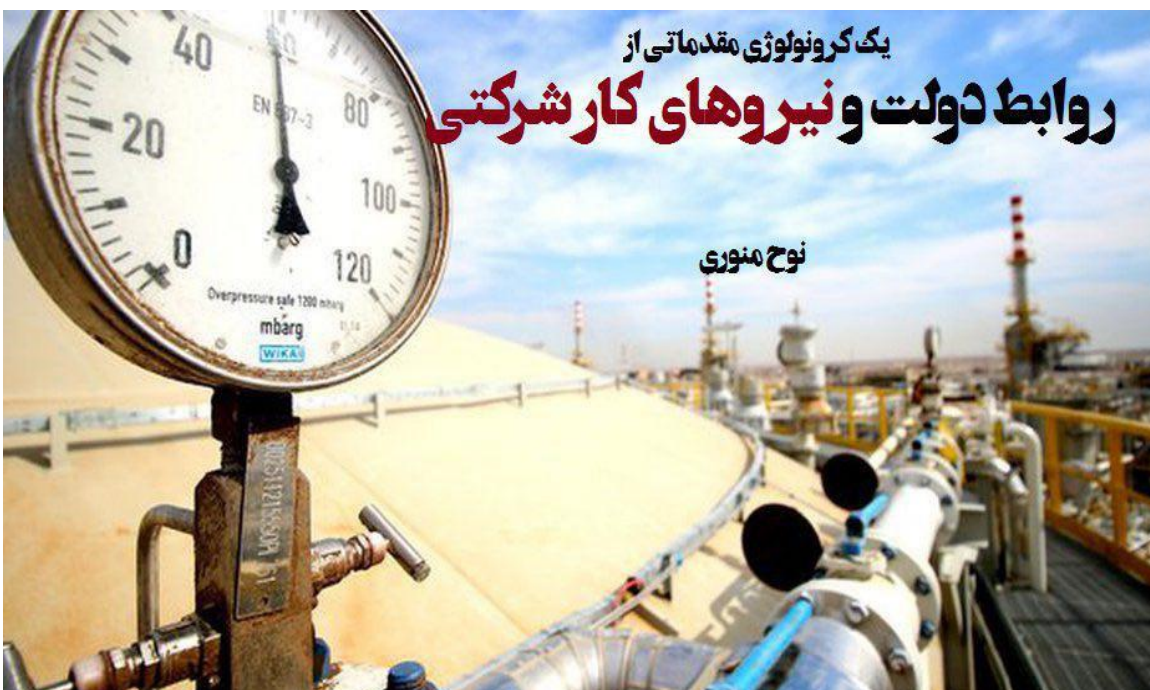




موضوع «روابط کار» و به طریق اولی «قانون کار» در ایران همواره مورد بحث بوده است، اما کمتر پیش آمده که درباره‌ی نیروهای کار بخش دولتی یا به طور کلی بخش عمومی بحث مستقلی شکل بگیرد. حتی در منابع ارزشمند این حوزه نیز به دشواری می‌توان نشانی از توجه اختصاصی به موضوع نیروهای کار دولتی یافت. به عنوان نمونه می‌توان به اثر بهداد و نعمانی اشاره کرد که در آن اشاره‌ای به نیروهای انسانی دولت نشده است. این در حالی است که بر اساس داده‌های سالنامه آماری سال ۱۳۹۴، ۳۴ درصد از جمعیت ۱۰ ساله و بیشتر کشور یعنی حدود ۲۲,۴ میلیون نفر شاغل محسوب می‌شوند که از این تعداد حدود ۲,۳ میلیون نفر کارکنان دولت هستند. با احتساب کارکنان نهادهای عمومی غیردولتی می‌توان نتیجه‌گیری کرد که بیش از ۱۵ درصد نیروهای کار در کشور شاغلان بخش‌های دولتی و عمومی هستند.

شاید یکی از دلایل کم‌توجهی به موضوع نیروهای کار دولتی این باشد که از آغاز شکل‌گیری دولت مدرن در ایران و با توجه به دولت‌محور بودن روند توسعه در ایران، کارکنان دولت جایگاه امنی به لحاظ شغلی داشتند و با قرار گرفتن در شبکه‌ی وابستگان دولت می‌توانستند از درآمدهای نفتی در انحصار دولت به شکل مستقیم‌تری بهره‌مند شوند. به عبارت دیگر کارمندان دولت به نسبت سایر اقشار اجتماعی چندان در موقعیت استثمارشدگی قرار نداشتند. به عنوان نمونه در سال ۱۳۵۳ حداقل حقوق کارکنان دولت بیش از دو برابر حداقل حقوق کارگران تعیین شده بود.^۱

کاتوزیان در کتاب «اقتصاد سیاسی ایران» شرح می‌دهد که پس از جنگ جهانی اول و به ویژه با روی کار آمدن پهلوی و با تکیه بر درآمدهای نفتی، نقش دولت در اقتصاد بیشتر شد. در مقایسه با دوره‌ی قاجار، دولت جدید هم در پی اعمال قدرت برای انجام تغییرات اجتماعی و اقتصادی بود و هم ثروت بیشتری داشت که به طور عمده ثمره‌ی انحصار درآمد نفت بود.^{□□} دولت پهلوی با طرح‌های پر هزینه‌ی آموزشی در پی تربیت کارمند بود و به همین ترتیب هر چه بیشتر اقدام به افزایش تعداد میز و صندلی‌های دفتری می‌کرد. داشتن میزی در دولت همانند امتیاز یا صدقه‌ای بود که به کارکنان دولت تعلق می‌گرفت و دولت را از توجه به نیازمندی‌های سایر اقشار اجتماعی باز می‌داشت. به این ترتیب، بودن در دولت مترادف با خوشبختی و قرار نگرفتن در آن به معنای افزایش احتمال فقر و تهیدستی بود. کاتوزیان (همان) همچنین به این موضوع اشاره می‌کند که منطق اجتماعی - اقتصادی مشی دولت درباره‌ی اقتصاد سیاسی این بود که در راه ایجاد یک «طبقه متوسط» به عنوان پایگاه اجتماعی رژیم بکوشد. هدف این بود که رضایت جامعه‌ی شهری تحصیل کرده و نیمه تحصیل کرده تأمین و از پیدایش اپوزیسیون جدی سیاسی جلوگیری شود. به این ترتیب مقارن با پیدایش و بسط دولت مدرن در ایران، استخدام دولتی یکی از مهمترین راه‌های ارتقاء و تحرک اجتماعی بود.^{□□□}

برخورد سنت فکری چپ نسبت به دولت را نیز می‌توان در عدم توجه به نیروهای کار دولتی دخیل دانست. در سنت چپ که بی‌شک مهمترین حامل بحث‌ها پیرامون کار و نیروهای کار بوده است، کار در نسبت با سرمایه مورد بحث قرار گرفته و دولت ابزار دست سرمایه و عامل تسهیل انباشت سود معرفی شده است. بنابراین وضعیت نیروهای کار دولت مستقل از روابط کلی کار و سرمایه در نظر گرفته نشده و بحث مستقلی هم پیرامون روابط کار در دل دولت در این سنت شکل نگرفته است. از دیدگاه‌های دیگر (غیر از چپ) نیز اگر بحثی بوده بیشتر مربوط به بزرگ بودن دولت و تعداد بالای حقوق‌بگیران دولت در ایران و مسائلی چون بهره‌وری نیروی کار بوده است.

با این حال به دلایلی چند باید به روابط کار و نیروهای کار در بدنه دولت توجه ویژه نشان داد:

نخست این که اگر دغدغه‌ای در خصوص نیروهای کار وجود دارد، حتما باید توجهی ویژه‌ای نسبت به کارکنان دولت داشت، زیرا از یک سوی آن‌ها تحت تأثیر قانون‌گذاری‌ها و سیاست‌گذاری‌های ویژه‌ای هستند و از سوی دیگر طی سه دهه‌ی اخیر با تنوعی که در روابط استخدامی دولتی ایجاد شده دیگر نمی‌توان به طور مطلق از امنیت شغلی در بخش دولتی سخن راند. در سال‌های اخیر نسبت کارکنان غیررسمی به رسمی در بخش دولتی همواره رو به افزایش داشته و مطابق داده‌های سالنامه‌های آماری کشور این نسبت از ۱۳ درصد در سال ۱۳۶۵ به ۴۰ درصد در سال ۱۳۹۳ افزایش پیدا کرده است.

دوم این که مجموعه‌ی سیاست‌گذاری‌های دولت در ارتباط با نیروهای کار خود می‌تواند مجرای برای فهم جایگاه و عملکرد دولت در ایران و شناخت برخی الزام‌ها، اضطراب‌ها و بحران‌هایی باشد که دولت با آن‌ها روبرو بوده است. به عبارت دیگر برخی از مهم‌ترین ایده‌هایی که بر مجموع سیاست‌گذاری‌های سطح کلان دولت حاکم می‌شود را به خوبی می‌توان در سیاست‌های

مربوط به نیروهای انسانی دولت مشاهده کرد؛ ایده‌هایی از قبیل کوچک‌سازی دولت، کاهش تصدی‌گری، افزایش بهره‌وری، تقویت بخش خصوصی و غیره.

علی‌رغم اهمیت این موضوع، تاکنون پژوهش مبسوطی درباره‌ی آن انجام نشده است و از محدود نوشته‌های موجود در این خصوص می‌توان به چند گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس و یادداشت علیرضا خیراللهی در شماره‌ی ۱۱ ماهنامه «ایران فردا» اشاره کرد.

این یادداشت متمرکز بر ارائه‌ی نمایی کلی از روند پرفراز و نشیب روابط دولت و کارکنان موسوم به شرکتی است، اما پیش از ارائه‌ی کرونولوژی پیش‌گفته می‌توان به موارد زیر به عنوان تأملاتی که می‌توانند مورد توجه مطالعات گوناگون در باب «شرکتی‌ها» باشند اشاره کرد:

- آیا باید بپذیریم که تنها هدف دولت از طرح و اجرای چنین سیاستی –آنچنان که در اغلب مصوبات مربوط به این موضوع بیان شده– صرفاً رفع مسئولیت از خود در قبال بخشی از نیروهای کارش بوده است؟
- آیا دولت توانسته با این سیاست به اهدافی که به شکل مستمر در اسناد بالادستی خود به آن‌ها اشاره کرده از جمله کوچک‌سازی دولت، کاهش هزینه‌های دولت، بهبود ساختار اداری، افزایش بهره‌وری و امثال اینها دست پیدا کند؟
- آیا دولت به این ترتیب قصد شکل‌دهی به بخش خصوصی کارآمد همراه با نیروی کار آموزش‌دیده را داشته است؟
- آیا دولت توانسته با این طرح به افزایش اشتغال کمک کند؟
- و آیا دولت می‌خواسته به این شکل انعطاف‌پذیری بازار کار را افزایش دهد یا بازار کاری با هدف دستیابی به قیمت تمام‌شده در مورد نیروهای کار شکل دهد؟

یک کرونولوژی مقدماتی □□

آن‌چه در ادامه می‌آید را باید یک کرونولوژی مقدماتی دانست که تسلط بر آن پیش‌نیاز هر گونه تحلیل از گذشته و اکنون روابط دولت و نیروهای شرکتی است.

از سال ۱۳۷۳ به بعد شکل تازه‌ای از روابط کاری و استخدامی موسوم به «استخدام سه‌جانبه» در بدنه‌ی دستگاه‌های اجرایی کشور شکل می‌گیرد. نیروهایی که به این شکل در استخدام دستگاه‌های اجرایی درمی‌آیند به «شرکتی‌ها» معروف و از حیث امنیت شغلی، حقوق و مزایا، و سایر مسائل کاری از جمله حق بیمه متحمل دشواری‌های فراوانی می‌شوند که طی دو دهه‌ی بعد خود را به شکل تجمعات اعتراضی، شکایت‌ها، و انتقادهای فراوان از سوی کارکنان و کارگران و فعالان کارگری نشان می‌دهد. عنوان «شرکتی» به شاغلانی اطلاق می‌شود که به‌طور غیرمستقیم از طریق و به‌واسطه‌ی یک شرکت پیمانکار به خدمت یک دستگاه اجرایی درمی‌آیند. بنابراین «استخدام شرکتی» به تأمین نیروی انسانی توسط شرکت‌های پیمانکار گفته

می‌شود. باید توجه داشت که این نوع پیمانکاری در تأمین نیروی انسانی متفاوت با پیمانکاری به معنای متعارف آن یا برون‌سپاری (خدمت) است. در برون‌سپاری، یک شرکت پیمانکار با تکیه بر دانش تخصصی خود بخشی از وظایف دستگاه اجرایی را به عهده می‌گیرد.

۱۳۷۳

رابطه‌ی استخدامی شرکتی از گذشته به ویژه در صنعت نفت سابقه داشته است، اما در واقع از سال ۱۳۷۳ و با مصوبه‌ی «شورای عالی اداری» این نوع رابطه‌ی کاری تبدیل به ابلاغیه‌ای برای دستگاه‌های اجرایی شد و گسترش پیدا کرد. البته باید اشاره کرد که در دهه‌ی شصت نیز برخی قوانین و مصوبات زمینه‌ساز چنین تحولی در ساختار استخدامی دولت بودند از جمله این که از اواسط دهه‌ی ۶۰ به تدریج محدودیت‌های متعددی برای استخدام رسمی وضع شد.

در مصوبه‌ی سال ۱۳۷۳ شورای عالی اداری برخی امور عمومی و خدماتی (پشتیبانی) از جمله امور نقلیه، چاپ، رستوران، و خدمات به عنوان اموری تعریف شد که دستگاه‌های اجرایی باید تشکیلات آنها را حذف کنند و شاغلان را بازخرید یا بازنشسته کنند و با اولویت شرکت‌های تعاونی کارکنان آنها را به بخش غیردولتی واگذار کنند.

۱۳۷۸

در تابستان سال ۱۳۷۸ شورای عالی اداری مصوبه‌ی قبلی را تمدید می‌کند. در انتهای همان سال در مصوبه‌ی دیگری ضمن حذف اولویت بخش تعاونی، تأکید می‌شود که دستگاه‌های اجرایی هیچ‌گونه تعهدی در مورد امور استخدامی، رفاهی و پرداخت های کارکنان موصوف نداشته باشند. در این مصوبه برای نخستین بار به عقد قرارداد به صورت «حجمی» اشاره می‌شود. در واقع قرارداد حجمی مشابه همان قرارداد پیمانکاری (برون‌سپاری) است که هنوز تعریف دقیق خود را پیدا نکرده است.

۱۳۷۹

در سال ۱۳۷۹ اصلاح دیگری در مصوبه‌ی پیشین شورای عالی اداری انجام و کمی از خشونت آن در حذف مشاغل کاسته می‌شود. در این مصوبه بر خروج طبیعی مستخدمان رسمی شاغل از خدمت دولت و سپس حذف پست‌های سازمانی آنها و البته سازوکارهای تشویقی مناسب برای بازخریدی یا بازنشستگی زودرس این افراد تأکید شده است.

۱۳۸۱

در آذرماه ۱۳۸۱ هیئت وزیران تصویب می‌کند که عقد قرارداد با شرکت‌های خصوصی و تعاونی برای وظایف پشتیبانی و خدماتی باید به صورت «حجمی» و بر اساس فعالیت مشخص و حجم کار معین منعقد شود و عقد قرارداد به منظور به کارگیری نیروی انسانی ممنوع است. در این مصوبه تأکید می‌شود که اتخاذ رویه واگذاری امور به بخش غیردولتی می‌بایست موجب صرفه‌جویی در هزینه‌های اداری شود.

۱۳۸۴

روند افزایش نیروهای شرکتی تا سال ۱۳۸۴ ادامه پیدا می‌کند و پیامدهای منفی و چالش‌های این نوع رابطه‌ی استخدامی هر چه بیشتر آشکار می‌شود. علی‌رغم مصوبات شورای عالی اداری و هیئت وزیران، برون‌سپاری امور خدماتی و پشتیبانی دستگاه‌ها محدود به فعالیت‌های حجمی نمی‌ماند و در بسیاری موارد همان شکل «تأمین نیروی انسانی» را به خود می‌گیرد و حتی به مشاغل تخصصی و اداری نیز کشانده می‌شود. بر این اساس نخستین مصوبه‌ی دولت نهم درباره‌ی نیروهای شرکتی که مربوط به آذرماه ۱۳۸۴ می‌شود، هرگونه به کارگیری نیروی انسانی برای انجام وظایف و فعالیت‌های کارشناسی و تخصصی از طریق شرکت‌های طرف قرارداد یا قرارداد کار مشخص به‌طور تمام‌وقت یا نیمه‌وقت در دستگاه‌های اجرایی را ممنوع اعلام می‌کند. در این مصوبه دوباره به اولویت فراموش‌شده‌ی شرکت‌های تعاونی اشاره می‌شود اما این اولویت بار دیگر در مصوبه‌ی اسفند ماه ۱۳۸۴ حذف می‌شود.

5

در مصوبه‌ی اسفندماه ۸۴ ضمن ممنوعیت انجام وظایف کارشناسی و تخصصی از طریق شرکت‌های طرف قرارداد، این‌گونه افراد در اولویت استخدامی قرار داده شدند. در این مصوبه کارهایی از قبیل طبخ و توزیع غذا، امور حمل و نقل، خدمات فضای سبز، تعمیر و نگهداری ساختمان، تأسیسات و سایر خدمات مشخص شدند که انجام آن‌ها می‌بایست از طریق مناقصه و بر اساس حجم کار صورت گیرد. بنابراین در مورد این مشاغل هنوز هم اصل بر برون‌سپاری است.

۱۳۸۵

مشکلات و ابهام‌های اجرایی مصوبه‌ی ۱۳۸۴ منجر به صدور بخشنامه‌های بعدی می‌شود. در شهریور ماه و آبان ماه ۱۳۸۵ بخشنامه‌هایی برای رفع ابهام از آن مصوبه صادر می‌شود. در آذر ماه ۱۳۸۵ وزیر کار طی مصاحبه‌ای ضمن دادن وعده‌ی تعیین تکلیف کارکنان شرکتی تا پایان سال اعلام می‌کند که بخش‌نامه‌ی دولت دو بند دارد، افرادی که به کار اداری مشغول هستند و مدرک فوق‌دیپلم و لیسانس دارند ضروری است تحت پوشش قرار بگیرند و کسانی که تحصیلات‌شان زیر دیپلم است ولی مدرک تخصصی دارند، قرارداد مستقیم خرید خدمت با آنها منعقد می‌شود.

۱۳۸۶

در مهر ماه ۱۳۸۶ قانون مدیریت خدمات کشوری به تصویب مجلس می‌رسد که به دستگاه‌های اجرایی اجازه می‌دهد از طریق مناقصه و با عقد قرارداد با شرکت‌ها و مؤسسات غیردولتی بر اساس فعالیت مشخص، حجم کار معین، قیمت هر واحد کار و قیمت کل به‌طور شفاف و مشخص بخشی از خدمات موردنیاز خود را تأمین نمایند به‌نحوی که طی هر برنامه ۲۰ درصد از میزان تصدی‌های دولت در امور قابل‌واگذاری کاهش یابد. مطابق ماده ۳۲ این قانون دستگاه‌های اجرایی می‌توانند در شرایط خاص تا ۱۰ درصد 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.

۱۳۸۷

در مرداد ماه ۱۳۸۷ در مصوبه‌ی دیگری از سوی هیئت‌وزیران در خصوص انعقاد قرارداد دستگاه‌های اجرایی با افراد شرکت‌ها یا تشکلهای حقوقی غیردولتی در چارچوب قوانین کار و تأمین اجتماعی تصمیم‌گیری می‌شود که مطابق آن دستگاه‌های اجرایی باید با افرادی که برای فعالیت‌های مربوط به آن دستگاه جذب شده‌اند قرارداد انجام کار معین انعقاد کنند. اما مواردی که مجموعه فعالیت‌هایی مانند طبخ و توزیع غذا، حمل‌ونقل، خدمات فضای سبز، تعمیر و نگهداری ساختمان به‌صورت حجمی و بدون استفاده از امکانات دستگاه از قبیل مکان، اتومبیل، تجهیزات و اعتبارات تنخواه و یا هر نوع اموال دیگر به بخش خصوصی واگذار شده یا می‌شود از مفاد این بند مستثنا است. بنابراین در این مصوبه باز مواردی مستثنا شده و امکان عقد قرارداد حجمی در مورد آن‌ها به رسمیت شناخته شده است.

۱۳۸۸

در اردیبهشت ماه ۱۳۸۸ هیئت‌وزیران تصویب می‌کند که تمدید قرارداد با اشخاص حقیقی که برای انجام کار معین یا مشخص در سال ۱۳۸۷ بر اساس مقررات مربوط منعقد گردیده است بلامانع است. در همین سال وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، «دستورالعمل تعیین صلاحیت و رتبه‌بندی شرکت‌های خدماتی ارائه‌دهنده‌ی خدمات به دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی» را تصویب می‌کند که طی آن هفت فعالیت برای واگذاری مشخص می‌شود: امور حمل و نقل، تعمیر و نگهداری، چاپ و تکثیر، خدمات عمومی، امور آشپزخانه و رستوران، امور تأسیسات، خدمات فضای سبز. همچنین در این دستورالعمل تأکید شده است که شرکت‌ها مکلفند هر یک از کارکنان خود را بر اساس شغل و وظایف آنان مطابق با طرح هماهنگ طبقه‌بندی مشاغل شرکت‌های خدماتی تطبیق دهند.

از این زمان به بعد شاهد نقش‌آفرینی بیشتر کانون انجمن‌های صنفی کارفرمایان شرکت‌های خدماتی و پشتیبانی از یکسو و مجلس شورای اسلامی از سوی دیگر هستیم. کانون شرکت‌های خدماتی که در شهریور ماه ۱۳۸۷ نامه‌ای برای مجلس ارسال

کرده در خرداد ماه ۱۳۸۸ رئیس مجلس طی نامه‌ای به رئیس‌جمهور مصوبه ۱۳۸۷/۵/۱۷ را مغایر با قانون می‌داند. در واقع بعد از ایراد رئیس مجلس عبارت «با رعایت ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری» به مصوبه‌ی پیشین افزوده می‌شود.

۱۳۹۰

در فروردین ماه ۱۳۹۰ به منظور جلوگیری از ابهامات و تداخل مباحث مربوط به عقد قرارداد مستقیم با نیروهای شرکتی و فعالیت شرکت‌های خدماتی در امور خدماتی پشتیبانی و کارهای حجمی و همچنین جلوگیری از ادامه فعالیت شرکت‌های تأمین نیروی انسانی، معاونت راهبردی منابع انسانی ریاست‌جمهور به پنج سؤال در این زمینه پاسخ می‌دهد. در این پاسخ‌ها تأکید می‌شود که قرارداد پیمانکاری تنها در فعالیت‌هایی نظیر طبخ و توزیع غذا، امور حمل و نقل، خدمات فضای سبز، تعمیر و نگهداری ساختمان و تأسیسات و خدمات عمومی (چاپ و انتشارات، آبدارخانه، نظافت، نامه‌رسانی، تلفن‌خانه) و به صورت مجموعه فعالیت و حجم و قیمت کار معین (فعالیت‌های حجمی) امکان‌پذیر است. در این قبیل قراردادها استفاده از امکانات دستگاه از قبیل اتومبیل، تجهیزات یا هر نوع اموال دیگر و اعتبارات تنخواه مجاز نیست.

7

در شهریورماه ۱۳۹۰ هیئت وزیران تصویب می‌کند که قرارداد کارکنان شرکتی دستگاه‌های اجرایی که سال‌های قبل به قرارداد کار معین تبدیل وضعیت یافته‌اند، قابل تمدید خواهد بود. همچنین به ضوابط اجرایی بودجه سال ۹۰ اضافه می‌شود که انعقاد قرارداد با اشخاص حقوقی برای تأمین نیروی انسانی دستگاه‌ها به هر نحو ممنوع است و صرفاً انعقاد قرارداد حجمی نظیر طبخ و توزیع غذا، حمل و نقل، خدمات فضای سبز، و تعمیر و نگهداری تأسیسات (بدون سپردن وظایف پست‌های سازمانی به کارکنان شخص حقوقی طرف قرارداد) با رعایت موارد فوق مجاز است.

مهمترین مصوبه‌ی دولت در مورد شرکتی‌ها مربوط به بهمن‌ماه ۱۳۹۰ می‌شود که دولت در آن فسخ همه‌ی قراردادهای شرکتی را اعلام می‌کند. در این مصوبه تأکید می‌شود نیروهای شرکتی غیرتخصصی شاغل در شرکت‌های در حال واگذاری در قالب شرکت‌های تعاونی متشکل از کارکنان شرکتی ساماندهی شود.

از این زمان تا آخر دولت دهم موضوع شرکتی‌ها، عرصه‌ی کشمکش میان دولت، مجلس، و قانون کارفرمایان شرکت‌های خدماتی می‌شود. قانون شرکت‌های خدماتی و پشتیبانی، نامه‌نگاری‌های متعددی را با دولت و مجلس آغاز می‌کند و مسئولان آن طی نشست‌ها و مصاحبه‌های مختلفی نسبت به روند حذف شرکت‌های خدماتی انتقادهای خود را مطرح می‌کنند. آن‌ها همچنین به سازمان بازرسی، دیوان محاسبات، شورای نگهبان و دیوان عدالت اداری شکایت می‌کنند. محور اصلی این کشمکش‌ها و شکایت‌ها اصرار قانون بر غیرقانونی بودن حذف شرکت‌ها در امور حجمی و همچنین ابهامی است که از این

منظر متوجه مصوبه‌ی دولت می‌شود. از نظر آن‌ها بحث تعیین تکلیف نیروهای شرکتی تنها باید شامل نیروهای تخصصی و کارشناسی باشد. مسئولین مختلف دولتی نیز با بیان اینکه تلاش دولت تأمین امنیت شغلی و عدالت و همچنین پایان دادن به اجحاف در حق نیروهای شرکتی است بر حذف شرکت‌های خدماتی و تأمین نیروی انسانی پافشاری می‌کردند.

۱۳۹۱

در ادامه دو مانع جدی بر سر راه حذف شرکت‌های خدماتی و تأمین نیروی انسان به وجود می‌آید؛ نخست تناقض گویی‌هایی که در تصمیم‌ها و اظهارنظرهای خود مسئولان دولتی وجود دارد؛ در حالی که اواخر سال ۹۰ و اوایل سال ۹۱ مسئولان مختلف دولتی از شخص رئیس‌جمهوری گرفته تا وزیر کار و معاون توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور از حذف تمامی شرکت‌ها (حتی قراردادهای حجمی) و انعقاد قرارداد مستقیم با تمام نیروهای شرکتی یا تشکیل تعاونی توسط خود کارکنان سخن می‌گویند و از قانونی بودن اقدامات خود دفاع می‌کنند، در فروردین ماه ۱۳۹۱ معاون حقوقی معاونت توسعه مدیریت و سرمایه‌ی انسانی رئیس‌جمهور در پاسخ به نامه‌ی کانون شرکت‌های خدماتی فعالیت‌های حجمی را خارج از شمول مصوبه‌ی بهمن ماه ۱۳۹۰ می‌داند. همچنین او تأکید می‌کند که در مواردی که امکانات دولتی در اختیار شرکت‌های پیمانکاری قرار گرفته است، این نوع از قراردادها حجمی شناخته نمی‌شود.

دوم اینکه از آغاز سال ۱۳۹۱ مجلس بیش از پیش به ماجرای تعیین تکلیف نیروهای شرکتی ورود پیدا می‌کند. ابتدا در فروردین ماه ۱۳۹۱ هیئت تطبیق مصوبات دولت با قوانین مجلس شورای اسلامی در نامه‌ای برخی بندهای مصوبه را مغایر با قانون مدیریت خدمات کشوری اعلام می‌کند. در حالی که ایرادهای هیئت تطبیق شامل موارد اساسی و محتوایی می‌شود، مسئولان دولت آن‌ها را بیشتر شکل و جزئی معرفی می‌کنند و وعده‌ی رفع آن‌ها را می‌دهند. پس از آن برخی نشست‌ها و رایزنی‌ها هم بین کارفرمایان و دولت و هم بین دولت و مجلس در این مورد صورت می‌گیرد. در نهایت در پایان خرداد ماه ۱۳۹۱ رئیس مجلس شورای اسلامی در نامه‌ای به رئیس‌جمهور، مصوبه بهمن ماه ۱۳۹۰ را به علت مغایرت با قانون مدیریت خدمات کشوری لغو می‌کند. از جمله مغایرت‌های قانونی اعلام شده در این نامه رعایت نکردن حد نصاب‌های تعیین شده در قانون بود.

واکنش دولت به نامه‌ی انقای مصوبه‌ی بهمن ۹۰، وعده‌ی رفع ایرادها است. هفتم تیر ماه ۱۳۹۱ خبرگزاری مهر اعلام می‌کند که با پایان زمان ضرب‌الاجل یک هفته‌ای مجلس (۳۱ خرداد تا ۷ تیرماه) مصوبه‌ی ساماندهی نیروهای شرکتی لغو شده است، اما در واقع این پایان کار نیست. چند روز بعد معاون حقوقی معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور از رفع اشکالات رئیس مجلس بر مصوبه دولت برای تبدیل وضعیت نیروهای شرکتی خبر می‌دهد. او ضمن بیان این مطلب، به

هزینه‌های زیاد شرکت‌های تأمین نیروی انسانی هم برای دستگاه‌های اجرایی و هم برای کارگران اشاره و البته باز تأکید می‌کند که امور حجمی مشمول تبدیل وضعیت نخواهند بود.

۲۴ روز پس از ابلاغیه رئیس مجلس به رئیس‌جمهور در مورد لغو مصوبه جنجالی نیروهای شرکتی، دیوان محاسبات با یادآوری اختیارات رئیس مجلس، تکلیف هیئت وزیران پس از اعلام نظر لاریجانی را اعلام می‌کند. دیوان محاسبات کشور نیز در پاسخ به نامه کارفرمایان خدماتی کشور بر لزوم اجرای دستور رئیس مجلس، تأکید می‌کند.

مجلس نیز با ارائه‌ی طرحی وارد ماجرا می‌شود. ۱۳ تیر ماه ۱۳۹۱ طرحی دو فوریتی برای تعیین تکلیف نیروهای شرکتی از سوی نمایندگان مجلس تهیه می‌شود. البته مجلس پیش‌تر نیز در شهریور ۱۳۸۴، شهریور ۱۳۸۸، و مرداد ۱۳۹۰ طرح‌هایی برای تعیین تکلیف نیروهای شرکتی ارائه داده که هیچکدام به تصویب نهایی نرسیده است. در هشتم مرداد ماه ۱۳۹۱ یک فوریت طرح تعیین تکلیف قراردادهای تأمین نیروی انسانی دولت در مجلس تصویب می‌شود. مطابق این طرح انعقاد قرارداد با شرکت‌ها و موسسات غیردولتی توسط دستگاه‌های اجرایی و تأمین خدمات مورد نیاز دستگاه فقط در فعالیت‌ها و کارهایی که معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور عناوین آنها را ابلاغ می‌نماید مجاز است و انعقاد قرارداد برای تأمین نیروی انسانی به منظور انجام وظایف پست‌های سازمانی و نیز عقد قرارداد پیمانکاری در امور پشتیبانی همراه با استفاده بخش غیردولتی از امکانات و تجهیزات دستگاه دولتی ممنوع است. با این حال هیچکدام از این طرح‌ها به نتیجه نمی‌رسد.

9

در همان زمان مرکز پژوهش‌های مجلس نیز پیشنهاد می‌کند که بهترین راهکار برای ساماندهی نیروهای شرکتی ایجاد تعاونی‌های تأمین نیروی انسانی است که با مشارکت کارگران در بخشی از سهام تعاونی همراه باشد. برای این منظور نیز هیچ اقدام جدی از سوی دولت و مجلس انجام نمی‌شود. استنباط مقامات کارفرمایی خدماتی و تأمین نیروی انسانی این بود که با رد کلیات طرح تعیین تکلیف قراردادهای تأمین نیروی انسانی در دستگاه‌ها، عملاً کارها طبق روال گذشته و از طریق تأمین نیروهای انسانی بخش خصوصی در هفت کد مشخص شده از جمله چاپ و تکثیر، نگهداری فضای سبز، حمل و نقل، امور آشپزخانه و چند مورد دیگر، دنبال خواهد شد. در تمام این مدت تبدیل وضعیت نیروهای شرکتی از سوی دولت ادامه دارد و ارقام مختلفی بین ۵۰ تا ۱۰۰ هزار نفر تبدیل وضعیت یافته از سوی مقامات دولتی اعلام می‌شود. در حالی که بنا بر ادعای مقامات کارفرمایی تعداد تبدیل وضعیت‌ها بیشتر از این ارقام و چیزی حدود ۶۰۰ هزار نفر بوده است. در ماه‌های بعد نیز کشمکش دولت، مجلس، و مقامات کارفرمایی شرکت‌های خدماتی و پشتیبانی و همچنین اظهارنظرهای مختلف مسئولان دولتی مبنی بر رفع ایرادها و ادامه‌ی کار حذف شرکت‌های تأمین نیروی انسانی ادامه دارد.

در آبان ماه ۱۳۹۱ معاون حقوقی معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور خبر از بر طرف شدن همه موانع استخدام رسمی و تبدیل وضعیت کارمندان شرکتی می‌دهد و می‌گوید که اختیار استخدام‌ها به دستگاه‌های ملی و استانی تفویض شده است. معاون توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور نیز توضیح می‌دهد که دستگاه‌های اجرایی برای کارهای اداری که از نیروی

انسانی استفاده می‌کنند، باید به طور مستقیم کار را انجام دهند و همه تبدیل وضعیت شده باشند. وی در آذر ماه ۱۳۹۱ نیز از ابلاغ مصوبه جامع تبدیل وضعیت نیروهای شرکتی به استانداران کشور خبر می‌دهد که در آن همه‌ی ساز و کارهای لازم برای قراردادی شدن نیروهای شرکتی شامل نوع قراردادها، نحوه برگزاری آزمون و وظایف هر کدام از دستگاه‌ها برای اجرای آن لحاظ شده است.

سرانجام در دی ماه ۱۳۹۱ دیوان عدالت اداری با دادخواست قانون انجمن‌های صنفی کارفرمایان شرکت‌های خدماتی، پشتیبانی و فنی مهندسی سراسر کشور و انجمن صنفی کارفرمایی شرکت‌های خدماتی، پشتیبانی و فضای سبز شهرستان تهران نظر مجلس را تأیید کرد.

از آخرین اقدامات دولت دهم در ارتباط با وضعیت استخدامی نیروهای دولت مصوبه‌ی موسوم به «مهرآفرین» در آذر ماه ۱۳۹۱ است که اجازه‌ی استخدام ۵۰۰ هزار نفر توسط دولت را می‌دهد. در یکی از بندهای این مصوبه بر تبدیل وضعیت نیروهای شرکتی تأکید شده است. مصوبه‌ی مهرآفرین با واکنش‌های بسیاری از سوی مجلس و دیوان محاسبات مبنی بر مغایرت‌های قانونی مهرآفرین با قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون اساسی و برنامه پنجم توسعه همراه می‌شود.

۱۳۹۲

در آخرین روزهای کاری دولت دهم در خرداد ۱۳۹۲، سرپرست وزارت کار، رفاه و تأمین اجتماعی می‌گوید کار ساماندهی نیروهای شرکتی تا حدود زیادی جلو رفته و به پایان خود نزدیک شده است. همچنین معاون توسعه‌ی مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور می‌گوید که تبدیل وضعیت «شرکتی‌ها» به قراردادی تقریباً به پایان رسیده است. مقامات دولتی دیگر نیز اظهار می‌کنند که آنچه مدنظر دولت در تبدیل وضعیت نیروهای شرکتی بوده انجام گرفته و مابقی مباحث ناشی از برداشت نادرست افرادی است که فکر می‌کنند مشمول مصوبه دولت می‌شوند.

در حالی که دوره‌ی دولت‌های نهم و دهم شاهد دوگانگی میان دولت از یک سو و مجلس و دیوان عدالت اداری از سوی دیگر پیرامون موضوع شرکتی‌ها هستیم، با روی کار آمدن دولت یازدهم نوعی دوگانگی این بار در دل دولت در ارتباط با موضوع شرکتی‌ها شکل می‌گیرد. دولت یازدهم در یکی از اولین اقدامات خود در مهر ماه ۱۳۹۲ مصوبه‌ی مهرآفرین دولت دهم را لغو می‌کند. در بخشنامه‌ای که پس از لغو طرح مهرآفرین ابلاغ شد، به کارگیری نیروهای کار معین (کار مشخص) و یا ساعتی مطابق قوانین پیشین تا سقف ۱۰ درصد پست‌های سازمانی مجاز دانسته شده است.

در آذرماه ۱۳۹۲، معاونت توسعه‌ی مدیریت و سرمایه‌ی انسانی رئیس‌جمهور طی بخشنامه‌ای اعلام می‌کند که تبدیل وضعیت نیروهای شرکتی پیمانکاری به قرارداد مستقیم با دولت ممنوع شده است و انعقاد قرارداد با شرکت‌های پیمانکاری امکان‌پذیر است. در این بخشنامه آمده است که نیروهای شرکتی پیمانکاری بخش خصوصی که طی سال‌های ۱۳۸۴ به بعد در دستگاه

های اجرایی به صورت قراردادی تبدیل وضع یافته‌اند، صرفاً می‌توانند در همان زمینه‌ی شغلی که در شرکت‌های پیمانکاری اشتغال داشته‌اند، در دستگاه‌های اجرایی ادامه خدمت دهند. بهمن ماه ۱۳۹۲ نیز جانشین معاون توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور مشکل شرکت‌های تأمین نیرو را مسئله‌ی نظارتی می‌داند و اضافه می‌کند که راه‌حل این مشکل تقویت نظارت از سوی وزارت کار است، نه استخدام توسط دولت.

به این ترتیب دولت یازدهم بار دیگر شرکت‌های خدماتی و پشتیبانی و به تبع آن «شرکتی‌ها» را به رسمیت می‌شناسد و سیاست استفاده‌ی مجدد از آن‌ها را در پیش می‌گیرد. اما از سوی دیگر معاونت روابط کار وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در دی ماه ۱۳۹۲ با دستورالعمل شماره ۳۶ در جهت دفاع از حقوق کارگران شرکتی و پیمانکاری گام موثری بر می‌دارد و به منظور دستیابی به تساوی مزدی، پیمانکاران را ملزم به استفاده از طرح طبقه‌بندی پیمان‌دهنده‌ها می‌کند.

۱۳۹۳

در ادامه‌ی دوگانگی‌های دولت یازدهم در برخورد با شرکتی‌ها، برخی اظهارنظرها و تصمیم‌ها راه را برای تبدیل وضعیت نیروهای شرکتی باز نگه می‌دارد. در اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۳، نوبخت، معاون رئیس‌جمهور، عنوان می‌کند که اگر سازمان‌های دولتی بتوانند منابعی را از محل صرفه‌جویی بازنشسته شدن سه نفر تأمین کنند، با اعلام به دولت می‌توانند نیروهای شرکتی را استخدام کنند. در بهمن ماه ۱۳۹۳ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، با صدور بخشنامه‌ای خطاب به همه دستگاه‌های اجرایی تأکید می‌کند که این دستگاه‌ها می‌توانند وضعیت استخدامی کارکنان را مطابق شرایط به استخدام پیمانی تغییر وضعیت دهند. در این بخشنامه آمده است که تنظیم قرارداد کار معین با کارکنان شرکتی، صرفاً در محدوده‌ی سقف ده درصد مقرر در تبصره ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری و رعایت سقف اعتبارات مصوب و اخذ تأییدیه‌ی این معاونت، مجاز است.

در اسفند ماه ۱۳۹۳ معاونت روابط کار وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در تکمیل دستورالعمل پیشین، دستورالعمل شماره ۳۸ را صادر می‌کند و بر مسئولیت تضامنی کارفرمای اصلی و پیمانکار در قبال کارگران تأکید می‌کند.

در همین سال دیوان عدالت نیز با دو شرط دولت را مکلف به تعیین تکلیف نیروهای شرکتی می‌کند؛ اول این که دولت به این افراد نیاز داشته باشد و این افراد واجد شرایط ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری^{۱۱} باشند. دوم اینکه این استخدام رسمی و پیمانی نخواهد بود و صرفاً یک استخدام قراردادی است و حداکثر مدت‌زمان آن به موجب قانون یک سال است و اگر دستگاه‌ها احیاناً رفع نیاز شدند، قرارداد را منتفی خواهند کرد.

۱۳۹۵

در آبان ماه ۱۳۹۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، دستورالعمل‌های وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی را مغایر قانون دانسته و ابطال می‌کند. دیوان این رای را در پاسخ به شکایت شرکت‌های مخابرات استان‌های اصفهان و کرمان صادر می‌کند. ابطال این دستورالعمل‌ها با واکنش‌های شدید فعالان و نهادهای کارگری مواجه می‌شود. در واقع این رای از سوی فعالان کارگری مغایر با حقوق بنیادین کار شناخته شده و نهادهایی چون «کانون هماهنگی شوراهای اسلامی کار استان تهران» و «اتحادیه پیشکسوتان جامعه کارگری» خواستار ابطال دوباره دستورالعمل‌ها می‌شوند. در دی ماه ۱۳۹۵ بار دیگر معاونت روابط کار وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی طی نامه‌ای با استناد به دستورالعمل‌های ابطال‌نشده‌ی پیشین بخشی از مفاد دستورالعمل‌های ابطال‌شده را در جهت حمایت از حقوق کارگران شرکتی و پیمانکاری دوباره ابطال می‌کند.

در دی ماه ۱۳۹۵ مجلس در جریان بررسی احکام برنامه ششم توسعه کل کشور با ماده ۳۰ این لایحه موافقت می‌کند که در آن به منظور حمایت از کارکنان شاغل در شرکت‌ها و تشکلهای حقوقی خصوصی و تعاونی، به تمامی دستگاه‌های اجرائی تکلیف می‌شود به گونه‌ای قراردادهای برون‌سپاری را منعقد کنند که دستمزد کارکنان مذکور با کارمندان رسمی و پیمانی شاغل دستگاه اجرائی که (در شرایط مشابه) متناسب شود. با این حال فعالان کارگری این ماده را بسیار ضعیف‌تر از دستورالعمل‌های ابطال‌شده‌ی وزارت کار می‌دانند. اما جالب اینجاست که همین ماده هم تغییر می‌کند و در نهایت به این شکل اصلاح می‌شود: «دولت مکلف است بررسی‌های لازم جهت برقراری عدالت در نظام پرداخت، رفع تبعیض و متناسب‌سازی دریافت‌ها و برخورداری از امکانات شاغلین، بازنشستگان و مستمری‌بگیران کشوری و لشکری سنوات مختلف را انجام دهد و در جهت تصویب در مسیر قانونی قرار دهد و اجراء نماید».

مؤخره

تا همین امروز نیز هنوز بحث نیروهای کار شرکتی در جریان است و پرسش‌های بسیاری در این مورد بی‌پاسخ مانده است. هنوز دقیقاً مشخص نیست چه تعداد از نیروهای کار کشور به صورت شرکتی مشغول به کار هستند و از این تعداد چند درصد متعلق به بخش دولتی است. مطابق برخی تخمین‌ها (هم از سوی فعالان کارگری و هم از سوی مقامات کارفرمایی) تعداد نیروهای کار شرکتی حدود سه میلیون برآورد شده است. اما باید دقت کرد که هر دوی این گروه‌ها از اغراق در تعداد شرکتی‌ها سود می‌برند. فعالان کارگری می‌خواهند بر وخیم بودن اوضاع تأکید کنند و مقامات کارفرمایی می‌خواهند نقش خود در اشتغال‌زایی را مهم جلوه دهند. اما حتی اگر عدد سه میلیون را نیز نپذیریم باید اذعان کنیم که تعداد کارگران شرکتی آنقدر زیاد بوده و هست که علاوه بر تجمعات اعتراضی گاه و بیگاه آنها شاهد اظهارنظرهای فراوان و تصمیم‌گیری‌های متعددی از سوی مسئولان دولتی و نمایندگان مجلس درباره‌ی آنها باشیم.

□ <http://www.khabaronline.ir/detail/275142/Economy/macroeconomics>
<http://alef.ir/vdciv5arrt1a5r2.cbct.html?244272>

□□ کاتوزیان، محمدعلی همایون (۱۳۷۴). اقتصاد سیاسی ایران از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی. ترجمه نفیسی و عزیزی. نشر مرکز. چاپ پنجم. ص ۱۵۲

□□□ همان، ص ۲۵۳

□□ داده‌های این قسمت به طور عمده از سامانه قوانین و مقررات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی استخراج شده است:

<http://rc.majlis.ir/fa/law/search>

□ ماده ۳۲- هر یک از کارمندان دستگاه‌های اجرائی، متصدی یکی از پست‌های سازمانی خواهند بود و هرگونه به‌کارگیری افراد و پرداخت حقوق بدون داشتن پست سازمانی مصوب پس از یک سال از ابلاغ این قانون ممنوع است.

تبصره - دستگاه‌های اجرائی 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 به‌کارگیرند.