

ثبت: ۴۶۹
تیرا ۱۴۰۱
مسلسل: ۱-۱۷۸۰۵
دوره یازدهم-سال اول

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح گزینش مدیران و کارگزاران نظام
جمهوری اسلامی»



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱-۱۷۸۰۵
کد موضوعی: ۲۹۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح گزینش مدیران و کارگزاران نظام جمهوری اسلامی»

تهیه و تدوین: محمد عبدالحسین زاده

همکاران: نیما عرب حسینی، محمد صالحی (دفتر مطالعات حقوقی)

ناظران علمی: مهدی عبدالحمید، شهاب طلایی شکری

اظهار نظر کنندگان: محمدرضا شمس‌ا (دفتر مطالعات سیاسی)، یوسف زراعت کیش (دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ)

واژه‌های کلیدی:

۱. نظام گزینش
۲. سازمان گزینش
۳. مؤسسه دولتی
۴. منابع انسانی
۵. خدمات کشوری
۶. نظام اداری

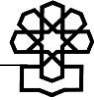


تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۴/۲۶

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	تاریخچه طرح
۵.....	مقدمه توجیهی طرح پیشنهادی
۶.....	کلیات طرح و محورهای مهم
۷.....	اظهار نظر کارشناسی
۱۸.....	جمع بندی و پیشنهادها
۱۹.....	منابع و مآخذ



اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح گزینش مدیران و کارگزاران نظام جمهوری اسلامی»

چکیده

نظام گزینش در جمهوری اسلامی ایران با فرمان حضرت امام خمینی(ره) در تاریخ ۱۳۶۱/۱۰/۱۵ آرایش جدیدی گرفت. از آن زمان تاکنون نظام گزینش عمومی کشور با راهبری دبیرخانه هیئت عالی گزینش، موضوع گزینش نیروی انسانی برای دولت را مبتنی بر شاخص‌ها و معیارهای اسلامی و انقلابی در دستور کار قرار داده است. پس از گذشت حدود ۴۰ سال از فعالیت گزینش در نظام سیاسی و اداری کشور، با هدف اصلاح نظام گزینش و با تأکید بر اصلاح ساختاری «طرح گزینش مدیران و کارگزاران نظام جمهوری اسلامی» با شماره ثبت ۴۶۹ با امضای ۲۷ نماینده مجلس شورای اسلامی در مجلس یازدهم اعلام وصل شد.

روح کلی حاکم بر طرح حاضر تغییر و تحول ساختاری نظام گزینش کشور و ایجاد سازمان مستقل و موازی با دیگر دستگاه‌های اجرایی در امر گزینش است که باعث بروز چالش‌های اساسی در نظام اداری کشور به طور عام و نظام گزینش کشور به طور خاص می‌شود. برخی از این چالش‌ها شامل مواردی همچون بزرگ‌شدن دولت و ایجاد تشکیلات جدید، تغییر در نحوه جذب و استخدام نیروهای جدید برای سازمان گزینش و تعیین تکلیف نشدن نیروهای فعلی سازمان، تحمیل هزینه مالی جدید برای دولت با ایجاد ادارات کل استانی و شهرستانی، بی‌توجهی به شرایط و اقتضائات خاص هر دستگاه با مستقل شدن سازمان گزینش، اثرگذاری بیشتر شرایط سیاسی کشور بر سازمان گزینش به دلیل متمرکز شدن ساختار گزینش، بی‌توجهی به اصلاح فرآیندها، رویه‌ها و معیارها و تمرکز بر ساختار و تشکیلات و پیشی بینی نکردن نظام تعامل ارتباطی گزینش با دیگر نهادهای درگیر در امر گزینش کارکنان همچون سازمان اداری و استخدامی کشور، هیئت‌های تخلفات اداری، حراست‌ها و ... هست.

به لحاظ حقوقی و قانونی نیز طرح حاضر با اصول متعدد قانون اساسی همچون اصل «۴»، «۱۵»، «۵۷»، «۶۰»، «۸۵»، «۱۱۵» و سیاست‌های کلی نظام همچون سیاست‌های کلی نظام اداری، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری نیز در تعارض است. همچنین با توجه به اینکه طرح حاضر باعث ایجاد تشکیلات جدید در دولت می‌شود و مغایر با بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه کشور است نیاز به دو سوم آرای نمایندگان دارد.

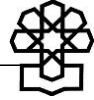
نکته مهمی که بایستی در نظر گرفته شود این است که در اظهار نظر خبرگان و متخصصان گزینش کشور، اکثریت چالش‌های گزینش کشور ناظر به فرآیند اجرای گزینش است همان گونه که در بند سوم سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی سال ۱۳۸۹ که «بهبود معیارها و روزآمدی روش‌های گزینش منابع انسانی به منظور جذب نیروی انسانی توانمند، متعهد و شایسته و پرهیز از تنگ‌نظری‌ها و نگرش‌های سلیقه‌ای و غیر حرفه‌ای» مورد تاکید قرار گرفته است. البته لازم به ذکر است که در برخی موارد نیاز به اصلاح قانون است که این اصلاحات عمدتاً جزئی است و بایستی با هم‌اندیشی صاحب‌نظران مدنظر قرار بگیرد.

در جمع‌بندی بایستی بیان شود که بازطراحی ساختاری در عرصه گزینش که روح حاکم بر طرح پیشنهادی است از آنجایی که باعث بروز چالش‌های اساسی در دستگاه گزینش و همچنین در نظام اداری کشور می‌شود، توصیه نمی‌شود. همچنین، پیشنهاد می‌شود به اسناد بالادستی و بیانات حضرت امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری و همچنین بند سوم سیاست‌های کلی نظام، شناسایی دقیق مسائل و آسیب‌های ساختار و فرآیند فعلی و همچنین ارائه راهکارهای سیاستی و اجرایی متناسب با حفظ نقاط قوت موجود و بدون انجام تحولات ساختاری کلی مدنظر قرار گیرد.

مقدمه

موضوع گزینش در نظام اداری یکی از موضوع‌های مهم و اساسی است. انتخاب منابع انسانی کارآمد و پایبند به اصول و ارزش‌های نظام سیاسی یکی از موضوع‌های مهم در نظام اداری و نظام خدمات کشوری است. در یک دیدگاه می‌توان گزینش در نظام اداری را به دو دسته عمومی و تخصصی تقسیم‌بندی کرد. گزینش عمومی فرایندی است که با توجه به اقتضائات ارزشی و ملی نظام سیاسی و اداری، افرادی بر اساس معیارهای پذیرفته شده برای فعالیت در بخش عمومی و دستگاه‌های اجرایی انتخاب می‌شوند. در نظام اداری ایران، هیئت‌عالی گزینش مسئولیت این امر را برعهده دارد. گزینش تخصصی براساس مأموریت سازمان، حوزه تخصصی، نوع شغل و پست سازمانی مواردی همچون دانش، مهارت و شایستگی‌های فنی و تخصصی داوطلبان برای ورود به دستگاه‌های اجرایی سنجیده می‌شود که در حال حاضر در نظام اداری ایران از طریق آزمون استخدامی و مصاحبه شفاهی دستگاه‌های اجرایی انجام می‌شود. همه برنامه‌های گزینشی در تلاش هستند که بهترین افراد و متقاضیان را برای دستگاه‌های اجرایی انتخاب کنند.

طرح «گزینش مدیران و کارگزاران نظام جمهوری اسلامی» یکی از طرح‌هایی است که با هدف ارتقاء، اصلاح و بهبود کارکردهای نظام گزینش در بخش عمومی نظام جمهوری اسلامی ایران ارائه شده است. طرح حاضر با شماره ثبت ۴۶۹ دارای ۳۴ ماده است که در چهار فصل تدوین شده است. فصل اول شامل تعاریف و کلیات است که در ۶ ماده تدوین شده است. در فصل دوم تشکیلات گزینش مدنظر قرار گرفته است و موضوع محوری



آن تشکیل سازمان متمرکز و مستقل گزینش است. در فصل سوم ضوابط و معیارهای بررسی شامل ضوابط عمومی و ضوابط انتخاب اصلح، صدور رأی، تجدیدنظر و رسیدگی به شکایات و فرآیند اعتراض تشریح شده است. در فصل چهارم با عنوان سایر مقررات نیز مواد قانونی درباره مراحل گزینش، محرمانه بودن اطلاعات گزینشی افراد، تعیین مشاغل و مکان‌های حساس و ... مطرح شده است.

در گزارش حاضر ابتدا تاریخچه قانونی موضوع گزینش در کشور تشریح می‌شود، سپس کلیات طرح و محورهای مهم طرح تشریح و تبیین می‌شوند. در ادامه با بررسی کارشناسی دقیق از منظر مدیریتی، حقوقی، سیاسی، اجتماعی و ... کلیات طرح و موارد مرتبط با آن تشریح می‌شود و چالش‌ها و آسیب‌های طرح حاضر تبیین می‌شود. در پایان نیز جمع‌بندی ناظر به کلیات طرح حاضر و پیشنهادهای اصلاحی برای ارتقای نظام گزینش کشور از منظر راهبردی و عملیاتی ارائه می‌شود.

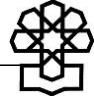
تاریخچه طرح

ساماندهی فعالیت گزینش در نظام جمهوری اسلامی ایران با پیام ۱۳۶۱/۱۰/۱۵ حضرت امام خمینی (ره) آغاز شد. در این پیام حضرت امام خمینی (ره) خواستار اصلاح محتوای گزینش در دستگاه‌های اجرایی از ستاد گزینش شدند. بعد از پیام حضرت امام خمینی (ره)، ستاد پیگیری فرمان حضرت امام (ره) تشکیل شد که در آیین‌نامه‌ای وظایف هیئت‌های مرکزی گزینش، شرح وظایف هسته‌های گزینش، ضوابط گزینش اعضای هیئت مرکزی، ضوابط گزینش اعضای هسته‌ها و شرایط عمومی گزینش (داوطلبان) را تهیه و تنظیم کرد. در تاریخ ۱۳۶۲/۱۰/۸ آیین‌نامه‌های هیئت‌های مرکزی گزینش که مصوبه شورای عالی قضایی بود جایگزین مصوبات ستاد پیگیری فرمان حضرت امام (ره) شد. در این سال‌ها، شورای عالی قضایی جایگزین ستاد پیگیری فرمان حضرت امام (ره) شد و مرجع اصلی در امر گزینش به‌شمار می‌رفت. همچنین در تاریخ ۱۳۶۳/۹/۶ آیین‌نامه هسته‌های گزینش توسط شورای عالی قضایی مصوب شد و برای اجرا به دبیرخانه هیئت عالی گزینش ابلاغ شد. پس از رحلت حضرت امام خمینی (ره)، دبیر محترم هیئت عالی گزینش طی نامه‌ای به مقام معظم رهبری، خواستار تعیین وضعیت نظام گزینش کشور شد. مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۶۸/۶/۲۹ گزینش را امری اجرایی و مربوط به دستگاه‌های اجرایی دانستند. پس از این نامه شورای عالی قضایی دیگر مرجع اصلی در امر گزینش نبود و قوه مجریه و شخص رئیس‌جمهور مسئول اصلی در امر گزینش شناخته شد.

ساختار هیئت عالی گزینش پس از این تحولات ابتدایی ثابت ماند و دچار تغییر و تحول اساسی نشد تا اینکه بعد از گذشت ۱۲ سال پس از اجرای آیین‌نامه‌های هیئت‌های مرکزی و هسته‌های گزینش، مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۷۴/۶/۱۴، «قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش» را مصوب کرد. قانون مذکور مشتمل بر هجده ماده و هفده تبصره بود که موضوع‌هایی همچون ضوابط عمومی گزینش، تشکیل هیئت عالی گزینش، وظایف و حدود اختیارات هیئت مرکزی گزینش و ... بود. همچنین در این قانون

هیئت عالی گزینش مکلف شد با همکاری سازمان اداری و استخدامی کشور و وزارت آموزش و پرورش ظرف مدت سه ماه آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور را تهیه کند و به تصویب کمیسیون مشترک «آموزش و پرورش» و «امور اداری و استخدامی» مجلس شورای اسلامی برساند. در ادامه فرایند قانونگذاری در حوزه گزینش، مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۷۵/۲/۹ «قانون تسری قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش به کارکنان سایر وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی» را تصویب کرد. این قانون مشتمل بر یک ماده واحد و سه تبصره بود که در مجلس شورای اسلامی مصوب شد. در ادامه تحولات قانونی عرصه گزینش کشور، در تاریخ ۱۳۷۷/۵/۲۵ «آیین‌نامه اجرایی قانون گزینش کشور» به تصویب کمیسیون مشترک «آموزش و پرورش» و «امور اداری و استخدامی» مجلس شورای اسلامی رسید. آیین‌نامه مذکور مشتمل بر ۵۲ ماده و ۴۰ تبصره در پنج فصل تدوین و تصویب شد. پنج فصل آیین‌نامه مذکور عبارت‌اند از: کلیات، ضوابط عمومی و ضوابط انتخاب اصلح، تشکیلات، حدود وظایف و صلاحیت‌ها، نظارت و بازرسی و رسیدگی به شکایات و سایر مقررات. بعد از تصویب قانون و آیین‌نامه اجرایی، در طول مدت سه سال، دبیرخانه هیئت عالی گزینش، بالغ بر چهارده دستورالعمل اداری با همکاری مستقیم کلیه هیئت‌های مرکزی و هسته‌های گزینش تدوین کرد. برخی از مهم‌ترین دستورالعمل‌های تهیه شده عبارت‌اند از: دستورالعمل ضوابط و معیارهای حاکم بر گزینش، دستورالعمل تحقیق، دستورالعمل مصاحبه، دستورالعمل استعلام، دستورالعمل عزل و نصب مدیران و مسئولان واحدهای گزینش.

در طی سال‌های بعد نیز طرح‌ها و لایحه‌هایی برای اصلاح قانون گزینش به مجلس شورای اسلامی ارائه شدند که در ادامه معرفی می‌شوند. در مجلس ششم طرح «اصلاح موادی از قانون گزینش معلمان و قانون تسری آن» در تاریخ ۱۳۸۰/۷/۱ با اصلاحاتی در عنوان و متن در مجلس شورای اسلامی تصویب شد. این طرح پس از تصویب طی دو مرحله به شورای نگهبان ارسال شد که در نهایت شورای نگهبان طی نامه‌ای در تاریخ ۱۳۸۰/۱۰/۱۳ آن را تأیید نکرد. طرح مذکور تغییرات اساسی در ضوابط عمومی گزینش و همچنین جایگاه ساختاری گزینش را مدنظر داشت و دبیرخانه هیئت عالی گزینش به‌طور کامل حذف شده بود. در تاریخ ۱۳۹۲/۱۰/۳۰ «طرح الحاق یک تبصره به ماده (۵) قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش» در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شد و در تاریخ ۱۳۹۴/۱۲/۹ در مجلس شورای اسلامی مصوب شد. پس از رفت و برگشت‌های مکرر این طرح بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان، در نهایت شورای نگهبان این طرح را در تاریخ ۱۳۹۵/۳/۲۳ مغایر با قانون اساسی و شرع تشخیص داد و آن را تأیید نکرد. کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی برای رفع ایرادهای شورای نگهبان عنوان طرح را تغییر می‌دهد و عنوان طرح به «طرح نحوه انتصاب اشخاص در مشاغل حساس» تغییر می‌کند. در تاریخ ۱۳۹۵/۳/۲۵ و ۱۳۹۸/۱۰/۱۱ کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی گزارشی در مورد طرح اعاده شده از شورای نگهبان تدوین می‌کند



که در مجلس دهم به سرانجامی نمی‌رسد و در حال حاضر نیز در مجلس یازدهم در کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی در حال پیگیری است.

همچنین در اینجا لازم است بیان شود که دولت در لایحه اصلاح و دائمی شدن قانون مدیریت خدمات کشوری، در ماده (۴۲) مکرر بازنگری و تصویب مجدد آیین‌نامه اجرایی قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش و قانون تسری را در هیئت وزیران پیشنهاد داده بود که این پیشنهاد نیز به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسید و به قانون تبدیل نشد. با مرور تحولات قانونی حوزه گزینش مشخص می‌شود که موضوع اصلاح قانون گزینش در بازه‌های زمانی مختلف در دستور کار هیئت‌دولت و مجلس شورای اسلامی بوده است که عمدتاً با موفقیت همراه نبوده است.

در ادامه تلاش‌های گذشته، در دوره یازدهم مجلس شورای اسلامی، «طرح گزینش مدیران و کارگزاران نظام جمهوری اسلامی» با شماره ثبت ۴۶۹ اعلام وصول شد. روح حاکم بر طرح حاضر، ایجاد تحولات ساختاری در نظام گزینش کشور است و وجه تمایز اصلی طرح حاضر با طرح‌های گذشته این است که در طرح حاضر تأسیس سازمان مستقل گزینش به‌عنوان پیشنهاد اصلی ارائه شده است و بر همین مبنا نیز تغییرات فرآیندی و رویه‌ای نیز در قالب مواد مختلف طرح ارائه شده است. در ادامه به‌صورت تفصیلی طرح مذکور، بررسی و تحلیل می‌شود.

مقدمه توجیهی طرح پیشنهادی

در مقدمه توجیهی طرح حاضر بیان شده است که براساس فرمان حکومتی حضرت امام خمینی (ره) ۱۳۶۱/۱۰/۱۵ و همچنین سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری و به‌خصوص بندهای سوم و چهارم سیاست‌های مذکور مبنی بر «بهبود معیارها و روزآمدی روش‌های گزینش نیروی انسانی» و «شایسته‌سالاری مبتنی بر اخلاق اسلامی در نصب و ارتقای مدیران» و مواردی همچون افزایش بهره‌وری نظام گزینش کشور، «قانون گزینش مدیران و کارگزاران نظام جمهوری اسلامی ایران» در چهار فصل تنظیم شده است. همچنین در مقدمه توجیهی بیان شده است که قانون فعلی گزینش، همان قانون گزینش آموزش و پرورش است که در سال ۱۳۷۴ تصویب و در سال ۱۳۷۵ به سایر دستگاه‌ها تسری یافت. به‌رغم کاستی‌های جدی در قانون فعلی، تاکنون تغییری در قانون مزبور صورت نگرفته است. طرح فعلی با هدف ارتقای نظام گزینش کشور تدوین و درصدد چابک‌سازی، کاهش هزینه‌ها، رهاسازی گزینش از سلايق شخصی و سیاسی، به‌روزرسانی، پویایی، عدالت‌محوری، متعادل‌سازی، اصلاح‌پروری و ... است.

کلیات طرح

«طرح‌گزینش مدیران و کارگزاران نظام جمهوری اسلامی» دارای ۳۴ ماده است که در چهار فصل تدوین شده است که محورهای مهم هر فصل عبارت‌اند از:

فصل اول: تعاریف و کلیات

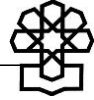
این فصل دارای شش ماده است و از دو مبحث تشکیل شده است: مبحث اول: تعاریف و کلیات و مبحث دوم: کلیات. تعریف سمت مدیریتی، دستگاه، کارگزاران، شاغل و ... از مهم‌ترین مواردی است که در مبحث اول مورد توجه قرار گرفته است. مبحث دوم بیشتر ناظر به الزام طی شدن فرایند گزینش در دستگاه‌های اجرایی و همچنین تخلفات مرتبط با این امر است. در این مبحث تأکید شده است که هرگونه به‌کارگیری نیرو، تغییر سطوح مدیریتی و پرداخت به نیروهای شاغل بایستی براساس تأییدیه سازمان گزینش باشد.

فصل دوم: تشکیلات گزینش

در این فصل تشکیلات گزینش به تفصیل شرح داده شده است و موضوع محوری آن تشکیل سازمان متمرکز و مستقل گزینش است. این فصل از سه مبحث تشکیل شده است که شامل ارکان گزینش کشور، وظایف و کارگزاران است. در مبحث ارکان گزینش کشور، شورای عالی گزینش و سازمان گزینش به‌عنوان ارکان گزینش معرفی می‌شوند همچنین در این مبحث ترکیب شورای عالی گزینش نیز معرفی شده است. در مبحث دوم که وظایف است، ۱۰ وظیفه برای شورای عالی گزینش و ۱۷ وظیفه برای سازمان گزینش تعیین می‌شود. در این بخش استقلال مالی و اداری سازمان گزینش و اعطای ردیف بودجه مستقل برای سازمان مورد تأکید قرار می‌گیرد. نحوه انتخاب رئیس سازمان گزینش، شرایط و وظایف رئیس سازمان از دیگر مواردی است که در این مبحث به آن پرداخته شده است. تشکیل ادارات بدوی و تجدیدنظر، ادارات استانی و وظایف آنها، وظایف مدیران کل استانی نیز از موضوع‌های دیگری است که در این مبحث مورد توجه قرار گرفته‌اند. در مبحث سوم که مرتبط با کارگزاران گزینش است، شرایط و ضوابط عمومی آنها بیان شده است.

فصل سوم: ضوابط و معیارهای بررسی، صدور رأی، تجدیدنظر و رسیدگی به شکایات

در این فصل ضوابط و معیارها براساس فرمان حضرت امام (ره) و سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری در دو بخش ضوابط عمومی و ضوابط انتخاب اصلح بیان شده است. همچنین در این بخش در خصوص نافذ بودن حکم گزینش و فرایند اعتراض به تصمیمات و آرای گزینش نیز تشریح شده است.



فصل چهارم: سایر مقررات

در این فصل نیز مواد قانونی درباره مراحل گزینش، محرمانه بودن اطلاعات گزینشی افراد، تعیین مشاغل و مکان‌های حساس و ... مطرح شده است. همچنین در ماده پایانی فصل، نسخ قوانین پیشین حوزه گزینش و لزوم تدوین آیین‌نامه اجرایی توسط شورای عالی و تصویب آن در هیئت‌وزیران و نسخ آیین‌نامه اجرایی قبلی تأکید شده است. با توجه به مواد قانونی در طرح پیشنهادی، تشکیل سازمان گزینش، متمرکز شدن گزینش، تسری دامنه شمول گزینش در انواع پست‌ها و مناصب، نافذالاجرا شدن احکام و تصمیم‌های گزینش، استقلال اداری و مالی گزینش از دستگاه‌های اجرایی و ... از مهم‌ترین محورهایی هستند که در طرح مذکور مورد توجه قرار گرفته‌اند.

اظهار نظر کارشناسی

اصلاح و ارتقای نظام گزینش کشور در طول سالیان متمادی دغدغه بسیاری از تصمیم‌گیران، مدیران گزینشی، کارشناسان متخصص و مسئولان بوده است. برای اصلاح این ساختار نیز رویکردهای متفاوتی وجود داشته است. این رویکردها در یک طیف از حذف هیئت عالی گزینش و ادغام آن در سازمان اداری و استخدامی کشور، حفظ ساختار و تشکیلات فعلی و اصلاح رویه‌ها، فرایندها و معیارها و شاخص‌ها در حوزه اجرایی تا تشکیل سازمانی مستقل و متمرکز برای راهبری امور گزینش در دستگاه‌های اجرایی قرار می‌گیرند. طرح حاضر یکی از رویکردهایی که به‌منظور پاسخ به چالش‌ها و آسیب‌های فعلی گزینش ارائه شده است را مدنظر قرار داده است. مهم‌ترین مواردی که در طرح حاضر مدنظر قرار گرفته است عبارت‌اند از:

- تشکیل سازمان متمرکز (مؤسسه دولتی) گزینش (ماده ۱۰)؛
 - تأکید بر گزینش مدیران حرفه‌ای و میانی (ماده ۱۵ و ماده ۱۷)؛
 - تفکیک پایش از گزینش (ماده ۶)؛
 - تغییر ترکیب شورای عالی گزینش (ماده ۸)؛
 - تغییر ضوابط و معیارهای گزینش و توجه بیشتر به ابعاد اخلاقی و رفتاری (فصل سوم به طور خاص ماده ۲۱)؛
 - ارتقای سطح مقام رئیس سازمان گزینش به جایگاه معاون رئیس‌جمهور (ماده ۱۲)؛
 - طراحی و ایجاد یک دوره سنجش سه ساله پس از اخذ تأییدیه اولیه از گزینش (ماده ۶)؛
 - توجه بیشتر به جزئیات اجرایی قانون و بیان بعضی از مواد آیین‌نامه اجرایی قانون و دستورالعمل ضوابط و معیارهای حاکم بر گزینش در طرح برای قانونی‌شدن آن (به طور خاص فصل سوم و چهارم).
- در ادامه اظهار نظر کارشناسی ناظر به طرح مذکور در دو قسمت اظهار نظر کارشناسی ناظر به کلیات طرح و اظهار نظر کارشناسی ناظر به مواد طرح ارائه می‌شود.

الف- کلیات طرح

از مزایای طرح حاضر می‌توان به ایجاد استقلال نسبی در گزینش، توجه به حل برخی از فرایندها و سازوکارهای غلط، توجه به گزینش مدیران حرفه‌ای و میانی اشاره داشت. هرچند بسیاری از اصلاحات پیشنهادی طرح در سطح فرایندهای گزینش، به‌دقت و با جزئیات بیان شده است و بعضی از این اصلاحات فرایندی می‌توانند در بهبود عملکرد گزینش کشور مؤثر باشند، اما پایه اصلی طرح بر تشکیل سازمان گزینش استوار شده است که برخی از تغییرات پیشنهادی نیز وابسته به آن هستند.

۱- مغایرت با اصل هفتاد و پنجم (۷۵) قانون اساسی

با توجه به اطلاعات کلی موجود به نظر می‌رسد تشکیل سازمان مستقل گزینش با ماهیت مؤسسه دولتی، باعث ایجاد بار مالی برای دولت شده و از این جهت مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی^۱ خواهد بود. اگرچه در ماده (۱۰) طرح پیشنهادی بیان شده است که منابع مورد نیاز سازمان از محل ۵۰ درصد منابع (انسانی و فیزیکی) ساختار فعلی گزینش تأمین می‌شود ولی اینکه این محل برای تأمین منبع مالی کفایت داشته باشد محل ابهام جدی است. برخی از عللی که نشان‌دهنده افزایش هزینه مالی با تشکیل سازمان گزینش است به شرح زیر است:

۱. تشکیل سازمان گزینش باعث ایجاد پست‌های جدید در ستاد مرکزی سازمان گزینش و ادارات کل استانی می‌شود. با توجه به این نکته تشکیل پست‌های سازمانی چون رئیس سازمان گزینش (هم‌سطح با وزیر)، معاون، مدیرکل، مدیر و ... باعث ایجاد بار مالی برای دولت خواهد شد.

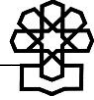
۲. به‌دلیل اینکه کارکنان گزینش در حال حاضر، کارمند رسمی همان سازمان هستند، در برخی دستگاه‌ها عدم استقبال کارکنان گزینش دستگاه‌ها برای انتقال به سازمان گزینش هست و این امر لزوم جذب کارمند جدید برای سازمان را ضروری می‌سازد که هم بار مالی برای دولت دارد و هم باعث بزرگ شدن دولت می‌شود، فلذا از این جهت مغایر بند ۱۶ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است.

۳. تشکیل سازمان جدید گزینش نیاز به خرید یا احداث ساختمان‌های جدید اداری در هر مرکز استان دارد و این امر نیز باعث افزایش بار مالی برای دولت می‌شود. همچنین هزینه نگهداری و استهلاک سازمان‌های جدید نیز در هر سال بایستی در نظر گرفته شود.

۴. تأمین تجهیزات اداری، تجهیزات فناوری اطلاعات، گسترش شبکه دیتا گزینش برای سراسر کشور، خرید لوازم مصرفی و غیرمصرفی و ... نیز دارای بار مالی هستند.

بنابراین با توجه به استدلال‌های صورت گرفته، تحمیل هزینه بار مالی طرح مذکور واضح است و مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی است.

۱. اصل هفتاد و پنجم (۷۵): طرح‌های قانونی و پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان درخصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد.



۲- تضعیف نقش دستگاه‌ها در گزینش داوطلبان

تشکیل سازمان مستقل و متمرکز می‌تواند باعث شود توجه به شرایط خاص هر دستگاه که از مزیت‌های ساختار فعلی است از بین رود که این امر نیازمند تدبیر است. به عبارت دیگر اگرچه در طرح بیان شده که نمایندگان دستگاه‌ها در گزینش داوطلبان دارای نقش هستند اما در مقایسه با شرایط فعلی که هر دستگاه، خود متولی گزینش کارمندان است، شرایط دستگاه‌ها به مراتب کمتر مورد توجه قرار خواهد گرفت. از این رو، تشکیل یک سازمان مستقل در سطح ملی یا استانی برای امر گزینش نیازمند بررسی دقیق‌تر و طراحی سازوکار متناسب است.

۳- تأثیرگذاری سیاسی بر نظام گزینش

برخلاف ادعای طراحان مبنی بر کاهش اثرگذاری‌های سیاسی بر گزینش در صورت تشکیل سازمان گزینش، لازم به ذکر است که در حال حاضر ساختار گزینش یک ساختار نامتمرکز است که یکی از مزایای آن، این نکته است که با تغییرات سیاسی و تغییر دبیران هیئت عالی گزینش، تغییرات در هسته‌ها و هیئت‌های مرکزی با توجه به تعداد بالا و پراکندگی آنها، بسیار محدود است؛ اما در صورتی که سازمان گزینش تشکیل شود، ساختار گزینش متمرکز خواهد شد و در نتیجه رئیس سازمان ظرفیت بالاتری در اعمال تغییرات در ادارات ذیل گزینش را خواهد داشت که به معنای اثرپذیری بیشتر شرایط سیاسی در ساختار گزینش است.

۴- ضعف در اجرای قوانین گزینش نه خلأ قانونی

نکته بعدی که بایستی مدنظر قرار گیرد این است که بیشتر مشکلات مطرح شده در مورد گزینش کشور ناظر به اجراست و بدون نیاز به اصلاح قانون و ساختار نیز قابل اصلاح است. به عبارت دیگر می‌توان با ظرفیت قانونی و ساختاری موجود، ظرفیت‌های اجرایی را توسعه داد و کارآمدی را افزایش داد. برای مثال تسری دادن گزینش به مدیران که در پیش‌نویس طرح پیشنهادی مورد توجه قرار گرفته است، در ضوابط و معیارهای تدوین شده توسط هیئت عالی گزینش اشاره شده و نیاز به اراده جمعی و سیاسی برای اجرا دارد و در حال حاضر محدودیت قانونی خاصی وجود ندارد.

۵- مشخص نشدن نسبت تأسیس سازمان جدید با ارتقای کیفی فرآیندهای گزینش

مشخص نیست چگونه با تأسیس سازمان گزینش کشور و اداره‌های کل استانی، اهداف مذکور در مقدمه توجیهی طرح از قبیل لزوم اداره مملکت توسط صالحان، ایجاد محیط مساعد برای رشد فضایل اخلاقی براساس ایمان، تقوی و مبارزه با کلیه مظاهر فساد و تباهی، جلوگیری از نفوذ، رفع تبعیضات ناروا و امکانات عادلانه برای

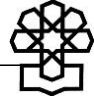
همه، تساوی عموم در برابر قانون، ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور با هدف چابک‌سازی و افزایش بهره‌وری نظام‌گزینش کشور محقق می‌شود.

فرایند انتخاب اصلح، حاصل شناخت دو بعد متفاوت از ویژگی مدیران و کارمندان در نظام جمهوری اسلامی است و آن دو بعد متفاوت تخصص و تعهد است. سنجش تخصص افراد از طریق آزمون‌های عمومی و تخصصی و سوابق شغلی صورت می‌گیرد و با توجه به تفاوت وظایف دستگاه‌های اجرایی و تخصص‌های مورد نیاز برای آنها، بهترین نهاد برای سنجش تخصص افراد خود دستگاه اجرایی است. سنجش بعد دوم یعنی تعهد افراد همان‌طور که در ماده (۲۳) طرح نیز آمده از طریق استعمال از دستگاه‌ها اعم از وزارت اطلاعات، سازمان اطلاعات سپاه، قوه قضائیه، نیروی انتظامی، سازمان حفاظت اطلاعات و عقیدتی سیاسی نیروهای مسلح ... صورت می‌گیرد. بنابراین با توجه به سنجش دو بعد متفاوت از ویژگی مدیران و کارمندان در دستگاه‌های اجرایی مربوطه و دستگاه‌های ذی‌صلاح، چه کارکرد و وظیفه تخصصی می‌توان برای سازمان‌گزینش کشور در نظر گرفت که به‌طور ذاتی در صلاحیت آن سازمان باشد. در واقع گزینش افراد به‌دلیل بررسی ابعاد مختلف بیش از آنکه حاصل فعالیت یک دستگاه باشد، حاصل فعالیت چند دستگاه است که می‌بایست ترتیبات اداری آن در قالب هئیت‌ها ظهور پیدا کند. عمده مسائل و چالش‌های اجرایی گزینش که باعث ایجاد چالش و کژ کارکرد ساختاری و فرآیندی در عرصه گزینش کشور شده است توسط نهادهای متولی قابل حل است و نیازی به قانونگذاری جامع و کلان نیست و اگر هم نیاز به قانونگذاری باشد پیشنهاد می‌شود صرفاً موارد محدودی جهت اصلاح قانون در دستور کار قرار گیرد.

۶- مغایرت و تعارض با اصول قانون اساسی

طرح حاضر در برخی موارد با اصول قانون اساسی در تعارض است که برخی از مهم‌ترین آنها عبارت‌اند از:

- در تبصره «۲» ماده (۲) باید در نظر داشت اشاره به «متقاضیان تحصیل غیرمتعهد خدمت دانشگاه‌ها»، این سؤال مطرح می‌شود که آیا این موضوع تعهد، شامل تعهداتی که دانشجویان دانشگاه‌های دولتی در بدو ورود می‌دهند، می‌شود یا خیر؟ لذا این قید از تبصره، دارای ابهام است. همچنین در این تبصره کلمه «کادر» به‌دلیل غیرفارسی بودن مغایر اصل (۱۵) قانون اساسی و کلمه «پایور» واژه مناسبی برای جایگزین آن است.
- در ماده (۴) بیان شده است که موارد استثنا در رابطه با طی شدن مراحل گزینش مستخدمین قبلی توسط شورای عالی گزینش تعیین شود که مخالف با اصل (۸۵) قانون اساسی است زیرا موارد استثنا بایستی در متن قانون مشخص شود. ضمن اینکه چنین استثنائاتی در قوانین معمولاً موجب فساد و سوءاستفاده می‌شود و مغایر جزء «۱۰» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری مبنی بر (پرهیز از استثنای قانونی) است.

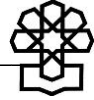


- در ماده (۸) که درباره ترکیب شورای عالی گزینش است، بایستی به این نکته توجه کرد که چون شورا ماهیت اجرایی دارد، نمایندگان قوای دیگر اعم از قوای مقننه و قضائیه دارای حق رأی نیستند درحالی که در ماده حاضر حق رأی برای آنها در نظر گرفته شده است و این امر مخالف با اصول (۵۷) و (۶۰) قانون اساسی است. ضمن اینکه براساس اصل (۱۲۶) قانون اساسی، رئیس‌جمهور مسئول امور استخدامی کشور است.
- در بند «۱» ماده (۹) تعیین سیاست‌ها به عهده شورای عالی گزینش گذاشته شده است. درحالی که مشخص نیست منظور از سیاست‌ها چیست؟ با توجه به اینکه امر تعیین سیاست‌های کلی نظام براساس اصل (۱۱۰) قانون اساسی به عهده رهبری است، نسبت این بند با قانون اساسی مشخص نبوده و از این جهت ابهام دارد.
- بند «۲» ماده (۹) که تطبیق ضوابط گزینش با موازین شرعی را به عهده شورای عالی گزینش گذاشته است با اصل (۴) قانون اساسی که تطبیق مقررات با موازین شرعی برعهده فقهای شورای نگهبان است، مغایرت دارد.
- در بند «۳» ماده (۹) «بهبود معیارها و روزآمدی روش‌های گزینش منابع انسانی» یکی از وظایف شورای عالی گزینش هست، درحالی که مشخص نیست منظور از بهبود معیارها چیست؟ اگر معیارهای انتخاب و گزینش افراد باشد با توجه به اینکه این معیارها باید ثابت باشند و از طرف قانون‌گذار مشخص شوند، تعیین آن توسط شورای عالی گزینش مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی است.
- در بند «۵» ماده (۹) «تفسیر آیین‌نامه اجرایی این قانون» از وظایف شورای عالی گزینش برشمرده شده است. در صورتی که مشخص نیست منظور از این تفسیر چیست؟ آیا تفسیر اجرایی در مقام اجرای این آیین‌نامه است یا ارائه تفسیر و ابلاغ آن به زیرمجموعه گزینش و تبعیت آنها از این تفسیر مدنظر است. در صورتی که فرض دوم باشد با اصول حقوقی و اصل (۱۳۸) قانون اساسی ناسازگار است، چراکه تفسیر قانون با واضع آن است همان گونه که تفسیر قانون عادی با مجلس شورای اسلامی است و تفسیر آیین‌نامه اجرایی که مصوب مجلس شورای اسلامی است باید به عهده واضع آن یعنی مجلس شورای اسلامی باشد.
- تبصره ماده (۹) با توجه به ایراداتی که نسبت به بند «۲» بیان شد، واجد همان ایراد و در نتیجه مغایر اصل چهارم قانون اساسی است.
- در بند «۳» ماده (۱۱) کلمه فرم به دلیل غیرفارسی بودن، مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی است.

ب- جزئیات طرح

برخی دیگر از مهم‌ترین اشکال‌های محتوایی و ساختاری طرح مذکور که ناظر به مواد مختلف طرح است به عبارت‌اند از:

- ۱- با توجه به فهرست دستگاه‌هایی که در بند «ث» ماده (۱) آمده و شامل برخی از دستگاه‌هایی مانند قوه قضائیه و دستگاه‌های زیرمجموعه رهبری می‌شود که شورای نگهبان وضع قاعده برای آنها را مغایر اصول متعدد قانون اساسی می‌داند، لذا برای اینکه این طرح با ایرادات متعدد شورای نگهبان مواجه نشود و آنچه منظور و هدف طراحان است محقق شود، پیشنهاد می‌شود این طرح در قالب اصلاح قانون موجود مربوط به گزینش یعنی «قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش» مطرح و بررسی شود. از طرفی با توجه به اینکه در ماده واحده «قانون تسری قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش به کارکنان سایر وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی» بسیاری از دستگاه‌های مدنظر در بند «ث» ماده (۱) ذکر شده است، لذا نیازی به ذکر برخی از این دستگاه‌ها در طرح نبوده و این امر باعث می‌شود با ایراد شورای نگهبان مواجه نشود. همچنین در راستای اجرایی‌شدن بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری در اجرای قانون جامع، پیشنهاد می‌شود مفاد این طرح در قالب اصلاح قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش اعمال شود و در ماده آخر آن احکام این قانون را به‌عنوان فصلی تحت عنوان گزینش به قانون مدیریت خدمات کشوری الحاق کند. همچنین جهت تکمیل شمول این قانون به دستگاه‌های مذکور در بند «ث»، لازم است این دستگاه‌ها نیز ذکر شوند: «کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل وزارت جهاد کشاورزی، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی و شرکت‌های فرعی یا تابع آنها»، «دانشگاه آزاد اسلامی»، «سازمان خصوصی‌سازی»، «سازمان بنادر و کشتیرانی»، «شرکت‌های سرمایه‌گذاری بانک‌های دولتی»، «سازمان‌های مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی و شرکت‌های تابع»، «مؤسسات غیرتجاری موضوع ماده ۵۸۴ قانون تجارت که توسط نهادهای دولتی تأسیس می‌شوند».
- در تبصره «۱» ماده (۲) «مشاغل حساس» و «محیط‌های حساس» به دلیل نداشتن تعریف قانونی ابهام دارد. همچنین وجه مشخص کردن چهل ساعت چیست که در متن تبصره آمده است؟
- در ماده (۳) عبارت «پست حساس» به دلیل نداشتن تعریف قانونی ابهام دارد. همچنین در همین ماده مواردی که نیاز به گزینش اشخاص وجود دارد بیان شده است. درحالی‌که در خصوص تبدیل وضعیت استخدامی سکوت شده و مشخص نیست آیا نیازمند گزینش است یا خیر. لذا پیشنهاد می‌شود در هنگام تبدیل وضعیت نیز گزینش انجام شود. همچنین نیروهایی که به صورت شرکتی در دستگاه‌ها مشغول هستند، به دلیل رفت‌وآمد و حضور در نهادهای دولتی باید مشمول گزینش شوند. همچنین برای جلوگیری از روند



اخلال در کار لازم است شرکت‌های طرف قرارداد از قبل نیروهای مدنظر خود را به گزینش معرفی کرده و گزینش در زمان مقرر پاسخ آن را ارائه کند.

- در تبصره «۲» ماده (۵) دستگاه مکلف به معرفی افرادی است که بدون اخذ تأیید گزینش به کارگیری شده‌اند، اما مشخص نشده است که به کجا باید این معرفی صورت گیرد.
- در بند «۴» ماده (۸) سازمانی به نام سازمان اداری وجود ندارد، بلکه بایستی به صورت کامل سازمان اداری و استخدامی بیاید.
- بند «۹» ماده (۹) در مورد اعلام نظر نهایی نسبت به بودجه مورد نیاز سازمان از این جهت که آیا این موضوع با رعایت دیگر قوانین مربوط به تعیین بودجه سالیانه، یعنی تصویب هیئت وزیران هست یا خیر؟ ابهام دارد.
- در بند «۱۰» ماده (۹) عبارت «در راستای تحقق فرمان مقام معظم رهبری مبنی بر جذب نیروی انسانی توانمند، متعهد و شایسته ایجاد ساز و کار شایسته سالاری در جذب کارگزاران نظام جمهوری اسلامی با همکاری سازمان اداری»، هدف کل این قانون است که در مقدمه توجیهی آمده است و نیازی به تکرار آن وجود ندارد و در صورت لزوم ذکر در مواد قانونی، علی‌القاعده مفاد این بند باید در مواد ابتدایی درج شود؛ لذا پیشنهاد می‌شود عبارت «در راستای تحقق فرمان مقام معظم رهبری مبنی بر جذب نیروی انسانی توانمند، متعهد و شایسته» حذف و یا در بخش کلیات ذکر شود.
- ماده (۱۰) در مقام تبیین ماهیت حقوقی سازمان گزینش کشور است. با توجه به قانون مدیریت خدمات کشوری و ماهیت دستگاه‌ها و نهادهایی که در آنجا ذکر شده‌اند و همچنین ماهیتی که در این طرح برای سازمان گزینش آمده است، باید ذکر شود که سازمان به‌عنوان «مؤسسه دولتی» است.
- در تبصره «۶» ماده (۱۰) اگر مقصود جابه‌جایی ردیف‌های قانون بودجه سالیانه کل کشور مصوب مجلس شورای اسلامی باشد، مغایر اصل (۵۲) قانون اساسی است، چراکه این امر به دلیل اصلاح قانون بودجه در صلاحیت مجلس هست. اگر مقصود پیش‌بینی و جابه‌جایی ردیف‌ها برای تهیه لایحه است، صلاحیت هیئت وزیران در تهیه نادیده گرفته شده و از این جهت هم مغایر اصل (۵۲) قانون اساسی است.
- در بند «۳» ماده (۱۲) گفته شده «سابقه موفق مدیریت ارشد» در حالی که وصف موفق امری است تشکیک‌پذیر و امکان تفسیر از آن وجود دارد. لذا معیار دقیق و عینی برای تشخیص آن وجود ندارد.
- در بند «۷» ماده (۲۱) عبارت عدم محکومیت مؤثر کیفی صحیح است.
- در قسمت «ب» ماده (۲۱) که ضوابط انتخاب اصلح را برشمرده است، دو وصف «نداشتن تابعیت مضاعف» و «انجام خدمت سربازی» به‌عنوان ملاک‌ها ذکر شده است. در حالی که نداشتن تابعیت مضاعف موضوعی مهم بوده و باید جزء مواردی باشد که فرد در صورت داشتن تابعیت مضاعف نتواند همکاری داشته باشد. به عبارت دیگر باید به‌عنوان ضوابط عمومی آورده شود. البته در خصوص انجام خدمت سربازی که از آن

به‌عنوان خدمت وظیفه عمومی یاد می‌شود، انجام آن معمولاً ملاک نمی‌باشد، بلکه داشتن کارت پایان خدمت معیار قرار می‌گیرد.

- ماده (۲۱) ابهام دارد از این جهت که مشخص نیست در مواردی که ضوابط عمومی مقرر در این قانون با قوانین به‌کارگیری نیروی انسانی در قوانین دیگر در تعارض باشد، تکلیف چیست.
- در ماده (۳۰) فهرست مشاغل و مکان‌های حساس اشتغال از سوی دستگاه‌های اطلاعاتی به سازمان گزینش اعلام می‌شود. اما در خصوص مواردی که در تشخیص حساس بودن مشاغل بین دستگاه‌ها اختلاف ایجاد شود، تکلیف چیست. ضمن اینکه نسبت تعبیر «مکان‌های حساس اشتغال» با «محیط‌های حساس» مندرج در ماده (۲) مشخص نمی‌باشد.

- در رابطه با ماده (۳۴)، با توجه به توضیحات ارائه شده در خصوص کلیات این طرح و عدم نسخ قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش، این قانون و همچنین قانون تسری قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش به کارکنان سایر وزارتخانه‌ها نباید نسخ شوند.

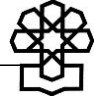
از دغدغه‌های مهم طراحان طرح حاضر، توسعه دایره شمول گزینش به مدیران حرفه‌ای و سیاسی است که در طرح حاضر مورد تأکید قرار گرفته است. اولاً در طرح حاضر در بند «ج» ماده (۱) سمت‌های مدیریتی مشمول این قانون را از میان مدیران حرفه‌ای و سیاسی به‌استثنای آن دسته از مقامات موضوع ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری و مقامات هم‌تراز می‌داند. در حال حاضر «طرح نحوه انتصاب اشخاص در مشاغل حساس» در مجلس تصویب شده است و پس از اشکالات شورای نگهبان، رفع اشکالات آن در دستور کار قرار گرفته است که می‌تواند دغدغه طراحان مبنی بر افزایش دامنه شمول گزینش را رفع کند. همچنین در حال حاضر هیچ منعی برای گزینش مدیران وجود ندارد و تنها اراده مقام اجرایی را نیاز دارد. حتی با توجه به آنچه در بالا گفته شد، استثنای مطرح شده در ذیل بند «ج» ماده (۱) می‌تواند مانع گزینش برخی از مدیران سیاسی و حرفه‌ای شود.

یکی دیگر از دغدغه‌های مهم طراحان، به‌روزرسانی و بهبود معیارهای گزینش براساس بند «۳» سیاست‌های کلی نظام اداری است. در این باره بایستی بیان شود که فرایند گزینش در جمهوری اسلامی ایران پس از فرمان حضرت امام (ره) به‌صورت مستمر در حال اصلاح و تحول بوده است. به‌منظور اصلاح و بهبود معیارهای گزینش تاکنون اقدامات خوبی در هیئت عالی گزینش انجام شده است که مهم‌ترین آنها عبارت‌اند از:

۱. تصویب ضوابط گزینش داوطلبان در ابتدای صدور فرمان حضرت امام خمینی (ره) توسط ستاد پیگیری در سال ۱۳۶۱؛

۲. تصویب ضوابط حاکم بر گزینش داوطلبان توسط شورای عالی قضایی (در آیین‌نامه هسته‌های گزینش) ۱۳۶۳/۸/۲۱؛

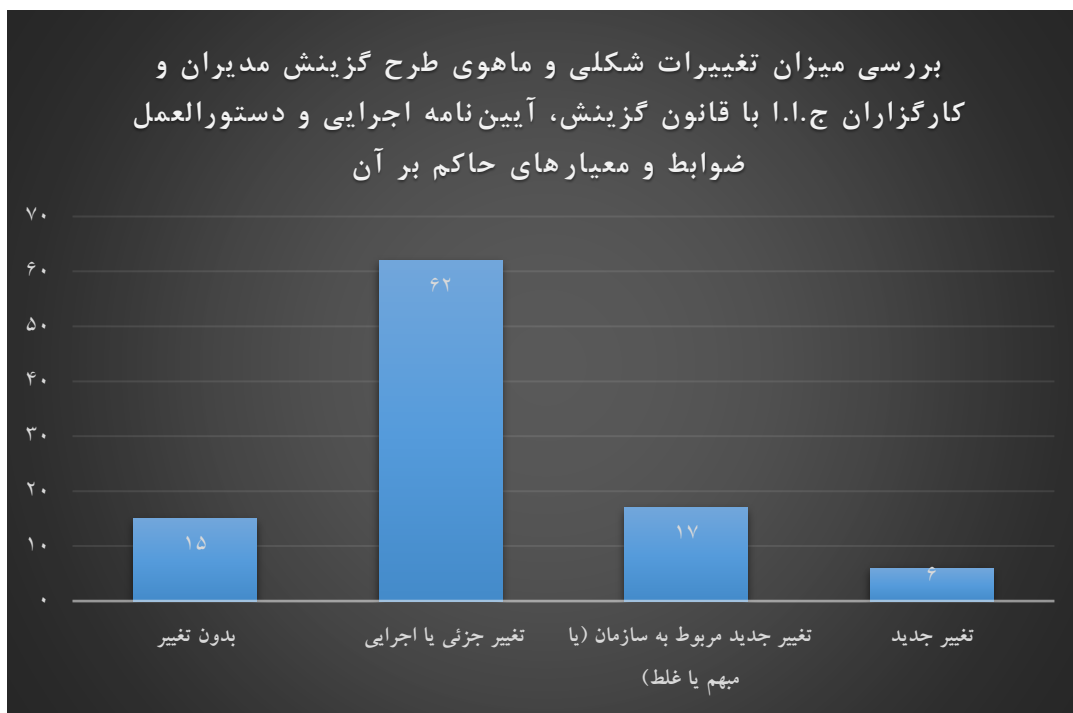
۳. تعیین ضوابط گزینش داوطلبان در قانون گزینش معلمان مصوب ۱۳۷۴/۶/۲؛



۴. تهیه دستورالعمل اصول و ضوابط حاکم بر گزینش‌ها در سال ۱۳۷۷ براساس ضوابط مصوب ۱۳۷۴/۶/۲؛
۵. بازنگری و اصلاح دستورالعمل ضوابط معیارهای حاکم بر گزینش در سال ۱۳۸۷ براساس ضوابط مصوب
۱۳۷۴/۶/۲؛

۶. بازنگری و اصلاح دستورالعمل ضوابط و معیارهای حاکم بر گزینش در سال ۱۳۹۴؛
۷. بازنگری و اصلاح دستورالعمل ضوابط معیارهای حاکم بر گزینش در سال ۱۴۰۰ (در دستور کار
دبیرخانه هیئت عالی گزینش).

همان گونه که مشاهده می‌شود اصلاح، ارتقا و به‌روزرسانی ضوابط و معیارهای گزینش به‌صورت مستمر در دستور کار هیئت عالی گزینش بوده است و با اختیارات اجرایی توانسته‌اند اقدامات لازم را انجام داده و نیازی به تصویب قانون جدید در حوزه ضوابط و معیارهای حاکم بر گزینش نیست. موضوع ایجاد سازمان و واحدهای سازمانی، موضوعی پیچیده در نظام اداری و استخدامی کشور است. هرگونه تغییر در ساختار دستگاه‌های اجرایی بایستی مستند به انجام فعالیت‌های کارشناسی دقیق و جامع و ارائه اسناد پشتیبان و مستندات کافی باشد. تغییر و جابه‌جایی سازمانی و ساختاری در نظام اداری، امری زمان‌بر است که ممکن است تا چندین سال به بلاتکلیفی دستگاه‌ها و نیروی انسانی منجر شود و در برخی موارد فرایندها و رویه‌های مناسب فعلی را نیز دچار خدشه کند. بنابراین طراحی ساختار جدید و ایجاد سازمان، امری پیچیده است که بایستی همه اقتضائات و الزامات مرتبط در نظر گرفته شود. چنانچه بدون برنامه‌ریزی و تنها به‌دلیل برخی آسیب‌های فرایندی، رویه‌ای و ... تفکیک در دستور کار قرار بگیرد تنها باعث ایجاد اختلال در امور فعلی سازمان می‌شود و تأثیر منفی بر عملکرد فعلی سازمان می‌گذارد. نکته دیگر آنکه در طرح، برای جلوگیری از تخلفات دستگاه‌ها و افراد متخلف، از ضمانت اجرای قضایی استفاده شده است. اما سؤال اینجاست که آیا استفاده از ضمانت اجرای قضایی مطلوب است؟ آیا نمی‌توان با طراحی سازوکارهایی، از بروز تخلفات گزینشی در دستگاه‌های اداری جلوگیری کرد. یک نکته قابل توجه پیرامون طرح مذکور این است که بسیاری از نوآوری‌های ادعا شده برای آن نسبت به قانون گزینش ریشه در آیین‌نامه اجرایی گزینش و ضوابط و معیارهای گزینش دارد؛ درواقع اکثریت این طرح، حاصل ترکیب قانون گزینش با آیین‌نامه اجرایی و ضوابط و معیارهای حاکم بر گزینش است.

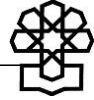


بررسی‌های انجام شده از مجموع ۸۲ گزاره طرح (مواد و تبصره‌ها) به شرح ذیل است:

- ۱۲ گزاره بدون تغییر (۱۵٪)،
- ۵۱ گزاره با تغییر جزئی یا اجرایی (۶۲٪)،
- ۱۴ گزاره مربوط به سازمان (مبهم یا غلط) (۱۷٪)،
- ۵ گزاره جدید (۶ درصد).

بررسی تطبیقی طرح پیشنهادی با قانون‌گزینش، آیین‌نامه اجرایی و دستورالعمل ضوابط و معیارهای حاکم نشان می‌دهد که ۱۲ گزاره بدون تغییر است و دقیقاً در حال حاضر وجود دارند، همچنین حدود ۶۲ درصد از گزاره‌های پیشنهادی در طرح، با کمی تغییر در حال حاضر وجود داشته یا ناظر بر اجرا هستند که تنها لازم است برای آیین‌نامه یا دستورالعمل ضوابط‌گزینش را پیشنهاد کرد؛ ۱۷ درصد از گزاره‌ها نیز دارای ایراد یا مبهم هستند یا ناظر بر سازمان‌گزینش هستند که از منظر نویسندگان طرح مردود هستند؛ تنها ۵ گزاره جدید در طرح پیشنهاد شده که به شرح زیر است:

- تبصره ماده (۳): هرگونه تغییر سطح مدیریتی یا جابه‌جایی مسئولیت بدون تغییر سطح مدیریت، مستلزم اخذ تأییدیه مجدد‌گزینش است.
- ماده (۵): پیشنهاد به کارگیری مجازات‌های قضایی:
 - ارتکاب تخلف برای نخستین بار: انفصال موقت از یک ماه تا یک سال که حسب مورد توسط هیئت رسیدگی به تخلفات اداری یا کمیته انضباط کار دستگاه اعمال خواهد شد.



- در صورت تکرار تخلف: با نظر مرجع قضایی یکی از مجازات‌های تعزیری درجه شش مندرج در قانون مجازات اسلامی.
 - تبصره (۳) ماده (۵): دستگاه‌های بیمه‌گذار مکلف به اخذ مجوز گزینش برای انجام بیمه شاغلان در دستگاه‌های مشمول هستند.
 - ماده (۶): دستگاه مکلف است پیش از به‌کارگیری تحت هر عنوان، متقاضی را پس از احراز صلاحیت‌های علمی، تخصصی و سلامت جسمانی و روانی، به گزینش معرفی کند. گزینش پس از بررسی‌های لازم، به صدور رأی اقدام می‌کند. داوطلبی که موفق به کسب تأییدیه اولیه گزینش می‌شود، پس از آغاز همکاری با دستگاه، یک دوره سنجش به مدت سه سال را طی خواهد کرد و در صورت تداوم نیاز دستگاه به خدمات شاغل، گزینش مجدداً عملکرد وی را بررسی و نسبت به صدور رأی نهایی اقدام می‌نماید. بررسی و صدور رأی گزینش، به‌جز در موارد مندرج ماده (۳) این قانون صرفاً تا پایان دوره سنجش است. دوره سنجش برای همه مشمولان این قانون لحاظ خواهد شد.
 - تبصره ماده (۹): شورای عالی به‌منظور اجرای بند «۲» این ماده، نسبت به تشکیل هیئتی مرکب از دو صاحب‌نظر با درجه اجتهاد به معرفی شورای عالی حوزه‌های علمیه و سه حقوقدان با درجه دکترای حقوق عمومی به پیشنهاد رئیس سازمان اقدام می‌کند. احکام اعضا پس از تأیید شورای عالی، توسط رئیس سازمان، برای مدت چهار سال صادر می‌شود و انتصاب مجدد آنان بلامانع است.
- عمده مسائل و چالش‌های اجرایی گزینش توسط نهادهای متولی قابل حل است و نیازی به قانونگذاری جامع و کلان نیست و چنانچه نیاز به قانونگذاری باشد پیشنهاد می‌شود صرفاً مواد آیین‌نامه اجرایی قانون گزینش که ناظر به فرایندهای گزینش است، مورد بازبینی قرار گیرد. گفتنی است بسیاری از موارد بیان شده در خصوص مزایای طرح، سخن از امکان است نه فعلیت اجرایی، مثلاً در خصوص انگیزه شغلی و ارتقای کارکنان در گزینش به ماده (۱۵) اشاره شده درحالی که تا عزم جدی برای مجریان وجود نداشته باشد این ماده قانونی ظرفیتی برای حل مشکل ارتقای شغلی گزینشگران - که نیروی انسانی گزینشگر، علاقه‌مند است تا در بلندمدت از هسته‌ها و هیئت‌های مرکزی خارج شود و در قسمت‌های دیگر سازمان و در پست‌های غیر گزینشی مشغول به فعالیت گردد - ایجاد نکرده است. گفتنی است براساس داده‌های جمع‌آوری شده و آمارهای ارائه شده، ۳۳/۳ درصد از مدیران هسته‌های گزینش، اشکالات موجود در انتخاب نیروی انسانی شایسته را ناشی از اشکالات موجود در قانون گزینش، ضوابط و دستورالعمل‌ها می‌دانند و همچنین به ترتیب ۲۴/۱، ۲۰/۱، ۲۱/۵، ۲۵/۲، ۲۲/۲، ۱۸/۵، ۵۸/۴، ۱۴/۴ درصد قانون گزینش، آیین‌نامه اجرایی قانون گزینش کشور، دستورالعمل ضوابط و معیارهای حاکم بر گزینش، دستورالعمل تحقیق، دستورالعمل مصاحبه، دستورالعمل عزل و نصب گزینشگران، دستورالعمل صدور رأی و دستورالعمل رسیدگی به شکایات را معیوب می‌دانند (فرهی بوزنجانی و همکاران، ۱۳۹۱). آمار فوق بیانگر

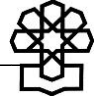
این نکته است که اصلاح قانون گزینش مسئله‌ای قابل درک و ضروری است اما سؤال این است که آیا موادی از قانون گزینش باید اصلاح شود یا ماهیت این قانون به‌طور کامل مطابق طرح پیشنهادی تغییر کند.

جمع‌بندی و پیشنهادها

در جمع‌بندی بایستی بیان شود که به‌طور کلی بازطراحی ساختاری در عرصه گزینش که روح حاکم بر طرح پیشنهادی است از آنجایی که باعث بروز چالش‌های اساسی درون دستگاه گزینش و همچنین در نظام اداری کشور می‌شود، توصیه نمی‌شود. اصلاحات ساختاری در هر حوزه‌ای بایستی به‌عنوان آخرین مسیر و ابزار در نظر گرفته شوند و اصلاحات تدریجی در فرآیندها، رویه‌ها، و سازوکارهای اجرایی در اولویت قرار گرفته شوند. همان گونه که در گزارش حاضر به تفصیل بیان شد، طرح حاضر با اصول متعدد قانون اساسی مغایرت دارد و در تعارض است. همچنین از منظر مدیریتی نیز اشکالات و چالش‌های متعددی از منظر ساختاری، تشکیلاتی، نیروی انسانی و عملکردی با ایجاد سازمان مستقل گزینش به وجود می‌آید. از منظر سیاسی نیز مستقل شدن گزینش باعث تمرکز شدید گزینش و تعارض منافع و تأثیرپذیری سیاسی آن از رویکرد دولت‌ها می‌شود که آسیب بسیار جدی است.

با توجه به مواردی که بیان شد پیشنهاد می‌شود براساس اسناد بالادستی و بیانات حضرت امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری و همچنین بند سوم سیاست‌های کلی نظام، ابتدا با همفکری صاحب‌نظران و خبرگان مسائل و آسیب‌های مدیریتی، ساختاری، فرآیندی، نیروی انسانی و ... نظام گزینش کشور شناسایی شوند و با حفظ نقاط قوت نظام گزینش حال حاضر کشور، تحولات و اصلاحات فرآیندی، رویه‌ای و ساختاری در دو سطح اجرا و قانونگذاری پیگیری شوند.

براین اساس توصیه می‌شود که به‌جای تدوین قانون جامع، بر آسیب‌ها و چالش‌هایی همچون «ضوابط و معیارهای گزینش»، «روش‌ها و ابزارهای نوین سنجش و ارزیابی»، «دامنه و حیطه نفوذ گزینش در نظام اداری»، «سطوح شغلی و دسته‌بندی (حوزه‌های مختلف پزشکی، آموزشی، فنی و ...) در فرایند گزینش»، «حداقل شدن دخالت سایر نهادها و استقلال گزینش»، «موازی کاری میان گزینش، هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و حراست‌ها» و «تعارض منافع میان گزینشگران و هسته‌های گزینش با دستگاه‌های اجرایی» تمرکز شود و براساس بررسی دقیق هر مورد در صورت نیاز به اصلاح قوانین، متون تقنینی پیشنهادی ارائه شود. همچنین با توجه به اصل (۱۲۶) قانون اساسی که مسئولیت امور برنامه‌بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً برعهده رئیس‌جمهور گذاشته شده است، در صورت نیاز به اصلاح قوانین، لازم است این امر از طریق تعامل با سازمان اداری و استخدامی کشور و هیئت عالی گزینش صورت بگیرد. با توجه به مطالب بیان شده پیشنهاد کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی مسئله شناسی دقیق حوزه گزینش کشور توسط دولت و ارائه لایحه اصلاحی از سوی دولت است. چنانچه نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی بر ضرورت و اهمیت طرح حاضر



و تصویب آن اصرار دارند، اصلاح طرح فعلی با محوریت حذف سازمان پیشنهادی ارائه شده و تمرکز بر اصلاح فرآیندها و رویه‌های گزینش پیشنهاد می‌شود.

منابع و مآخذ

۱. آیین‌نامه اجرایی قانون گزینش کشور مصوب ۱۳۷۷.
۲. فرهی بوزنجانی و همکاران، آسیب‌شناسی نظام گزینش دستگاه‌های دولتی جمهوری اسلامی ایران، دوفصلنامه پژوهش‌های مدیریت منابع انسانی دانشگاه امام حسین (ع)، پاییز و زمستان ۱۳۹۱.
۳. قانون تسری گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش به کارکنان سایر وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی مصوب ۱۳۷۵.
۴. قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش مصوب ۱۳۷۴.