

# قانون مدیریت خدمات کشوری: ارزیابی انتقادی از منظر اهداف تصویب قانون

زهرا بیدار\* و عادل شیبانی\*\*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۱۰/۱۷	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۵/۰۶	شماره صفحه: ۷۲-۴۵
-------------------	--------------------------	-------------------------	-------------------

قانون مدیریت خدمات کشوری در سال ۱۳۸۶ با سه هدف اصلی «یکپارچه‌سازی نظام اداری و استخدامی»، «کوچک‌سازی دولت» و «شایسته‌سالاری» به تصویب رسید. این قانون در پی آن بود تا چندگانگی موجود در نحوه استخدام و ورود به خدمت، نظام پرداخت‌ها و صندوق‌های بیمه‌ای و بازنشستگی را از بخش دولتی خارج کند. همچنین حوزه فعالیت بخش دولتی را تعریف کرده و این حوزه را هم از لحاظ حیطه فعالیت‌ها و هم بدنه تشکیل‌دهنده یعنی کارکنان دولت، کوچک کند و در نهایت، تخصص‌گرایی و شایسته‌سالاری در دستگاه‌های اجرایی مستقر شود. پس از حدود ۱۵ سال از اجرای این قانون، آیا اهداف پیش‌گفته آن چنان‌که باید و شاید در نظام حقوقی کشورمان محقق شده است؟ پژوهش حاضر با رویکرد توصیفی - تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای تلاش کرده است عملکرد قانون مدیریت خدمات کشوری را در دستیابی به اهداف فوق ارزیابی کند. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد مستثنا کردن دستگاه‌ها و مقامات متعدد از شمول این قانون، مشی تفسیری و اجرایی مغایر با اهداف قانون و نبود شرایط لازم برای عملیاتی شدن راهبردهای قانون از جمله مهم‌ترین عوامل و آسیب‌ها به‌شمار می‌روند که مانع توفیق قانون مدیریت خدمات کشوری در دستیابی به اهداف سیاستگذاری شده‌اند. همچنین مطابق استدلال نویسندگان تحقق اهداف اول و سوم یعنی «یکپارچه‌سازی نظام اداری و استخدامی» و «شایسته‌سالاری» با موانع درونی ناشی از نارسایی‌های تقنینی مواجه است، درحالی‌که موانع تحقق هدف دوم یعنی «کوچک‌سازی دولت» بیشتر از جنس عوامل خارجی و اجرایی بوده است.

کلیدواژه‌ها: شایسته‌سالاری؛ قانون مدیریت خدمات کشوری؛ کوچک‌سازی دولت؛ نظام اداری و استخدامی

\* دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران؛

Email: zb.zahrabidar@gmail.com

\*\* دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران (نویسنده مسئول)؛

Email: adel.sheibani@yahoo.com

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی‌ام، شماره یکصدوشانزدهم، زمستان ۱۴۰۲  
doi: 10.22034/MR-2201-4992

## مقدمه

قبل از سال ۱۳۰۱ مقررات جامع و فراگیری برای استخدام کشوری در ایران وجود نداشته است. در این سال اولین قانون استخدام کشوری تصویب شد. این قانون دو هدف عمده را دنبال می‌کرد: اول، ایجاد قانون عام و جامع در مورد همه مشاغل دولتی و دوم، اصل بودن استخدام رسمی و استثنایی بودن استخدام غیررسمی. این قانون پس از چندین سال اجرا با تصویب قانون استخدام کشوری در سال ۱۳۴۵ کنار گذاشته شد. قانون اخیر نیز مبنا را بر استخدام رسمی قرار داد. مشکلات اجرایی این قانون و بعضی نتایج نامطلوب آن، مجلس را به تصویب قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت مصوب ۱۳۷۰/۰۶/۱۳ و اصلاحات بعدی آن وادار کرد. این قانون نیز نتوانست اهداف مقنن را محقق سازد و انسجام و یکپارچه‌سازی مورد نظر مقنن را در نظام اداری استخدامی کشور برقرار کند. وضعیت موجود در نظام اداری و وجود مشکلاتی از قبیل عدم پاسخگویی و شفافیت؛ تمرکز در نظام اداری و مالی کشور؛ فقدان نظام جامع مدیریت شهری؛ عدم اجرای بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد؛ عدم تفکیک حوزه‌های حاکمیتی از تصدی‌گری؛ فقدان روحیه نوآوری؛ عدم تعیین مناسب نقش سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و نظارت دولت؛ فقدان نظام مدیریت عملکرد جامع، مستمر و نتیجه‌گرا؛ بی‌عدالتی در نظام پرداخت؛ عدم استفاده جامع و فراگیر از فناوری اطلاعات؛ عدم توجه به حقوق مردم در مواجهه با نهادهای دولتی؛ ابهام در نظام ارتقای مدیریت؛ فراگیر نبودن قوانین؛ پایین بودن شاخص‌های سلامت در نظام اداری؛ فقدان شایسته‌گزینی در انتخاب، انتصاب مدیران و کارکنان و پایین بودن شاخص‌های بهره‌وری بار دیگر مقنن را بر آن داشت با تصویب قانونی دیگر اهداف دیرین خود را اجرایی کند؛ قانونی که بتواند به صورت یکپارچه تمام عوامل و معضلات مؤثر را شناسایی کرده و براساس آن راه‌حل‌های مناسبی ارائه دهد (طهرانی، مالکی و عمرانی، ۱۳۹۳: ۱۸۷).

نتیجه این چاره‌اندیشی وضع قانون مدیریت خدمات کشوری بود. عمده تغییر و نوآوری این قانون نسبت به قوانین قبلی از جمله قانون استخدام کشوری و قانون نظام هماهنگ پرداخت این است که قوانین پیشین به مسائلی حول موضوع‌های استخدام و ورود به خدمت، حقوق و مزایای مستخدمین، برنامه‌های آموزشی، تکالیف عمومی مستخدمین و بازنشستگی پرداخته بودند و نحوه برخورد این قوانین با نظام اداری و استخدامی به‌گونه‌ای بود که گویی نظام اداری صرفاً متشکل از کارکنان دستگاه‌های اجرایی است. این در حالی است که در قانون مدیریت خدمات کشوری علاوه بر پرداختن به مسائل فوق‌اولاً، حوزه فعالیت دولت با تعریف امور حاکمیتی، امور اجتماعی، فرهنگی و خدماتی، امور زیربنایی و امور اقتصادی مشخص و راهبردها و فناوری انجام وظایف دولت نیز تبیین شد. ثانیاً، مردم به‌عنوان دریافت‌کنندگان خدمات عمومی مورد توجه قرار گرفته و حقوق آنها طی فصل سوم به رسمیت شناخته شد. توجه به حقوق مردم از این نظر ضروری است که زمانی می‌توانیم از وجود دستگاه اداری و مدیریت دولتی به‌معنای واقعی سخن بگوییم و مردم به‌عنوان «شهروندان دارای حقوق» شناسایی شوند (Raadschelders, Vigoda- Gadot, 2015: 91). در کنار این تحول، موارد دیگری نیز وارد ادبیات مقنن شد؛ مواردی چون لزوم اصلاح ساختار سازمانی دستگاه‌های اجرایی، کوچک‌سازی دولت و ضرورت تحقق دولت الکترونیک. پرداختن به چنین مواردی نشان از آغاز عصری نوین در قاعده‌گذاری حوزه خدمت عمومی داشت و فرصتی دوباره برای تحول در ساختار نظام اداری کشور چه در بخش قوانین مقررات و چه در بخش مدیریت و عادلانه کردن پرداخت‌ها به‌وجود آمد (توسلی نائینی، ۱۳۸۷: ۱۱).

بنابراین، همه سنجه‌ها حاکی از عدم توفیق قانون مدیریت خدمات کشوری در دستیابی به اهداف سیاستگذاری شده است؛ آمار و ارقام، گزارش‌های تخصصی و

تلاش‌های جدید نمایندگان با انواع و اقسام طرح‌های چشم به راه تصویب در کمیسیون‌های مجلس، همه گویای ناکامی آخرین قانون در حوزه خدمات عمومی کشور است. با این مقدمه، پرسش تحقیق این است که چرا با گذشت قریب به ۱۵ سال از اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری، اهداف سیاستگذاری شده در این قانون عملیاتی نشده است؟ چه موانع و چالش‌هایی در برابر دستیابی به این اهداف قرار گرفته است؟ از این رو پژوهش تلاش می‌کند با نگاهی توصیفی و تحلیلی با استفاده از منابع کتابخانه‌ای، تفسیر و تحلیل مواد قانونی، دکترین و آرای قضایی، دلایل عدم تحقق اهداف قانون یادشده را از نقطه نظر حقوقی بررسی کند. ساماندهی پژوهش بدین صورت خواهد بود که ابتدا اهداف و انتظارات اصلی مقنن از تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری تبیین شود سپس، هریک از اهداف به دست آمده را به صورت محوری مجزا طرح و میزان توفیق یا ناکامی قانون را در تحقق آن هدف، آسیب‌شناسی کند.

### ۱. اهداف تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری

پیش از پاسخگویی به این پرسش که چه خلأها و آسیب‌هایی زمینه عدم تحقق اهداف قانون مدیریت خدمات کشوری را ایجاد کرده، باید اهداف و انتظاراتی بیان شود که قانون مدیریت خدمات کشوری به منظور تحقق آنها تصویب شده است. بررسی روند تقنینی نشان می‌دهد این قانون که به صورت لایحه تقدیم مجلس شده، فاقد «مقدمه و طرح توجیهی» در معنای متعارف و حداقلی آن بوده است. همچنین مشروح مذاکرات این قانون از سال ۱۳۸۶ تاکنون تدوین و منتشر نشده است که در چنین وضعی بیان اینکه اهداف مشخص و مورد نظر برای تصویب این قانون چه بوده دشوار به نظر می‌رسد. مسلماً این طور نیست که قانونی با این درجه از اهمیت، بدون هیچ پیش‌زمینه و سابقه‌ای تصویب شود، اما همین مواجهه ناقص و فقدان دید کارشناسی

و ضرورت‌سنجی عالمانه در مراحل نخستین تهیه و تدوین یک مقرر قانونی، می‌تواند از جمله آسیب‌هایی به‌شمار رود که عدم توفیق یک مقرر قانونی را در پی دارد؛ چراکه داشتن تصویری روشن از تأثیرات به‌کارگیری گزینه‌های تقنینی، مؤلفه‌ای حیاتی برای قانونگذاری شایسته و با کیفیت است (Brain and Scott, 2011: 471).<sup>۱</sup> بنابراین باید برای سهولت مطالعه ابتدا قدر متیقن از اهداف قانون را احصا کرد اما همان‌طور که گفته شد مقدمه توجیهی قانون این مهم را در اختیار ما قرار نمی‌دهد. نتیجه اینکه باید اهداف قانون را از میان عبارات مقنن و سوابق آنها به‌دست آورد. از جمله زمینه‌هایی که می‌توان اهداف مذکور را از آن استخراج کرد، بررسی آن دسته از نیازها و انتظارات مقنن است که قوانین سابق نتوانست آنها را برآورده سازد، در مقدمه این نوشتار به این موضوع پرداخته شد. در کنار آن، توجه به محتوای قانون مدیریت خدمات کشوری و بخش‌های مختلف آن نیز می‌تواند اهداف این قانون را رمزگشایی کند. بدین ترتیب با توجه به سوابق قانونگذاری در این حوزه و با ادغام عناوین فصول پانزده‌گانه قانون<sup>۲</sup> مدیریت خدمات کشوری، از نظر نویسندگان به‌طور کلی می‌توان هدف وضع این قانون را تحت سه عنوان «یکپارچه‌سازی<sup>۳</sup> نظام اداری و استخدامی»، «کوچک‌سازی دولت»<sup>۴</sup> و «شایسته‌سالاری»<sup>۵</sup> تقسیم‌بندی و مطالعه کرد. در ادامه همین تفکیک را مبنای مباحث قرار داده و هر یک از عناوین فوق را به‌طور مجزا از منظر حقوقی تحلیل خواهیم کرد.

۱. برای مطالعه بیشتر ر. ک.: احمد مرکز مال میر (۱۴۰۰).

۲. عناوین فصل‌ها از این قرار است: تعیین نقش و اندازه دولت (فصول اول و دوم)، حقوق مردم (فصل سوم)، اصلاح ساختار سازمانی دستگاه‌های اجرایی (فصل چهارم)، دولت الکترونیک (فصل پنجم)، توجه به تخصص‌گرایی، شایسته‌گزینی و بهبود توسعه مدیریت منابع انسانی (فصول ششم تا نهم)، نظام پرداخت‌ها و عدالت در پرداخت (فصل دهم)، توجه به کارایی و عملکرد (فصل یازدهم)، حقوق و تکالیف کارمندان (فصل دوازدهم)، تأمین اجتماعی (فصل سیزدهم) و ایجاد تحول در نظام اداری با تشکیل شوراهای اداری (فصل چهاردهم) و مقررات مختلف (فصل پانزدهم).

3. Integration

4. Government Downsizing

5. Meritocracy

## ۲. یکپارچه‌سازی نظام اداری و استخدامی

از زمان تصویب اولین قانون استخدامی در سال ۱۳۰۱، قانونگذار ایجاد «قانون عام و جامع برای تمام مشاغل دولتی» را مدنظر داشت تا بدین ترتیب تشتت و چندگانگی را در سه حوزه «استخدام و ورود به خدمت»، «نظام پرداخت‌ها» و «صندوق‌های بیمه‌ای و بازنشستگی» از بین ببرد. تشتت قوانین و مقررات موجود در این حوزه‌ها آسیب‌های متعددی در اداره عمومی به همراه داشت؛ تمام این آسیب‌ها در قالب پیامدهای غفلت از «اصل برابری» قابل بررسی هستند. در واقع «برابری» اساس و قلب حقوق استخدامی است، به همین دلیل قانون اساسی<sup>۱</sup> دولت را به رعایت این اصل مهم مکلف کرده است. اولین آسیبی که تشتت و چندگانگی قوانین و مقررات به وجود آورد این بود که «برابری در ورود به خدمات عمومی» یا «برابری در دستیابی به مشاغل عمومی» را به عنوان یکی از مصادیق مهم «اصل برابری»، خدشه‌دار می‌کرد. اصل اساسی حاکم بر ورود به خدمت در یک نظام شایسته‌سالار «برابری در دسترسی به مشاغل عمومی» یا به عبارت دقیق‌تر «داشتن فرصت برابر در دسترسی به مشاغل مزبور» است. این مطلب به این ترتیب توجیه می‌شود که چون بخش عمومی متعلق به همه افراد ملت است و چون هزینه‌های کارمندان دولت از ثروت عمومی پرداخت می‌شود پس همگی باید در شرایط برابر با امکانات برابر برای دسترسی به مشاغل عمومی باشند. البته باید توجه داشت وقتی سخن از تساوی و برابری است، منظور در شرایط برابر است (جلالی و حیدری، ۱۳۹۳: ۴۳) که در این خصوص برای همسو شدن مشاغل و شرایط یکسان در دستگاه‌های مختلف باید قوانین تعریف شود تا بین افراد تبعیض ایجاد نشود. در ادامه این بخش ضرورت یکپارچه‌سازی نظام استخدامی

۱. اصل (۲۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: هرکس حق دارد شغلی را که بدان مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست برگزیند. دولت موظف است با رعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون، برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید.

قانون مدیریت خدمات کشوری: ارزیابی انتقادی از منظر اهداف تصویب قانون ————— ۵۱

را در سه حوزه «یکسان‌سازی مقررات استخدام»، «برابری حقوق و مزایا» و «تجمیع صندوق‌های بازنشستگی» مورد بررسی قرار می‌گیرد.

## ۲-۱. یکسان‌سازی مقررات استخدام

قانون استخدام کشوری در سال ۱۳۰۱ هرچند به‌عنوان قانونی عام در زمینه استخدام دولتی وضع شده بود، اما سال‌ها پس از آن قوانینی در مورد بخشی از مستخدمان دولت تصویب شد که از عامیت قانون کاسته شد. قانون استخدام قضات مصوب سال ۱۳۰۶، قانون استخدام پزشکان از سال ۱۳۲۸، قانون استخدام پرستاران مصوب سال ۱۳۶۶ را می‌توان از جمله این قوانین نام برد. به‌لحاظ تحولات وسیعی که در دستگاه‌های اداری و تعداد کارکنان دولت در سال‌های بعد از ۱۳۰۱ رخ داد، هرچند قانون استخدام کشوری ۱۳۰۱ چندین بار اصلاح شد اما قانون مذکور پاسخگوی نیازهای تحولات رخ داده نبود. از این‌رو لایحه جدید قانون استخدام کشوری در سال ۱۳۴۲ با توجه به تحولات جدید تدوین و به مجلس تقدیم شد که در نهایت در سال ۱۳۴۵ تصویب شد. قانون استخدام کشوری سال ۱۳۴۵ چندین بار و به‌ویژه در سال‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی اصلاح شد، به‌علاوه قوانین استخدامی متعددی در کنار این قانون تصویب شد که به تدریج و پراکندگی مقررات استخدامی در بخش دولتی افزود (امامی، استوار سنگری، ۱۳۹۹: ۲۰۶-۲۰۵). یکی از اهداف قانون مدیریت خدمات کشوری یکپارچه‌سازی و داشتن مقررات یکسان در مورد استخدام در دستگاه‌های دولتی است، به همین لحاظ ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری در مورد دایره شمول آن مقرر می‌دارد: «کلیه دستگاه‌های اجرایی مشمول مقررات این قانون می‌شوند». طبق ماده (۵) قانون نیز «کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی

نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی دستگاه اجرایی نامیده می‌شوند». بنابراین با توجه به مواد مذکور اصل بر این است که همه وزارتخانه‌ها، مؤسسه‌ها و شرکت‌های دولتی تحت هر عنوان مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری باشند مگر در مواردی که در قانون مستثنا شده‌اند.

گفتنی است اما به موجب ادامه ماده (۱۱۷) و تبصره‌های آن، دستگاه‌ها، مقامات و مشاغلی از شمول این قانون مستثنا شده‌اند که هدف تدوین قانون «عام و جامع» را زیر سؤال برده است. براساس این ماده نهادها، مؤسسه‌ها و تشکیلات و سازمان‌هایی که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری اداره می‌شوند، وزارت اطلاعات، نهادهای عمومی غیردولتی که با تعریف مذکور در ماده (۳) تطبیق دارند، اعضا هیئت علمی و قضات، هیئت‌های مستشاری دیوان محاسبات، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان رهبری از شمول این ماده مستثنا بوده و در خصوص نیروهای نظامی و انتظامی مطابق نظر مقام معظم رهبری عمل می‌شود. همچنین براساس تبصره «۵» این ماده کارکنان سیاسی و کارمندان شاغل در پست‌های سیاسی وزارت امور خارجه از شمول این ماده خارج هستند.

نگاهی به ماده (۱۱۷) این قانون و تبصره‌های آن گویای این امر است که در عمل دستگاه‌ها و مقامات بسیاری از شمول این قانون مستثنا شده‌اند و بنابراین برابری در نظام استخدام و ورود به خدمت با چالش جدی مواجه شده است. همچنین باید در نظر داشت که یک قانون خوب به گونه‌ای وضع شود که دایره مستثنیات آن محدود و کمتر از دایره شمول قانون باشد؛ حال آنکه در اینجا نوعی تخصیص نامطلوب و گسترده انجام گرفته است. بنابراین مطابق با آنچه برشمردیم، ماده (۱۱۷) عملاً مهم‌ترین ضربه و آسیب را به یکی از اهداف بنیادین قانون، یعنی یکپارچه‌سازی نظام اداری استخدامی وارد کرده است. این نارسایی تقنینی برخلاف اصل تفکیک قوا حتی موجب جانمایی



قانون مدیریت خدمات کشوری: ارزیابی انتقادی از منظر اهداف تصویب قانون \_\_\_\_\_ ۵۳

اراده قوای دیگر به جای قوه قانونگذار در حوزه استخدام و ورود به خدمت عمومی شده است؛ چالشی که قانونگذاری ایران از آن رنج می‌برد (اسدی، ۱۳۹۹: ۱۳).

### ۱-۲-۱. برابری حقوق و مزایا

آسیب دیگری که متعدد بودن قوانین استخدامی و فقدان یکپارچگی در نظام استخدامی به همراه داشت، یکسان نبودن پرداخت حقوق و مزایا به کارکنانی است که در شرایط و مشاغل یکسان در دستگاه‌های اجرایی مختلف مشغول به خدمت بودند. نابرابری در پرداخت‌ها انگیزه کارمندان را در دستگاه‌های اداری پایین آورده و ناکارآمدی اداره عمومی را به دنبال دارد. در خصوص نابرابری در پرداخت حقوق و مزایا در بخش دولتی باید گفت که یکی از اهداف تصویب قانون استخدامی کشوری سال ۱۳۵۴، اصلاح ضعف موجود در حوزه طبقه‌بندی و نظام حقوق و دستمزدها بود اما این اصلاحات پاسخگوی حل مشکلات موجود در نظام حقوقی ایران نبود. لذا برای ایجاد عدالت استخدامی به‌ویژه در خصوص حقوق کارکنان دولت، «قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت» در سال ۱۳۷۰ تصویب شد (توسلی نائینی، ۱۳۸۷: ۱۹). این قانون به‌رغم نوآوری‌هایی که در زمینه نحوه ارتقای گروه مستخدمین<sup>۱</sup>، تشکیل شورای حقوق و دستمزدها<sup>۲</sup> و جامع‌الشمول بودن یعنی تحت شمول قرار دادن همه دستگاه‌ها، مؤسسه‌ها و شرکت‌های دولتی، نهادهای انقلابی، بانک‌ها، شهرداری‌ها داشت،<sup>۳</sup> نتوانست در عمل عدالت استخدامی را در زمینه پرداخت حقوق و مزایا ایجاد کند (رونق، ۱۳۷۱: ۳۶).

نارسایی‌های فوق‌مقنن را بر آن داشت با تصویب قانونی جامع، پرداخت حقوق و مزایای برابر را برای کارکنان دارای شرایط و مشاغل یکسان در تمام دستگاه‌های

۱. ر. ک: ماده (۳) قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت.

۲. ر. ک: ماده (۱۸) قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت.

۳. ر. ک: ماده (۱۲) قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت.

اجرایی محقق سازد. فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری (مواد ۶۴ تا ۸۰) با هدف تحقق این مهم، تصویب شد. در اینجا نیز تلاش مقنن نافرجام ماند و عدالت در پرداخت‌ها به ثمر نرسید، چراکه دست‌کم دو نارسایی عمده در قانون جدید وجود داشت. در کمال تعجب اولین نارسایی ناشی از ابهام و شیوه تنظیم مواد قانونی فصل دهم قانون مدیریت بود؛ فصلی که به پرداخت حقوق و مزایای کارمندان اختصاص داشت. نحوه انشای عبارات قانون در این فصل چنان است که ظرفیت کافی برای تولید نابرابری در پرداخت حقوق و مزایا را ایجاد می‌کند. به‌عنوان نمونه، در ماده (۶۸) قانون، ۱۰ فوق‌العاده قابل پرداخت به کارمندان، پیش‌بینی شده است. صرف‌نظر از اینکه اساساً چنین سازوکاری چقدر می‌تواند برای محاسبه حقوق مستخدمین کارایی داشته باشد، پرداخت بیشتر فوق‌العاده‌ها منوط به شرایط و پیچیدگی‌هایی است که بسیار مبهم و تأویل‌پذیر به نظر می‌رسد. مثلاً بند «۶» ماده (۶۸) بیان می‌دارد: «فوق‌العاده کارایی و عملکرد در چارچوب ضوابط این بند و تبصره این ماده قابل پرداخت می‌باشد: الف) به حداکثر هفتاد درصد (۷۰٪) از کارمندان هر دستگاه براساس رتبه‌بندی نمرات ارزشیابی کارمندان، طبق عملکرد کارمندان و با توجه به امتیازی که از عوامل نظیر رضایت ارباب‌رجوع، رشد و ارتقا، اثربخشی و کیفیت و سرعت در اتمام کار کسب می‌نمایند. براساس دستورالعملی که سازمان ابلاغ می‌نماید تا (۲۰٪) امتیاز مربوط به حقوق ثابت وی در مقاطع سه‌ماهه قابل پرداخت می‌باشد». بند «۱۰» ماده (۶۸) نیز وضعیت مشابهی دارد.<sup>۱</sup> جالب اینکه با وجود بیان فوق‌العاده‌های ده‌گانه در ماده (۶۸)، ماده (۶۹) نیز فوق‌العاده دیگری

۱. بند «۱۰»- فوق‌العاده ویژه در موارد خاص با توجه به عواملی از قبیل بازار کار داخلی و بین‌المللی، ریسک‌پذیری، تأثیر اقتصادی فعالیت‌ها در درآمد ملی، انجام فعالیت و وظایف تخصصی و ستادی و تحقیقاتی و حساسیت کار با پیشنهاد سازمان و تصویب هیئت وزیران امتیاز ویژه‌ای برای حداکثر (۲۵٪) از مشاغل، در برخی از دستگاه‌های اجرایی تا (۵۰٪) سقف امتیاز حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مستمر مذکور در این فصل در نظر گرفته خواهد شد.

را پیش‌بینی و حوزه ابهام و نابرابری در پرداخت‌ها را گسترده‌تر کرده است.<sup>۱</sup> نکته دیگر، تدابیر مقنن برای تنظیم پرداخت اضافه‌کار و مانند آن (!) در سازمان‌های اداری است. بند «۹» ماده (۶۸) با پیش‌بینی سازوکاری در این خصوص، عنوان می‌دارد: «مجموع مبالغ قابل پرداخت تحت عنوان اضافه‌کار و حق‌التدریس به هریک از کارمندان نباید از حداکثر (۵۰٪) حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های وی تجاوز نماید». عجیب آنکه مقنن بلافاصله حکم خود را نقض کرده و اختیار ایجاد تبعیض را برای مقامات اداری فراهم می‌کند: «در هر دستگاه اجرایی حداکثر تا (۲۰٪) کارمندان آن دستگاه که به اقتضای شغلی، اضافه‌کار بیشتری دارند از محدودیت سقف (۵۰٪) مستثنا می‌باشند». بنابراین در جمع‌بندی کلی باید معترف بود انتظار پرداخت حقوق و مزایای عادلانه و برابر از مقررات مطول، نارسا، نامنسجم و غیرشفاف فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری، انتظاری بیهوده است.

نارسایی و چالش دیگری که مانع برابری در حقوق و مزایا شده است، دستگاه‌های استثنا شده از شمول قانون است. در اینجا نیز ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری همچون معضلی بزرگ در برابر اهداف تصویب قانون قرار گرفته است. با توجه به توضیحاتی که در بخش قبلی در خصوص این ماده داده شد، برای رعایت اختصار به همین اشاره اکتفا می‌شود.

## ۲-۱-۲. تجمیع صندوق‌های بازنشستگی

یافتن نقطه تعادل در چندگانگی یا ادغام سازمان اداری، از جمله چالش‌های مهم اصلاحات در بخش دولتی به‌شمار می‌رود و نمی‌توان ساده‌انگارانه با آن مواجه

---

۱. ماده (۶۹) - به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده می‌شود تا بیست و پنج درصد (۲۵٪) اعتباراتی که از محل اصلاحات مذکور در تبصره ماده فوق‌الذکر در هر کدام از واحدهای سازمانی صرفه‌جویی می‌گردد را (با تأیید ذی‌حساب مربوطه) به‌عنوان فوق‌العاده بهره‌وری غیرمستمر به کارمندان و مدیرانی که در همان واحدها، خدمات برجسته انجام می‌دهند پرداخت نمایند.

شد (Christensen and Læg Reid, 2007: 1062). «تجمیع همه صندوق‌های بازنشستگی» راهکار دیگری بود که قانون مدیریت خدمات کشوری ذیل هدف یکپارچه‌سازی، به دنبال تحقق آن بود. براساس ماده (۱۱۳) این قانون: «دولت مکلف است تا پایان قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در خصوص تجمیع کلیه صندوق‌های بازنشستگی اعم از کشوری و تأمین اجتماعی در سازمان تأمین اجتماعی اقدامات قانونی لازم را به عمل آورد».

تجمیع صندوق‌های بازنشستگی به عنوان دغدغه‌ای که ذهن قانونگذار را به خود مشغول کرده ناشی از معضلاتی همچون ناهماهنگی میان صندوق‌های بازنشستگی، فقدان نظام نظارت کارآمد و عدم تبعیت صندوق‌ها از برخی سیاست‌های دولت است (معصومی، هاشمی و رستمی، ۱۳۹۹: ۹۲-۸۷). به رغم تکلیفی که دولت تا پایان برنامه چهارم توسعه<sup>۱</sup> به انجام آن مکلف بود، همچنان امروز، در واپسین سال اجرای قانون برنامه ششم توسعه شاهد تعدد صندوق‌های بازنشستگی هستیم. علاوه بر ضرورت‌های پیش گفته برای تجمیع صندوق‌های بازنشستگی، تعدد این صندوق‌ها موجب بروز سردرگمی و مشکلاتی برای مشترکان آنها نیز شده است. مثلاً فرض کنید کارمندی در بدو استخدام به صورت پیمانی استخدام شده و مشترک صندوق تأمین اجتماعی است، پس از تبدیل وضعیت مستخدم به استخدام رسمی، معمولاً این کارمندان مشترک صندوق بازنشستگی کشوری می‌شوند مگر اینکه کارمند کتباً اعلام کند به تغییر صندوق تمایل ندارد. در حالت تغییر صندوق بازنشستگی، کارمند به پرداخت مابه‌التفاوت تغییر صندوق بیمه‌ای مکلف است که معمولاً مبلغ چشمگیری است. گاه پرداخت این مبلغ به دلایلی در زمان مقرر صورت نمی‌گیرد و

۱. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، در مهر ۱۳۸۳ برای اجرا از سال ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

مشمول جریمه تأخیر در پرداخت می‌شود. سنگین بودن نرخ جریمه موجب می‌شود فشار مالی زیادی برای پرداخت مابه‌التفاوت متوجه کارمند شود؛ یا حتی به طرح شکایت و بروز مشکلات قضایی منجر شود. آسیب دیگری که تعدد صندوق‌های بازنشستگی به دنبال آورده، تفاوت و تبعیض در ارائه خدمات به مشترکان خصوصاً در میزان کسور دریافتی و پرداخت مستمری‌هاست. در واقع نابرابری در حقوق و مزایا به خدمات تأمین اجتماعی و دوران بازنشستگی نیز تسری می‌یابد.

عدم توفیق در تجمیع و ساماندهی صندوق‌های بازنشستگی موجب شده است مسائل این حوزه یکی از بحران‌های جدی کشور در دهه پیش‌رو قلمداد شود. واقعیت این است که تجمیع صندوق‌های بازنشستگی امر ساده‌ای نیست و موانع بسیاری در برابر آن وجود دارد که از جمله، تجمیع در تعارض با اصل استقلال صندوق‌هاست. با توجه به گوناگونی دستگاه‌های اجرایی و تفاوت‌های آنها، طبعاً صندوق‌های وابسته به هر دستگاه به حفظ وضعیت حقوقی و استقلال خود متمایل هستند. در پاسخ به این معضل استدلال شده است که منظور از تجمیع<sup>۱</sup> صندوق‌های بازنشستگی، ادغام<sup>۲</sup> آنها نیست بلکه قرار دادن آنها تحت تنظیم‌گری یک نهاد واحد مانند وزارت رفاه است، به گونه‌ای که سیاست‌های کلان و خط‌مشی این صندوق‌ها را آن نهاد تعیین کند؛ بدون آنکه تغییری در ساختار صندوق‌ها ایجاد یا خدشه‌ای به استقلال آنها وارد شود (معصومی، هاشمی و رستمی، ۱۳۹۹: ۸۶). هرچند این تحلیل قابل قبول به نظر می‌رسد اما این اقدام هم در نهایت استقلال و تصمیم‌گیری صندوق‌ها را محدود می‌سازد. همین امر سبب شده مدیران عالی‌اولین مخالف تجمیع صندوق‌ها باشند. همچنین تجمیع صندوق‌ها مسائل دیگری نیز به دنبال دارد؛ مغایر بودن با سیاست

---

1. Aggregation

2. Merge

کوچک‌سازی دولت از جمله این مسائل است. تجمیع تمام صندوق‌ها اعم از دولتی، نیمه‌دولتی و غیردولتی می‌تواند موجب بزرگ‌تر شدن بدنه دولت و افزودن به حجم فعالیت‌های آن شود.<sup>۱</sup>

### ۳. کوچک‌سازی دولت

در چند دهه اخیر، دولت‌ها به علت مشکلات اقتصادی و اداری متعدد با چالش‌های عظیمی در اداره امور کشور مواجه شده‌اند. با رشد بیش از اندازه حجم دولت‌ها مخارج سنگین در اداره نظام مدیریت دولتی فشار زیادی بر بودجه کشورها وارد کرد. استخدام‌های بی‌حد و حصر، توجه به منافع بانندی و گروهی، تخصیص غیربهبینه بخش زیادی از منابع عمومی را به دنبال داشت و دولتی حجیم و ناکارآمد برجای گذاشت. ناکارایی تشکیلات حجیم دولتی موجب شد دولت از هدف اصلی خود، یعنی خدمت‌رسانی به مردم و جامعه دور بماند. نارضایتی مردم از شیوه ارائه خدمات دولتی و مشکلات اقتصادی متعاقب آن اخلال در اداره امور عمومی را به دنبال داشت. براساس جدیدترین برآوردها حداقل یک سوم تا نیمی از کارکنان بنگاه‌های دولتی بدون هرگونه سودآوری مشغول به کارند (دانایی‌فرد و عباسی، ۱۳۸۷: ۱۰۴). در پی این تحولات، ضرورت بازنگری در تشکیلات دولت به منظور کوچک‌سازی حجم آن بیش‌ازپیش احساس شد. لذا دولت‌ها تلاش کردند با واگذاری برخی از فعالیت‌های تصدی‌گری به واحدهای مستقل و خصوصی تا جای ممکن ساختارهای خود را کوچک کنند به طوری که امروزه کوچک‌سازی بخش دولتی یک پیش‌شرط اصلاحی مهم در دستیابی کشورها به توسعه محسوب می‌شود (Rama, 1999: 19). این نهضت به شکل‌گیری ادبیات حکمرانی مطلوب در نظام اداری کشورها منجر شد؛

۱. برای مطالعه بیشتر ر. ک.: معصومی، هاشمی و رستمی (۱۳۹۹: ۱۱۰-۸۵).

سازوکاری که رهیافت‌های مؤثر برای جبران هزینه و فقدان ظرفیت دولت‌ها را در پیش داشت (توسلی و مشهدی، ۱۳۸۳: ۳۴-۲۵). در واقع این فرایندی است که از آن به‌عنوان «کوچک‌سازی دولت» یاد می‌شود.

### ۱-۳. مبانی و مفهوم کوچک‌سازی دولت

کوچک‌سازی هدفی ساده، یعنی کوچک کردن اندازه بخش دولتی را تعقیب می‌کند و مجموعه‌ای از روش‌های مشخص و معلوم دارد که عبارت است از انجام دادن همه اقدام‌های قابل قبول از نظر سیاسی برای کاهش تعداد سازمان‌ها، سطوح هزینه‌های دولت و تعداد کارکنان. کوچک‌سازی محصول فشار شهروندان ناراضی بر دولت است که خواهان کاهش هزینه‌های دولتی هستند. نارضایتی عمومی مشتمل بر این دیدگاه است که میزان حیف‌ومیل در سازمان‌های دولتی بسیار زیاد است و باید جلوی آنها گرفته شود. به‌کارگیری سازوکارهای بازار، خصوصی‌سازی، سازماندهی مجدد مؤسسه‌های دولتی و محدود ساختن اندازه دولت، از جمله رهیافت‌هایی است که می‌توان دولت کوچک و بهینه را محقق کند (منوریان، ۱۳۷۹: ۷۳-۵۴).

در خصوص معنا و مفهوم کوچک‌سازی، دیدگاه‌های مختلفی ارائه شده است. برخی در تعریف کوچک‌سازی بر کاهش نیروی انسانی تأکید دارند. براساس این دیدگاه، کوچک‌سازی حذف برنامه‌ریزی شده مشاغل و پست‌هاست و شامل انفصال از خدمت و خروج افراد از طریق بازنشستگی و غیره نمی‌شود (دانایی‌فرد و عباسی، ۱۳۸۷: ۱۰۴). برخی دیگر کوچک‌سازی را کاهش، تقلیل، حذف یا ساده و اثربخش کردن حجم و قلمرو فعالیت‌های دولت و مؤسسه‌های دولتی و برنامه‌های داخلی آنها تعریف می‌کنند که در برخی موارد این فرایند کاهش منابع مصرفی مانند بودجه و نیروی انسانی را شامل می‌شود (چان، ۱۳۸۳: ۲۷۰-۲۲۷). کوچک‌سازی همچنین مجموعه فعالیت‌های سازمانی تلقی شده است که به یک ابزار مدیریتی هم در بخش

دولتی و هم خصوصی تبدیل شده و هدف آن کاهش هزینه‌ها و افزایش بهره‌وری و مهندسی مجدد فرایندهای کاری است. در این تعریف فرهنگ کوچک‌سازی دارای این ویژگی‌ها است: عمدی است و به کاهش تعداد کارکنان منجر می‌شود، با استفاده از برنامه‌های بازنشستگی و انتقال کارکنان به بخش غیردولتی کارایی سازمان و مؤسسه را از طریق کنترل هزینه‌ها میسر می‌سازد و در نهایت فرایندهای انجام کار با نیروی کار و منابع کمتر را به دنبال دارد (دانایی فرد و عباسی، ۱۳۸۷: ۱۰۴). همچنین کوچک‌سازی به مجموعه اقدام‌هایی اطلاق می‌شود که موجب بهبود عملکرد و کارایی سازمان و کاهش هزینه نیروی انسانی می‌شود. نتایج مورد انتظار از کوچک‌سازی عبارتند از: کاهش هزینه سرانه، بوروکراسی کمتر، تصمیم‌گیری سریع‌تر، ارتباطات سازمانی سهل‌تر، کارآفرینی بیشتر و بهره‌وری بهتر سازمان (همان: ۱۰۶).

### ۲-۳. ارزیابی رویکرد مقنن به کوچک‌سازی دولت

پیش از تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری، کوچک‌سازی دولت به‌عنوان یک هدف در قوانین مختلف مدنظر قرار گرفت اما نتایج مورد انتظار را برآورده نکرد. در اولین قانون توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که در سال ۱۳۶۸ به تصویب رسید، مسئله منطقی کردن نظام تشکیلات دولت در چارچوب وظایف قانونی و منابع مالی و کاهش بار مالی هزینه‌های دولت از طریق انتقال بعضی وظایف موجود به بخش غیردولتی مورد توجه قرار گرفت. در قانون برنامه دوم توسعه نیز مقنن اموری از قبیل حذف دستگاه‌های موازی، تدوین حدود وظایف دولت در اعمال حاکمیت و تصدی با جهت‌گیری تقویت واحدهای مسئول اعمال حاکمیت و کاهش وظایف تصدی‌گری تا حد ضرورت، اصلاح تشکیلات اداری و سازمانی با جهت‌گیری براساس واگذاری کارهای مربوط به بخش خصوصی و تعاونی در راستای هدف کوچک‌سازی دولت مقرر کرد. روند مذکور در قانون برنامه سوم توسعه نیز پیگیری شد و تکالیفی برای دولت



در حوزه‌های کاهش تصدی‌های دولت و تقویت اعمال حاکمیت و نظارت دولت، فراهم کردن زمینه مشارکت مردم و بخش خصوصی و تعاونی در اداره امور، عدم گسترش تشکیلات دولت با تأکید بر کوچک‌سازی و منطقی کردن اندازه دولت، کاهش تعداد کل کارکنان دولت، تجدیدنظر در ساختار داخلی دستگاه‌های دولتی به‌منظور ایجاد انسجام تشکیلاتی و حذف وظایف موازی مشابه و تکراری پیش‌بینی شد.<sup>۱</sup>

نتایج سیاست‌های فوق اهداف تعیین شده را محقق نساخت و مقنن به تلاش خود برای کاهش حجم دولت در قانون مدیریت خدمات کشوری ادامه داد. قانون مذکور با هدف کوچک‌سازی دولت دو تحول را در پیش نهاد: اول، ضمن تعریف و تفکیک امور حاکمیتی، امور اجتماعی، فرهنگی و خدماتی، امور زیربنایی و امور اقتصادی در فصل اول این قانون،<sup>۲</sup> امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی را برعهده بخش تعاونی، خصوصی و عمومی غیردولتی قرار داده است. همچنین براساس ماده (۱۴)، امور زیربنایی را با مدیریت، حمایت و نظارت دستگاه‌های اجرایی برعهده بخش غیردولتی (تعاونی، خصوصی، نهادها و مؤسسه‌های عمومی غیردولتی) و در موارد استثنایی برعهده بخش دولتی قرار داد. همچنین امور اقتصادی براساس ماده (۱۵) برعهده بخش غیردولتی قرار گرفت. لذا مشاهده می‌شود که قانونگذار در پی این بوده با تفکیک امور مختلف، صرفاً انجام امور حاکمیتی را برعهده بخش دولتی قرار داده و در سایر امور عمدتاً دولت را به‌عنوان نهاد ناظر تلقی کند تا از این طریق حجم تشکیلات دولتی را کاهش دهد. رهیافت دیگر قانون مدیریت خدمات کشوری این بوده که به موازات محدود کردن دایره فعالیت‌های دولت، بدنه دستگاه اداری یعنی کارمندان بخش دولتی را نیز کاهش دهد. بر همین اساس مقنن در ماده (۱۷)

۱. ر. ک.: مواد (۱)، (۲)، (۳) و (۶۴) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.

۲. ر. ک.: مواد ۸ الی ۱۱ قانون مدیریت خدمات کشوری.

قانون، جذب و به‌کارگیری کارکنان شرکتی و واگذاری امور حجمی به شرکت‌های پیمانکاری را تجویز کرده است.<sup>۱</sup> این کارکنان، تحت پوشش کارفرمای غیردولتی و مشمول قانون کار بوده و دستگاه‌های اجرایی هیچ‌گونه تعهد و مسئولیتی در قبال آنان ندارند. همچنین در راستای کم کردن کارکنان دستگاه‌های اجرایی و کوچک‌سازی دولت، قانونگذار در ماده (۲۱) روش‌های برخورد با کارمندان رسمی و ثابت دستگاه‌های اجرایی را پیش‌بینی کرده و تمام یا بخشی از وظایف آنها براساس ماده (۱۷) به بخش غیردولتی واگذار شده است. در فصل چهارم قانون نیز اصلاح ساختار سازمانی دستگاه‌های اجرایی در راستای کوچک شدن دولت مورد توجه قانونگذار قرار گرفته است.

با وجود همه تدابیر فوق، در عمل نه‌تنها حجم دولت کاهش نیافت که حتی حسب اعلام مراجع مختلف، دولت نسبت به سال‌های پیش از تصویب قانون، گسترش بیشتری یافت. عوامل متعددی موجب عدم تحقق امور پیش‌بینی شده در قانون شد: از جمله سودآور نبودن این امور، عدم تمایل بخش غیردولتی به ورود در این حوزه‌ها، فعال بودن دولت در بخش‌های غیرحاکمیتی، فقدان بخش خصوصی کارآمد و فراگیر نشدن آن، ایجاد مشاغل کاذب دولتی برای کاهش آمار بیکاری و افزایش تعداد کارمندان بخش دولتی، عدم اجرای صحیح ماده (۱۷) قانون مدیریت و جذب کارکنان شرکتی در بدنه دستگاه‌های اجرایی، عدم اصلاح ساختار سازمانی و کم نکردن پست‌های سازمانی در دستگاه‌های اجرایی و مواردی مانند آن حکایت از عدم توفیق هدف کوچک‌سازی دولت دارد که قانون مدیریت خدمات کشوری همانند قوانین سابق در پی تحقق آن بوده است.

---

۱. ماده (۱۷) - به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده می‌شود از طریق مناقصه و با عقد قرارداد با شرکت‌ها و مؤسسات غیردولتی براساس فعالیت مشخص، حجم کار معین، قیمت هر واحد کار و قیمت کل به‌طور شفاف و مشخص بخشی از خدمات مورد نیاز خود را تأمین نمایند. در صورت عدم مراجعه متقاضیان، اجازه داده می‌شود با رعایت قانون برگزاری مناقصات و تأیید سازمان از طریق ترک تشریفات مناقصه اقدام گردد.

#### ۴. تخصص‌گرایی و شایسته‌سالاری

تقسیم کار اجتماعی از مهم‌ترین ویژگی‌های جوامع جدید است که به شکل‌گیری تمایز اجتماعی می‌انجامد. این تمایز به تقسیم کار و لاجرم به تخصصی شدن منجر می‌شود. چنین چرخه‌ای به شرایطی نیاز دارد که از راه توارث انتقال‌پذیر نیست (آرون، ۱۳۹۰: ۳۶۴). از همین رهگذر است که مفهوم شایسته‌سالاری ظهور و بروز پیدا می‌کند. شایسته‌سالاری از مهم‌ترین موضوع‌های مدیریت منابع انسانی است که در سطوح مختلف سازمان‌ها مطرح می‌شود و بر انتخاب افراد برای انجام وظایف خاص تأثیر می‌گذارد. مطابق اصول شایسته‌سالاری انتخاب افراد باید بر مبنای ویژگی‌های عینی نظیر هوش، دانش، تجربه، مهارت، استعداد، توانایی و تلاش آنها انجام شود (گلکار و ناصحی فر، ۱۳۸۱: ۷). در واقع چنین ادعا شده است که نظام مبتنی بر شایسته‌سالاری بسیار عادلانه‌تر و کارآمدتر از سایر نظام‌های سیاسی و اجتماعی موجود است و در نهایت به تبعیض‌های اجتماعی پایان می‌دهد. در شایسته‌سالاری باید به این نکته توجه کرد که شغل مورد نظر با چه چالش‌هایی روبه‌رو است؟ چه اقتضائاتی دارد و چه افرادی با کدام قابلیت‌های مهارتی می‌توانند به خوبی از عهده تصدی آن برآیند؟ از سوی دیگر باید قابلیت‌های فرد یا افراد مورد نظر شناسایی و بررسی شود که استعداد اکتسابی چه قابلیت‌هایی را داراست. با عنایت به این نکته می‌توان فرد شایسته را برای هر شغل تعیین کرد زیرا انتخاب افراد مناسب برای مشاغل مورد نظر و یا برقراری تناسب بین فرد و شغل از دغدغه‌های همیشگی سازمان‌ها به‌شمار می‌آید (گیوکی و همکاران، ۱۳۹۸: ۲۱۸).

نبود شایسته‌سالاری در جامعه، ائتلاف استعدادهای بالقوه و به تبع آن کاهش کارایی در بخش‌های مختلف را به دنبال دارد. شایسته‌سالاری به حذف افراد ناکارآمد در راستای افزایش رضایت دریافت‌کنندگان خدمات منجر شده و نبود آن می‌تواند به

حذف یا فرار شایستگان و در نتیجه نارضایتی افراد منجر شود. بدیهی است که موضوع شایسته‌سالاری برای مشاغل حساس از اهمیت بیشتری برخوردار است (گلکار و ناصحی فر، ۱۳۸۱: ۷).

#### ۴-۱. مفهوم‌شناسی

شایسته‌سالاری از دو واژه Merit به معنای شایستگی، قابلیت، سزاواری و Cracy به معنای حکومت یا روش اداره امور تشکیل شده است (Cambridge Dictionary). واژه شایسته‌سالاری را نخستین بار جامعه‌شناس انگلیسی به نام مایکل یانگ در کتاب طلوع شایسته‌سالاری در سال ۱۹۵۸ مطرح کرد. براساس این کتاب، آینده نظام اجتماعی از سوی نخبگانی رقم می‌خورد که از ضریب هوشی<sup>۱</sup> و تلاش<sup>۲</sup> بالایی برخوردارند (ابطحی و عبد صبور، ۱۳۸۸: ۸۸). براساس تعریفی که لغت‌نامه کمبریج ارائه کرده است، شایسته‌سالاری: «سیستم اجتماعی، جامعه یا سازمانی است که در آن افراد به دلیل توانایی‌هایشان به موفقیت و قدرت دست می‌یابند نه به دلیل قدرت اجتماعی و پول». شایسته‌سالاری یک فلسفه و نگرش مدیریتی است که در آن منابع انسانی با توجه به تلاش و توانایی ذاتی آنها در جایگاه خود قرار گرفته‌اند و توسعه می‌یابند. بنابراین شایستگی را می‌توان معادل بهره هوشی و تلاش یک فرد در نظر گرفت (گلکار و ناصحی فر، ۱۳۸۱: ۷). در تعریف دیگری گفته شده است شایسته‌سالاری عبارت است از برطرف کردن موانع پیشرفت افراد زیرک و سخت‌کوش، زیرا لزوماً رقابت بین افراد از یک نقطه شروع نمی‌شود. همچنین شایسته‌سالاری به مفهوم اعطای مقام بر مبنای شایستگی است، نه اعطای مقام بر مبنای نور چشمی بودن و یا طبقه اجتماعی (همان).

1. Intelligence Quotient

2. Effort

امروزه شایسته‌سالاری در فرایندهای استخدام متضمن داشتن مدرک تحصیلی، قبولی در امتحانات عمومی، مصاحبه‌های تخصصی و روانشناختی است. در این عرصه شایسته‌سالاری مفهوم برابری و صلاحیت را تقویت کرده و خویشاوندگزینی، فساد و بی‌کفایتی برای ورود به خدمات دولتی را رد می‌کند. شایسته‌سالاری سیستمی را به‌وجود می‌آورد که اصول رقابت، گزینش آزاد، ارزیابی دقیق کیفیت و داشتن مجموعه‌ای از استانداردهای صلاحیت و فرایند استخدامی تعیین شده را به‌جای انتصاب خودسرانه افراد در پست‌های دولتی جایگزین می‌کند. رشد چشمگیر اقتصادی، کاهش فساد اداری، بهبود توانایی و عملکرد کارکنان دولتی، افزایش پاسخگویی بخش دولتی از جمله فواید وجود شایسته‌سالاری در نظام اداری است.

#### ۲-۴. ارزیابی رویکرد مقنن به شایسته‌سالاری

پیش از ورود به بحث اصلی ذکر این نکته خالی از فایده نخواهد بود که از لحاظ تاریخی، در برخی از رسائل عصر ناصری از مفهوم «امتیاز فضلی» سخن گفته شده است که می‌توان آن را برابر نهاد واژه شایسته‌سالاری دانست. کاربرد امتیاز فضلی در رسائل سیاسی عصر ناصری و توجه به مفهوم شایسته‌سالاری، بیشتر به دلیل بازشناسی اسباب انحطاط ایران و تبیین دلایل پیشرفت اروپاییان صورت گرفته است (سلماسی‌زاده، ۱۳۹۵: ۸۷). در این رساله‌ها تلاش شده به شاه و دیگر ارکان قدرت تفهیم شود که وجود انسان‌های متخصص و کاربلد نه تنها سبب کاهش قدرت و اختیار ایشان نخواهد شد که اقتدارشان را افزایش خواهد داد (همان: ۸۰).

از لحاظ قانونی بحث پیرامون شایسته‌گزینی به قانون سال ۱۳۰۱ و سپس به قانون ۱۳۴۵ استخدام کشوری باز می‌گردد که مباحث مقدماتی ورود به خدمت، انتصاب، ضوابط و ملاک‌های صلاحیت را مورد اشاره قرار داده است (غمامی و حسینی، ۱۳۹۷: ۱۳). داشتن تبعیت ایرانی، نداشتن سن کمتر از هجده سال، عدم محکومیت به

قیام و اقدام علیه حکومت ملی، عدم محکومیت به جنایت و همچنین به جنحه که مستلزم محرومیت از حق استخدام دولتی باشد، عدم محکومیت به فساد عقیده و عدم معروفیت به فساد اخلاق و تجاهر به فسق و معتاد نبودن به استعمال افیون و مبتلا نبودن به امراض مسریه و داشتن تصدیق‌نامه سال سوم تحصیلات متوسطه یا دادن امتحان موادی که برای سه سال تحصیلات متوسطه معین شده است از جمله شرایطی بود که در ماده (۲) قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۰۱ پیش‌بینی شده بود. همچنین براساس ماده (۴) این قانون، ورود به خدمت رسمی باید از طریق مسابقه انجام می‌شد و هر وزارتخانه یا اداره مکلف بود نظام‌نامه ترتیب مسابقه را مطابق احتیاجات اداری خود تنظیم کند. شرایط مشابهی در ماده (۱۴) قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵<sup>۱</sup> به‌عنوان شرایط ورود به خدمت رسمی پیش‌بینی شده بود و شرکت در امتحان یا مسابقه برای ورود به مشاغل دولتی الزامی بود.<sup>۲</sup>

به عقیده برخی نویسندگان، نقطه عطف شایسته‌گزینی در ایران بعد از انقلاب اسلامی ایران به‌خصوص با قانون مدیریت خدمات کشوری مربوط است (همان: ۹۳). از جمله اصول حاکم بر فصول ششم تا نهم این قانون که مربوط به شرایط ورود به خدمت، استخدام در دستگاه‌های اجرایی، انتصاب و ارتقای شغلی و توانمندسازی کارکنان است، ایجاد برابری فرصت‌های استخدامی و رعایت مراتب شایستگی و اتخاذ سازوکارهای مناسب برای جذب نیروهای متخصص ذکر شده است. براساس ماده (۴۱) قانون مدیریت خدمات کشوری، ورود به خدمت و تعیین صلاحیت استخدامی

---

۱. ماده (۱۴) - «برای ورود به خدمت رسمی شرایط ذیل لازم است: الف) حداقل داشتن ۱۸ سال تمام و نداشتن بیش از ۴۰ سال تمام، ب) تابعیت ایران، پ) انجام خدمت زیر پرچم یا معافیت قانونی در صورت مشمول بودن، ت) نداشتن سابقه محکومیت جزایی مؤثر، ث) عدم محکومیت به فساد عقیده و معتاد نبودن به استعمال افیون، ج) حداقل داشتن گواهینامه پایان دوره ابتدایی، چ) داشتن توانایی انجام کاری که برای آن استخدام می‌شود».

۲. ماده (۱۶) - «امتحان و مسابقه ورودی داوطلبان استخدام رسمی به‌وسیله سازمان امور اداری و استخدامی کشور صورت می‌گیرد».

افرادی که داوطلب استخدام در دستگاه‌های اجرایی می‌باشند براساس مجوزهای صادره، تشکیلات مصوب و رعایت مراتب شایستگی و برابری فرصت‌ها انجام می‌شود. ماده (۴۴) قانون مدیریت خدمات کشوری با این رویکرد و پس از آنکه شرایط عمومی ماده (۴۲) مانند حداقل تحصیلات و التزام به قوانین احراز شد، درخصوص لزوم انتخاب افراد شایسته برای تصدی مشاغل عمومی مقرر می‌دارد: «به‌کارگیری افراد در دستگاه‌های اجرایی پس از پذیرفته شدن در امتحان عمومی که به‌طور عمومی نشر آگهی می‌گردد و نیز امتحان یا مسابقه تخصصی امکان‌پذیر است». امتحان تخصصی هم شرط داشتن تخصص کافی برای انجام وظیفه و هم تناسب ویژگی‌های فرد و مسئولیت وی را تأمین می‌کند (همان: ۹۴).

درخصوص شایسته‌سالاری، نارسایی‌های قانون مدیریت موجب عدم تحقق اهداف مورد انتظار شد. عدم تعیین نهاد ناظر به‌منظور نظارت بر روند شایسته‌گزینی و نبود ضمانت اجرا در صورت تخطی از شرایط شایسته‌گزینی یکی از این نارسایی‌هاست. درواقع تضمینی وجود ندارد تدابیر مواد (۴۱) و (۴۴) قانون در نبود نظارت مؤثر و ضمانت اجرای مشخص شایسته‌گزینی را محقق سازد. خلأ مذکور موجب شد دستگاه‌های اجرایی سالیانه بخش بسیاری از کارمندان خود را در قالب استخدام قراردادی موضوع تبصره ماده (۳۲)، بدون رعایت آیین‌های شایسته‌گزینی به‌کار گیرند. دادن اختیار به دستگاه‌های اجرایی در تعیین برخی شرایط استخدام به‌موجب ماده (۴۳) و نیز معتبر دانستن قوانین استخدامی خاص برای گروه‌های خاص در دستگاه‌های مشمول این قانون از جمله نواقص تقنینی دیگری هستند که مانع تحقق شایسته‌گزینی به‌شمار می‌روند. تعداد مصوبات ابطال شده ازسوی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در حوزه «شرایط استخدامی دستگاه‌های اجرایی» گواهی بر این مدعاست که دستگاه‌های اجرایی با پیش‌بینی و تعیین شرایط مغایر قانون، از

بایسته‌های تحقق شایسته‌سالاری در نظام اداری فاصله گرفته‌اند.<sup>۱</sup> در کنار این موارد، مستثنیات متعدد ماده (۱۱۷) در اینجا نیز مانند سایر بخش‌ها، تحقق اهداف و انتظارات تصویب قانون را با مانع مواجه کرده است.

### ۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

به‌رغم رویکردهای مثبت و نوآوری‌های شایسته‌ای که مقنن در قانون مدیریت خدمات کشوری در پیش گرفت، تجربه پانزده‌ساله اجرای آن نشان می‌دهد که اهداف تصویب این قانون در خصوص «یکپارچه‌سازی نظام اداری و استخدامی»، «کوچک‌سازی دولت» و «تخصص‌گرایی» برآورده نشده است. همچنین در پاسخ به سؤال پژوهش مبنی بر اینکه چه موانع و چالش‌هایی مانع دستیابی به اهداف مذکور شده‌اند، این نتایج به‌دست آمد:

در خصوص یکپارچه‌سازی نظام اداری و استخدامی، مهم‌ترین مانع در ماده (۱۱۷) همین قانون است که با تخصیص اکثر، عملاً بخش زیادی از دستگاه‌های اجرایی را از ضرورت یکپارچه‌سازی کنار گذارده و به حوزه مقررات جزیره‌ای و نامدون سوق داده است. مانع بعدی تحقق این هدف، شیوه محاسبه حقوق و مزایای کارمندان در فصل دهم قانون است؛ مجموعه‌ای از مقررات پیچیده و تأویل‌پذیر که خروجی آن نمی‌تواند عدالت و برابری پرداخت‌ها را تأمین کند. به این عوامل، معضلاتی که مانع جمع‌بندی صندوق‌های بازنشستگی شده‌اند را نیز باید افزود.

در خصوص هدف دوم یعنی کوچک‌سازی دولت، عدم اجرای صحیح ماده (۱۷)

۱. برای نمونه می‌توان به آرای هیئت عمومی ذیل اشاره کرد:

الف) دادنامه شماره ۱۲۶۵ مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۱۵ با موضوع ابطال مجوز استخدام به‌دلیل اختصاص سهمیه بومی‌گزینی خلاف قانون (آرای مشابه با این موضوع: دادنامه شماره ۱۶۷ مورخ ۱۴۰۰/۰۱/۲۴ و ۷۸ مورخ ۱۴۰۰/۴/۸).  
ب) دادنامه شماره ۱۹۷۱ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲ با موضوع ابطال امتیاز به کارکنان قراردادی در آزمون‌های استخدامی.



قانون مدیریت خدمات کشوری: ارزیابی انتقادی از منظر اهداف تصویب قانون \_\_\_\_\_ ۶۹

قانون مبنی بر برون‌سپاری امور حجمی در کنار جذب کارکنان شرکتی در بدنه دستگاه‌های اجرایی، همچنین عدم اصلاح ساختار دستگاه‌های اجرایی و کم‌نکردن پست‌های سازمانی آنها، مهم‌ترین موانع به‌شمار می‌روند.

اما در خصوص تخصص‌گرایی و شایسته‌سالاری به‌عنوان هدف سوم قانون، مهم‌ترین موانع شامل عدم تعیین نهاد ناظر برای نظارت بر روند شایسته‌گزینی و عدم پیش‌بینی ضمانت اجرای تخلف از شرایط شایسته‌گزینی در کنار دادن اختیار تعیین برخی از شرایط استخدام به دستگاه‌های اجرایی به‌موجب ماده (۴۳) قانون و نیز معتبر دانستن قوانین استخدامی خاص برای برخی گروه‌های خاص در ماده (۴۲) قانون است.

در جمع‌بندی نهایی می‌توان گفت موانع و چالش‌های اصلی تحقق اهداف اول و سوم یعنی یکپارچه‌سازی و شایسته‌سالاری، از جنس موانع قانونی و درونی بوده و به خطاها و نارسایی‌های تقنینی بازمی‌گردد، در حالی که موانع تحقق هدف دوم یا کوچک‌سازی دولت، بیشتر از جنس عوامل خارجی و اجرایی بوده است. بر همین اساس شیوه مواجهه و غلبه بر موانع تحقق اهداف اول و سوم، استفاده از ابزارهای تقنینی و اصلاحی است و برای موانع هدف دوم، ابزارهای نظارتی و اجرایی را باید تقویت کرد.

## منابع مأخذ

۱. آرون، ریمون (۱۳۹۰). *مراحل سیر اندیشه در جامعه‌شناسی*، ترجمه باقر پرهام، چاپ دوم، تهران، انتشارات علمی - فرهنگی.
۲. ابطحی، سیدحسین و فریدون عبد صبور (۱۳۸۸). «ابعاد اجتماعی شایسته‌سالاری»، *کیهان فرهنگی*، سال بیست‌وششم، ش ۲۷۶ و ۲۷۷.
۳. اسدی، احسان (۱۳۹۹). *چالش‌های قانونگذاری در ایران*، تهران، انتشارات جنگل.
۴. امامی، محمد و کوروش استوار سنگری (۱۳۹۹). *حقوق اداری*، جلد اول، تهران، نشر میزان.
۵. توسلی، محمود و احمدی مشهدی (۱۳۸۳). «نوسازی بخش عمومی: ساختارهای سازمانی در حال تغییر»، *مدیریت دولتی*، (-). [SID. https://sid.ir/paper/460731/fa](https://sid.ir/paper/460731/fa).
۶. توسلی نائینی، منوچهر (۱۳۸۷). «نگاهی بر تحول قوانین استخدام دولتی در ایران»، *دانشکده ادبیات و علوم انسانی شهرکرد*، سال سوم، ش ۱۰ و ۱۱.
۷. جلالی، محمد و فروغ حیدری (۱۳۹۳). «اصل برابری ورود به خدمات عمومی در پرتو آرای دیوان عدالت اداری»، *فصلنامه رأی*، دوره ۳، (پیاپی ۸).
۸. چان، هان. اس (۱۳۸۳). *کوچک‌سازی اندازه دولت مرکزی*، ترجمه مرتضی عطوفی‌نیا، چاپ اول، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
۹. دانایی‌فرد، حسن و طیبه عباسی (۱۳۸۷). «اصلاحات اداری در ایران: تحلیلی بر کوچک‌سازی دولت»، *دانشور رفتار*، دوره ۱۵، ش ۲۹ (ویژه مقالات مدیریت ۱۰).
۱۰. رونق، یوسف (۱۳۷۱). «قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت و ویژگی‌ها و نکات برجسته آن»، *تحول اداری*، ش ۱.
۱۱. سلماسی‌زاده، محمد (۱۳۹۵). «شایسته‌سالاری یا امتیاز فضلی در رسائل سیاسی عصر قاجار (مطالعه موردی رسائل سیاسی عصر ناصرالدین شاه قاجار)»، *تاریخ‌نگری و تاریخ‌نگاری*، ش ۱۷ (پیاپی ۱۰۲).
۱۲. طهرانسی، مریم، محمدرضا مالکی و فهیمه عمرانی (۱۳۹۳). «قانون مدیریت خدمات کشوری (اصول،

قانون مدیریت خدمات کشوری: ارزیابی انتقادی از منظر اهداف تصویب قانون ————— ۷۱

- مبانی و راهبردهای پیشنهادی»، فصلنامه مجلس و راهبرد، دوره ۲۱، ش ۷.
۱۳. غمامی، سیدمحمد مهدی و سیدحسن حسینی (۱۳۹۷). «شایسته‌گزینی در نظام حقوق استخدامی ایران و آمریکا»، فصلنامه حقوق/اداری، سال پنجم، ش ۱۵.
۱۴. گلکار، بهزاد و وحید ناصحی‌فر (۱۳۸۱). «مروری بر مفاهیم شایسته‌سالاری»، توسعه مدیریت، ش ۳۹.
۱۵. گیوکی، ابراهیم، علیرضا منظری توکلی، سنجر سلاجقه و ایوب شیخی (۱۳۹۸). «تبیین راهبرد سازمانی با شایسته‌سالاری و رهبری خدمتگزار»، مطالعات مدیریت راهبردی، ش ۳۷.
۱۶. مرکز مال‌میر، احمد (۱۴۰۰). «ملاحظات در انجام فرایند ارزیابی تأثیرات پیشینی قانون در ایران»، حقوق/اداری، ۸ (۲۶).
۱۷. معصومی، علی‌اکبر، سیدمحمد هاشمی و ولی رستمی (۱۳۹۹). «امکان‌سنجی تجمیع صندوق‌های بازنشستگی در نظام تأمین اجتماعی ایران»، پژوهش حقوق عمومی، دوره ۲۲، ش ۶۸.
۱۸. منوریان، عباس (۱۳۷۹). «کوچک‌سازی در بخش دولتی»، نشریه مدیریت دولتی، ش ۵۰.
۱۹. ——— (۱۳۸۶). *دستاوردهای قانون مدیریت خدمات کشوری، معاونت پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس، چاپ اول.*
20. Ani, M. (2007). “Meritocracy in the Civil Service – young Professionals Scheme in Romania”, *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 191.
21. Brain, Ciara and Colin Scott (2011). “Regulation, Public Law, and Better Regulation”, *European Public Law*, 17, No. 3.
22. Cambridge Dictionary, [http:// dictionary. Cambridge.org/ dictionary/ english/ meritocracy](http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/meritocracy)
23. Christensen, T. and P. Lægreid (2007). “The Whole of government Approach to Public Sector reform”, *Public Administration Review*, 67(6).
24. <https://sajed.divan-edalat.ir/Assistances/GCSearch>
25. Hyter, M.C. (2008). *Meritocracy*, Novations Group.
26. Kim, C.H. and Y.B Choi. (2017). “How Meritocracy is Defined today?: Contemporary

Aspects of Meritocracy”, *Economics and Sociology*, Vol. 1, No. 1.

27. Raadschelders, Jos and C.N. Vigoda – Gadot (2015). *Global Dimensions of Public Administration and Governance*, Jossey – bass.

28. Rama, M. (1999). “Public Sector Downsizing: An Introduction”, *The World Bank Economic Review*, Vol. 13, No. 1.