

بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۳۵): احکام استخدامی



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۹۱۰۰
کد موضوعی: ۲۹۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۳۵): احکام استخدامی

نام دفتر: مطالعات مدیریت

تهیه و تدوین: فهیمه غفرانی

ناظران علمی: مهدی عبدالحمید، غلامرضا معمارزاده طهران

اظهار نظر کنندگان: علی جمالی، حسن کاویانی، مسعود شکراللهی

همکار: علی اصغر پیری

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. نظم اداری

۲. استخدام

۳. لایحه برنامه هفتم توسعه

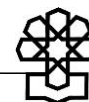


تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۴/۱۴

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	خلاصه مدیریتی
۲	مقدمه
۲	توصیف احکام استخدامی در لایحه برنامه هفتم
۴	درباره کلیات احکام استخدامی لایحه
۶	درباره جزئیات احکام استخدامی در لایحه
۹	جمع‌بندی و پیشنهاد
۱۰	منابع و مآخذ



بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۳۵): احکام استخدامی

چکیده

در لایحه برنامه هفتم توسعه احکام حوزه استخدام ذیل فصل «ارتقای نظام اداری» و تحت عنوان «سرمایه انسانی دولت» در ماده (۱۰۶) لایحه گنجانده شده است. اگرچه آشفته‌گی حاکم بر مواد و احکام فصل ارتقای نظام اداری، تشخیص نظریه مبنایی آن را دشوار می‌نماید، با این حال به نظر می‌رسد که نظریه مدیریت دولتی نوین نظریه غالب در تدوین احکام استخدامی لایحه می‌باشد. این درحالی است که شواهد نشان می‌دهد سیاست‌های اصلاحی مبتنی بر رویکرد مدیریت دولتی نوین که با تصویب قانون برنامه دوم توسعه در ایران آغاز شده، عمدتاً با شکست همراه بوده است. بنابراین استمرار رویکرد مذکور و انعکاس آن در لایحه می‌تواند گویای این واقعیت باشد که احکام این حوزه مبتنی بر آسیب‌شناسی و واقعیت‌های نظام اداری تدوین نشده است. مضافاً اینکه از سه حکم مربوط به استخدام در لایحه، هیچ‌کدام ماهیت برنامه‌ای نداشته و در قالب اصلاح قوانین استخدامی می‌توانند مورد توجه قرار گیرند.

خلاصه مدیریتی

در لایحه برنامه هفتم توسعه احکام استخدامی در قالب فصل ۲۳ و ذیل عنوان سرمایه انسانی دولت ارائه شده است. در ادامه سلسله گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در خصوص برنامه هفتم توسعه، در این گزارش، احکام پیشنهادی دولت درباره اصلاح احکام استخدامی از منظر کلیات و احکام مورد بررسی کارشناسی قرار گرفته است. مهم‌ترین نکات این گزارش به شرح ذیل است:

- اگرچه آشفته‌گی حاکم بر مواد و احکام فصل ارتقای نظام اداری، تشخیص نظریه مبنایی آن را دشوار می‌کند، با این حال به نظر می‌رسد که نظریه مدیریت دولتی نوین نظریه غالب در تدوین احکام استخدامی لایحه است.

- انعکاس این رویکرد در لایحه برنامه هفتم علی‌رغم به اثبات رسیدن شکست آن در اصلاحات نظام اداری ما را به این نتیجه رهنمون می‌سازد که احکام استخدام در لایحه مبتنی بر آسیب‌شناسی و واقعیت‌های نظام اداری تدوین نشده است.

علی‌رغم تأکید دولت بر مسئله محوری در تدوین احکام لایحه چنین به نظر می‌رسد که احکام حوزه استخدامی مبتنی بر شناخت مسایل نظام اداری و منطبق با واقعیات نظام اداری تهیه نشده و تغییر رویکرد در بنیادهای نظری اداره نظام اداری ملاحظه نمی‌شود. این بدان معناست که برنامه توسعه هفتم برای پنج سال دیگر استمرار وضعیت موجود را در حوزه استخدام توصیه کرده است. به رسمیت شناختن انواع شیوه‌های به‌کارگیری نیروی انسانی در نظام اداری، استمرار فعالیت شرکت‌های تأمین نیرو در نظام اداری ایران و قاعده‌مند نمودن آنها صرفاً با پیش‌بینی سامانه و موکول کردن آن به شیوه‌نامه سازمان اداری و استخدامی (موضوع بند «ج» ماده (۱۰۶)) نشانه‌های استمرار وضعیت موجود در لایحه است.

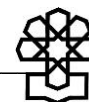
ضرورت همگرایی دولت و مجلس در بنیان‌های نظری استخدام و تدوین احکام مبتنی بر آن پیشنهاد می‌شود. در غیر این صورت با عنایت به اینکه هر یک از رویکردهای مطرح شده توسط دولت و مجلس حائز آثار سیاسی، اقتصادی و اجتماعی متفاوتی می‌باشند که در انتخاب رویکرد مطلوب باید مورد توجه قرار گیرند، عدم همگرایی در حوزه استخدام می‌تواند به یکی از موانع اصلی تحقق برنامه هفتم توسعه منجر شود.

مقدمه

مدیریت اثربخش کارکنان دولت عنصر اصلی حکمرانی و اداره اثربخش امور عمومی است. حوزه‌ای که در قوانین خدمات کشوری و یا خدمات عمومی و برنامه‌های توسعه در قالب روابط دولت با کارکنان مورد توجه ویژه قرار می‌گیرد. در لایحه برنامه هفتم توسعه احکام حوزه استخدام ذیل فصل «ارتقای نظام اداری» و تحت عنوان «سرمایه انسانی دولت» در ماده (۱۰۶) لایحه گنجانده شده است. در این گزارش پس از توصیف احکام استخدامی لایحه، کلیات احکام استخدامی و جزییات آن مورد بررسی قرار گرفته و پس از آن احکام پیشنهادی برای لایحه برنامه هفتم با جمع‌بندی نظرات خبرگان اجرایی، اساتید و صاحب‌نظران این حوزه ارائه شده است.

توصیف احکام استخدامی در لایحه برنامه هفتم

در میان احکام فصل ارتقای نظام اداری، مهم‌ترین رویکردهای دولت در حوزه استخدام را در سه محور به شرح ذیل می‌توان مورد بررسی قرار داد:



- ❖ ممنوعیت استخدام رسمی و به‌کارگیری کارکنان در قالب قراردادهای سه تا پنج ساله (موضوع بند «الف» ماده (۱۰۶)).
- ❖ به رسمیت شناختن انواع شیوه‌های به‌کارگیری نیروی انسانی در نظام اداری صرفاً با مجوز سازمان اداری و استخدامی و تأمین اعتبار توسط سازمان برنامه (موضوع بند «ب» ماده (۱۰۶)).
- ❖ استمرار فعالیت شرکت‌های تأمین نیرو در نظام اداری ایران و قاعده‌مند نمودن آنها صرفاً با پیش‌بینی سامانه و موکول کردن آن به شیوه‌نامه سازمان اداری و استخدامی (موضوع بند «ج» ماده (۱۰۶)).

جدول ۱. احکامی استخدامی در لایحه برنامه هفتم

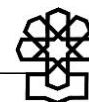
<p>به‌منظور ارتقای بهره‌وری سرمایه انسانی، افزایش انگیزه کارکنان دولت برای ارائه خدمات کیفی، ساماندهی جذب، به‌کارگیری و همچنین توسعه کیفی کارکنان دولت:</p> <p>الف) در طول برنامه هرگونه استخدام رسمی و عناوین مشابه جز در پست‌های حساس در دستگاه‌های اجرایی ممنوع است. به‌کارگیری کارکنان در این مدت، تنها در قالب قراردادهای سه تا پنج‌ساله برای پذیرفته‌شدگان آزمون‌های استخدامی و استمرار آن مبتنی بر نتایج ارزیابی عملکرد و استفاده از ابزارهای سنجش شایستگی کارکنان صورت می‌گیرد.</p> <p>تبصره- فهرست عناوین پست‌های حساس ظرف مدت شش‌ماه پس از ابلاغ برنامه توسط سازمان اداری و استخدامی کشور تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.</p>	<p>بند «الف» ماده (۱۰۶)</p>
<p>تمامی اختیارات دستگاه‌های اجرایی مشمول این قانون در خصوص جذب و به‌کارگیری نیروی انسانی در طول برنامه موقوف الاجرا است. هرگونه استخدام اعم از رسمی، پیمانی، کارگری دائم و موقت و عناوین مشابه و به‌کارگیری نیروی انسانی اعم از قرارداد کارمعی، قرارداد کارگری، قرارداد از محل طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای، شرکتی و سایر عناوین، صرفاً بر مبنای اطلاعات ثبت شده در سامانه یکپارچه نظام اداری و براساس مجوز مشترک سازمان و سازمان اداری و استخدامی کشور، در صورت تأمین اعتبار توسط سازمان انجام می‌شود. هرگونه درخواست دستگاه‌ها برای جذب و به‌کارگیری نیروی جدید منوط به ثبت فهرست اسامی نیروهای مورد نیاز یا مازاد در سامانه فوق و تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور مبنی بر عدم وجود نیروی متناسب در سامانه مذکور است.</p>	<p>«ب»</p>
<p>به‌منظور نظارت بر شرکت‌های خدماتی ارائه‌دهنده وظایف موضوع ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری و حمایت از کارکنان شرکتی شاغل در این شرکت‌ها، وزارت</p>	<p>«ج»</p>

<p>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 به‌استثنای سازمان انرژی اتمی اقدام کند. ثبت در این سامانه توسط شرکت‌های خدماتی طرف قرارداد انجام می‌شود و صرفاً جهت اطلاع و ارزیابی است و هیچ‌گونه تعهد استخدامی ایجاد نمی‌کند.</p> <p>شیوه‌نامه نحوه نظارت بر شرکت‌ها و رتبه‌بندی آنها توسط سازمان اداری و استخدامی کشور ابلاغ می‌گردد.</p>	
---	--

درباره کلیات احکام استخدامی لایحه

۱. نامشخص بودن نظریه مبنایی استخدام و عدم همگرایی مجلس و دولت در لایحه واکاوی احکام لایحه برنامه هفتم توسعه در حوزه استخدام که منعکس‌کننده رویکرد دولت به حوزه استخدام است و بررسی احکام مندرج در طرح موسوم به ساماندهی استخدام کارکنان دولت که منعکس‌کننده رویکرد مجلس به این حوزه است، حکایت از تفاوت‌های اساسی بین رویکردها و دیدگاه‌های آنان پیرامون حوزه استخدام با یکدیگر دارد، به نحوی که تاکنون امکان توافق و اجماع رویکردی میسر نشده است. در رویکرد مستتر در طرح ساماندهی استخدام کارکنان دولت (دیدگاه مجلس شورای اسلامی)، ضمن نفی ضمنی مبنایی نظری و اصول حاکم بر قانون مدیریت خدمات کشوری (مدیریت دولتی نوین و حکمرانی خوب) تغییرات بنیادین در مبنای استخدام و سازوکارهای آن با تأکید ویژه بر حذف شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی و انعقاد قرارداد مستقیم با دستگاه‌های اجرایی مورد تأکید قرار گرفته است. ممنوعیت جذب و به‌کارگیری نیرو تحت هر عنوان، تغییر مبنای استخدام کارکنان (از معیار حاکمیتی بودن مشاغل به استمرار مشاغل) از محورهای مهم رویکرد مجلس شورای اسلامی می‌باشد.

در نقطه مقابل دولت با استمرار رویکرد مدیریت دولتی نوین، استمرار فعالیت شرکت‌های خدماتی، به رسمیت شناختن انواع شیوه‌های به‌کارگیری نیرو در نظام اداری و استخدام، ممنوعیت استخدام رسمی و انعقاد قراردادهای سه تا پنج ساله برای کارمندان در طول برنامه را پیشنهاد کرده است. با عنایت به اینکه تفاوت‌های اساسی در رویکردهای استخدامی و عدم اجماع در این رابطه کاملاً مشهود است، پیش‌بینی می‌شود کلیات این حوزه توسط مجلس مورد پذیرش واقع نشود و احکام این حوزه دستخوش تغییرات اساسی شود و همین امر نقطه آغاز عدم توفیق اجرایی‌سازی برنامه‌های توسعه در حوزه استخدام را رقم خواهد زد. بنابراین ضرورت همگرایی دولت و مجلس در بنیان‌های نظری



استخدام و تدوین احکام مبتنی بر آن پیشنهاد می‌شود. در غیر این صورت با عنایت به اینکه هریک از رویکردهای مطرح شده توسط دولت و مجلس حائز آثار سیاسی، اقتصادی و اجتماعی متفاوتی می‌باشند که در انتخاب رویکرد مطلوب باید مورد توجه قرار گیرند، عدم همگرایی در حوزه استخدام می‌تواند به یکی از موانع اصلی تحقق برنامه هفتم توسعه منجر شود.

جدول ۲. محورهای عدم همگرایی دولت و مجلس در حوزه استخدام

محور اصلی	رویکرد دولت	رویکرد مجلس
فعالیت شرکت‌های تأمین نیروی انسانی	استمرار	حذف
انواع شیوه‌های به کارگیری کارکنان	استمرار	حذف
مبنای استخدام	استخدام‌های کوتاه‌مدت و حذف تدریجی استخدام رسمی	بازطراحی مشاغل با تأکید بر امنیت شغلی

۲. استمرار رویکرد مدیریت دولتی نوین در تدوین احکام استخدامی لایحه

از سال ۱۳۶۸ با پایان جنگ چرخش قابل توجهی در سیاست‌های اقتصادی و رویکردهای اداره امور دولتی به وجود آمد. برخلاف دوره‌های قبلی که همواره مداخله دولت در شئون اقتصادی و اجتماعی جامعه گسترده‌تر شده بود و حجم و اندازه دولت به صورت مستمر در یک مسیر صعودی قرار گرفته بود به یکباره سیاست‌هایی معکوس مبنی بر کوچک‌سازی دولت، کاهش مداخله در فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی جامعه، واگذاری شرکت‌ها، انحلال مراکز دولتی تهیه و توزیع کالاها، خصوصی‌سازی، کاهش تصدی‌ها و تمرکز بر امور حاکمیتی به عنوان اصلاحات نوین، محور سیاست‌ها و برنامه‌ریزی‌های کشور قرار گرفت. به نظر می‌رسد آنچه را امروزه تحت عنوان مدیریت دولتی نوین از آن یاد می‌کنیم در آن سال‌ها با تأخیری چند ساله نسبت به خاستگاه فکری آن، همانند یک موج وارد فضای برنامه‌ریزی و مدیریت کشور شد و مبنای تدوین برنامه‌های پنج‌ساله قرار گرفت. بنابراین از این دوره به بعد است که اصولی نظیر واگذاری اختیارات دولتی، ایجاد شرایط رقابت و رفع انحصار، پاسخگویی، مشتری‌مداری، عملکرد محوری و تمرکز بر کارایی و نظایر آنکه آموزه‌های مدیریت دولتی نوین هستند به شدت ترویج شده و مورد حمایت قرار می‌گیرند و تغییر قانون اداری و استخدامی ایران و تدوین قانون مدیریت خدمات کشوری نیز بر پایه این رویکردها انجام می‌شود.

در برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور همواره جهت‌گیری‌ها و سیاست‌هایی مبنی بر ایجاد نظم و انضباط اداری، تمرکززدایی، بهبود هرم نیروی انسانی دولت، مبارزه با فساد اداری، تدوین حدود وظایف دولت در اعمال حاکمیت و تصدی، دادن اختیار به مسئولان محلی، حذف، ادغام و کوچک‌سازی تشکیلات دولتی، استقرار نظام ارزیابی عملکرد، شایسته‌سالاری، بهبود نظام برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و تصمیم‌گیری مورد تأکید قرار گرفت و فعالیت‌ها و برنامه‌هایی نیز تحت عنوان «برنامه تحول اداری» در

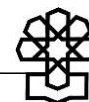
دولت‌های مختلفی که پس از سال‌های ۱۳۶۸ روی کار آمدند همواره در دستور کار بود، ولی با همه تلاش‌ها و فعالیت‌های انجام شده، متأسفانه بسیاری از ویژگی‌های منفی بوروکراسی ایران به قوت خود باقی ماند. به عبارت دیگر هرچند از سال ۱۳۶۸ و پس از پایان جنگ، ماهیت و جوهره الگوی حاکم بر سازمان اداری ایران همچنان الگوی سنتی اداره امور است، ولی تمامی سیاست‌ها و رویکردهای رسمی و قانونی را می‌توان برگرفته از دیدگاه‌های مدیریت گرای و مدیریت دولتی نوین دانست. در لایحه برنامه هفتم توسعه نیز علی‌رغم آشفتگی حاکم بر مواد و احکام فصل نظام اداری و ارتقای بهره‌وری در لایحه برنامه هفتم توسعه و عدم دسترسی به گزارش توجیهی و اسناد پشتیبان لایحه، تشخیص نظریه مبنایی آن را دشوار می‌نماید. با این حال به نظر می‌رسد که به سیاق برنامه‌های توسعه پیشین نظریه مدیریت دولتی نوین نظریه غالب در این فصل می‌باشد. رویکردی که در حوزه امور اداری و استخدامی و با اتخاذ سیاست‌های اصلاحی مبتنی بر رویکرد مذکور که از دهه هفتاد با تصویب قانون برنامه دوم توسعه آغاز شد، عمدتاً با شکست همراه بوده است^۱. روند رو به رشد اعتبارات مربوط به حقوق کارکنان دستگاه‌های اجرایی کشور، ظهور و بروز انواع و اقسام قراردادهای استخدامی (بیش از ۲۷ نوع)، ایجاد بوروکراسی سایه و پنهان شدن تعداد نامعلومی از کارکنان بخش عمومی پشت بوروکراسی دولت، تهی شدن دولت و تضعیف پاسخگویی و شفافیت در نظام اداری، انحراف شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی از مسیر و هدف اولیه قانونگذار همگی مصادیقی از شکست برنامه‌های اصلاحی مذکور بوده است. با این حال و علی‌رغم تأکید دولت بر مسئله محوری در تدوین احکام لایحه چنین به نظر می‌رسد که احکام حوزه استخدامی مبتنی بر شناخت مسایل نظام اداری و منطبق با واقعیات نظام اداری تهیه نشده و تغییر رویکرد در بنیادهای نظری اداره نظام اداری ملاحظه نمی‌شود.

درباره جزئیات احکام استخدامی در لایحه

۱. حذف تدریجی استخدام مادام‌العمر و تأکید بر قراردادهای کوتاه‌مدت در لایحه

براساس بند «الف» لایحه برنامه هفتم هرگونه استخدام رسمی در طول برنامه ممنوع اعلام شده (جز برای مشاغل حساس) و به‌کارگیری کارکنان صرفاً در قالب قراردادهای سه تا پنج‌ساله برای پذیرفته‌شدگان آزمون‌های استخدامی پیش‌بینی شده است.^۲

۱. شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی در نظام اداری ایران: رسمیت یا ممنوعیت (انحراف ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری)- شماره مسلسل ۱۸۳۹۳.
 ۲. در طول برنامه هرگونه استخدام رسمی و عناوین مشابه جز در پست‌های حساس در دستگاه‌های اجرایی ممنوع است. به‌کارگیری کارکنان در این مدت، تنها در قالب قراردادهای سه تا پنج‌ساله برای پذیرفته‌شدگان آزمون‌های استخدامی و استمرار آن مبتنی بر نتایج ارزیابی عملکرد و استفاده از ابزارهای سنجش شایستگی کارکنان صورت می‌گیرد.
 تبصره- فهرست عناوین پست‌های حساس طرف مدت شش‌ماه پس از ابلاغ برنامه توسط سازمان اداری و استخدامی کشور تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.



تفکر حاکم بر این حکم با پیش فرض قرار دادن نظریه مدیریت دولتی نوین حذف تدریجی استخدام مادام‌العمر از نظام استخدامی و تأکید بر قراردادهای کوتاه‌مدت است، اما همان‌گونه که پیش‌تر نیز گفته شد، ارزیابی این حکم مستلزم تناسب آن با نظریه بنیادین در این حوزه می‌باشد که ابهام و عدم اجماع بر سر آن کار را قدری پیچیده کرده است. با فرض پذیرش رویکرد مدیریت دولتی نوین در تنظیم احکام و تسری آن به احکام استخدامی، آنچه محل ابهام واقع می‌شود این است که با توجه به اینکه استخدام یکی از زیرسیستم‌های مدیریت منابع انسانی می‌باشد و به دلیل ارتباط ارگانیک و سیستمی میان زیرسیستم استخدام با سایر زیرسیستم‌های منابع انسانی (نظام ارزیابی عملکرد، نظام جبران خدمت، نظام آموزش و...) لزوم هماهنگی آن با سایر زیرسیستم‌های منابع انسانی ضرورت دارد. این درحالی است که بررسی احکام مرتبط با سایر زیرسیستم‌های منابع انسانی در لایحه همخوانی و تناسبی با حوزه استخدام با حاکمیت رویکرد مدیریتی دولتی نوین ندارند. به عبارتی از کنار هم چیدن احکام آشفته فصل نظام اداری نتیجه این خواهد بود که احکام حوزه استخدام و سرمایه انسانی به‌صورت جزیره‌ای و با ارتباط کم و عدم هماهنگی و انسجام با سایر احکام تنظیم شده است.

اگرچه ارزیابی احکام بدون در نظر گرفتن دلایل توجیهی قدری دشوار است، اما آنچه روشن است این است که حتی در کشورهایی که تابع مکانیسم بازار آزاد و فضای رقابتی کامل هستند نیز رابطه استخدامی رسمی با دولت نفی نشده است، اما این امر مستلزم بازطراحی وظایف دولت می‌باشد.

۲. به رسمیت شناختن انواع شیوه‌های به‌کارگیری نیرو در لایحه

بند «ب» لایحه برنامه هفتم مشتمل بر دو محور اصلی به‌شرح زیر است:

۱. «تمامی اختیارات دستگاه‌های اجرایی مشمول این قانون در خصوص جذب و به‌کارگیری

نیروی انسانی در طول برنامه موقوف الاجرا است.

به‌نظر می‌رسد حکم پیشنهادی به‌منظور انسجام‌بخشی و نظم‌دهی ورودی‌ها به دولت می‌تواند تا حد زیادی مؤثر باشد و از این‌رو مثبت ارزیابی می‌شود، اما با عنایت به اینکه حکم مذکور در قانون بودجه سال‌های ۱۴۰۰، ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ تکرار شده است، به‌نظر می‌رسد به‌عنوان یک حکم دائمی باید در نظر گرفته شود. بنابراین تکرار آن در قالب قانون کوتاه‌مدت (قوانین بودجه سنواتی) یا قانون میان‌مدت (برنامه توسعه) توجیهی ندارد. از طرفی با توجه به اینکه حکم مذکور ماهیت برنامه‌ای ندارد، بهتر است در قالب اصلاح ماده (۵۱) قانون مدیریت خدمات کشوری^۱ مورد توجه قرار گیرد.

۱. هرگونه استخدام اعم از رسمی، پیمانی، کارگری دائم و موقت و عناوین مشابه و

به‌کارگیری نیروی انسانی اعم از قرارداد کارمعی، قرارداد کارگری، قرارداد از محل

طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، شرکتی و سایر عناوین، صرفاً بر مبنای اطلاعات

۱. ماده (۵۱) - مجموع مجوزهای استخدام دستگاه‌های اجرایی با رعایت فصل دوم این قانون در برنامه‌های پنج‌ساله تعیین می‌گردد و سهم هریک از وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

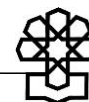
ثبت شده در سامانه یکپارچه نظام اداری و براساس مجوز مشترک سازمان و سازمان اداری و استخدامی کشور، در صورت تأمین اعتبار توسط سازمان انجام می‌شود. هرگونه درخواست دستگاه‌ها برای جذب و به‌کارگیری نیروی جدید منوط به ثبت فهرست اسامی نیروهای مورد نیاز یا مازاد در سامانه فوق و تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور مبنی بر عدم وجود نیروی متناسب در سامانه مذکور است.

این حکم با به رسمیت شناختن انواع شیوه‌های به‌کارگیری نیرو در نظام اداری، آن را منوط به اخذ مجوز از سازمان اداری و استخدامی کشور و تأمین اعتبار توسط سازمان برنامه‌بودجه کرده است. این درحالی است که شواهد حاصل از اجرای بیش از یک دهه قانون مدیریت خدمات کشوری مؤید این مطلب است که اشکال تعیین شده نه‌تنها در بهبود وضعیت نظام اداری کشور مثمرتر نبوده‌اند، بلکه آلام و مشکلات دستگاه‌های اجرایی را بیش از هر زمان دیگری افزایش داده‌اند. در قانون خدمات کشوری (۱۳۸۶) براساس تعاریف، راهبردها و فناوری‌های انجام وظایف دولت (فصول اول و دوم قانون مدیریت خدمات کشوری) به‌منظور سامان‌بخشیدن به نحوه ارتباط کارمندان با دولت و درنهایت ارتقای اثربخشی و کارایی نظام اداری کشور گونه‌های مختلف به‌کارگیری و استخدام در دستگاه‌های اجرایی به‌صورت پراکنده در مواد (۴۵)، (۱۲۴)، تبصره ذیل ماده (۳۲) مشخص شده است. سایر انواع به‌کارگیری نیرو تحت عنوان نیروهای موسوم به طرحی، شرکتی و ... نیز در نظام اداری کشور وجود دارند که بنابر آمار ارائه شده توسط سازمان اداری و استخدامی کشور در حال حاضر ۲۷ نوع قرارداد در نظام اداری کشور وجود دارد.

هرچند تعدد شیوه‌های به‌کارگیری و استخدام در قالب دو یا سه گونه اصلی امری مرسوم در اکثریت کشورهاست، اما ذکر این نکته ضروری به‌نظر می‌رسد که تحقق موفقیت‌آمیز این رویکردها خود مستلزم تبیین و تعریف دقیق نقاط اشتراک و افتراق، حدود و ثغور و.. گونه‌های استخدامی است. امری که در قانون مدیریت خدمات کشوری توجه چندانی بدان مبذول نشده است و در لایحه پیشنهادی به جای حل مسئله و پیش‌بینی برنامه‌ای برای تحول در این حوزه، به استمرار وضعیت موجود کفایت و راهکار نظم‌بخشی به تعدد گونه‌های استخدامی را به اخذ مجوز از سازمان اداری و استخدامی و تأمین اعتبار از سازمان برنامه موقوف کرده است.

۳. استمرار فعالیت شرکت‌های تأمین نیرو در لایحه برنامه هفتم

در دوگانگی رسمیت یا ممنوعیت شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی؛ تنها وجه اشتراک، اذعان به ناکارآمدی این شیوه توسط طرفداران دو دیدگاه در حال حاضر است. از یکسو دولت معتقد است این ناکارآمدی با پیش‌بینی جامع سازوکارهای اثربخش، اصلاح قوانین، تقویت سازوکارهای نظارتی و به



عبارتی «اجرای بهتر»^۱ رفع خواهد شد و ازسوی دیگر نمایندگان مجلس بر این عقیده‌اند که پایه‌گذاری این نوع شرکت‌ها از ابتدا سنخیتی با زمینه نظام اداری ایران نداشته و انحرافی از مسیر صحیح آن محسوب می‌شود و هرگونه قاعده‌مندسازی به علت عدم در نظر گرفتن ریشه مشکلات؛ تکرار تجارب شکست‌خورده پیشین بوده و منجر به تحمیل بار اضافه به نظام اداری کشور می‌شود.

با همین استدلال دولت در لایحه برنامه هفتم توسعه به دنبال استمرار فعالیت شرکت‌های خدماتی بوده و قاعده‌گذاری را صرفاً در طراحی و استقرار سامانه اطلاعات یکپارچه نیروی انسانی شاغل در شرکت‌های خدماتی طرف قرارداد با دستگاه‌های اجرایی دیده است. در دوگانگی به رسمیت شناختن یا ممنوعیت فعالیت شرکت‌های تأمین نیروی انسانی گزارش‌های متعددی توسط مرکز پژوهش‌های مجلس به چاپ رسیده است. نتایج بررسی‌های انجام شده حکایت از عدم توفیق رویکرد مذکور در نظام اداری ایران دارد. تکرار آن در لایحه برنامه هفتم توسعه و با نگاه سطحی طراحی سامانه برای قاعده‌مند نمودن شرکت‌های مذکور نشان از عدم شناخت نظام اداری یا بی‌توجهی نسبت به چالش‌های آن دارد.

جمع‌بندی و پیشنهاد

اگرچه آشفتگی حاکم بر مواد و احکام فصل ارتقای نظام اداری، تشخیص نظریه مبنایی آن را دشوار می‌نماید، با این حال به نظر می‌رسد که نظریه مدیریت دولتی نوین نظریه غالب در تدوین احکام استخدامی لایحه است. انعکاس این رویکرد در لایحه برنامه هفتم علی‌رغم به اثبات رسیدن شکست آن در اصلاحات نظام اداری، ما را به این نتیجه رهنمون می‌سازد که احکام استخدام در لایحه مبتنی بر آسیب‌شناسی و واقعیت‌های نظام اداری تدوین نشده است. این بدان معناست که برنامه توسعه هفتم برای پنج سال دیگر استمرار وضعیت موجود را در حوزه استخدام توصیه کرده است. با عنایت به موارد فوق پیشنهادی اصلاح احکام به شرح ذیل ارائه می‌شود:

پیشنهاد - به منظور اصلاح و بهبود مدیریت نیروی انسانی بخش دولتی سازمان اداری و استخدامی کشور و سازمان مدیریت برنامه‌ریزی و دستگاه‌های موضوع این قانون موظفند اقدامات ذیل را به عمل آورند:

الف) تجزیه و تحلیل و بازطراحی مشاغل دولتی با رویکرد ارتقای کیفیت خدمات و امنیت شغلی به صورت توأمان.

۱. 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 هیچ‌گونه تعهد استخدامی ایجاد نمی‌کند. شیوه‌نامه نحوه نظارت بر شرکت‌ها و رتبه‌بندی آنها توسط سازمان اداری و استخدامی کشور ابلاغ می‌گردد.

ب) ممنوعیت انعقاد هر نوع قرارداد توسط دستگاه‌های موضوع این قانون به‌منظور تأمین نیروی انسانی با شرکت‌ها و اشخاص حقوقی غیردولتی و عقد قراردادهای مستقیم توسط دستگاه‌ها با نیروی انسانی.

ج) ممنوعیت به‌کارگیری نیروی انسانی در قالب شرکتی، حجمی، طرحی و سایر عناوین مشابه در طول برنامه و تعیین تکلیف کارکنان موجود.

منابع و مأخذ

۱. لایحه برنامه هفتم توسعه
۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، نظام اداری برنامه‌های توسعه (با مروری بر آسیب‌های این حوزه و اولویت‌بندی آنها)، شماره مسلسل ۱۵۰۹۷، ۱۳۹۵.
۳. قانون مدیریت خدمات کشوری.
۴. قانون برنامه چهارم توسعه.
۵. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت.
۶. قانون برنامه ششم توسعه.
۷. قانون تعیین وضعیت شوراهای عالی.
۸. قانون برنامه سوم توسعه.
۹. قانون برنامه پنجم توسعه.
۱۰. قانون بودجه ۱۴۰۱ کل کشور.
۱۱. لایحه الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۳).



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

وبسایت: rc.majles.ir