

آسیب‌شناسی گزینش در نظام استخدامی کشور

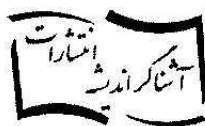
نویسندگان:

کامل حمید

محسن امینی

لطف‌الله ماهان پور

چاپ نخست - بهار ۱۳۹۹



سرشناسه	: حمید، کامل، ۱۳۶۳-
عنوان و نام پدیدآور	: آسیب‌شناسی گزینش در نظام استخدامی کشور/نویسندگان کامل حمید، محسن امینی، لطفاله ماهان‌پور.
مشخصات نشر	: اهواز: آشناگر اندیشه، ۱۳۹۹.
مشخصات ظاهری	: ۳۰۲ ص.
شابک	: ۹۷۸-۶۰۰-۹۴۶۸۰۴-۱
وضعیت فهرست نویسی	: فیا
یادداشت	: کتابنامه .
موضوع	: کارکنان -- گزینش و انتصاب
موضوع	: Employee selection
موضوع	: کارکنان -- گزینش و انتصاب -- قوانین و مقررات -- ایران
موضوع	: Employee selection-- Law and legislation-- Iran
موضوع	: استخدام دولتی -- ایران
موضوع	: Civil service-- Iran
موضوع	: ایران -- کارمندان و کارکنان -- شرایط استخدامی
موضوع	: Iran -- Officials and employees -- Selection and appointment
شناسه افزوده	: امینی، محسن، ۱۳۶۳-
شناسه افزوده	: ماهان‌پور، لطفاله، ۱۳۸۰-
رده بندی کنگره	: HF۵۴۹۰۸
رده بندی دیویی	: ۳۱۱/۶۵۸
شماره کتابشناسی ملی	: ۶۱۴۸۵۲۹

نام کتاب: آسیب شناسی گزینش در نظام استخدامی کشور

مؤلفان: کامل حمید، محسن امینی، لطفاله ماهان‌پور

ناشر: آشناگر اندیشه

نوبت چاپ: اول ۹۹

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

بها: ۶۰۰۰ تومان

اخطار!

هر گونه چاپ و تکثیر (اعم از: زیراکس، بازنویسی، ضبط کامپیوتری، تهیه CD) از محتویات این اثر بدون اجازه کتبی از مؤلف ممنوع است. متخلفان به موجب بند ۵ از ماده ۲ قانون حمایت از مؤلفان، مصنفان و هنرمندان تحت پیگرد قانونی قرار می گیرند.

حق چاپ برای نویسندگان محفوظ می باشد.

فهرست مطالب

عنوان.....	صفحه.....
آغاز سخن.....	۱۳.....
مقدمه.....	۱۷.....
فصل اول: استخدام و گزینش در نظام اداری.....	۳۱.....
مبحث اول: مفهوم، ماهیت و اصول اداری حاکم بر استخدام.....	۳۲.....
گفتار اول: مفهوم و ماهیت حقوقی استخدام.....	۳۳.....
بند اول: مفهوم استخدام.....	۳۴.....
الف: مفهوم حقوقی استخدام.....	۳۵.....
ب: مفهوم غیر حقوقی استخدام.....	۳۷.....
۱- مفهوم سازمانی و تشکیلاتی استخدام.....	۳۸.....
۲- مفهوم استخدام در سازمان‌های عمومی و دولتی.....	۳۸.....
۳- مفهوم اقتصادی استخدام.....	۳۹.....
۴- مفهوم مادی استخدام.....	۴۰.....
بند دوم: ماهیت حقوقی استخدام.....	۴۰.....
گفتار دوم: اصول کلی حاکم بر استخدام در نظام اداری.....	۴۵.....
بند اول: اصل لیاقت و شایستگی.....	۴۵.....
بند دوم: اصل تساوی (عدم تبعیض یا برابری فرصت‌های شغلی) در ورود به	
خدمت دولت.....	۴۸.....
بند سوم: اصل تأمین رفاه کارکنان دولت.....	۵۴.....
بند چهارم: اصل حق دفاع از حقوق استخدامی.....	۵۴.....
بند پنجم: اصل عدم تبعیض در پرداخت حقوق کارکنان.....	۵۵.....
بند ششم: اصل وجود امنیت شغلی.....	۵۶.....

بند هفتم: اصل انضباط اداری	۵۶
بند هشتم: اصل آموزش مستمر کارکنان دولت	۵۷
مبحث دوم: مبانی حقوقی استخدام در نظام اداری	۵۸
گفتار اول: پیشینه قوانین استخدامی کشور	۵۸
گفتار دوم: رابطه میان حقوق اداری و استخدام	۶۲
بند اول: اداره در نظام استخدامی	۶۴
بند دوم: استخدام اداری	۶۵
بند سوم: استخدام در نظام اداری	۶۷
الف: مستخدم دولت	۶۸
ب: مستخدم عمومی (مأمور به خدمات عمومی)	۶۹
بند چهارم: دستگاه اجرایی	۷۱
الف: وزارتخانه	۷۲
ب: سازمان‌ها و مؤسسات عمومی (بهره‌بردار)	۷۴
بند پنجم: پست سازمانی	۷۸
بند ششم: شغل اداری (سازمانی)	۸۰
بند هفتم: چارت نظام استخدامی کشور	۸۱
الف: طبقه‌بندی مشاغل اداری	۸۱
ب: نحوه اجرای طبقه‌بندی مشاغل اداری	۸۲
بند هشتم: امور حاکمیتی و تصدی در نظام اداری	۸۲
الف: امور حاکمیتی (اقتدار سیاسی)	۸۳
ب: امور تصدی (خدمت عمومی)	۸۵
مبحث سوم: شرایط عمومی ورود به خدمت دولت یا مؤسسات عمومی	۸۷
گفتار اول: شرایط شخصی (مربوط به شخصیت استخدام شوندگان)	۹۳
بند اول: شرط سن	۹۳

بند دوم: لزوم به داشتن تابعیت ایران	۱۰۰
بند سوم: انجام خدمت وظیفه عمومی یا معافیت دائم	۱۰۱
بند چهارم: عدم داشتن اعتیاد به مواد مخدر	۱۰۲
بند پنجم: اخذ سوء پیشینه (نداشتن سابقه محکومیت کیفری مؤثر)	۱۰۳
بند ششم: داشتن سواد و تخصص مرتبط با موضوع استخدام	۱۰۴
بند هفتم: آزمایشات و سلامت جسمانی و روانی	۱۰۵
بند هشتم: اعتقاد به دین مبین اسلام و ولایت فقیه	۱۰۶
الف: اعتقاد به دین رسمی یا ادیان شناخته شده در قانون اساسی	۱۱۰
۱- عقیده و احراز آن در قانون اساسی	۱۱۱
۲- نقش و اهمیت دین در اشتغال و استخدام	۱۱۱
۳- معیار و ضابطه تشخیص دین و مذهب گزینش شوندگان	۱۱۴
ب: اعتقاد و التزام به نظام جمهوری اسلامی و ولایت فقیه	۱۱۵
۱- اعتقاد و التزام به اصل نظام جمهوری اسلامی	۱۱۶
۱-۱- اعتقاد و التزام عملی	۱۱۶
۲-۱- اعتقاد و التزام ظاهری	۱۱۸
۲- اعتقاد به ولایت فقیه	۱۱۸
گفتار دوم: شرایط عملی (مربوط به توان رقابت داوطلبان استخدام)	۱۲۰
بند اول: آزمون و امتحان ورود به خدمت	۱۲۳
الف: مفهوم آزمون و امتحان استخدامی	۱۲۸
ب: شرایط و تشریفات آزمون و امتحان استخدامی	۱۳۰
پ: موانع و پیچیدگی‌های پیش روی امتحانات استخدامی	۱۴۵
بند دوم: آزمون‌های هوش و روان‌شناسی	۱۵۱
بند سوم: مصاحبه‌های شفاهی و تخصصی	۱۵۲
بند چهارم: تست غربالگری و آمادگی جسمانی	۱۵۳

بند پنجم: تست‌های پزشکی و عدم اعتیاد	۱۵۴
بند ششم: تحقیقات محلی	۱۵۴
بند هفتم: اختبار علمی و نهایی	۱۵۵
مبحث چهارم: گزینش در نظام اداری	۱۵۶
گفتار اول: مفهوم و مبنای حقوقی گزینش در نظام اداری	۱۵۶
بند اول: مفهوم گزینش	۱۵۶
بند دوم: مبنای حقوقی گزینش	۱۵۷
الف: دسته‌بندی	۱۵۸
ب: تعهد سازمان	۱۶۳
گفتار دوم: پیشنهاد مقرررات حقوقی در حوزه گزینش	۱۶۵
بند اول: قانون بازسازی نیروی انسانی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت	۱۶۶
بند دوم: قانون گزینش معلمان کارکنان آموزش و پرورش و تسری آن	
به کارکنان سایر وزارتخانه‌ها	۱۶۸
بند سوم: قانون مدیریت خدمات کشوری	۱۶۹
گفتار سوم: ضابطه عمومی گزینش در نظام اداری	۱۷۲
مبحث پنجم: ساختار و تشکیلات گزینش در نظام اداری	۱۷۳
گفتار اول: ارکان گزینش	۱۷۳
بند اول: هیئت عالی گزینش	۱۷۴
الف: ترکیب هیئت عالی	۱۷۴
ب: وظایف هیئت عالی	۱۷۵
بند دوم: هیئت مرکزی گزینش	۱۷۶
الف: ترکیب هیئت مرکزی	۱۷۶
ب: وظایف هیئت مرکزی	۱۷۷

بند سوم: هسته‌های گزینش	۱۷۸
گفتار دوم: ضوابط عمومی ناظر بر گزینش اداری	۱۷۹
بند اول: رئیس جمهور	۱۷۹
بند دوم: گزینشگران	۱۸۰
بند سوم: تجدیدنظر نسبت به تصمیمات ارکان گزینش	۱۸۲

فصل دوم: اعمال صلاحیت‌های گزینشی و ایرادات وارد بر آن

در استخر ام کشوری	۱۸۵
مبحث اول: اعمال صلاحیت گزینشی در نظام اداری	۱۸۶
گفتار اول: ماهیت و جایگاه صلاحیت گزینشی و نظارت اداری	۱۸۸
گفتار دوم: ضرورت و روی صلاحیت گزینشی در استخدام کشوری	۱۹۰
گفتار سوم: صلاحیت‌ها و سایر کردهای گزینش اداری	۱۹۷
بند اول: صلاحیت‌های گزینشی	۱۹۸
۱- جذب و بکارگیری منابع انسانی	۱۹۹
۲- همکاری با نهادها و مؤسسات دولتی و عمومی در آمایش متقاضیان	
استخدام اداری	۲۰۰
بند دوم: کارکردهای حقوقی گزینش	۲۰۰
۱- مدیریت منابع انسانی و کادر اداری	۲۰۱
۲- کنترل و پایش منابع انسانی فاقد صلاحیت اداری و استخدامی	۲۰۱
۳- رفع ضعف‌ها، نواقص و نارسایی‌های استخدام در نظام اداری	۲۰۲
مبحث دوم: ایرادات وارد به گزینش در نظام اداری کشور	۲۰۴
گفتار اول: چالش‌های ساختاری گزینش	۲۰۴
بند اول: ایرادات وارد به گزینش نیروی انسانی در حقوق اداری	۲۰۵
الف: ایرادات وارد به ترکیب هیئت‌های گزینش	۲۰۵
۱- ایراد وارد به هیئت عالی گزینش	۲۰۵

- ۲- ایراد وارد به هیئت مرکزی گزینش ۲۱۴
- ۳- ایراد وارد به هسته‌های گزینش ۲۱۵
- ب: نقش کم‌رنگ رئیس جمهور در مسئله گزینش ۲۲۳
- بند دوم: عدم اصلاح و بازنگری در ترکیب هسته‌های گزینش ۲۳۰
- بند سوم: عدم وجود انسجام و هماهنگی میان دستگاه‌های دولتی و مقررات گزینش ۲۳۳
- گفتار دوم: ایرادات یا چالش‌های رفتاری گزینش ۲۳۹
- بند اول: اعدا سلیقه گزینش گران ۲۳۹
- بند دوم: عدم وجود ضوابط مشخص در گزینش ۲۴۰
- بند سوم: مبهم بودن معیارها و مؤلفه‌های موفقیت در گزینش ۲۴۱
- بند چهارم: خروج گزینش گران از اختیارات و صلاحیت سازمانی ۲۴۳
- بند پنجم: فقدان ارتباط میان پرسش‌های گزینش گران با موضوع استخدام ۲۴۸
- بند ششم: خروج احتمالی گزینش گران از انصاف و منطق حقوقی ۲۴۹
- گفتار سوم: ایرادات یا چالش‌های هنجاری گزینش ۲۵۲
- بند اول: ایرادات وارد به قوانین و مقررات حاکم بر گزینش ۲۵۲
- الف: نارسایی‌های قانون گزینش ۲۵۲
- ب: عدم به روزرسانی قوانین و مقررات استخدامی ۲۵۴
- پ: تفاسیر ناصحیح از قوانین استخدامی ۲۵۵
- ت: ناهماهنگی میان قوانین و مقررات استخدامی ۲۵۶
- ث: سکوت قانون خدمات کشوری در خصوص گزینش ۲۵۷
- ج: ضعف قوانین و مقررات مربوط به گزینش نیروی انسانی ۲۵۷
- بند دوم: ناکارآمدی قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش
- در وضع کنونی ۲۵۹
- بند سوم: مشکلات پیش روی گزینش در بدو استخدام ۲۶۰

الف: آزمون‌های استخدامی متهافت و فاقد برنامه منسجم.....	۲۶۰
۱- مشکلات ساختاری آزمون‌های استخدامی.....	۲۶۱
۲- وجود نقاط ضعف متعدد در آزمون‌های استخدامی.....	۲۶۲
ب: وجود مشکلات متعدد در جذب نیروی انسانی.....	۲۶۳
۱- عدم مطابقت میان آزمون‌های فعلی با معیارها و استانداردهای لازم.....	۲۶۳
۲- فقدان برنامه‌ریزی منظم و منسجم در گزینش.....	۲۶۴
فرجام به نظر.....	۲۶۸
فهرست منابع.....	۲۸۳

آغاز سخن:

مباحث ورود به خدمت و استخدام که لازم و ملزوم یکدیگرند، از مباحث کلیدی و مهم حقوق استخدامی به شمار می‌روند که در قانون مدیریت خدمات کشوری، تحولات و نوآوری‌های بسیاری در آن‌ها صورت گرفته است و در عین حال، ابهامات و نارسایی‌هایی دارند.

بیان اصول کلی ورود به خدمت، به ویژه تأکید بر اصل لیاقت و شایستگی و اصل بایری فرصت‌ها، رفع پاره‌ای از نارسایی‌ها و اشکالات شرایط قانونی ورود به خدمت، از جمله تحولات مثبت مربوط به خدمت در قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۱/۰۷/۱۳ است.

از سوی دیگر، ارائه سیاست‌های استخدامی جدید با تکیه بر معیار استخدام رسمی برای تصدی پست‌های ثابت، ر مشاغل حاکمیتی، ضابطه‌مند کردن دقیق شرایط و ضوابط انواع استخدام و به کارگیری نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی و کاهش تبعات منفی استخدام رسمی رایج، از تحولات عمیق و نوآوری‌های مثبت قانون مذکور حکایت دارد، اما این سیاست‌ها و تحولات به چه میزان و چه نوع نظارتی اجرا می‌گردد، یکی از موارد حالش‌برانگیز نظام استخدامی در حقوق فعلی کشور است.

در همین راستا و در توجیه ناکارآمدی بعضی از سیاست‌های استخدامی در کشور و در خصوص نظام استخدامی و آزمون‌های ورود به خدمت، ذکر موارد ذیل در این مقوله ضروری به نظر می‌رسد:

الف- متغیرهایی که در آزمون گنجانیده می‌شود باید با هدف‌های برنامه آموزشی یا برنامه استخدامی سازمان همخوانی داشته باشد. در این موارد، باید تغییرات مورد انتظار برنامه ریزان آموزشی یا مسئولان سازمان با صراحت و

روشنی کامل مشخص شود و سپس پرسش‌های آزمون به گونه‌ای طراحی شوند که عوامل اشاره شده را به طور دقیق اندازه‌گیری کنند.

ب- آزمون‌ها باید چنان تهیه شوند که اعتبار و پایایی آن‌ها با روش‌های علمی قابل محاسبه باشد و در طراحی پرسش‌ها نیز باید از روش‌های علمی و میزان کردن آزمون‌های شناختی، هیجانی و حرکتی متناسب با نوع شغل مورد نظر استفاده شود.

پ- اسناد از آزمون‌هایی که اعتبار و پایایی آن‌ها محاسبه نشده به همان اندازه مفید است که یک بیمار برای درمان درد خود به طور تصادفی دارویی را از میان داروهای موجود در داروخانه انتخاب و مصرف کند.

ت- متغیر آزمون رکن‌های قابل اجرا و عملی باشد و تحلیلگر بتواند دوره آموزشی یا برنامه استخدام را با توجه به اندازه‌های آن مورد نقد و بررسی قرار دهد.

ثا آنجا که سطح دوره آموزشی از نوع شغل اجازه می‌دهد آزمون باید چندوجهی بوده و آزمون فقط به یک عامل برای ارزیابی شرکت‌کنندگان تنظیم نشود.

تب- آزمون باید پویا باشد؛ بدین معنا که اگر تعریف برگزارکنندگان دوره آموزشی از موفقیت علمی و تعریف سازمان از موفقیت شغلی پس از پایان دوره آموزشی یا پس از گذشتن چندی از استخدام فرد تغییر کرد، معیار موردنظر تحلیلگر دوره آموزشی و کارگزینی سازمان نیز تجدیدنظر شود.

ج- مهم‌ترین مشکل در سیستم گزینش و استخدام مشکلی است ساختاری که از نداشتن برنامه‌ریزی صحیح برای رسیدن به هدف اصلی این زیرسیستم که در واقع برگزیدن نیروهای شایسته، متعهد و متخصص برای پیشبرد اهداف عالی

سازمانی است، ناشی می‌شود. این مشکل مهم‌ترین و اساسی‌ترین مشکل در سیستم تحلیل است، از آنجا که این مشکل به عنوان اصلی‌ترین ضعف در سیستم ظهور پیدا می‌کند، سازمان‌ها باور درستی از نوع استعداد و توانمندی نیروی انسانی و این که هر شغل ظرفیت و توان و استعداد خاصی را به لحاظ جسمانی و روانی می‌طلبد، ندارند.

چ- سازمان‌ها در شیوه گزینش خود به نوعی نشان می‌دهند که تعریف مناسبی از نیروی انسانی به عنوان باارزش‌ترین عامل تولید دارند؛ چرا که گزینش آن‌ها از دو جنبه جسمانی و سبب معاینات پزشکی و بُعد روانی که برحسب توان علمی فرد در آزمون و مهارت و بینش ایشان در مصاحبه سنجش می‌شود صورت می‌گیرد؛ اما اولین چراغ هشدار به شکل یک صورت مسئله به وجود می‌آید و فرضیه ذیل در ذهن شکل خواهد گرفت:

چرا با وجود سنجش علمی، روانی و جسمانی که روی شرکت‌کنندگان انجام می‌شود، نیروهای پذیرش شده بیشتر با ترفه خود به لحاظ روحی با مشکل مواجه‌اند یا به لحاظ توان علمی و عملی پاسخگوی انتظارات سازمان نیستند؟ تحقیقات صورت گرفته و شواهد موجود حکایت از آن دارند که:

به نظر می‌رسد طراحان پرسش‌های آزمون استخدامی درباره مشاغل مورد نیاز به نیروی انسانی، دانش لازم را نداشته و بیشتر جنبه‌های اطلاعات عمومی مورد نظر آن‌ها قرار دارد و پرسش‌ها برای گزینش توان علمی فرد برای استخدام در آن شغل استاندارد نیست.

اصولاً در طرح پرسش‌ها، رغبت سنجی و ارزیابی استعدادهای فرد برای تصدی مشاغل مدنظر قرار ندارد. فرض نیز بر این گذاشته می‌شود که اجرای آزمون‌ها

از سلامت کافی برخوردار است و تخلفی صورت نمی‌گیرد، هر چند در مواردی محدود این اتفاق رخ داده است.

ح- در بسیاری از سازمان‌ها چه دولتی و چه خصوصی روابط بر ضوابط به طور قطع برتری دارد و بسیاری از نیروها از طریق روابط موجود در سازمان به استخدام درمی‌آیند؛ اما این تعداد در برابر افرادی که بر اساس ضوابط به استخدام درمی‌آیند در اقلیت قرار می‌گیرند و روابط بیشتر در ارتقاء مقام و رتبه‌های سازمانی افراد تعیین‌کننده هستند.

این متغیرها (تغییر و تحولات آزمونی و سنجشی در امر استخدام) در صورت رفع برخی نارسایی‌ها، کاستی‌ها و ابهامات قانونی در آیین‌نامه و دستورالعمل پیش‌بینی شده و نظارت دقیق بر نحوه اجرای آن‌ها، قطعاً آثار شگرفی در نظام استخدامی کشور ایجاد خواهد کرد؛ لیکن ابهامات و اجمال‌ات قانون مدیریت خدمات کشوری - به عنوان قاعده مرجع در استخدام نیروی انسانی در نهادهای دولتی و عمومی - و به ویژه عدم تعیین تکلیف قوانین قبلی، تلاش قانون‌گذار در این زمینه را انتقادپذیر کرده است.

بنابراین لازم و ضروری است با توجه به آن که حقوق اداری ضامن کارآمدی و اجرای سیاست‌های استخدامی در کشور محسوب شده و مقوله اشتغال - که استخدام و گزینش اداری، پیش‌درآمدهای قانونی آن می‌باشد - از جمله بنیادی‌ترین مباحث مطرح در حقوق اداری است، لذا ضمن تحلیل نواقص موجود نسبت به چالش‌های حقوقی پیش آمده ناشی از همین نواقص، نوشتاری جامع و مانع به منظور شناخت، معرفی و رفع آن‌ها تدوین نمود.