

## اظهار نظر کارشناسی درباره: طرح «تعیین تکلیف نیروهای شرکتی»



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل:

۲۱۱۹۴

دوره دوازدهم - سال دوم

ثبت: ۳۱۳

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی پیرامون طرح «تعیین تکلیف نیروهای شرکتی»

نام دفتر: مطالعات مدیریت (گروه منابع انسانی و امور استخدامی)

نوع گزارش: طرح/لایحه ، نظارتی ، راهبردی ، پیش‌نویس قانونی

تهیه و تدوین‌کنندگان: محمد عبدالحسین زاده، نورعلی عبداللهی، سید مجتبی شهرآئینی (دفتر مطالعات مدیریت)

مدیر مطالعه: سید مجتبی شهرآئینی

ناظران علمی: مهدی عبدالحمید، حسین اصلی‌پور

ناظر علمی خارج از مرکز: مسعود بنافی (عضو هیئت علمی دانشکده حکمرانی دانشگاه تهران)

اظهار نظر کننده: سیدابوالفضل میرفرخایی (دفتر مطالعات حقوقی، گروه حقوق اداری و نهادهای سیاسی)

صفحه آرا: ساجده زارع مرزی

ویراستار ادبی: ناهید عطاردی

واژه‌های کلیدی:

۱. جذب و استخدام
۲. سرمایه انسانی دولت
۳. شرکت‌های پیمانکاری
۴. نیروهای شرکتی
۵. تبدیل وضعیت



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۳/۱

تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۱۰/۶

## به نام خدا

### فهرست مطالب

چکیده	۱
خلاصه مدیریتی	۱
۱. مقدمه	۴
۲. پیشینه	۵
۲-۱. پیشینه مطالعاتی در مرکز پژوهش‌ها	۵
۲-۲. پیشینه تقنینی به‌همراه آسیب‌شناسی	۷
۳. انواع گونه‌های بکارگیری نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی براساس قانون مدیریت خدمات کشوری	۱۰
۴. توصیف کلی طرح تعیین تکلیف نیروهای شرکتی	۱۳
۵. ارزیابی و تحلیل ابعاد طرح	۱۴
۵-۱. الزامات و اصول ساماندهی نیروهای شرکتی	۱۴
۵-۲. ارزیابی کارشناسی طرح	۱۶
۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری	۱۸
منابع و مآخذ	۲۱

### فهرست جداول

۱. تحلیل پیشینه پژوهشی	۶
۲. تحلیل پیشینه تقنینی	۸
۳. انواع قراردادهای بکارگیری نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی	۱۲

### فهرست شکل

۱. آمار کارکنان نظام اداری کشور به تفکیک نوع بکارگیری	۱۱
---	----





## اظهار نظر کارشناسی درباره: طرح «تعیین تکلیف نیروهای شرکتی»

[Doi: 10.22034/report.mrc.2025.1404.33.10.21194](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.10.21194)

### چکیده

گزارش حاضر به اظهار نظر کارشناسی در خصوص طرح «تعیین تکلیف نیروهای شرکتی» به شماره ثبت ۳۱۳ در مجلس دوازدهم پرداخته است. این طرح با نگاهی واقع‌بینانه و با در نظر گرفتن مخالفت هیات عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام با طرح «سامان‌دهی استخدام کارکنان دولت» تدوین شده و به جای تکلیف به تبدیل وضعیت نیروهای شرکتی، به ارائه مجوز در این خصوص اکتفا کرده است. هرچند کلیات این طرح مورد تایید است، اما ممکن است پس از تصویب طرح حاضر، دولت اقدام به تبدیل وضعیت نیروهای شرکتی نکرده و کماکان چالش‌های موجود مرتفع نگردد. همچنین در این طرح به بیان چند شرط کلی نظیر داشتن سه سال سابقه و توجه به شرایط احراز شغل، برای تبدیل وضعیت اکتفا شده و عمده اختیارات مهم در این خصوص به دولت واگذار شده است. براین اساس ضروری است جزئیات بیشتری در خصوص ضوابط تبدیل وضعیت نیروهای شرکتی نظیر معیارهای احراز شغل، نحوه محاسبه سابقه کار، سازوکارهای ارزیابی عملکرد برای تبدیل وضعیت، معیارهای تمدید قراردادها و... به طرح حاضر افزوده شود. به منظور پیشگیری از تکرار مسائل و چالش‌های مرتبط با نیروهای شرکتی، ضروری است پس از اجرا شدن این طرح، به کارگیری نیروی شرکتی برای مشاغل حاکمیتی، پشتیبانی و مشاغل خدماتی که ماهیت دائمی دارند ممنوع شده و صرفاً در خصوص مشاغل خدماتی که ماهیت موقت دارند اجازه به کارگیری نیروی شرکتی داده شود.

### خلاصه مدیریتی

#### مسئله اصلی

نظام جذب و استخدام کارکنان از بین کارویژه‌های مدیریت سرمایه انسانی دولت از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است؛ چرا که منابع انسانی شایسته و توانمند تاثیر مستقیمی بر کیفیت ارائه خدمات به مردم و اجرای خط‌مشی‌های دولت دارد. این در حالی است که در شرایط کنونی مساله ساماندهی نیروهای شرکتی به یکی از مهمترین موضوعات در این حوزه مبدل شده است. در این راستا طرح «تعیین تکلیف نیروهای شرکتی» در پاسخ به این مساله و با امضای ۸۳ نفر از نمایندگان اعلام وصول و به کمیسیون اجتماعی مجلس ارجاع شده است. این طرح درصدد اعطای مجوز به دولت

درخصوص تبدیل وضعیت نیروهای شرکتی دارای حداقل سه سال سابقه کار مستمر و با رعایت شرایط احراز شغل است. در حال حاضر با تبدیل وضعیت نیروهای شرکتی، طرحی، خرید خدمت و عناوین مشابه، گام مهمی در جهت شفاف‌سازی و ساماندهی نیروی انسانی بخش دولتی ایجاد می‌شود. البته این موضوع نیز با موضوع کاهش حداقل ۱۵ درصدی کارکنان دولت و کاهش اندازه دولت در طول برنامه هفتم پیشرفت نیز ناهمخوانی دارد و بایستی این ملاحظه نیز مدنظر قرار بگیرد.

### نقاط قوت و ضعف طرح

طرح حاضر با نگاهی واقع‌بینانه درخصوص تجارب گذشته مبنی بر مخالفت دولت با طرح ساماندهی کارکنان دولت در مجلس یازدهم و تشخیص مغایرت آن با سیاست‌های کلی نظام توسط هیات عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، از تحمیل تکلیف به دولت درخصوص تبدیل وضعیت نیروهای شرکتی خودداری کرده و به صدور جواز برای این موضوع اکتفا نموده است. این در حالی است که این اقدام، محدودیت‌هایی نظیر امکان عدم استفاده دولت از جواز یادشده را ایجاد نموده است. براین اساس هر چند کلیات طرح حاضر مورد تایید است و تصویب آن اهتمام حداکثری مجلس درخصوص ضرورت ساماندهی کارکنان شرکتی را یادآوری می‌کند، اما با این حال ممکن است پس از تصویب طرح حاضر دولت به‌عنوان مقام صلاحیت‌دار در ساماندهی نیروهای شرکتی از اختیارات خود در این خصوص استفاده نکرده و کماکان چالش‌های موجود مرتفع نگردد. از سوی دیگر طرح حاضر با ماده (۱۰۴) و (۱۰۵) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم در تضاد است؛ چرا که ماده (۱۰۴) کاهش ۱۵ درصدی کارکنان دولت و ماده ۱۰۵ بر برون‌سپاری خدمات به بخش خصوصی تأکید دارد. بنابراین، اجرای این طرح نیازمند تصویب با رأی دوسوم نمایندگان مجلس است.

همچنین در طرح حاضر به بیان چند شرط مهم و کلی نظیر حداقل سه سال سابقه کار مستمر و رعایت شرایط احراز شغل درخصوص تبدیل وضعیت نیروهای شرکتی پرداخته است و محدودیت مندرج در تبصره ماده (۳۲) [قانون مدیریت خدمات کشوری](#) را درخصوص ساماندهی نیروهای شرکتی مرتفع نموده است. با این وجود عمده اختیارات و صلاحیت‌های لازم در این خصوص را به دولت واگذار کرده است. براین اساس به‌نظر می‌رسد ضروری است جزئیات بیشتری درخصوص معیارها و ضوابط تبدیل وضعیت نیروهای شرکتی نظیر معیارهای دقیق احراز شغل، نحوه محاسبه سابقه کار، سازوکارهای ارزیابی عملکرد برای تبدیل وضعیت، معیارهای تمدید قراردادها و... به طرح حاضر افزوده شود. گفتنی است که تدقیق جزئیات مورد اشاره بدون تعامل مستمر دولت و ارائه آمار و اطلاعات موردنیاز میسر نیست. براین اساس پیشنهاد می‌شود طرح حاضر با استفاده از ظرفیت ماده (۱۴۲) آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به کارگروه کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس متشکل از کارشناسان این مرکز و اشخاص حقیقی و حقوقی صاحب‌نظر ارجاع شود.



## پیشنهادهای مرکز پژوهش‌ها

برخی از مهمترین پیشنهادهای اصلاحی درخصوص طرح حاضر به شرح ذیل است:

### • تاکید بر ممنوعیت به‌کارگیری نیروهای شرکتی در مشاغل حاکمیتی

مرزهای میان خدمات حاکمیتی و تصدی‌گری باید به صورت شفاف و دقیق مشخص شود. طرح باید به طور قاطع اعلام کند که به‌کارگیری نیروی شرکتی برای وظایف حاکمیتی ممنوع است و برون‌سپاری خدمات فقط به امور تصدی‌گری و خدماتی غیردائمی محدود شود.

### • تاکید بر ممنوعیت به‌کارگیری نیروهای شرکتی در مشاغل خدماتی با ماهیت دائمی

علاوه بر ممنوعیت به‌کارگیری نیروهای شرکتی در مشاغل حاکمیتی، در خصوص مشاغل خدماتی با ماهیت دائمی و ثابت، به‌کارگیری نیروهای شرکتی از این پس ممنوع خواهد بود. بنابراین، طرح باید به‌طور صریح اشاره کند که از این تاریخ به بعد، در مشاغل خدماتی دائمی، دستگاه‌های اجرایی موظف به عقد قرارداد مستقیم کارگری هستند. به‌کارگیری نیروهای شرکتی تنها در مشاغل خدماتی با ماهیت موقت و پروژه‌ای امکان‌پذیر خواهد بود. درخصوص نیروهای شرکتی با سابقه کاری ثابت و شرایط مشابه، ضروری است که فرصت‌های برابر استخدام و تبدیل وضعیت به‌طور عادلانه فراهم شود تا از بروز تبعیض جلوگیری شده و شایسته‌سالاری در اولویت قرار گیرد. در این راستا طبق آیین‌نامه‌ای که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، مشاغل خدماتی که ماهیت ثابت دارند، تعریف شده و به‌کارگیری نیروی انسانی در این مشاغل از طریق شرکت در آزمون و براساس [قانون کار](#) امکان‌پذیر خواهد بود. همچنین، شرکت‌های پیمانکاری که در حوزه‌های نفت، گاز، تجهیزات، کشتیرانی و صنایع مشابه با نیاز به تخصص‌های ویژه و پروژه‌های فعالیت می‌کنند، از شمول این طرح خارج شوند

### • تعیین مناسبات نوع قرارداد و شغل

یکی از الزامات خط‌مشی‌گذاری کارآمد و شفاف در این حوزه، تدوین یک دستورالعمل جامع و مبتنی بر معیارهای مشخص است که در آن مرزهای میان خدمات حاکمیتی، تصدی‌گری، مستمر و موقت به‌صورت دقیق تعیین شود. براین اساس، استخدام نیروی رسمی و پیمانی باید به خدمات حاکمیتی و وظایف مستمر اختصاص یابد. برای خدمات تصدی‌گری و پشتیبانی با ماهیت مستمر، می‌توان از قرارداد کار معین استفاده کرد. در نهایت، تنها خدمات موقت و پروژه‌ای و خدمات نیازمند تخصص‌های ویژه و غیردائمی، به‌صورت برون‌سپاری و از طریق قراردادهای پروژه‌ای به بخش غیردولتی واگذار شوند.

### • ضرورت اخذ آمار و اطلاعات دقیق درخصوص نیروهای شرکتی

باید پیش از هر اقدامی، اطلاعات دقیقی چون تعداد نیروها، سوابق کاری، نوع وظایف (حاکمیتی یا تصدی‌گری) قابل واگذاری یا غیرقابل واگذاری، و وضعیت قراردادهای آن‌ها، احصا شده تا بر اساس آن، برای هر طیف از نیروها راهکار مشخص و متناسبی ارائه شود.

## ۱. مقدمه

نظام جذب و به‌کارگیری عادلانه در دستگاه‌های اجرایی، یکی از ملزومات مهم ایجاد نظام اداری صحیح، موضوع بند دهم اصل سوم قانون اساسی<sup>۱</sup>، محسوب شده و نقش مهمی در ارتقای کارایی و اثربخشی دستگاه‌های اجرایی برعهده دارد [۱]. در این راستا در سال‌های اخیر تبدیل یا ارتقای وضعیت استخدامی کارکنان بخش عمومی و به‌کارگیری نیروهای شرکتی و حدود و ثغور نقش‌آفرینی شرکت‌های پیمانکاری نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی، به یکی از دغدغه‌ها، چالش‌ها و مسائل مهم نظام اداری و استخدامی کشور مبدل شده و طرح‌های متعددی در این خصوص ارائه شده است [۲]. در سال‌های اخیر به‌کارگیری نیروی انسانی موردنیاز دستگاه‌های اجرایی از طریق شرکت‌های پیمان‌کاری نیروی انسانی به دلیل ابهام در رعایت فرایندهای شایسته‌سالارانه، عدم شفافیت در به‌کارگیری، فقدان امنیت شغلی نیروهای شرکتی و بروز تبعیض ناروا در پرداخت‌ها و مزایای جانبی، زمینه‌ساز نارضایتی‌های گسترده در این حوزه شده است. این در حالی است که شکل‌گیری شرکت‌های پیمانکاری و واگذاری برخی از وظایف دولت به بخش غیردولتی، با هدف افزایش کارآمدی و چابک‌سازی نظام اداری، کاهش بار مالی و نیروی انسانی دولت، تخصیص منابع به وظایف اصلی و حاکمیتی و بهره‌گیری از توانمندی‌های بخش خصوصی برای ارائه خدمات بهتر، باکیفیت‌تر و سریع‌تر توسعه یافته بود. اما متأسفانه، شیوه نادرست به‌کارگیری این ابزار مهم در کشور موجب شد استقرار و توسعه این ابزارها از مسیر اصلی و هدف اولیه خود منحرف شود. بر این اساس به جای آن‌که این شرکت‌ها به‌عنوان بستری برای افزایش بهره‌وری و کارآمدی نقش‌آفرینی نمایند، به واسطه‌هایی برای به‌کارگیری نیروی کار ارزان و غیررسمی تبدیل شده‌اند. این انحراف موجب بروز نابسامانی‌هایی در نظام اداری و استخدامی کشور شد که از جمله آن‌ها می‌توان به بروز تبعیض ناروا و بی‌عدالتی در حقوق و مزایای کارکنان دارای شرایط مشابه و کاهش نظارت عمومی بر فرایندهای به‌کارگیری نیروی انسانی از حیث رعایت مراتب شایسته‌گزینی اشاره کرد. بر این اساس بروز نابسامانی‌های مذکور موجب کاهش بهره‌وری سرمایه انسانی دولت و شکل‌گیری نارضایتی عمومی در دستگاه‌های اجرایی کشور شد.

در حال حاضر آمار رسمی از تعداد نیروهای شرکتی در دسترس نیست. در حال حاضر، این نیروها که عمدتاً در بخش‌های خدماتی، اداری و پشتیبانی دستگاه‌های اجرایی مشغول به کار هستند، به عنوان بخشی از «بوروکراسی در سایه» محسوب می‌شوند. این بدان معناست که اگرچه آنان عملاً برای دولت کار می‌کنند و هزینه دستمزدشان از بودجه عمومی تأمین می‌شود؛ اما به دلیل قراردادهای شرکتی، در آمار رسمی تعداد کارکنان دولت لحاظ نمی‌شوند. تبدیل وضعیت این افراد، این جمعیت پنهان را به بدنه رسمی و منسجم دولت اضافه خواهد کرد و باعث می‌شود حجم واقعی و هزینه‌های پرسنلی دولت به شکل شفاف‌تری در آمارها نمایان شود. از سوی دیگر ماده (۱۰۴) قانون برنامه هفتم پیشرفت، بر کاهش حداقل ۱۵ درصدی تعداد کارکنان دستگاه‌های اجرایی در طول دوره برنامه تأکید دارد. دولت با تبدیل وضعیت نیروهای شرکتی و تبدیل آن‌ها به قرارداد کارمعی یا قراردادهای کارگری به یکباره حجم قابل محاسبه و رسمی بدنه خود را به میزان چشمگیری افزایش می‌دهد.

۱. ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور



در سالیان متمادی، این مسئله مورد توجه مجلس شورای اسلامی و دولت‌های مختلف قرار گرفته است. مجلس در ادوار گذشته بارها تلاش کرده تا با ارائه طرح‌های متعدد، به این وضعیت سامان دهد. به‌عنوان مثال، در مجالس نهم و یازدهم، طرح‌هایی با عنوان «ساماندهی استخدام کارکنان دولت» مطرح شد که هدف اصلی آن، حذف شرکت‌های واسطه‌گر و تبدیل وضعیت نیروهای شرکتی بود. با این حال، به دلایل مختلف از جمله مخالفت دولت‌ها، این طرح‌ها یا به سرانجام نرسیدند و یا با اصلاحات بنیادین، از اهداف اولیه خود دور شدند. دولت‌ها نیز به نوبه خود با صدور بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌هایی تلاش کردند تا بخشی از این مشکلات را حل کنند؛ اما اقدامات‌شان، نتوانست راهگشای این چالش مزمن باشد. براساس توضیحات مذکور در شرایط کنونی ضرورت اقدام موثر مجلس و دولت به‌منظور ساماندهی وضعیت شرکت‌های پیمان‌کاری نیروی انسانی و نیروهای شرکتی ضروری به‌نظر می‌رسد.

در این امتداد طرح حاضر که به امضای ۸۳ نفر از نمایندگان رسیده و به کمیسیون اجتماعی ارجاع شده، درصدد اعطای مجوز به دولت در خصوص تبدیل وضعیت نیروهای شرکتی دارای حداقل سه سال سابقه کار مستمر و با رعایت شرایط احراز شغل است. همچنین در این طرح مجوز اعطا شده به دولت در خصوص تبدیل وضعیت مشمولین، بدون رعایت محدودیت مندرج در تبصره ماده (۳۲) [قانون مدیریت خدمات کشوری](#)<sup>۱</sup> در نظر گرفته شده است. در این راستا در گزارش حاضر پس از طرح پیشینه قوانین و مطالعات انجام شده در این حوزه، ضمن تبیین و تحلیل ابعاد موضوع مورد مطالعه، به ارزیابی کارشناسی طرح حاضر پرداخته می‌شود.

## ۲. پیشینه

### ۲-۱. پیشینه مطالعاتی در مرکز پژوهش‌ها

مساله تعیین تکلیف و رسیدگی به امور افرادی که از طریق شرکت‌های تامین نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی به‌کارگیری شده و به‌عنوان نیروهای شرکتی یاد می‌شوند، بارها در مجلس شورای اسلامی مطرح شده و مرکز پژوهش‌های مجلس نیز به فراخور طرح‌های مطرح شده، گزارش‌های کارشناسی متعددی در این زمینه تدوین کرده است. برخی از مهم‌ترین گزارش‌های مرتبط با شرکت‌های پیمان‌کاری تامین نیروی انسانی، تبدیل وضعیت کارکنان و تعیین تکلیف نیروهای شرکتی در جدول ۱ نشان داده شده است.

۱. دستگاه‌های اجرایی می‌توانند در شرایط خاص با تأیید سازمان تا ده درصد (۱۰٪) پست‌های سازمانی مصوب، بدون تعهد استخدامی و در سقف اعتبارات مصوب افرادی را به‌صورت ساعتی یا کار معین برای حداکثر یک سال به کار گیرند.

## جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر / سازمان / نهاد	توضیحات
۱	اظهار نظر کارشناسی درباره طرح تعیین تکلیف قراردادهای تامین نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی	۱۳۹۱	۱۲۶۰۲	دفتر مطالعات بخش عمومی	در این گزارش پیشینه نیروهای شرکتی و سوابق تبدیل وضعیت ایشان بررسی شده و طرح به صورت کامل تحلیل شده است.
۲	شرکت‌های پیمانکاری تامین نیروی انسانی، ۱. مفهوم پیمانکاری	۱۳۹۴	۱۴۵۰۳	دفتر مطالعات بخش عمومی	این گزارش به بررسی ماهیت کار پیمان کاری موقت پرداخته و آن را گونه‌ای از کار غیر استاندارد میدانند که در آن اژانس‌های خصوصی استخدام به عنوان رکن ثالث وظیفه تامین نیروی انسانی برای سازمان کاربر را بر عهده می‌گیرند.
۳	شرکت‌های پیمانکاری تامین نیروی انسانی، ۲. تجاری از کشورهای عضو اتحادیه اروپا	۱۳۹۴	۱۴۵۹۱	دفتر مطالعات بخش عمومی	این گزارش کشورهای عضو اتحادیه اروپا را در زمینه به کارگیری شرکت‌های تامین نیروی انسانی به پنج دسته تقسیم کرده و بیان داشته که اغلب کشورهای عضو این اتحادیه ضوابط و تنظیم‌گری‌هایی را در این زمینه اعمال کرده‌اند.
۴	شرکت‌های پیمانکاری تامین نیروی انسانی، ۳. تجاری از کشورهای شرق و جنوب شرق آسیا	۱۳۹۴	۱۴۵۸۵	دفتر مطالعات بخش عمومی	بر اساس این گزارش آمارها حکایت از افزایش میزان اشتغال غیر استاندارد در همه کشورهای بررسی شده دارد. این گزارش دو چارچوب سخت‌گیرانه و غیر سخت‌گیرانه را در تعامل کشورها با شرکت‌های تامین نیروی انسانی بر شمرده است.
۵	شرکت‌های پیمانکاری تامین نیروی انسانی، ۴. الزامات کار پیمانکاری موقت	۱۳۹۵	۱۴۸۸۴	دفتر مطالعات بخش عمومی	بر اساس این گزارش استفاده از کار پیمانکاری موقت در ایران در راستای اهداف کوچک‌سازی دولت و کاهش هزینه‌های کار استاندارد و دائمی بوده است و ضروری است به به مسائل از جمله رعایت حقوق کار، تحقق توأمان امنیت و انعطاف‌پذیری و نقش گفت‌وگوهای اجتماعی به عنوان مهمترین پیش‌شرط توجه کرد.
۶	اظهار نظر کارشناسی درباره طرح ساماندهی استخدام کارکنان دولت (مروری بر کلیات و محورهای تصمیم‌گیری)	۱۳۹۹	۲۹۰۱۸۱۲۰	دفتر مطالعات مدیریت	طبق نظر این گزارش، تبدیل وضعیت نیروهای شرکتی باید به گونه‌ای انجام شود که از یک سو از تحمیل و تزریق نیروی انسانی بی‌کیفیت به بدنه دولت جلوگیری گردد و از سوی دیگر سبب تضییع حقوق نیروهای باکیفیتی که سال‌ها در دستگاه‌های اجرایی به پیشبرد امور اصلی سازمان یاری رسانیده‌اند نیز نگردد.
۷	اظهار نظر کارشناسی درباره طرح سامان‌دهی کارکنان قراردادی دانشگاه پیام نور	۱۳۹۹	۲۹۰۱۸۲۴۹	دفتر مطالعات مدیریت	این گزارش فقدان نگاهی جامع و فراگیر برای سامان‌دهی نیروهای قراردادی و مغایرت با اصل هفتادوپنجم <a href="#">قانون اساسی</a> را از جمله نقاط ضعف طرح سامان‌دهی کارکنان قراردادی دانشگاه پیام نور دانسته است.
۸	اظهار نظر کارشناسی درباره «طرح ساماندهی بازرسان قرارداد معین شاغل در حوزه نظارت بر بازار وزارت صنعت معدن و تجارت»	۱۳۹۹	۱۷۴۱۷	دفتر مالیه عمومی و توسعه مدیریت	نگاه محدود و جزئی‌نگر و تلاش برای حل مشکلات استخدامی یک دستگاه خاص اجرایی ایراد اصلی طرح مورد بحث دانسته شده که نتیجه آن زیر سوال رفتن و خدشه‌دار شدن منطق تقسیم‌بندی انواع حالات استخدامی خواهد شد.
۹	اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح ساماندهی استخدام کارکنان دولت»	۱۴۰۱	۱۸۱۲۰-۱	دفتر مطالعات مدیریت	این گزارش ممنوعیت استمرار فعالیت شرکت‌های پیمانکاری تامین نیروی انسانی برای به کارگیری نیروی انسانی در مشاغل خدماتی و تخصصی که ماهیت بلند مدت دارند را مثبت ارزیابی کرده است.
۱۰	شرکت‌های پیمانکاری تامین نیروی انسانی در نظام اداری ایران: رسمیت یا	۱۴۰۱	۱۸۳۹۳	دفتر مطالعات مدیریت	بر اساس این گزارش شرکت‌های پیمان کاری تامین نیروی انسانی با هدف کوچک‌سازی و کاهش هزینه‌های دولت ایجاد شده اما به دلیل عدم تنظیم‌گری درست و



ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر / سازمان / نهاد	توضیحات
	ممنوعیت (انحراف از ماده (۱۷) <a href="#">قانون مدیریت خدمات کشوری</a> )				هدف‌گذاری غلط سبب افزایش هزینه‌ها و بزرگ شدن دولت شده و پیشنهاد شده است فعالیت این شرکت‌ها در نظام اداری کشور پایان یابد.
۱۱	اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح الحاق یک ماده به <a href="#">قانون حمایت قضائی و بیمه ای از مأموران یگان حفاظت محیط زیست و جنگل بانی</a> »	۱۴۰۳	۱۹۸۰۰	دفتر مطالعات مدیریت	این گزارش به اظهار نظر کارشناسی در خصوص اولویت استخدام و تبدیل وضعیت قراردادن نیروهای طرحی و شرکتی شاغل در یگان حفاظت محیط زیست و ادارات کل آن در سراسر کشور با سابقه بیش از ده سال، میپردازد.
۱۲	بررسی شرکت‌های پیمانکاری تامین نیروی انسانی در ایران؛ ریشه‌های شکل‌گیری و پیامدها	۱۴۰۳	۲۰۴۷۴	دفتر مطالعات مدیریت	طبق نظر این گزارش تصحیح قواعد و ضوابط به کارگیری شرکت‌های پیمانکاری تامین نیروی انسانی به منظور پیاده سازی اثربخش این رویکرد، فرایندی تجربه شده، تکراری و محتوم به شکست است.

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

همان‌طور که در جدول ۱ مشاهده می‌شود مرکز پژوهش‌های مجلس از سال ۱۳۹۱ گزارش‌هایی در خصوص تعیین تکلیف و ساماندهی کارکنان موسوم به شرکتی منتشر کرده است. برخی از این گزارش‌ها از نوع گزارش‌های راهبردی و نظارتی بوده و تمرکز آن‌ها بر بررسی تجارب جهانی در زمینه سامان‌دهی نیروی انسانی و آسیب‌شناسی اقدامات انجام شده در نظام اداری ایران است و برخی دیگر به‌منظور اظهارنظر کارشناسی در خصوص طرح‌های اعلام وصول شده، تدوین شده است.

## ۲-۲. پیشینه تقنینی به‌همراه آسیب‌شناسی

واگذاری انجام وظایف و فعالیت‌های دولت به بخش غیردولتی با هدف چابک‌سازی دولت و کاهش هزینه‌های عمومی از دهه هفتاد در نظام اداری کشور آغاز شد. این سیاست در حوزه به‌کارگیری نیروی انسانی در قالب شرکت‌های تامین نیروی انسانی بروز یافت و موجب گسترش به‌کارگیری نیروهای موسوم به شرکتی در نظام اداری کشور شد. در این راستا در جدول ۲ به اهم قوانین تاثیرگذار در این زمینه اشاره شده است.

## جدول ۲. تحلیل پیشینه تقنینی

ردیف	قانون یا آیین‌نامه	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده	توضیحات
۱	<a href="#">قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران</a>	مجلس شورای اسلامی	۱۳۷۳/۰۹/۲۰	جزء «۲» بند «ب» تبصره «۳۱»	واگذاری وظایف، امور و فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به بخش غیردولتی.
۲	<a href="#">قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت</a>	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۰/۱۱/۲۷	ماده (۸۸)	ارائه خدمات مرتبط با وظایف اجتماعی دولت به سه روش؛ خرید خدمات از بخش غیر دولتی، مشارکت با بخش غیردولتی و واگذاری مدیریت به بخش غیردولتی انجام می‌شود.
۳	آیین‌نامه اجرایی ماده (۸۸) <a href="#">قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت</a>	هیات وزیران	۱۳۸۱/۰۶/۲۴		تعریف خرید خدمات از بخش غیردولتی: استفاده از ظرفیت بخش غیر دولتی با پرداخت هزینه سرانه تامین خدماتی که دستگاه اجرایی مربوط، طبق قوانین و مقررات موجود عهده‌دار آن است.
۴	<a href="#">قانون مدیریت خدمات کشوری</a>	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۶/۰۷/۰۸	ماده (۱۳)	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 نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی تعیین صلاحیت شده و با نظارت و حمایت دولت انجام می‌گردد.
۵	<a href="#">قانون مدیریت خدمات کشوری</a>	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۶/۰۷/۰۸	ماده (۱۷)	به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده می‌شود از طریق مناقصه و با عقد قرارداد با شرکت‌ها و مؤسسات غیردولتی براساس فعالیت مشخص، حجم کار معین، قیمت هر واحد کار و قیمت کل به طور 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.
۶	<a href="#">قانون مدیریت خدمات کشوری</a>	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۶/۰۷/۰۸	ماده (۱۸)	کارمندان بخش‌های غیردولتی که براساس 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 عهده دار می‌باشند، کارکنان تحت پوشش کارفرمای غیر دولتی تلقی می‌گردند. دستگاه‌های اجرایی هیچ‌گونه تعهد و یا مسؤلیتی در قبال این کارمندان ندارند.

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

استفاده از ظرفیت بخش خصوصی در انجام وظایف حاکمیتی برای اولین بار در [قانون برنامه پنج‌ساله دوم](#) مطرح شد. جزء «۲» بند «ب» تبصره «۳۱» این قانون، واگذاری وظایف، امور و فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به بخش غیردولتی را از جمله وظایف شورای عالی اداری برشمرده است. در این راستا در ماده (۸۸) [قانون تنظیم بخشی](#)



از مقررات مالی دولت<sup>۱</sup>، به واگذاری وظایف اجتماعی دولت، به ویژه تکالیف مذکور در اصول بیست و نهم<sup>۲</sup> و سی ام<sup>۳</sup> قانون اساسی به بخش غیر دولتی تاکید شده است. طبق این ماده هدف از واگذاری امور به بخش غیردولتی، منطقی نمودن حجم و اندازه دولت، کاهش تدریجی اعتبارات هزینه‌ای و بهبود ارائه خدمت به مردم، عنوان شده و بر این اساس یکی از اهداف اصلی خط‌مشی‌گذاران، کوچک‌سازی و کاهش هزینه‌های دولت بوده است. در این راستا قانون مدیریت خدمات کشوری که در سال ۱۳۸۶ با هدف ساماندهی امور اداری و استخدامی کشور به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید،

۱. در اجرای وظایف اجتماعی دولت به ویژه تکالیف مذکور در اصول بیست و نهم (۲۹) و سی ام (۳۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به منظور منطقی نمودن حجم و اندازه دولت و کاهش تدریجی اعتبارات هزینه‌ای و بهبود ارائه خدمات به مردم و جلب مشارکت بخش غیر دولتی و توسعه اشتغال و صرف بودجه و درآمدهای عمومی با رعایت اصول سوم (۳)، بیست و نهم (۲۹) و سی ام (۳۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و مصالح عامه، وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی که عهده دار ارائه خدمات اجتماعی، فرهنگی، خدماتی و رفاهی از قبیل آموزش فنی و حرفه‌ای، آموزش عمومی، تربیت بدنی، 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:

الف - اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی که متقاضی ارائه خدمات بر اساس مفاد این ماده می‌باشند می‌بایست صلاحیت‌های فنی و اخلاقی لازم و پروانه فعالیت از مراجع قانونی ذی‌ربط داشته باشند.

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.

ج - دستگاه‌های اجرائی 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.

تبصره - برای ایجاد و توسعه اینگونه واحدها، دولت موظف است حمایت‌های لازم از قبیل واگذاری زمین، ارائه خدمات زیربنایی و استفاده از تسهیلات وجوه اداره شده طبق ضوابط و به میزانی که در قوانین بودجه سنواتی پیش بینی می‌گردد اقدام نماید.

د - در اجرای بند (ب) ماده (۶۴) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، دستگاه‌های مشمول این ماده مجازند مراکز و واحدهای خدماتی، اجتماعی و رفاهی موجود و یا نیمه تمام خود را به صورت اجاره به اشخاص حقیقی و حقوقی موضوع بند (الف) واگذار نمایند.

تبصره ۱- در اجرای این بند، رعایت اولویت‌های زیر مشروط به رعایت بند (الف) الزامی است:

- نهادهای عمومی غیردولتی نظیر شهرداری‌ها و دهیای‌ها.

- مؤسسات عام المنفعه که بر اساس مجوزهای قانونی تشکیل شده یا می‌شوند.

- نهادهای متشکل از کارکنان دستگاه واگذارکننده، مشروط بر قطع رابطه استخدامی آنها با دستگاه دولتی.

- سایر اشخاص حقیقی و حقوقی.

تبصره ۲ - واگذاری بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی می‌باشند مشمول حکم این بند نمی‌گردد.

تبصره ۳ - تغییر کاربری مراکز و واحدهایی که واگذار می‌شوند ممنوع می‌باشد. در موارد استثنایی با ذکر دلایل موجه و پس از دریافت مابه‌التفاوت ارزش افزوده ناشی از تغییر کاربری به نفع دولت با پیشنهاد بالاترین مقام دستگاه اجرائی ذی ربط و تصویب هیأت وزیران بلامانع است.

تبصره ۴ - تعیین میزان اجاره و قیمت‌گذاری کلیه اموال منقول و غیرمنقول در واحدهای مشمول این بند با لحاظ نمودن کاربری آنها بر اساس متوسط نظر سه نفر کارشناس رسمی دادگستری صورت می‌گیرد.

تبصره ۵ - اجرای این بند از طریق نشر آگهی در روزنامه‌های کنی‌الانتشار برای اطلاع عموم از شرایط دستگاه اجرائی انجام خواهد شد.

ه - دستگاه‌های مشمول این ماده می‌توانند براساس قرارداد منعقد با نهادهای عمومی غیردولتی، مؤسسات عمومی عام‌المنفعه، تعاونی‌هایی که از پرسنل منفک شده از دستگاه اجرائی تشکیل شده است و واجد شرایط مذکور در بند (الف) می‌باشند، مدیریت واحدهای خود را با حفظ مالکیت دولت بر اموال منقول و غیرمنقول به آنها واگذار نمایند. در این صورت این واحدها بر اساس ضوابط حاکم بر واحد طرف قرارداد اداره خواهند شد.

تبصره ۱ - مسؤلیت حفظ و حراست و تعمیر و نگهداری اموال دولت به عهده طرف قرارداد می‌باشد.

تبصره ۲ - اینگونه واحدها موظفند با دریافت سرانه متناسب که از دستگاه‌های اجرائی ذی‌ربط دریافت می‌نمایند براساس تعرفه‌های مصوب توسط مراجع ذی‌ربط بر اساس بند (ز) این ماده خدمت نمایند.

تبصره ۳ - طرف قرارداد موظف است ضمن حفظ کاربری واحد مربوطه در صورت تقاضای کارکنان برای ادامه خدمت در آن واحدها حداقل پنجاه درصد (۵۰٪) از کارکنان شاغل را به‌عنوان مأمور بپذیرد و حقوق و مزایای آنها را طبق احکام رسمی پرداخت نماید. بقیه کارکنان در سایر واحدهای دستگاه ذی‌ربط اشتغال خواهند یافت.

و - تعیین سیاست‌های اجرائی، استانداردها، اعمال نظارت حاکمیت دولت بر اینگونه واحدها با رعایت قوانین مربوطه توسط بالاترین مقام دستگاه ذی‌ربط انجام خواهد شد.

ز - تعرفه ارائه خدمات توسط بخش‌های غیردولتی فوق‌الذکر مطابق ضوابط قانونی مربوط تعیین می‌گردد و در مواردی که ضابطه قانونی مشخص وجود ندارد با پیشنهاد وزیر و یا بالاترین مقام دستگاه اجرائی ذی‌ربط به تصویب شورای اقتصاد خواهد رسید.

ح - دولت موظف است به‌منظور کاهش هزینه‌های جاری و حجم تصدی‌های دولت، برنامه اجرائی این ماده را حسب وظایف مربوط، شامل هدف‌های کمی و میزان صرفه‌جویی در هزینه‌های دولتی و میزان اعتبار مربوط برای پرداخت یارانه‌ها به بخش غیردولتی را همه ساله در لوائح بودجه سنواتی منظور نماید.

ط - کلیه درآمدهای دستگاه‌های دولتی حاصل از این ماده به حساب خزانه‌داری کل واریز می‌گردد.

ی - آیین‌نامه اجرائی این ماده حداکثر ظرف مدت سه ماه توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط تهیه و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

۲. برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، ازکارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه‌ماندگی، حوادث و سوانح، نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه و غیره، حق است همگانی. دولت موظف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یک یک افراد کشور تأمین کند.

۳. دولت موظف است وسایل آموزش و پرورش رایگان را برای همه ملت تا پایان دوره متوسطه فراهم سازد و وسایل تحصیلات عالی را تا سر حد خودکفایی کشور به طور رایگان گسترش دهد.

در ماده (۱۳) ضمن تایید رویکرد واگذاری تصدی‌های دولت به بخش غیردولتی، در مواد (۱۷) و (۱۸)، اجازه تامین بخشی از نیروی انسانی دولت از طریق شرکت‌های تامین نیروی انسانی را به دستگاه‌های اجرایی واگذار نمود. طبق ماده (۱۷) این<sup>۱</sup> دستگاه‌های اجرایی مجازند از طریق مناقصه و عقد قرارداد با شرکت‌ها و موسسات غیردولتی، بخشی از خدمات مورد نیاز خود را تامین نمایند. همچنین بر اساس ماده (۱۸) قانون مذکور<sup>۲</sup>، دستگاه‌های اجرایی هیچ‌گونه تعهد و یا مسئولیتی در قبال کارمندی که از طریق شرکت‌ها و موسسات غیر دولتی به‌کارگیری شده و بخشی از امور تصدی دولتی را عهده‌دار هستند، ندارد.

مسئله مهم در خصوص پیشینه قوانین مرتبط با نیروهای شرکتی، مسیوق به سابقه بودن تبدیل وضعیت این نیروها در دولت است. به‌موجب تصویب‌نامه شماره ۲۱۳۴۷۱/ت۴۷۶۴۳هـ مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۰۱، و به استناد جلسه مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۰۴ هیئت وزیران، دستگاه‌های اجرایی مکلف شدند قراردادهای منعقد شده با شرکت‌های پیمانکاری برای تامین نیروی انسانی را فسخ کرده و با کارکنان شرکتی دارای حداقل یک سال سابقه کار شرکتی مستمر با پرداخت حق بیمه، به صورت مستقیم عقد قرارداد نمایند. براساس این مصوبه کارکنان شرکتی به دو گروه کارکنان شاغل در مشاغل خدماتی (نظیر پیش‌خدمت، آبدارچی، نظافت‌چی، آشپز، نامهرسان، نگهبان و نظایر آن) و کارکنان شاغل در مشاغل پشتیبانی (نظیر مسئول دفتر، متصدی امور دفتری، بایگانی، ماشین نویس و نظایر آن) تقسیم شدند. دستگاه‌های اجرایی مکلف شدند با گروه اول در قالب مشاغل کارگری و با رعایت ماده (۱۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری<sup>۳</sup> عقد قرارداد نموده و با گروه دوم در قالب قرارداد کار معین و با رعایت تبصره ماده (۳۲) قانون اخیرالذکر<sup>۴</sup>، عقد قرارداد نمایند.

### ۳. انواع گونه‌های بکارگیری نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی براساس قانون مدیریت خدمات کشوری

انواع گونه‌های به‌کارگیری نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی براساس قانون مدیریت خدمات کشوری در چهار دسته استخدام، به‌کارگیری براساس قانون کار، قراردادی و نیروهای شرکت‌های پیمان‌کاری قابل تفکیک و دسته‌بندی است. در این امتداد استخدام به دو صورت استخدام رسمی و استخدام پیمانی انجام شده و به‌موجب ماده (۴۶) قانون مدیریت

۱ به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده می‌شود از طریق مناقصه و با عقد قرارداد با شرکت‌ها و مؤسسات غیردولتی براساس فعالیت مشخص، حجم کار معین، قیمت هر واحد کار و قیمت کل به طور 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. تبصره - شرکت‌های موضوع این ماده حسب وظایف مربوط توسط سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور یا وزارت کار و امور اجتماعی تعیین صلاحیت شده و در صورت تخلف از حکم این ماده لغو صلاحیت می‌گردند.

۲ کارمندان بخش‌های غیردولتی که براساس احکام پیش بینی 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 عهده دار می‌باشند، کارکنان تحت پوشش کارفرمای غیر دولتی تلقی می‌گردند. دستگاه‌های اجرایی هیچ‌گونه تعهد و یا مسئولیتی در قبال این کارمندان ندارند.

۳ کارفرمایان این کارمندان موظفند با کارمندان تحت پوشش خود مطابق قانون کار و تأمین اجتماعی و سایر قوانین و مقررات مربوطه رفتار نمایند و پاسخگوی مقامات و یا مراجع ذی صلاح در این رابطه خواهند بود. دستگاه‌های اجرایی موظفند در صورت تخلف کارفرمای بخش غیردولتی در احقاق حقوق کارمندان از محل ضمانت نامه دریافت شده تعهدات کارمندان ذی ربط را پرداخت نمایند.

۴ به‌کارگیری نیروی انسانی در برخی از مشاغل که سازمان اعلام می‌دارد در سقف پست‌های سازمانی مصوب و مجوزهای استخدامی براساس قانون کار امکانپذیر می‌باشد.

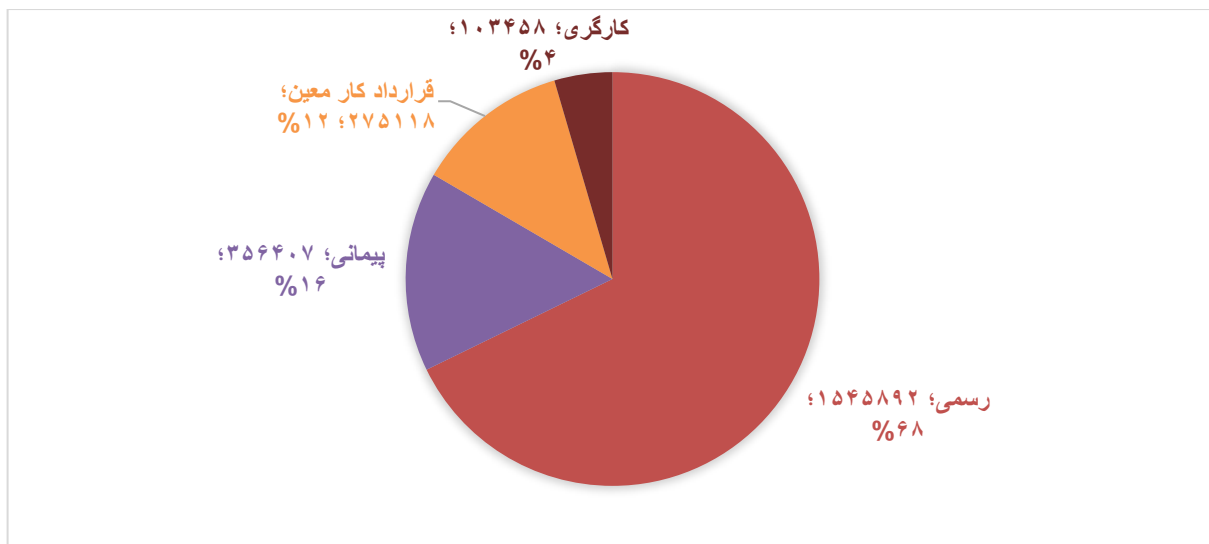
تبصره - مجموع دریافتی کارمندی که به موجب قانون کار در دستگاه‌های اجرایی شاغل می‌باشند نباید از (۱/۲) برابر حقوق و مزایای کارمندان مشابه تجاوز کند.

۵ دستگاه‌های اجرایی می‌توانند در شرایط خاص با تأیید سازمان تا ده درصد (۱۰٪) پست‌های سازمانی مصوب، بدون تعهد استخدامی و در سقف اعتبارات مصوب افرادی را به صورت ساعتی یا کار معین برای حداکثر یک سال به کار گیرند.



**خدمات کشوری<sup>۱</sup>**، برای کسانی که شرایط ورود به استخدام رسمی را کسب می‌نمایند، قبل از ورود به خدمت رسمی یک دوره آزمایشی در نظر گرفته شده است. همچنین انواع قرارداد شامل قرارداد کارمعی، قرارداد ساعتی، قرارداد مشاوره‌ای و قراردادهای خاص است. قراردادهای خاص نیز شامل قرارداد با مقامات سیاسی، بازنشستگان و بازرخرد شدگان و قرارداد با اتباع خارجی، می‌شود.

در شیوه‌های به‌کارگیری استخدام رسمی، استخدام پیمانی، قرارداد کارگری و قرارداد کار معین، کارکنان به‌صورت مستقیم با دستگاه اجرایی رابطه کاری داشته و دستگاه اجرایی مکلف به بیمه‌پردازی برای ایشان است. کارکنان ذیل عناوین مذکور، در آمارهای رسمی، کارکنان نظام اداری کشور محسوب می‌شوند. در شکل ۱ آمار مربوط به این کارکنان به‌تفکیک تعداد و درصد قابل مشاهده است.



شکل ۱. آمار کارکنان نظام اداری کشور به تفکیک نوع به‌کارگیری [۱۶]

۱. کسانی که شرایط ورود به استخدام رسمی را کسب می‌نمایند قبل از ورود به خدمت رسمی یک دوره آزمایشی را که مدت آن سه سال می‌باشد طی خواهند نمود و در صورت احراز شرایط ذیل از بدو خدمت جزو کارمندان رسمی منظور خواهند شد:
  - الف - حصول اطمینان از لیاقت (علمی، اعتقادی و اخلاقی)، کاردانی، علاقه به کار، خلاقیت، نوآوری، روحیه خدمت به مردم و رعایت نظم انضباط اداری از طریق کسب امتیاز لازم با تشخیص کمیته تخصصی تعیین صلاحیت کارمندان رسمی
  - ب - طی دوره‌های آموزشی و کسب امتیاز لازم
  - ج - تأیید گزینشتبصره ۱- در صورتی که در ضمن یا پایان دوره آزمایشی کارمندان شرایط ادامه خدمت و یا تبدیل به استخدام رسمی را کسب نمایند با وی به یکی از روش‌های ذیل رفتار خواهد شد:
  - الف - اعطای مهلت دو ساله دیگر برای احراز شرایط لازم
  - ب - تبدیل وضع به استخدام پیمانی
  - ج - لغو حکمتبصره ۲- با کارمندان پیمانی در صورت شرکت در آزمون و احراز صلاحیت‌های موضوع ماده (۴۲) و پذیرفته شدن برای استخدام رسمی در مشاغل حاکمیتی به شرح زیر رفتار خواهد شد:
  - ۱ - سوابق پیمانی آن‌ها جزو سوابق رسمی محسوب می‌شود
  - ۲ - سابقه سنوات خدمت آن‌ها به سقف سن موضوع بند (الف) ماده (۴۲) فصل ورود به خدمت اضافه می‌شود.
  - تبصره ۲- آیین‌نامه اجرایی این ماده توسط سازمان تهیه و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

علاوه بر سه رابطه کاری استخدام، کارگری و قراردادی، برخی کارکنان به‌عنوان نیروهای شرکتی و پیمانکاری با دستگاه‌های اجرایی همکاری می‌کنند. این افراد هیچ‌گونه رابطه استخدامی با دستگاه اجرایی نداشته و تحت پوشش شرکت طرف قرارداد هستند.

در جدول ۳ انواع رابطه استخدامی به همراه استناد قانونی و محل استفاده آن ذکر شده است.

### جدول ۳. انواع قراردادهای به‌کارگیری نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی

ردیف	عنوان رابطه کاری	مرجع قانونی	محل استعمال
۱	استخدام رسمی	ماده «۴۵» <a href="#">قانون مدیریت خدمات کشوری</a>	تصدی پست‌های ثابت در مشاغل حاکمیتی
۲	استخدام پیمانی	ماده «۴۵» <a href="#">قانون مدیریت خدمات کشوری</a>	تصدی پست‌های سازمانی و برای مدت معین
۳	قرارداد کار معین	تبصره ماده «۳۲» <a href="#">قانون مدیریت خدمات کشوری</a>	در شرایط خاص، برای حداکثر یک‌سال، تا سقف ۱۰ درصد پست‌های سازمانی مصوب و بدون تعهد استخدامی
۴	قرارداد ساعتی	تبصره ماده «۳۲» <a href="#">قانون مدیریت خدمات کشوری</a>	در شرایط خاص، برای حداکثر یک‌سال، تا سقف ۱۰ درصد پست‌های سازمانی مصوب و بدون تعهد استخدامی
۵	قرارداد خدمات مشاوره‌ای	بند «ه» ماده «۲۹» <a href="#">قانون برگزاری مناقصات</a> مورخ ۱۳۸۸/۰۳/۱۱ ماده «۲۴» آیین‌نامه خرید خدمات مشاوره‌ای تصویب‌نامه شماره ۱۹۳۵۴۲/ت/۴۲۹۸۶ک مورخ ۱۳۸۸/۰۱/۱۱	خرید خدمات مشاوره با تشخیص بالاترین مقام دستگاه اجرایی
۶	قراردادهای خاص	بند «ب» ماده «۵۴» <a href="#">قانون مدیریت خدمات کشوری</a> و نظریه شماره ۱۶۹۰۹/۸۰۴۵۹ معاون امور حقوقی دولت ماده واحده <a href="#">قانون اصلاح قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان</a> مصوب ۱۳۹۷/۰۶/۰۶ بخشنامه شماره ۵۰۸۰۸/۴۳۴۰۸ مورخ ۱۳۹۳/۰۴/۲۲	قرارداد با مقامات سیاسی، بازنشستگان و بازرخرد شدگان، قرارداد با اتباع خارجی
۷	نیروهای شرکتی و پیمانکاری	مواد «۱۷» و «۱۸» <a href="#">قانون مدیریت خدمات کشوری</a>	انجام فعالیت‌های مشخص از طریق عقد قرارداد با شرکت‌ها و موسسه‌های غیر دولتی
۸	کارگری	ماده «۱۲۴» <a href="#">قانون مدیریت خدمات کشوری</a> بخشنامه شماره ۱۷۳۷۰۷ معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور	برای تعداد محدودی از مشاغل که مشمول مقررات <a href="#">قانون کار</a> و طرح‌های طبقه‌بندی مشاغل کارگری باشد

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

شایان ذکر است در سایر قوانین و مقررات کشور انواع گوناگون دیگری از حالات به‌کارگیری نیروی انسانی نظیر استخدام ثابت، به‌کارگیری طرحی و... مطرح شده است.



#### ۴. توصیف کلی طرح تعیین تکلیف نیروهای شرکتی

طرح تعیین تکلیف نیروهای شرکتی با امضای ۸۳ نفر از نمایندگان مجلس دوازدهم اعلام وصول شده است. تمرکز این طرح بر روی نیروهای شرکتی دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) [قانون برنامه ششم توسعه](#)<sup>۱</sup> است. براساس طرح تعیین تکلیف نیروهای شرکتی، دولت مجاز است با تصویب آیین‌نامه‌ای که سازمان اداری و استخدامی کشور پیشنهاد می‌دهد و هیات‌وزیران آن را به تصویب می‌رساند، نیروهای شرکتی دستگاه‌های اجرایی را که در دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) [قانون برنامه ششم توسعه](#) فعالیت می‌کنند و حداقل سه سال سابقه کار مستمر دارند و همچنین شرایط احراز شغل مربوطه را دارا می‌باشند، به قرارداد مستقیم بی‌واسطه موقت یک‌ساله مطابق مقررات [قانون کار](#) یا قرارداد کار معین تبدیل وضعیت نماید و در صورت نیاز اقدام به تمدید این قراردادها کند؛ همچنین این تبدیل وضعیت به قرارداد کار معین مطابق تبصره ماده (۳۲) [قانون مدیریت خدمات کشوری](#) بدون رعایت محدودیت سقف پست‌های سازمانی مذکور در این تبصره انجام می‌شود که این امر امکان تبدیل وضعیت نیروهای واجد شرایط را فراهم می‌آورد حتی در شرایطی که سهمیه پست‌های شغلی در دستگاه‌های مربوطه به پایان رسیده باشد.

براساس این طرح، تنها نیروهای شرکتی که حداقل سه سال سابقه کار مستمر در دستگاه‌های اجرایی داشته باشند و همچنین شرایط احراز شغل مربوطه را دارا باشند، می‌توانند مشمول این طرح قرار گیرند. این نیروها می‌توانند به دو صورت به وضعیت جدید تبدیل شوند: اول به قرارداد مستقیم بی‌واسطه موقت یک‌ساله مطابق با مقررات [قانون کار](#) و دوم به قرارداد کار معین مدت از طریق فرآیند «تبدیل وضعیت». علاوه بر این، در صورت نیاز و با توجه به شرایط کاری، امکان تمدید این قراردادها نیز فراهم شده است که این امر انعطاف‌پذیری بیشتری برای مدیریت نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی ایجاد می‌کند.

یکی از ابعاد مهم این طرح، جنبه حقوقی آن است که براساس تبصره ماده (۳۲) [قانون مدیریت خدمات کشوری](#) تنظیم شده است. نکته قابل توجه اینجاست که تبدیل وضعیت نیروهای شرکتی به قرارداد کار معین بدون رعایت محدودیت

۱. دولت مکلف است طی سال اول اجرای قانون برنامه نسبت به راه اندازی سامانه ثبت حقوق و مزایا اقدام کند و امکان تجمیع کلیه پرداخت‌ها به مقامات، رؤسا، مدیران کلیه دستگاه‌های اجرائی شامل قوای سه گانه جمهوری اسلامی ایران اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات و دانشگاه‌ها، شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی، شرکت‌های بیمه دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (در مواردی که آن بنیادها و نهادها از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند)، مؤسسات عمومی، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی، مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان قانون اساسی، بنیادها و مؤسساتی که زیر نظر ولی فقیه اداره می‌شوند و همچنین دستگاه‌ها و واحدهایی که مشمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است اعم از اینکه قانون خاص خود را داشته و یا از قوانین و مقررات عام تبعیت نمایند نظیر وزارت جهاد کشاورزی، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران، سازمان گسترش نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران و شرکت‌های تابعه آنها، ستاد اجرائی و قرارگاه‌های سازندگی و اشخاص حقوقی وابسته به آنها را فراهم نماید، به نحوی که میزان ناخالص پرداختی به هر یک از افراد فوق مشخص شود و امکان دسترسی برای نهادهای نظارتی و عموم مردم فراهم شود. وزارت اطلاعات، نیروهای مسلح و سازمان انرژی اتمی ایران از شمول این حکم مستثنی هستند. اجرای این حکم در خصوص بنگاه‌های اقتصادی متعلق به وزارت اطلاعات، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح تنها با مصوبه شورای عالی امنیت ملی مجاز خواهد بود. دستگاه‌های مشمول این ماده مکلفند حقوق، فوق العاده‌ها، هزینه‌ها، کمک هزینه‌ها، کارانه، پرداخت‌های غیرماهانه و مزایای ناخالص پرداختی ماهانه اعم از مستمر و غیرمستمر، نقدی و غیرنقدی (معادل ریالی آن) و سایر مزایا به مقامات، رؤسا، مدیران موضوع این ماده را از هر محل (از جمله اعتبارات خارج از شمول قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱/ ۶/ ۱۳۶۶، (۲۱۷) قانون مالیات‌های مستقیم با اصلاحات و الحاقات بعدی مصوب ۲/ ۱۲/ ۱۳۶۶، تبصره "۱" ماده (۲۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده، مواد (۱۶۰) تا (۱۶۲) قانون امور گمرکی مصوب ۲۲/ ۸/ ۱۳۹۰ و یا اعتبارات خاص ناشی از واگذاری و فروش شرکتها در سازمان خصوصی سازی، اعتبارات مربوط به ردیفهای کمک به اشخاص حقیقی و حقوقی و سایر درآمدها و موارد مشابه)، منحصرأ در قیاس حقوقی منعکس و پس از ثبت در سامانه فوق، پرداخت کنند، به نحوی که میزان هر گونه ناخالص پرداختی ماهانه به هر یک از افراد مذکور بلافاصله در سامانه اطلاعاتی هر دستگاه مشخص باشد.

مربوط به سقف پست‌های سازمانی انجام می‌شود. این استثناء مهم، امکان تبدیل وضعیت نیروهای واجد شرایط را فراهم می‌آورد، حتی اگر سقف سهمیه به‌کارگیری نیروهای قرارداد کارمعیین در دستگاه مربوطه به پایان رسیده باشد. این امر نشان‌دهنده اولویت‌دهی ویژه به حل مسئله نیروهای شرکتی و ایجاد ثبات شغلی برای آنان است، بدون اینکه محدودیت‌های ساختاری سنتی مانع اجرای این طرح شود.

## ۵. ارزیابی و تحلیل ابعاد طرح

در بخش حاضر پس از تبیین الزامات و اصول ساماندهی نیروهای شرکتی، به تحلیل و ارزیابی کارشناسی طرح حاضر پرداخته می‌شود.

### ۱-۵. الزامات و اصول ساماندهی نیروهای شرکتی

بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد برخی از مهم‌ترین الزامات و اصول ناظر بر ساماندهی نیروهای شرکتی در دستگاه‌های اجرایی به شرح ذیل است.

#### • اصل عدالت استخدامی و برابری فرصت‌ها

این اصل، بنیادی‌ترین الزام برای حل پایدار این مسئله است. براین اساس، باید هرگونه تبعیض ناروا در فرصت به‌کارگیری در مشاغل و پست‌های بخش عمومی و همچنین در حقوق، مزایا و شرایط کاری کارکنان دارای شرایط مشابه مرتفع گردد. استقرار این اصل متضمن تحقق شایسته‌سالاری به‌مثابه فرصت برابر برای اشتغال در بخش عمومی و عدالت در پرداخت‌ها به‌مثابه پرداخت مشابه در برابر کار مشابه است. شایان ذکر است که در بند سوم سیاست‌های کلی نظام اداری<sup>۱</sup> نیز بر ضرورت بهبود معیارها و روزآمدی روش‌های گزینش منابع انسانی به‌منظور جذب نیروی انسانی توانمند، متعهد و شایسته تأکید شده است.

#### • اصل امنیت شغلی و کرامت انسانی

یکی از مهم‌ترین معضلات نیروهای شرکتی، فقدان امنیت شغلی است. این اصل ایجاب می‌کند که هر طرحی برای ساماندهی، باید به‌گونه‌ای طراحی شود که کرامت انسانی و ثبات و امنیت شغلی این افراد را تأمین شده و از بلا تکلیفی خارج شوند.

#### • اصل شفافیت و حذف واسطه‌ها

در شرایط کنونی بسیاری از چالش‌ها و مشکلات، ناظر بر شیوه فعالیت شرکت‌های پیمان‌کاری تأمین نیروی انسانی است. در بستر فعالیت برخی از این شرکت‌ها تخلفاتی رخ داده و حقوق و مزایای افراد به‌کارگیری شده به‌طور کامل و به‌موقع پرداخت نمی‌شود. براین اساس این اصل بر حذف واسطه‌های غیرضروری و ایجاد یک فرآیند شفاف و مستقیم برای جذب و به‌کارگیری نیروی انسانی در دستگاه‌های دولتی تأکید دارد.

۱. بهبود معیارها و روزآمدی روش‌های گزینش منابع انسانی به‌منظور جذب نیروی انسانی توانمند، متعهد و شایسته و پرهیز از تنگ نظری‌ها و نگرش‌های سلیقه‌ای و غیرحرفه‌ای.



### • اصل تعیین تکلیف نقش دولت

یکی از ملزومات ساماندهی نیروهای شرکتی، تبیین دقیق و روشن از وظایف و نقش دولت در اداره امور عمومی است. براین اساس ضروری است که حدود و ثغور نقش آفرینی دولت در ارائه خدمات عمومی به صورت شفاف مشخص شده و وظایفی که قابلیت برون سپاری به بخش غیردولتی دارد، احصا گردد. با مشخص شدن این مرزها، می توان از به کارگیری نیروهای شرکتی برای انجام وظایف حاکمیتی جلوگیری کرد و برون سپاری ها را به خدمات پشتیبانی و غیرحاکمیتی محدود ساخت. این اصل به چابک سازی واقعی دولت و تمرکز آن بر وظایف اصلی کمک می کند.

### • اصل کارآمدی و چابک سازی نظام اداری

هرچند هدف اولیه برون سپاری خدمات، چابک سازی دولت در نظر گرفته شده بود؛ اما در عمل موجب بروز کژکارکردی هایی در این حوزه شد. براین اساس این اصل بر این نکته تاکید دارد که هرگونه طرح ساماندهی باید به گونه ای باشد که ضمن حفظ حقوق کارکنان، موجب افزایش کارآمدی و بهره وری دستگاه های اجرایی شده و از تورم نیروی انسانی مازاد جلوگیری نماید.

### • اصل مسئولیت پذیری دولت در قبال تنظیم گری شرکت های پیمان کاری نیروی انسانی

در وضعیت کنونی، برخی از دستگاه های اجرایی به دلیل وجود شرکت های پیمان کاری، از مسئولیت مستقیم در قبال کارکنان خود شانه خالی می کنند. این اصل بر این موضوع تاکید دارد که دولت به عنوان کارفرمای شرکت های پیمان کاری باید در قبال تخلفات و سوءاستفاده های احتمالی آن ها به کارکنان شرکتی پاسخ گو باشد. تنظیم گری مناسب این شرکت ها ایجاد می کند که دولت به طور مستمر بر عملکرد آن ها نظارت داشته باشد و رعایت حقوق و تکالیف متقابل شرکت ها و نیروهای به کارگیری شده در آن ها را تضمین نماید.

این مسئولیت پذیری شامل فرآیند استخدام، پرداخت حقوق و مزایا، نظارت بر عملکرد و رسیدگی به شکایات کارکنان و تضمین کیفیت خدمات ارائه شده می شود.

### • اصل بهره وری و کیفیت نیروی انسانی

ساماندهی نیروهای شرکتی باید موجب افزایش بهره وری و جذب نیروهای شایسته و توانمند شود. این طرح نباید صرفاً به تبدیل وضعیت نیروها محدود شود؛ بلکه باید با ایجاد سازوکارهای منسجم و نظام مند استخدامی، امکان جذب و نگهداشت بهترین استعدادها را در دستگاه های دولتی فراهم آورد. نظام استخدامی باید به گونه ای طراحی شود که نیروهای کارآمد و شایسته در اولویت قرار گیرند و ارزیابی عملکرد به صورت مستمر و مؤثر انجام شود.

### • اصل خط مشی گذاری مبتنی بر شواهد و داده

هرگونه تصمیم گیری و خط مشی گذاری در خصوص نیروهای شرکتی باید بر اساس داده های دقیق و اطلاعات جامع صورت گیرد. این بدان معناست که قبل از هر اقدامی، باید ابعاد مختلف موضوع از جمله تعداد دقیق نیروها، نوع وظایف آن ها، بار مالی احتمالی، و تأثیرات اجتماعی و اقتصادی طرح به صورت کارشناسی مورد بررسی قرار گیرد. تصمیم گیری های شتاب زده و بدون پشتوانه اطلاعاتی ممکن است به جای حل مشکل، مشکلات جدیدی را ایجاد کند.

در این راستا، گزارش‌های سازمان اداری و استخدامی کشور درخصوص تعداد احتمالی نیروهای شرکتی کفایت لازم برای تصمیم‌گیری را نداشته و آمار دقیق این کارکنان به تفکیک دستگاه اجرایی، محل خدمت، سابقه شغلی، سن، جنسیت، شغل، تحصیلات و نتایج ارزیابی عملکرد ایشان، برای هرگونه تصمیم‌گیری ضروری به‌نظر می‌رسد.<sup>۱</sup>

#### • اصل رعایت اصول بودجه‌ای و عدم تحمیل بار مالی غیرقابل تامین به دولت

یکی از مهم‌ترین نگرانی‌ها درخصوص طرح‌های ناظر بر ساماندهی نیروهای شرکتی، معطوف بر تحمیل بار مالی مازاد به بودجه دولت است. ضرورت رعایت این مساله در اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی<sup>۲</sup> مبنی بر لزوم بیان شیوه تامین هزینه جدید در طرح‌های قانونی و بند شانزدهم سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی<sup>۳</sup> مبنی بر لزوم صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور مطرح شده است. در این راستا هرگونه راهکار و تصمیمی در این حوزه باید با در نظر گرفتن قید محدودیت منابع مالی موجود صورت گیرد. راهکارهایی مانند ساماندهی از طریق مدیریت بهینه منابع و حذف هزینه‌های اضافی ناشی از شرکت‌های واسطه‌ای می‌تواند به اجرای طرح بدون تحمیل بار مالی غیرقابل تامین کمک کند. این اصل بر اجرای طرح به صورت هوشمند و پایدار تأکید دارد.

#### • اصل عدم تغییر ماهیت مشاغل کارکنان شرکتی

همان‌طور که در بخش پیشینه قوانین اشاره شد، تبدیل وضعیت نیروهای شرکتی در نظام اداری کشور مسبوق به سابقه بوده اما منجر به حل مسئله و معضل نشده است. علت اصلی این معضل، عدم تمایل کارکنان به اشتغال در مشاغل خدماتی پس از تبدیل وضعیت است. در برخی از موارد امنیت شغلی ایجاد شده پس از تبدیل وضعیت، موجب می‌شود کارکنان مطالبه و تقاضای ارتقا به مشاغل حاکمیتی را داشته باشند و حاضر به ادامه فعالیت در مشاغل خدماتی نباشند. در نتیجه دستگاه‌های اجرایی مجدداً اقدام به به‌کارگیری نیروهای شرکتی کرده و ایشان را جایگزین کارکنان تبدیل وضعیت شده کرده‌اند. بر این اساس هرگونه تبدیل وضعیت باید با رعایت شرایط احراز شغل انجام شده و از انتقال کارکنان شاغل در مشاغل خدماتی به مشاغل حاکمیتی جلوگیری شود.

### ۲-۵. ارزیابی کارشناسی طرح

• طرح حاضر با نگاهی واقع‌بینانه درخصوص تجارب گذشته مبنی بر مخالفت دولت با طرح ساماندهی کارکنان دولت در مجلس یازدهم (با شماره ثبت ۲۰۰) و تشخیص مغایرت آن با سیاست‌های کلی نظام توسط هیات عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام، از تحمیل تکلیف به دولت درخصوص تبدیل وضعیت نیروهای شرکتی خودداری کرده و به صدور جواز برای این موضوع اکتفا نموده است. این در حالی است که این اقدام، محدودیت‌هایی نظیر امکان عدم استفاده دولت از جواز یادشده را ایجاد نموده است. براین اساس هر چند کلیات طرح حاضر مورد تایید است و تصویب آن اهتمام حداکثری مجلس درخصوص ضرورت ساماندهی کارکنان شرکتی را یادآوری می‌کند و برخی از

۱. رئیس سازمان اداری و استخدامی کشور در گزارش خود به کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی در جلسه مورخ ۱۴۰۴/۰۵/۰۵، تعداد احتمالی نیروهای شرکتی را هفتصد هزار نفر ذکر کرده و به سایر جزئیات آن اشاره‌ای نکرد.  
 ۲. طرح‌های قانونی و پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان درخصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تامین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد.  
 ۳. صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه‌ی دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زاید.



محدودیت‌های دولت در این خصوص را مرتفع می‌نماید، اما با این حال ممکن است پس از تصویب طرح حاضر دولت به‌عنوان مقام صلاحیت‌دار در ساماندهی نیروهای شرکتی از اختیارات خود در این خصوص استفاده نکرده و کماکان چالش‌های موجود مرتفع نگردد.

- طبق ماده (۱۰۴) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران، دستگاه‌های اجرایی موظف به کاهش ۱۵ درصدی نیروی انسانی خود تا پایان دوره برنامه هستند. همچنین، ماده (۱۰۵) این قانون بر کاهش اندازه دولت از طریق برون‌سپاری خدمات (خرید خدمات) به بخش خصوصی تأکید دارد. در این راستا، طرح حاضر که به تبدیل وضعیت نیروهای شرکتی به قراردادکارمعهین یا کارگری می‌پردازد، به‌طور آشکار با اهداف این دو ماده در تضاد است. این تضاد به‌ویژه در خصوص چابک‌سازی دولت و کاهش هزینه‌های نیروی انسانی قابل توجه است. بنابراین، برای اجرای این طرح و تطابق آن با برنامه هفتم، نیاز است که طرح مذکور با رأی دوسوم نمایندگان مجلس به تصویب برسد.
- طرح حاضر به بیان چند شرط مهم و کلی نظیر حداقل سه سال سابقه کار مستمر و رعایت شرایط احراز شغل در خصوص تبدیل وضعیت نیروهای شرکتی پرداخته است<sup>۱</sup> و محدودیت مندرج در تبصره ماده (۳۲) [قانون مدیریت خدمات کشوری](#) را در خصوص ساماندهی نیروهای شرکتی مرتفع نموده است. با این وجود عمده اختیارات و صلاحیت‌های لازم در این خصوص را به دولت واگذار کرده است. براین اساس به‌نظر می‌رسد ضروری است جزئیات بیشتری در خصوص معیارها و ضوابط تبدیل وضعیت نیروهای شرکتی نظیر معیارهای دقیق احراز شغل، نحوه محاسبه سابقه کار، سازوکارهای ارزیابی عملکرد برای تبدیل وضعیت، معیارهای تمدید قراردادها و... به طرح حاضر افزوده شود. گفتنی است که تدقیق جزئیات مورد اشاره بدون تعامل مستمر دولت و ارائه آمار و اطلاعات موردنیاز میسر نبوده و ضروری است دولت محترم در تدقیق ضوابط مذکور حداکثر همکاری را با مجلس شورای اسلامی و کمیسیون اجتماعی داشته باشد. براین اساس پیشنهاد می‌شود طرح حاضر با استفاده از ظرفیت ماده (۱۴۲) آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی<sup>۲</sup> به کارگروه کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس متشکل از کارشناسان این مرکز و اشخاص حقیقی و حقوقی صاحب‌نظر اعم از نمایندگان فعلی و ادوار مجلس، سازمان اداری و استخدامی کشور، معاونت قوانین و نظارت مجلس، دیوان محاسبات، مراکز علمی و پژوهشی و سایر دستگاه‌های اجرایی مرتبط ارجاع شود و معیارهای و شاخص‌های مذکور در این خصوص تدقیق گردد.

۱. شایان ذکر است که براساس طرح حاضر، کارکنان شرکتی که کمتر از سه سال سابقه مستمر دارند، کماکان در شرکت‌های پیمان‌کاری نیروی انسانی به ادامه فعالیت پرداخته و پس از رسیدن به سه سال سابقه کاری می‌توانند از مزایا و مساعدت‌های در نظر گرفته شده در این طرح بهره‌مند شوند.

۲. هم‌زمان با وصول طرح‌ها و لوایح توسط کمیسیون‌ها در صورت ضرورت و با تصویب کمیسیون اصلی، طرح یا لایحه به کارگروه کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ارجاع می‌شود. رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس موظف است متناسب با موضوع و مواد طرح یا لایحه کارگروهی جهت بررسی طرح یا لایحه ارجاعی، متشکل از کارشناسان آن مرکز و اشخاص حقیقی و حقوقی صاحب‌نظر اعم از نمایندگان فعلی و ادوار مجلس، کارشناس معاونت قوانین مجلس، دیوان محاسبات، مراکز علمی و پژوهشی حوزه و دانشگاه، دستگاه‌های اجرایی، بخش خصوصی و دستگاه‌های مرتبط با طرح یا لایحه، تشکیل دهد و در بدو کار رئیس و دبیر آن را تعیین کند. رئیس کارگروه موظف است پس از بحث و بررسی کارشناسی در کارگروه و در صورت لزوم پس از مطالعه تطبیقی قوانین و مقررات و تجربیات سایر کشورها و با بررسی سوابق قانون‌گذاری و پیشنهادها کمیسیون‌های فرعی و نمایندگان، گزارش کارگروه را با رعایت اسناد بالادستی از جمله قانون اساسی، سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی نظام و قانون برنامه توسعه، همراه با مشخصات اعضای کارگروه به کمیسیون اصلی ارائه کند. رئیس یا نماینده کارگروه موظف است با شرکت در جلسات کمیسیون از گزارش ارائه شده دفاع کند. در صورت عدم نیاز به قانون‌گذاری جدید در موضوع مورد بحث، رئیس کارگروه گزارش خود را با ذکر دلایل رد طرح یا لایحه به کمیسیون اصلی ارائه می‌کند.

- براساس ماده (۱۲۷) [قانون آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی](#)<sup>۱</sup> دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد طرح‌های قانونی، باید در مقدمه به وضوح درج شود. این در حالی است که مقدمه و دلایل توجیهی طرح حاضر به صورت ناقص و ناکافی مطرح شده و صرفاً به ذکر عبارت «با عنایت به اینکه خیل عظیمی از جوانان عزیز شاغل در ادارات و سازمان‌ها و شهرداری‌ها و شرکت‌ها و نهادها که به نحوی در قانون از آن نام برده شده است» اکتفا شده است.
- عبارت «نیروی شرکتی» در نظام قانونی کشور تعریف نشده و از این رو از منظر حقوقی مبهم به نظر می‌رسد. بنابراین به کارگیری این عبارت در متون قانونی مغایر جزء (۳) بند نهم سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مبنی بر ضرورت شفافیت و عدم ابهام در قانون‌گذاری و قانون‌نویسی ارزیابی می‌شود. براین اساس پیشنهاد می‌شود منظور از عبارت مذکور در طرح حاضر با دقت بیشتری تبیین گردد.
- کلمه «امور» در ذکر نام سازمان اداری و استخدامی کشور در متن طرح حاضر زائد بوده و از این رو مغایر جزء (۴) بند (۹) سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مبنی بر ضرورت استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی در قانون‌گذاری و قانون‌نویسی ارزیابی می‌شود. بنابراین پیشنهاد می‌شود کلمه مذکور از متن طرح پیشنهادی حذف گردد.

## ۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

کیفیت کارکنان بخش عمومی یکی از شاخص‌های سنجش ظرفیت دولت‌ها در اداره امور عمومی محسوب می‌شود. براین اساس ساماندهی و مدیریت کارکنان بخش عمومی یکی از مهمترین ملزومات بهره‌وری نظام اداری به حساب می‌آید. در این امتداد نظام جذب و استخدام کارکنان دولت از بین کارویژه‌های مدیریت سرمایه انسانی دولت از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است؛ چرا که منابع انسانی شایسته و توانمند محصول نظام ورود به خدمت و استخدام مناسب است [۳]. این در حالی است که در شرایط کنونی مساله ساماندهی نیروهای شرکتی و حدود و ثغور استفاده از شرکت‌های پیمان‌کاری نیروی انسانی در نظام اداری کشور به یکی از مهمترین موضوعات و مطالبات عمومی در این حوزه مبدل شده است. در این راستا طرح «تعیین تکلیف نیروهای شرکتی» در پاسخ به این مساله و مطالبه با امضای ۸۳ نفر از نمایندگان اعلام وصول و به کمیسیون اجتماعی مجلس ارجاع شده است. این طرح درصدد اعطای مجوز به دولت در خصوص تبدیل وضعیت نیروهای شرکتی دارای حداقل سه سال سابقه کار مستمر و با رعایت شرایط احراز شغل است. همچنین در این طرح مجوز اعطا شده به دولت در خصوص تبدیل وضعیت مشمولین، بدون رعایت محدودیت مندرج در تبصره ماده (۳۲) [قانون مدیریت خدمات کشوری](#)<sup>۲</sup> در نظر گرفته شده است.

براساس توضیحات مطرح شده طرح حاضر با نگاهی واقع‌بینانه در خصوص تجارب گذشته مبنی بر مخالفت دولت با طرح ساماندهی کارکنان دولت در مجلس یازدهم و تشخیص مغایرت آن با سیاست‌های کلی نظام توسط هیات عالی نظارت

۱. طرح‌های قانونی با امضاء و ذکر نام حداقل پانزده نفر از نمایندگان در مجلس به رئیس جلسه تسلیم می‌شود و پس از اعلام وصول و قرائت عنوان آن توسط رئیس یا یکی از دبیران، در همان جلسه به کمیسیون‌های مربوط ارجاع می‌شود. این طرح‌ها پس از ارجاع به کمیسیون‌های ذی‌ربط چاپ و توزیع و نسخه‌ای از آن توسط رئیس برای وزیر یا دبیران مربوط ارسال می‌گردد. طرح‌ها نیز همانند لوایح، باید دارای موضوع و عنوان مشخص باشند و دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه به وضوح درج شود و همچنین دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان طرح نیز باشند.

۲. دستگاه‌های اجرایی می‌توانند در شرایط خاص با تأیید سازمان تا ده درصد (۱۰٪) پست‌های سازمانی مصوب، بدون تعهد استخدامی و در سقف اعتبارات مصوب افرادی را به صورت ساعتی یا کار معین برای حداکثر یک سال به کار گیرند.



مجمع تشخیص مصلحت نظام، از تحمیل تکلیف به دولت در خصوص تبدیل وضعیت نیروهای شرکتی خودداری کرده و به صدور جواز برای این موضوع اکتفا نموده است. این در حالی است که این اقدام، محدودیت‌هایی نظیر امکان عدم استفاده دولت از جواز یادشده را ایجاد نموده است. براین اساس هر چند کلیات طرح حاضر مورد تایید است و تصویب آن اهتمام حداکثری مجلس در خصوص ضرورت ساماندهی کارکنان شرکتی را یادآوری می‌کند و برخی از محدودیت‌های دولت در این خصوص را مرتفع می‌نماید، اما با این حال ممکن است پس از تصویب طرح حاضر دولت به‌عنوان مقام صلاحیت‌دار در ساماندهی نیروهای شرکتی از اختیارات خود در این خصوص استفاده نکرده و کماکان چالش‌های موجود مرتفع نگردد. همچنین در طرح حاضر به بیان چند شرط مهم و کلی نظیر حداقل سه سال سابقه کار مستمر و رعایت شرایط احراز شغل در خصوص تبدیل وضعیت نیروهای شرکتی پرداخته است و محدودیت مندرج در تبصره ماده (۳۲) قانون مدیریت خدمات کشوری را در خصوص ساماندهی نیروهای شرکتی مرتفع نموده است. با این وجود عمده اختیارات و صلاحیت‌های لازم در این خصوص را به دولت واگذار کرده است. براین اساس به نظر می‌رسد ضروری است جزئیات بیشتری در خصوص معیارها و ضوابط تبدیل وضعیت نیروهای شرکتی نظیر معیارهای دقیق احراز شغل، نحوه محاسبه سابقه کار، سازوکارهای ارزیابی عملکرد برای تبدیل وضعیت، معیارهای تمدید قراردادها و... به طرح حاضر افزوده است. گفتنی است که تدقیق جزئیات مورد اشاره بدون تعامل مستمر دولت و ارائه آمار و اطلاعات موردنیاز میسر نبوده و ضروری است دولت محترم در تدقیق ضوابط مذکور حداکثر همکاری را با مجلس شورای اسلامی و کمیسیون اجتماعی داشته باشد. براین اساس پیشنهاد می‌شود طرح حاضر با استفاده از ظرفیت ماده (۱۴۲) آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به کارگروه کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس متشکل از کارشناسان این مرکز و اشخاص حقیقی و حقوقی صاحب‌نظر اعم از نمایندگان فعلی و ادوار مجلس، سازمان اداری و استخدامی کشور، معاونت قوانین و نظارت مجلس، دیوان محاسبات، مراکز علمی و پژوهشی و سایر دستگاه‌های اجرائی مرتبط ارجاع شود و معیارهای و شاخص‌های مذکور در این خصوص تدقیق گردد.

برخی از مهمترین پیشنهادهای اصلاحی در خصوص طرح حاضر به شرح ذیل است:

- **تاکید بر ممنوعیت به‌کارگیری نیروهای شرکتی در مشاغل حاکمیتی**

مرزهای میان خدمات حاکمیتی و تصدی‌گری باید به صورت شفاف و دقیق مشخص شود. طرح باید به طور قاطع اعلام کند که به‌کارگیری نیروی شرکتی برای وظایف حاکمیتی ممنوع است و برون‌سپاری خدمات فقط به امور تصدی‌گری و خدماتی غیردائمی محدود شود. این اقدام باعث می‌شود که دولت بر وظایف اصلی و حاکمیتی خود متمرکز شود و به چابک‌سازی واقعی دست یابد.

- **تاکید بر ممنوعیت به‌کارگیری نیروهای شرکتی در مشاغل خدماتی با ماهیت دائمی**

علاوه بر ممنوعیت به‌کارگیری نیروهای شرکتی در مشاغل حاکمیتی، در خصوص مشاغل خدماتی با ماهیت دائمی و ثابت، به‌کارگیری نیروهای شرکتی از این پس ممنوع خواهد بود. بنابراین، طرح باید به‌طور صریح اشاره کند که از این تاریخ به بعد، در مشاغل خدماتی دائمی نظیر آبدارچی، دستگاه‌های اجرایی موظف به عقد قرارداد مستقیم کارگری هستند. به‌کارگیری نیروهای شرکتی تنها در مشاغل خدماتی با ماهیت موقت و پروژه‌ای امکان‌پذیر خواهد بود. در این

راستا طبق آیین‌نامه‌ای که به پیشنهاد سازمان اداری و استخدامی کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، مشاغل خدماتی که ماهیت ثابت دارند، تعریف شده و به‌کارگیری نیروی انسانی در این مشاغل از طریق شرکت در آزمون و براساس **قانون کار** و با رعایت ماده (۱۲۴) **قانون مدیریت خدمات کشوری** امکان‌پذیر خواهد بود. طرح باید به‌طور شفاف و دقیق اعلام کند که تمامی مشاغل خدماتی با ماهیت دائم باید از طریق فرآیندهای قانونی استخدام و بکارگیری انجام شود و تنها مشاغل خدماتی موقت و پروژه‌ای از طریق خرید خدمات به بخش خصوصی واگذار گردد.

#### • تعیین مناسبات نوع قرارداد و شغل

یکی از الزامات خط‌مشی‌گذاری کارآمد و شفاف در این حوزه، تدوین یک دستورالعمل جامع و مبتنی بر معیارهای مشخص است که در آن مرزهای میان خدمات حاکمیتی، تصدی‌گری، مستمر و موقت به‌صورت دقیق تعیین شود. براین اساس، استخدام نیروی رسمی و پیمانی باید به خدمات حاکمیتی و وظایف مستمر اختصاص یابد. برای خدمات تصدی‌گری و پشتیبانی با ماهیت مستمر، می‌توان از قرارداد کار معین استفاده کرد. در نهایت، تنها خدمات موقت و پروژه‌ای و خدمات نیازمند تخصص‌های ویژه و غیردائمی، به‌صورت برون‌سپاری و از طریق قراردادهای پروژه‌ای به بخش غیردولتی واگذار شوند.

#### • شرکت‌های پیمانکاری تخصصی و حرفه

در راستای توجه به شرایط ویژه و پیچیدگی‌های خاص برخی از صنایع کشور، پیشنهاد می‌شود که شرکت‌های پیمانکاری در حوزه‌های نفت، گاز، تجهیزات، کشتیرانی و صنایع مشابه و نظیر آن که با شرایط خاص، تخصصی و پروژه‌ای روبرو هستند و تجهیزات تخصصی دارند، از شمول طرح تبدیل وضعیت نیروهای شرکتی مستثنی شوند. این صنایع نیاز به نیروی انسانی با تخصص‌های ویژه و انعطاف‌پذیری بالایی دارند که با مدل‌های معمول استخدام در بخش دولتی نمی‌توانند هماهنگ شوند.

#### • ضرورت اخذ آمار و اطلاعات دقیق در خصوص نیروهای شرکتی

باید پیش از هر اقدامی، با رویکرد داده‌محور و شواهدمحور، یک گونه‌شناسی دقیق و جامع از نیروهای شرکتی در سراسر دستگاه‌های اجرایی انجام شود. این گونه‌شناسی باید بر اساس اطلاعات دقیقی چون تعداد نیروها، سوابق کاری، نوع وظایف (حاکمیتی یا تصدی‌گری (قابل واگذاری یا غیرقابل واگذاری))، و وضعیت قراردادهای آن‌ها صورت گیرد تا بر اساس آن، برای هر طیف از نیروها راهکار مشخص و متناسبی ارائه شود. این اقدام از تصمیم‌گیری‌های غیرواقعی و یکسان‌سازی‌های غیرمنطقی جلوگیری می‌کند.

#### • تدقیق و تکمیل معیارهای تبدیل وضعیت در طرح

طرح باید به جای واگذاری کلیه امور به آیین‌نامه، حداقل معیارهای کلیدی را به صورت شفاف و دقیق مشخص کند. این معیارها شامل نحوه محاسبه «سابقه کار مستمر»، «شرایط احراز شغل»، و معیارهای ارزیابی عملکرد باشد تا از تفسیرهای سلیقه‌ای و ایجاد تبعیض جلوگیری شود.

**منابع و ماخذ**

- [۱]. مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۴۰۳). اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح الحاق یک ماده به قانون حمایت قضائی و بیمه‌ای از مأموران یگان حفاظت محیط زیست و جنگل‌بانی». شماره مسلسل: ۱۹۸۰۰. (تهیه و تدوین: سیدمجتبی شهرآئینی و نورعلی عبداللهی).
- [۲]. مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۳۹۹). اظهارنظر کارشناسی درباره «طرح ساماندهی بازرسان قرارداد معین شاغل در حوزه نظارت بر بازار وزارت صنعت معدن و تجارت». شماره مسلسل: ۱۷۴۱۷. (تهیه و تدوین: سیدمجتبی شهرآئینی و فهیمه غفرانی).
- [۳]. مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۴۰۳). ورود به خدمت و استخدام در دستگاه‌های اجرایی: مفاهیم و چارچوب‌ها (مطالعه موردی قانون مدیریت خدمات کشوری). شماره مسلسل: ۱۹۸۰۳. (تهیه و تدوین: حسن کاویانی و فهیمه غفرانی).
- [۴]. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۶۸.
- [۵]. سیاست‌های کلی نظام اداری، ابلاغی ۱۳۸۹.
- [۶]. سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، ابلاغی ۱۳۹۸.
- [۷]. سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، ابلاغی ۱۳۹۲.
- [۸]. قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶.
- [۹]. قانون آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۷۸.
- [۱۰]. قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۹۵.
- [۱۱]. قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۷۳.
- [۱۲]. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مصوب ۱۳۸۰.
- [۱۳]. قانون برگزاری مناقصات، مصوب ۱۳۸۸.
- [۱۴]. آیین‌نامه اجرایی ماده (۸۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مصوب ۱۳۸۱.
- [۱۵]. سازمان اداری و استخدامی کشور. (۱۴۰۳). سالنامه‌ی آماری نظام اداری کشور، سال ۱۴۰۲.
- [۱۶]. سالنامه‌ی آماری نظام اداری کشور. سال ۱۴۰۲.

#### گزیده سیاستی

طرح «تعیین تکلیف نیروهای شرکتی» گامی مثبت است، اما نیازمند اصلاحات اساسی از جمله تعیین جهت‌گیری‌های راهبردی، تعیین زمان مشخص و توجه به نقش دولت به‌عنوان عاملی مهم در تعیین تکلیف شرکت‌های پیمانکاری و نیروهای شرکتی است.



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](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)