

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

**«طرح عقد قرارداد مستقیم با نیروهای خدماتی توسط دستگاههای
اجرائی و حذف شرکتهای پیمانکار»**

مقدمه

به موجب مصوبه مورخ ۱۳۸۱/۸/۱۹ هیئت وزیران، انجام امور خدماتی دستگاههای اجرایی به شرکتهای پیمانکار خدماتی واگذار شد، اما به دلیل وقوع برخی انحرافات در مسیر فعالیت این شرکتها و نیز اقدام برخی دستگاهها مبنی بر تأمین کمبود نیروی کارشناسی خود از این طریق، هیئت دولت در سال ۱۳۸۴ به کارگیری نیروی انسانی برای انجام وظایف و فعالیتهای کارشناسی، کمک کارشناسی و تخصصی از طریق اینگونه شرکتها را ممنوع کرد.^۱

بر مبنای این مصوبه، مقرر شد ضمن ساماندهی و تنظیم نمونه قراردادهای پیمانکاری، واگذاری این خدمات به شرکتها (بر اساس نوع فعالیت، حجم کار، قیمت هر واحد کار و...) از طریق برگزاری مناقصه انجام شود و شرکتهای تعاونی و شرکتهایی که بیش از ۵۰ درصد سهام آنها متعلق به کارگران باشد، در اولویت قرار گیرند. همچنین، این مصوبه شرکتهای پیمانکاری را موظف به رعایت قوانین کار و تأمین اجتماعی و پرداخت کامل حقوق و مزایای قانونی کارکنان کرده است.

در مردادماه ۱۳۸۷ هیئت وزیران دستگاههای اجرایی را موظف به انعقاد قرارداد انجام کار معین یا مشخص با کارکنان شرکتی نمود.^۲ اما عدم رعایت مصوبات یاد شده از سوی برخی از شرکتهای پیمانکاری و فقدان نظارت مؤثر بر رعایت حقوق کارکنان از سوی دستگاههای مسئول، موجب شد که عملکرد شرکتهای پیمانکاری موصوف در قبال کارکنان موجب تضییع حقوق و بروز نارضایتیها و اعتراضاتی از سوی کارکنان شود.

با وجود اینکه دولت در سالهای اخیر، تأمین نیروی انسانی دستگاههای اجرایی را از طریق شرکتهای پیمانکاری ممنوع اعلام کرده است، اما به دلیل عدم اجرای آن از سوی برخی دستگاهها و شرکتها، این طرح به منظور حمایت از نیروهای شرکتی شاغل در دستگاههای اجرایی به مجلس ارائه شده است.

مبانی قانونی موضوع

ماده (۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری، مقرر کرده است که امور تصدیهای اجتماعی، فرهنگی و خدماتی دولت با استفاده از شیوههای مختلف، از جمله «خرید خدمات از بخش تعاونی، خصوصی و نهادهای و مؤسسات عمومی غیردولتی» انجام گیرد. همچنین، ماده (۱۷) این قانون به دستگاههای اجرایی اجازه داده که از طریق مناقصه با عقد قرارداد با شرکتها و مؤسسات غیردولتی، بر اساس فعالیت مشخص، حجم کار معین، قیمت هر واحد و قیمت کل به طور شفاف و مشخص، بخشی از خدمات مورد نیاز خود را تأمین نمایند.

به موجب ماده (۱۸) این قانون، کارمندی که این وظایف را عهده دار می شوند، کارکنان کارفرمای غیردولتی هستند و دستگاههای اجرایی هیچ تعهد یا مسئولیتی در قبال آنان ندارند. ماده (۴۷) این قانون نیز به کارگیری کارمندان شرکتها و مؤسسات غیردولتی را برای انجام وظایف دستگاههای اجرایی - جز از طریق مفاد ماده (۱۷) - ممنوع کرده است.

۱. تصویبنامه شماره ۵۳۲۵۷/ت/۳۳۹۵۴ هـ مورخ ۱۳۸۴/۹/۲.

۲. 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 شدند (تصویبنامه شماره ۷۷۹۶۱/ت/۴۰۰۰۶ هـ مورخ ۱۳۸۷/۵/۱۷).

براساس بند «ه» ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم، به‌کارگیری افراد در قالب قرارداد کار معین (مشخص) یا ساعتی برای اجرای وظایف پست‌های سازمانی، فقط در سقف مقرر در قانون مدیریت خدمات کشوری مجاز است و به‌موجب بند «ج» ماده (۶۵) این قانون، مقرر شده است تعداد کل کارکنان هر دستگاه در تصدی‌های قابل واگذاری اعم از رسمی، پیمانی، قراردادی، کار معین و مشخص، ساعتی و عناوین مشابه ...، سالیانه حداقل ۲ درصد کاهش یابد.

بنابراین از مجموع مواد (۱۳)، (۱۷)، (۱۸) و (۴۷) قانون مدیریت خدمات کشوری و همچنین مواد (۵۰) و (۶۵) قانون برنامه پنجم توسعه می‌توان دریافت که دستگاه‌های اجرایی مکلفند امور تصدی‌ها (از جمله وظایف خدماتی) خود را به بخش غیردولتی واگذار کنند، اما به نحوی که در مجموع تعداد کل کارکنان هر دستگاه سالیانه حداقل ۲ درصد کاهش یابد.

بررسی کارشناسی طرح

با توجه به مفاد طرح، ضمن تفکیک دو موضوع:

۱. الزام دستگاه‌های اجرایی به عقد قرارداد با نیروهای شرکتی شاغل،
 ۲. ممنوعیت جذب هرگونه نیروی شرکتی جدید (حذف شرکت‌های پیمانکار).
- در این باره نکات زیر قابل توجه است:

نقاط قوت

۱. حذف شرکت‌های پیمانکاری (که فعالیت آنها موجب افزایش هزینه‌های واسطه‌ای، ایجاد زمینه‌های رانت‌خواری، تضییع حقوق کارکنان، بی‌ثباتی شغلی کارکنان، دوگانگی مدیریت و ... شده بود) از جمله نقاط قوت این طرح است.
۲. ارتباط مستقیم دستگاه‌های اجرایی با نیروهای موصوف می‌تواند موجب افزایش انگیزه کاری، پایداری شغلی، جلوگیری از بی‌عدالتی‌ها و کاهش هزینه‌های واسطه‌ای و امکان اعمال مدیریت و نظارت مؤثرتر بر کارکنان شود.

نقاط ضعف

۱. الزام دستگاه‌های اجرایی به عقد قرارداد مستقیم با نیروهای شرکتی شاغل، موجب افزایش تعداد نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی می‌شود و از این جهت مغایر با بند «ج» ماده (۶۵) قانون برنامه پنجم است.
۲. از آنجا که اجرای این طرح منوط به «رعایت موارد مربوطه در قانون مدیریت خدمات کشوری» شده است، محدودیت‌ها و ابهامات ناشی از این قید و محدودیت اعتبارات دستگاه‌ها در کنار حذف شرکت‌های پیمانکار می‌تواند در عمل موجب بیکار شدن نیروهای شاغل در شرکت‌های پیمانکاری شود.
۳. موظف کردن دولت به جذب نیروهای شرکتی (که تعداد آنها نیز قابل توجه است)، آن هم در مشاغل غیرحاکمیتی که دولت مکلف به واگذاری آنهاست، مغایر با روح حاکم بر سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی و اصول و محکقات قانون مدیریت خدمات کشوری است.

نتیجه‌گیری

طرح پیشنهادی علاوه بر مغایرت با اصول و محکقات قانون مدیریت خدمات کشوری (از جمله منطقی کردن اندازه تشکیلات دولت و تقلیل نیروی انسانی آن)، با بند «ج» ماده (۶۵) قانون برنامه پنجم نیز مغایرت دارد و از این جهت نیازمند دوسوم آرای نمایندگان محترم است. از سوی دیگر، بررسی مصوبات هیئت وزیران نشان می‌دهد که در این زمینه خلأ قانونی وجود نداشته و دولت اختیارات لازم برای حذف شرکت‌های پیمانکاری نیروی انسانی را دارد، اما از آنجا که اشکالات موجود ناشی از عدم رعایت مصوبات و فقدان نظارت مؤثر از سوی دستگاه‌های مسئول است، اگر همین وضع ادامه یابد، تصویب قانون جدید هم مشکلات موجود را برطرف نخواهد کرد. بنابراین، با تصویب این طرح ممکن است برخی مشکلات موجود برطرف شود، اما مشکلات دیگری، از جمله افزایش تعداد کارکنان دولت (و عدم تحقق اهداف برنامه پنجم در این زمینه) به وجود آید و یا در صورت عدم امکان جذب نیروهای یاد شده از سوی دستگاه‌های اجرایی، موجبات بیکاری تعداد زیادی از کارکنان شرکتی فراهم آید. بنابراین، با وجود آنکه حذف شرکت‌های پیمانکاری از چرخه تأمین نیروی انسانی دستگاه‌ها مثبت ارزیابی می‌شود، به نظر می‌رسد استفاده از ابزارهای نظارتی مجلس شورای اسلامی در جهت ملزم کردن دستگاه‌های اجرایی به اجرای قوانین موجود مؤثرتر خواهد بود. بنابراین، تصویب این طرح توصیه نمی‌شود.