

Comparative Design of Public Employment Model in Iranian Administrative Law

(Type of Paper: Research Article)

Morteza Rezaei⁴, Aliakbar Gorji Azandariyani^{5*}

Abstract

In the process of reforming the country's employment system on the one hand, comparative studies and experiences of other developed countries had to be exploited, and on the other hand, given the capacities and situations within the country, a desirable and native pattern of public employment was achieved. This is achieved in general on three levels; first, determination of the purpose and approach that is expected of the system, which can be described as "economic efficiency and employment justice". Second, implementation of these goals and designing the structure of the public employment system, and third, optimal guarantee of employment rights via adopting appropriate regulations through administrative and judicial mechanisms. The present discussions can be considered at the second level which forms the basis of the public employment system. Therefore, the outline of the structure depends on explaining the three components of the institution, system and type of employment that is proposed and presented as an innovative title of the "Triple Model". As will be seen in this text, the aforementioned items are in a triple bond with each other. On the other hand, the theories and ideas around the aforementioned model can be considered as part of the functions related to the economic management of human resources and employment in public organizations of the country.

Keywords

Administrative Law, Employment Justice, Economic Efficiency, New Public Management, Public Employment.

-
1. Ph.D. Student in Public Law, Faculty of Law, University of Shahid Beheshti, Tehran, Iran.
Email: morteza9538@gmail.com
 2. Associate Prof, Department of Public Law, Faculty of Law, University of Shahid Beheshti, Tehran, Iran (Corresponding Author). Email: a_gorji@sbu.ac.ir
- Received: April 14, 2020 - Accepted: June 21, 2017

طرح تطبیقی الگوی استخدام عمومی در حقوق اداری ایران

(نوع مقاله: علمی _ پژوهشی)

مرتضی رضائی^۱، علی اکبر گرجی ازندریانی^{۲*}

چکیده

در روند اصلاحات نظام استخدامی کشور از یک طرف می‌بایست از مطالعات تطبیقی و تجارب اندوخته سایر کشورهای پیشرو بهره‌برداری کرد و از سوی دیگر، با عطف توجه به ظرفیت‌ها و موقعیت‌های داخل کشور، نیل به الگوی مطلوب و بومی استخدام عمومی را وجهه همت خود گمارد. نیل به این مهم به‌طور کلی در سه سطح منقش می‌گردد؛ نخست، تعیین هدف و رویکردی که در پی انتظام نظام مزبور متصور و مورد انتظار است و آن را می‌توان در «کارآمدی اقتصادی و عدالت استخدامی» مزین و متبلور ساخت؛ دوم، بنای مبنای مزبور و طرح پیکره نظام استخدامی بوده و سوم تضمین بهینه حقوق استخدامی از طریق تمهید مقرراتی درخور از خلال سازوکارهای اداری و قضایی است. مباحث حاضر را می‌توان دریچه‌ای در سطح دوم دانست که اغلب اساس و شالوده نظام ورود به خدمت را نضج می‌دهد. در این صورت، سامان و ترسیم ساختار مزبور در گرو تبیین مؤلفه‌های سه‌گانه نهاد، نظام و نوع استخدام است که تحت عنوان ابتکاری «الگوی سه‌بعدی» طرح و ارائه می‌شود. همان‌گونه که در این متن به فرصت نگرستن نیز خواهد رسید، وجوه مذکور در امتزاج و پیوندی سه‌سویه با هم قرار دارند. از طرفی نظریه‌های حول محور الگوی مزبور را می‌توان متکفل ضبط و ربط بخشی از کارکردهای مربوط به مدیریت اقتصادی منابع انسانی و امر استخدام در سازمان‌های عمومی کشور نیز دانست.

کلیدواژگان

حقوق اداری، عدالت استخدامی، کارآمدی اقتصادی، مدیریت دولتی نوین، ورود به خدمت عمومی.

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.
Email: morteza9538@gmail.com
۲. دانشیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران (نویسنده مسئول).
Email: a_gorji@sbu.ac.ir

مقدمه

مقوله اصلاحات نظام استخدامی کشور و پیشینه فراروی آن حاکی از آن است که وجه رایج برنامه‌های اصلاحی در این حوزه همواره با نگرشی ایده‌آلیستی همراه بوده که مترصد درنداختن طرحی إعجاب‌آور برای درمان تمامی مشکلات و إوجاج نظام مزبور برآمده است. حال آنکه ضعف‌ها و اشکالات نظام اداری و بوروکراسی ایران در یک فرایند تاریخی واقع شده و نمو یافته است و حل‌وفصل کامل و بدون نقص آن هم روندی تدریجی را می‌طلبد. از آن جمله، مسئله غامض تنوع و تشتت نحوه به‌کارگیری و کثرت انواع استخدام و مآلاً عدم انتظام و تناسب آنها در مقررات و رویه‌های استخدامی است. توجه به این مقوله از این نظر نیز حائز اهمیت است که نظام جبران خدمات مستخدمان دولت، بخش اصلی و عمده از بودجه جاری و هزینه‌ای کشور را به خود اختصاص می‌دهد که با توجه شرایط کنونی حاکم بر کشور و تنزل شدید درآمدهای ناشی از فروش و صادرات نفت پس از اعمال تحریم‌های ایالات متحده آمریکا (پس از خروج از برجام) در محدودیت‌های تجاری ایران، مدیریت بهینه و اقتصادی نظام استخدام بیش از هر زمان دیگر مورد تأکید و حائز درنگ است. علاوه بر این، پراکندگی شیوه‌های به‌کارگیری در دستگاه‌های اداری لاجرم مؤلفه‌های عدالت استخدامی را تضعیف می‌کند و در عمل نیز با عدم حاکمیت قوانین عمومی، بستر انواع تبعیضات را می‌گستراند. از این رو ساماندهی، انتظام بهینه و کارآمد ساختار استخدام عمومی و زدودن از آن تشتت و تنوع در نیل به یک الگوی مطلوب استخدامی در عرصه نظام اداری کشور صورت واقعی حل مسئله را متبلور می‌سازد. این امر بی‌گمان متأثر از سیاست‌های کلان نظام اداری کشور است. در صورتی که ضرباهنگ حرکت کشور به سمت‌وسوی خصوصی‌سازی و سخن از اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و کاهش تصدی‌گری دولت است یا دست‌کم باید باشد، می‌بایست به نسبت، نظام استخدامی و به‌کارگیری در دستگاه‌های دولتی منضبط‌تر از قبل باشد. عقیده بر این است طرح الگوی سه‌بعدی استخدام عمومی در حقوق اداری ایران در انتظام نظام مزبور استعانت شایانی می‌کند که مطالب لازم در خصوص آن در سه بخش مجزا تشریح و تحریر می‌شود.

نهاد استخدام

نخستین وجه از ابعاد سه‌گانه سطح دوم نظام استخدامی، موضوع نهاد استخدام یا به عبارتی تعیین تمرکز یا عدم تمرکز ساختاری مدیریت ورود به خدمت عمومی است. در برخی کشورها، مدیریت فرایند جذب به‌طور کلی در یک نهاد متمرکز با کارویژه اداری و استخدامی صورت می‌پذیرد، در حالی که در سایر کشورها، از تعیین شرایط استخدام تا سنجش داوطلبان توسط دستگاه‌ها و سازمان‌ها انجام می‌گیرد. البته در بعضی کشورها نیز این امر اغلب با معیت و همکاری هر دو

بخش به سامان شده است. تجربه استخدام عمومی در ایران، به نسبت سیاست‌های حاکم و اقتضانات موردی، حکایت از هر دو شیوه نهادی دارد. با وجود این، در سال‌های اخیر مدیریت جذب و فرایندهای سنجش داوطلبان به صورت غالباً متمرکز صورت پذیرفته است. شایان ذکر است تمرکز یا عدم تمرکز مدیریت نهادی استخدام، هر یک محاسن و معایبی دارد که نوع و میزان آن با ویژگی‌های نظام سیاسی، اداری، اقتصادی و اجتماعی یک کشور همبستگی بالایی دارد. بنابراین اقتضانات هر یک به تفکیک بررسی و مطالب مرتبط با آن تقریر می‌شود.

۱. متمرکز

تمرکز نهادی در مدیریت و راهبری استخدام عمومی، به اختیار اجراء، مسئولیت و پاسخگویی متمرکز در دولت مرکزی یا یک وزارتخانه یا سازمان مشخص در زمینه استخدام در بخش دولتی یا عمومی اشاره دارد. البته هنگامی که سخن از تمرکز نهاد استخدام عمومی می‌شود، به طور غالب منظور بخش دولتی است، چه آنکه بخش‌های عمومی خارج از دولت مانند شهرداری‌ها همچنان و قویاً مستعد برخورداری از نظامات مختص به خود هستند.

ورود به بخش عمومی شاید بیش از نیمی از کشورها به صورت متمرکز صورت می‌پذیرد. در ترکیه سازمان امور کارکنان که تحت نظر رئیس‌جمهور فعالیت می‌کند، عهده‌دار امور مربوط به استخدام‌هاست. مهم‌ترین وظیفه این سازمان تهیه و تنظیم قوانین و مقررات مربوط به بخش اداری و ارائه آن به دولت جهت تصویب است (Caner, 2010: 1060-1075). از جنبه نهادی، مدیریت استخدام عمومی در پرتغال نیز به صورت متمرکز و وزارت امور مالی و اداره عمومی^۱ متکفل اجرای سیاست‌های مربوط در بخش عمومی این کشور است. نهاد مزبور می‌بایست سیاست‌های مرتبط با خدمات عمومی را با توجه به افزایش تأثیر و کارایی، عقلانی بودن فعالیت‌های اداری و ارتقای کیفیت در بخش‌های عمومی، تمشیت کند (Stoleroff, 2013: 309-323). فرایند استخدام در برزیل نیز به پشتوانه تمرکز نهادی مبتنی بر آزمون و رقابت بوده و در سطح ملی انجام می‌گیرد (Grindle, 2010: 27). در مورد چگونگی مسائل مرتبط با مدیریت منابع انسانی در دولت فدرال، وزارت برنامه‌ریزی، بودجه‌بندی و مدیریت^۲ تصمیم می‌گیرد. با وجود ماهیت متمرکز، در مورد استخدام قراردادی بین وزارتخانه‌های این کشور تفاوت‌های زیادی وجود دارد (Dedecca, 2014: 13).

در حال حاضر، استخدام‌ها در نظام اداری ایران به موجب مصوبه شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی^۳ اغلب به صورت متمرکز و در قالب آزمون‌های استخدامی فراگیر دستگاه‌های

1. Ministry of Finance and Public Administration

2. Ministry of planning, budgeting and management

3. «دستورالعمل نحوه برگزاری امتحان عمومی و تخصصی برای استخدام افراد در دستگاه‌های اجرایی» موضوع

اجرایی توسط سازمان اداری و استخدامی کشور راهبری و مدیریت می‌شود. بر این اساس هریک از دستگاه‌های اجرایی متقاضی جذب نیرو می‌بایست بدو درخواست‌های مجوز استخدامی خود را با رعایت الزامات و احکام قانونی مصوب در زمینه اصلاح ساختار، ترکیب و حجم نیروی انسانی و پس از تأمین اعتبار لازم برای استخدام‌های پیشنهادی در بودجه سنواتی به سازمان اداری و استخدامی اعلام کنند. با وجود این امتحان استخدامی (عمومی و تخصصی) برای تمامی دستگاه‌های اجرایی دارای مجوز استخدامی به صورت مشترک و با نظارت و راهبری سازمان اداری و استخدامی کشور صورت می‌پذیرد.

به دلایل عدیده‌ای می‌توان از تمرکز نهادی استخدام دفاع و آن را در ارائه الگوی مطلوب استخدامی سهیم و عرضه کرد. شاید روشن‌ترین دستاورد آن، شفافیت بیشتر فرایندهای ورود به خدمت عمومی باشد. بی‌گمان محدودیت دستگاه‌های اجرایی متفاوت در جذب نیروی انسانی به مدیریت و راهبری یک سازمان متمرکز و دیدبان نظام اداری و استخدامی کشور و مشخص شدن فرایندها از خلال نظامات واحد می‌تواند اعتماد و اتقان بیشتری از سلامت نظام استخدامی ارائه دهد. علاوه بر این، استخدام متمرکز می‌تواند به هماهنگی برنامه‌های اقتصادی دولت و سیاست‌های حاکم در نظارت بر تعدیل‌ها و تصدی‌ها استعانت شایانی کند. پرهیز از تشتت و تنوع رویه‌ای و ایجاد انسجام استخدامی به سبب راهبری و هماهنگی یک مرجع واحد نیز از دیگر محاسن این رویکرد است. در نهایت می‌توان به پشتوانه اصل خطیر عدالت استخدامی و رفع امکان تبعیضات ناروا به تمرکز نهادی به دیده مثبتی نگریست. چه آنکه با حصول یکسان‌سازی و برابری شرایط دستیابی به فرصت‌های شغلی و تبعیت از مقررات عمومی واحد به این امر نائل می‌آید. عقیده بر این است عدم جامعیت شمول مقررات عمومی و نیز تعدد و عدم تمرکز نهادها و هنجارهای مؤثر در امر مزبور، می‌تواند زمینه‌ساز برخی نامرادی‌ها شده که از جمله آن، عدم شفافیت، ایجاد فساد اداری و رانت استخدامی و تبعیض در پرداخت‌هاست. به‌ویژه آنکه برخی از این نهادها حتی از صلاحیت قانونی برای مقررات‌گذاری استخدامی نیز برخوردار نیستند.^۱ بروز چنین وضعیتی سبب شده تا قانون مدیریت خدمات کشوری به لحاظ دامنه شمول و تسری آن به دستگاه‌های اجرایی دچار قلب ماهیت شده که این امر به‌ویژه در حوزه نظام پرداخت به شکلی برجسته‌تری عیان است. در این بین به‌خصوص آن دسته از دستگاه‌های اجرایی که دارای منابع

بخشنامه شماره ۲۰۰/۹۳/۹۷۵۷ مورخ ۱۳۹۳/۷/۱۹ معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور.

۱. برای نمونه شورای عالی انقلاب فرهنگی که از منشأ و انشای صلاحیتی دیگری برخوردار است، در تاریخ ۱۳۹۰/۲/۶ و ۱۳۹۴/۲/۲۰ در ماده‌واحد‌های مجزایی، دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی و کارکنان ستاد مرکزی وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی را از شمول مقررات عمومی قانون مدیریت خدمات کشوری مستثنا کرده است. این عمل سبب افزایش حقوق مدیران و کارکنان نهادهای مذکور و به تبع به‌منزله بی‌عدالتی در نظام پرداخت شده است.

مالی مستقل‌اند و از این‌رو از توان مالی بیشتری برخوردارند، این تمایل وجود دارد که از شمول قوانین عمومی خارج شوند و تابع ضوابط و مقررات اداری و استخدامی خاص قرار گیرند و نقطه خاتمه‌ای نیز برای این امر نمی‌توان متصور شد.

ضرورت نهاد متمرکز استخدام آنچنان که در وجه سوم الگوی سه‌بعدی اشاره می‌شود، در نوع استخدامی بلندمدت و آنچه اکنون تحت عنوان استخدام رسمی خوانده می‌شود، بیش از پیش خواهد بود، زیرا استخدام‌های نوعاً بلندمدت نسبت به سایر انواع استخدامی نیازمند توجه بیشتری به مقررات بالادستی و تصمیم‌سازی‌های فراسازمانی است و این مهم در سپهر یک نهاد فرادستی و به‌نحو متمرکز رخ می‌نماید. امر مزبور حتی در انعقاد قراردادهای کار معین نیز توصیه می‌شود. بر این اساس پیشنهاد می‌شود به‌منظور جلوگیری از تبعیض‌ها و برخوردهای سلیقه‌ای، پیش‌نویس قراردادهای متحدالشکل و مشخص، به‌صورت قرارداد الحاقی توسط سازمان اداری و استخدامی کشور تعیین و اعلام شود تا دستگاه‌های اجرایی براساس آن مبادرت به انعقاد قراردادهای مذکور ورزند.

۲. غیر متمرکز

مطالعات انجام‌گرفته در حوزه مدیریت دولتی نوین نشان می‌دهد که هر کشور با توجه به شرایط حاکم، اولویت‌ها و تجارب اندوخته، برنامه‌های خاصی را در دستور کار قرار داده است (Brinkerhoff, 2015: 222-237). برای مثال در آمریکا، تجربه حاصل نشان داد که عملکرد بخش خصوصی مؤثرتر از بخش دولتی بوده است، با وجود این دشوار است به استدلال قطعی در زمینه حمایت از خصوصی‌سازی برسیم، زیرا موفقیت بخش خصوصی مداوم نیست و طرفداری از خصوصی‌سازی براساس مقایسه بخش‌های خصوصی و دولتی می‌تواند گمراه‌کننده باشد (Overman & Van Thiel, 2016: 611-635). ژاپن نیز از جمله کشورهای توسعه‌یافته است که همواره مبتنی بر شرایط فرهنگی و تجربیات خود در مسیر توسعه گام برداشته است. یکی از جنبه‌های ویژه اصلاحات ژاپنی، گسترش کارگزاری‌ها و تمرکززدایی بود که با ایجاد تعداد زیادی از کارگزاری‌های مستقل همراه بوده است (Goldfinch & Wallis, 2009: 337). در کشورهای اسکاندیناوی بررسی‌ها نشان می‌دهد که چگونه گفتمان مدیریت دولتی نوین که از کشورهای خارجی اقتباس شده بود، از طریق نهادها و سنت‌های سیاسی نروژ هدایت و ترسیم مجدد شده است. این اصلاحات شامل اعطای انعطاف‌پذیری و استقلال بیشتر به سازمان‌ها می‌شد (Verhoest, 2017: 327-346). همان‌گونه که عیان می‌شود مطالعه تطبیقی مدیریت دولتی در سال‌های اخیر به همان اندازه که از همگرایی حمایت می‌کند، برای واگرایی و عدم تجانس نیز شواهدی را ارائه می‌کند.

در تعدیل دولت و تنظیم استخدام‌ها، در پس رویکرد مدیریت دولتی نوین و لزوم اصلاحات

تکمیلی در این عرصه، می‌بایست برخی از نقش‌های این رویکرد را از نظام واگذاری به سمت نظام کارگزاری تغییر جهت داده، امری که با وجود پیش‌بینی تمهیدات سه‌گانه «واگذاری، خرید خدمات و مشارکت با بخش غیردولتی» در ماده ۸۸ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت^۱ و نیز ماده ۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری^۲ و مواد بعد از آن، کاربست آن همچنان مترصد اقداماتی درخور است. بر این اساس ماده ۲۸ قانون برنامه ششم توسعه^۳ در سیاق «واحدهای عملیاتی» مجدداً توجه به آن را در سیاست‌های اصلاحی نظام اداری قرار نهاده که به‌نظر می‌رسد ایده مزبور در راستای پیاده‌سازی یکی از مؤلفه‌های مدیریت دولتی نوین، یعنی تفکیک نقش سیاست‌گذاری (وزارتخانه‌ها) از اجرای سیاست (واحدهای عملیاتی) بوده که در دنیا با تفاوتی کم‌وبیش به ایجاد کارگزاری‌ها^۴ مشهور است (Sarker, 2015: 24).

از اهداف ایجاد کارگزاری، تضمین استقلال، کاهش نفوذ سیاسی و بهبود عملکرد در ارائه خدمات عمومی نام برده شده است. با وجود این تجربه به‌دست‌آمده از ایجاد کارگزاری در برخی کشورها نشان می‌دهد امر مزبور همواره تضمین‌کننده استقلال مورد انتظاری نیست که برای افزایش بهبود عملکرد مورد نیاز است (Friday, 2014: 106-124). نمونه ایده‌آل کارگزاری که باید بر عملکرد مبتنی بر قرارداد تأکید ورزد، به‌سبب حفظ وزارت مادر در زمینه کنترل همیشه دست‌یافتنی نیست. این بدان معناست که پاسخ‌گویی سلسله‌مراتبی همچنان سازوکار اصلی ارتباطی میان کارگزاری و سازمان مادر است. رجوع به تجربه ایجاد کارگزاری در هنگ‌کنگ که مبتنی بر عملکرد بوده و ویژگی آن محدودیت منافع سیاسی است، نسبت به کشورهایی که این فرایند مبتنی بر عملکرد نبوده و گرفتار مداخلات سیاسی است، نتایج مثبت بیشتری به‌دست می‌دهد. بنابراین فرایند ایجاد کارگزاری باید دربرگیرنده توسعه نظام مدیریت عملکرد باشد و همچنین مداخله سیاسی در عملیات و مدیریت آن را به حداقل برساند. در همین حال

۱. «ب- ارائه خدمات موضوع این ماده توسط بخش غیردولتی به سه روش؛ خرید خدمات از بخش غیردولتی، مشارکت با بخش غیردولتی و واگذاری مدیریت به بخش غیردولتی انجام می‌شود».

۲. «امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی با رعایت اصول ۲۹ و ۳۰ قانون اساسی از طریق توسعه بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی تعیین صلاحیت شده و با نظارت و حمایت دولت و با استفاده از شیوه‌های ذیل انجام می‌گیرد: ۱- خرید خدمات از بخش تعاونی، خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، ۲- مشارکت با بخش تعاونی، خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی از طریق اجاره، واگذاری امکانات و تجهیزات و منابع فیزیکی، ۳- واگذاری مدیریت واحدهای دولتی به بخش تعاونی، خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی با پرداخت تمام یا بخشی از هزینه سوانه خدمات...».

۳. «در راستای اصلاح نظام اداری، موضوع صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زاید، اقدامات زیر انجام می‌شود: الف) کاهش حجم، اندازه و ساختار مجموع دستگاه‌های اجرایی به استثنای مدارس دولتی در طول اجرای قانون برنامه، حداقل به میزان پانزده درصد نسبت به وضع موجود از طریق واگذاری واحدهای عملیاتی...».

طرح‌های کارگزاری در شرایطی که دیوان‌سالاری تمایل به بسط ساختار، بودجه و اختیارات آن دارد، به بهبود کیفیت نظام خدمات عمومی و به‌طور کلی حکمرانی نمی‌انجامد، بلکه صرفاً بار مسئولیت‌های دولت را سنگین‌تر می‌کند (Pratama, 2017: 41-54). بنابراین در ارائه الگوی مطلوب استخدام عمومی در عرصه نظام اداری ایران و بهره‌برداری از شاخصه‌های مدیریت دولتی نوین و تجارب به‌دست‌آمده در این زمینه، می‌بایست به ظرفیت‌ها و موقعیت‌های کشور توجه کرد و بدین وسیله به الگوی بومی استخدام عمومی نائل شد. به‌علاوه اینکه در پس پارادایم مدیریت دولتی نوین، مباحث جدیدتری از جمله مقوله خدمات عمومی نوین مطرح شده است (Denhardt & Denhardt, 2000: 553). از این رو به‌کارگیری مؤلفه‌ها و مقتضیات این پارادایم در مقوله استخدام عمومی بدون در نظر گرفتن نقاط ضعف آن و مقولات مؤخر منطقی به‌نظر نمی‌رسد (مالکی و همکاران، ۱۳۹۳: ۲۱۹). مباحث مطرح‌شده در نظریه مدیریت دولتی نوین را می‌بایست به‌مثابه بخشی از پژوهش‌ها و یافته‌ها در مدیریت دولتی و نه به‌عنوان موضوعاتی محتوم و قطعی قلمداد کرد، چراکه بسیاری از مباحث شکل‌گیری این پارادایم در محیط متفاوتی نسبت به کشورمان تنظیم و به‌سامان شده است.^۱ علاوه بر این کشورهایی نظیر انگلستان و آمریکا که از پیشگامان اجرای مبانی مدیریت دولتی نوین به‌شمار می‌روند، پس از گذشت مدتی درصد برآمده‌اند تا نواقص دیدگاه مذکور را با بسط و گسترش الگوی سوم که مبتنی بر جامعه مدنی و ساختاردهی به شبکه‌های خط‌مشی است جبران کنند، ولی در فضای سیاسی و اداری ایران چنین تغییر جهت‌هایی نیز به چشم نمی‌خورد. درک تجارب سایر کشورها در عین لزوم اجتهاد بیشتر در مبانی اداره بخش عمومی کشور می‌تواند راهگشای چنین بصیرتی باشد.

در نظام اداری ایران، به‌طور عمده نهادهای واجد مقررات خاص اداری و استخدامی از روش عدم تمرکز نهادی در فرایند سنجش و مدیریت استخدام بهره می‌برند. با وجود این لازم است با رویکرد تعیین قواعد فراگیر و فرادست، به‌ویژه در حوزه نظام پرداخت، جذب و استخدام نیروی انسانی، نظام قانونی منسجمی تدوین شود که از برداشت‌های غیرصحیح و سلیقه‌ای در این موارد نیز جلوگیری شود. بر این اساس، اولاً تا حد امکان عمومیت و شمولیت قانون را گسترانید و استثنائات دستگاه‌های اجرایی و بخش‌های عمومی را به حداقل رساند؛ ثانیاً اگر به‌سبب اقتضائات بعضی دستگاه‌ها و بنا به کارایی و بهره‌وری بهتر یا به‌سبب ملاحظات امنیتی و سیاسی، نظر به استثنای برخی دستگاه‌ها بوده، لازم است در وجه نخست، تمامی مختصات آن با کمترین تفاوت و بیشترین شفافیت و در شق دوم، کلیات نظام و واضح جزئیات آن در قانون عام استخدام کشوری گنجانده شده و ضوابط آن تعیین شود. اما در این خصوص می‌بایست

۱. برای مطالعه بیشتر در این خصوص، ر.ک: محمدنژاد، ۱۳۹۷: ۸۳؛ رنجبر، ۱۳۹۸: ۱۱۶؛ نجارزاده هنجنی، ۱۳۹۸: ۲۸۵.

نهایت دقت و ظرافت را در تعیین موارد و مصادیق این دسته از مستثنیات نیز در نظر داشت تا اولاً دستگاه‌های واجد خصوصیت پیش‌گفته امکان بهره‌مندی از مقررات خاص اداری و استخدامی را داشته باشند؛ ثانیاً تا حد امکان از توسعه و تسری وضعیت خاص مزبور به سایر دستگاه‌ها جلوگیری شود تا اساس اصل عمومیت استخدامی مخدوش نشود و زمینه برای حدوث کژتابی‌ها و تبعیضات ناروا گسترانیده نگردد.

نظام استخدام

وجه بعدی در ارائه الگوی سه‌بعدی ورود به خدمت عمومی، انتخاب نظام استخدامی مناسب است که به فراخور مقتضیات سازمانی و موقعیت کشوری می‌تواند متفاوت باشد. به‌طور کلی و با الهام از مطالعات تطبیقی، دو نظام اصلی در بحث استخدام و مدیریت نیروی انسانی در بخش عمومی قابل تفکیک و عرضه است؛ نخست، نظام کارراهه^۱ که از آن به نظام سابقه خدمت یا نظام اروپایی نیز یاد شده است و دوم، نظام پست‌محور^۲ که به نظام پست و شغل یا نظام آمریکایی نیز تعبیر شده است. در این مقوله، آنچه اهمیت اساسی دارد این است که افراد برای شغل و پست خاصی استخدام می‌شوند یا اینکه پس از استخدام در بخش دولتی می‌توانند بین پست‌های مختلف در یک سازمان یا حتی بین دستگاه‌های مختلف جابه‌جا شوند. در دهه‌های اخیر هر یک از نظام‌های یادشده دچار تحولات و اصلاحات متعددی شده‌اند. با وجود تفاوت‌ها و تمایزهای اساسی موجود بین این دو نوع نظام، رویکردهای استخدامی متأخر در برخی کشورها حکایت از تأثیرپذیری متقابل این دو از یکدیگر و ارائه نظام ترکیبی داشته است (Rexed, 2007).

۱. کارراهه

اصطلاح «کارراهه» علاوه بر حقوق اداری، در علم مدیریت نیز حائز کاربرد بوده و برای آن معادل‌های دیگری همچون «مسیر شغلی»، «دوران خدمتی» و «عمر شغلی» می‌توان یافت (رسولی، ۱۳۹۱: ۲۵۱). همچنین این واژه می‌تواند به معنای پیشبرد یک حرفه و شغل یا ثبات و پایداری در طول زمان نیز باشد (فرهی و همکاران، ۱۳۹۷: ۸۱). با وجود این آنچه در اینجا بیشتر مطمح نظر است و آن‌طور که در این تعاریف نیز به‌نوعی متبلور بوده، به‌کارگیری و خدمت عمومی فرد در بستر دوره شغلی وی است که فارغ از پست و سمت به‌خصوص بوده و به حالت اشتغال نزدیک می‌شود.

بر این اساس و به‌طور خاص، در نظام استخدامی مبتنی بر کارراهه، افراد پس از ورود به

1. The Career-based System
2. The Position-based System

خدمت، از قابلیت تغییر پست‌های سازمانی و حتی امکان تغییر دستگاه محل خدمت خود برخوردارند. در نتیجه کارکنان چسبندگی زیادی به پست‌ها ندارند و امکان جابه‌جایی بین وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها از سهولت نسبی برخوردار است. در این نظام، ورود به خدمات عمومی در ابتدا اغلب براساس آزمون رقابتی که بیشتر معطوف به دانش عمومی داوطلبان است، صورت می‌پذیرد (Cardona, 2006). همچنین این رویکرد، به تقویت نظام حرفه‌گرایی^۱ منجر می‌شود که البته از ویژگی‌های خوب آن به‌شمار می‌رود. در مقابل تمایل به ایستایی و عدم انعطاف‌پذیری در این نظام یک مشخصه است. برخی مطالعات نشان می‌دهند که نظام مبتنی بر کارراهه بیشتر مناسب دموکراسی‌های باثبات است و برای کشورهایی که به‌نوعی در حال گذار و تحولات بنیادین هستند، چندان مناسب نیست (Boto, 2014: 255-266).

برخی کشورها، مدل استخدامی کارراهه یا سابقه خدمت را فراروی نظام ورود به خدمت عمومی خود قرار داده‌اند. طیف این کشورها از آلمان، فرانسه، بلژیک، اتریش، اسپانیا تا کشورهایی چون ژاپن، ترکیه و پاکستان رایج و گسترده است. بر این مبنای، کشورهای مزبور در بسیاری از ویژگی‌های این نظام و مؤلفه‌های ناشی از آن نیز مشترک و مشابه‌اند. ساختار استخدام عمومی در اسپانیا با مآخذ از قانون مبنایی خدمات عمومی^۲ مدلی یکسان برای خدمات عمومی ایجاد کرده، درحالی‌که صلاحیت‌های دیگر ادارات محلی و منطقه‌ای را نیز به‌سبب تطبیق این مقررات عمومی با شرایط و مقتضیات خاص هر یک ملحوظ نظر داشته است (Hernandez, 2010: 225). در فرانسه، قانون عمومی خدمات کشوری^۳ نسبت به کلیه کارکنان حوزه عمومی حاکم بوده و بر مفاهیم کارراهه و سلسله‌مراتب تأکید می‌کند. اگرچه کارکنان عمومی در این کشور می‌توانند از طریق قرارداد به استخدام بخش عمومی درآیند، اساساً آنها از طریق فرایندهای انتخاب استخدام می‌شوند (Hernandez, 2010: 74). با توجه به اینکه نظام استخدام ژاپن مبتنی بر کارراهه است، نوع استخدام نیز اغلب به‌صورت بلندمدت است. البته در چند سال اخیر ژاپن تا حدودی به سوی نظام مبتنی بر پست حرکت کرده است. در اصلاحات به‌عمل‌آمده بخشی از وظایف دولت مرکزی به ادارات محلی و بخش خصوصی واگذار شده است. یکی از نکات بارز در سیستم مدیریت پرسنلی دولت ژاپن این است که شرح شغل به‌طور ریز و جزئی برای هر پست وجود ندارد و به همین سبب انتصاب در پست‌ها بسیار منعطف است (Kawaguchi & Ueno, 2013: 19-36).

نظام استخدام عمومی ایران را می‌توان مبتنی بر نظام کارراهه دانست. ناگفته پیداست که کارکنان بخش عمومی در ایران نه‌تنها از قابلیت انتقال در بین پست‌ها برخوردارند، بلکه امکان تغییرات پستی کارکنان در دستگاه‌های اجرایی امری نسبتاً رایج است. در این صورت حتی امکان تغییر نظام حقوقی حاکم بر رابطه استخدامی از قانون کار به قانون مدیریت خدمات

1. professionalism

2. The Law 7/2007 of April 12th concerning the Basic Statute of Public Employees

3. The Law of 13 July 1983 (Title I- General Regulations- CSGS)

کشوری نیز وجود دارد که این امر را می‌توان برای انضباط استخدامی این نظام نکته‌ای منفی محسوب کرد. طبیعی است که با وجود نظام کارراهه در ایران، نهاد استخدامی و فرایند استخدام نیز به صورت متمرکز و بر مبنای قوانین و اصول از پیش تعیین شده انجام پذیرد. با وجود این نکته بعدی در انتخاب خود نظام کارراهه است. با عطف توجه به اینکه حداقل‌سازی تصدی‌گری‌های دولت و مدیریت بهینه هزینه‌های استخدامی، از ایده و اهداف الگوی مطلوب استخدام عمومی است، بنابراین نباید به این نظام استخدامی در تمام سطوح خیلی دل خوش کرد. البته از طرف مقابل این نظام در ایجاد امنیت شغلی پایدار تأثیرگذار است و کارمندان می‌توانند با منتفی شدن یک خدمت و پست مربوط، در پست‌های دیگر ادامه خدمت دهند. تناسب بعدی این نظام با نوع استخدامی بلندمدت است که به همان دلایل پیش‌گفته با سیاست‌های مدنظر در تعدیل اندازه دولت همراستایی لازم را ندارد. به علاوه متناسب‌سازی نظام پرداخت حقوق و دستمزد در ازای نوع شغل و پست مربوط نیز به نسبت رنگ می‌بازد. شاید دلایلی از این دست جهت‌گیری نظام‌های استخدامی کارراهه را به سمت مدل ترکیبی با رگه‌هایی از نظام پست‌محور سوق داده است.

۲. پست‌محور

در نظام استخدامی مبتنی بر پست، کارکنان چسبندگی زیادی به پست‌ها دارند و امکان جابه‌جایی بین پست‌ها و بین وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها اغلب دشوار یا غیرممکن است. در نظام مزبور داوطلبان برای یک پست خاص داوطلب می‌شوند و بیشتر پست‌ها به روی هر دو گروه متقاضیان داخل و خارج از خدمات عمومی باز است و حتی کسانی که مستخدم بخش عمومی نباشند نیز می‌توانند برای تصدی این پست‌ها داوطلب شوند. در این نظام مدیران از آزادی و ابتکار عمل بیشتری در تأمین نیروی انسانی مورد نیاز خود برخوردارند (OECD, 2009). از دهه ۱۹۸۰ بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته به سمت باز کردن بیشتر نظام استخدام در بخش عمومی خود حرکت کرده‌اند تا از این‌رو فرصت بیشتری در اختیار متخصصان بخش خصوصی جهت ورود به بخش عمومی و نیز سایر داوطلبان قرار دهند. مطالعات نشان می‌دهد که بین فساد اداری و بسته بودن سیستم استخدام در خدمات عمومی، رابطه دوسویه وجود دارد (Kim & Lee, 2014: 3). بر این اساس، نظام مبتنی بر پست از شاخص گشودگی^۱ بیشتری نسبت به نظام کارراهه برخوردار است و به عدم تمرکز در فرایند استخدام منجر می‌شود و همچنین امکان تطابق با شرایط بازار، چه از نظر شرایط پرداخت و چه از نظر شرایط استخدام را فراهم می‌سازد (Kuperus & Rode, 2008: 54). به عبارتی، در این نظام به سبب

اختصاصی‌سازی افراد به تصدی پست‌های مورد نیاز و کنترل اقتصادی استخدام‌ها به سبک‌های استخدامی بخش خصوصی تمایل بیشتری نشان داده می‌شود.

نمونه بارز نظام استخدامی پست‌محور را می‌توان در آمریکا نظاره کرد. در این کشور هیأت صیانت از نظام شایسته‌سالار^۱ یک نهاد شبه‌قضایی است که به موجب قانون فدرال بازنگری خدمات مدنی در سال ۱۹۷۹ تأسیس شده و اجرای اصول مربوط به قانون مذکور را در نهادهای اداری تضمین می‌کند (غمامی و حسینی، ۱۳۹۷: ۹۸). همچنین استخدام بی‌طرفانه توسط سازمان‌های مختلف دیگری از جمله «کمیسیون فرصت‌های شغلی برابر»^۲ بررسی می‌شود (Ahmadi et al., 2015: 540). نهاد مزبور یک سازمان فدرال است که به اجرا و اعمال قوانین حقوق مدنی در زمینه تبعیض شغل و استخدام همت می‌گمارد (Levine & Montcalmo, 2015: 741-779). این نظام همچنین در کشورهایی مانند انگلستان، دانمارک، مجارستان، فنلاند، سوئد، هلند و استرالیا نیز رایج است. در بریتانیا پس از تصویب قانون اصلاح حقوق اساسی و حکمرانی^۳ در سال ۲۰۱۰ برای نخستین بار نظام خدمات کشوری و بالتبع مستخدمان کشوری از جایگاه قانونی برخوردار شدند (Turpin & Tomkins, 2012: 439). بر این اساس، کارکنان بخش عمومی به دو دسته متمایز تقسیم می‌شوند؛ کارکنان خدمات کشوری^۴ که بیشتر به کارکنان دولت مرکزی اشاره دارد و کارکنان خدمات عمومی^۵ که اغلب در سازمان‌های محلی و مؤسسات عمومی فعالیت می‌کنند (Hernandez, 2010: 248). با وجود تحولات اخیر در جهت یکسان‌سازی بخش‌های عمومی و خصوصی و اهتمام در به‌کارگیری مدل قراردادی، مبنای استخدام عمومی در این کشور خط‌مشی عمومی است که در طول زمان تغییر می‌کند (Turpin & Tomkins, 2012: 440).

به‌رغم اینکه در نظام‌های مبتنی بر کارراهه قواعد حاکم بر ضوابط استخدامی، سراسری و عام‌الشمول هستند، اما در نظام پست‌محور به‌سبب برخورداری از انعطاف، مقررات استخدامی نیز منعطف بوده و معمولاً سراسری نیستند. این نظام پس از آن مورد انتقاد واقع شد که فقدان امنیت شغلی، تهدید در ارائه مطلوب و مستمر خدمات عمومی، عدم بی‌طرفی در ارائه خدمات و نابرابری در دسترسی به مشاغل عمومی از جمله آن است. در مقابل، منتقدان نظام اروپایی معتقدند امتیازات در نظر گرفته‌شده در نظام کارراهه تنها برای شخص کارمند است و این ملازمه‌ای با تضمین کیفیت مناسب در ارائه خدمات عمومی ندارد. همچنین در این نظام، ثبات شغلی سبب از بین بردن ابتکار و مانع از فعالیت بیشتر می‌شود، بنابراین نظام کارراهه کیفیت و کمیت را توأمان از بین می‌برد (Rexed, 2007).

1. Merit Systems Protection Board (MSPB)
2. Equal Employment Opportunity Commission (EEOC)
3. The Constitutional Reform and Governance Act 2010
4. Civil Service
5. Public Service

نکته دیگر اینکه در صورتی که برای حصول کارآمدی اقتصادی در نظام استخدامی ایران، بنا به استخدام‌های کوتاه‌مدت باشد، نظام پست‌محور تا حد زیادی در موفقیت مؤلفه‌های مزبور، ایفای نقش می‌کند و آن را می‌توان متکفل ضبط و ربط بخش عمده‌ای از کارکردهای آن دانست. در این صورت، استخدام‌ها منضبط‌تر از قبل شده و از هدررفت منابع نیز جلوگیری می‌شود. تنها نکته قابل تأمل در خصوص انتخاب این نظام، تمایل و تناسب آن با عدم تمرکز نهادی در استخدام‌هاست که به همان دلایلی که شرح آن گذشت، واجد ایراداتی است که در ارائه الگوی مطلوب، کفه را به نفع تمرکز نهادی سنگین کرده است. بنابراین با تفکیک دقیق و مقتضیات مشاغل و پست‌های متقاضی نیروی انسانی از حیث مدت مورد نیاز برای تصدی کارمندان، عدم تمرکز نهادی در رویکرد پست‌محور صرفاً برای پست‌های کوتاه‌مدت و پاره‌وقت توصیه می‌شود. به هر روی، هر چند این نظام از امنیت شغلی کمتری نسبت به نظام کارراهه برخوردار است، در امر مدیریت بهینه هزینه‌های استخدامی استعانت شایانی می‌کند.

نوع استخدام

وجه سوم از وجوه سه‌گانه الگوی سه‌بعدی، تعیین نوع استخدام است. براساس این رویکرد، استخدام در بخش عمومی را می‌توان در دو نوع بلندمدت (دائمی) یا کوتاه‌مدت (موقتی) دسته‌بندی کرد. انتخاب هریک از انواع مزبور تا میزان زیادی به نگرش نسبت به اندازه دولت و کارآمدی نظام خدمات عمومی بستگی دارد. در خصوص نسبت میزان استخدام عمومی با آنچه امروزه به‌عنوان پدیده جهانی‌سازی معروف شده است، با اینکه در وهله نخست به نظر می‌رسد با توجه به رشد تجارت جهانی و مبادلات اقتصادی در نتیجه این امر و در نتیجه لزوم ارائه خدمات بیشتر از سوی دولت‌ها، مبتنی بر نظریه دولت رفاه و تکفل دولت در پوشش حمایتی از مخاطرات این پدیده، کمیت استخدام عمومی به‌خصوص در کشورهای در حال توسعه با گسترش همراه باشد (Gözgör & Bilgin, 2019: 5)، لیکن براساس مطالعات انجام‌یافته در عمده کشورهای در حال توسعه و با پشتوانه آنچه نظریه کارآمدی^۱ خوانده شده است و توجهاً به مؤلفه رقابت‌پذیری، برعکس نتیجه‌ای جز کاهش اندازه دولت و تعداد مستخدمان بخش عمومی در پی نداشته است. به همین طریق، وضع کشورهای توسعه‌یافته در این خصوص به مراتب مبرهن و روشن‌تر است (Walter, 2010: 403-426).

۱. بلندمدت

در استخدام بلندمدت یا دائمی، زمان پایان رابطه استخدامی مشخص نشده است و به‌طور

1. Efficiency Hypothesis

طبیعی تمام عمر خدمتی مستخدم را تا زمان رسیدن به سن بازنشستگی در برمی‌گیرد. این نوع استخدام در مشاغل حاکمیتی مبنا و رایج‌تر است که البته از کشوری به کشور دیگر متفاوت و دارای مقتضیات مخصوص به خود است.

در بخش دولتی بریتانیا هر دو نوع استخدام بلندمدت و کوتاه‌مدت وجود دارد، اما در این کشور پایان دادن به کار افراد با هر نوع وضعیت استخدامی، با توجیحات اقتصادی یا تغییرات ساختاری کار آسانی است (Hernandez, 2010: 247). برخلاف بریتانیا، در فرانسه خاتمه خدمت کارکنان با هر نوع وضعیت استخدامی با توجیحات اقتصادی یا تغییرات ساختاری تقریباً غیرممکن است، بلکه مبنای رایج برای قطع رابطه استخدامی، عملکرد حرفه‌ای ضعیف آنهاست (Hernandez, 2010: 79). در آلمان، کارکنان کشوری^۱ تحت اصل «چارچوب عمومی استخدام»^۲ به خدمت پذیرفته شده و حائز نوع استخدامی بلندمدت هستند. برعکس، کارکنان عمومی^۳ به صورت کوتاه‌مدت و قراردادی به کار می‌روند و وضعیت استخدامی آنها مشابه شاغلان بخش خصوصی است. در این کشور پایان دادن به کار کارکنان با هر نوع وضعیت استخدامی، با توجیحات اقتصادی یا تغییرات ساختاری تقریباً غیرممکن است. در مواردی هم که اخراج کارکنان پیش‌بینی شده است، در عمل این کار پس از طی یک فرآیند طولانی صورت خواهد گرفت (Reichard, 2010: 10).

استخدام کشوری در ایران حسب تفکیک و تعیین مشاغل حاکمیتی یا تصدی، به دو نوع رسمی و پیمانی تقسیم شده است که شاید در نگاه نخست آن را بتوان نزدیک به انواع استخدامی بلندمدت و کوتاه‌مدت دانست. اما اساساً این‌طور نیست و در این عرصه، تمامی انواع استخدامی رسمی، پیمانی و حتی قراردادی نوعاً و در عمل و رویه استخدام بلندمدت محسوب می‌شوند و استخدام کوتاه‌مدت در موارد کمی قابل مشاهده است. به عبارت روشن‌تر، با اینکه استخدام‌های پیمانی و حتی قراردادهای موضوع تبصره ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری حائز قید محدودیت زمانی هستند، اما شاهد ادعای مزبور، رویه غالب موجود در دستگاه‌های اجرایی است که معمولاً کارکنان پیمانی یا قراردادی بیش از چندین سال یا حتی تمام عمر خدمتی خود را در حالات استخدامی مزبور طی می‌کنند و از این رو بیش از آنکه بتوان استخدام‌های نوعاً کوتاه‌مدت به آنها نام نهاد، عملاً در نوع استخدامی بلندمدت جای می‌گیرند و در نتیجه امر فلسفه وجودی و وجه تمایز آنها با استخدام‌های رسمی و بلندمدت نیز خالی از معنا می‌گردد. نکته دیگر اینکه حتی تقسیم‌بندی قانون در خصوص تفکیک پیش‌گفته در عمل رنگ باخته و آنچه در اغلب دستگاه‌های اجرایی مشاهده می‌شود، در تباین با این امر بوده و به کارگیری و استخدام براساس ایده‌ها و نظریه‌های مؤخر پذیرفته‌شده در خصوص اندازه دولت

1. Civil Servants
2. General Employment Framework (GEF)
3. Public Employees

و مدیریت دولتی نوین، در عمده مشاغل ثابت حاکمیتی نیز به صورت پیمانی یا حتی قراردادی صورت می‌پذیرد که مخالف صریح ماده ۴۵ قانون مدیریت خدمات کشوری است.^۱ طبیعی است از همان ابتدا نقص‌ها و عدم تناسب این نظام بروز و ظهور بنماید؛ در بسیاری از موارد با اینکه مستخدمان دستگاه، شاغل به پست‌های مشابه با شرایط احراز موازی هستند، اما چندین نوع رابطه استخدامی وجود دارد که نتیجه نخست آن تبعیض در نظام جبران خدمت و تضعیف بنیان‌های عدالت استخدامی است.^۲

از طرف دیگر، غلبه استخدام‌های بلندمدت و رسمی واجد ایرادات اساسی است. چنانکه در این دسته از کارمندان به جهت ثبات و امنیت شغلی، اغلب انگیزش و کارایی رو به افول نهاده و عدم تمهید ضمانت اجرای لازم در این خصوص، به کاهش بهره‌وری منجر شده است. از این رو برخی طرح حذف استخدام رسمی و استفاده صرف از کارمندان غیررسمی را در انداخته‌اند که امکان برخورد با کارمندان یادشده را از طریق عدم تمدید یا لغو قرارداد آنها فراهم می‌سازد و موجبات رقابت و افزایش کارایی و بهره‌وری نیروی انسانی را در پی دارد (رستمی، ۱۳۸۹: ۴۱). این راهکار که در لایحه قانون مدیریت خدمات کشوری نیز پیش‌بینی شده بود، در نهایت قانونگذار نپذیرفت و به جای آن، طرح بازخریدی این نوع کارمندان تعبیه شده است که براساس آن، کارمندان رسمی در صورت کسب نتایج ضعیف از ارزیابی عملکرد، بازخرید و از خدمت در دستگاه اجرایی منتزاع می‌گردند.^۳

به هر روی پیشنهاد می‌شود با بازتعریف دقیقی از عرصه حاکمیت و مشاغل حاکمیتی^۴، استخدام‌های بلندمدت صرفاً محدود به این دسته از مشاغل باشد و نظامات محکمی نیز برای

۱. ماده ۴۵ قانون مدیریت خدمات کشوری: «از تاریخ تصویب این قانون، استخدام در دستگاه‌های اجرایی به دو روش ذیل انجام می‌پذیرد: الف- استخدام رسمی برای تصدی پست‌های ثابت در مشاغل حاکمیتی، ب- استخدام پیمانی برای تصدی پست‌های سازمانی و برای مدت معین».

۲. برای نمونه می‌توان به آگهی ششمین آزمون فراگیر استخدامی دستگاه‌های اجرایی (۱۳۹۷) نسبت به سازمان امور مالیاتی کشور اشاره داشت. اولاً با عنایت به ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری، امور مربوط به مالیه عمومی و مالیاتی در حوزه امور حاکمیتی قلمداد شده که مطابق بند «الف» ماده ۴۵ قانون مذکور، استخدام به‌نحو رسمی تعیین شده است، در صورتی که در این آگهی، نوع استخدام به شکل پیمانی و قراردادی عنوان شده است. ثانیاً برای ردیف شغلی کارشناس تشخیص مالیاتی با وجود شرایط احراز مشابه اعم از شرایط عمومی و اختصاصی (نوع مدرک تحصیلی)، همزمان شاهد دو نوع استخدام پیمانی و قراردادی هستیم. روند سالیان اخیر در نوع استخدام‌ها در پست‌های حاکمیتی و دستگاه‌های نظارتی از قبیل سازمان بازرسی کل کشور، سازمان تعزیرات حکومتی و ... حکایت از غلبه استخدام‌های غیررسمی دارد که شرح بیشتر آن در این مجال نمی‌گنجد.

۳. ماده ۴۸ قانون مدیریت خدمات کشوری: «کارمندان رسمی در یکی از حالات ذیل از خدمت در دستگاه اجرایی منتزاع می‌گردند: ... ۴- بازخریدی به دلیل کسب نتایج ضعیف از ارزیابی عملکرد کارمند در سه سال متوالی یا چهار سال متناوب ...»

۴. در این خصوص، رک: واعظی، ۱۳۹۴: ۲۲۰.

پشتوانه استمرار کارایی مستخدمان این بخش در نظر گرفته شود. بنابراین استخدام رسمی به‌عنوان یک استخدام بلندمدت اما موقت و نه دائمی محسوب شده و شرایط تمدید آن به‌روشنی و وضوح تعیین شود. در این نوع استخدام‌ها به‌سبب ملی و حاکمیتی بودن مشاغل و اهمیت آن، حتماً نهاد استخدامی متمرکز ملحوظ نظر است و در موارد خاص نیز تمرکز بخشی و میان‌بخشی با معیت سازمان اداری و استخدامی صورت پذیرد.

۲. کوتاه‌مدت

این نوع استخدام در نظام حقوق اداری ایران، بیشتر تحت عنوان استخدام پیمانی، قرارداد کار معین یا ساعتی مصطلح است، هرچند گذشت محدودیت عملی مدت آنها کمتر شایع یا دست‌کم غیررایج است. با این حال، این نوع استخدام همچنان تفاوت‌های بسیاری با همتای دائمی خود دارد و دربردارنده نظامات و مقررات استخدامی متفاوتی است. جنبه دیگر مدت در انواع استخدام، دو گونه استخدام تمام‌وقت و پاره‌وقت است. استخدام تمام‌وقت در بخش دولتی همه کشورهای جهان وجود دارد، اما استخدام پاره‌وقت تنها در برخی کشورها وجود دارد. نکته شایان توجه اینکه در بسیاری از کشورهای توسعه‌نیافته و در حال توسعه، استخدام پاره‌وقت در بخش دولتی یا اصلاً وجود ندارد یا به شکل محدودی وجود دارد. به بیان دیگر، استخدام پاره‌وقت اغلب در کشورهای توسعه‌یافته استفاده شده است (Chung & Tijdens, 2013: 1418-1434).

هرچند در حقوق اداری ایران به موجب تبصره ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری^۱ به‌طور خاص و نیز تبصره نخست ماده ۸۷ قانون مذکور^۲، کار پاره‌وقت پیش‌بینی شده است، با وجود این، این‌گونه استخدام‌ها در مقایسه با سایر روش‌های ورود به خدمت بسیار کمتر به کار می‌روند، حال آنکه به‌سبب صرفه اقتصادی و کارایی مرتب برعکس مورد توصیه و تأکید بیشتر است. در این صورت با توجه به موازی بودن استخدام‌های اصطلاحاً کوتاه‌مدت در نظام استخدامی ایران، نظیر انواع پیمانی و قراردادی، پیشنهاد دیگر حذف استخدام پیمانی است. این مهم از چند نظر شایان توجه است؛ نخست اینکه با حذف استخدام پیمانی، از تصدی مشاغل حاکمیتی توسط این دسته از مستخدمان که هم‌اینک توسعه و رواج یافته است و نقض ماده ۴۵ قانون مدیریت محسوب شده، جلوگیری می‌شود. دوم، استخدام قراردادی را می‌توان متکفل ضبط و ربط تمامی کارکردهای استخدام پیمانی دانست و به‌مراتب برای پست‌های تصدی و

۱. «دستگاه‌های اجرایی می‌توانند در شرایط خاص با تأیید سازمان تا ده درصد پست‌های سازمانی مصوب بدون تعهد استخدامی و در سقف اعتبارات مصوب افرادی را به صورت ساعتی یا کار معین برای حداکثر یک سال به کار گیرند.»

۲. «کارمندان می‌توانند با موافقت دستگاه اجرایی ساعات کار خود را تا یک‌چهارم ساعت کار روزانه (حداکثر ۱۱ ساعت) تقلیل دهند.»

استخدام‌های کوتاه‌مدت مناسب‌تر است. سوم، با کاستن از انواع استخدام‌های موازی، در رفع یکی از معایب اصلی نظام استخدامی که همانا تنوع و تشتت حالات ورود به خدمت عمومی است، قدم نهاده شده و در نهایت از ایجاد زمینه تبعیضات ناروا و تفاوت‌ها در نظام پرداخت و به‌طور کلی تضييع حقوق استخدامی کاسته شده است.

به طریق مشابه، وضعیت مزبور نسبت به کارکنانی که به موجب ماده ۱۲۴ قانون مذکور^۱ و براساس قانون کار وارد نظام خدمات عمومی می‌شوند نیز قابل تسری است. با توجه به الگوی مدنظر در استخدام عمومی، از آنجا که اصولاً به‌کارگیری در مشاغلی که براساس قانون کار در دستگاه‌های اجرایی صورت می‌پذیرد و لازم است که فهرست آن توسط سازمان اداری و استخدامی کشور اعلام شود، یا از دسته اموری است که می‌توان از طریق خرید خدمات تأمین کرد یا از جمله اموری است که توسط مستخدمان مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری نیز انجام می‌پذیرد، در این صورت ایجاد نوع استخدامی علی‌حده برای این دسته از مستخدمان توجیه‌پذیر نیست و می‌بایست براساس دو شق مذکور تعیین تکلیف شوند. علاوه بر این عدم تناسب حاکمیت قانون کار بر بخشی از مستخدمان دستگاه‌های اجرایی و تسری تفاوت مزبور در تعیین مرجع رسیدگی به شکایات استخدامی یا تخلفات اداری آنها کاملاً عیان و مشهود است.^۲ چه آنکه مطابق ماده ۱ قانون رسیدگی به تخلفات اداری در تعیین هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری در رسیدگی به تخلفات کارمندان مشمول قانون مدیریت و استثنای کارکنان مشمول قانون کار از این هیأت‌ها به موجب ماده ۱۸ قانون مذکور و برعکس تعیین هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف به عنوان مراجع نظارتی نیروهای مشمول قانون کار به موجب ماده ۲۷ این قانون علاوه بر اینکه ناقض مرجعیت واحد رسیدگی‌کننده بوده، اصولاً به‌سبب نیاز به موافقت شورای اسلامی کار یا هیأت تشخیص در برخورد یا الغای قراردادهای به‌کارگیری با مقتضیات اداره و تأمین بی‌کم‌وکاست خدمات عمومی سازگاری ندارد.

صرف‌نظر از مباحث حقوقی، نظریه‌ها و ایده‌های حول محور نوع استخدام را می‌توان به‌مثابه ابزاری برای مدیریت اقتصادی امر استخدام در سازمان‌های عمومی کشور نیز دانست. از این‌روست که نظریه‌پردازان با تمییز نیروهای انسانی موجود در هر یک از دستگاه‌ها، سیاست‌های متفاوتی درباره آنها اتخاذ می‌کنند. چارلز هندی در کتاب عصر سنت‌گریزی با درک وضعیت جدید، نوعی الگوی منابع انسانی به نام «سازمان‌های شبدری»^۳ را ارائه می‌دهد. از دیدگاه او سازمان‌های امروزی برای کارآمدی بهتر مجبورند پرسنل خود را در سه لایه

۱. «به‌کارگیری نیروی انسانی در برخی از مشاغل که سازمان اعلام می‌دارد در سقف پست‌های سازمانی مصوب و مجوزهای استخدامی براساس قانون کار امکان‌پذیر می‌باشد.»

۲. در این خصوص، رک: نجابت‌خواه و فقیه لاریجانی ۱۳۹۵: ۲۴۵-۲۳۱؛ رستمی و اصغری، ۱۳۹۴: ۴۶-۲۷.

3. Shamrock Organizations

کارکنان دائم، قراردادی و پاره‌وقت تقسیم کرده و همانند شبدر که دارای سه برگ است، برای هر یک سیاست‌های متفاوتی وضع کنند (هندی، ۱۳۹۵: ۹۷). در این زمینه تئوری سرمایه‌های انسانی میان تخصص عمومی و تخصص ویژه تفاوت قائل است (Nordau, 2004: 383). بر این اساس در تخصص‌های عمومی نیازی به استخدام‌های بلندمدت نیست، اما در تخصص‌های ویژه، برنامه‌ریزی نظام‌مند و استخدام بلندمدت مورد نیاز است، چراکه در کوتاه‌مدت امکان جایگزینی نیروهای تخصصی وجود ندارد (سیدنقوی، ۱۳۸۵: ۱۱۱).

نکته پایانی اینکه مبنای رویکرد مزبور براساس کارآمدی اقتصادی و کاهش تصدی‌گری بوده و از این رو ممکن است انتقاداتی در خصوص پاسداشت جنبه‌های عدالت استخدامی مطرح شود.^۱ اما واقعیت آن است که امروزه مدیریت منابع انسانی می‌بایست به صورت بهینه تنظیم و تعریف شود. ادعا بر این است ظهور و بروز این دیدگاه موجب پویایی محتوای مدیریت منابع انسانی می‌گردد (حیدرپور، ۱۳۹۶: ۵۴). علاوه بر انتقاداتی که به پشتوانه اصل عدالت استخدامی قابل اعتنا و توجه است، انتقاد دیگر بروز نظام چندوجهی استخدام عمومی است که به همان جهاتی که پیشتر بیان شد، خود زمینه‌ساز برخی انحرافات و رفع آن بهانه‌ای برای ارائه الگوی مطلوب استخدامی بود. در این صورت، به هر اندازه که از ابعاد استخدام‌های رسمی و بلندمدت به سمت استخدام‌های قراردادی و کوتاه‌مدت حرکت می‌کنیم، اهمیت رعایت حقوق استخدامی و اقتضائات امنیت شغلی کارکنان دوچندان می‌گردد. از این رو لازم است نظامات عینی، دقیق و روشنی در قانون برای این دسته از مستخدمان نیز تعیین شود تا تزلزل رابطه استخدامی آنها بهانه‌ای برای اعمال سلیقه‌های مدیریتی و نقض بی‌جهت امنیت شغلی آنها نشود. بنابراین بعد از تعیین هدف و ایده‌ای که نظام استخدامی می‌بایست در آن جهت افراشته شود (سطح نخست) و پس از تبیین الگوی سه‌بعدی ورود به خدمت عمومی (سطح دوم)، لازم است در سطح بعدی اهرم‌های تضمین بهینه حقوق استخدامی (سطح سوم) ملحوظ نظر و مورد تأکید واقع شود که شرح آن مجالی دیگر می‌طلبد.

نتیجه‌گیری

دو مبنا و مؤلفه اساسی در ارائه الگوی مطلوب ورود به خدمت عمومی، عدالت استخدامی و کارآمدی اقتصادی عنوان شد. از آنجا که عدالت استخدامی اغلب در پی رفع تنوع حالات استخدامی و یکسان‌سازی مسائل مرتبط با استخدام‌هاست و در مقابل کارآمدی اقتصادی این نظام قائل به برخی تفاوت‌ها و ایجاد وضعیت‌های متغیر در بین انواع نیروهای انسانی بوده، از این رو در بادی امر علی‌رغم برخی مشابهت‌ها واجد تعارض‌های قابل اعتنایی هستند. با وجود

۱. برای مطالعه بیشتر در خصوص نسبت کارآمدی اقتصادی و عدالت اجتماعی، ر.ک: نیلی، ۱۳۹۵: ۳۸.

این، در مسیر اصلاح نظام اداری و استخدامی به نظر می‌رسد با وجود اهمیت نهایی و فزون‌تر عدالت استخدامی، می‌بایست لاجرم نخست به اقتضائات مؤلفه کارآمدی اقتصادی توجه کرد. چراکه مسائل عدالت و کارآمدی در نهایت ارتباط نزدیکی با سطح رفاه اقتصادی و بهبود درآمدی جامعه دارد. در این صورت با رفع نگرانی از آسیب‌های کوتاه‌مدت این امر در خدشه بر پیکره عدالت استخدامی، در نهایت با وجود نظام استخدامی متناسب، کارا و بهینه، نوبت به تبلور صورت واقعی عدالت استخدامی به نحوی پایدار خواهد رسید. بر این اساس نظریه‌ها و ایده‌های حول محور الگوی سه‌بعدی استخدام عمومی را می‌توان متکفل ضبط و ربط بخش عمده‌ای از کارکردهای مبانی مزبور دانست. به عبارت ساده‌تر، انتظام بهینه نهاد، نظام و نوع استخدام می‌تواند بخشی از وظایف نظریه‌های مربوط به مدیریت اقتصادی استخدام را بکاهد. در این صورت اگر برای حصول کارآمدی اقتصادی و کاهش تصدی‌گری بنا به نوع استخدامی کوتاه‌مدت باشد، نظام پست‌محور تا حد زیادی در موفقیت مؤلفه‌های مزبور، ایفای نقش کرده و در انضباط استخدامی و امر مدیریت بهینه هزینه‌های استخدامی استعانت شایانی می‌کند. بنابراین با تفکیک دقیق و مقتضیات مشاغل و پست‌ها از حیث مدت مورد نیاز جهت تصدی، عدم تمرکز نهادی در رویکرد پست‌محور صرفاً برای پست‌های کوتاه‌مدت و پاره‌وقت توصیه می‌شود. با وجود این، نهاد استخدامی متمرکز به دلایل عدیده‌ای چون شفافیت بیش‌تر فرایندهای ورود به خدمت عمومی، همسازي و هماهنگی بیشتر سیاست‌های اقتصادی دولت در مقوله تعدیل‌ها و تصدی‌ها و در نهایت رفع امکان تبعیضات ناروا به جهت پرهیز از تشتت و تنوع رویه‌ای و ایجاد انسجام استخدامی از غلبه بیشتری برخوردار است. از طرف دیگر بسته به انتخاب نظام استخدامی یا نوع استخدام، به نسبت تعیین نهاد استخدام نیز متفاوت خواهد بود، گو اینکه سه‌وجه مورد اشاره در پیوند و امتزاجی سه‌سویه با هم قرار دارند. شایان توجه اینکه انتخاب هر یک از شقوق سه‌وجه مزبور با ویژگی‌های نظام سیاسی، اداری، اقتصادی و اجتماعی یک کشور نیز همبستگی دارد و از این‌رو اتخاذ نگرشی بومی نسبت به آن حائز کمال اهمیت است.

منابع

A) Books

1. Goldfinch, S. & Wallis, J. (2009), *International Handbook of Public Management Reform*, Edward Elgar Publishing Limited.
2. Grindle, M. (2010), *Constructing, Deconstructing and Reconstructing Career Civil Service System in Latin America*, Faculty research working paper series, Harvard Kennedy School.
3. Handi, Charles (2015), *The Age of Apostasy; Management and organization in the 21st century*, Translated by Abbas Mokhber, Tehran, Tarh-e No Publications, fifth edition (In Persian).

4. Hernandez, I. (2010), *Public Employment in European Union Member States*, Published by the Ministry of the Presidency, Technical Secretariat-General, First edition, Madrid.
5. Nili, Massoud (2016), *Economics and Social Justice*, Tehran, Ney Publishing, Fourth Edition.
6. OECD (2009), *Central government recruitment systems*, in *Government at a Glance 2009*, OECD Publishing.
7. Rasouli, Reza (2012), *Human Resources Management*, Tehran, Payame Noor University Press, Third Edition (In Persian).
8. Turpin, C. & Tomkins, A. (2012), *British Government and the Constitution*, Seventh Edition, Cambridge University Press.
9. Verhoest, K. (2017), *Agencification in Europe*, The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe, Basingstoke.

B) Articles

10. Ahmadi, H. .Dorjani, H. & Raisi, R (2015), "A Comparative Study of Meritocracy System in Iran, Britain and the US", *Journal of Applied Environmental and Biological Sciences*, Vol. 5, pp.536-544 (In Persian).
11. Boto, J. M. (2014), "Some Observations on Public Employment in Europe", *European Labour Law Journal*, vol. 5, pp. 255-273.
12. Brinkerhoff, D. (2015), "Public Sector Management Reform in Developing Countries: Perspectives beyond NPM Orthodoxy,, *Public Administration and Development*, Vol. 35, pp. 222-237.
13. Caner, A. & k n n n C. (2010), "Rssk and Crreer Cho::: Evdønee from Turkey,, *Economics of Edecation Revive*, vol. 29, pp.1060-1075.
14. Cardona, F. (2006), "Recruitment in civil service systems of EU members and in some candidate states,, *Seminar on Civil Service Recruitment Procedures*, Vilnius, 21-22 March 2006, pp.1-21.
15. Chung, H. & Tijdens, K. (2013), "Working time components and working time regimes in Europe: using company-level data across 21 countries,, *International Journal of Human Resource Management*, Vol. 24, pp. 1418-1434.
16. Dedecca, C. S. (2014), "Employment policy implementation mechanisms in Brazil", Employment Policy Department, ILO, *Employment working paper*, No. 154, pp.1-50.
17. Denhardt, R. B. & Denhardt, J. V. (2000), "The New Public Service: Serving Rather Than Steering", *Journal of Public Administration Review*, Vol. 60, No. 6, pp. 549-559.
18. rrr hh A & ... (2015), "gggggnrg oo d for Crreer Progrsssoñ Phhhwy,, *Journal of Reaserch Human Resource Management*, Imam Hossein University, No. 4, 111-138 (In Persian).
19. Friday, F. & Kehinde, D. (2014), "Agencification of Public Service Delivery in Developing Societies: Experiences of Pakistan and Tanzania Agency Models", *Africa's Public Service Delivery and Performance Review*, Vol. 2, No. 3, pp.106-121.

20. Ghosh, S. & Sanyal, S. (2018), "Comparative Analysis of Public Employment in India and the United States", *Quarterly Journal of Administrative Law*, No. 15, 75-102 (In Persian).
21. Gözgör, G. & Bilgin, M. (2019), "Public Employment Decline in Developing Countries in the 21st Century: The Role of Globalization", *GLO Discussion Paper*, No. 326, pp. 1-21.
22. Ghosh, S. (2013), "Public Employment in India: A Comparative Study of Strategies with Other Countries", *Journal of Management and Accounting Studies*, No. 2, 44-55 (In Persian).
23. Kawaguchi, D. & Bilgin, M. (2013), "Long-term Employment in Japan", *Journal of the Japanese and International Economies*, Vol. 28, pp. 19-36.
24. Kim, J. & Lee, H. (2014), "A means of reducing corruption Greater openness in public service recruitment system", *Paper presented at the KDI Policy Forum*, Vol. 258, pp.1-19.
25. Kuperus, H. & Rode, A. (2008), "Top public managers in Europe: management and working conditions of the senior civil servants in the European Union member states", (pp.91-123).
26. Lippmann, S. E. & O'Connell, J. (1999). "The Equal Employment Opportunity Commission: Progress, Problems, Prospects", *Labor Law Journal*, Vol. 22, pp.72-97.
27. Ghosh, S. & Raza, M. (2014), "Public Employment Law; Proposed Reforms", *Parliament and Strategy Quarterly*, No. 79, 185-222 (In Persian).
28. Ghosh, S. (2018), "Public Employment in India: A Comparative Study of Public Employment in India and the United States", *Administrative Law Quarterly*, No. 17, 75-110 (In Persian).
29. (1999)batkhah, Morteza & Faqih L., Farhang (2016), "Reflections on the Jurisdiction of the Court of Administrative Justice in dealing with claims arising from employment contracts", *Public Law Studies Quarterly*, No. 2, 231-246 (In Persian).
30. Ghosh, S. & Raza, M. (2019), "Public Employment in India: A Comparative Study of Public Employment in India and the United States", *Administrative Law Quarterly*, No. 19, 265-288 (In Persian).
31. Nordau, O. (2004), "Contribution to an economic theory of human resource management", *Human Resource Management Review*, Vol. 14, pp.383-393.
32. Overman, S. & Van Thiel, S. (2016), "Agencification and Public Sector Performance: A systematic comparison in 20 countries", *Public Management Review*, Vol. 18, pp.611-635.
33. Rana, A. (2017), "Agencification in Asia: Lessons from Thailand, Hong Kong and India", *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, Vol. 21, pp.40-54.
34. Rana, A. (2019), "Public Employment in India: A Comparative Study of Public Employment in India and the United States", *Administrative Law Quarterly*, No. 18, 99-120 (In Persian).
35. Reichard, C. (2010), "Inertia of education and recruitment in the German civil service", *Paper presented at the EGPA conference*, pp.1-18.

36. Rxxdd, .. (2007), "Th Pros nnd Cons of Crreer nnd Posoo... bdddy Syseem,, available at: <https://slideplayer.com/slide/8486714>, visited on 10/26/2019.
37. Rosmmm Asghrr mmrr (2015), "Compnnnn Auhlorsssss oqrññ dle Employment Complaints in the Iranian Legal System", *Quarterly Journal of Public Law Research*, No. 48, p. 27- 46 (In Persian).
38. Rosmmm (2010), "Lgg Crqqqq of Enrr. nr2rrr v nnd Empocymnn ni' hh Cvv rrr v aa nggmmnn Lww, *Critical Research Journal of Humanities Texts and Programs*, No. 2, 17-48 (In Persian).
39. Sarker, A. (2015), "Public Management in Developing Countries: Trend in Contemporary Reforms and their Implications,, Department of Management Marketing and Public Administration College of Business Administration, *Working Paper Series in Business Studies*, Vol. 1, pp.165-184.
40. yyydd ggg hvv .. A (2006), "Inrrrproooooof cconom hloory nnhh fdddf humnn roooree mnngmmnn,, *Journal of Parliament and Research*, No. 53, 105-116 (In Persian).
41. Stoleroff, A. (2013), "Employment relations and unions in public administration in Portugal and Spain: From reform to austerity", *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 19, pp.309-323.
42. eee ,, oo jbbb (2015), "C rrrr for hh p ce f govrnnnee nn Irrnnnn ddmnnsrrvvv wwww *Journal of Legal Studies*, No. 2, 199-220 (In Persian).
43. Walter, S. (2010), "Globalization and the Welfare State: Testing the Microfoundations of the Compensation Hypothesis", *International Studies Quarterly*, Vol. 54, No. 2, pp.403-426.