نظام تأمین اجتماعی پیشرفته‌ای هستند، به‌لحاظ فضای کسب‌وکار در شرایط مطلوبی به سر می‌برند. درحقیقت این سبک از اشتغال در چنین بستر و شرایطی بوده که توفیق داشته و این درحالی است که چنین بستری در ایران فراهم نیست. در کشورهای موفق در این حوزه، نقش گفتگوهای اجتماعی، به‌عنوان مهم‌ترین پیش‌شرط برای اجرای صحیح این سبک از اشتغال بسیار برجسته است. تحلیل و بررسی الزامات و بسترهای مورد نیاز برای تحقق مطلوب این سبک از اشتغال نشان می‌دهد کشورهایی به برقراری توازن میان انعطاف‌پذیری و امنیت قادر هستند که در آن گفتگوهای اجتماعی وجود داشته باشد. در صورت عدم بلوغ در زمینه گفتگوی اجتماعی، به‌ندرت ممکن است توازن میان انعطاف‌پذیری و امنیت حاصل شود.

۱. دولت موظف است برنامه ملی توسعه «کار شایسته» را به‌عنوان گفتمان جدید عرصه کار و توسعه، براساس راهبرد «سه‌جانبه‌گرایی» که متضمن عزت‌نفس، برابری فرصت‌ها، آزادی و امنیت نیروی کار، همراه با صیانت و مشتمل بر محورهای ذیل و تهیه 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 تشکیل‌های مدنی روابط کار، حق سازماندهی و مذاکره دسته‌جمعی، تساوی مزدها برای زن و مرد در مقابل کار هم‌ارزش، 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 چانه‌زنی جمعی، انعقاد پیمان‌های دسته‌جمعی، تشکیل شورای سه‌جانبه مشاوره ملی، گسترش مکانیسم‌های سه‌جانبه 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 تجزیه‌وتحلیل 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.

2. Adapting to Change How Private Employment Services Facilitate Adaptation to Change, Better Labor Markets & Decent Work.

۴-۳. عدم تناسب در زمینه‌های فرهنگی

همان‌طور که در بخش قبل اشاره شد شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی در بستری از الزامات و شرایط، امکان بروز مؤثر داشته و در سایر موارد به علت عدم تناسب محتوا با زمینه امکان بروز اثربخش نخواهند داشت. یکی از اصلی‌ترین زمینه‌های به‌کارگیری هر رویکردی توجه به عناصر فرهنگی هر کشوری است. یکی از کاربردی‌ترین و شناخته‌شده‌ترین الگوهای پایش و ارزیابی فرهنگ ملی، الگوی فرهنگی هافستد^۱ می‌باشد. این مدل دارای چند بُعد بوده که در جدول ذیل تشریح شده است، این ابعاد به‌طور کلی تأثیر فرهنگ موجود در جامعه را بر ارزش‌های اعضای آن جامعه به تصویر می‌کشند. وضعیت ایران بر مبنای ۶ بُعد این الگو به شرح جدول ذیل است.

جدول ۵. جایگاه ایران در ابعاد شش‌گانه مدل هافستد [۱۴]

ردیف	بُعد	نمره ایران	مفهوم
۱	فاصله قدرت	۵۸	این بُعد به این واقعیت می‌پردازد که همه افراد در جوامع برابر نیستند- بیانگر نگرش فرهنگ نسبت به این نابرابری‌هاست. فاصله قدرت به‌عنوان میزانی تعریف می‌شود که اعضای کمتر قدرتمند در یک کشور انتظار دارند و می‌پذیرند که قدرت به‌طور نابرابر توزیع شود. ایران از این بُعد نمره متوسط ۵۸ را دریافت کرده، بنابراین جامعه‌ای سلسله‌مراتبی است. این بدان معناست که مردم نظم سلسله‌مراتبی را می‌پذیرند که در آن هرکس جایگاهی دارد و نیازی به توجیه بیشتر ندارد.
۲	فردگرایی	۲۳	ایران با نمره ۲۳ یک جامعه جمع‌گرا محسوب می‌شود. که در تعهد طولانی‌مدت به «گروه» آشکار می‌شود، این گروه می‌تواند خانواده، جمع گسترده یا روابط گسترده باشد. وفاداری در فرهنگ جمع‌گرا بسیار مهم است و بیشتر قوانین و مقررات اجتماعی دیگر را نادیده می‌گیرد. جامعه روابط قوی را تقویت می‌کند که در آن هرکس مسئولیت سایر اعضای گروه خود را برعهده می‌گیرد. در جوامع جمع‌گرا، روابط کارفرما/ کارمند به لحاظ اخلاقی (مانند پیوند خانوادگی) درک می‌شود و در تصمیم‌های استخدام و ارتقا، به روابط کارمندان در گروه کاری توجه می‌شود.
۳	انگیزه‌های دستیابی به موفقیت	۴۳	امتیاز ایران در این بُعد ۴۳ است که به‌طور نسبی جامعه‌ای مبتنی بر اجماع است. در این جوامع تمرکز بر روی «کار کردن برای زندگی» است، افراد برای مساوات، همبستگی و کیفیت زندگی کاری‌شان ارزش قائل هستند.
۴	اجتناب از عدم اطمینان	۵۹	پرهیز از ابهام با شیوه‌ای که جامعه با آینده نامعلوم برخورد می‌کند سروکار دارد. ابهام در مواجهه با آینده نامعلوم نگرانی و دلواپسی ایجاد می‌کند؛ به‌عبارت‌دیگر، بیانگر میزانی است که اعضای یک فرهنگ در مواجهه با ابهام و موقعیت‌های ناشناخته احساس تهدید می‌کنند. نمره ایران در این بُعد ۵۹ است که بدین ترتیب ترجیح بالایی برای پرهیز از ابهام دارد.
۵	جهت‌گیری بلندمدت در برابر کوتاه‌مدت	۳۰	ایران با نمره پایین ۳۰ نشان می‌دهد که دارای جهت‌گیری فرهنگی شدیداً هنجاری است. آنها احترام زیادی برای سنت‌ها نشان می‌دهند و به گذشته و حال بها می‌دهند.
۶	لذت‌جویی در برابر خویش‌نمندی	۴۰	امتیاز پایین ۴۰ در این بُعد به معنای فرهنگ خویش‌نمندی در ایران است. جوامع با امتیاز پایین در این بُعد، تمایل به بدبینی دارند و ارضای خواسته‌های خود را کنترل می‌کنند. افراد با این جهت‌گیری این تصور را دارند که اعمال آنها توسط هنجارهای اجتماعی محدود شده است.

1. Hofstede



بر مبنای جدول فوق، اجتناب از عدم اطمینان و فردگرا/ جمع‌گرا، مهم‌ترین ابعادی هستند که بیشترین تأثیر را در درک و تفسیر نوع نگاه کارکنان به روابط استخدامی دارند:

■ **جامعه ایران دارای اجتناب از عدم اطمینان بالاست و از این موضوع احساس تهدید می‌کند، همان‌طور که در پیشینه مطالعات صورت گرفته در مرکز پژوهش‌های مجلس بر مبنای مطالعات صورت گرفته در خصوص شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی ذکر شد؛ «دستیابی به شغل دائم از کانال شرکت‌های پیمانکاری» به‌عنوان «مهم‌ترین انگیزه» استفاده از این رویکرد توسط کارکنان بیان شده است، در حالی که در ماهیت و ذات این نوع روابط استخدامی، عدم اطمینان فزاینده‌ای نسبت به آینده شکل می‌گیرد. این عدم تجانس، به‌همراه ناپایداری شرایط اقتصادی کشور نظیر نرخ تورم، نرخ بیکاری و ... در کنار ایجاد حس عدم امنیت شغلی باعث تحمیل فشار بسیار بالایی برای فرد شاغل و خانواده وی خواهد شد.**

■ **به‌عنوان یک جامعه جمع‌گرا، روابط کارفرما/ کارمند برای نیروی کار، به‌لحاظ اخلاقی و مانند پیوند خانوادگی درک می‌شود. این بدان معناست که نیروی کار نیازمند حمایت از سوی کارفرما و ایجاد روابط حمایتی و تأمینی توسط آن می‌باشد. این شکل از استخدام مثلی که در ایران رایج شده است نه‌تنها در تأمین نیازهای حمایتی و تأمینی نیروی کار ناموفق بوده، بلکه مواردی مانند معوقات مزدی، پرداخت نشدن حق بیمه‌ها، مطالبات سنواتی، تعدیل نیرو و بلا تکلیفی کارگران اخراجی، بی‌عدالتی در پرداخت دستمزدها، قراردادهای سفیدامضا و غیرقانونی و ناامنی کارگاه و محیط کار نیز که به یک امر رایج در این نوع شیوه همکاری قلمداد می‌گردد باعث تشدید فضای بی‌اعتمادی و عدم امنیت شغلی شده است. بنابراین عدم توجه به نیروی کار و عدم تأمین نیازهای تأمینی و اجتماعی کارکنان از سوی کارفرما سبب عدم تجانس با زمینه فرهنگی جامعه ایرانی در بعد جمع‌گرایی و روابط کارفرما/ کارمند شده و سبب فشار بسیار زیادی به نیروهای مشمول می‌شود و با بساخت فرهنگی و ذهنی جامعه ایران همخوانی ندارد.^۱**

۱. مصاحبه فرارو با رئیس اتحادیه کارگران قراردادی و پیمانی، ۲۷ مهر ۱۴۰۲، کد خبر: ۶۷۵۱۷۱.

طی سه سال اخیر و بعد از اینکه اولین نسخه طرح «ساماندهی استخدام کارکنان دولت» به هیئت‌رئیس مجلس رسید، ده‌ها پویش مردمی با محور «حذف پیمانکاران از بدنه اشتغال کشور» ایجاد شده و امضاکنندگان، خطاب به رئیس‌جمهور، اعضای شورای نگهبان، وزیر تعاون، رئیس و نمایندگان مجلس، رئیس سازمان بازرسی کل کشور، وزیر نفت، رئیس سازمان امور استخدامی کشور، وزیر آموزش و پرورش و رئیس سازمان شهرداری‌های کشور، خواسته‌اند که بعد از سه‌دهه به حضور پیمانکاران در نهادهای دولتی و خصوصی و عمومی پایان داده شود تا جامعه کارگری از طریق عقد قرارداد مستقیم با کارفرما، به حقوق صنفی و قانونی خود برسد. از مجموع پویش‌ها، امروز ۸ پویش، فعال و در حال جمع‌آوری امضاست که تا عصر ۲۴ مهر امسال (۱۴۰۲)، در مجموع ۴۳ هزار و ۶۷۳ نفر به این ۸ پویش ملحق شده‌اند. علاوه بر این، پویش‌ها، از ابتدای امسال کارگران معدن زغال‌سنگ طرزه، معدن زغال‌سنگ رزمجای غربی، شهرداری‌های زاهدان و دهلران و سراوان و ایرانشهر و رودبار و اصفهان و جیرفت و نوش‌آباد و خاش، منطقه ویژه اقتصادی امام، ابنیه فنی دورد و زنجان و میانه، آب و فاضلاب شوش، شرکت فنی ساختمانی، خطوط ریلی، شرکت‌های صنعتی و معدنی سنگ آهن، بخش فروش بلیت متروی تهران، سازمان میادین میوه و تره‌بار تهران، کنترسازی ایران، مخابرات، سیمان‌آباد، پتروشیمی دهلران، صابون‌سازی یاس خرمشهر، اپراتورهای برق منطقه‌ای خوزستان، معدن زغال‌سنگ آق دریند، داروگر تهران، پتروشیمی چوار ایلام، کارگران شرکتی فرودگاه‌ها، پتروشیمی‌های بندر امام، پاراپلاستیک جلفا ارس، کارگران پروژه‌های پالایشگاه گاز دشت‌عباس، ذوب‌آهن اصفهان، لوله‌سازی منطقه ویژه بندر امام، معدن مس درآلو کرمان، پروژه پتروشیمی گچساران، پرستاران شرکتی، کارگران پروژه‌های نفت، پالایشگاه آبادان، پروژه راه‌سازی جاده ۶۸ بزد، فولاد مادکوش، جایگاه‌های CNG شهرستان شوش و آقبای شوشتر، با برگزاری تجمع یا اعلام اعتراض، خواستار حذف پیمانکاران شده‌اند. عمده‌ترین دلایلی که این کارگران را به درخواست برای حذف پیمانکاران از بازار اشتغال کشور واداشته، معوقات مزدی، پرداخت نشدن حق بیمه‌ها، مطالبات سنواتی، تعدیل نیرو و بلا تکلیفی کارگران اخراجی، بی‌عدالتی در پرداخت دستمزدها، قراردادهای سفیدامضا و غیرقانونی و ناامنی کارگاه و محیط کار بوده است. انتظار سه‌ساله برای به ثمر رسیدن طرح «ساماندهی نیروی انسانی» در حالی است که از ابتدای دهه ۱۳۹۰ و به موازات افزایش تعداد کارگران در بخش‌های مختلف صنعت و تولید و خدمات، تعداد دلالتان نیروی انسانی هم رو به رشد بوده و متعاقب این رشد، اغلب قراردادهای شغلی هم در قالب «موقت»، سفیدامضا، یک‌ماهه، سه‌ماهه، ۸۹ روزه» منعقد شده که معنایی جز افزایش ناامنی شغلی و تضمین منافع پیمانکاران ندارد. نیمه دهه ۱۳۹۰، اعلام شد که از جمع ۱۳ میلیون نفری کارگران رسمی کشور، ۱۲ میلیون نفر با قرارداد موقت کار می‌کنند پایان پاییز ۱۴۰۱ و زمانی که جامعه کارگری کشور به ۱۵ میلیون نفر رسیده بود، فتح‌الله بیات؛ رئیس اتحادیه کارگران قراردادی و پیمانی به «اعتماد» گفت که آمار قراردادهای موقت به بیش از ۹۶ درصد رسیده به این معنا که کمتر از ۴ درصد کارگران و فقط حدود ۶۰۰ هزار نفر، قرارداد دائمی دارند و بیش از ۱۴ میلیون کارگر، با قرارداد سفیدامضا، یک‌ماهه، سه‌ماهه و یک‌ساله مشغول به‌کارند، اما چاره‌ای جز قبول این شرایط ندارند، چون امکان دیگری برای تأمین معاش خانواده فراهم نیست. فعالان جامعه کارگری، امروز تقصیر مشکلات صنفی و تحمیل تبعیض‌های ریز و درشت بر کرده میلیون‌ها کارگر ایرانی را به گردن دولتی‌هایی می‌اندازند که نه‌تنها سال ۱۳۷۵ و بعد از صدور دادنامه ۱۷۹ دیوان عدالت اداری و رسمیت بخشیدن به قراردادهای موقت (با وجود صراحت قانون کار درباره محدودیت تعداد شغل‌های مشمول قرارداد موقت) برای ابطال این دادنامه هیچ اقدامی نکردند، از اوایل دهه ۱۳۷۰ هم مسیر همواری برای حضور دلالتان نیروی انسانی گسترده تا استعمار کارگر به یک روال دائمی تبدیل شود. بیات در گفتگو با «اعتماد» همچنان از ناامنی شغلی در جامعه کارگری می‌گوید و اینکه طی ۲۲ سال اخیر دست‌های پنهانی، مانع از حذف دلالتان نیروی انسانی از بازار اشتغال کشور شده است.

۴-۴. درگیر شدن به پیامدهای ناخواسته به‌جای توجه به اهداف اصلی

پیامدهای ناخواسته^۱ یک مفهوم مهم در علوم مدیریت و نیز حکمرانی است. این مفهوم به این مسئله اشاره دارد که فعالیت‌های افراد و به‌ویژه فعالیت‌های دولت همواره اثراتی به‌همراه دارند که پیش‌بینی نشده یا ناخواسته هستند. در اغلب موارد، قانون عواقب ناخواسته اثرات پیش‌بینی نشده قوانین و نظارت‌ها را توضیح می‌دهد. به‌زعم منتقدین، عواقب ناخواسته می‌تواند هزینه‌های بعضی از برنامه‌ها را چنان افزایش دهند که حتی اگر این برنامه‌ها به اهداف اعلام شده خود دست پیدا کنند، به برنامه‌هایی نامعقول تبدیل شوند [۱۵]. به‌عنوان نمونه دولت آمریکا سهمیه‌هایی را بر واردات فولاد وضع کرده است تا بدین طریق شرکت‌های فولاد و کارگران آنها را در مقابل رقابت ناشی از قیمت کمتر محصولات خارجی حفظ نماید. این سهمیه‌بندی‌ها یقیناً به شرکت‌های فولاد کمک می‌کنند، اما از میزان فولاد ارزان در دسترس خودروسازهای آمریکایی نیز می‌کاهند. در نتیجه این خودروسازها مجبورند که هزینه بیشتری را در قیاس با رقبای خارجی خود جهت خرید فولاد پرداخت کنند، بنابراین سیاستی که یک صنعت را در مقابل رقابت خارجی حفظ می‌کند، می‌تواند رقابت صنعت دیگری را در برابر رقبای خارجی سخت‌تر کند [۱۶]. اهمیت این مسئله در این است که نتایج ناخواسته کنش، امری پویا بوده و به‌صورت بالقوه کنش‌های بعدی را جهت می‌دهد و در واقع پیامد ناخواسته ممکن است به‌طور منظم بازخوردهایی داشته باشد و شرایط ناشناخته‌ای را برای کنش‌های بعدی فراهم آورد. امری که در سیاست ورود و به‌کارگیری شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی در نظام اداری و استخدامی ایران به وضوح مشاهده می‌شود. درحالی‌که ریشه شکل‌گیری شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی در مفهومی با عنوان کوچک‌سازی دولت نهفته بود، اما میزان اثربخشی این شرکت‌ها در تحقق چنین هدفی هیچ‌گاه گزارش نشده است. درحالی‌که به‌رغم تأکید سیاست‌های مبتنی بر کوچک‌سازی و منطقی‌سازی دولت از اواخر دهه ۶۰ نه‌تنها در این راستا کوچک‌سازی صورت نگرفته است؛ بلکه عمدتاً افراد از روش‌های مختلفی اعم از پیمانی، شرکتی، قراردادی و حتی نیروهایی که هیچ‌گونه قراردادی با دستگاه اجرایی ندارند در بدنه دستگاه‌های اجرایی کشور به‌کارگیری شدند. پس از مدتی از حضور در دستگاه اجرایی، با طرح دعوی در هیئت‌های رسیدگی موضوع قانون کار نسبت به محکومیت این دستگاه‌ها بر پرداخت حقوق و مزایا و حق بیمه مبادرت می‌نمایند. بدین ترتیب نه‌تنها سیاست تعدیل کمی و کیفی نیروی انسانی محقق نشده بلکه پس از گذشت سال‌ها از اتخاذ این سیاست بر تعداد نیروی انسانی دولت به‌صورت سایه نیز اضافه شده است که البته آمار دقیقی از تعداد نیروهای مذکور در دسترس نیست. توجه به عدم تعیین مشاغل قابل برون‌سپاری و تنوع در برون‌سپاری مشاغل بنا به رویه‌های دستگاه‌های اجرایی به‌دلیل عدم تعیین مشاغل قابل برون‌سپاری موضوع تبصره «۲» ماده (۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری، علاوه بر حالت‌های گفته شده، نیروی شرکتی را نیز به ساختار اداری افزوده که خود منجر به افزایش بدنه نیروی دولت در سال‌های اخیر گردیده است [۱۱]. این درحالی است که بررسی قوانین، ساختارها و روندهای مؤثر بر شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی (بخش اول گزارش حاضر) نشان می‌دهد، تلاش‌های دولت متمرکز بر پیامدهای ناخواسته این سیاست و متوجه اداره مشکلات پدید آمده از به‌کارگیری این رویکرد بوده بدون اینکه معیار مشخص و قابل سنجشی برای سنجش اثربخشی این شرکت‌ها نسبت به هدف اصلی یعنی تأثیرگذاری در منطقی‌سازی اندازه دولت و چابک‌سازی آن وجود داشته باشد. سازمان اداری و استخدامی کشور با عریض و طویل کردن فرایندهای نظارتی بر این شرکت‌ها بدون داشتن سنجش‌های مشخص^۲ معطوف به هدف اصلی صرفاً سبب دامن زدن بیشتر به چالش‌های موجود شده که به تشدید پیامدهای ناخواسته این رویکرد آن‌چنان که در بخش دوم این گزارش تأکید شد منجر خواهد شد.

1. Unintended Consequence

۲. تا زمان تنظیم گزارش، سازمان اداری و استخدامی پاسخی به نامه ارسالی از سوی مرکز پژوهش‌های مجلس در خصوص سنجش‌های مشخص بررسی اثربخشی این شرکت‌ها نداده است.

۵. نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادهای سیاستی

در این گزارش تلاش شد دوگانگی استمرار یا عدم استمرار شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی از منظر مدل عارضه-ریشه مورد بررسی قرار گیرد.

در ابتدا سیر تاریخی مصوبات ناظر بر این شرکت‌ها به‌عنوان تلاشی که طرف‌داران قاعده‌مندسازی در طول سالیان متمادی برای رفع عارضه‌ها داشته‌اند بررسی شد؛ نتایج بررسی مبین سه موضوع زیر بود:

الف) انحراف مکرر در اجرا و مصوباتی که بر رعایت ضوابط تأکید می‌کنند،

ب) پررنگ‌تر شدن و افزایش نقش و دخالت دستگاه‌های اجرایی،

ج) بی‌توجهی به ریشه مشکلات و چالش‌های پیش‌آمده و تصمیم‌گیری با تمرکز بر عارضه‌ها به‌جای ریشه‌ها.

در بخش بعدی گزارش، عارضه‌ها و مشکلات ناشی از به‌کارگیری این رویکرد در نظام اداری ایران تبیین شد که عبارتند از:

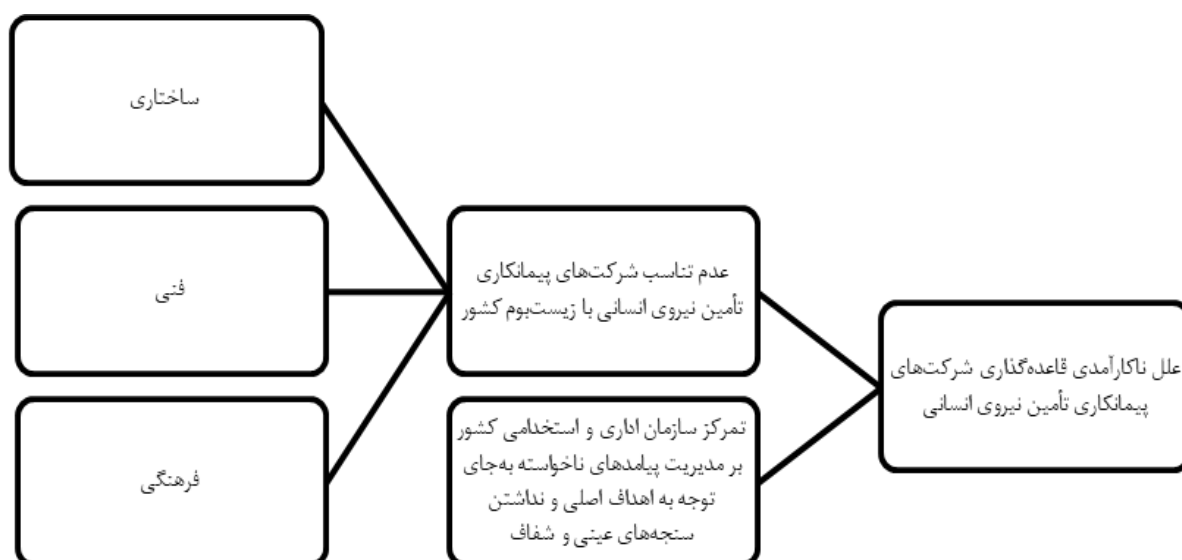
بروز اعتصابات، نارضایتی‌ها و تجمعات گوناگون نیروهای مشمول این شرکت‌ها به علت بی‌توجهی به وضعیت استخدامی، معیشتی و ...، برون‌سپاری نیروی انسانی به‌جای برون‌سپاری خدمت، به‌کارگیری نیروهای شرکتی در مشاغل اصلی و حاکمیتی، عدم پاسخ‌گویی شرکت‌های پیمانکاری در برابر شکایات و حقوق کارکنان شرکتی، عدم نظارت بر کیفیت انجام کار و عدم پرداخت منصفانه و جبران خدمات عادلانه کارکنان شرکتی، تحمیل بار اضافی به نظام اداری کشور، تحمیل هزینه‌های اجتماعی و امنیتی به کشور، متهم شدن دولت به اهمال کاری و عدم نظارت، کاهش اعتبار دستگاه‌های حاکمیتی و متهم شدن به بی‌توجهی به وضعیت کارکنان این شرکت‌ها، احساس تبعیض و بی‌عدالتی.

در بخش انتهایی گزارش، به ریشه‌های ناکارآمدی این رویکرد در ایران پرداخته شد که مبین موارد زیر بود:

الف) زمینه‌های فرهنگی، فنی و زیرساختی کشور متناسب با رویکرد پیش‌گفته نیست،

ب) تمرکز دولت به رفع چالش‌های عواقب ناخواسته به‌کارگیری این رویکرد بوده به‌گونه‌ای که سنجه‌های شفاف، مشخص و قابل استنادی برای سنجش میزان تأثیر و اثربخشی به‌کارگیری این شرکت‌ها نسبت به اهداف اصلی و اولیه شکل‌گیری وجود ندارد.

شکل ۲. علل ناکارآمدی قاعده‌گذاری شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی در ایران



نظر به موارد فوق می‌توان اظهار داشت که تصحیح ضوابط و قواعد موجود به کارگیری شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی به‌منظور پیاده‌سازی اثربخش این رویکرد، تکرار تجارب شکست خورده پیشین است، زیرا این موارد بر نشانه‌ها متمرکز شده و به کارگیری این شرکت‌ها باعث می‌شود تا هرگونه قاعده‌مندسازی عارضه‌ها تکرار تجارب شکست خورده پیشین باشد و در نتیجه محدودیت فعالیت شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی در بخش دولتی ایران توصیه می‌شود.

جدول ۶. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارش‌های راهبردی/نظارتی

ملاحظات	زمان‌بندی اجرا (کوتاه مدت، میان مدت، بلندمدت)	دستگاه مجری	دستگاه متولی	الزامات و قیود اجرایی	توصیه سیاستی	نوع توصیه		ردیف
						اصلاح	تداوم	
-	میان‌مدت	دستگاه‌های موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه	سازمان اداری و استخدامی کشور	مصوبه قانونی	محدودیت فعالیت شرکت‌های تأمین نیروی انسانی نظام اداری ایران	✓		۱

مأخذ: همان.



- [۱] الوانی، سیدمهدی. تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی. نشر سمت. ۱۳۹۸.
- [۲] مرکز پژوهش‌های مجلس، شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی- مفهوم کار پیمانکاری موقت. ۱۳۹۴، ۱۴۵۰۳.
- [۳] مرکز پژوهش‌های مجلس، شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی- تجاربی از کشورهای عضو اتحادیه اروپا. ۱۳۹۴، ۱۴۵۹۱.
- [۴] مرکز پژوهش‌های مجلس، شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی- تجاربی از کشورهای شرق و جنوب شرق آسیا. ۱۳۹۴، ۱۴۵۸۵.
- [۵] مرکز پژوهش‌های مجلس، واکاوی ابعاد به‌کارگیری نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری- موضوع تبصره ماده (۳۲) قانون مدیریت خدمات کشوری. ۱۳۹۹، ۱۷۰۲۴.
- [۶] مرکز پژوهش‌های مجلس، شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی در نظام اداری ایران؛ رسمیت یا ممنوعیت- انحراف ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری. ۱۳۹۳، ۱۴۰۱.
- [۷] قانون برنامه دوم توسعه، ۱۳۷۳. جزء «۲» بند «ب» تبصره «۳۱».
- [۸] الوانی، سیدمهدی. مبصر، داریوش. بررسی آثار راهبردهای مدیریت دولتی نوین بر سازمان‌های دولتی جمهوری اسلامی ایران. مطالعات بین‌رشته‌ای دانش راهبردی. ۱۳۹۳، ۱۲ (۳).
- [۹] دانایی‌فرد، حسن. عباسی، طیبه. اصلاحات اداری در ایران: تحلیلی بر کوچک‌سازی دولت. دانشور، ۱۳۸۹، ۱۵.
- [۱۰] محمدزاده، سلطان‌مرادی. هادی، فیضی. طاهره، گرامی‌پور. مسعود، یداللهی‌مهدی. تبیین و آسیب‌شناسی الگوی جاری مدیریت دولتی در ایران. فصلنامه مدیریت دولتی، ۱۳۹۷. ۱۱(۱).
- [۱۱] مرکز پژوهش‌های مجلس، تحلیلی بر انواع قراردادهای به‌کارگیری نیروی انسانی در نظام اداری ایران. ۱۳۹۱، ۱۴۰۱.
- [12] Marcon, G., Public Value Theory in the Context of Public Sector Modernization. Public Value Management, Measurement and Reporting, 2014.
- [13] <https://www.fraserinstitute.org/>.
- [14] hofstede-insights.com.
- [15] Solinas-Saunders, M., & Stacer, M. J., An analysis of “Ban the Box” policies through the prism of Merton’s theory of unintended consequences of purposive social action.. Critical Sociology, 2015. 41(8).
- [16] MacKay, R.B., & Chia, R. , Choice, chance, and unintended consequences in strategic change: A process understanding of the rise and fall of North CoAutomotive. Academy of Management Journal,, 2013. 56(1): p. 208-230.

گزیده سیاستی

باتوجه به هزینه‌های بالای اجتماعی فعالیت شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی در نظام اداری ایران، اعمال محدودیت در فعالیت این شرکت‌ها در بخش دولتی توصیه می‌شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir