

ورود به خدمت و استخدام در دستگاه‌های اجرایی: مفاهیم و چارچوب‌ها (مطالعه موردی قانون مدیریت خدمات کشوری)



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:
۱۴۰۳/۳/۱

شماره مسلسل: ۱۹۸۰۳
کد موضوعی: ۲۹۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

ورود به خدمت و استخدام در دستگاه‌های اجرایی:
مفاهیم و چارچوب‌ها
(مطالعه موردی قانون مدیریت خدمات کشوری)

نوع گزارش: طرح ولایحه □، نظارتی □، راهبردی □

نام دفتر:

مطالعات مدیریت (گروه نظام اداری، ساختار و فرایند)

مدیر مطالعه:

فهیمة غفرانی

تهیه و تدوین کنندگان:

حسن کاویانی، فهیمة غفرانی

همکاران:

علی افتخاری روزبهانی، بهنام فیاض، ایمان پاسدار، یوسف محمدی مقدم

اظهار نظر کنندگان:

مسعود بنافی، علی جمالی، مسعود شکراللهی،

مهدی سرایلو و محمدعلی اشراقی جزی (دفتر مطالعات حقوقی)

ناظران علمی:

مهدی عبدالحمید، محمد عبدالحسین زاده

گرافیک و صفحه آرایی:

انسیه بهاء بزرگی

ویراستار ادبی:

سیده مرضیه موسوی راد

واژه‌های کلیدی:

۱. ورود به خدمت

۲. استخدام

۳. قانون مدیریت خدمات کشوری



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. پیشینه پژوهش.....	۹
۳. سیستم خدمات کشوری.....	۱۱
۴. ورود به خدمت و استخدام در بخش دولتی.....	۱۵
۵. نتیجه گیری.....	۲۵
منابع و مأخذ.....	۲۷

فهرست جداول

جدول ۱. واکاوی ارتباطات نظریات دولت، مدیریت عمومی و مدل خدمات کشوری.....	۱۲
جدول ۲. معیارهای عمومی استخدام در دستگاه‌های اجرایی در قوانین استخدام کشوری و قانون مدیریت خدمات کشوری.....	۱۷
جدول ۳. ابعاد مدل شایستگی مقامات دائمی کمیسیون اروپا.....	۲۴



ورود به خدمت و استخدام در دستگاه‌های اجرایی: مفاهیم و چارچوب‌ها (مطالعه موردی قانون مدیریت خدمات کشوری)

چکیده



اهمیت و جایگاه مشاغل عمومی در افزایش رضایت شهروندان، ارتقای اعتماد عمومی و در نهایت استحکام پایه‌های نظام حکمرانی، دولت‌ها را ملزم به اتخاذ رویکردهای مناسب در حوزه ورود به خدمت و استخدام می‌کند. در نظام جذب و تأمین منابع انسانی به‌عنوان یکی از زیرمجموعه‌های اصلی نظام مدیریت کارکنان؛ تدابیر و اقدامات سیستمی و اقتضایی لازم در چارچوب اسناد بالادستی و راهبردها و فناوری‌های انجام وظایف دولت به‌منظور برآورد منابع انسانی مورد نیاز و چگونگی تأمین نیازهای برآورده شده اتخاذ می‌شود. تدابیر و اقدامات جامعی که غالباً تحت عنوان قوانین و مقررات استخدامی تعریف می‌شوند. در گزارش حاضر با توجه به چالش‌های حوزه ورود به خدمت و استخدام در نظام اداری کشور، پس از تبیین مفهوم مبنایی سیستم خدمات کشوری و نیز ابعاد اصلی نظام‌های استخدام و ورود به خدمت در بخش عمومی، فصول ششم و هفتم قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶) در قالب این ابعاد و مدل مبنایی مورد نقد و بررسی قرار می‌گیرد. در بخش انتهایی گزارش براساس مفروضات قانون مدیریت خدمات کشوری، احکامی در جهت اصلاح و بازطراحی فصول ششم و هفتم قانون مذکور ارائه شده است.

بیان/شرح مسئله

در میان وظایف مدیریت منابع انسانی، تأمین و استخدام کارکنان از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است. زیرا درحقیقت منابع انسانی شایسته و توانمند رهاورد نظام ورود به خدمت و استخدام مناسب هستند. در گزارش حاضر با توجه به چالش‌های حوزه ورود به خدمت و استخدام در نظام اداری کشور، پس از تبیین مفهوم مبنایی سیستم خدمات کشوری و نیز ابعاد اصلی نظام‌های استخدام و ورود به خدمت در بخش عمومی، فصول ششم و هفتم قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶) در قالب این ابعاد و مدل مبنایی نقد و بررسی شده است.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

یافته‌های گزارش مؤید آن است که عواملی مانند عدم تجانس و تناسب نظریه‌های دولت، مدیریت عمومی و مدل خدمات کشوری، استفاده نادرست از بوروکراسی، عدم حاکمیت قانون و ضعف در نظارت علل اصلی ناکارآمدی نظام ورود به خدمت و استخدام در بخش دولتی هستند. بااین حال در سطح فنی و حوزه خط‌مشی‌گذاری نیز برخی کاستی‌ها در قانون مدیریت خدمات کشوری وجود دارد.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی و راهکارهای سیاستی

با مبنا قرار دادن مفروضات قانون مدیریت خدمات کشوری، احکام پیشنهادی به‌منظور رفع نواقص قانونی حوزه ورود به خدمت و استخدام به‌شرح ذیل ارائه شده است.

۱ طراحی نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی در سطح ملی و دولت

ماده (۴۱) پیشنهادی قانون مدیریت خدمات کشوری مکرر (۱) - به‌منظور جلوگیری از اتلاف سرمایه‌های انسانی و ایجاد توازن و تناسب بین نیازمندی‌های کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت منابع انسانی در سطح ملی، سازمان موظف است ظرف مدت شش‌ماه آیین‌نامه اجرایی نظام ملی برنامه‌ریزی منابع انسانی را شامل فرایندهای پیش‌بینی احتیاجات بخش‌های مختلف دولتی و غیردولتی کشور، چگونگی تأمین آن از طریق نهادهای آموزش و تربیت و توسعه منابع انسانی تدوین و به تصویب هیئت وزیران برساند. تبصره «۱» - سازمان مکلف است ظرف مدت شش‌ماه پس از ابلاغ آیین‌نامه اجرایی نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی در سطح ملی؛ نسبت به تدوین و ابلاغ چارچوب نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی دستگاه‌های دولتی اقدام نماید. این چارچوب مشتمل بر راهبردها و فناوری‌های انجام وظایف دولتی و سازوکارهای آینده‌نگر و واقع‌گرایانه عرضه و تقاضای کمی و کیفی منابع انسانی می‌باشد. دستگاه‌های اجرایی موظفند ظرف مدت ۶ ماه نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی خود را براساس چارچوب مزبور تهیه و جهت تأیید به سازمان اعلام نمایند. سازمان مکلف است ظرف مدت سه ماه نظریه خود را مبنی بر تأیید یا اصلاح نظام مذکور به دستگاه ذی‌ربط اعلام نماید. عدم ارائه اظهارنظر سازمان اداری و استخدامی کشور در موعد مقرر به‌منزله تأیید نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی دستگاه اجرایی خواهد بود. تبصره «۲» - سازمان مکلف است در خردادماه هر سال گزارش، تعداد پست‌های مصوب، مازاد یا کمبود کمی و کیفی منابع انسانی براساس ساختار سازمانی، ترکیب و توزیع بخشی و جغرافیایی منابع انسانی را در دو سطح استانی و ملی و دو گروه ستادی و واحدهای اجرایی به هیئت وزیران و مجلس شورای اسلامی ارائه دهد.

۲ سامان‌دهی انواع (گونه‌های) استخدام در دستگاه‌های اجرایی

ماده (۴۵) - استخدام در دستگاه‌های اجرایی به دو شکل است:

۱. استخدام رسمی برای انجام آن دسته از وظایف دولت که ثابت و پایدار بوده و شاغلان مربوط باید عمر خدمتی خود را در دولت



۴ شرایط عمومی استخدام در دستگاه‌های اجرایی

ماده (۴۲) - شرایط عمومی استخدام در دستگاه‌های اجرایی عبارتند از:

الف) داشتن حداقل سن هجده (۱۸) سال تمام و سن حداکثر چهل سال برای استخدام رسمی و برای متخصصین با مدرک تحصیلی دکتری چهل و پنج سال (در صورت انجام دوره خدمت ضرورت، مدت‌زمان آن به حداکثر سن استخدامی مردان افزوده می‌شود).

ب) داشتن تابعیت ایرانی.

ج) انجام خدمت دوره ضرورت یا معافیت دائم برای مردان.

د) عدم اعتیاد به دخانیات، الکل و مواد مخدر.

ه) نداشتن سابقه محکومیت کیفری مؤثر موضوع ماده (۲۵) قانون مجازات اسلامی.

و) دارا بودن مدرک تحصیلی دانشگاهی و یا مدارک هم‌تراز (برای مشاغلی که مدارک هم‌تراز در شرایط احراز آنها پیش‌بینی شده است).

ز) داشتن سلامت جسمانی و روانی و توانایی برای انجام کاری که استخدام می‌شوند.

ح) اعتقاد به دین مبین اسلام یا یکی از ادیان شناخته شده در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

ط) التزام به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

تبصره «۱» - به‌کارگیری موقت و تعیین حقوق و مدت خدمت اتباع خارجی حسب قوانین و مقررات خاص خود انجام خواهد شد.

تبصره «۲» - استخدام افراد در دستگاه‌های اجرایی در مشاغل تخصصی و کارشناسی و بالاتر منوط به احراز توانایی آنان در مهارت‌های پایه و عمومی فناوری اطلاعات است. عناوین و محتوای مهارت‌های مذکور توسط سازمان تهیه و ابلاغ خواهد شد.

تبصره «۳» - استخدام ایثارگران و خانواده‌های آنان براساس قوانین مصوب مربوط به خود خواهد بود.

تبصره «۴» - قوانین و مقررات گزینش به قوت خود باقی است.

تبصره «۵» - حکم این ماده نافذ حکم مقرر در ماده (۱۵) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت نمی‌باشد.

بگذرانند. این‌گونه افراد مشمول این قانون می‌باشند.

۲. استخدام پیمانی (موقت) برای عهده‌داری آن دسته از وظایف در دولت که انجام آنها در مدت زمان محدود و مشخص ضرورت دارد. به‌منظور تعیین شرایط استخدام این قبیل مستخدمان دولت مکلف است ظرف مدت ۶ ماه سازوکارهای اجرایی لازم را تدوین و در مسیر تصمیم‌گیری قانونی قرار دهد.

تبصره «۱» - دستگاه‌های اجرایی برای برخی مشاغل کارگری در واحدهایی که ملاحظات امنیتی اقتضا می‌کند می‌توانند مستخدم رسمی و پیمانی استخدام کنند. فهرست این دستگاه‌ها و واحدهای ذی‌ربط به پیشنهاد وزارت اطلاعات به تصویب شورای عالی امنیت ملی می‌رسد.

تبصره «۲» - از زمان لازم‌الاجرا شدن این قانون، به‌کارگیری افراد به‌صورت قرار دارد، ساعتی و کار معین ممنوع و تبصره ماده (۳۲) نسخ می‌گردد. تخلف از مفاد این ماده جرم بوده و بالاترین مسئول ذی‌ربط به مجازات مصرح در ماده (۵۷۶) کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده مصوب ۱۳۷۵/۳/۲ با اصلاحات و الحاقات بعدی) محکوم خواهد شد.

تبصره «۳» - از زمان لازم‌الاجرا شدن این قانون تأمین نیروی انسانی از طریق شرکت‌های پیمانکاری برای انجام وظایف خدماتی و تخصصی ممنوع و ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری نسخ می‌گردد. مشاغل کارگری از طریق ماده (۱۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری به‌طور مستقیم به‌کارگیری خواهند شد.

۳ بازطراحی فرایند استخدام در دستگاه‌های اجرایی

ماده (۴۱) پیشنهادی - از زمان لازم‌الاجرا شدن این قانون ماده (۴۴) نسخ می‌گردد. دستگاه‌های اجرایی مکلفند براساس نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی نیازمندی‌های خود را حسب مورد به سازمان اعلام نمایند. سازمان پس از بررسی این نیازمندی‌ها مجوزهای استخدامی دستگاه‌های متقاضی را تعیین و جهت نشر آگهی ابلاغ می‌نماید. فرایند استخدام شامل آزمون کتبی (عمومی و تخصصی)، مصاحبه و گزینش است.

۱. مقدمه

کیفیت کارکنان بخش دولتی نشانگر ظرفیت دولت در تحقق تعهدات و وظایف خویش است. از این رو موضوع مدیریت کارکنان دولت و به عبارتی سیستم خدمات کشوری، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین کارکردهای نظام حکمرانی محسوب می‌شود. در میان کارویژه‌های (وظایف) مدیریت کارکنان، تأمین و استخدام منابع انسانی از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است. زیرا در حقیقت منابع انسانی شایسته و توانمند رهاورد نظام ورود به خدمت و استخدام مناسب هستند.

چارچوب و ضوابط حوزه استخدام و تأمین منابع انسانی به‌عنوان یکی از محوری‌ترین موضوعات (فصول) قوانین و مقررات خدمات کشوری براساس زیست‌بوم و شرایط کشورهای مختلف متفاوت است. باین‌حال در اکثریت کشورها برخی مفاهیم و ابعاد به‌گونه‌ای مشابه مورد تأیید و تأکید قرار گرفته‌اند. ابعادی که در چارچوب مدل خدمات کشوری، راهبری و مدیریت نظام استخدامی را محقق می‌سازند.

در گزارش حاضر با توجه به چالش‌های حوزه ورود به خدمت و استخدام در نظام اداری کشور^۱ پس از تبیین مفهوم مبنایی سیستم خدمات کشوری و نیز ابعاد اصلی نظام‌های استخدام و ورود به خدمت در بخش عمومی، فصول ششم و هفتم قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶) در قالب این ابعاد مورد نقد و بررسی قرار می‌گیرد. پیش از نقد قانون مدیریت خدمات کشوری سعی شده است در هریک از محورهای چهارگانه سازوکارها و رویکردهای برخی کشورها تبیین شود. در انتخاب این مصادیق، تنوع رویکردها و در دسترس بودن اطلاعات مبنای عمل بوده است. در بخش انتهایی گزارش براساس مفروضات قانون مدیریت خدمات کشوری، احکامی در جهت اصلاح و بازطراحی فصول ششم و هفتم قانون مذکور ارائه شده است.

۲. پیشینه پژوهش

۲-۱. پیشینه مطالعات پژوهشی مرتبط

گردآبادی و همکاران (۱۳۹۷) در پژوهشی مدل نظام تأمین و تعدیل منابع انسانی را ارائه کرده‌اند. در این پژوهش سعی شده است با مطالعه و آسیب شناسی وضع موجود الگوی مناسب ارائه شود. در این مطالعه کیفی، ۳۰۴ کد یا مفهوم اولیه در مصاحبه‌ها در قالب ۱۲۱ مفهوم و ۳۶ مقوله فرعی سازمان‌دهی شد. براساس طبقه‌بندی‌های فرعی، ۸ طبقه اصلی تحت عناوین برداشت‌های ناصحیح و خطاهای ادراکی، برنامه‌ریزی منابع انسانی در سازمان‌ها، طراحی نظام تأمین و تعدیل منابع انسانی متمایز، نظام ارزشیابی معیوب، رابطه‌گرایی، ویژگی‌های سازمانی، ویژگی‌های فردی و تأمین و تعدیل منابع انسانی شایسته شکل گرفت که در قالب شرایط علی، مقوله‌محوری، عوامل زمینه‌ای، عوامل مداخله‌گر، راهبرد و پیامد تعریف شد.

ابراهیم شیخ (۱۳۹۳) در پژوهشی تحت عنوان مطالعه پیشینه و نحوه اجرا قانون خدمات کشوری (با تحلیل دیدگاه‌های ذی‌نفعان و صاحب‌نظران و ارائه پیشنهادها و راهکارهای اصلاح قانون) به سفارش مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست‌جمهوری قانون مدیریت خدمات کشوری و لایحه پیشنهادی دولت به‌منظور اصلاح و دائمی کردن قانون مذکور را مورد ارزیابی قرار داده است. در این تحقیق کلیت قانون، فصول قانون و احکام به تفصیل مورد ارزیابی قرار گرفته است. ارائه احکام و ضوابط اصلاحی متناسب با آسیب‌شناسی صورت پذیرفته از وجوه مغفول این گزارش است.

ولی رستمی (۱۳۸۹) در پژوهشی به نقد و بررسی حقوقی ورود به خدمت و استخدام در قانون مدیریت خدمات کشوری پرداخته است. در این تحقیق ضمن بررسی وجوه مثبت

۱. برای اطلاع بیشتر در این خصوص به منابع ذیل مراجعه شود:

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۱). ارزیابی فصول ششم و هفتم قانون مدیریت خدمات کشوری - ورود به خدمت و استخدام (با تأکید بر عدالت استخدامی و شایسته‌گزینی)، شماره مسلسل ۱۸۴۶۴.

محسن جاجرمی‌زاده (۱۳۹۱). ارزیابی و آسیب‌شناسی اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ایران. رحمت‌اله قلی‌پور (۱۳۹۲). چالش‌های نظام اداری: بررسی موردی ایران، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ اول.



مدیریت استخدامی سازمان‌های دولتی در دست هر یک از وزارت‌خانه‌ها و سازمان‌های دولتی بود؛ بنابراین منافع بخشی، به جای منافع ملی بر جریان رویدادها تأثیر می‌گذاشت. با توجه به ایرادات و کاستی‌های قانون مذکور، در سال ۵۴۳۱ قانون استخدام کشوری حاوی ۱۱ فصل، ۹۴۱ ماده و ۸۰۱ تبصره به تصویب رسید. مهم‌ترین قواعد و ضوابط استخدامی این قانون به شرح ذیل می‌باشند:

- تشکیل سازمان امور اداری و استخدامی کشور
- تعیین استخدام رسمی و پیمانی به عنوان گونه‌های استخدام در دستگاه‌های اجرایی
- منوط شدن استخدام به شرط داشتن شرایط عمومی و قبولی در مسابقه ورودی (مواد ۳۱ و ۴۱)
- تکلیف سازمان امور اداری و استخدامی کشور به منظور تدوین آئین‌نامه استخدامی کارکنان پیمانی
- انتزاع اداره کل بازنشستگی از وزارت دارایی و الحاق به سازمان امور اداری و استخدامی کشور.
- تعیین شروط دوگانه ای جهت بازنشستگی مستخدمین رسمی (۱) داشتن حداقل شصت سال سن با هر قدر سابقه خدمت (۲) داشتن پنجاه و پنج سال سن با حداقل سی سال خدمت
- تعیین دوره آزمایشی قبل از ورود به خدمت جهت پذیرفته شدگان آزمون استخدام رسمی
- آخرین قانون استخدامی دستگاه اجرایی، قانون مدیریت خدمات کشوری می‌باشد. این قانون در سال ۶۸۳۱ در قالب ۵۱ فصل، ۸۲۱ ماده و ۶۰۱ تبصره تصویب گردید. این قانون مشتمل بر دو بخش کلی (۱) وظایف و راهبردهای انجام وظایف دولت و (۲) مدیریت کارکنان می‌باشد. در فصول ششم و هفتم این قانون ضوابط و قواعد ورود به خدمت و استخدام در دستگاه‌های اجرایی پیش‌بینی شده است. مهم‌ترین ضوابط فصول مذکور به شرح ذیل است:

- شرایط عمومی استخدام در دستگاه‌های اجرایی (ماده ۲۴)
- تعیین فرایند اجرایی استخدام در دستگاه‌های اجرایی (ماده ۴۴)
- تعیین روش‌های استخدام (رسمی و پیمانی) (ماده ۵۴)
- شرایط تبدیل وضعیت کارمندان آزمایشی به رسمی (ماده ۶۴)
- حالات انتزاع کارمندان رسمی (ماده ۸۴)
- شرایط تمدید قرارداد کارمندان پیمانی (ماده ۹۴)

قانون مذکور نسبت به قانون استخدام کشوری، از ابهام‌ها در موضوعاتی مانند تشریفات ورود به خدمت، تجویز رویکرد کار معین، پیش‌بینی بیمه بیکاری برای کارمندان دستگاه‌های اجرایی یاد شده است.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۱) در گزارشی به ارزیابی فصول ششم و هفتم قانون مدیریت خدمات کشوری مبادرت کرده است. در این گزارش به علت ابهام‌ها و کاستی‌های این فصول، کلیه احکام ورود به خدمت و استخدام ارزیابی و سپس احکام اصلاحی ارائه شده است. با توجه به دامنه موضوعی گزارش، مبانی نظری احکام موجود و احکام پیشنهادی و نیز شواهد و تجارب سایر کشورها مغفول است.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۹) در گزارشی تحت عنوان واکاوی ابعاد به‌کارگیری نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی موضوع تبصره ماده (۳۲) قانون مدیریت خدمات کشوری را مورد بررسی قرار داده است. در این گزارش با بهره‌گیری از نظرات و دیدگاه‌های برخی خبرگان علمی و اجرایی و سایر روش‌های تحلیلی حکم مذکور، ارزیابی و آسیب‌شناسی شده است. به‌منظور تحقق این هدف پس از واکاوی خردمایه نظری این رویکرد، نحوه استتعاله مفاهیم و ویژگی‌های اصلی آن تبیین شده است. سپس با رویکرد شناسایی نقاط آسیب‌زا و مؤثر در بروز چنین مشکلی در نظام اداری کشور، احکام پیشنهادی برای حل منطقی این مسئله و بازطراحی بخشی از سیاست‌ها و برنامه‌های دولت در زمینه به‌کارگیری منابع انسانی در بخش دولتی ارائه شده است. در این احکام ممنوعیت به‌کارگیری افراد به‌صورت قراردادی، تعیین تکلیف و سامان‌دهی کارکنان قراردادی شاغل در دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری و نیز تعیین ضوابطی جهت استفاده از خدمات شرکت‌های پیمانکاری تأمین نیروی انسانی مورد توجه قرار گرفته است.

۲-۲. سوابق تقنین

اولین قانون استخدامی کشور در قالب پنج فصل و ۶۷ ماده سال ۱۰۳۱ به تصویب رسید. این قانون یک نظام تعیین رتبه و میزان حقوق، رویه‌های اعطای ترفیع، ورود از طریق آزمون‌های رقابتی، معیارهای انضباطی و طرح بازنشستگی را ایجاد کرد. با این حال با گسترش دیوانسالاری این قانون برای روبروشدن با چالش‌های به وجود آمده در شرایط جدید ناموفق بود. عدم پیش‌بینی بازوی اجرایی مرکزی جهت پیگیری اصلاحات.

■ ممنوعیت بکارگیری افراد در دستگاه‌های اجرایی به غیر از حالات مندرج در ماده (۵۴) و تبصره ماده (۲۳) قانون مدیریت خدمات کشوری.

۳. سیستم خدمات کشوری^۱

۳-۱. تعاریف و مدل‌ها

دولت‌ها غالباً به‌عنوان نهاد خدمات اجتماعی در نظر گرفته می‌شوند. برخی نظریه‌پردازان نیز دولت را به‌عنوان ایزد جامعه ستایش می‌کنند. برخی دیگر نیز از آن به‌عنوان سازمانی لازم و هرچند ناکارآمد برای دستیابی به اهداف جامعه یاد می‌کنند. با وجود این تقریباً همگان متفق‌القول هستند که دولت وسیله‌ای ضروری برای دستیابی به اهداف بشریت و وسیله‌ای برای کنترل بخش خصوصی است [۱]. دولت‌ها غالباً به‌منظور تأمین نیازهای جامعه از سه شیوه بهره می‌گیرند. بخشی از امور را خود انجام می‌دهند، قسمت دیگر را به بخش خصوصی واگذار یا از آنها خریداری می‌کنند. غالب روابط دولت و بخش خصوصی در این شیوه انعقاد قرارداد است. بخشی از نیازهای جامعه نیز می‌تواند با بهره‌گیری از خدمات جامعه مدنی محقق شود. براساس این تقسیم‌بندی دولت برای انجام وظایف خویش و نیز نظارت و راهبری دو بخش دیگر نیازمند کارکنان و نظامات است که از آن تحت عنوان سیستم خدمات کشوری یاد می‌شود. سیستم خدمات کشوری مجموعه‌ای از سیاست‌ها، راهبردها و نظامات فنی و حقوقی است که مدیریت اثربخش کارکنان دولت را تضمین می‌کند. **مفهوم، دامنه و مدل خدمات کشوری معلول مجموعه عواملی مانند نظریه مبنایی دولت و نظریه مدیریت عمومی است.** حصول اطمینان از اجرای کارآمد سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها، حرفه‌ای‌گرایی، بی‌طرفی و شفافیت از اهداف اصلی سیستم‌های خدمات کشوری است. درخصوص سیستم‌های خدمات کشوری مدل‌ها و سنخ‌شناسی‌های متفاوتی ارائه شده است^۱ که در میان آنها سیستم خدمات کشوری کارراهه محور^۲ - پست‌محور^۳ پر استنادترین و کاربردی‌ترین آنهاست. نکته مهم در این خصوص آن است که هیچ‌یک از این دو مدل به‌شکل خالص وجود ندارند [۲].

۲. برای آشنایی بیشتر مراجعه شود به:

González-Bustamante, B. (2018). Civil Service Models in Latin America. In: Farazmand, A. (eds) Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance. Springer, Cham

Francisco Longo (2002). Analytical framework for Institutional Assessment of civil service systems, Inter American Development Bank

3. Career System

4. Position System

۱. **مدل کارراهه محور:** مدل کارراهه محور بر مبنای نظریات سنتی مدیریت دولتی، بوروکراسی منطقی، قوانین عملیاتی و رسمی پایه‌گذاری شده است. برخی از محققان از سیستم کارراهه محور به مصداق سیستم بسته یاد می‌کنند. در این نظام مستخدمین کشوری معمولاً در ابتدای زندگی حرفه‌ای خود استخدام می‌شوند و ممکن است از آنها انتظار برود که کل زندگی حرفه‌ای خود را در خدمت سازمان مورد نظر باشند. ورود به سازمان‌ها بر مبنای مدارک دانشگاهی و یا قبولی در آزمون ورودی است. معمولاً امکان ورود به این سازمان‌ها در میانه زندگی حرفه‌ای محدود است. در این شیوه بر توسعه فردی به‌شدت تأکید می‌شود. در این مدل اغلب بر عملکرد و پاسخ‌گویی فردی کمتر از انسجام و همکاری گروهی تأکید می‌شود.

۲. **مدل پست‌محور:** این مدل که مبتنی بر اصول مدیریت‌گرایی، مدیریت عملکرد و رهبری کاربزماتیک می‌باشد در کشورهای آنگلو ساکسون بیشتر مورد توجه است. این مدل که از آن به‌عنوان مصداقی از مدل باز می‌دانند با استفاده از شیوه و ابزارهای مورد استفاده در بخش خصوصی بر جذب مناسب‌ترین فرد از طریق استخدام خارجی تأکید می‌شود. در این مدل اعتقاد بر آن است که با توجه به پیچیدگی محیطی، پاسخ‌گویی، عملکرد محوری و مسئولیت‌پذیری بیشتر باید مورد توجه قرار گیرد [۴].

در دهه‌های اخیر در ادبیات مدیریت دولتی از مدل هیبریدی و تلفیقی جدید در خدمات کشوری یاد شده است. این مدل ترکیبی از مدل‌های کارراهه محور و پست محور و برآمده از نظریات نئووبری است. در این مدل اصول مدیریت دولتی نوین با مدل وبری تطبیق داده شده است. در این مدل کنترل و سلسله‌مراتب از الگوی بوروکراسی وبر و مشارکت شهروندان و سیستم‌های ارزیابی عملکرد از نظریه مدیریت دولتی نوین

1. Civil Service Systems (CSS)



بخش دولتی مؤید آن است که مطابق جدول ۱، تناسب و سازگاری نظریه‌های دولت، نظریه مدیریت عمومی و مدل خدمات کشوری شرط لازم و ابتدایی مورد نیاز جهت تحقق نظام اداری صحیح است.^۱

اقتباس شده است. در این مدل‌ها، تفویض اختیار نسبتاً زیاد و فردی‌سازی کمتر بوده و مسئولیت سیاست‌ها و عملکرد مدیریت منابع انسانی به وزرای صف (وزارتخانه‌های وظیفه‌ای و تخصصی) واگذار شده است [۳] و [۴].
براساس مطالب مطرح‌شده، واکاوی نظام‌های استخدامی در

جدول ۱. واکاوی ارتباطات نظریات دولت، مدیریت عمومی و مدل خدمات کشوری

برخی ویژگی‌های مدل خدمات کشوری	مدل خدمات کشوری	نقاط محوری نظریه مدیریت عمومی			نظریه مدیریت عمومی	خاستگاه	استعاره / نظریه دولت
		ارزش محوری	سازوکارهای حکمرانی	تأکید بر			
<ul style="list-style-type: none"> ■ استخدام در ابتدای کار راه ■ رویه استخدامی متمرکز ■ توسعه و آموزش ■ سیستم ارتقا ■ استخدام مادام‌العمر ■ عدم ارتباط پرداخت با عملکرد ■ طرح‌های ویژه بازنشستگی 	کار راه محور	اخلاق در بخش عمومی	سلسله‌مراتبی	اجرای خدمتی	اداره عمومی	سیاسی	ارگانیک / لیبرال دمکراسی دمکراسی نخبه‌گرا
<ul style="list-style-type: none"> ■ استخدام برای همه مشاغل ■ رویه استخدامی غیرمتمرکز ■ سیستم توسعه و آموزش محدود ■ سیستم ارتقای پیش‌بینی نمی‌شود. ■ پرداخت مبتنی بر عملکرد ■ فاقد طرح‌های بازنشستگی ویژه 	پست محور	کارایی رقابت و بازار	بازار و قراردادهای کلاسیک یا نئوکلاسیک	ورودی، خروجی خدمات	مدیریت دولتی نوین	اقتصادی	مکانیکی / نئولیبرال اقتصادی

مأخذ: یافته‌های تحقیق

۱. در این گزارش براساس اهداف تعیین شده صرفاً بر دو نظریه اصلی درخصوص نظریه‌های مدیریت عمومی و مدل خدمات کشوری تمرکز شده است. برای اطلاع بیشتر درخصوص سایر پارادایم‌ها و نظریه‌ها به منابع ذیل رجوع شود:

Osborne Stephen P. (2006). the new Public Governance?, Public Management Review, 8(3), 377-387, DOI: 10.1080/14719030600853022.
Erik-Hans Klijn (2008). Governance and Governance, Networks in Europe, Public Management Review, 10:4, 505-525, DOI: 10.1080/14719030802263954.
Stoker Gerry (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?, American Review of Public Administration, 36(1), 41-57.

اقتصادی این نظریات (نظریه مکانیکی)، دولت‌ها زاده فتوحات و استثمار بوده‌اند و وظیفه آنها یغماگری و استثمار بازار آزاد و مالکیت خصوصی است؛ دولت به‌عنوان سازمان ابزار سیاسی^۲ و سیستمی یغماگر در یک قلمرو معین است؛ از این رو بر دولت حداقلی و محدود تأکید می‌گردد.^۳ نظریه مدیریت دولتی نوین، نظریه اداره امور عمومی متناسب با این‌گونه نظریه‌هاست. در نظریه مدیریت دولتی نوین بر برتری فنون مدیریتی بخش خصوصی بر اداره عمومی تأکید می‌شود. این نظریه بر این فرض استوار است که استفاده از اصول بخش خصوصی منجر به بهبود اثربخشی و کارایی خدمات می‌شود.

عناصر اصلی این نظریه به‌شرح ذیل است:

الف) توجه ویژه به دروس آموخته شده از مدیریت بخش خصوصی،

ب) تمرکز بر رهبری کارآفرینی در سازمان‌های خدمات عمومی،

ج) تأکید بر کنترل ورودی و خروجی و ارزیابی مدیریت عملکرد،

د) تفکیک خدمات عمومی به اساسی‌ترین واحدها و تمرکز بر مدیریت هزینه آنها،

ه) استفاده از بازار، رقابت و قرارداد برای تخصیص منابع و ارائه خدمات در خدمات عمومی.

مطالعات صورت گرفته مؤید آن است که تئوری دولت، مدیریت عمومی و مدل خدمات کشوری در غرب از روند تکاملی و سازگاری با هم برخوردار بوده‌اند. این در حالی است که چنین روابط و تجانس بنیادینی در نظام اداری کشور اساساً مورد توجه قرار نمی‌گیرد. براساس ساختار مشخص شده در جدول ۱، نحوه تجانس و سازگاری نظریات دولت، مدیریت عمومی و مدل خدمات کشوری در ایران به‌شرح ذیل است.

در نظریات دولت دو استعاره ارگانیکی (اندام‌وار) و مکانیکی (ابزاری) برای تبیین و تشریح دولت استفاده می‌شود؛^۱ در نظریه‌های اندام‌وار (ارگانیکی)، دولت به‌منزله یک ارگانسیم طبیعی رشد و توسعه‌یافته، هدف و غایت خاصی را دنبال می‌کند. دولت در این نظریه مهم‌ترین وسیله تأمین امنیت و آزادی شهروندان است. در این نوع نگرش دولت به‌هیچ‌وجه ابزار ساخته دست بشر نیست، بلکه موجودی زنده و اندام‌وار مبتنی بر واقعیت، وحدت و هم‌بستگی بین اجزای آن است که سیر تکاملی و طبیعی خود را دارد. در این گونه نظریات فرد جدای از دولت نیست، بلکه جزئی از آن است. در نظریه‌های ارگانیکی دولت فی‌نفسه هدف است و به‌هیچ‌وجه حاصل اراده انسان‌ها و اعضای جامعه نیست. در این نظریات نقش دولت قایق‌رانی است به‌عبارت دقیق‌تر تأمین تمامی نیازهای اجتماعی و اقتصادی شهروندان از گهواره تا گور برعهده دولت است. از این رو بر ساختار حداکثری و جامع‌گرایانه برای دولت تأکید می‌شود. نظریه اداره عمومی و نظریه مدیریت عمومی (بوروکراسی) متناسب با نظریه‌های دولت ارگانیک (به‌ویژه لیبرال دمکراسی و دمکراسی نخبه‌گرا) است. عناصر اصلی این نظریه به‌شرح ذیل است:

الف) حاکمیت قانون،

ب) تمرکز بر اجرای قوانین و دستورالعمل‌های تعیین شده،

ج) نقش محوری بوروکراسی در خط مشی‌گذاری و اجرا،

د) تفکیک اداره از سیاست در سازمان‌های دولتی،

ه) بودجه‌بندی افزایشی،

و) هژمونی حرفه‌ای در سیستم ارائه خدمات.

در نظریه‌های مکانیکی (ابزاری)، دولت محصول عمل ارادی انسان بوده و به‌منظور رسیدن به هدف خاصی ساخته شده است. به‌عبارتی دولت نتیجه سیاسی و نهادی قراردادی اجتماعی است؛ که برای حفاظت از منافع افراد و یا دستیابی به اهداف معینی طراحی شده است. **در گونه‌ای از قرائت**

۱. برای اطلاع بیشتر به منابع ذیل مراجعه شود:

اندرو وینسنت، نظریه دولت، مترجم: حسین بشیریه، تهران: نشر نی.

کمال پولادی و احمد جهانی‌نسب (۱۳۹۹). مقایسه نظریه دولت در فلسفه سیاسی سنت آگوست و ابن‌سینا، حکمت سینوی، ۲۴(۶۴).

روح‌اله نوری و همکاران (۱۳۹۱). ارتباط دولت و مدیریت عمومی در ایران؛ با نگاهی تاریخی- تطبیقی، مدیریت دولتی، ۱۴(۹).

Rothbard Murray (1974). Anatomy of state, Mises Institute.

۲. فرانتس اوپنهایم: کار و سرقت، دو ابزار اساساً متضاد وجود هستند که انسان‌های نیازمند رزق و روزی، جهت برآورده ساختن خواسته‌هایشان به‌کار می‌گیرند. کار خود و تصاحب قهری کار دیگران..... من در بحث زیر پیشنهاد می‌کنم که کار خود و معادل آن را مبادله کار خود با کار دیگران را ابزار اقتصادی ارضای نیازها و تصاحب ناخواسته - بدون تلافی و عمل متقابل - کار دیگران را نیز ابزار سیاسی بنامیم..... دولت سازمان ابزار سیاسی است. بنابراین هیچ دولتی نمی‌تواند به‌وجود بیاید، مگر اینکه ابزار اقتصادی تعداد معینی از اشیا را برای ارضای نیازها ایجاد کند، ممکن است دولت با دزدی جنگی این اشیا را از بین ببرد یا تصاحب کند..

۳. موضوع اندازه دولت را می‌توان در قالب نظریات اقتصادی نیز تبیین کرد. در یک تقسیم‌بندی در این حوزه، کلاسیک‌ها به دولت حداقلی و مارکسیست‌ها و سوسیالیست‌ها به دخالت حداکثری دولت اعتقاد دارند. دولت‌کینزی در یک حالت بینابین این دو حالت افراط و تفریط قرار دارد.



اعطای ترفیع، ورود از طریق آزمون‌های رقابتی، معیارهای انضباطی و طرح بازنشستگی را ایجاد کرد. در سال‌های بعد، وظایف و مسئولیت‌های دولت افزایش چشمگیری پیدا کرد. این امر منجر به ایجاد و تأسیس سازمان‌های بزرگ و پیچیده‌ای با وظایف و مشاغل متعدد و متنوع شد. در نتیجه، این قانون برای روبه‌رو شدن با چالش‌های به‌وجود آمده در شرایط جدید ناموفق بود و برای سازگار شدن با شرایط حرفه‌های نوظهور و گروه‌های تخصصی مانند قضات، معلمان، پزشکان و مهندسان تغییرات چندی در آن صورت گرفت. این مشاغل و برخی گروه‌های حرفه‌ای دیگر بعداً از شمول قانون خارج شده و تابع شرایط خاص و متمایزی شد. علاوه بر این، قانون سال ۱۳۰۱ در ایجاد یک بازوی اجرایی مرکزی که بتواند اصلاحات را به‌صورت مستمر پیگیری کند موفق نبود. تا چندین سال، مدیریت استخدامی سازمان‌های دولتی در دست هریک از وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی بود؛ بنابراین منافع بخشی، به‌جای منافع ملی بر جریان رویدادها تأثیر می‌گذاشت. علاوه بر این، از برخی مقررات سوءاستفاده می‌شد و وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی از مقررات تعبیر و تفسیر شخصی می‌کردند. قانون سال ۱۳۰۱، اگرچه نیت و هدف قابل‌تحسینی داشت؛ اما بخش زیادی از جامعیت و هدف خود را از دست داده بود [۵].

در سال ۱۳۴۵ به‌دنبال مطالعاتی که گروهی از کارشناسان با استفاده از نظرات مشاوران خارجی انجام دادند، قانون استخدام کشوری تدوین شد. در این قانون مباحث نوین مدیریت نظیر طبقه‌بندی مشاغل، تشکیلات و روش‌ها، آموزش و تکالیف کارمندان مطرح شد و در آن زمان با اهدافی که مورد نظر بود تا حدود زیادی وضعیت کارمندان دولت را از منظر شرایط ورود به خدمت، مدرک تحصیلی، حقوق و مزایا، آموزش و مراحل مختلف استخدامی هماهنگ و برخی مشکلات موجود، مرتفع کرد. به‌علت تغییرات سریع در نظام اقتصادی و به‌تبع آن در نظام اداری کشور، به‌لحاظ گسترش سازمان‌های مختلف خدماتی از طرق سرمایه‌گذاری‌های داخلی و خارجی، این قانون از زمان تصویب در سال ۱۳۴۵ تا پایان سال ۱۳۵۳ در شش‌نوبت مورد اصلاح قرار گرفت [۶].

در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ تحولاتی در بخش امور دولتی کشورهای پیشرفته به وقوع پیوست. شکل دقیق سلسله‌مراتبی و بوروکراتیک اداره امور دولتی که در طول سال‌های قرن بیستم حالت مسلط را داشت، به مدیریت دولتی

۱- نظریه دولت - نظریه مدیریت عمومی: شواهدی چون تاکید بر کارایی بر اثربخشی (اصالت اقتصاد)، کاهش اندازه دولت، برون سپاری خدمات دولتی و ... در قانون مدیریت خدمات کشوری مؤید آن است که نظریه مدیریت دولتی نوین به‌عنوان نظریه مبنایی مدیریت عمومی پذیرفته شده است. نظریه‌ای که ریشه در نظریه دولت نئولیبرال و مکتب اتریشی در اقتصاد دارد. این درحالی است که مبنای تئوریک نظریه دولت در جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر فقه اسلامی و شیعی است که تفاوت‌های ماهوی و بنیادین بسیاری با نظریات نئولیبرال دارد.

۲- نظریه مدیریت عمومی - مدل خدمات کشوری: در قانون مدیریت خدمات کشوری به‌عنوان قانون بنیادین مدیریت و راهبری نظام اداری کشور نظریه مدیریت دولتی نوین بر کلیه فصول و احکام سایه افکنده است. با توجه به مبنا قرارگرفتن نظریه مدیریت دولتی نوین در نظریه خدمات عمومی (بوروکراسی)، منطقاً در قانون مدیریت خدمات کشوری باید سازوکارها و رویکردهای مدل پست محور مورد توجه ویژه قرار می‌گرفت، درحالی که در قانون مذکور و به‌ویژه در بخش نظام‌های تأمین و استخدام کارکنان اساساً رویکرد و فنون کارراه محور بیشتر مبنای عمل هستند.

تقلید از راه‌حل‌های کشورهای پیشرفته بدون توجه به مبانی فلسفی و نظری راهکارها و نیز تحمیل بار بی‌موقع (راهکارهایی جدید که توانایی انجام آن وجود ندارد) دو عامل اصلی چنین پارادوکس‌هایی هستند [۲۵]. در چنین شرایطی اقدام بنیادین در جهت رفع چالش‌های نظام اداری کشور تدوین نظریه بوروکراسی و مدیریت عمومی منطبق بر نظریه دولت اسلامی و ایرانی می‌باشد. رویکردی که باید در درازمدت در دستور کار نهادهای سیاست‌گذار قرار گیرد. علی‌هذا تا زمان تدوین نظریه مبنایی مدیریت عمومی باید اقداماتی در جهت بهبود و رفع کاستی‌های قانون مدیریت خدمات کشوری صورت پذیرد.

۲-۳. سیستم خدمات کشوری در ایران

اولین قانون استخدام کشوری ایران در سال ۱۳۰۱ تصویب شد. هدف از تصویب این قانون ایجاد خدمات کشوری واحد به‌منظور ارتقا و بهبود توانمندی‌های اداری دولت بود. این قانون یک نظام کارآموزی، تعیین رتبه و میزان حقوق، رویه‌های

گنجاندن مباحث مرتبط با نقش و اندازه دولت و شیوه‌های ارائه کالا و خدمات عمومی در قانون مدیریت خدمات کشوری از منظر کارشناسی فاقد وجهت است.^۱ در قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶) تعریف امور حاکمیتی و تصدی‌گری در فصول اول و دوم - جایگاه و حدود وظایف و فعالیت‌های دولت - مهم‌ترین و جوهری‌ترین مفهومی است که بر سایر فصول سایه انداخته و جهت‌گیری این قانون را تعیین کرده است [۸].

با توجه به مباحث نظری مطرح‌شده درخصوص مدل‌های سیستم‌های خدمات کشوری و احکام قانون مدیریت خدمات کشوری (مواردی چون رویه‌های استخدام رسمی و مادام‌العمر، تمرکز فرایند استخدام دستگاه‌های اجرایی و...) **سیستم خدمات کشوری ایران از نوع کارراهه محور است.** علی‌هذا در قانون مدیریت خدمات کشوری برخی احکام منطبق با ویژگی‌های سیستم‌های خدمات کشوری پست محور (از قبیل بند «الف» ماده (۵۴) قانون مدیریت خدمات کشوری)^۲ نیز پیش‌بینی شده است [۹].

با قابلیت انعطاف و مبتنی‌بر بازار تبدیل شد. این تغییر و تبدیل نه یک تجدیدنظر ساده یا یک تغییر جزئی در شیوه مدیریت، بلکه تغییری همه‌جانبه در نقش مدیریت جامعه و رابطه بین دولت و شهروندان و به‌تبع آن مبانی قانونی بود. در ایران با یک تأخیر زمانی، نهادها و سازمان‌هایی برای بهبود و تقویت نظام اداری ایجاد و برنامه‌ها و قوانین لازم تدوین و به اجرا گذاشته شدند. در این بین قانون مدیریت خدمات کشوری به‌عنوان جامع‌ترین و با اهمیت‌ترین سند قانونی مربوط به نظام اداری در سال ۱۳۸۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. قانونی که پس از ۴۰ سال حاکمیت قانون استخدام کشوری (۱۳۴۵) برنامه‌های تحول در بوروکراسی را هدف قرارداد [۷]. محتوای قانون مدیریت خدمات کشوری پیرامون دو موضوع کلی «نقش و اندازه دولت و شیوه ارائه کالا و خدمات عمومی توسط دولت» و «مناسبات دولت با کارکنان» تنظیم شده است. رویکردی که از منظر روشی مورد انتقاد برخی صاحب‌نظران این حوزه قرار گرفته است. به اعتقاد این دسته با توجه به تعریف و مبانی نظری سیستم‌های خدمات کشوری،

۴. ورود به خدمت و استخدام در بخش دولتی



سیستم‌های خدمات کشوری شامل مجموعه‌ای از ترتیبات نهادی^۳ است که چگونگی مدیریت کارکنان بخش عمومی را مشخص می‌کند. واکاوی قوانین و مقررات خدمات کشوری / استخدامی مؤید آن است که براساس مدل مبنایی خدمات کشوری (کارراهه محور - پست‌محور) سیستم‌های خدمات کشوری غالباً در حول ۷ محور زیر تنظیم می‌شوند:

۱. **برنامه‌ریزی منابع انسانی:** به‌عنوان بالاترین سطح در مدیریت کارکنان، امکان تعریف سیاست‌های منسجم در سایر زیرسیستم‌ها را امکان‌پذیر می‌سازد.
۲. **سازمان کار:** وظایف و ویژگی‌های مستخدمین کشوری را تعیین می‌کند.
۳. **مدیریت اشتغال / استخدام:** شامل جذب (تأمین)، جابه‌جایی و خروج مستخدمین کشوری است.
۴. **مدیریت عملکرد:** شامل ضوابطی جهت مشارکت، تهییج و ارزشیابی کارکنان است.
۵. **مدیریت جبران خدمات:** ضوابط و احکام جبران خدمات مستخدمین کشوری را در برمی‌گیرد.

۱. برای اطلاع بیشتر مراجعه شود به:

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۷). اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری» ۲. تعاریف و کلیات (ویرایش اول)، شماره مسلسل ۱-۱۵۸۴۷.

۲. ماده (۵۴) - به‌منظور استقرار نظام شایستگی و ایجاد ثبات در خدمت مدیران، دستگاه‌های اجرایی موظفند اقدامات زیر را انجام دهند: الف - در انتخاب و انتصاب افراد به پست‌های مدیریت حرفه‌ای، شرایط تخصصی لازم را تعیین نموده تا افراد از مسیر ارتقای شغلی به‌مراتب بالاتر ارتقا یابند. در مواردی که از این طریق امکان انتخاب وجود نداشته باشد، با برگزاری امتحانات تخصصی لازم، انتخاب صورت می‌پذیرد. دستگاه‌های اجرایی می‌توانند برای حداکثر پانزده درصد (۱۵٪) سمت‌های مدیریت حرفه‌ای از افراد شایسته (با رعایت تخصص و تجربه شاغل نسبت به شغل، بدون رعایت سلسله‌مراتب مدیریتی) خارج از دستگاه استفاده نمایند. ۳. در این گزارش منظور از نهادها و ترتیبات نهادی محدودیت‌های طراحی شده توسط انسان‌هاست که تعاملات بشری را شکل می‌دهند، به عبارتی نهادها اموری مصنوعی یا برساخته‌هایی برای تأمین بهتر اهداف انسان‌ها در فرایند زندگی مشترک هستند.



اجرائی در صورت دارا بودن آنها می‌توانند درخواست اولیه خود مبنی بر جذب و استخدام را به دستگاه‌های اجرائی ارائه کنند. این‌گونه معیارها در اکثریت کشورها به‌عنوان شرط لازم برای ورود به خدمات کشوری پیش‌بینی شده است. برای مثال در اتحادیه اروپا شرایط عمومی استخدام و به‌کارگیری در بخش عمومی به‌شرح ذیل است:

- شهروند کشورهای اتحادیه اروپا.
- برخورداری از حقوق کامل شهروندان اتحادیه اروپا.
- انجام خدمت سربازی در کشور خود.
- دانش کامل درخصوص یکی از زبان‌های رسمی اتحادیه اروپا [۱۱].

در مواد (۴ و ۲۷) قانون مستخدمین کشوری جمهوری آذربایجان (۲۰۰۰) شرایط ذیل به‌عنوان معیارهای ورود به بخش دولتی تعیین شده است.

- شهروند آذربایجان.
 - داشتن سن حداقل ۱۶ سال.
 - داشتن مهارت حرفه‌ای در رابطه با پست خالی.
 - تکلم به زبان رسمی.
 - عدم ممنوعیت استخدام براساس آرای محاکم قضایی [۱۲].
- مطابق جدول ۲، در ماده (۱۴) قانون استخدام کشوری (۱۳۴۵) و ماده (۴۲) قانون مدیریت خدمات کشوری شرایط عمومی استخدام در دستگاه‌های اجرائی تعیین شده است.

۶. مدیریت توسعه: آموزش و توسعه کارکنان و گروه‌های کاری را تضمین می‌کند [۳].

۷. مدیریت روابط اجتماعی و انسانی: بر قراردادهای روان‌شناختی بین کارفرمایان دولتی و مستخدمین کشوری نظارت داشته و بدین‌گونه به محیط فیزیکی و مبنای هنجاری سازمان‌ها شکل می‌دهد [۱۰].

در قوانین و مقررات خدمات کشوری / استخدامی، ضوابط متعددی در جهت راهبری و مدیریت ورود به خدمت و استخدام مستخدمین کشوری در چارچوب تعیین شده در مدل خدمات کشوری پیش‌بینی می‌شود. با وجود این مهم‌ترین ابعاد این فصول به‌شرح زیر است.

- شرایط عمومی استخدام در بخش دولتی (دستگاه‌های اجرائی).
- نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی.
- گونه‌های استخدام و به‌کارگیری کارکنان در بخش دولتی (دستگاه‌های اجرائی).
- فرایند استخدام در بخش دولتی (دستگاه‌های اجرائی).

۱-۴. شرایط عمومی استخدام در بخش دولتی (دستگاه‌های اجرائی)

شرایط عمومی ورود به خدمت به‌معنای شرایط و ویژگی‌های جامع و مانعی است که داوطلبان استخدام در دستگاه‌های

جدول ۲. معیارهای عمومی استخدام در دستگاه‌های اجرایی در قوانین استخدام کشوری و قانون مدیریت خدمات کشوری

ماده (۴۲) قانون مدیریت خدمات کشوری	ماده (۱۴) قانون استخدام کشوری
<p>ماده (۴۲) - شرایط عمومی استخدام در دستگاه‌های اجرایی عبارتند از:</p> <p>الف - داشتن حداقل سن بیست سال تمام و حداکثر چهل سال برای استخدام رسمی و برای متخصصین با مدرک تحصیلی دکتری چهل و پنج سال.</p> <p>ب - داشتن تابعیت ایران.</p> <p>ج - انجام خدمت دوره ضرورت یا معافیت قانونی برای مردان.</p> <p>د - عدم اعتیاد به دخانیات و مواد مخدر.</p> <p>ه - نداشتن سابقه محکومیت جزایی مؤثر.</p> <p>و - دارا بودن مدرک تحصیلی دانشگاهی و یا مدارک هم‌تراز (برای مشاغلی که مدارک هم‌تراز در شرایط احراز آنها پیش‌بینی شده است).</p> <p>ز - داشتن سلامت جسمانی و روانی و توانایی انجام کاری که استخدام می‌شوند براساس آیین‌نامه‌ای که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.</p> <p>ح - اعتقاد به دین مبین اسلام یا یکی از ادیان شناخته شده در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.</p> <p>ط - التزام به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.</p> <p>تبصره «۱» - به‌کارگیری موقت و تعیین حقوق و مدت خدمت اتباع خارجی حسب قوانین و مقررات خاص خود انجام شود.</p> <p>تبصره «۲» - استخدام افراد در دستگاه‌های اجرایی در مشاغل تخصصی و کارشناسی و بالاتر منوط به احراز توانایی آنان در مهارت‌های پایه و عمومی فناوری اطلاعات می‌باشد که عناوین و محتوای مهارت‌های مذکور توسط سازمان تهیه و ابلاغ خواهد شد.</p> <p>تبصره «۳» - استخدام ایثارگران و خانواده‌های آنان براساس قوانین مصوب مربوط به‌خود خواهد بود.</p> <p>تبصره «۴» - قوانین و مقررات گزینش به قوت خود باقی است.</p> <p>تبصره «۵» - به‌کارگیری افراد با مدرک تحصیلی دیپلم و یا با حداقل سن کمتر از رقم مذکور در این ماده در موارد یا مناطق خاص برای مدت‌زمان مشخص و برای فرزندان شهدا صرفاً در مشاغلی که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد مجاز می‌باشد.</p>	<p>ماده (۱۴) - داوطلبان ورود به استخدام رسمی باید دارای شرایط ذیل باشند:</p> <p>الف - حداقل داشتن ۱۸ سال تمام و نداشتن بیش از ۴۰ سال تمام.</p> <p>ب - تابعیت ایران.</p> <p>پ - انجام خدمت زیر پرچم یا معافیت قانونی در صورت مشمول بودن.</p> <p>ت - نداشتن سابقه محکومیت جزایی مؤثر.</p> <p>ث - عدم محکومیت به فساد عقیده و عدم معروفیت به فساد اخلاق و تجاهر به فسق و معتاد نبودن به استعمال افیون و مبتلا نبودن به امراض مسریه.</p> <p>ج - حداقل داشتن گواهی‌نامه شش‌ساله ابتدایی.</p> <p>چ - داشتن صحت مزاج و توانایی انجام کار.</p> <p>تبصره - افرادی که مجدداً به استخدام رسمی پذیرفته می‌شوند مشمول محدودیت مربوط به حداکثر سن مذکور در بند «الف» این ماده نخواهند بود.</p>

همگان است؛ لذا با توجه به ابهام‌های موجود برخی بندهای ماده (۴۲) نیازمند اصلاحاتی می‌باشد.

درخصوص شرط سنی تعیین شده در ماده (۴۲) به‌نظر می‌رسد با توجه به اینکه متقاضیان بورسیه دستگاه‌های اجرایی کشور گاهی اوقات در سن ۱۸ سالگی (کمتر از حداقل بیست سال تمام در نظر گرفته شده در متن قانون) و از طریق آزمون سراسری سازمان سنجش آموزش کشور (برای نمونه داوطلبان بورسیه دانشگاه فرهنگیان)، به استخدام دستگاه در می‌آیند، نیاز است سن تعیین شده در قانون براساس واقعیات موجود مورد بازنگری قرار گیرد.

در ماده (۴۲) قانون مدیریت خدمات کشوری قانونگذار سعی کرده است با اصلاح ایرادهای وارده بر ماده (۱۴) قانون استخدام کشوری، کمیت و کیفیت ضوابط شرایط عمومی استخدام در دستگاه‌های اجرایی را ارتقا دهد. با وجود این بر ضوابط موجود نیز ایرادهایی به‌شرح ذیل وارد است:

شرایط عمومی ورود به خدمت به‌معنای شرایط و ویژگی‌های جامع و مانعی است که داوطلبان استخدام در دستگاه‌های اجرایی در صورت دارا بودن آنها می‌توانند درخواست اولیه خود مبنی بر جذب و استخدام را به دستگاه‌های اجرایی ارائه کنند. این امر نیازمند استفاده از واژگان صریح، روشن و قابل فهم برای



مانند ترکیه، روسیه، اسپانیا و اتریش فرایندی ساختارمند در سطح دولت بدین‌منظور تعبیه شده است. در برخی کشورها مانند ایرلند، اگرچه موضوعات برنامه‌ریزی منابع انسانی تا حد بسیار زیادی به وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها واگذار شده است، لکن این نظام‌ها باید بر نیازهای خاص و صرفاً نوظهور متمرکز باشند. از منظر بازه زمانی برای پیش‌بینی نیازهای پرسنلی نیز رویکردهای متفاوتی مطرح است. برای مثال در مکزیک و شیلی این نظام‌ها دوره‌ای ۶ ساله را در برمی‌گیرد، در حالی که در کشور کره جنوبی برنامه‌ریزی منابع انسانی توسط وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مرکزی و هر ۵ سال یکبار تدوین می‌شود [۱۴].

واکاوی قوانین و مقررات نظام اداری کشور مؤید آن است که در خصوص موضوع برنامه‌ریزی منابع انسانی در رویکرد اصلی نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی در سطح ملی و نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی در سطح دولت قابل تفکیک است. در نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی در سطح ملی موضوع تطابق و تناسب خروجی‌های نظام تربیت و آموزش با توزیع و نیازمندی‌های کشور و بازار کار براساس روندهای فعلی و آتی، تهدیدات و فرصت‌ها و... باید مورد توجه قرار گیرد. در رویکرد دوم، برنامه‌ریزی در خصوص منابع انسانی مورد نیاز و موجود دستگاه‌های اجرایی در کانون توجه قرار می‌گیرد.

بررسی اسناد و شواهد موجود مؤید آن است که **در دوران قبل از انقلاب در خصوص برنامه‌ریزی منابع انسانی در سطح ملی و دولت عملاً اقدامی صورت نپذیرفته است.** مضافاً در موضوع مدیریت کارکنان دولت و تعیین نیازهای استخدامی دستگاه‌های اجرایی نیز مبنای عمل رویکردها و موضوعاتی به غیر از استفاده از سازوکارهای پیش‌بینی عرضه و تقاضا و یا سایر روش‌های متناسب با نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی بوده است. در این دوره (به‌ویژه از سال‌های ۱۳۵۷-۱۳۲۰) **دولت به‌منظور جبران کاهش مشروعیت سیاسی، پاسخ‌گویی به درخواست فزاینده ناشی از تغییرات اجتماعی و اقتصادی و... اقدام به استخدام طیف وسیعی از بیکاران در نظام اداری کرده است.** برابر اطلاعات موجود بین سال‌های ۱۳۲۰ تا ۱۳۵۰، جمعیت تا ۹۰ درصد افزایش یافت، در حالی که تعداد کارکنان دولت بیش از ۱۵۰۰ درصد در همان دوره افزایش داشت. این در حالی است که براساس نتایج یک تحقیق در همین بازه زمانی ادارات دولتی در بخش‌هایی که نیاز به تخصص و مهارت برای اجرای طرح‌های توسعه‌ای بود، کارکنان

بند «ج» ماده (۴۲) انجام خدمت دوره ضرورت را به‌عنوان یکی از شرایط عمومی استخدام در بخش دولتی برای افراد ذکور تعیین کرده است. بر این اساس با توجه به اینکه افراد ذکوری که به خدمت مقدس سربازی اعزام می‌شوند، عملاً به میزان مدت خدمت سربازی در مقایسه با افراد انث و سایر افراد دارای معافیت قانونی اعم از معافیت دائمی (کفالت و...) و موقت (تحصیلی و...) فرصت زمانی کمتری جهت شرکت در آزمون‌های استخدامی دارا هستند. لذا به‌منظور جلوگیری از اجحاف و تبعیض در حق این قشر از متقاضیان استخدام در دستگاه‌های اجرایی نیاز است مدت خدمت ضرورت آنها به حداکثر سن استخدامی افزوده شود.

بند «د» ماده (۴۲) عدم اعتیاد به دخانیات و مواد مخدر را از شرایط عمومی استخدام در دستگاه‌های اجرایی ذکر کرده است. حال آنکه اعتیاد به الکل از مصادیق اعتیاد به مواد مخدر نیست که باید در شرایط عمومی استخدام این موضوع نیز لحاظ شود.

۲-۴. نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی

یکی از اصلی‌ترین زیرسیستم‌های مدیریت کارکنان دولت، نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی است. این نظام فرایندی پویاست که تضمین‌کننده آن است که تعداد مناسبی از افراد با مهارت‌های مناسب در مکان و زمان مناسب برای تحقق اهداف کوتاه‌مدت و بلندمدت در سازمان وجود دارند [۱۴]. نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی پیوندی عملیاتی و قابل‌رصد و ارزیابی مداوم بین راهبردهای سطوح بالا و اجرای اقدام محور برقرار می‌کند نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی بر توسعه اطلاعاتی متمرکز است که می‌تواند به سازمان کمک کند تا در کوتاه‌مدت براساس بستر خویش و با نگاه به اهداف بلندمدت تصمیم‌گیری کنند [۱۵].

پیش‌بینی سازوکارهای برنامه‌ریزی منابع انسانی در قالب قوانین، مقررات و یا دستورالعمل‌های اجرایی خدمات کشوری امری مشترک در بین اکثر کشورهاست. با وجود این شیوه‌های اجرایی آن در کشورهای مختلف متفاوت است.

در برخی کشورها نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی به وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی واگذار شده است. برای مثال در ایتالیا هر وزارتخانه و یا سازمان دولتی نیروی کار مورد نیاز خود را با حمایت و مشاوره سازمان مرکزی مدیریت منابع انسانی دولت تعیین می‌کند؛ مشروط به آنکه هزینه‌های نیروی کار با محدودیت‌های بودجه‌ای مطابقت داشته باشد. در کشورهایی

۳-۴. گونه‌های استخدام و به‌کارگیری کارکنان در بخش دولتی (دستگاه‌های اجرایی)

گونه‌های استخدام کارکنان یکی از موضوعات محوری در قوانین خدمات کشوری است. تعیین شیوه‌های به‌کارگیری مستخدمین کشوری رابطه مستقیم با نقش دولت، راهبردها و فناوری‌های انجام وظایف و مدل سیستم خدمات کشوری دارد. در کشورهای مختلف شیوه‌های متفاوتی در جهت استخدام و به‌کارگیری مستخدمین کشوری پیش‌بینی شده است که در ادامه پس از بررسی چهار مورد از آنها گونه‌های استخدامی در قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶) تشریح می‌شود.

الف) فرانسه

در فرانسه به‌استثنای قضات و کارکنان ارتش که مشمول مقررات خاص خود هستند، حدود پنج میلیون و ششصد و شصت هزار نفر به‌صورت قراردادی و یا مستخدم دائمی در خدمات کشوری مشغول به انجام وظیفه می‌باشند. خدمات کشوری در فرانسه شامل سه شاخه خدمات کشوری دولت مرکزی، خدمات کشوری دولت محلی و خدمات کشوری بیمارستانی است. خدمات کشوری در فرانسه دارای ۴ قانون عمومی به‌شرح ذیل است:

۱. قانون حقوق و تعهدات مستخدمین کشوری، ۱۳ ژوئیه سال ۱۹۸۰- سه شاخه خدمات کشوری را در برمی‌گیرد.
 ۲. قانون خدمات کشوری دولت مرکزی، ۱۱ ژانویه سال ۱۹۸۴.
 ۳. قانون خدمات کشوری دولت‌های محلی، ۲۹ ژانویه سال ۱۹۸۴.
 ۴. قانون خدمات کشوری بیمارستانی، ۹ ژانویه سال ۱۹۸۶.
- اگرچه مدل خدمات کشوری فرانسه مبتنی بر کارراهه است، لکن استخدام کارکنان قراردادی در سالیان اخیر افزایش چشمگیری یافته است؛ به‌طوری‌که در سال ۲۰۱۹ از هر ۵ شغل سطوح مختلف خدمات کشوری فرانسه یک شغل به کارکنان قراردادی اختصاص یافته است [۱۹].

عامل اصلی تمایز بین مستخدمین دائمی و کارکنان

۱. تبصره «۳۶»- به‌منظور برنامه‌ریزی و اتخاذ سیاست‌های مناسب تأمین و تربیت نیروی انسانی و هماهنگی و تطبیق برنامه‌های اجرایی با نیازهای بازار کار و متعادل ساختن توزیع منابع انسانی بین بخش‌های مختلف کشور (با اولویت نیاز آموزش و پرورش) دولت موظف است برنامه جامع تربیت نیروی انسانی در سطوح مختلف آموزش عالی را برای یک دوره ده‌ساله تهیه و سهم هریک از مؤسسات آموزش عالی (دولتی و غیردولتی) را از سال اول برنامه معین نماید.
۲. برابر اطلاع موجود در سال ۱۳۹۸، نسبت شاغلین به دانش‌آموختگان گروه تحصیلی علوم انسانی ۵۴،۳، فنی مهندسی ۵۱،۱، هنر ۴۴،۷، علوم پایه ۵۴،۱، کشاورزی و دامپروری ۴۸،۴، علوم پزشکی ۷۲،۳ و در مجموع کلیه گروه‌های تحصیلی ۵۳،۶ درصد بوده است. برای اطلاع بیشتر مراجعه شود به:
www.mashregnews.ir/news/986527
۳. برابر اعلام وزیر وقت ارتباطات و فناوری اطلاعات در سال ۱۳۹۶، کشور با کمبود بیش از ۱۰ هزار نفر نیروی کاری متخصص سایبری مواجه بوده است.

کافی نداشتند و اکثریت استخدام‌ها برای پست‌های سطوح پایین صورت پذیرفته است [۵].

پس از انقلاب موضوع پیش‌بینی و طراحی نظامات مرتبط با برنامه‌ریزی منابع انسانی در سطح ملی در قالب تبصره «۳۶» قانون برنامه دوم توسعه (۱۳۷۳) مورد توجه قرار گرفت [۱۶]. اقدامی مثبت که پیش‌بینی آن در قانونی با محدودیت زمانی پنج‌ساله محل بحث است. از این‌رو با توجه به شرایط کنونی کشور از منظر عدم تناسب مدارک شغلی کارکنان با شغل و وظیفه محوله، نرخ بیکاری و عدم اشتغال بالای فارغ‌التحصیلان در برخی رشته‌های تحصیلی^۲، کمبود نیروهای متخصص و تحصیل کرده در برخی مشاغل^۳ و... به‌نظر می‌رسد این سازوکار در مقام اجرا چندان مورد توجه قرار نگرفته است.

درخصوص نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی در سطح دولت، در قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶) حکم و یا ضابطه‌ای پیش‌بینی نشده است. باین‌حال در دستورالعمل سامان‌دهی نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی (مصوبه ۱۷۲۵۵۶/۲۰۶ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۶ شورای عالی اداری) و نیز ماده (۳) دستورالعمل برگزاری آزمون استخدامی دستگاه‌های اجرایی (بخشنامه شماره ۲۴۵۱۰ مورخ ۱۴۰۰/۵/۱۰ سازمان اداری و استخدامی کشور) دستگاه‌های اجرایی مکلف شدند حداکثر ظرف مدت چهار ماه سند برنامه نیروی انسانی خود را به تفکیک دو بخش ستادی و عملیاتی در افق زمانی سه‌ساله، با رعایت الزامات قانونی تدوین و برای تأیید به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ارائه کنند [۱۷] و [۱۸]. این درحالی است که با توجه به جایگاه محوری نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی در مدیریت کارکنان دولت، قاعدتاً همانند سایر نظام‌های اصلی استخدامی (ورود به خدمت، استخدام، توسعه و آموزش، جبران خدمات و...) باید احکام و چارچوب‌های اصلی آن با اتخاذ کلیه ملاحظات تقنینی و نظارتی در قانون مدیریت خدمات کشوری پیش‌بینی و سپس سازوکارهای اجرایی آن به دولت محول می‌شد. نقیصه‌ای که یکی از اشکال‌های اصلی قانون مدیریت خدمات کشوری قلمداد می‌شود.



قراردادی آن است که مستخدمین دائمی برای مسیر (کارراهه) شغلی مشخصی استخدام می‌شوند. در حالی که کارکنان قراردادی برای موقعیت و یا پروژه‌های خاص به کار گرفته می‌شوند. این تمایز منجر به این اصل می‌شود که صرفاً در مشاغل دائمی دولتی از مستخدمین دائمی استفاده شود. براساس این اصل، مستخدمین کشوری از طریق آزمون رقابتی استخدام می‌شوند. در سال ۲۰۱۲ با توجه به تعهد فرانسه به اتحادیه اروپا در خصوص انعقاد قرارداد دائم با کارکنان قراردادی که بیش از شش سال در ادارات و شرکت‌های دولتی مشغول به کار بوده‌اند. قانونی تحت عنوان سوادت^۱ (نام وزیر تهیه‌کننده پیش‌نویس قانون) تصویب و اجرایی شد. براساس این قانون آزمون‌های رقابتی ویژه‌ای جهت مشمولین این قانون پیش‌بینی و در چندین سال برگزار شد. این قانون عملاً دسته سوم از کارکنان تحت عنوان **کارکنان قرارداد دائم** را در خدمات کشوری فرانسه به وجود آورده است [۲۰].

(ب) کمیسیون اروپا

در سطح کمیسیون اروپا شیوه‌های مختلفی جهت به‌کارگیری مستخدمین مورد استفاده قرار می‌گیرد که می‌توان آنها را در ۵ دسته اصلی تقسیم‌بندی کرد:

۱) مقامات دائمی: این گروه از افراد دارای **قراردادهای**

دائمی هستند. در این دسته سه گروه از افراد قرار می‌گیرند که از منظر ماهیت کار متفاوت از یکدیگرند.

■ مدیران: مدیران در تهیه پیش‌نویس سیاست‌ها، اجرای قوانین اتحادیه اروپا، تجزیه و تحلیل و یا مشاوره‌های کاری مشارکت دارند.

■ دستیاران: دستیاران در نقش‌های اجرایی یا فنی در امور اداری، مالی، ارتباطات، تحقیق یا توسعه و اجرای خط‌مشی مشغول هستند.

■ دبیران / منشی: عموماً در حوزه مدیریت دفاتر یا ارائه پشتیبانی اداری در مؤسسات اتحادیه اروپا فعالیت می‌کنند.

۲) **کارکنان قراردادی**: امکان کار در مؤسسات و سازمان‌های

اتحادیه اروپا براساس قرارداد مدت معین وجود دارد. این‌گونه از مستخدمین برای کارهای خدماتی و پشتیبانی یدی و اداری و یا برای ارائه خدماتی در حوزه‌های تخصصی که مقامات دائمی فاقد مهارت در آن زمینه هستند به کار گرفته می‌شوند. با افراد واجدالشرایط با توجه به نوع شغل قراردادهایی منعقد خواهد شد. قراردادهای ابتدایی ۶ الی ۱۲ ماهه خواهد بود. در برخی از این مؤسسات این نوع قراردادهای می‌توانند برای مدت نامحدود

تمدید شوند.

۳) **کارکنان موقت**: کارکنان موقت برای پست‌های موقت در یک حوزه بسیار تخصصی مانند تحقیقات علمی به کار گرفته می‌شوند.

۴) **کارآموزان**: هر ساله حدود ۱۲۰۰ جوان فرصت افزایش مهارت‌های حرفه‌ای، توسعه ویژگی‌های شخصیتی و ارتقای دانش از طریق برنامه‌های کارآموزی اتحادیه اروپا را دارند. پارلمان اروپا، کمیسیون، خدمات اقدام خارجی، دیوان دادگستری، دیوان محاسبات، کمیته اقتصادی و اجتماعی، کمیته مناطق و بازرس اروپایی دوره‌های کارآموزی را برای فارغ‌التحصیلان جوان دانشگاهی در بازه‌های ۳ الی ۵ ماه سازمان‌دهی می‌کنند. با توجه به اینکه کارآموزان اولین مقطع دانشگاهی خود را باید به پایان رسانده باشند کارهایی معادل وظایف مدیران پایین‌ترین سطوح به آنها محول خواهد شد. برای دوره‌های کارورزی در منطقه یورو به کارورزان معمولاً ۱۰۰۰ یورو در ماه پرداخت می‌شود.

۵) **کارشناسان ملی اعزام شده به کمیسیون اروپا**: این

افراد مستخدمین کشوری کشورهای عضو هستند که به‌صورت مأمور و موقت در یکی از مؤسسات اتحادیه اروپا کار می‌کنند [۱۱].

(ج) عمان

مطابق ماده (۴) قانون خدمات کشوری عمان (۲۰۰۷) براساس دسته‌بندی مشاغل، مستخدمین کشوری به دو گروه دائم و موقت تقسیم می‌شوند. مشاغل دائمی به گروه‌های کیفی متفاوتی تقسیم شده‌اند که از نظر انتصاب، ارتقا و انتقال متفاوت خواهند بود. مشاغل موقت کارهایی هستند که اشتغال در آنها برای مدت یا فصل خاصی امکان‌پذیر است. با اتمام آن دوره، اشتغال فرد پایان خواهد یافت. مشاغل موقت براساس الزامات و شرایط مشخص شده و در چارچوب بودجه تخصیصی توسط رئیس واحد ایجاد و یا لغو خواهد شد. قوانین و رویه‌های مشاغل دائمی متفاوت از مشاغل موقت است. از این‌رو احکام و ضوابط مستخدمین موقت به مقررات و رویه‌ها محول شده است [۲۱].

(د) یونان

کارکنان بخش عمومی یونان به سه دسته اصلی تقسیم می‌شوند:

و افتراق، حدود و ثغور و.. گونه‌های استخدامی است. امری که در قانون مدیریت خدمات کشوری توجه چندانی بدان مبذول نشده، رویکردی که یکی از دلایل افزایش آشفتگی در ساختار اداری کشور است. برای مثال با عنایت به مفاد بندهای «الف» و «ب» ماده (۴۵)، الزاماً استخدام رسمی برای مشاغل حاکمیتی ثابت است، لکن الزاماً مشاغل حاکمیتی ثابت را مستخدمین رسمی اشغال نمی‌کنند. به عبارت دیگر کارکنان حاضر در مشاغل ثابت حاکمیتی لزوماً مستخدم رسمی نبوده و امکان به کارگیری مستخدمین پیمانی یا قراردادی مستقیم و غیرمستقیم نیز وجود دارد.

۲. تعریف مبهم و نامشخص از مشاغل حاکمیتی، پست ثابت یا موقت در استخدام رسمی و پیمانی

تجارب حاصل از اجرای قانون استخدام کشوری و قانون مدیریت خدمات کشوری مؤید آن است که **ارائه خدمات عمومی به شهروندان و جامعه به عنوان وظیفه اصلی دولت‌ها عموماً امری ثابت و دائمی تلقی می‌شود.** از این رو در ساختارها و تشکیلات تفصیلی دستگاه‌های اجرایی پست‌های سازمانی غالباً ثابت است و موقت بودن یک پست در ساختاری که دستگاه‌های اجرایی تهیه و به تصویب سازمان می‌رسانند، به جز در موارد خاص با واقعیات مطابقت ندارد. بر این اساس واژگانی مانند پست موقت و پست‌های سازمانی برای مدت معین به عنوان اصطلاحاتی متناسب با بخش خصوصی و حوزه کسب و کار در بخش دولتی ناملموس و غالباً انتزاعی هستند که باید بازنگری شوند.

در قانون مدیریت خدمات کشوری جهت تبیین نقش و وظایف دولت از دو مفهوم بنیادین امور حاکمیتی و امور تصدی‌گری یاد شده است. امور حاکمیتی به عبارت دقیق‌تر وظایف اصلی و محوری دولت هستند که دولت وظیفه تأمین آنها را برعهده دارد. امور تصدی‌گری نیز امری هستند که باید از طریق توسعه بخش تعاونی، خصوصی، نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی صورت پذیرند.^۱ از منظر دیگر، آنچه در ماهیت، این دو حوزه را از هم تفکیک می‌کند این است که مشاغل حاکمیتی همان حوزه‌ای است که دولت در آن حوزه‌ها به عنوان یک شخص حقوقی در مقابل شهروندان تلقی شده و در پیشبرد امور خود از قوه قهریه بهره می‌برد، لکن در امور تصدی دولت به عنوان یک شخصیت حقوقی همچون اشخاص حقوق خصوصی

۱. **مستخدمین کشوری:** این گونه از کارکنان به صورت دائمی استخدام می‌شوند و مشمول قانون خدمات کشوری (۲۰۰۷) هستند.

۲. **کارکنان بخش عمومی:** این گونه از کارکنان مشمول قانون کار هستند و نوع قرارداد آنها دائمی است.

۳. **سایر کارکنان:** به صورت موقت و محدود و در شرایط خاص و اضطراری به خدمت گرفته می‌شوند [۲۲].

ه) ایران

در قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶) براساس تعاریف، راهبردها و فناوری‌های انجام وظایف دولت (فصول اول و دوم قانون مدیریت خدمات کشوری) به منظور سامان بخشیدن به نحوه ارتباط کارمندان با دولت و در نهایت ارتقای اثربخشی و کارایی نظام اداری کشور گونه‌های مختلف به کارگیری و استخدام در دستگاه‌های اجرایی به صورت پراکنده در مواد (۴۵)، (۱۲۴)، ماده (۱۷) و تبصره ذیل ماده (۳۲) مشخص شده است [۹].

با وجود این شواهد حاصل از اجرای بیش از یک دهه قانون مدیریت خدمات کشوری مؤید این مطلب است که به نظر می‌رسد اشکال تعیین شده از اثربخشی مطلوب برخوردار نبوده‌اند. لازم به یادآوری است که علی‌رغم تصریح قانونگذار در ماده (۱۸) قانون مدیریت خدمات کشوری مبنی بر عدم رابطه استخدامی دولت و کارمندان بخش‌های غیردولتی که تمام و یا قسمتی از وظایف و تصدی امور دولتی را عهده‌دار می‌باشند، به دلایل مختلف موضوع تبدیل وضعیت و یا انعقاد قرارداد مستقیم با این گونه افراد در دستور کار مجلس و دولت قرار گرفته است؛ از این رو مشمولین ماده (۱۸) قانون مدیریت خدمات کشوری نیز عملاً به بخشی از مشکلات مرتبط با امور استخدامی در دستگاه‌های اجرایی مبدل شده‌اند. دلایل اصلی ناکارآمدی قانون مذکور در حوزه استخدام و به کارگیری کارکنان را می‌توان به شرح ذیل تبیین کرد:

۱. عدم یکپارچگی و جامعیت شیوه‌های استخدامی

هرچند تعدد شیوه‌های به کارگیری و استخدام در قالب دو یا سه گونه اصلی امری مرسوم در اکثریت کشورهاست، اما ذکر این نکته ضروری به نظر می‌رسد که تحقق موفقیت‌آمیز این رویکردها خود مستلزم تبیین و تعریف دقیق نقاط اشتراک

۱. برای اطلاع بیشتر به مواد (۸، ۱۴، ۱۳، ۱۲، ۱۱، ۱۰، ۹، ۱۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مراجعه فرمایید.



و ساعتی با معیارهای تعیین نحوه استخدام و به‌کارگیری (نوع وظایف و مدت به‌کارگیری) دو رویکرد کلی در ابداع این نوع به‌کارگیری قابل تصور است:

در رویکرد اول براساس مفاد تبصره ماده «۳۲» به‌نظر می‌رسد قرارداد کار معین و ساعتی شامل وظایف غیر اصلی و موقت^۳ است. شرایطی که براساس مفروضات و منطق حاکم بر قانون، چنین وظایفی را باید برون‌سپاری کرد. موضوعی که باید در ادامه مواد (۱۷) و (۱۸) قانون مدیریت خدمات کشوری و بحث «برون‌سپاری خدمت» تدابیر و سازوکارهای مورد نیاز آن طراحی می‌شد.

در رویکرد دوم^۴ می‌توان قرارداد کار معین و ساعتی را به‌منظور انجام وظایف اصلی، اما موقت مفروض دانست که در این صورت با توجه به پیش‌بینی استخدام پیمانی در بند «ب» ماده (۴۵) قانون مدیریت خدمات کشوری برای چنین شرایطی، عملاً در نظر گرفتن رویکرد قرارداد کار معین در این حالت نیز فاقد توجیه منطقی است.

بر این اساس به‌نظر می‌رسد رویکرد «قرارداد کار معین و ساعتی» ضمن مغایرت با اصول و مفروضات حاکم بر قانون و هم‌پوشانی و تداخل با سایر رویکردهای استخدام و به‌کارگیری منابع انسانی، از زمان تدوین ظرفیت بالقوه‌ای در جهت ایجاد ابهام‌ها و چالش‌های جدید در نظام اداری دارا بوده است. ادعایی که تجارب ۱۵ ساله اجرای قانون نشانه‌هایی بر صحت آن است.^۵ همچنین از دیگر ایرادهای قانون مدیریت خدمات کشوری در بحث گونه‌های استخدام و به‌کارگیری پراکندگی احکام مرتبط با این موضوع در فصول مختلف می‌باشد که ضروری است در قالب یک حکم واحد ارائه شوند.

۴-۴. فرایند استخدام در بخش دولتی (دستگاه‌های اجرایی)

با توجه به مدل خدمات کشوری و سطح پست‌ها و مشاغل، کشورهای مختلف فرایندهای متفاوتی را به‌منظور استخدام (در سیستم‌های پست‌محور انتصاب) شایسته‌ترین افراد استفاده

(اعم از حقیقی یا حقوقی) اقدام کرده و تکالیف خویش را ادا می‌کند. در امور تصدی‌گری، وظیفه اصلی دولت نظارت و حمایت است. به‌جز در مواردی که انجام این امور توسط بخش غیردولتی امکان‌پذیر نباشد.^۱ از این‌رو این تقسیم‌بندی از منظر مبانی فلسفی حاکم بر آن (مدیریت دولتی نوین)، جامعیت و مانعیت، سازوکارهای پیشنهادی و... واجد اشکالات فراوان است. با وجود این قانونگذار در بند «الف» ماده (۴۵) قانون مدیریت خدمات کشوری با هم‌ذات‌پنداری نقش (امور) با شغل از مفهوم نامأنوس مشاغل حاکمیتی استفاده کرده است. تقسیم‌بندی اشتباه و به‌دور از واقعیت که سازمان اداری و استخدامی کشور و دستگاه‌های اجرایی را با چالش‌های فراوانی روبه‌رو کرده است. برای مثال دستگاه‌ها برای تشخیص حاکمیتی و غیرحاکمیتی بودن مشاغل خود مستمراً با سازمان اداری و استخدامی کشور چالش دارند. دستگاه‌ها ملزم شده‌اند با رعایت شاخصه‌های وظایف واحد سازمانی در تطبیق با امور حاکمیتی، محل جغرافیایی استقرار پست سازمانی، حساسیت شغل (پست) و عدم امکان انجام وظایف پست سازمانی توسط بخش غیردولتی، لیستی از مشاغل حاکمیتی خود را احصا کرده و به تصویب سازمان برسانند این فرایند به‌دلایل متعددی زمان‌بر و همراه با مصائب فراوان بوده است.

۳. ابداع رویکرد نامتعارف قرارداد کار معین و ساعتی

در قانون مدیریت خدمات کشوری برخلاف لایحه تقدیمی دولت و با تأکید و تصویب کمیسیون مشترک رسیدگی به لایحه مدیریت خدمات کشوری، در کنار رویکردهای استخدام رسمی و پیمانی و کارگری گونه‌ای جدید از به‌کارگیری کارکنان تحت عنوان قرارداد کار معین طراحی شده^۲ که به استناد آن قانونگذار به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده است که در شرایط خاص و با تأیید سازمان، تا ده درصد پست‌های سازمانی مصوب خود، افرادی را بدون تعهد استخدامی و در سقف اعتبارات مصوب به‌صورت ساعتی و یا کار معین حداکثر برای مدت یک سال به‌کار گیرند. از مقایسه معیارهای قرارداد کار معین

۱. برای اطلاع بیشتر مراجعه شود به: مواد (۱۳ و ۱۴) قانون خدمات کشوری.

۲. رجوع شود به: جدول مقایسه لایحه مدیریت خدمات کشوری با متن مصوب کمیسیون مشترک رسیدگی به لایحه مدیریت خدمات کشوری، اسفندماه ۱۳۸۵، مرکز

پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۸۲۵۶.

۳. متن حکم تبصره ماده (۳۲) بر موقت بودن به‌کارگیری افراد تأکید دارد.

۴. با توجه به ویژگی‌های تصریح شده در تبصره ماده (۳۲) و سایر رویکردهای استخدام عملاً حالت اول از متن حکم قانونی استنباط می‌شود، لکن به‌منظور ایجاد تصویر جامع از غیرمنطقی بودن این حکم حالت دوم تبیین و تشریح شده است.

۵. به‌کارگیری افراد به‌صورت ساعتی و قراردادی کار معین دارای ایرادهای شکلی و محتوایی فراوانی است که در گزارش «واکوی به‌کارگیری منابع انسانی به‌صورت کار معین و ساعتی در دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری (موضوع تبصره ماده (۳۲) قانون مدیریت خدمات کشوری)» به شماره مسلسل ۱۷۰۲۴ به‌صورت جامع بدان پرداخته شده است.

دولتی از مستخدمین دائمی استفاده شود. براساس این اصل، مستخدمین کشوری از طریق آزمون رقابتی استخدام می‌شوند. فرایندی که برای تضمین دسترسی برابر به مشاغل عمومی طراحی شده است. به‌جز پست‌های حاکمیتی، کلیه افرادی که تابعیت یکی از کشورهای عضو اتحادیه اروپا را دارند می‌توانند در این آزمون‌ها شرکت کنند. کارکنان قراردادی نیز از طریق فرایندهای استخدامی شفاف به‌کار گرفته می‌شوند.

در خدمات کشوری فرانسه سه نوع آزمون به‌شرح ذیل پیش‌بینی شده است. هر آزمون رقابتی خدمات کشوری براساس شغل موردنظر برای استخدام و نیز سطوح استخدامی دارای قوانین و شرایط خاص خود است.

۱. **آزمون خارجی (از خارج):**^۱ شرکت در این آزمون برای همه کاندیداهایی که شرایط آموزشی (مدرک و رشته تحصیلی مدنظر) را دارا هستند امکان‌پذیر است. این آزمون غالباً برای استخدام افرادی که اخیراً فارغ‌التحصیل شده‌اند استفاده می‌شود.

۲. **آزمون داخلی:**^۲ این نوع آزمون صرفاً برای کارکنان کنونی با سطح خاصی از سنوات محدود شده است.

۳. **آزمون سوم:**^۳ این آزمون برای نامزدها / کاندیداهای دارای تجربه کاری در بخش خصوصی، غیرانتفاعی یا ادارات دولتی محلی برگزار می‌شود.

در صورت قبولی در آزمون، فرد به‌عنوان مستخدم آزمایشی پذیرفته می‌شود. این افراد قبل از تصدی اولین پست خود معمولاً یک دوره‌های ۱ تا ۳ ساله در مدارس خدمات عمومی می‌گذرانند. در مدارس به‌اصطلاح کاربردی آموزش‌های اجباری مرتبط با کارویژه‌های مشاغل آتی مستخدمین جدیدالورود ارائه می‌شود [۲۰] و [۱۹]. **در کمیسیون اروپا** فرایندهای استخدامی به نوع قراردادهای و روابط استخدامی بستگی دارد. برای مثال برای مقامات دائمی، افراد براساس رویه رقابتی باز استخدام می‌شوند. در اولین مرحله از متقاضیان آزمون‌های روان‌سنجی و استعداد و توانایی تحصیلی رایانه محور گرفته می‌شود. در صورت پذیرفته‌شدن و کسب امتیاز مشخص شده، فرد به کانون‌های ارزیابی فراخوانده می‌شود تا شایستگی او در ابعاد ذیل مورد بررسی قرار گیرد.

می‌کنند. نقطه اهرمی در این خصوص مرجع برگزارکننده فرایند استخدامی است. در برخی کشورها (غالباً کشورهای با مدل خدمات کشوری کارراه محور) کلیه فرایندهای استخدامی به‌صورت متمرکز و توسط وزارتخانه، سازمان و یا کمیته‌های ملی اجرایی می‌شود. در گروهی دیگر از کشورها (خدمات کشوری پست محور) فرایندهای استخدامی به‌صورت غیرمتمرکز توسط وزارتخانه‌ها و یا سازمان‌های متقاضی نیروی کار انجام می‌شود. در برخی کشورها این فرایند ممکن است به سازمان‌های کارمندیابی و تأمین منابع انسانی واگذار شود. **در سیستم‌های متمرکز به‌منظور حصول اطمینان از برابری فرصت‌ها، رعایت عدالت، شفافیت در فرایند استخدام و استخدام شایسته‌ترین افراد و به‌عبارتی تضمین حرفه‌ای‌گرایی در بوروکراسی غالباً فرایندی جامع و طولانی پیش‌بینی می‌شود.**

در استرالیا، هلند و ایسلند، فرایند استخدامی در بخش دولتی (شامل بررسی رزومه، فرایند مصاحبه و بررسی شایستگی‌ها) غالباً توسط هیئت‌های گزینش و یا شرکت‌های استخدامی در چارچوب قوانین تعیین شده در سطح دولت مرکزی انجام می‌شود [۲۳].

در کشور اندونزی در سال ۲۰۱۸ بزرگ‌ترین فراخوان استخدام در بخش دولتی صورت پذیرفت. در ابتدا براساس تصویب‌نامه شماره ۲۰۱۸/۳۶ تعداد نیازهای استخدامی سازمان‌های دولتی به تعداد ۲۳۸۰۱۵ تعیین شد. پس از اعلام عمومی تعداد ۲۵۷۲۸۹۱ نفر برای استخدام داوطلب شدند. فرایند گزینش شامل سه مرحله بررسی صلاحیت‌های اداری، بررسی شایستگی‌های پایه و بررسی شایستگی‌های حوزه کاری به‌صورت آنلاین و توسط کمیته گزینش خدمات کشوری برگزار شد [۲۴].

در فرانسه دو گونه اصلی مستخدمین دائمی و کارکنان قراردادی در سیستم خدمات کشوری پیش‌بینی شده است. عامل اصلی تمایز بین مستخدمین دائمی و کارکنان قراردادی آن است که مستخدمین دائمی برای مسیر (کارراه) شغلی مشخصی استخدام می‌شوند. درحالی که کارکنان قراردادی برای موقعیت و یا پروژه‌ای خاص به‌کار گرفته می‌شوند. این تمایز منجر به این اصل می‌شود که صرفاً در مشاغل دائمی

1. External Competitions
2. Internal Competitions
3. "Third" Competitions



جدول ۳. ابعاد مدل شایستگی مقامات دائمی کمیسیون اروپا

تجزیه و تحلیل و حل مسئله	یادگیری و توسعه
ارتباطات	اولویت‌بندی و سازمان‌دهی
ارائه کیفیت و نتیجه مورد نظر	تاب‌آوری
رهبری	کار با دیگران

شایسته، فرایندی حساس و تخصصی است که در سالیان اخیر توسط سازمان‌ها و نهادهای غیرتخصصی مانند سازمان سنجش و جهاد دانشگاهی برگزار شده است. یکی از دلایل این نابسامانی نبود رویه علمی و مناسب به‌منظور شایسته‌گزینی و نیز مشخص نبودن متولی متخصص در برگزاری فرایندهای استخدامی است. در چنین شرایطی با توجه به وظایف، پیشینه و تخصص مرکز آموزش مدیریت دولتی در خصوص ارزیابی و توسعه کارکنان دولت و نیز لزوم نهادینه سازی مرجعیت این نهاد در حوزه اداری^۱ به‌نظر می‌رسد بهتر است وظیفه برگزاری کلیه مراحل استخدامی (با هماهنگی و مشارکت دستگاه‌های اجرایی) به این مرکز محول شود.

علی‌رغم حاکمیت مدل کارراهه محور بر سیستم خدمات کشوری در ایران، در تبصره ماده (۳۲) قانون مدیریت خدمات کشوری مجوزی به دستگاه‌های اجرایی داده شده است که پس از تأیید سازمان تا ده درصد (۱۰٪) پست‌های سازمانی مصوب، بدون تعهد استخدامی و در سقف اعتبارات مصوب افرادی را به‌صورت ساعتی یا کار معین برای حداکثر یک سال به‌کار گیرند. ضابطه‌ای که می‌تواند به‌عنوان مصدافی از به‌کارگیری افراد در قالب سیستم‌های غیرمتمرکز تلقی شود. علی‌هذا این‌گونه از به‌کارگیری از نظر مبانی نظری، شیوه‌های اجرایی و کارکردهای آن دارای ایرادهای عدیده‌ای است که قسمتی‌هایی از آن در بخش پیشین تشریح شد. از منظر فرایند استخدامی با توجه به **اختیار دستگاه‌های اجرایی در جذب افراد در قالب ساعتی و یا کار معین، سکوت قانونگذار در خصوص تعیین چارچوب‌های اصلی به‌کارگیری و نظارت بر جذب این افراد، نظارت ناکافی و ناکارآمد و... به‌کارگیری افراد به‌صورت ساعتی یا کار معین منجر به ورود برخی افراد فاقد صلاحیت به بدنه دولت شده است.** در برخی موارد افرادی که براساس روابط و فشارهای سیاسی، قومیت و... به‌کار گرفته شده‌اند و در حال حاضر نیز با فشار بر نظام خط‌مشی‌گذاری کشور درصد تبدیل وضعیت هستند.

افرادی که توسط کانون تأیید می‌شوند در لیست ذخیره قرار می‌گیرند. مؤسسات کمیسیون اروپا مکل‌فند در صورت نیاز به کارکنان، از این لیست، نیروی مورد نیاز خود را تأمین کنند. هدف از این رقابت پُر کردن یک پست خاص نیست؛ بلکه ایجاد یک مخزن از افراد واجد صلاحیت است [۱۱].

در ایران با توجه به مدل کارراهه محور خدمات کشوری، فرایند استخدام در دستگاه‌های اجرایی به‌صورت متمرکز و با راهبری و مدیریت سازمان اداری و استخدامی کشور و در چارچوب مشخص شده در ماده (۴۴) قانون مدیریت خدمات کشوری صورت می‌پذیرد. سازوکارهای اجرایی استخدام در بخش دولتی نیز در دستورالعمل برگزاری آزمون استخدامی دستگاه‌های اجرایی (بخشنامه ۲۴۵۱۰ مورخ ۱۴۰۰/۰۵/۱۰ سازمان اداری و استخدامی کشور) مشخص شده است. بنابراین در این خصوص آسیب‌های ذیل محل بحث هستند.

علی‌رغم اینکه هر یک از مراحل فرایندهای استخدامی در دستگاه‌های اجرایی معمولاً برای حصول اطمینان از عدالت و شفافیت و نیز بررسی بخشی از شایستگی‌های متقاضیان در نظر گرفته شده است؛ لکن برخی دستگاه‌های اجرایی به‌علت عدم شفافیت قانون، نبود سازوکارهای اجرایی مناسب و نیز نظارت ضعیف این مراحل را به‌صورت ناقص اجرا کرده و یا حتی در مواردی اجرا نمی‌کنند. موضوعی که باعث عدم حصول اطمینان کامل از شایستگی داوطلبان استخدام می‌شود.

چارچوب‌های کلی فرایند استخدام در دستگاه‌های اجرایی قاعداً باید در قانون مدیریت خدمات کشوری تعیین و سازوکارهای اجرایی آن براساس اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی به دولت محول می‌شد. علی‌هذا در قانون مدیریت خدمات کشوری بخشی از ضوابط کلی مشخص نشده و این نقصان در دستورالعمل اجرایی مشخص شده است که این مهم مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است.

برگزاری مراحل استخدام در دستگاه‌های اجرایی و انتخاب افراد

۱. برای اطلاع بیشتر در این خصوص به منبع ذیل مراجعه شود:

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۱). ارزیابی فصول ششم و هفتم قانون مدیریت خدمات کشوری - ورود به خدمت و استخدام (با تأکید بر عدالت استخدامی و شایسته‌گزینی)، شماره مسلسل ۱۸۴۶۴.



آینده‌نگر و واقع‌گرایانه عرضه و تقاضای کمی و کیفی منابع انسانی می‌باشد. دستگاه‌های اجرایی موظفند ظرف مدت ۶ ماه نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی خود را براساس چارچوب مزبور تهیه و جهت تأیید به سازمان اعلام نمایند. سازمان مکلف است ظرف مدت سه ماه نظریه خود را مبنی بر تأیید یا اصلاح نظام مذکور به دستگاه ذی‌ربط اعلام نماید. عدم ارائه اظهار نظر سازمان اداری و استخدامی کشور در موعد مقرر به منزله تأیید نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی دستگاه اجرایی خواهد بود.

تبصره «۲» - سازمان مکلف است در خردادماه هر سال گزارش، تعداد پست‌های مصوب، مازاد یا کمبود کمی و کیفی منابع انسانی براساس ساختار سازمانی، ترکیب و توزیع بخشی و جغرافیایی منابع انسانی را در دو سطح استانی و ملی و دو گروه ستادی و واحدهای اجرایی به هیئت وزیران و مجلس شورای اسلامی ارائه دهد.

ب) گونه‌های استخدام و به‌کارگیری کارکنان در بخش دولتی

ماده (۴۵) - استخدام در دستگاه‌های اجرایی به دو شکل است: ۱. استخدام رسمی برای انجام آن دسته از وظایف دولت که ثابت و پایدار بوده و شاغلان مربوط باید عمر خدمتی خود را در دولت بگذرانند. این‌گونه افراد مشمول این قانون می‌باشند. ۲. استخدام پیمانی (موقت) برای عهده‌داری آن دسته از وظایف در دولت که انجام آنها در مدت‌زمان محدود و مشخص ضرورت دارد. به‌منظور تعیین شرایط استخدام این قبیل مستخدمان دولت مکلف است ظرف مدت ۶ ماه سازوکارهای اجرایی لازم را تدوین و در مسیر تصمیم‌گیری قانونی قرار دهد.

تبصره «۱» - دستگاه‌های اجرایی برای برخی مشاغل کارگری در واحدهایی که ملاحظات امنیتی اقتضا می‌کند می‌توانند مستخدم رسمی و پیمانی استخدام کنند. فهرست این دستگاه‌ها و واحدهای ذی‌ربط به پیشنهاد وزارت اطلاعات به تصویب شورای عالی امنیت ملی می‌رسد.

تبصره «۲» - از زمان لازم‌الاجرا شدن این قانون، به‌کارگیری افراد به‌صورت قرار دارد، ساعتی و کار معین ممنوع و تبصره ماده (۳۲) نسخ می‌گردد. تخلف از مفاد این ماده جرم بوده و

استخدام و به‌کارگیری افراد شایسته جهت مشاغل مناسب یکی از مهم‌ترین مسئولیت‌های نظام حکمرانی است. وظیفه‌ای خطیر که یکی از مهم‌ترین الزامات و تمهیدات مورد نیاز تحقق اهداف و آرمان‌های نظام‌های سیاسی است. در ایران همچون سایر کشورها ضوابط و قواعدی در جهت تحقق عدالت و شایستگی در تأمین منابع انسانی مورد نیاز نظام اداری پیش‌بینی شده است. با وجود این شواهد فراوانی حکایت از عدم تحقق مطلوب این اهداف در نظام اداری دارد. هرچند بنابه اذعان اکثریت صاحب‌نظران و مسئولان امر در دستگاه‌های اجرایی و مراکز پژوهشی و دانشگاهی این کاستی‌ها غالباً از استفاده نادرست از بوروکراسی، عدم حاکمیت قانون و ضعف نظارتی نشئت می‌گیرد،^۱ اما آسیب‌ها و کاستی‌های نظام خط‌مشی‌گذاری نیز نیازمند تدبیر عاجل است. بر این اساس در ادامه با مبنا قراردادن مفروضات قانون مدیریت خدمات کشوری در خصوص ابعاد چهارگانه نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی، گونه‌های استخدام و به‌کارگیری کارکنان در بخش دولتی و فرایند استخدام در بخش دولتی، شرایط عمومی استخدام در بخش دولتی احکام ذیل پیشنهاد می‌شود.

الف) نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی

ماده (۴۱) پیشنهادی قانون مدیریت خدمات کشوری مکرر (۱) - به‌منظور جلوگیری از اتلاف سرمایه‌های انسانی و ایجاد توازن و تناسب بین نیازمندی‌های کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت منابع انسانی در سطح ملی، سازمان موظف است ظرف مدت شش‌ماه آیین‌نامه اجرایی نظام ملی برنامه‌ریزی منابع انسانی را شامل فرایندهای پیش‌بینی احتیاجات بخش‌های مختلف دولتی و غیردولتی کشور، چگونگی تأمین آن از طریق نهادهای آموزش و تربیت و توسعه منابع انسانی تدوین و به تصویب هیئت وزیران برساند.

تبصره «۱» - سازمان مکلف است ظرف مدت ۶ ماه پس از ابلاغ آیین‌نامه اجرایی نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی در سطح ملی؛ نسبت به تدوین و ابلاغ چارچوب نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی دستگاه‌های دولتی اقدام نماید. این چارچوب مشتمل بر راهبردها و فناوری‌های انجام وظایف دولتی و سازوکارهای

۱. برای اطلاع بیشتر به منابع ذیل مراجعه شود:

فقیهی ابوالحسن (۱۴۰۰). اداره و سیاست در ایران: مطالعه بوروکراسی در بستر سیاست (۱۳۵۷-۱۳۲۰)، ترجمه مریم حیدری، انتشارات دانشگاه امام صادق (ع)، چاپ اول.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۱). ارزیابی فصول ششم و هفتم قانون مدیریت خدمات کشوری - ورود به خدمت و استخدام (با تأکید بر عدالت استخدامی و شایسته‌گزینی)، شماره مسلسل ۱۸۴۶۴.



ج) انجام خدمت دوره ضرورت یا معافیت دائم برای مردان.
 د) عدم اعتیاد به دخانیات، الکل و مواد مخدر.
 ه) نداشتن سابقه محکومیت کیفری مؤثر موضوع ماده (۲۵) قانون مجازات اسلامی.
 و) دارا بودن مدرک تحصیلی دانشگاهی و یا مدارک هم‌تراز (برای مشاغلی که مدارک هم‌تراز در شرایط احراز آنها پیش‌بینی شده است).
 ز) داشتن سلامت جسمانی و روانی و توانایی برای انجام کاری که استخدام می‌شوند.
 ح) اعتقاد به دین مبین اسلام یا یکی از ادیان شناخته شده در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
 ط) التزام به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
 تبصره «۱» - به‌کارگیری موقت و تعیین حقوق و مدت خدمت اتباع خارجی حسب قوانین و مقررات خاص خود انجام خواهد شد.
 تبصره «۲» - استخدام افراد در دستگاه‌های اجرایی در مشاغل تخصصی و کارشناسی و بالاتر منوط به احراز توانایی آنان در مهارت‌های پایه و عمومی فناوری اطلاعات است. عناوین و محتوای مهارت‌های مذکور توسط سازمان تهیه و ابلاغ خواهد شد.
 تبصره «۳» - استخدام ایثارگران و خانواده‌های آنان براساس قوانین مصوب مربوط به خود خواهد بود.
 تبصره «۴» - قوانین و مقررات گزینش به قوت خود باقی است.
 تبصره «۵» - حکم این ماده نافی حکم مقرر در ماده (۱۵) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت نمی‌باشد.

بالاترین مسئول ذی‌ربط به مجازات مصرح در ماده (۵۷۶) کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده مصوب ۱۳۷۵/۳/۲ با اصلاحات و الحاقات بعدی) محکوم خواهد شد.

تبصره «۳» - از زمان لازم‌الاجرا شدن این قانون تأمین نیروی انسانی از طریق شرکت‌های پیمانکاری برای انجام وظایف خدماتی و تخصصی ممنوع و ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری نسخ می‌گردد. مشاغل کارگری از طریق ماده (۱۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری به‌طور مستقیم به‌کارگیری خواهند شد.

ج) فرایند استخدام در بخش دولتی (دستگاه‌های اجرایی)
 ماده (۴۱) پیشنهادی - از زمان لازم‌الاجرا شدن این قانون ماده (۴۴) نسخ می‌گردد. دستگاه‌های اجرایی مکلفاند براساس نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی نیازمندی‌های خود را حسب مورد به سازمان اعلام نمایند. سازمان پس از بررسی این نیازمندی‌ها مجوزهای استخدامی دستگاه‌های متقاضی را تعیین و جهت نشر آگهی ابلاغ می‌نماید. فرایند استخدام شامل آزمون کتبی (عمومی و تخصصی)، مصاحبه و گزینش است.

د) شرایط عمومی استخدام در دستگاه‌های اجرایی
 ماده (۴۲) - شرایط عمومی استخدام در دستگاه‌های اجرایی عبارتند از:
 الف) داشتن حداقل سن هجده (۱۸) سال تمام و سن حداکثر چهل سال برای استخدام رسمی و برای متخصصین با مدرک تحصیلی دکتری چهل و پنج سال (در صورت انجام دوره خدمت ضرورت، مدت‌زمان آن به حداکثر سن استخدامی مردان افزوده می‌شود).
 ب) داشتن تابعیت ایرانی.



1. Rothbard Murray. Anatomy of state, Mises Institute. (1974).
2. Vainius Smalskys & Jolanta Urbanovič. Civil Service Systems.(2017).
3. Francisco Longo. Analytical Framework for Institutional Assessment of Civil Service Systems, Inter American Development Bank. (2002).
۴. گولدفینچ شاوون و جو، والیس. راهنمای بین‌المللی اصلاح مدیریت بخش عمومی، ترجمه: گروه استخدامی معاونت اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳.
۵. فقیهی، ابوالحسن. اداره و سیاست در ایران: مطالعه بوروکراسی در بستر سیاست (۱۳۲۰-۱۳۵۷)، ترجمه مریم حیدری، انتشارات دانشگاه امام صادق (ع)، چاپ اول، ۱۴۰۰.
۶. امیرخانی، طیبه. اهداف و تاریخچه قانون مدیریت خدمات کشوری، نشریه مدیریت منابع انسانی، ش اول، ۱۳۸۸.
۷. طهرانی، مریم و محمدرضا، مالکی و فهیمه، غفرانی. قانون مدیریت خدمات کشوری (اصول، مبانی و راهبردهای پیشنهادی)، مجلس و راهبرد، ۲۱(۷۹)، ۱۳۹۳.
۸. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری» ۳. بایدها و نبایدهای لایحه (با تأکید بر واحدهای عملیاتی موضوع مواد (۵) و (۱۸) مکرر)، شماره مسلسل ۱۵۸۹۸، ۱۳۹۷.
۹. قانون مدیریت خدمات کشوری، ۱۳۸۶.
۱۰. بامبرگر، پی‌تر و ایلن، مشولم. تدوین، اجرا، آثار استراتژی منابع انسانی، ترجمه: علی پارسائیان و محمد اعرابی، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، چاپ پنجم، ۱۳۹۴.
11. The Civil Service System At European Level 2020.
12. The Azerbaijan Civil Servants Act(2000).
۱۳. قانون استخدام کشوری، ۱۳۴۵.
14. Oscar Huerta Melchor. The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries (2012).
15. DPSA .HR Planning Guideline (2021).
۱۶. قانون برنامه دوم توسعه، ۱۳۷۳.
۱۷. مصوبه ۱۷۲۵۵۶/۲۰۶ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۶ شورای عالی اداری.
۱۸. بخشنامه شماره ۲۴۵۱۰ مورخ ۱۴۰۰/۵/۱۰ سازمان اداری و استخدامی کشور.
19. European Commission. Public Administration and Governance: France (2020).
20. Fabrice Larat. Public Administration Characteristics and Performance in EU28: France (2018).
- Civil Service Law Sultanate of Oman (2007).
۲۲. شیخ ابراهیم. مطالعه پیشینه و نحوه اجرا قانون مدیریت خدمات کشوری (با تحلیل دیدگاه‌های ذی‌نفعان و صاحب‌نظران و ارائه پیشنهادها و راهکارهای اصلاح قانون)، مرکز مطالعات استراتژیک ریاست جمهوری، ۱۳۹۳.
23. World Bank .Civil service recruitment: recruiting the right persons the right way .(2019).
24. Ismiati Nur Istiqomah, Atika Indah Nur Atsarina .The 2018 Recruitment and Selection of Civil Servants In Indonesia: Problems and Solutions (2019).
۲۵. اندروز و همکاران. توسعه به‌مثابه توانمندسازی حکومت: شواهد، تحلیل و عمل، مترجمان: جعفر خیرخواهان و مسعود درودی، تهران: انتشارات روزنه، چاپ دوم، ۱۳۹۸.
۲۶. صالحی کرد آبادی و کرم‌اله، دانش فرد و ناصر، میرسپاسی و مهرداد، گودرزوند چگینی. مدل نظام تأمین و تعدیل منابع انسانی (کنکاش در قانون مدیریت خدمات کشوری)، فصلنامه پژوهش‌های مدیریت منابع انسانی، سال دهم، ش ۲، ۱۳۹۷.
۲۷. رستمی، ولی. نقد و بررسی حقوقی ورود به خدمت و استخدام در قانون مدیریت خدمات کشوری (فصل‌های ششم و هفتم). پژوهش‌نامه انتقادی متون و برنامه‌های علوم انسانی، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، سال دهم، ش ۲، ۱۳۸۹.

گزیده سیاستی

واکاوی نظام‌های استخدامی در بخش دولتی مؤید آن است که تناسب و سازگاری نظریه‌های دولت، نظریه مدیریت عمومی و مدل خدمات کشوری شرط لازم و ابتدایی مورد نیاز جهت تحقق نظام اداری صحیح است.



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