

فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)

سال پنجم، شماره ۱۵، تابستان ۱۳۹۷

شایسته‌گزینی در نظام حقوق استخدامی ایران و آمریکا

سیدمحمد مهدی غمامی^۱؛ سیدحسن حسینی^۲

دریافت: ۱۳۹۶/۱۰/۱۷

پذیرش: ۱۳۹۷/۰۲/۰۳

چکیده

شایسته‌گزینی از آنجایی که ارتباط مستقیم با پیشرفت و برقراری عدالت و حاکمیت مطلوب در جوامع دارد، مورد توجه اکثر نظام‌های سیاسی قرار گرفته است و می‌توان آن را اصلی مفروض برای یک دولت مردم‌سالار، پاسخگو و کارآمد لحاظ کرد. برای رسیدن به نظام اداری کارآمد و صحیح باید اصل شایسته‌گزینی را در حقوق استخدامی بر مراحل مختلف استخدام عمومی حاکم کرد. مراحلی که هر کدام از آنها برای تحقق شایسته‌گزینی و عدالت حائز اهمیت هستند؛ عبارتند از: ورود به خدمت، انجام خدمت (حین خدمت) و ارتقای شغل. مراحلی که هر یک باید در پرتوی حاکمیت قانون در سطوح شکلی، نوعی و ماهوی، موجب کارآمدی نظام اداری در ارائه خدمت عمومی به شهروندان شده و به طور نسبی هم کارمندان و هم شهروندان اذعان به جریان عدالت در تصدی پست‌های عمومی نمایند. در این مقاله نگارندگان با طرح این پرسش که چگونه می‌توان شایسته‌گزینی را در نظام استخدامی حاکم کرد؟ به مطالعه این اصل در نظام حقوق استخدامی ایران و آمریکا می‌پردازند.

واژگان کلیدی: عدالت، شایسته‌گزینی، حاکمیت قانون، استخدام، کارآمدی.

۱. استادیار و عضو هیأت علمی دانشکده معارف اسلامی و حقوق دانشگاه امام صادق (ع) (نویسنده مسؤل): ghamamy@isu.ac.ir
۲. دانشجو کارشناسی ارشد معارف اسلامی و حقوق عمومی دانشگاه امام صادق (ع) s.h.hoseini2071@gmail.com

مقدمه

شایسته‌گزینی^۱ از موضوعاتی است که در مدل حکمرانی خوب توصیه شده و همچنین در اعتقادات، باورها و فرهنگ غنی اسلامی دارد.^۲ با این وجود در طول تاریخ مردم ایران به واسطه حاکمیت دولت‌های پادشاهی مستبد و نهادینه شدن رانت، این اصل در عرصه عمومی مجری نبوده است (شعبانی، ۱۳۶۶: ۱۹ و ۴۲-۵۳). برای دستیابی به شایسته‌گزینی باید تا حد امکان از هرگونه قومیت محوری و روابط رانتی و سیاسی دوری کرد (Lange & Durst-Andersen, 2010: 109)؛ همچنین بایستی در استخدام افراد در سمت‌های دولتی ملاک‌های تخصص، اخلاق‌مداری، تعهد و ... را مدنظر قرار داد. تا فرد بتواند در آن جایگاه به نحو کارآمدی ارائه خدمت و انجام وظیفه نماید. با روی کار آمدن افراد واجد ملاک‌های فوق، امکان ارائه خدمت مطلوب فراهم شده و بودجه عمومی در قبال ارائه کار با کیفیت و موجد رضایت برای شهروندان هزینه می‌گردد (McNamee & Miller, 2014: 8-13). این در واقع به نحوی ترجمه‌ای از این عبارات آمریکایی‌ها است که «آن را با افتخار بیان می‌دارند: از سازمانی که در آن قرار گرفته‌ای خارج می‌شوی؛ چون شخصاً مناسب (fit) آن نیستی».

(McNamee & Miller, 2014: 1)

مواردی از جمله ناتوانی در انجام وظیفه به دلیل عدم تخصص و تجربه کافی، کم‌کاری، تمایل به غیبت، فقدان انگیزه کافی در کارکنان برای انجام وظیفه، عدم احساس علقه به سازمان و اولویت بخشیدن به منافع فردی و گروهی در برابر منافع عمومی از علل مؤثر در ناکارآمدی اداره و به تبع دولت است. دولت باید در سه مرحله ورود فرد به خدمت، حین انجام خدمت و به خصوص ارتقای جایگاه در طی خدمت، مستخدمان را به دقت زیر نظر داشته باشد و سعی کند در هر یک از این مراحل نه از باب تسامح بلکه به جهت خطیر بودن صیانت از منافع عمومی و احترام به حاکمیت قانون بادقت و سخت‌گیری عمل نماید تا افراد شایسته‌ای که به‌طور کلی دو ویژگی تعهد به قانون و تخصص برای انجام آن را در راستای ارائه بهینه خدمات عمومی دارند، وارد عرصه خدمات عمومی کشور شوند. دولت نیز باید از حسن‌نیت و وظیفه‌شناسی کارمندان خود تقدیر به‌عمل آورد. در هر

1 . Meritocracy.

۲. قال الامام علی(علیه السلام): یَسْتَدَلُّ عَلَى اِدْبَارِ الدُّوْلِ بِاَرْبَعٍ: تَضْيِيعُ الْاُصُولِ وَ التَّمَسُّكُ بِالْفُرُوعِ وَ تَقْدِیمُ الْاَرَادِلِ وَ تَاخِیرُ الْاَفَاضِلِ. یعنی چهار چیز باعث شکست دولت‌ها می‌شود: ضایع کردن اصول (مسائل مهم) و سرگرم شدن به فروع (امور کم اهمیت) و به کار گماردن آدم‌های پست و کنار گذاردن انسان‌های فاضل. (غررالحکم و دررالکلم، ص ۸۶۴)

مقاله ۴. شایسته‌گزینی در نظام حقوق استخدامی ایران و آمریکا ۷۷

صورت باید پذیرفت استقرار نظام شایسته‌گزینی تحولی عظیم در شکوفایی و پیشرفت اداره و توزیع استعدادها ایجاد خواهد کرد (Morgan J. Dana S and Vardy F, 40-42). استقرار نظام شایسته‌گزینی در حقوق استخدامی نظام اداری ایران آثاری از قبیل: متناسب‌سازی، چابک‌ساختن تشکیلات نظام اداری، انعطاف‌پذیری، اثربخشی و کارایی به‌منظور تسهیل ارائه خدمات، سرعت‌بخشی و کیفیت خدمات کشوری، حفظ حقوق مردم، ارتقای سلامت نظام اداری و ... را در پی دارد. این امر در سیاست‌های کلی نظام اداری (ابلاغیه مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۹) مورد اشاره قرار گرفته است.

مطابق جزء «ت» بند (۱-۴) برنامه راهبردی تحول نظام اداری (۱۳۷۷) تدوین شده توسط سازمان اموری اداری و استخدامی کشور به‌عنوان یکی از اصول مبنایی بر «حاکمیت شایسته‌گزینی» تأکید و ذیل راهبردهای کلان، نهادینه‌کردن عدالت و شایسته‌گزینی در نظام‌های اداری و نگرش مدیران و توسعه منابع انسانی مقرر شده است. برنامه راهبردی فوق‌الذکر، زمینه مناسبی جهت الزام به شایسته‌گزینی فراهم نموده است. همچنین بر اساس بند (۴) سیاست‌های کلی نظام اداری (۱۳۸۹) «دانش‌گرایی و شایسته‌گزینی مبتنی بر اخلاق اسلامی در نصب و ارتقای مدیران» از بایسته‌های نظام اداری ایران محسوب می‌گردد که تحقق آن حاصل برداشت مبتنی بر حاکمیت قانون است. در مورد نظریه کارامدی و منفعت عمومی نیز می‌توان به اصول تقدم منافع عمومی بر مصالح سازمانی در تصمیمات نظام اداری، تأمین کرامت و معیشت کارکنان دولت و اداره امور مبتنی بر عقلانیت اقتصادی و عقلانیت علمی اشاره کرد. همچنین به عنوان دستاورد نظریه ارائه خدمات به اصل ارائه خدمات اداری با استاندارد، سرعت و کیفیت قابل رقابت با معیارهای جهانی ذیل مفهوم اداره خوب توجه نمود. اصول تعمیم عدالت اداری و پرهیز از هرگونه تبعیض و توزیع مناسب قدرت بین دولت و مردم و نهادهای مدنی با تأکید بر تمرکززدایی از حوزه‌های اجرایی نیز حاصل برداشت مبتنی بر عدالت است. (سازمان امور اداری و استخدامی کشور، ۱۳۷۹: ۱۵-۱۴)

بر اساس این الزامات و با توجه به اینکه کارامدی و پیشرفت ایران در گرو استقرار نظام شایسته‌گزینی جهت تأمین منافع عمومی است. در این مقاله، نگارندگان به این پرسش می‌پردازند که چگونه می‌توان شایسته‌گزینی را در نظام استخدامی ایران با مطالعه تطبیقی نظام استخدامی آمریکا حاکم کرد؟ در راستای پاسخ به این سؤال به بررسی مفهومی و نظام تقنینی و ضابطه‌گذاری در ایران

و ایالات متحده آمریکا پرداخته‌ایم و البته در نظر داریم که نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا از یک سو در زمره کشورهای کاملاً امن است و از قواعد ثانویه و نه الزامات حجیم اولیه اداری بهره‌مند است و از سوی دیگر در ایران، علی‌رغم برخی الزامات حقوقی، خلأهای قابل توجهی ناشی از قوانین مبهم و استثناء‌زا داریم.

۱. مفهوم شایسته‌گزینی

در این بخش با بیان معنای لغوی و اصطلاحی شایسته‌گزینی، به سراغ نظریات حاکم بر این حوزه رفته و این مفهوم در مراحل مختلف استخدامی مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۱-۱. معنای لغوی و اصطلاحی

«شایسته‌گزینی» به لحاظ لغوی از دو کلمه «شایسته» و «گزینی» تشکیل شده که لغت «شایسته» در لغت‌نامه دهخدا به «نعت مفعولی از شایستن (حاشیه برهان مصحح دکتر معین) به معنی اول شایان که سزاوار و لایق و درخور باشد. (برهان قاطع) (آندراج) موافق و مناسب. (ناظم الاطباء) لایق، درخور» معنا شده است (دهخدا، ۱۳۴۱: ۱۹۰)؛ هم‌چنین برای لفظ «گزیدن» معانی از قبیل: انتخاب، برگزیدن و اختیار کردن آورده‌است. دهخدا در کلماتی مشابه، مانند: «سالار قافله» و «سالار قوم» آن را به معنای «پیشرو قافله» و «رئیس و مهتر قوم» معرفی می‌کند. (دهخدا، ۱۳۳۹: ۱۷۱-۱۶۸)؛ بنابراین «شایسته‌گزینی» در لغت، به معنای داشتن لیاقت، استحقاق و توانایی و پیشرو بودن در این صفات است. این اصطلاح بیشتر در مورد انتخاب و انتصاب مدیران و مسئولان در بخش‌های مختلف عمومی کاربرد دارد؛ ولی باید در نظر داشته باشیم که هر سازمان عمومی و حتی خصوصی برای رسیدن به حداکثر کارآمدی، بی‌نیاز از رعایت ضوابط آن نیست. در نظر برخی از اندیشمندان شایستگی به معنای بهره‌هوشی، استعداد، تلاش و ... به کار رفته است که در این جا به برخی از آن مفاهیم می‌پردازیم. مایکل یانگ^۱ در زمینه شایسته‌گزینی در امور استخدامی و پاداش‌دهی بیان می‌دارد که ضریب هوشی و استعداد به همراه تلاش، به معنای شایستگی است. (ابطحی و عبدصبور، ۱۳۸۹: ۷)

1. Michael Young.

مقاله ۴. شایسته‌گزینی در نظام حقوق استخدامی ایران و آمریکا ۷۹

در کتاب «الفبای جامعه‌شناسی» تألیف لاوسون و گارود، شایسته‌گزینی را مبتنی بر معیار عدم تبعیض چنین تعریف کرده است: «نظام شایسته‌گزینی عبارت است از نظامی که در آن مزایا و موقعیت‌های شغلی تنها براساس شایستگی و نه بر مبنای جنسیت، طبقه اجتماعی، گروه قومی یا ثروت به افراد تفویض می‌شود». (حبی، ۱۳۸۹: ۲۲۵)؛ از سوی دیگر، بیلتون هم در کتاب «مبانی جامعه‌شناسی» خود، شایسته‌گزینی را مبتنی بر آموزه‌های فردی و با همان ملاک و گارود این‌گونه تعریف می‌کند: «شایسته‌گزینی دیدگاهی است که براساس آن، شهروندان از طریق نظام‌های آموزشی مدرسه‌ای و دانشگاهی و با تلاش و کوشش فراوان، استعدادهای خود را شکوفا کرده و در نهایت در جامعه فارغ از طبقه اجتماعی، ثروت، نژاد، قومیت و جنسیت برای تصدی مناصب مختلف، تنها براساس شایستگی ذاتی برگزیده می‌شوند». (حبی، ۱۳۸۹: ۲۲۵)؛ هم‌چنین یکی از صاحب‌نظران شرایط شایسته‌گزینی را این‌گونه بیان می‌کند: «داشتن دانش و بصیرت در هر سطحی لازمه کار در یک سیستم شایسته‌سالار است و برای شایستگی دو بال وجود دارد که یک بال آن دانش و بال دیگر بینش و نحوه برخورد با مسأله و اعتقاد و ارزش‌هاست.» (الوانی، ۱۳۷۷: ۷). در تعریفی کاملاً عینی، شایسته‌گزینی مبتنی بر ایده «کارکنان بجا»^۱ به معنای اعمال حق دسترسی برابر به سطوح اجتماعی بر اساس توانایی‌های کارمند بدون محاسبه سایر عوامل از جمله رانت و ثروت و .. است. (McNamee & Miller, 2014: 27). در مجموع می‌توان چنین بیان داشت که شایسته‌گزینی بر اساس الزامات حقوقی جامعه برابر، یک فلسفه و نگرش مدیریتی است که در آن منابع انسانی با توجه به تلاش و توانایی ذاتی آن‌ها در جایگاه خود قرار گرفته و توسعه می‌یابد (موسی‌زاده و کیان‌پور، ۱۳۹۲: ۱۴۵). به دیگر سخن، شایسته‌گزینی روشی برای جلوگیری از سرخوردگی نخبگان و انتخاب افراد بر اساس شایستگی است. (گلکار و ناصحی‌فرد، ۱۳۸۱: ۷)

امروزه رایج‌ترین شکل غربالگری برای استخدام در نظام اداری، آموزش و پژوهش دانشگاهی قرار گرفته است که طبق آن با یک آزمون افراد را برمی‌گزینند. البته باید دانست اکتفا کردن به صرف آزمون، ملاک کاملی برای انتخاب و انتصاب افراد به سمت‌های دولتی و اداری نیست. شایان ذکر است که نحوه برگزاری این آزمون‌ها باید به‌گونه‌ای باشد که ورود برای همه افراد شایسته فراهم

1 . Right staff.

باشد.^۱ معیار عدم تبعیض و دسترسی برابر همه شهروندان به فرصت‌های برابر شغلی با لحاظ برابری همه افراد دارای شایستگی یکسان، موضوع اصل (۲۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران قرار گرفته است. در تعریفی دیگر، شایستگی به معنای وسیع‌تر یک نظم اجتماعی را توصیف می‌کند که در آن افراد بر اساس برخی ارزش‌ها رتبه‌بندی می‌شوند. این برخلاف مدل‌های مقتدرانه مبتنی بر اداره گروهی و قبیله‌ای است. (Desario, 2003: 507)

۲-۱. نظریات شایسته‌گزینی و برداشت‌های مفهومی

تحقق شایسته‌گزینی در فضای حقوق استخدامی، به وسیله نظریات مختلفی ممکن‌پذیر می‌گردد. این نظریات مبتنی بر حاکمیت قانون، منفعت عمومی و کارآمدی، ارائه خدمات عمومی و عدالت مطرح شده‌اند که به شرح ادامه به تحلیل آن موارد می‌پردازیم.

۱-۲-۱. برداشت مبتنی بر حاکمیت قانون

قبل از استقرار و حاکمیت قانون^۲، تمام سازمان‌های اداری حکومت، تحت امر و سلطه کامل حاکمان بودند؛ اما بعد از پیدایش اندیشه حکومت قانون به عنوان مظهر اراده ملی و به اجرا درآمدن نظریه تفکیک قوا و نیز جدایی اعمال حاکمیت از اعمال تصدی دولت، نظریه قدرت عمومی رو به افول نهاد (انصاری، ۱۳۸۹: ۷۷-۷۵). در پایان سده نوزدهم میلادی حقوقدانان آلمانی اندیشه «دولت قانونمدار» را مطرح کردند. محدود شدن دولت توسط حقوق و در نتیجه، رضایت دولت به خود محدودیتی و پیروی از قانون و همچنین باز بودن راه‌هایی برای شکایت علیه تصمیمات و اقدامات دولت از اثرات بسیار مهم اندیشه حاکمیت قانون یا دولت قانونمدار است که مسیر را برای رسیدن به شایسته‌گزینی مساعدتر کرد. دولت قانونمدار با دولت پلیسی متفاوت است؛ بدین ترتیب که در مورد نخست قدرت عمومی دولت براساس و در حدود قواعد حقوقی و قانون می‌باشد ولی در دولت دوم، علی‌رغم وجود قواعد انضباطی و انتظامی، قدرت عمومی برحسب میل و اراده خود عمل می‌نماید. بنابراین، پذیرش اندیشه دولت قانونمدار سبب شده که قوه مجریه و سازمان‌های اداری از قانون پیروی و تبعیت نمایند. طبق اصل و

1 . [Http://www.thelawdictionary.org](http://www.thelawdictionary.org)

2 . Rule of Law.

مقاله ۴. شایسته‌گزینی در نظام حقوق استخدامی ایران و آمریکا ۸۱

نظریه حاکمیت قانون، مسئولین و مستخدمین اداری به موقع تصمیم‌گیری و انجام وظایف خود مکلف به تبعیت از قانون و مقررات هستند. (عباسی، ۱۳۸۹: ۳۳ - ۳۲)

در واقع از نظر تاریخی شایسته‌گزینی مرتبط با مفهوم تفکیک قوا و مفهوم قانون به معنای «بیان اراده عمومی» است. علاوه بر نقش‌آفرینی قوه مقننه در حاکمیت قانون، قوه مجریه نیز با اجرای قوانین در تحقق این مهم نقش دارد. اداره می‌تواند در صورت لزوم برای تعیین نحوه اجرا و حسن اجرای قوانین به وضع قواعد حقوقی مبادرت ورزد؛ اما این قواعد و آیین‌نامه‌ها باید در چهارچوب قانون و منطبق با قانون باشد. در عمل افراد یعنی مستخدمین هستند که به نام اداره و به حساب اداره اعمال را انجام می‌دهند؛ اما نتایج حاصل از این اعمال نه متوجه مستخدمین بلکه متوجه اداره یا سازمانی می‌گردد که مستخدمین برای آن کار می‌کنند. (بابایی‌مهر، ۱۳۹۳: ۵۹ - ۵۸)

پس از ظهور ایده و تحقق قواعد حاکمیت قانون، اداره تابع قانون و قواعد حقوقی شد و روابط اداره‌کننده و اداره‌شونده بر اصل حاکمیت قانون استوار گردید (طباطبایی‌مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۴۶۷-۴۶۱)؛ بنابراین کلیه اعمال حقوقی نیز می‌بایست مبتنی بر صلاحیت قانونی اداره باشد، در غیر این صورت، اقدام اداره با ایراد عدم صلاحیت یا خروج از صلاحیت مواجه خواهد شد. امروزه اصل حاکمیت قانون، ترجمان آزادی افراد و حدود قدرت دولت و جوهره دموکراسی شناخته می‌شود. (انصاری، ۱۳۸۷: ۷۳)

محوری‌ترین ایده در نظام حقوق اداری ایران اصل صلاحیت است که خود از نتایج برداشت شکلی از حاکمیت قانون می‌باشد. این اصل در واقع، ادامه اصل تفکیک و استقلال قواست که در حقوق اداری به «اصل صلاحیت» فروکاسته می‌شود که براساس آن مقامات اداری محدود به صلاحیت‌های اعطایی به آن‌ها هستند (موسی‌زاده، ۱۳۹۱: ۱۵۲). در مقابل، محوری‌ترین ایده در حقوق اداری ایالات متحده، کنترل و قواعد ثانویه حقوق اداری است. از این حیث، کارکرد اصلی حقوق اداری، کنترل و نظارت بر تصمیمات و اقدامات سازمان‌های اداری (فرآیندهای اداری) است. به موجب ماده (۷۰۶) قانون آیین اداری آمریکا دادگاه‌های بازنگری‌کننده باید سازمان اداری را به انجام عملی وادار کنند که به صورت غیرقانونی از انجام آن خودداری کرده یا به صورت غیرمعقولی در انجام آن تأخیر نموده است. هم‌چنین در صورتی که سازمان اداری فراتر از صلاحیت و اقتدار قانونی و عدم رعایت تشریفات قانونی اقدام نموده باشد، دادگاه بازنگری‌کننده آن‌ها را ابطال می‌نماید. اصل رعایت تشریفات قانونی در آمریکا ثمراتی در کارآمدی حقوق اداری آن کشور داشته است، از جمله قانون

آیین اداری موجب افزایش پاسخگویی سازمان‌های اداری به مردم و مقامات سیاسی و اعتماد عمومی شده است (Keith, 2008: 208-211)؛ هم‌چنین سبب دوری از بی‌انصافی، رنگ و بوی سیاسی به‌خود گرفتن و تقسیم ثروت در میان مناطق گوناگون و گروه‌های مختلف اجتماعی نیز شده است. تأخیر سازمان‌های اداری یکی از مشکلات جدی است. سازمان‌های دولتی جهت اجرای یک طرح به سال‌ها زمان نیازمند هستند و این تأخیر اغلب اوقات خسارت‌های هنگفتی به منافع عمومی و خصوصی وارد می‌سازد. وجود تأخیرات اداری، اعمال دکترین‌های حقوق اداری توسط دادگاه‌ها را با مشکل روبه‌رو می‌کند (ر.ک: هداوند و مشهدی، ۱۳۹۱: ۳۶۵-۳۳۷). قابل ذکر است قانون سازمان اداری و کارمندان آمریکا در ماده (۱) بند «ب» درباره حاکمیت قانون و قانون‌مداری بر حفظ حریم خصوصی خود و احترام به حاکمیت قانون تأکید می‌کند. هم‌چنین در ماده (۹) این قانون کارمندان موظفند هرگونه نقض قانون و مقررات یا سوءمدیریت، اتلاف وجوه و بودجه، سوءاستفاده از قدرت و یا خطر قابل توجه و خاص را افشا کنند و به اطلاع مدیران برسانند و زمینه مساعدی برای اجرایی‌شدن شایسته‌گزینی فراهم می‌آورد. امروزه کلمه بوروکراسی به بی‌کفایتی، ناکارآمدی، سودمندی شخصی، اسراف یا حتی فساد تعبیر می‌شود در حالی که در واقع بوروکراسی بر یک ساختار ضروری برای اجرای سیاست‌های عمومی حمل می‌شود. براساس اصل شایستگی در آمریکا همه کارکنان و متقاضیان برای استخدام باید در تمام جنبه‌های مدیریت پرسنل بدون توجه به وابستگی سیاسی، نژاد، رنگ، مذهب، ملیت، جنسیت، وضعیت تأهل و سن رفتار عادلانه و منصفانه‌ای داشته باشند تا بدین سبب حریم خصوصی افراد و حقوق اساسی اداره حفظ گردد و شرایط ورود افراد شایسته از اقشار مختلف مردم، فراهم شود. (Ferraz, David, 2009, 14-15)

سطوح مختلف حاکمیت‌قانون هر یک نتیجه متفاوتی بر شایسته‌گزینی می‌گذارند و البته هر یک به نوعی ضامن بقای شایسته‌گزینی در برداشتی متفاوت هستند.

۱-۲-۱-۱. حاکمیت قانون نوعی: به این معنا که بین مضمولان قانون چه قبل از قانونگذاری و چه بعد از آن نباید تبعیض و استثنائی باشد. بند ۹ اصل ۳ قانون اساسی ایران و بخش اول اصلاحیه چهاردهم (۱۸۶۸) قانون اساسی آمریکا بر این مفهوم تأکید دارند. در نتیجه این الزام، هر فرد فارغ از هر انتساب و قومیتی باید صرفاً مبتنی بر ملاک توانایی، حق دسترسی برابر به مناصب عمومی را

مقاله ۴. شایسته‌گزینی در نظام حقوق استخدامی ایران و آمریکا ۸۳

داشته و ارتقاء یابد. قانون فدرال بازننگری خدمات مدنی ۱۹۷۸^۱ آمریکا، نه ضابطه جهت استقرار شایسته‌گزینی در حقوق استخدامی و اداری آمریکا، بیان نموده که ضابطه نخست این قانون عبارت است از: استخدام و انتخاب کارمندان از همه اقشار بدون هرگونه تبعیضی از جمله وابستگی سیاسی، نژاد، رنگ، مذهب، ملیت، جنس، وضعیت تأهل و سن؛ به عبارت دیگر، وجود فرصت برابر جهت رقابت آزاد و عادلانه.^۲

۱-۲-۱-۲. حاکمیت قانون ماهوی: ارزش‌های حاکمیت‌قانون ماهوی بر حفظ حقوق عمومی و شهروندی دلالت می‌کنند. (اصول ۱۹ و ۲۰ قانون اساسی ایران و بند ۱ بخش دوم اصل ۴ قانون اساسی آمریکا) بر این اساس مستخدمینی باید استخدام شوند که به حفظ حقوق عمومی التزام داشته و از نقض آن به هر شکل ممکن بپرهیزند. ضمناً از لوازم حفظ حقوق شهروندی، احترام به مالیات‌دهندگان است که آن‌ها باید مالیات بدهند، ولی مابازای آن، دولت حق حیف و میل آن را حتی با به‌کارگیری افراد کم‌بازده ندارد. (Maravell J.M and Przeworski A, 2003: 161-164) در تأیید سخن فوق‌الذکر، ضابطه چهارم شایسته‌گزینی در «قانون فدرال بازننگری خدمات مدنی ۱۹۷۸» آمریکا؛ برخورداری کارکنان از استانداردهای بالای نظم و دغدغه حفظ منافع عمومی، را مورد توجه قرار داده است.^۳ در حاکمیت قانون ماهوی مبتنی بر ارزش‌های دینی نیز کسی می‌تواند تصدی امور عمومی را برعهده گیرد که توانایی لازم را داشته باشد وگرنه مرتکب خیانت و گناه شده و موجب سقوط دولت می‌گردد. ابزارهایی مانند امر به معروف و نهی از منکر می‌تواند مانع تصدی فرد نالایق و غیرمتمقی شود. (نهج‌البلاغه، نامه ۵۳)

۱-۲-۱-۳. حاکمیت قانون رویه‌ای و شکلی: به این معنا که اولاً باید قانونی برای شایسته‌گزینی وجود داشته باشد که در ایران بر اساس ماده (۱۳) قانون استخدام کشوری (۱۳۴۵) از استخدام‌های سلیقه‌محور جلوگیری شد و در ایالات متحده آمریکا با تصویب «قانون فدرال بازننگری خدمات مدنی ۱۹۷۸»، قانون پندلتون (۱۸۸۳)^۴ که موجد نظام استخدام سیاسی بود منسوخ گشت. ثانیاً فرآیند

1 . Civil Service Reform Act of 1978

2 . <http://www.mspb.gov/meritsystemprinciples.htm>

3 . <http://www.mspb.gov/meritsystemprinciples.htm>

4 . Pendleton Act.

قانونی تصدی پست‌های عمومی بدون تبعیض و مطابق نص قانون رعایت گردد و هیچ مقامی صلاحیت خروج از این فرآیند یا سوءاستفاده از اختیاراتش برای ایجاد تبعیض ندارد. (اصل ۲۸ قانون اساسی ایران و بند ۸ بخش نهم اصل ۱ قانون اساسی آمریکا) ماده (۴۴) قانون مدیریت خدمات کشوری رویه استخدام را بعد از آگهی کردن برگزاری امتحان عمومی و تخصصی بیان کرده است که جزء مقررات تشریفاتی شمرده شده است.

۲-۲-۱. برداشت مبتنی بر منفعت عمومی و کارآمدی

نظریه منفعت عمومی^۱ بدین معناست که باید بنای اعمال اداری را بر اقداماتی که منجر به سود و منفعت برای عموم می‌شوند، پایه‌گذاری نمود. به این ترتیب در حوزه استخدام عمومی، اقدام دولت در جهت انتصاب افراد به پست‌های عمومی که موجب برخورداری از اقتدارات متعدد و دسترسی به اطلاعات شخصی افراد می‌شود را به جهت تأمین منافع عمومی می‌توان توجیه کرد. انتقاداتی بر این نظریه وارد شده است از جمله: مفهوم منفعت عمومی یک مفهوم کلی و وسیع است و می‌تواند به وسیله اغراض سیاسی مورد سوءاستفاده قرار بگیرد. دولتمردان می‌توانند هر عملی را با این توجیه بر مردم تحمیل کنند. و همچنین این نظریه بیشتر وجهه سیاسی دارد (موسی‌زاده، ۱۳۹۱: ۱۲۷). به این ترتیب ممکن است دولتمردان افراد نالایق و یا افرادی که شایستگی کمتری نسبت به سایرین دارند را به بهانه تأمین منافع عمومی به تصدی پست‌های عمومی منصوب کنند. با این وجود بدیهی است که این علت، دلیل واقعی نیست و این‌گونه اقدامات ترجیح منافع گروهی - حزبی است.

با استفاده از نظریه منفعت عمومی و کارآمدی توسط والین^۲، رئیس دانشکده حقوق پاریس، به عنوان نظریه‌ای کامل‌تر از نظریه قبلی پیشنهاد گردید که این تئوری به دلیل گستردگی آن، شامل امور اداری و امور غیراداری می‌شود. در اثر پیدایش این نظریه آثاری از جمله تفکیک منافع به عمومی و خصوصی، جمع بین منفعت‌ها، اولویت داشتن منافع عمومی بر منافع خصوصی در صورت تعارض، منافع عمومی ملاک جدایی حقوق خصوصی از حقوق عمومی و ... به وجود آمد که براساس آن منفعت عمومی مهم‌تر و ضروری‌تر از منفعت خصوصی شد و به دلیل کارآمدی نیز سازمان، اداره و

1 . Public Interest and Efficiency.

2 . Valine.

مقاله ۴. شایسته‌گزینی در نظام حقوق استخدامی ایران و آمریکا ۸۵

مستخدמי ارزش بالاتری خواهند داشت که هزینه کمتری را برای جامعه و دولت داشته باشند و در عين حال سود و کارایی بیشتری به همراه داشته باشند. (انصاری، ۱۳۸۹: ۷۸)

ماده (۵۸) قانون مدیریت خدمات کشوری در این راستا مقرر می‌دارد: «سازمان موظف است به‌منظور ارتقای سطح کارایی و اثربخشی دستگاه‌های اجرایی، نظام آموزش کارمندان دستگاه‌های اجرایی را به‌گونه‌ای طراحی نماید که همراه با متناسب ساختن دانش، مهارت و نگرش کارمندان با شغل موردنظر، انگیزه‌های لازم را جهت مشارکت مستمر کارمندان در فرآیند آموزش تأمین نماید به‌نحوی که رابطه‌ای معنادار بین ارتقای کارمندان و مدیران با آموزش برقرار گردد...» طبق این ماده، سازمان وظیفه دارد برای کارامدی هرچه بیشتر اداره و مستخدمین، نظام آموزشی متناسب در زمینه‌های دانش، تخصص و مهارت کارمندان در راستای وظایف آن‌ها طراحی نماید. کارمندان برای احساس رضایت بیشتر از اجرای وظایف خود، ضمن آموزش‌های علمی و عملی لازم و تقویت انگیزه برای فعالیت در اداره، از کارامدی بالاتری برخوردار خواهند بود.

در مواد (۴) و (۵) بند «ب» قانون سازمان اداری و کارمندان آمریکا^۱ بحث توجه به منفعت عمومی و کارآمد بودن حقوق استخدامی مدنظر قرار داده شده است. رعایت صداقت، توجه به منافع عمومی، کارامدی و مفیدبودن نیروی کار از موارد مذکور در این مواد است. «قانون فدرال بازنگری خدمات مدنی ۱۹۷۸» آمریکا، جهت استقرار شایسته‌سالاری در نظام حقوق استخدامی خود، استخدام افراد کارآمد، مؤثر و مفید را وجهه قانونی بخشیده است. همچنین در ضابطه‌ای دیگر، عملکرد مناسب کارمندان و تلاش آن‌ها در راستای بهبود کیفیت اداره را مورد تأکید قرار داده است. (<http://www.mspb.gov/meritssystemprinciples.htm>) جهت تحقق نظام استخدامی شایسته‌سالار می‌توان از رویکردهای انگیزشی نیز استفاده نمود. به عبارتی با تکیه بر رقابت صحیح اداری و تعبیه پاداش‌های مناسب برای افراد شایسته می‌توان انگیزه کارکنان دولتی را در راستای تحقق شایسته‌سالاری بالا برد. یکی از موانع بر سر راه شایسته‌گزینی، نابرابری‌های اقتصادی در

1 . (b)Federal personnel management should be implemented consistent with the following merit system principles:...

(4) All employees should maintain high standards of integrity, conduct, and concern for the public interest.

(5) The Federal work force should be used efficiently and effectively.

جامعه ایالات متحده آمریکا است. رویکرد انگیزشی تأثیر حائز اهمیتی در تحقق شایسته‌سالاری مبتنی بر منفعت عمومی و کارآمدی دارد. (Sen, 2005: 17)

۳-۲-۱. برداشت مبتنی بر ارائه خدمت عمومی

نظریه خدمت عمومی^۱ یکی از نظریات جدید حقوقی است که از اوایل قرن ۱۹ شکل گرفته است. به موجب این نظریه: «هدف اصلی اداره و دیگر شخصیت‌های حقوقی اداری، خدمت به جامعه و عموم است. این نظریه در واقع از چند رأی «شورای دولتی» فرانسه استنتاج شده بود و برای مؤلفان و متخصصان معروف حقوق اداری فرانسه، مثل ژرژ^۲ و دوگی^۳ «حقوق اداری، به‌علت هدفش: خدمات عمومی از حقوق خصوصی که در آن‌جا افراد فقط منافع فردی و شخصی خود را دنبال می‌کنند، متمایز می‌شود و به‌سبب این اختلاف ذاتی، حقوق اداری نمی‌تواند تابع اصول و مقررات حقوق خصوصی باشد.» (ابوالحمد، ۱۳۵۳: ۲۷) طبق نظر لئون دوگی، عملی اداری تلقی خواهد شد که ماهیت آن مربوط به خدمت عمومی باشد. دوگی خدمت عمومی را به عنوان فعالیت عام‌المنفعه که بر عهده یک شخص عمومی است، مطرح می‌نماید. (لئون دوگی، ۱۳۸۸: ۱۱۳-۱۰۶)

به دلیل انتقادات وارد شده بر نظریه سابق، نظریه خدمت عمومی مطرح گردید. در این نظریه، باید به دنبال هر فعالیت عام‌المنفعه‌ای که در راستای تأمین نیازهای عمومی است، بود. فعالیت‌هایی که توسط سازمان‌های اداری و به موجب قواعد حقوق عمومی انجام می‌گیرد، البته بر این نظریه هم انتقاداتی شده است که در مجموع می‌توان گفت مبنای حقوق اداری واحد نبوده بلکه مبنای برخی از اعمال اداری در این نظریات جلوه‌گر می‌شود (بسیونی، ۱۹۹۱: ۱۰۰). براساس این نظریه نتایجی از قبیل: مسئولیت دولت و کارگزاران به علت ایجاد ضرر ناشی از انجام وظایف اداری، نفی تقسیم اعمال دولت به حاکمیت و تصدی، مسئول بودن دولت در ارائه خدمت ارزان یا رایگان و به‌دور از تبعیض به مردم، ارائه خدمات عام‌المنفعه و ... به‌دست می‌آید.

1 . Public Service.

2 . Jeze.

3 . Duguit.

بری‌بانت^۱ معتقد است: حقوق اداری نباید روح خود را که همان خدمات عمومی است از دست بدهد و مهم نیست که در حقوق اداری چه تغییرات و دگرگونی‌های جدیدی ایجاد می‌شود؛ اما تأکید بر آن است که حقوق اداری در درجه اول باید وظیفه اصلی و مؤثر خود را که خدمات عمومی می‌باشد انجام دهد؛ بنابراین چهار عنصر مهم برای خدمات عمومی ارائه می‌شود:

هدفی که برای آن فعالیت اتخاذ می‌شود، منافع عمومی است؛ علی‌هذا استخدام و ارتقای نیرو باید بر اساس میزان منفعت عمومی حاصل از استخدام فرد موردنظر در مقابل بودجه عمومی و دیوان‌سالاری ناشی از به‌کارگیری وی مورد نظر قرار گیرد.

نهادی که تصمیم می‌گیرد که آن فعالیت باید ارائه شود دولت یا نهادهای عمومی دیگر هستند؛ در نتیجه استخدام امری فردی و شخصی نیست و باید در قالب صلاحیت‌های سازمانی و هدف نهادی مورد دقت قرار گیرد.

مکانیزمی که به وسیله آن خدمت عمومی، انجام گیرد. (استفاده از قدرت عمومی یا قرارداد) آن‌هایی که در ارائه خدمات مشارکت دارند. (نهادهای دولتی یا اشخاص خصوصی) (بابایی‌مهر، ۱۳۹۳: ۷۵ - ۷۴). هدف، نهاد اداری، فرایند اجرای خدمات عمومی و افراد اجراکننده آن در تحقق شایسته‌گزینی بسیار نقش دارند. هم‌چنین این چهار مورد به یکدیگر وابسته و در پی همدیگر هستند که توجه به این عناصر در حاکمیت شایسته‌گزینی حائز اهمیت است.

در بعد خدمت عمومی دولت را دولت خدمتگزار^۲ می‌نامیم و دولت، خود را امانتدار حاکمیت الهی و این ملت می‌داند. هدف از حاکمیت، خدمت کردن است و امروزه دولت‌ها به خدمات خود مباحثات می‌ورزند. دولت خدمتگزار حاکمیت را حق خود نمی‌داند؛ بلکه خادمی قدرتمند است که در مقام اجرای تکلیف از آن بهره می‌برد و به همان اندازه که دولت از میزان خدمات خود بکاهد یا در اجرای آن ناتوان باشد، به همان اندازه از حاکمیت و مشروعیت آن کاسته می‌شود. (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۱۳۶-۱۳۴)

1 . Barry Bennett.

2. Government servant.

۴-۲-۱. برداشت مبتنی بر عدالت

برای بررسی جایگاه این برداشت در استقرار شایسته‌گزینی در حقوق استخدامی سزاوار است آن را در دو بخش نوعی بودن عدالت و نفی تبعیض و مقابله با فساد اداری مورد بحث قرار دهیم. بررسی مفاهیم نفی تبعیض و مقابله با فساد اداری در ادارات دولتی از مصادیق برداشت مبتنی بر عدالت می‌باشند که اجرای صحیح آن در حقوق استخدامی دولت، شایسته‌گزینی را محقق خواهد ساخت.

الف. نوعی بودن و نفی تبعیض:

عدالت یعنی این که افراد از موقعیت یکسان و مناسبی برای ورود به سیستم اداری کشور برخوردار باشند به گونه‌ای که دسترسی برای همه افرادی که بیشترین تخصص و مهارت را دارند، برابر و بدون تبعیض باشد. (Rawls, 2001: 43; Edwards, 1987: 1). نظام اداری شایسته‌سالار، آن هنگام محقق خواهد شد که نژاد، قومیت، عوامل اجتماعی، رشوه‌دهی، رشوه‌گیری، ثروت، قدرت و ... ملاک و معیاری برای استخدام افراد قرار نگیرد، بلکه همه افراد از فرصت برابری برای موفقیت و استخدام شدن در نظام اداری کشور بهره ببرند. این نظریه می‌تواند راه را برای ورود افراد شایسته به سیستم اداری باز نماید. شایان ذکر است که ماده (۴۱) قانون مدیریت خدمات کشوری و قسمتی از سیاست‌های کلی نظام اداری نیز مؤید همین معنا و نظریه است و در متن ماده از شایستگی و برابری فرصت‌ها یاد کرده است. (سیاست‌های کلی نظام اداری، ۱۳۸۹)

عدالت در لغت به معنای دادگری کردن است. البته تعاریف متعددی از عدالت وجود دارد که به توصیف عدالت اجتماعی پرداخته است از جمله: ۱. حقوق صاحبان حق باید به آن‌ها داده شود و هر یک از افراد باید حقوق محفوظی داشته باشند؛ ۲. رعایت استحقاق‌ها بین افراد جامعه؛ ۳. توان هماهنگی و ایجاد تعادل در جامعه تا هر فرد به حقوق و تکالیف خود برسد (مطهری، ۱۳۵۲: ۲۵-۱۰). از بیان فوق می‌توان عدالت به مثابه عدم تبعیض را دریافت نمود. عملیاتی شدن این نگرش در روند استخدامی کشور، سبب تقویت روحیه شایسته‌گزینی و دلگرمی مردم به نهادهای دولتی از حیث رعایت عدالت می‌گردد.

در نظریه عدالت «رالز» اصول عدالت مبتنی بر دو بخش تفسیر وضعیت اولیه و شکل انتخاب و مجموعه اصول استدلال شده توسط افراد است. اهمیت نظریه رالز در این است که بین آزادی و برابری سازشی ایجاد کرده است که هیچ کدام قربانی دیگری نشود. به نظر او موضوع اصلی عدالت

مقاله ۴. شایسته‌گزینی در نظام حقوق استخدامی ایران و آمریکا ۸۹

شیوه‌ای است که تمام نهادهای اجتماعی حقوق و تکالیف را به طور برابر توزیع کند. او معتقد است، اگر انسان‌ها در شرایط برابر قرار بگیرند بر سر اصولی توافق خواهند کرد که حقوق طبیعی آن‌ها را تأمین می‌کند. چیزی که مدنظر رالز است، یک‌سری اصول اخلاقی است که ضامن آزادی و برابری افراد باشد. رالز در جامعه به دنبال عدالت اجتماعی مبنی بر این اعتقاد که با عقل می‌توان ساختار عدالت را در جامعه ایجاد کرد، بود و عدالت زمانی در جامعه به وجود می‌آید که مسئولیت و ثروت به طرز صحیح بین افراد جامعه تقسیم شده باشد. (افضلی، ۱۳۸۹: ۸-۱)

«بانگ» قوم‌گرایی، خویش‌پرستی، فامیل‌بازی یا خویش‌استخدامی و موروثیت یا میراث‌بری در استخدام و گرفتن مناصب دولتی را به شدت کنار می‌نهد. طبق فرمول موردنظر بانگ که ضریب هوشی و تلاش را شایستگی می‌داند. وی معتقد است در جوامع صنعتی رشد نظام‌های تحصیلی یکی از باشکوه‌ترین پدیده‌ها بوده است؛ اما در مرحله انتخاب و گزینش افراد برای مشاغل و مناصب، ممکن است موقعیت اجتماعی و دارایی فرد در تحصیلات آن‌ها دخالت کند (یعنی افراد دارا تر از تحصیلات بالاتری برخوردار شوند). بنابراین ملاک، شایستگی و تلاشی می‌باشد که از طریق آزمون و امتحان و رقابت قابل سنجش مورد بررسی قرار می‌گیرد. (ابطحی و عبد صبور، ۱۳۸۹: ۷)

«ریچارد لانگوریا»^۱ در رساله دکتری خود، تحقیقی مبنی بر شایسته‌گزینی و نظرات مردم نسبت به عدالت توزیعی انجام داده است که بر اساس آن: «مبتنی بر عقیده بیشتر آمریکایی‌ها، نژاد، جنسیت، زمینه (پیشینه) اجتماعی، ارتباط‌های شخصی و دیگر عوامل غیرشایستگی، بر پیامدهای زندگی شخصی اثرگذار است. براساس نتایج این تحقیق، اغلب آمریکایی‌ها عقیده دارند ایالات متحده، به ایده‌آل‌های شایسته‌گزینی دست نیافته است. یافته‌ها، همچنین نشان داد که دیدگاه‌های آنان دو جنبه دارد: از یک سو، آن‌ها عقیده دارند هوش، زیرکی و سخت‌کوشی باید مورد پاداش و قدردانی قرار گیرد و از سوی دیگر، این عقیده مورد حمایت قرار گرفت که ثروت موروثی، پرداخت ارشدیت، توزیع فرصت‌های تحصیلی از طریق بازار و مانند آن نیز در شایسته‌گزینی اثرگذار است.» (ابطحی و عبد صبور، ۱۳۸۹: ۱۲۰)

1 . Richard Langvrya.

به موجب اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دولت جمهوری اسلامی موظف شده است، فضایی سالم براساس اخلاق اسلامی فراهم نماید تا براساس آن هرگونه استبداد، خودکامگی و تبعیضات ناروا برطرف شود و زمینه‌ای مناسب برای نشر عدالت، ایجاد یک نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضروری برقرار گردد. همچنین در این اصل بر تأمین حقوق همه‌جانبه افراد، امنیت قضایی و تساوی عموم مردم در برابر قانون تأکید شده است.

مواد (۱) تا (۳) بند «ب» قانون سازمان اداری و کارمندان آمریکا در رابطه با رعایت عدالت، برابری فرصت‌ها و منع تبعیض بیان می‌کند: ۱. استخدام از افراد واجد شرایط باشد، افرادی که دانش، مهارت و توانایی داشته باشند. مدیران باید از تمام اقشار جامعه و براساس برابری فرصت‌ها و دوری از تبعیض استخدام کنند. ۲. کارکنان و متقاضیان استخدام پس از استخدام شدن باید در تمام جنبه‌های مدیریتی خود رفتاری عادلانه بدون توجه به وابستگی‌های سیاسی، نژادی، رنگ، مذهب، ملیت، جنسیت و ... داشته باشند. ۳. دستمزد و درآمد برابر برای کار با ارزش برابر. طبق این مواد کارمندان در برابر کار با ارزش برابر باید دستمزد برابری دریافت کنند و همچنین شرایط استخدام باید به‌دور از تبعیض و وابستگی‌های مختلف باشد ([Http://www.law.cornell.edu](http://www.law.cornell.edu)). به باور برخی از نویسندگان ایالات متحده، اصول و خصیصه‌های متعددی برای استقرار نظام حقوق استخدامی شایسته‌محور در آن کشور نیازمند است که از جمله آن‌ها می‌توان گفت: استفاده از افراد واجد شرایط متکی بر تبلیغات مناسب و رعایت فرصت برابر، عدالت بدون در نظر گرفتن نژاد، رنگ، مذهب، سن، جنسیت و ... پرداخت برابر برای کار برابر، آموزش خوب و مناسب کارکنان برای ادای هرچه بهتر وظایفشان، حمایت از کارکنان متعهد در مقابل تصمیمات و اقدامات غیرمجاز و خلاف قانون و ... (Sen, 2005: 16). همان‌طور که بیان شد یکی از مؤلفه‌های مؤثر در تحقق شایسته‌گزینی وجود فرصت برابر است. در اواخر قرن نوزدهم میلادی تعداد دانشگاه‌های آمریکا حدود ۱۰۰۰ بود که ۱۶۰۰۰ محصل داشت؛ اما در زمان حاضر تعداد دانشگاه‌ها و مؤسسات عالی به ۵۸۰۰ افزایش یافته است و شرایط جهت وجود فرصت برابر برای افراد نسبت به گذشته مناسب‌تر است. همچنین مزیت‌های متفاوتی جهت افزایش کیفیت تحصیل برای دانشجویان فراهم گردیده است. (Ahmadi Orkami and etc., 2015: 539)

البته نظر مخالف نیز در این زمینه وجود دارد که معتقد است نابرابری و تبعیض نژادی، ایالات متحده را فراگرفته است. این تبعیض‌ها در مدارس، بازار، اشتغال، مسکن و ... دیده می‌شود. مطابق

مقاله ۴. شایسته‌گزینی در نظام حقوق استخدامی ایران و آمریکا ۹۱

آمارهای اقتصادی، نابرابری نژادی در بازار آمریکا به‌نحوی است که احتمال بیکاری سیاه‌پوستان دو برابر سفیدپوستان آمریکایی می‌باشد. همچنین استخدام سیاه‌پوستان به نسبت سفیدپوستان، نزدیک به ۲۵ درصد کمتر است که اثر نامتناسبی بر نظام اداری این کشور داشته است. مشکلات مهمی از قبیل: فقدان فرصت آموزش و پرورش، تبعیض در اشتغال، مسکن نامناسب، پایین بودن سطح غذا و مراقبت‌های بهداشتی سبب آسیب‌پذیری جامعه گردیده و از این‌رو، آمار جرم و جنایت در دو بخش دولتی و خصوصی بالا رفته است. شایان ذکر است، وجود این عوامل تحقق شایسته‌گزینی را سخت خواهد نمود. (Nicole J. DeSario B.A., Hobart and William Smith Colleges, 2000; J.D. Candidate, Harvard Law School, 2003: 480-502)

از مشکلات سر راه تحقق نظام استخدامی شایسته‌گزینی تعصب روی نژاد، ملیت و تابعیت و اتخاذ شیوه‌های مبتنی بر پاداش‌دهی بالا به مستخدمین و ایجاد انگیزه در کارکنان خود از این طریق می‌باشد. ادارات نمی‌بایست به بهانه تبعیض‌های نژادی و تعصب، فرصت‌ها را از افراد شایسته دریغ نمایند. ناگفته نماند این‌که زنان با دستمزد کمی پایه‌پای مردان در اداره‌ها مشغول به خدمت باشند؛ نمی‌تواند به معنای تحقق عدالت و شایسته‌گزینی باشد. برای رسیدن به کارآمدی بهتر اداره، باید به جذب استعدادها براساس عدالت واقعی عمل نمود. (Emilio J. Castilla, 2008: 1493-1503)

ب. مقابله با فساد اداری

برداشت دوم از عدالت در حوزه حقوق عمومی و اداری را می‌توان عدالت به مثابه عدم فساد اداره لحاظ کرد (Cibils, 2008: 308). اهمیت داشتن موضوع سلامت نظام اداری، مجلس شورای اسلامی را بر آن داشت تا قانون «ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» را تدوین کند. ماده (۱) این قانون، در تعریف فساد مقرر کرده است: «هرگونه فعل یا ترک فعلی که توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی به صورت فردی، جمعی یا سازمانی که عمداً با هدف کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری، با نقض قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد یا ضرر و زیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی یا جمعی از مردم وارد نماید؛ نظیر: رشاء، ارتشاء، اختلاس، تبانی، سوءاستفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت‌های غیرقانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص‌های غیرقانونی، جعل، تخریب یا اختفای اسناد و سوابق اداری و مالی». فساد به واسطه فقدان به‌کارگیری عدالت و

دقت در شرایط متقاضیان کارمندی دولت در ورود و حین استخدام است و هنگامی که در بدو ورود افراد به سیستم استخدامی کشور دقت‌های لازم اعمال نگردد، نظام اداری دچار فساد و بی‌عدالتی می‌شود. (خدمتی، ۱۳۹۳: ۱۰۲-۱۰۰)

در دائره‌المعارف آمریکانا، فساد اداری با بهره‌گیری از مصادیق آن این‌گونه تعریف شده‌است: فساد اداری شامل فروش آرای حقوقی، تصمیمات اداری یا قانونی یا مقامات دولتی می‌شود. پرداخت پنهانی به شکل هدیه، هزینه دستمزد، استخدام، کمک به خویشاوندان، نفوذ اجتماعی، یا هرگونه رابطه‌ای که منافع عمومی را مختل سازد، چه حاکی از پرداخت یا عدم پرداخت پول باشد، معمولاً به عنوان فساد شناخته می‌شود. (Americana Ency, 1989: vol 8, p. 22). فساد از رشد اجتماعی، اقتصادی جلوگیری می‌نماید و باعث می‌شود تا ثبات سیاسی و انسانی یک جامعه و حکومت تضعیف گردد. ضعف ساختارهای اداری عامل ورود عناصر نالایق به دستگاه‌های اجرایی است که این افراد با سوءاستفاده از قدرت و سمت خود، به فساد و حفظ منافع شخصی روی می‌آورند. انتخاب مسئولین از طریق آرای مردم، انتخاب و انتصاب مجریان شایسته، بی‌طرف، قانون‌مدار، پایبند به اخلاق، تأمین مالی کارکنان و سیستم نظارتی مناسب می‌تواند در جلوگیری از فساد در نظام اداری کشورها و سلطه شایسته‌گزینی مؤثر باشد (Kataeva, 2011: 7-10). در نظام حقوقی آمریکا بر اساس جزء (a) ضابطه (۸) قانون فدرال بازنگری خدمات مدنی ۱۹۷۸ کارمندان دولتی بایستی در مقابل اقدام‌های خودسرانه، تبعیض، فعالیت‌های سیاسی و نقض قوانین و مقررات، هوشیار و آگاه باشند و در صورت لزوم، مراتب را به مقام بالادست تذکر دهند. همچنین کارمندان نباید از مقام رسمی و نفوذ اداری خود، برای تأمین منافع شخصی، سوءاستفاده نمایند.^۱

در همین راستا می‌توان به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد (مصوب سال ۲۰۰۳ میلادی) اشاره نمود. مطابق ماده (۷) این کنوانسیون، هر کشور عضو، در صورت اقتضاء باید نظام حقوقی خود را بر پایه اصول اساسی بناگذاری نماید تا در جهت استخدام، به‌کارگیری، حفظ، ارتقاء و بازنشستگی کارمندان و در صورت ممکن سایر مقامات دولتی غیرمنتخب اتخاذ کند و تحکیم بخشد. اصولی متعددی در این ماده در راستای مبارزه با فساد برشمرده که از جمله آن به مقوله شایستگی و

1 . <http://www.mspb.gov/meritssystemprinciples.htm>

مقاله ۴. شایسته‌گزینی در نظام حقوق استخدامی ایران و آمریکا ۹۳

مؤلفه‌های رسیدن به این مهم، اشاره شده است. بر اساس بند (الف) ماده مذکور، کارایی، شفافیت، شایستگی و برابری در زمره اصول اساسی قرار دارند. همچنین در بند (ب) این ماده، شایستگی در مراحل مختلف گزینش و آموزش کارکنان در جهت مقابله با آسیب‌پذیری ناشی از فساد اداری مورد تأکید قرار گرفته است. این مهم در بند (ت) ماده فوق‌الذکر نیز بیان شده است تا کارکنان و مجموعه اداره نسبت به اجرای مناسب و صحیح وظایف خود، آموزش‌های تخصصی لازم را کسب نمایند و بدین ترتیب فساد نهفته در ذات وظایف کارمند و اداره به حداقل برسد. شایان ذکر است؛ بند (پ) این ماده ارتقا و پاداش‌دهی بر اساس شایسته‌سالاری را ملاکی دیگر معرفی نموده است. در ادامه ماده (۷) این کنوانسیون کشورهای عضو ملزم به اعمال این ملاک‌ها در نظام حقوق داخلی خود گردیده‌اند تا بدین‌وسیله بستر مناسبی در جهت اجرای شایسته‌سالاری و رسیدن به کیفیت مطلوب و شایسته اداره فراهم گردد. به اعتقاد نگارندگان این کنوانسیون و به خصوص ماده مذکور، ابعاد متعدد و متخلفی از شایستگی را مدنظر قرار داده و از این‌رو، مفید و قابل بهره‌برداری است.

۲. بررسی مراحل شایسته‌گزینی

برای بررسی قواعد حاکم بر سازوکار اجرای شایسته‌گزینی در حقوق استخدام نظام اداری کشور، استخدام را به سه مرحله ورود به خدمت، انجام خدمت و ارتقای شغلی تقسیم می‌کنیم.

بحث پیرامون مراحل شایسته‌گزینی به قانون سال ۱۳۰۱ و سپس به قانون ۱۳۴۵ استخدام کشوری بازمی‌گردد که مباحث مقدماتی ورود به خدمت، انتصاب، ضوابط و ملاک‌های صلاحیت را مورد اشاره قرار داده است؛ اما نقطه عطف شایسته‌گزینی در ایران به بعد از انقلاب اسلامی ایران برمی‌گردد به خصوص در قانون مدیریت خدمات کشوری و سند چشم‌انداز توسعه در قانون برنامه پنجم توسعه کشور که با تغییر رویکردها و نقش دولت، الزام و اصول مدیریت دانایی‌محور را به عنوان راهبرد اساسی مورد تأکید قرار داده است. شایان ذکر است، تبصره (۳۹) لایحه برنامه ششم توسعه براساس بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی ایران، از منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی، غیرضرور و هزینه‌های زائد، سخن به میان آورده است. مطابق بند (۲) این تبصره، اراده دولت بر تعدیل مستخدمین خود تعلق گرفته است. مدیریت آگاهانه و تعدیل مستخدمان دولتی با لحاظ تحقق شایسته‌گزینی، سبب پیشرفت نظام اداری کشور خواهد گردید.

۱-۲. ورود به خدمت

طبق ماده (۴۱) قانون مدیریت خدمات کشوری، رعایت شایستگی و برابری فرصت‌ها را پیش‌بینی کرده‌است: «ورود به خدمت و تعیین صلاحیت استخدامی افرادی که داوطلب استخدام در دستگاه‌های اجرائی 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 آن که شرایط عمومی ماده (۴۲) مانند حداقل تحصیلات و التزام به قوانین احراز شد، در خصوص لزوم انتخاب بهترین افراد شایسته جهت تصدی مشاغل عمومی مقرر می‌دارد: «به کارگیری افراد در دستگاه‌های اجرائی پس از پذیرفته شدن در امتحان عمومی که به طور 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. در ادامه برای استخدام باید صلاحیت‌های فردی متقاضی استخدام از جمله «عدم اشتهار به فساد اخلاقی و تجاهر به فسق»، «عدم سابقه وابستگی تشکیلاتی، هواداری از احزاب و سازمان‌ها و گروه‌هایی که غیرقانونی»، «عدم سابقه محکومیت کیفری مؤثر»، «عدم اعتیاد به مواد مخدر» مطابق «قانون تسری قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش به کارکنان سایر وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی» (۱۳۷۵) نیز احراز شود. مطابق شاخصه دوم قانون فدرال بازنگری خدمات مدنی ۱۹۷۸ باید انگیزه کافی با استخدام بجا برای کارمندان ایجاد شود تا بتوان انتظار اثربخشی و کارآمدی را از ایشان داشت.

۲-۲. انجام خدمت (حین خدمت)

این مرحله هنگامی است که فرد با احراز شرایط عمومی و اختصاصی لازم، استخدام نظام اداری کشور شده و در حین انجام وظیفه است. در این فرصت نیز مستخدم با رفتار خود و البته حمایت‌های اداره باید به‌نحو بهینه اقدام به ارائه خدمت عمومی نماید. همان طور که به آنگلو ساکسون بودن نظام حقوقی آمریکا اشاره داشتیم در این خصوص قوانین ایران نسبت به قوانین آمریکا مفاد قابل توجهی دارد:

مقاله ۴. شایسته‌گزینی در نظام حقوق استخدامی ایران و آمریکا ۹۵

الف. تأمین مالی مستخدم در مرحله خدمت، وی را از دچار شدن به مفاسد برحذر داشته و از شایستگی وی صیانت می‌کند. باید دقت نمود که ارزش یک کارمند شایسته به مقدار درآمد او نیست، بلکه به امانتداری، وفاداری، مسئولیت‌پذیری، خدمت‌گزاری، استعداد و توانایی اوست. با این رویکرد ماده (۶۴) قانون مدیریت خدمات کشوری به بحث تأمین مالی کارمندان توجه کرده و نظام پرداخت کارمندان دستگاه‌های اجرائی را براساس ارزشیابی عوامل شغل و شاغل و سایر ویژگی‌های مذکور در مواد آتی طراحی می‌کند.

قانون سازمان اداری و کارمندان آمریکا بر بحث شایسته‌گزینی و کفایت کارمندان دولت تأکید می‌نماید. مطابق این قانون کارمندان باید کفایت و شایستگی خود را در عملکردشان حفظ کنند و عملکرد نامناسب خود را اصلاح نمایند همچنین کارمندان باید در راستای اجرای وظایفشان، آموزش‌های لازم هم ببینند ([Http://www.law.cornell.edu](http://www.law.cornell.edu)). به‌موجب ضابطه هفتم «قانون فدرال بازنگری خدمات مدنی ۱۹۷۸» آمریکا، جهت تحقق شایسته‌گزینی، کارمندان دولت می‌بایست تحت آموزش و تعلیم قرار گیرند. قانونگذار آمریکا، با تمسک به این ضابطه، در پی مفیدتر کردن و ارتقای عملکرد اداره است؛ زیرا معتقد است، آموزش کارمندان اداره، سبب بهتر شدن نتیجه عملکرد سازمان خواهد گردید. (<http://www.mspb.gov/meritsystemprinciples.htm>)

ب. قانون‌گرایی و رعایت نظم اداری: فردی که در دستگاه اداری کشور استخدام شده‌است باید همواره در چهارچوب قانون حرکت کند. احترام به حاکمیت موجب تضمین شایستگی وی در مدت خدمت شده و قانون رسیدگی به تخلفات اداری (۱۳۷۲) ضمانت اجرای انطباق فرد با نظم اداری به‌عنوان یکی از مهم‌ترین ملاک‌های شایستگی فرد برای ارائه خدمات عمومی است.

ج. عدم چشم‌داشت به بیت‌المال و حق مردم: رشاء و ارتشاء از مهم‌ترین جرایم شایع در تمامی نظام‌های اداری است که مستخدم را در وضعیت قطعی عدم شایستگی قرار می‌دهد. مطابق ماده (۹۱) قانون مدیریت خدمات کشوری استفاده از هرگونه امتیاز، تسهیلات، حق مشاوره، هدیه و موارد مشابه در مقابل انجام وظایف اداری و وظایف مرتبط با شغل توسط کارمندان دستگاه‌های اجرائی در تمام سطوح از افراد حقیقی و حقوقی به‌جز دستگاه ذی‌ربط خود رشوه و سوءاستفاده از مقام محسوب شده و موجب کسر از حقوق، انفصال (موقت یا دائم) و یا اخراج می‌گردد.

زمانی دولت در اعمال اداری موفق خواهد بود که در مقابل دادن صرف دستمزد بالا به کارکنان، سیستم استخدام شایسته‌گزینی را ابزار خود برای جذب استعدادها و ترویج فرهنگ کار قرار دهد. شایسته‌گزینی در نهایت، سبب جذب استعدادها و دفع غیرمستعدها خواهد شد. البته باید دقت داشت، دستمزد و حقوق متناسب و رو به بالا سبب حفظ نیروها از ترک اداره، انجام تخلفات و جرائم مالی خواهد شد؛ هر چند جذب براساس دستمزد بالا برای دولت نمی‌تواند چندان مثمرتر باشد.

د. سرعت و دقت در انجام صلاحیت تکلیفی و تخییری: به موجب ماده (۹۰) قانون مدیریت خدمات کشوری کارمندان دستگاه‌های اجرائی موظف می‌باشند که وظایف خود را با دقت، سرعت، صداقت، امانت، گشاده‌رویی، انصاف و تبعیت از قوانین و مقررات عمومی و اختصاصی دستگاه مربوطه انجام دهند و در مقابل عموم مراجعین به‌طور یکسان و دستگاه ذی‌ربط پاسخگو باشند.

ه. ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل: چند شغله‌بودن علاوه بر آن که امکان ارائه خدمت عمومی مستخدم را که همان شایستگی فعلی اوست، کاهش می‌دهد، خود قرینه‌ای بر نقض اخلاق اداری است. بر این اساس به‌موجب اصل (۱۴۱) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، کارمندان و مدیران دولتی نمی‌توانند بیش از یک شغل دولتی داشته باشند و در ماده (۹۴) قانون مدیریت خدمات کشوری، تصدی بیش از یک شغل برای کلیه کارمندان دولتی ممنوع شده است. ماده واحده قانون «ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل» مصوب ۱۳۷۳/۱۰/۱۱ بر این ضرورت اداری صحنه می‌نهد.

۳-۲. ارتقای شغل

پس از موفقیت مستخدم در التزام به‌نظم و اخلاق اداری و کسب تجربه و تخصص لازم، می‌توان متناسب با شایستگی حاصله از وی برای استفاده در سطوح بالاتر بهره برد. مواد (۵۳) تا (۵۴) قانون مدیریت خدمات کشوری در زمینه شایسته‌گزینی در انتصاب و ارتقاء، تخصص افراد در پست‌های مدیریت حرفه‌ای، تشکیل بانک جامع اطلاعاتی مدیران را الزامی می‌کند. ماده (۵۳) مقرر می‌دارد: «انتصاب و ارتقاء شغلی کارمندان باید با رعایت شرایط تحصیلی و تجربی لازم و پس از احراز شایستگی و عملکرد موفق در مشاغل قبلی آنان صورت گیرد.» بند الف ماده (۵۴) نیز در این رابطه اشعار می‌دارد: «به‌منظور استقرار نظام شایستگی و ایجاد ثبات در خدمت مدیران، دستگاه‌های اجرائی

مقاله ۴. شایسته‌گزینی در نظام حقوق استخدامی ایران و آمریکا ۹۷

موظفند اقداماتی را انجام دهند؛ از جمله در انتخاب و انتصاب افراد به پست‌های مدیریتی حرفه‌ای، شرایط تخصصی لازم را تعیین نموده تا افراد از مسیر ارتقای شغلی به مراتب بالاتر ارتقا یابند. نظام حاکم بر اداره نباید به سمت و سو، نظام غنیمت جمع کردن برود بلکه باید روح خدمت و رفاقت حاکم بر آن باشد. انتخاب خدمت‌گزاران براساس مهارت، تجربه و وفاداری به مردم باید جای معیار وفاداری حزبی را بگیرد. ایالات متحده آمریکا با الغای قانون پندلتون، آموزش حرفه‌ای کارکنان و فرصت‌های ارتقای شغلی برای حاکم شدن نظام استخدامی شایسته‌سالارانه در جهت جذب و حفظ نیروهای کارآمد خود برگزیده‌اند (Morgan J. Dana S and Vardy F, 5-2). بر اساس ضابطه پنجم قانون فدرال بازننگری خدمات مدنی، دولت فدرال مکلف به ساماندهی نظام بکارگیری کارمندان جهت اثربخشی و کارآمدی است. در نتیجه جهت وصول به این مهم باید ارتقای مبتنی بر توانایی ارائه کار مطلوب‌تر برای اداره باشد.

۴-۲. سازمان تضمین‌کننده نظام شایسته‌گزینی

قواعد شایسته‌گزینی به هر میزان که مطلوب و غیرجانبدارانه باشد ولی ممکن است در اجرا با اخلاف روبرو شود. به این ترتیب، لازم است مرجعی ویژه با اختیارات لازم بتواند فرآیند شایسته‌گزینی را در مراحل ورود به خدمت، انجام خدمت (حین خدمت) و ارتقای شغل تضمین کند. در ایران در فصول ششم و هفتم و هشتم قانون مدیریت خدمات کشوری که فرآیند ورود به خدمت و استخدام و ارتقاء را بیان کرده، سازوکار مشخص و مرجعی معین برای تضمین مردم‌سالاری تعیین نشده است. البته در ماده ۵۲ مقرر شده است: «هر نوع به‌کارگیری افراد در دستگاه‌های اجرائی به غیر از حالات مندرج در ماده (۴۵) و تبصره ماده (۳۲) این قانون ممنوع می‌باشد.» ولی صرف ممنوعیت بدون ضمانت اجرا نه تنها قاعده حقوقی نیست بلکه سازوکار و مرجعی هم برای آن مشخص نشده است؛ اما در ایالات متحده آمریکا، «هیأت صیانت از نظام شایسته‌سالار»^۱ یک نهاد شبه‌قضایی است که به موجب قانون فدرال بازننگری خدمات مدنی در سال ۱۹۷۹ تأسیس شده است و اجرای اصول مربوط به قانون مذکور را در نهادهای اداری رصد و تضمین می‌کند. این آژانس مستقل ضمن رگولاتوری، می‌تواند

1 . Merit Systems Protection Board.

تصمیم لازم‌الاجرای ترمیمی صادر و موارد نقض قانون را ابطال نماید. شایان ذکر است، از این هیأت تحت عنوان شورای نظارت بر سیستم‌های شایستگی ایالات متحده نیز یاد می‌شود. در نظام حقوق استخدامی ایالات متحده آمریکا جهت تحقق شایسته‌گزینی، استخدام بی‌طرفانه توسط سازمان‌های مختلفی از جمله: دفتر مدیریت منابع انسانی ایالات متحده (OPM) و شورای نظارت بر سیستم‌های شایستگی ایالات متحده (MSPB) مورد بررسی قرار می‌گیرد. دستورالعمل‌های صادره از این دو سازمان، بی‌طرفانه هستند. دولت فدرال از طریق برگزاری آزمون کتبی اقدام به استخدام کارکنان خود می‌نماید. همچنین دفتر مدیریت منابع انسانی آمریکا (OPM) به روش‌های دیگری نیز اقدام به استخدام مقامات خاص می‌نماید. به‌عنوان مثال افرادی را استخدام می‌کند که جهت کسب شایستگی لازم برای انجام وظایف خود، دوره‌های آموزشی تخصصی گذرانده باشند. سازمان مذکور به طراحی و ایجاد ساختارهای مناسب جهت شایسته‌گزینی نیز می‌پردازد. انجام مصاحبه‌های مختلف: پزشکی، روان‌شناسی، استعدادیابی، شخصیت و ... از جمله مواردی از ساختار است. (Ahmadi Orkami and etc., 2015: 540)

نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهاد

نظر به این که مفهوم شایسته‌گزینی در حقوق استخدامی به معنای انتخاب و انتصاب افراد برگزیده، لایق و مناسب برای مسئولیت می‌باشد، یک نظام اداری کارآمد و شایسته، زمانی محقق خواهد شد که توانایی جذب نخبگانی با معیارهای تخصص، کارایی، خلاقیت و لیاقت را داشته باشد. افراد بایستی براساس شایستگی‌هایی که در طول خدمت از خود نشان می‌دهند، ارتقا یابند. طبق نظریات چهارگانه‌ای که ارائه گردید، برای تحقق شایسته‌گزینی ناگزیر به تسلیم در برابر حاکمیت قانون در روند استخدام افراد هستیم. مفهوم منفعت عمومی و کارآمدی نیز در استخدام شایسته‌گزینی نقش بسزایی دارد؛ از جمله این که تأمین منافع عمومی یک عنصر حائز اهمیت در شایسته‌گزینی است. روح حاکم بر اقدامات نظام اداری ارائه خدمات عمومی است که برای تحقق این مهم، ناچار به حاکم شدن معیارهای شایسته‌سالارانه در نظام حقوق استخدامی دولت می‌باشیم. برداشت مبتنی بر عدالت نیز از ستون‌های غیرقابل انکار در شایسته‌گزینی می‌باشد که نقش آن به‌وضوح قابل مشاهده است.

در ایران بر اساس قانون مدیریت خدمات کشوری سه مرحله استخدام قاعده‌مند شده است و به صراحت اصل شایسته‌گزینی البته بدون تدقیق الزامات آن پذیرفته شده است؛ اما در ایالات متحده آمریکا شایسته‌گزینی به طور دقیق ضمن اصول نه‌گانه نظام شایسته‌سالار^۱ در قانون فدرال بازننگری خدمات مدنی ۱۹۷۸ در سطح فدرال شناسایی شده است. در این نظام با تأکید بر اینکه باید نظام «کارکنان بجا» برای اثربخشی و کارآمدی نظام اداری ایجاد شود، از هرگونه رانت و فشار و نفوذ و تفاوت بر اساس سن و جنس و رنگ و درآمد و ... جلوگیری شده است. البته در ایالات متحده آمریکا نظام ارزیابی از طریق آزمون شناسایی نشده است؛ گرچه به نظر می‌رسد در جهت نیل به اصل برابری فرصت‌ها، آزمون بتواند تا حدود معیاری عینی باشد. در این خصوص ماده (۴۴) قانون مدیریت خدمات کشوری ایران قابل دفاع‌تر است.

با توجه به اینکه گفته شد، ایالات متحده آمریکا به دلیل آنگلو‌ساکسون بودن، فاقد حجم بالای قواعد اولیه حقوق اداری در قالب قانون است. در نتیجه در خصوص الزامات حین خدمت نیز نمی‌توان شاهد قواعد متعددی بود؛ البته اصول شاخص‌های مذکور از جمله تنظیم و ساماندهی نظام کارکنان بر اساس اثربخشی و کارآمدی تضمناً بر لزوم شایسته‌گزینی در حین خدمت دلالت دارد. در نظام حقوقی ایران قواعد مربوط به حین خدمت بدون اینکه تأکیدی مستقیم بر شایسته‌گزینی و حفظ آن داشته باشند، الزاماتی را در این خصوص وضع کرده است که به نظر به طور مستقل، قابل دفاع است ولی از آنجا که در شایسته‌گزینی را در بدو خدمت مورد توجه جامع قرار نداده نمی‌تواند عملاً توفیق نسبی بدست بیاورد. در ادامه هر چند که در نظام حقوقی ایالات متحده به قواعد «مسیر ارتقای شغلی» اشاره نشده ولی نظام حقوقی ایران نیز تفاوت‌چندانی در این خصوص ندارد؛ چرا که در قانون مدیریت خدمات کشوری اجمالاً به این قواعد «مسیر ارتقای شغلی» پرداخته که از این حیث می‌توان آن را کاملاً انتزاعی و غیرکاربردی دانست. در نهایت، فقدان نهاد ذی‌صلاحی که بتواند در ایران همانند «هیأت صیانت از نظام شایسته‌سالار» (MSPB) و دفتر مدیریت منابع انسانی ایالات متحده (OPM) در آمریکا، فرآیندهای استخدامی را رصد و موارد نقض اصول نه‌گانه قانون فدرال بازننگری خدمات مدنی را ضمن آسیب‌شناسی ابطال نماید، کاملاً خالی است.

1 . merit-based system.

فهرست منابع

قرآن کریم

الف. منابع فارسی

- آمدی، عبدالواحد (بی تا): غرر الحکم و درر الکلم، ترجمه محمدعلی الانصاری، جلد ۱، قم، ابطحی، سیدحسین و فریدون عبدصبور (۱۳۸۹): شایسته سالاری، تهران: آزادمهر.
- ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۵۳): حقوق اداری، جلد ۱، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- افضلی، جمعه خان (۱۳۸۹): عدالت خواهی یا عدالت ستیزی، از :
«[Http://www.noormags.com/view/fa/articlepag/21494K](http://www.noormags.com/view/fa/articlepag/21494K)»
- الوانی، مهدی (۱۳۷۷): «جامعه مدنی، شایسته سالاری و مدیریت نخبگان»، ماهنامه تدبیر، شماره ۸۲، ص ۳۲
- امامی، محمد و استوارسنگری، کورش (۱۳۹۳): حقوق اداری، جلد ۱، تهران: نشر میزان.
- انصاری، ولی الله (۱۳۸۷): کلیات قراردادهای اداری، تهران: نشر حقوقدان.
- انصاری، ولی الله (۱۳۸۹): کلیات حقوق اداری، تهران: نشر میزان.
- بابایی مهر، علی (۱۳۹۳): حقوق اداری (مفاهیم، مبانی، منابع و ضمانت‌ها)، تهران: مجد.
- بسیونی، عبدالغنی (۱۹۹۱م): القانون الاداری، بی جا: بی نا.
- سیدرضی (۱۳۸۶): نهج البلاغه، ترجمه محمد دشتی، قم: نوید اسلام.
- حبی، محمدباقر (۱۳۸۹): سیاست‌های ترویج فرهنگ شایسته سالاری، تهران: راهدان.
- خدمتی، ابوطالب (۱۳۹۳): مبارزه با فساد اداری با رویکرد اسلامی، قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.
- دلشادتهرانی، مصطفی (۱۳۸۲): ارباب امانت، اخلاق اداری در نهج البلاغه، تهران: انتشارات دریا.
- دهخدا، علی اکبر (۱۳۳۹): لغت‌نامه دهخدا، تهران: نشاط‌گنبدی.
- دهخدا، علی اکبر (۱۳۴۱): لغت‌نامه دهخدا، تهران: نشاط‌گنبدی.
- دیلمی، احمد و آذربایجانی، مسعود (۱۳۸۹): اخلاق اسلامی، قم: دفتر نشر معارف.
- سازمان امور اداری و استخدامی کشور (۱۳۷۹): برنامه راهبردی تحول نظام اداری (مرحله دوم)، چاپ اول، تهران: سازمان امور اداری و استخدامی کشور.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۱): گزارش برنامه تحول اداری کشور، تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- شعبانی، علی (۱۳۶۶): هزار فامیل، تهران: انتشارات بوعلی.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۷): حقوق اداری، تهران: سمت.
- عباسی، بیژن (۱۳۸۹): حقوق اداری، تهران: نشر دادگستر.

مقاله ۴. شایسته‌گزینی در نظام حقوق استخدامی ایران و آمریکا ۱۰۱

کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۷)؛ مبانی حقوق عمومی، تهران: نشر دادگستر.

گلکار، بهزاد و وحید ناصحی‌فرد (۱۳۸۱)؛ «مروری بر مفاهیم شایسته‌سالاری»، مجله توسعه مدیریت، شماره ۳۹، ص ۸۵

لئون‌دوگی (۱۳۸۸)؛ دروس حقوق عمومی، ترجمه محمدرضا ویژه، تهران: نشر میزان.

مدنی، سیدجلال‌الدین (۱۳۸۷)؛ اصول، مبانی و کلیات حقوق اداری (حقوق اداری ۱)، جلد ۱، تهران: پایدار.

مطهری، مرتضی (۱۳۵۲)؛ عدل الهی، تهران: خانه آفتاب.

موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۱)؛ حقوق اداری، تهران: دادگستر.

موسی‌زاده، ابراهیم و کیان‌پور، علیرضا (۱۳۹۲)؛ فصلنامه پژوهش‌های فقهی - حقوقی، شماره ۴، صص ۱۴۳-۱۶۸.

نبوی، محمدحسن (۱۳۸۶)؛ مدیریت اسلامی، قم: مرکز چاپ و نشر دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم.

هداوند، مهدی و مشهدی، علی (۱۳۹۱)؛ اصول حقوق اداری (در پرتو آرای دیوان عدالت اداری) همراه با مطالعه

تطبیقی در حقوق فرانسه، سوئیس، آلمان...، تهران: خرسندی.

ب. منبع عربی

امینی‌نجفی، عبدالحسین‌احمد (۱۴۰۳ق)؛ الغدیر فی الکتاب و السنه و الأدب، جلد ۸، بیروت:

دارالکتاب العربی.

ج. منابع لاتین

Ahmadi Orkani, Habib, Dorjani, Hoseein, Raisi Vanani, Reza and Eslami, Mojtaba (2015); A Comparative Study of Meritocracy System in Iran, Britain and the US, Journal of Applied Environmental and Biological Sciences, 536-544

Americana Encyclopedia, vol;8- pp: 22-23.

Cibils, Vicente Fretes; Giugale, Marcelo; Somensatto, Eduardo (2008), Revisiting Ecuador's Economic and Social Agenda in an Evolving Landscape, World Bank Publications.

DeSario, Nicole (2003); Reconceptualizing Meritocracy: The Decline of Disparate Impact Discrimination Law, Harvard Civil Rights- Civil Liberties Law Review, vol 38, 479-511

Edwards, J. (1987); Positive Discrimination, London and NewYork: Tavistock Publication

Emilio J. Castilla, (2008); Gender, Race, and Meritocracy in Organizational Careers: University of Chicago.

Ferraz, David, 2009, 14-15, Is there space for Senior Civil Servants hybrid management models across political-administrative systems?, 17th NISPAcee Annual Conference)

Kataeva, A. (2011); Reforming the Merits: Meritocratic Recruitment and its Effect on Corruption, Case Study of Tajikistan, PhD Thesis, University of Gothenburg, Sweden.

Lange, Elsebeth;Durst-Andersen, Per (2010); Mentality and Thought: North, South, East and West, Copenhagen Business School Press DK.

Maravell J.M and Przewoski A, (2003); Democracy and the Rule of Law, Cambridge University Press.

McNamee, Stephen J. ; Miller Jr., Robert K. (2014); The Meritocracy Myth, Rowman & Littlefield Publishers.

Morgan J. Dana S and Vardy F, On the Merits of Meritocracy, Erasmus University Rotterdam.

Nicole J. DeSario B.A., Hobart and William Smith Colleges, (2000); J.D. Candidate, Harvard Law School,(2003); Reconceptualizing Meritocracy: The Decline of Disparate Impact Discrimination Law)

Rawls, J. (2001); Justice as Firness: A Restatement, Edited by Erick Kelly, London, The Belkap press of Howard press.

Sen, Amartya (2005); Merit and Justice, Princeton University Press.

Werhan , Keith (2008); Principles of Administrative Law, 2d, West Academic.

ج. پایگاه‌های داده

[Http://www.law.cornell.edu](http://www.law.cornell.edu)

[Http://www.mspb.gov/meritsystemprinciples.htm](http://www.mspb.gov/meritsystemprinciples.htm)

[Http://www.thelawdictionary.org](http://www.thelawdictionary.org)