

بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۸۴): پیوست عدالت برای احکام استخدامی (موضوع بند الف ماده ۱۰۶)



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۲۹۹

کد موضوعی: ۳۵۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:

۱۴۰۲/۷/۱۰

عنوان گزارش:

بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۸۴):
پیوست عدالت برای احکام استخدامی (موضوع بند الف ماده ۱۰۶)

نام دفتر:

مطالعات بنیادین حکمرانی (گروه بنیادین حکومتی)

تهیه و تدوین:

محمدتقی نظریان مفید

اظهار نظرکننده:

فهیمه غفرانی (مطالعات مدیریت)

ناظر علمی:

مهدی عبدالحمید

گرافیک و صفحه آرایی:

انسیه بهاء‌بزرگی

واژه‌های کلیدی:

۱. پیوست عدالت
۲. توزیع اولیه
۳. توزیع فرآیندی
۴. عدالت تأمینی
۵. تبعیض جبرانی
۶. تبعیض کارآمد پایه
۷. تبعیض ارزش پایه



فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۸	۱. مقدمه
۹	۲. تعریف اصطلاحات بکار رفته در پیوست عدالت
۱۱	۳. بازبینی پیوست عدالت برای بند (الف) ماده (۱۰۶)
۱۳	۴. تحلیل بند (الف) ماده (۱۰۶) فصل اصلاح نظام اداری مبتنی بر رویکرد عدالت
۲۱	۵. نتیجه گیری
۲۲	منابع و مأخذ



بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۸۴): پیوست عدالت برای احکام استخدامی (موضوع بند الف ماده ۱۰۶)

چکیده



در این گزارش تلاش بر آن بوده تا مبتنی بر رویکرد عدالت، بند (الف) ماده (۱۰۶) لایحه برنامه هفتم توسعه که در آن ممنوعیت استخدام رسمی در طول برنامه به عنوان راهکاری برای افزایش بهره‌وری نیروی انسانی پیشنهاد شده است، نقد و ارزیابی شود. نتیجه ارزیابی‌ها آن است که این بند انطباق بسیار کمی با عدالت داشته و نسبت به آن واگراست. چرا که اولاً تشخیص صحیحی از مسئله صورت نگرفته و حذف استخدام رسمی ضریب و اثر چندانی در ایجاد بهره‌وری ندارد. ثانیاً در عرصه توزیع اولیه اثر منفی کم و در عرصه توزیع فرآیندی و عدالت تأمینی اثر منفی زیادی دارد. منتهی به نقض برابری‌های اساسی همچون برابری تمهیدی و برابری فرآیندی و تبعیض‌های ناموجه خواهد گشت. همچنین در برش‌های جمعیتی اثر منفی بر برش نسلی و برش قشری خواهد داشت. در شاخصه‌های فساد امکان و ظرفیت ایجاد تعارض منافع در این پیشنهاد وجود دارد. همچنین در شاخصه‌های حکمرانی مردمی بواسطه عدم اقناع جامعه نسبت به چنین پیشنهادی، اثر منفی بر احساس عدالت در پی تصویب آن را شاهد خواهیم بود.



بیان/شرح مسئله

از آن رو که عدالت اساسی ترین اصل در تدوین قوانین بوده و نیز در سیاست‌های کلی برنامه هفتم بر «پیشرفت توأم با عدالت» تأکید شده است، در گزارش «بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه: پیوست عدالت برای احکام استخدامی (موضوع بند الف ماده ۱۰۶)» سعی بر آن بوده تا بند (الف) ماده (۱۰۶) برنامه هفتم، که در آن ممنوعیت استخدام رسمی در طول برنامه به عنوان راهکاری برای افزایش بهره‌وری نیروی انسانی پیشنهاد شده است، مورد ارزیابی قرار گرفته و میزان انطباق و همراستایی این بند با عدالت بررسی شود.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

نتیجه ارزیابی‌ها آن است که این بند انطباق بسیار کمی با عدالت دارد. چرا که اولاً تشخیص صحیحی از مسئله صورت نگرفته و موضوع استخدام رسمی ضریب و اثر چندانی در ایجاد بهره‌وری ندارد. ثانیاً در عرصه توزیع اولیه اثر منفی کم و در عرصه توزیع فرآیندی و عدالت تأمینی اثر منفی زیادی دارد. برابری‌های اساسی همچون برابری تمهیدی و برابری فرآیندی شده نقض کرده و منتهی به تبعیض‌های ناموجه خواهد گشت. همچنین در برش‌های جمعیتی اثر منفی بر برش نسلی و برش قشری خواهد داشت. در شاخصه‌های فساد امکان و ظرفیت ایجاد تعارض منافع در این پیشنهاد وجود دارد. همچنین در شاخصه‌های حکمرانی مردمی بواسطه عدم اقناع جامعه نسبت به چنین پیشنهادی، اثر منفی بر احساس عدالت در پی تصویب آن را شاهد خواهیم بود.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به نتایج بدست آمده پیشنهاد آن است که این بند حذف شود و یا در آن اصلاحات جدی و بسیار اساسی صورت گیرد.



۱. مقدمه

عدالت در نگاه اسلامی ملاک و معیار سیاست‌ورزی^۱ و عیار خیر بودن سیاست‌هاست.^۲ عدالت نگهبان و حصن محکمی برای حکومت‌ها بوده^۳ و ثبات^۴ و نفوذ حکمرانی دولت‌ها^۵ وابسته به آن است. در اهمیت عدالت همین بس که قرآن آن را غایت ارسال رسل و انزال کتاب و میزان توصیف می‌کند.^۶ همین جایگاه، عدالت را در قله آرمانی انقلاب و نظام جمهوری اسلامی قرار داده و آن را بر هر ارزش دیگری مقدم داشته است. باید این اعتراف تلخ را پذیرفت که عدالت در فرایندهای سیاست‌گذاری هم‌افق با اهمیت و اولویت ترسیم شده برای آن، مورد توجه قرار نگرفته و بعضاً در حاشیه بوده و یا حتی پیش پای اهداف دیگر ذبح شده است. این آگاهی، ضرورت توجه جدی‌تر به موضوع عدالت و مراقبت بیشتر از تداوم و جریان آن در دامن سیاست‌ها را اثبات می‌نماید.

بر این مبنا مقام معظم رهبری^(دام‌الله) در اولین دیدار با رئیس‌جمهور و هیئت دولت سیزدهم بر ضرورت توجه به عدالت و تدوین پیوست برای مصوبات، لوایح و بخشنامه‌ها اشاره داشته و چنین بیان نمودند: «مسئله بعدی عدالت‌ورزی است که خب اساس حکومت اسلامی و جمهوری اسلامی بر اقامه عدل است، کما اینکه اساس همه ادیان بر اقامه عدل است. خدای متعال می‌فرماید که ما پیغمبران را فرستادیم، کتاب‌های آسمانی را فرستادیم، لِقَوْمِ النَّاسِ بِالْقِسْطِ؛ اصلاً برای اینکه مردم قیام به قسط کنند و جامعه، جامعه عدالت‌آمیز باشد. خب ما در این زمینه‌ها عقبیم، خیلی باید کار کنیم، خیلی باید تلاش کنیم. به نظر من هر مصوبه‌ای که شما تصویب می‌کنید، هر لایحه‌ای که در دولت تنظیم می‌کنید، هر بخشنامه‌ای که خود شما در دستگاه خودتان صادر می‌کنید، یک پیوست عدالت باید داشته باشد؛ باید مراقب باشید این روش، این کار، این دستور، ضربه‌ای به عدالت نزنند، طبقات مظلوم را پایمال نکنند؛ این مراقبت باید همیشه باشد؛ حالا با یک پیوست مکتوب یا بالاخره از لحاظ نوع تنظیم جوری باشد که این طور باشد.»^۷ همچنین در جای دیگر بر پیوست عدالت تأکید کرده و چنین بیان می‌دارند: «شما هر تصمیمی که می‌گیرید، هر مقرره‌ای که انجام می‌گیرد، چه در مجلس شورای اسلامی که قانون تصویب می‌کنید، چه در دولت، چه در بخش‌های مدیریتی گوناگون دیگر در سراسر کشور، یکی از مهم‌ترین چیزهایی که مورد نظر قرار می‌دهید باید مسئله‌ی عدالت باشد که آیا این بر طبق عدالت است یا نیست. یک جاهایی لازم است تا پیوست عدالت برای آن مقرره ترتیب داده بشود که معلوم بشود که این مقرر جوری انجام می‌گیرد، این قانون جوری اجرا می‌شود که بر طبق عدالت باشد.»^۸

گزارش حاضر در راستای عینیت بخشیدن به مطالبه فوق تدوین شده است. لازم به ذکر است که پیش‌تر در قالب یک گزارش راهبردی ذیل عنوان «چهارچوب تدوین پیوست عدالت»^۹، ابعاد و سرفصل‌های اصلی مورد نیاز برای نگارش پیوست عدالت برای طرح‌ها و لوایح توضیح داده شده است. البته لازم به ذکر است هر طرح و لایحه‌ای لزوماً ظرفیت ارزیابی از منظر تمام سرفصل‌های نام برده شده در گزارش مذکور را نخواهد داشت. هر طرح و لایحه و هر ماده و بند سیاستی اقتضائات خاص خود را داشته و متناسب با آن می‌توان بخشی از سرفصل‌ها را در خصوص آن به بحث گذاشت. در این گزارش سعی بر آن بوده تا بند (الف) ماده (۱۰۶) لایحه برنامه هفتم توسعه از منظر عدالت تحلیل و ارزیابی شود.

بند مذکور بدین شرح است:

«الف- در طول برنامه هرگونه استخدام رسمی و عناوین مشابه جز در پست‌های حساس در دستگاه‌های اجرایی ممنوع است. بکارگیری کارکنان در این مدت، تنها در قالب قراردادهای سه تا پنج‌ساله برای پذیرفته‌شدگان آزمون‌های استخدامی و استمرار آن مبتنی بر نتایج ارزیابی عملکرد و استفاده از ابزارهای سنجش شایستگی کارکنان صورت می‌گیرد.

تبصره- فهرست عناوین پست‌های حساس ظرف مدت شش ماه پس از ابلاغ برنامه، توسط سازمان اداری و استخدامی کشور تهیه و به تصویب هیأت‌وزیران می‌رسد.»

در پایان پس از تحلیل از ابعاد مختلف، سعی بر آن خواهد بود تا پیشنهادهایی جهت اصلاح و افزایش همراستایی ماده فوق با عدالت بیان گردد.

۱. «مَلَکُ السَّيَاسَةِ الْعَدْلُ»؛ غرر الحکم و درر الکلم: ۹۷۱۴.

۲. «خَيْرُ السَّيَاسَاتِ الْعَدْلُ»؛ غرر الحکم و درر الکلم: ۴۹۴۸.

۳. «مَا حَصَّنَ الدَّوْلَ مِثْلَ الْعَدْلِ»؛ لیشی واسطی علی بن محمد؛ عیون الحکم و المواعظ؛ ص ۴۷۶، حدیث: ۸۷۱۲؛ عبدالواحد بن محمد تمیمی آمدی؛ تصنیف غرر الحکم و درر الکلم؛ ص: ۳۴۰، حدیث: ۷۷۷۹؛ «مَنْ عَمِلَ بِالْعَدْلِ حَصَّنَ اللَّهُ مَلَكَةَ»؛ غرر الحکم و درر الکلم؛ ج ۱، ص ۶۳۳.

۴. «تَبَاتُ الْمُلْکِ بِالْعَدْلِ»؛ طبرسی، فضل بن حسن؛ نثر الالکی؛ ص ۵۸؛ «تَبَاتُ الدَّوْلِ بِالْعَدْلِ»؛ غرر الحکم و درر الکلم؛ ج ۱، ص ۳۳۵.

۵. «مَنْ عَدَلَ نَفَذَ حُكْمَهُ»؛ غرر الحکم و درر الکلم؛ ج ۱، ص ۵۸۳.

۶. «لَقَدْ أَرْسَلْنَا رُسُلَنَا بِالْبَيِّنَاتِ وَأَنْزَلْنَا مَعَهُمُ الْكِتَابَ وَالْمِيزَانَ لِيَقُومَ النَّاسُ بِالْقِسْطِ»؛ حدید، ۲۵.

۷. بیانات رهبر انقلاب در نخستین دیدار رئیس‌جمهور و اعضای هیئت دولت سیزده، ۱۴۰۰/۶/۶.

۸. بیانات رهبر انقلاب در دیدار میهمانان کنفرانس وحدت اسلامی و جمعی از مسئولان نظام، ۱۴۰۰/۸/۲.

۹. چهارچوب تدوین پیوست عدالت، نظریان مفید محمد تقی. مرداد ۱۴۰۱؛ شماره مسلسل ۱۸۳۶۰

۲. تعریف اصطلاحات بکار رفته در پیوست عدالت



همانطور که در مقدمه بیان شد پیش از این در گزارش مفصلی تحت عنوان «چهارچوب مفهومی تدوین پیوست عدالت» به ابعاد و سرفصل‌های متعدد پیوست عدالت پرداخته شده است. اما با این وجود، نیاز است تا تبیینی پیرامون اصطلاحات بکار رفته در این گزارش صورت گیرد. در ادامه سعی بر آن است تا به طور مختصر اصطلاحات و به فراخور آنها چهارچوب تحلیلی مبنا قرار گرفته، در این گزارش تبیین شود.

۲-۱. ابعاد بخشی عدالت

عدالت را می‌توان در بخش‌های گوناگون بررسی کرد. این بخش‌ها بسان حلقه‌های زنجیر در توالی هم بوده و تکمیل کننده طرح عدالت‌اند. یک سیاست لزوماً محدود به یک حلقه نیست و می‌تواند ذو ابعاد بوده و ریشه در حلقه‌های پیشینی یا اثر در حلقه‌های پسینی خود داشته باشد. ارزیابی یک طرح یا لایحه از منظر عدالت، زمانی کامل است که ارتباط آن با تمام بخش‌های عدالت، در نظر گرفته شده باشد. اهمیت و ضرورت بررسی ارتباطات طرح یا لایحه با بخش‌های عدالت از آن روست که معیارهای حاکم بر هر بخش از عدالت، خاص آن بخش بوده و متفاوت از بخش‌های دیگر است. لذا برای قضاوت نهایی، می‌بایست نوع و میزان ارتباط طرح یا لایحه با هر بخش، مشخص شود.

عدالت اجتماعی را می‌توان به «عدالت توزیعی» و «عدالت صیانتی» بخش نمود. عدالت توزیعی تمرکز بر توزیع خیرات اجتماعی و تعیین تکالیف و حقوق افراد در قبال هم داشته و در صدد پاسخ به این سؤال است که «چه چیزی باید سهم چه کسی باشد؟». عدالت توزیعی خود در دو قسم شامل «توزیع اولیه»، «توزیع فرآیندی» قابل بحث است. مقصود از توزیع اولیه، تعیین حقوق افراد نسبت به منابع و خیرهای اجتماعی است که پیش از تعامل میان افرادی که موضوع توزیع هستند، موجود بوده و این افراد نقشی در پدید آمدن یا دسترسی به آنها نداشته‌اند. اولیه بودن منابع، بیش از آنکه به خود منابع وابسته باشد، وابسته به افرادی است که بهره‌گیری از آن منابع برای آنها مورد بحث است؛ به عبارتی، اولیه بودن منابع در نسبت با افراد است نه در ذات خود منابع. معیار اساسی در توزیع منابع اولیه، «برابری تمهیدی» است. در این شکل از برابری، بر وضعیت زمینه‌ها و مقدمات لازم برای تعاملات

انسانی تأکید می‌شود. مبتنی بر برابری تمهیدی، ساختارهای اجتماعی نباید به نحوی ساماندهی شوند که از فرد یا گروهی علیه فرد یا گروه دیگر در بهره‌مندی از منابع اولیه و بسترهای رشد و پیشرفت، جانبداری صورت گیرد. توزیع فرآیندی ناظر به تکالیف و حقوق پدید آمده برای افراد، به واسطه تعامل آنها با یکدیگر در اشکال مختلف روابط اجتماعی است. معیار مسلط بر این عرصه، «برابری فرآیندی» است. در این شکل از برابری، سهم افراد از کل با توجه به آورده‌ها و میزان نقش آنها در تعاملات با یکدیگر مقایسه می‌شود. در برابری فرآیندی می‌بایست نسبت میان عایدی افراد بر آورده آنها، در مقایسه با یکدیگر برابر باشد. اگر این نسبت به نفع یک سمت چرخش نماید، بدان معناست که برابری فرآیندی به نفع آن سمت و به ضرر سمت مقابل در حال نقض شدن است.

عدالت صیانتی ناظر بر مرحله بعد از تعیین حقوق و تکالیف بوده و شامل شیوه و اقدامات لازم برای ایفای حقوق و ادای تکالیف تعیین شده است. عدالت صیانتی قابل بخش به «عدالت تأمینی»، «عدالت ترمیمی» و «عدالت کیفری» است. عدالت تأمینی ناظر بر الزامات و شرایط مورد نیاز برای حفظ حقوقی است که افراد در اختیار دارند. عدالت تأمینی می‌تواند موازی با عدالت توزیعی، به طراحی برخی نهادها برای حفظ سهم‌های توزیع شده بیانجامد. تمایز عدالت تأمینی با عدالت توزیعی در آن است که بخش عدالت توزیعی، در مقام تعریف و رسمیت دادن حقوق برای افراد است ولی عدالت تأمینی، در صدد ایجاد ساختار و شرایطی برای حفظ حقوق تعریف شده برای افراد و جلوگیری از تخطی و پامال شدن آن توسط دیگران یا حتی دولت است. در عرصه عدالت تأمینی، معیار عدالت را می‌توان «تأمین بازدارندگی و مقابله با پامال شدن حقوق افراد» تعریف کرد. هر میزان که بتوان شرایط و ساختارها را به نحوی مفصل‌بندی کرد که حقوق رسمیت یافته برای افراد در اختیار آنها باقی مانده و از تعرض دیگران در امان بماند، در عرصه عدالت تأمینی، گام مثبتی برداشته شده است.

عدالت ترمیمی ناظر به جبران حقوق از دست‌رفته افراد است. به‌عنوان مثال مواردی چون دیه را می‌توان از مصادیق این دسته، برشمرد. وقتی به سهم و حقوق تعیین شده برای فرد یا افرادی تعرض صورت گیرد، نمی‌توان نسبت به آن بی‌تفاوت



را ردیابی نموده و به طور صریح ناقض حق را مشخص نمود. در واقع عدالت ترمیمی در سطوح روابط خرد در جستجوی بازگشت حقوق افراد است؛ اما تبعیض جبرانی در یک نگاه کلان، در پی حل ظلم‌ها و محرومیت‌های رسوب کرده در جامعه هست. شاخص محوری، برای رصد و پایش تبعیض جبرانی توجه به «نیاز و استضعاف» در یک سو و «استغناء و استکبار» در سوی دیگر جامعه است. در این نوع تبعیض، معیار عدالت و روا بودن تبعیض، «از میان برداشتن استضعاف و محرومیت و در اولویت قرار گرفتن آنها در سیاست‌ها» است.

تبعیض کارآمد پایه شکل دیگری از تبعیض‌های روا است. در این نوع تبعیض، قضاوت بر مدار بهینه‌یابی با فرض وجود یک هدف قرار دارد. به عنوان مثال می‌توان در ارزیابی ساختارهای نهادی و سازمانی آن را عیار مسلط قضاوت دانست. همچنین قضاوت در خصوص شایستگی افراد برای قرار گرفتن در جایگاه‌های مدیریتی، ریشه در این تبعیض دارد.

قسم دیگر تبعیض‌های روا، ناشی از تمایز و وزن ارزشی متفاوت بین انتخاب‌ها و افعال است. توضیح بیشتر آنکه در قسمی از موارد، مقایسه‌ها در گنه خود به مقایسه میان افراد ختم می‌شوند و تبعیض یا برابری از تبعیض قائل شدن یا برابر فرض کردن افراد در مقایسه با هم نشأت می‌گیرد. در قسم دیگری از موارد، افعال و انتخاب‌ها با یکدیگر مقایسه شده و تبعیض‌ها ناشی از وزن اخلاقی و ارزشی متفاوتی است که یک نظام ارزشی و سیاسی به افعال می‌دهد. این نوع تبعیض‌ها میان کسانی که افعال یا انتخاب‌هایی با وزن ارزشی متفاوت دارند اعمال می‌شود با این شرط که اولا هیچ مانع ساختاری برای بهره‌مندی افراد از تبعیض فرض شده، وجود نداشته باشد. ثانیا میان افرادی که یک فعل واحد را انجام می‌دهند کماکان برابری در بهره‌مندی برقرار بماند.

بود. می‌بایست حقوق از دست رفته جبران شود. معیار در عدالت جبرانی «بازگشت کامل حقوق سلب شده به ذی حق» است.

عدالت کیفری ناظر به تنبیه کسانی است به حقوق دیگران تعرض کرده‌اند؛ چرا که فقط با جبران حقوق از دست رفته برای کسانی که در حق آنها ظلم شده است، عدالت محقق خواهد نخواهد گشت. پیکربندی ساختارهای اجتماعی می‌بایست به نحوی باشد که تعدی به حقوق دیگران به حداقل ممکن برسد و این بدون کیفر و مجازات خاطیان محقق نخواهد گشت. در این عرصه، معیار عدالت «تناسب میان جرم و کیفر» است.

۲-۲. ساختار تبعیض‌های روا

عدالت، صرفاً برابری نیست و در بعضی حوزه‌ها و موضوعات، تبعیض، عین عدالت است. تبعیض‌ها را از آن حیث که عادلانه هستند یا خیر می‌توان به تبعیض روا و تبعیض ناروا بخش نمود. پیوست عدالت، می‌بایست نسبت به مقوله تبعیض‌هایی که در هر پیشنهاد سیاستی نهفته است حساس بوده و روا بودن آنها را تحلیل نماید. در این بخش می‌بایست به این پرسش، پاسخ داد که آیا برابری‌های نقض شده در عرصه‌های عدالت، می‌تواند در بستر تبعیض روا توجیه شود یا خیر؟ تبعیض‌های روا را می‌توان در سه دسته مورد بررسی قرار داد که این سه دسته شامل «تبعیض‌های جبرانی»، «تبعیض‌های کارآمد پایه» و «تبعیض‌های ارزش پایه» است.

تبعیض جبرانی در واقع نوعی بازگشت و نگاه نقادانه به سیاست‌های پیشین یک جامعه است؛ چرا که وضعیت کنونی یک جامعه، معلول و محصول فرآیندها و سیاست‌های تعریف شده در گذشته می‌باشد. این نوع تبعیض، در همسایگی بسیار نزدیک با عدالت ترمیمی قرار دارد. عدالت ترمیمی شامل جبران حقوقی است که به طور مستقیم می‌توان نقض حق

۳. بازینه پیوست عدالت برای بند (الف) ماده (۱۰۶)



میزان انطباق با عدالت:						
انطباق کامل	بسیار	تا حدودی	متوسط	کم	بسیار کم	عدم انطباق

۱. چقدر و چه میزان با ابعاد موضوعی عدالت در ارتباط است؟						
ارتباط با مقوله ثروت‌ها و درآمدها:	خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	
ارتباط با مقوله قدرت:	خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	
ارتباط با مقوله فرصت‌ها:	خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	
ارتباط با مقوله شأن و منزلت اجتماعی:	خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	
ارتباط با مقوله دانش و اطلاعات:	خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	

۲. مسئله از منظر عدالت در چه اولویتی قرار دارد؟						
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم		

۳. ارزیابی در ابعاد بخشی عدالت						
چه تأثیری بر بهبود عدالت در توزیع اولیه خواهد داشت؟	مثبت زیاد	مثبت کم	بی‌اثر	منفی کم	منفی زیاد	اثر در ابعاد بخشی مبهم است
در ارتباط با توزیع اولیه نیست						
چه تأثیری بر بهبود عدالت در توزیع فرآیندی خواهد داشت؟	مثبت زیاد	مثبت کم	بی‌اثر	منفی کم	منفی زیاد	
در ارتباط با توزیع فرآیندی نیست						
چه تأثیری بر بهبود عدالت تأمین خواهد داشت؟	مثبت زیاد	مثبت کم	بی‌اثر	منفی کم	منفی زیاد	
در ارتباط با عدالت تأمین نیست						
چه تأثیری بر بهبود عدالت ترمیمی خواهد داشت؟	مثبت زیاد	مثبت کم	بی‌اثر	منفی کم	منفی زیاد	
در ارتباط با عدالت جبرانی نیست						
چه اثر بر بهبود عدالت کیفری خواهد داشت؟	مثبت زیاد	مثبت کم	بی‌اثر	منفی کم	منفی زیاد	
در ارتباط با عدالت کیفری نیست						

۴. وضعیت برابری‌های اساسی						
تأثیر بر تأمین برابری تمهیدی:	مثبت	خنثی	منفی	موضوعیت ندارد		
تأثیر بر تأمین برابری فرآیندی:	مثبت	خنثی	منفی	موضوعیت ندارد		

۵. وضعیت تبعیض‌ها:						
ناموجه	عموما ناموجه	بخشی ناموجه	اندکی ناموجه	موجه	بی‌ارتباط	
ارتباط با تبعیض‌های روا:						
تبعیض جبرانی:	خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	بی‌ارتباط	
تبعیض کارآمد پایه:	خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	بی‌ارتباط	
تبعیض ارزش پایه:	خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	بی‌ارتباط	



۶. عدالت در مقایسه میان برش‌های اجتماعی و جمعیتی	
برش نسلی موضوعیت ندارد <input type="checkbox"/>	اثر در بهبود عدالت در برش نسلی: مثبت زیاد <input type="checkbox"/> مثبت کم <input type="checkbox"/> بی‌اثر <input type="checkbox"/> منفی کم <input checked="" type="checkbox"/> منفی زیاد <input type="checkbox"/>
برش قومی موضوعیت ندارد <input checked="" type="checkbox"/>	اثر در بهبود عدالت در برش قومی: مثبت زیاد <input type="checkbox"/> مثبت کم <input type="checkbox"/> بی‌اثر <input type="checkbox"/> منفی کم <input type="checkbox"/> منفی زیاد <input type="checkbox"/>
برش منطقه‌ای موضوعیت ندارد <input checked="" type="checkbox"/>	اثر در بهبود عدالت در برش منطقه‌ای: مثبت زیاد <input type="checkbox"/> مثبت کم <input type="checkbox"/> بی‌اثر <input type="checkbox"/> منفی کم <input type="checkbox"/> منفی زیاد <input type="checkbox"/>
برش جنسیتی موضوعیت ندارد <input checked="" type="checkbox"/>	اثر در بهبود عدالت در برش جنسیتی: مثبت زیاد <input type="checkbox"/> مثبت کم <input type="checkbox"/> بی‌اثر <input type="checkbox"/> منفی کم <input type="checkbox"/> منفی زیاد <input type="checkbox"/>
برش قشری موضوعیت ندارد <input type="checkbox"/>	اثر در بهبود عدالت در برش قشری: مثبت زیاد <input type="checkbox"/> مثبت کم <input type="checkbox"/> بی‌اثر <input type="checkbox"/> منفی کم <input checked="" type="checkbox"/> منفی زیاد <input type="checkbox"/>
برش طبقات اقتصادی موضوعیت ندارد <input checked="" type="checkbox"/>	اثر در بهبود عدالت در برش طبقات اقتصادی: مثبت زیاد <input type="checkbox"/> مثبت کم <input type="checkbox"/> بی‌اثر <input type="checkbox"/> منفی کم <input type="checkbox"/> منفی زیاد <input type="checkbox"/>

۷. آیا مبانی طرح/لایحه در تناسب با مبانی عدالت اسلامی است؟	
در تناسب است <input checked="" type="checkbox"/>	در تناسب نیست <input type="checkbox"/>

۸. فساد و تعارض منافع	
آیا امکان ایجاد فساد وجود دارد؟	بله <input type="checkbox"/> خیر <input type="checkbox"/>
موضوعیت ندارد <input checked="" type="checkbox"/>	
آیا امکان ایجاد تعارض منافع وجود دارد؟	بله <input checked="" type="checkbox"/> خیر <input type="checkbox"/>
موضوعیت ندارد <input type="checkbox"/>	

۹. وضعیت در شاخصه‌های مردمی بودن سیاست‌ها	
آیا ایده‌های مردمی بررسی شده است؟	بله <input type="checkbox"/> خیر <input type="checkbox"/> موضوعیت ندارد <input checked="" type="checkbox"/>
آیا منابع و نیروهای مردمی در اجرای سیاست در اولویت قرار گرفته‌اند؟	بله <input type="checkbox"/> خیر <input type="checkbox"/> موضوعیت ندارد <input checked="" type="checkbox"/>
آیا شفافیت در تصمیم‌گیری‌ها و فرآیندها برای مردم رعایت شده است؟	بله <input type="checkbox"/> خیر <input type="checkbox"/> موضوعیت ندارد <input checked="" type="checkbox"/>
آیا اقتناع کافی در خصوص سیاست در جامعه صورت گرفته است؟	بله <input type="checkbox"/> خیر <input checked="" type="checkbox"/> موضوعیت ندارد <input type="checkbox"/>
چه تأثیری بر احساس عدالت در جامعه خواهد داشت؟	تأثیر مثبت <input type="checkbox"/> بی‌تأثیر <input type="checkbox"/> تأثیر منفی <input checked="" type="checkbox"/>

۴. تحلیل بند (الف) ماده (۱۰۶) فصل اصلاح نظام اداری مبتنی بر رویکرد عدالت



«افزایش» بهره‌وری و انگیزه افرادی در شرایطی خاص شود یا می‌تواند باعث «کاهش» بهره‌وری و انگیزه برای افرادی در شرایطی دیگر شود.

قرارداد استخدام اگر در عواملی چون «نقص در نظام پرداخت‌ها»، «نقص در نظام ارتقاء کارمندان»، «نقص در نظام تربیتی نیروی انسانی کارآمد»، «نقص در جایابی کارمندان»، «نقص در ارتباط سوابق و مدارک تحصیلی با شغل و مأموریت‌های تعریف شده برای کارمندان»، «تبعیض نهفته در نظام اداری میان کارمندان»، «نقص در فرآیند کشف و جذب نیروی انسانی کارآمد» و ... ضرب شود، تبدیل به عاملی شتاب‌دهنده برای کاهش انگیزه کار و بهره‌وری نیروی انسانی خواهد شد. اگر عوامل اصلی کاهش بهره‌وری و انگیزه کارمندان مورد توجه قرار گرفته و اصلاح شوند، استخدام به عنوان یک عامل منفی عمل نخواهد کرد بلکه تبدیل به یک عامل انگیزشی در افراد خواهد شد.

نتیجه آنکه تشخیص صحیحی از مسئله در این بند صورت نگرفته و اساساً آنچه به عنوان موضوع محوری این بند فرض شده است، از آن حیث که یک مسئله باشد، در تردید بوده و قابل دفاع نیست و به تبع، صحبت از اولویت مسئله بلاوجه شده و یا به شدت اولویت آن کاهش خواهد یافت.

۴-۲. توزیع اولیه

اولین موضوعی که در ارتباط با توزیع اولیه می‌توان به بحث گذاشت، جایگاه و پست‌هایی است که در دامن بخش حاکمیتی و دولتی تعریف شده‌اند. اقتضای رعایت برابری تمهیدی در توزیع منابع اولیه آن است که اولاً هر جایگاه و پستی که در دامن حاکمیت تعریف می‌شود، بالاصاله متعلق به همه فرض شود و ثانیاً هر کسی به طور بالقوه در مقایسه با دیگران، حق برابر برای قرار گرفتن در آن جایگاه داشته باشد. در این موضوع تفاوتی میان هیچ سمت و جایگاهی وجود ندارد. به عبارتی می‌بایست فرصت برابر برای همه برای بدست آوردن یک سمت یا شغل حاکمیتی در ساختار توزیع قدرت کشور فراهم باشد.

البته وقتی سمت‌های تعریف شده از تعداد افراد جامعه کمتر باشد، منطقاً امکان قرار گرفتن همه در یک سمت خاص به نحو بالفعل وجود ندارد. لذا در چنین حالتی می‌بایست دست به دامن تبعیض کارآمد پایه شده و از میان افراد جامعه، هر آن کس که بیشترین کارآمدی را در انجام وظایف و مأموریت‌های تعریف شده برای یک

پیش از ورود به نقد و ارزیابی بند (الف) ماده (۱۰۶) لازم به تذکر است که هر چند در ابتدای این بند چنین قید شده است که این پیشنهاد برای بازه زمانی اجرای برنامه هفتم توسعه است، اما فرض واقع بینانه آن است که تصویب این موضوع محدود به ۵ سال برنامه هفتم نمانده و در ساختار نظام اداری و استخدامی کشور نهادینه خواهد شد. لذا تحلیل و ارزیابی این بند را با چشم انداز بیش از ۵ سال باید ارزیابی کرد. در ادامه سعی بر آن است تا توضیحاتی برای استدلال در راستای جدول بازبینه پیوست عدالت برای بند (الف) ماده (۱۰۶) در سرفصل‌های معین ارائه گردد. البته این توضیحات صرفاً محدود به سرفصل‌هایی خواهد بود که در جدول بازبینه این بند مرتبط با آن سرفصل نشانه گذاری شده است.

۴-۱. تحلیل از منظر مسئله

برای تحلیل یک بند سیاستی از منظر مسئله دو پرسش می‌بایست پاسخ داده شود. پرسش نخست ناظر به حیث مسئله بودن مسئله ملحوظ در یک بند سیاستی است بدین شکل که آیا مسئله محوری آن بند سیاستی از منظر عدالت می‌تواند اساساً به عنوان یک مسئله توجیه شود؟ پرسش دوم ناظر به اولویت یک مسئله است و آن اینکه مسئله محفوف در یک بند سیاستی آیا دارای اولویت از منظر عدالت هست یا خیر؟ بند (الف) ذیل ماده (۱۰۶) بوده و در راستای افزایش بهره‌وری و انگیزه کاری کارمندان پیشنهاد شده است. ایده محوری در این بند آن است که یکی از عوامل اصلی کاهش انگیزه و بهره‌وری کارمندان قرار گرفتن آنها زیر چتر استخدام و تأمین حداکثری امنیت شغلی آنهاست. لذا راهکار را در برداشتن امنیت شغلی و ممنوعیت استخدام در طول برنامه پیشنهاد داده است. بدو باید توجه داشت که استخدام و قرارداد بلندمدت با نیروی کار، فی نفسه منتهی به اثر منفی در بهره‌وری نمی‌شود. استخدام هم می‌تواند اثر مثبت در بهره‌وری نیروی انسانی داشته باشد و هم می‌تواند آثار منفی در این خصوص بجا گذارد. استخدام نیروی کار را می‌توان به چاقوی دو لبه تشبیه کرد. مقصود از چاقوی دو لبه، اشاره به داشتن توأمان آثار «مثبت و منفی» بر بهره‌وری نیست؛ بلکه مقصود آن است که استخدام «یا اثر مثبت یا اثر منفی» بر بهره‌وری خواهد داشت؛ چرا که وابسته به این است که در چه شرایطی و برای چه کسی فراهم شده باشد. در واقع استخدام را می‌توان بستری شتاب‌دهنده دانست که می‌تواند منجر به



برای کارمندان کارآمد و پرتلاش، حق استمرار در شغل و جایگاه تضمین شود و در مقابل حق کنار گذاشتن کارمندان ناکارآمد برای سازمان و مدیران آن محفوظ باشد و هزینه‌ها و فرآیند این عمل سهل و آسانتر از وضعیت کنونی شود. در این رویکرد ممنوعیت کلی استخدام امری منفی است؛ چرا که منجر به استثمار کارمندان خواهد شد. چتر استخدامی سی ساله نیز منفی است چرا که می‌تواند به سوء استفاده کارمندان و کاهش بهره‌وری آنها منتهی شود. لذا می‌توان مقاطعی برای ارزیابی تعریف کرد به نحوی که سازمان با هزینه کمتر حق کنار گذاشتن کارمندان ناکارآمد را داشته باشد.

نکته‌نهایی در توزیع اولیه اشاره به یکی دیگر از الزامات برابری تمهیدی است که در قالب «برابری در چشم قانون» می‌توان آن را عنوان داشت. از این منظر می‌بایست به پیشنهاد فوق اشکال گرفت. این اشکال برآمده از مقایسه میان افرادی است که تا پیش از این در آزمون استخدامی شرکت کرده و استخدام شده‌اند با افرادی است که از این پس در آزمون استخدامی شرکت کرده و در این آزمون موفق خواهند شد. اگر افزایش بهره‌وری دغدغه دولت است و اگر استخدام ۳۰ ساله با قواعد و شرایط تعریف شده برای آن عاملی مخرب در انگیزه و بهره‌وری افراد است، این موضوع صرفاً به افرادی که از این پس در این فرآیند وارد می‌شوند محدود نمی‌شود و در خصوص افراد از پیش استخدام شده نیز سرایت دارد. چرا چنین تغییراتی فقط شامل حال افرادی شود که از این پس وارد فرآیند می‌شوند؟ تبعیض مذکور همین حالا هم یکی از معضلات و نواقص نظام اداری کشور است. در یک دفتر دو فرد با یک وظیفه واحد و کیفیت عملکردی مشابه، حقوق و مزایای متفاوتی دارند. یکی سایه استخدام بهره‌مند از امنیت شغلی مطلق، حقوق بیشتر و خدمات جانبی معنادار است؛ اما دیگری به دلیل قرارداد ساعتی یا سالیانه یا ... همان عملکرد را ارائه می‌دهد، اما با عایدات بسیار کمتر. حتی بعضاً عملکرد آنها بهتر و بیشتر نیز است. با این اوصاف «برابری در چشم قانون» در برش‌های قشری نقض شده است و تبعیض ناروایی علیه نیروی کار جدید اعمال گشته است. حتی می‌توان این موضوع را به نوعی تبعیض بین نسلی نیز قلمداد کرد؛ چرا که عموم افرادی که در صف استخدام قرار دارند یا در سال‌های آتی قرار خواهند گرفت، افرادی هستند از نسل جوان جامعه که به تازگی در شرف ورود به بازار کار می‌باشند و قالب افرادی که پیش‌تر از امتیاز استخدام بهره‌مند شده‌اند، افرادی هستند که از دوره جوانی را عبور کرده‌اند.

جایگاه سازمانی دارد، انتخاب کرد. اینکه چه شیوه‌ای ما را بهتر و سریعتر به کشف و انتخاب افراد شایسته خواهد رساند می‌بایست بر اساس شاخصه‌ها و معیارهای تبعیض کارآمد پایه بحث شود؛ اما هر شیوه‌ای و فرآیندی که ملاک انتخاب قرار گیرد می‌بایست مستلزم رعایت قواعد برابری تمهیدی و فرصت برابر برای همه افراد باشد. در این بند تأکید بر آزمون استخدامی، فارغ از نقص‌هایی که این شیوه دارد و در جای دیگر می‌بایست پیرامون آن بحث شود، در راستای تأمین برابری تمهیدی است.

همچنین بند فوق به نوعی مرتبط با توزیع قدرت نیز هست و می‌توان آن را ذیل منابع اولیه به بررسی و بحث گذاشت. توضیح آنکه در شرایط کنونی کارمندان به واسطه قواعد و الزامات تعریف شده ذیل عنوان استخدام از قدرت بسیاری در تعاملات کاری با مدیران خود برخوردار هستند. به نوعی ساختار حمایتی از افرادی که در چتر استخدام قرار گرفته‌اند، آنها را در موضع بالاتر قرار داده و به سادگی نمی‌توان آنها را بازخواست و تنبیه نمود. پیشنهاد ارائه شده در بند (الف)، توزیع قدرت را به نفع مدیران و سازمان تغییر داده و مدیران تصمیم‌گیر در خصوص استمرار قرارداد در موضع برتر قرار گرفته و کارمندان به موضع ضعف کشانده می‌شوند. در شکل کنونی توزیع غیر منصفانه قدرت و دست برتر کارمندان باعث می‌شد که عده چشمگیری از کارمندان از این قدرت به نفع کاهش بهره‌وری و تلاش خود سوء استفاده کنند. در این شکل از توزیع قدرت هزینه ناکارآمدی به دوش بیت‌المال تحمیل می‌شود. در شکل پیشنهادی در بند (الف) نیز این امر ممکن است منجر به رفتار سلیقه‌ای و گزینشی مدیران علیه کارمندان شود. در این شکل ممکن است هزینه توزیع غیر منصفانه قدرت منتهی به ظلم در حق کارمند و استثمار آنها شود. تغییر در توزیع قدرت به نفع سازمان و به تبع آن به نفع مدیران، ممکن است تحولات معناداری در بردارهای قدرت درون سازمانی ایجاد نماید. به عنوان مثال وقتی استمرار حضور در یک سازمان وابسته به نظر مثبت مدیر آن سازمان باشد، رابطه نزدیک و دوستی با مدیر می‌تواند احتمال ادامه حضور در سازمان را تقویت کند. همین امر فی‌نفسه می‌تواند آفات زیادی را در سازمان و ادارات دولتی ایجاد نماید.

اقتضای رعایت برابری تمهیدی در توزیع قدرت آن است که توزیع قدرت به شکل منصفانه رخ دهد. بخشی از قدرت در اختیار سازمان و یا مدیران به عنوان نماینده سازمان قرار گرفته و بخشی از قدرت در اختیار کارمندان قرار گیرد. البته با الزامات برآمده از قواعد تبعیض کارآمد پایه، توزیع منصفانه باید به نحوی باشد که نتیجه تعاملات به نفع کارآمدی به پایان رسد. شکل منصفانه آن است که

۳-۴. توزیع فرآیندی

ایده محوری این بند آن است که استخدام نیروی کار منجر به آن است که افراد از میزان حقوق و حفظ جایگاه و شغل خودشان مطمئن باشند و همین امر منجر به کاهش بهره‌وری و انگیزه آنها در فعالیت کاری و ارائه خدمت می‌شود؛ لذا برای افزایش بهره‌وری و انگیزه کاری می‌بایست امتیاز استخدام رسمی را از آنها گرفت تا از استمرار حقوق و حفظ جایگاه و شغل خود مطمئن نباشند و همین آنها را به کار بیشتر و با کیفیت تر «مجبور» نماید.

هر چند واقعیت فوق قابل کتمان نیست و عموماً افراد وقتی در دایره استخدام رسمی ورود می‌کنند، انگیزه و بهره‌وری خود را کاهش می‌دهند. اما اینکه حل این چالش را در حذف استخدام رسمی بدانیم خطاست. آنچه عامل کاهش انگیزه و بهره‌وری کارمندان می‌شود، ناشی از اختلال در قاعده برابری فرآیندی است. برابری فرآیندی تأکید بر آن دارد که نسبت آورده افراد به عایدی آنها در فرآیندهای تعاملی در مقایسه با یکدیگر نباید نسبت متفاوتی داشته باشد. به عنوان مثال اگر فردی تلاش بیشتری کرده و خدمت افزون تری به سبب میزان حضور و کیفیت عمل خود در یک سازمان عرضه می‌نماید، عایدات او مثل درآمد، ارتقاء شغلی، امتیازهای تشویقی و رفاهی و... نباید دقیقاً برابر با کسی باشد که تلاشی در خدمت‌رسانی از خود نشان نمی‌دهد. این امر انگیزه فرد پر تلاش را پس از مدتی فرسوده نموده و او را از پا در خواهد آورد و انگیزه فرد کم تلاش را برای تنبلی و کاهلی بیشتر خواهد کرد. ساختار سازمانی و اداری کشور به نحوی تعریف شده است که برابری فرآیندی دچار چالش جدی می‌شود و همین مهمترین دلیل بر کاهش بهره‌وری و انگیزه افراد است. در واقع باید گفت نفس استخدام رسمی امری منفی نیست؛ بلکه شرایط ترسیم شده برای کسانی که وارد چتر استخدام رسمی می‌شوند به نحوی است که منجر به قطع رابطه و نسبت عایدی افراد با میزان تلاش و کوشش و اثرگذاری آنها می‌شود و این امر نتیجه‌ای جز از بین رفتن انگیزه و بهره‌وری ندارد.

ممکن است چنین ادعا شود که به هر نحو با حذف امتیاز استخدام رسمی، ما در افراد انگیزه ایجاد کرده و منجر به افزایش بهره‌وری آنها می‌شویم و همین نسبت عایدی به آورده افراد (که همان میزان ساعت و کیفیت تلاش آنهاست) را افزایش داده و وضعیت ما را در معیار برابری فرآیندی بهبود خواهد داد. پاسخ به اشکال فوق و نمایش نقض برابری فرآیندی در بند (الف) مستلزم توضیحاتی نظری و مبنایی پیرامون چگونگی تحقق برابری فرآیندی است. از آنجا که آورده افراد با عایدات آنها در یک تعامل همگن نیست،

لذا مقایسه میان آورده و عایدات دچار اشکال منطقی است. فرد یک ساعت کار عرضه کرده و در قبال آن چیزی در شکل پول به او پرداخت می‌شود. یک سمت کار و سمت دیگر پول است که هر کدام واحدهای متفاوتی دارند. چگونه می‌توان قضاوت کرد که آنچه در قبال یک ساعت کار این فرد به او پرداخت شده است، برابری فرآیندی را تأمین نموده و پول پرداخت شده به این فرد عدل همان میزان ساعت کاری اوست؟ وقتی در خصوص برابری صحبت می‌کنیم باید بتوانیم موضوعات مختلف را به هم تبدیل کنیم. همانطور که نمی‌توانیم یک لیتر آب را با یک متر پارچه مقایسه کنیم و از بیشتر و کمتر بودن یکی بر دیگری صحبت نماییم در خصوص یک ساعت کار و یک مقدار پول هم نمی‌توانیم صحبت کنیم مگر آنکه آنها را به یک واحد مشترک تبدیل کرده باشیم. حال اگر در در فهم برابری، مقایسه افراد با یکدیگر را هم نیاز داشته باشیم و کار عرضه شده از سوی افراد با کیفیت‌های متفاوت باشد، قضاوت در خصوص اینکه آیا برابری فرآیندی رعایت شده است یا خیر، پیچیده تر خواهد شد. مثلاً مقایسه یک ساعت جوشکاری یک جوشکار با یک ساعت تدریس یک استاد دانشگاه بسیار سختی خواهد بود. می‌بایست همه اینها به یک واحد مشترک تبدیل شوند. واحدی که حتی قیمت‌ها نیز بر اساس آن خود را تنظیم کنند نه آنکه آن واحد برآمده از قیمت‌های بازاری باشد؛ چرا که قیمت‌های شکل گرفته می‌توانند ناعادلانه باشند. بدون ورود به نظرات و تحلیل‌های متعدد در این خصوص، اشاره می‌شود که برابری فرآیندی در کنه خود بر «ترازی آگاهانه» بازگشت دارد و ابزار مقایسه خود را از بستر آن کسب می‌کند. تراضی در واقع تقسیم منصفانه رضایت خاطر میان دو طرف حاضر در یک تعامل است، دو طرفی که تعامل خود را کاملاً از روی آگاهی انجام می‌دهند نه جهل و ناآگاهی.

احساس افراد از یک تعامل را می‌توان در چهار لایه «اجباری، اضطراری، اکراهی، رضایت» سطح‌بندی کرد. هر میزان که تعامل از سمت رضایت به سمت اجبار حرکت کند، نقض برابری فرآیندی را در پی داشته و هر میزان از تعاملات اجباری به سمت تعاملات توأم با رضایت پیش رویم، تعامل مذکور به رعایت برابری فرآیندی نزدیک تر شده است.

با بیان مقدمه فوق می‌توانیم پیشنهاد ارائه شده در بند (الف) ماده (۱۰۶) را قضاوت نماییم. این بند با افزودن ابزار «ترس از اخراج» یا «ترس از عدم تمدید قرارداد» افراد را به تلاش بیشتر وامی‌دارد. در واقع تعامل را از بستر «ترازی» خارج کرده و به سمت لایه‌های اکراهی یا اضطراری سوق می‌دهد. نتیجه آنکه افزایش بهره‌وری



امنیت شغلی از نوع منفی و مخرب باشد، قطعاً استدلال برای حفظ آن مذموم است. اما در نقطه مقابل امنیت شغلی می‌تواند منجر به افزایش انگیزه و فراغت خاطر نیروی انسانی شده و تعهد سازمانی را تقویت نماید. همچنین می‌تواند عاملی برای حفظ نیروی کارآمد برای سازمان شود. در این صورت امنیت شغلی امری مثبت و سازنده است و تخریب آن مذموم است. می‌توان چنین گفت که دغدغه محوری در بند (الف) سلب امنیت شغلی منفی بوده اما نتیجه این پیشنهاد آن است که در کنار کاهش امنیت شغلی منفی، امنیت شغلی مثبت هم دچار خدشه شده است.

توضیح بیشتر آنکه اقتضای کارآمدی آن است که افراد ناکارآمد جای خود را به افراد کارآمد دهند و متأسفانه در ساختار استخدامی کنونی این موضوع رعایت نشده است. به عبارتی در ساختار استخدامی کنونی امنیت شغلی منفی نیز ایجاد شده است. آنچه در بند (الف) ماده (۱۰۶) به نقض عدالت تأمینی منتهی می‌شود آن است که اگر فرد در سه یا پنج سال فعالیت خود فرد کارآمدی باشد، او حق استمرار حضور در جایگاه خود را خواهد داشت؛ حال سوال آن است که چه تضمینی برای بقا و استمرار یک فرد شایسته در شغل و جایگاهش باقی خواهد ماند؟ اگر فرد حقیقتاً شاخص‌های کارآمدی را تأمین نماید و شایستگی او مبتنی بر نتایج ارزیابی عملکرد کارمندان اثبات شود، چه تعهدی بر استمرار حضور آن فرد وجود دارد؟ اگر یک مدیر میانی و جزء، به هر دلیلی غیر از عدم شایستگی، تصمیم بر عدم تمدید قرارداد یک کارمند شایسته داشته باشد، آن فرد بر چه اساسی می‌تواند مطالبه حق نماید؟ او هیچ مستمسکی نخواهد داشت؛ چرا که طبق بند فوق شایستگی فرد هیچ حقی برای او ایجاد نمی‌کند. نتیجه آنکه چون هیچ تضمین و تعهدی برای حفظ افراد شایسته وجود ندارد و شایسته بودن برای یک کارمند، هیچ حقی برای مطالبه ایجاد نمی‌کند، امنیت شغلی مثبت نیز دچار خدشه شده است؛ لذا پیشنهاد فوق از منظر عدالت تأمینی قابل توجیه نیست.

راهکاری که بتوان هم برای افراد شایسته حق استمرار حضور در سمت و شغل آنها ایجاد کرده و آنها را از امنیت شغلی مثبت بهره‌مند ساخت و هم از آسیب استخدام در بهره‌وری و کارآمدی افراد جلوگیری نموده و به عبارتی امنیت شغلی منفی و مخرب را از ساختار اداری برطرف کرد، آن است که در بند فوق اصلاحی اساسی صورت گیرد. در بند (الف) اصل بر عدم تمدید قرارداد قرار داده شده است و تمدید قرارداد منوط به دو شرط است. شرط نخست که در متن بند (الف) به آن اشاره شده و آن شایستگی فرد در بازه قرار داد است و شرط دوم که در بند به آن اشاره نشده ولی واقعیت میدانی

ناشی از چنین مکانیزمی، با نقض عمیق برابری فرآیندی حاصل خواهد شد و از منظر توزیع فرآیندی قابل دفاع نیست.

راهکار درست آن است که افراد اثر تلاش بیشتر خود را در عایداتی که از بستر یک تعامل بدست می‌آورند حس نمایند و از درون و با رغبت تلاش خود را افزایش دهند. و نیز اگر در عایدات خود با کاستی مواجه می‌شوند، این کاستی را به عدم تلاش خود نسبت دهند. لذا می‌بایست بر اصلاح قواعد استخدام در راستای تأمین برابری فرآیندی تمرکز داشت نه آنکه بر قاعده استخدام خط کشید.

از منظر دیگری نیز می‌توان این بند را در ارتباط با توزیع فرآیندی دانست. امنیت شغلی را می‌توان به عنوان عایدی تعامل فرض کرد. در این صورت بر اساس الزامات برابری فرآیندی باید گفت، افراد هر میزان آورده بیشتری داشته باشند که این در میزان بهره‌وری افراد خود را نمایش می‌دهد، می‌بایست از امنیت شغلی بیشتری بهره‌مند شوند و برعکس، هر میزان آورده آنها در تعامل اندک باشد و به عبارتی بهره‌وری آنها کم باشد، می‌بایست از امنیت شغلی کمتری برخوردار شوند. در وضعیت کنونی وقتی افراد استخدام رسمی می‌شوند، همه تقریباً به یک نسبت از امنیت شغلی برخوردار هستند، چه بهره‌وری بالا داشته باشند و چه بهره‌وری آنها اندک باشد. تغییرات پیشنهادی در بند (الف) ماده (۱۰۶) به این شکل بوده است که از افراد امنیت شغلی سلب می‌شود، تفاوتی هم در این موضوع نیست که آیا این افراد برخوردار از بهره‌وری بالا بوده‌اند یا آنکه بهره‌وری اندکی در طول قرارداد کاری خود داشته‌اند. در هر دو حالت این پیشنهاد انطباقی با برابری فرآیندی در توزیع امنیت شغلی ندارد

۴-۴. عدالت تأمینی

این بند از منظر عدالت تأمینی مردود است. همانطور که ذیل سر فصل توزیع فرآیندی بیان شد، بند مورد بحث به نوعی امنیت شغلی را از افراد سلب نموده و از این بستر در پی افزایش بهره‌وری و ایجاد انگیزه برای ارائه خدمت بهتر و بیشتر است. به طور عمومی سلب امنیت شغلی امری منفی است؛ اما نمی‌توان صرفاً با استناد به این موضوع بند مذکور را مردود دانست. چرا که امنیت شغلی را می‌توان به امنیت مثبت یا سازنده و امنیت منفی یا مخرب بخش کرد. همانطور که بحث شد، افراد در سایه اطمینان از تداوم حضور در شغل خود و استمرار دریافت حقوق، ممکن است تمایل به کاهش تلاش و بهره‌وری خود داشته باشند. در چنین صورتی امنیت شغلی برای این افراد منفی و برای یک سازمان مخرب است. اگر

می‌یابد. و آن اینکه بخش خصوصی در قامت رقیب بخش عمومی ظاهر شده و به طور مداوم افراد شایسته و کارآمد بخش عمومی را به سمت خود مکش می‌کند. این امر در دهه ۱۳۹۰ با کاهش ارزش پول ملی و افزایش جذابیت درآمدهای دلاری رقیب دیگر به نام مهاجرت را به آن افزوده است. بخش خصوصی و پدیده مهاجرت برای نیروی انسانی کارآمد انگیزه فراوانی ایجاد نموده‌اند تا از بخش عمومی و دولتی خارج شوند. جابجایی کارمندان دولت از بخش عمومی به بخش خصوصی یا مهاجرت آنها، در دراز مدت منجر به کاهش هوش عمومی کارمندان بخش عمومی و کاهش کارآمدی مجموع نیروی انسانی شاغل در بخش عمومی خواهد شد. این موضوع سال به سال مجموع بهره‌وری را کاهش خواهد داد. بخش عمومی در رقابت با بخش خصوصی و بخش خارجی می‌بایست مشوق‌هایی را فراهم نماید تا کاستی در میزان پرداختی به آنها به نحوی جبران شود و این موضوع می‌تواند با فراهم نمودن امنیت شغلی دنبال شود. در این بستر بخش عمومی می‌بایست با جدیت به دنبال سازوکاری برای حفظ افراد کارآمد خود باشد نه آنکه پیام نااطمینانی و سلب امنیت شغلی را به جامعه مخابره نماید؛ آنچنان که در بند (الف) ماده (۱۰۶) رخ داده است. در واقع باید گفت واقعیت میدانی آن است که دولت باید نگران حفظ نیروی انسانی کارآمد خود باشد نه آنکه کارمندان کارآمد نگران امنیت شغلی خود شوند. در شرایط کنونی نامنی واقعی دامن دولت و بخش عمومی را گرفته است و این موضوع باید با نگاه به آینده پیشگیری شود نه آنکه با پیشنهادهای چون بند (الف) به آن شتاب داده شود. نکته دیگر آن است که می‌توان با اتخاذ رویکرد عادلانه، از آثار جانبی این سیاست کاسته و حتی بهره‌وری در محیط کار (بدون لحاظ آثار جانبی در ارزیابی نتیجه) را نیز بیش از پیش نهاد بند (الف) بهبود بخشید. و آن این که به جای چرخش از «اعطای امنیت شغلی به همه» به سمت «سلب امنیت شغلی از همه»، می‌بایست «توزیع عادلانه امنیت شغلی» را مبنای قرار داد و از این بستر افزایش بهره‌وری را حداکثر نموده و آثار جانبی منفی را به حداقل رساند. همانطور که ذیل سرفصل «توزیع فرآیندی» به این موضوع اشاره شد، راهکار مناسب آن است که امنیت شغلی به عنوان بخشی از عایدی افراد در تعامل با سازمان‌شان تعریف شود و هر کس تلاش و انگیزه بیشتری داشته و در حرکت سازمان به اهدافش اثرگذاری بیشتری داشته باشد، از امنیت شغلی بیشتر برخوردار شود و هر کس در این مسیر کاهلی نموده و کارآمدی کمتری از خود نشان دهد، از امنیت شغلی ضعیف‌تر و کمتری برخوردار باشد. به جای آنکه امنیت شغلی را امری «اعطایی به کارمندان» یا «سلبی از

آن را در مقام اجرا به این نوع قراردادهای تحمیل می‌کند، تمایل مدیر تصمیم‌گیر در یک سازمان یا اداره برای تمدید قرار داد است. البته باید گفت تمایل مدیر می‌تواند حتی شرط شایستگی را نیز و تو کرده و عام بر آن باشد. اصلاح بند (الف) باید به نحوی باشد که در آن اصل بر تمدید فرض شود و عدم تمدید مشروط به ناکارآمدی کارکنان شود. تفاوت در این دو حالت آن است که در شکل نخست بار استدلال بر دوش نیروی کار است و او باید اثبات کند که فرد شایسته و کارآمدی بوده است و حتی در صورت اثبات هم حقی برای او برای تمدید قرار داد اثبات نمی‌شود و به صلاح دید و سلیقه مدیر تصمیم‌گیر وابسته است. اما در حالت دوم، بار استدلال بر دوش سازمان و مدیر است. آنها باید ناکارآمد بودن یک فرد در طول مدت قرارداد کاری‌اش را اثبات کنند. همچنین باید توجه داشت که صرفاً به ادعای عدم ناکارآمدی و عدم شایستگی نمی‌توان مانع از استمرار حضور افراد شد؛ بلکه می‌بایست مستند به ارزیابی‌های دقیق و فنی پیشینی بوده و در صورت شکایت افراد نسبت به عدم تمدید قرارداد، باید مدارک و مستندات قابل ارائه در نهادهای نظارتی و یا دیوان عدالت اداری باشد. این موضوع می‌بایست در قالب یک تبصره به بند فوق افزوده شود.

۴-۵. تبعیض کارآمد پایه

دال مرکزی بند (الف) سلب امنیت شغلی به بهانه تأثیر منفی آن بر بهره‌وری است. در قضاوت ظاهری و اولیه چنین ادعایی شود که این امر در مجموع منتهی به افزایش بهره‌وری افراد در حوزه شغلی آنها خواهد شد؛ اما در این خصوص چند نکته مهم می‌بایست مورد توجه باشد. نخست آنکه اگر هدف بخش عمومی را صرفاً در افزایش بهره‌وری نیروی کار تعریف کنیم و حیث انسانی او و اهداف کلان حاکمیت اسلامی در انسان‌سازی و ایجاد رفاه برای تمام افراد جامعه (که کارمندان دولت نیز جزئی از آنها هستند) و... را نادیده بگیریم، می‌توان از ادعای اثر مثبت حذف استخدام بر افزایش بهره‌وری در برخی عرصه‌ها دفاع کرد. اما چنین نگاهی قطعاً خطاست. افزایش بهره‌وری لزوماً به معنای افزایش کارآمدی نیست؛ چرا که این امر می‌تواند توأم با آثار جانبی روانی و رفاهی منفی بر مجموع نیروی انسانی شاغل در دستگاه‌های دولتی باشد و با تزریق احساس تبعیض، استرس و اضطراب مستمر، کیفیت زندگی آنها را تحت تأثیر قرار دهد. همین امر در یک بازگشتی کارآمدی این سیاست را دچار تردید خواهد کرد. نکته دوم آنکه می‌بایست توجه داشت که در حال حاضر بخش دولتی و عمومی با مشکل بفرنجی مواجه است و این موضوع هر سال عمق بیشتری



برای اجرای بند (الف) بازبینی جدی و عمیق در شاخص‌های ارزیابی و فرآیند آن لازم است و بدون آن به قطع این بند عامل ظلم و حتی ناکارآمدی خواهد شد. این موضوع ایجاب می‌نماید که سازمان اداری و استخدامی مکلف به بازنگری در سنجه‌های ارزیابی و فرآیند آن شود تا نتایج بدست آمده انطباق معنادار با عملکرد کارکنان پیدا کند. همچنین باید توجه داشت که عملکرد افراد می‌بایست در یک بازه منطقی صورت گیرد. باید زمان منطقی برای تطبیق فرد با شرایط سازمان به او داده شود. این امر به نظر در یک بازه سه ساله نمی‌تواند از دقت کافی برخوردار باشد. همچنین باید توجه داشت که عمر مدیریت‌ها در نظام حکمرانی ما کوتاه است. اینکه ارزیابی در دو بازه مدیریتی انجام پذیرد، روایت دقیق‌تری از کارآمدی کارمندان خواهد بود تا آنکه صرفاً با سلیقه یک مدیر این ارزیابی رخ دهد. در بازه پنج ساله این امکان مهیاست تا افراد در دو فضای مدیریتی کارآمدی خود را نمایش دهند و با دو رویکرد و تیم متفاوت ارزیابی شوند؛ لذا نتایج از اعتبار بیشتری برخوردار خواهند بود. نتیجه آنکه بر اساس اقتضائات تبعیض کارآمد پایه و جهت تقویت اعتبار و دقت ارزیابی‌ها نیاز است تا عبارت «سه تا پنج سال» به عبارت «پنج سال» اصلاح شود.

در این راستا نیاز است تا به تدریج در خصوص فرآیندهای اجرایی ارزیابی عملکرد توجه شود. فرآیند ارزیابی کارمندان باید به نحوی طراحی شود که وابسته به نظر یک شخص نباشد یا رأی یک شخص واحد وزن معناداری در نتیجه نداشته باشد. چرا که خطای انسانی و انگیزه‌های شخصی می‌تواند قضاوت را از شکل منصفانه آن خارج نماید. ثانیاً تصمیم‌گیری در خصوص تمدید قرارداد یا عدم تمدید قرارداد نباید در سازو کار رقابتی میان کارمندان صورت گیرد. به عبارتی نباید افراد از کارآمدترین تا ناکارآمدترین چینش شده و عدم تمدید قرارداد از نفر آخر شروع شود. قضاوت در خصوص تمدید قرارداد یا عدم تمدید قرارداد می‌بایست بر اساس حدنصاب تعریف شده در ارزیابی‌ها باشد. مثلاً اگر میزان شاخص از ۱۰۰ باشد، می‌توان ۸۰ را نمره حد نصاب فرض کرد. ممکن است همه بالای ۸۰ باشند و قرارداد همه تمدید شود و ممکن است همه پایین ۸۰ باشند و نیاز به آزمون استخدامی مجدد باشد. در ساختار دوم رشد یا کاهش افراد در ارزیابی‌ها به سود یا ضرر کارمندان دیگر نخواهد بود اما در شکل رقابتی، رشد یک فرد به معنای تهدید برای بقای فرد دیگر است. رقابت مذکور رقابتی مخرب خواهد بود. اما اگر ملاک بر اساس کسب حد نصاب باشد، تعامل افراد در سازمان از شکل رقابت به تعاون و رفاقت تغییر کرده و خود به خود عامل مثبتی در فرهنگ سازمانی و عرق سازمانی خواهد شد.

کارمندان «فرض کنیم، می‌بایست آن را امری «اکتسابی برای کارمندان» قرار دهیم. وقتی امنیت شغلی امری اکتسابی تعریف شود، بدان معناست که بدست آوردن آن وابسته به فعالیت خود کارمندان خواهد بود. و اگر وابستگی امنیت شغلی به کارآمدی افراد تضمین گردد، به نحوی که هرگز کارمند کارآمد کنار گذاشته نشده و هرگز کارمند ناکارآمد در سازمان باقی نماند، علاوه بر افزایش بهره‌وری، افراد تعامل سازمان با خود را ظالمانه و تبعیض آمیز تفسیر نخواهند کرد. همین امر بسیاری از آثار منفی را کاهش داده و در برآیند نهایی، آثار حاشیه‌ای مثبتی نیز به این تعامل اضافه خواهد کرد.

نتیجه نکته فوق توصیه به آن است که افزایش بهره‌وری می‌بایست از مسیر اصلاح قواعد تعریف شده ذیل قانون استخدام پی‌جویی شود نه اینکه با حذف کامل قاعده استخدام رسمی به دنبال بهره‌وری بگردیم. در حال حاضر قوانین استخدامی کشور به نحوی است که «در عمل» توزیع امنیت شغلی را به شکل صفر یا صدی قرار داده است. یا افراد استخدام نیستند و هیچ امنیت و تضمینی برای استمرار حضور آنها نیست و یا ذیل چتر استخدام وارد شده‌اند و از امنیت صد در صدی برخوردارند و سختی کنار گذاشتن آنها به نحوی است که در عمل چنین گزینه‌ای از روی میز سازمان‌ها و مدیران برداشته می‌شود. بر اساس نتیجه فوق باید گفت اساساً ایده ممنوع کردن کلی استخدام رسمی مردود است و پیشنهاد بند (الف) نیازمند اصلاحاتی است که ما را به توزیع عادلانه امنیت شغلی مبتنی بر بهره‌وری افراد نزدیک کند. برای اصلاح فوق به جای آنکه اساساً استخدام رانفی کنیم، می‌بایست آن را مشروط نماییم. مبتنی بر این رویکرد باید گفت افراد حق استمرار قرارداد دارند مشروط به آنکه در ارزیابی‌ها و سنجش‌های سه ساله یا پنج ساله ناکارآمد نبوده باشند. این ارزیابی‌ها فقط یکبار نخواهد بود بلکه در طول سی سال به طور مکرر تکرار خواهند شد و همواره این احتمال که فرد در شاخص‌های ارزیابی جزو گزینه‌های عدم تمدید قرار بگیرد باقی است.

موضوع دیگری که از منظر تبعیض کارآمد پایه می‌توان در خصوص بند مورد بحث به آن اشاره داشت، عبارت «سه تا پنج ساله» است. رسیدن به هدف کارآمدی بسیار وابسته به نوع و بازه ارزیابی و سنجه‌هایی است که در این خصوص به کار گرفته می‌شود. باید اعتراف نمود، ارزیابی‌هایی که در حال حاضر از عملکرد کارمندان در ادارات و سازمان‌های مختلف انجام می‌گیرد، از دقت کافی برخوردار نبوده و فرآیند آن به نحوی است که نتایج بدست آمده گزارش معناداری از وضعیت عملکردی کارمندان ارائه نمی‌دهد.

عمیق شغل معلمی می‌بایست امنیت شغلی برای حضور افراد ایجاد کرد اما اگر در آن جایگاه فرد نا کارآمدی قرار گرفته باشد، باید در کنار گذاشتن آن فرد از آن جایگاه بواسطه حساسیت معلمی اقدام عاجل نمود. نتیجه آنکه استثناء صورت گرفته برای مشاغل حساس بدون لحاظ ویژگی‌های فردی که در آن جایگاه شاغل خواهد شد کامل نیست و تبعیض کارآمد پایه را نقض می‌نماید.

در خصوص اصلاح نقیصه فوق، از آنجا که با پیشنهادات ارائه شده در بندهای پیشین متن پیشنهادی به نحوی ویرایش شده است که اصل بر استمرار و بقای افراد کارآمد در جایگاه خود شده است و ممنوعیت استخدام به شکلی که در متن بند (الف) ماده (۱۰۶) لایحه برنامه هفتم پیشنهاد شده، حذف گشته است؛ لذا اساساً استثناء فوق بی‌معناست و صرفاً می‌بایست حذف شود و نیازی به افزودن متن جدید به متن پیشنهادی نیست.

موضوع دیگری که می‌توان در خصوص بند (الف) ماده (۱۰۶) از منظر تبعیض کارآمد پایه به آن اشاره داشت در ارتباط با «آزمون استخدامی» است. ذیل سر فصل برابری تمهیدی بیان گشت که مبنا گذاشتن آزمون استخدامی از آن جهت که به نوعی فرصت برابری را در دامن خود دارد، قابل دفاع است؛ اما باید توجه داشت که سازو کار آزمون استخدامی و آنچه در واقعیت در جریان است، سازو کار کارآمدی برای انتخاب نیرو نیست؛ چرا که نتایج حاصل از این آزمون روایت دقیقی از میزان تناسب و میزان کارآمدی افراد پذیرفته شده نیست. به عبارتی نمی‌توان چنین ادعا داشت که اگر فردی در آزمون استخدامی پذیرفته شود، لزوماً نسبت به کسی که در آن آزمون مردود شده است، فرد شایسته و کارآمدی است. می‌توان اینگونه گفت که «آزمون استخدامی» و همچنین «شاخص‌ها و فرآیند ارزیابی» گلوگاه معرفتی برای کشف و جایابی نیروی انسانی در بخش دولتی است. ضعف در این دو گلوگاه هر اقدام اصلاحی را بی‌اثر خواهد کرد. و متأسفانه باید اذعان داشت که در این دو موضوع ضعف بسیار است و نمی‌توان در واقعیت اثر مثبتی از هر نوع اصلاح در بهره‌وری را انتظار داشت. در این رابطه می‌توان اینگونه پیشنهاد داد که فرآیند استخدام و بازه ارزیابی در مراحل اولیه جذب نیرو نباید صرفاً در یک آزمون خلاصه شود. ارزیابی می‌بایست در یک بازه منطقی صورت گیرد.

یکی از محاسن پیشنهاد بند (الف) آن است که اگر کسی در آزمون استخدامی پذیرفته شود و در بازه نخست با او قرارداد سه یا پنج ساله بسته شود، حقی برای تمدید قرارداد در بازه بعدی برای آن فرد ایجاد نمی‌کند. همانطور که پیش‌تر بیان شد، اشکال آن است که این حق از افراد کارآمد نیز سلب شده است. با اصلاح پیشنهاد

از منظر دیگری نیز می‌توان این پیشنهاد را بر پایه تبعیض کارآمد پایه ارزیابی نمود. لازم به اشاره است که انباشت تجربه و دانش عملی در سازمان بواسطه حضور کارمندان باتجربه یکی از محسنات استخدام بلندمدت است. وقتی قاعده را از استخدام سی ساله به قراردادهای سه یا پنج ساله تغییر دهیم، حافظه سازمان کوتاه مدت شده و هوش آن کاهش یافته و تصمیمات آن بواسطه تجربه اندک، خام خواهد ماند. این موضوع در نظام اداری ما که متأسفانه در واقعیت تأثیر پذیری بالایی از تحولات سیاسی دارد، می‌تواند ضریب بیشتری نیز داشته باشد. همین امر سرریز تکانه‌های شدید سیاسی را تا کارمندان جزء ساختار اداری باز خواهد نمود.

این موضوع را نیز باید اشاره داشت که کارمندان در بازه طولانی کاری خود تجربیات بسیاری بدست می‌آورند؛ اما حفظ همه این تجربیات نمی‌تواند مطلوب باشد. تجربه‌ای که بتواند باعث کارآمد شدن افراد در تأمین اهداف سازمان شود مهم است نه هر تجربه‌ای. این بدان معناست که با گسترش چتر امنیت شغلی بر افراد کارآمد، می‌توان محاسن استخدام بلند مدت را تقویت نمود. لذا می‌توان آن را استدلال مجزایی بر توزیع عادلانه امنیت شغلی و رد سلب مطلق آن از افراد دانست.

ارتباط دیگر بند (الف) پیشنهادی با سرفصل تبعیض کارآمد پایه در استثناء نمودن «پست‌های حساس دستگاه‌های اجرایی» برای استخدام است. در این خصوص مقدمتاً باید اشاره داشت که با توجه به تبصره ذیل بند (الف) که فهرست مشاغل حساس را به بعد از برنامه موکول نموده است، در شرایط حاضر نمی‌توانیم قضاوت جامع و دقیقی داشته باشیم؛ چرا که مشخص نیست مقصود از پست‌های حساس چیست و دامنه حساسیت با چه شاخص‌ها و معیارهای مشخص می‌شود. اما به طور کلی می‌توان در خصوص شکل و فرم چنین استثنائی صحبت کرد. پرسش آنکه آیا استثناء باید برای مشاغل باشد یا اشخاصی که در یک جایگاه شغلی قرار می‌گیرند؟ به عنوان مثال این احتمال وجود دارد که معلمی به عنوان یک شغل به عنوان شغل حساس فرض شود. آیا صرفاً به دلیل جایگاه و حساسیت معلمی اجازه استخدام بلند مدت داده می‌شود؟ آیا امکان عدم بهره‌وری بواسطه قرارداد استخدامی بلندمدت برای فرد استخدام شده در جایگاه معلمی وجود ندارد؟ همانطور که اقتضای جایگاه حساس آن است که در آن جایگاه افراد با قرارداد بلندمدت جذب شوند، همان حساسیت جایگاه ایجاب می‌کند که افراد با کارآمدی پایین با حساسیت و تأکید بیشتر از آن جایگاه برداشته شوند. در همان مثال معلم، بواسطه جایگاه و اثر



دارد و می‌بایست نسبت به رفع آن توجه داشت. ذیل بحث مرتبط با توزیع اولیه اشاره شد که این بند نوعی باز توزیع در بردارهای قدرت در نظام اداری ایجاد می‌نماید و قدرت تعریف شده برای کارمندان به واسطه امتیاز استخدام را به مدیران بواسطه اختیار در تمدید قرارداد انتقال می‌دهد. چنین اختیاری می‌تواند محمل تعارض منافع برای مدیران قرار گرفته و سلائق و منافع شخصی در گزینش افراد برای تمدید قرارداد تأثیر بگذارد. چنین موضوعی اگر به ترجیح افراد با کارآمدی کم به افراد با کارآمدی بالا منتهی شود، تعارض مخرب بوده و می‌بایست از پیش امکان آن را مسدود کرد. این موضوع با کاهش اعمال قدرت مدیران در تمدید قرارداد افراد مستعد و کارآمد بدست خواهد آمد. لذا برای کاهش آثار مخرب چنین تعارضی می‌بایست استمرار حضور افراد کارآمد را از پیش تضمین نموده و تصمیم‌گیری در خصوص آن را از اختیارات مدیران کم کرد. این توجه در پیشنهاد ارائه شده در این گزارش ملحوظ بوده است.

نتیجه آنکه در بند پیشنهاد تلاش شده تا به نوعی امنیت شغلی به ارزیابی عملکرد افراد وابسته شود و از این منظر در مدیریت تعارض منافع اثر مثبت داشته اما از آنجا که تضمینی بر استمرار قرارداد افراد کارآمد ندارد، شکل دیگری از تعارض منافع را پدید آورده است که می‌بایست با تضمین حق برای استمرار قرارداد برای افراد کارآمد این نوع از تعارض منافع را مسدود کرد.

۴-۷. بررسی از منظر شاخصه‌های حکمرانی مردمی

از میان شاخصه‌های حکمرانی مردمی، بند پیشنهادی در دو شاخصه دچار چالش است. نخست آنکه اقناع کافی در خصوص چرایی و علت چنین تصمیمی در جامعه صورت نگرفته است. همین امر منجر به انعکاس منفی از تصویب این بند در جامعه خواهد شد و اثر منفی بر «احساس عدالت» در جامعه خواهد گذاشت. این بدان معناست که اگر به هر دلیلی دولت اصرار بر تصویب این بند داشته باشد یا مجلس تصمیم به تصویب آن بند بگیرد، باید در مقام اجرا با پیوست رسانه و تبیین دلایل این تصمیم، جامعه را نسبت به آن اقناع کرده و حس منفی سرریز شده از آن را خنثی کرد.

شده و تغییر متن به نحوی که برای فرد کارآمد این حق تضمین شود و عدم تمدید قرارداد فقط دامن افراد ناکارآمد را بگیرد، تا میزان قابل توجهی می‌توان بازه نخست قرارداد را به عنوان امتداد آزمایشی آزمون استخدامی قلمداد کرد و نقیصه‌های معرفتی آن را در بازه نخست با شاخص‌های ارزیابی تعریف شده تکمیل نمود.

۴-۶. بررسی از منظر تعارض منافع

مقصود از تعارض منافع آن است که فرد در جایگاه و موقعیتی قرار گیرد که منافع شخصی او با منافع عمومی و مأموریت‌های سازمانی محول شده به او در تعارض باشد. در شکل کنونی استخدام، که امنیت شغلی به طور مطلق به کارمندان اعطا می‌شود، شکلی از تعارض منافع وجود دارد. اساساً کاهش بهره‌وری ناشی از همین موضوع است. منفعت شخصی در آن است که فرد در محیط کاری تا جای ممکن مجبور به تلاش و فعالیت نشود و منفعت عمومی آن است که کارمندان با انگیزه و تلاش خود بتوانند سازمان و اداره متبوع خود را در انجام مأموریت‌های عمومی تعریف شده برای آن کمک شایان نمایند. قواعد تعریف شده در نظام اداری در شکل کنونی فرد را در موقعیتی قرار می‌دهد که بتواند منفعت شخصی را بر منفعت عمومی ترجیح دهد.

آیا بند پیشنهادی، فرآیندی بهینه برای مدیریت تعارض منافع است؟ پاسخ آن است که اثر این بند در مدیریت تعارض منافع خنثی است؛ چرا که شکلی از تعارض منافع را بر طرف می‌نماید اما شکل دیگری از آن را بستر سازی می‌کند. آنچه در این بند می‌تواند تأثیر مثبت در مدیریت تعارض منافع داشته باشد، منوط کردن استمرار قرارداد به ارزیابی عملکرد افراد است. در واقع آنچه عامل شکل‌گیری تعارض منافع در موقعیت کارمندی است، استقلال امنیت شغلی افراد از عملکرد آنهاست. پیوند این دو به یکدیگر می‌تواند اثر مثبتی در مدیریت تعارض منافع به نفع منافع عمومی داشته باشد. این امر هم در پیشنهاد ارائه شده در بند (الف) لایحه وجود دارد و هم در متن پیشنهادی در این گزارش.

نکته دیگری که در ارتباط با بحث تعارض منافع می‌بایست به آن توجه داشت آن است که در دامن پیشنهاد ارائه شده در بند (الف) لایحه، هر چند تعارض منافع در خصوص کارمندان کاهش می‌یابد، اما ظرفیت شکل‌گیری صورت دیگری از تعارض منافع در آن وجود

۵. نتیجه گیری



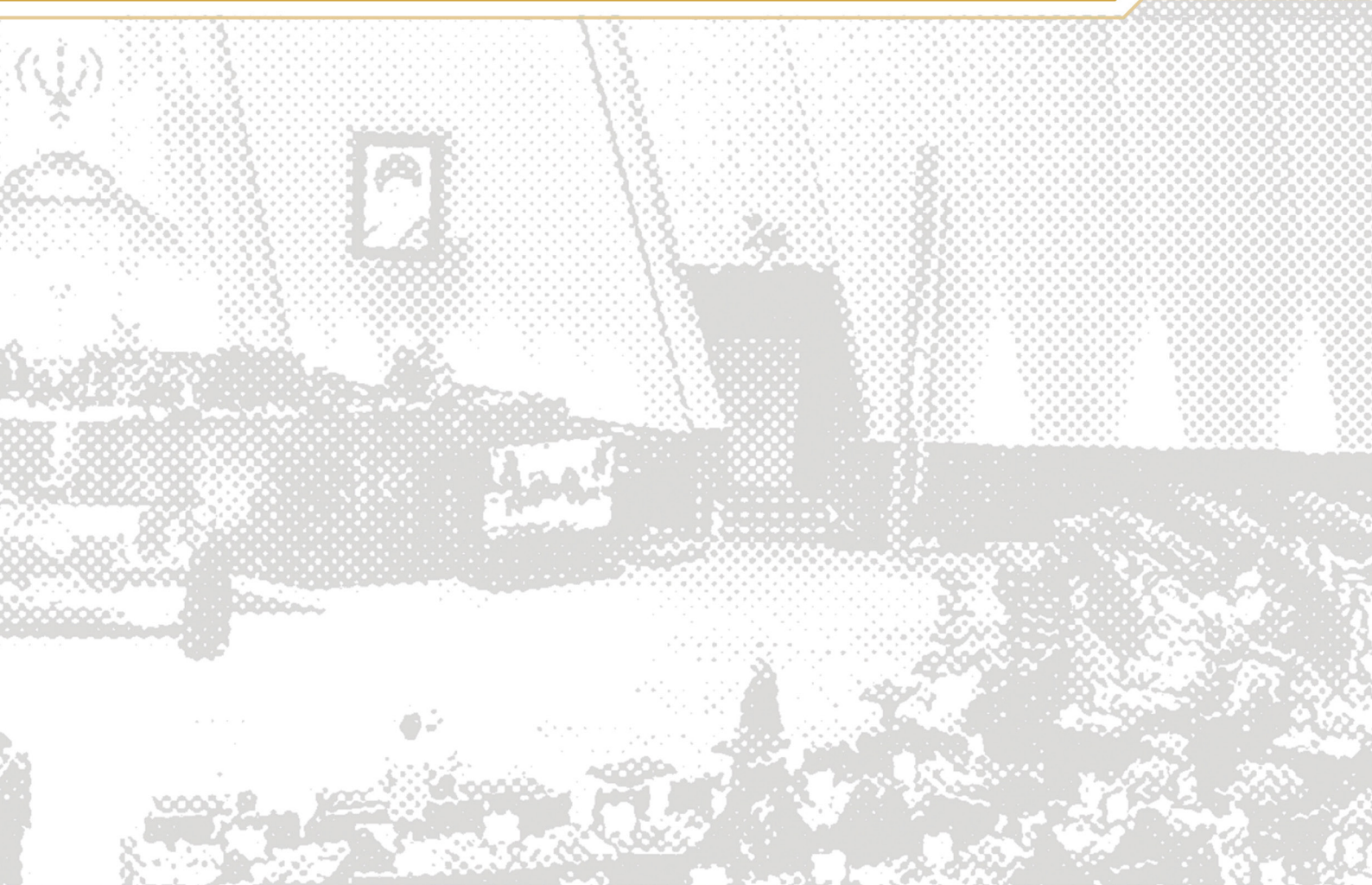
در این گزارش تلاش بر آن بوده تا مبتنی بر رویکرد عدالت، بند (الف) ماده (۶۰۱) لایحه برنامه هفتم توسعه که در آن ممنوعیت استخدام رسمی در طول برنامه به عنوان راهکاری برای افزایش بهره‌وری نیروی انسانی پیشنهاد شده است، نقد و ارزیابی شود. نتیجه ارزیابی‌ها آن است که این بند انطباق بسیار کمی با عدالت داشته و نسبت به آن واگراست.

نخست آنکه تشخیص صحیحی از مسئله صورت نگرفته و حذف استخدام رسمی ضریب و اثر چندان در ایجاد بهره‌وری ندارد. به عبارتی استخدام رسمی همچون شتاب دهنده عمل نموده و آثار سایر عوامل تأثیرگذار بر بهره‌وری را ضریب می‌دهد. استخدام رسمی اگر در عواملی چون «نقص در نظام پرداخت‌ها»، «نقص در نظام ارتقاء کارمندان»، «نقص در نظام تربیتی نیروی انسانی کارآمد»، «نقص در جایابی کارمندان»، «نقص در ارتباط سوابق و مدارک تحصیلی با شغل و مأموریت‌های تعریف شده برای کارمندان»، «تبعیض نهفته در نظام اداری میان کارمندان»، «نقص در فرآیند کشف و جذب نیروی انسانی کارآمد» و... ضرب شود، تبدیل به عاملی شتاب‌دهنده برای کاهش انگیزه کار و بهره‌وری نیروی انسانی خواهد شد. اگر عوامل اصلی کاهش بهره‌وری و انگیزه کارمندان مورد توجه قرار گرفته و اصلاح شوند، استخدام به عنوان یک عامل منفی عمل نخواهد کرد، بلکه تبدیل به یک عامل انگیزشی در افراد خواهد شد. لذا اساساً برای افزایش بهره‌وری

می‌بایست به اصلاح عوامل اصلی توجه شود. ثانیاً فارغ از غلط بودن مسئله محور قرار گرفته در بند مذکور، این پیشنهاد در عرصه‌ها و شاخصه‌های مختلف عدالت آثار متفاوتی دارد. بدین شکل که در عرصه توزیع اولیه اثر منفی کم و در عرصه توزیع فرآیندی و عدالت تأمینی اثر منفی زیادی دارد. منتهی به نقض برابری‌های اساسی همچون برابری و تمهیدی و برابری فرآیندی و تبعیض‌های ناموجه خواهد گشت. همچنین در برش‌های جمعیتی اثر منفی بر برش نسلی و برش قشری خواهد داشت. در شاخصه‌های فساد امکان و ظرفیت ایجاد تعارض منافع در این پیشنهاد وجود دارد. همچنین در شاخصه‌های حکمرانی مردمی بواسطه عدم اقناع جامعه نسبت به چنین پیشنهادی، اثر منفی بر احساس عدالت در پی تصویب آن را شاهد خواهیم بود. با توجه به نتایج بدست آمده پیشنهاد آن است که این بند حذف شود و یا در آن اصلاحات جدی و بسیار اساسی صورت گیرد؛ به نحوی که اصل بر استمرار قراردادها باشد، مگر آنکه عدم شایستگی افراد توسط سازمان متبوع بر اساس مستندات قابل ارائه به اثبات برسد. امنیت شغلی می‌بایست به تناسب میزان کارآمدی افراد تضمین شود و فرد باید اطمینان داشته باشد که بقای او در سازمان و موقعیت شغلی خود وابسته به تصمیم مدیران نبوده و کارآمدی تنها عامل استمرار قرارداد اوست.



۱. بیانات رهبر انقلاب در نخستین دیدار رئیس‌جمهور و اعضای هیئت دولت سیزده، ۱۴۰۰/۶/۶،
<https://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=48588>
۲. بیانات رهبر انقلاب در دیدار میهمانان کنفرانس وحدت اسلامی و جمعی از مسئولان نظام، ۱۴۰۰/۸/۲،
<https://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=48891>
۳. لایحه برنامه هفتم توسعه
۴. قانون مدیریت خدمات کشوری
۵. چهار چوب تدوین پیوست عدالت، محمد تقی نظریان مفید، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۸۳۶۰
۶. پیوست عدالت برای فصل اصلاح نظام مالیاتی لایحه برنامه هفتم توسعه، محمد تقی نظریان مفید، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۹۲۲۲



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc@majles.ir