



■ مسلسل: ۱۸۸۳۱

■ اسفند ۱۴۰۱

مجلس شورای اسلامی  
مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی



دفتر مطالعات مدیریت

# تحلیلی بر انواع قراردادهای به‌کارگیری نیروی انسانی در نظام اداری ایران





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

خدای بزرگ بخشایش همیشه بخشایند

بِسْمِ

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۱/۱۲/۱۵



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۸۸۳۱  
کد موضوعی: ۲۹۰

عنوان گزارش:

تحلیلی بر انواع قراردادهای به‌کارگیری نیروی انسانی در نظام اداری ایران

نام دفتر:

مطالعات مدیریت (گروه نظام اداری و ساختار و فرایند دولت)

تهیه و تدوین کنندگان:

سجاد کریمی پاشاکی، فهیمه غفرانی

ناظران علمی:

مهدی عبدالحمید، شهاب طلایی، غلامرضا معمارزاده طهران

مدیر مطالعه:

فهیمه غفرانی

اظهار نظر کنندگان:

حسین محمدی احمدآبادی، مسعود شکراللهی، میلاد قطبی

ویراستار ادبی:

شیوا امین اسکندری

صفحه آرا:

معصومه گریوانی

واژه‌های کلیدی:

۱. نیروی قراردادی
۲. اندازه دولت
۳. قانون مدیریت خدمات کشوری
۴. نظام اداری



## فهرست مطالب

۶

چکیده

۷

خلاصه مدیریتی

۸

مقدمه

۱۰

۱. قانون استخدام کشوری و نیروهای غیررسمی

۱۲

۲. انواع نیروی قراردادی

۲۲

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

۲۳

منابع و مأخذ



## تحلیلی بر انواع قراردادهای به‌کارگیری نیروی انسانی در نظام اداری ایران

[ چکیده ]

مطالعه در سیر تطور نحوه ایجاد آن در تاریخ حقوق اداری معاصر ایران، نظام حاکم بر نیروی قراردادی بعضاً به موجب قانون و نیز بر اساس اقتضائات ناشی از تصمیمات مجریان و کارگزاران، خلاف اصل حاکمیت قانون ایجاد شده‌اند. نیروی قراردادی از جمله منابع انسانی تصریح شده در قوانین استخدامی از جمله قانون مدیریت خدمات کشوری و آیین‌نامه‌های استخدامی اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها و نیز آیین‌نامه استخدامی اعضای غیر هیئت علمی و برخی دیگر از مقررات استخدامی مستثنی شده از قانون مدیریت خدمات کشوری است که بعضاً بنا به تصریح و بنا به رویه در ساختار اداری، عهده‌دار امور هستند. با این حال اما تنوع انواع چنین نیروهایی در ساختار اداری و نحوه ورود به خدمت آنها، از جمله مواردی است که می‌توان تشتت و ناهمگونی را به‌رغم ماهیت مشابه آن، در ساحت عمل و اجرا ملاحظه کرد. به این ترتیب در این گزارش تلاش می‌شود تا اولاً ماهیت شکل‌گیری نیاز به چنین نیروهایی در ساختار اداری، مورد بحث قرار گیرد و ثانیاً علاوه بر نوع‌شناسی آن، ترتیبات ورود به خدمت آنها بر اساس موازین تعیین شده و رویه اجرایی مورد بررسی قرار گیرد و در پایان وضعیت کمی اندازه دولت از حیث منابع انسانی در چارچوب مباحث مطرح شده تجزیه و تحلیل شود.

دولت‌ها برای اداره امور خود و راهبری ارکان کشور به نیروی انسانی متناسب و متخصص نیاز دارند. به این ترتیب که در نظامات استخدامی و ساختارهای به‌کارگیری نیرو، از گذشته تاکنون انواع نیروی انسانی تحت عناوین و اشکال و روش‌های مختلفی به بدنه دولت راه یافته و به عبارتی در زمره کارکنان دولت‌ها درآمده‌اند. بر همین مبنا اقتضائات و تقسیم‌بندی‌های امور، تأثیر بسزایی بر تقسیم‌بندی ایشان و نیز ترتیبات و تشریفات ورود به خدمت آنان داشته است. از زمان وضع اولین قانون استخدام کشوری در سال ۱۳۰۱ تاکنون، علاوه بر وضع انواع قوانین و مقرراتی که ناظر بر به‌کارگیری نیروی انسانی در دستگاه‌های دولتی است، چون اصل در این قوانین مبتنی بر استخدام رسمی بود، سایر انواع استخدام و به‌کارگیری تحت عنوان غیررسمی طبقه‌بندی می‌شد از این رو برخی از این حالات ناشی از جواز مقنن و برخی دیگر بدون مجوز قانونی تأسیس شد که در طول زمان بدون علت قانونی ایجاد اما بنا به قوانین الحاقی یا اصلاحی به تبدیل وضعیت آنان به رسمی یا پیمانی منجر شد. در نظام استخدامی دولت در جمهوری اسلامی ایران نیز آنچه به عنوان الگو و پیش‌فرض در به‌کارگیری نیرو شناخته می‌شود، تقسیم‌بندی کارکنان دولت در سه وضعیت؛ رسمی، پیمانی و قراردادی است که با

## خلاصه مدیریتی

عدم رعایت ترتیبات عادلانه ورود به خدمت، عدم رعایت قیود موضوع تبصره ذیل ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، استمرار گونه‌هایی از به‌کارگیری که مآخذ قانونی ندارند، تبدیل وضعیت از شرکتی به قراردادی، مشابه‌سازی نیروی قراردادی به مثابه مستخدم پیمانی، تنوع و گسترده‌گی قراردادها و عدم التزام به قوانین در جذب و برخورد با این نیروها، باعث شده تا استفاده از نیروهای قراردادی به نحوی به چالشی در افزایش حجم دولت‌ها بدل گردد.

۲. علیرغم تأکید سیاست‌های مبتنی بر کوچک‌سازی و منطقی‌سازی دولت از اواخر دهه ۶۰ نه تنها در این راستا کوچک‌سازی صورت نپذیرفته بلکه عمدتاً افراد از طرق مختلفی اعم از پیمانی<sup>۱</sup>، شرکتی، قراردادی و حتی نیروهایی که هیچ‌گونه قراردادی با دستگاه اجرایی ندارند در بدنه دستگاه‌های اجرایی کشور بکارگیری شدند که بعضاً پس از مدتی از حضور در دستگاه اجرایی، با طرح دعوی در هیات‌های رسیدگی موضوع قانون کار نسبت به محکومیت این دستگاه‌ها بر پرداخت حقوق و مزایا و حق بیمه مبادرت می‌نمایند. بدین ترتیب نه تنها سیاست تعدیل کمی و کیفی نیروی انسانی محقق نشده بلکه پس از گذشت سال‌ها از اتخاذ این سیاست بر تعداد نیروی انسانی دولت به صورت سایه نیز اضافه شده است که البته آمار دقیقی از تعداد نیروهای مذکور در دسترس نیست.

۳. توجه به عدم تعیین مشاغل قابل برون‌سپاری و تنوع در برون‌سپاری مشاغل بنا به رویه‌های دستگاه‌های اجرایی به دلیل عدم تعیین مشاغل قابل برون‌سپاری موضوع تبصره ۲ ماده ۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری، علاوه بر حالت‌های گفته شده، نیروی انسانی شرکتی را نیز به ساختار اداری افزوده که خود منجر به افزایش بدنه نیروی دولت در سال‌های اخیر گردیده است.

۴. پیشنهادهایی برای برون‌رفت از وضعیت فعلی از طریق قانونگذاری، تفسیر قانون و یا نظارت بر قوانین مبنی بر:

### ضرورت آمایش نیروهای قراردادی در دستگاه‌های اجرایی از

حیث تنوع و تعدد و مجوزهای ماخوذه جذب. تمرکز صدور مجوزهای بکارگیری نیروی قراردادی در دستگاه‌های اجرایی کشور توسط سازمان اداری استخدامی کشور مشابه حکم تبصره ذیل ماده ۱۱۲ قانون استخدامی کشوری<sup>۲</sup> و آنچه در برخی احکام بودجه سنواتی تأکید شده است.

پیش‌بینی سازوکارهایی برای تعدیل یا تعیین تکلیف نیروهای قراردادی دستگاه‌های اجرایی تا سقف تعیین شده در تبصره ذیل ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری.

ضرورت تعیین تکلیف امکان تصدی یا عدم تصدی پست سازمانی توسط مستخدمان قراردادی توسط امر تقنینی یا تفسیر قانون، با توجه به اینکه در شرایط حاضر تفاوت خاصی میان مستخدم پیمانی و نیروی قراردادی دیده نمی‌شود.

رفع ابهام در موضوعاتی مانند حدود و ثغور وصف کارمندی نیروهای قراردادی، ترتیبات ورود به خدمت و تحدید شمول این نیروها در احکام قانون مدیریت خدمات کشوری از طریق تفسیر یا قانونگذاری.

تعیین تکلیف نیروی‌های بکارگیری شده از محل اعتبارات طرح‌های عمرانی موسوم به نیروهای طرحی با توجه به عدم تصریح در قوانین.

تعیین تکلیف موضوع تمایز میان جذب نیروی قراردادی تبصره ذیل ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری در مشاغل کارگری و ماده ۱۲۴ این قانون که جذب تابعین قانون کار را صرفاً در سرفصل پست‌های سازمانی مجاز دانسته است.

تعیین کمی و کیفی انحراف از مواد ۲۸ قانون برنامه ششم توسعه از طریق پیمایش نیروهای قراردادی جذب شده و تبدیل وضعیت ایشان به انحای مختلف به استخدام پیمانی یا رسمی به منظور سنجش افزایش حجم دولت و نظارت بر عملکرد دولت در اجرای حکم مذکور.

۱. موضوع ماده ۱۹ بخشنامه شماره ۲۰۰/۸۴۵۹۷ - ۱۳۸۸/۹/۸ معاون توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور که توسط دادنامه ۴۷۸ مورخ ۱۳۹۱/۷/۱۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ابطال گردید.

۲. ماده ۱۱۲ - دستورهای سازمان امور اداری و استخدامی کشور در زمینه امور استخدامی موضوع قسمت‌های (۱) و (۲) و (۵) بند الف و قسمت (۳) بند ب ماده ۱۰۴ این قانون در حدود قوانین و مقررات مربوط برای تمام وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مشمول این قانون لازم‌الاجراء است. تبصره - وزارتخانه‌ها و شهرداری‌ها و کلیه مؤسسات دولتی اعم از آن که مشمول مقررات این قانون باشند یا نباشند مکلفند نسبت به کلیه لوائح استخدامی و هر نوع وضع و اصلاح و تغییر مقررات استخدامی قبلاً موافقت سازمان امور اداری و استخدامی کشور را جلب نمایند.

## [ مقدمه ]

نظام اداری تابعی از اراده و در حکم ابزار سیاست‌های حکمرانی دولت‌ها محسوب می‌شوند و مطالعه تاریخ حقوق اداری ایران مبین آن است که بعضاً دولت‌ها به سبب جلب منافع فردی یا گروهی یا قوام حاکمیت سیاسی، از موازین، نظام‌نامه‌ها، قوانین و ... حوزه‌های اداری، چشم‌پوشی می‌کنند و یا آنها را در تفسیر و عمل مصادره به مطلوب می‌کنند که به تحدید قوانین منجر می‌شود.

بر همین مبنا دولت‌ها نیز به فراخور نیاز خود امانه در چارچوب قوانین موضوعه، بلکه فراتر از منویات اداری و الزامات ساختاری و در راستای جهات سیاسی تلاش کردند تا به هر نحو ممکن موافقان خود را به خدمات دولتی راه دهند و به این ترتیب عملاً نظام اداری و استخدامی ایران، به شکلی غیررسمی تابع متغیر وابستگی به دولت حاکم در آمد که به‌ویژه این امر، از اوایل دهه ۸۰ هجری شمسی تاکنون نمودی ویژه یافته است. شاید این بیان از شهید مدرس در مجلس چهارم تکافوکننده این بحث باشد که عنوان کرد:

«جای تأسف است که از بعضی اجزا ادارات که می‌پرسند در آنجا چه می‌کنی می‌گوید عرض می‌کنم. دیشب مخصوصاً یکی پیش من آمده بود پرسیدم چه می‌کنید گفت در فلان وزارتخانه می‌روم ولی عجلتاً کاری ندارم. گفتم در صورتی که کاری ندارید چرا می‌روید؟ گفت حقوقی داریم می‌رویم می‌گیریم. بنده می‌گویم کسی که کار نکرده و خدمت نکرده نباید مزد بگیرد. (گفته شد احسنت احسنت) البته خواهند فرمود این مشکلات برمی‌خورد. بیکار در مملکت زیاد می‌شود. عمده مسئله این است که اولیا امور ما از هرچی می‌ترسند. اشکالی که ما را در گرداب فلاکت انداخته است این است که چند نفری جمع می‌شوند یک حزب تشکیل می‌دهند و بنا می‌کنند به تنقید کردن و اسباب زحمت دولت شدن. انشاءالله الرحمن در این از مننه برای همین قسمتی که در پروگرام مرقوم فرموده‌اید یک قانون استخدامی پیشنهاد مجلس بفرمایید و شرایطی برای داوطلبان که می‌خواهند وارد خدمت شوند در آن قانون تعیین شود که غیر از قوم و خویش با وزرا و وکلا باشند. غالباً دیده شده که هر وزیر روی کار می‌آید بیست نفر همراه خود می‌آورد ۳ ماه وزیر است بعد می‌رود. مزد این بیست نفر به گردن ملت می‌ماند. حالا حساب کنید که در عرض ۱۵ سال چقدر می‌شود. وقتی که این طور شد من هم که یکی از اشخاص این مملکت هستم به قدر قوه خودم یک نفر الی چند نفر وارد می‌کنم. در مقابل حرف من چیزی نمی‌توانست بگویند می‌گویم برادرت را بیرون کن تا من هم پسر عمویم را بیرون کنم. این مسئله قابل اصلاح نیست مگر با داشتن قانون استخدام و از روی قابلیت و لیاقت داخل خدمت شدن» (مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی، دوره چهارم: جلسه ۳۱).

هر چند با وضع قانون استخدام کشوری در سال ۱۳۰۱ هجری شمسی وضعیت ورود به خدمت منحصر به استخدام رسمی، تنظیم و تنسيق شد اما ورود به خدمات دولتی در مقام اجرا محدود به این نوع از استخدام نشد و به عبارتی دغدغه‌های شهید مدرس عملاً مرتفع نشد چرا که عطش ورود به خدمات دولتی، با توجه به رویه جاری که این



ورود را خروجی به‌غیر از بازنشستگی قابل تصور نبود، فروکش نکرد و بلکه افزون و تنوع خاص خود را پیدا کرد.

اگرچه در قوانین مصوب بعد از قانون استخدام کشوری سال ۱۳۰۱، از جمله قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵، مقررات استخدامی شرکت‌های دولتی مصوب ۱۳۵۲ و ... انواع دیگری از استخدام، از جمله استخدام پیمانی، قراردادی و کارگری به فراخور هر یک از این قوانین ایجاد شد اما باین حال در دولت‌ها به حالت‌های استخدامی مذکور بسنده نشد و شیوه‌های جدید از جذب نیرو را بدون اینکه موجب قانونی داشته باشد وضع کردند که از نمونه بارز آن می‌توان به مقررات مربوط به خرید خدمت موضوع تصویب‌نامه هیئت وزیران در سال ۱۳۶۲ اشاره کرد که به‌رغم تعیین تکلیف شدن این دسته از افرادی تصویب‌نامه مربوطه هیئت وزیران در سال ۱۳۷۸، اما این نوع از به‌کارگیری تا امروز نیز در برخی از مؤسسات عمومی غیردولتی از جمله شهرداری‌ها، نمونه عینی داشته و استمرار دارد.<sup>۱</sup> باین حال اما با وضع قانون مدیریت خدمات کشوری، نیروی قراردادی تحت تبصره ذیل ماده (۳۲) این قانون با عنوان قرارداد کار مشخص تعیین تکلیف شد. باین حال اما این نوع به‌کارگیری به دستگاه‌های مستثنی از قانون مدیریت خدمات کشوری که در قوانین و مقررات استخدامی آنها چنین نوع جذبی پیش‌بینی نشده بود، به انحصاری توسعه یافت.

با توجه به اهمیت موضوع شناخت انواع قراردادهای منعقد شده تأمین نیروی انسانی دولت به‌غیر از نوع استخدام پیمانی و تشمت در رویه‌ها و امتزاج آنها با یکدیگر تلاش شده ضمن بازشناسی انواع این حالت‌ها، حدود و ثغور قانونی فعالیت و نظامات حاکم بر ورود به خدمت نیروی قراردادی مورد بررسی قرار گرفته و حتی فراتر از دولت، بعضاً آثار آن در ساختارهای اداری مؤسسات عمومی غیردولتی نیز ارزیابی شود و در پایان اندازه دولت با نظر به تنوع به‌کارگیری این دسته از نیرو و کار و جریانات حاکم بر آن تجزیه و تحلیل شود.



۱. برای مطالعه بیشتر به مکاتبه شماره ۴۸۷/۵۶۰۵ مورخ ۱۴۰۱/۵/۲۹ شهرداری بندر انزلی خطاب به سازمان بازرسی رجوع شود.



## ۱. قانون استخدام کشوری و نیروهای غیر رسمی

### ۱-۱. نظامات حاکم در بنای استخدام اداری در ایران

تا قبل از سال ۱۳۰۱، مقررات جامع و فراگیری برای استخدام کشوری وجود نداشت. در این سال اولین قانون استخدام کشوری که شامل پنج فصل و ۷۴ ماده بود تصویب شد. بنابراین در این سال برای اولین بار در جامعه ایران نظام اداری به مفهوم امروزی تحقق یافت (توسلی نائینی، ۱۳۸۷: ۱۳). هرچند این قانون قبل از شروع سلطنت پهلوی اول، تصویب شد اما بی‌تردید آثار آن در نوسازی فضای دیوان سالاری دوره پهلوی اول، تأثیرات شگرفی بر جای نهاد. اصلاحات دوران رضاشاه که با سیاست تمرکزگرایی و افزایش نقش دولت مرکزی در همه عرصه‌ها و جنبه‌ها و بوروکراتیک قوی بود، طبیعتاً با نوسازی دستگاه اداری و گسترش آن و افزایش تعداد کارمندان و استخدام فارغ‌التحصیلان مدارس و مؤسسات آموزشی عالی با پرداخت حقوق و مزایا مطابق با الگوهای اروپایی همراه بود که این اصلاحات در سال ۱۳۰۱ (۱۹۲۲م) آغاز شد (علم، دشتی، میرزایی، ۱۳۹۳: ۷۱).

به دلیل پیشستازی در بهره‌گیری از صنایع و نوسازی ساختار کشور در عرصه‌های مختلف، ضرورت بهره‌مندی از تجارب و تحصیلات در اداره امور کشور، ظهور در استخدام نیروهای خارجی داشت. به عبارتی بنا به رویه‌ای که در مجلس شورای ملی ایجاد شده بود، استخدام متخصصان خارجی طی قانونی، در مجلس مصوب می‌گشت و به این ترتیب بسیاری از مشاغل ارشد مدیریتی و تخصصی در انحصار فرمان این افراد بودند. شاید یکی از دلایل مهم در چنین استخدام‌هایی را می‌توان به عدم وجود متخصصان داخلی از حیث کمیت و کیفیت دانست چراکه طبیعتاً بهره‌گیری از تکنولوژی وارداتی و نوسازی ساختارها، نیاز به علم و تجربه‌ای داشت که کمتر در میان نیروی انسانی داخل کشور موجود بود. بر همین اساس، استخدام نیروی خارجی استثنایی بر قانون استخدام کشوری محسوب شد و به کارگیری مستشاران و متخصصان خارجی، منوط به رعایت قواعد استخدامی نشد.<sup>۱</sup>

فضای حاکم بر استخدام در دوایر دولتی بنا به رویه حاکم بر آن، که از گذشته ادامه داشت، ناشی از یک سنت محافظه‌کارانه قلمداد می‌شد. به عبارتی ورود مواجب‌بگیران دولت، حقوقی ثابت را برای مستخدمان به همراه داشت که عدم استمرار آن صرفاً در مواردی محدود، به اجبار [خروج از خدمت] یا استعفا، ممکن می‌کرد. از این رو بعضاً تلاش برای راه‌یابی در ساختار دولتی، نه از برای خدمت، بلکه صرفاً فرصتی برای تأمین حداقل حقوق و مزایا و استمرار آن به عنوان میراثی سنتی در اذهان جامعه باقی مانده بود و به این سبب این فضا، حتی پس از تصویب قانون استخدام کشوری ۱۳۰۱ نیز ادامه یافت. فضای حاکم، فرهنگ

تملق‌گرایی و سفله‌پروری را توسعه داد و باعث شد تا تلاش برای ورود به خدمت دولتی از طریق تمسک به مقامات و دادن رشوه و به‌واقع همان فساد اداری، محقق شود. در این راستا، مقررات جدید استخدامی وضع شد، ولی ناآگاهی مردم از این قوانین و مقررات، حقوق بسیار ناچیز کارمندان، فساد اداری و رشوه‌خواری در همه سطوح، مانع از کارایی و کارآمدی دستگاه اداری می‌شد (علم، دشتی، میرزایی، ۱۳۹۳: ۷۱). ملک الشعراء بهار (محمد تقی بهار) نماینده مجلس چهارم شورای ملی نیز طی نطقی در مجلس چهارم شورای ملی تأکید داشت که: باید دولت و مجلس با کمک همدیگر هر چه زودتر قانون استخدامی را به تصویب برسانند تا از ورود مأمورین فاسد و نالایق به دستگاه دولتی جلوگیری و افراد شایسته و امین جایگزین آنها شوند (مشروح مذاکرات مجلس چهارم شورای ملی، جلسه ۴۵)، اما با تمام این تفاسیر آنچه که میراث وضع قانون استخدام کشوری شد، خارج شدن از بلاتکلیفی امور دیوانی و سلیقه‌ای عمل کردن در حوزه استخدامی بود که برای سالیان طولانی بر این امور و ساختارهای تابع آن سایه افکنده بود. به همین دلیل نخستین قانون استخدامی کشور را، زیربنای مدرن ساختار ورود به خدمات دولتی می‌توان محسوب کرد که اصلاحات و الحاقات بعدی آن و نیز تأثیرگذاری بر سایر قوانین استخدامی را با احتساب آن نمی‌توان انکار کرد. این قانون حدود ۴۵ سال بر امور استخدامی کشور حاکم بود و وجه متمایز و ممتاز آن ماده (۴) در لزوم برگزاری امتحان و مسابقه برای ورود به خدمت دولتی به حساب می‌آید که منبعث از اصل هشتم متمم قانون اساسی مشروطه در برابری حقوق افراد در مقابل قانون است.

وجه ممتازی‌های که با تأسی از سایر مفاد قانون استخدام کشوری و شرایطی که برای ورود به خدمت تعیین کرده بود، این امید را می‌داد که فرصت برابر را برای مشمولان و داوطلبان ورود به خدمت دولتی فراهم آورد. دستاورد قانون استخدام کشوری برای رضا شاه، بهره‌مندی از آن در راستای نوسازی اداری کشور بود. این نوسازی هم در ماهیت و هم در شکل ملزم به انجام بود. رضا شاه نظام جدید خود را با بوروکراسی نوین دولتی تقویت کرد. او کم‌کم تجمع گاه‌به‌گاه مستوفیان سنتی، میرزاهای موروئی و وزرای بدون ادارات ایالتی را به حکومتی با حدود ۹۰۰۰۰ نفر کارمند تمام‌وقت مستقر در ۱۰ وزارتخانه داخله، امور خارجه، عدلیه، مالیه، آموزش، تجارت، پست و تلگراف، کشاورزی و راه و صنعت تبدیل کرد (آبراهامیان، ۱۳۸۴: ۱۷۰) به این ترتیب قانون استخدام کشوری در جهت کسب اهداف و سیاست‌های دولت می‌توانست ابزاری برای تجدد و نوسازی به حساب آید و به این ترتیب وزارتخانه‌ها و ادارات، به ترتیبات مندرج در قانون استخدام کشوری، شروع به تطبیق وضع و جذب و

۱. به‌طور نمونه می‌توان به قانون استخدام مسیو مارتیج تبعه دولت آلمان برای تأسیس کارخانه آهن ذوب کئی مصوب ۲ آبان ماه ۱۳۰۶ و قوانین مشابه آن اشاره داشت.

### اشاره مختصر مذکور، موجودیت این نیروها را رسمیت بخشید.

فلذا این موضوع خود از زیربناهای تشتت و ناهماهنگی در نظام اداری کشور محسوب شد چراکه با توجه به عدم وجود قانون تأسیسی برای این دسته از مستخدمین، ضرورتی برای اجرا مقررات قانون استخدام کشوری در ترتیبات ورود چنین افرادی به دستگاه اداری، وجود نداشت و برخورد با این دسته از نیروها فاقد سازوکار واحدی بود. از این رو عملاً یکی از مبادی سلسله‌محوری ورود به خدمات دولتی، استخدام به صورت غیررسمی بود که این موضوع در ادوار بعدی خود را نشان داد و به این ترتیب مستخدمانی چون دوزخ‌ساز، حکمی، پیمانی، روزمزد، خرید خدمتی و مانند آن، پیوند استخدامی‌شان با کشور تابع اساسنامه استخدامی نبود و این پیوند برپایه قرارداد یا قانون کار بوده است (ابوالحمد، ۱۳۸۸: ۵۱۱).

در قوانین بعدی استخدامی نیز به‌انحایی عبارت «غیررسمی» تکرار شد که در واقع با توجه به وجود احکام قانونی مبنی بر برخی انواع به‌کارگیری از جمله موارد ذیل است:

■ «پیمانی» ناشی از ماده (۴) قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵،  
■ «قراردادی» ناشی از قانون مقررات استخدامی شرکت‌های دولتی مصوب ۱۳۵۲،

■ «خرید خدمت» ناشی از: ۱. ماده (۱۶) قانون اساسنامه سازمان حمایت تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان (وابسته به وزارت بازرگانی) مصوب ۱۳۵۷/۲/۳۰، ۲. قانون استفاده از خدمات اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی و یا خارجی به‌منظور استیفای حقوق ملت ایران در دعاوی ایران علیه خارجی‌ان و برعکس مصوب ۱۳۶۰/۹/۲۹، ۳. ماده (۸) قانون اساسنامه شرکت سهامی آب و برق استان سیستان و بلوچستان مصوب ۱۳۵۶/۲/۱۷، ۴. ماده (۸) قانون اساسنامه شرکت سهامی آب و برق استان کرمان مصوب ۱۳۵۶/۲/۱۷، ۵. ماده (۱۱۷) الحاقی قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۵۵/۴/۱۵، ۶. تبصره «۳» ماده (۷) قانون اساسنامه سازمان حسابرسی مصوب ۱۳۶۶/۶/۱۷.

بنابراین براساس قواعد حقوقی، صرفاً افرادی که با موازین قانونی گفته شده به خدمت گرفته می‌شوند تحت این عناوین خدمتی اطلاق می‌شوند. لذا بدیهی است که نمی‌توان برخی از این حالات را که برخی قوانین استخدامی فاقد آن هستند، تأسیس و یا امر به تسری به آن داد چراکه این عمل خود خلاف اصل حاکمیت قانون و اصل صلاحیت است که از اصول کلیدی حقوق اداری محسوب می‌شوند.

به‌کارگیری مستخدمین کردند. هر چند این قانون سنگ بنای استخدام را به شکل مدرن پایه‌ریزی کرد اما، عدم ضمانت اجرای مفاد آن و یا انحراف از موازین مندرج در آن، شیوه سنتی گذشته یعنی عدم التزام به قواعد قانونی جذب و استخدام را در ادارات حاکم کرد. لذا فی‌نفسه با در نظر گرفتن فضای حاکم، نمی‌توان این قانون را مطلقاً دارای اشکال دانست اما مسلماً در مسیر اجرا، آنچه که منظور مقنن بود، تحقق نیافت و اقتدارگرایی پهلوی اول و دولت مطلقه نظامی رضا شاه، منظور مقنن را قبض در اهداف خود کرد.

### ۲-۱. تولد نیروی غیررسمی در قوانین

نیروی غیررسمی در قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۰۱ جایگاهی نداشت با این حال اما در ماده (۱) قانون «تشکیل و طرز رسیدگی دیوان جزای عمال دولت»، در تاریخ ۱۳۰۷/۱۰/۲۰ از سوی مجلس شورای ملی این عبارت به شرح ذیل ذکر شد:

«برای رسیدگی به ارتشاء و اختلاس کلیه مستخدمین و مأمورین دولتی و بلدی (اعم از رسمی و غیررسمی) دیوان جزای عمال دولت تشکیل می‌شود دیوان دارای دو شعبه خواهد بود و هر شعبه مرکب از یک رئیس و چهار عضو، رئیس شعبه اول ریاست کل را دارد.»

اما نکته خاص در ماده اول این قانون خود حائز اهمیت است چراکه مجلس شورای ملی در این ماده به مأموران دولتی و بلدی، اعم از رسمی و غیررسمی اشاره کرده است و این در حالی است که وفق مفاد قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۰۱، استخدام در ادارات صرفاً به صورت رسمی انجام می‌پذیرفت. با این حال مجلس شورای ملی در قانون متمم قانون دیوان جزای عمال دولت مصوب ۱۳۰۸/۸/۳۰ در تعریف غیررسمی عنوان داشت:

«مقصود از مستخدم غیررسمی مذکور در این قانون و سایر قوانین مربوط به اختلاس و ارتشاء و دیوان جزا هر کسی است که در یکی از ادارات و مؤسسات دولتی و مملکتی یا بلدی بوده اعم از موظف و غیرموظف ولو به‌طور مستخدم جزء و حتی به‌عنوان روزمزد و اعم از اینکه حکم وزارتی داشته یا نداشته باشد.»

### لذا اولین انحراف از موازین قانون استخدام کشوری را خود

### مجلس شورای ملی، با پذیرش موجودیت مستخدمین

### غیررسمی فراز یادشده بدون تعیین ضوابط حاکم بر ایشان رقم

### زد به عبارتی به رسمیت حاکمیت قانون بر لزوم وضع قواعد و

### چارچوب‌های جذب نیروهای غیررسمی، اما مقنن صرفاً طی



## ۲. انواع نیروی قراردادی

### ۲-۱. نیروی خرید خدمت

هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۶۲/۳/۱۱ دستورالعمل هماهنگی در استفاده از خدمات نیروی انسانی مورد نیاز دستگاه دولتی به صورت خرید خدمت را تصویب و طی تصویب‌نامه شماره ۱۷۵۹۸ مورخ ۱۳۶۲/۳/۲۲ جهت اجرا ابلاغ کرد. به این ترتیب همه دستگاه‌های مشمول قانون استخدام کشوری با استعانت از تصویب‌نامه به کارگیری نیروی خرید خدمت در ساختار منابع انسانی خود، اقدام کردند. نکته حائز اهمیت در وضع این مقررہ آن بود که مستند قانونی برای وضع آن در تصویب‌نامه تصریح و یا راجع نشده بود از این رو می‌توان آن را **بدون حکم مقنن** دانست. در ماده (۱) این تصویب‌نامه عنوان شده است:

«منظور از خرید خدمت در این دستورالعمل عبارت است از: استفاده از خدمات افراد در دستگاه‌های دولتی برای انجام وظایف و مسئولیت‌های مشخص و مدت معین و در مواردی که امکان جذب افراد در دستگاه دولتی برای انجام وظایف و مسئولیت‌های مشخص و مدت معین و در مواردی که امکان جذب افراد از طریق قوانین و مقررات و ضوابط استخدام رسمی یا پیمانی یا ثابت و مشابه آنها وجود نداشته باشد.»

مقررات تعیینی در این ماده سرانجام توسعه احکام مربوط به خرید خدمت به همه دستگاه‌های اجرایی اما بدون اخذ جواز از مقنن بود. از این رو است که به رغم تصریح مقنن در مواردی که خرید خدمت را براساس ضوابط استخدامی خاص پیش گفته شده، مجاز دانسته بود اما در مصوبه مورد بحث هیئت وزیران، همه دستگاه‌های دولتی خطاب قرار گرفته شده و به عبارتی امکان جذب نیروی خرید خدمت برای همه دستگاه‌ها اعم بر دستگاه‌هایی که در قوانین استخدامی آنها، چنین وضعیت جذبی پیش بینی شده بود و نیز دستگاه‌هایی که در قوانین و مقررات استخدامی آنها چنین حالت به کارگیری پیش بینی نشده بود، ممکن دانسته شده است.

با وجود توجه به اصل حاکمیت قانون در ایجاد چنین حالتی از به کارگیری، مستند کردن آن به برخی از قوانین که به کارگیری عبارت غیررسمی در موضوع آنها دلالت بر انواع حالات به کارگیری غیررسمی مورد تأیید قانونگذار است، باعث شد تا دوام و قوام و استمرار جذب این نیروها به شدت توسعه یابد. توجه به تبصره «۶۰» قانون بودجه سال ۱۳۶۴ که بیان داشته است:

«الف) از ابتدای سال ۱۳۶۴ استخدام رسمی یا ثابت و غیررسمی برای کلیه مشاغل به استثنای مشاغل فنی که حداقل شرایط احراز آنها دارا بودن مدرک تحصیلی دانشگاهی است و نیز مشاغل آموزشی و بهداشتی

و درمانی ممنوع خواهد بود. دستگاه‌های دولتی مکلفند نیازهای استخدامی خود را در مشاغلی که ممنوع نشده پس از تأیید سازمان امور اداری و استخدامی کشور به تصویب هیئت وزیران برسانند. ب) کلیه دستگاه‌هایی که با رعایت مفاد تبصره «۱» ماده (۱۳) قانون استخدامی کشوری<sup>۱</sup> در قبال داوطلبان دوره‌های آموزشی تعهد استخدامی به عمل آورده و یا می‌آورند و نیز جانبازان انقلاب اسلامی و فرزندان شهدا از ممنوعیت فوق مستثنی هستند. ج) تمدید قرارداد برای مستخدمین غیررسمی به شرط وجوه اعتبار مجاز خواهد بود.

د) کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است مشمول مفاد این تبصره خواهند بود.»

این توجه از آن جهت حائز اهمیت است که در تبصره «۳» ماده (۷) قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی در دستگاه‌های دولتی مصوب ۱۳۶۶ جهت رفع ابهام عبارت غیررسمی در تبصره «۶۰» بودجه سال ۱۳۶۴ عنوان شد:

منظور از استخدام غیررسمی مذکور در تبصره «۶۰» قانون بودجه سال ۱۳۶۴ هر گونه استخدام به صورت پیمانی، قراردادی، خرید خدمت، روزمزد و کارگری و عناوین مشابه است.

به این ترتیب عملاً افرادی که با قوانین موضوعه استخدامی که برای هر یک از حالات مذکور، در خود حکمی داشت به خدمت گرفته شده بودند و نیز افرادی که با تصویب‌نامه هیئت وزیران در سال ۱۳۶۲ به عنوان خرید خدمت جذب شدند، خلط و امتزاج به وجود آمد و همه خرید خدمت‌ها چه از طریق مآخذ قانون و چه از مآخذ آیین‌نامه (غیرقانونی) به شرح ایرادهای گفته شده، به عنوان نیروی غیررسمی، در رویه اعتبار یافتند. این در حالی است که وفق اصل هشتماد و پنجم قانون اساسی، مجلس نمی‌تواند وظیفه قانونگذاری را به شخص یا هیئتی واگذار نماید... بنابراین براساس قواعد حقوقی صرفاً نیروهای خرید خدمتی معتبر دانسته می‌شوند که مآخذ ایجاد آنها، قانون است. و جواز مقرراتی جذب نیروی خرید خدمت مخالف با اصل حاکمیت قانون قلمداد می‌شود.

علاوه بر مخدوش بودن تأسیس قانونی جذب نیروهای خرید خدمت در دستگاه‌هایی که قانون استخدامی آنها چنین جواز را نداده است، نحوه ورود به خدمت ایشان نیز خود به صورت سلیقه‌ای است چراکه این دسته از جذب‌ها بدون رعایت تشریفات عادلانه ورود به خدمت موضوع بند «۹» اصل سوم قانون اساسی، اصل بیست و هشتم و نیز بند «۴»

۱. وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مشمول این قانون بدون موافقت سازمان امور اداری و استخدامی کشور نمی‌توانند در قبال داوطلبان یا دانشجویان یا فارغ‌التحصیلان آموزشگاه‌های اختصاصی یا دوره‌های تربیتی که قبل از تصویب این قانون از طرف وزارتخانه‌ها یا مؤسسات دولتی مشمول این قانون تعهداتی نسبت به استخدام آنها شده از شرکت در امتحان و مسابقه معاف هستند.





قانون و نیز اصل صلاحیت که در اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی به نحوی تصریح شده، هیئت وزیران در حدود قوانین مأمور وضع مقرر شده‌اند که در موضوع مباحث عنه، چنین قانونی موجودیت نیافته است. بدین ترتیب هیئت وزیران برخلاف بند «۷» دستورالعمل چگونگی تبدیل وضعیت استخدامی مستخدمان خرید خدمت به پیمانی موضوع تصویب‌نامه سال ۱۳۷۸<sup>۱</sup> نسبت به تأسیس نوع جدید این نیروها تحت عنوان قراردادی اقدام کرد. به عبارتی افرادی که تاکنون با انواع سلیقه‌ها و امتیازات به عنوان نیروی شرکتی در دستگاه اجرایی کار می‌کردند را براساس این تصویب‌نامه به قرارداد مستقیم دستگاه اجرایی بدل ساخت. از سوی دیگر هر چند وفق بند «۹» این تصویب‌نامه؛ همه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۱۶۰) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران<sup>۲</sup> مشمول این تصویب‌نامه شدند اما به دلیل فقدان رفع ابهام و روشن‌سازی موضوع، به رغم عدم شمولیت مؤسسه‌های عمومی غیردولتی از جمله شهرداری‌ها در بندهای «۱» و «۲» این تصویب‌نامه، این دستگاه‌ها نیز نسبت به تبدیل وضعیت نیروی‌های شرکتی خود به قراردادی اقدام کردند.

### ۲-۲. نیروی قراردادی در قانون مدیریت خدمات کشوری

قانونگذار در سال ۱۳۸۶ نسبت به وضع قانون مدیریت خدمات کشوری اقدام کرد. هر چند به دلیل عدم وضع آیین‌نامه‌های موضوع فصل دهم آن اجرای کامل این قانون عملاً به ابتدای سال ۱۳۸۸ موکول شد اما با این وجود به دلیل وجود جواز جذب نیروی قراردادی در تبصره ذیل ماده (۳۲) این قانون، کلیه نیروهای قراردادی تحت این عنوان در دستگاه اجرایی مشمول، موضوعیت یافتند. در تبصره ذیل ماده (۳۲) قانون مدیریت خدمات کشوری آمده است:

«تبصره - دستگاه‌های اجرائی می‌توانند در شرایط خاص با تأیید سازمان تاده درصد (۱۰٪) پست‌های سازمانی مصوب، بدون تعهد استخدامی و در سقف اعتبارات مصوب افرادی را به صورت ساعتی یا کار معین برای حداکثر یک سال به کار گیرند.»

همان‌طور که در این تبصره تصریح شده چند قید خاص محدود در تبصره برای این تبصره پیش‌بینی شده است:

۱. دستگاه اجرایی «می‌تواند»، که این بدان معناست که «تکلیفی ندارند».

۲. ثانیاً امکان جذب منوط به شرایط خاص است و چون شرایط خاص در قوانین تعریف مشخصی ندارد لذا بنا به اقتضا می‌توان، به ضرورت نیاز نیروی انسانی بدون استخدام اشاره کرد.

ابلاغ این تصویب‌نامه در مشاغل مذکور از طریق شرکت‌های طرف قرارداد و یا سایر تشکلهای حقوقی غیردولتی به‌طور تمام‌وقت به کار گرفته شده‌اند، مشروط به دارا بودن شرایط قانونی برای استخدام و احراز صلاحیت‌های عمومی براساس قانون تسری قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش به کارکنان سایر وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی - مصوب ۱۳۷۵ - با اولویت مناطق محروم و کمتر توسعه‌یافته و مناطق روستایی، از محل مجوزها و سهمیه‌های استخدامی برنامه چهارم توسعه موضوع تصویب‌نامه شماره ۲۵۵۲۶/ت/۳۲۹۶۴ هـ مورخ ۱۳۸۴/۵/۱۱ در اولویت استخدام قرار دارند. شرکت‌های دولتی براساس فرایند مذکور در ماده (۹) تصویب‌نامه یادشده و با اخذ مجوز از هیئت وزیران ملزم به رعایت مفاد این بند می‌باشند.

۲. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است تا پایان خرداد ۱۳۸۵ نسبت به تنظیم طرح طبقه‌بندی آن دسته از مشاغل که ضرورتاً برای انجام فعالیت‌ها و وظایف اصلی دستگاه‌ها نیاز به کارکنان تمام‌وقت از قبیل مسئول دفتر، امور دفتری و ماشین‌نویسی، نگهبانی و سرایداری، بهداشتی درمانی، فرهنگی، آموزشی، فنی و عمرانی، حسابداری و راننده مقامات موضوع تبصره «۲» ماده (۱) قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت و هم‌ترازان آنان است اقدام و پست‌های سازمانی مورد نیاز دستگاه‌های مشمول ماده (۱۴۵) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۳ - را در قالب استانداردها و نرم‌های قانونی و با رعایت قوانین و مقررات مربوط و پیشنهاد دستگاه‌های ذی‌ربط تهیه و به هیئت وزیران پیشنهاد نماید.

تبصره ۱ - در صورت عدم امکان استخدام افراد واجد شرایط موضوع بند «۱» به کارگیری افراد مذکور در چارچوب مقررات مندرج در آیین‌نامه استخدام پیمانی و اصلاحات بعدی آن - مصوب ۱۳۶۸ - و حداکثر برای مدت یک سال برای هر دوره و افراد بند «۲» به صورت قرارداد انجام کار معین و با تأیید معاون اول رئیس‌جمهور امکان‌پذیر است.»

جواز تبدیل وضعیت نیروهای شرکتی به قراردادی مندرج در بند «۱» و «۲» این تصویب‌نامه عملاً **خلق‌کننده نیروی قرارداد انجام کار معین** در دستگاه‌های مشمول قانون استخدام کشوری و سایر

دستگاه‌هایی که در قوانین استخدامی خود چنین نوعی به کارگیری وجود نداشت، بود. به این ترتیب هیئت وزیران مشابه اقدام خود در تصویب‌نامه سال ۱۳۶۲، علاوه بر ایجاد به کارگیری نیروی قراردادی در دستگاه‌های اجرایی، امر به تبدیل وضعیت نیروهای شرکتی به قراردادی کرد، موضوعی که مأخذیت قانون را نداشت چراکه بنا به اصل حاکمیت

۱. «ز تاریخ لازم‌الاجرا شدن این تصویب‌نامه هرگونه به کارگیری نیروی انسانی در قالب قرارداد استخدام خرید خدمت و عناوین مشابه ممنوع است.»  
۲. ماده ۱۶۰ - کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۴) «قانون محاسبات عمومی کشور، مصوب ۱۳۶۶/۶/۱» و سایر شرکت‌هایی که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه و سهام آنها منفرداً یا مشترکاً به وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی، به‌استثنای بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه قانونی، تعلق داشته باشند و همچنین شرکت‌ها و مؤسسات دولتی که شمول قوانین و مقررات عمومی به آنها، مستلزم ذکر یا تصریح نام است، از جمله: شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های تابعه وابسته به وزارت نفت و شرکت‌های تابعه آنها، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و شرکت‌های تابعه، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران و شرکت‌های تابعه در موارد مربوط، مشمول مقررات این قانون می‌باشند.

نیروی قرارداد کار معین (کار مشخص و یا ساعتی با رعایت تبصره ذیل ماده (۳۲) قانون مدیریت خدمات کشوری و براساس موارد زیر انجام می‌شود:

الف) چنانچه تعداد نیروهای قرارداد کار معین (کار مشخص و ساعتی دستگاه اجرایی تا قبل از ۱۳۹۰/۱/۱ برابر یا بیشتر از سقف مقرر قانونی موضوع تبصره ذیل ماده (۳۲) قانون مدیریت خدمات کشوری باشد، به‌کارگیری نیروی قراردادی جدید یا جایگزینی نیروهای قبلی صرفاً در صورت رسیدن به پایین‌تر از سقف تعیین شده در قانون، در سقف اعتبارات قانونی تا ۱۰٪ پست‌های سازمانی مصوب، مجاز است.

ب) چنانچه تعداد نیروهای قرارداد انجام کار معین (کار مشخص و ساعتی دستگاه اجرایی قبل از ۱۳۹۰/۱/۱ و یا بعد از آن کمتر از سقف مقرر قانونی موضوع تبصره ذیل ماده (۳۲) قانون مذکور باشد، به‌کارگیری نیروی قراردادی جدید تا رسیدن به سقف ۱۰ درصد پست‌های سازمانی مصوب و با رعایت اعتبارات قانونی ممکن خواهد بود. ج) به‌کارگیری نیروی قراردادی به‌جای نیروهای قراردادی خارج شده، بدون رعایت موارد الف) و ب) این بند مجاز نیست.

د) به‌کارگیری نیروی قراردادی، به نسبت ۱۰ درصد پست‌های مصوب، برای آن دسته از واحدهای دستگاه‌های اجرایی (ملی و استانی) که بودجه و ذی‌حساب مستقل دارند محاسبه می‌شود و جابه‌جایی این میزان بین واحدها با رعایت ۱۰ درصد کل پست‌های سازمانی با تأیید بالاترین مقام اجرایی آن دستگاه اجرایی امکان‌پذیر است.

در این ماده اثری از رعایت ماده (۴۴) قانون مدیریت خدمات کشوری وجود ندارد و مقرر گذار بدون رعایت التزام به این ماده جذب نیروی قراردادی را با رعایت سایر شرایط امکان‌پذیر دانسته است. با این حال هیئت تخصصی استخدامی دیوان عدالت اداری در خصوص شکایت از این ماده به دلیل فقدان الزام به رعایت ماده (۴۴) قانون مدیریت خدمات کشوری طی دادنامه ۱۴۰۰۹۹۷۰۹۰۶۰۱۱۰۹۰ مورخ ۱۴۰۰/۸/۳۰ چنین عنوان داشت:

نظر به اینکه اولاً بند «۸» بخشنامه مورد شکایت، در راستای اجرای بند «ه» ماده (۵۰) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵) صادر شده و در خصوص میزان و درصد پست‌های سازمانی مجاز جهت به‌کارگیری اشخاص به صورت ساعتی یا کار معین مندرج در تبصره ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶/۷/۸) که بیان می‌دارد: «دستگاه‌های اجرایی می‌توانند در شرایط خاص با تأیید سازمان تاده درصد (۱۰٪) پست‌های سازمانی مصوب، بدون تعهد استخدامی و در سقف اعتبارات مصوب، افرادی را به صورت ساعتی یا کار معین برای حداکثر یک سال به کار گیرند» بوده و در مقام بیان تمامی شرایط لازم برای به‌کارگیری به صورت ساعتی یا کار معین - از جمله الزام به برگزاری آزمون - نیست و در این خصوص حکمی را بیان نکرده است، بنابراین با مواد قانونی که سایر

۳. این امر باید با تأیید سازمان باشد زیرا در زمان وضع این قانون، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی موجودیت داشت لذا زمانی که این سازمان به دو سازمان برنامه و بودجه و سازمان اداری و استخدامی بدل شده است، باید موافقت هر دو سازمان لحاظ شود.

۴. تا ۱۰ درصد پست‌های سازمانی مصوب، جذب برای نیروی قراردادی امکان‌پذیر است و الزاماً محاسبه این ۱۰ درصد از پست‌های سازمانی مصوب دستگاه اجرایی اعم از ملی یا محلی باید صورت گرفته و صدور مجوز متجاوز از آن حتی با تأیید صادره سازمان، معتبر نخواهد بود.<sup>۱</sup>

۵. این به‌کارگیری هیچ تعهد استخدامی به وجود نمی‌آورد به عبارتی مشمولان این تبصره امکان تبدیل وضعیت به پیمانی و رسمی را نخواهند داشت.

۶. در سقف اعتبارات مصوب امکان به‌کارگیری این افراد ممکن است و خارج از آن گام نهادن در عرصه تعهد زائد بر اعتبار خواهد بود.

۷. این نوع از به‌کارگیری به صورت ساعتی یا کار معین صورت می‌گیرد و برای حداکثر یک سال است.

مجموع شروط و قیود این تبصره، قواعد خاص در به‌کارگیری نیروی قرارداد کار معین محسوب می‌شوند. با این حال شروط عام ورود به خدمت با وجود رویه متناقض دستگاه‌های اجرایی در ادوار پس از لازم‌الاجرا شدن قانون مدیریت خدمات کشوری قابل تأمل است.

## ۲-۴. انواع قراردادهای موضوع قانون مدیریت خدمات کشوری

### ۲-۴-۱. نیروی قرارداد کار معین

همان‌طور که قبلاً نیز اشاره شد ناشی از جواز تبصره ذیل ماده (۳۲) قانون مدیریت خدمات کشوری با رعایت شروط تعیین شده در آن، دستگاه‌های مشمول این قانون امکان به‌کارگیری نیرو با انعقاد قرارداد یک ساله و تمدید آن را بنا به جواز سایر قوانین بعدی از جمله قوانین برنامه پنج‌ساله یافتند.

### ۲-۴-۱-۱. امکان یا امتناع شمولیت جذب نیروی قراردادی در

#### آزمون عمومی

در پاسخ به این سؤال دو دیدگاه وجود دارد. دیدگاه اول که نسبتاً به‌عنوان رویه جاری دستگاه‌های اجرایی و نیز سازمان اداری و استخدامی تاکنون جاری بوده است ناظر بر وصف حصری قیود تبصره ذیل ماده (۳۲) قانون مدیریت خدمات کشوری در جذب نیروی قراردادی است. به عبارتی تکلیف جذب نیروی قراردادی در این تبصره تعیین شده است و سایر شروط عمومی ورود به خدمت از جمله ماده (۴۴) قانون مدیریت خدمات کشوری بر آن حاکم نیست. سازمان اداری و استخدامی کشور به‌طور نمونه در بند «۸» بخشنامه شماره ۱۳۵۸/۱۳۲/۲۰۰ مورخ ۱۳۹۲/۸/۱ عنوان داشته است:

«در اجرای بند «ه» ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه، به‌کارگیری

۱. اشاره به دادنامه ۱۰۷ مورخ ۱۴۰۰/۱۱/۲۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.



است. این ماده عنوان می‌کند: «هر کس حق دارد کار کند و شغل خود را آزادانه برگزیند. حق بر تعیین سرنوشت همان حق بر اداره کردن و حکومت کردن بر خود است (راسخ و عامری، ۱۳۹۵: ۴۳۴).

در بند ۱ ماده ۱ قانون راجع به الحاق دولت ایران به مقاله‌نامه بین‌المللی ۱۱۱ مربوط به تبعیض در امور استخدام و اشتغال مصوب ۱۳۴۷/۲/۲۷ آمده است:

«۱. از لحاظ این مقاله‌نامه (تبعیض) عبارت است از:

الف) هر گونه تفاوت و محرومیت یا تقدم که بر پایه نژاد - رنگ پوست - جنسیت - مذهب - عقیده سیاسی و یا سابقه ملیت آباء و اجداد یا طبقه اجتماعی برقرار بوده و در امور مربوط به استخدام و اشتغال تساوی احتمال موفقیت و رعایت مساوات در شرایط سلوک با کارگر را به کلی از میان برده و یا بدان لطمه وارد سازد.»

از این رو با توجه به پذیرش این اسناد بین‌المللی از سوی ایران و تعهد در قبال آن عمل‌نامه‌ی توان استثنایی برای اجرای تبصره ذیل ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری در جذب نیروی قراردادی بنا به اراده مدیریتی و بدون رعایت تشریفات رقابتی و عادلانه ورود به خدمت قائل شد.

#### ۲-۴-۱-۳. مستنداتی از قانون اساسی

حق انتخاب شغل را می‌توان در اصل بیست و هشتم قانون اساسی ملاحظه کرد و آن تصریح بر اینکه: «هر کس حق دارد شغلی را که بدان مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست برگزیند. دولت موظف است با رعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون، برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید». مبتنی بر این آزادی انتخاب، در بند چهارم اصل چهارم و سوم قانون اساسی، رعایت آزادی انتخاب شغل، و عدم اجبار افراد به کاری معین و جلوگیری از بهره‌کشی از کار دیگری، به عنوان یکی از اصولی که اقتصاد جمهوری اسلامی بر پایه آن استوار گردیده، تأکید شده است. در نتیجه مشخص است که در اصول تأسیسی جمهوری اسلامی ایران و به ویژه اصل پنجاه و ششم، حق انتخاب شغل از حقوق اساسی شناخته شده که جنبه‌ای الهی، ناشی از رقم‌زدن سرنوشت انسان‌ها دارد. بر همین مبنا، رقابتی کردن جذب و استخدام، شایسته‌سالاری و عدالت‌محوری در به کارگیری، منبعت از بند نهم اصل سوم قانون اساسی که تأکید بر توزیع عادلانه فرصت‌ها دارد و نیز فراز پایانی اصل بیست و هشتم قانون اساسی که بر فراهم کردن زمینه رقابتی در به کارگیری دلالت می‌کند، طی قوانین موضوعه استخدامی، پس از روی کار آمدن انقلاب اسلامی سال ۱۳۵۷، از جمله قانون مدیریت خدمات کشوری، ظهور یافته است (حبیب‌نژاد، کریمی پاشاکی، مهدوی عارف، ۱۴۰۱: ۱۰۹).

#### ۲-۴-۱-۴. سیاست‌های کلی

در بند «۹» سیاست‌های کلی نظام در دوره چشم‌انداز مصوب

شرایط لازم برای به کارگیری در دستگاه‌های اجرایی را بیان کرده‌اند، از جمله ماده ۴۴ قانون مدیریت خدمات کشوری که به کارگیری افراد در دستگاه‌های اجرایی را الزاماً پس از پذیرفته شدن در امتحان عمومی و امتحان یا مسابقه تخصصی امکان‌پذیر اعلام کرده، مغایرتی ندارد.

همانطور که از رأی صادره برمی‌آید، قیود و شرایط موضوع تبصره ذیل ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری به طور حصری فرض شده که امکان کاهش یا اضافه کردن این شروط را امکان‌پذیر نمی‌کند. بنابراین در این دیدگاه عملاً مواد فصل ششم قانون مدیریت خدمات کشوری که ناظر بر ورود به خدمت است از جمله ماده ۴۲ یا ۴۴ این قانون لازم‌الرعایه نیست.

پاسخ معاون سرمایه انسانی سازمان امور اداری و استخدامی به دیوان محاسبات کشور طی نامه شماره ۵۹۷۴ مورخ ۱/۱/۲۹ ۱۴۰۰ مواضع این سازمان را در چگونگی جذب نیروهای تبصره ذیل ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری مشخص می‌سازد در بخشی از این مکاتبه آمده است:

«به کارگیری نیروی قراردادی جنبه استخدام ندارد و با توجه به تبصره ذیل ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، الزام قانونی برای به کارگیری نیروی قرارداد کار معین در فضای رقابتی وجود ندارد. کما اینکه، در مدت اجرای قانون مذکور نیز این برداشت از تبصره مورد اشاره مبنای عمل بوده و به کارگیری نیروی قرارداد کار معین همواره به صورت موردی و خارج از فضای رقابتی بوده است.»

در دیدگاه دوم که مبتنی بر برخی از اصول، سیاست‌های کلی و عبارات مصرح در قانون مدیریت خدمات کشوری است و بخشی از آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری است، این تصور که ورود به خدمت نیروی قراردادی می‌بایست مبتنی بر رعایت شایسته‌سالاری و آزمون عمومی با نشر آگهی عمومی باشد تقویت شده است.

#### ۲-۴-۱-۲. تعهد ایران به مجامع جهانی

هر انسانی مبتنی بر حق حاکمیت بر سرنوشت خود، اختیار انتخاب شغل خود را دارد. انجام کار، به عنوان یک حق بشری، برای تأمین معاش باید آن گونه منصفانه باشد که افراد، بدون اجبار، استثمار و بهره‌کشی قادر به انجام آن باشند (هاشمی، ۱۳۹۵: ۳۵۸). حق اشتغال یکی از مهم‌ترین حق‌های بشری است که در قالب حق‌های نسل دوم در اسناد گوناگون مورد توجه قرار گرفته است (عراقی و طاهری، ۱۳۹۱: ۶۳). اگرچه این حق از حقوق طبیعی محسوب می‌شود اما ورود آن به حقوق موضوعه از آورده‌های دوره معاصر محسوب می‌شود (حبیب‌نژاد، کریمی پاشاکی، مهدوی عارف، ۱۴۰۱: ۱۰۷) در اعلامیه حقوق بشر و شهروندی فرانسه مصوب ۱۷۸۹ میلادی به طور مستقل ماده‌ای که دلالت بر حق انتخاب شغل باشد دیده نمی‌شود. اما از جمع مواد ۱-۲-۴ آن می‌توان حق انتخاب شغل را از جمله حقوق طبیعی انسان برشمرد. در ماده ۲۳ اعلامیه جهانی حقوق بشر این اصل به صراحت جزء حقوق انسان دانسته شده

خدمات کشوری است.

#### ۲-۴-۱-۶. تزییع و تحدید سهمیه ایثارگران

عدم رعایت ماده ۴۴ قانون مدیریت خدمات کشوری در به‌کارگیری نیروهای تبصره ذیل ماده ۳۲ این قانون، موجب اراده‌محوری در انتخاب این نیروها شده و به‌این ترتیب الزامی به رعایت سهمیه‌های قانونی از جمله سهمیه ایثارگران موضوع ماده ۲۱ قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران در آن دیده نمی‌شود. در این ماده آمده است:

«کلیه دستگاه‌های موضوع ماده (۲) این قانون مکلفند حداقل بیست و پنج درصد (۲۵٪) از نیازهای استخدامی و تأمین نیروهای مورد نیاز خود را اعم از رسمی، پیمانی، قراردادی، شرکتی که وفق ضوابط و مجوزهای مربوط و جایگزینی نیروهای خروجی خود اخذ می‌نماید به خانواده‌های شاهد، جانبازان و آزادگان، همسر و فرزندان شهدا و جانبازان بیست و پنج درصد (۲۵٪) و بالاتر، فرزندان و همسران آزادگان یک سال و بالای یک سال اسارت، اسرا و خواهر و برادر شاهد اختصاص دهند و پنج درصد (۵٪) سهمیه استخدامی را نیز به رزمندگان با سابقه حداقل شش ماه حضور داوطلبانه در جبهه‌ها و همسر و فرزندان آنها و فرزندان جانبازان زیر بیست و پنج درصد (۲۵٪) و آزادگان کمتر از یک سال اسارت اختصاص دهند.»

از آنجایی که اعمال سهمیه ایثارگران در جذب دستگاه‌های اجرایی می‌بایست در آزمون صورت پذیرد و این موضوع نیز در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری تأکید شده که دادنامه‌های وحدت رویه شماره ۱۸۴۹ الی ۱۸۵۱ مورخ ۱۳۹۷/۹/۲۰ و شماره ۱۴۵۶ مورخ ۱۳۹۸/۷/۱۶ و شماره ۷۱۹ مورخ ۱۳۹۹/۶/۳۰ و شماره ۶۶۹ مورخ ۱۳۹۸/۴/۱۱ و بسیاری دیگر از آرای مشابه، عبارت «وفق ضوابط» در ماده ۲۱ قانون جامع خدمات‌رسانی را در معنای رعایت ماده ۴۴ قانون مدیریت خدمات کشوری یعنی برگزاری آزمون عمومی با نشر آگهی عمومی تصریح و تأکید کرده و اساساً اعمال سهمیه را ناظر بر آزمون دانسته است. بدیهی است که در غیر این صورت، اولاً اعمال سهمیه ایثارگران متوقف یا محدود خواهد شد و ثانیاً مفروض بر اعمال نیز در صورت عدم برگزاری آزمون در خصوص جذب نیروهای قراردادی، این امر واجد تبعیض در انتخاب ایثارگران به‌منظور جذب به‌عنوان نیروی قرارداد کار مشخص خواهد شد.

#### ۲-۴-۲. قرارداد کار موقت (کارگری)

با وجود آنکه در ماده ۱۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری، به‌کارگیری نیروی انسانی در برخی از مشاغل که سازمان اعلام می‌دارد در سقف پست‌های سازمانی مصوب و مجوزهای استخدامی براساس قانون کار امکان‌پذیر است و توجه به این ماده و عبارت سقف پست‌های سازمانی آن را مجزا از تبصره ذیل ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری می‌نماید. هیئت وزیران نیز در شق «الف» بند

۱۳۸۲/۸/۱۲ عنوان شده است:

«تضمین حقوق مدنی و انسانی و دسترسی به فرصت‌های برابر برای افراد جامعه و احترام به نهادینه شدن حقوق معنوی افراد.»

همچنین یکی از محورهای سیاست‌های کلی نظام ابلاغی مقام رهبری مصوب ۱۳۸۵/۹/۵ عنوان شده است:

«برخورداری از سلامت، رفاه و امنیت غذایی، تأمین اجتماعی، فرصت‌های برابر، توزیع مناسب درآمد، نهاد مستحکم خانواده، بدور از فقر، فساد، تبعیض و بهره‌مند از محیط زیست مطلوب.»

در بند «۲» سیاست‌های کلی نظام اداری مصوب ۱۳۸۹/۲/۱ نیز اشعار یافته است:

«عدالت‌محوری در جذب، تداوم خدمت و ارتقای منابع انسانی.»

مجموع این سیاست‌ها که متمرکز بر برابری فرصت‌ها و نیز عدالت‌محوری در جذب است، به آن علت که جذب اعم بر هر گونه به‌کارگیری است از این رو دلالت سیاست‌های کلی عنوان شده نیز مقارن با رقابت‌محوری و عدالت‌محوری در به‌کارگیری نیروی قراردادی است.

#### ۲-۴-۱-۵. آرای دیوان عدالت اداری

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز طی برخی از آرای خود، بعضاً غیرمستقیم و بعضاً مستقیم بر لزوم شایسته‌سالاری جهت ورود به خدمت نیروهای موضوع تبصره ذیل ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، تأکید کرده است.

در فرازی از دادنامه وحدت رویه شماره ۷۴۳ مورخ ۱۳۹۶/۸/۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری بیان شده است:

«از آنجایی که کارکنان قراردادی بدون رقابت و شرکت در آزمون استخدامی در دستگاه‌های اجرایی به‌کارگیری می‌شوند و اعطای امتیاز فوق‌العاده به آنان در هریک از حیطه‌های امتحان مشترک و مصاحبه استخدامی با اصول رقابت‌پذیری، برابری فرصت‌ها و شایسته‌گزینی مصرح در مواد ۴۱ و ۴۴ قانون مدیریت خدمات کشوری مغایر است و مبنا و توجیه قانونی ندارد...»

با این حال اما اگر چه در دادنامه فوق‌الذکر صرفاً ترتیبات ورود به خدمت نیروهای قراردادی از حیث اینکه در روال جاری فاقد شرط برابری فرصت‌ها و رقابت‌پذیری و شایسته‌گزینی است اما هیئت عمومی دیوان عدالت اداری طی بخش ثالث دادنامه شماره ۳۱۰۷ مورخ ۱۴۰۰/۱۱/۲۳ عنوان داشت:

«ثالثاً: در صورتی که جابه‌جایی نیروهای فوق‌الذکر از طریق فسخ قرارداد قبلی و انعقاد قرارداد جدید باشد، رعایت اصل برابری فرصت‌ها و شرایط مندرج در ماده ۴۴ قانون مدیریت خدمات کشوری الزامی است که در بند مورد اعتراض این امر پیش‌بینی نشده است...»

بنابراین براساس رأی اخیرالذکر آخرین اراده هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مبتنی بر آن است که انعقاد قرارداد جدید مستلزم رعایت اصل برابری فرصت‌ها و شرایط مندرج در ماده ۴۴ قانون مدیریت



مشخص می‌کند که می‌بایست، در بحث نیروهای طرح‌های عمرانی نیز از قوانین و مقررات عمومی دولت بهره گرفت.

با این حال از آنجایی که نیروهای غیررسمی شاغل در این طرح‌ها تا زمان انقلاب اسلامی استمرار خدمت داشته‌اند، شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران در جلسه ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ نسبت به وضع لایحه قانونی تعیین تکلیف استخدامی کارکنان طرح‌های عمرانی نیروهای سه‌گانه و سایر مؤسسات دولتی که طبق مصوبات اجرای طرح‌های مزبور به وزارت مسکن و شهرسازی واگذار شده است به شرح ذیل اقدام و نسبت به تبدیل وضعیت آنان مبادرت کرد.

«ماده واحده - به وزارت مسکن و شهرسازی اجازه داده می‌شود که از تاریخ ۱۳۵۹/۱/۱ با کارکنان غیررسمی طرح‌های عمرانی نیروهای سه‌گانه و سایر مؤسسات دولتی که طبق مصوبات مربوطه اجرای طرح‌های مزبور به عهده این وزارت محول شده و در تاریخ واگذاری این طرح‌ها به‌طور تمام‌وقت در مقابل دریافت دستمزد به خدمت اشتغال داشته‌اند طبق ضوابط مندرج در ماده ۱۵۰ الحاقی به قانون استخدامی کشوری و آیین‌نامه اجرائی آن رفتار نموده و آنان را به رسمی تبدیل نماید.

تبصره - سازمان برنامه و بودجه مکلف است اعتبار حقوق و مزایا و سایر هزینه‌های تبعی کارکنان مزبور را از طرح‌های مربوط کسر نموده و به اعتبارات جاری وزارت مسکن و شهرسازی اضافه نماید.»

سوابق به کارگیری این دسته از نیروها نشان می‌دهد که پس از انقلاب اسلامی و قبل از تصویب‌نامه موضوع به کارگیری نیروی خرید خدمت، این دسته از افراد از محل اعتبارات عمرانی به کار گرفته می‌شدند و پس از آن در قالب قرارداد خرید خدمت با ایشان رفتار شد. اما پس از تعیین تکلیف موضوع نیروهای خرید خدمت طی تصویب‌نامه سال ۱۳۷۸، مجدداً انعقاد قرارداد طرح‌های عمرانی با این دسته از نیروها اعتبار یافت و تاکنون این امر دائر است.

در سال ۱۳۶۰ هیئت وزیران طی وضع ضوابط مربوط به طرح‌های عمرانی ملی براساس بند «۱۰» این مقرر اعلام کرد:

«هیچ‌یک از دستگاه‌های اجرایی مجاز نیستند از محل اعتبارات طرح‌های عمرانی (ملی یا استانی) نسبت به پرداخت حقوق و مزایا و یادست‌مزد به کارکنان خود که اعتبار آن در بودجه جاری (عملیاتی) دستگاه اجرایی پایدار گردیده است و اقدام نمایند - گرچه این افراد در طرح‌ها مشغول خدمت بشوند - دستگاه‌های اجرایی فقط می‌توانند در صورتی که از حدود امکانات پرسنلی آنها خارج باشد در حد نیاز طرح نسبت به استفاده از خدمات افراد به صورت خرید خدمت (موقت) و بدون ایجاد کوچک‌ترین تعهد استخدامی اقدام نمایند. استفاده از خدمات افراد فوق‌الذکر صرفاً بایستی در جهت عملیات اجرایی طرح‌ها باشد و به کار گماردن ایشان در کارهای اداری دفتری - حسابداری و نظایر آن در دستگاه اجرایی که جنبه جاری دارد به کلی ممنوع خواهد بود. تخلف از حکم این بند موجب مسئولیت شدید خواهد بود و متخلف

«۱» تصویب‌نامه شماره ۲/۱۳۴۷۱/ت/۴۷۶۴۳ هـ مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۱ عنوان داشت:

«الف) با کارکنان شاغل در مشاغل خدماتی نظیر پیشخدمت، آبدارچی، نظافتچی، آشپز، نامه‌رسان، نگهبان و نظایر آن که معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور ظرف یک هفته پس از ابلاغ این تصویب‌نامه به‌عنوان شغل کارگری اعلام می‌نماید، با رعایت ماده (۱۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری و رعایت سقف اعتبارات مصوب براساس قانون کار، قرارداد کار موقت یک ساله منعقد و در پایان سال طبق مقررات قانون کار با آنان تسویه حساب کرده و در صورت نیاز، در سال بعد با آنها مجدداً قرارداد منعقد نمایند. تعداد کارکنان موضوع این بند به سقف پست‌های سازمانی مصوب دستگاه اجرایی اضافه می‌شود.»

اگرچه این تصویب‌نامه مورد ایراد رئیس مجلس موضوع اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی واقع و ملغی‌الاثرا شد اما در رویه غلط جاری برخی دستگاه‌های اجرایی، بعضی از نیروهای تبصره ذیل ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری در مشاغل کارگری به کار گرفته شده و یا برخی از نیروهای موضوع ماده ۱۲۴ در مشاغل کارمندی عهده‌دار امور هستند.

## ۲-۵. سایر نیروهای با ماهیت قراردادی

فارغ از انواع قرارداد موضوع قانون مدیریت خدمات کشوری اما انواع دیگری نیز از نیروها به‌صورت قراردادی در دستگاه‌های اجرایی به خدمت گرفته شده‌اند که عمده آنها به شرح ذیل طبقه‌بندی می‌شوند:

## ۲-۵-۱. نیروی قراردادی طرح‌های عمرانی

با عنایت به اینکه جذب نیروی طرحی در هیچ‌یک از قوانین تصریح عنوان ندارد با این حال در نظام اداری ایران دارای جایگاه بوده به نحوی که حتی امروزه در امور اداری دستگاه‌های اجرایی نیز متخلفانه به کار گرفته شده‌اند!

مرتبط‌ترین ماده قانونی ناظر بر توجه به کارگیری این دسته از نیروها ماده ۲۱ قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ است که طی آن چنین بیان شده است:

«ماده ۲۱. مسئولیت تهیه و اجرای طرح‌های عمرانی با دستگاه‌های اجرایی است و اجرای طرح‌های عمرانی از نظر مقررات استخدامی و مالی و معاملاتی تابع مفاد این قانون و سایر قوانین و مقررات عمومی دولت خواهد بود.»

لذا با توجه به مفاد قانون برنامه و بودجه، حکمی مجزا در خصوص استخدام نیروهای طرحی نمی‌توان یافت و توجه به فرازی از ماده ۲۱ که تصریح داشته است:

«... و اجرای طرح‌های عمرانی از نظر مقررات استخدامی و مالی معاملاتی تابع مفاد این قانون و سایر قوانین و مقررات عمومی دولت خواهد بود...»

## ۲-۵-۲. استخدام موقت - موضوع آیین‌نامه ماده ۱۰ قانون

### وظایف و اختیارات وزارت نفت

استخدام موقت در آیین‌نامه موضوع ماده ۱۰ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت در کنار استخدام رسمی و پیمانی و بر نوعی به‌کارگیری مبتنی بر قرارداد، دلالت دارد. در ماده ۱۰ قانون مذکور مصوب ۱۳۹۱ آمده است:

«نظام‌های اداری و استخدامی و پرداخت حقوق و مزایای آن دسته از کارکنان شرکت‌های تابعه وزارت نفت که در واحدهای عملیاتی و تخصصی شاغل می‌باشند با رویکرد تقویت رقابت‌پذیری و سرعت بخشیدن به بهره‌برداری از میادین مشترک و حفظ نیروی انسانی متخصص تابع آیین‌نامه خاصی است که بدون الزام به رعایت قانون مدیریت خدمات کشوری با رعایت سایر قوانین و مقررات مربوطه و با پیشنهاد وزارت نفت و تأیید معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور تهیه می‌شود و حداکثر ظرف شش ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون به تصویب رئیس جمهور می‌رسد.»

بر همین اساس وزارت نفت نسبت به وضع آیین‌نامه موضوع این ماده تحت عنوان آیین‌نامه نظام‌های اداری و استخدامی کارکنان صنعت نفت اقدام کرد و طی آن علاوه بر استخدام رسمی و پیمانی، به نوعی استخدام قراردادی با عنوان استخدام موقت در بند «ج» ماده ۱۱ آیین‌نامه اشاره کرد. در این بند آمده است:

«در موارد نیاز، بر مبنای برآورد واحدهای مهندسی ساختار شرکت‌ها، به‌کارگیری نیروی انسانی غیردائم برای سمت/وظایف خاص و محل خاص در فرایندهای عملیاتی و یا انجام پروژه‌ها، صنعت نفت مجاز است بدون تعهد استخدام دائم با استفاده از انواع قراردادهای مربوط نظیر مدت معین، مشاور/کارشناس پاره‌وقت (ساعتی) و سایر موارد مجاز بر اساس قوانین و مقررات موضوعه برای مدت مورد نیاز پس از کسب مجوز از وزیر نفت از خدمات واجدین شرایط استفاده نماید. صنعت نفت هیچ‌گونه تکلیفی نسبت به تمدید قرارداد و یا استخدام نیروهای موقت موضوع این بند ندارد.»

تبصره - صنعت نفت می‌تواند اتباع خارجی واجد شرایط را به‌طور موقت و با رعایت قوانین و مقررات مربوط جذب و به‌کارگیری نماید.  
بر اساس تبصره اخیرالذکر اگرچه به‌نظر می‌رسد این ماده خلاف اصل ۸۲ قانون اساسی باشد اما مقید کردن جذب اتباع خارجی در صنعت نفت با رعایت قوانین مربوطه، هرگونه جذب از این دست را در صورت وضع قانون، در صنعت نفت ممکن می‌دارد بنابراین نمی‌توان به این اختیار قائل شد که وزارت نفت بدون وجود قانون، امکان به‌کارگیری چنین اتباعی را دارد.

تحت عنوان حیف و میل و جوه دولتی تحت تعقیب قانونی قرار می‌گیرد. به همین ترتیب در سال ۱۳۶۱ نیز هیئت وزیران در راستای اصلاح جزو «پ» از بند «۴» ضوابط اجرایی بودجه سال ۱۳۶۱ بیان داشت: «پ» استفاده از خدمات افراد (به صورت قراردادی، خرید خدمت، روزمزد) برای فعالیت‌های جاری و یا رفع نیازهای پرسنلی طرح‌های عمرانی (به منظور تأمین نیاز اجرایی طرح) حداکثر تا میزان اعتبارات مندرج در موافقت‌نامه‌های متبادله با سازمان برنامه و بودجه و پس از تأیید وزیر و یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی مجاز است، مشروط بر آنکه هیچ‌گونه تعهدی برای دولت در سال‌های آتی ایجاد ننماید.»  
با این حال اما در بند «۵» تصویب‌نامه موسوم به انعقاد قرارداد مستقیم با کارکنان شرکتی و فسخ قرارداد شرکت‌های پیمانکاری مصوب ۱۳۹۰ هیئت وزیران مقرر گردید:

«از تاریخ ابلاغ این تصویب‌نامه به‌کارگیری نیروی انسانی شاغل در طرح‌های عمرانی در فعالیت‌های جاری دستگاه ممنوع است. با نیروهای شاغل در طرح‌های عمرانی که با دریافت حقوق از محل طرح‌ها، حداقل سه سال سابقه اشتغال در فعالیت‌های جاری دستگاه را داشته باشند، در صورت اشتغال در مشاغل موضوع جز «الف» بند «۱» این تصویب‌نامه مطابق حکم مذکور و در صورت اشتغال در سایر مشاغل بر اساس جزء «ب» این بند رفتار خواهد شد.»

با این حال مستند به ماده ۵۱ و ۵۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، هرگونه به‌کارگیری نیرو به‌غیر از حالات مندرج در تبصره ذیل ماده ۳۲ و مواد ۴۵ و ۱۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری ممنوع دانسته شده و در این میان تفاوتی میان اعتبارات قائل نشده است. همچنین به حکم ماده ۱۲۷ این قانون کلیه قوانین و مقررات مغایر با این قانون لغو شده است. بنابراین علت قانونی برای به‌کارگیری نیروهای موسوم به

### طرحی وجود ندارد.

همچنین با وجود دلایل قانونی عنوان شده، نظر به اینکه در به‌کارگیری افراد موسوم به نیروی طرحی توسط دستگاه‌های اجرایی، اذن و مجوزی از سازمان امور اداری و استخدامی کشور اخذ نمی‌شود لذا این امر با ماده ۹ ضوابط اجرایی بودجه ۱۳۹۹ و نیز مضامین مشابه در قوانین و نیز ضوابط اجرایی سال‌های بعد مغایرت دارد چراکه این ماده عنوان داشته است:

«ماده ۹- به‌کارگیری نیروی انسانی به هر شکل و عنوان در مشاغل و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی (از محل هرگونه اعتبار) صرفاً با مجوز سازمان اداری و استخدامی کشور و با اخذ تأیید سازمان برنامه و بودجه [مبنی بر پیش‌بینی بار مالی در قانون و با رعایت قوانین و مقررات مربوط از جمله قانون مدیریت خدمات کشوری امکان‌پذیر است. رعایت بند «ب» تبصره (۲۱) قانون برای دستگاه‌های مشمول الزامی است.»

۱. اما تصویب‌نامه مورد اشاره بر اساس صلاحیت‌های تصریح شده در اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی توسط رئیس مجلس مورد ایراد واقع و ملغی اعلام شد.

۲. با کارکنان شاغل در مشاغل پشتیبانی نظیر مسئول دفتر، متصدی امور دفتری، بایگانی، ماشین‌نویسی و نظایر آن که شرایط احراز آن توسط معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور ظرف یک هفته بعد از ابلاغ این تصویب‌نامه اعلام می‌شود، به صورت قرارداد کار مشخص (معین) تمدید قرارداد نمایند.



## ۲-۵-۳. نیروی قراردادی در دستگاه‌های تابع قانون استخدام

### کشوری

اگرچه به موجب ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری و در جمع ماده ۱۳ قانون، مؤسسات عمومی غیردولتی در حالتی که بیش از ۵۰ درصد از درآمد آنها از محل بودجه کشور نباشد، مستثنی از قانون مدیریت خدمات کشوری محسوب می‌شوند اما به حکم «لایحه قانونی شمول قانون استخدام کشوری بر شهرداری‌ها به غیر از شهرداری پایتخت» مصوب ۱۳۵۸ شورای انقلاب کارکنان شهرداری تابع قانون استخدام کشوری و نیز طبق ماده ۲۳ (اصلاحی ۱۳۷۴/۱۲/۲۲) قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران؛ امور استخدامی کارکنان اداری ثابت و حقوق‌بگیر جمعیت تابع قوانین و مقررات استخدام کشوری است و مشاغل کارگری مشمول قانون کار خواهد بود. که این موضوع در دادنامه‌های شماره ۶۸۹ مورخ ۱۳۹۹/۶/۲۳ و ۱۴۳ مورخ ۱۴۰۱/۶/۱۵ و ۱۴۰۱/۶/۱۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مورد تصدیق این مرجع قضایی قرار گرفته است.

در ماده ۴ قانون استخدام کشوری، استخدام بر دو نوع رسمی و پیمانی تعیین شده و نیز به کارگیری کارگران مستثنی از این قانون و تابع قانون کار پیش‌بینی شده است. از این رو حکمی مشابه تبصره ذیل ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری جهت جذب نیروی قراردادی در این قوانین وضع نشده است اما با این حال شهرداری‌ها (به غیر از شهرداری پایتخت) و هلال احمر نیز به‌انحایی برای به کارگیری نیروی قراردادی مشابه تبصره مذکور مبادرت کرده که این امر مخالف با اصل حاکمیت قانون محسوب می‌شود. از سوی دیگر استمرار به کارگیری این دسته از نیروها را می‌توان به برخی از آرای هیئت تخصصی استخدامی دیوان عدالت اداری مستند کرد که در نوع خود از حیث ایجاد قاعده قابل اهمیت است. در دادنامه شماره ۱۰۹۸۵/۰۶۰۹۹۷۰۹۸۰ مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۱۶ آمده است:

«... با توجه به اینکه به موجب لایحه قانونی شمول قانون استخدام کشوری (غیر از شهرداری پایتخت) درباره کارکنان شهرداری‌های سراسر کشور مصوب سال ۱۳۵۸ شورای انقلاب، ملاک عمل در خصوص شهرداری‌ها، قانون استخدام کشوری می‌باشد و استخدام در این قانون شامل نیروهای پیمانی و رسمی می‌باشد و با توجه به وحدت ملاک تبصره ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری به کارگیری نیروی قراردادی در دستگاه‌های اجرایی بدون تعهد استخدامی می‌باشد...»

هیئت تخصصی مذکور در آراء متعدد دیگری در پرونده‌های موضوع رسیدگی مستند با دادنامه اخیرالذکر، نظر خود را تنفیذ نمود.<sup>۱</sup> این امر حتی در موضوع ساختار اداری جمعیت هلال احمر نیز تسری یافته است<sup>۲</sup> که مجتمعا امکان تأسیس چنین جوازیه نه با آرای هیئت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری، بلکه در زمره شئون مقنن محسوب و این آرای مخالف اصل حاکمیت قانون اصدار یافته‌اند.

همان‌طور که در آراء تصریح شده مشخص شد، بدون اینکه در قانون استخدامی دستگاه‌های نام برده شده تصریح شده باشد و یا سایر قوانین حاکم بر ایشان، جوازی برای به کارگیری نیروی قراردادی تعیین کرده باشند، اما بنا به وضعیت موجود، هیئت تخصصی دیوان عدالت اداری با نقض اصل حاکمیت قانون و نیز اصل صلاحیت، علی‌الراس چنین امکانی را ممکن دانست.

## ۲-۵-۴. نیروهای قراردادی موضوع آیین‌نامه استخدامی

### اعضای غیر هیئت علمی دانشگاه‌ها

دانشگاه‌ها، مراکز و مؤسسه‌های آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌ها و پارک‌های علم و فناوری به حکم بند «ب» ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم توسعه که طی ماده ۱ قانون احکام دائمی توسعه دائمی شد، از قانون مدیریت خدمات کشوری مستثنی بوده و حسب آیین‌نامه استخدامی خود که به تصویب هیئت امنای دانشگاه می‌رسد، اداره می‌شود. بر همین اساس به‌طور نمونه طبق بند ۱۳-۱ آیین‌نامه استخدامی اعضای غیر هیئت علمی ۱. دانشگاه اصفهان؛ ۲. دانشکده ریاضی و کامپیوتر خوانسار؛ و ۳. مرکز آموزش عالی شهرضا؛ عضو را نیروی انسانی غیر هیئت علمی شاغل در مؤسسه در یکی از سه وضعیت رسمی، پیمانی و قراردادی دانسته است و براساس بند ۱-۱۶ این آیین‌نامه؛

«عضو قراردادی، فردی است که به موجب قرارداد منعقد شده با مؤسسه به منظور انجام وظایف مشخص برای مدت معین در چارچوب ضوابط و مقررات این آیین‌نامه به کار گرفته می‌شود و مؤسسه هیچ‌گونه تعهد استخدامی در قبال عضو قراردادی ندارد.»

مبتنی بر این مواد و یا موادی مشابه در سایر آیین‌نامه‌ها از جمله آیین‌نامه اعضای غیر هیئت علمی دانشگاه‌های علوم پزشکی، جذب نیروی قراردادی موجب یافته است که طی عقد قرارداد کار معین یا مشخص با وی مشابه نیروهای موضوع تبصره ذیل ماده ۳۲ قانون

۱. دادنامه‌های شماره: ۹۸۰۹۹۷۰۹۰۶۰۱۱۰۲۳ مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۲۸، شماره ۹۸۰۹۹۷۰۹۰۶۰۱۱۳۰۶ مورخ ۱۳۹۹/۱۰/۲۲ و ...

۲. به‌نحوی که هیئت تخصصی استخدامی دیوان عدالت اداری طی دادنامه شماره ۱۱۴۴۴/۰۶۰۹۹۷۰۹۰۶۰ مورخ ۱۴۰۰/۱۲/۲۳ بیان داشت:

«... نظر به اینکه اولاً مطابق ماده ۲۳ قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۶۷/۲/۸ مجلس شورای اسلامی)، «امور استخدامی کارکنان اداری ثابت و حقوق‌بگیر جمعیت، تابع قوانین و مقررات استخدام کشوری است»، علی‌هذا با توجه به اینکه قانون مذکور، به کارگیری نیروهای قراردادی بدون تعهد استخدامی را ممنوع اعلام نکرده است، بند مورد شکایت، مغایرتی با قانون ندارد.

ثانیاً آرای هیئت تخصصی استخدامی دیوان عدالت اداری به شماره ۱۰۵۸ (مورخ ۱۳۹۹/۲/۳۱) و ۱۱۳۰۶ (مورخ ۱۳۹۹/۱۰/۲۲) که در خصوص جذب و به کارگیری اشخاص در شهرداری بیان می‌دارد «هرچند امور استخدامی شهرداری‌ها مشمول قانون استخدام کشوری است، لیکن در قانون مذکور منعی جهت به کارگیری نیروی قراردادی در دستگاه‌های اجرایی مشمول بدون تعهد استخدامی وجود ندارد»، مؤید این امر می‌باشد...»

ماده ۵ آن امکان به‌کارگیری فرزندان شهید و فرزندان جانباز به‌عنوان کارورز را در دستگاه‌های اجرایی ممکن دانست. در این ماده آمده است: «دستگاه‌های اجرایی موظفند پس از طی دوره کارورزی فرزندان شاهد و جانباز، نسبت به انعقاد قرارداد کار معین و پس از سه سال با رعایت قانون، نسبت به استخدام پیمانی آنها اقدام نمایند.»

بر همین اساس با هماهنگی بنیاد شهید و امور ایثارگران، مشمولان به دستگاه‌های اجرایی معرفی و بنیاد نسبت به پرداخت مقرری به ایشان اقدام می‌کند که منصرف از بیمه و نیز پرداخت قانون کار بود. باین حال اما این ماده طی دادنامه شماره ۲۳۴۲ مورخ ۱۴۰۰/۸/۱۸ توسط هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ابطال شد<sup>۱</sup> و به این ترتیب امکان کارورزی مشمولان این آیین‌نامه عملاً در دستگاه‌های اجرایی غیرممکن دانسته شد. باین حال امکان طرح دعوی این دسته از افراد به کار گرفته شده در هیئت‌های رسیدگی موضوع قانون کار و صدور محکومیت علیه دولت وجود دارد.

#### ۲-۵-۷. نیروهای خارج کادر

منظور از نیروهای خارج کادر که بیشتر در مجموعه وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه آن از جمله استانداری‌ها، فرمانداری‌ها و بخشداریه‌ها، به‌کارگیری آنها مسبقاً به سابقه است، به‌کارگیری نیرو برای انتصاب به یکی از پست‌های بخشداری یا فرمانداری بدون رابطه استخدامی است که در قالب هیچ‌یک از عناوین احصا شده جذب موضوع قانون مدیریت خدمات کشوری، قرار نمی‌گیرد. بر این اساس به جهت اینکه پرداختی این دسته از افراد مورد ایراد دستگاه‌های نظارتی از جمله دیوان محاسبات قرار نگیرد، منبع آن از سرفصل خارج از شمول تعیین می‌شود. افراد به‌کار گرفته شده براساس این وضعیت، عمدتاً در طول خدمت به‌نحوی به‌عنوان نیروی تبصره ذیل ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری تبدیل وضعیت یافتند.

مدیریت خدمات کشوری در این مؤسسه‌ها به کار گرفته می‌شوند. باین حال اما دو تفاوت عمده این نیروها با نیروهای قراردادی تبصره ذیل ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری را می‌توان ۱. رقابت و آزمون محوری جذب و ۲. امکان تبدیل وضعیت آنها به حالت پیمانی عنوان کرد که جواز آن در آیین‌نامه‌های گفته شده، به‌صراحت آمده است.

#### ۲-۵-۵. نیروهای قراردادی سازمان تأمین اجتماعی

در آیین‌نامه استخدامی سازمان تأمین اجتماعی، نیروی قراردادی مشابهت مشخصی با تعریف مستخدم پیمانی دارد و از آن به‌عنوان مستخدم یاد شده است. در بند ب ماده ۲ این آیین‌نامه استخدام موقت عبارت است از:

پذیرفتن شخص حقیقی برای انجام خدمت غیرمستمر، تمام‌وقت برای مدت معین که به موجب حکم قراردادی در یکی از پست‌های سازمانی منصوب می‌گردد.

تبصره - کارکنان موقت به‌جزء محدودیت مدت استخدام، از هر لحاظ مشمول مقررات این آیین‌نامه می‌باشند. مفاد و مدت قرارداد، تمدید یا فسخ آن در مورد کارکنان مزبور طبق ضوابطی است که به تصویب هیئت مدیره خواهد رسید.

با توجه به قواعد حاکم بر این نوع از به‌کارگیری نمی‌توان آن را مشابه تبصره ذیل ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری محسوب نمود و همان‌طور که گفته شد بیشتر به‌عنوان مستخدم پیمانی قابل تعریف و مقایسه می‌باشد.

#### ۲-۵-۶. کارورزی ناشی از آیین‌نامه ساماندهی اشتغال فرزندان

##### شاهد و جانبازان ۲۵ درصد و بالاتر

دولت در سال ۱۳۸۸ نسبت به وضع آیین‌نامه ساماندهی اشتغال فرزندان شاهد و جانبازان بیست و پنج درصد و بالاتر اقدام نمود که طی

۱. براساس ماده (۴۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶، استخدام در دستگاه‌های اجرایی به دو روش رسمی و پیمانی است. همچنین مطابق تبصره ماده ۳۲ قانون مذکور: «دستگاه‌های اجرایی می‌توانند در شرایط خاص با تأیید سازمان تا ده درصد پست‌های سازمانی مصوب، بدون تعهد استخدامی و در سقف اعتبارات مصوب افرادی را به‌صورت ساعتی یا کار معین برای حداکثر یک سال به‌کار گیرند» و به موجب همین قانون: «به‌کارگیری نیروی انسانی در برخی از مشاغل که سازمان اعلام می‌دارد در سقف پست‌های سازمانی مصوب و مجوزهای استخدامی براساس قانون کار امکان‌پذیر می‌باشد.» بنا به مراتب فوق، ماده ۵ آیین‌نامه ساماندهی اشتغال فرزندان شهید و جانبازان ۲۵ درصد و بالاتر (موضوع تصویب‌نامه شماره ۲۶۲۷۵۶/۴۱۴۵۹ - ۲۷/۱۲/۱۳۸۸ هیئت وزیران) که دوره «کارورزی» را به‌عنوان یکی از حالت‌های استخدام به رسمیت شناخته و دستگاه‌های اجرایی را به انعقاد قرارداد کار معین با فرزندان شاهد و جانباز بدون رعایت قیود و شروط مندرج در تبصره ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری و سپس استخدام پیمانی آنان بعد از سه سال بدون شرکت و قبولی در آزمون استخدامی و بدون رعایت پست‌ها و نیازهای سازمانی و سهمیه و مجوزهای استخدامی ملزم کرده، مغایر با موازین قانونی مذکور و خارج از حدود اختیار است و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.



## جدول ۱. انواع نیروهای قراردادی

نیروی خرید خدمت		انواع نیروی قراردادی
نیروی قراردادی ناشی از تصویبنامه شماره ۱۵۱/۸۴۵/ت۱۳۴۶-هـ مورخ ۱۳۸۴/۱۲/۱۵ (تبدیل وضعیت نیروهای شرکتی به قراردادی)		
نیروی قراردادی در قانون مدیریت خدمات کشوری		
قرارداد نیروی طرح‌های عمرانی		
کارورزی ناشی از آیین‌نامه ساماندهی اشتغال فرزندان شاهد و جانبازان بیست‌وپنج درصد و بالاتر		
نیروی قراردادی کار معین	انواع قراردادهای موضوع تبصره ذیل ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری	
قرارداد کار موقت (کارگری)		
نیروهای قراردادی آیین‌نامه استخدامی اعضای غیرهیئت علمی دانشگاه‌ها		
نیروی قراردادی در دستگاه‌های تابع قانون استخدام کشوری		
استخدام موقت- موضوع آیین‌نامه ماده ۱۰ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت		
نیروهای خارج کادر		

## نتیجه‌گیری و پیشنهادها

این سیاست بر تعداد نیروی انسانی دولت به صورت سایه نیز اضافه شده است که البته آمار دقیقی از تعداد نیروهای مذکور در دسترس نیست. از سوی دیگر توجه به عدم تعیین مشاغل قابل برون‌سپاری و تنوع در برون‌سپاری مشاغل بنا به رویه‌های دستگاه‌های اجرایی به دلیل عدم تعیین مشاغل قابل برون‌سپاری موضوع تبصره ۲ ماده ۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری، علاوه بر حالت‌های گفته شده، نیروی انسانی شرکتی را نیز به ساختار اداری افزوده که تبدیل وضعیت ایثارگران ناشی از قوانین مربوطه، خود به افزایش بدنه نیروی دولت در سال‌های اخیر منجر شده است.

از طرفی اگرچه تخطی از قانون در این حوزه جرم‌انگاری شده است، اما باین حال دستگاه‌های اجرایی نه‌تنها از تعدیل نیروهای قرارداد مازاد خودداری می‌کنند بلکه حتی نسبت به افزایش جذب آنان نیز مبادرت می‌کنند. بنابراین در مجموع به دلیل فقدان اراده دولت‌ها در تنظیم و تنسيق امور مربوط به منابع انسانی، عدم برخورد جدی و به‌هنگام نظارتی و قضایی با جذب نیروی قراردادی خارج از ضوابط تبصره ذیل ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری و عمدتاً عطف به ماسبق نشدن آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال تبدیل وضعیت

**نیروی قراردادی پاشنه آشیل در افزایش حجم و اندازه دولت**  
عدم رعایت ترتیبات عادلانه ورود به خدمت، عدم رعایت قیود موضوع تبصره ذیل ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، استمرار گونه‌هایی از به‌کارگیری که مأخذ قانونی ندارند، تبدیل وضعیت از شرکتی به قراردادی، مشابه‌سازی نیروی قراردادی به‌مثابه مستخدم پیمانی، تنوع و گستردگی قراردادها و عدم التزام به قوانین در جذب و برخورد با این نیروها، باعث شده تا استفاده از نیروهای قراردادی به‌نحوی به چالشی در افزایش حجم دولت‌ها بدل شود. از این رو شاهد هستیم به‌رغم تأکید سیاست‌های مبتنی بر کوچک‌سازی و منطقی‌سازی دولت از اواخر دهه ۶۰ نه‌تنها در این راستا کوچک‌سازی صورت نپذیرفته بلکه عمدتاً افراد از طرق مختلفی اعم از پیمانی، شرکتی، قراردادی و حتی نیروهای که هیچ‌گونه قراردادی با دستگاه اجرایی ندارند در بدنه دستگاه‌های اجرایی کشور به‌کارگیری شدند که بعضاً پس از مدتی از حضور در دستگاه اجرایی، با طرح دعوی در هیئت‌های رسیدگی موضوع قانون کار نسبت به محکومیت این دستگاه‌ها بر پرداخت حقوق و مزایا و حق بیمه مبادرت می‌کنند. بدین ترتیب نه‌تنها سیاست تعدیل کمی و کیفی نیروی انسانی محقق نشده بلکه پس از گذشت سال‌ها از اتخاذ

۱. موضوع ماده ۱۹ بخشنامه شماره ۲۰۰/۸۴۵۹۷-۱۳۸۸/۹/۸ معاون توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور که توسط دادنامه ۴۷۸ مورخ ۱۳۹۱/۷/۱۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ابطال گردید.

۲. وصف کیفری موضوع تبصره ذیل ماده ۵۱ قانون مدیریت خدمات کشوری، مواد ۵۹۸ و ۶۰۲ قانون مجازات اسلامی باب تعزیرات، تبصره ذیل ماده ۷۱ مکرر قانون محاسبات عمومی و احکام کیفری موضوع تعهد زائد بر اعتبار

توسط مستخدمان قراردادی توسط امر تقنینی یا تفسیر قانون، با توجه به اینکه در شرایط حاضر تفاوت خاصی میان مستخدم پیمانی و نیروی قراردادی دیده نمی‌شود.

۵. رفع ابهام در موضوع‌هایی مانند حدود و ثغور وصف کارمندی نیروهای قراردادی، ترتیبات ورود به خدمت و تحدید شمول این نیروها در احکام قانون مدیریت خدمات کشوری از طریق تفسیر یا قانونگذاری.

۶. تعیین تکلیف نیروی‌های به‌کارگیری شده از محل اعتبارات طرح‌های عمرانی موسوم به نیروهای طرحی با توجه به عدم تصریح در قوانین.

۷. تعیین تکلیف موضوع تمایز میان جذب نیروی قراردادی تبصره ذیل ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری در مشاغل کارگری و ماده ۱۲۴ این قانون که جذب تابعین قانون کار را صرفاً در سرفصل پست‌های سازمانی مجاز دانسته است.

۸. تعیین کمی و کیفی انحراف از مواد ۲۸ قانون برنامه ششم توسعه از طریق پیمایش نیروهای قراردادی جذب شده و تبدیل وضعیت ایشان به‌انحای مختلف به استخدام پیمانی یا رسمی به‌منظور سنجش افزایش حجم دولت و نظارت بر عملکرد دولت در اجرای حکم مذکور.

نیروها از شرکتی به قراردادی و عناوین مشابه، و هم‌این موضوع را ایجاد کرده است که استمرار خدمت نیروهایی که برخلاف قانون به خدمت قراردادی در آمده‌اند، مبنای قانونی دارند. با این حال و به‌رغم همه این نابسامانی‌ها پیشنهادهایی برای برون‌رفت از وضعیت فعلی از طریق قانونگذاری، تفسیر قانون و با نظارت بر قوانین به شرح ذیل پیشنهاد می‌شود:

۱. ضرورت آمایش نیروهای قراردادی در دستگاه‌های اجرایی از حیث تنوع و تعدد و مجوزهای مأخوذه جذب.

۲. تمرکز صدور مجوزهای به‌کارگیری نیروی قراردادی در دستگاه‌های اجرایی کشور توسط سازمان اداری استخدامی کشور مشابه حکم تبصره ذیل ماده ۱۱۲ قانون استخدامی کشوری<sup>۱</sup> و آنچه در برخی احکام بودجه سنواتی تأکید شده است.

۳. پیش‌بینی سازوکارهایی برای تعدیل یا تعیین تکلیف نیروهای قراردادی دستگاه‌های اجرایی تا سقف تعیین شده در تبصره ذیل ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری.

۴. ضرورت تعیین تکلیف امکان تصدی یا عدم تصدی پست سازمانی

## [ منابع و مآخذ ]

۱. آبراهامیان، پرواند (۱۳۸۴). **ایران بین دو انقلاب: درآمدی بر جامعه‌شناسی سیاسی ایران معاصر**، ترجمه احمد گل محمدی، چاپ یازدهم، تهران: نشر نی.
۲. ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۸۸). **حقوق اداری ایران**، تهران: انتشارات توس، چاپ هشتم، جلد دوم.
۳. بهار، محمد تقی بهار (۱۳۰۰). **مشروح مذاکرات دوره چهارم مجلس شورای اسلامی**، جلسه ۴۵، آذرماه ۱۳۰۰: سایت کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی.
۴. توسلی نائینی، منوچهر (۱۳۸۷). **نگاهی بر تحول قوانین استخدام دولتی در ایران**، فصلنامه دانشکده ادبیات و علوم انسانی، سال سوم، شماره ۱۰ و ۱۱.
۵. علم، محمدرضا و فرزانه دشتی و بیژن میرزایی (۱۳۹۳). **برنامه تجدید و نوسازی ایران در عصر رضاشاه پهلوی**، فصلنامه تحقیقات تاریخ اجتماعی، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، سال چهارم، شماره اول.
۶. مدرس، سیدحسن (۱۳۰۰). **مشروح مذاکرات دوره چهارم مجلس شورای اسلامی**، جلسه ۳۱، مهرماه ۱۳۰۰: سایت کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی.
۷. راسخ، محمد و فائزه عامری (۱۳۹۵). **مفهوم «حق نسل سوم»**، کتاب حق و مصلحت، تهران: نشر نی، جلد دوم.
۸. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۹۵). **حقوق اساسی و ساختارهای سیاسی**، تهران: انتشارات میزان، چاپ سوم.
۹. عراقی، سیدعزت‌الله و آزاده سادات طاهری (۱۳۹۱). **بررسی انتخاب آزادانه شغل در پر تو حق اشتغال**، فصلنامه تحقیقات حقوقی، ش ۵۹.
۱۰. حبیب‌نژاد، سیداحمد و سجاد کریمی پاشاکی و محمد مهدوی عارف (۱۴۰۱). **صلاحیت بر تغییر شغل و محل خدمت کارمندان (تحلیلی بر چارچوب‌های نظری و تعارضات عملی)**، فصلنامه دانش حقوق عمومی، ش ۳۷.
۱۱. سایت دیوان عدالت اداری

۱. ماده ۱۱۲- دستورهای سازمان امور اداری و استخدامی کشور در زمینه امور استخدامی موضوع قسمت‌های (۱) و (۲) و (۵) بند «الف» و قسمت (۳) بند «ب» ماده ۱۰۴ این قانون در حدود قوانین و مقررات مربوط برای تمام وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مشمول این قانون لازم‌الاجرا است. تبصره - وزارتخانه‌ها و شهرداری‌ها و کلیه مؤسسات دولتی اعم از آنکه مشمول مقررات این قانون باشند یا نباشند مکلفند نسبت به کلیه لوائح استخدامی و هر نوع وضع و اصلاح و تغییر مقررات استخدامی قبلاً موافقت سازمان امور اداری و استخدامی کشور را جلب نمایند.





مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)