



## آسیب شناسی استخدام غیررسمی: هزینه های پنهان بلندمدت و شکل گیری رانت

سرعت و انعطاف، دولت را به استفاده از قراردادهای موقت و برون سپاری سوق می دهد؛ اما اگر نوع قرارداد با ماهیت شغل متناسب نباشد، کاهش هزینه اولیه می تواند با افت کیفیت، جابه جایی نیرو و از دست رفتن دانش سازمانی جبران شود. از طرفی، مهم ترین خطر استخدام خارج از سازوکار رقابتی، فقط تفاوت حقوق و مزایا نیست؛ مسئله زمانی جدی می شود که رابطه استخدامی به ابزاری برای ایجاد وابستگی، پاداش دادن به افراد نزدیک و شکل دادن به شبکه های حامی پروانه تبدیل شود.



راه اصلاح، حذف کامل استخدام های غیررسمی نیست؛ بلکه باید مرز استفاده از هر نوع رابطه استخدامی روشن شود. مشاغل دائمی، حاکمیتی و تخصصی باید عمده تاً از مسیر آزمون و رقابت جذب شوند؛ قراردادهای موقت برای نیازهای واقعاً موقت و پروژه ای به کار روند؛ تمدید قرارداد بر اساس عملکرد قابل سنجش باشد؛ و سابقه کار خارج از آزمون به مسیر خودکار استخدام رسمی تبدیل نشود.

تجویز کند. انتخاب شیوه استخدام باید بر اساس ماهیت کار، افق زمانی نیاز، میزان تخصص، قابلیت سنجش عملکرد و اهمیت دانش سازمانی انجام شود. هدف، حذف انعطاف از نظام استخدامی نیست؛ بلکه تعیین «کاربرد درست» هر نوع رابطه استخدامی است تا یک راه حل کوتاه مدت به مشکلی ساختاری در نظام اداری تبدیل نشود.

بنابراین، استخدام رسمی برای مشاغل دائمی، حاکمیتی، سیاست گذاری و تخصصی که به ثبات و انباشت دانش نیاز دارند، اهمیت بیشتری دارد؛ در حالی که قرارداد موقت برای کارهای پروژه ای، فصلی و دارای خروجی مشخص و برون سپاری برای خدمات استاندارد و قابل اندازه گیری می تواند گزینه مناسب تری باشد. در نهایت، دولت نباید یک نوع قرارداد را برای همه مشاغل

دستگاه های دولتی همیشه نمی توانند برای پاسخ به نیازهای جدید، ماه ها یا سال ها منتظر فرآیند استخدام رسمی بمانند. آغاز یک پروژه، افزایش ناگهانی تقاضا برای یک خدمت یا نیاز به تخصصی که در ساختار موجود دستگاه وجود ندارد، استفاده از شیوه های انعطاف پذیرتر را ضروری می کند. از سوی دیگر، استخدام رسمی تعهدات بلندمدت برای دولت ایجاد می کند و فرآیند آن نیز طولانی تر است. همین تفاوت، قراردادهای پیمانی، قراردادی و برون سپاری را برای پاسخ به نیازهای فوری جذاب می کند.

تفاوت زمان استخدام، بخشی از این جذابیت را توضیح می دهد: استخدام رسمی ممکن است حدود ۶ ماه تا ۲ سال زمان ببرد، در حالی که استخدام پیمانی معمولاً ۱ تا ۳ ماه طول می کشد و تأمین نیرو از طریق شرکت های پیمانکار می تواند در مواردی طی چند روز یا حتی چند ساعت انجام شود. اما اگر سرعت تنها معیار تصمیم گیری باشد، شیوه های موقت می توانند به تدریج جایگزین مسیر اصلی استخدام شوند.

با این حال، مسئله فقط سرعت نیست. هزینه اولیه پایین تر یک قرارداد الزاماً به معنای هزینه نهایی پایین تر برای دولت نیست. قراردادهای موقت و برون سپاری ممکن است در کوتاه مدت هزینه های ثابت را کاهش دهند، اما هزینه هایی مانند آموزش، نظارت، جابه جایی نیرو، افت کیفیت، اختلافات قراردادی و از دست رفتن دانش سازمانی نیز باید در محاسبه هزینه واقعی لحاظ شوند. حتی استخدام پیمانی، در صورت تبدیل وضعیت در سال های بعد، می تواند بخشی از تعهدات بلندمدت استخدام رسمی را دوباره ایجاد کند.

از سوی دیگر، نوع قرارداد بر کیفیت و رفتار نیروی انسانی نیز اثر می گذارد. وابستگی تمدید قرارداد به عملکرد می تواند در برخی مشاغل، انگیزه و کارایی را افزایش دهد؛ اما اگر ارزیابی شفاف نباشد و تمدید صرفاً به نظر مدیر وابسته شود، همین انعطاف می تواند به فشار مدیریتی و کاهش استقلال حرفه ای کارکنان منجر شود. برون سپاری نیز زمانی می تواند مفید باشد که فعالیت استاندارد، تکراری و دارای خروجی قابل اندازه گیری باشد؛ در مقابل، در کارهای پیچیده، نوآورانه یا نیازمند انباشت تجربه سازمانی، جابه جایی مداوم نیرو می تواند به از دست رفتن سرمایه دانشی دولت منجر شود.

### سه مرحله حساس در نظام استخدام غیررسمی:



اگر این سه مرحله شفاف و قابل سنجش نباشند، احتمال رانت، حامی پروری و فشار مدیریتی افزایش می یابد.

کند، مسئولیت حضور، عملکرد و حقوق او مشخص تر است. اما در مدل برون سپاری، دولت با یک شرکت قرارداد می بندد و شرکت مسئول تأمین نیرو می شود. اگر کنترل دولت صرفاً به بررسی اسناد محدود شود، ممکن است تعداد نیروهای ثبت شده با تعداد نیروهای واقعی تفاوت داشته باشد یا کیفیت کار با آنچه در قرارداد پیش بینی شده فاصله بگیرد. این موضوع از جمله هزینه ها و ریسک هایی است که می توانند صرفه جویی ظاهری برون سپاری را از بین ببرند.

البته نباید نتیجه گرفت که هر استخدام غیررسمی یا هر قرارداد پیمانکاری الزاماً به فساد منجر می شود. مسئله زمانی ایجاد می شود که مسیر ورود، تمدید و تبدیل وضعیت افراد شفاف نباشد و مدیر یا واسطه بتواند درباره سرنوشت نیروی انسانی بدون معیارهای قابل سنجش تصمیم بگیرد.

بنابراین اگر قرار است دولت از استخدام پیمانی یا شرکتی استفاده کند، باید سه نقطه به طور ویژه تحت کنترل باشد: ورود، تمدید و تبدیل وضعیت. در مرحله ورود، معیارها باید روشن و قابل رقابت باشند؛ در مرحله تمدید، عملکرد واقعی فرد باید ملاک قرار گیرد؛ و در مرحله تبدیل وضعیت، سابقه حضور در دستگاه نباید جایگزین شایستگی و رقابت شود. این رویکرد یک پیام روشن برای سیاست گذار دارد: مبارزه با رانت استخدامی صرفاً با ممنوع کردن یک نوع قرارداد انجام نمی شود. اگر مسیر دیگری بدون شفافیت باقی بماند، رابطه و رانت فقط شکل خود را تغییر می دهد. آنچه باید اصلاح شود، قواعد تصمیم گیری درباره نیروی انسانی دولت است؛ قواعدی که باید تا حد امکان از اراده شخصی مدیران فاصله بگیرد و به معیارهای روشن، قابل سنجش و قابل نظارت متکی شود.

پاسخگو باشد، ممکن است خود را در برابر فردی ببیند که آینده شغلی او را تعیین می کند.

اینجاست که یک مسئله استخدامی به مسئله حکمرانی تبدیل می شود. دستگاه اداری زمانی می تواند بی طرف و حرفه ای عمل کند که کارکنان آن بتوانند تصمیم های کارشناسی خود را بدون نگرانی از فشارهای شخصی یا سیاسی اتخاذ کنند. اگر تمدید قرارداد تبدیل به ابزار پاداش و تنبیه شود، استقلال حرفه ای کارکنان کاهش پیدا می کند و به تدریج نوعی وابستگی سازمانی شکل می گیرد.

در برون سپاری نیز شکل فساد می تواند متفاوت باشد: مواردی مانند شرکت های صوری، پرداخت پورسانت برای واگذاری قرارداد، افزایش غیر واقعی تعداد نیروها و حتی معرفی افرادی که عملاً وجود ندارند اما در صورت وضعیت به عنوان نیروی فعال ثبت می شوند. چنین تخلفاتی ممکن است در نگاه اول ارتباطی با سیاست استخدام نداشته باشند، اما در واقع نتیجه ایجاد یک لایه واسط میان دولت و نیروی انسانی هستند؛ لایه ای که اگر شفافیت و نظارت کافی نداشته باشد، امکان ردیابی مسئولیت را دشوار می کند.

برای نمونه، اگر دستگاه مستقیماً یک کارمند را استخدام

**برون سپاری زمانی می تواند مفید باشد که فعالیت استاندارد، تکراری و دارای خروجی قابل اندازه گیری باشد؛ در مقابل، در کارهای پیچیده، نوآورانه یا نیازمند انباشت تجربه سازمانی، جابه جایی مداوم نیرو می تواند به از دست رفتن سرمایه دانشی دولت منجر شود.**

## وقتی استخدام به مسیر رابطه و رانت تبدیل می شود

نظام استخدامی دولت زمانی می تواند شایسته سالار تلقی شود که فرد بداند برای ورود به آن باید معیارهای مشخصی را پشت سر بگذارد و برای باقی ماندن در آن نیز عملکرد حرفه ای او معیار اصلی باشد. هرچه این قواعد روشن تر و عمومی تر باشند، امکان دخالت روابط شخصی و سیاسی کمتر می شود. در مقابل، هرچه تصمیم درباره ورود، تمدید یا تبدیل وضعیت افراد بیشتر به تشخیص اشخاص وابسته شود، احتمال شکل گیری رابطه های غیررسمی افزایش پیدا می کند.

این مسئله در استخدام خارج از آزمون اهمیت بیشتری پیدا می کند. فردی ممکن است بدون رقابت عمومی وارد دستگاه شود و پس از چند سال حضور، از سابقه خود برای تبدیل وضعیت استفاده کند. در این صورت، کسانی که از ابتدا در رقابت عمومی شرکت کرده اند، عملاً در برابر فردی قرار می گیرند که یک امتیاز اضافی یعنی «سابقه حضور در دستگاه» به دست آورده است. چنین روندی می تواند مرز میان نیاز موقت دولت و ایجاد مسیر غیررسمی برای استخدام دائمی را از بین ببرد.

استخدام پیمانی از این جهت وضعیت پیچیده ای دارد. وابستگی تمدید قرارداد به عملکرد می تواند ابزار خوبی برای افزایش انضباط و کارایی باشد، اما اگر معیارهای تمدید روشن نباشد، همان سازوکار می تواند به ابزار فشار تبدیل شود. مدیری که اختیار تمدید یا عدم تمدید قرارداد را در دست دارد، می تواند در نبود نظارت کافی، کارکنان وفادار را حفظ و کارکنان منتقد را کنار بگذارد. در چنین شرایطی، کارمند به جای آنکه در برابر قانون و وظایف حرفه ای خود

## مزایا و ریسک های انواع استخدام

| نوع به کارگیری             | هزینه                                                                            | کارایی                                                           | سرعت و انعطاف استخدام                             | فساد و تعارض منافع                                                       | حامی پروری و شایسته سالاری                                     |
|----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| استخدام رسمی               | بالا به دلیل تعهدات بلندمدت، بازنشستگی و مزایای استخدامی                         | متوسط؛ امنیت شغلی بالا می تواند انگیزه عملکرد را کاهش دهد        | پایین؛ فرآیند استخدام طولانی و انعطاف پذیری محدود | پایین تر؛ به دلیل آزمون و فرآیند رقابتی، امکان نظارت بیشتر است           | پایین تر؛ به دلیل آزمون و فرآیند رقابتی، امکان نظارت بیشتر است |
| استخدام پیمانی             | متوسط در کوتاه مدت؛ در بلندمدت با تبدیل وضعیت به هزینه استخدام رسمی نزدیک می شود | بالا؛ انگیزه تمدید قرارداد می تواند عملکرد را افزایش دهد         | بالا؛ نسبت به رسمی انعطاف پذیرتر است              | متوسط؛ در صورت شفافیت قابل مدیریت است، اما امکان فشارهای سیاسی وجود دارد | متوسط؛ در صورت خارج از آزمون، ریسک حامی پروری افزایش می یابد   |
| استخدام قراردادی           | پایین تر و قابل کنترل تر در کوتاه مدت                                            | متوسط؛ وابسته به ماهیت کار و میزان نظارت                         | بسیار بالا                                        | بالا؛ در صورت نبود سازوکار شفاف جذب و ثبت عملکرد                         | ضعیف؛ مستعد استفاده رابطه ای در صورت فقدان معیارهای روشن       |
| استخدام شرکتی / برون سپاری | پایین اما دارای هزینه های نظارت و ریسک قرارداد                                   | متوسط تا بالا؛ وابسته به کیفیت پیمانکار و نظام نظارت             | بسیار بالا؛ امکان تأمین سریع نیروی انسانی         | بالا؛ به ویژه در صورت ضعف شفافیت، شرکت های صوری و تبانی                  | بالا؛ رابطه استخدامی از فرآیند رقابتی عمومی فاصله می گیرد      |
| استخدام طرحی / پروژه ای    | پایین تر در کوتاه مدت                                                            | بالا برای فعالیت های تخصصی؛ اما خطر تمدید مصنوعی پروژه وجود دارد | بسیار بالا؛ متناسب با عمر پروژه                   | متوسط تا بالا؛ وابسته به نظام قرارداد و نظارت بر پروژه                   | محدود؛ مناسب برای تخصص های موردی، نه مشاغل دائمی               |

# راه اصلاح؛ بازگشت به آزمون، بدون حذف انعطاف دولت

اصلاح نظام استخدامی نه با حذف همه قراردادهای موقت ممکن است و نه با ادامه وضع موجود؛ بر این اساس، می‌توان یک الگوی دوگانه برای آینده نظام استخدامی دولت در نظر گرفت: یک هسته حرفه‌ای، پایدار و شایسته‌سالار برای وظایف حاکمیتی، سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و مشاغل تخصصی دائمی؛ و یک لایه انعطاف‌پذیر برای پروژه‌ها، نیازهای فصلی، خدمات مشخص و تخصص‌هایی که دولت صرفاً برای یک دوره محدود به آن‌ها نیاز دارد.

غیررسمی دیگر «راه فرار از استخدام رسمی» نیست؛ بلکه یک ابزار مشخص با کاربرد مشخص خواهد بود. بر این اساس، می‌توان نتیجه گرفت که مسئله اصلی، حذف مطلق شیوه‌های غیررسمی به‌کارگیری نیروی انسانی نیست، بلکه جلوگیری از تبدیل این شیوه‌ها به مسیر جایگزین استخدام رسمی و شایسته‌سالارانه است. استفاده از قراردادهای موقت، پروژه‌ای و پیمانکاری باید به نیازهای مشخص و قابل دفاع سازمانی محدود، و هم‌زمان سازوکارهای شفاف نظارت، ارزیابی عملکرد و پاسخگویی بر آن‌ها حاکم شود. همچنین تعیین تکلیف نیروهای موجود باید از مسیر آزمون‌های استاندارد و دارای حدنصاب صورت گیرد تا سابقه حضور در دستگاه دولتی به امتیازی برای ورود خودکار به استخدام رسمی تبدیل نشود. در مجموع، تقویت آزمون‌های استخدامی، محدود کردن مسیرهای خارج از نظام شایسته‌سالارانه و یکپارچه‌سازی قواعد استخدامی می‌تواند ضمن حفظ انعطاف مورد نیاز دولت، از تبدیل نظام استخدامی به سازوکاری برای بازتولید ناکارآمدی، فساد و حامی‌پروری جلوگیری کند.

ارزیابی نیز درست عمل کند. پنجمین اصلاح، تغییر نگاه دولت به هزینه نیروی انسانی است. دستگاه‌ها نباید صرفاً به قیمت اولیه یک قرارداد نگاه کنند. هزینه آموزش، نظارت، جابه‌جایی، کاهش کیفیت، دعاوی حقوقی، تبدیل وضعیت و تعهدات آینده نیز باید در محاسبه لحاظ شود. در مورد برون‌سپاری، این موضوع اهمیت بیشتری دارد؛ زیرا پایین بودن مبلغ قرارداد به خودی خود نشان نمی‌دهد که دولت در نهایت ارزان‌تر تمام کرده است. بر اساس این ملاحظات، می‌توان یک الگوی دوگانه برای آینده نظام استخدامی دولت در نظر گرفت: یک هسته حرفه‌ای، پایدار و شایسته‌سالار برای وظایف حاکمیتی، سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و مشاغل تخصصی دائمی؛ و یک لایه انعطاف‌پذیر برای پروژه‌ها، نیازهای فصلی، خدمات مشخص و تخصص‌هایی که دولت صرفاً برای یک دوره محدود به آن‌ها نیاز دارد. این الگو اجازه می‌دهد دولت هم از مزیت ثبات و انباشت دانش سازمانی استفاده کند و هم در برابر نیازهای متغیر، انعطاف خود را از دست ندهد. در چنین مدلی، استخدام

اگر قرار باشد بر اساس یافته‌ها یک نتیجه سیاستی روشن استخراج شود، آن نتیجه این نیست که دولت باید همه نیروهای پیمانی، قراردادی یا شرکتی را کنار بگذارد. چنین تصمیمی نه با نیازهای واقعی دستگاه‌ها سازگار است و نه لزوماً به افزایش کارایی منجر می‌شود. دولت به انعطاف نیاز دارد و در برخی فعالیت‌ها استفاده از نیروی موقت یا پیمانکار کاملاً منطقی است. مسئله اصلی، مرز میان «انعطاف مورد نیاز دولت» و «دورزدن نظام شایسته‌سالارانه استخدام» است.

نخستین اصلاح باید به مسیر ورود مربوط شود. استخدام در مشاغل دائمی و حرفه‌ای دولت باید تا حد امکان از طریق آزمون رقابتی و با حدنصاب علمی و تخصصی انجام شود. این کار دو فایده دارد: از یک سو فرصت ورود به دولت را برای افراد واجد صلاحیت عمومی می‌کند و از سوی دیگر، تصمیم استخدام را از روابط شخصی و تشخیص‌های موردی فاصله می‌دهد. بنابراین نیروهای آینده دولت باید از مسیر آزمون رقابتی و همراه با حدنصاب علمی جذب شوند.

دومین اصلاح، تعیین محدوده روشن برای استخدام غیررسمی است. قرارداد موقت باید واقعاً موقت باشد. اگر دستگاهی برای یک پروژه مشخص، یک نیاز فصلی یا یک فعالیت تخصصی کوتاه‌مدت نیرو می‌خواهد، استفاده از قرارداد غیررسمی قابل دفاع است. اما اگر یک شغل ماهیت دائمی دارد و فرد سال‌ها در همان جایگاه کار می‌کند، ادامه قراردادهای موقت باید مورد ارزیابی قرار گیرد. در غیر این صورت، قرارداد موقت عملاً به استخدام دائمی با تأخیر تبدیل می‌شود.

سومین مسئله، تعیین تکلیف نیروهای موجود است. نمی‌توان تعداد زیادی نیروی پیمانی و قراردادی را برای سال‌ها در وضعیت نامشخص نگه داشت و همزمان انتظار داشت نظام استخدامی پایدار بماند. اما حل این مسئله نیز نباید به معنای تبدیل خودکار وضعیت همه نیروهای موجود باشد. بنابراین پیشنهاد می‌شود که نیروهای موجود در یک بازه مشخص فرصت حضور در آزمون‌های تبدیل وضعیت را داشته باشند و تنها افرادی که حدنصاب علمی و شایستگی لازم را به دست می‌آورند، امکان استخدام در وضعیت جدید را پیدا کنند. این رویکرد میان «تعیین تکلیف نیروی موجود» و «حفظ شایسته‌سالاری» تعادل برقرار می‌کند.

چهارمین اصلاح به تمدید قراردادها مربوط است. اگر تمدید قرارداد به نظر شخصی مدیر وابسته باشد، حتی یک نظام استخدامی ظاهراً قانونی می‌تواند به رابطه‌ای حامی‌پرورانه تبدیل شود. بنابراین تمدید باید بر مبنای شاخص‌های مشخص عملکرد، نیاز واقعی سازمان و ارزیابی قابل ثبت انجام شود. بنابراین استخدام پیمانی زمانی می‌تواند به افزایش کارایی کمک کند که خروجی کار قابل سنجش باشد و نظام

