

دوره نهم - سال اول

شماره چاپ: ۱۴۸

تاریخ چاپ: ۱۳۹۱/۵/۱۰

شماره ثبت: ۱۱۴

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح تعیین تکلیف قراردادهای تأمین

نیروی انسانی در دستگاههای اجرائی»

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۱۲۶۰۲

مهرماه ۱۳۹۱

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۳	مقدمه
۴	۱. سابقه قانونی و مروری بر وضعیت شرکت‌های پیمانکاری در ایران
۱۰	۲. ارزیابی طرح از منظر حقوقی
۱۱	۳. ارزیابی طرح از منظر مدیریتی
۱۳	۴. ارزیابی کلی طرح
۱۴	۵. راهکارهای پیشنهادی
۱۷	نتیجه‌گیری
۱۸	منابع و مأخذ



اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح تعیین تکلیف قراردادهای تأمین نیروی انسانی
در دستگاههای اجرائی»

چکیده

جذب نیروی انسانی دستگاهها از طریق شرکت‌های پیمانکاری منابع انسانی که از آن تحت عنوان اشتغال مثلثی یاد می‌شود، براساس مصوبه مورخ ۱۳۷۳/۳/۳۱ شورای عالی اداری با هدف تحدید تشکیلات دولت و کاهش نیروی انسانی آن در بخش‌های خدماتی و غیرتخصصی و کوچک‌سازی نقش و اندازه دولت از طریق واگذاری «بخشی از فعالیت‌های اجرایی دستگاه‌های دولتی» به‌ویژه امور عمومی و خدماتی به بخش غیردولتی، آغاز شد.

طی یک فرآیند هجده‌ساله آنچه در عمل اتفاق افتاد متفاوت از اهداف اولیه این مصوبه بود. بسیاری از دستگاه‌های اجرایی با توجه به کاهش مجوزهای استخدامی، اقدام به جذب نیروی انسانی خارج از قواعد این مصوبه نمودند به نحوی که بخش قابل توجهی از کارکنان تحت پوشش این شرکت‌ها نیروهایی بودند که با مدارک تحصیلی دانشگاهی در مشاغل تخصصی و کارشناسی در دستگاه‌های اجرایی مشغول به‌کار شدند. با مصوبه مورخ ۱۳۸۷/۵/۱۷ هیئت وزیران عملاً این دسته از کارکنان از تابعیت این شرکت‌ها خارج و به‌صورت قرارداد کار مشخص، اشتغال آنان

در دستگاه‌های اجرایی ادامه یافت. مصوبه مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۱ هیئت وزیران نیز با هدف رفع مشکلات باقیمانده کارکنان طرف قرارداد شرکت‌ها و به‌طور کل حذف این شرکت‌ها به تصویب رسید که پس از اجرا، توسط هیئت تطبیق مصوبات مجلس شورای اسلامی مغایر قوانین موضوعه تشخیص و لغو گردید.

طرح «تعیین تکلیف قراردادهای تأمین نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی» با هدف حل مشکلات موجود و چالش به‌وجود آمده در اجرای مصوبه ۱۳۹۰/۱۱/۱ هیئت وزیران در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است. البته این طرح به دنبال حذف شرکت‌های پیمانکاری نیست و سازوکار جدیدی را برای این دسته از کارکنان شاغل در دستگاه‌های اجرایی پیشنهاد نموده است.

طی سنوات اخیر دیدگاه‌های مختلفی در مورد روابط بین کارمند یا کارگر، شرکت‌های پیمانکاری و دستگاه‌های اجرایی (اشتغال مثلی) و همچنین نقاط مثبت و منفی این نوع اشتغال مطرح شده و ازسوی دیگر راهکارهای مختلفی ازسوی دولت و مجلس برای حل این مسئله ارائه شده است، اما هیچ‌گاه این راهکارها نتوانسته مشکلات مطروحه را حل کند.

این گزارش سه راهکار پیشنهادی را برای حل این مسئله ارائه می‌کند که هرکدام دارای نقاط قوت و ضعف است، اما به‌نظر می‌رسد راهکار اصلح این باشد که خدمات قابل واگذاری به آن دسته از شرکت‌های تعاونی واگذار شود که بیش از نیمی از سهام آنان متعلق به کارگران و کارمندان شاغل در این شرکت‌ها باشد.



حقوق کار به طور سنتی با مفهوم «اشتغال تمام‌عیار»^۱ رشد کرده است. این نوع اشتغال دلالت بر این دارد که اکثریت کارگران در وضعیت تبعیت حقوقی مستمر خدماتی را در دوره زمانی نامحدودی ارائه و تمام روز را برای یک کارفرما در کارگاه کار می‌کنند. برخی از نویسندگان فرانسوی ترکیب این عوامل و به عبارت دقیق‌تر شرایطی را که باعث ترکیب این عوامل می‌شود «اشتغال تمام‌عیار» خوانده‌اند. آنچه امروزه مورد هجوم انواع غیرمتعارف اشتغال قرار گرفته و در معرض تضعیف واقع شده دقیقاً همین مفهوم «اشتغال تمام‌عیار» است.

یکی از اشکال غیرمتعارف اشتغال که در سال‌های اخیر رواج زیادی یافته است به‌کارگیری افراد به‌طور غیرمستقیم و از طریق یک مؤسسه و یا شرکت ثالث (اشتغال مثلثی) است.^۲ در این روش عملاً تمام ویژگی‌های رابطه کار مبتنی بر قرارداد کار بین نیروی کار و دستگاه استفاده‌کننده از نیروی کار برقرار است و تنها حقوق و مزایای کارگر است که از طریق واسطه پرداخت می‌گردد. استفاده‌کننده در مورد تعیین کار، ساعات کار، جابجایی کارگر، اعمال مقررات انضباطی و حتی اخراج در قالب یک کارفرمای واقعی ظاهر می‌شود، اما اگر اختلافی رخ دهد و کارگر بخواهد در دادگاه یا مرجع حل اختلاف طرح دعوی نماید، مؤسسه یا شرکت واسطه و به اصطلاح کارفرما

1. Total Employment

۲. مانند تأمین کارگر موقت (Dispatched Workers) از طریق آژانس‌های کار موقت (Agencies Temporary Work) در ژاپن و کره جنوبی براساس Worker Dispatching Law مصوب ۳۰ ژوئن ۱۹۹۹ در کشور ژاپن و قانون act relating to protection/ ect. For dispatched workers lw,f 20 t,vdi 1998 nv ;vi [k,fd.

وارد کارزار می‌شود و خود را به عنوان کارفرما معرفی می‌نماید و چنانچه ضرورت پرداخت خسارتی پیش آید، آن را می‌پردازد و سپس از دستگاه طرف قرارداد (دستگاه استفاده‌کننده از نیروی کار) دریافت می‌دارد.

بحث «خصوصی‌سازی» و کوچک کردن نقش و اندازه دولت مبحث تازه‌ای نیست و بسیاری از کشورهای پیشرفته و صنعتی که راه توسعه و تکامل را طی کرده‌اند در حوزه خصوصی‌سازی اقدامات قابل توجهی را انجام داده‌اند، اما تحقیقات اجتماعی نشان می‌دهد که همیشه الگو برداری و اقتباس، مفید و کارساز نبوده و چه بسا اجرای آن در جوامع در حال توسعه که با مشکلات اشتغال و روابط کارگر و کارفرما مواجهند پیامدها و کارکردهای منفی آشکار و پنهان جبران‌ناپذیری را بر بیکره جامعه در زمینه‌های مختلف اجتماعی، اقتصادی، رفاهی و فرهنگی وارد کند.

۱. سابقه قانونی و مروری بر وضعیت شرکت‌های پیمانکاری در ایران

روش جذب نیروی انسانی دستگاه‌ها از طریق شرکت‌های پیمانکاری منابع انسانی که از آن تحت عنوان اشتغال مثلثی یاد شد برای اولین بار در صنعت نفت ایران مورد استفاده قرار گرفت. در این صنعت شرکت‌هایی ایجاد شدند که نیروی انسانی این صنعت و عمدتاً شرکت ملی نفت ایران را «تأمین» می‌کردند، اما این شرکت‌ها محدود بودند و فعالیت آنها محدود به همان صنعت نفت بود. اما این شیوه اشتغال عملاً و در سطح گسترده پس از به اجرا درآمدن قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی دستگاه‌های دولتی مصوب ۱۳۶۶/۱۰/۲۷ مجلس شورای اسلامی بود که مورد توجه قرار گرفت.



به موجب بند «الف» ماده (۴) قانون نحوه تعدیل ۸۰ درصد پست های بلاتصدی در وزارتخانه ها، سازمان ها، مؤسسات و شرکت های دولتی و مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، حذف شدند و براساس بند «ب» این ماده مقرر گردید که مجموع پست های پشتیبانی (اداری و خدماتی) در دستگاه های مزبور از یک دوم پست های اصلی هر دستگاه تجاوز نمایند. در همین رابطه ماده (۴) آیین نامه اجرایی قانون مصوب ۱۳۶۷/۴/۱۹ هیئت وزیران، اولویت حذف پست ها یا مشاغل بلاتصدی را به مشاغل پشتیبانی داد.

با تصویب برنامه اول پنج ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اتخاذ سیاست افزایش مشارکت مردم در امور، بالا بردن سطح کارآیی و نیز سوق دادن دستگاه های دولتی به سوی ایفای وظایف مربوط به اعمال حاکمیت دولت و محدود شدن تشکیلات آن، شورای عالی اداری در جلسه مورخ ۱۳۶۹/۱۰/۱۹ خود، وزارتخانه ها، سازمان ها، مؤسسات و شرکت های دولتی را مکلف نمود جهت واگذاری امور و وظایف خود به بخش غیردولتی، مطالعات و بررسی های لازم را معمول نموده و حداکثر ظرف ۳ ماه فهرست موارد و چگونگی آن بخش از فعالیت های قابل واگذاری را به سازمان امور اداری و استخدامی کشور اعلام دارند و تصریح نمود که این واگذاری می تواند شامل تمام یا بخشی از وظایف دستگاه باشد.

در همین راستا، شورای عالی اداری در جلسه مورخ ۱۳۷۳/۳/۳۱ یک بار دیگر با تأکید بر تحقق اهداف قانون برنامه پنج ساله اول مبنی بر تحدید تشکیلات دولت و کاهش نیروی انسانی آن در بخش های خدماتی و غیرتخصصی و کوچک سازی نقش و اندازه

دولت از طریق واگذاری «بخشی از فعالیت‌های اجرایی دستگاه‌های دولتی» به‌ویژه امور عمومی و خدماتی به بخش‌های غیردولتی، متناسب با امکانات آنها، مقرر داشت:

بند «۱» — کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، شرکت‌ها و سازمان‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است حداکثر ظرف مدت پنج سال نسبت به واگذاری امور عمومی و خدماتی (پشتیبانی) خود به شرح مندرج در پیوست مصوبه اقدام نمایند.

بند «۲» — کلیه دستگاه‌های مذکور در بند «۱» انجام امور خدماتی را به تعاونی‌هایی که از طریق کارکنان بازرخیدی آنها تأمین می‌شود واگذار نمایند و نیز دستگاه‌های اجرایی براساس مواد (۱۷)، (۱۸) و (۲۴) قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران مساعدت‌های لازم را به تعاونی‌های تأسیس شده معمول دارند و کلیه دستگاه‌های مذکور در بند «۱» در عقد قرارداد به منظور انجام امور عمومی و خدماتی خود شرکت‌های تعاونی ایجاد شده توسط کارکنان را در اولویت قرار دهند.

در رابطه با واگذاری وظایف مربوط به امور عمومی و خدماتی دستگاه‌های اجرایی به بخش خصوصی و تعاونی، در سنوات بعد نیز دو مصوبه مهم در تاریخ ۱۳۸۱/۹/۵ و ۱۳۸۴/۱۲/۱۵ به تصویب هیئت وزیران رسید و وزارت کار و امور اجتماعی (سابق) نیز در این باره دستورالعمل‌هایی صادر نمود.

واگذاری و انجام بخشی از امور اداری، عمرانی، فرهنگی، اقتصادی و... کشور در قالب شرکت‌های مذکور، منجر به خلق زنجیره‌ای از مشکلات برای کارگران طرف قرارداد با شرکت‌های مذکور گردید. بررسی‌ها نشان می‌دهد جذب نیروی انسانی به



صورت شرکتی برای دستگاه‌ها مشکلات زیادی را برای نظام اداری کشور و ازسوی دیگر کارکنان تحت پوشش این شرکت‌ها به وجود آورده است. اگرچه دیدگاه‌های مختلفی در این رابطه مطرح می‌شود و اتفاق نظر در این رابطه وجود ندارد، اما اهم این مشکلات را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

- ایجاد حس بهره‌کشی از نیروی کار، به طوری که حق و حقوق این افراد با سوءاستفاده از این سازوکار به صورت کامل پرداخت نمی‌شود.

- به حداقل رسیدن امنیت شغلی برای این افراد و به تبع آن ایجاد بی‌انگیزگی در نیروی کار.

- افزایش مضاعف حجم نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی کشور به جهت اینکه هیچ‌گونه نظارتی بر به‌کارگیری نیروی انسانی از طریق این شرکت‌ها اعمال نمی‌شود. - تفاوت در پرداخت‌ها در شرایط کاری و مشاغل مشابه و به تبع آن بروز بی‌عدالتی شدید و عدم کارآمدی سیستم اداری و نارضایتی افراد.

- فراهم نمودن زمینه بروز فساد در دستگاه‌های اجرایی به جهت رابطه بین کارفرما و شرکت‌های پیمانکاری در جذب تعداد نیروی انسانی، تعیین حجم کار، مبلغ قراردادهای کار و انتخاب شرکت‌های پیمانکاری.

- بروز مشکلات متعدد برای دستگاه‌های اجرایی به جهت تلاش نیروهای شرکتی برای جذب در دستگاه متبوع و به تبع آن بروز مشکلاتی برای مدیران حرفه‌ای.

- عدم پذیرش نیروهای شرکتی ازسوی دستگاه‌ها و کارکنان آنان و ایجاد نوعی رخوت و سرخوردگی در بین کارکنان شرکتی.

به جهت بروز این مشکلات بوده است که همواره تقاضای حذف شرکت‌های پیمانکاری واسط و انعقاد قرارداد مستقیم از سوی دستگاه‌های اجرایی با این قبیل نیروها توسط دولت، مجلس، افراد و نهادهای مختلف مطرح شده و همواره این سئوال مطرح شده که وقتی نیروی کار و بازار به یکدیگر نیاز دارند دیگر چه لزومی بر حضور دلالان و واسطه‌گران است. با بروز مشکلات و برخی نارضایتی‌ها، در نهایت توجه دولت به حذف کامل پیمانکاران جلب شد. افزایش تخلفات برخی از پیمانکاران، رعایت نکردن حق و حقوق قانونی نیروهای شرکتی و کسب سودهای سرشار از سوی مافیای پیمانکاری باعث شد تا دولت برنامه‌هایی را برای ساماندهی وضعیت کارکنان به اصطلاح شرکتی در دستور کار خود قرار دهد، از جمله مصوباتی که طی سال‌های اخیر به تصویب رسیده است. در این مدت نمایندگان مجلس نیز با ارائه طرح‌هایی سعی در حل این مشکلات داشته‌اند، هرچند در مواردی اتخاذ راهکارهای مختلف از سوی دولت برای حل این مسئله زمینه‌ساز بروز چالش‌هایی بین دولت و مجلس شده است. این مصوبات و طرح‌ها عبارتند از:

۱. طرح «بهسازی و تنظیم مقررات قراردادهای موقت کار و شرکت‌های پیمانکار نیروی انسانی» که در تاریخ ۱۳۸۴/۶/۱ در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفت که این طرح در نهایت مسکوت ماند.

۲. مصوبه شماره ۷۷۹۶۱/ت/۴۰۰۰۳ ه مورخ ۱۳۸۷/۵/۱۷ با هدف انعقاد قرارداد کار معین یا مشخص با کارکنان شرکتی برای مشاغل تخصصی و اصلی در چارچوب قانون کار و تأمین اجتماعی به تصویب رسید و در تاریخ ۱۳۸۷/۹/۱۲ بخشنامه شماره



۶۰/۸۵۹۰۵ با هدف رفع برخی ابهامات و اشکالات موجود در این مصوبه به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ شد.

۳. طرح «عقد قرارداد مستقیم با نیروهای خدماتی توسط دستگاه‌های اجرایی و حذف شرکت‌های پیمانکار» که این طرح در تاریخ ۱۳۹۰/۵/۲۶ به تصویب کمیسیون اجتماعی مجلس به‌عنوان کمیسیون اصلی رسید. اما در ادامه این طرح مسکوت ماند.

۴. مصوبه شماره ۲/۲۱۳۴۷۱ ت/۴۷۶۴۳ هـ هیئت وزیران مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۱ که با هدف فسخ قراردادهای منعقد شده کلیه دستگاه‌های اجرایی با شرکت‌های پیمانکاری جهت تأمین نیروی انسانی و انعقاد قرارداد مستقیم دستگاه‌های اجرایی با کارکنان شرکتی به تصویب رسید.

متعاقب مصوبه مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۱ هیئت وزیران، دستگاه‌های اجرایی کلیه قراردادهای منعقد شده با شرکت‌های پیمانکاری را فسخ و مقرر گردید با کارکنان این شرکت‌ها به‌صورت مستقیم قرارداد منعقد شود. تصویب و ابلاغ مصوبه و انجام اقداماتی در زمینه اجرای این مصوبه، با واکنش مجلس شورای اسلامی همراه شد که این طرح را مغایر قانون تشخیص و رأی به لغو این مصوبه داد.

طرح حاضر با هدف رفع چالش به‌وجود آمده بین دولت و مجلس در رابطه با این مصوبه در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است. اگرچه این طرح حاوی نکات مثبتی از حیث جامعیت و محتوی است، اما به جهت اینکه موضوع فی‌نفسه موضوعی با اهمیت و دارای ابعاد مختلف حقوقی، اجرایی و مدیریتی است، لذا برخی اشکالات در اجرای طرح مشاهده می‌شود که در ادامه به آنها خواهیم پرداخت.

۲. ارزیابی طرح از منظر حقوقی

۲-۱. براساس ماده (۴۷) قانون مدیریت خدمات کشوری به‌کارگیری کارکنان شرکت‌ها و مؤسسات غیردولتی برای انجام تمام یا بخشی از وظایف و اختیارات پست‌های سازمانی دستگاه‌های اجرایی تحت هر عنوان ممنوع است و استفاده از خدمات کارمندان این‌گونه شرکت‌ها و مؤسسات صرفاً براساس ماده (۱۷) این قانون امکان‌پذیر است. ماده (۱۷) مقرر می‌دارد دستگاه‌های اجرایی مجاز هستند از طریق برگزاری مناقصه و عقد قرارداد با شرکت‌های غیردولتی نسبت به تأمین بخشی از خدمات مورد نیاز خود اقدام نمایند. مضافاً اینکه براساس ماده (۱۸) قانون مدیریت خدمات کشوری کارکنان غیردولتی که عهده‌دار انجام تمام یا قسمتی از وظایف دستگاه‌های اجرایی هستند تحت پوشش کارفرمای غیردولتی بوده و دستگاه اجرایی مسئولیتی در قبال آنها ندارد. براین اساس، طرح مذکور مغایر مواد (۴۷)، (۱۷) و (۱۸) قانون مدیریت خدمات کشوری است و در صورتی‌که در نظر است دولت موظف به عقد قرارداد مستقیم با کارکنان شرکتی باشد، اصلاح مواد قانونی ذکر شده ضروری خواهد بود. بند «۴» ماده واحده نیز خود گواه بر ناصواب بودن احکام ماده واحده دارد، زیرا این بند تبصره ماده (۳۲) و ماده (۱۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری را فسخ می‌نماید که هرگز درستی احکام آنها مورد تردید قرار نگرفته است.

۲-۲. براساس بند «ج» ماده (۶۵) قانون برنامه پنجم توسعه «تعداد کل کارکنان هر دستگاه در تصدی‌های قابل واگذاری اعم از رسمی، پیمانی، قراردادی، کار معین و مشخص، ساعتی و عناوین مشابه به‌استثناء اعضای هیئت‌علمی سالیانه حداقل دو



درصد (۲٪) کاهش می‌یابد. موارد استثنای همه‌ساله در قانون بودجه همان سال تعیین می‌شود». بر این اساس، طرح مذکور با اصول و روح کلی حاکم بر این ماده قانونی که همان منطقی کردن اندازه تشکیلات دولت و تقلیل نیروی انسانی دستگاه‌های دولتی است مغایرت دارد.

۲-۳. علاوه بر مغایرت‌های قانونی فوق، در مقدمه توجیهی طرح به همسویی آن با مصوبه شماره ۲۱۳۴۷۱/ت/۴۷۶۴۳ هیئت وزیران مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۱ اشاره شده، در حالی که مصوبه مذکور خود با مغایرت‌های قانونی متعددی مواجه می‌باشد که در نامه شماره ۱۵۶۷ مورخ ۱۳۹۱/۱/۲۸ دبیر هیئت تطبیق مقررات با قوانین مجلس به معاون حقوقی رئیس‌جمهور به تفصیل به آن پرداخته شده است.

۳. ارزیابی طرح از منظر مدیریتی

۳-۱. چون براساس بند «۲» مقرر است با کسانی که به واسطه فسخ قرارداد شرکت متبوع‌شان عدم اشتغال می‌یابند قرارداد کار مشخص منعقد شود یا طبق قانون کار به کار گمارده شوند، بنابراین در مشاغل کارگری (که فهرست آنها بسیار کوتاه و مختصر است) عده ای ناچیز طبق قانون کار به خدمت پذیرفته خواهند شد، اما اکثریت بزرگی از افراد در مشاغلی متنوع که عمدتاً مشاغل اصلی دستگاه را تشکیل می‌دهند از طریق انعقاد کار مشخص به خدمت گرفته خواهند شد. در بین این افراد کسانی هستند که در مشاغل و کارهایی به خدمت اشتغال دارند که برای آنها پست سازمانی پیش‌بینی شده و این افراد در واقع بخشی از وظایف جاری و اصلی دستگاه‌ها را برعهده دارند.

بدین ترتیب وضعیت فعلی که انجام وظایف پست‌های سازمانی توسط این‌گونه اشخاص است استمرار خواهد یافت، با این تفاوت که این‌گونه افراد پس از این مستقیماً با دستگاه اجرایی (نه شرکتی واسطه) ارتباط دارند و لذا همواره در صدد اعمال فشار برای تثبیت وضعیت استخدامی خود و ورود به جرگه کارمندان رسمی دولت خواهند بود. در نتیجه سیاست برون‌سپاری وظایف دستگاه‌های اجرایی که سالیان دراز مورد تأکید قوای مقننه و مجریه بوده و در قوانین متعدد از جمله قوانین برنامه و قانون مدیریت خدمات کشوری تکرار شده به کلی مخدوش می‌شود. از این حیث ملاحظه می‌شود که طرح پیشنهادی واجد اشکال است. انعقاد قرارداد کار مشخص با کارکنان موضوع بند «۳» نیز دارای همان اشکالات وارد بر بند «۲» ماده واحده است.

۲-۳. اصولاً قرارداد کار مشخص برای انواع خاصی از کارها و فعالیت‌ها مصداق دارد و برای کسانی که امور جاری و وظایف اصلی دستگاه را برعهده دارند قابلیت اجرا ندارد، حال اینکه مفاد این طرح موجب کاربرد ناصحیح این‌گونه قراردادها خواهد شد. این امر در تعارض آشکار با جمله «انعقاد قرارداد برای تأمین نیروی انسانی به منظور انجام وظایف پست‌های سازمانی ... ممنوع است» در بند «۱» می‌باشد. یعنی از طرفی انعقاد قرارداد برای انجام کار مشخص برای کسانی که در حال حاضر وظایف پست‌های سازمانی را برعهده دارند تجویز و تکلیف می‌کنیم و لابد در سال‌های آینده هم آن را تنفیذ خواهیم کرد، اما از طرف دیگر انعقاد قرارداد را برای همین منظور منع می‌کنیم. بدین ترتیب اساساً مفهوم قرارداد کار مشخص را از طریق وضع قانون به بیراهه کشانده‌ایم.



۴. ارزیابی کلی طرح

۴-۱. به موجب بند «۱» ماده واحده معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی می‌تواند برای دستگاه‌های مختلف کارها و فعالیت‌های متفاوتی را تعیین نماید. زیرا مشاغل حاکمیتی در دستگاه‌های مختلف می‌تواند تعاریف گوناگون داشته باشد و دستگاه‌های دولتی از حیث مشاغل پشتیبانی و ستادی و همچنین از جهت انواع پست‌های ثابت سازمانی از الگوی واحد پیروی نمی‌کنند. به تعبیر دیگر می‌توان گفت معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی در تعیین فهرست واحد از فعالیت‌ها و کارهای مورد اشاره دچار اشکال خواهد بود و این امر اجرای قانون را با اشکال روبرو خواهد ساخت.

۴-۲. هرچند امور پشتیبانی در دستگاه‌های دولت تعریف واحد ندارد، اما به هر حال به نظر می‌رسد که بخشی از آنها نظیر امور دفتری، بایگانی و تایپ نامه‌ها ناگزیر باید در محل کار دستگاه‌ها و با استفاده از امکانات و تجهیزات دستگاه دولتی انجام شود. بنابراین محدودیت بند «۱» مشکل‌آفرین خواهد بود. بهتر است حکم قانون در این مورد به نحوی نوشته شود که امکانات و تجهیزات دستگاه‌ها مورد استفاده قرار نگیرد یا در صورت لزوم استفاده از آنها، سهم این عوامل در تعیین میزان تعهدات مالی دستگاه مورد محاسبه قرار گیرد.

۵. راهکارهای پیشنهادی

هرگونه اقدام به صیانت از نیروی کار و حرکت در مسیر اجرای قانون کار می‌تواند مورد حمایت جامعه کار و تولید باشد و جلوگیری از دلالی و واسطه‌گری نیز حرکت در مسیر درست اجرای مجموعه قوانین بازار کار است. اما این امر باید با بهره‌گیری از نظرات کارشناسی، تدوین برنامه‌های جامع نیروی انسانی و منطبق بر قوانین و مقررات و سیاست‌های کلی نیروی انسانی باشد.

براساس دیدگاه‌ها و نظرات مختلف که طی سال‌های اخیر در رابطه با حل معضلات و مشکلات کارکنان طرف قرارداد شرکت‌های پیمانکاری و تأمین نیروی انسانی مطرح شده و مسائل و مشکلات پیرامونی آن از جمله بروز فساد در دستگاه‌های اجرایی به جهت رابطه بین کارفرما (دستگاه اجرایی) و شرکت‌های پیمانکاری در جذب تعداد نیروی انسانی، تعیین حجم کار، مبلغ قراردادهای کار و انتخاب شرکت‌های پیمانکاری، سه راهکار کلی برای حل مشکلات قابل طرح است، که هر کدام از این راهبردها ملاحظات خاص خود را می‌طلبند. این راهکارها عبارتند از:

۱-۵. ارتقا و بهبود سازوکارهای نظارت بر شرکت‌های پیمانکاری

اصولاً قانون‌گریزی و عدم اجرای صحیح و کامل قانون از دغدغه‌های مهم مردم و مسئولان هر کشوری است و کشور ما نیز از این قاعده مستثنا نیست. اما اگر منصفانه نگاه کنیم، نوعی بی‌توجهی به قانون در جامعه ما دیده می‌شود. این امر در رابطه با مسائل و مشکلات کارکنان شرکتی دستگاه‌های اجرایی نیز کاملاً مشهود



است. به بیان دیگر صرفنظر از اینکه آیا در شرایطی که سیاست‌ها و قوانین کلان کشور همگی در راستای کوچک‌سازی دولت و کاهش هزینه‌های دستگاه‌های اجرایی تدوین می‌شوند، جذب نیرو در دستگاه‌های دولتی از طریق شرکت‌های پیمانکاری واسطه اقدام سنجیده و مناسبی بوده یا خیر؟، عملکرد بسیاری از شرکت‌های تأمین نیروی انسانی که طی سال‌های اخیر طرف قرارداد دستگاه‌های اجرایی بوده‌اند در تناقض آشکار با قوانین و مقرراتی قرار داشته که با هدف نظارت بر عملکرد این قبیل شرکت‌ها و صیانت از حقوق کارکنانی که از طریق شرکت‌های واسطه با دستگاه‌های اجرایی دولت رابطه کاری دارند تدوین شده‌اند. از طرف دیگر در ارتباط با برخی از ابعاد عملکردی و اقدامات این قبیل شرکت‌های پیمانکاری خلأ قانونی وجود داشته که همین امر قصور و تخطی این شرکت‌ها از رعایت حقوق کارکنان و تأمین نیازهای آنها را سبب شده است. در نتیجه به نظر می‌رسد از برخی جهات قانون، آیین‌نامه، دستورالعمل و... به میزان کافی برای نظارت بر عملکرد شرکت‌های پیمانی نیروی انسانی و حفظ حقوق کارکنان شرکتی وجود داشته و باید به اجرای دقیق مقررات (عملکرد قوه مجریه) پرداخت و در زمینه‌هایی که خلأ قانونی وجود دارد، با تدوین قوانین نظارتی مناسب و اجرای کامل آن عملکرد این شرکت‌های واسطه و رعایت حقوق کارکنان شرکتی را به‌طور دقیق تحت کنترل و نظارت قرار داد.

۲-۵. تغییر ماهیت شرکت‌های پیمانکاری به شرکت‌های تعاونی

به نظر می‌رسد راهکار انعقاد قرارداد دستگاه‌های اجرایی با شرکت‌هایی که اکثریت

سهام آن متعلق به کارگران باشد، راهکاری است که می‌تواند معضلات مرتبط با کارکنان شرکتی و روابط سه‌سویه کار را مرتفع کند. راهکاری که طی سال‌های اخیر همواره از سوی برخی نمایندگان مجلس در قالب طرح و از سوی کارشناسان این حوزه مطرح شده، ولی هیچ‌گاه مورد توجه قرار نگرفته است. در چنین شرایطی تغییر ماهیت شرکت‌های پیمانکاری نیروی انسانی به شرکت‌های تعاونی می‌تواند عواملی را که زمینه‌ساز تضییع حقوق کارکنان شرکتی و شکل‌گیری احساس بی‌عدالتی در آنها بوده است برطرف نموده و شرایطی را فراهم آورد که طی آن کارکنان شرکتی دستگاه‌ها به سبب سهم بودن در بخشی از سهام مربوط به شرکت پیمانکار بتوانند از منافع و عواید حاصل شده در شرکت پیمانکاری نیز بهره‌مند باشند. به‌منظور جلوگیری از بروز انحصار برای این دسته از شرکت‌ها باید راهکاری اتخاذ شود که این شرکت‌ها در شرایط برابر در اولویت انعقاد قرارداد قرار گیرند.

۳-۵. حذف شرکت‌های پیمانکاری و انعقاد قرارداد مستقیم با نیروهای شرکتی توسط دستگاه‌های اجرایی

راهکار حذف شرکت‌های پیمانکاری و انعقاد قرارداد مستقیم با نیروهای شرکتی که طی پنج سال اخیر جزء سیاست‌های دولت بوده است و مصوبات مورخ ۱۳۸۷/۵/۱۷ و ۱۳۹۰/۱۱/۱ نیز در راستای حذف این شرکت‌ها به تصویب رسیده است، اگرچه موجب رضایت جامعه کارگری و کارکنان طرف قرارداد این شرکت‌ها خواهد شد و برخی زمینه‌های بروز فساد، انحصار و بهره‌کشی از نیروی کار را کاهش می‌دهد، اما



به جهت افزایش نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی، در مغایرت با قوانین متعدد و سیاست‌های کاهش نیروی انسانی دولت خواهد بود و در صورت اتخاذ این راهکار باید قوانین و مقررات موضوعه مورد اصلاح قرار گیرد.

نتیجه‌گیری

قانون مدیریت خدمات کشوری قانون پایه و مبنا در نظام اداری کشور است و هرگونه تصمیم‌گیری در رابطه با نیروی انسانی دولت باید با بررسی همه جوانب، ضمن وفاداری به اصول، قواعد، ساختار کلی و احکام بنیادین این قانون و در چارچوب اصلاح احکام همان قانون (نه یک قانون جداگانه) انجام گیرد.

طرح پیشنهادی از این حیث دارای اشکال است و همان‌گونه که بیان شد با مواد متعدد این قانون از جمله مواد (۱۷)، (۱۸)، (۴۷)، (۳۲) و (۱۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری مغایرت دارد. مضافاً اینکه مفاد طرح خلاف برنامه پنجم توسعه است و از آنجایی که دارای بار مالی است که محل تأمین آن مشخص نشده در مغایرت با اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی نیز قرار دارد.

از سوی دیگر اجرای این طرح به دلیل رویکرد نادرست در نحوه جذب، موجب تقلیل کارآیی و بهره‌وری نیروی انسانی دولت خواهد شد. بر این اساس طرح حاضر همانند طرح عقد قرارداد مستقیم با نیروهای قراردادی و تصویبنامه هیئت وزیران در زمینه فسخ قرارداد نیروهای شرکتی و عقد قرارداد مستقیم با آنها سبب افزایش ناخواسته تعداد کارکنان دولت و بزرگ‌تر شدن حجم تشکیلات دولتی خواهد شد. مضافاً اینکه طرح مذکور هیچ‌گونه تغییری در ماهیت رابطه نیروهای شرکتی ایجاد

نمی‌کند و کماکان بخشی از این نیروها تحت پوشش شرکت‌های پیمانکاری باقی خواهند ماند و از این جهت بین دو گروه از کارکنان دستگاه‌های دولتی دوگانگی ایجاد می‌کند. یک گروه از کارکنان تابع قانون کار و دیگری تابع قرارداد حجمی یا کار معین خواهند بود. پیامدهای چنین رفتاری یقیناً منفی است و موجب نارضایتی و ناهماهنگی نیروی انسانی، گرفتاری بخش دولتی و در نتیجه کاهش کارایی آن می‌شود.

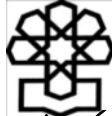
به نظر می‌رسد انتخاب راهکار «اولویت دادن به شرکت‌های تعاونی تأمین نیروی انسانی که بیش از نیمی از سهام آنان متعلق به کارگران باشد»، انتخاب اصلاح باشد. این راهکار علاوه بر اینکه مغایرتی با قوانین و مقررات ندارد، می‌تواند معضلات فعلی را به جهت سهیم شدن کارگران در منافع و عواید این قراردادها و سرنوشت و حیات این شرکت‌ها، مرتفع کند. این درحالی است که ارتقا و بهبود سازوکارهای نظارتی نیز باید مورد توجه قرار گیرد.

منابع و مآخذ

۱. ابلاغیه مجلس به دولت پیرامون رأی هیئت تطبیق مقررات با قوانین مجلس شورای اسلامی، مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۲۸.
۲. اظهارنظر کارشناسی درباره «طرح بهسازی و تنظیم مقررات قراردادهای موقت کار و شرکت‌های پیمانکار نیروی انسانی»، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اجتماعی، آبان‌ماه ۱۳۸۵.
۳. اظهارنظر درباره تصویب‌نامه شماره ۷۷۹۶۱/ت ۴۰۰۰۶ هـ هیئت وزیران مورخ ۱۳۸۷/۵/۱۷، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شهریورماه ۱۳۸۸.



۴. اظهار نظر کارشناسی درباره «طرح عقد قرارداد مستقیم با نیروهای خدماتی توسط دستگاه‌های اجرایی و حذف شرکت‌های پیمانکار»، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اجتماعی، مطالعات حقوقی، مطالعات برنامه و بودجه، ۱۳۸۹/۷/۱۸.
۵. آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی دستگاه‌های دولتی، مصوب ۱۳۶۷/۴/۱۹.
۶. بایدها و نبایدهای تبدیل وضعیت نیروهای شرکتی ادارات، روزنامه بازار کار، ۱۱ بهمن‌ماه ۱۳۹۰.
۷. تأملی بر بخشنامه دولت در سازماندهی نیروهای شرکتی: www.alef.ir
۸. تصویب‌نامه هیئت وزیران در مورد انعقاد قرارداد کار معین یا مشخص با کارکنان شرکتی برای مشاغل تخصصی و اصلی در چارچوب قانون کار و تأمین اجتماعی، مصوب ۱۳۸۷/۵/۱۷.
۹. تصویب‌نامه هیئت وزیران در مورد فسخ قراردادهای منعقد شده کلیه دستگاه‌های اجرایی با شرکت‌های پیمانکاری جهت تأمین نیروی انسانی و نحوه انعقاد قرارداد با کارکنان شاغل شرکتی، مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱.
۱۰. حذف شرکت‌های پیمانکار نیروی انسانی و آینده کارگران: www.arkan-sales.persianbog.ir
۱۱. قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی دستگاه‌های دولتی، مصوب ۱۳۶۶/۱۰/۲۷.
۱۲. قانون کار جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۶۹.
۱۳. قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶/۷/۱۸.
۱۴. قانون برنامه پنجم توسعه، مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۳۰.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۶۰۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح تعیین تکلیف قراردادهای تأمین نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرائی»

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه مدیریت و تشکیلات)

تهیه و تدوین‌کنندگان: مریم طهرانی، اکبر شکوهی

مدیر مطالعه: محمدرضا مالکی

ناظر علمی: محسن فاتحی‌زاده

متقاضی: کمیسیون اجتماعی

همکاران: —

همکاران خارج از مرکز: —

اظهار نظرکنندگان خارج از مرکز: —

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. اشتغال مثلثی

۲. شرکت‌های پیمانکاری

۳. نیروهای شرکتی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۱/۵/۱۴

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۱/۷/۱۷

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۷/۱۸