

مهر ۱۴۰۱
مسلسل ۱۸۴۶۴

**ارزیابی فصول ششم و هفتم قانون مدیریت خدمات کشوری
«ورود به خدمت و استخدام»
(با تأکید بر عدالت استخدامی و شایسته‌گزینی)**





شماره مسلسل: ۱۸۴۶۴

کد موضوعی: ۲۹۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ارزیابی فصول ششم و هفتم قانون مدیریت خدمات کشوری «ورود به خدمت و استخدام» (با تأکید بر عدالت استخدامی و شایسته‌گزینی)

نام دفتر: مطالعات مدیریت

تهیه و تدوین: حسن کاویانی

همکاران: حسین محمدی احمدآبادی، محمدرضا مالکی، سیدمهدی میرحسینی زواره، اکبر شکوهی، پروانه مردانی، داوود عبادیانی، موسی بیات، صادق ستاری‌فرد، حسام عزت‌آبادی، ابوالفضل درویشوند

مدیر مطالعه: فهیمه غفرانی

ناظران علمی: مهدی عبدالحمید، شهاب طلایی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. ورود به خدمت

۲. استخدام

۳. عدالت استخدامی

۴. شایسته‌گزینی

۵. منابع انسانی



تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۷/۱۲

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۲.....	۱. کلیات
۴.....	۲. ارزیابی کلی مواد (۴۱) تا (۵۲) قانون مدیریت خدمات کشوری (فصول ششم و هفتم)
۵.....	۲-۱. فصل ششم
۱۰.....	۲-۲. فصل هفتم
۱۷.....	جمع‌بندی
۱۸.....	منابع و مآخذ



ارزیابی فصول ششم و هفتم قانون مدیریت خدمات کشوری
«ورود به خدمت و استخدام»
(با تأکید بر عدالت استخدامی و شایسته‌گزینی)

چکیده

مدیریت اثربخش کارکنان دولت عنصر اصلی حکمرانی و اداره اثربخش امور عمومی می‌باشد. حوزه‌ای که در قوانین خدمات کشوری و یا خدمات عمومی در قالب روابط دولت با کارکنان مورد توجه ویژه قرار می‌گیرد. در قانون مدیریت خدمات کشوری به‌عنوان نقشه راه نظام اداری کشور، مباحث مرتبط با این موضوع محوری از فصول ششم و هفتم (ورود به خدمت و استخدام) آغاز شده است. در این فصول به‌منظور تحقق عدالت استخدامی، شایسته‌گزینی و ساماندهی مطلوب شیوه‌های استخدامی و روابط کارکنان با دولت، مبانی قانونی و سازوکارهای اجرایی لازم در قالب ۱۲ ماده و ۱۶ تبصره پیش‌بینی شده است. لکن واکاوی تجارب و شواهد حاصل از اجرای قانون مؤید آن است که در کنار مواردی چون عدم حاکمیت قانون و ضعف در نظارت به علت برخی ابهام‌ها و کاستی‌های قانونی اهداف مذکور به‌گونه‌ای مطلوب محقق نگردیده‌اند؛ لذا با توجه به اهمیت موضوع و با مبنای قرار دادن پیش‌فرض‌های قانون مدیریت خدمات کشوری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با دعوت از اساتید دانشگاهی و خبرگان اجرایی اقدام به آسیب‌شناسی و سپس اصلاح احکام فصول ورود به خدمت و استخدام قانون مدیریت خدمات کشوری بر اساس شواهد و واقعیت‌های نظام اداری کشور نموده است. هدف از ارائه این پیشنهادها رفع آسیب‌های کنونی فرایندهای ورود به خدمت و استخدام در دستگاه‌های اجرایی و کمک به تحقق مطلوب‌تر حاکمیت قانون، شایسته‌گزینی، عدالت‌محوری و شفافیت در نظام اداری است. محورهای اصلی این گزارش به شرح ذیل می‌باشد:

- رفع ایرادات شکلی و مفهومی احکام فصول ششم و هفتم؛
- پیشنهاد طراحی و استقرار نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی در سطح ملی و دولت؛
- بازطراحی فرآیند استخدام در دستگاه‌های اجرایی؛
- بازطراحی مراحل استخدام در دستگاه‌های اجرایی؛
- پیش‌بینی گونه‌های مطلوب استخدام و به‌کارگیری کارکنان در چارچوب راهبردها و فناوری‌های انجام وظایف دولت (فصل دوم قانون مدیریت خدمات کشوری)؛
- ممنوعیت به‌کارگیری کارکنان به‌صورت قراردادی و الزام دولت به تعیین تکلیف کارکنان موجود.
- ممنوعیت به‌کارگیری کارگران در دستگاه‌های اجرایی به جز موارد خاص و بنا به ملاحظات امنیتی.

- پیش‌بینی احکامی استخدامی مستخدمین رسمی و الزام دولت به پیش‌بینی مصادیق، شرایط و ضوابط استخدام کارکنان پیمانی بر اساس شرایط و اقتضات نظام اداری کشور و قرارداد آن در مسیر تصویب قانونی. ممنوعیت فعالیت شرکتهای پیمانکاری موضوع ماده ۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری به منظور تامین نیروی انسانی برای مشاغل تخصصی و خدماتی که ماهیت بلند مدت دارند.

مقدمه

مبحث ورود به خدمت و استخدام به‌عنوان دروازه ورود به حوزه خدمات عمومی یکی از مباحث بنیادین ارائه خدمات عمومی است. اهمیت و جایگاه مشاغل عمومی در افزایش رضایت شهروندان، ارتقای اعتماد عمومی و نهایتاً استحکام پایه‌های نظام حاکمیتی جوامع، دولت‌ها را ملزم به اتخاذ رویکردهای مناسب در حوزه ورود به خدمت و استخدام می‌نماید. در ایران نیز موضوع ورود به خدمت و استخدام در قالب فصول ششم و هفتم قانون مدیریت خدمات کشوری مورد توجه قرار گرفته است. به‌طور کلی در فصل‌های ششم و هفتم قانون مدیریت خدمات کشوری ساماندهی نحوه استخدام و ارتباطات کارکنان با دولت و نیز تحقق عدالت استخدامی و شایسته‌گزینی به‌عنوان اهداف اصلی مطرح می‌باشند. علی‌هذا شواهد و مستندات موجود از اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری مؤید آن است که خط‌مشی‌ها و مواد قانونی نگاشته شده در این فصول در میدان عمل انتظارات قانونگذاران، مجریان و جامعه را به‌صورت مطلوبی برآورده نکرده است. هر چند بخش اعظم عدم کارایی موجود نتیجه ضعف نظارتی و نیز عدم حاکمیت قانون می‌باشد لکن ضعف و خلأهای قانونی موجود نیز نیازمند تأمل جدی هستند. از این‌رو با توجه به اهمیت موضوع مطرح شده، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با مبنا قرار دادن پیش‌فرض‌های قانون مدیریت خدمات کشوری، پس از آسیب‌شناسی قانون موجود و نیز بررسی فرایندهای اجرایی و وضعیت کنونی فرایندهای ورود به خدمت و استخدام در بخش دولتی با بهره‌گیری از دیدگاه خبرگان اجرایی و نظرات صاحب‌نظران دانشگاهی اقدام به بازنگری در ساختار و محتوای فصول مذکور کرده است. در ادامه پس از بررسی مبانی اعتقادی و قانونی مواد مربوطه مورد ارزیابی و پیشنهادهای لازم ارائه شده است.

۱. کلیات

بررسی مبانی فصول ششم و هفتم (ورود به خدمت و استخدام)

در آموزه‌های دین مبین اسلام، آیات و روایات فراوانی ناظر بر مصادیق برابری، عدالت و شایسته‌گزینی وجود دارد که ضروری است قانون‌گذار در تدوین احکام فصول ورود به خدمت و استخدام در قانون مدیریت خدمات کشوری بدان توجه کند. اصول بنیادینی که در قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام اداری نیز بر آنها تأکید شده است.



۱. آموزه‌های دین مبین اسلام

برقراری عدل و عدالت یکی از مهم‌ترین اهداف بعثت انبیا (صلوات ... اجمعین) در جامعه بوده است.^۱ از این رو در آیات و روایات فراوانی بر ضرورت برابری، عدالت و شایسته‌گزینی تأکید فراوانی گردیده است. در حوزه اداری و استخدامی نیز نهادینه‌سازی این رویکردها یکی از پیش‌ران‌ها و الزامات ایجاد دولت‌های توانمند و کارآمد است. از این رو در قانون اساسی و اسناد بالادستی جمهوری اسلامی ایران نیز به تبعیت از آموزه‌های دین مبین اسلام در جهت تحقق این مفاهیم محوری قواعد و سازوکارهایی ارائه شده است. از این رو هرگونه قانون و ضابطه‌گذاری که دستیابی به این اهداف را با اخلال مواجه نماید فاقد وجاهت است؛ لذا ضروری است که قانون‌گذار برای تحقق عدالت اداری در حوزه اداری و استخدامی با تبعیت از این اصول نسبت به اصلاح، بازنگری و یا تدوین احکام مورد نیاز اقدامات لازم را معمول نماید. برخی از مرتبط‌ترین آیات و روایات در این خصوص (عدالت، برابری و شایسته‌گزینی) به شرح ذیل هستند.

سوره مبارکه نساء آیه ۵۸: **إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا.**

همانا خدا به شما امر می‌کند که امانت‌ها را به صاحبانش باز دهید و چون حاکم بین مردم شوید به عدالت داوری کنید. همانا خدا شما را پند نیکو می‌دهد که خدا شنوا و بیناست.

پیامبر عظیم‌الشان اسلام (ص): **مَنْ اسْتَعْمَلَ عَامِلًا مِنَ الْمُسْلِمِينَ وَهُوَ يَعْلَمُ أَنَّ فِيهِمْ أَوْلَىٰ بِذَلِكَ مِنْهُ وَاعْلَمَ بِكِتَابِ اللَّهِ وَسُنَّةِ نَبِيِّهِ فَقَدْ خَانَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَجَمِيعَ الْمُسْلِمِينَ.**

اگر فردی، مسلمانی را برای کارهای حکومت منصوب نماید و بداند که در جامعه فردی لایق‌تر و عالم‌تر از او به دین وجود دارد، همانا به خداوند و رسول او و بر همه مسلمین خیانت کرده است.

امیرالمؤمنین حضرت علی (ع): **ثُمَّ أَنْظِرْ فِي أُمُورِ عَمَالِكَ فَاسْتَعْمِلْهُمْ اخْتِبَارًا، وَلَا تُؤَلِّهِمْ مُحَابَاةً وَأَثَرَةً، فَإِنَّهُمَا جِمَاعٌ مِنَ شُعْبِ الْجَوْرِ وَالْخِيَانَةِ.**

در کار کارگزارانت بنگر و پس از آزمایش به کارشان برگمار، نه به سبب دوستی با آنها و بی‌مشورت دیگران به کارشان مگمار، زیرا به رأی خود کار کردن و از دیگران مشورت نخواستن، گونه‌ای از ستم و خیانت است.

۲. اسناد بالادستی

بخش‌های مختلفی از قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام اداری نیز ناظر به موضوع مهم ورود به خدمت و استخدام است. برای مثال مطابق اصل بیست و هشتم قانون اساسی «هر کس حق دارد شغلی را که بدان مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست برگزیند. دولت موظف است با رعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون، برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید». این چارچوب ترسیمی از لحاظ ساختاری و محتوایی دارای وجوه حائز اهمیت است چون امکان انتخاب آزادانه مشاغل، توجه به نیازهای جامعه، برابری

۱. لَقَدْ أَرْسَلْنَا رُسُلَنَا بِالْبَيِّنَاتِ وَأَنْزَلْنَا مَعَهُمُ الْكِتَابَ وَالْمِيزَانَ لِيَقُومَ النَّاسُ بِالْقِسْطِ وَأَنْزَلْنَا الْحَدِيدَ فِيهِ بَأْسٌ شَدِيدٌ وَمَنَافِعُ لِلنَّاسِ وَلِيَعْلَمَ اللَّهُ مَنْ يَنْصُرُهُ وَرُسُلَهُ بِالْغَيْبِ إِنَّ اللَّهَ قَوِيٌّ عَزِيزٌ (سوره مبارکه حدید- آیه ۲۵).

و عدالت در احراز شغل است. در ادامه مفاد برخی از مرتبط‌ترین اصول و بندهای قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام اداری در حوزه ورود به خدمت و استخدام ارائه می‌شود.

۱-۲. قانون اساسی

بند «۹» اصل سوم - رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی. اصل نوزدهم - مردم ایران از هر قوم و قبیله که باشند از حقوق مساوی برخوردارند و رنگ، نژاد، زبان و مانند اینها سبب امتیاز نخواهد بود.

اصل بیستم - همه افراد ملت اعم از زن و مرد یکسان در حمایت قانون قرار دارند و از همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلام برخوردارند.

اصل بیست و هشتم - هر کس حق دارد شغلی را که بدان مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست برگزیند. دولت موظف است با رعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون، برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید.

۲-۲. سیاست‌های کلی نظام اداری

بند «۲» - عدالت‌محوری در جذب، تداوم خدمت و ارتقای منابع انسانی.

بند «۳» - بهبود معیارها و روزآمدی روش‌های گزینش منابع انسانی به‌منظور جذب نیروی انسانی توانمند، متعهد و شایسته و پرهیز از تنگ‌نظری‌ها و نگرش‌های سلیقه‌ای و غیرحرفه‌ای.

بند «۴» - دانش‌گرایی و شایسته‌سالاری مبتنی بر اخلاق اسلامی در نصب و ارتقای مدیران.

بند «۱۳» - عدالت‌محوری، شفافیت و روزآمدی در تنظیم و تنقیح قوانین و مقررات اداری.

بند «۱۹» - زمینه‌سازی برای جذب و استفاده از ظرفیت‌های مردمی در نظام اداری.

۲. ارزیابی کلی مواد (۴۱) تا (۵۲) قانون مدیریت خدمات کشوری (فصول ششم و هفتم)

قانون مدیریت خدمات کشوری به‌عنوان نقشه راه نظام اداری کشور مشتمل بر دو مبحث کلیدی نقش و اندازه دولت و شیوه ارائه کالا و خدمات توسط دولت و نیز مناسبات دولت با کارکنان است. در این قانون مبحث مهم و حیاتی مناسبات دولت با کارکنان بر اساس راهبردها و فناوری‌های تعیین شده در فصل دوم قانون مدیریت خدمات کشوری در قالب موضوعات ورود به خدمت (فصل ششم) و استخدام (فصل هفتم) تدوین و تنظیم شده است. عدالت استخدامی، شایسته‌گزینی و نیز ساماندهی مطلوب شیوه‌های استخدامی و روابط کارکنان با دولت اهداف اصلی فصول مذکور می‌باشند. اهداف ارزنده‌ای که بر اساس شواهد و بنا بر اذعان برخی از مدیران اجرایی و پژوهشگران حوزه مدیریت دولتی تاکنون به میزان قابل قبولی محقق نگردیده‌اند. علی‌هذا با توجه به اهمیت و جایگاه فراوان مباحث مطرح شده، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی بر اساس شرایط کشور، با مبنا قرار دادن مفروضات قانون مدیریت خدمات کشوری، با بهره‌گیری از دیدگاه‌ها و نظریات خبرگان اجرایی و صاحب‌نظران دانشگاهی و با استناد به ظرفیت‌های موجود



در آموزه‌های دینی، قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام اداری و نیز مطالعات تطبیقی و تجربیات حوزه مدیریت دولتی پس از آسیب‌شناسی فصول ششم و هفتم قانون مدیریت خدمات کشوری، احکام و پیشنهادهایی را برای ساماندهی وضعیت کنونی و تحقق وضعیت مطلوب ارائه نموده است. در این فرایند، ابتدا احکام مرتبط با فصول مذکور یعنی مواد (۴۱) تا (۵۲) قانون ارزیابی و سپس پیشنهادهای تکمیلی ارائه شده است.

۱-۲. فصل ششم

ماده (۴۱)

ارزیابی ماده (۴۱) از منظر محتوایی

در ماده (۴۱)، قانون‌گذار از سه رویکرد رعایت مراتب شایستگی، برابری فرصت‌ها و استخدام بر اساس مجوزهای صادره و تشکیلات مصوب به‌عنوان شرایط ورود به خدمت در دستگاه‌های اجرایی یاد می‌نماید. لکن تجارب حاصل از اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری نشانگر آن است که در مدت اجرای قانون در عرصه اجرایی این رویکردها به‌صورت مناسبی محقق نگردیده‌اند که برخی از مصادیق آن به شرح ذیل است:

الف) مجوزهای صادره و تشکیلات مصوب

به استناد ماده (۵۱) قانون مدیریت خدمات کشوری، صدور مجوز استخدام در دستگاه‌های اجرایی با رعایت فصل دوم این قانون (راهبردها و فناوری‌های انجام وظایف دولت) در برنامه‌های پنج‌ساله تعیین می‌شود و سهم هر یک از وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد. با این حال، بعضاً مشاهده می‌شود که صدور مجوز جذب نیرو متأثر از میزان نفوذ مقام ارشد دستگاه اجرایی در دولت و در فرایند چانه‌زنی با سازمان و همچنین تصمیمات سیاسی ناشی از فشارهای اجتماعی و نیازهای مقطعی (طرح مهر آفرین، استخدام ده‌هزار نفر مهندس ناظر کشاورزی، استخدام حق‌التدریسی‌های آموزش و پرورش و ...) است؛ بنابراین شاید نتوان ارتباط معناداری بین تشکیلات مصوب با نیاز واقعی دستگاه‌های اجرایی در زمینه منابع انسانی برقرار کرد.

ب) برابری فرصت‌ها

برابری فرصت در ورود به خدمت بدان معناست که ضمن توجه به تفاوت‌ها و ویژگی‌های فردی، همه افرادی که شایستگی‌ها و صلاحیت‌های موردنیاز شغلی را دارند، امکان ورود به رقابت برای تصدی آن شغل را داشته باشند. این در حالی است که در سالیان اخیر هم‌چنان شاهد انتخاب و انتصاب سفارشی و سیاسی مدیران و حتی کارشناسان دستگاه‌ها هستیم. ورود افرادی خارج از فرایند استخدام، اعمال نظر مدیران در هر یک از مراحل آزمون، مصاحبه یا گزینش سلیقه‌ای، مصاحبه‌های مخدوش، شیوه‌های برگزاری امتحانات استخدامی، عدم نشر آگهی استخدام به‌صورت عمومی از مصادیق تبعیض و حذف فرصت برابر در فرایند ورود به خدمت دولتی است.

ج) رعایت مراتب شایستگی

گاه‌ها افرادی که در رقابت‌های برابر (آزمون کتبی، مصاحبه تخصصی، گزینش) به علت عدم احراز شایستگی موفق به استخدام نمی‌شوند در قالب نیروهای ساعتی، کار معین، شرکتی، حق‌التدریسی و سایر اشکال غیراستاندارد قراردادی

به کار گرفته می‌شوند. کارکنان مزبور پس از گذشت چند سال از طریق فشار به نهادهای تقنینی و اجرایی و یا احیاناً با استفاده از قوانین موجود در این خصوص، موفق به تغییر وضعیت استخدامی خود می‌شوند که چنین رویدادهایی مصداق بارز عدم رعایت مراتب شایستگی است.

باتوجه به موارد مطرح شده به نظر می‌رسد، در کنار موضوع ضعف در حاکمیت قانون و نظارت در نظام اداری کشور، یکی از دلایل عدم تحقق مطلوب این رویکردها ضعف قانون و عدم تبیین دقیق و ارائه سازوکارهای اجرایی مناسب است.

ارزیابی ماده (۴۱) از منظر شکلی

۱. باتوجه به اینکه نیازمندی‌های استخدامی همواره بر اساس تشکیلات مصوب (پست‌های بلا تصدی و نیز وجود اعتبارات موردنیاز) و ساختارهای اداری مشخص و سپس بر اساس آن مجوزهای لازم جهت جذب و استخدام صادر می‌شود، لذا از لحاظ تقدم به‌کارگیری کلمات و اصطلاحات، عبارت تشکیلات مصوب باید پیش از مجوزهای صادره ذکر شود.

۲. باتوجه به الزام دستگاه‌های اجرایی به رعایت مفاد ماده (۴۱) به نظر می‌رسد تبصره ماده (۵۱) که در رابطه با لزوم برخورد قانونی با دستگاه‌های خاطی است پس از اصلاحات شکلی، باید ذیل این ماده قرار گیرد.

با عنایت به ایرادهای محتوایی و شکلی ماده (۴۱)، در بخش پیشنهادها باتوجه به اهمیت فراوان رویکردهای مبتنی بر رعایت مراتب شایستگی، برابری فرصت‌ها و استخدام بر اساس مجوزهای صادره و تشکیلات مصوب در فرایندهای استخدام در دستگاه‌های اجرایی، پس از اصلاح شکلی ماده مذکور در قالب سه حکم سازوکارهایی جامع و هماهنگ به‌منظور تحقق این رویکردها ارائه شده است.

متن پیشنهادی برای ماده (۴۱)

استخدام در دستگاه‌های اجرایی بر اساس تشکیلات مصوب و پست‌های بلا تصدی، مجوزهای صادره و رعایت مراتب شایستگی و برابری فرصت‌ها انجام می‌شود.

تبصره - به‌کارگیری منابع انسانی در دستگاه‌های اجرایی خارج از ضوابط (شرایط) این ماده خلاف قانون محسوب و پرداخت هرگونه وجه به آنان تصرف غیرقانونی در اموال عمومی محسوب می‌گردد.

باتوجه به مباحث مطرح شده پیرامون خلأهای موجود در این فصل و ضرورت پیش‌بینی احکام لازم به‌منظور تحقق عدالت استخدامی و شایسته‌گزینی در فرایند ورود به خدمت و استخدام در دستگاه‌های اجرایی، در ادامه پس از تبیین ابعاد مختلف موضوع، مواد پیشنهادی (در قالب سه حکم) ارائه می‌گردد.

۱. نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی

عدم تناسب و هماهنگی تعداد پذیرفته‌شدگان و فارغ‌التحصیلان مراکز آموزش عالی و دانشگاه با نیازهای جامعه و بازار کار یکی از چالش‌های بنیادین کشور در دهه‌های اخیر بوده است که خود ریشه در لزوم توجه به اصل بیست‌وهشتم قانون اساسی دارد. از این رو به نظر می‌رسد طراحی و استقرار نظام ملی برنامه‌ریزی منابع انسانی به‌منظور ایجاد توازن و تناسب بین عرضه و تقاضای منابع انسانی در سطح ملی و با نگرشی جامع و با مشارکت کلیه ذی‌نفعان بخش دولتی



و غیردولتی ضروری است. موضوعی که علی‌رغم اهمیت فراوان آن، خلأ قانونی آن در قانون مدیریت خدمات کشوری احساس می‌شود.

متن پیشنهادی ماده (۴۱) - مکرر (۱)

به‌منظور جلوگیری از اتلاف سرمایه‌های انسانی و ایجاد توازن و تناسب بین نیازمندی‌های کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت منابع انسانی در سطح ملی، دولت موظف است ظرف مدت یک سال نظام ملی برنامه‌ریزی منابع انسانی را طراحی کرده، نظام‌نامه آن را که متضمن فرایندهای پیش‌بینی احتیاجات بخش‌های مختلف دولتی و غیردولتی کشور، چگونگی تأمین آن از طریق نهادهای آموزش و تربیت و توسعه منابع انسانی باشد تنظیم و به مورد اجرا بگذارد.

تبصره «۱» - سازمان مکلف است ظرف مدت ۶ ماه پس از ابلاغ نظام‌نامه 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 موظف‌اند ظرف مدت ۶ ماه نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی خود را بر اساس 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 به منزله تأیید نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی دستگاه اجرایی خواهد بود.

تبصره «۲» - سازمان مکلف است در خردادماه هر سال گزارش مازاد یا کمبود کمی و کیفی منابع انسانی دولت، ترکیب و هرم منابع انسانی، اندازه دولت و توزیع بخشی و جغرافیایی منابع انسانی را در دو سطح استانی و ملی و دو گروه ستادی و واحدهای اجرایی به هیئت‌وزیران و مجلس شورای اسلامی ارائه دهد.

۲. فرایندهای استخدام در دستگاه‌های اجرایی

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 به علت عدم شفافیت قانون، نبود سازوکارهای اجرایی مناسب و نیز نظارت ضعیف این مراحل را به‌صورت ناقص اجرا نموده و یا حتی در مواردی اجرا نمی‌نمایند. موضوعی که باعث عدم حصول اطمینان کامل از شایستگی داوطلبان استخدام می‌گردد. برای مثال با عنایت به اینکه در آزمون‌های کتبی معمولاً دانش عمومی و تخصصی فرد متقاضی ارزیابی می‌شود عملاً حصول اطمینان از توانایی‌ها و مهارت‌های فرد مستلزم برگزاری مصاحبه‌های تخصصی است، لکن در برخی موارد این مصاحبه‌ها برگزار نمی‌شود.

در کنار این موضوع نحوه تعیین و مطابقت مجوزهای استخدامی از الزامات تعیین نیازمندی‌های منابع انسانی در دستگاه‌های اجرایی است که این موضوع در ماده (۵۱) قانون مدیریت خدمات کشوری تصریح شده است؛ لذا از لحاظ مکانی، ماده مذکور (ماده (۵۱)) به‌عنوان مکمل موضوع در ذیل این حکم پیشنهاد شده است.

متن پیشنهادی ماده (۴۱) - مکرر (۲)

دستگاه‌های اجرایی مکلفاند بر اساس 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 در شامل آزمون کتبی، مصاحبه تخصصی و گزینش است. تبصره «۱» - مجموع مجوزهای استخدام دستگاه‌های اجرایی و سهم هریک از آنها با رعایت فصل دوم این قانون و سیاست‌های برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.

۳. برگزاری مراحل استخدام در دستگاه‌های اجرایی

برگزاری مراحل استخدام در دستگاه‌های اجرایی و انتخاب افراد شایسته، فرایندی حساس و تخصصی است که در سالیان اخیر توسط سازمان‌ها و نهادهای غیرتخصصی چون 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 آزمون و مصاحبه‌های تخصصی است. در چنین شرایطی باتوجه‌به وظایف، پیشینه و تخصص مرکز آموزش مدیریت دولتی به نظر می‌رسد پس از **بازطراحی وظایف، مأموریت‌ها و ساختار موجود**، این مرکز تحت عنوان «مؤسسه آموزش و سنجش مدیریت دولتی» در کنار مأموریت‌های خط‌مشی‌گذاری اجرای برنامه‌های آموزش و توسعه مدیران و کارکنان نظام اداری، آموزش و تربیت مدیران، کارشناسان و کارکنان دولت و مدیریت شبکه‌های علمی در جهت تولید و انتقال دانش در حوزه نظام اداری و امور عمومی، وظیفه برگزاری کلیه مراحل استخدامی با هماهنگی و مشارکت دستگاه‌های اجرایی برعهده خواهد داشت. احکام لازم در این خصوص در فصل وظایف و مسئولیت‌های سازمان اداری و استخدامی کشور ارائه می‌گردد.

در کنار موضوع مطرح شده یکی از معضلات نظام اداری کشور تصمیمات هیجانی و مقطعی مسئولان در تبدیل وضعیت غیرقانونی افرادی است که به اشکال مختلف غیراستاندارد در دستگاه‌های اجرایی مشغول به انجام‌وظیفه هستند (طرح مهر آفرین، استخدام ده‌هزار نفر ناظر کشاورزی، استخدام حق‌التدریسی‌های آموزش و پرورش و ...). این مهم ضمن تضییع حقوق عامه رویکردهای محوری ماده (۴۱) (برابری فرصت‌ها و رعایت شایستگی) را مخدوش می‌نماید. موضوعی که ممنوعیت آن باید مجدداً مورد تأکید قانون‌گذار قرار گیرد.

متن پیشنهادی ماده (۴۱) - مکرر (۳)

به‌منظور تحقق عدالت استخدامی و ایجاد وحدت رویه در فرایند ورود به خدمت و استخدام در دستگاه‌های دولتی برگزاری آزمون کتبی (عمومی و تخصصی) و نیز مصاحبه تخصصی با هماهنگی دستگاه‌های ذی‌ربط و رعایت الگوی شایستگی اختصاصی هر دستگاه به مؤسسه آموزش و سنجش مدیریت دولتی محول می‌گردد. دستورالعمل پیشنهادی سازمان اداری و استخدامی کشور در خصوص نحوه برگزاری آزمون‌های کتبی و نیز مصاحبه تخصصی به تصویب هیات وزیران می‌رسد.

تبصره - هرگونه استخدام پیمانی و رسمی کارکنانی که به‌صورت قراردادی، کار معین، کار ساعتی و عناوین مشابه، در دستگاه‌های اجرایی به‌کارگیری شده‌اند، منوط به رعایت احکام این فصل می‌باشد.



ارزیابی ماده (۴۲)

۱. شرایط عمومی ورود به خدمت به معنای 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 نمایند. این امر نیازمند استفاده از واژگان صریح، روشن و قابل فهم برای همگان می‌باشد؛ لذا باتوجه به ابهامات موجود برخی بندهای ماده (۴۲) نیازمند اصلاحاتی می‌باشد.
۲. در خصوص شرط سنی تعیین شده در ماده (۴۲) به نظر می‌رسد باتوجه به اینکه متقاضیان بورسیه دستگاه‌های اجرایی کشور گاهاً در سن ۱۸ سالگی (یعنی 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 درمی‌آیند، نیاز است سن تعیین شده در قانون بر اساس واقعیات موجود مورد بازنگری قرار گیرد.
۳. بند «ج» ماده (۴۲) انجام خدمت دوره ضرورت را به‌عنوان یکی از شرایط عمومی استخدام در بخش دولتی برای افراد ذکور تعیین نموده است. براین اساس باتوجه به اینکه افراد ذکوری که به خدمت مقدس سربازی اعزام می‌گردند عملاً به میزان مدت خدمت سربازی در مقایسه با افراد اناث و سایر افراد دارای معافیت قانونی فرصت زمانی کمتری جهت شرکت در آزمون‌های استخدامی دارا می‌باشند لذا به منظور 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.
۴. بند «د» ماده (۴۲) عدم اعتیاد به دخانیات و مواد مخدر را از شرایط عمومی استخدام در دستگاه‌های اجرایی ذکر نموده است. حال آنکه اعتیاد به الکل از مصادیق اعتیاد به مواد مخدر نمی‌باشد که باید در شرایط عمومی استخدام این موضوع نیز لحاظ شود.

متن پیشنهادی ماده (۴۲)

ماده (۴۲) - شرایط عمومی استخدام در دستگاه‌های اجرایی عبارت‌اند 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، مدت زمان آن به حداکثر سن استخدامی مردان افزوده می‌شود).
- (ب) داشتن تابعیت ایرانی.
- (ج) انجام خدمت دوره ضرورت یا معافیت دایم 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 بر اساس 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 نمی باشد.

ارزیابی ماده (۴۳)

ماده (۴۳) قانون مدیریت خدمات کشوری، دستگاه‌های اجرایی را در اعمال شرایط دیگری علاوه بر شرایط ماده (۴۲) مجاز دانسته است. این حکم از این جهت قابل‌پذیرش است که ممکن است برخی دستگاه‌ها به جهت ماهیت و اهمیت وظایف و مأموریت‌های قانونی خود، شرایطی علاوه بر شرایط ماده (۴۲) را موردنظر قرار دهند که قانون‌گذار این امر را لحاظ کرده است؛ لذا حکم ماده (۴۳) قانون مورد تأیید است.

ارزیابی ماده (۴۴)

متن ماده (۴۴) قانون بر لزوم موفقیت داوطلبان ورود به خدمت دستگاه‌های دولتی در کلیه مراحل فرایند استخدامی تأکید می‌نماید. درحالی‌که در عمل به علت ابهام‌های موجود در واژه به‌کارگیری و استخدام، عدم تعریف دقیق و مناسب از فرایندهای استخدام و نیز عدم تعیین متولی توانا و متخصص در برگزاری مراحل فرایند استخدامی اجرای این فرآیند چندان موفقیت‌آمیز نبوده است. با وجود این باتوجه‌به پیشنهادهای ارائه شده در این خصوص در مواد مکرر ۴۱(۲) و ۴۱(۳) در صورت تصویب و اجرایی شدن احکام پیشنهادی به نظر می‌رسد این ایرادها مرتفع می‌شود؛ لذا پیشنهاد حذف این ماده ارائه می‌گردد.

۲-۲. فصل هفتم

ارزیابی ماده (۴۵)

مبحث شیوه‌های استخدامی در ساختار اداری کشور یکی از چالشی‌ترین موضوعات قانون مدیریت خدمات کشوری است که سایر حوزه‌های مدیریت منابع انسانی از آن متأثر هستند. در قانون مذکور بر اساس تعاریف، راهبردها و فناوری‌های انجام وظایف دولت (فصول اول و دوم قانون مدیریت خدمات کشوری) به‌منظور سامان بخشیدن به نحوه ارتباط کارمندان با دولت و نهایتاً ارتقا اثربخشی و کارایی نظام اداری کشور گونه‌های مختلف به‌کارگیری و استخدام در دستگاه‌های اجرایی به‌صورت پراکنده در مواد (۱۷)، (۴۵)، (۱۲۴)، تبصره ذیل ماده (۳۲) تبیین شده است.



با این وجود شواهد حاصل از اجرای بیش از یک دهه قانون مدیریت خدمات کشوری مؤید این مطلب است که اشکال تعیین شده نه تنها در بهبود وضعیت نظام اداری کشور مثمرتر نبوده‌اند، بلکه آلام و مشکلات دستگاه‌های اجرایی را بیش از هر زمان دیگری افزایش داده‌اند. به‌طور کلی دلایل عدم کارآمدی قانون مذکور در حوزه استخدام و به‌کارگیری کارکنان را می‌توان به شرح ذیل تبیین نمود:

۱. عدم یکپارچگی و جامعیت شیوه‌های استخدامی

هرچند تعدد شیوه‌های به‌کارگیری 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 و افتراق، حدود و ثغور و.. گونه‌های استخدامی می‌باشد. امری که در قانون مدیریت خدمات کشوری توجه چندانی بدان مبذول نگردیده است. برای مثال طبق مفاد ماده (۴۵) استخدام در دستگاه‌های اجرایی به دو شیوه رسمی و پیمانی امکان‌پذیر است. قانون‌گذار در بند «الف» این ماده پست ثابت و شغل حاکمیتی را به‌عنوان معیارهای اصلی استخدام رسمی تعیین نموده است. معیارهایی که در صورت رسم نمودار سنخ‌شناسی آن مطابق شکل ۱ می‌توان چهار گونه کلی استخدام را برای دستگاه‌های اجرایی تعیین نمود. لکن قانون‌گذار در بند «ب» در رویکردی کاملاً متفاوت و متناقض فقط به ذکر این نکته که استخدام پیمانی مختص پست‌های سازمانی برای مدت معین است بسنده نموده است. موضوعی که یکی از دلایل افزایش آشفته‌گی در ساختار اداری کشور است.

شکل ۱. گونه‌های استخدام بر اساس منطق حاکم بر ماده ۴۵

مشاغل		
غیر حاکمیتی	حاکمیتی	
نحوه استخدام تعیین نشده است	استخدام رسمی (بند الف ماده ۴۵)	}
نحوه استخدام تعیین نشده است	نحوه استخدام تعیین نشده است	

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 به شهروندان و عموم جامعه به‌عنوان وظیفه اصلی دولت‌ها عموماً امری ثابت و دائمی تلقی می‌شود. از این‌رو 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 چون پست موقت و پست‌های سازمانی برای مدت معین به‌عنوان اصطلاحاتی متناسب با بخش خصوصی و حوزه کسب‌وکار 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 می‌باشند که دولت وظیفه تأمین آنها را برعهده دارند. امور تصدی‌گری نیز اموری می‌باشند که باید از طریق توسعه بخش تعاونی، خصوصی، نهادها و موسسات عمومی غیر دولتی صورت پذیرند.^۱ این تقسیم‌بندی از منظر مبانی فلسفی حاکم بر آن (مدیریت دولتی نوین)، مانعیت و جامعیت، سازوکارهای پیشنهادی و .. واجد اشکالات فراوان می‌باشد. با این وجود قانون‌گذار در بند (الف) ماده ۴۵ قانون مدیریت خدمات کشوری از مفهوم مشاغل حاکمیتی استفاده نموده است. تقسیم‌بندی اشتباه و بدور از واقعیت که سازمان اداری و استخدامی کشور و دستگاه‌های اجرایی را با چالش‌های فراوانی روبرو نموده است. به عنوان 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 نموده و به تصویب سازمان برسانند این فرایند به دلایل متعددی زمان‌بر و همراه با مصائب فراوان بوده است.

۳. ابداع رویکرد نامتعارف قرارداد کار معین و ساعتی^۲

در قانون مدیریت خدمات کشوری برخلاف لایحه تقدیمی دولت و با تأکید و تصویب کمیسیون مشترک رسیدگی به لایحه خدمات کشوری، در کنار رویکردهای استخدام رسمی و پیمانی و کارگری گونه‌ای جدید از به‌کارگیری کارکنان تحت عنوان قرارداد کار معین طراحی گردیده است^۳ 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 بکار گیرند. از مقایسه معیارهای قرارداد کار معین و ساعتی با معیارهای تعیین نحوه استخدام و به‌کارگیری (نوع وظایف و مدت به‌کارگیری) دو رویکرد کلی در ابداع این نوع به‌کارگیری قابل‌تصور می‌باشد:

– **در رویکرد اول** بر اساس مفاد تبصره ماده «۳۲» به نظر می‌رسد قرارداد کار معین و ساعتی شامل وظایف غیراصلی و موقت^۴ می‌باشد. شرایطی که بر اساس مفروضات و منطبق حاکم بر قانون، چنین وظایفی را باید برون‌سپاری نمود. موضوعی که باید در ادامه مواد (۱۷) و (۱۸) قانون مدیریت خدمات کشوری و بحث «برون‌سپاری خدمت» تدابیر و سازوکارهای موردنیاز آن طراحی می‌گردید.

۱. برای اطلاع بیشتر به مواد ۸، ۹، ۱۰، ۱۱، ۱۲، ۱۳، ۱۴، ۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مراجعه فرمایید.
 ۲. بکارگیری افراد بصورت ساعتی و قرارداد کارمعین دارای ایرادات شکلی و محتوایی فراوانی می‌باشد که در گزارش "واکاو به کارگیری منابع انسانی به صورت کارمعین و ساعتی در دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری(موضوع تبصره ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری)" به شماره مسلسل ۱۷۰۳۴ بصورت جامع بدان پرداخته شده است.
 ۳. 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
 ۴. متن حکم تبصره ماده ۳۲ بر موقت بودن بکارگیری افراد تأکید دارد.



- در رویکرد دوم^۱ می‌توان قرارداد کار معین و ساعتی را به‌منظور انجام وظایف اصلی و لکن موقت مفروض دانست که در این صورت باتوجه‌به 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 می‌باشد.

براین‌اساس به نظر 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 ابهامات و چالش‌های جدید در نظام اداری دارا بوده است. ادعایی که تجارب ۱۴ ساله اجرای قانون نشان‌هایی بر صحت آن می‌باشد. 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. بر اساس مفاد مطرح شده هرگونه بازطراحی احکام مرتبط با گونه‌های استخدام و به‌کارگیری کارکنان باید بر اساس اصول ذیل صورت پذیرد

۱- تعیین راهبردها و فناوری‌های انجام وظایف دولت؛

۲- تعیین شیوه‌های مطلوب تأمین نیروی انسانی و خدمات بر اساس راهبردها و فناوری‌های مشخص شده؛

۳- تعیین تکلیف کارکنان موجود دستگاه‌های اجرایی.

براین‌اساس و با تأکید بر ساماندهی گونه‌های استخدام و به‌کارگیری کارکنان در چارچوب راهبردها و فناوری‌های مصرح در فصل دوم قانون مدیریت خدمات کشوری متن حکم پیشنهادی ماده ۴۵ به شرح زیر می‌باشد.

متن پیشنهادی برای 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» -** به‌کارگیری نیروی انسانی در مشاغل کارگری که فهرست آنها توسط سازمان تعیین می‌شود در سقف پست‌های سازمانی کارگری مصوب و مجوزهای استخدامی بر اساس قانون کار صرفاً در شرکت‌های دولتی امکان‌پذیر است. به‌کارگیری این افراد در وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی ممنوع می‌باشد. لکن کارگرانی که قبل از تصویب این قانون به خدمت وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی پذیرفته شده‌اند کماکان بر اساس قانون مذکور به خدمت ادامه خواهند داد.

۱. با توجه به ویژگی‌های تصریح شده در تبصره ماده (۲۲) و سایر رویکردهای استخدام عملاً حالت اول از متن حکم قانونی استنباط می‌شود لکن به منظور ایجاد تصویر جامع از غیر منطقی بودن این حکم حالت دوم تبیین و تشریح گردیده است.

تبصره «۲» - دستگاه‌های اجرایی برای برخی مشاغل کارگری موضوع تبصره «۱» این ماده 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 «۳» - هرگونه به‌کارگیری افراد به‌صورت قراردادی در دستگاه‌های اجرایی از زمان تصویب این قانون ممنوع می‌باشد. 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 «۴» - از زمان لازم‌الاجرا شدن این قانون، تامین نیروی انسانی برای انجام وظایف خدماتی و تخصصی که ماهیت بلند مدت (بیش از یکسال) دارند از طریق شرکتهای موضوع ماده ۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری ممنوع است.

تبصره «۵» به کارگیری نیروی انسانی برای انجام وظایف خدماتی که ماهیت بلند مدت (بیش از یکسال) دارند صرفاً از طریق انتشار آگهی عمومی، برگزاری آزمون، مصاحبه و طی مراحل گزینش در کل کشور خواهد بود.

تبصره ۵- ماده ۱۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری نسخ می‌شود.

ارزیابی ماده (۴۶)

دوره آزمایشی برای دستگاه‌های اجرایی و نیز متقاضیانی که به استخدام نظام اداری پذیرفته شده‌اند حائز اهمیت است. در این دوره زمانی کارکنان جدیدالورود با قرارگرفتن در محیط کاری می‌توانند باتوجه به روحیات، انگیزه و نیز واقعیات موجود در دستگاه اجرایی در خصوص ادامه خدمت خود تصمیم‌گیری نمایند. از نگاهی دیگر دستگاه‌های اجرایی نیز می‌توانند شایستگی‌ها و توانایی‌های افراد جدیدالورود را در محیط کار بررسی و سپس تصمیمات لازم را در خصوص همکاری با این مستخدمین اتخاذ کنند. بر اساس تجارب و شواهد اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری به نظر می‌رسد به‌منظور ساماندهی مناسب‌تر دوره‌های آزمایشی باید در خصوص مسائل ذیل تدابیر لازم اتخاذ گردد:

• عدم تبیین وجوه تمایز و اشتراک بین کارکنان رسمی و رسمی آزمایشی

در ماده (۱۷) قانون استخدام کشوری مستخدمان رسمی آزمایشی در حکم مستخدمان رسمی محسوب گردیده‌اند، اما شیوه نگارش ماده (۴۶) قانون مدیریت خدمات کشوری در این رابطه واجد ابهام است و به‌صراحت مشخص نکرده است که این افراد در حکم کارمند رسمی محسوب می‌شوند یا خیر.

• طولانی بودن مدت زمان دوره آزمایشی رسمی

تعیین مدت زمان دوره‌های آزمایشی برگرفته از مسائلی چون ماهیت و میزان پیچیدگی مشاغل، امکان ارزیابی متقابل افراد و دستگاه‌های اجرایی از یکدیگر و... است که براین اساس در اکثر کشورها دوره‌های زمانی بین یک‌سال تا دو سال به‌عنوان طول دوره‌های آزمایشی رسمی تعیین شده است. علی‌هذا باتوجه به فشارهای روحی و روانی حاکم بر مستخدمان رسمی آزمایشی در طول این دوره به نظر می‌رسد باید بازه زمانی تعیین شده در قانون بازنگری و کمتر شود.

• عدم امکان تبدیل وضعیت کارکنان رسمی آزمایشی به پیمانی



به علت تفاوت ماهوی وظایفی که کارکنان رسمی و کارکنان پیمانی برای آنها به استخدام دستگاه‌های اجرایی پذیرفته شده‌اند، عملاً تبدیل وضعیت از رسمی آزمایشی به پیمانی امکان‌پذیر نیست.

• لزوم تفکیک بین کارکنانی که بنا به دلایلی خود علاقه‌مند به ادامه خدمت در دستگاه‌های اجرایی نیستند با افرادی که حائز شرایط نیستند

هم چنین باتوجه به متفاوت بودن سازوکارهای استخدام پیمانی و رسمی و پیشنهاد ارائه شده در ماده (۴۵) سازوکارهای موجود در تبصره «۲» ماده (۴۶) در قالب یکی از مواد پیشنهادی ارائه می‌گردد، از این رو پیشنهاد حذف تبصره مذکور ارائه می‌گردد.

متن پیشنهادی برای ماده (۴۶)

ماده (۴۶) - کسانی که شرایط ورود به استخدام رسمی را کسب می‌نمایند یک دوره آزمایشی را که مدت آن دو سال می‌باشد را طی خواهند نمود. افراد مذکور در طول دوره آزمایشی در حکم مستخدم رسمی محسوب و در صورت احراز شرایط ذیل به استخدام قطعی پذیرفته می‌شوند:

الف) حصول اطمینان از لیاقت، کاردانی، علاقه به کار، خلاقیت، روحیه خدمت به مردم و رعایت نظم و انضباط اداری از طریق کسب امتیاز لازم بر اساس ارزیابی کمیته تخصصی تعیین صلاحیت کارمندان رسمی،

ب) طی دوره‌های آموزشی و کسب امتیاز لازم،

ج) تأیید گزینش.

تبصره «۱» - افرادی که در پایان دوره آزمایشی صالح برای ابقا در خدمت مورد نظر تشخیص داده نشوند بدون هیچ‌گونه تعهد حکم آنها لغو و موضوع به سازمان اطلاع داده می‌شود.

تبصره «۲» - کسانی که طبق این ماده به استخدام رسمی پذیرفته نمی‌شوند تا یک سال حق شرکت مجدد در آزمون‌های استخدام رسمی برای همان شغل را ندارند.

تبصره «۳» - آیین‌نامه اجرایی این ماده توسط سازمان تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.

ارزیابی ماده (۴۷)

ماده (۴۷) قانون مدیریت خدمات کشوری، دستگاه‌های اجرایی را از به‌کارگیری کارمندان شرکت‌ها و مؤسسات غیردولتی برای انجام تمام یا بخشی از وظایف و اختیارات پست‌های سازمانی تحت هر عنوان منع نموده است موضوعی که تأکید بر آن باتوجه به واقعیات ساختار اداری کشور مورد تأیید است؛ لذا حکم ماده (۴۷) قانون مورد تأیید است.

ارزیابی ماده (۴۸)

تبیین اشکال انتزاع از خدمت رسمی در دستگاه‌های اجرایی در قالب یکی از احکام فصل هفتم (استخدام) یکی از ایرادهای ساختاری قانون مدیریت خدمات کشوری است. غالباً باتوجه به گستردگی و تنوع مطالب و مباحث خروج از خدمت در دستگاه‌های اجرایی کلیه احکام و مواد این حوزه در قالب فصلی جامع و یکپارچه به‌عنوان بازنشستگی یا خروج از خدمت تدوین و تنظیم می‌گردد؛ لذا باتوجه به اهمیت موضوع انتزاع کارکنان رسمی از خدمت در دستگاه‌های

اجرائی و پراکندگی احکام مرتبط آن در فصول مختلف، کلیه مواد این موضوع در گزارش‌های آتی و در چارچوب فصل مجزایی ارائه خواهد شد؛ از این رو پیشنهاد انتقال این ماده به فصل سیزدهم (تأمین اجتماعی) ارائه می‌گردد.

ارزیابی ماده (۴۹)

باتوجه به پیشنهاد ارائه شده در ماده (۴۵) در خصوص دامنه شمول قانون (اختصاصاً در مورد کارکنان رسمی)، علی‌القاعده مباحث مربوط به تمدید قرارداد کارکنان پیمانی نیز در سازوکار پیشنهادی دولت تعیین و تبیین می‌گردد؛ لذا. **پیشنهاد حذف ماده (۴۹) ارائه می‌گردد.**

ارزیابی ماده (۵۰)

ماده «۵۰» قانون مدیریت خدمات کشوری رویکردی مناسب در جهت تحقق اصل بیست و نهم قانون اساسی قلمداد می‌گردد.^۱ لکن این حکم به علت عدم تعیین سازوکارهای اجرایی و نیز نامشخص بودن شیوه‌های تأمین منابع مالی آن تاکنون محقق نگردیده است؛ لذا ضروری است به مانند مشمولین قانون کار و با تعیین شرایط و ویژگی‌های مستخدمین پیمانی، با تعیین سازوکارهای اجرایی مناسب ایرادات مرتبط با حکم مرتفع گردد.

متن پیشنهادی ماده (۵۰)

مستخدمین پیمانی در صورت تمایل و پرداخت تمام حق بیمه مقرر می‌توانند از مزایای بیمه بیکاری استفاده نمایند. دولت مکلف است ظرف مدت یک‌سال سازوکارهای مناسب اجرای این حکم را تدوین و در مسیر تصمیم‌گیری قانونی قرار دهد.

ارزیابی ماده (۵۱)

متن ماده (۵۱) قانون مدیریت خدمات کشوری به تبیین فرایند صدور مجوز استخدام در دستگاه‌های دولتی و ممنوعیت به‌کارگیری منابع انسانی خارج از این مجوزها متمرکز می‌باشد. موضوعی که باتوجه به هم‌راستایی احکام مذکور با فرایندهای صدور مجوز و استخدام رسمی در دستگاه‌های اجرایی در قالب تبصره «۱» ماده (۴۱) مکرر (۲) و نیز تبصره ماده (۴۱) در نظر گرفته شده است؛ لذا **پیشنهاد حذف ارائه می‌گردد.**

ارزیابی ماده (۵۲)

با توجه با ماهیت سلبی این ماده و با لحاظ نمودن تغییرات صورت گرفته در خصوص گونه‌های استخدام و به‌کارگیری در دستگاه‌های اجرایی (ماده (۴۵)) حکم مذکور مورد تأیید است. لکن باتوجه به انتقال تبصره ماده (۳۲) به این فصل از قانون، عبارت «و تبصره ماده (۳۲)» زائد است و باید حذف شود.

متن پیشنهادی ماده (۵۲)

هرگونه به‌کارگیری افراد در دستگاه‌های اجرایی به‌غیر از حالات مندرج در ماده (۴۵) این قانون ممنوع می‌باشد. در صورت تخلف از این ماده بالاترین مسیول 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.

۱. اصل بیست‌ونهم قانون اساسی: برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، از کارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه‌ماندگی، حوادث و سوانح و نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به‌صورت بیمه و غیره حقی است همگانی. دولت مکلف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یک فرد کشور تأمین کند.



فصول ششم و هفتم قانون مدیریت خدمات کشوری به موضوع ورود به خدمت و استخدام در دستگاه‌های اجرایی می‌پردازد. غالباً در حوزه مدیریت منابع انسانی مباحث ورود به خدمت و استخدام در قالب مباحث جذب و یا تأمین منابع انسانی نگریسته می‌شود. با وجود این می‌توان تفکیک موضوع ورود به خدمت از استخدام را به شرایط و اقتضائات نظام اداری کشور و اهمیت فراوان مباحث مطروحه در این فصول تعمیم داد. در فصل‌های مذکور احکام و تبصره‌هایی به‌منظور هدایت و راهبری نظام اداری در مسیر حاکمیت قانون، شایسته‌گزینی، عدالت استخدامی و شفافیت در نظر گرفته شده است که می‌تواند بر شرایط سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی کشور تأثیر بسزایی داشته باشد. با وجود این بررسی و آسیب‌شناسی وضعیت کنونی نظام اداری کشور در فرایندهای ورود به خدمت و استخدام مؤید آن است که در این حوزه کاستی‌های فراوانی وجود دارد. هرچند بنا به ادعان اکثریت صاحب‌نظران و مسئولان امر در دستگاه‌های اجرایی و مراکز پژوهشی و دانشگاهی این کاستی‌ها غالباً از عدم حاکمیت قانون و ضعف نظارتی نشئت می‌گیرد؛ اما به نظر می‌رسد اقدام در جهت رفع کاستی‌ها و ابهام‌های قانون موجود و ایجاد نقشه راهی مناسب از طریق تدوین مواد قانونی متناسب با شرایط و اقتضائات کشوری امری ضروری است؛ لذا در این گزارش با مبنا قرار دادن پیش‌فرض‌های قانون مدیریت خدمات کشوری، ضمن بهره‌گیری از دیدگاه‌های مسئولان و متصدیان امر در دستگاه‌های اجرایی، تحلیل محتوای اسناد و مستندات موجود، مصاحبه با خبرگان، صاحب‌نظران و اساتید دانشگاهی و... پیشنهادهایی برای بهبود قانون ارائه گردیده است. این پیشنهادها غالباً بر محورهای ذیل متمرکز است:

- رفع ایرادات شکلی و مفهومی احکام فصول ششم و هفتم،
- پیشنهاد طراحی و استقرار نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی در سطح ملی و دولت،
- بازطراحی فرآیند استخدام در دستگاه‌های اجرایی،
- بازطراحی مراحل استخدام در دستگاه‌های اجرایی،
- پیش‌بینی گونه‌های مطلوب استخدام و به‌کارگیری کارکنان در چارچوب راهبردها و فناوری‌های انجام وظایف دولت (فصل دوم قانون مدیریت خدمات کشوری)،
- ممنوعیت به‌کارگیری کارکنان به‌صورت قراردادی و الزام دولت به تعیین تکلیف کارکنان موجود،
- ممنوعیت به‌کارگیری کارگران در دستگاه‌های اجرایی به جز موارد خاص و بنا به ملاحظات امنیتی،
- پیش‌بینی احکامی استخدامی مستخدمین رسمی و الزام دولت به پیش‌بینی مصادیق، شرایط و ضوابط استخدام کارکنان پیمانی بر اساس شرایط و اقتضائات نظام اداری کشور،
- ممنوعیت فعالیت شرکتهای پیمانکاری موضوع ماده ۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری به منظور تأمین نیروی انسانی برای مشاغل تخصصی و خدماتی که ماهیت بلند مدت دارند.

منابع و مآخذ

۱. قرآن کریم.
۲. نهج الفصاحه.
۳. نهج البلاغه.
۴. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۵. سیاست‌های کلی نظام اداری.
۶. ابطحی، سید حسین. دیدگاه‌های ارزشی اعتقادی‌گزینش، مطالعات مدیریت، ش، ۱۳۷۴.
۷. ال دولان شیمون و شولر رندال. مدیریت امور کارکنان و منابع انسانی. ترجمه: محمد صائبی و محمدعلی طوسی، تهران، انتشارات مرکز آموزش دولتی، چاپ دهم، ۱۳۹۲.
۸. بکر، براین، هوسلید، مارک و اولریچ، دیوید. روش‌های ارزیابی متوازن منابع انسانی: رابطه بین افراد، استراتژی و عملکرد. ترجمه: پرویز احمدی، تهران، دفتر نشر پژوهش‌های فرهنگی، چاپ دوم، ۱۳۹۲.
۹. جاجرمی‌زاده، محسن. ارزیابی و آسیب‌شناسی اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ایران، ۱۳۹۱.
۱۰. 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.
۱۱. سازمان امور اداری و استخدامی کشور، مطالعه تطبیقی نظام استخدام در بخش دولتی هشت کشور جهان، ۱۳۹۷.
۱۲. سازمان امور اداری و استخدامی، رهاوردهای مطالعات تطبیقی و بهره‌گیری در ایجاد تحول و اصلاح نظام اداری و اجرایی کشور، ۱۳۷۲.
۱۳. شیخ، ابراهیم. مطالعه پیشینه و نحوه اجرای قانون خدمات کشوری (با تحلیل دیدگاه‌های ذی‌نفعان و صاحب‌نظران و ارائه پیشنهادها و راهکارهای اصلاح قانون)، مرکز مطالعات استراتژیک ریاست جمهوری و معاونت مطالعات دفتر هیئت دولت، ۱۳۹۳.
۱۴. قهوه چیان، حمید. نظام حقوقی ورود به خدمت دولت در ایران، فصلنامه حقوق اداری، سال اول، ش ۴، ۱۳۹۳.
۱۵. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۵)، مقایسه لایحه مدیریت خدمات کشوری با متن مصوب کمیسیون مشترک رسیدگی به لایحه مدیریت خدمات کشوری، شماره مسلسل ۸۲۵۶.
۱۶. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۸)، واکاوی به‌کارگیری منابع انسانی به صورت کارمعیین و ساعتی در دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری (موضوع تبصره ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری)، در دست انتشار.
۱۷. میرسپاسی، ناصر. مدیریت استراتژیک منابع انسانی و روابط کار (تمرین و مقالات)، تهران، انتشارات میر، چاپ سوم، ۱۳۹۳.
18. Department Public Service and Administration Republic of South Africa(2015). Human Resource Planning Strategy.
19. Fernando, Morales; Liesbet, Heyse; María del Carmen, Pardo & Rafael, Wittek(2014). Building Enforcement Capacity: Evidence from the Mexican Civil Service Reform, Public Administration and Development. 34.
20. Planning and International Affairs Bureau, General Directorate for Public Administration and the Civil Service french(2008), Administration and the Civil Service in the EU27 Member State.
21. The Latvia State Civil Service law(2014).
22. The Azarbaijan Civil Servants Act.
23. The Georgia on Civil Service Law(1997).
24. The Botswana Public Service Act(2010).