

راهکارهای ارتقای بهره‌وری سرمایه انسانی دولت



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل:

۲۱۳۰۱



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۱۱/۱۱

عنوان گزارش:

راهکارهای ارتقای بهره‌وری سرمایه انسانی دولت

نوع گزارش: طرح و لایحه □، نظارتی □، راهبردی □، پیش‌نویس قانون □

نام دفتر:

مطالعات مدیریت (گروه منابع انسانی و امور استخدامی)

تهیه و تدوین کننده:

نورعلی عبداللهی (گروه منابع انسانی و امور استخدامی)

اظهار نظر کنندگان:

میرسامان پیشوایی (عضو هیئت علمی دانشگاه علم و صنعت ایران)، سیدحسین رضوی پور (ناظر اجرایی برنامه هفتم پیشرفت)، ابوالفضل میرفخرالدینی (دفتر مطالعات حقوقی)

ناظران علمی:

مهدی عبدالحمید، حسین اصلی پور، سیدمجتبی شهرآئینی

ناظر علمی خارج از مرکز:

مسعود بنافی (عضو هیئت علمی دانشکده حکمرانی دانشگاه تهران)

گرافیک و صفحه آرایی:

ساجده زارع مرزی

ویراستار ادبی:

مزگان کاظمی

واژه‌های کلیدی:

- بهره‌وری
- سرمایه انسانی
- مولدسازی
- قانون مدیریت خدمات کشوری

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۴/۰۷/۱۰



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. پیشینه.....	۹
۳. راهکارهای مولدسازی سرمایه انسانی دولت.....	۱۱
۴. ریشه‌های ناکارآمدی سرمایه انسانی دولت.....	۱۶
۵. راهکارهای ارتقای بهره‌وری سرمایه انسانی دولت.....	۱۹
۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....	۲۵
منابع و مأخذ.....	۲۸

فهرست جداول

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی.....	۱۰
جدول ۲. تحلیل پیشینه تقنینی.....	۱۱
شکل ۱. راهبردها و خط‌مشی‌های بیان شده برای نقل و انتقال کارکنان دولتی کشورهای عضو OECD.....	۲۱
جدول ۳. توصیه‌های خط‌مشی‌گذاری در خصوص بهره‌وری سرمایه انسانی دولت.....	۲۶

فهرست شکل

شکل ۱. راهبردها و خط‌مشی‌های بیان شده برای نقل و انتقال کارکنان دولتی کشورهای عضو OECD.....	۲۱
---	----



راهکارهای ارتقای بهره‌وری سرمایه انسانی دولت

Doi: [10.22034/mrc.report.21301](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21301)

چکیده



نظام اداری کارآمد و چابک، پیش‌شرط تحقق رشد پایدار و حکمرانی اثربخش است و در این میان، سرمایه انسانی متخصص و بانگیزه نقشی تعیین‌کننده دارد. با این حال، در نظام اداری ایران غالباً به نیروی انسانی دولت از منظر هزینه نگرینسته می‌شود و ظرفیت‌های دانشی، حرفه‌ای و ارزش‌آفرین کارکنان کمتر مورد توجه قرار گرفته است. این گزارش با تمرکز بر «مولدسازی سرمایه انسانی دولت» نشان می‌دهد که یکی از مسیرهای ارتقای بهره‌وری، فراهم‌سازی امکان درآمدزایی کارکنان برای دستگاه‌های اجرایی، در چارچوبی مشروع، شفاف و مکمل بخش خصوصی است. تحقق این رویکرد مستلزم انجام نداشت اقتصادی دستگاه‌های اجرایی، شناسایی خدمات و وظایف درآمدزا و طراحی سازوکارهای انگیزشی برای مشارکت کارکنان توانمند است. تجربه‌هایی نظیر ارائه خدمات آموزشی و پژوهشی به مخاطبان خارجی در دانشگاه‌ها نشان می‌دهد که مولدسازی هدفمند سرمایه انسانی، بدون تعارض با سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، می‌تواند به توانمندسازی کارکنان و کاهش ناترازی‌های مالی دولت کمک کند. در عین حال، گزارش تأکید می‌کند که ریشه‌های ناکارآمدی سرمایه انسانی صرفاً اقتصادی نیست و غفلت از انگیزش درونی، به‌ویژه «انگیزه خدمت عمومی»، نقش مهمی در تضعیف عملکرد کارکنان داشته است. بر این اساس، راهکارهای پیشنهادی گزارش ترکیبی از اصلاحات انگیزشی، نهادی و استخدامی است؛ از جمله نهادینه‌سازی انگیزه خدمت عمومی در چرخه مدیریت منابع انسانی، تقویت نظام پاداش مبتنی بر عملکرد، ایجاد مراکز رشد ایده‌های بهره‌وری، ساماندهی نقل و انتقال کارکنان و در افق میان‌مدت، تفکیک استخدام رسمی و پیمانی با هدف کاهش مزیت مطلق استخدام رسمی نسبت به استخدام پیمانی.



بیان/شرح مسئله

نظام اداری توانمند و چابک از جمله ملزومات رشد مداوم کشور در عرصه‌های گوناگون است و نیروی انسانی متخصص، کارآمد و با بهره‌وری بالا نقشی محوری در این میان دارد. یکی از راهکارهای ارتقای بهره‌وری کارکنان دولت مولدسازی سرمایه انسانی دولت از طریق درآمدزایی کارکنان برای دستگاه‌های اجرایی است. در حال حاضر نگاه خط‌مشی‌گذاران به سرمایه انسانی دولت بیشتر از جنبه هزینه بوده که نوعی نگاه منفی را به همراه دارد و کمتر به توانمندی‌ها و قابلیت‌های کارکنان توجه می‌شود.

نقطه نظرها / یافته‌های کلیدی

به منظور مولدسازی نیروی انسانی دولت، ضروری است ابتدا نگاهت اقتصادی دستگاه‌های اجرایی انجام شده و وظایف و خدماتی که امکان ایجاد گردش مالی دارند شناسایی شوند. دستگاه‌های اجرایی ضمن ارزیابی ظرفیت‌های نیروی انسانی خود می‌توانند با در نظر گرفتن برخی انگیزاننده‌ها، کارمندان توانمند خود را نسبت به فروش خدمات خود به بیرون از دولت و کسب درآمد برای دستگاه اجرایی ترغیب کنند. یکی از تجارب موفق در حوزه مولدسازی سرمایه انسانی، تدریس اساتید دانشگاه به دانشجویان خارجی و کسب درآمد برای دانشگاه‌ها از این طریق است.

اگرچه تجویز گسترده این راهکار مخالف با سیاست‌های کلی اصل (۴۴) [قانون اساسی](#) مبنی بر جلوگیری از بزرگ شدن دولت و محدودیت فعالیت‌های اقتصادی دولت است؛ اما پیاده‌سازی هدفمند این ایده در دستگاه‌های اجرایی با نیروی انسانی متخصص و حرفه‌ای نظیر دانشگاه‌ها و مراکز آموزشی و پژوهشی می‌تواند زمینه‌ساز توانمندسازی سرمایه انسانی دولت و رفع برخی ناترازی‌های مالی دولت باشد.

برای نهادینه‌سازی بهره‌وری در نظام اداری ضروری است عوامل ریشه‌ای ناکارآمدی سرمایه انسانی مورد توجه قرار گیرد. یکی از این عوامل عدم توجه کافی به نظام انگیزش درونی سرمایه انسانی است. براساس نظریه «انگیزه خدمت عمومی» انگیزش کارکنان در بخش عمومی صرفاً با ابزارهای سنتی انگیزش (مانند حقوق، پاداش یا امنیت شغلی) قابل تبیین نیست. بخش مهمی از عملکرد کارکنان دولت ریشه در تعهد به منافع عمومی، دلسوزی و نوع‌دوستی، علاقه به خط‌مشی‌گذاری عمومی و تمایل به فداکاری شخصی برای خیر جمعی دارد. کم‌توجهی به این انگیزاننده‌های درونی در نظام جذب و به‌کارگیری، ارتقا، آموزش و انتصاب مدیران و کارکنان دولت از عوامل بهبود نیافتن انگیزه کارکنان است.

باین حال انگیزش خدمت عمومی جایگزین نظام‌های متعارف انگیزشی نیست و تنها در صورتی به بهبود عملکرد منجر می‌شود که در کنار نظام‌های سنتی، انگیزش بیرونی به کار گرفته شود. در این راستا تضعیف انگیزش بیرونی، به‌ویژه قطع رابطه روشن میان تلاش، عملکرد و پیامد، به فرسایش انگیزش درونی نیز می‌انجامد. در نظام اداری ایران، شواهد نشان می‌دهد که هر دو بعد انگیزش بیرونی تضعیف شده‌اند. از یک‌سو، سازوکارهای انگیزش مثبت به‌دلایلی نظیر فقدان نظام جبران خدمت مبتنی بر عملکرد، وابستگی حقوق و مزایا به سابقه و مدرک تحصیلی و متناسب نبودن افزایش حقوق و دستمزد متناسب با نرخ تورم در سال‌های اخیر، عملاً کارکرد خود را از دست داده‌اند. از سوی دیگر، اگرچه در قوانین استخدامی امکان برخورد با عملکرد نامطلوب پیش‌بینی شده است، اما در عمل، به‌ویژه در مورد کارکنان رسمی، ابزارهای انگیزش منفی به‌دلیل ملاحظات فرهنگی و سازمانی به‌ندرت به کار گرفته می‌شوند؛ به‌گونه‌ای که خروج از خدمت یا اعمال پیامدهای واقعی برای عملکرد ضعیف، تقریباً ناممکن شده است. بر این اساس در نظر گرفتن عوامل انگیزش درونی در کنار ایجاد تعادل در انگیزاننده‌های بیرونی مثبت و منفی، از بایسته‌های ارتقای عملکرد و بهره‌وری سرمایه انسانی دولت محسوب می‌شود.



پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا خط‌مشی

اقدام‌های اصلاحی در بازه کوتاه‌مدت به شرح ذیل است:

الف) پیشنهادهای ناظر به درآمدزایی دستگاه‌های اجرایی

✓ ضروری است دستگاه‌های اجرایی نسبت به نگاشت اقتصادی حوزه فعالیت خود اقدام کرده و وظایف و خدمات قابل درآمدزا را شناسایی کنند. در این فرایند با بررسی خدمات ارائه شده توسط دستگاه، تحلیل مشاغل و ارزیابی نیروی انسانی، حوزه‌هایی که امکان درآمدزایی کارکنان برای دستگاه را خواهد داشت، شناسایی می‌شود. راهبری و ارزیابی نگاشت اقتصادی دستگاه‌های اجرایی بر عهده سازمان اداری و استخدامی کشور است.

✓ درآمد دستگاه‌های اجرایی از محل مولدسازی خدمات و نیروی انسانی در بستری شفاف انجام شده و بخش قابل توجهی از این درآمدها در قالب فوق‌العاده بهره‌وری ماده (۶۹) [قانون مدیریت خدمات کشوری](#) و سایر اقلام ممکن، به کارکنانی که در کسب درآمد دستگاه مؤثر بوده‌اند تعلق می‌گیرد.

✓ ضروری است در جذب کارکنان بر مهارت‌های محوری و درآمدزا نظیر فناوری اطلاعات و مدیریت داده تأکید بیشتری شده و امکان شرکت در دوره‌های آموزشی مهارت‌محور برای کارکنان، با پرداخت بخشی از هزینه دوره، برای ایشان فراهم شود.

✓ «مرکز رشد ایده‌های بهره‌وری» و «سامانه پیشنهادهای مولدسازی سرمایه انسانی» توسط سازمان ملی بهره‌وری و سازمان اداری و استخدامی کشور طراحی و تأسیس شود تا از ایده‌های نوآورانه حمایت شود.

ب) پیشنهادهای ناظر به پویایی سرمایه انسانی دولت

✓ ضروری است سازمان اداری و استخدامی کشور «انگیزه خدمت عمومی» را به‌عنوان یک شایستگی محوری، به‌صورت عینی و قابل سنجش در تمام چرخه مدیریت سرمایه انسانی دولت نهادینه کرده و تقویت آن را به یکی از معیارهای اصلی اثربخشی مدیریتی و ارتقای بهره‌وری کارکنان تبدیل کند.

✓ پیشنهاد می‌شود مأموریت‌های کوتاه‌مدت با هدف توسعه توانمندی، انتقال تجربه و مدیریت استعداد برای کارکنان طراحی شود.

✓ پرداخت بخشی از حقوق در قالب پاداش عملکرد براساس ارزیابی مدیران از عملکرد کارکنان. ضروری است پاداش عملکرد بیشتر جنبه انگیزشی داشته و موجب تفاوت عمده در پرداخت‌ها نشود و مانند تجربه‌های گذشته، به‌صورت برابر بین کارکنان توزیع نشود.

✓ برای بهبود گردش نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی، دولت (سازمان اداری و استخدامی کشور یا سازمان برنامه و بودجه کشور) مکلف است ضوابط نقل‌وانتقال کارکنان جدیدالورود، موضوع ماده (۱۰۶) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#) را ابلاغ کند. هرچند رویکرد مطلوب مدیریتی، انجام انتقال‌ها با جلب رضایت کارکنان است، اما از آنجاکه مطابق حکم قانون، رضایت کارمند شرط لازم برای انتقال نیست، این اختیار قانونی می‌تواند در موارد ضروری و به‌صورت محدود و کنترل شده، به‌عنوان یکی از ابزارهای «انگیزش بیرونی منفی» نیز عمل کرده و از طریق ایجاد اثر بازدارنده (ترس از تنبیه)، در مدیریت عملکرد و مقابله با تداوم عملکرد نامطلوب مورد استفاده قرار گیرد.

اقدام اصلاحی در بازه میان‌مدت:

✓ تفکیک مستخدمان بخش عمومی به کارکنان دولت و کارکنان دستگاه‌های اجرایی. در این تفکیک رابطه استخدامی کارکنان با دستگاه‌های اجرایی صرفاً رابطه پیمانی بوده و استخدام رسمی مختص کارکنان دولت است. در این تفکیک محدودیت‌هایی نظیر انتقال اجباری برای کارکنان رسمی در نظر گرفته می‌شود تا استخدام رسمی مزیت مطلق نسبت به استخدام پیمانی نداشته باشد.

۱. مقدمه

یکی از ضرورت‌های انکارناپذیر برای دستیابی به پیشرفت و تعالی همه‌جانبه در کشور، استقرار نظام اداری کارآمد و پویاست که در بند «۱۰» اصل سوم **قانون اساسی** با عنوان ایجاد نظام اداری صحیح مورد تأکید قرار گرفته است [۱]. محور اصلی و لازمه دستیابی به چنین نظام اداری مطلوبی، بهره‌وری و کارایی نیروی انسانی در بدنه دولت است. ارتقای بهره‌وری و کارایی سرمایه انسانی دولت در سال‌های اخیر و با توجه به چالش‌های اقتصادی پیشروی کشور، بیش از پیش مورد توجه قرار گرفته است. با توجه به نسبت بالای هزینه‌های جاری دستگاه‌های اجرایی نسبت به بودجه کل کشور به نظر می‌رسد کاهش هزینه‌های دولت از طریق منطقی‌سازی اندازه دولت، حذف ساختارهای موازی و ارتقای بهره‌وری نیروی انسانی برای ادامه حیات اداری کشور ضروری به نظر می‌رسد. اگرچه ضرورت کاهش هزینه‌ها، حرکت به سمت درآمدزایی و ارتقای بهره‌وری نیروی کار از سوی مقامات سیاسی و اندیشمندان نظام اداری مورد توجه و تأکید قرار گرفته است؛ به ندرت شاهد ارائه ایده‌های عملی در این خصوص هستیم. ایده‌های نظیر ضرورت ارتقای مهارت‌های کارکنان، پرداخت مبتنی بر عملکرد، حذف ساختارهای غیرضروری و سایر نظراتی از این دست، بارها مورد تأکید و تکرار قرار گرفته اما به مرحله اجرا نرسیده است. بر این اساس ضروری است ضمن ارائه ایده‌های عملیاتی برای ارتقای بهره‌وری و مولدسازی سرمایه انسانی دولت، ریشه ناکارآمدی‌ها گذشته شناسایی شود.

این گزارش با رویکردی تحلیلی و خط‌مشی‌محور، بهره‌وری سرمایه انسانی دولت را نه صرفاً از منظر ساعات کار یا تشدید نظارت، بلکه در چارچوب بازاندیشی در منطق اداره منابع انسانی بررسی می‌کند. در این چارچوب، مفهوم «مولدسازی سرمایه انسانی دولت» به‌عنوان یکی از محورهای نوین ارتقای بهره‌وری مطرح می‌شود؛ مفهومی که بر فعال‌سازی ظرفیت‌های دانشی، مهارتی و نوآورانه کارکنان و ایجاد پیوند معنادار میان ارزش‌آفرینی، انگیزش و جبران خدمت تأکید دارد. هدف از این رویکرد، تجاری‌سازی خدمات عمومی یا تحمیل هزینه‌های جدید به شهروندان نیست، بلکه بهره‌گیری هدفمند از توانمندی‌های نیروی انسانی دولت در حوزه‌های مکمل، غیر تکلیفی و منطبق با مصالح عمومی است.

از سوی دیگر، گزارش حاضر با تکیه بر ادبیات نظری انگیزش در بخش عمومی، به‌ویژه نظریه «انگیزه خدمت عمومی»، نشان می‌دهد که بهبود بهره‌وری کارکنان دولت مستلزم توجه هم‌زمان به انگیزش‌های درونی و بیرونی است. نادیده گرفتن هر یک از این ابعاد، به تضعیف عملکرد و کاهش اثربخشی خط‌مشی‌های اصلاحی خواهد انجامید. بر این اساس، گزارش می‌کوشد با شناسایی ریشه‌های ناکارآمدی موجود و ارائه مجموعه‌ای از پیشنهادها، تقنینی، نظارتی و خط‌مشی، چارچوبی منسجم برای ارتقای بهره‌وری و پویایی سرمایه انسانی دولت فراهم آورد. برای تدوین این گزارش علاوه بر مطالعه قوانین و اسناد بالادستی مرتبط با این حوزه، مصاحبه‌هایی با خبرگان نظام اداری صورت گرفته و نیز با یک گروه کانونی نیز جلساتی برگزار شده است. در این راستا ایده‌های مستخرج از مصاحبه‌ها و گروه کانونی ضمن رعایت قوانین و خط‌مشی‌های کلی کشور ارائه شده است.

۲. پیشینه

۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز پژوهش‌های مجلس

گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس در خصوص امور استخدامی و سرمایه انسانی دولت غالباً متمرکز بر روابط استخدامی و تبدیل وضعیت کارکنان بوده و مسئله بهره‌وری کارکنان دولت به‌صورت خاص کمتر مورد توجه قرار گرفته است. در قوانین و مقررات موجود نیز مسئله سنجش و پایش بهره‌وری کارکنان دولت به‌صورت مستمر برای اولین بار در **قانون برنامه هفتم پیشرفت** وارد نظام قانونی کشور شده و در قوانین گذشته مسبوق به سابقه نیست.



جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر/ سازمان/ نهاد	توضیحات
۱	حکمرانی هوش مصنوعی (۴): بررسی تأثیرات هوش مصنوعی بر بازار مشاغل و بهره‌وری در جهان و ایران	۱۴۰۳	۲۰۵۴۴	دفتر مطالعات حکمرانی	تخمین میزان تأثیر هوش مصنوعی بر بهره‌وری مشاغل در ایران
۲	بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۷۵): تنفیذ حکم ارتقای شاخص‌های بهره‌وری	۱۴۰۱	۱۸۸۰۳	دفتر مطالعات مدیریت	بررسی جایگاه بهره‌وری در احکام قوانین توسعه و بودجه سنواتی
۳	بهره‌وری در برنامه هفتم توسعه کشور مفاهیم، پیشینه، رویکردها و راهکارها	۱۴۰۲	۱۹۵۲۰	دفتر مطالعات مدیریت	انتقاد از فقدان ارزیابی دقیق بهره‌وری کل عوامل تولید و پیشنهاد انتخاب سازمان ملی بهره‌وری به‌عنوان فرمانده عرصه بهره‌وری کل عوامل تولید
۴	تقسیمات کشوری در چین: ابزاری برای پیشرفت اقتصادی و بهره‌وری مدیریتی	۱۳۹۶	۱۵۷۴۲	دفتر مطالعات سیاسی	بررسی کوچک‌سازی دولت در چین و کاهش تعداد کارکنان و هزینه‌های دولت

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

همان‌طور که در جدول ۱ مشاهده می‌شود گزارش‌های مرکز پژوهش‌های به ندرت به مسئله بهره‌وری کارکنان به‌صورت خاص پرداخته است. دفتر مطالعات مدیریت در گزارش «تنفیذ حکم ارتقای شاخص‌های بهره‌وری» در خصوص **قانون بودجه سال ۱۴۰۲**، به بررسی احکام مرتبط با بهره‌وری در قوانین توسعه و قوانین دائمی پرداخته و حذف نشدن احکام مرتبط با بهره‌وری در قوانین بودجه سنواتی را برای ارتقای بهره‌وری ضروری دانسته است [۲]. همچنین دفتر مطالعات مدیریت در گزارش «بهره‌وری در برنامه هفتم توسعه کشور مفاهیم، پیشینه، رویکردها و راهکارها» با بررسی اسناد بالادستی، احکام برنامه هفتم و تجربه برنامه‌های توسعه پیشین، نشان می‌دهد که تحقق رشد اقتصادی ۲/۸ درصدی از محل بهره‌وری مستلزم اصلاحات عمیق در نظام حکمرانی و به‌ویژه نظام اداری است. بر این اساس، گزارش پیشنهاد می‌دهد که نظام بهره‌وری کشور نیازمند بازتعریف نقش‌ها، ایجاد نهاد فرماندهی کارآمد، استقرار چرخه‌های ارزیابی و خط‌مشی‌گذاری مبتنی بر شاخص‌های قابل‌سنجش، هم‌راستاسازی خط‌مشی‌های اداری با خط‌مشی‌های اقتصادی، اصلاح ساختارها و فرایندها، تقویت سازوکارهای نظارت و پاسخ‌گویی است تا بتواند نقش واقعی خود در رشد پایدار و ارتقای کارایی نظام حکمرانی را ایفا کند [۳].

دفتر مطالعات سیاسی در گزارش «تقسیمات کشوری در چین: ابزاری برای پیشرفت اقتصادی و بهره‌وری مدیریتی» صرفاً مسئله کوچک‌سازی دولت را در خصوص بهره‌وری کارکنان معرفی کرده و تعدیل نیروی انسانی مازاد در دولت چین را یکی از راهکارهای کاهش هزینه‌های نیروی انسانی برشمرده است [۴]. دفتر مطالعات حکمرانی نیز در گزارش «بررسی تأثیرات هوش مصنوعی بر بازار مشاغل و بهره‌وری در جهان و ایران» به بررسی اتوماسیون مشاغل توسط هوش مصنوعی پرداخته اما افزایش بهره‌وری را صرفاً از دریچه ماشینی‌سازی شغل و حذف نیروی انسانی بررسی کرده است [۵].

۲-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب‌شناسی

در جدول ۲ قوانین موجود در خصوص بهره‌وری کارکنان دولت مشاهده می‌شود. در **قانون مدیریت خدمات کشوری** مواردی نظیر تدوین دستورالعمل‌هایی برای ارتقای بهره‌وری کارکنان دستگاه‌های اجرایی، در نظر گرفتن فوق‌العاده بهره‌وری برای کارکنان واحدهایی که موفق به کاهش هزینه‌ها از محل صرفه‌جویی و بهره‌وری شده‌اند و تکلیف به شورای عالی اداری در خصوص بهره‌وری و کارایی نیروی انسانی، به چشم می‌خورد [۶].

جدول ۲. تحلیل پیشینه تقنینی

ردیف	نام سند (قانون/... / تصویب نامه/.../...)	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده / صفحه	نکات برجسته / نقاط ضعف و قوت / پیامدهای اجرا
۱	قانون برنامه هفتم پیشرفت	مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۳	تبصره ماده (۲)	ضرورت تحقق بهره‌وری کل عوامل تولید و تکلیف سازمان اداری و استخدامی کشور برای پایش بهره‌وری کارکنان دولت و ارائه گزارش آن به مجلس و سازمان برنامه و بودجه کشور
۲	قانون برنامه هفتم پیشرفت	مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۳	ماده (۱۰۶)	در نظر گرفتن اقدام‌هایی برای ارتقای بهره‌وری و انگیزه کارکنان دولت برای ارائه خدمات کیفی
۳	قانون برنامه هفتم پیشرفت	مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۳	جزء «۱» بند «ب» ماده (۱۰۶)	اختیار دولت در وضع ضوابط نقل و انتقال کارکنان جدیدالورود بین دستگاه‌های اجرایی درون شهرستان محل خدمت
۴	قانون مدیریت خدمات کشوری	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۶	ماده (۱۶)	ضرورت افزایش بهره‌وری و استقرار نظام کنترل نتیجه‌محور
۵	قانون مدیریت خدمات کشوری	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۶	ماده (۳۶)	بازبینی روش‌های انجام کار توسط دستگاه‌های اجرایی براساس دستورالعمل سازمان با هدف افزایش بهره‌وری نیروی انسانی و کارآمدی فعالیت‌ها
۶	قانون مدیریت خدمات کشوری	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۶	ماده (۶۹)	در نظر گرفتن فوق‌العاده غیرمستمر بهره‌وری به میزان ۲۵ درصد اعتبارات حاصل از اصلاحات ساختاری و نیروی انسانی به مدیران و کارمندان همان واحدها
۷	قانون مدیریت خدمات کشوری	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۶	ماده (۷۳)	در نظر گرفتن فوق‌العاده بهره‌وری برای بنگاه‌های اقتصادی
۸	قانون مدیریت خدمات کشوری	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۶	ماده (۸۱)	استقرار نظام مدیریت عملکرد مشتمل بر ارزیابی عملکرد سازمان، مدیریت و کارمندان، برنامه‌های سنجش و ارزیابی عملکرد و میزان بهره‌وری
۹	قانون مدیریت خدمات کشوری	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۶	ماده (۱۱۵)	اختصاص یکی از وظایف شورای عالی اداری به تصویب طرح‌های لازم برای ارتقای بهره‌وری و کارایی نیروی انسانی و مدیریت دستگاه‌های اجرایی

مأخذ: همان.

همان‌طور که در جدول ۲ مشاهده می‌شود، در قانون برنامه هفتم پیشرفت نیز به مسئله بهره‌وری توجه ویژه شده و برای اولین بار حکمی در خصوص ضرورت پایش بهره‌وری کارکنان دولت و ارائه گزارش آن به مجلس و سازمان برنامه و بودجه کشور، آمده است [۷].

۳. راهکارهای مولدسازی سرمایه انسانی دولت



در این بخش ابتدا معرفی مختصری از نهضت مدیریت دولتی نوین^۱ به‌عنوان نهضتی که ایده کارآفرینی و درآمدزایی دولت را مطرح کرد ارائه خواهد شد. سپس نمونه‌هایی از تجارب جهانی از ایده مولدسازی کارکنان دولت تحت تأثیر مدیریت نوین معرفی شده و در نهایت نقدهای وارد به این رویکرد بررسی خواهد شد.

۳-۱. مدیریت دولتی نوین، مکتب فکری درآمدزایی دولت

در دهه‌های پایانی قرن بیستم، نقدهای گسترده‌ای نسبت به ناکارآمدی نظام‌های بوروکراتیک سنتی در کشورهای توسعه‌یافته شکل

1. New Public Management



گرفت. نظام‌های اداری موجود، که بر کنترل، انضباط و تبعیت از سلسله‌مراتب متمرکز بودند، دیگر پاسخ‌گوی نیازهای پیچیده جوامع مدرن، محدودیت منابع مالی و انتظارات روزافزون شهروندان نبودند. در چنین زمینه‌ای، نهضت مدیریت دولتی نوین به‌عنوان یک تحول فکری و عملی در حوزه اداره امور عمومی ظهور کرد.

این نهضت که از دهه ۱۹۸۰ در کشورهای انگلیسی‌زبان مانند انگلیس، نیوزلند و آمریکا گسترش یافت، بر انتقال اصول مدیریت بخش خصوصی به بخش عمومی تأکید داشت. مفاهیمی مانند کارایی، پاسخ‌گویی، رقابت، تمرکز بر نتایج و کارآفرینی دولتی محورهای اصلی این رویکرد را تشکیل می‌دادند. بر این اساس، دولت باید از یک «ارائه‌دهنده مستقیم خدمات» به یک «تسهیل‌گر و کارآفرین» تبدیل شود و شعار محوری این نهضت سکان‌داری به جای پارو زنی بود.^۱

در میان آثار نظری و تجربی این حوزه، دو کتاب نقش بنیادین داشته‌اند:

۱. «بازآفرینی دولت» اثر دیوید آزرین و تد گیلبرت (۱۹۹۲) که مفهوم «دولت کارآفرین»^۲ را مطرح و بر ضرورت بازطراحی نهادهای عمومی بر مبنای رقابت، نوآوری و پاسخ‌گویی تأکید می‌کند [۸].

۲. «واژگونی بوروکراسی» اثر دیوید آزرین و پیتر پلاس (۱۹۹۷) که در ادامه کتاب نخست، ابزارهای اجرایی و نظام‌های مدیریتی لازم برای استقرار دولت کارآفرین را معرفی می‌کند [۹].

در این آثار، دولت دیگر صرفاً نهادی هزینه‌بر و متمرکز بر کنترل نیست، بلکه به نهادی خلاق، فرصت‌جو و ارزش‌آفرین تبدیل می‌شود که می‌تواند از ظرفیت‌های انسانی و سازمانی خود برای درآمدزایی، کاهش هزینه‌ها و افزایش بهره‌وری استفاده کند. نمونه‌هایی که در ادامه آمده‌اند، مستقیماً از تجربه‌ها و تحلیل‌های این رویکرد و از منابع فوق استخراج شده‌اند و نشان می‌دهند که چگونه سازمان‌ها و کارکنان بخش عمومی می‌توانند با بهره‌گیری از تفکر کارآفرینانه، از وابستگی مطلق به بودجه عمومی رهایی یافته و نقش فعالی در خلق منابع مالی جدید ایفا کنند.

۲-۳. انتقادهای وارد بر مدیریت دولتی نوین و رویکرد درآمذزایی دولت

مدیریت دولتی نوین به دلیل تمرکز شدید بر کارایی، رقابت‌پذیری و الگوگیری از مدیریت بخش خصوصی، به تضعیف ارزش‌های اصیل اداره امور عمومی انجامید. در این رویکرد، معیارهای کمی و اقتصادی بر اصولی چون عدالت اجتماعی، مسئولیت‌پذیری، پاسخ‌گویی اخلاقی و ماهیت شهروندمدار حکمرانی غلبه یافت. نتیجه آن بود که خدمات عمومی به نوعی «کالا» تقلیل پیدا کرد و مفهوم شهروند به «مشتری» تبدیل شد؛ تغییری که رابطه دولت و مردم را از یک رابطه اجتماعی مبتنی بر حقوق و مسئولیت‌ها، به رابطه‌ای بازاری و معامله‌محور تنزل داد. در چنین فضایی، مسائل مهمی همچون نابرابری، دسترسی عادلانه به خدمات و حفظ منافع جمعی، به حاشیه رانده شد و مدیریت دولتی نوین نتوانست برای آنها راه‌حل‌های قابل توجهی ارائه کند.

از منظر کارکردی نیز اجرای اصول مدیریت دولتی نوین با پیامدهای ناخواسته و چالش‌های عملی متعددی همراه بود. خط‌مشی‌هایی مانند رقابت‌سازی، برون‌سپاری گسترده و تأکید بر کنترل‌های مبتنی بر عملکرد، هرچند در ظاهر به صرفه‌جویی و افزایش بهره‌وری منجر می‌شد، اما در عمل موجب تکه‌تکه شدن خدمات عمومی، کاهش هماهنگی نهادی، تضعیف ظرفیت دولت و حتی شکل‌گیری انحصارهای خصوصی جدید شد. تمرکز بیش از حد بر سنجش عملکرد نیز نوعی «بروکراسی پنهان» ایجاد کرد که در آن سازمان‌ها برای کسب امتیاز، به گزارش‌سازی، فرمالیسم و دست‌کاری داده‌ها روی می‌آوردند. این روند علاوه بر افزایش هزینه‌های نظارتی، اعتماد عمومی را نیز تضعیف کرد. در مجموع، انتقادهای نظری و عملی نشان می‌دهد که مدیریت دولتی نوین با وجود توجه ارزشمند به کارایی، نتوانست میان عقلانیت ابزاری و ارزشی توازن ایجاد کند و همین ناکارآمدی زمینه را برای ظهور رویکردهای جامع‌تری همچون حکمرانی کل‌نگر و مدیریت ارزش عمومی فراهم ساخت [۱۰].

1. Steering not Rowing
2. Entrepreneurial Government
3. Banishing Bureaucracy

۳-۳. مدیریت دولتی نوین در ایران

به‌طور کلی می‌توان گفت که با وجود انتقادهای جدی وارد بر «مدیریت دولتی نوین»، بسیاری از ابزارها و نوآوری‌های آن، همچنان در نظام‌های اداری کشورهای گوناگون به کار گرفته می‌شود. سازوکارهایی مانند ارزیابی عملکرد، استفاده از ظرفیت بخش خصوصی، خرید خدمت، برون‌سپاری و تأکید بر بهره‌وری، حتی اگر در قالب‌های اصلاح‌شده و ترکیب‌شده با سایر رویکردهای حکمرانی باشند، در عمل بخشی پایدار از خط‌مشی‌گذاری اداری معاصر شده‌اند. در ایران نیز مدیریت دولتی نوین تأثیر قابل توجهی بر اصلاحات اداری داشته است؛ به‌طوری‌که **قانون مدیریت خدمات کشوری** را معمولاً الهام گرفته از مبانی این رویکرد می‌دانند. مؤلفه‌هایی مانند ارتقای بهره‌وری، مشارکت دادن بخش خصوصی در ارائه خدمات، خرید خدمت از بیرون دستگاه‌های اجرایی و استقرار نظام ارزیابی عملکرد در سطح کارکنان و سازمان‌ها، نشان‌دهنده نفوذ این دیدگاه در نظام اداری کشور است.

باین‌حال، شیوه پیاده‌سازی مدیریت دولتی نوین در ایران خود مسئله‌ای مستقل و پیچیده است که نیازمند بررسی و گزارش اختصاصی است. از منظر نگارندگان این پژوهش، اجرای این رویکرد در ایران نه به‌صورت کامل و نظام‌مند و نه در چارچوب سنتی اداره امور عمومی پیشین انجام شده است؛ بلکه نوعی وضعیت بینابینی شکل گرفته که در آن برخی عناصر مدیریت دولتی نوین بدون فراهم‌سازی مقدمات نهادی، فرهنگی و ساختاری لازم اجرا شده‌اند. نتیجه این رویکرد ترکیبی، آن بوده که نه مزایای کامل مدیریت دولتی نوین به دست آمده و نه نقاط قوت مدل سنتی حفظ شده است؛ از این‌رو نظام اداری کشور نتوانسته از ظرفیت‌های هر دو رویکرد به شکلی مؤثر بهره‌برداری کند.

۳-۴. نمونه‌های بین‌المللی از درآمدزایی کارکنان و سازمان‌های دولتی در چارچوب دولت کارآفرین

مطالعات موجود به‌خصوص در حوزه مدیریت دولتی نوین نشان می‌دهد که در برخی از کشورها، کارکنان و سازمان‌های دولتی از طریق عرضه خدمات و محصولات خود به نهادهای خارج از دولت، توانسته‌اند به شیوه‌ای نظام‌مند و شفاف، منابع مالی جدیدی ایجاد کنند. این اقدام‌ها بخشی از راهبرد کلان «دولت کارآفرین» محسوب می‌شود؛ رویکردی که در آن دولت از نقش صرفاً هزینه‌بر فاصله گرفته و به نهادی درآمدزا و نوآور تبدیل می‌شود.

در این چارچوب، خط‌مشی‌ها و برنامه‌های کارآفرینی در بخش عمومی با هدف تقویت انگیزه‌های اقتصادی و فرهنگی کارکنان طراحی شده‌اند تا آنان را به خلق ارزش اقتصادی، کاهش هزینه‌ها و افزایش بهره‌وری تشویق کنند. نمونه‌های تجربی زیر نشان‌دهنده شیوه‌های متنوع درآمدزایی در این الگو هستند.

۳-۴-۱. فروش مستقیم خدمات و محصولات دولتی به بخش خصوصی

در برخی کشورها، سازمان‌های دولتی توانسته‌اند از ظرفیت‌های موجود خود برای ارائه خدمات یا محصولات به بخش خصوصی بهره‌برداری کنند و از این طریق درآمد قابل توجهی کسب کنند. مجوزدهی نرم‌افزارهای دولتی در ایالت رودآیلند کشور آمریکا از جمله این موارد است که یکی از مدیران دولتی نرم‌افزار طراحی شده در دستگاه خود را به بخش خصوصی عرضه کرد و سالیانه حدود ۲۷۵ هزار دلار برای ایالت درآمد ایجاد کرد [۱۱].

۳-۴-۲. درآمدزایی از طریق نوآوری و مشارکت کارکنان

موفقیت دولت کارآفرین تنها در گرو تصمیم مدیران ارشد نیست، بلکه به میزان خلاقیت و انگیزه کارکنان در سطوح گوناگون بستگی دارد. برخی تجربه‌های قابل توجه در این زمینه عبارت‌اند از: جلب حمایت مالی محلی (شهر ویسالیبا، کالیفرنیا در کشور آمریکا) که در این مورد کارکنان شهرداری با بهره‌گیری از مشارکت بخش خصوصی، هزینه‌های برگزاری لیگ‌های ورزشی محلی را از طریق جذب حامیان مالی پوشش دادند. این اقدام ضمن حذف هزینه‌های مستقیم برای شهروندان، سالیانه حدود ۲۴ هزار دلار درآمد خالص برای شهر ایجاد کرد.

تحقق کارآفرینی در بخش عمومی پیش از هر چیز، نیازمند تحول فرهنگی و اصلاح نظام انگیزشی کارکنان دولت است. کارآفرینی سازمانی زمانی شکل می‌گیرد که کارکنان، فراتر از انجام وظایف روزمره، به جست‌وجوی فرصت‌ها، ارائه ایده‌های نو و خلق ارزش برای سازمان تشویق شوند. اما این تحول بدون تغییر در نگرش مدیران و اصلاح نظام پاداش و انگیزش امکان‌پذیر نیست. در بسیاری



از دولت‌های محلی موفق، ایجاد انگیزه در کارکنان از طریق سازوکارهای اقتصادی و غیراقتصادی صورت گرفته است تا حس مالکیت نسبت به نتایج عملکرد در آنان تقویت شود.

برای نمونه، در شهر ویسالییا^۱ در کشور آمریکا، نظام پاداش مبتنی بر عملکرد اجرا شده است؛ به گونه‌ای که اگر کارکنان بتوانند در هزینه‌ها صرفه‌جویی کنند یا از طریق ابتکارات خود درآمدی برای شهر ایجاد کنند، تا سقف ۱,۰۰۰ دلار پاداش مالی دریافت می‌کنند. همچنین در برخی شهرها نظام تقسیم منافع^۲ به کار گرفته شده است که به موجب آن، کارکنان می‌توانند تا ۳۰ درصد از صرفه‌جویی‌ها یا درآمدهای جدید حاصل از پیشنهادهای نوآورانه خود را به‌عنوان سهم انگیزشی دریافت کنند [۱۲]. این تجربه‌ها نشان می‌دهد که پیوند دادن پاداش‌ها با نتایج واقعی عملکرد و خلاقیت، می‌تواند زمینه‌ساز تغییر فرهنگی در بخش عمومی و افزایش روحیه کارآفرینی و مسئولیت‌پذیری در میان کارکنان باشد.

همچنین برای مقابله با ذهنیت «خرج کن یا از دست بده»^۳ در قالب بودجه‌های نوآورانه، به کارکنان اجازه داده شد که پس‌اندازهای خود را برای سال مالی بعد حفظ کرده و در اولویت‌های جدید سرمایه‌گذاری کنند. این خط‌مشی به تغییر نگرش کارکنان از «مصرف‌کننده منابع» به «مالک و بهره‌ور منابع» منجر شد [۱۳].

در مجموع، این نمونه‌ها نشان می‌دهند که با اصلاح مدل مدیریتی و نظام انگیزشی در دستگاه‌های دولتی، می‌توان زمینه را برای ظهور رفتارهای کارآفرینانه در بدنه دولت فراهم ساخت. دولت‌های کارآفرین با بهره‌گیری از ظرفیت‌های درونی و توانمندی کارکنان خود، قادرند علاوه بر کاهش هزینه‌های جاری، منابع مالی پایداری خارج از بودجه عمومی ایجاد کرده و کارآمدی نظام اداری را ارتقا دهند.

۵-۳. اجرای مولدسازی سرمایه انسانی دولت

مولدسازی سرمایه انسانی دولت مستلزم تغییر در منطق حاکم بر نظام اداری است؛ به گونه‌ای که کارمند دولتی نه صرفاً مجری امور جاری بلکه به‌عنوان «عامل خلق ارزش» تلقی شود. در این رویکرد، نیروی انسانی علاوه بر انجام وظایف اداری، می‌تواند در چارچوب مأموریت‌های دستگاه متبوع خود در فرایندهای اقتصادی و خدماتی مشارکت کرده و سهمی از درآمدهای حاصل را کسب کند. این رویکرد با مفهوم «کارآفرینی بخش عمومی»^۴ و «دولت مولد»^۵ هم‌راستا است که در ادبیات مدیریت دولتی نوین و در کتاب بازآفرینی دولت و واژگونی بوروکراسی مورد توجه قرار گرفته است.

یکی از محورهای اساسی در تحقق مولدسازی، بازنگری در مأموریت‌ها و کارویژه‌های دستگاه‌های اجرایی است. بسیاری از دستگاه‌ها دارای ظرفیت‌های خفته‌ای در حوزه خدمات مشاوره‌ای، پژوهشی، فنی، آموزشی یا داده‌محور هستند که می‌تواند به بازار عرضه شود. به‌عنوان مثال، سازمان‌های تخصصی مانند سازمان زمین‌شناسی، سازمان هواشناسی یا مراکز پژوهشی وزارت خانه‌ها می‌توانند بخشی از خدمات داده‌محور و تحلیلی خود را به بخش خصوصی یا سایر نهادها بفروشند. تحقق این امر نیازمند ایجاد نظام مجوزدهی داخلی برای فعالیت‌های درآمدزا و سازوکار شفاف تقسیم منافع میان دولت، دستگاه و کارکنان است تا انگیزه مشارکت افزایش یابد. همچنین، توانمندسازی مهارتی کارکنان یکی از الزام‌های زیرساختی مولدسازی است. بخش قابل‌توجهی از کارکنان دولت از ظرفیت‌های فنی و دانشی بالایی برخوردارند، اما این ظرفیت‌ها اغلب در قالب مأموریت‌های محدود اداری به کار گرفته می‌شود. برگزاری دوره‌های آموزش مهارت‌های کاربردی مانند مدیریت پروژه، مشاوره تخصصی، داده‌کاوی و آموزش بین‌المللی می‌تواند زمینه ورود نیروی انسانی دولت به فعالیت‌های درآمدزا را فراهم کند. در این چارچوب، پیشنهاد می‌شود سازوکارهایی جدید برای حمایت از نوآوری کارکنان ایجاد شود؛ از جمله تأسیس مرکز رشد ایده‌های بهره‌وری که می‌تواند تحت مدیریت سازمان اداری و استخدامی کشور و با همکاری سازمان ملی بهره‌وری شکل گیرد. این مرکز می‌تواند به‌عنوان یک بستر رسمی برای جمع‌آوری، پرورش، ارزیابی و تبدیل ایده‌های کارکنان در حوزه بهبود بهره‌وری، طراحی خدمات ارزش‌افزا و توسعه مدل‌های درآمدزایی عمل کند. ارائه خدماتی

1. Visalia
2. Gainsharing
3. Spend it or Lose it
4. Public Sector Entrepreneurship
5. Productive State

مانند مشاوره تخصصی، امکان‌سنجی، حمایت‌های حقوقی و تسهیل هماهنگی میان دستگاه‌ها، از جمله کارکردهای پیشنهادی این مرکز است که می‌تواند مسیر تبدیل ایده‌ها به پروژه‌های قابل اجرا را هموار کند. همچنین ایجاد سامانه پیشنهاددهی مولدسازی نیز مطرح می‌شود که با مدیریت سازمان اداری و استخدامی کشور و همکاری سازمان‌های وابسته، سازوکاری ساختاریافته برای ثبت، بررسی و امتیازدهی به پیشنهاددهی کارکنان فراهم کند. این سامانه می‌تواند با تعریف فرایندهای شفاف ارزیابی، ارائه بازخورد کارشناسی، تعیین مشوق‌های مشخص و اتصال نتایج به نظام ارزیابی عملکرد و نظام پاداش، زمینه مشارکت گسترده‌تر کارکنان را فراهم آورد.

به‌طور کلی، تأسیس مرکز رشد ایده‌های بهره‌وری و سامانه پیشنهاددهی مولدسازی سرمایه انسانی می‌تواند زیرساختی مؤثر برای شکوفایی ظرفیت‌های انسانی و حرکت نظام اداری به سمت ساختاری مولد، نوآور و بهره‌ور فراهم سازد. از سوی دیگر، برای جلوگیری از تعارض با خط‌مشی‌های کلی اصل (۴۴) [قانون اساسی](#)، ضروری است مولدسازی سرمایه انسانی در حوزه‌های غیررقابتی و مکمل بخش خصوصی تعریف شود. در واقع، دولت نباید وارد عرصه فعالیت‌های اقتصادی رقابتی شود، بلکه می‌تواند خدمات فکری، آموزشی، پژوهشی و مشاوره‌ای را که ماهیت انحصاری یا حاکمیتی دارند به سایر نهادها و کشورها عرضه کند. تجربه دانشگاه‌ها در جذب دانشجوی خارجی یا ارائه خدمات آموزشی آنلاین بین‌المللی نمونه‌ای از این ظرفیت است که ضمن افزایش درآمد، موجب ارتقای برند علمی کشور نیز می‌شود.

تحقق مولدسازی سرمایه انسانی مستلزم اصلاح در برخی مقررات و رویه‌های اداری است؛ از جمله بازنگری در آیین‌نامه استخدامی، نظام پاداش و پرداخت و نحوه انعقاد قراردادهای مشارکتی کارکنان. بدون تغییر در چارچوب‌های قانونی، کارکنان انگیزه و اختیار کافی برای ورود به عرصه فعالیت‌های مولد نخواهند داشت. بنابراین، لازم است نهادهای خط‌مشی‌گذار از جمله سازمان اداری و استخدامی کشور، وزارت اقتصاد و دستگاه‌های نظارتی، چارچوبی شفاف و مشروع برای فعالیت‌های درآمدزای کارکنان تدوین کنند. در عین حال، لازم است بر یک قید اساسی در مولدسازی سرمایه انسانی تأکید شود و آن اینکه هرگونه فعالیت درآمدزا باید کاملاً خارج از وظایف جاری و تکلیفی دستگاه‌های اجرایی انجام شود و به هیچ شکلی نباید به دریافت وجه از شهروندان در برابر خدمات ارائه شده، منجر شود که ماهیتی عمومی، قانونی و رایگان هستند. مولدسازی نباید بهانه‌ای برای تحمیل هزینه‌های جدید به مردم باشد. دستگاه‌ها و کارکنان تنها زمانی مجاز به ایجاد درآمد هستند که این فعالیت‌ها در حوزه خدمات مکمل، ارزش‌افزا و غیرتکلیفی تعریف شده باشد. رعایت این قید مهم، از حقوق عمومی صیانت کرده و اطمینان می‌دهد که فرایند مولدسازی در مسیر درست، مشروع و منطبق بر اصول عدالت اداری پیش می‌رود.



۴. ریشه‌های ناکارآمدی سرمایه انسانی دولت



در این بخش، ریشه‌های ناکارآمدی، بهره‌وری پایین و بروز بی‌انگیزگی در میان کارکنان مورد بررسی قرار می‌گیرد. یکی از ریشه‌های مهم ناکارآمدی در نظام اداری، فقدان انگیزاننده‌های کافی به‌خصوص انگیزاننده‌های درونی مختص کارکنان بخش عمومی، در نظام اداری کشور است. نبود تحرک کافی نیروی انسانی، ناترازی سرمایه انسانی دولت و نگاه منفی نسبت به نقل‌وانتقال کارکنان از دیگر عوامل ناکارآمدی سرمایه انسانی دولت است که در این بخش به آن پرداخته شده است.

هرچند عوامل ناکارآمدی سرمایه انسانی دولت به موارد مطرح شده در این بخش محدود نمی‌شود، اما براساس مصاحبه با اندیشمندان و خبرگان نظام اداری، موارد ذیل به‌عنوان ریشه‌های اصلی شناسایی شده‌اند. ویژگی مشترک این ریشه‌ها آن است که همگی قابلیت اصلاح در بازه زمانی کوتاه‌مدت تا میان‌مدت را داشته و برای آنها می‌توان راهکارهای عملیاتی و تدریجی جهت بهبود طراحی و اجرا کرد.

۴-۱. عدم انگیزاننده‌های کافی

یکی از ریشه‌های بهره‌وری پایین، ناکارآمدی و بی‌انگیزگی سرمایه انسانی در نظام اداری، بی‌توجه نظام‌مند به رویکردهای نوین انگیزش در بخش عمومی است. در ادبیات مدیریت دولتی، تمرکز صرف بر سازوکارهای سنتی کنترل و قواعد اداری، بدون توجه به انگیزه‌های رفتاری کارکنان، به‌عنوان یکی از عوامل اصلی افت عملکرد بخش عمومی شناخته می‌شود. در این میان، نظریه «انگیزش خدمت عمومی»^۱ که توسط جیمز ال. پری^۲ مطرح شده است، تلاشی برای تبیین ویژگی‌های خاص انگیزش در بخش عمومی به‌شمار می‌رود؛ نظریه‌ای که بر نقش ارزش‌های خدمت عمومی، نوع دوستی، تعهد به منافع جمعی و احساس مسئولیت اجتماعی کارکنان دولت تأکید دارد [۱۴]. نویسندگان در مقاله‌ای با عنوان «مبانی انگیزشی خدمت عمومی» استدلال می‌کنند که انگیزش کارکنان بخش عمومی صرفاً با ابزارهای کلاسیک انگیزش بیرونی (مانند حقوق، پاداش یا امنیت شغلی) قابل تبیین نیست و بخش مهمی از رفتار و عملکرد کارکنان دولت ریشه در انگیزش‌های درونی و هنجاری خاص خدمت عمومی دارد. مفهوم انگیزش خدمت عمومی نخستین بار در این مقاله مطرح شد و به تمایل فرد برای خدمت به منافع عمومی، جامعه و خیر جمعی اشاره دارد، حتی زمانی که این خدمت با منافع شخصی کوتاه‌مدت همسو نباشد.

یافته‌های پژوهش‌های جدید نشان می‌دهد انگیزش خدمت عمومی حتی در شرایط خط‌مشی‌های مالی انقباضی و محدودیت شدید منابع، از پایداری بالایی برخوردار است. براساس شواهد علوم شناختی، این نوع انگیزش به‌عنوان یک سازه درونی و ارزش‌محور، کمتر از مشوق‌های مالی بیرونی دچار تضعیف می‌شود و در دوران تنگنای بودجه‌ای، نقش مؤثرتری در حفظ تعهد و تداوم رفتارهای خدمت‌محور کارکنان ایفا می‌کند. از این رو، انگیزش خدمت عمومی می‌تواند در دوره‌های ریاضت مالی، به‌عنوان یکی از قوی‌ترین منابع انگیزشی در بخش عمومی عمل کند [۱۵].

با این حال، نکته محوری که گاه در برداشت‌های خط‌مشی نادیده گرفته می‌شود آن است که آقای پری و پژوهشگران این حوزه تصریح می‌کنند که انگیزش خدمت عمومی، جایگزین نظام‌های انگیزشی متعارف نیست. به بیان دیگر، این نظریه در خلأ نهادی و در غیاب سازوکارهای پایه انگیزش عمل نمی‌کند [۱۶]. به این معنی که انگیزش خدمت عمومی زمانی می‌تواند به رفتار عملکردمحور منجر شود که در کنار آن، حداقلی از عدالت در جبران خدمت، شفافیت در ارزیابی عملکرد و وجود پیامد برای عملکرد مطلوب و نامطلوب برقرار باشد. در فقدان این شرایط، حتی کارکنانی که از انگیزش ارزشی و خدمت‌محور برخوردارند، به تدریج دچار فرسایش انگیزشی خواهند شد.

این نکته با یافته‌های نظریه‌های عمومی انگیزش نیز راستاست. براساس نظریه خودتعیین‌گری^۳ دسی و ریان، انگیزش درونی اعم از

1. Public Service Motivation
2. James L. Perry
3. Self-Determination Theory

انگیزش حرفه‌ای یا انگیزش مبتنی بر ارزش‌های عمومی تنها در محیطی پایدار می‌ماند که رابطه‌ای قابل فهم میان تلاش، عملکرد و پیامد وجود داشته باشد و کارکنان احساس شایستگی و انصاف کنند [۱۷]. بنابراین، فقدان عوامل انگیزشی بیرونی نه تنها انگیزش بیرونی، بلکه انگیزش درونی مورد اشاره آقای پری را نیز تضعیف می‌کند.

در چارچوب نظری انگیزش، انگیزش بیرونی خود واجد دو سازوکار متمایز اما مکمل است: انگیزش مثبت (تشویقی و انگیزش منفی (تنبیهی)). در سازوکار تشویقی، سازمان از طریق پاداش، ارتقای شغلی و جبران خدمت مبتنی بر عملکرد، پیام مثبتی به کارکنان منتقل می‌کند؛ در حالی که در سازوکار تنبیهی، پیامدهای منفی برای تداوم عملکرد ضعیف تعریف می‌شود، از جمله محدودیت ارتقا، جابه‌جایی اجباری یا خروج از خدمت و حذف هر یک از این دو سازوکار، تعادل نظام انگیزشی را مختل می‌کند و به رفتار حداقلی و بی‌تفاوتی سازمانی می‌انجامد [۱۸].

در نظام اداری ایران، شواهد نشان می‌دهد که هر دو بعد انگیزش بیرونی تضعیف شده‌اند. از یک سو، سازوکارهای انگیزش مثبت به دلیل فقدان نظام جبران خدمت مبتنی بر عملکرد، وابستگی حقوق و مزایا به سابقه و مدرک تحصیلی و متناسب نبودن افزایش حقوق و دستمزد متناسب با نرخ تورم در سال‌های اخیر، عملاً کارکرد خود را از دست داده‌اند. از سوی دیگر، اگرچه در قوانین استخدامی امکان برخورد با عملکرد نامطلوب پیش‌بینی شده است، اما در عمل، به‌ویژه در مورد کارکنان رسمی، ابزارهای انگیزش منفی به دلیل ملاحظات فرهنگی و سازمانی به ندرت به کار گرفته می‌شوند؛ به گونه‌ای که خروج از خدمت یا اعمال پیامدهای واقعی برای عملکرد ضعیف، تقریباً ناممکن شده است.

برای این وضعیت آن است که نظام اداری نه از «امید به تشویق» برخوردار است و نه از «ترس از تنبیه». در چنین شرایطی، نمی‌توان انتظار داشت که انگیزش بیرونی یا انگیزش خدمت عمومی، به تنهایی بار ارتقای بهره‌وری را به دوش بکشد. فقدان هم‌زمان انگیزش مثبت و منفی، در نهایت به تضعیف همان انگیزش‌های ارزشی و هنجاری می‌انجامد که نظریه آقای پری بر آنها تأکید دارد و یکی از ریشه‌های محوری تداوم بهره‌وری پایین سرمایه انسانی دولت را شکل می‌دهد.

۴-۲. نبود تحرک کافی نیروی انسانی

یکی از ریشه‌های مهم ناکارآمدی سرمایه انسانی در نظام اداری ایران، نبود سازوکار مؤثر برای تحرک شغلی و نقل و انتقال کارکنان میان دستگاه‌های اجرایی است. در بسیاری از نظام‌های اداری پیشرو، جابه‌جایی کارکنان نه صرفاً اقدامی اداری، بلکه ابزاری راهبردی برای مدیریت استعدادها و انتقال دانش سازمانی تلقی می‌شود [۱۹]. گردش نیروهای انسانی بین سازمان‌ها، سبب می‌شود تجربه‌های موفق، شیوه‌های نوآورانه و مهارت‌های تخصصی از یک دستگاه به دستگاه دیگر منتقل شود و به تدریج ظرفیت یادگیری و انباشت سرمایه دانشی در کل نظام اداری افزایش یابد. در مقابل، در ساختار اداری فعلی، موانع قانونی، فرهنگی و ساختاری متعددی موجب شده کارکنان در موقعیت‌های ثابت باقی بمانند و فرصت یادگیری متقابل و رشد حرفه‌ای محدود شود.

از سوی دیگر، براساس مضامین مستخرج از مصاحبه با اندیشه‌ورزان نظام اداری، در دستگاه‌هایی که نقل و انتقال بین بخش‌های ستادی و صفی تسهیل شده است، معمولاً عملکرد ستاد قوی‌تر و کارآمدتر است. این امر به دلیل آن است که در چنین دستگاه‌هایی، مدیران می‌توانند در صورت ناکارآمدی فرد، او را به موقعیت دیگری منتقل کنند و جایگزینی مناسب برای وی بیابند، بی‌آنکه فرایند اصلاح عملکرد به بن‌بست برسد. این جابه‌جایی‌ها از طریق ایجاد چالش‌های سازنده برای کارکنان، ضمن افزایش پاسخ‌گویی آنان، مانع از انباشت نیروهای غیرمولد در موقعیت‌های حساس می‌شود. بنابراین، ایجاد نظامی پویا و منسجم برای گردش و انتقال کارکنان در دولت، می‌تواند به عنوان ابزاری محوری برای ارتقای کارآمدی مدیریت سرمایه انسانی عمل کرده و به شکل‌گیری فرهنگی سازمانی متکی بر یادگیری، شایستگی و انعطاف‌پذیری منجر شود.

۴-۳. ناترازی سرمایه انسانی در دولت

یکی از ریشه‌های اساسی ناکارآمدی سرمایه انسانی در بخش دولتی ایران، مسئله ناترازی نیروی انسانی در چارچوب ساختار متورم و حجیم دولت است. گسترش بیش از حد تشکیلات اداری طی دهه‌های گذشته، بدون توجه کافی به ضرورت تناسب میان کمیت و



کیفیت کارکنان، موجب شده که نظام اداری کشور دچار نوعی عدم توازن ساختاری شود. از یک سو، بسیاری از دستگاه‌ها و نهادهای دولتی با مازاد نیرو در بخش‌های عمومی، اداری و ستادی مواجه‌اند؛ نیروی انسانی که بخش قابل توجهی از آنها از مهارت‌ها، انگیزه‌ها و شایستگی‌های متناسب با نیازهای روز دستگاه‌ها برخوردار نیستند و از سوی دیگر، کمبود نیروهای متخصص و حرفه‌ای در مشاغل فنی، تخصصی و اجرایی به‌ویژه در حوزه‌هایی چون فناوری اطلاعات، مدیریت پروژه، برنامه‌ریزی و تحلیل داده، سبب شده است که اجرای خطمشی‌ها و برنامه‌های توسعه‌ای با کندی و افت کارایی روبه‌رو شود. این وضعیت در نهایت به افزایش هزینه‌های جاری دولت و کاهش بهره‌وری سرمایه انسانی منجر شده است.

افزون بر ناترازی شغلی، یکی از جلوه‌های آشکار این مسئله در توزیع جغرافیایی نامتوازن نیروی انسانی است. در حالی که در شهرهای بزرگ، تمرکز نیروهای اداری و مدیریتی بیش از نیاز واقعی است، مناطق کمتر برخوردار و دورافتاده با کمبود شدید نیروهای متخصص و با انگیزه مواجه‌اند. این تمرکزگرایی نه تنها موجب نابرابری در دسترسی شهروندان به خدمات عمومی شده، بلکه به فرسایش انگیزه در کارکنان و افزایش فشار کاری بر نیروهای محدود در مناطق محروم نیز دامن زده است. در نتیجه، مسئله بهره‌وری پایین در دولت بیش از آنکه ناشی از کمبود نیروی انسانی باشد، از مدیریت ناکارآمد منابع انسانی، نظام جذب و تخصیص غیراصولی و نبود برنامه‌ریزی مبتنی بر نیازهای واقعی سازمانی و منطقه‌ای سرچشمه می‌گیرد.

۴-۴. رویکرد منفی نسبت به نقل و انتقال کارکنان

یکی از راهکارهایی که نظام اداری کشور در برهه‌ای برای رفع ناترازی در توزیع نیروی انسانی اتخاذ کرده مسئله نقل و انتقال کارکنان دولت بدون رضایت ایشان است. موضوع نقل و انتقال اجباری کارکنان دولت نخستین بار در بند «ج» تبصره «۲۰» [قانون بودجه سال ۱۴۰۱](#) کل کشور^۱ مطرح شد [۲۰]. مطابق این حکم، سازمان اداری و استخدامی کشور مجاز شد برای افزایش بهره‌وری و جلوگیری از گسترش اندازه دولت، نیروهای رسمی، ثابت و پیمانی «مازاد» دستگاه‌های اجرایی را به صورت بین دستگاهی، درون استانی و بین استانی جایابی و منتقل کند و این حکم مقید به رضایت کارکنان نشده بود. هر چند هدف اعلام شده این خطمشی، استفاده بهینه از نیروی انسانی و جلوگیری از افزایش اندازه دولت بود، اما رویکرد اجباری و واژه‌گزینی منفی همچون «نیروی مازاد» می‌تواند پیامدهای نامطلوبی برای سرمایه انسانی داشته باشد. چنین نگاهی احتمالاً موجب شکل‌گیری احساس بی‌ارزشی، ناامنی شغلی و بی‌انگیزگی در میان کارکنان می‌شود و اعتماد آنان به عدالت سازمانی را تضعیف می‌کند. از منظر روانشناسی سازمانی، این نوع خطمشی‌ها ممکن است زمینه‌ساز بروز پدیده‌ای مانند اثر گولم^۲ شود؛ به این معنا که انتظارات و برچسب‌های منفی که به افراد داده می‌شود می‌تواند به کاهش عملکرد آنها منجر شود. در محیط‌های سازمانی، اگر مدیر از صفات منفی برای توصیف برخی از کارکنان استفاده کند، این امر می‌تواند نه تنها انگیزه و عملکرد آن کارکنان، بلکه انگیزه همکاران آنها را نیز کاهش دهد. این اتفاق به دلیل ایجاد یک پیشگویی خود محقق‌کننده رخ می‌دهد که در آن کارکنان انتظارات پایینی را درونی کرده و مطابق با آن عمل می‌کنند [۲۱] و [۲۲]. همچنین نظریه شهروندی سازمانی^۳ نیز به طور غیرمستقیم به این مسئله اشاره می‌کند. این نظریه رفتارهایی

۱. برای بالابردن بهره‌وری نیروی انسانی و جلوگیری از افزایش اندازه دولت، سازمان اداری و استخدامی کشور مجاز است با رعایت قوانین و مقررات و قراردادهای معتبر و تعهدات نیروهای رسمی، ثابت و پیمانی مازاد دستگاه‌های اجرایی را به صورت بین دستگاهی، درون استانی و بین استانی جایابی و منتقل کند، از این رو دستگاه‌های اجرایی مشمول ماده (۵) [قانون مدیریت خدمات کشوری](#) موظفاند فهرست اسامی نیروهای مازاد خود را در سامانه‌ای که سازمان اداری و استخدامی به این منظور ایجاد می‌کند، ثبت کنند.

مرکز آموزش مدیریت دولتی با توجه به صلاحیت شغل و شاغل، برنامه‌های توانمندسازی و بهسازی برای افراد مازاد و آماده به خدمت را برگزار می‌کند تا در صورت کسب شایستگی‌های لازم، مجدداً در بدنه دولت به کار گرفته شوند.

هر گونه درخواست دستگاه‌ها برای جذب و به کارگیری نیروی جدید منوط به تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور مبنی بر نبود نیروی متناسب در سامانه مذکور است. دستورالعمل این بند توسط سازمان اداری و استخدامی کشور تهیه و به دستگاه‌ها ابلاغ می‌شود.

سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است گزارش عملکرد دولت در اجرای بند «الف» ماده (۸۲) [قانون برنامه پنج‌ساله ششم](#) توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مبنی بر کاهش حجم، اندازه و ساختار دستگاه‌های اجرایی را در خصوص تعداد پست‌های سازمانی به تفکیک بلاتصدی و با تصدی و تعداد نیروی انسانی به تفکیک نوع قرارداد (رسمی، پیمانی، قرارداد کار معین و کارگری) هر سه ماه یکبار به تفکیک سطوح وزارتخانه و به تفکیک استان به کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی ارائه کند.

2. Golem Effect

3. Organizational Citizenship Behavior (OCB)

را بررسی می‌کند که کارکنان فراتر از وظایف رسمی خود در سازمان انجام می‌دهند و به بهبود عملکرد و محیط کار کمک می‌کنند. در این چارچوب، اگر کارکنان با رفتارهای منفی و برخورد ناعادلانه مواجه شوند، آثار آن می‌تواند بر روی رفتارهای شهروندی سازمانی تأثیر منفی بگذارد [۲۳].

در این راستا سازمان اداری و استخدامی کشور نیز طی بخشنامه شماره ۵۴۶۲۱ مورخ ۱۴۰۱/۰۷/۳۰، «دستورالعمل مدیریت نقل و انتقال کارکنان مازاد از طریق سامانه بهین یاب» [۲۴] را ابلاغ کرده و عبارت مازاد را تکرار کرد اما این بخشنامه در عمل توفیق چندانی نداشت.

۵. راهکارهای ارتقای بهره‌وری سرمایه انسانی دولت

در این بخش راهکارهای ارتقای سرمایه انسانی دولت اعم از راهکارهای کوتاه‌مدت و میان‌مدت مورد بررسی قرار خواهد گرفت. تدوین نگاهت اقتصادی دستگاه‌های اجرایی، بررسی مشاغل اولویت‌دار در مولدسازی، تدوین ضوابط نقل و انتقال کارکنان جدیدالورود از جمله راهکارهای ارائه شده در این بخش است.

۵-۱. شناسایی دستگاه‌های اجرایی و مشاغل مستعد برای مولدسازی

دولت برای تحقق هدف مولدسازی سرمایه انسانی، در گام نخست باید دستگاه‌های اجرایی دارای پتانسیل لازم برای درآمدزایی و افزایش بهره‌وری را شناسایی کند. معیارهای محوری جهت تشخیص این قبیل دستگاه‌ها شامل سطح تحصیلات و تخصص نیروی انسانی، گستردگی ارتباطات بین‌المللی، حجم و تنوع تراکنش‌های مالی و همچنین نوع حوزه فعالیت آنهاست. در گام بعدی، ضروری است که شورای توسعه مدیریت، مشاغل تخصصی و دانش‌محور را تعیین و تفکیک کند. با اولویت‌دهی به این مشاغل در فرایندهای جذب، به‌کارگیری و آموزش نیروی انسانی، بستر مناسبی برای ارتقای توانمندی‌های آنان فراهم شده و در نهایت امکان مولدسازی این گروه از کارکنان به‌صورت چشمگیر افزایش خواهد یافت.

۵-۲. نگاهت اقتصادی دستگاه‌های اجرایی

در گام عملیاتی پس از شناسایی دستگاه‌های اجرایی مستعد، ضروری است که هر یک از این دستگاه‌ها نسبت به نگاهت اقتصادی حوزه فعالیت خود، اقدام کنند. این فرایند به‌معنای شناسایی و تفکیک تمامی وظایف، خدمات و محصولات است که قابلیت عرضه به بازار و تبدیل شدن به یک منبع درآمد را دارند. چنین نگاهتی به دستگاه‌ها این امکان را می‌دهد تا ظرفیت‌های نهفته اقتصادی در مأموریت‌های خود را شناسایی کنند.

با تعیین دقیق خدمات قابل فروش، دستگاه‌ها می‌توانند با طراحی مدل‌های کسب و کار مناسب، این خدمات را به بخش‌های خصوصی، تعاونی و حتی بازارهای بین‌المللی عرضه کنند. در نتیجه، این امر نه‌تنها به ایجاد جریان‌های درآمدی جدید برای دولت منجر می‌شود، بلکه با قرار دادن خدمات دولتی در بستر رقابت، باعث ارتقای کیفیت و کارایی آنها نیز خواهد شد.

با توجه به اینکه تصویب طرح‌های لازم برای ارتقای بهره‌وری و کارایی نیروی انسانی و مدیریت دستگاه‌های اجرایی برعهده شورای عالی اداری است، پیشنهاد می‌شود این شورا کارگروهی تخصصی متشکل از سازمان اداری و استخدامی کشور، سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی تشکیل دهد. هدف این کارگروه، جمع‌بندی، بررسی و یکپارچه‌سازی پیشنهادهای مربوط به نگاهت اقتصادی دستگاه‌ها و فراهم‌سازی زمینه اتخاذ تصمیم‌های منسجم و مبتنی بر شواهد در مسیر توسعه ظرفیت‌های درآمدزای دولت خواهد بود.

۵-۳. تعیین مشوق‌های مولدسازی

ایجاد چارچوبی شفاف برای تخصیص درآمدهای حاصل از مولدسازی، عامل محرک اصلی برای مشارکت حداکثری کارکنان است. بر این اساس، ضروری است درآمدهای کسب شده توسط دستگاه‌های اجرایی از محل فروش خدمات و بهره‌وری نیروی انسانی، در چارچوبی کاملاً شفاف محاسبه و اختصاص یابد. براساس این چارچوب، بخش قابل توجهی از این درآمدها باید به‌طور مستقیم



به‌عنوان پاداش به کارکنانی که در خلق این درآمد نقش مستقیم و مؤثر داشته‌اند، پرداخت شود. این پرداخت می‌تواند از مجرای سازوکارهای انگیزشی موجود مانند فوق‌العاده بهره‌وری موضوع ماده (۶۹) **قانون مدیریت خدمات کشوری**^۱، فوق‌العاده‌های مندرج در ماده (۶۸) این قانون و یا سایر سازوکارهای مشروع و قانونی صورت پذیرد.

اجرای این نظام پاداش‌دهی، دو دستاورد عمده خواهد داشت: نخست آنکه با پیوند مستقیم منافع کارکنان با عملکرد مالی دستگاه، انگیزه درونی قدرتمندی برای خلاقیت، ابتکار عمل و افزایش بهره‌وری در بدنه کارکنان ایجاد می‌کند. دوم آنکه با تزریق این منابع مالی به بدنه دستگاه، امکان سرمایه‌گذاری مجدد برای ارتقای خدمات و توسعه بیشتر فعالیت‌های مولد نیز فراهم می‌شود. این چرخه درنهایت به تحقق یک زیست‌بوم درآمدزایی پویا و خودتقویت‌شونده در دستگاه‌های اجرایی منجر خواهد شد.

درنهایت، ضروری است سازمان اداری و استخدامی کشور نسبت به تدوین دستورالعمل نحوه پرداخت فوق‌العاده‌های انگیزشی اقدام کرده و پس از تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور، زمینه اجرای این سازوکار در دستگاه‌های اجرایی را فراهم سازد. این اقدام، انسجام، شفافیت و قابلیت اتکای نظام پاداش‌دهی را تضمین کرده و دستگاه‌ها را قادر می‌سازد تا به‌صورت قانونی و مؤثر از ظرفیت‌های انگیزشی برای ارتقای بهره‌وری استفاده کنند.

۴-۵. تأکید بر مهارت‌های محوری در جذب و توسعه فردی سرمایه انسانی دولت

یکی از ارکان اساسی برای مولدسازی سرمایه انسانی و ارتقای بهره‌وری، بازنگری بنیادین در شیوه‌های جذب و توسعه کارکنان است. در این راستا، ضروری است فرایند استخدام و به‌کارگیری نیروی انسانی، بر پایه شناسایی و جذب افراد دارای مهارت‌های محوری و درآمدزای روز، همچون تسلط بر فناوری اطلاعات، تحلیل و مدیریت داده، هوش مصنوعی و مهارت‌های رقومی بازتعریف شود. تمرکز بر این شایستگی‌ها، تضمین می‌کند که دستگاه‌های اجرایی از همان ابتدا از نیروهایی بهره‌مند خواهند شد که توانایی خلق ارزش و همگامی با تحولات سریع اقتصادی و فناورانه را دارند.

در کنار جذب هدفمند، توسعه مستمر مهارت‌های موجود در بدنه کارکنان نیز از اهمیت حیاتی برخوردار است. برای ایجاد انگیزه و مسئولیت‌پذیری بیشتر، مناسب است امکان شرکت در دوره‌های آموزشی مهارت‌محور و کاربردی برای کارکنان فراهم شود، به‌گونه‌ای که بخشی از هزینه این دوره‌ها توسط خود فرد پرداخت شود. این مشارکت مالی نه تنها باعث افزایش تعهد و جدیت کارکنان در فرایند یادگیری می‌شود، بلکه بار مالی دستگاه‌ها را کاهش داده و اثربخشی سرمایه‌گذاری بر آموزش را افزایش می‌دهد. این رویکرد، توسعه فردی را از حالت انفعالی خارج کرده و آن را به یک سرمایه‌گذاری مشترک و هدفمند تبدیل می‌کند [۲۵].

۵-۵. تدوین ضوابط نقل و انتقال کارکنان جدیدالورود

برای رفع ناترازی‌های سرمایه انسانی که در فصل قبل گزارش بدان اشاره شد، در بند «پ» ماده (۱۰۶) لایحه برنامه هفتم پیشرفت حکمی در نظر گرفته شده بود که به موجب آن سازمان اداری و استخدامی کشور مجاز بود نیروهای رسمی، ثابت، پیمانی و قرارداد کار معین و مشمولین ماده (۱۲۴) **قانون مدیریت خدمات کشوری**^۲ دستگاه‌های اجرایی را به‌صورت بین دستگاهی در درون استان جایابی و منتقل کند. این حکم با استناد به این که تغییر محل خدمت کارکنان برخلاف توافق انجام شده در بدو خدمت است، توسط شورای نگهبان خلاف شرع شناخته شد [۲۶]. بر این اساس حکم مذکور با اصلاحاتی در قالب بند «ب» ماده (۱۰۶) وارد برنامه هفتم پیشرفت^۳ شده و به موجب آن دولت مجاز است تا پایان سال دوم برنامه نسبت به وضع ضوابط انتقال کارکنان جدیدی که پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون به‌کارگیری می‌شوند، در بین دستگاه‌های صرفاً درون همان شهرستان محل خدمت دستگاه مبدأ، با رعایت

۱. به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده می‌شود تا بیست و پنج درصد (۲۵٪) اعتبارهایی که از محل اصلاحات مذکور در تبصره ماده فوق‌الذکر در هر کدام از واحدهای سازمانی صرفه‌جویی می‌شود را (با تأیید ذی‌حساب مربوطه) به‌عنوان فوق‌العاده بهره‌وری غیرمستمر به کارمندان و مدیرانی که در همان واحدها، خدمات برجسته انجام می‌دهند پرداخت کنند.

۲. به‌کارگیری نیروی انسانی در برخی از مشاغل که سازمان اعلام می‌دارد در سقف پست‌های سازمانی مصوب و مجوزهای استخدامی براساس قانون کار امکان‌پذیر است. تبصره - مجموع دریافتی کارمندی که به موجب قانون کار در دستگاه‌های اجرایی شاغل می‌باشند نباید از (۱/۲) برابر حقوق و مزایای کارمندان مشابه تجاوز کند.

۳. دولت مجاز است تا پایان سال دوم برنامه نسبت به وضع ضوابط انتقال کارکنان جدیدی که از پس لازم‌الاجرا شدن این قانون به‌کارگیری می‌شوند، در بین دستگاه‌های صرفاً درون همان شهرستان محل خدمت دستگاه مبدأ، با رعایت حقوق قانونی مکتسبه از جمله حقوق و مزایای آنان در دستگاه مبدأ اقدام قانونی به عمل آورد.

حقوق قانونی مکسب از جمله حقوق و مزایای آنان در دستگاه مبدأ اقدام قانونی به عمل آورد و بدین منظور دو سال از زمان ابلاغ قانون فرصت دارد.

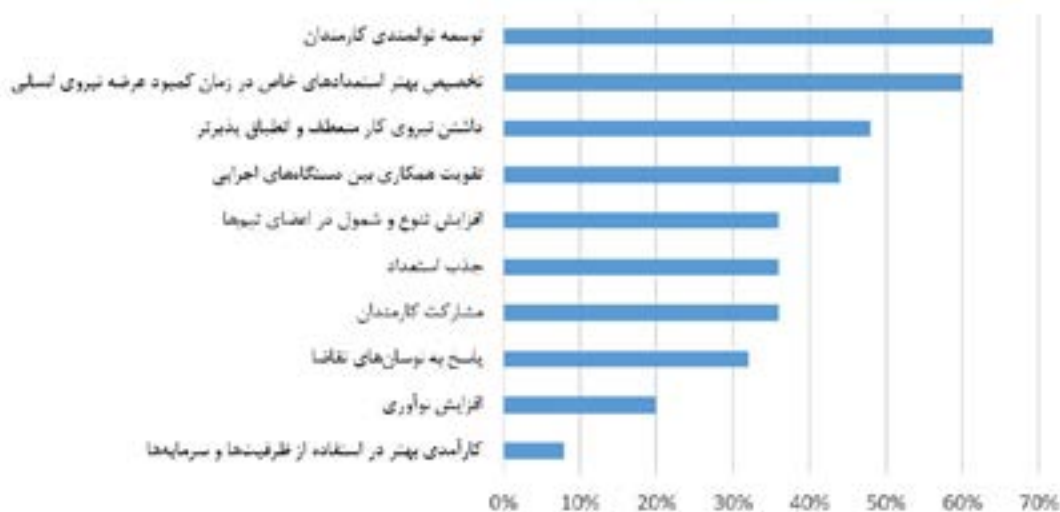
با گذشت بیش از یک‌سال از ابلاغ **قانون برنامه هفتم پیشرفت**، دولت اقدامی در خصوص وضع ضوابط نقل و انتقال کارکنان انجام نداده و زمان زیادی تا پایان مهلت مقرر در قانون باقی نمانده است. بر این اساس پیشنهاد می‌شود در صورت عدم اقدام دولت به وضع ضوابط نقل و انتقال، مجلس شورای اسلامی حکم مندرج در **قانون برنامه هفتم** را به نحوی تغییر دهد که دستگاه‌های اجرایی درون هر شهرستان امکان نقل و انتقال کارکنان را با حفظ حقوق مکسب ایشان، داشته باشند.

همان‌طور که در حکم مورد بحث اشاره شده، نقل و انتقال و جابه‌جایی کارکنان در این حکم لزوماً منوط به رضایت کارمند نیست. هرچند در عمل و به دلایل مدیریتی و فرهنگی، غالباً تلاش می‌شود رضایت کارکنان در این فرایند جلب شود، اما همین اختیار قانونی می‌تواند در موارد ضروری، به‌عنوان یکی از ابزارهای «انگیزش بیرونی منفی» نیز ایفای نقش کند. به این معنا که امکان جابه‌جایی اجباری یا محدودسازی فرصت‌های شغلی مطلوب، در صورت تداوم عملکرد نامطلوب، می‌تواند کارکردی بازدارنده داشته و «ترس از تنبیه» را - که پیش‌تر به‌عنوان یکی از ارکان مغفول نظام انگیزشی مطرح شد - به‌صورت محدود، کنترل شده و هدفمند در نظام مدیریت عملکرد فعال سازد.

۵-۶. طراحی مأموریت‌های کوتاه‌مدت با هدف انتقال دانش و مدیریت استعداد

طبق گزارش OECD متداول‌ترین هدف از راهبردهای نقل و انتقال در بخش دولتی کشورهای عضو این سازمان، به توسعه توانمندی‌های کارمندان و استفاده از تخصص‌ها و مهارت‌ها در زمان کمبود عرضه نیروی انسانی مربوط می‌شود. این مسئله نشان از آن دارد که علاوه بر رویکرد فردی، رویکرد سازمانی نیز در نقل و انتقال کارکنان حاکم است. تربیت نیروی کاری منعطف و انطباق‌پذیر و تقویت همکاری بین دستگاه‌های اجرایی نیز از جمله اهداف نقل و انتقال محسوب می‌شود.

شکل ۱. راهبردها و خط‌مشی‌های بیان شده برای نقل و انتقال کارکنان دولتی کشورهای عضو OECD [۲۷]



براساس شکل فوق، اگرچه تعداد محدودی از کشورها نقل و انتقال کارمندان را با نوآوری و جذب استعدادها مرتبط دانسته‌اند، اما این مسئله نشان‌دهنده این مسئله است که برخلاف گذشته نقل و انتقال کارکنان با اهداف متنوع‌تری مورد استفاده قرار گرفته و در آینده کشورهای دیگر نیز نقل و انتقال را به‌عنوان یکی از راهبردهای اصلاح نظام خدمات کشوری به کار خواهند گرفت.

اگرچه در نظام اداری ایران منعی برای مأموریت‌های کوتاه‌مدت وجود ندارد، اما با توجه به زمان‌بر بودن هماهنگی‌های انتقال کارکنان، در عمل چنین مأموریت‌هایی در نظام اداری اتفاق می‌افتد. همچنین در فرهنگ سازمانی دستگاه‌های اجرایی کشور



مأموریت‌های کوتاه‌مدت با هدف توسعه توانمندی و انتقال تجربه رایج نبوده و اغلب مأموریت‌ها با هدف تغییر شغل و سازمان محل خدمت انجام می‌شود. بر این اساس پیشنهاد می‌شود در ضوابطی که در راستای اجرایی‌سازی بند «۱» جزء «ب» ماده (۱۰۶) برنامه هفتم پیشرفت توسط دولت تدوین می‌شود، مأموریت‌های کوتاه‌مدت با هدف توسعه توانمندی و انتقال تجربه، در نظر گرفته شود.

۵-۷. در نظر گرفتن «انگیزه خدمت عمومی» به عنوانی یکی از شایستگی‌های محوری در نظام اداری

یکی از راهکارهای محوری برای ارتقای پایدار بهره‌وری سرمایه انسانی در نظام اداری، نهادینه‌سازی «انگیزش خدمت عمومی» به‌عنوان یک شایستگی محوری در کل چرخه مدیریت سرمایه انسانی دولت است. به این معنا که روحیه خدمت به منافع عمومی نباید صرفاً به‌عنوان یک ارزش اخلاقی انتزاعی تلقی شود، بلکه باید به‌صورت عینی و قابل‌سنجش، در نظام جذب و استخدام، انتصاب و ارتقای شغلی، ارزیابی شایستگی و توسعه مدیران مورد توجه قرار گیرد. ورود نظام‌مند این شایستگی به فرایندهای تصمیم‌گیری منابع انسانی، امکان همسوسازی انتخاب و ارتقای کارکنان با مأموریت‌های حاکمیتی و اهداف خیر عمومی را فراهم می‌کند و از این طریق، پیوند معناداری میان ارزش‌های خدمت عمومی و عملکرد سازمانی ایجاد می‌شود.

در سطح اجرا، این رویکرد مستلزم آن است که در نظام جذب و گزینش، علاوه بر شایستگی‌های تخصصی، شاخص‌هایی همچون تعهد به منافع عمومی، حساسیت نسبت به پیامدهای اجتماعی تصمیم‌ها، مسئولیت‌پذیری اجتماعی و ترجیح خیر جمعی بر منافع فردی کوتاه‌مدت ارزیابی شود و در نظام ارزیابی شایستگی و توسعه مدیران، میزان تقویت انگیزش خدمت عمومی در کارکنان، به‌عنوان یکی از معیارهای محوری اثربخشی مدیریتی لحاظ شود. چنین رویکردی به تدریج به شکل‌گیری بدنه‌ای از مدیران و کارکنان منجر می‌شود که «خدمت عمومی» را نه صرفاً به‌عنوان شغل، بلکه به‌مثابه مأموریت حرفه‌ای خود درک می‌کنند.

در عین حال، فعال‌سازی و پایداری انگیزش خدمت عمومی، نیازمند مداخلات مکمل در سطح طراحی سازمان و مدیریت عملکرد است. از جمله مهم‌ترین راهکارهای تقویت این انگیزش درونی می‌توان به: ۱. افزایش معنا و مأموریت‌محوری مشاغل از طریق تبیین روشن اثر اجتماعی کار کارکنان؛ ۲. تفویض اختیار و تقویت احساس خودمختاری و شایستگی حرفه‌ای؛ ۳. استقرار نظام‌های ارزیابی عملکرد منصفانه و شفاف که رابطه تلاش، عملکرد و پیامد را برای کارکنان قابل فهم کند؛ ۴. الگوسازی مدیریتی و ترویج رهبری خدمتگزار در سطوح گوناگون سازمان و ۵. به‌رسمیت شناختن و تقدیر نمادین و حرفه‌ای از رفتارهای خدمت‌محور اشاره کرد. این اقدام‌ها، در کنار احیای حداقلی سازوکارهای انگیزش بیرونی مثبت و منفی، زمینه‌ای فراهم می‌کند که انگیزش خدمت عمومی از یک گرایش فردی شکننده، به یک قابلیت نهادی پایدار و موتور ارتقای بهره‌وری در نظام اداری تبدیل شود.

۵-۸. تفکیک میان مستخدمین دولت و دستگاه‌های اجرایی در میان مدت

در ماده (۴۵) [قانون مدیریت خدمات کشوری](#)^۱، استخدام کارکنان دولت به دو نوع رسمی و پیمانی تقسیم شده است. براساس این ماده، استخدام رسمی برای تصدی پست‌های ثابت در مشاغل حاکمیتی در نظر گرفته شده و استخدام پیمانی برای تصدی پست‌های سازمانی در مشاغل غیرحاکمیتی و برای مدت معین تعریف شده است. هدف از این تفکیک، ایجاد تمایز میان کارکنانی است که در مشاغل حساس و حیاتی حاکمیتی فعالیت می‌کنند و افرادی که وظایف اجرایی و خدماتی را برعهده دارند. در واقع، قانونگذار تلاش داشته است تا ثبات شغلی و تعهد بلندمدت صرفاً به کارکنان مشاغل حاکمیتی اختصاص یابد و در مقابل، انعطاف و پویایی بیشتری در به‌کارگیری نیروهای غیرحاکمیتی فراهم شود.

باین حال، تجربه اجرای قانون نشان داده است که این تفکیک در عمل تحقق نیافته و به تدریج هر دو نوع استخدام به یک مسیر واحد

۱. از تاریخ تصویب این قانون، استخدام در دستگاه‌های اجرایی به دو روش ذیل انجام می‌پذیرد:

الف) استخدام رسمی برای تصدی پست‌های ثابت در مشاغل حاکمیتی.

ب) استخدام پیمانی برای تصدی پست‌های سازمانی و برای مدت معین.

تبصره «۱»- کارمندانی که به‌موجب قوانین مورد عمل به استخدام رسمی درآمده‌اند با رعایت مقررات این قانون به‌صورت استخدام رسمی ادامه خواهند داد.

تبصره «۲»- مشاغل موضوع بند «الف» این ماده با توجه به ویژگی‌های مذکور در ماده (۸) این قانون بنا به پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.

تبصره «۳»- سن کارمند پیمانی در انتهای مدت قرارداد استخدام نباید از شصت و پنج سال و برای مشاغل تخصصی از هفتاد سال تجاوز کند.

تبصره «۴»- تعیین محل خدمت و شغل مورد تصدی کارمندان پیمانی در پیمان‌نامه مشخص می‌گردد و در مورد کارمندان رسمی به عهده دستگاه اجرایی ذی‌ربط می‌باشد.

تبدیل شده است. در حال حاضر، ورود به خدمت عمدتاً از طریق استخدام پیمانی انجام می‌گیرد و پس از چند سال، کارکنان پیمانی فارغ از ماهیت شغل خود، به استخدام رسمی تبدیل وضعیت می‌شوند. در نتیجه، نوع استخدام دیگر تابع نوع وظایف و ماهیت پست سازمانی نیست و تمایز میان مشاغل حاکمیتی و غیرحاکمیتی تا حدی از میان رفته است. این مسئله موجب شده است که قانون در دستیابی به هدف اصلی خود - یعنی تفکیک ساختاری میان پایداری شغلی در بخش حاکمیتی و انعطاف‌پذیری در بخش اجرایی - ناکام بماند. از این رو، بازگشت به فلسفه اصلی ماده (۴۵) و اجرای دقیق آن ضروری به نظر می‌رسد، چرا که این تفکیک از منظر حکمرانی منابع انسانی، یک رویکرد مترقی و کارآمد محسوب می‌شود.

در صورت احیای تفکیک واقعی میان استخدام رسمی و پیمانی، می‌توان از «مزیت‌زدایی از استخدام رسمی» سخن گفت. به این معنا که استخدام رسمی صرفاً مختص کارکنان مشاغل حاکمیتی باقی بماند و ورود به این نوع استخدام منوط به طی فرایندهای دشوار ارزیابی شایستگی، عملکرد مؤثر و احراز تعهد سازمانی شود. این گروه باید تابع کامل مقررات دولت باشند، حتی در مواردی مانند تغییر محل خدمت یا مأموریت‌های خاص. در چنین شرایطی مزیت استخدام رسمی کاهش یافته و تقاضا برای تبدیل وضعیت به استخدام رسمی کاهش می‌یابد. در مقابل، کارکنان دستگاه‌های اجرایی می‌توانند با قراردادهای پیمانی و انعطاف‌پذیرتر همکاری کنند و از آزادی عمل و پویایی بیشتری در فعالیت‌های خود بهره‌مند شوند. چنین سازوکاری ضمن ارتقای کیفیت و کارآمدی نیروی انسانی رسمی، موجب کاهش بار تعهدهای بلندمدت دولت و افزایش بهره‌وری کلی نظام اداری خواهد شد. در نهایت، تفکیک واقعی بین استخدام رسمی و پیمانی نه تنها به بهبود انضباط و کارایی در حوزه مشاغل حاکمیتی می‌انجامد، بلکه موجب افزایش انگیزه و رقابت سازنده در میان کارکنان پیمانی نیز می‌شود.

۵-۹. پرداخت مبتنی بر عملکرد

یکی از اصول مدیریت منابع انسانی آن است که هر کارمند باید متناسب با میزان عملکرد خود جبران خدمت دریافت کند. این اصل در اغلب مکاتب فکری رایج مدیریت منابع انسانی پذیرفته شده است. با این حال، اجرای دقیق آن در بخش دولتی با چالش مهمی مواجه است. ارزیابی عملکرد در دولت دشوار و در بسیاری موارد فاقد معیارهای قابل اتکا و دقیق است. در نتیجه، پیوند دادن مستقیم و سنگین جبران خدمت با عملکرد بدون ایجاد زیرساخت مناسب، نه تنها کارایی ندارد بلکه می‌تواند به نارضایتی و بی‌عدالتی گسترده بینجامد. در نظام اداری ایران نیز **قانون مدیریت خدمات کشوری** به موضوع عملکرد توجه ویژه داشته و در ماده (۶۸) این قانون^۱

۱. علاوه بر پرداخت‌های موضوع ماده (۶۵) و تبصره‌های آن و ماده (۶۶) که حقوق ثابت تلقی می‌شود فوق‌العاده‌هایی به شرح زیر به کارمندان قابل پرداخت است:
 ۱. فوق‌العاده مناطق کمتر توسعه‌یافته و بدی آب و هوا برای مشاغل تخصصی که شاغلان آنها دارای مدارک تحصیلی کارشناسی ارشد و بالاتر می‌باشند تا به میزان بیست و پنج درصد (۲۵٪) امتیاز حقوق ثابت و برای سایر مشاغل تا بیست درصد (۲۰٪) حقوق ثابت هر کدام از کارمندان واجد شرایط پرداخت خواهد شد. فهرست این مناطق در هر دوره برنامه پنج‌ساله با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.
 ۲. فوق‌العاده ایثارگری متناسب با درصد جانبازی و مدت خدمت داوطلبانه در جبهه و مدت اسارت تا (۱۵۰۰) امتیاز و به دارندگان نشان‌های دولتی تا (۷۵۰) امتیاز تعلق می‌گیرد. کارمندان و بازنشستگان که در زمان جنگ در مناطق جنگ‌زده مشغول خدمت اداری بوده‌اند به ازای هر سال خدمت در زمان جنگ (۱۲۵) امتیاز در نظر گرفته می‌شود.
 ۳. فوق‌العاده سختی کار و کار در محیط‌های غیرمتعارف نظیر کار با اشعه و مواد شیمیایی، کار با بیماران روانی، عفونی و در اورژانس و در بخش‌های سوختگی و مراقبت‌های ویژه بیمارستانی تا (۱۰۰۰) امتیاز و در مورد کار با مواد سمی، آتش‌زا و منفجره و کار در اعماق دریا، امتیاز یاد شده با تصویب هیئت‌وزیران تا سه برابر قابل افزایش خواهد بود.
 ۴. کمک‌هزینه عائله‌مندی و اولاد به کارمندان مرد شاغل و بازنشسته و وظیفه‌بگیر مشمول این قانون که دارای همسر می‌باشند معادل (۸۰۰) امتیاز و برای هر فرزند معادل (۲۰۰) امتیاز و حداکثر سه فرزند. حداکثر سن برای اولاد که از مزایای این بند استفاده می‌کنند به شرط ادامه تحصیل و نیز غیرشاغل بودن فرزند، (۲۵) سال تمام و نداشتن شوهر برای اولاد اناث خواهد بود. کارمندان زن شاغل و بازنشسته و وظیفه‌بگیر مشمول این قانون که دارای همسر نبوده و یا همسر آنان معلول و یا از کار افتاده کلی است یا خود به‌تنهایی متکفل فرزندانش هستند از مزایای کمک هزینه عائله‌مندی موضوع این بند بهره‌مند می‌شوند. فرزندان معلول و از کارافتاده کلی به تشخیص مراجع پزشکی ذی‌ربط مشمول محدودیت سقف سنی مزبور نمی‌باشند.
 ۵. فوق‌العاده شغل برای مشاغل تخصصی، متناسب با سطح تخصص و مهارت‌ها، پیچیدگی وظایف و مسئولیت‌ها و شرایط بازار کار با پیشنهاد سازمان و تصویب هیئت‌وزیران برای مشاغل تا سطح کاردانی حداکثر (۷۰۰) امتیاز و برای مشاغل هم‌سطح کارشناسی حداکثر (۱۵۰۰) امتیاز و برای مشاغل بالاتر حداکثر (۲۰۰۰) امتیاز تعیین می‌شود. این فوق‌العاده با رعایت تبصره این ماده قابل پرداخت می‌باشد.
 ۶. فوق‌العاده کارایی و عملکرد در چارچوب ضوابط این بند و تبصره این ماده قابل پرداخت می‌باشد:
 - الف) به حداکثر هفتاد درصد (۷۰٪) از کارمندان هر دستگاه براساس رتبه‌بندی نمرات ارزشیابی کارمندان، طبق عملکرد کارمندان و با توجه به امتیازی که از عواملی نظیر رضایت ارباب‌رجوع، رشد و ارتقا، اثربخشی و کیفیت و سرعت در اتمام کار کسب می‌نمایند. براساس دستورالعملی که سازمان ابلاغ می‌نماید تا (۲۰٪) امتیازات مربوط به حقوق ثابت وی در مقاطع سه ماهه قابل پرداخت می‌باشد.
 - ب) میزان بهره‌مندی کارمندان هر دستگاه از سقف هفتاد (۷۰٪) درصد مذکور در این بند متناسب با میزان موفقیت در تحقق تکالیف قانونی و اجرای برنامه‌ها و ارزیابی عملکرد دستگاه که توسط سازمان و تصویب شورای عالی اداری در سه سطح متوسط، خوب و عالی رتبه‌بندی می‌گردند به ترتیب (۳۰٪، ۵۰٪ و ۷۰٪) تعیین می‌گردد.
 - ج) مقامات دستگاه‌های اجرایی مذکور در ماده (۷۱) متناسب با رتبه دستگاه ذی‌ربط مشمول دریافت این فوق‌العاده می‌باشند.
 ۷. به‌منظور جبران هزینه سفر و مأموریت روزانه داخل و خارج از کشور، نوبت‌کاری، جابه‌جایی محل خدمت کارمندان با تشخیص دستگاه اجرایی، کسر صندوق و تضمین،



«فوق العاده کارایی و عملکرد» را به عنوان سازوکاری برای پرداخت مبتنی بر عملکرد پیش‌بینی کرده است. براساس این ماده، تا ۷۰ درصد کارکنان هر دستگاه می‌توانند به تناسب امتیاز عملکرد خود و براساس عواملی همچون رضایت ارباب رجوع، کیفیت انجام کار، سرعت در اتمام وظایف و رشد حرفه‌ای، تا سقف ۲۰ درصد امتیازات مربوط به حقوق ثابت را در قالب مقاطع سه‌ماهه دریافت کنند. همچنین سهم واقعی هر دستگاه از این سقف ۷۰ درصد، وابسته به میزان موفقیت آن در تحقق برنامه‌های قانونی و رتبه‌بندی عملکرد دستگاه در سه سطح «متوسط، خوب و عالی» است. شورای توسعه مدیریت نیز دستورالعمل اجرایی این بند را در سال ۱۳۸۹ ابلاغ کرده است [۲۸].

با وجود این چارچوب قانونی، تجربه نشان داده است که فوق‌العاده عملکرد و سایر مزایای مشابه به دلیل پایین بودن سطح حقوق و وجود مقاومت سازمانی در این خصوص، اغلب به شکل برابر میان افراد توزیع می‌شود. در نتیجه، می‌توان گفت نظام پرداخت مبتنی بر عملکرد در عمل به صورت جدی در نظام اداری کشور مستقر نشده و آثار انگیزشی آن بسیار محدود است. افزون بر این، مسائل مرتبط با حقوق و استخدام برای کارکنان ماهیتی حیاتی دارد و هرگونه تهدید به کاهش محسوس حقوق یا پیامدهای استخدامی براساس ارزیابی عملکرد، با مقاومت شدید مواجه می‌شود و معمولاً به شکست خط‌مشی‌های مبتنی بر عملکرد منجر می‌شود.

بر این اساس، باید پرداخت مبتنی بر عملکرد از بخش‌های حیاتی حقوق و استخدام جدا شود و در قالب پاداش‌های قابل مدیریت و منقطع اجرا شود؛ مانند پاداش‌هایی که در دستگاه‌های اجرایی دارای درآمد اختصاصی پرداخت می‌شود. در این حالت، ارزیابی عملکرد نقش مؤثر اما غیرتهدیدکننده‌ای در تعیین پاداش خواهد داشت. این رویکرد مصداق روشنی از به‌کارگیری «انگیزش بیرونی مثبت» است، زیرا به جای اعمال فشار یا تهدید، از طریق پاداش و مشوق مالی، پیام روشنی به کارکنان منتقل می‌کند که عملکرد بهتر با پیامدهای مطلوب همراه است. در چنین الگویی، «امید به تشویق» فعال می‌شود و کارکنان انگیزه می‌یابند سطح تلاش، کیفیت کار و مسئولیت‌پذیری حرفه‌ای خود را افزایش دهند، بی‌آنکه احساس ناامنی شغلی یا بی‌عدالتی کنند.

شرط محوری در این رویکرد آن است که ارزیابی عملکرد کارکنان در سطح اداره توسط مدیر آن اداره انجام شود و ارزیابی عملکرد هر اداره نیز توسط مدیر دستگاه صورت گیرد. برای جلوگیری از یکسان‌سازی و دادن نمرات کامل به همه کارکنان باید امتیازهای عملکرد تخصیص‌یافته توسط مدیران نسبت به میانگین کل کارکنان دستگاه نرمالایز شود تا وزن نسبی عملکرد واقعی حفظ شود و امکان تمایز میان کارکنان فراهم شود.

در نهایت، طراحی یک نظام پاداش مؤثر و عادلانه مستلزم رعایت چند اصل محوری است: تفکیک نظام ارزیابی عملکرد از نظام پرداخت، استفاده از شاخص‌ها و ضرایب روشن و قابل دفاع (از جمله ضریب شغلی، سطح سازمانی، واحد سازمانی و عملکرد) و ایجاد سازوکارهای کنترلی مانند نرمال‌سازی امتیازات هر اداره با امتیازات کل دستگاه برای جلوگیری از توزیع یکنواخت پاداش بین همه کارکنان در یک اداره توسط مدیر. چنین رویکردی موجب می‌شود نظام پرداخت پاداش از حالت سرانه‌پردازی غیرهدفمند خارج شده و به ابزاری برای افزایش انگیزه، ارتقای عدالت سازمانی و توسعه بهره‌وری سرمایه انسانی تبدیل شود.^۱

مبالغی با پیشنهاد سازمان و تصویب هیئت‌وزیران به کارمندان پرداخت خواهد شد.

۸. به کارمندیانی که در خارج از کشور در پست‌های سازمانی اشتغال دارند فوق‌العاده اشتغال خارج از کشور براساس ضوابطی که به پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد پرداخت می‌گردد.

این‌گونه کارمندان در مدتی که از فوق‌العاده اشتغال خارج از کشور استفاده می‌کنند دریافت دیگری به استثنای مواردی که به موجب قوانین خاص برای اشتغال در خارج از کشور به این‌گونه کارمندان تعلق می‌گیرد نخواهند داشت.

۹. در صورتی که بنا به درخواست دستگاه، کارمندان موظف به انجام خدماتی خارج از وقت اداری گردند براساس آیین‌نامه‌ای که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد، می‌توان مبالغی تحت عنوان اضافه‌کار، حق‌التحقیق، حق‌التدریس، حق‌الترجمه و حق‌التألیف به آنها پرداخت نمود.

مجموع مبالغ قابل پرداخت تحت عنوان اضافه‌کار و حق‌التدریس به هر یک از کارمندان نباید از حداکثر (۵۰٪) حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های وی تجاوز نماید. در هر دستگاه اجرایی حداکثر تا (۲۰٪) کارمندان آن دستگاه که به اقتضای شغلی، اضافه‌کار بیشتری دارند از محدودیت سقف (۵۰٪) مستثنی می‌باشند.

۱۰. فوق‌العاده ویژه در موارد خاص با توجه به عواملی از قبیل بازار کار داخلی و بین‌المللی، ریسک‌پذیری، تأثیر اقتصادی فعالیت‌ها در درآمد ملی، انجام فعالیت و وظایف تخصصی و ستادی و تحقیقاتی و حساسیت کار با پیشنهاد سازمان و تصویب هیئت‌وزیران امتیاز ویژه‌ای برای حداکثر (۲۵٪) از مشاغل، در برخی از دستگاه‌های اجرایی تا (۵۰٪) سقف امتیاز حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مستمر مذکور در این فصل در نظر گرفته خواهد شد.

تبصره - پرداخت فوق‌العاده‌های مذکور در بندهای «۵» و «۶» این ماده در هر کدام از دستگاه‌های اجرایی، مشروط به اعمال اصلاحات ساختاری، نیروی انسانی، فناوری و واگذاری امور به بخش غیردولتی (احکام مذکور در این قانون) و استفاده از منابع حاصل از صرفه‌جویی‌های به عمل آمده، در سقف اعتبارات مصوب از سال ۱۳۸۷ امکان‌پذیر می‌باشد و این فوق‌العاده‌ها جزء دیون منظور نمی‌گردد. انجام اصلاحات مذکور در این تبصره باید به تأیید سازمان برسد.

۱۱. نظام پرداخت پاداش مبتنی بر عملکرد از محل درآمد اختصاصی دستگاه در وزارت اقتصاد و امور دارایی و توسط مرکز نوسازی اداری و توسعه سرمایه انسانی این دستگاه در سال ۱۴۰۲ پیاده‌سازی شده و به‌عنوان یک نمونه موفق قابل الگوبرداری است.

۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری



این گزارش با تمرکز بر مسئله بهره‌وری پایین سرمایه انسانی در نظام اداری کشور به دنبال این بود که نشان دهد بخشی از چالش‌های عملکردی دولت، نه صرفاً ناشی از محدودیت منابع مالی یا ضعف ساختارهای قانونی، بلکه ریشه‌دار در نحوه نگاه به نیروی انسانی، الگوهای انگیزشی و منطق حاکم بر مدیریت سرمایه انسانی بخش عمومی است. در وضعیت موجود، سرمایه انسانی دولت عمدتاً از منظر «هزینه جاری» مورد توجه قرار گرفته و کمتر به‌عنوان یک دارایی مولد، ارزش‌آفرین و قابل توسعه تلقی شده است. این رویکرد، در بلندمدت به تضعیف انگیزه، فرسایش تعهد سازمانی و کاهش بهره‌وری کارکنان منجر شده و توان پاسخ‌گویی نظام اداری به مسائل پیچیده و متحول کشور را محدود کرده است.

بر این اساس، گزارش حاضر «مولدسازی سرمایه انسانی دولت» را به‌عنوان یکی از رویکردهای محوری اصلاح نظام اداری معرفی می‌کند. مولدسازی، در این چارچوب، به‌معنای تجاری‌سازی خدمات عمومی یا تحمیل هزینه‌های جدید به شهروندان نیست، بلکه ناظر بر فعال‌سازی ظرفیت‌های دانشی، حرفه‌ای و مهارتی کارکنان دولت در حوزه‌های مکمل، غیرتکلیفی و غیر رقابتی با بخش خصوصی است. هدف اصلی این رویکرد آن است که نیروی انسانی دولت از جایگاه مجری صرف فرایندهای اداری، به عامل خلق ارزش، نوآوری و بهبود بهره‌وری ارتقا یابد و در عین حال، منافع حاصل از این ارزش‌آفرینی به‌صورت شفاف و عادلانه میان دولت، دستگاه اجرایی و کارکنان تقسیم شود.

یافته‌های گزارش نشان می‌دهد که پیش‌نیاز اساسی مولدسازی سرمایه انسانی، انجام نگاهت اقتصادی دستگاه‌های اجرایی است. نگاهت اقتصادی، با تکیه بر تحلیل مأموریت‌های قانونی دستگاه‌ها، ارزیابی مشاغل و شناسایی مهارت‌های کلیدی کارکنان، این امکان را فراهم می‌کند که حوزه‌های بالقوه درآمدزا به‌صورت هدفمند و کنترل‌شده مشخص شوند. واگذاری راهبری این فرایند به سازمان اداری و استخدامی کشور، می‌تواند ضمن ایجاد هماهنگی بین‌بخشی، از بروز رویه‌های سلیقه‌ای یا ناسازگار با خط‌مشی‌های کلان جلوگیری کند.

در عین حال، گزارش تأکید می‌کند که مولدسازی سرمایه انسانی بدون توجه به نظام انگیزش، به نتیجه مطلوب نخواهد رسید. یکی از مسائل مورد اشاره در گزارش، ضعف هم‌زمان انگیزش درونی و بیرونی در نظام اداری ایران است. از منظر انگیزش بیرونی، سازوکارهای سنتی تشویق و تنبیه کارکرد خود را تا حد زیادی از دست داده‌اند؛ حقوق و مزایا ارتباط معناداری با عملکرد ندارد، پاداش‌های عملکردی اغلب صوری یا مساوی توزیع می‌شوند و ابزارهای انگیزش منفی، به‌ویژه در مورد کارکنان رسمی، عملاً بلااستفاده مانده‌اند. این وضعیت پیام روشنی برای کارکنان دارد: عملکرد بهتر یا ضعیف‌تر، تفاوت محسوسی در پیامدها ایجاد نمی‌کند.

در کنار این مسئله، گزارش نشان می‌دهد که انگیزش درونی کارکنان دولت نیز به‌طور نظام‌مند تضعیف شده است. براساس نظریه «انگیزه خدمت عمومی»، بخش مهمی از انگیزه کارکنان بخش عمومی، نوع دوستی، علاقه به مشارکت در خط‌مشی‌گذاری عمومی و تمایل به خدمت به جامعه ناشی می‌شود. با این حال، نظام‌های جذب، ارتقا، آموزش و انتصاب مدیران در ایران، کمتر به این ابعاد توجه کرده و عمدتاً بر شاخص‌های صوری مانند سابقه، مدرک تحصیلی یا روابط غیررسمی استوار بوده‌اند. نتیجه آنکه بسیاری از کارکنان با انگیزه‌های درونی بالا، در طول زمان دچار سرخوردگی شده و فاصله میان ارزش‌های فردی و واقعیت‌های سازمانی افزایش یافته است.

گزارش تأکید می‌کند که انگیزه خدمت عمومی نه جایگزین نظام‌های انگیزشی بیرونی، بلکه مکمل آنهاست. تجربه‌های بین‌المللی و شواهد داخلی نشان می‌دهد که اتکای صرف به انگیزش درونی، بدون وجود حداقلی از عدالت پرداخت، شفافیت ارزیابی و امکان اعمال پیامدهای واقعی برای عملکرد، به فرسایش تدریجی انگیزه‌ها منجر می‌شود. بنابراین، اصلاح نظام انگیزشی در دولت مستلزم ایجاد تعادل میان انگیزاننده‌های بیرونی مثبت و منفی، در کنار تقویت انگیزش‌های درونی است.

در حوزه راهکارها، گزارش مجموعه‌ای از اقدام‌های کوتاه‌مدت و میان‌مدت را پیشنهاد می‌کند. در کوتاه‌مدت، تمرکز بر ایجاد بسترهای نهادی برای درآمدزایی شفاف دستگاه‌های اجرایی از طریق خدمات و توانمندی‌های نیروی انسانی است. اختصاص بخشی از درآمدهای حاصل به کارکنان مؤثر، در قالب فوق‌العاده بهره‌وری یا سایر اقلام قانونی، می‌تواند پیوند مستقیمی میان عملکرد، نوآوری و جبران



خدمت ایجاد کند. همچنین، تأکید بر جذب و توانمندسازی کارکنان دارای مهارت‌های محوری و درآمدزا، به‌ویژه در حوزه‌هایی مانند فناوری اطلاعات، داده و تحلیل، از دیگر الزام‌های این رویکرد است.

ایجاد «مرکز رشد ایده‌های بهره‌وری» و «سامانه پیشنهاد‌های مولدسازی سرمایه انسانی» از دیگر پیشنهاد‌های گزارش است. این نهادها می‌توانند نقش واسط میان ایده‌های کارکنان و نظام تصمیم‌گیری دولت را ایفا کنند. حمایت نهادی از نوآوری کارکنان، علاوه بر آثار اقتصادی، پیامدهای فرهنگی مهمی نیز دارد و می‌تواند احساس دیده شدن، اثرگذاری و تعلق سازمانی را تقویت کند. در بعد پویایی سرمایه انسانی، گزارش بر ضرورت نهادینه‌سازی «انگیزه خدمت عمومی» به‌عنوان یک شایستگی محوری تأکید دارد. سنجش و تقویت این شایستگی در فرایندهای جذب، آموزش، ارتقا و انتصاب مدیران، می‌تواند به تدریج فرهنگ عملکردمحور و مسئولیت‌پذیر را در نظام اداری تقویت کند. طراحی مأموریت‌های کوتاه‌مدت، پرداخت هدفمند پاداش عملکرد و استفاده محدود و کنترل‌شده از ابزارهای انگیزش منفی، از جمله نقل‌وانتقال‌های مدیریتی، از دیگر ابزارهایی است که می‌تواند به بهبود مدیریت عملکرد کمک کند.

در افق میان‌مدت، تفکیک مستخدمان بخش عمومی به «کارکنان دولت» و «کارکنان دستگاه‌های اجرایی» را به‌عنوان یکی از اصلاحات ساختاری مهم پیشنهاد می‌کند. این تفکیک با هدف ایجاد تعادل میان امنیت شغلی و انعطاف‌پذیری طراحی شده است؛ به‌گونه‌ای که استخدام رسمی صرفاً به کارکنان دولت با مأموریت‌های حاکمیتی اختصاص یابد و در مقابل، کارکنان دستگاه‌های اجرایی با رابطه پیمانی و انعطاف‌پذیری بیشتر به کار گرفته شوند. در این الگو، استخدام رسمی دیگر مزیت مطلق نخواهد داشت و در کنار امنیت شغلی بیشتر، محدودیت‌هایی نظیر امکان انتقال اجباری نیز برای آن در نظر گرفته می‌شود. این اصلاح می‌تواند یکی از ابزارهای بازسازی نظام انگیزشی و افزایش کارآمدی مدیریت نیروی انسانی باشد.

در جمع‌بندی نهایی، می‌توان گفت که مولدسازی سرمایه انسانی دولت، اگر به‌عنوان بخشی از یک بسته جامع اصلاح نظام اداری دیده شود، می‌تواند هم‌زمان به ارتقای بهره‌وری، تقویت انگیزه کارکنان و بهبود پایداری مالی دولت کمک کند. با این حال، موفقیت این رویکرد منوط به رعایت چند اصل کلیدی است: شفافیت کامل، پرهیز از تعارض با وظایف حاکمیتی و خدمات عمومی رایگان، مکمل بودن با بخش خصوصی و توجه هم‌زمان به ابعاد اقتصادی و انگیزشی نیروی انسانی. بی‌توجهی به هر یک از این اصول، خطر انحراف این خط‌مشی از اهداف اصلی و کاهش اعتماد عمومی را در پی خواهد داشت. از این رو، اجرای تدریجی، هدفمند و مبتنی بر ارزیابی مستمر، شرط لازم برای تحقق مولدسازی سرمایه انسانی و حرکت نظام اداری به سمت ساختاری چابک، مولد و پاسخ‌گو است.

جدول ۳. توصیه‌های خط‌مشی گذاری در خصوص بهره‌وری سرمایه انسانی دولت

ردیف	نوع توصیه	توصیه خط‌مشی	الزام‌ها و قیود اجرایی	دستگاه متولی	دستگاه معین	زمان‌بندی اجرا (کوتاه‌مدت، میان‌مدت، بلندمدت)	ملاحظات
۱	اصلاح	انجام نگاشت اقتصادی در دستگاه‌های اجرایی و شناسایی خدمات قابل درآمدزایی	نیازمند تدوین دستورالعمل‌های اجرایی و هماهنگی با سازمان برنامه و بودجه	سازمان اداری و استخدامی کشور	وزارت امور اقتصادی و دارایی	کوتاه‌مدت	شروع از دستگاه‌های اجرایی توانمند و نخبه‌نظیر دانشگاه‌ها و مراکز آموزشی و پژوهشی
۲	تداوم	ایجاد بستر شفاف برای مولدسازی خدمات و تخصیص بخشی از درآمد به کارکنان مؤثر	ضرورت ارتقای سامانه ستاد بدین منظور؛ تصویب ضوابط شفاف تقسیم درآمد	سازمان اداری و استخدامی کشور	خزانه‌داری کل کشور	کوتاه‌مدت تا میان‌مدت	رعایت اصل شفافیت مالی و جلوگیری از تعارض منافع

ردیف	نوع توصیه	توصیه خط مشی	الزام‌ها و قیود اجرایی	دستگاه متولی	دستگاه معین	زمان بندی اجرا (کوتاه مدت، میان مدت، بلندمدت)	ملاحظات
۳	اصلاح	تمرکز جذب نیروی انسانی بر مهارت‌های محوری و درآمدزا (فناوری اطلاعات، مدیریت داده و ...)	بازنگری در رویکردهای استخدامی و برگزاری دوره‌های مهارت‌محور	سازمان اداری و استخدامی کشور	مرکز آموزش مدیریت دولتی	میان مدت	پرداخت بخشی از هزینه دوره‌های آموزشی توسط دستگاه اجرایی
۴	اصلاح	تأسیس «مرکز رشد ایده‌های بهره‌وری» و «سامانه پیشنهادهای مولدسازی سرمایه انسانی»	حمایت از ایده‌های بهره‌وری و مولدسازی در خصوص سرمایه انسانی دولت	سازمان ملی بهره‌وری	سازمان اداری و استخدامی کشور	کوتاه مدت	ضرورت هماهنگی سازمان اداری و استخدامی کشور و سازمان ملی بهره‌وری
۵	اصلاح	ابلاغ ضوابط جدید نقل و انتقال و مأموریت کارکنان در اجرای بند «الف» ماده (۱۰۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت	تدوین آیین‌نامه اجرایی و نظارت بر حسن اجرای آن	سازمان اداری و استخدامی کشور	سازمان برنامه و بودجه کشور	کوتاه مدت	رعایت حقوق مکتسبه کارکنان و رعایت اصل تدریج در به‌کارگیری ابزار انتقال اجباری
۶	اصلاح	استقرار پرداخت مبتنی بر عملکرد در قالب پرداخت پاداش عملکرد	عملکرد نباید موجب کاهش یا افزایش قابل توجه در حقوق کارکنان شود	سازمان اداری و استخدامی کشور	سازمان برنامه و بودجه کشور	کوتاه مدت	ضروری است عملکرد کارکنان توسط مدیر اداره ارزیابی شود
۷	اصلاح	در نظر گرفتن «انگیزه خدمت عمومی» به عنوان یکی از شایستگی‌های محوری در نظام اداری	لزوم طراحی سنجه‌هایی با روایی قابل قبول برای ارزیابی این سازه	سازمان اداری و استخدامی کشور	مرکز آموزش مدیریت دولتی	کوتاه مدت	لزوم اضافه شدن این شایستگی به ضوابط ورود به خدمت کارکنان و شایستگی‌های عمومی مدیران
۸	اصلاح	تفکیک کارکنان دولت از کارکنان دستگاه‌های اجرایی و بازتعریف روابط استخدامی	تدوین قانون یا لایحه جدید اداری و استخدامی	سازمان اداری و استخدامی کشور	مجلس شورای اسلامی	میان مدت	ضروری است محدودیت‌هایی نظیر انتقال اجباری برای استخدام رسمی در نظر گرفته شود تا مزیت مطلق نسبت به استخدام پیمانی نداشته باشد

مأخذ: همان.



- [۱] قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. مصوب سال ۱۳۶۸.
- [۲] غفرانی، فهیمه. کاویانی، حسن. یوسفی، عطیه. گزارش بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۷۵): تنفیذ حکم ارتقای شاخص‌های بهره‌وری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۸۸۰۳، ۱۴۰۱.
- [۳] الماسی، مجید. گزارش بهره‌وری در برنامه هفتم توسعه کشور مفاهیم، پیشینه، رویکردها و راهکارها، شماره مسلسل: ۱۹۵۲۰، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۲.
- [۴] میراحمدی، فاطمه سادات. گزارش تقسیمات کشوری در چین: ابزاری برای پیشرفت اقتصادی و بهره‌وری مدیریتی، شماره مسلسل: ۱۵۷۴۲، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۶.
- [۵] سلطانی، علیرضا. اکبری، ایمان. گزارش حکمرانی هوش مصنوعی (۴): بررسی تأثیرات هوش مصنوعی بر بازار مشاغل و بهره‌وری در جهان و ایران، شماره مسلسل: ۲۰۵۴۴، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۳.
- [۶] قانون مدیریت خدمات کشوری. مصوب سال ۱۳۸۶.
- [۷] قانون برنامه هفتم پیشرفت. مصوب سال ۱۴۰۳.
- [8] Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Plume.
- [9] Osborne, D., & Plastrik, P. (1997). Banishing bureaucracy: The five strategies for reinventing government. Plume.
- [10] Dong, L. (2015). Public administration theories: Instrumental and value rationalities. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9781137536426_page_131-137.
- [11] Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Plume. Page 3.
- [12] Osborne, D., & Plastrik, P. (1997). Banishing bureaucracy: The five strategies for reinventing government. Plume. Page. 127.
- [13] Osborne, D., & Plastrik, P. (1997). Banishing bureaucracy: The five strategies for reinventing government. Plume. Page 71.
- [14] Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The motivational bases of public service. Public administration review, 367-373.
- [15] Tran, A. N., Cheema, F. S., & Perry, J. L. (2025). Can public managers rely on public service motivation during austere and chaotic times? New evidence from cognitive sciences. Asia Pacific Journal of Public Administration, 1–9. <https://doi.org/10.1080/23276665.2025.2587025>.
- [16] Perry, J. L., Hondeghem, A., & Wise, L. R. (2010). Revisiting the motivational bases of public service: Twenty years of research and an agenda for the future. Public administration review, 70(5), 681-690.
- [17] Deci, E. L., Eghrari, H., Patrick, B. C., & Leone, D. R. (1994). Facilitating internalization: The self-determination theory perspective. Journal of personality, 62(1), 119-142.
- [18] Deci, E. L., & Ryan, R. M. (2000). The "what" and "why" of goal pursuits: Human needs and the self-determination of behavior. Psychological inquiry, 11(4), 227-268.
- [19] OECD (2023), Public Employment and Management 2023: Towards a More Flexible Public Service, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5b378e11-en>.

[۲۰] قانون بودجه کل کشور. سال ۱۴۰۲.

[21] Eden, D. (2003). Self-fulfilling prophecies in organizations. *Organizational behavior: A management challenge*, 87-120.

[22] Eden, D. (1984). Self-fulfilling prophecy as a management tool: Harnessing Pygmalion. *Academy of management Review*, 9(1), 64-73.

[23] Cropanzano, R., Rupp, D. E., Thornton-Lugo, M. A., & Shao, R. (2018). Organizational Justice and Organizational Citizenship. *The Oxford handbook of organizational citizenship behavior*, 4(3), 255.

[۲۴] بخشنامه شماره ۵۴۶۲۱ مورخ ۱۴۰۱/۰۷/۳۰، سازمان اداری و استخدامی کشور، «دستورالعمل مدیریت نقل و انتقال کارکنان مازاد از طریق سامانه بهین یاب».

[۲۵] عبدالهی، نورعلی. شهرآئینی، سیدمجتبی. گزارش تحلیل نظارتی بر استقرار نظام آموزش و توانمندسازی کارمندان دستگاه‌های اجرایی، شماره مسلسل: ۲۰۵۵۵، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۳.

[۲۶] نظر شورای نگهبان درخصوص قانون برنامه هفتم پیشرفت، نامه شماره ۴۱۰۵۶/۱۰۲ مورخ ۱۴۰۲/۱۲/۲۱.

[27] OECD (2023), *Public Employment and Management 2023: Towards a More Flexible Public Service*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5b378e11-en>.

[۲۸] دستورالعمل نحوه پرداخت فوق‌العاده کارایی و عملکرد موضوع بند «۶» ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری (بخشنامه شماره ۲۰۰/۴۳۵۱۲ مورخ ۱۳۸۹/۸/۲۲ معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور).

گزیده سیاستی

این گزارش به راهکارهای ارتقای بهره‌وری سرمایه انسانی دولت پرداخته و ریشه‌های ناکارآمدی مدیریت سرمایه انسانی را بررسی می‌کند.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۳)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ | صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ | پست الکترونیک: ircc@majlis.ir

وبسایت: rc.majlis.ir