

مروری بر سیر تکوینی استخدام کشوری

گردآوری و تنظیم: بهجت الملوک مظفری

مقدمه:

در ساختار جوامع بشری همواره عوامل گوناگونی دست اندر کار می‌باشند که بین آنها پیوستگی و رابطه تأثیر و تأثری برقرار است، عبارت دیگر عوامل مختلف با نسبت‌های کم و بیش، نقش‌های سازنده‌ایی را در شکل‌گیری جوامع برعهده دارند. نکته قابل توجه این است که در میان عوامل گوناگون، جو سیاسی حاکم بر جوامع بدلیل نقش رهبری‌کننده‌ایی که در تعیین خط‌مشی کلی ایفاء می‌کند، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. از اینرو در طول تاریخ هر نوع تغییر و تحولی در سیاست کلی کشورها ملاً منجر به دگرگونی‌های بنیادی در روابط بین‌المللی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، اداری و... گردیده است.

حال چنانچه تغییر و تحول، در سیستم حکومتی با این هدف که بافت‌های اساسی جامعه را متحول نماید، انجام گیرد، ایجاب می‌نماید این تغییرات بصورت بنیادی تری صورت پذیرد. بعنوان مثال، انقلاب ایران بدلیل تمایل مردم به ایجاد دگرگونی در کلیه بافت‌های جامعه شکل گرفت و در این راستا یکی از ابعاد مورد نظر مردم، ساختار نظام اداری کشور بود. از اینرو از نخستین روزهای استقرار نظام جمهوری اسلامی سخن از «تحول نظام اداری» مطرح گردید و در اجرای این امر طی سال‌های اخیر شاهد تغییر و تحولات زیادی در قوانین و مقررات متداول و شکل و محتوای دستگاه‌های دولتی بوده‌ایم؛ حال چنانچه از پدیده‌های صوری مسئله در گذریم و هدف را ماهیت و وظایف و کارکرد دستگاهها قرار دهیم، برای ایجاد تحول در نظام اداری و استخدامی کشور لازم است ابتداء وضع موجود را بشناسیم. زیرا اکثر افراد در مورد قوانین استخدامی و ساختار دستگاه‌های اداری آگاهی لازم ندارند و این عدم شناسایی حتی در بین اقشار تحصیل‌کرده و کارمند دولت نیز مشاهده می‌گردد. بهمین جهت مردم هنگامیکه کاری در یکی از دستگاه‌های اداری برایشان پیش می‌آید دچار مشکل می‌شوند و سرگردانی در انجام امور اداری و حل و فصل مشکلات اداری (که بدلیل عدم آگاهی آنها می‌باشد) سبب نارضایتی می‌گردد. در اینجا است که به ساده‌ترین وسیله در دسترس یعنی انتقاد تمسک می‌جویند، در حالیکه انتقاد ناآگاهانه کردن نه مشکل آنها را حل می‌کند و نه آنکه تغییری در سیر جریان امور ایجاد می‌نماید.

با در نظر گرفتن مسائل فوق، با این امید که شناختی نسبی در مورد اهداف، وظایف و عملکرد دستگاه‌های دولتی ایجاد گردد، بر آن شدیم در این نشریه ابتداء مروری کلی بر سابقه امر استخدام و ایجاد تشکیلات اداری داشته باشیم و سپس به معرفی سازمان‌های اداری کشورمان بپردازیم.

بخش اول - تاریخچه خدمات عمومی و استخدام دولتی

بطور کلی نیمه اول قرن بیستم از جهتی بدلیل وقوع جنگهای جهانی اول و دوم و بحرانهای اقتصادی و اجتماعی حاصل از آنها و از جهت دیگر بدلیل پیدایش اکتشافات و اختراعات گوناگون و خارق العاده، سبب ایجاد تغییر و تحولات شگرف و بیسابقه‌ای در زندگی جوامع متمدن بشری بوده که حوائج و احتیاجات جدیدی را ایجاد کرده است. دولتها بخاطر بر آوردن توقعات و انتظارات مردم، رفع حوائج آنها و تأمین آسایش و رفاه همگانی وظایف بیشتر، سنگین تر و متنوع تری را عهده دار شدند. با گسترش این وظایف، بناچار سازمانها و مؤسسات دولتی جدیدی بمنظور انجام وظایف گوناگون بوجود آمد و نیاز به بکارگیری افراد بیشتر در دستگاههای دولتی پدیدار گشت. با گسترش جوامع اداری، قوانین و مقررات اداری و استخدامی نیز رو به افزایش گذارد و بصورت مجموعه‌های مختلفی در آمد. بمنظور بررسی چگونگی پیدایش قوانین و مقررات استخدامی لازم است در ابتداء باین مهم توجه شود که امر استخدام و بکارگیری افراد توسط دولتها به سالهای اولیه تشکیل جوامع بشری بر می گردد. استخدام و کارمندگیری از زمانهای گذشته رایج بوده است؛ در قبایل بدوی هنگامیکه انسانهای نخستین پی بردند که با پیوستن به یکدیگر و تشکیل گروه بهتر می‌توانند مایحتاج خود را تأمین نمایند و از امنیت بیشتری برخوردار گردند، بصورت گروه در آمدند و برای نظم دادن به گروهها و اجتماعات، حکومتهایی هر چند ابتدایی بوجود آوردند. هدف اصلی از تشکیل این حکومتها ایجاد امنیت و نظم بود؛ برای رسیدن به این هدف از یک سو حکومتها باید بنحوی تحصیل در آمد می نمودند - و از اینجا وصول مالیات رایج شد- از سوی دیگر حکومتها برای حفظ امنیت، وصول مالیات و سایر امور باید افرادی را به استخدام خود در می‌آوردند و از این زمان امر استخدام پایه گذاری گردید.

با توجه به اطلاعات موجود بمنظور بررسی پیشینه امور استخدامی سابقه این امر را، در چند کشور

بررسی می‌نماییم:

سابقه خدمات عمومی در نقاط مختلف

۱- اروپا:

تغییراتی که در زمینه امر استخدام در اروپا بوجود آمد مربوط به شرایط خاص تاریخی اروپا بود. تحول خدمات عمومی در این قاره بر اساس این فکر ایجاد شد که مأموران دولتی بایستی از بین داوطلبان مشاغل دولتی انتخاب می‌شدند زیرا هر چه مقامات دولتی توانایی بیشتری از نظر اداره امور کشور داشته باشند، جامعه با روش مناسبتری بکار خود ادامه خواهد داد. روند استخدام در اروپا، از انتخاب افراد معین گرفته تا وضع فعلی (یعنی

انتخاب افراد با روشهای طبقه بندی شده و براساس قوانین و مقررات) سیری تدریجی داشته است. در گذشته در کشورهای اروپائی قوانین و مقرراتی وجود داشت که تصدی مقامات را بنا به وضع و موقعیت خاص، موروثی می ساخت. گاهی نیز مناصب مملکتی در مقابل پول به اشخاص واگذار می گردید. در برخی از کشورها که روش آزادانه تری اعمال می شد، متصدیان بعضی از مشاغل از طرف مردم انتخاب می شدند و یا آنکه هر دسته سیاسی که اداره امور را برعهده می گرفت مناصب اصلی کشور را نیز بین افراد گروه خود تقسیم می نمود.

مسئله ثبت نام داوطلبان استخدام نخستین بار در اواسط قرن نوزدهم در اروپا مطرح گردید.

۱-۱- امور استخدامی در پروس^۱

اولین دولتی که در اروپا اقدام به تدوین قانون استخدام نمود دولت پروس بود. یکی از شرایط مهم جهت استخدام در این دولت، گذراندن مسابقه ورودی و طی دوره کارآموزی بود. داوطلب استخدام در این کشور چنانچه در امتحان ورودی موفق می شد؛ نحوه کارش در طی سه سال دوره کارآموزی رضایتبخش بود، فعالیت و شایستگی قابل توجهی نشان داده تخصص و مهارت لازم را کسب می کرد، به استخدام دولت درمی آمد؛ این روش باعث کارآمدی کادر اداری این دولت گردید و بعدها رویه ای برای سایر کشورهای آن زمان شد.

۱-۲- امور استخدامی در انگلستان

در انگلستان تا اوایل قرن نوزدهم که انقلاب صنعتی به اوج خود رسید، مشاغل دولتی بین دسته های قویتر تقسیم می شد. پس از انقلاب صنعتی دولت مجبور شد برای رفع احتیاجات اداری و برقراری تناسب بین نیازهای جامعه انقلابی و وضع اداری اقداماتی را انجام دهد. در این زمان فردی بنام رابرت پیل^۲ که یکی از سرمایه داران بنام انگلستان بود تقاضا کرد روشی برای ارزش پول در خدمات عمومی تهیه شود و از این راه سرمایه های عمومی مورد کنترل قرار گیرد. با این روش و تغییر وضع اقتصاد ملی از یک سیستم گسترده به فشرده و وضع مقررات اجتماعی خاص، رفته رفته اصول فکر ایجاد خدمات کشوری شکل گرفت. با موفقیتی که در ایجاد یک سیستم پولی بدست آمد، افکار متوجه اصلاح وضع اداری و روی کار آمدن افراد شایسته در اداره امور مؤسسات دولتی شد و سیستم ثبت نام داوطلبان استخدام و انتخاب آنها از طریق آزمایشهای دقیق بمنظور روی کار آمدن افراد شایسته در اداره امور مؤسسات دولتی مطرح گردید.

۱- در حال حاضر این کشور وجود ندارد و خاک آن بین دولت اتریش و چک و اسلواکی تقسیم گردیده است.

در انگلستان اولین حمله‌ای که علیه استخدام افراد بشیوه سابق یعنی استفاده از قدرت فردی و دسته‌ای صورت گرفت؛ حمله‌ای بود که به کمپانی هند شرقی شد. زیرا کمپانی مذکور نمی‌توانست افراد لایقی را که مورد نیاز پستهای عالی حکومت هندوستان بودند، به این کشور اعزام نماید. مک آلی، یکی از پیشتاازان نهضت ضد استخدام فردی، معتقد بود که حتی خصوصیات حاکم کل به اندازه خصوصیات عمومی و روحیه کارمندی که اداره امور هندوستان را برعهده دارند قابل اهمیت نمی‌باشد. بدین جهت برای نخستین بار امتحانات مسابقه‌ای برای استخدام، بجای انتخاب افراد معین، پیشنهاد شد و بدین ترتیب معیارهایی در جهت انتخاب افراد در رشته‌های مختلف شغلی پیش بینی گردید.

در سال ۱۸۵۳ پارلمان بریتانیا قانونی را گذراند که بموجب آن ورود به خدمت دولتی موکول به موفقیت در مسابقات استخدامی می‌شد ولی نخستین گامهایی که در این جهت برداشته شد بدنبال گزارشی در سال ۱۸۵۴ بود که توسط چارلز ترولین، و استافورد نورث کت تهیه گردید و طی آن انتخاب افراد به وسیله دسته و نفوذ شخصی ملغی شد و مسابقه محدود پیشنهاد شد. در همین هنگام طرح تشکیل کمیسیون خدمات کشوری برای نظارت در امر ثبت نام جهت استخدام پیشنهاد گردید، این روش ۱۶ سال سیر تکوینی داشت. در سال ۱۸۷۰ گلاستون^۶ شرط موفقیت در امتحان ورودی برای استخدام را گذاشت؛ بموجب این شرط مقرر گردید که هر نوع استخدام از طریق رقابت آزاد بعمل آید. کسانی که در امتحانات ورودی موفق می‌شدند و دوره کارآموزی را می‌گذراندند، می‌توانستند وارد خدمت دولت گردند. اما وزارت خارجه و داخله از این دستور مستثنی گردیدند، حتی به وکلای مجلس ابلاغ شد چنانچه اقدام به سفارش و توصیه در مورد ورود به خدمت دولت بنمایند مورد مؤاخذه قرار خواهند گرفت. به این ترتیب انتخاب افراد از طریق مصاحبه و در نظر گرفتن ضوابط قانونی و رعایت اصل بیطرفی در انگلستان رواج یافت.

۳-۱. امور استخدامی در فرانسه

آغاز امور استخدامی در کشور فرانسه همزمان با تشکیل جمهوری سوم یعنی در سال ۱۸۷۹ میلادی بود. تا آن زمان، آنچه بنام مقررات استخدامی تدوین شده بود به سبب انقلابهای پیاپی اجراء نشده بود و بیشتر اوقات مناصب و مشاغل خرید و فروش می‌شد و هر شخصی که حاضر می‌شد مبلغ بیشتری برای شغل معینی بپردازد، آن شغل را بدست می‌آورد. در نتیجه فساد، رشوه خواری، دزدی و حق‌کشی در تمام شئون اداری کشور رخنه کرده بود.

سرانجام مستخدمان دولت برای مبارزه با این وضع، اتحادیه‌ایی تشکیل دادند. فعالیت‌های این اتحادیه سبب گردید که مجلس فرانسه در اوایل قرن بیستم قانونی وضع نماید که بموجب آن وزارتخانه‌ها ملزم گردند به تناسب احتیاج خود کارمند انتخاب نمایند. بدین ترتیب، کمیسیونی از رؤسای ادارات مختلف برای نظارت بر اجرای قانون مزبور و رسیدگی به شکایات مستخدمان و جلوگیری از تجاوز بحقوق آنها تشکیل گردید و مقرر شد چنانچه کمیسیون مزبور در رسیدگی و اتخاذ تصمیم در مورد موضوعی دچار مشکل شود، موضوع را به شورای دولتی احاله نماید. رأی این کمیسیون فوری و قطعی و شرکت کارمندان در این محاکم و دفاع از حقوقشان آزاد بود.

به این ترتیب وضع استخدامی در کشور فرانسه بتدریج روی اصول صحیح قرار گرفت و به بی‌نظمی و تخلف کارکنان و رؤسا خاتمه داده شد.

۴-۱- امور استخدامی در ایتالیا

در کشور ایتالیا تا قبل از سال ۱۹۰۳ میلادی، قانون استخدامی وجود نداشت. مقررات اندکی نیز که در زمینه امور استخدامی تهیه شده بود بعلت بحرانهای سیاسی بدون اینکه اجراء شود، از بین می‌رفت. سرنوشت مستخدمان در دست قوه مجریه بود تا آنکه در سال ۱۹۰۷ میلادی اولین قانون استخدامی این کشور تهیه و به مجلس تقدیم گردید.

۲- امریکا

تاریخچه خدمات عمومی در امریکا به پنج دوره تقسیم می‌شود که هر یک از این دوران مقتضیات خاصی دارد، اجمالا گذری داریم بر این دوره‌ها:

الف- دوره کارآیی و کفایت نسبی اداری (۱۷۸۹-۱۸۲۹)^۷

در این دوره خدمات اداری و دولتی در دست اشراف بود و حق انحصاری آنان تلقی می‌گردید. اصل تناوب مشاغل اداری که در پیمان نامه ایالات متحده و قانون اساسی اغلب ایالات گنجانده شده بود، تبدیل به یک

اصل زیانبخش و تجاوز کارانه دولتی شد. مناصب اداری در دست عده خاصی محدود شد و حتی در سال ۱۸۲۰ قانونی به تصویب رسید که بموجب آن کارکنان لایق در پایان چهار سال خدمت، خودبخود بازنشسته می‌شدند و رؤسای دولت از برکنار کردن آنها در محذور اخلاقی قرار نمی‌گرفتند.

با وجود قانون خدمت چهار ساله و هرج و مرج روزافزون در ایالات و شهرها، این دوره از لحاظ امور اداری دولت فدرال، دوره نسبتاً خوشی شمرده می‌شود، زیرا در سراسر این دوران اصل صلاحیت، شرط اساسی انتصاب بود و هیچ نوع اخراج گروهی روی نداد و امور دولت مرکزی بخوبی اداره می‌شد.

ب- دوره تاراج مطلق (۱۸۲۹-۱۸۶۵)^۱

در طول این دوره تمامی فعالیتهای اداری در جهت اهداف حزبی صورت می‌گرفت. افرادی در کار اداری موفق می‌شدند که در حزب مقام بالاتری داشتند. سیستم تاراج سبب تشویق متصدیان امور دولتی به ادامه حزب بازی و فعالیت حزبی گردید. این متصدیان که باید خدمتگزاران جامعه می‌بودند و رعایت اصل بیطرفی را می‌نمودند، ملزم به طرفداری از حزب نیز بودند و این امر امکانپذیر نبود. بطوریکه گفته شد، خدمات کشوری به لیست حقوق رهبران حزبی تبدیل گردید و مشاغل به تناسب پایه و شایستگی بین دوستان و همراهان رهبر حزب تقسیم می‌گردید.

فساد ناشی از این سیستم سبب اعتراض افراد و شروع حرکات مبارزه جویانه گردید. نخستین گامی که در راه مبارزه با سیستم پارتی بازی و زدوبند در مورد مشاغل اداری و مشاغل غیر از طبقه کارمندان ریاست جمهوری برداشته شد، تصویب قوانینی در سالهای ۱۸۵۳ و ۱۸۵۵ بود که بموجب آنها منشیهای پنج وزارتخانه بر حسب وظایف خود به چهار گروه متناسب با پایه و حقوق تقسیم شدند و بوسیله هیأتی از روسای اداراتی که باید در آن مشغول کار شوند آزمایش و بکار گماشته می‌شدند.

ج- آغاز اصلاحات (۱۸۶۵-۱۸۸۳)^۱

بدلیل اشکالاتی که در سیستم تاراج وجود داشت، عده‌ای از روشنفکران در سال ۱۸۶۰ برای تصفیه حکومت از فساد خدمات دولتی قیام کردند. عقاید این عده در ابتداء مورد توجه قرار نگرفت و مردم

8- The Period of unmitigated spoils

9- The Beginning of Reforms

آنان را دون کیشوتهای^{۱۰} سیاسی نام نهاده بودند. پس از مدتی کلیه احزاب عمده سیاسی مسئله ایجاد خدمات کشوری صحیح را در برنامه‌های اساسی خود قرار دادند. علیرغم حرکت‌هایی که در سالهای ۱۸۵۳ و ۱۸۵۵ برای برقراری شرط امتحان آغاز شده بود (بدلیل آنکه هدف از آزمایش، انتخاب لایقترین افراد نبود بلکه صرفاً جلوگیری از اشتغال افراد ناشایست بود) این قوانین نتوانست مفید باشد؛ بخصوص آنکه امتحانات نیز اگر چه براساس تجربیات معمول کشور انگلستان برگزار می‌گردید، صورت صوری بخود گرفت و داوطلبانی که از حمایت سیاسی برخوردار بودند حق شرکت در امتحانات را داشتند.

د- دوره رفرم و تحولات بوروکراتیک (۱۸۸۳-۱۹۳۵)^{۱۱}

طی سالهای ۱۸۷۰ تا ۱۸۹۰ جنبشهایی برای دگرگونی در وضع خدمات کشوری^{۱۲} صورت گرفت و سرانجام در سال ۱۸۸۳ قانون خدمات کشوری به تصویب رسید و سیستم لیاقت و شایستگی جای سیستمهای دیگر استخدامی را گرفت.

اصول قانون خدمات کشوری امریکا که بنام قانون پندلتون^{۱۳} معروف است از قوانین موجود انگلستان گرفته شده است و در طی زمان، تغییرات و دگرگونیهای مثبتی در آن صورت گرفته که از آن جمله می‌توان به تغییر زیر اشاره کرد:

در سال ۱۹۳۸ فرانکلین روزولت رئیس جمهور وقت امریکا همه پست‌هایی را که از مقررات مسابقه ورودی معاف بودند و تعداد آنها به ۴۵۰۰۰ می‌رسید با استفاده از اختیارات قانونی خود تابع آن مقررات کرد و این مهمترین اقدامی است که در تاریخ خدمات عمومی امریکا انجام شده است.

و- دوره کارگزینی مثبت از ۱۹۳۵ تا زمان حاضر^{۱۴}

در دوره‌های قبل، هدف اصلاح خدمات کشوری یک هدف منفی بود یعنی با وضع مسابقات ورودی برای

۱۰- قهرمان رمان معروف سروانتس، نجیب زاده‌ای است که تحت تأثیر مطالعه رمانهای مربوط به شوالیه‌ها قرار می‌گیرد و در عالم تخیل زندگی می‌کند و با روش تخیلی بازشتیها می‌جنگد و افراد، اشیاء و مکانها را به شکلی که می‌خواهد می‌بیند نه آنچه که هست.

11- The reform period

12- Civil service Act

13- Pendleton Edmund

14- positive personnel Administration

مشاغل مختلف و برقراری دستگا‌های نظارت و جلوگیری از تقلب، سیستم تاراج محدود شد. ولی آنچه از این مبارزه باقی ماند یک سلسله عملیات تصفیه در سازمانهای دولتی ایالات و شهرها بود، زیرا تنها در دولت مرکزی و شهرهای بزرگ و شاید ۱/۳ شهرهای کوچک، روش زدوبند محدود به پستهای محرمانه شده بود. اما افراد بصیر و آگاه‌باین نکته پی بردند که در مسئله استخدام اصل شایستگی و لیاقت باید نقش مؤثری را ایفاء نمایند. از اینرو اقدامات زیادی در زمینه اصلاح امور بعمل آمد که بصورت عمده در زمینه کارگزینی و ایجاد اداره کارگزینی مرکزی می‌باشد. منجمله دستور شماره ۹۷۱۶ مورخ ۱۹۳۸ فرانکلین روزولت مبنی بر اینکه علاوه بر توسعه حدود مسئولیت کمیسیون خدمات کشوری در هر وزارتخانه باید قسمتهای نظارت و مدیریت کارگزینی تشکیل شود؛ بطوری که هر یک از این قسمتها تحت نظارت یک مدیر کارگزینی با مسئولیت مشخص جهت اجرای برنامه کارآموزی و رسیدگی به شکایات و اقدامهای رئیس دفترها باشد.

* * *

در قسمت بعد گذری داریم بر چگونگی پیدایش امر استخدام و قوانین و مقررات مصوب در این زمینه در کشور ایران.



خانم بهجت الملوک مظفری: دارای لیسانس علوم اداری از دانشگاه تهران می‌باشند، از سال ۱۳۵۰ در مرکز آموزش مدیریت دولتی کار عملی خود را با همکاری در «نشریه مدیریت امروز» (مدیریت دولتی فعلی) آغاز نمودند در حال حاضر در سازمان امور اداری و استخدامی کشور اشتغال دارند و با مجلات منتشره در زمینه مدیریت نیز همکاری می‌نمایند.