

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح عقد قرارداد مستقیم با نیروهای خدماتی توسط دستگاههای
اجرائی و حذف شرکتهای پیمانکار»

مقدمه

به موجب بند «ب» ماده (۱۳۶) و بندهای «الف» و «ح» ماده (۱۴۵) قانون برنامه چهارم توسعه، دولت مکلف شد امور تصدیها (از جمله امور خدماتی) خود را از طریق عقد قرارداد با بخشهای غیردولتی (خصوصی و تعاونی) انجام دهد، البته پیش از آن به موجب مصوبه مورخ ۱۳۸۱/۸/۱۹ هیئت وزیران، شرکتهای پیمانکار خدماتی متصدی انجام امور خدماتی دستگاههای اجرایی شده بودند، اما به دلیل وقوع برخی انحرافات در مسیر فعالیت این شرکتها و از جمله اقدام برخی دستگاههای اجرایی در جهت تأمین کمبود نیروی کارشناسی خود از این طریق دولت در سال ۱۳۸۴ هرگونه به کارگیری نیروی انسانی برای انجام وظایف و فعالیتهای کارشناسی، کمک کارشناسی و تخصصی از طریق اینگونه شرکتها را به طور تمام وقت یا پاره وقت ممنوع کرد.^۱

همچنین براساس بند «۳» این مصوبه، سازمان مدیریت و برنامه ریزی موظف شد با همکاری دستگاههای ذیربط نسبت به ساماندهی و تنظیم نمونه قراردادهای پیمانکاری انجام کار دستگاههای دولتی، (براساس 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 اقدام نماید. شرکتهای تعاونی و شرکتهایی که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سهام آن متعلق به کارگران است، در اولویت قرار گرفتند. بندهای مختلف این مصوبه شرکتهای پیمانکاری یاد شده را موظف به رعایت قوانین کار و تأمین اجتماعی و پرداخت کامل حقوق و مزایای قانونی کارکنان کرده و وزارت کار و امور اجتماعی، بالاترین مقام مسئول دستگاهها و ذی حسابان مسئول حسن اجرای آن هستند.

در مردادماه ۱۳۸۷ هیئت وزیران دستگاههای اجرایی را موظف به انعقاد قرارداد انجام کار معین یا مشخص با کارکنان شرکتی کرد. البته فعالیتهای مربوط به طبخ و توزیع غذا، حمل و نقل، خدمات فضای سبز، تعمیر و نگهداری ساختمان که به صورت حجمی و بدون استفاده از امکانات دستگاه از قبیل مکان، اتومبیل، تجهیزات و اعتبارات تنخواه و یا هر نوع اموال دیگر به بخش خصوصی واگذار شده یا می شود از این حکم استثناء شده اند.^۲

با توجه به عدم رعایت مصوبات یاد شده از سوی برخی از شرکتهای پیمانکاری و دستگاههای اجرایی و به خصوص فقدان نظارت مؤثر بر رعایت حقوق قانونی کارکنان از سوی دستگاههای نظارتی مسئول، پیامدهای ناشی از فعالیت شرکتهای پیمانکاری موجب بروز نارضایتیها و اعتراضاتی از سوی کارکنان شده است. «طرح عقد قرارداد مستقیم با نیروهای خدماتی توسط دستگاههای اجرایی و حذف شرکتهای پیمانکار» با استناد به بند «۴» اصل چهل و سوم قانون اساسی و به منظور حمایت از نیروهای خدماتی دستگاههای اجرایی به مجلس ارائه شده است.

بررسی کارشناسی طرح

۱. براساس مواد (۴۷) و (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری،^۳ دولت مجاز به انعقاد قرارداد مستقیم با نیروهای خدماتی نیست، اما دولت به موجب مصوبه مردادماه ۱۳۸۷ دستگاههای اجرایی را در مواردی موظف به انجام این کار کرده است. بنابراین در صورتی که در نظر است دولت موظف (یا مجاز) به عقد قرارداد مستقیم با کارکنان خدماتی باشد، اصلاح مواد قانونی ذکر شده لازم خواهد بود.

۱. تصویبنامه در مورد عدم استفاده از نیروی انسانی برای انجام وظایف و فعالیتهای کارشناسی و تخصصی از طریق شرکتهای طرف قرارداد در دستگاههای اجرایی شماره ۵۳۲۵۷/ت/۳۳۹۵۴ هـ مورخه ۱۳۸۴/۹/۲.

۲. تصویبنامه شماره ۷۷۹۶۱/ت/۴۰۰۰۶ هـ مورخ ۱۳۸۷/۵/۱۷ در خصوص انعقاد قرارداد دستگاههای اجرایی با افراد شرکتها و یا تشکلهای حقوقی غیردولتی در چارچوب قوانین کار و تأمین اجتماعی.

۳. ماده (۴۷) - به کارگیری کارمندان شرکتها و مؤسسات غیردولتی برای انجام تمام یا بخشی از وظایف و اختیارات پستهای سازمانی دستگاههای اجرایی تحت هر عنوان ممنوع می باشد و استفاده از خدمات کارمندان اینگونه شرکتها و مؤسسات صرفاً براساس ماده (۱۷) قانون فوق امکانپذیر است. ماده (۱۷) - به دستگاههای اجرایی اجازه داده می شود 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.

۲. برقراری رابطه خدمتی بین دستگاه‌های دولتی و افراد مورد نظر براساس قانون کار، موجب ایجاد رابطه و علقه استخدامی بین‌گروهی از کارکنان شرکتی با دولت خواهد شد که متعاقباً انتظار استخدام پیمانی و رسمی را از دولت خواهند داشت. این گروه همواره ناراضی و متوقع استخدام (و در نتیجه با بهره‌وری پایین) خواهند بود و بدین ترتیب طرح حاضر زمینه‌های افزایش ناخواسته تعداد کارکنان دولت و بزرگتر شدن اندازه تشکیلات دولت را فراهم می‌کند.

۳. حکم ماده واحده معطوف به «نیروهای خدماتی» دستگاه دولت است، درحالی که افراد دیگری هم از طریق شرکت‌های پیمانکار به خدمت در دستگاه‌ها اشتغال دارند که در مشاغل غیرخدماتی انجام وظیفه می‌کنند و این بخش از نیروها (احتمالاً ناخواسته) مورد غفلت قرار گرفته‌اند که این امر زمینه نارضایتی و احساس تبعیض را در آنان ایجاد خواهد کرد.

۴. در متن ماده واحده به نیروهای خدماتی «مورد نیاز و موجود» اشاره شده است. باتوجه به ابهام این عبارت، چنانچه منظور این باشد که دستگاه‌ها از بین نیروهای موجود، نیروهای «مورد نیاز» را از «غیر مورد نیاز» تفکیک کنند، در این صورت دوگانگی رفتار با کارکنان مورد بحث موجب بروز تنش‌ها و مشکلاتی خواهد شد. لذا با توجه به تبصره «۱» که نیروهای موجود دستگاه‌ها را در اولویت قرار می‌دهد، کلمه «موجود» در ماده واحده اضافه به‌نظر می‌رسد و در صورت حذف این کلمه از ماده واحده، ابهام آن برطرف می‌شود.

۵. در تبصره «۲» این طرح، عبارت «کار خارج از دستگاه» دارای ابهام است و به‌نظر می‌رسد در مورد بسیاری از دستگاه‌ها تعریف معینی نخواهد داشت. علاوه بر این، اگر هدف طرح (با توجه به عنوان آن) حذف شرکت‌های پیمانکاری باشد، حکم این تبصره که عقد قرارداد با اشخاص حقیقی و حقوقی را بلامانع می‌داند، مغایر با این هدف است.

۶. بر مبنای تبصره «۳» این طرح، شرکت‌های تعاونی کارگری که سهام آنها متعلق به کارگران باشد از موضوع ماده واحده مستثنا می‌شوند. این تبصره از دو جهت دارای اشکال است. از یکسو مفاد ماده واحده بیانگر هیچ حکمی درباره حذف شرکت‌های پیمانکاری نیست تا این تبصره مستثناهای آن را مشخص کرده باشد و دیگر آنکه اگر هم منظور از آن، حذف شرکت‌های پیمانکاری باشد (که تبصره «۲» برخلاف آن حکم می‌دهد)، استثنا کردن شرکت‌های تعاونی موضوع تبصره «۳»، هدف اصلی طرح را مخدوش می‌کند زیرا هیچ تضمین یا دلیلی وجود ندارد که این‌گونه شرکت‌ها از حیث برخورد با کارگران مانند سایر شرکت‌های پیمانکاری عمل نکنند.

نتیجه‌گیری

از آنجا که قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون پایه و مبنا در مدیریت امور اداری کشور است و طرح پیشنهادی با اصول و محکمت این قانون (از جمله منطقی کردن اندازه تشکیلات دولت و تقلیل نیروی انسانی آن) مغایرت دارد، لذا به‌نظر می‌رسد هرگونه پیشنهاد اصلاحی درباره ابعاد مختلف این قانون (به‌ویژه مدیریت نیروی انسانی دولت) باید با بررسی همه جوانب، ضمن وفاداری به اصول، قواعد، ساختار کلی و احکام بنیادین این قانون، با اصلاح احکام همان قانون (نه یک قانون جداگانه) انجام گیرد. این درحالی است که تاکنون ارزیابی دقیق و کاملی از چگونگی اجرای قوانین و مقررات ناظر بر فعالیت شرکت‌های پیمانکار نیروی انسانی و آثار مثبت و منفی آن برای کارکنان و دستگاه‌های اجرایی، صورت نگرفته است.

ازسوی دیگر، بررسی مصوبات هیئت وزیران نشان می‌دهد که در این مصوبات تمهیدات لازم برای رعایت حقوق قانونی کارگران و رعایت قوانین کار و تأمین اجتماعی ازسوی شرکت‌های پیمانکاری و دستگاه‌های اجرایی پیش‌بینی شده، اما اشکالات موجود ناشی از عدم رعایت این مصوبات و فقدان نظارت مؤثر ازسوی دستگاه‌های مسئول است که اگر همین وضع ادامه یابد، تصویب قانون جدید هم مشکلات موجود را برطرف نخواهد کرد. همچنین با توجه به ایرادها و ابهاماتی که در مورد مفاد ماده واحده و تبصره‌های این طرح بیان شد، تصویب این طرح نه تنها گره‌گشا نخواهد بود، بلکه خود می‌تواند منشأ بروز ابهامات و مشکلات دیگری برای دولت و دستگاه‌های اجرایی باشد.

بنابراین، پیشنهاد می‌شود به‌منظور مطالعه بیشتر درباره آثار مثبت و منفی طرح برای کارکنان، دستگاه‌های اجرایی و دولت و بررسی راه‌های مختلف تأمین اهداف مورد نظر طراحان محترم، این طرح موقتاً از دستور کار خارج شود، اما در صورت اصرار بر بررسی همین طرح، رفع ابهامات و اشکالاتی که در این گزارش بیان شده، ضروری به‌نظر می‌رسد.