

# دولت و نیروهای کار شرکتی

## کشاکش مسئولیت و طرد<sup>۱</sup>

مطالعات جامعه‌شناختی

(علمی - پژوهشی)

دوره ۲۶، شماره یک: ۲۲۳-۲۴۹

شاپا ۲۸۰۹-۱۰۱۰

نمایه در ISC

نوح منوری<sup>۲</sup>

دکتری جامعه‌شناسی دانشگاه تهران

یوسف اباذری

عضو هیئت علمی گروه جامعه‌شناسی دانشگاه تهران

احمد میدری

عضو هیئت علمی گروه علوم اقتصادی دانشگاه شهید چمران اهواز

پاییز ۱۳۹۷/۵/۱۶

دریافت ۹۷/۴/۱۸

### چکیده

در سال ۱۳۷۳ و ذیل دستور کار «بازاری کردن بخش عمومی اقتصاد» در ایران، گونه‌ای تازه از روابط استخدامی «ناپایدار»، موسوم به «استخدام شرکتی»، در بدنه‌ی دولت به رسمیت شناخته می‌شود. طی بیش از دو دهه‌ی اخیر پروبلماتیک «شرکتی‌ها»، که به واسطه‌ی فرایند بدیع تفکیک‌شان از نیروهای کار دیگر فاقد حمایت و هویت حرفه‌ای مشخص بوده‌اند، یکی از مناقشه‌برانگیزترین مسائل حوزه‌ی کار و استخدام در ایران را رقم زده است. گسترش استخدام شرکتی در ایران در حالی به مصداقی از عقب‌نشینی بی‌قاعده‌ی دولت از مسئولیت‌های خود تبدیل شده است که تا کنون نتوانسته از وضعیت بحرانی خود فراتر رفته و به راه حلی برای مشکلات اعلام شده‌ی دولت‌ها (از قبیل هزینه‌های بالای نیروی انسانی) تبدیل شود. دولت حتی در تلاش برای قیمت‌گذاری بازاری روی نیروهای کار نیز عملاً با نتایج این قسم از «محروم‌سازی دسته‌جمعی» روبرو می‌شود. استخدام شرکتی در بسته‌ای کلی‌تر از سیاست‌های تحول نظام اداری جای دارد که در نهایت هدف آن تطبیق بیشتر نقش و جایگاه و وظایف دولت با ایده‌های بازار آزادی است. با این حال، تداوم هژمونی بازار آزاد باعث می‌شود نه تنها چنین برنامه‌هایی تغییر نکنند، بلکه حتی بخش‌هایی از مصوبات و قوانین برخوردار از شأن و کارکرد حمایتی نیز اجرا نشده باقی بمانند؛ از جمله اولویت نقش‌آفرینی تعاونی‌ها در قراردادهای پیمانکاری نیروی انسانی، آموزش و مهارت‌افزایی نیروهای کار، تدوین صحیح سند ملی کار شایسته، و تقویت تشکل‌های مردمی و صنفی با هدف زمینه‌سازی برای واگذاری‌ها و تقویت نظارت مردمی بر فعالیت دستگاه‌های دولتی.

**کلمات کلیدی:** استخدام، بازار کار، روابط کار، نیروی انسانی، نتولیرالیسم، استخدام

سه‌ضلعی

۱ این پژوهش با حمایت موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی انجام شده است.

۲ پست الکترونیکی نویسنده مسئول: monavvary@ut.ac.ir

## مقدمه

از اواسط دهه‌ی ۱۳۷۰ نوع تازه‌ای از روابط کار به ویژه در بخش دولتی، موسوم به «استخدام شرکتی» شکل می‌گیرد و با منطق کاملاً متمایز خویش، مناقشات زیادی را در حوزه‌ی کار پدید می‌آورد. عنوان «شرکتی» به شاغلانی اطلاق می‌شود که به‌طور غیرمستقیم از طریق و به‌واسطه‌ی یک شرکت پیمانکار به استخدام یک دستگاه اجرایی درمی‌آیند. در این رابطه‌ی کاری، شرکت پیمانکار وظیفه‌ی «تأمین نیروی انسانی» را برای انجام وظایفی در محل دستگاه اجرایی بر عهده دارد. میان شرکت پیمانکار و نیروی کار، رابطه‌ی حقوقی برقرار است یعنی «قرارداد کار» میان آن‌ها منعقد می‌شود. بنابراین تمام مسئولیت‌های حقوقی برآمده از آن «قرارداد کار»، اعم از پرداخت حق‌الزحمه، متوجه شرکت پیمانکار است. در مواقع اختلاف و طرح شکایت (به جز در موارد استثنایی) نیز این شرکت پیمانکار است که به عنوان «کارفرما» باید در دادگاه حاضر شود. با این حال، در این قسم از رابطه، همواره این شبهه مطرح است که «کارفرمای اصلی» را باید همان دستگاه اجرایی دانست، زیرا «کارگران شرکتی» با شرکت «تأمین‌کننده»ی خود ارتباطی به جز همان انعقاد «قرارداد کار» ندارند و در واقعیت امر، «کارفرما»ی آن‌ها دستگاه اجرایی است. به این ترتیب، با توجه به جایگاه صوری و حداقلی شرکت «تأمین‌کننده»، این دستگاه اجرایی است که تعیین شرایط کار، تخصیص وظایف و نظارت بر کار «شرکتی‌ها» را بر عهده دارد. به این نوع از روابط کاری و استخدامی، «مثلی» یا «سه ضلعی»<sup>۱</sup> نیز گفته می‌شود.

شکل دیگری از رابطه‌ی کاری نزدیک به «تأمین نیروی انسانی» را باید «برون‌سپاری خدمت» بدانیم. (مرکز پژوهش‌های مجلس؛ ۱۳۹۴: ۸) در «برون‌سپاری خدمت»، شرکت پیمانکار با تکیه بر صلاحیت، دانش، تجربه و سابقه‌ی «تخصصی» و «اجرایی» خویش، بخشی از وظایف<sup>۲</sup> و کارکرد<sup>۳</sup>های دستگاه اجرایی را به عهده می‌گیرد. بنابراین، پیمانکار برون‌سپاری خدمت، کارفرمای تام و بلاشبهه‌ی نیروی کار خویش است و در نتیجه در قامت صاحب، مجری، متولی و پاسخ‌گوی کار، وارد قراردادهایی صریح و مسئولیت‌آور با دستگاه اجرایی ذی‌ربط می‌شود.<sup>۴</sup>

---

1 / Triangular Employment

2 Tasks

3 Functions

۴ در این حوزه برای اشاره به این نوع از قرارداد کار از مفهوم «قرارداد حجمی» استفاده می‌شود.

در «برون‌سپاری نیروی انسانی»، طرف قرارداد در واقع شرکتی است که اساساً کارکرد آن چیزی جز «تأمین نیروی انسانی» نیست و در نتیجه با معنای متعارف «پیمانکار» (در برون‌سپاری خدمت) تفاوت دارد. در واقع، ویژگی متمایز استخدام مثلی یا سه‌ضلعی (استخدام شرکتی) این است که دستگاه اجرایی، ظاهراً قرارداد مستقیم با «نیروی کار» ندارد و در ارتباطی پیمانی با شرکت تأمین‌کننده است، در حالی که در واقعیت امر، شرکت پیمانکار عملاً صاحب صلاحیت، دانش، تجربه و سابقه‌ی تخصصی و اجرایی خاصی نیست، و صرفاً نقش واسطه‌ی «تأمین‌کننده»ی نیروهای «شرکتی» را بر عهده دارد که بنا بر این روال صرفاً «تأمینی»، «کارفرما»یی به جز همان دستگاه اجرایی ندارند.

مشکلات «استخدام شرکتی» در چند دسته‌ی اصلی قابل طرح است:<sup>۱</sup>

- نخست - بی‌بهره ماندن از امنیت شغلی: از آنجا که قرارداد تجاری میان دستگاه اجرایی و شرکت پیمانکار، موقت و حاصل انجام مناقصه‌های سالانه است، رابطه‌ی کاری میان شرکت پیمانکار و کارگر نیز موقت و ناپایدار است.<sup>۲</sup> بر این اساس کیفیت زندگی شغلی شرکتی‌ها پایین می‌آید، جمع زیادی از شرکتی‌ها در زمره‌ی نیروهای «ساده» قرار می‌گیرند و تقریباً هیچ مسیری برای پیشرفت شغلی پیش روی چنین کارکنانی وجود ندارد.

- دوم - نامتعارف و خاص بودن روابط کاری: نیروهای کار شرکتی نسبتی تأمل‌برانگیز با نظام متعارف کار و اشتغال دارند. به سادگی نمی‌توان شرکتی‌ها را در مقوله‌ی عام «کارگران» جای داد، زیرا شرکتی‌ها در کار خویش پذیرای شرایطی می‌شوند که کارگران متعارف علی‌القاعده می‌توانند با استفاده از بسترهای نهادی و صنفی حامی حقوق خویش، آن شرایط را رد کنند. بدین ترتیب، نیروهای شرکتی از کنش‌های مترقی در امور صنفی از جمله حضور در تشکل‌ها، با عنوان «خاص» نیروهای شرکتی باز می‌مانند.

---

۱ شرح به تفصیل مشکلات شرکتی‌ها را می‌توان از طریق مصاحبه‌ها، پیام‌های شرکتی‌ها به رسانه‌ها، نامه‌نگاری‌ها، اعتراض‌ها، اعتصاب‌ها، گزارش‌های مطبوعاتی، روشننگری‌های فعالان کارگری، و حتی اظهارنظرهای مسئولان دولتی و نمایندگان مجلس ارائه داد که در اینجا تنها اصلی‌ترین مشکلات شرکتی‌ها به اجمال در چند دسته‌ی کلی بیان می‌شود.

۲ هر چند باید به این واقعیت اشاره کرد که در بسیاری از موارد نیروهای کار شرکتی سال‌ها در خدمت دستگاه اجرایی باقی می‌مانند و دستگاه اجرایی پیمانکاران مختلفی را طی این سال‌ها برای واسطه‌گری میان نیروهای کار شرکتی و دستگاه انتخاب کند. اما این واقعیت نیز نمی‌تواند به معنای امنیت شغلی باشد.

- سوم- تقویت زمینه‌ی بهره‌کشی و بی‌عدالتی: نیروهای شرکتی با دشواری‌هایی در شرایط کاری، نقصان در حقوق و دستمزد و مزایا و فوق‌العاده‌های غیرنقدی و کالایی، و استفاده از امکانات رفاهی جانبی، تأخیر زیاد در پرداخت حقوق، برخی نواقص در سوابق بیمه‌ای، و در نتیجه‌ی همه‌ی این‌ها، با کاهش قدرت خرید روبرو هستند. در استخدام شرکتی شاهد نقض یکی از مهمترین اصول حقوق کار معاصر، یعنی مزد مساوی در برابر کار مساوی هستیم که در مقررات بین‌المللی کار و قوانین کار کشورها بازتاب یافته است. (عراقی؛ ۱۳۹۲: ۱۵۹)

- چهارم- چالش‌های حقوقی: یکی از مباحث مطرح در حقوق کار، تکالیف و مسئولیت‌های کارفرما است<sup>۱</sup> تا جایی که کارفرما حتی در قبال حوادث کار مسئولیت کیفری نیز دارد. (عراقی؛ ۱۳۹۲: ۲۰۲) در رابطه‌ی استخدامی با واسطه، برقراری و تحقق این حقوق و تکالیف و مسئولیت‌ها مخدوش یا حداقل دشوار می‌شود. هم‌چنین شرکتی‌ها در طرح مسائل و شکایات خود نمی‌توانند از کارفرمای اصلی شکایت کنند و تنها می‌توانند با شرکت‌های پیمانکار طرف دعوای حقوقی باشند. شرکتی‌ها در حالی در دعاوی و شکایات حقوقی خود با واسطه «صوری» طرف هستند، که در عمل طرف سوم قرارداد (در اینجا یعنی دولت یا دستگاه اجرایی) که در ارتباط حقوقی با آن واسطه صوری است، تقریباً هیچ قسمی از مسئولیت را نسبت به آنچه بین نیروی کار شرکتی و واسطه صوری رخ می‌دهد، پذیرا نیست.<sup>۲</sup>

می‌توان به این مشکلات عدم اجرای طرح طبقه‌بندی مشاغل، قرارداد صوری استخدامی از طریق شرکت‌های پیمانکار (محبوب؛ ۱۳۸۱: ۱۱)، تخلف دستگاه‌های اجرایی در حجمی کردن قراردادها بدون تغییر واقعی شغل، تخلف در برگزاری مناقصه‌ها، ابهام در تعریف مشاغل حجمی و غیرحجمی<sup>۳</sup>، تخلفات شرکت‌های پیمانکار و سود بالای آن‌ها از این نوع قراردادها (دولت بهار، ۱۳۹۴/۱/۳۰، کد خبر: ۴۴۱۹۹)، و شبهاتی مبنی بر ذی‌نفع بودن مدیران و بازنشستگان

۱ از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: انجام تعهدات مندرج در قرارداد، تکالیف مربوط به سنوات و مزایا، رعایت مقررات مربوط به شرایط کار مثل مزد و ساعت‌های کار و مرخصی، رعایت مقررات مربوط به ایمنی و بهداشت کار، تعهدات مربوط به افزایش مهارت و کارآموزی، و تکالیف مربوط به ارائه‌ی خدمات رفاهی. (عراقی؛ ۱۳۹۲: ۹۵-۹۸)

۲ اساساً یکی از بن‌بست‌های شکل‌گرفته در این موضوع، تأکید دولت بر بلامحل بودن ارجاع مسائل شرکتی‌ها به دولت است.

۳ از جمله به کارگیری نیروهای شرکتی در مشاغل تخصصی. ن.ک. خیراللهی، ۱۳۹۷: ۱۷۰

دولتی یا سرمایه‌داران وابسته به دولت در این شرکت‌های پیمانکار (خبرگزاری مهر، ۱۳۹۳/۲/۲، کد خبر: ۲۲۷۵۶۰۵؛ خیراللهی، ۱۳۹۷: ۱۶۲) را نیز افزود. مرکز پژوهش‌های مجلس نیز به برخی مشکلات ناشی از استخدام شرکتی برای دولت و دستگاه‌های اجرایی اشاره کرده است، از جمله فقدان نظارت کافی بر شرکت‌های پیمانکار تأمین نیروی انسانی؛ فراهم نمودن زمینه‌ی بروز فساد در دستگاه‌های اجرایی به جهت رابطه‌ی بین کارفرما و شرکت‌های پیمانکاری در تعیین تعداد نیروی انسانی، تعیین حجم کار، مبلغ قراردادهای کار و انتخاب شرکت‌های پیمانکاری. (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۱: ۷) وجود مصادیق متعددی از موارد پیش‌گفته موجب شده است که فعالیت شرکت‌های تأمین نیروی انسانی از سوی برخی فعالان و نهادها با تعابیری چون دلالتی (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۱: ۱۵)، خرید و فروش نیروی انسانی (محبوب؛ ۱۳۸۱: ۱)، و برده‌داری (خبرگزاری فارس، ۱۳۹۰/۱۲/۳، شناسه خبر: ۱۳۹۰۱۲۰۳۰۰۰۲۸۲) توصیف شود.<sup>۱</sup> با این حال، مصادیق متعدد مشکلات برآمده از «وضعیت استثنایی» شرکتی‌ها به معنای آن نیست که داده‌های متقن و دسترس‌پذیری نیز درباره‌ی آن‌ها وجود دارد. آمار نیروهای شرکتی دولت در هیچ‌یک از مجاری رسمی آماری وجود ندارد. یکی از دلایل این امر نوع قراردادهایی است که با شرکت‌های تأمین نیروی انسانی منعقد می‌شود. از آن‌جا که این قراردادها به شکل «حجمی» منعقد می‌شوند، تعداد نیروی انسانی معمولاً در آن‌ها ذکر نمی‌شود. در سال ۱۳۸۶ از سوی کارشناسان سازمان برنامه رقیمی بین ۶۰۰ هزار الی ۱,۲ میلیون نفر به عنوان مجموع نیروهای شرکتی و قراردادی و غیره که در دستگاه‌های دولتی اشتغال دارند ذکر می‌شود. (خبرگزاری تابناک، ۱۳۸۶/۱۱/۲۱، کد خبر: ۶۳۲۰) یکی از مسئولان دولت دهم نیز در سال ۱۳۹۱ ادعا می‌کند که حدود یک میلیون نفر نیروی شرکتی در بخش دولتی وجود دارد. (خبرگزاری مهر، ۱۳۹۱/۹/۱۰، کد خبر: ۱۷۵۳۸۷۷)<sup>۲</sup>

---

۱ در چند سال اخیر برخی دستگاه‌ها از جمله شهرداری تهران و وزارت بهداشت شرکت‌های مشخصی را مسئول عقد قرارداد با نیروهای شرکتی خود کرده‌اند و به این ترتیب از تکرر و تعدد شرکت‌های واسط کاسته‌اند. این دستگاه‌ها به نوعی مدیریت منابع انسانی خود را در قالب استخدام شرکتی اعمال می‌کنند.

۲ ماهنامه «اقتصاد ایران» (بهمن ۱۳۸۵، ص ۳۶) به اشتباه نیروهای «خرید خدمت» را معادل «شرکتی» فرض کرده و تعداد نیروهای شرکتی را معادل نیروهای خرید خدمت اعلام کرده است.

هدف پژوهش حاضر این است که رابطه‌ی کاری شرکتی را همراه با روند شکل‌گیری و گسترش آن شناسایی کرده و در تحلیل نهایی خویش علاوه بر واکاوی زمینه‌ها، فرآیندها و شرایط ایجاد شرکتی‌ها به کندوکاوی مفهومی پیرامون بازاری شدن و مسئولیت‌های اخلاقی دولت در قبال آن بپردازد. بنابراین پرسش‌های اصلی این پژوهش به قرار زیر است: استخدام شرکتی چه روندی را طی کرده است؟ استقبال از استخدام شرکتی‌ها حاصل غلبه‌ی کدام رویکردهای فکری در دولت است؟ از مطالعه‌ی استخدام شرکتی چه چیزی درباره‌ی نسبت دولت و جامعه از مجرای سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری می‌فهمیم؟

### ملاحظات نظری و روش‌شناختی

شرکتی شدن نیروهای کار و ظهور شرکت‌های واسطه‌ی تأمین نیروی کار را باید در ضمن روندهای کلی‌تر تأثیرگذار بر وضعیت نیروهای کار مطالعه کرد؛ روندهایی که در مجموع نسبت به چند دهه‌ی قبل، وضعیت متفاوتی را برای نیروهای کار ایجاد کرده است. این روندها به اختصار عبارت‌اند از: «تضعیف اتحادیه‌های کارگری و کاهش قدرت چانه‌زنی کارگران»، «تغییر قوانین کار به منظور انعطاف‌پذیری و آزادسازی بازار کار»، «خصوصی‌سازی و تعدیل نیروی انسانی»، «بازار کار تقسیم‌شده و قراردادهای متنوع»، «تقسیم بین‌المللی کار»، «افزایش قراردادهای کار موقت»، «به کار گرفتن پیمانکاران فرعی»، «سازماندهی کارکنان در دو دسته‌ی مرکز-پیرامون». (بیو، ۱۳۷۶؛ سیف، ۱۳۸۰؛ ریفکین، ۱۳۷۶؛ سیلور، ۱۳۹۲؛ کازینز، ۱۳۸۲)

تبیین‌های مختلفی برای روندهای متأخر تغییرات در روابط کار ذکر شده است که در بسیاری از آن‌ها به کارگیری کارگران موقت به عنوان امری تبعی و بدیهی و نتیجه‌ی ناگزیر تغییرات در تکنولوژی، ساختار اقتصادی، جهانی‌شدن و غیره معرفی می‌شود. (Burgess & Connell, 2004; Bidwell et al., 2013; Sparrow & Cooper, 2003; Serrano, 2014: 27) اما آنچه نباید نادیده گرفته شود، نقش تأثیرگذار دولت‌ها از خلال تغییر در سیاست‌ها و قوانین است.

در این جا با تأکید بر همین نقش و به قصد ترسیم مسیر پاسخگویی به پرسش‌های پژوهش و مشخص کردن فرآیندی که در نهایت منجر به شرکتی‌سازی نیروهای کار شد، سه گام اساسی را لحاظ می‌کنیم: نخست «گذار به نظم تازه‌ی سیاسی-اقتصادی» پس از جنگ است که طی آن شاهد تغییر توازن نیروهای موافق و مخالف بازار آزاد هستیم. در این گام مسائل برساخت شده

و بدیل‌ها و راه‌حل‌هایی ارائه می‌شود. گام دوم «بازاندیشی در جایگاه و نقش دولت» است که نمود آن را می‌توان در پاسخ به پرسش‌هایی پیرامون «حدود معقول» مداخله‌ی دولت در اقتصاد و نسبت آن با بازار و مسائلی همچون طرح امکان خرید خدمات از بخش غیردولتی دید و بروز آن را می‌توان در اسناد کلان سیاست‌گذاری از جمله برنامه‌های توسعه مشاهده کرد. در گام سوم به «پرابلماتیک منابع انسانی دولت» اشاره می‌کنیم که ذیل آن مسائلی از جمله نسبت معقول منابع انسانی دائم و موقت، بازاندیشی در استخدام مستقیم، و استقرار الگوی خرید خدمات مورد توجه قرار می‌گیرد.

به لحاظ روش‌شناختی، این پژوهش گسترش استخدام شرکتی را به عنوان نمودی از دیدگاه‌ها و رویکردهای دولت به نیروهای کار، بازار، و جامعه در نظر می‌گیرد و بنابراین همزمان دو بعد تجربی و نظری را مورد تأمل قرار می‌دهد. به عبارت دیگر مطالعه‌ی یک حوزه‌ی تجربی خاص، مانند ظهور نیروهای کار شرکتی، فرصتی است برای عمق بخشیدن به درکی از جامعه و نقشی که دولت در قبال روند رو به رشد بازاری شدن بر عهده دارد.

سطح تحلیل این پژوهش «سازمانی» و واحد تحلیل آن «عملکردهای دولت» است. شیوه‌ی گردآوری داده‌ها در این پژوهش، به طور عمده «اسنادی» است.<sup>۱</sup> در راستای رویکرد کلی این پژوهش که رویکردی «انتقادی» است لازم است توضیح دهیم که پرداختن به پرسش اصلی این پژوهش (یعنی پرسش از برآمدن «شرکتی‌ها») مستعد تبدیل شدن و تقلیل یافتن به جستجو و ترسیم ساده‌ی تاریخچه و طرح زنجیره‌ای از علل و علت‌انگاری‌ها است که در نهایت تنها به کار سیاست‌گذاران می‌آید تا صحت تصمیم‌گیری‌ها و ضرورت سیاست‌گذاری‌های زمینه‌ساز حضور شرکتی‌ها را اثبات کنند. برعکس، آن‌چنان‌که شأن پژوهشی انتقادی ایجاب می‌کند، نخست باید با رویگردانی از ساده‌انگاری‌های رایج پژوهشی، «بدهت» آن تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌ها را از آن‌ها سلب کرد و سپس در گفتگو با نظریه‌ها و ادبیات موجود، نشان داد که کدام ایده‌ها و کدام ذهنیت‌ها طی کدام تدریج و کشاکش تاریخی بر مناسبات دولت و جامعه و بازار حاکم شدند و در مسیر برآمدن این تاریخ، کدام ایده‌ها و ذهنیت‌ها سرکوب و حذف شدند.

---

۱ در مراحل ابتدایی و اکتشافی پژوهش با تعدادی از نیروهای شرکتی و برخی از مسئولان وزارت کار مصاحبه شد.

## یافته‌ها

رابطه‌ی استخدامی سه‌ضلعی (شرکتی) از گذشته به ویژه در صنعت نفت سابقه داشته است، اما از سال ۱۳۷۳ و با مصوبه‌ی «شورای عالی اداری» در قالب ابلاغیه‌ای برای دستگاه‌های اجرایی رسمیت یافته و گسترش می‌یابد. 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 می‌شود که دستگاه‌های اجرایی باید تشکیلات آن‌ها را حذف کنند و شاغلان را بازخرید یا بازنشسته کنند و این امور و حتی کارکنان پیشین را با اولویت شرکت‌های تعاونی به بخش غیردولتی واگذار کنند.

در سال ۱۳۷۸ ابتدا مصوبه‌ی سال ۱۳۷۳ تمدید و سپس با تغییر در برخی از عناوین قابل واگذاری، مصوبه‌ی دیگری جایگزین آن می‌شود. در این مصوبه ضمن حذف اولویت بخش تعاونی، تأکید می‌شود که دستگاه‌های اجرایی هیچ‌گونه تعهدی در مورد امور استخدامی، رفاهی و پرداخت‌های کارکنان موصوف ندارند. در این مصوبه برای نخستین بار به عقد قرارداد به صورت «حجمی» اشاره می‌شود. در سال ۱۳۷۹ اصلاح دیگری در مصوبه‌ی پیشین شورای عالی اداری انجام شده و بر «خروج طبیعی» شاغلان فعلی تأکید می‌شود تا کمی از خشونت آن در حذف مشاغل کاسته شود؛ البته بر سازوکارهای تشویقی مناسب برای بازخریدی یا بازنشستگی زودرس این افراد نیز تأکید می‌شود. در آذر ماه ۱۳۸۱ هیئت وزیران تصویب می‌کند که اتخاذ رویه‌ی واگذاری امور به بخش غیردولتی می‌بایست موجب صرفه‌جویی در هزینه‌های اداری شود. همچنین در این مصوبات تضمین‌هایی برای حفظ حقوق کارکنان شرکتی در نظر گرفته می‌شود و تأکید می‌شود که امور باید به صورت «حجمی» واگذار شود و شکل «تأمین نیروی انسانی» به خود نگیرد.

روند افزایش نیروهای شرکتی تا سال ۱۳۸۴ ادامه پیدا می‌کند و محدود به فعالیت‌های حجمی نمی‌ماند و حتی به مشاغل تخصصی و اداری نیز کشیده می‌شود. بر این اساس نخستین مصوبه‌ی دولت نهم درباره‌ی نیروهای شرکتی که مربوط به آذر ماه ۱۳۸۴ می‌شود هرگونه به‌کارگیری نیروی انسانی برای انجام وظایف و فعالیت‌های کارشناسی و تخصصی از طریق شرکت‌های طرف قرارداد را ممنوع اعلام می‌کند. در این مصوبه دوباره به اولویت



فراموش شده‌ی شرکت‌های تعاونی اشاره می‌شود اما این اولویت بار دیگر در مصوبه‌ی اسفند ماه ۱۳۸۴ که جایگزین مصوبه‌ی قبل است حذف می‌شود. در قانون مدیریت خدمات کشوری سال ۱۳۸۶ نیز واگذاری برخی مشاغل دستگاه‌های اجرایی به صورت حجمی به بخش غیردولتی تصویب می‌شود. همچنین مصوبات متعدد هیئت وزیران درباره‌ی شرکتی‌ها (از جمله در مرداد ماه ۱۳۸۷، اردیبهشت ماه ۱۳۸۸، و شهریور ماه ۱۳۹۰) ادامه پیدا می‌کند. دولت و مسئولان اجرایی به دلیل ابهامات این مصوبات و ادار به ابلاغ بخشنامه‌ها و ارائه‌ی مستمر توضیحات می‌شوند. مهمترین ابهامات این مصوبات مربوط به تعریف دقیق قرارداد حجمی، تعیین مشاغلی که می‌تواند به صورت حجمی به بخش غیردولتی واگذار شود، و همچنین نحوه‌ی عقد قرارداد با کارکنان تبدیل وضعیت یافته است.

از سال ۱۳۸۸ شاهد نقش‌آفرینی بیشتر کانون انجمن‌های صنفی کارفرمایان شرکت‌های خدماتی و پشتیبانی از یک سو و مجلس شورای اسلامی از سوی دیگر هستیم. کانون شرکت‌های خدماتی در شهریور ماه ۱۳۸۷ نامه‌ای برای مجلس ارسال کرده و نسبت به مصوبات هیئت‌دولت مبنی بر فسخ قرارداد با شرکت‌ها اعتراض می‌کند. در خرداد ماه ۱۳۸۸ رئیس مجلس طی نامه‌ای به رئیس‌جمهور مصوبه‌ی مرداد ماه ۱۳۸۷ هیئت وزیران را مغایر با قانون می‌داند. بعد از ایراد رئیس مجلس عبارت «با رعایت ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری» به مصوبه‌ی پیشنهادی افزوده می‌شود.

مهم‌ترین مصوبه‌ی دولت در مورد شرکتی‌ها مربوط به بهمن ماه 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 شوند. از این زمان تا پایان دولت دهم کشمکش میان دولت، مجلس، و کانون کارفرمایان شرکت‌های خدماتی بیشتر می‌شود. کانون 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 کانون بر غیرقانونی بودن حذف شرکت‌ها در امور حجمی و همچنین ابهامی است که از این منظر متوجه

مصوبه‌ی دولت می‌شود. از نظر کانون بحث تعیین تکلیف نیروهای شرکتی تنها باید شامل نیروهای تخصصی و کارشناسی باشد. مسئولان 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.

در ادامه دو مانع جدی بر سر راه حذف شرکت‌های خدماتی و تأمین نیروی انسان به وجود می‌آید؛ نخست باید به تناقض‌گویی‌هایی اشاره کرد که در تصمیم‌ها و اظهارنظرهای خود مسئولان دولتی وجود دارد. در حالی که اواخر سال ۱۳۹۰ و اوایل سال ۱۳۹۱ مسئولان مختلف دولتی از شخص رئیس‌جمهور گرفته تا وزیر کار و معاون توسعه‌ی مدیریت و سرمایه‌ی 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 توسعه‌ی 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 پیمانکار 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 مصوبه‌ی دولت 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 شکلی 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 رئیس‌مجلس شورای اسلامی در نامه‌ای به رئیس‌جمهور، مصوبه‌ی بهمن ماه ۱۳۹۰ دولت 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. همچنین مجلس در سال ۱۳۹۱ تلاش می‌کند با ارائه‌ی طرحی در جهت تعیین تکلیف نیروهای شرکتی اقدام کند که این طرح

نیز مثل طرح‌های قبلی در این زمینه (شهریور ۱۳۸۴، شهریور ۱۳۸۸، و مرداد ۱۳۹۰) به تصویب نهایی نمی‌رسد. 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. دولت ابتدا در مرداد ماه ۱۳۹۱ مصوبه‌ی بهمن ماه ۱۳۹۰ را اصلاح و مجدداً ابلاغ می‌کند و سپس در آبان ماه و آذر ماه ۱۳۹۱ معاونت توسعه‌ی مدیریت و سرمایه‌ی انسانی رئیس‌جمهور خبر از بر طرف شدن همه موانع استخدام رسمی و تبدیل وضعیت کارمندان شرکتی می‌دهد و خبر از تفویض اختیار استخدام‌ها به دستگاه‌های ملی و استانی می‌دهد. در دی ماه ۱۳۹۱ نیز دیوان عدالت اداری با دادخواست کانون 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 (در لغو مصوبه‌ی دولت) تأیید کرد. سرانجام دولت دهم با تبدیل وضعیت بخشی از نیروهای شرکتی کار خود را پایان می‌دهد و مقامات دولتی بیان 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 مصوبه‌ی دولت می‌شوند.

در حالی که دوره‌ی دولت‌های نهم و دهم شاهد دوگانگی میان دولت از یک‌سو و مجلس و دیوان عدالت اداری از سوی دیگر پیرامون موضوع شرکتی‌ها هستیم، با روی کار آمدن دولت یازدهم نوعی دوگانگی این بار در درون دولت در ارتباط با موضوع شرکتی‌ها شکل می‌گیرد. در آذر ماه 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 بهمن ماه ۱۳۹۲ نیز جانشین معاون توسعه‌ی مدیریت و سرمایه‌ی 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 مؤثری بر می‌دارد و به منظور دستیابی به تساوی مزدی، پیمانکاران را ملزم به استفاده از طرح طبقه‌بندی مشاغل پیمان‌دهنده‌ها می‌کند. 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.<sup>۱</sup>

در ادامه‌ی دوگانگی‌های دولت یازدهم در برخورد با شرکتی‌ها، برخی اظهارنظرها و تصمیم‌ها راه را برای تبدیل وضعیت نیروهای شرکتی باز نگه می‌دارد. در اردیبهشت ماه ۱۳۹۳، نوبخت، معاون رئیس‌جمهور، عنوان می‌کند که اگر سازمان‌های دولتی بتوانند منابعی را از محل

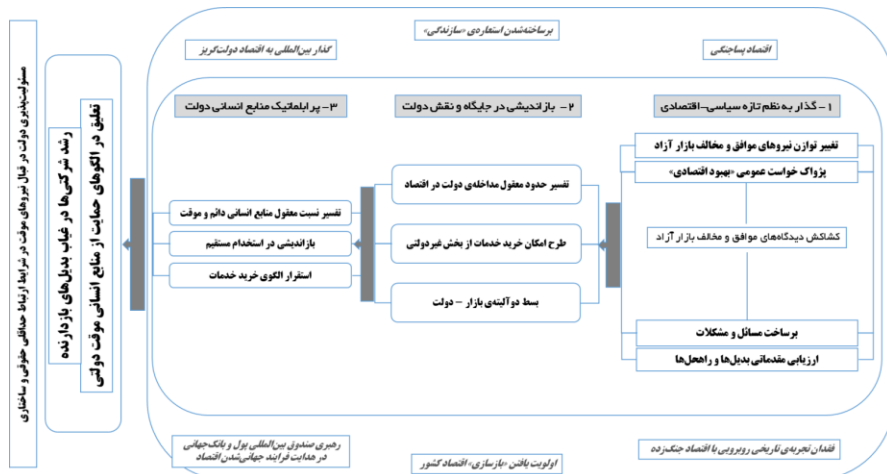
---

۱ 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 رأی 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 رأی از سوی فعالان کارگری مغایر با حقوق بنیادین کار شناخته شده و نهادهایی چون «کانون همبستگی شوراهای اسلامی کار استان تهران» و «اتحادیه‌ی پیشکسوتان جامعه کارگری» خواستار ابلاغ دوباره‌ی 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 ابلاغ می‌کند.

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 اعلام می‌کند 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 تأییدیه این معاونت، مجاز است.

### نتیجه‌گیری

مقطع زمانی مورد نظر این پژوهش (یعنی دوره‌ی پس از جنگ) مقارن با مجموعه‌ی رویدادهای داخلی و خارجی بود که اگرچه از دایره‌ی گردآوری داده‌های این پژوهش خارج است، زمینه‌ی تغییر و تحولات سیاست‌گذاری عمومی پس از جنگ را شکل داد؛ از جمله شرایط اقتصادی پس از جنگ، تغییر دولت و مدیریت اجرایی کشور، اولویت یافتن بازسازی اقتصاد کشور، برساخته شدن استعاره‌ی سازندگی، گذار بین‌المللی به اقتصاد دولت‌گریز، و نقش مؤثر نهادهای بین‌المللی از جمله بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول در هدایت فرآیند جهانی‌شدن اقتصاد. فرآیندی را که در نهایت منجر به تغییر اساسی در سیاست‌های منابع انسانی دولت در ایران شد، می‌توان در سه گام مجزا توضیح داد.



شکل ۱ - سه گام تحلیل در این پژوهش

گام نخست، گذار به نظم تازه‌ی سیاسی-اقتصادی بود. مجموعه‌ی عوامل بالا در نهایت منجر به تغییر توازن نیروهای موافق و مخالف اقتصاد بازار آزاد در ایران شد. در کشاکش دیدگاه‌های موافق و مخالف اقتصاد بازار آزاد، این جریان موافق اقتصاد بازار آزاد بود که توانست با برساخت مسائل و مشکلات مورد توجه عموم مردم و سیاست‌گذاران گوی رقابت را بریاید و بدیل‌ها و راه‌حل‌های خود را اجرایی کند.<sup>۱</sup> می‌توان خروجی‌های این جریان فکری را در گزارش‌های نهادهایی همچون شورای عالی اداری و سازمان برنامه و بودجه و به طور کلی اثرگذاری که روی مصوبات و سیاست‌گذاری‌های کلان دارند مشاهده کرد.

مطابق با موضوع این پژوهش، یکی از مهمترین مسائلی که توسط جریان طرفدار اقتصاد بازار آزاد برساخت شد، بحث اندازه‌ی بزرگ دولت در ایران بود که در نهایت منجر به جا افتادن راه‌حل‌های بازار آزادی شد. طی این فرآیند برساخت مسئله، آن‌ها به اموری متوسل می‌شوند که به ظاهر کاملاً عینی می‌نماید و در نتیجه تبدیل به توجیه همیشه حاضر و آماده‌ای برای سیاست‌های مشخص بازار آزادی می‌شود. به عنوان نمونه در ارتباط با اندازه‌ی دولت در ایران، همیشه تعداد بالای نیروی انسانی بخش دولتی در ایران با دیگر کشورها مقایسه می‌شود و از لزوم تعدیل و کاهش نیروهای انسانی بخش دولتی صحبت می‌شود. توسل آن‌ها به این علل از یک سو به قصد این است که سیاست‌های پیشنهادی خود را توجیه کنند و آن‌ها را نتیجه‌ی «طبیعی» مشکلات عنوان کنند و از سوی دیگر نزاع‌های فکری پس پشت تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌ها را پنهان کنند. اما در برابر مشکلات مورد توافق، اگرچه راه‌حل‌های مختلفی قابل شناسایی و اجراست، ترکیب نیروهای سیاسی و اجتماعی و دسترسی آن‌ها به مراجع قدرت، باعث حذف برخی راه‌حل‌ها و در پیش گرفتن برخی دیگر می‌شود. هیچ سیاستی را نمی‌توان نتیجه‌ی «طبیعی» برخی مشکلات قلمداد کرد. دولت‌ها حتی در جهان در حال جهانی شدن امروز نیز تأثیرگذاری خود را حفظ کرده‌اند. (کازینز، ۱۳۸۲: ۳؛ گل محمدی، ۱۳۹۲: ۲۳۰)

لازم است درباره‌ی تعداد کارکنان دولت (و بخش عمومی) در ایران کمی دقیق‌تر شویم. آمار سازمان بین‌المللی کار درباره‌ی شاغلان بخش عمومی نشان می‌دهد که کشورهای همچون کوبا

۱ هر چند بخشی از پذیرش راه‌حل‌ها به فرآیند برساخت مسائل برمی‌گردد اما اینکه راه‌حل‌ها چقدر کامل و چقدر پاسخگوی مشکلات ولو در کوتاه‌مدت باشد نیز در پذیرش آن‌ها تأثیرگذار است.

(/۰.۷۷)، هند (/۰.۵۵)، چین (/۰.۵۰)، کویت (/۰.۴۴)، روسیه (/۰.۴۰)، نروژ (/۰.۳۷)، عربستان (/۰.۳۵) بیشترین درصد شاغلان بخش عمومی را دارند. این عدد در مورد ایران ۲۱٪ است و در سال ۲۰۱۴ رتبه‌ی ایران از این حیث ۳۷ ام در جهان بوده است. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که تعداد کارکنان بخش عمومی در ایران در مقایسه با دیگر کشورها زیاد و غیر قابل قبول نیست.

یکی از کلیشه‌های رایج درباره‌ی تعداد نیروهای انسانی بخش عمومی در ایران در مقایسه با نیروهای انسانی دولت در ژاپن رقم می‌خورد. معمولاً گفته می‌شود ژاپن با سه برابر جمعیت ایران، فقط حدود ۳۰۰ هزار نفر کارمند دولت دارد. اما باید توجه کرد که مدیریت دولتی در ژاپن غیرمتمرکز است. در ژاپن ۴۷ دولت محلی وجود دارد. مجموع تعداد کارکنان بخش عمومی (ملی و محلی) در ژاپن حدود ۳,۵ میلیون نفر است. به این ترتیب اگر بخواهیم مسئله‌ی هزینه‌های مرتبط با حقوق و دستمزد کارکنان بخش عمومی را لحاظ کنیم باید بگوییم که در این باره مباحث «مدیریت» و «قابلیت» کارکنان به «تعداد» و «کمیت» آن‌ها تقلیل داده می‌شود.

گام دوم در فرآیندی که از آن سخن می‌گوییم «بازاندیشی در جایگاه و نقش دولت» است. تأثیرگذاری ایده‌های نولیبرالی و بازار آزادی را می‌توان تا حد زیادی در سیاست‌گذاری عمومی در ایران مشاهده کرد؛ ایده‌هایی از جمله تکیه بر «آزادی فردی» و تعریف عدالت در معنایی غیر اجتماعی و غیر بازتوزیعی، «آزادی اقتصادی» که منجر به افزایش ثروت و رونق اقتصادی می‌شود و سودش به مردم عادی می‌رسد، محدود کردن هر چه بیشتر حکومت (غنی‌نژاد، ۱۳۷۷: ۲۱-۲۲)، بر صدر نشانیدن اندیشه‌ی اقتصادی (طیبیان و دیگران، ۱۳۸۰: ۷۴-۷۵)، هماهنگی میان خواسته‌ها یا منافع فردی و جمعی (طیبیان و دیگران، ۱۳۸۰: ۹۵)، امکان اداره‌ی جامعه‌ی بزرگ تنها در چارچوب نظام مبادله‌ی آزاد یا نظام اقتصاد بازار آزاد (غنی‌نژاد، ۱۳۷۷: ۶۳-۶۴)، محدود کردن نقش‌آفرینی دولت، کاستن از مالکیت دولتی، واگذاری امور به بخش غیردولتی، مقررات‌زدایی و تقویت بخش غیردولتی، تأکید بر کارایی و بهره‌وری، برقراری نظام قیمت‌ها و کاستن از هزینه‌ها (نیلی و دیگران، ۱۳۸۷: ۲۴۲)، اجرای قانون و ممانعت از تجاوز به حقوق و آزادی‌های افراد به عنوان اصلی‌ترین وظیفه‌ی حکومت (طیبیان و دیگران، ۱۳۸۰: ۹۷)، غیرکارآمد و اغلب زیان‌ده دانستن بنگاه‌های دولتی، تحقق نظام بازار از طریق حکومت قانون (غنی‌نژاد، ۱۳۷۷: ۱۳۰)، لزوم مقررات‌زدایی از دولت (غنی‌نژاد، ۱۳۷۷: ۱۴۱-۱۴۴)، مخالفت با دولت رفاه (طیبیان و دیگران، ۱۳۸۰: ۱۲۰)، تأکید بر پیامدهای منفی اقتصاد دستوری و لزوم

برپایی نظام اقتصاد بازار آزاد (نیلی و دیگران، ۱۳۸۵: ۱۰۰)، مخالفت با اقتصاد دستوری و دولتی به علت بالا رفتن هزینه‌های معاملاتی (غنی‌نژاد، ۱۳۷۷: ۱۲۵).

ایده‌های فوق‌الذکر که از سوی طرفداران ایرانی بازار آزاد ترویج می‌شود و ریشه در دیدگاه‌های مسلط بازار آزادی در سطح جهان دارد، کاملاً بر سیاست‌گذاری‌های سطح کلان در ایران تأثیرگذار بوده و در قوانین توسعه، مصوبه‌ی واگذاری امور خدماتی و پشتیبانی به اشخاص حقوقی و به بخش غیردولتی یا شهرداری‌ها سال ۱۳۷۸، قانون مدیریت خدمات کشوری سال ۱۳۸۶، برنامه‌ی جامع نیروی انسانی بخش دولتی سال ۱۳۸۰، مصوبه‌ی جلب مشارکت مردمی و واگذاری امور به بخش غیردولتی سال ۱۳۶۹، مصوبه‌ی واگذاری امور پشتیبانی دستگاه‌های اجرایی به بخش غیردولتی سال ۱۳۷۳، مصوبه در خصوص عقد قرارداد با شرکت‌های خصوصی و تعاونی برای وظایف پشتیبانی و خدماتی سال ۱۳۸۱ و سایر اسناد سیاست‌گذاری تکرار شده است.<sup>۱</sup>

بنابراین در گام دوم سه مکانیسم به جریان افتاد؛ نخست، بر لزوم مداخله‌ی کمتر دولت در اقتصاد پافشاری شد، دوم، همزمان با برنامه‌های خصوصی‌سازی و واگذاری امور به بخش غیردولتی بر خرید خدمات از بخش غیردولتی تأکید شد، و در نهایت، با شکل دادن به دوگانه‌ی بازار-دولت این موضوع طرح شد که مدیریت دولتی خود باید مطابق با قواعد بازار باشد.

در گام سوم، مدیریت منابع انسانی دولت تبدیل به مسئله می‌شود. مطابق ایده‌های جریان فکری طرفدار بازار آزاد<sup>۲</sup>، در حوزه‌ی منابع انسانی، کاهش تعداد کل کارکنان دولت (برنامه‌ی

۱۱۱ در قالب ایده‌هایی مانند «محدودیت نقش‌آفرینی دولت»، «کاستن از مالکیت دولتی»، «واگذاری امور به بخش غیردولتی»، «خرید خدمات از بخش غیردولتی»، «مقررات‌زدایی و تقویت بخش غیردولتی»، «تأکید بر کارایی و بهره‌وری»، «برقراری نظام قیمت‌ها و کاستن از هزینه‌ها»

۲ ایده‌هایی از قبیل سرکوب یا تضعیف اتحادیه‌های کارگری، انعطاف‌پذیر کردن بازار کار (سهولت تعدیل و اخراج)، لغو قوانین حمایتی دولتی از جمله قانون حداقل دستمزد، تعیین قیمت‌ها و دستمزدها در بازار و بر اساس بازدهی و بهره‌وری، رفع موانع سرمایه‌گذاری از قبیل قانون کار، کنار گذاشتن ایده‌هایی همچون اشتغال کامل، متقاعد کردن افراد برای پذیرش شرایط رقابتی و دعوت برای زیستن کارآفرینانه، کاستن از استخدام‌های رسمی و دائمی، تشویق به گسترش قراردادهای کوتاه‌مدت کاری، ضابطه‌مند کردن بازنشستگی‌ها (به عبارت دیگر افزایش سن بازنشستگی) که اجرای آن‌ها باید باعث افزایش سرمایه‌گذاری و تشویق کارفرماها و بهبود فضای کسب و کار و به طریق اولی افزایش رشد اقتصادی و ثروت و کاهش بیکاری شود.



سوم و چهارم توسعه)، کاهش استخدام‌های جدید (برنامه‌ی سوم توسعه)، و تشویق به بازخریدی کارکنان به ویژه کارکنان غیرماهر (برنامه‌ی سوم توسعه، قوانین بودجه‌ی سال‌های ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ و ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲ و ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷)، استفاده‌ی بیشتر از نیروهای کار غیرثابت و غیررسمی (برنامه‌ی دوم توسعه، ضوابط به‌کارگیری و استخدام در دستگاه‌های دولتی سال ۱۳۸۱)، خرید خدمات از بخش غیردولتی (قانون مدیریت خدمات کشوری ۱۳۸۶)، و کاهش استخدام‌های دائمی (طرح تحول نظام اداری سال ۱۳۸۱) در دستور کار قرار گرفته است. هم‌چنین افزایش سطح تخصص نیروهای انسانی دولت و تقلیل نیروهای انسانی غیرمتخصص دستگاه‌ها (برنامه‌ی اول توسعه، برنامه‌ی سوم توسعه، قوانین بودجه‌ی سال‌های ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰)، بهبود ترکیب نیروی انسانی از لحاظ تخصص (برنامه‌ی دوم توسعه)، بهینه‌سازی و اصلاح ترکیب نیروی انسانی (برنامه‌ی سوم توسعه)، و جذب متخصصان و نخبگان (برنامه‌ی چهارم توسعه) همواره مطرح شده است.<sup>۱</sup>

در امتداد این سیاست‌ها، شرکتی کردن نیروهای کار نیز دو هدف عمده داشته است: نخست، آن‌چنان که تقریباً در همه‌ی مصوبات مربوط به استخدام شرکتی آمده است، هدف اصلی دولت از به‌کارگیری نیروهای شرکتی، رفع مسئولیت از خود در قبال نیروهای شرکتی و به عبارت دیگر کاسته شدن از مسئولیت‌های دولت است.<sup>۲</sup> دوم، با تأکیدهایی که در بسیاری از اسناد بالادستی به چشم می‌خورد، هدف از این کار ایجاد بازاری برای نیروهای کار است، به نحوی که دولت بتواند کار و نیروی کار را با قیمت‌های تعیین شده در بازار خریداری کند.<sup>۳</sup>

اگرچه باید بگوییم که دولت به این دو هدف دست یافت اما برخی از مهمترین اهداف اعلامی دولت در اجرای سیاست شرکتی‌سازی نیروهای کار خود تحقق پیدا نکرده است. به

---

۱ حتی در ماده ۱۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری بر لزوم نابرابری حقوق و مزایای کارکنان رسمی و غیررسمی صحنه گذاشته شده است.

۲ این موضوع به صراحت در مصوبه‌ی مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۱۱ شورای عالی اداری آمده است. هم‌چنین در مصوبه‌ی هیئت دولت در تاریخ ۱۳۸۴/۱۲/۱۵ آمده است که: «کلیه‌ی تعهدات پرسنلی مربوط به قانون کار به عهده پیمانکار است و دستگاه‌های اجرایی ... هیچ‌گونه تعهدی در این زمینه نخواهند داشت.» در قانون مدیریت خدمات کشوری نیز مشابه این بند آمده است.

۳ در برنامه‌های دوم و چهارم توسعه، طرح تحول نظام اداری، و قانون بودجه‌ی سال ۱۳۸۸ بر قیمت تمام‌شده‌ی فعالیت‌ها و خدمات تأکید شده است. هم‌چنین در برنامه‌ی چهارم توسعه به «به‌کارگیری نیروی انسانی در فضای رقابتی» و در برنامه‌ی دوم توسعه به «اجرای سیستم کارمزدی» اشاره شده است.

عنوان نمونه یکی از این اهداف «کاهش هزینه‌ها» بوده است.<sup>۱</sup> با این حال تاکنون هیچ ارزیابی‌ای از سوی دولت در قالب آمار یا گزارش منتشر نشده است که نشان دهد هزینه‌های دولت از خلال شرکتی‌سازی نیروهای کار کاهش یافته است. اما برخی شواهد و اظهارنظرها نشان می‌دهد که هزینه‌های دولت از این بابت کم نشده است. به عنوان نمونه به اذعان مسئولان دولت دهم، با استخدام شرکتی، هزینه‌های دستگاه‌های اجرایی بیشتر هم شده است. (خبرگزاری تابناک، ۱۳۹۱/۴/۱۲، شناسه خبر: ۲۵۵۱۵۵) یکی از علل این امر این است که علاوه بر دستمزد کارگران حتماً باید سرباری هم برای شرکت‌ها در نظر گرفته شود. (خبرگزاری فارس، ۱۳۹۱/۲/۱۳، شناسه خبر: ۱۳۹۱۰۲۱۳۰۰۳۶۱) هم‌چنین مرکز پژوهش‌های مجلس اشاره می‌کند که با استخدام شرکتی، حجم بیشتری از نیروی انسانی بدون نظارت وارد دستگاه‌ها شده است که این خود به معنی افزایش هزینه‌های دولت است. (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۱: ۷)

هدف دیگر دولت در شرکتی‌سازی نیروهای کار «افزایش کارایی» دستگاه‌های اجرایی عنوان شده است.<sup>۲</sup> برای این هدف دو استدلال مطرح می‌شود. نخست این‌که وقتی نیروهای کار از تمديد قراردادهای خود مطمئن نباشند، تلاش می‌کنند بهتر و بیشتر کار کنند. دوم این‌که

۱ این هدف در برنامه‌ی اول توسعه به صراحت ذکر شده است. در مصوبه‌ی سال ۱۳۶۹ درباره‌ی واگذاری بخشی از امور دستگاه‌های دولتی به بخش غیردولتی نیز به کاهش هزینه‌ها اشاره شده است. در قانون بودجه‌ی سال ۱۳۷۳ بر کاهش هزینه‌های دستگاه‌های دولتی از طریق کاهش هزینه‌های خدماتی و پشتیبانی تأکید شده است. در مصوبه‌ی مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۱۱ شورای عالی اداری نیز تأکید شده در شرکتی کردن نیروهای کار، جنبه‌ی اقتصادی آن رعایت شود. در مصوبه‌ی مورخ ۱۳۸۱/۸/۱۹ نیز به صرفه‌جویی از طریق شرکتی کردن نیروهای کار اشاره شده است. در ماده‌ی ۸۸ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت نیز راه‌کارهای کاهش هزینه‌های دولت از جمله واگذاری و خرید خدمات مطرح شده است. در مصوبات متعددی نیز به صرفه‌جویی‌های مالی حاصل از کاهش نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی اشاره شده (از جمله در دستورالعمل ساماندهی نیروهای انسانی ۱۳۹۳)، و گاهی نیز موارد استفاده‌ی هزینه‌های صرفه‌جویی شده از خلال تعدیل و تقلیل نیروهای غیرمتخصص برای افزایش حقوق و مزایای نیروهای متخصص تعیین شده است (برنامه‌های اول و چهارم توسعه).

۲ کارایی جزو اهداف برنامه‌ی اول توسعه بوده که در مصوبه‌ی ۱۳۶۹ به آن اشاره می‌شود. در تمام برنامه‌های توسعه به ارتقاء کیفیت خدمات ارائه‌شده‌ی دولت (برنامه‌ی اول توسعه)، افزایش کارایی دستگاه‌های اجرایی (برنامه‌ی دوم توسعه)، افزایش بازدهی و بهره‌وری (برنامه‌ی سوم توسعه)، افزایش بهره‌وری عوامل تولید (برنامه‌ی چهارم توسعه)، به افزایش بهره‌وری و ارتقای سطح کیفی خدمات و مدیریت بهینه‌ی هزینه (برنامه‌ی ششم توسعه) اشاره شده است. در برنامه‌ی جامع نیروی انسانی بخش دولتی مورخ ۱۳۸۰/۲/۱۲ و در قانون بودجه‌ی ۱۳۸۴ به ارتقای اثربخشی حاکمیت از خلال سیاست‌های نیروی انسانی اشاره شده است.

دستگاه‌ها با تقسیم کار تخصصی و جدا کردن بخش‌های خدماتی و پشتیبانی، کارآتر می‌شوند و بهتر می‌توانند مسئولیت‌های اصلی خود را انجام دهند. قسمت اول این استدلال را می‌توان با نظریه‌های متأخر انگیزش شغلی مردود دانست. (لاتام، ۱۳۸۹: ۳۳۰؛ چنگ، ۱۳۹۳: ۸۳) در مورد قسمت دوم نیز باید گفت که شواهد موجود، از جمله تعداد نیروهای انسانی و هزینه‌هایی که برای آن‌ها می‌شود، نشان‌دهنده‌ی افزایش کارایی دستگاه‌ها نیست. (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۱: ۱۵)

یکی از اهداف اعلامی دولت در تغییر سیاست‌های مربوط به نیروی انسانی، «جلب مشارکت مردمی» است.<sup>۱</sup> با این حال، همان‌طور که در برنامه‌ی ششم توسعه به صراحت «مردمی شدن» و «گسترش سهم بخش خصوصی» در کنار هم آمده است، جلب مشارکت مردمی عملاً معنایی جز خصوصی‌سازی ندارد. علاوه بر این عملاً هیچگاه در موضوع شرکتی‌ها شاهد حضور تعاونی‌ها نبوده‌ایم.

یکی دیگر از اهداف اعلامی دولت در سیاست‌های خود، «ایجاد بخش خصوصی فعال و کارآمد»، کمک به شرکت‌ها و پیمانکاران ایرانی برای حضور فعال در بازارهای جهانی (برنامه‌ی سوم توسعه) و توانمندسازی بخش غیردولتی است.<sup>۲</sup> با این حال واقعیت این است که امور خدماتی به هیچ عنوان نه ارزش افزوده‌ی خاصی برای اقتصاد ملی و نه توان صادر کردن خدمات خود را دارند.<sup>۳</sup>

در این جا باید به چند نکته اشاره کنیم. نخست این که رفتار دولت‌ها همیشه خطی و ساده و بدون انحراف از سیاست‌های مذکور در بالا نبوده است. دیدیم که رفتار دولت‌های نهم و دهم با موضوع شرکتی‌ها کاملاً متفاوت با دولت‌های قبل و بعد بود. در دولت‌های نهم و دهم تمام عزم دولت بر حذف شرکت‌های خدماتی و عقد قرارداد مستقیم نیروهای شرکتی با دستگاه‌ها بود. هر

---

۱ در مصوبه‌ی زمینه‌ساز استخدام شرکتی در سال ۱۳۶۹ به جلب مشارکت مردمی اشاره شده است. در برنامه‌های اول و دوم توسعه و در بسیاری از مصوبات و قوانین دیگر نیز به این موضوع اشاره شده است.

۲ برنامه‌ی چهارم توسعه و قانون بودجه‌ی ۱۳۸۶

۳ از جانب مقامات صنفی شرکت‌های خدماتی و تأمین نیروی انسانی، این ادعا مطرح شده که این شرکت‌ها کمک مؤثری به ایجاد اشتغال در کشور بوده‌اند. اما از آنجایی که چنین ادعایی در اسناد و مصوبات دولتی وجود ندارد در این جا مطرح نکردیم.

چند چنین تغییر رفتاری به معنای تغییر سیاست‌های اصولی دولت نبوده است، زیرا همانطور که پیش‌تر دیدیم در اسناد بالادستی کمتر شاهد تغییر بوده‌ایم و همان سیاست‌های خصوصی‌سازی و واگذاری در همه‌ی دولت‌ها ادامه پیدا کرده است. احتمالاً در این مورد باید به سراغ توضیحات و توجیهات دیگر رفت.<sup>۱</sup> دوم این‌که دولت‌ها در همه‌ی سال‌ها تسهیلات و بودجه‌هایی برای ایجاد اشتغال تعیین کرده‌اند و حال آن‌که چنین رفتاری کاملاً در تعارض با دیدگاه‌های طرفداران اقتصاد بازار آزاد است. در این مورد هم باید به سراغ تبیین‌های دیگری برویم.<sup>۲</sup> سوم این‌که گاهی در برخی تحلیل‌ها به شکل اغراق‌آمیزی در مورد تغییر سیاست‌ها میان دوران جنگ و پس از آن صحبت می‌شود. اگرچه درست است که پس از جنگ برنامه‌ی جهانی تعدیل ساختاری در ایران اجرا شده و همانطور که نوشتیم توازن نیروهای موافق و مخالف اقتصاد بازار آزاد به سود نیروهای موافق بازار آزاد به هم می‌خورد، ریشه‌ی برخی از سیاست‌های بعد از جنگ به سال‌های ۱۳۶۴ تا ۱۳۶۷ برمی‌گردد.<sup>۳</sup>

### بحث نهایی

آن‌چه تاکنون گفتیم پرسش‌هایی را درباره‌ی نسبت دولت و بازار پیش می‌کشد و این‌که دولت در ارتباط با موضوع بازاری شدن چه مسئولیت‌هایی برعهده دارد. به طور خاص و در ارتباط با موضوع شرکتی‌سازی نیروهای کار، حتی اگر بپذیریم که دولت‌ها، استخدام شرکتی را به عنوان راه‌حلی برای مشکلات اعلام شده‌ی خود (از قبیل هزینه‌های بالا) در نظر گرفته‌اند، دیدیم که هیچ شاهدی وجود ندارد که استخدام شرکتی منجر به کاهش هزینه‌ها و کاهش تعداد حقوق‌بگیران دولت (مستقیم و غیرمستقیم) شده باشد. عدم تحقق اهداف دولت ما را به طرح مجدد این پرسش رهنمون می‌کند که چرا بازاری کردن به عنوان راه‌حل غالب مطرح می‌شود به ویژه آن‌که در مورد موضوع این پژوهش این سیاست منجر به شکل گرفتن قشری از نیروهای

۱ از جمله گرایش‌های پوپولیستی و حامی‌پروری از طریق استخدام دولتی

۲ از جمله الزامات و اقتضائات متفاوت دولت مثل مشروعیت و بازتوزیع

۳ کارهای پیمانی که در ایران از ۱۳۶۴ ابتدا توسط بخش دولتی با قصد افزایش بهره‌وری در بخش خدمات آغاز شد. این تصمیم سبب شد تا بلافاصله ۱۲۶ شرکت برای به پیمان گرفتن مناقصه‌های دولتی در بخش نیروی انسانی پدید آید. تحقیق به عمل آمده در باب این ۱۲۶ شرکت در آن زمان نشانگر آن بود که این شرکت‌ها معمولاً بیشتر از ۳۰٪ کل قراردادها را به خود اختصاص داده و سود سرشاری را نصیب خود کرده‌اند. (محبوب، ۱۳۸۱: ۲۸)

کار (شرکتی‌ها) می‌شود که کاملاً در معرض طرد قرار می‌گیرند. این امر به وضوح مسئولیت دولت را پررنگ می‌کند، زیرا فارغ از آنچه به تعامل میان نهاد دولت و سپهرهای اقتصاد و بازار مربوط است، از نهاد دولت انتظار می‌رود نه تنها درصدد تعریف قواعدی برای سلب صلاحیت روزافزون از خویش در برابر اقشار و گروه‌های مختلف شهروندان نباشد، بلکه «فعالانه» بکوشد قواعد و مصادیق پاسخ‌گویی عمومی خویش را بهبود ببخشد.

اگر فرض کنیم که در پاسخ به هر مشکلی، راه‌حل‌های متعددی وجود دارد، می‌توان این پرسش را پیش کشید که با تضعیف و حذف و کنار گذاشتن کدام جریان‌های فکری، ایده‌ها، و راه‌حل‌ها، کار به جایی رسید که بازاری کردن به عنوان راه‌حل غالب مطرح شد. می‌توان به نمونه‌ای از دیدگاه‌هایی اشاره کرد که غلبه‌ی ایده‌های بازار آزادی باعث کمرنگ شدن یا حتی کنار گذاشتن آن‌ها شده است. از جمله توجه مستقل به بحث فساد در هزینه‌های بالای دولت<sup>۱</sup>، اهمیت سه‌جانبه‌گرایی در مدیریت دولتی، اهمیت توجه به وظایف اجتماعی دولت، و توجه به مسائل انگیزشی و آموزشی نیروهای انسانی.

حتی همین ادعا که اندازه‌ی دولت بزرگ است نیز محل تردید قرار گرفته است و در برخی منابع از کمبود «دیوان‌سالاری راستین» در کشورهای جهان سوم صحبت شده است.<sup>۲</sup> طرفه آن‌که این جریان فکری راه‌حلی برای عملکرد غیرمسئولانه و حتی عملکرد ایدئولوژیک دولت ارائه نمی‌کند<sup>۳</sup> و به ویژه دغدغه‌ی این را ندارد که دولت‌ها معمولاً به شکل غیراخلاقی اقدام به حل

---

۱ ذکر این نکته در این‌جا مهم است که در بحران‌های مالی آسیای جنوب شرقی در دهه‌ی ۱۹۹۰ میلادی، صندوق بین‌المللی پول و شرکای اصلی آن، بحران را به بازارهای بسته، فساد و پارتی‌بازی در این کشورها و ضرورت دستیابی بیشتر نیروهای خارجی به این بازارها نسبت می‌دادند و آشکارا در اندیشه‌ی کمرنگ جلوه دادن نقش طمع سرمایه‌گذاران غربی و اقدامات غیرمسئولانه بانک‌های غربی و ژاپنی بودند. (چانگ، ۱۳۸۸: ۹۳) قصد ما در این‌جا تأکید بر نقش و مسئولیت دولت در تمام ابعاد آن است، نه جایگزین کردن فساد به عنوان علت‌العلل همه‌ی مشکلات.

۲ اوانز، ۱۳۸۰: ۱۳۱

۳ در گزارش سازمان امور اداری و استخدامی کشور در سال ۱۳۶۸ با عنوان «بررسی عملکرد گذشته و وضع موجود نیروی انسانی و مدیریت در بخش دولتی» که در طراحی برنامه‌ی اول توسعه تدوین شد آمده است که بخشی از عوامل افزایش نیروهای انسانی دولت پس از انقلاب، مرتبط با شرایط خاص انقلاب اسلامی و ایجاد رشته‌های شغلی جدید مثل مربی امور تربیتی و مسئول گزینش و غیره بوده است. هم‌چنین در تعریف امور حاکمیتی که همواره بر حفظ آن‌ها در دولت تأکید شده امور دینی و تبلیغی نیز قرار دارد. هم‌چنین ربیعی (۱۳۸۶):

مشکلات اقتصادی کرده‌اند.<sup>۱</sup> بنابراین با این‌که برخی از آن چیزهایی که به عنوان مشکل از سوی این جریان فکری مطرح می‌شود قابل اعتناست - از جمله هزینه‌های بالای دولت در امور جاری - اما در شناسایی علت این مشکلات و به طریق اولی ارائه‌ی راه‌حل به همان کلیشه‌های فکری خود اکتفا می‌کنند.

دیدگاه‌های هژمونیک بازار آزادی باعث می‌شود حتی بخش‌هایی از مصوبات و قوانین نیز اجرا نشده باقی بماند. به عنوان نمونه تقریباً هر جایی صحبت از واگذاری است، به بخش تعاونی هم اشاره شده است. حداقل در مورد موضوع این پژوهش می‌توان گفت که چنین امری تحقق پیدا نکرده است. هم‌چنین در بسیاری از مصوبات در مورد نیروهای کار بر آموزش (برنامه‌ی دوم توسعه)، آموزش مهارت‌های فنی و حرفه‌ای به شرکت‌های قابل واگذاری (برنامه‌ی چهارم توسعه)، توسعه‌ی آموزش‌های شغلی و تخصصی (برنامه‌ی پنجم توسعه)، و مهارت‌افزایی و ارتقای دانش حرفه‌ای (برنامه‌ی ششم توسعه) تأکید شده است. در مواردی نیز به اشتغال افرادی که در اصلاح ساختار اداری دولت شغل خود را از دست می‌دهند (برنامه‌ی دوم توسعه) اشاره شده است. هم‌چنین تقویت تشکل‌های مردمی و صنفی با هدف زمینه‌سازی برای واگذاری‌ها و تقویت نظارت مردمی بر فعالیت دستگاه‌های دولتی (برنامه‌های سوم و چهارم و پنجم توسعه) همواره طرح شده اما باز در مورد موضوع اصلی این پژوهش هیچگاه تحقق پیدا نکرده است.

مرور اسناد و مصوبات دولت نشان‌دهنده‌ی ناتوانی و عجز دولت در شناخت و تعریف مسئله‌ی خود و تشخیص پیامدهای اعمال خود است. به عنوان نمونه دولت از سال ۱۳۷۸ به بعد است که در مصوبات خود متوجه تمایز تأمین نیروی انسانی و عقد قراردادهای حجمی می‌شود. هم‌چنین دیدیم که مجموعه‌ی تصمیم‌گیری‌های دولتی مملو از ابهام و تناقض و نقص بوده است. بنابراین دولت حتی در دستیابی به اهداف خود و عمل به دیدگاه‌های خود نیز ناتوان

---

۵۱۷) اشاره می‌کند که نخبگان سیاسی که هر یک در بخشی از ساختار دارای قوت و قدرت‌اند، اقدام به بزرگ کردن زیرمجموعه‌ی خود می‌کنند. به این ترتیب، شاهد موازی‌کاری‌ها و نهادهای مشابه هستیم. در این پژوهش شاهدیم که به جای حذف این علت‌ها، فرودست‌ترین بخش‌ها و مشاغل در دولت مورد تعدیل قرار می‌گیرند. ۱) تعدیل اقشار فرودست کارکنان دولت و عقب‌نشینی نسبت به حمایت از آن‌ها مصداق بارز این رفتار غیراخلاقی است.

بوده است. اگر هزینه‌های جاری دولت بالاست، با شرکتی‌سازی نیروهای انسانی این مشکل حل نشده است.

به عنوان تأملات پایان‌بخش مقاله‌ی حاضر، باید یادآور شد که تأمل در باب کیفیت تبدیل نهاد دولت به عنصری فعال و پاسخ‌گو نیازمند مذاقه در شروطی است که به مرور درک بهتری از چیستی و چگونگی آن پاسخ‌گویی در اختیار ما می‌گذارند. از جمله می‌توان بر استدلال‌هایی اتکا کرد که با لحاظ پیامدهای منفی تبدیل بازار به سپهر غالب در عرصه‌های اجتماعی و اقتصادی، نقش تعیین‌بخش آن نسبت به سایر سپهرهای اجتماعی را نمی‌پذیرند. بر این اساس، می‌توان با این شرط به بررسی قواعد پاسخ‌گویی نهاد دولت پرداخت که «بازار» با فراروی از معنا و محدودیت‌های اقتصادی خود تبدیل به یگانه عنصر تعیین‌بخش همه‌ی عرصه‌های اجتماعی و یگانه معیار تشخیص تصمیم‌های درست و غلط (دولتی) نشود. از سوی دیگر، نمی‌توان مقدماتی چون عدم تعیین‌بخشی بازار نسبت به سایر سپهرهای اجتماعی را مطرح کرد، بی‌آن‌که در ادامه به چگونگی فعال‌سازی آن سپهرهای اجتماعی پرداخت. هم‌چنین با نگاهی عقلانی و اخلاقی به نهاد دولت، می‌توان انتظار داشت که هیچ قسمی از سیاست‌گذاری عمومی به طرد بخش زیادی از جمعیت از دایره‌ی حمایت‌های حقوقی و اجتماعی منجر نشود و یا حتی زمینه‌ی گسترش نابرابری‌های حقوقی را به بهانه‌هایی چون پیچیده‌تر شدن الگوهای همکاری و یا رقابتی‌شدن عرصه‌های اشتغال و کارآفرینی فراهم نیاورد. بنابراین صحبت نه بر سر دولتی کردن همه‌ی امور بلکه بر سر قرار گرفتن دولت در جایگاه واقعی خود است؛ دولتی که بیندیشد، میانجی‌گری کند و مسئولیت‌پذیر باشد. دولتی که از شکل‌گیری و حضور گروه‌های اجتماعی در عرصه‌ی سیاست و جامعه و در فرآیند گفتگوی اجتماعی حمایت کند.

## منابع

- اوانز، پیتر (۱۳۸۰). *توسعه یا چپاول: نقش دولت در تحول صنعتی*. ترجمه زندباف و مخبر. نشر طرح نو.
- بیو، والدن (۱۳۷۶). *پیروزی سیاه، ایالات متحد، تعدیل ساختاری و فقر جهانی*. ترجمه احمد سیف و کاظم فرهادی. نشر نقش جهان.
- چانگ، کلود وی (۱۳۸۸). *خصوصی‌سازی و توسعه*. ترجمه صفار. نشر عترت چاپ.
- چنگ، ها جون (۱۳۹۳). *۲۳ نکته مکتوم سرمایه‌داری*. ترجمه نبوی و خلیل شهابی. نشر آمه.
- خیراللهی، علیرضا (۱۳۹۷).
- ربیعی، علی (۱۳۸۶). *معمای دولت مدنی*. مؤسسه تحقیقات و توسعه علوم انسانی.
- ریف‌کین، جرمی (۱۳۷۹). *پایان کار: زوال نیروی کار جهانی و طلوع عصر پسابازار*. ترجمه حسن مرتضوی. نشر دانش ایران.
- سیف، احمد (گردآوری و ترجمه) (۱۳۸۰). *جهانی کردن فقر و فلاکت، استراتژی تعدیل ساختاری در عمل*. نشر آگه.
- سیلور، بوری (۱۳۹۲). *نیروهای کار*. ترجمه سوسن صالحی. نشر دات.
- طبیبیان، محمد و دیگران (۱۳۸۰). *آزادی‌خواهی نافرجام*. نشر گام نو.
- عراقی، عزت‌الله (۱۳۸۴). *حقوق کار*، جلد ۱. نشر سمت.
- عراقی، عزت‌الله (۱۳۹۲). *حقوق کار*، جلد ۲. انتشارات سمت.
- غنی‌نژاد، موسی (۱۳۷۷). *تجددطلبی و توسعه در ایران معاصر*. نشر مرکز.
- کازینز، کریستین (۱۳۸۲). *جامعه، کار و رفاه در اروپا*. ترجمه عبدالحسین حجت‌زاده. مؤسسه کار و تأمین اجتماعی.
- گل‌محمدی، احمد (۱۳۹۲). *چیستی، تحول، و چشم‌انداز دولت*. نشر نی.
- لاتام، گری (۱۳۸۹). *انگیزش شغلی*. ترجمه نسرین ارشد. نشر جاودانه.
- محجوب، علیرضا (۱۳۸۱). *قراردادهای موقت کار در ایران*. نشر واژه.
- مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۱)، دفتر مطالعات برنامه و بودجه. *اظهارنظر کارشناسی درباره طرح تعیین تکلیف قراردادهای تأمین نیروی انسانی در دستگاه‌های اجزایی*. ۱۳۹۱/۵/۱۰.



- مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۴)، معاونت پژوهش‌های اقتصادی. *شرکت‌های پیمانکاری تامین نیروی انسانی: مفهوم کار پیمانکاری موقت*. شماره مسلسل: ۱۴۵۰۳.
- نیلی، مسعود و دیگران (۱۳۸۵). *اقتصاد و عدالت اجتماعی*. نشر نی.
- Burgess, J. & Connell, J. (2004). *International Perspectives on Temporary Agency Work*. London: Routledge.
- Bidwell, M., Briscoe, F., Fernandez-Mateo, I., & Sterling, A. (2013). **The employment relationship and inequality: How and why changes in employment practices are reshaping rewards in organizations**. *Academy of Management Annals*, 7(1), 61-121.
- Serrano, M. R. (2014). **Between Flexibility And Security: The Rise Of Non Standar Employment In Selected Asean Countries**. *dalam <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/singapur/10792.pdf> diakses, 10*.
- Sparrow, P. & Cooper, C. (2003). *The Employment Relationship*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- آرشیو پایگاه‌های خبری مهر، فارس، تابناک، دولت بهار.