

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح اصلاح ماده (۳۲) قانون خدمات کشوری»



مقدمه

به کارگیری افراد در قالب قرارداد کار معین و ساعتی در دستگاه‌های اجرایی (تبصره ماده (۳۲) قانون مدیریت خدمات کشوری) موضوعی است که در حال حاضر به یکی از چالش‌های نظام اداری کشور تبدیل شده است. عملکرد نامطلوب دستگاه‌های اجرایی در اجرای این تبصره، ناتوانی دستگاه‌های نظارتی و تغییرات مکرر در قوانین و مقررات این حوزه سبب شده تا آثار منفی و مخرب این رویکرد در نظام اداری و به‌ویژه در نظام مدیریت منابع انسانی ظهور یابد. طراحان محترم با ارائه طرح «اصلاح ماده (۳۲) قانون مدیریت خدمات کشوری» به دنبال راهکاری برای حل این مشکل هستند و راه‌حل را در حذف تبصره ماده (۳۲) می‌دانند. اگرچه حذف تبصره ماده (۳۲) به تنهایی و بدون ارائه احکامی جایگزین نمی‌تواند رافع آثار مشکل و مانع ادامه این روند باشد، اما می‌تواند از استمرار وضعیت فعلی جلوگیری نماید. در ادامه با بررسی ابعاد این حکم، طرح حاضر ارزیابی شده است.

ارزیابی طرح

۱. در کنار گونه‌های مختلف استخدام و به‌کارگیری نیروی انسانی (رسمی، پیمانی، کارگری و برون‌سپاری خدمت)، به‌کارگیری نیروی انسانی در قالب «ساعتی یا کارمعین» در قالب تبصره ماده (۳۲) قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶) نیز ارائه شده است.

براساس حکم مندرج در تبصره مذکور «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 کارمعین برای حداکثر یک سال به کار گیرند.»

با توجه به مفاد تبصره فوق ویژگی‌های اصلی رویکرد قرارداد کارمعین در تبصره مذکور به شرح زیر است:

- به‌کارگیری افراد به‌صورت کارمعین صرفاً در شرایط خاصی که نیاز به ایجاد پست سازمانی جدید نمی‌باشد امکان‌پذیر است.
- سازمان اداری و امور استخدامی کشور باید شرایط خاص مورد ادعای دستگاه‌های اجرایی را تأیید نماید.
- دستگاه‌های اجرایی حداکثر تا ده درصد (۱۰٪) پست‌های سازمانی مصوب خود، می‌توانند از خدمات افراد به‌صورت قرارداد کارمعین و ساعتی بهره‌گیرند.

- دستگاه‌های اجرایی هیچ‌گونه تعهد استخدامی در خصوص این افراد ندارند.
- دستگاه‌های اجرایی در سقف اعتبارات مصوب مجاز به به‌کارگیری این افراد هستند.
- به‌کارگیری این افراد صرفاً به‌صورت ساعتی یا کارمعین و حداکثر برای مدت یک‌سال امکان‌پذیر می‌باشد.

با وجود اینکه ویژگی‌های قرارداد کارمعین و ساعتی در این تبصره مشخص شده، اما شواهد زیادی مبنی بر اینکه حکم مذکور در برخی از این ویژگی‌ها دچار استحاله گردیده، وجود دارد که در ادامه به آن اشاره خواهد شد:^۱

۱. لازم به یادآوری است در ویژگی‌هایی چون تعداد کارکنان قرارداد کارمعین و ساعتی علی‌رغم برخی شواهد مبنی بر تخطی برخی دستگاه‌های اجرایی از سقف تعیین شده در قانون به‌علت عدم وجود اطلاعات دقیق و موثق از ذکر این ویژگی‌ها (تعداد کارکنان و پیش‌بینی اعتبار قبل از به‌کارگیری) خودداری گردیده است.

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۷۳

مشخصات گزارش

تهیه و تدوین:

فهیمة غفرانی

ناظران علمی:

مهدی عبدالحمید

شهاب طلایی

شماره مسلسل:

۲۹۰۱۸۲۴۸

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۳/۱۶



عدم تصدی پست‌های سازمانی: با توجه به منطبق حاکم در تبصره ماده (۳۲) قانون مدیریت خدمات کشوری مبنی بر ایجاد سازوکارهای کنترلی در جهت حفظ و کاهش حجم و اندازه دولت، هیچ‌یک از افرادی که براساس ضوابط این رویکرد به کار گرفته می‌شوند نباید در پست‌های سازمانی به کار گمارده شوند. قاعده مهمی که از زمان تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری در سال ۱۳۸۶ تاکنون مطابق جدول زیر طی قوانین، مقررات و بخشنامه‌های متعددی نقض شده است. به‌صورتی که درحال حاضر دستگاه‌های اجرایی با انعقاد قرارداد با برخی افراد، از خدمات آنها در پست‌های سازمانی به‌صورت موقت بهره‌مند می‌گردند؛ این درحالی است که قانونگذار برای چنین شرایطی در ماده (۴۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، استخدام پیمانی را پیش‌بینی نموده است. به‌عبارت ساده‌تر در حال حاضر رویکرد قرارداد کارمعیین با تغییر ماهیت اولیه خود به رویکرد موازی و مشابه با استخدام پیمانی (از منظر نحوه ورود و به‌کارگیری در دستگاه‌های اجرایی) مبدل شده است.

قوانین/مقررات و بخشنامه‌های ناقض عدم امکان تصدی و انجام وظایف پست‌های سازمانی در رویکرد قرارداد کارمعیین

ردیف	عنوان قانون/مقررات/بخشنامه	نکات اصلی
۱	بند «ه» ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه (مصوب ۱۳۸۹)	ه) 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. تمدید قراردادهای قبلی بلامانع است.
۲	بند «ب» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه (مصوب ۱۳۹۵)	ب) به‌کارگیری افراد در قالب قرارداد کار معین (مشخص) یا ساعتی برای اجرای وظایف پست‌های سازمانی، فقط در سقف مقرر در قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ مجاز است. تمدید قراردادهای قبلی بلامانع است.
۳	بخشنامه نحوه سامان‌دهی کارکنان قراردادی و کارگران مشمول قانون کار ^۱	دستگاه‌های اجرایی می‌توانند افراد موضوع تبصره ماده (۳۲) قانون مدیریت خدمات کشوری را تا سقف ۱۰ درصد پست‌های سازمانی به‌شرط دارا بودن شرایط احراز شغل به پست‌های سازمانی منصوب کنند.
۴	بخشنامه سامان‌دهی کارکنان قراردادی کارمعیین ^۲	به‌کارگیری نیروهای قراردادی انجام کار معین جدید موضوع تبصره ماده (۳۲) قانون مدیریت خدمات کشوری برای انجام وظایف پست‌های سازمانی در دستگاه‌های اجرایی منوط به رعایت شرایط احراز شغل و سایر ضوابط مربوط می‌باشد. دستگاه‌های اجرایی موظفند به‌ازای تعداد نیروهای قراردادی انجام کار معین از مجموع پست‌های بلا تصدی خود مسدود نموده و تعداد و عناوین پست‌های مسدودی را به این سازمان اعلام نمایند.

تعهد استخدامی: در تبصره ماده (۳۲) قانون مدیریت خدمات کشوری ابهام در دو مفهوم سبب برداشت‌های متفاوت از موضوع و در نتیجه انحرافات در اجرا شده است:

- در تبصره مذکور «ماهیت موقت بودن کار» به‌صراحت عنوان نشده است و همین موضوع به‌کارگیری برای مدت «**حداکثر یکسال**» را با ابهام مواجه ساخته است.
- از طرفی با توجه به اینکه به‌کارگیری نیروی انسانی به‌صورت کارمعیین و به‌کارگیری نیروی انسانی به‌صورت ساعتی هر یک الزامات و شرایط خاص خود را دارد، خلط این دو گونه به‌کارگیری در تبصره مذکور سبب انحرافات در اجرا شده است. در برخی شرایط دستگاه‌های اجرایی

۱. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، شماره نامه ۱۷۳۷۰۷ مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۷.

۲. سازمان اداری و استخدامی کشور، شماره نامه ۵۳۳۵۵۵ مورخ ۱۳۹۷/۱۰/۲.

به منظور انجام وظیفه‌های خاص و غیرمستمر از جمله پروژه‌های فصلی و مقطعی نیازمند استفاده از خدمات برخی افراد می‌باشند.^۱ در چنین شرایطی دستگاه اجرایی صرفاً در جهت رفع نیازهای حال حاضر خود و برای دوره‌های مشخص و کوتاه می‌تواند از خدمات این افراد بهره‌مند گردد. یا در شرایطی طول دوره پروژه یا دوره انجام کار باید مدنظر قرار گیرد و تعیین مدت حداکثر یک‌سال برای این منظور توجیهی ندارد. برداشت‌های مختلفی که براساس این ابهام‌ها صورت گرفته، سبب شد تا در بسیاری از موارد قراردادهای چنین افرادی به صورت متوالی تمدید شود و در قوانین بعدی (قانون برنامه پنجم توسعه^۲ و قانون برنامه ششم توسعه)^۳ این موضوع به صراحت اعلام گردید.

انحرافات ایجاد شده در اجرا و به دنبال آن خاتمه ندادن به خدمت این‌گونه افراد پس از سالیان متمادی، عرفاً موجب تعهد دستگاه‌های دولتی به ادامه خدمت این‌گونه افراد شده است. از منظر دیگر تمدید بعضاً ۱۰ ساله قرارداد با کارکنان ساعتی و قرارداد کارمعی و عدم تعیین تکلیف آنها از منظر تعهد به اجرای تبصره ماده (۳۲) فاقد توجیه می‌باشد. به همین دلیل در سالیان اخیر دولت و نمایندگان مجلس شورای اسلامی طی طرح‌ها و لوایح مختلفی درخواست تبدیل وضعیت اشکال مختلف کارکنان قراردادی به سایر گونه‌های استخدامی را مطرح نموده‌اند. لذا با توجه به بکارگیری کارکنان ساعتی و کارمعی در پست‌های سازمانی و تمدید سالیانه و متوالی آنها، در حال حاضر قید «عدم تعهد استخدامی» در قبال چنین افرادی محل تأمل جدی می‌باشد.

با توجه به تغییراتی که از خلال سایر قوانین و بخشنامه‌ها در تبصره ماده (۳۲) قانون مدیریت خدمات کشوری ایجاد شده است، کارکرد تبصره ماده (۳۲) در عمل به صورت زیر است:

«به‌کارگیری افراد در پست‌های سازمانی به صورت قراردادهای تمام‌وقت قابل تمدید برای انجام کارهای جاری دستگاه‌های اجرایی بدون لزوم انجام تشریفات و مراحل استخدامی مصرح در فصل ششم قانون مدیریت خدمات کشوری».

با توضیحات ارائه شده درخصوص ابعاد قرارداد کارمعی و ساعتی به نظر می‌رسد در حال حاضر شناخت مفهوم قرارداد کارمعی از طریق ویژگی‌های تصریح شده در تبصره ماده (۳۲) امکانپذیر نمی‌باشد و شناخت آن نیازمند بازنگری در نحوه نگرش به این مفهوم می‌باشد. نمایندگان محترم با پیشنهاد حذف تبصره ماده (۳۲) به دنبال بازنگری در این مفهوم هستند.

۲. علاوه بر استحاله و تغییر کارکرد تبصره ماده (۳۲) که در بند اول بررسی شد، اقدامات فرصت‌طلبانه و سوءاستفاده برخی دستگاه‌های اجرایی در به‌کارگیری نیروی انسانی به صورت کارمعی و ساعتی، اصلاح و تغییرات مکرر ویژگی‌های قرارداد کارمعی یا ساعتی، همپوشانی و تداخل این‌گونه از به‌کارگیری نیرو با سایر گونه‌های استخدام و به‌کارگیری، درخواست‌های مکرر ذی‌نفعان جهت تبدیل وضعیت، ضعف و ناتوانی دستگاه‌های نظارتی و... نیز هریک به‌نوعی مؤید ناکارآمدی این رویکرد است. به‌عبارتی همه اینها حکایت از این دارد که به‌کارگیری نیرو به صورت ساعتی یا کارمعی سازوکار مناسبی جهت تأمین منابع انسانی مورد نیاز دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری نبوده است.

۳. نتایج بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد تبصره ماده (۳۲) قانون مدیریت خدمات کشوری در لایحه تقدیمی دولت (لایحه مدیریت خدمات کشوری) وجود نداشته و این تبصره حین بررسی لایحه و در کمیسیون مشترک رسیدگی به لایحه خدمات کشوری و با هدف اعطای انعطاف‌پذیری به دستگاه‌های اجرایی در به‌کارگیری نیروی انسانی مورد نیاز خود در لایحه گنجانده شده است. از این رو و با در نظر گرفتن هدف اولیه تدوین این حکم، حذف این تبصره می‌تواند تأمین نیروی انسانی موقت برای دستگاه‌ها را با چالش‌هایی مواجه سازد. بنابراین، این موضوع می‌تواند به عنوان یکی از چالش‌های طرح حاضر قلمداد شود که طراحان محترم راهکاری برای آن ارائه نداده‌اند. برای پوشش دادن خلأ ناشی از حذف تبصره «۳۲»، می‌توان برای انجام برخی فعالیت‌ها و تأمین بخشی از خدمات مورد نیاز دستگاه‌های اجرایی از همکاری اشخاص حقیقی و حقوقی متخصص و دارای صلاحیت به صورت «خرید خدمات» بهره گرفت.^۴ بهره‌گیری از خدمات این شرکت‌ها به شرط قاعده‌گذاری صحیح می‌تواند انعطاف‌پذیری را برای دستگاه‌های اجرایی محقق سازد. بدیهی است این‌گونه همکاری‌ها هیچ‌گونه پیوند یا آثاری در ساختار سازمانی دستگاه‌ها نخواهد داشت.

۱. به‌عنوان نمونه در برهه سرشماری نفوس و مسکن سال ۱۳۹۵ (۲۸ مهرماه تا ۱ آذرماه) تعداد ۲۵ هزار نفر به‌عنوان مأمور سرشماری در مرحله حضوری با مرکز آمار ایران همکاری داشته‌اند که می‌توان از آن به‌عنوان یکی از مصادیق قرارداد کارمعی یاد نمود (خبرگزاری تابناک، ۱۳۹۷/۱۲/۲۲).

۲. بند «ه» ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه (مصوب ۱۳۸۹).

۳. بند «ب» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه (مصوب ۱۳۹۵).

۴. بررسی چگونگی تحقق این امر در سلسله‌گزارش‌های «شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی» به تفصیل بررسی شده است.

۴. یکی از مهم‌ترین چالش‌هایی که تصویب طرح حاضر به دنبال خواهد داشت، عدم تعیین تکلیف کارکنان قرارداد کارمعی و ساعتی شاغل در دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری است که باید در اصلاح آن مورد توجه قرار گیرد. اگر مقصود طراحان محترم این باشد که پس از تبدیل این طرح به قانون، قرارداد کارکنان قراردادی فعلی دیگر تمدید نشود و به همکاری با این افراد پس از پایان قرارداد خاتمه داده شود، باید به این موضوع تصریح شود در غیر این صورت طبق حکم ذیل بند «ب» ماده (۲۸) «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰)»، تمدید قراردادهای قبلی همچنان بلامانع است.

۵. جهت تناسب هرچه بیشتر عنوان و مفاد این طرح و رعایت ماده (۱۲۷) «قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» پیشنهاد می‌شود عنوان طرح به «طرح حذف تبصره ماده (۳۲) قانون مدیریت خدمات کشوری» اصلاح شود.

حکم ماده‌واحد این طرح مغایر حکم صدر بند «ب» ماده (۲۸) «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰)» مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۲۱ است و لذا طبق جزء «۵» بند «د» ماده (۱۱۷) «قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» نیازمند رأی دوسوم نمایندگان حاضر است.

جمع‌بندی و پیشنهاد

تجارب حاصل از اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری و نیز اجرای رویکردهایی چون خرید خدمت در گذشته مؤید آن است که انعقاد قرارداد مستقیم و موقت از طریق دستگاه‌های اجرایی با کارکنان^۱ (موضوع تبصره ماده (۳۲) قانون مدیریت خدمات کشوری) جهت به‌کارگیری آنها به صورت موقت، سازوکار مناسبی برای تأمین منابع انسانی نیست. واقعیتی که اصلاح و تغییر مکرر ویژگی‌های قرارداد کارمعی یا ساعتی، همپوشانی و تداخل این رویکرد با سایر گونه‌های استخدام و به‌کارگیری، درخواست‌های مکرر ذی‌نفعان جهت تبدیل وضعیت کارکنان ساعتی یا قرارداد کارمعی و... ناکارآمدی آن را تأیید می‌نماید. با وجود این عدم پابندی به چارچوب و ضوابط تعیین شده برای رویکرد قرارداد کارمعی و ساعتی و استحاله ویژگی‌های آن از دیگر وجوه چالش‌آفرین درخصوص رویکرد مذکور است. در نتیجه این آشفتگی، تعداد نامشخصی از افراد با ضوابط نامشخص و بدون شرکت در آزمون‌های رقابتی در دستگاه‌های اجرایی مشغول به کار شده و قرارداد آنها به صورت سالیانه تمدید می‌گردد. شیوه نهادینه‌ای که در حقیقت اجحاف در حق قشر وسیعی از داوطلبان ورود به خدمات دولتی می‌باشد. از نگاهی دیگر با توجه به تمهیدهای متوالی قرارداد کارکنان و نیز انجام وظایف پست‌های سازمانی توسط آنها از منظر اخلاق حرفه‌ای تعیین تکلیف آنها ضرورت می‌یابد. با این توضیح هر چند حذف تبصره ماده (۳۲) قانون مدیریت خدمات کشوری رافع آثار منفی ایجاد شده در نظام اداری نیست، اما می‌تواند از ادامه آن جلوگیری نماید. با وجود این با عنایت به اینکه طرح ساماندهی استخدام کارکنان دولت در دستور کار کمیسیون اجتماعی مجلس قرار دارد پیشنهاد می‌شود هرگونه تصمیم‌گیری در این رابطه در هماهنگی با طرح مذکور اتخاذ شود.

۱. کارگران (مشمولین ماده (۱۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری) موضوع این بحث نمی‌باشند.