



خرداد ۱۴۰۱

مسلسل: ۱-۱۸۱۲۰

نیت: ۲۰۰

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح سامان‌دهی استخدام کارکنان دولت»



دفتر مطالعات مدیریت



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱-۱۸۱۲۰
کدموضوعی: ۲۹۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح سامان‌دهی استخدام کارمندان دولت»

تهیه و تدوین: فهیمه غفرانی

ناظر علمی: مهدی عبدالحمید

اظهار نظر کنندگان: محمدحسین معاریان (دفتر مطالعات بخش عمومی)، حسین

محمدی (دفتر مطالعات حقوقی)، محمدصادق عبداللہی (دفتر مطالعات فرهنگی)

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. سامان‌دهی استخدام کارکنان دولت

۲. شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی

۳. برون‌سپاری خدمت

۴. برون‌سپاری نیروی انسانی

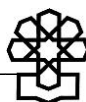


تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۳/۲۵

به نام خدا

فهرست مطالب

مقدمه	۱
۱. توصیف طرح «سامان‌دهی استخدام کارکنان دولت»	۲
۱-۱. ممنوعیت فعالیت شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی به‌منظور تأمین نیروی انسانی در وظایفی که ماهیت بلندمدت دارند (موضوع ماده‌واحد، تبصره‌های «۱» و «۷»)	۲
۱-۲. مجاز شمردن فعالیت شرکت‌های پیمانکاری ارائه‌دهنده خدمات برای فعالیت‌هایی که ماهیت موقت دارند (موضوع تبصره «۴»)	۸
نتیجه‌گیری	۱۴



اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح سامان‌دهی استخدام کارکنان دولت»

مقدمه

عنوان طرح «سامان‌دهی استخدام کارکنان دولت» با استناد به گزارش کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی (تاریخ چاپ ۱۴۰۱/۲/۲۶ شماره چاپ ۱۰۲۲ جایگزین ۱)، به طرح «سامان‌دهی نیروهای طرف قرارداد با شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی در دستگاه‌های موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» تغییر یافته است. این طرح در حقیقت برشی از طرح اولیه برای سامان‌دهی کارکنان غیررسمی است و تأکید و تمرکز آن بر سامان‌دهی نیروهای طرف قرارداد با شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی شاغل در دستگاه‌های موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه است. به موجب این طرح استمرار فعالیت شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی به‌منظور تأمین نیروی انسانی در مشاغلی که ماهیت بلندمدت (بیش از یک سال) دارند ممنوع اعلام شده و برای فعالیت‌هایی که ماهیت موقت دارند صرفاً برون‌سپاری خدمت از طریق شرکت‌های پیمانکاری خدماتی مجاز اعلام شده است. در ادامه طرح مذکور مشتمل بر ماده‌واحد و ۹ تبصره ارزیابی شده است.

۱. توصیف طرح «سامان‌دهی استخدام کارکنان دولت»

محتوای طرح سامان‌دهی استخدام کارکنان دولت را می‌توان پیرامون سه موضوع کلی دسته‌بندی کرد:

۱. ممنوعیت فعالیت شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی برای تأمین نیروی انسانی در وظایفی که ماهیت بلندمدت دارند (موضوع ماده‌واحد، تبصره‌های «۱» و «۷»)
۲. مجاز شمردن برون‌سپاری خدمت از طریق فعالیت شرکت‌های پیمانکاری خدماتی برای وظایفی که ماهیت موقت دارند (موضوع تبصره «۴»).
۳. سامان‌دهی نیروهای شرکتی شاغل در دستگاه‌های موضوع ماده (۲۹) (موضوع تبصره‌های «۲» و «۳»).

بنابراین در ادامه ارزیابی طرح مبتنی بر سه موضوع کلی مطرح شده انجام خواهد شد:

- ۱-۱. ممنوعیت فعالیت شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی به‌منظور تأمین نیروی انسانی در وظایفی که ماهیت بلندمدت دارند (موضوع ماده‌واحد، تبصره‌های «۱» و «۷»)

۱. از زمان لازم‌الاجرا شدن این قانون، به‌کارگیری نیروی انسانی برای انجام وظایف خدماتی که ماهیت بلندمدت (بیش از یک سال) دارند و در حال حاضر ازسوی شرکت‌های موضوع ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶/۷/۱۸) و طرق دیگر در قالب شرکتی، حجمی، طرح‌های عمرانی، تأمین نیروی انسانی و عناوین مشابه به‌کارگیری می‌شوند، در تمامی دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۲۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی)، سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه و وابسته به آنها، صرفاً از طریق انتشار آگهی عمومی، برگزاری آزمون، مصاحبه و طی مراحل گزینش به‌صورت متمرکز در کل کشور و در قالب قرارداد کار معین بدون محدودیت مقرر در تبصره ذیل ماده (۳۲) قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر محدودیت‌های مشابه در قوانین و مقررات دیگر دستگاه‌ها، براساس آیین‌نامه‌ای که طرف مدت شش ماه با پیشنهاد سازمان اداری و استخدامی کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، خواهد بود.



براساس ماده واحد طرح پیشنهادی ادامه فعالیت شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی برای تأمین نیروی انسانی در مشاغل خدماتی که ماهیت بلندمدت (بیش از یک سال) دارند ممنوع شده و به‌کارگیری نیروی انسانی برای مشاغل با ویژگی‌های یادشده در قالب عقد قرارداد مستقیم با دستگاه‌های اجرایی (به‌صورت قرارداد کار معین) امکان‌پذیر خواهد بود. همچنین به موجب حکم مذکور به‌کارگیری نیروهای فوق صرفاً از طریق انتشار آگهی عمومی، برگزاری آزمون، مصاحبه و طی مراحل گزینش به‌صورت متمرکز در کل کشور خواهد بود.

در تبصره «۷» طرح^۱ که به‌نوعی مکمل ماده واحد است، تخلف از مفاد این قانون و به‌کارگیری نیروی انسانی برای مشاغل خدماتی و تخصصی از طریق شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی در قالب قراردادهای موقت برای وظایف بلندمدت موضوع این قانون جرم بوده و برای متخلفان مجازات در نظر گرفته شده است.

با کنار هم گذاشتن دو حکم فوق درمی‌یابیم در طرح پیشنهادی استمرار فعالیت

شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی به‌منظور تأمین نیروی انسانی در

مشاغل خدماتی و تخصصی برای فعالیت‌هایی که ماهیت بلندمدت (بیش از یک

سال) دارند ممنوع است. همچنین نیروهای خدماتی که به‌صورت دائمی مورد نیاز

دستگاه‌های موضوع ماده (۲۹) هستند به‌صورت عقد قرارداد مستقیم با دستگاه‌های مذکور

(قرارداد کار معین) و از طریق آزمون به‌کارگیری خواهند شد.

۱. تخلف از مفاد این قانون و به‌کارگیری نیروی انسانی برای مشاغل خدماتی و تخصصی از طریق شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی در قالب قراردادهای موقت برای وظایف بلندمدت موضوع این قانون جرم بوده و بالاترین مقام دستگاه به مجازات مصرح در ماده (۵۹۸) کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) و انفصال از خدمات دولتی از شش ماه تا سه سال محکوم خواهد شد.

ارزیابی و پیشنهاد

ارزیابی - در ارزیابی حکم مذکور ممنوعیت استمرار فعالیت شرکت‌هایپیمانکاری تأمین نیروی انسانی برای به‌کارگیری نیروی انسانی در مشاغلخدماتی و تخصصی که ماهیت بلندمدت دارند به‌عنوان راهکاری موقت، بنا بهدلایل ذیل مثبت ارزیابی می‌شود:

۱. سیاست‌های اصلاحی مبتنی بر رویکرد مدیریت دولتی نوین که از اواخر دهه شصت آغاز شده است، عمدتاً با شکست همراه بوده است. روند رو به رشد بودجه عمومی کشور، رشد بی‌قواره اعتبارات مربوط به حقوق کارکنان دستگاه‌های اجرایی کشور، ظهور و بروز انواع و اقسام قراردادهای استخدامی (بیش از ۲۷ نوع)، ایجاد بوروکراسی و تضعیف پاسخگویی و شفافیت در نظام اداری، در مواردی انحراف شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی از مسیر و هدف اولیه قانونگذار همگی مصادیقی از شکست برنامه‌های اصلاحی مذکور بوده است.

۲. بحث واگذاری خدمات پشتیبانی (اداری و خدماتی) دولت به بخش خصوصی در

ماده (۴) قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی دستگاه‌های دولتی مصوب ۱۳۶۶/۱۰/۲۷

مجلس شورای اسلامی^۱ و پس از آن با تصویب قانون برنامه دوم توسعه اجتماعی،

اقتصادی^۲ و درنهایت ماده (۱۳) و (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸

۱. به موجب بند «الف» ماده (۴) قانون نحوه تعدیل ۸۰٪ پست‌های بلاصدی در وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، حذف می‌شوند و براساس بند «ب» این ماده مقرر گردیده بود که مجموع پست‌های پشتیبانی (اداری و خدماتی) در دستگاه‌های مزبور از یک دوم پست‌های اصلی هر دستگاه تجاوز نمایند در همین رابطه ماده (۴) آیین‌نامه اجرایی قانون مصوب ۱۳۶۷/۴/۱۹ هیئت وزیران اولویت در حذف پست‌ها یا مشاغل بلاصدی را به مشاغل پشتیبانی می‌دارد.

۲. جزء «۲» بند «ب» تبصره «۳۱» قانون برنامه دوم توسعه، مصوب ۱۳۷۳.



مطرح شد. بدین ترتیب ایده استفاده از شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی (به‌عنوان واسطه‌ای میان دستگاه‌های اجرایی و نیروی انسانی) در پاسخ به نیاز «کوچک‌سازی دولت»^۱ و با هدف کاهش «هزینه‌های دولت»^۲ به ایران وارد شد. در مقام عمل، این شیوه اشتغال که از آن تحت عنوان اشتغال مثلثی نیز یاد می‌شود، با انحراف از مسیر اصلی به ابزاری برای بهره‌کشی بدل شد. به‌گونه‌ای که شیوه‌ای از اشتغال که می‌بایست در جهت کاهش هزینه‌ها و کوچک‌سازی دولت مورد استفاده قرار می‌گرفت و حتی می‌توانست به شرط تنظیم‌گری درست به‌عنوان ابزاری برای کاهش بیکاری مورد استفاده قرار گیرد، سبب افزایش هزینه‌ها و بزرگ شدن حجم دولت و نادیده گرفتن نیروی انسانی شد.

۳. در شرایطی که قاعده‌گذاری دقیق و سنجیده‌ای در این خصوص ندارد بروز چنین مشکلاتی اجتناب‌ناپذیر است. حقیقت این است که با اینکه قانون مشخصی در این رابطه وجود ندارد اما برون‌سپاری نیروی انسانی در حال حاضر وجود دارد و تحت عناوین و مفاهیم مختلف و متنوعی به حیات خود ادامه می‌دهد. ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری صرفاً برون‌سپاری خدمت را مدنظر قرار داده و برون‌سپاری نیروی انسانی را به رسمیت نشناخته است.

۴. در شرایطی که با توجه به سیاست‌های کوچک‌سازی دولت و محدود شدن استخدام از سوی دولت مبنا بر این بوده که نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی کاهش یابد و برای مشاغلی با ماهیت موقت، برون‌سپاری خدمت از طریق شرکت‌های پیمانکاری انجام

۱. با استناد به مصوبه شورای عالی اداری در مورد واگذاری امور پشتیبانی دستگاه‌های اجرایی به بخش غیردولتی مصوب ۱۳۸۷/۱۲/۱۱.

۲. با استناد به بند «۹» تصویب‌نامه هیئت وزیران درخصوص عقد قرارداد با شرکت‌های خصوصی و تعاونی برای وظایف پشتیبانی و خدماتی. تصویب‌نامه شماره ۲۸۲۲۶/ت/۲۷۵۰۶ هـ مصوب ۱۳۸۱/۹/۵.

شود، عدم قاعده‌گذاری و ضعف در نظارت سبب شده شرکت‌های پیمانکاری تأمین‌کننده نیروی انسانی بعضاً در فضای غیررقابتی برنده مناقصات دستگاه‌های اجرایی شده و خدماتی را عهده‌دار شده‌اند که با وظایف ذاتی آنان هیچگونه سنخیتی نداشت. از این رو این شرکت‌ها عهده‌دار تأمین نیروی انسانی در مشاغل تخصصی و حاکمیتی دستگاه‌های اجرایی هم شده و نه تنها سیاست تعدیل کمی نیروی انسانی محقق نشده بلکه پس از گذشت سال‌ها از اتخاذ این سیاست بر تعداد نیروی انسانی دولت نیز اضافه شده است، هرچند آمار دقیقی از تعداد نیروهای مذکور در دسترس نیست. توضیح اینکه نتایج مکاتبه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با نهادهای مربوطه در خصوص اخذ اطلاعاتی در خصوص تعداد نیروهای شرکتی، تعداد شرکت‌های طرف قرارداد با کارفرمای بخش دولتی و ... این بوده که پاسخی از سوی هیچ‌کدام از نهادهای مربوط دریافت نشد.

۵. پرداخت مزد غیرعادلانه به نیروهای شرکتی نیز از دیگر موضوع‌هایی است که کلیت وجود این سازمان‌ها را تحت‌الشعاع قرار داده است، به‌نحوی که مصادیق و گزارش‌های متعددی وجود دارد که نشان می‌دهد در مواردی شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی حقوق قانونی کارکنان تحت پوشش خود را تزییع کرده‌اند.

۶. به دلیل عدم تعادل بین عرضه و تقاضای نیروی کار، ضعف در سازوکارهای نظارتی و وجود نرخ بیکاری بالا که زمینه بهره‌کشی از نیروی کار را فراهم می‌کند، سیاست‌های پراکنده اتخاذ شده در این خصوص نیز جهت‌گیری مشخصی نداشته است و به آشفتگی وضع موجود دامن زده است. همین امر سبب شده تا این شرکت‌ها توسط برخی دولت‌ها به رسمیت شناخته شده و در دوره‌هایی محدود یا ممنوع شوند. در این شرایط سیاست‌هایی که با هدف صیانت از نیروی کار تهیه می‌شود نیز به سرانجامی نمی‌رسد.



فارغ از همه این بحث‌ها، حقیقت این است که شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی بدون اینکه به لحاظ قانونی به رسمیت شناخته شده باشند و بدون اینکه قاعده‌گذاری‌های دقیقی درباره آنها صورت گرفته شده باشد، همچنان به فعالیت خود ادامه داده و رویکرد اشتغال سه‌سویه همچنان استمرار دارد. بررسی این مسئله از هر زاویه نشان می‌دهد ادامه وضعیت موجود به نفع کشور نیست و ادامه فعالیت شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی در شرایطی که الزامات فعالیت آنها فراهم نیست تلاش بیهوده برای اصلاحات مبتنی بر کوچک‌سازی و کاهش هزینه دولت است.^۱ **از این رو عدم استمرار فعالیت شرکت‌های پیمانکاری برای تأمین نیرو در وظایف خدماتی و تخصصی که ماهیت بلندمدت دارند اقدامی مثبت ارزیابی می‌شود.**

پیشنهاد تکمیلی - نیروهای قرارداد کار معین به لحاظ قواعد استخدامی تابع قانون کار و قانون مدیریت خدمات کشوری نیستند. در مقررات مختلف احکامی به صورت پراکنده برای آنها در خصوص نحوه پرداخت و ... تنظیم شده و در بسیاری از موارد خلأ قانونی در این رابطه ملاحظه می‌شود. با توجه به اینکه در طرح حاضر مقرر شده شمار زیادی از نیروهای موجود به صورت کار معین سامان‌دهی شوند و از آنجاکه قرارداد کار معین (موضوع تبصره ماده (۳۲) قانون مدیریت خدمات کشوری) به موجب قوانین بعد از خود دچار استحاله و تغییر کارکرد شده و به گونه جدیدی از رابطه استخدامی کارکنان با دولت تبدیل شده، از این رو ضرورت تنظیم قواعد استخدامی برای این دسته از کارکنان به عنوان یک بسته منسجم بیش از گذشته احساس می‌شود. از این رو پیشنهاد می‌شود

۱. فهیمه غفرانی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی: ۴. الزامات کار پیمانکاری موقت، ۱۳۹۵.

قواعد استخدامی نیروهای قرارداد کارمعین از منظر استمرار رابطه خدمتی، سازوکارهای پرداخت حقوق^۱ امکان مأمور شدن به دستگاه‌های دیگر و ... مشخص گردد.

۲-۱. مجاز شمردن فعالیت شرکت‌های پیمانکاری ارائه‌دهنده خدمات برای فعالیت‌هایی که ماهیت موقت دارند (موضوع تبصره «۴»^۲).

براساس تبصره «۴» طرح پیشنهادی، برون‌سپاری خدمت برای فعالیت‌هایی با ماهیت موقت (یک سال و کمتر از یک سال) مجاز اعلام شده است.

ارزیابی و پیشنهاد

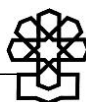
ارزیابی - در ارزیابی این تبصره لازم است تفاوت میان برون‌سپاری خدمت و برون‌سپاری نیروی انسانی (شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی) مورد توجه قرار گیرد:

• در برون‌سپاری خدمت، خدمت برون‌سپاری می‌شود. میان کارگر و شرکت پیمانکار رابطه استخدامی برقرار می‌شود و شرکت پیمانکاری وظیفه تخصیص وظایف و نظارت بر اجرای وظایف را برعهده دارد.

• در برون‌سپاری نیروی انسانی (استفاده از شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی)، شرکت پیمانکاری وظیفه تأمین نیرو برای انجام وظایف موقت در دستگاه‌ها را برعهده دارد. میان کارگر و شرکت پیمانکار رابطه استخدامی برقرار

۱. در حال حاضر نیروهای قرارداد کار معین همانند نیروهای پیمانی حقوق دریافت می‌کنند.

۲. تبصره «۴» - ادامه فعالیت شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات، صرفاً برای ارائه خدمات موقت (طول عمر یک سال و کمتر از یک سال) و همچنین موضوع تبصره «۴» این قانون، براساس دستورالعمل تدوین استاندارد، صلاحیت‌ها و ضوابط انضباطی مصوب شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی که ظرف مدت شش ماه مصوب خواهد شد، می‌باشد.



می‌شود اما این دستگاه است که وظیفه تخصیص وظایف و نظارت بر اجرای وظایف را برعهده دارد.

در تبصره «۴» طرح پیشنهادی، برون‌سپاری خدمت مدنظر است که با برون‌سپاری نیروی انسانی متفاوت است. باید توجه داشت هدف قانونگذار از تنظیم ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری نیز برون‌سپاری خدمت بوده است و در آنجا نیز برون‌سپاری نیروی انسانی مورد تأکید نبوده است، با این وجود به دلیل عدم قاعده‌گذاری دقیق و عدم نظارت، این ماده قانونی به نحو مقتضی اجرایی نشده است و ظهور و بروز شرکت‌های تأمین نیروی انسانی را به دنبال داشته است. با عنایت به اینکه در حکم مذکور پیش‌بینی تدابیر مقتضی برای قاعده‌مند کردن شرکت‌های خدماتی مغفول واقع شده، بیم آن می‌رود در آینده با چالش‌هایی در این زمینه مواجه باشیم.

پیشنهاد- در همین راستا پیشنهاد می‌شود احکام ذیل به‌عنوان یک تبصره به طرح مذکور اضافه شود:

- الف) شرکت‌ها و مؤسسات ارائه‌دهنده خدمت حسب وظایف مربوط توسط سازمان اداری و استخدامی کشور یا وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تعیین صلاحیت خواهند شد.
- ب) فهرست خدمات با هماهنگی دستگاه‌های موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران از سوی سازمان اداری و استخدامی کشور تعیین و ابلاغ می‌شود.
- ج) دستگاه‌های موضوع این قانون مجاز نیستند از خدمات اشخاصی که به ترتیب بالا به دستگاه‌ها اعزام شده‌اند، در مشاغل و فعالیت‌های پست‌های سازمانی خود استفاده کنند.
- د) اشخاصی که شرکت‌های خدماتی برای ارائه خدمت به دستگاه‌ها اعزام می‌کنند،

هیچ‌گونه رابطه استخدامی با دستگاه ندارند و از هر لحاظ کارگر تابع قانون کار و در خدمت شرکت‌ها و مؤسسات پیمانکار هستند و دستگاه‌ها هیچ‌گونه تعهد استخدامی در قبال نیروهای اعزامی از سوی شرکت ندارند. دستگاه‌های موضوع این قانون مکلفند در قرارداد مربوط اجرای کامل قانون کار را در مورد آنان برعهده پیمانکار محول و موجبات تحقق آن را در قرارداد منظور کنند. اقدامات دستگاه‌ها نباید عدم رابطه خدمتی این‌گونه اشخاص را با دولت مخدوش کند.

ه) دستگاه‌های اجرایی موظفند در صورت تخلف کارفرمای بخش غیردولتی در احقاق حقوق نیروها از محل ضمانت‌نامه دریافت شده تعهدات نیروهای ذی‌ربط را پرداخت کنند.

۳-۱. سامان‌دهی نیروهای شرکتی شاغل در دستگاه‌های موضوع ماده (۲۹) (تبصره‌های «۲» و «۳»).

تبصره «۲»^۱ طرح پیشنهادی سازمان اداری و استخدامی کشور را مکلف نموده تا ظرف مدت شش ماه از زمان لازم‌الاجرا شدن این قانون، با همه نیروهای طرف قرارداد با شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی که در دستگاه‌های اجرایی به خدمت مشغول هستند و دارای دو سال سابقه خدمت هستند، در صورت کسب شرایط پذیرش صلاحیت‌های حرفه‌ای قراردادی کار معین منعقد کند.

۱. تبصره «۲». سازمان اداری و استخدامی کشور موظف است طرف حداکثر شش ماه از زمان لازم‌الاجرا شدن این قانون، با نیروهای شاغل در دستگاه‌های اجرایی که در قالب طرح‌های عمرانی، حجمی، شرکتی و سایر عناوین مشابه موضوع این قانون طرف قرارداد با شرکت‌های پیمانکاری موجود دستگاه‌های مشمول بوده و دارای حداقل دو سال سابقه خدمت هستند، در صورت کسب شرایط پذیرش در سنجش صلاحیت‌های حرفه‌ای قراردادی کار معین منعقد نماید.



همچنین براساس تبصره «۳»^۱ طرح پیشنهادی سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف شده سامانه متمرکز پرداخت به ذی‌نفع نهایی را طراحی کند تا در صورتی که نیروهای شرکتی نام‌برده از صلاحیت‌های حرفه‌ای لازم برخوردار نبوندند، امکان پرداخت عادلانه برای این دسته از نیروها فراهم شود.

ارزیابی و پیشنهاد

ارزیابی- در تبصره «۲»^۲ تبدیل وضعیت کارکنان شرکتی و انعقاد قرارداد کارمعی با آنها مشروط به داشتن چهار ویژگی است:

۱. طرف قرارداد با شرکت‌های پیمانکاری،
۲. داشتن دو سال سابقه خدمت،
۳. شاغل بودن در دستگاه اجرایی (موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه)،
۴. کسب شرایط پذیرش صلاحیت‌های حرفه‌ای.

در ارزیابی تبصره «۲» و در رابطه با شرط چهارم مشخص نیست صلاحیت حرفه‌ای نیروهای مشمول قرار است از چه طریقی سنجیده شود و سازوکار آن به چه صورت خواهد بود. برای شفاف شدن موضوع، پیشنهاد می‌شود کمیته‌ای موقت مرکب از مسئول واحد منابع انسانی، مسئول واحد ارزیابی عملکرد، مسئول واحد گزینش، مسئول واحد محل خدمت شخص و دو نفر متخصص در حوزه مدیریت منابع انسانی با معرفی بالاترین مقام دستگاه برای تعیین تکلیف وضعیت استخدامی کارکنان بر اساس شایستگی‌های عمومی و اختصاصی آن‌ها پیش‌بینی شود تا بدین ترتیب از اقدامات سلیقه‌ای جلوگیری شود.

۱۰. تبصره «۳»- سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است برای نیروهای پذیرفته نشده موضوع تبصره «۲»، در قالب سامانه متمرکز پرداخت به ذی‌نفع نهایی، مقدمات لازم را برای پرداخت عادلانه به تمامی این نیروها توسط دستگاه‌های مشمول، در قالب استانداردهای شغلی تعیین شده، فراهم نماید.

همچنین در ارزیابی تبصره مذکور ابهام در انشای تبصره «۲» ممکن است نحوه اجرای آن را تحت تأثیر قرار دهد. به‌عنوان مثال تکلیف نیروهای طرحی شاغل در دستگاه‌های اجرایی که وظایف جاری دستگاه‌ها را انجام می‌دهند و عمدتاً دارای قرارداد مستقیم با دولت هستند و طرف قرارداد با شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی نیستند، روشن نیست. یا اینکه این موضوع تصریح نشده که نیروهای شاغل در فعالیت‌های طرح‌های عمرانی که توسط شرکت‌های پیمانکاری به خدمت گرفته شده‌اند و دارای رابطه خدمتی با دستگاه‌های اجرایی نیستند از شمول این حکم مستثنی هستند. باید توجه داشت، عدم تصریح این موضوع می‌تواند آثار زیان‌باری برای نظام اداری به همراه داشته باشد.

در خصوص نیروی انسانی وزارت آموزش و پرورش نیز خاطر نشان می‌سازد طرح «تأمین نیروی انسانی آموزش و پرورش» با شماره ثبت ۴۱۷ در دستور کار صحن مجلس شورای اسلامی قرار دارد و سازوکار تبدیل وضعیت نیروهای مذکور در آن طرح پیش‌بینی شده است. از طرفی به موجب ماده واحده «نحوه جذب منابع انسانی در مشاغل آموزشی و تربیتی وزارت آموزش و پرورش» مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی، وزارت آموزش و پرورش تنها مجاز است نیروی انسانی خود را از دانشگاه فرهنگیان و دانشگاه تربیت دبیر شهید رجایی یا آزمون‌های استخدامی ماده (۲۸) اساسنامه دانشگاه فرهنگیان و ماده (۲) اساسنامه دانشگاه تربیت دبیر شهید رجایی جذب و استخدام کند. بر این اساس «هرگونه استخدام و به‌کارگیری نیروی انسانی آموزشی و پرورشی در وزارت آموزش و پرورش به هر نحوی از انحا خارج از موضوع این قانون ممنوع است». لذا از آنجایی که طرح حاضر در تناقض با رویه‌های فوق می‌باشد لازم است وزارت آموزش و پرورش از دامنه شمول طرح مستثنی شود.



از منظر حقوقی، به موجب تبصره «۲» طرح پیشنهادی قرار است تعداد نامعلومی از نیروهای شرکتی به صورت قرارداد کار معین به کارگیری شوند، اگرچه نیروهای قرارداد کار معین پست‌های سازمانی را اشغال نمی‌کنند اما از آنجاکه محدودیت سقف پست سازمانی (۱۰ درصد) در تبدیل وضعیت نیروهای مذکور نادیده گرفته شده شائبه مغایرت با سیاست‌های کلی نظام اداری (بند «۱۰») و قانون برنامه ششم توسعه (بند «الف» ماده (۲۸))^۲ ناظر به منطقی‌سازی اندازه دولت و کاهش حجم دولت وجود دارد.

علاوه بر موارد مذکور در تبصره «۳» اگرچه پیش‌بینی سامانه متمرکز پرداخت با توافق دولت تنظیم شده، اما با توجه به این‌که طراحی این سامانه موجد بار مالی برای دولت است، می‌بایست تامین بار مالی طرح را دولت تقبل کند و به تصویب هیئت وزیران برسد. همچنین استفاده از واژه غیرفارسی استاندارد مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی به نظر می‌رسد. عبارت «تمهید مقدمات لازم جهت پرداخت عادلانه» در تبصره «۳» واجد ابهام است. تبصره «۶» طرح مذکور نیز از جهت تفویض مشخص کردن نحوه احتساب سوابق به دستورالعمل مصوب شورای توسعه مدیریت مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی به نظر می‌رسد.

۱۰.۱ - چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری در جهت تحقق اهداف چشم‌انداز.
۲. ماده (۲۸) - در راستای اصلاح نظام اداری، موضوع «صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زاید، اقدامات زیر انجام می‌شود:

الف) کاهش حجم، اندازه و ساختار مجموع دستگاه‌های اجرایی به استثنای مدارس دولتی در طول اجرای قانون برنامه، حداقل به میزان پانزده درصد (۱۵٪) نسبت به وضع موجود (حداقل پنج درصد (۵٪) در پایان سال دوم) از طریق واگذاری واحدهای عملیاتی، خرید خدمات و مشارکت با بخش غیردولتی با اولویت تعاونی‌ها، حذف واحدهای غیرضرور، کاهش سطوح مدیریت، کاهش پست‌های سازمانی، انحلال و ادغام سازمان‌ها و مؤسسات و واگذاری برخی از وظایف دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی با تصویب شورای عالی اداری.

اگرچه طرح حاضر با توافق دولت تنظیم شده، اما با توجه به اینکه تبدیل وضعیت نیروهای مشمول طرح به قراردادی موجب بار مالی برای دولت است، می‌بایست تأمین بار مالی طرح توسط دولت تقبل شود و به تصویب هیئت وزیران برسد.

نتیجه‌گیری

محتوای طرح «سامان‌دهی نیروهای طرف قرارداد با شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی در دستگاه‌های موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» حول سه محور کلیدی به شرح ذیل ارزیابی شده است:

۱. ممنوعیت فعالیت شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی به‌منظور تأمین نیروی انسانی برای مشاغل خدماتی و تخصصی که ماهیت بلندمدت (بیش از یک سال) دارند: در ارزیابی حکم مذکور ممنوعیت استمرار فعالیت شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی به‌منظور تأمین نیروی انسانی در مشاغل خدماتی و تخصصی که ماهیت بلندمدت دارند، مثبت ارزیابی می‌شود اما لازم است قواعد ناظر بر قرارداد کار معین روشن شود.

۲. مجاز شمردن برون‌سپاری خدمت از طریق فعالیت شرکت‌های پیمانکاری خدماتی برای وظایفی که ماهیت موقت دارند: در ارزیابی حکم مذکور با عنایت به اینکه پیش‌بینی تدابیر مقتضی برای قاعده‌مند کردن شرکت‌های خدماتی مغفول واقع شده، بیم آن می‌رود در آینده با چالش‌هایی در این زمینه مواجه باشیم. این حکم به شرط



قاعده‌مند کردن فعالیت شرکت‌های خدماتی مورد تأیید است.

۳. سامان‌دهی نیروهای شرکتی شاغل در دستگاه‌های اجرایی: ابهام در انشای

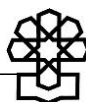
تبصره «۲» ممکن است نحوه اجرای آن را تحت تأثیر قرار دهد. بنابراین بهتر است به منظور اجرای دقیق این تبصره، مضمولان طرح به طور دقیق مشخص شوند.

همچنین با توجه به اینکه در تبصره «۲» پیشنهادی سازوکار سنجش صلاحیت حرفه‌ای نیروهای مشمول طرح برای تبدیل وضعیت شدن مشخص نیست، امکان بروز اقدامات سلیقه‌ای وجود دارد. برای شفاف شدن موضوع پیشنهاد می‌شود کمیته‌ای موقت در دستگاه‌های موضوع قانون برای تعیین و تأیید صلاحیت‌های حرفه‌ای افراد مشمول پیش‌بینی شود تا بدین ترتیب از اقدامات سلیقه‌ای جلوگیری شود. از منظر حقوقی در تبدیل وضعیت نیروهای مذکور شائبه مغایرت با سیاست‌های کلی نظام اداری (بند «۱۰») و قانون برنامه ششم توسعه (بند «الف» ماده (۲۸)) ناظر به منطقی‌سازی اندازه دولت و کاهش حجم دولت وجود دارد. همچنین با توجه به اینکه طرح «تأمین نیروی انسانی آموزش و پرورش» با شماره ثبت ۴۱۷ در دستور کار صحن مجلس شورای اسلامی قرار دارد لازم است وزارت آموزش و پرورش از دامنه مشمول طرح مستثنی شود. همچنین اگرچه طرح حاضر با توافق دولت تنظیم شده، اما با توجه به اینکه تبدیل وضعیت نیروهای مشمول طرح به قراردادی موجد بار مالی برای دولت است، می‌بایست تأمین بار مالی طرح توسط دولت تقبل شود و به تصویب هیئت وزیران برسد.

جدول نظرات مرکز پژوهش‌های مجلس

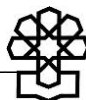
ماده	تبصره	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون
۱				✓	
	۱	✓			
	۲			✓	
	۳			✓	
	۴			✓	
	۵	✓			
	۶	✓			
	۷	✓			
	۸	✓			
	۹	✓			

شماره ماده	متن طرح	موافق	مخالف	اظهار نظر کارشناسی	توضیحات
کلیات		*		شکست رویکرد استفاده از شرکت‌های پیمانکاری تامین نیروی انسانی در نظام اداری ایران و ضرورت ساماندهی نیروی انسانی شاغل در دستگاه‌های اجرایی بدیهی است و همین امر مؤید تأیید کلیات طرح است.	
ماده واحده		*		در ارزیابی حکم مذکور ممنوعیت استمرار فعالیت شرکت‌های پیمانکاری تامین نیروی انسانی برای به‌کارگیری نیروی انسانی در	به شرط اصلاح



شماره ماده	متن طرح	موافق	مخالف	اظهار نظر کارشناسی	توضیحات
				مشاغل خدماتی و تخصصی که ماهیت بلندمدت دارند به عنوان راهکاری موقت، مثبت ارزیابی می شود.	
تبصره ۱		*		شمار زیادی از نیروهای مشمول طرح قرار است به صورت قرارداد کار معین ادامه خدمت دهند در حالی که مشخص نیست قرارداد کار معین به طور مشخص دارای چه ویژگی‌هایی است.	به شرط اصلاح
تبصره ۲		*		- ابهام در سازوکار سنجش صلاحیت حرفه‌ای افراد برای تبدیل وضعیت - ابهام در انشا حکم که در مقام اجرا مشکلاتی را ایجاد خواهد کرد. - ضرورت تصریح بر مستثنی بودن وزارت آموزش و پرورش از دامنه شمول طرح حاضر. - شائبه مغایرت با سیاست‌های کلی نظام اداری مبنی بر منطقی سازی اندازه دولت - شائبه مغایرت با اصل (۷۵) قانون اساسی.	اگر چه طرح حاضر با توافق دولت تنظیم شده اما با توجه به آنکه تبدیل وضعیت نیروهای مذکور موجد بار مالی برای دولت خواهد بود می بایست تامین بار مالی توسط دولت تقبل و به تصویب هیئت وزیران برسد.
تبصره ۳		*		از منظر تکلیف به ایجاد سامانه شائبه مغایرت با اصل (۷۵) قانون اساسی وجود دارد.	به شرط اصلاح

توضیحات	اظهار نظر کارشناسی	مخالف	موافق	متن طرح	شماره ماده
به شرط اصلاح	با عنایت به اینکه در حکم مذکور پیش‌بینی تدابیر مقتضی برای قاعده‌مند کردن شرکت‌های خدماتی مغفول واقع شده بیم آن می‌رود در آینده با چالش‌هایی مواجه شویم.		*		تبصره ۴
			*		تبصره ۵
	از جهت تفویض مشخص نمودن نحوه احتساب سوابق به دستورالعمل مصوب شورای توسعه مدیریت معایر اصل (۸۵) قانون اساسی به نظر می‌رسد.		*		تبصره ۶
	به نوعی مکمل ماده واحده است. به کارگیری نیروی انسانی برای مشاغل خدماتی و تخصصی برای فعالیت‌هایی که ماهیت بلندمدت دارند ممنوع است.		*		تبصره ۷
			*		تبصره ۸
			*		تبصره ۹



منابع و مأخذ

۱. قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی دستگاه‌های دولتی مصوب ۱۳۶۶.
۲. قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۳.
۳. مصوبه شورای عالی اداری در مورد واگذاری امور پشتیبانی دستگاه‌های اجرایی به بخش غیردولتی مصوب ۱۳۸۷/۱۲/۱۱.
۴. تصویب‌نامه هیئت وزیران در خصوص عقد قرارداد با شرکت‌های خصوصی و تعاونی برای وظایف پشتیبانی و خدماتی. تصویب‌نامه شماره ۳۸۳۲۶/ت/۲۷۵۰۶ هـ مصوب ۱۳۸۱/۹/۵.
۵. فهیمه غفرانی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی: الزامات کار پیمانکاری موقت، ۱۳۹۵.

