



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات لایحه

شماره ثبت:
۹۱۰

شماره چاپ:
—

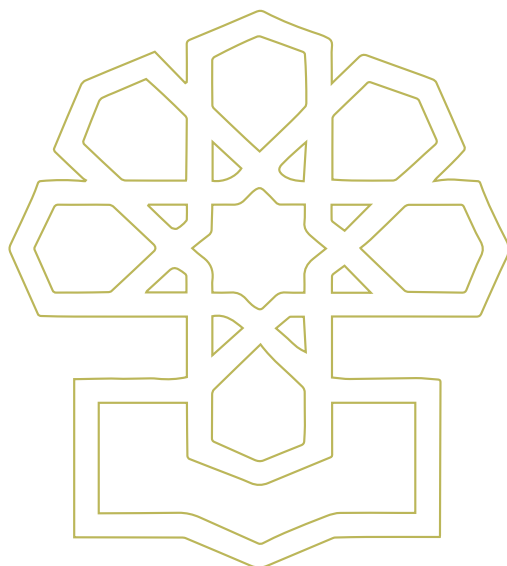
تاریخ چاپ:
—

شماره مسلسل:
۲۹۰۱۹۱۵۵

تاریخ انتشار:
۱۴۰۲/۴/۳۱



دفتر مطالعات مدیریت



بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۶۲): نظام ملی برنامه ریزی تامین نیروی انسانی (پیشنهادی جهت الحاق به ماده ۱۰۶)



آزاده زندی، فهیمه غفرانی



چکیده

عدم تناسب بین تعداد پذیرفته شدگان و فارغ التحصیلان مراکز آموزش عالی با نیازهای جامعه و بازار کار یکی از چالش‌های بنیادین کشور در حوزه مدیریت سرمایه‌های انسانی می‌باشد. موضوعی که راهکار آن طراحی و استقرار نظام برنامه ریزی منابع انسانی در سطح ملی و دولت می‌باشد. با این حال بررسی قوانین اداری و استخدامی کشور، نشان گر خلأ تقنینی در این حوزه می‌باشد. با توجه به مغفول ماندن این موضوع در نظام مسائل نظام اداری و استخدامی کشور و با عنایت به اهمیت پیش بینی و تحقق نظام برنامه ریزی منابع انسانی در سطوح ملی و دولت می‌توان از فرصت و ظرفیت برنامه هفتم توسعه جهت پیش بینی احکام لازم در این خصوص استفاده نمود. از این رو در گزارش حاضر موضوع نظام برنامه ریزی تامین نیروی انسانی بررسی و در انتهای این گزارش احکام لازم در این خصوص به منظور الحاق به ماده ۱۰۶ لایحه برنامه هفتم پیشنهاد گردیده است.



پیش‌بینی سازو کارهای برنامه‌ریزی تامین نیروی انسانی در قالب قوانین، مقررات و یا دستورالعمل‌های اجرایی خدمات کشوری امری مشترک در بین اکثریت کشورها می‌باشد. با این حال بررسی قوانین اداری و استخدامی کشور و به‌ویژه قانون مدیریت خدمات کشوری، نشان‌گر خلأ تقنینی در این حوزه می‌باشد. نقیصه‌ای که منطقی‌اً باید در قانون مدیریت خدمات کشوری، ضوابط و قواعد اصلی آن پیش‌بینی گردد. علی‌هذا با توجه به مغفول ماندن این موضوع در نظام مسائل نظام اداری و استخدامی کشور، می‌توان از بستر قانون برنامه هفتم توسعه به منظور مرتفع نمودن این کاستی استفاده نمود. فلذا با توجه به اهمیت این موضوع در این گزارش پس از بررسی مفاهیم، رویکردها و سوابق برنامه‌ریزی تامین نیروی انسانی در کشور، احکام لازم در این خصوص به منظور الحاق به ماده ۱۰۶ لایحه برنامه هفتم توسعه ارائه شده است. تعیین بستر قانونی نظام برنامه‌ریزی تامین نیروی انسانی در سطح ملی و دولت، ایجاد یکپارچگی و هماهنگی بین نظامات مذکور و پیش‌بینی سازو کارهای لازم جهت پاسخ‌گویی و ارائه اطلاعات در خصوص میزان تحقق این سازو کار اصول زیربنایی در پیشنهاد و تدوین احکام مذکور می‌باشند.

مقدمه

کیفیت کارکنان بخش دولتی نشانگر ظرفیت دولت در تحقق تعهدات و وظایف خویش می‌باشد. از این رو موضوع مدیریت کارکنان دولت و به عبارتی سیستم خدمات کشوری، یکی از مهم‌ترین کارکردهای نظام حکمرانی محسوب می‌گردد. در میان کارویژه‌های مدیریت کارکنان، نظام برنامه‌ریزی تامین نیروی انسانی، با توجه به تأمین اطلاعات لازم سایر کارویژه‌های مدیریت سیستم خدمات کشوری و مدیریت سرمایه‌های انسانی در بخش دولتی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی فرایندی پویا است که تضمین‌کننده وجود افراد ماهر در مکان و زمان مناسب به منظور تحقق اهداف کوتاه‌مدت و بلندمدت می‌باشد. با این حال بررسی قوانین اداری و استخدامی کشور و به‌ویژه قانون مدیریت خدمات کشوری، نشان‌گر خلأ تقنینی در این حوزه می‌باشد. نقیصه‌ای که منطقی‌اً باید در قانون مدیریت خدمات کشوری، ضوابط و قواعد اصلی آن پیش‌بینی گردد. علی‌هذا با توجه به مغفول ماندن در نظام مسائل نظام اداری و با عنایت به اهمیت موضوع، می‌توان از فرصت تصویب قانون برنامه هفتم توسعه در این خصوص استفاده نمود. به عبارت دقیق‌تر می‌توان احکام لازم در این خصوص را در قانون برنامه هفتم پیش‌بینی و پس از دریافت بازخوردهای لازم ورفع کاستی‌ها و نارسایی‌های احتمالی، ضوابط مذکور را در قانون مدیریت خدمات کشوری و یا قانون مجزا پیش‌بینی نمود. فلذا با توجه به اهمیت این موضوع و در ادامه سلسله گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در خصوص لایحه برنامه هفتم توسعه، در این گزارش پس از بررسی مفاهیم، رویکردها و سوابق برنامه‌ریزی منابع انسانی در کشور، احکام لازم در این خصوص به منظور الحاق به ماده ۱۰۶ لایحه برنامه هفتم توسعه ارائه شده است.

نظام برنامه‌ریزی تامین نیروی انسانی

الف. جایگاه نظام برنامه‌ریزی تامین نیروی انسانی در سیستم خدمات کشوری

دولت‌ها به‌عنوان نهاد خدمات اجتماعی غالباً به‌منظور تأمین نیازهای جامعه از سه شیوه بهره‌مندی می‌گیرند. بخشی از امور را خود انجام می‌دهند، بخش دیگر را به بخش خصوصی واگذار یا از آنها خریداری می‌کنند. و بخشی از نیازهای جامعه نیز می‌تواند با بهره‌گیری از خدمات جامعه مدنی تأمین شود. بر اساس این تقسیم‌بندی دولت جهت انجام وظایف خویش و نیز نظارت و راهبری دو بخش دیگر نیازمند کارکنان و نظامات می‌باشد که از آن تحت عنوان سیستم خدمات کشوری یاد می‌شود. سیستم خدمات کشوری مجموعه‌ای از سیاست‌ها، راهبردها و نظامات فنی و حقوقی است که مدیریت اثر بخش کارکنان دولت را تضمین می‌کند. مفهوم، دامنه و مدل خدمات کشوری معلول مجموعه عواملی چون نظریه دولت و نقش پیش‌بینی شده جهت بخش دولتی (نظریه مدیریت عمومی) می‌باشد.

و اکاوی قوانین و مقررات خدمات کشوری / استخدامی مؤید آن است که بر اساس مدل مبنایی خدمات کشوری (کارراه محور - پست محور) سیستم‌های خدمات کشوری غالباً در حول ۷ محور زیر تنظیم می‌گردند:

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



۶. مدیریت توسعه: آموزش و توسعه کارکنان و گروه‌های کاری را تضمین می‌کند [۱]
۷. مدیریت روابط اجتماعی و انسانی: بر قراردادهای روان‌شناختی بین کارفرمایان دولتی و مستخدمین کشوری نظارت داشته و بدین گونه به محیط فیزیکی و مبنای هنجاری سازمان‌ها شکل می‌دهد. [۲]

ب. کارکردهای نظام برنامه ریزی تامین نیروی انسانی

یکی از اصلی‌ترین زیرسیستم‌های مدیریت کارکنان دولت، نظام برنامه ریزی تامین نیروی انسانی است. این نظام فرایندی پویا است که تضمین‌کننده آن است که تعداد مناسبی از افراد با مهارت‌های مناسب در مکان و زمان مناسب برای تحقق اهداف کوتاه‌مدت و بلندمدت در سازمان وجود دارند. [۳] نظام برنامه ریزی تامین نیروی انسانی بر توسعه اطلاعاتی متمرکز است که می‌تواند به سازمان کمک کند تا در کوتاه‌مدت بر اساس بستر خویش و با نگاه به اهداف بلندمدت تصمیم‌گیری کنند. [۴] پیش‌بینی ساز و کارهای برنامه‌ریزی منابع انسانی در قالب قوانین، مقررات و یا دستورالعمل‌های اجرایی خدمات کشوری امری مشترک در بین اکثریت کشورها می‌باشد. با این وجود شیوه‌های اجرایی آن در کشورهای مختلف متفاوت است.

در برخی کشورها نظام برنامه ریزی تامین نیروی انسانی به وزارت‌خانه‌ها و سازمان‌های دولتی واگذار شده‌است. به‌طور مثال در ایتالیا هر وزارت‌خانه و یا سازمان دولتی نیروی کار مورد نیاز خود را با حمایت و مشاوره سازمان مرکزی مدیریت منابع انسانی دولت تعیین می‌کند؛ مشروط به آنکه هزینه‌های نیروی کار با محدودیت‌های بودجه‌ای مطابقت داشته‌باشد. در کشورهایی چون ترکیه، روسیه، اسپانیا و اتریش فرایندی ساختارمند در سطح دولت بدین منظور تعبیه گردیده‌است. در برخی کشورها چون ایرلند، اگرچه موضوعات برنامه ریزی تامین نیروی انسانی تا حد بسیار زیادی به وزارت‌خانه‌ها و سازمان‌ها واگذار شده‌است لیکن این نظام‌ها باید بر نیازهای خاص و صرفاً نوظهور متمرکز باشد. از منظر بازه زمانی برای پیش‌بینی نیازهای پرسنلی نیز رویکردهای متفاوتی مطرح می‌باشد. به‌طور مثال در مکزیک و شیلی این نظام‌ها دوره‌های ۶ ساله را در برمی‌گیرد در حالی که در کشور کره جنوبی برنامه‌ریزی نیروی انسانی توسط وزارت‌خانه‌ها و سازمان‌های مرکزی و هر ۵ سال یکبار تدوین می‌گردد. [۳]

واکاوی قوانین و مقررات نظام اداری کشور مؤید آن است که در خصوص موضوع برنامه‌ریزی منابع انسانی دورویکرد اصلی

نظام برنامه‌ریزی تامین نیروی انسانی در سطح ملی و نظام برنامه‌ریزی تامین نیروی انسانی در سطح دولت قابل تفکیک است. در نظام برنامه‌ریزی تامین نیروی انسانی در سطح ملی موضوع تطابق و تناسب خروجی‌های نظام تربیت و آموزش با توزیع و نیازمندی‌های کشور و بازار کار بر اساس روندهای فعلی و آتی، تهدیدات و فرصت‌ها و... باید مورد توجه قرار گیرد. در رویکرد دوم، برنامه‌ریزی در خصوص منابع انسانی مورد نیاز و موجود دستگاه‌های اجرایی در کانون توجه قرار می‌گیرد.

ج. نظام برنامه ریزی تامین نیروی انسانی در ایران

بررسی اسناد و شواهد موجود مؤید آن است که در دوران قبل از انقلاب در خصوص برنامه‌ریزی تامین نیروی انسانی در سطح ملی و دولت عملاً اقدامی صورت نپذیرفته‌است. مضافاً در موضوع مدیریت کارکنان دولت و تعیین نیازهای استخدامی دستگاه‌های اجرایی نیز مبنای عمل رویکردها و موضوعاتی به‌غیر از استفاده از ساز و کارهای پیش‌بینی عرضه و تقاضا و یا سایر روش‌های متناسب با نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی بوده‌است. در این دوره (به‌ویژه از سال ۱۳۲۰-۱۳۵۷) دولت به‌منظور جبران کاهش مشروعیت سیاسی، پاسخ‌گویی به درخواست فزاینده ناشی از تغییرات اجتماعی و اقتصادی و... اقدام به استخدام طیف وسیعی از بیکاران در نظام اداری نموده‌است. برابر اطلاعات موجود بین سال‌های ۱۳۲۰ تا ۱۳۵۰، جمعیت تا ۹۰ درصد افزایش یافت، در حالی که تعداد کارکنان دولت بیش از ۱۵۰۰ درصد در همان دوره افزایش داشت. این در حالی است که بر اساس نتایج یک تحقیق در همین بازه زمانی ادارات دولتی در بخش‌هایی که نیاز به تخصص و مهارت برای اجرای طرح‌های توسعه‌ای بود، کارکنان کافی نداشتند و اکثریت استخدام‌ها برای پست‌های سطوح پایین صورت پذیرفته‌است [۵]

در پس از انقلاب موضوع پیش‌بینی و طراحی ساز و کارهای مرتبط با نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی در سطح ملی در قالب تبصره «۳۶» قانون برنامه دوم توسعه (۱۳۷۳) مورد توجه قرار گرفت. [۶] با وجود این برابر اعلام وزارت علوم و تحقیقات و فناوری (۱۳۹۹) نرخ بیکاری جمعیت فارغ‌التحصیلان و یا دانشجویان در حال تحصیل دوره‌های تحصیلی در سال ۱۳۹۷ در کل کشور ۱۸/۳ درصد بوده‌است که در این میان گروه‌های معماری و ساختمان با ۲۶/۱ درصد، هنر با ۲۴/۵ درصد و علوم زیستی و رشته‌های مرتبط با ۲۴/۱ درصد بیشترین درصد بیماران را داشته‌اند [۷]. این در حالی است که برابر اطلاعات موجود، در سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ کشور با کمبود بیش از ۱۰ هزار نفر نیروی کاری متخصص سایبری مواجه بوده‌است از این رو به نظر می‌رسد برنامه‌ریزی تامین نیروی انسانی در سطح ملی در مقام اجرا چندان مورد توجه مسئولین امر قرار نگرفته‌است. [۸]

۱. تبصره «۳۶» - به‌منظور برنامه‌ریزی و اتخاذ سیاست‌های مناسب تأمین و تربیت نیروی انسانی و هماهنگی و تطبیق برنامه‌های اجرایی با نیازهای بازار کار و متعادل ساختن توزیع منابع انسانی بین بخش‌های مختلف کشور (با اولویت نیاز آموزش و پرورش) دولت موظف است برنامه جامع تربیت نیروی انسانی در سطوح مختلف آموزش عالی را برای یک دوره ۱۰ ساله تهیه و سهم هریک از مؤسسات آموزش عالی (دولتی و غیردولتی) را از سال اول برنامه معین نماید.



در خصوص نظام برنامه ریزی تامین نیروی انسانی در سطح دولت، در قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶) حکم و یا ضابطه‌ای پیش‌بینی نشده است. باین حال در دستورالعمل سامان‌دهی نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی (مصوبه ۱۷۲۵۵۶/۲۰۶ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۶ شورای عالی اداری) و نیز ماده (۳) دستورالعمل برگزاری آزمون استخدامی دستگاه‌های اجرایی (بخشنامه شماره ۲۴۵۱۰ مورخ ۱۴۰۰/۵/۱۰ سازمان اداری و استخدامی کشور) دستگاه‌های اجرایی مکلف گردیدند حداکثر ظرف مدت چهار ماه سند برنامه نیروی انسانی خود را به تفکیک دو بخش ستادی و عملیاتی در افق زمانی ۳ ساله، با رعایت الزامات قانونی تدوین و برای تأیید به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ارائه نمایند. [۹] [۱۰] این در حالی است که **با توجه به جایگاه محوری نظام برنامه‌ریزی تامین نیروی انسانی در مدیریت کارکنان دولت، قاعدتاً همانند سایر نظام‌های اصلی استخدامی (ورود به خدمت، استخدام، توسعه و آموزش، جبران خدمات و...) باید احکام و چارچوب‌ها اصلی آن با اتخاذ کلیه ملاحظات تقنینی و نظارتی در قانون مدیریت خدمات کشوری پیش‌بینی و سپس ساز و کارهای اجرایی آن به دولت محول می‌گردید.** نقیصه‌ای که در قانون مدیریت خدمات کشوری و یا سایر قوانین این حوزه مورد توجه قرار نگرفته است.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

از منظر اهمیت و شدت اثرگذاری بر سایر فعالیت‌های مدیریت کارکنان، می‌توان نظام برنامه‌ریزی تامین نیروی انسانی را محوری‌ترین بخش از مدیریت سرمایه‌های انسانی قلمداد نمود. با این حال بررسی قوانین نشان‌گر خلأ تقنینی در این حوزه می‌باشد. نقیصه‌ای که منطقی‌اً باید در قانون مدیریت خدمات کشوری، ضوابط و قواعد اصلی آن پیش‌بینی گردد. علی‌هذا با توجه به مغفول ماندن در نظام مسائل نظام اداری و با عنایت به اهمیت موضوع، می‌توان از فرصت تصویب قانون برنامه هفتم توسعه در این خصوص استفاده نمود. به عبارت دقیق‌تر می‌توان احکام لازم در این خصوص را در قانون برنامه هفتم پیش‌بینی و پس از دریافت بازخوردهای لازم و رفع کاستی‌ها و نارسایی‌های احتمالی، ضوابط مذکور را در قانون مدیریت خدمات کشوری و یا قانون مجزا پیش‌بینی نمود. از این رو حکم ذیل به‌عنوان پیشنهاد الحاقی به ماده ۱۰۶ لایحه برنامه هفتم توسعه ارائه می‌گردد.

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 شش ماه نظام ملی برنامه‌ریزی تامین نیروی 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 به‌مورد اجرا بگذارد.

تبصره «۱» - سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف است ظرف مدت ۶ ماه پس از ابلاغ نظام‌نامه برنامه‌ریزی تامین نیروی انسانی در سطح ملی؛ نسبت به تدوین و ابلاغ چارچوب آن در دستگاه‌های دولتی اقدام نماید. این چارچوب مشتمل بر راهبردها و فناوری‌های انجام وظایف دولتی و ساز و کارهای آینده‌نگر و واقع‌گرایانه عرضه و تقاضای کمی و کیفی منابع انسانی می‌باشد. دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند ظرف مدت ۶ ماه نظام برنامه‌ریزی تامین نیروی انسانی خود را بر اساس چارچوب مزبور تهیه و جهت تأیید به سازمان اعلام نمایند. سازمان مکلف است ظرف مدت سه ماه نظر خود را مبنی بر تأیید یا اصلاح نظام مذکور به دستگاه ذی‌ربط اعلام نماید. عدم ارائه اظهار نظر سازمان اداری و استخدامی کشور در موعد مقرر به منزله تأیید نظام برنامه‌ریزی تامین نیروی انسانی دستگاه اجرایی خواهد بود.

تبصره «۲» - سازمان اداری و استخدامی کشور 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 هیئت وزیران و مجلس شورای اسلامی ارائه دهد.



- (۱) Francisco Longo. Analytical framework for institutional assessment of civil service systems, Inter American Development Bank. (۲۰۰۲)
- (۲) بامبر گری تر و مشولم ایلن. تدوین، اجرا، آثار استراتژی منابع انسانی، ترجمه: علی پارسائیان و محمد اعرابی، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، چاپ پنجم. (۱۳۹۴)
- (۳) Oscar Huerta Melchor. The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries ۲۰۱۲.)
- (۴) DPSA. HR Planning Guideline ۲۰۲۱.)
- (۵) فقیهی ابوالحسن. اداره و سیاست در ایران: مطالعه بوروکراسی در بستر سیاست (۱۳۵۷-۱۳۲۰)، ترجمه مریم حیدری، انتشارات دانشگاه امام صادق (ع)، چاپ اول. (۱۴۰۰)
- (۶) قانون برنامه دوم توسعه
- (۷) وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، پایش وضعیت اشتغال دانش‌آموختگان دانشگاه‌ها، پژوهشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی کشور، ۱۳۹۹.
- (۸) کاویانی حسن، الگوی توسعه راهبردی منابع انسانی در ایران: مطالعه ای در حوزه امنیت سایبری، رساله دکتری مدیریت منابع انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات. (۱۳۹۹)
- (۹) مصوبه ۱۷۲۵۵۶/۲۰۶ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۶ شورای عالی اداری
- (۱۰) بخشنامه شماره ۲۴۵۱۰ مورخ ۱۴۰۰/۵/۱۰ سازمان اداری و استخدامی کشور