

بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۳۷): تحلیلی بر مقوله برون‌سپاری (بررسی بند «ج» ماده (۱۰۶) لایحه)



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۹۱۱۱

کد موضوعی: ۲۹۰

عنوان گزارش: بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۳۷): تحلیلی بر مقوله برون‌سپاری (بررسی بند «ج» ماده (۱۰۶) لایحه)

نام دفتر: مطالعات مدیریت

مدیر مطالعه: فهیمه غفرانی

تهیه و تدوین‌کنندگان: سجاد کریمی پاشاکی، فهیمه غفرانی

اظهارنظرکنندگان: حسن کاویانی، علی جمالی، مسعود شکراللهی

ناظران علمی: مهدی عبدالحمید، غلامرضا معمارزاده طهران

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. برون‌سپاری

۲. شرکت‌های خدماتی طرف قرارداد

۳. لایحه برنامه هفتم توسعه

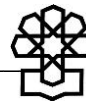


تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۴/۱۴

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	خلاصه مدیریتی
۳	مقدمه
۴	۱. مفاهیم و مبانی نظری
۴	۱-۱. دولت رفاه و اندازه دولت
۵	۱-۲. کوچک سازی دولت و برون سپاری وظایف
۶	۲. یافته های تحقیق
۶	۲-۱. برون سپاری در ساختار اداری ایران
۸	۲-۲. برابری فرصت ها
۹	۲-۳. تجزیه و تحلیل بند ج ماده ۱۰۶ لایحه برنامه هفتم
۱۰	نتیجه گیری
۱۱	منابع و مآخذ



بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۳۷):

تحلیلی بر مقوله برون سپاری

(بررسی بند «ج» ماده (۱۰۶) لایحه)

چکیده

دولت‌های رفاه در مقوله ارایه خدمات عمومی به شهروندان، رویکردهای متفاوتی از قبیل؛ تمرکزگرایی و مداخله دولت در غالب امور از طریق هدایت و تنظیم‌گری که منجر به افزایش اندازه دولت می‌شود از یک سو، و یا تمرکززدایی و مشارکت بخش غیردولتی در راهبری امور جاری از دیگر سو، دارند. اما آنچه که امروز از خصوصیات دولت‌های رفاه محسوب می‌شود؛ منطقی‌سازی اندازه دولت و کاهش هزینه‌های مربوط به اداره آن از جمله هزینه‌های مربوط به فعالیت نظام اداری است. در ایران نیز توجه به تمهیدات مقنن در قالب قوانین عادی که بیشتر به سوی سیاستگذاری سوق داشته و اقدامات شورای عالی اداری و نیز هیئت وزیران، چارچوب‌هایی را برای برون سپاری مشخص ساخته است. با این حال هنوز وضعیت موضوعی برون سپاری و نیز نحوه به خدمت گرفتن نیرو توسط شرکت‌های پیمانکار دارای ساز و کارهای عادلانه نیست. دولت طی بند ج ماده ۱۰۶ لایحه برنامه هفتم صرفنظر از ایرادات گفته شده، منحصراً جواز طراحی و تهیه سامانه اطلاعات یکپارچه نیروی انسانی شاغل در شرکت‌های خدماتی طرف قرارداد با دستگاه‌های اجرایی را به استثنای سازمان انرژی اتمی را پیشنهاد کرده است لذا در این گزارش تلاش می‌شود تا ضمن بررسی بند یاد شده، نواقص آن در مقام اجرا شناخته و پیشنهادات لازم در این خصوص ارایه گردد.

خلاصه مدیریتی

۱. علی‌الظاهر دولت در ارایه بند مذکور صرفاً سیاسی نظارتی را دنبال می‌نماید و علیرغم کم و کاستی‌های بسیاری که در امور برون سپاری به ویژه در مباحث موضوعی آن به سبب عدم وحدت رویه در اعمال دستگاه‌های اجرایی، جاری و ساری است، دولت تمایلی به ورود به این دسته از مقولات نداشته و صرفاً از کل فصل دوم قانون مدیریت خدمات کشوری که از ماده ۱۳ تا ۲۴ آن را در بر می‌گیرد، منحصراً بر روی ماده ۱۷ تمرکز داشته است. فلذا آنچه که در این مقام حائز ایراد به نظر می‌رسد، فقدان مباحث گفته شده می‌باشد.
۲. هدف از این بند تعیین ساز و کار اجرایی جهت نظارت بر شرکت‌های موضوع برون سپاری می‌باشد این در حالی است که این امر می‌بایست از طریق الحاق یا اصلاح فصل مربوطه قانون مدیریت خدمات کشوری معمول می‌گشت و اساساً درج آن در لایحه برنامه هفتم، سنخیتی ندارد.

۳. در مقوله بعد، دولت طی این بند به منظور نظارت بر شرکت‌های پیمانکار موضوع قراردادهای برون سپاری و حمایت از کارکنان آنها، پیشنهاد طراحی و استقرار سامانه اطلاعات یکپارچه نیروی انسانی شاغل در شرکت‌های خدماتی طرف قرارداد با دستگاه‌های اجرایی را ارایه کرده است اما با در نظر گرفتن هدف کلی نظارت و حمایت از کارکنان شرکت‌ها، عملاً تهیه چنین سامانه‌ای دارای توجیه عقلایی نبوده و صرفاً بیانی ابزاری است. از این رو پاسخ به این سوال که چگونه این سامانه می‌تواند به نظارت و حمایت گفته شده ختم شود، در مقام عمل مشخص نیست.

۴. در فراز دیگری از این بند آمده است:

«ثبت در این سامانه توسط شرکت‌های خدماتی طرف قرارداد انجام می‌شود»

با توجه به ابهامات گفته شده از دیگر نکات مبهم فراز اخیرالذکر است که طی آن بیان گردیده که مشخص نیست ثبت چه داده‌ای می‌بایست در سامانه پیش‌بینی شده توسط شرکت‌های خدماتی طرف قرارداد انجام شود. بنابراین ابهام مقدمه این بند در اعمال تعیین شده نیز سرايت داشته است.

۵. استثنا نمودن انحصاری سازمان انرژی اتمی از این بند، با توجه به شمولیت دستگاه‌های اجرایی نظامی از جمله وزارت دفاع و نیز دستگاه‌های اجرای امنیتی چون وزارت اطلاعات و همچنین سایر دستگاه‌هایی که ذیل مقام معظم رهبری فعالیت می‌نمایند که منوط به اخذ موافقت ایشان می‌باشد، خود نشان دهنده عدم توجه دولت به زوایای انحصار استثنای تعیین شده می‌باشد که طبیعتاً چنانچه در مسیر وضع در مجلس شورای اسلامی اصلاح نگردد مورد ایراد شورای نگهبان قرار خواهد گرفت.

۶. ارجاع اجرای این بند به شیوه‌نامه‌ای که توسط سازمان اداری و استخدامی تهیه می‌شود با توجه به مسئولیت و صلاحیت هیئت وزیران در وضع مقررات موضوع قوانین، عملاً مخالف اصل ۱۳۸ قانون اساسی تلقی می‌گردد چرا که به طور اولی بدو هیئت وزیران می‌بایست چارچوب‌های اجرای قوانین را در قالب مقرر تعیین نماید و سپس شیوه‌نامه آن در صورت نیاز توسط مراجع ذیصلاح تنظیم گردد.

۷. عدم پیش‌بینی نحوه جذب نیرو و ساز و کارهای عادلانه ورود آن در شرکت‌های موضوع قراردادهای برون سپاری با توجه به ماده ۶ قانون کار و التفات تعهد ایران در مقابله‌نامه بین‌المللی ۱۱۱ کار، عملاً باعث تحدید اصل آزادی اراده در انتخاب نیروی کار توسط شرکت‌های مذکور دارد. بنابراین اساساً دولت مکلف است تا ضمن تأمین آزادی‌های عمومی، حقوق ملت را نیز تضمین نماید که در میان این حقوق مستفاد از بند ۹ اصل سوم قانون اساسی و نیز اصولی چون ۱۹-۲۰-۲۸ و بند ۴ اصل ۴۳ قانون اساسی، حق برابری فرصت‌ها در راستای دستیابی به شغل مناسب ضروری می‌نماید.



دولت‌ها بر اساس سیاست‌های کلان خود در حوزه ارائه خدمات عمومی و یا جلب خدماتی خاص برای خود، ضمن برنامه‌ریزی، این خدمات را یا از طریق نیروی انسانی خود تقبل نموده و یا اینکه از طریق واگذاری آن به بخشی غیردولتی تنظیم و تنسيق آن را تعیین تکلیف می‌نمایند. بر همین اساس علی‌القاعده برون‌سپاری بخشی از وظایف می‌بایست کاهش اتکا به دولت و به تبع آن جلوگیری از افزایش حجم دولت را رقم زند. در راستای تحقق این روش؛ نوع خدمات، اشکال ارائه، چگونگی تعیین صلاحیت‌ها و میزان خدمت به تناسب وضعیت‌های مذکور مشخص می‌شود.

پس از مشروطه در ایران و تشکیل مجلس قانونگذاری و گذار از دولت مطلقه به مدرن، وضع قوانین به منظور کاهش تصدی‌گری دولت، فراز و نشیب‌های بسیاری داشت. هر چند این کاهش تصدی‌گری‌ها بیشتر به جای‌اینکه با انگیزه واقعی برون‌سپاری و مشارکت بخش غیردولتی همراه باشد، با انگیزه غایی کوچک‌سازی دولت همراه بوده است اما به هر ترتیب در فرایند شکلی آن می‌بایست تشکیل شورای عالی اداری در اواخر دهه ۶۰ را از طریق احکام موضوع قانون برنامه اول توسعه اقتصادی و اجتماعی، نقطه عطفی در آغاز برون‌سپاری محسوب نمود. از جمله اهداف تشکیل شورای مذکور شناسایی خدمات قابل برون‌سپاری بود که شناسایی مذکور تا وضع قانون مدیریت خدمات کشوری و نیز قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی، به طور کژدار و مریز نا هماهنگ ادامه یافته است. با این وجود در حال حاضر نیز اگرچه غیر از وظایف حاکمیتی و برخی از تصدی‌های خاص، قوانین برون‌سپاری را به طور کلی و نه جزئی تجویز و ساز و کار آن را مشخص نموده است اما شرکت‌های پیمانکار از بدو ورود به این حوزه دچار چالش‌های فراوانی بوده که صرف‌نظر از مباحث عملکردی، عدم الزام به رعایت ترتیبات و تشریفات عادلانه جذب نیرو جهت بکارگیری آنها در امور برون‌سپاری شده دستگاه‌های اجرایی، متعرض به برخی حق‌های اساسی از جمله: برابری فرصت‌ها شده است.

با وجود وضع قوانین و نیز اسناد بالادستی از جمله تعهدات ایران در مجامع بین‌المللی در موضوع رفع تبعیض و حمایت از برابری فرصت‌های اشتغال، وضعیت استخدام را متأثر از خود ساخته، اما در سایر شیوه‌های ورود به خدمت از جمله جذب نیروی قراردادی و نظایر آن و همچنین نیروهای شرکت‌های پیمانکار موضوع قراردادهای برون‌سپاری دستگاه‌های اجرایی، ایجاد فرصت برابر و فضای رقابتی تحقق نیافته، به‌نحوی که این امر خود به فرصتی برای ورود مع‌الواسطه به خدمت، در بخش دولتی و عمومی بدل گردیده است. با این حال دولت اما در برنامه هفتم توسعه نیز به این مهم توجه نداشته و صرفاً بند ج ماده ۱۰۶ لایحه برنامه یاد شده را به امور برون‌سپاری اختصاص داده است. در این بند آمده است:

بند ج ماده ۱۰۶- به منظور نظارت بر شرکت‌های خدماتی ارائه‌دهنده وظایف موضوع ماده (۱۷)

قانون مدیریت خدمات کشوری و حمایت از کارکنان شرکتی شاغل در این شرکت‌ها، وزارت تعاون،

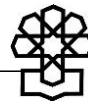
کار و رفاه اجتماعی مکلف است با همکاری سازمان اداری و استخدامی کشور، سازمان و وزارت امور اقتصادی و دارایی، تا پایان سال اول برنامه نسبت به طراحی و استقرار سامانه اطلاعات یکپارچه نیروی انسانی شاغل در شرکت‌های خدماتی طرف قرارداد با دستگاه‌های اجرایی به استثنای سازمان انرژی اتمی اقدام کند. ثبت در این سامانه توسط شرکت‌های خدماتی طرف قرارداد انجام می‌شود و صرفاً جهت اطلاع و ارزیابی است و هیچ گونه تعهد استخدامی ایجاد نمی‌کند. شیوه نامه نحوه نظارت بر شرکت‌ها و رتبه‌بندی آنها توسط سازمان اداری و استخدامی کشور ابلاغ می‌گردد.

علی‌الحال در این گزارش تلاش می‌گردد تا به آسیب‌های عدم مشخص بودن موضوعات قابل برون سپاری و نیز نحوه انتخاب نیروی کار از منظر حق بر فرصت برابر در قالب بند ج ماده ۱۰۶ لایحه برنامه هفتم پرداخته شود.

۱. مفاهیم و مبانی نظری

۱-۱. دولت رفاه و اندازه دولت

اندیشه دولت رفاه معطوف به کارکرد دولت در راستای ایجاد سطح قابل قبولی از رفاه در جامعه است که حسب موضوعات، سیاست‌ها و برنامه‌ریزی‌های در اشکال مختلفی ظهور نموده است. وضعیت غرب صنعتی در آغاز قرن بیستم و به ویژه میان دو جنگ که مصادف با رکود بزرگ بود، کسانی از دو جبهه لیبرالیسم و سوسیالیسم، هر دو موصوف به وصف دموکرات را واداشت تا راه حلی به نام دولت رفاه را پیش بنهند و آن را تا مرحله تحقق پیگیری کنند [۶]. قطع نظر از کیفیت سیاست‌های اعمالی رفاهی و چگونگی فراهم‌آوردن آن که از تکالیف دولت‌های مدرن در قبال شهروندان خود محسوب می‌شود، اما نظریه پردازان دو شکل از دولت رفاه را در قالب دولت‌های تتمیم و تکمیل و تضمین‌کننده رفاه و نیز دولت‌های فراهم‌کننده رفاه شناسایی کرده‌اند. در شکل نخست، دولت‌ها بر خوداتکایی و بارور ساختن شهروندان خود می‌کوشند و به این شیوه رفاه فردی را تبدیل به رفاه جمعی گسترش داده و سیاست‌های حمایتی خود را برای رفع نابرابری‌های رفاهی بکار می‌گیرند لذا در این شیوه دولت به عنوان تامین‌کننده رفاه در آخرین وهله مورد توجه قرار می‌گیرد، که در زمانی اقدام می‌نماید که دیگر منابع رفاه فردی کفایت نمی‌کنند و تهیه خدمات رفاهی اساسی و مزایای نقدی، در سطح امرار معاش قرار دارد [۳]. در شکل دیگر دولت‌ها تلاش می‌کنند در کلیه امور مربوط به تامین رفاه مداخله مستقیم و غیرمستقیم داشته و به این ترتیب سیاستی متمرکز را برای ایجاد رفاه در جامعه خود دنبال می‌نمایند. در میان سال‌های ۱۹۴۵ تا ۱۹۷۵، مفهوم دولت رفاه با ایده حقوق اجتماعی جهانی گسترش یافت. مزایای اجتماعی دیگری تحت عنوان خیریه یا مزایای قابل ارایه یک دولت پدرمآب که بطور مشفقانه یا خیرخواهانه به شکلی



اداری ارایه می‌گشت، دیگر دیده نمی‌شد. با این وجود سیاست مبارزه با فقر جزئی از حقوق محسوب شد تا اینکه نیازمندان نیز بتوانند بر این اساس حقوق اجتماعی و مزایای اجتماعی آن را مطالبه کنند [۱۱]. به هر تقدیر نقشی که دولت رفاه عمومی داشته است از کشوری به کشور دیگر متفاوت بوده و حتی در یک کشور، در دوره های زمانی مختلف از نقش تامین کننده حداقل رفاه و نقش تامین کننده جامع تغییر نموده است [۴]. مبتنی بر اشکال یادشده، میزان، شیوه و اندازه مداخله دولت نیز در توسعه رفاه مشخص می‌شود بر همین مبنا یا دولت‌ها نسبت به سیاست های مداخله‌گری مبادرت نموده و به این ترتیب وظیفه ایجاد و توسعه رفاه را خود تقبل می‌نمایند که به طور طبیعی اندازه دولت بسیط شده و حجم دولت افزایش می‌یابد که چنین دولت‌های رفاهی در واقع مبتنی بر سرمایه ملی هستند [۱] و یا اینکه تلاش می‌کنند تا ضمن سیاستگذاری، از طریق مشارکت بخش غیردولتی نسبت به توسعه رفاه مبادرت نمایند که در این شکل واگذاری برخی اختیارات دولت به بخش‌های دیگر مدنظر قرار گرفته و به این ترتیب از حجم شدن دولت جلوگیری بعمل می‌آید. این دسته از دولت های رفاه مبتنی بر تولید ملی خدمات خود را تنظیم و تنسيق می‌نمایند و در این راستا، به منظور جلوگیری از تحمیل هزینه‌های مضاعف به بودجه تلاش می‌گردد تا حجم و اندازه دولت کوچک شود تا هزینه‌های آن تقلیل یابد و از سوی دیگر، بخشی از هزینه‌هایی که صرف بهداشت و آموزش می‌گردد به خود مردم واگذار می‌شود. بنابراین تا قبل از سال‌های ۱۹۶۰، از دولت انتظار می‌رفت، رفاه را برای آحاد مردمن تامین کند اندیشه دولت رفاه، بزرگ‌تر شدن دولت و سلطه آن بر تاروپود اقتصاد و جامعه را در پی داشت. به موازات این امر، بخش عظیمی از منابعی که در اختیار دولت و سازمان‌های دولتی بود، صرف بقای تشکیلات دولتی می‌شد. پایه‌پای بزرگ‌شدن دولت، رانت‌جویی آن نیز افزایش یافت و متقابلاً دولت بزرگ‌تر شد. اما در دهه ۱۹۸۰، کوچک‌سازی دولت به عنوان یکی از اشکال مهم اصلاح نظام اداری به پدیده‌ای جهانی تبدیل شد [۲]. در مجموع آنچه که از اشکال دولت رفاه و کارکرد آن مشخص می‌شود، ارتباط معنادار میان نوع دولت رفاه و اندازه دولت می‌باشد به‌نحوی که امروز دولت‌های رفاه از رویکرد پدرمآبانه خود در گذشته که منجر به مداخله‌گری مداوم و توسعه اندازه دولت بود، به سمت هدایت‌گری و سیستم مشارکتی گام برداشته‌اند که تاثیر به‌سزایی بر اندازه دولت و به تبع آن اندازه دولت داشت.

۲-۱. کوچک‌سازی دولت و برون‌سپاری وظایف

برون‌سپاری، زمینه‌سازی واگذاری انجام کارهایی که قبلاً توسط کارکنان سازمان انجام می‌شد، به پیمانکار برون سازمانی قلمداد می‌شود [۸]. در تعریف توصیفی از برون‌سپاری می‌توان آن را از یک سو شامل انتقال کل یک کار به تامین‌کننده آن دانست و یا آن را موجبی دانست که در آن به انتقال برخی از فعالیت‌های مرتبط با عملکرد سازمان به تامین‌کننده محسوب نمود در حالی که سایر وظایف و امور در داخل سازمان انجام می‌شود [۱۰].

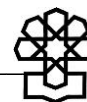
به‌هرسو برون‌سپاری امروزه به یکی از سیاست‌های اساسی سازمان‌ها بدل شده است که به موجب آن، زمانی که محصولات یا خدمات به طور موثرتر و کارآمدتر توسط تامین‌کنندگان برون سازمانی تولید شوند و در این راستا نیز امکان ایجاد مزیت‌های رقابتی وجود داشته باشد، یک موسسه بخشی از فعالیت‌های داخلی موجود خود را به موسسه‌ای دیگر واگذار می‌نماید [۹]. اگرچه برون‌سپاری مقوله‌ای جدید در نظام تصمیم‌گیری موسسات محسوب شده که قدمت آن به حدود یکصد سال اخیر می‌رسد اما با بررسی موضوعی این فرایند، می‌توان شاهد مثال‌هایی در طول تاریخ عنوان ذکر کرد.

۲. یافته‌های تحقیق

۲-۱. برون‌سپاری در ساختار اداری ایران

در ساختار اداری ایران، مقوله برون‌سپاری و یا واگذاری بخشی از اختیارات دولتی و نیز بخش‌های عمومی را صرف‌نظر از تقدم اصل ۴۴ قانون اساسی می‌بایست در سیاست دولت‌ها ناشی از قوانین عادی جستجو کرد. به این ترتیب اولین بار دولت با پذیرش این واقعیت که دولت در حال انبساط ساختاری و نیرویی است، نسبت به تاسیس شورای عالی اداری به موجب موضوع پیوست قانون برنامه اول توسعه مبادرت نمود که یکی از اهداف این شورا، واگذاری بخشی از فعالیت‌های اجرایی به‌ویژه امور عمومی و خدماتی مناسب با امکانات بخش‌های غیردولتی بود. در همین راستا توجه به مصوبه «جلب مشارکت مردمی و واگذاری امور و وظایف به بخش غیردولتی» مصوب ۱۳۶۹/۱۰/۱۹ ششمین اجلاس شورای عالی اداری، سیاستگذاری این شورا را در مقوله برون‌سپاری در حدود مطالعات و بررسی و پیشنهادات، مشخص نمود. در ادامه این شورا طی جلسه بیست و هشتم خود امور و وظایف قابل واگذاری به بخش غیردولتی (تعاونی- خصوصی) در بخش کشاورزی را مشخص کرد که فرایند تصویب این تعیین وظایف قابل واگذاری طی مصوبات بعدی شورای عالی اداری به وزارت راه و ترابری، وزارت پست و تلگراف و تلفن و سازمان حفاظت محیط زیست توسعه یافت. اما از جمله مهمترین مصوبات عمومی آغازین کار شورای عالی اداری در برون‌سپاری مصوبه اجلاس مورخ ۱۳۷۳/۳/۳۱ با موضوع؛ «واگذاری امور پشتیبانی دستگاه‌های اجرایی به بخش غیردولتی» محسوب می‌شود که طی آن دستگاه‌های دولتی مکلف به واگذاری امور عمومی و خدماتی (پشتیبانی) به شرح فهرست پیوست اقدام نمایند. بدین ترتیب برخی از امور این دستگاه‌ها که بعضاً در زمره مشاغل کارگری محسوب می‌شد برون‌سپاری گردید.

با وضع برنامه دوم توسعه، شورای عالی اداری با اعضا و وظایفی کامل‌تر نسبت به برنامه اول توسعه، طی تبصره ۳۰ این قانون تعیین وضعیت شدند و مقنن با التفات به اهمیت برون‌سپاری ذیل بند «ب» این ماده؛ واگذاری وظایف، امور و فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به بخش غیردولتی را



مورد تاکید قرار داد و در هشتاد و سومین جلسه شورای عالی اداری در تاریخ ۱۳۷۸/۵/۱۳ مهلت اجرای مصوبه مورخ ۱۳۸۳/۴/۸ تا پایان سال ۱۳۷۸ تمدید گردید. با این حال با توجه به عدم اجرای کامل این مصوبه مجدداً شورای عالی اداری در راستای تحدید تشکیلات دولت و کاهش نیروی انسانی آن در بخش‌های خدماتی و غیرتخصصی در هشتاد و ششمین جلسه مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۱۱ ضمن اصلاح مصوبه مورخ ۱۳۷۳/۳/۳۱، فهرست مشاغل قابل برون‌سپاری را به روزرسانی نموده و بر لزوم واگذاری مشاغل تصریح شده موکداً پافشاری کرد. با وضع قانون برنامه سوم توسعه، مقنن بار دیگر تشکیلات مربوط به شورای عالی اداری را طی ماده ۱ آن از حیث اعضاء و نیز وظایف تعیین تکلیف نمود و طی بند «۵» بخش «ب» این ماده؛ شناسایی و واگذاری وظایف، امور و فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و بخش غیردولتی با هدف رهاسازی دولت از تصدی‌های غیر ضرور را وضع نمود. پس از این قانون، شورای عالی اداری طی هشتاد و هشتمین جلسه خود در مورخ ۱۳۷۹/۱۲/۱۰ اصلاحاتی را به مصوبه قبلی خود در موضوع واگذاری امور عمومی و خدماتی دستگاه‌های دولتی به بخش غیردولتی وارد آورد. هرچند که این شورا طی مصوباتی در تاریخ ۱۳۸۳/۳/۲۸ ضوابطی را در خصوص تایید صلاحیت و طبقه‌بندی شرکت‌های خدماتی طرف قرارداد دستگاه‌های اجرایی و ارزیابی عملکرد مصوبات مربوط به واگذاری امور خدماتی و پشتیبانی به بخش غیردولتی اتخاذ نمودند اما با این حال، هیئت وزیران طی تصویب‌نامه شماره ۳۸۳۲۶/ت/۲۷۵۰۶ هـ مورخ ۱۳۸۱/۹/۵ ضمن احصاء تمثیلی^۱ وظایف قابل برون‌سپاری، نحوه انعقاد قرارداد و ضوابط آن را تعیین نمود. بدین ترتیب علیرغم اینکه در برنامه سوم توسعه، امر مربوط به برون‌سپاری در حیطه وظایف شورای عالی اداری برشمرده شده بود، اما هیئت وزیران، بنا به تصریح و استناد به اصل ۱۳۸ قانون اساسی، مصوبه مذکور را ابلاغ کرد. لذا اوایل دهه ۸۰ را می‌توان فصل ورود هیئت وزیران به موضوع برون‌سپاری علیرغم صلاحیت‌های پیش‌بینی شده این موضوع برای شورای عالی اداری عنوان نمود کما اینکه در سال ۱۳۸۴ تصویب‌نامه ۸۴۵۱۵/ت/۳۴۶۱۳ هـ مورخ ۱۳۸۴/۱۲/۱۵ اولین حکم به تحدید شرکت‌های پیمانکار و تبدیل وضعیت نیروهای شاغل آن در حیطه موضوعات مشخص شده به قرارداد کارمعیین مستقیم با دستگاه‌ها، رقم خورد و بر اساس بند ۳ این تصویب‌نامه منحصرأً امور طبخ و توزیع غذا، امور حمل و نقل، خدمات فضای سبز، تعمیر و نگهداری ساختمان، تاسیسات و سایر خدمات عمومی کما فی السابق قابل برون‌سپاری دانسته شد.

با وضع قانون مدیریت خدمات کشوری در سال ۱۳۸۶ و توجه به فصل دوم این قانون، مقنن به منظور تعیین تکلیف نهایی موضوع برون‌سپاری مواد ۱۳ تا ۲۴ این قانون را به موضوع تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی که قابل برون‌سپاری هستند اختصاص داد و طی تبصره ۲ ماده ۲۴ این قانون با در نظر گرفتن فراز اولیه ماده عنوان داشت:

۱. ۲- عقد قرارداد با شرکتهای خصوصی و تعاونی برای وظایف پشتیبانی و خدماتی از قبیل حمل و نقل، تعمیر و نگهداری، خدمات رایانه ای، امور چاپ و تکثیر، امور آشپزخانه و رستوران، نگهداری، باغبانی، نامه رسانی، پیشخدمتی، تلفنچی، ماشین نویسی، امور تاسیساتی امکانپذیر است.

«ماده ۲۴- در راستای اجرای احکام این فصل کلیه دستگاه‌های اجرایی موظفند از تاریخ تصویب این قانون اقدامات ذیل را انجام دهند:

تبصره ۲- آیین‌نامه اجرایی این ماده شامل وظیفه قابل واگذاری در چهارچوب این قانون، حمایت‌های دولت برای توسعه بخش غیردولتی و نحوه خرید خدمات از بخش خصوص و تعاونی و تعیین تکلیف کارمندان واحدهای واگذار شده و سایر موارد بنا به پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.»

هرچند مقنن طی تبصره مرقوم تعیین وظیفه قابل واگذاری موضوع این فصل را به هیئت وزیران واگذار نمود ولی در آیین‌نامه اجرایی مصوب آن^۱، عناوین وظایف قابل واگذاری احصاء و مشخص نگردید و عملاً ایجاد وحدت رویه در تعیین موضوعات و اسپاری بلا تکلیف ماند به نحوی که دستگاه‌های اجرایی بنا به سیاق قبلی خود و حتی موسع بر مقررات قبلی، نسبت به واگذاری امور به بخش غیردولتی مبادرت نموده و به انحایی، محدودیت اختیار ناشی از قوانین در بکارگیری نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی از طریق برون‌سپاری کارسازی گردید.

با این وجود از نمونه‌های محدود تعیین تکلیف موضوعی برون‌سپاری در نظام اداری ایران، می‌توان به حکم بند «۲» بخش «ج» ماده «۴۶» قانون برنامه پنجم توسعه و نیز بند «پ» ماده «۶۷» قانون برنامه ششم توسعه اشاره نمود که بر اساس آن به دستگاه‌های اجرایی تکلیف شده است تا کلیه خدمات قابل ارایه در خارج از محیط اداری خود و قابل واگذاری یا برون‌سپاری را به دفاتر پستی و دفاتر پیشخوان خدمات دولت و دفاتر ارتباطات و فناوری اطلاعات (ICT) روستایی حسب مورد واگذار نمایند.

۲-۲. برابری فرصت‌ها

برای پرداختن به مفاهیم ناظر بر برابری فرصت‌ها نخست باید به مفهوم برابری پرداخت، مفهومی که قدمت آن را شاید بتوان به درازای تاریخ دانست چرا که این مفهوم بر نفی تبعیض که همواره از آموزه‌های ادیان به شمار می‌رود بوده است. از گذشته تاکنون پیامبران، فلاسفه و اندیشمندان سیاسی و اجتماعی، از مفهوم برابری در امتزاج با عدالت استفاده کرده‌اند و به این ترتیب وقتی از برابری سخن گفته می‌شود نوعاً عدالت نیز مطرح می‌گردد. برای نخستین بار در جریان انقلاب کبیر فرانسه این مفهوم به گونه‌ای فراگیر تبلور پیدا نمود و در اعلامیه حقوق بشر و شهروند فرانسه در سال ۱۷۹۸ نمود یافت. با وجود آنکه این مفهوم در یک سند حقوقی مطرح شده بود، ولی تا قرن بیستم، در خود این کشور نیز، به‌عنوان اصلی حقوقی رسمیت نیافت [۷]. با وضع اعلامیه جهانی حقوق بشر از جمله در اصول اول و هفتم، برابری حیثیت و پاسداشت حقوق آحاد افراد بشر و منع تبعیض تاکید پذیرفت لذا در این رهگذر بشریت، کلیتی تفکیک‌ناپذیر خواهد بود که بدون توجه به دین، زبان، نژاد، فرهنگ و جغرافیا برخوردار از حقوق و



آزادی‌هایی تحت عنوان حقوق بشر است [۵]. این حقوق در اسناد دیگر بین‌المللی از میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی- اجتماعی و فرهنگی و میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی به انحای دیگر مورد تاکید قرار گرفته است و به تبع آن در قانون اساسی و قوانین عادی کشورها به تدریج وارده شده و دارای شاهد مثال است.

در قانون اساسی ایران، بند ۹ اصل سوم، اصل ۱۹، ۲۰ و ۲۸ و بند ۴ اصل ۴۳ قانون اساسی را می‌توان به عنوان اصولی که ناظر بر تضمین فرصت برابر می‌باشد، نام برد همچنین بند ۲ سیاست‌های کلی نظام اداری و همچنین ماده ۶ قانون کار، همگی در معنای مذکور بکارگرفته می‌شوند. علیهذا در سیر تقنینی و نیز مقررہ گذاری ضرورت رعایت این اصول و قواعد ضروری به نظر می‌رسد.

۳-۲. تجزیه و تحلیل بند ج ماده ۱۰۶ لایحه برنامه هفتم

در بند ج ماده ۱۰۶ لایحه برنامه هفتم آمده است:

به منظور نظارت بر شرکت‌های خدماتی ارائه‌دهنده وظایف موضوع ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری و حمایت از کارکنان شرکتی شاغل در این شرکت‌ها، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است با همکاری سازمان اداری و استخدامی کشور، سازمان و وزارت امور اقتصادی و دارایی، تا پایان سال اول برنامه نسبت به طراحی و استقرار سامانه اطلاعات یکپارچه نیروی انسانی شاغل در شرکت‌های خدماتی طرف قرارداد با دستگاههای اجرایی به استثنای سازمان انرژی اتمی اقدام کند. ثبت در این سامانه توسط شرکت‌های خدماتی طرف قرارداد انجام می‌شود و صرفاً جهت اطلاع و ارزیابی است و هیچ گونه تعهد استخدامی ایجاد نمی‌کند. شیوه نامه نحوه نظارت بر شرکت‌ها و رتبه‌بندی آنها توسط سازمان اداری و استخدامی کشور ابلاغ می‌گردد.

۱. علی‌الظاهر دولت در ارایه بند مذکور صرفاً سیاسی نظارتی را دنبال می‌نماید و علیرغم کم و کاستی‌های بسیاری که در امور برون سپاری به ویژه در مباحث موضوعی آن به سبب عدم وحدت رویه در اعمال دستگاههای اجرایی، جاری و ساری است، دولت تمایلی به ورود به این دسته از مقولات نداشته و صرفاً از کل فصل دوم قانون مدیریت خدمات کشوری که از ماده ۱۳ تا ۲۴ آن را در بر می‌گیرد، منحصرأ بر روی ماده ۱۷ تمرکز داشته است. فلذا آنچه که در این مقام حائز ایراد به نظر می‌رسد، فقدان مباحث گفته شده می‌باشد.

۲. هدف از این بند تعیین ساز و کار اجرایی جهت نظارت بر شرکت‌های موضوع برون سپاری می‌باشد این در حالی است که این امر می‌بایست از طریق الحاق یا اصلاح فصل مربوطه قانون مدیریت خدمات کشوری معمول می‌گشت و اساساً درج آن در لایحه برنامه هفتم، سنجیتی ندارد.

۳. در مقوله بعد، دولت طی این بند به منظور نظارت بر شرکت‌های پیمانکار موضوع قراردادهای برون سپاری و حمایت از کارکنان آنها، پیشنهاد طراحی و استقرار سامانه اطلاعات یکپارچه نیروی

انسانی شاغل در شرکت‌های خدماتی طرف قرارداد با دستگاه‌های اجرایی را ارایه کرده است اما با در نظر گرفتن هدف کلی نظارت و حمایت از کارکنان شرکت‌ها، عملاً تهیه چنین سامانه‌ای دارای توجیه عقلایی نبوده و صرفاً بیانی ابزاری است. از این رو پاسخ به این سوال که چگونه این سامانه می‌تواند به نظارت و حمایت گفته شده ختم شود، در مقام عمل مشخص نیست.

۴. در فراز دیگری از این بند آمده است:

«ثبت در این سامانه توسط شرکت‌های خدماتی طرف قرارداد انجام می‌شود»

با توجه به ابهامات گفته شده از دیگر نکات مبهم فراز اخیرالذکر است که طی آن بیان گردیده که مشخص نیست ثبت چه داده‌ای می‌بایست در سامانه پیش‌بینی شده توسط شرکت‌های خدماتی طرف قرارداد انجام شود. بنابراین ابهام مقدمه این بند در اعمال تعیین شده نیز سرایت داشته است.

۵. استثنا نمودن انحصاری سازمان انرژی اتمی از این بند، با توجه به شمولیت دستگاه‌های اجرایی نظامی از جمله وزارت دفاع و نیز دستگاه‌های اجرای امنیتی چون وزارت اطلاعات و همچنین سایر دستگاه‌هایی که ذیل مقام معظم رهبری فعالیت می‌نمایند که منوط به اخذ موافقت ایشان می‌باشد، خود نشان دهنده عدم توجه دولت به زوایای انحصار استثنای تعیین شده می‌باشد که طبیعتاً چنانچه در مسیر وضع در مجلس شورای اسلامی اصلاح نگردد مورد ایراد شورای نگهبان قرار خواهد گرفت.

۶. ارجاع اجرای این بند به شیوه‌نامه‌ای که توسط سازمان اداری و استخدامی تهیه می‌شود با توجه به مسئولیت و صلاحیت هیئت وزیران در وضع مقررات موضوع قوانین، عملاً مخالف اصل ۱۳۸ قانون اساسی تلقی می‌گردد چرا که به طور اولی بدو هیئت وزیران می‌بایست چارچوب‌های اجرای قوانین را در قالب مقرر تعیین نماید و سپس شیوه‌نامه آن در صورت نیاز توسط مراجع ذیصلاح تنظیم گردد.

۷. عدم پیش‌بینی نحوه جذب نیرو و ساز و کارهای عادلانه ورود آن در شرکت‌های موضوع قراردادهای برون‌سپاری با توجه به ماده ۶ قانون کار و التفات تعهد ایران در مقابله‌نامه بین‌المللی ۱۱۱ کار، عملاً باعث تحدید اصل آزادی اراده در انتخاب نیروی کار توسط شرکت‌های مذکور دارد. بنابراین اساساً دولت مکلف است تا ضمن تامین آزادی‌های عمومی، حقوق ملت را نیز تضمین نماید که در میان این حقوق مستفاد از بند ۹ اصل سوم قانون اساسی و نیز اصولی چون ۱۹-۲۰-۲۸ و بند ۴ اصل ۴۳ قانون اساسی، حق برابری فرصت‌ها در راستای دستیابی به شغل مناسب ضروری می‌نماید.

نتیجه‌گیری

علیرغم اینکه برون‌سپاری یکی از سیاست‌های مهم در تمرکز دولت‌ها بر امور تخصصی خود و رهایی از مشغولیت در امورات غیرتخصصی می‌باشد و توجه به اینکه دولت‌های رفاه در راستای منطقی‌سازی ساختار،



از برون‌سپاری برخی وظایف خود به عنوان تاکتیک کاهش هزینه‌ها و حجم دولت و تسهیل، تسریع و تخصصی نمودنِ ارایه خدمات استفاده می‌نمایند اما باید خاطر نشان کرد که این امر در نظام اداری ایران هنوز نتوانسته جایگاه خود را پیدا نماید و عمدتاً به عنوان یکی از مداخل بالقوه و یا بالفعل ورود به خدمت عمومی اعم بر دولتی تغییر نقش داده است.

دولت علیرغم اینکه تکلیف ارایه برنامه های پنجساله را در قالب لایحه دارد اما طی بند ج ماده ۱۰۶ لایحه برنامه هفتم توسعه، در حالی که می توانست ساز و کار منطقی برای تعیین موضوعات قابل برون سپاری تعیین نماید و نیز اینکه سیستمی را طراحی نماید که ورود به خدمت نیروی انسانی در شرکت مبتنی بر اصل برابری فرصت ها و به دور از تبعیض صورت گیرد، اما ضمن ارایه نصی مبهم و بدور از ادبیات تقنینی و با ایرادات گفته شده در این گزارش، عملاً فرصت تعیین تکلیف زوایای مبهم موضوع برون سپاری در فصل دوم قانون مدیریت خدمات کشوری از جمله در موضوع برابری فرصت ها را زائل می سازد و از سوی دیگر وضع این بند به کیفیت جاری اساساً آثار قابل توجهی را نیز به ارمغان نخواهد آورد.

منابع و مأخذ

۱. بالوی، مهدی و مهنار بیات کمیتکی (۱۳۹۶) دولت حق بنیاد، جلد اول، تهران: انتشارات مجد.
۲. فرکیش، هانه (۱۳۹۸) نظام اداری صحیح- مبانی، مولفه ها و راه کارها، تهران: انتشارات میزان.
۳. پُرکت، جی.ال (۱۳۸۹) دولت رفاه (۱)، ترجمه فروغ مصطفی منتقمی، فصلنامه بررسی های بازرگانی، شماره ۴۱.
۴. حبیب نژاد، سیداحمد و مرضیه سلمانی سبینی (۱۳۹۹) نسبت سنجی نظریه دولت رفاه و نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در حوزه فقرزدایی، فصلنامه علمی پژوهش های نوین حقوق اداری، سال دوم، شماره پنجم.
۵. سالاری، علی (۱۳۹۷) برابری و عدم تبعیض در نظام حقوق بشر، مجله پژوهش های حقوقی، شماره ۳۵.
۶. مردیها، مرتضی (۱۳۹۹) دولت رفاه و دوگانه‌ی سوسیال دموکراسی- لیبرال دموکراسی، فصلنامه دولت پژوهشی، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، سال پنجم، شماره ۲۱.
۷. ویژه، محمدرضا (۱۳۸۳) مفهوم اصل برابری در حقوقی عمومی نوین، فصلنامه حقوق اساسی، شماره ۲.
8. Britannica; Outsourcing: <https://www.britannica.com/topic/outsourcing>
9. McCarthy Ian and Angela Anagnostou (2004) The impact of outsourcing on the transaction costs and boundaries of manufacturing, Int. J. Production Economics 88 (2004) 61–71.
10. Mclvor, Ronan (2005) The outsourcing Process, Published in the United States of America by Cambridge University Press, New York
11. Mullmeier, Frank and Franz-Xaver Kaufmann (2021) Post – War Welfare State Development the golden age, in The Handbook of the Welfare State Edited by DANIEL BÉLAND and Other, publishing Oxford University Press



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ (۱۶) صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir