



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

مشخصات طرح:

دوره یازدهم - سال سوم

شماره ثبت:

۲۰۰

مشخصات گزارش:

تهیه و تدوین:

فهیمة غفرانی

ناظر علمی:

مهدی عبدالحمید

شماره مسلسل:

۲۹۰۱۸۵۶۰

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۹/۱۴

## اظهار نظر کارشناسی درباره: طرح سامان‌دهی استخدام کارکنان دولت

### مقدمه

طرح «سامان‌دهی استخدام کارکنان دولت» که با استناد به گزارش کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی (تاریخ چاپ ۱۴۰۱/۲/۲۶ شماره چاپ ۱۰۲۲ جایگزین (۱) به طرح «سامان‌دهی نیروهای طرف قرارداد با شرکت‌های بیمانکاری تأمین نیروی انسانی در دستگاه‌های موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی» تغییر عنوان یافته بود، پس از آنکه کلیات آن در تاریخ ۱۴۰۱/۵/۵ در صحن علنی مجلس به تصویب رسید، برای بررسی دقیق‌تر به کمیسیون اجتماعی بازگردانده شد. پس از بررسی طرح در کمیسیون اجتماعی، عنوان مصوبه نهایی کمیسیون اجتماعی به طرح «سامان‌دهی کارکنان دستگاه‌های موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» تغییر یافته است. تغییرات طرح در مصوبه کمیسیون، حول دو محور عمده انجام شده است، بدین ترتیب که بخشی از اصلاحات ناظر به نحوه به کارگیری نیروهای شرکتی، حجمی و طرح‌های عمرانی در آینده است (ماده واحد) و بخشی از تغییرات ناظر به سامان‌دهی نیروهای غیررسمی فعلی (تبصره «۲») می‌باشد.



دفتر مطالعات مدیریت



## توصیف و ارزیابی طرح

اصلاحات مصوبه کمیسیون رامی توان پیرامون دو محور کلی دسته‌بندی نمود:

۱. نحوه به کارگیری نیروهای شرکتی، حجمی و طرح‌های عمرانی پس از لازم‌الاجرا شدن قانون
  ۲. سامان‌دهی نیروهای حجمی، شرکتی، طرح‌های عمرانی و سایر عناوین مشابه در دستگاه‌های موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه
- بنابراین در ادامه ارزیابی طرح براساس دو محور کلی مطرح شده انجام خواهد شد:

- نحوه به کارگیری نیروهای شرکتی، حجمی و طرح‌های عمرانی در آینده (موضوع ماده واحد)

ماده واحد طرح ناظر به نحوه به کارگیری نیروهای شرکتی، حجمی و طرح‌های عمرانی در آینده است و قاعده‌ای را برای این منظور تدوین نموده است. در ماده واحد طرح آمده است:

از زمان لازم‌الاجرا شدن این قانون، به کارگیری نیروی انسانی برای انجام وظایفی که قبل از تصویب این قانون در قالب شرکتی، حجمی، طرح‌های عمرانی به کارگیری می‌شده‌اند در تمامی دستگاه‌های موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ با الحاقات و اصلاحات بعدی) سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه و وابسته به آنها صرفاً از طریق انتشار آگهی عمومی، برگزاری آزمون و طی مراحل گزینش به صورت متمرکز در کل کشور و در قالب قرارداد کار معین با دستگاه مربوطه بدون محدودیت مقرر در تبصره ذیل ماده (۳۲) قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر محدودیت‌های مشابه در قوانین و مقررات دیگر دستگاه‌ها، براساس آیین‌نامه‌ای که ظرف مدت سه ماه به پیشنهاد سازمان اداری و استخدامی کشور تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، خواهد بود.

براساس خروجی نشست‌های متعدد در کمیسیون اجتماعی پیرامون موضوع مورد بحث آنچه هدف و مقصود طراحان محترم بوده ممنوعیت فعالیت شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی و عقد قرارداد مستقیم با نیروهایی که پیش از تصویب قانون در قالب شرکتی و حجمی به کارگیری می‌شده‌اند، بوده است، اما نحوه انشای متن به گونه‌ای است که این هدف را محقق نمی‌سازد. آنچه از محتوای متن حاضر برداشت می‌شود این است که فعالیت شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی استمرار داشته باشد و از زمان لازم‌الاجرا شدن قانون به کارگیری نیروهای شرکتی، حجمی و طرح‌های عمرانی از طریق برگزاری آزمون باشد، اما چنین هدفی مدنظر طراحان محترم نبوده است. چراکه اساساً برگزاری آزمون برای نیروهای شرکتی و طی کردن رویه‌های دست‌وپاگیر استخدام‌های رسمی برای این نیروها توسط دستگاه‌های اجرایی با فلسفه وجودی استفاده از شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی مغایرت دارد.<sup>۱</sup>

از طرفی متن پیشنهادی از منظر حقوقی نیز حاوی ایرادات متعددی است، چراکه برداشتن محدودیت‌های مقرر در تبصره ذیل ماده (۳۲) ممکن است منجر به اختلال در نظام اداری صحیح گردد؛ بنابراین با بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی مغایرت خواهد داشت. مضافاً اینکه عبارت «سایر محدودیت‌های مشابه در قوانین و مقررات دیگر دستگاه‌ها» با جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری و همچنین بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری مغایرت دارد. همچنین قسمت اخیر مصوبه به دلیل واگذاری این موضوع به آیین‌نامه با توجه به اینکه دارای ماهیت تقنینی است با اصل (۸۵) قانون اساسی مغایرت دارد.

بنابراین اگر چه هدف طراحان محترم ممنوعیت فعالیت شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی می‌باشد که مثبت ارزیابی می‌شود.<sup>۲</sup> اما نحوه انشای حکم به گونه‌ای است که هدف طراحان محترم را محقق نمی‌سازد. به منظور رفع ایراد ذکر شده پیشنهاد می‌شود متن زیر جایگزین ماده واحد شود:<sup>۳</sup>

**پیشنهاد جایگزین ماده واحد - هرگونه به کارگیری نیروی انسانی برای انجام وظایف و فعالیت‌های تخصصی و خدماتی از طریق شرکت‌های طرف قرارداد و سایر تشکلهای حقوقی غیردولتی ممنوع است. به کارگیری نیروی انسانی برای انجام وظایف خدماتی که ماهیت بلندمدت (بیش از یک سال) دارند صرفاً از طریق انتشار آگهی عمومی، برگزاری آزمون و طی مراحل گزینش به صورت عقد قرارداد مستقیم با دستگاه‌های اجرایی خواهد بود.**

۱. نظرات کارشناسی مرکز درباره موضوع در گزارش شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی: مفهوم کار پیمانکاری موقت، به شماره مسلسل ۱۴۵۰۳ ارائه شده است.

۲. نظرات کارشناسی مرکز پیرامون موضوع در گزارش‌های اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح سامان‌دهی استخدام کارکنان دولت» به شماره مسلسل ۱۸۱۲۰-۱ و همچنین گزارش شرکت‌های تأمین نیروی

انسانی: ممنوعیت یا رسمیت (انحراف ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری) به شماره مسلسل ۱۸۳۹۳ ارائه شده است.

۳. گزارش شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی: رسمیت یا ممنوعیت (انحراف ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری) به شماره مسلسل ۱۸۳۹۳.

سامان‌دهی نیروهای شرکتی، حجمی، عمرانی و سایر عناوین مشابه در دستگاه‌های موضوع ماده (۲۹) (موضوع تبصره «۲»)

تبصره «۲»<sup>۱</sup> طرح پیشنهادی دستگاه‌های موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه را مکلف نموده تا ظرف مدت ۶ ماه از زمان لازم‌الاجرا شدن این قانون، با نیروهای شاغل در دستگاه‌های مربوطه که در قالب طرح‌های عمرانی، حجمی، شرکتی و سایر عناوین مشابه مشغول به کار هستند و دارای حداقل دو سال سابقه خدمت هستند، از طریق سنجش صلاحیت‌های شغلی قرارداد کار معین منعقد نماید.

در این خصوص خاطر نشان می‌سازد ضرورت تعیین تکلیف نیروهای غیررسمی که سالیان سال در دستگاه‌های اجرایی عهده‌دار امور اصلی دستگاه‌های اجرایی بوده‌اند و سالیانه قرارداد آنها تمدید می‌شود، عرفاً موجب تعهد دستگاه‌های اجرایی به ادامه خدمت این افراد شده، بنابراین **ضرورت تبدیل وضعیت این کارکنان، واقعیتی است که نباید مورد غفلت واقع شود.** اما اینکه چنین اقدامی می‌بایست درباره کدام دسته از نیروها و با چه سازوکاری انجام پذیرد، موضوعی است که نیازمند اطلاعات جامع، دقیق و ارائه طرحی جامع، منسجم و عادلانه و منطبق بر نیازهای دستگاه‌های اجرایی می‌باشد. اما از آنجایی که تا زمان تصویب احکام در کمیسیون اجتماعی مجلس هیچ‌گونه آماری در خصوص جمعیت نیروهای مشمول طرح توسط هیچ‌کدام از نهادهای مربوطه ارائه نگردید و اطلاعات دقیقی از تعداد کارکنان مشمول طرح حاضر در دسترس نیست، همان‌گونه که در اظهار نظرهای قبلی مرکز نیز عنوان شده است، هرگونه تصمیم‌گیری در این رابطه مبتنی بر شناخت دقیق نخواهد بود.

با وجود این در صورت اصرار بر تعیین تکلیف کارکنان غیررسمی شاغل در دستگاه‌های اجرایی، آن باید به گونه‌ای باشد که **از یک سواز تحمیل و تزیق نیروی انسانی بی‌کیفیت به بدنه دولت جلوگیری گردد و فرصتی را برای ورود نیروهای توانمند فراهم آورد (در نظر گرفتن نفع دستگاه‌های اجرایی و تأکید بر شایسته‌گزینی و عدالت محوری در جذب و استخدام) و از سوی دیگر سبب تضییع حقوق نیروهای با کیفیتی که سال‌ها در دستگاه‌های اجرایی به پیشبرد امور اصلی سازمان نیز نگردد (در نظر گرفتن نفع منابع انسانی).** با این توصیف و برای تحقق این مهم چنانچه این توازن به درستی لحاظ نگردد هرگونه سامان‌دهی در این خصوص دچار نقصان خواهد بود.

در تبصره «۲» تبدیل وضعیت نیروهایی که در قالب طرح‌های عمرانی، حجمی، شرکتی و سایر عناوین مشابه و انعقاد قرارداد کار معین با آنها مشروط به داشتن سه ویژگی است:

۱. داشتن دو سال سابقه خدمت

۲. شاغل بودن در دستگاه اجرایی (موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه)

۳. کسب شرایط پذیرش صلاحیت‌های شغلی

در متن حکم پیشنهادی عبارت «سایر عناوین مشابه» مبهم است و در مقام اجرا می‌تواند زمینه‌ساز مشکلات متعددی گردد. از این رو می‌بایست به صراحت **عناوین مشابه** در متن مشخص گردد تا بدین ترتیب روشن شود کدام دسته از نیروها مشمول طرح خواهند بود. مضافاً اینکه پیشنهاد مذکور از منظر حقوقی با جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری<sup>۲</sup> و بند «۱۳»<sup>۳</sup> سیاست‌های کلی نظام اداری مغایرت دارد.

در رابطه با شرط سوم مشخص نیست صلاحیت حرفه‌ای نیروهای مشمول قرار است از چه طریق سنجیده شود و سازوکار آن به چه صورت خواهد بود که این مطلب بیانگر مغایرت با بندهای «۳»<sup>۴</sup> و «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری است.

همچنین بر اساس تبصره مذکور قرار است تعداد نامعلومی از نیروهای غیررسمی به صورت قرارداد کار معین به کارگیری شوند، اما از آنجا که محدودیت سقف پست سازمانی (۱۰ درصد) در تبدیل وضعیت نیروهای مذکور نادیده گرفته شده شائبه مغایرت با سیاست‌های کلی نظام اداری (بند «۱۰») و قانون برنامه ششم توسعه (بند «الف» ماده (۲۸)) ناظر به منطقی‌سازی اندازه دولت وجود دارد. همچنین با توجه به اینکه آماری از تعداد نیروهای مشمول طرح در دسترس نیست، بار مالی آن قابل برآورد نمی‌باشد و همین امر شائبه مغایرت با اصل (۷۵) قانون اساسی را ایجاد می‌کند.

۱. تبصره «۲» - دستگاه‌های موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران موظفند ظرف حداکثر ۶ ماه از زمان لازم‌الاجرا شدن این قانون، با نیروهای شاغل در دستگاه‌های مربوطه که در قالب طرح‌های عمرانی، حجمی، شرکتی و سایر عناوین مشابه به کار بوده و دارای حداقل دو سال سابقه خدمت می‌باشند، از طریق سنجش صلاحیت‌های شغلی، قرارداد کار معین منعقد نمایند.

۲. «شفافیت و عدم ابهام» در قانون‌نویسی

۳. عدالت محوری، شفافیت و روزآمدی در تنظیم و تنقیح قوانین و مقررات اداری

۴. بهبود معیارها و روزآمدی روش‌های گزینش منابع انسانی به منظور جذب نیروی انسانی توانمند، متعهد و شایسته و پرهیز از تنگ‌نظری‌ها و نگرش‌های سلیقه‌ای



## نتیجه‌گیری

در گزارش ارزیابی مصوبه کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی دو موضوع محوری مشتمل بر نحوه به کارگیری نیروهای شرکتی، حجمی و طرح‌های عمرانی (موضوع ماده واحده) و سامان‌دهی نیروهای فعلی (موضوع تبصره «۲») مورد توجه قرار گرفته است. همان‌گونه که در متن گزارش نیز اشاره شد در ماده واحده طرح، اگرچه هدف طراحان محترم ممنوعیت فعالیت شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی می‌باشد که مثبت ارزیابی می‌شود، اما نحوه انشای حکم به گونه‌ای است که هدف طراحان محترم را محقق نمی‌سازد و با ایرادات متعدد قانون اساسی و مغایرت با سیاست‌های کلی نظام مواجه است و همان‌گونه که در متن پیشنهاد شده، نیازمند اصلاح است. همچنین در موضوع تبدیل وضعیت نیروهای غیررسمی اگرچه ضرورت تعیین تکلیف نیروهای غیررسمی که سالیان سال در دستگاه‌های اجرایی عهده‌دار امور اصلی دستگاه‌های اجرایی بوده‌اند و سالیانه قرارداد آنها تمدید می‌شود، عرفاً موجب تعهد دستگاه‌های اجرایی به ادامه خدمت این افراد شده و واقعیتی است که نباید مورد غفلت واقع شود، اما از آنجایی که تا زمان تصویب طرح در کمیسیون اجتماعی هیچ‌گونه آماری در خصوص جمعیت نیروهای مشمول طرح توسط هیچ‌کدام از نهادهای مربوطه ارائه نگردید و اطلاعات دقیقی از تعداد کارکنان مشمول طرح حاضر در دسترس نیست هرگونه تصمیم‌گیری در این رابطه مبتنی بر شناخت دقیق نخواهد بود. مضافاً اینکه مصوبه پیشنهادی از منظر حقوقی در مغایرت با سیاست‌های کلی نظام اداری (بندهای «۳»، «۱۰» و «۱۳»)، قانون برنامه ششم توسعه (بند «الف» ماده «۲۸») و اصول (۷۵) و (۸۵) قانون اساسی، بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی و همچنین جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است.

### جدول ۱. نظرات مرکز پژوهش‌های مجلس

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

شماره ماده	متن	موافق	موافق به شرط اصلاح	مخالف	اظهار نظر کارشناسی
کلیات			*		شکست رویکرد استفاده از شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی در نظام اداری ایران و ضرورت سامان‌دهی نیروی انسانی شاغل در دستگاه‌های اجرایی در بررسی‌های کارشناسی به اثبات رسیده و کلیات طرح مورد تأیید است.
ماده واحده			*		اگر چه هدف طرح احان محترم ممنوعیت فعالیت شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی می‌باشد که مثبت ارزیابی می‌شود، اما نحوه انشای حکم به گونه‌ای که هدف طرح احان محترم را محقق نمی‌سازد و همان گونه که در متن پیشنهاد شده، نیاز مند اصلاح است. پیشنهاد جایگزین ماده واحد- هرگونه به‌کارگیری نیروی انسانی برای انجام وظایف و فعالیت‌های تخصصی و خدماتی از طریق شرکت‌های طرف قرارداد و سایر تشکل‌های حقوقی غیر دولتی ممنوع است. به‌کارگیری نیروی انسانی برای انجام وظایف خدماتی که ماهیت بلندمدت (بیش از یکسال) انتشار آگهی عمومی، برگزاری آزمون و طی مراحل گزینش به صورت عقد قرارداد مستقیم با دستگاه‌های اجرایی خواهد بود.
تبصره «۱»		*			
تبصره «۲»			*		اگر چه ضرورت تعیین تکلیف نیروهای غیر رسمی که سالیان سال در دستگاه‌های اجرایی عهده‌دار امور اصلی دستگاه‌های اجرایی بوده‌اند و سالیانه قرارداد آنها تمدید می‌شود، عرفاً موجب تعهد دستگاه‌های اجرایی به ادامه خدمت این افراد شده و واقعیتی است که نباید مورد غفلت واقع شود اما از آنجایی که تا زمان تصویب طرح در کمیسیون اجتماعی هیچ‌گونه آماری در خصوص جمعیت نیروهای مشمول طرح توسط هیچ‌کدام از نهادهای مربوطه ارائه نگردید و اطلاعات دقیقی از تعداد کارکنان مشمول طرح حاضر در دسترس نیست هرگونه تصمیم‌گیری در این رابطه مبتنی بر شناخت دقیق نخواهد بود. مضافاً اینکه شائبه مغایرت با سیاست‌های کلی نظام اداری (بند «۱۰»)، قانون برنامه ششم توسعه (بند «الف» ماده (۲۸)) و اصل (۷۵) قانون اساسی وجود دارد.
تبصره «۳»		*			
تبصره «۴»		*			
تبصره «۵»		*			
تبصره «۶»		*			
تبصره «۷»		*			
تبصره «۸»		*			