

راهکارهای ارتقا شایسته‌سالاری در انتصاب مدیران



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل:

۲۱۶۵۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: راهکارهای ارتقا شایسته سالاری در انتصاب مدیران

نام دفتر: مطالعات مدیریت (گروه منابع انسانی و امور استخدامی)

نوع گزارش: طرح/لایحه ☐، نظارتی ☐، راهبردی ☒، پیش‌نویس قانونی ☐

تهیه و تدوین‌کننده: نورعلی عبدالهی

ناظران علمی: مهدی عبدالحمید، حسین اصلی‌پور، سید مجتبی شهرآیینی

اظهارنظرکننده خارج از مرکز: سید حسین رضوی‌پور (ناظر اجرایی برنامه هفتم پیشرفت)

صفحه‌آرا: ساجده زارع‌مرزی

واژه‌های کلیدی:

۱. شایسته سالاری

۲. مدیران

۳. نظام اداری

۴. بانک اطلاعات مدیران



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۰۴/۱۵

تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۴/۶

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده.....	۱
۱. مقدمه.....	۴
۲. پیشینه.....	۵
۱-۲. سوابق مطالعاتی.....	۵
۲-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب شناسی.....	۵
۳. لایه های مؤثر بر کیفیت مدیریت در کشور.....	۶
۱-۳. نحوه ورود به سیاست و شکل گیری نخبگان سیاسی.....	۶
۲-۳. نظام تصمیم گیری و خط مشی گذاری.....	۶
۳-۳. توسعه، ارتقا و انتصاب مدیران.....	۷
۴-۳. ارزیابی عملکرد، پاسخگویی و مدیریت تعارض منافع.....	۸
۵-۳. رابطه میان لایه های نظام مدیریت کشور.....	۸
۶-۳. دامنه و تمرکز گزارش.....	۸
۴. رویکردهای شایسته سالاری در ارتقا و انتصاب مدیران.....	۹
۱-۴. رویکرد تأسیس نهاد حرفه ای مستقل برای مدیران.....	۹
۱-۴-۱. مدیریت یک حرفه به معنای کلاسیک آن نیست.....	۹
۲-۴-۱. فقدان اجماع بر یک بدنه دانشی واحد.....	۱۰
۳-۴-۱. دشواری ارزیابی و انتساب نتایج مدیریتی.....	۱۰
۴-۴-۱. ماهیت سیاسی انتصاب مدیران در بخش عمومی.....	۱۰
۵-۴-۱. خطر شکل گیری انحصار و طبقه حرفه ای مدیران.....	۱۱
۶-۴-۱. مغایرت با مسئولیت های قانونی رئیس جمهور در اداره امور اداری و استخدامی کشور.....	۱۱
۷-۴-۱. جمع بندی رویکرد.....	۱۲
۲-۴. رویکرد ورود مدیران جوان به دولت در قالب طرح های تربیت مدیر.....	۱۳
۱-۴-۲. پذیرش ضمنی ناکارآمدی رویه های رسمی جذب، ارتقا و انتصاب.....	۱۳
۲-۴-۲. تضعیف انگیزه کارکنان و ایجاد شکاف درون سازمانی.....	۱۴
۳-۴-۲. تبدیل شدن به مسیر موازی ورود به دولت.....	۱۴
۴-۴-۲. افزایش خطر رانت و گزینش های غیر شفاف.....	۱۴
۵-۴-۲. غفلت از توسعه مدیران در بستر واقعی سازمان.....	۱۵
۶-۴-۲. ابهام در تمایز با نظام های رسمی استخدام و توسعه منابع انسانی.....	۱۵
۷-۴-۲. جمع بندی رویکرد ورود مدیران جوان به دولت در قالب طرح های تربیت مدیر.....	۱۵
۳-۴. رویکرد کانون های ارزیابی شایستگی مدیران حرفه ای.....	۱۶
۱-۴-۳. کانون های ارزیابی تنها بخشی از شایستگی های مدیریتی را می سنجند.....	۱۶
۲-۴-۳. چالش های اجرایی و نهادی کانون های ارزیابی در ایران.....	۱۷
۳-۴-۳. جمع بندی رویکرد کانون های ارزیابی شایستگی مدیران.....	۱۸

- ۴-۴. رویکرد مختار: ارتقای مسئولیت‌پذیری مبتنی بر شواهد ۱۸
- ۴-۴-۱. افزایش تعامل‌پذیری سیاست و اداره در عین حفظ مرزها ۱۹
- ۴-۴-۲. به‌کارگیری مؤثر ابزارهای ارزیابی همراه با شناخت محدودیت‌های آن‌ها ۱۹
- ۴-۴-۳. ترجیح اصلاحات نهادی و رفتاری بر مداخلات صرفاً قانونی ۲۰
- ۴-۴-۴. حرکت تدریجی از کنترل پیشینی به مسئولیت‌پذیری پسینی ۲۰
۵. راهکارهای ارتقا‌شایسته‌سالاری در نظام مدیریت کشور ۲۱
- ۵-۱. استقرار سامانه اطلاعات مدیران ۲۳
- ۵-۱-۱. همکاری وزارت اقتصاد و امور دارایی در تحقق حکم قانون ۲۵
- ۵-۱-۲. تأکید بر یکپارچه بودن سامانه با سایر سامانه‌های نظام اداری ۲۵
- ۵-۱-۳. شفاف‌سازی سطوح مدیریتی مشمول حکم موردنظر ۲۶
- ۵-۱-۴. الزام دستگاه‌های اجرایی به ثبت اطلاعات مقامات و مدیران حرفه‌ای ۲۶
- ۵-۱-۵. تعیین بازه زمانی سه‌ماهه برای به‌روزرسانی اطلاعات ۲۶
- ۵-۱-۶. تعیین اطلاعات مورد نیاز سامانه اطلاعات مدیران ۲۷
- ۵-۱-۷. اجازه دسترسی عمومی به اطلاعات غیرمحرمانه سامانه ۲۸
- ۵-۱-۸. مشروط شدن انتصاب مدیران به ثبت اطلاعات ایشان در سامانه ۲۸
- ۵-۱-۹. مشروط بودن پرداخت فوق‌العاده مدیریت به ثبت اطلاعات مدیران در سامانه ۲۸
- ۵-۱-۱۰. منوط بودن صدور حکم کارگزینی به تکمیل اطلاعات سامانه ۲۹
- ۵-۱-۱۱. تعیین دستگاه‌های اجرایی مشمول با رویکرد حداکثری ۲۹
- ۵-۱-۱۲. ارائه گزارش عملکرد اجرای قانون به کمیسیون اجتماعی و معاونت نظارت مجلس ۲۹
- ۵-۱-۱۳. متن پیش‌نویس طرح اصلاح ماده (۵۵) قانون مدیریت خدمات کشوری ۳۰
- ۵-۲. تأسیس نهاد متولی امور اداری و استخدامی مدیران ۳۱
- ۵-۳. ارتقای کیفیت کانون‌های ارزیابی ۳۲
- ۵-۳-۱. حرکت از مدل واحد شایستگی به سمت ارزیابی مبتنی بر شغل ۳۲
- ۵-۳-۲. رفع انحصار و توسعه فضای رقابتی در کانون‌های ارزیابی ۳۲
- ۵-۳-۳. تمرکز بر بازخورد و توسعه مدیران ۳۲
- ۵-۳-۴. تمرکز سازمان اداری و استخدامی کشور بر استانداردگذاری و نظارت ۳۳
- ۵-۴. تدوین دوره‌های فشرده آموزش مدیریت ۳۳
۶. جمع‌بندی و پیشنهادها ۳۴
- منابع و مآخذ ۳۹

فهرست جداول

- جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی شایسته‌سالاری در انتصاب مدیران در مرکز پژوهش‌های مجلس ۵
- جدول ۲. تحلیل پیشینه تقنینی ۵
- جدول ۳. اطلاعات مورد نیاز به‌منظور ایجاد سامانه اطلاعات مدیران ۲۷
- جدول ۴. پیش‌نویس طرح اصلاح ماده (۵۵) قانون مدیریت خدمات کشوری ۳۰
- جدول ۵. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارشات راهبردی/نظارتی ۳۷

فهرست شکل‌ها

- شکل ۱ چالش‌های شایسته‌سالاری در ارتقا و انتصاب مدیران ۲۲



راهکارهای ارتقا شایسته سالاری در انتصاب مدیران

Doi: [10.22034/mrc.report.21652](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21652)

چکیده

کیفیت مدیریت در کشور صرفاً تابع نحوه انتخاب و انتصاب مدیران نیست، بلکه محصول برهم‌کنش چندلایه‌ای از عوامل است. در این میان، چهار لایه اصلی شامل زیست کوتاه‌مدت سیاسی، نظام خط‌مشی‌گذاری، نظام ارتقا و انتصاب مدیران، و نظام پاسخگویی و شفافیت، نقش تعیین‌کننده‌ای در شکل‌گیری کیفیت مدیریت دارند. این گزارش با تمرکز بر لایه سوم و تا حدی لایه چهارم، به مسئله ارتقای کیفیت در نظام انتصاب و توسعه مدیران می‌پردازد و نشان می‌دهد ضعف در سازوکارهای شناسایی، ارزیابی و توسعه مدیران یکی از گلوگاه‌های اصلی ناکارآمدی مدیریتی است. در این چارچوب، سه رویکرد شامل تأسیس نهاد حرفه‌ای صدور مجوز مدیریت، طراحی مسیرهای ویژه برای تربیت مدیران جوان و استفاده از کانون‌های ارزیابی شایستگی بررسی شده‌اند. نتایج نشان می‌دهد هر یک از این رویکردها با وجود اهداف مشترک، با محدودیت‌هایی مواجه‌اند؛ از جمله دشواری سنجش شایستگی مدیریتی، خطر انحصار نهادی، ایجاد شکاف سازمانی، شکل‌گیری مسیرهای غیررسمی و ناتوانی در پوشش کامل ابعاد شایستگی. بر این اساس، گزارش یک بسته خط‌مشی تدریجی را پیشنهاد می‌کند که محور آن استقرار «سامانه اطلاعات مدیران» است. این سامانه با تجمیع داده‌های عملکردی و شایستگی، کاهش عدم تقارن اطلاعاتی، افزایش شفافیت و ایجاد حافظه سازمانی، امکان تصمیم‌گیری مبتنی بر شواهد را فراهم می‌کند. همچنین ایجاد نهاد متولی امور مدیران، ارتقای کانون‌های ارزیابی و اجرای دوره‌های آموزش مدیریتی به‌عنوان مکمل پیشنهاد شده‌اند. در مجموع، گزارش نتیجه می‌گیرد که ارتقای کیفیت مدیریت نیازمند اصلاحات تدریجی و مبتنی بر اطلاعات است و سامانه اطلاعات مدیران می‌تواند محور این تحول باشد.

خلاصه مدیریتی

بیان/شرح مسئله

کیفیت مدیریت در کشور را نمی‌توان صرفاً به نحوه انتخاب و انتصاب مدیران فروکاست، بلکه باید آن را حاصل برهم‌کنش چند لایه نهادی و سیاسی دانست که در کنار یکدیگر امکان یا عدم امکان تحقق مدیریت اثربخش را تعیین می‌کنند. در این چارچوب، دست‌کم چهار لایه اصلی قابل شناسایی است. لایه نخست به زیست کوتاه‌مدت سیاسی و ضعف پاسخگویی تاریخی جریان‌های سیاسی بازمی‌گردد که موجب غلبه منطق دستاوردهای فوری بر برنامه‌ریزی بلندمدت می‌شود. لایه دوم، نظام خط‌مشی‌گذاری کشور است که در آن اهداف کلان، اولویت‌ها و تصمیمات اساسی شکل می‌گیرد. تعدد مراکز تصمیم‌گیری، ناپایداری سیاست‌ها و تعارض در خط‌مشی‌ها می‌تواند حتی توانمندترین مدیران را نیز از دستیابی به نتایج مطلوب بازدارد. لایه سوم، نظام ارتقا، انتصاب و توسعه مدیران است که شامل فرآیندهای شناسایی، جذب، آموزش، جانشین‌پروری و انتصاب می‌شود و به‌طور مستقیم کیفیت نیروی مدیریتی کشور را شکل می‌دهد. لایه چهارم نیز نظام پاسخگویی، شفافیت و مدیریت تعارض منافع است که بر میزان نظارت‌پذیری، پاسخگویی و سلامت عملکرد مدیران اثرگذار است. بر این اساس، مسئله اصلی این گزارش آن است که ضعف کیفیت مدیریت در کشور محصول هم‌زمان ناکارآمدی در این چهار لایه است، اما تمرکز اصلی این مطالعه بر لایه سوم و تا حدی لایه چهارم قرار دارد؛ یعنی سازوکارهای مرتبط با ارتقا، انتصاب، توسعه و پاسخگویی مدیران.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

بررسی ادبیات و تجربه سیاستی نشان می‌دهد که برای بهبود کیفیت انتصاب مدیران، سه رویکرد اصلی مطرح شده است: نخست، تأسیس نهاد حرفه‌ای مستقل برای صدور مجوز فعالیت مدیران تحت عنوان «سازمان نظام مدیریت»؛ دوم، طراحی مسیرهای ویژه برای ورود و تربیت مدیران جوان؛ و سوم، استفاده از قانون‌های ارزیابی شایستگی حرفه‌ای مدیران. هر یک از این رویکردها واجد اهداف اصلاحی مشترکی همچون ارتقای شایسته‌سالاری، افزایش کیفیت انتخاب مدیران و کاهش نقش روابط غیررسمی هستند، اما در عمل با محدودیت‌های جدی مواجه‌اند.

رویکرد نهاد حرفه‌ای مبتنی بر این فرض است که مدیریت می‌تواند مانند برخی حرفه‌های تخصصی (نظیر سازمان نظام پزشکی، سازمان نظام مهندسی و ...) دارای نظام صدور مجوز و کنترل ورود باشد. با این حال، این رویکرد با چالش‌های بنیادی مواجه است؛ از جمله فقدان بدنه دانشی واحد و مورد اجماع در علم مدیریت، دشواری سنجش عینی کیفیت عملکرد مدیریتی، و تأثیرپذیری شدید آن از زمینه‌های نهادی و سیاسی. افزون بر این، در سایر کشورها نیز چنین نهادی برای مدیران بخش عمومی به‌صورت نظام‌مند مشاهده نشده است. از منظر نهادی نیز، انتصاب مدیران بخشی از سازوکار توزیع قدرت و تحقق مردم‌سالاری است و نمی‌توان آن را کاملاً از منطق سیاسی جدا کرد. ایجاد نهاد صدور



مجوز می‌تواند به انحصار نهادی، شکل‌گیری طبقه مدیریتی بسته و کاهش انعطاف‌پذیری نظام حکمرانی منجر شود و از حیث حقوقی نیز با مسئولیت رئیس‌جمهور در حوزه امور اداری و استخدامی تعارض‌هایی ایجاد کند.

رویکرد دوم، یعنی طراحی طرح‌های جذب و تربیت مدیران جوان، با هدف جوان‌گرایی و پرورش سریع استعدادهای مدیریتی شکل گرفته است، اما در عمل با چالش‌هایی همچون تضعیف مسیرهای رسمی ارتقا در نظام اداری، ایجاد شکاف میان نیروهای موجود و نیروهای منتخب این طرح‌ها، و افزایش احساس بی‌عدالتی سازمانی مواجه بوده است. علاوه بر این، چنین سازوکارهایی در برخی موارد به ایجاد مسیرهای موازی برای ورود به دولت و افزایش زمینه‌های غیررسمی و رانتی منجر شده‌اند. مهم‌تر آنکه بخش قابل توجهی از توانمندی‌های مدیریتی در بستر تجربه عملی، تعامل سازمانی و طی مسیر تدریجی رشد حرفه‌ای شکل می‌گیرد و جداسازی کامل فرآیند تربیت مدیران از ساختار طبیعی ارتقا، می‌تواند به تضعیف یادگیری سازمانی و تربیت گلخانه‌ای مدیران منجر شود.

رویکرد سوم، یعنی کانون‌های ارزیابی، اگرچه ابزار مناسبی برای سنجش بخشی از شایستگی‌های رفتاری، شناختی و مدیریتی محسوب می‌شود، اما به هیچ‌وجه معادل کامل شایسته‌سالاری نیست. این ابزار قادر به سنجش بسیاری از مؤلفه‌های بنیادین شایستگی مدیریتی همچون تعهد به منافع عمومی، سلامت اداری، فضایل اخلاقی، دانش تخصصی عمیق و مهم‌تر از همه عملکرد واقعی در موقعیت‌های مدیریتی نیست. علاوه بر این، تجربه اجرایی نشان می‌دهد که این ابزار با چالش‌هایی نظیر ضعف استانداردهای ارزیابی، ناهمگونی کیفیت اجرا، فقدان دانش کافی از این حوزه در نظام اداری و ضعف در ثبت و استفاده از نتایج مواجه است. بنابراین، کانون‌های ارزیابی باید به عنوان ابزار مکمل در کنار سایر سازوکارهای حکمرانی منابع انسانی دیده شوند، نه به عنوان راه‌حل جامع مسئله شایسته‌سالاری.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

بر این اساس، رویکرد این گزارش بر ترکیبی از اصلاحات تدریجی، تقویت زیرساخت‌های اطلاعاتی و ارتقای ابزارهای مکمل استوار است:

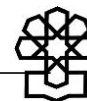
- استقرار «سامانه اطلاعات مدیران» به عنوان زیرساخت اصلی نظام انتصاب و ارتقای مدیران، با هدف جمع‌آوری داده‌های شغلی، عملکردی و شایستگی، افزایش شفافیت، کاهش عدم تقارن اطلاعاتی و فراهم‌سازی امکان تصمیم‌گیری مبتنی بر شواهد
- تقویت نقش این سامانه در ایجاد «حافظه نهادی مدیریت کشور» از طریق ثبت نظام‌مند سوابق عملکرد، ارزیابی‌های دوره‌ای، دستاوردهای مدیریتی و مسیر حرفه‌ای مدیران
- توسعه کارکرد سامانه در جهت شناسایی استعدادهای مدیریتی و ایجاد «استخر استعداد» برای گسترش دامنه انتخاب مدیران فراتر از شبکه‌های محدود و غیررسمی
- افزایش پاسخگویی مدیران از طریق ثبت و انتشار بخشی از اطلاعات غیرمحرمانه عملکردی و ایجاد امکان دریافت بازخورد از ذی‌نفعان، خبرگان و ذی‌ربطان سازمانی

- استفاده از سامانه به‌عنوان ابزار پشتیبان توسعه و توانمندسازی مدیران از طریق شناسایی شکاف شایستگی، طراحی برنامه‌های آموزشی هدفمند و ارزیابی تناسب افراد با سطوح مختلف مدیریتی
- ایجاد «نهاد متولی امور مدیران» در سطح فرا وازرخانه‌ای یا فرا قوه‌ای برای یکپارچه‌سازی سیاست‌های مرتبط با جذب، آموزش، جانشین‌پروری، ارزیابی و توسعه مدیران
- ارتقای کیفیت کانون‌های ارزیابی از طریق استانداردسازی، رقابتی‌سازی، تمرکز بر بازخورد توسعه‌ای و طراحی شایستگی‌هایی نظیر انگیزه خدمت عمومی
- طراحی و اجرای دوره‌های فشرده و مسئله‌محور آموزش مدیران با تمرکز بر حکمرانی عمومی، نظام مسائل کشور و تجربه‌های عملی
- تقویت ابزارهای مکمل نظیر ارزیابی عملکرد، شفافیت، مدیریت تعارض منافع و نظارت مستمر به‌عنوان ارکان اصلی تحقق شایسته‌سالاری

۱. مقدمه

انتخاب، انتصاب و توانمندسازی مدیران شایسته در بخش دولتی، یکی از پایه‌های اساسی پیشرفت کشور، بهبود کارآمدی نظام اداری، و تحقق اهداف خط‌مشی‌های عمومی است [۱]. از این منظر، استقرار نظام شایسته‌سالار در انتصاب مدیران را می‌توان یکی از مصادیق تحقق «نظام اداری صحیح» موضوع بند (۱۰) اصل سوم [قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران](#) دانست [۲]. همچنین بند «۴» سیاست‌های کلی نظام اداری [۳] با تأکید بر «دانش‌گرایی و شایسته‌سالاری مبتنی بر اخلاق اسلامی در نصب و ارتقای مدیران»، بر ضرورت استقرار سازوکارهای مبتنی بر شایستگی در مدیریت منابع انسانی بخش عمومی تأکید کرده است. با این حال، کیفیت مدیریت در کشور صرفاً تابع سازوکارهای انتخاب و انتصاب مدیران نیست، بلکه حاصل عملکرد مجموعه‌ای از نهادها، قواعد و ترتیبات حکمرانی است. عواملی نظیر ساختارهای تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری عمومی، نظام پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری مدیران، سازوکارهای سیاسی و حزبی، نظام مدیریت تعارض منافع و همچنین فرآیندهای ارتقا و انتصاب مدیران، هر یک بخشی از نظام ارتقای کیفیت مدیریت در کشور را تشکیل می‌دهند. از این رو، ارتقای کیفیت مدیریت و تحقق حکمرانی مطلوب مستلزم توجه همزمان به تمامی این ابعاد است و تمرکز بر هر یک از آن‌ها به تنهایی نمی‌تواند تضمین‌کننده بهبود عملکرد مدیریتی کشور باشد.

با وجود این، با توجه به محدودیت دامنه بررسی، تمرکز این گزارش بر یکی از اجزای مهم این منظومه، یعنی نظام ارتقا و انتصاب مدیران در بخش عمومی قرار گرفته است. در این راستا، ضمن بهره‌گیری از دیدگاه‌های صاحب‌نظران حوزه نظام اداری و حکمرانی، سناریوها و رویکردهای مختلف مطرح در زمینه شایسته‌گزینی و استقرار شایسته‌سالاری در انتصاب و ارتقای مدیران مورد بررسی و نقد قرار گرفته و در نهایت، مجموعه‌ای از پیشنهادها، کوتاه‌مدت و میان‌مدت برای اصلاح این نظام ارائه شده است.



۲-۱. سوابق مطالعاتی

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی شایسته‌سالاری در انتصاب مدیران در مرکز پژوهش‌های مجلس [۴]

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر/سازمان/نهاد	توضیحات
۱	تحلیلی نظارتی و تقنینی بر استقرار بانک اطلاعات مدیران دستگاه‌های اجرایی دولت (بامداد) (موضوع ماده (۵۵) قانون مدیریت خدمات کشوری) [۵]	۱۴۰۲	۱۹۴۴۹	مرکز پژوهش‌های مجلس - دفتر مطالعات مدیریت	اولین گزارش پژوهشی که به طور اختصاصی به بانک اطلاعات مدیران پرداخته است
۲	بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۶۰): طراحی برنامه‌های توسعه قابلیت‌های مدیران (بند «ث» ماده (۱۰۶)) [۶]	۱۴۰۲	۱۹۱۸۱	مرکز پژوهش‌های مجلس - دفتر مطالعات مدیریت	به امکان طراحی برنامه‌های آموزشی مدیران بر اساس بانک اطلاعات مدیران پرداخته است.
۳	تحلیل نظارتی بر استقرار کانون‌های ارزیابی مدیران مبتنی بر مدل شایستگی در نظام اداری [۷]	۱۴۰۳	۱۹۸۶۷	مرکز پژوهش‌های مجلس - دفتر مطالعات مدیریت	آسیب‌شناسی به کارگیری ابزارهای سنجش شایستگی با تأکید بر کانون ارزیابی در ارزیابی شایستگی مدیران حرفه‌ای
۴	تحلیلی نظارتی و تقنینی بر ماده (۵۴) قانون مدیریت خدمات کشوری (استقرار نظام شایستگی و ایجاد ثبات در خدمت مدیران) [۸]	۱۴۰۴	۲۰۶۱۱	مرکز پژوهش‌های مجلس - دفتر مطالعات مدیریت	بررسی مسائل نظام ارتقا و انتصاب مدیران در دستگاه‌های اجرایی
۵	پیشنویس طرح اصلاح ماده (۵۵) قانون مدیریت خدمات کشوری [۹]	۱۴۰۴	۲۰۸۱۱	مرکز پژوهش‌های مجلس - دفتر مطالعات مدیریت	پیشنهاد احکام قانونی به منظور استقرار بانک اطلاعات مدیران

۲-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب‌شناسی

جدول ۲. تحلیل پیشینه تقنینی [۴]، [۱۰]

ردیف	نام سند (قانون.../تصویب‌نامه.../...)	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده / صفحه	نکات برجسته / نقاط ضعف و قوت / پیامدهای اجرا
۱	سیاست‌های کلی نظام اداری	ابلاغی مقام معظم رهبری	۱۳۸۹	بند «۴»	تأکید بر دانش‌گرایی و شایسته‌سالاری مبتنی بر اخلاق اسلامی در نصب و ارتقای مدیران.
۲	قانون مدیریت خدمات کشوری	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۶	ماده (۵۴)	نظام ارتقا و انتصاب مدیران حرفه‌ای
۳	قانون مدیریت خدمات کشوری	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۶	ماده (۵۵)	تکلیف به ایجاد بانک اطلاعات مدیران توسط سازمان اداری و استخدامی کشور
۴	بخشنامه استقرار سامانه بانک اطلاعات مدیران کشور	معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور	۱۳۹۰	۲۰۰/۱۳۸۶۳	تکلیف به دستگاه‌های اجرایی برای همکاری با مرکز آموزش مدیریت دولتی به منظور ایجاد بانک اطلاعات مدیران

۳. لایه‌های مؤثر بر کیفیت مدیریت در کشور

برای بررسی مسئله شایسته‌سالاری در انتصاب مدیران، ابتدا باید جایگاه این موضوع در میان عوامل مؤثر بر کیفیت مدیریت کشور مشخص شود. کیفیت مدیریت صرفاً تابع ویژگی‌های فردی مدیران یا سازوکارهای انتصاب آنان نیست، بلکه حاصل تعامل مجموعه‌ای از نهادها، قواعد و فرآیندهایی است که بر شکل‌گیری نخبگان سیاسی، تصمیم‌گیری عمومی، تربیت و انتخاب مدیران و در نهایت پاسخگویی آنان اثر می‌گذارند. در چارچوب این پژوهش، از طریق مطالعه ادبیات موضوع و همچنین انجام مصاحبه‌ها و گفت‌وگوهای تخصصی با جمعی از خبرگان حوزه نظام اداری، مدیریت دولتی و حکمرانی، مهم‌ترین مسائل مؤثر بر کیفیت مدیریت کشور احصا و دسته‌بندی شده است. بر اساس این بررسی‌ها، چالش‌های مرتبط با کیفیت مدیریت را می‌توان در چهار لایه اصلی شامل «زیست کوتاه‌مدت سیاسی و سازوکارهای ورود به سیاست»، «نظام خط‌مشی‌گذاری کشور»، «نظام ارتقا، انتصاب و توسعه مدیران» و «نظام پاسخگویی، شفافیت و مدیریت تعارض منافع» طبقه‌بندی کرد. این چهار لایه اگرچه از یکدیگر متمایزند، اما بر یکدیگر اثرگذار بوده و کیفیت مدیریت در کشور را به صورت مشترک شکل می‌دهند.

۱-۳. نحوه ورود به سیاست و شکل‌گیری نخبگان سیاسی

نخستین لایه به نحوه ورود افراد به عرصه سیاست و شکل‌گیری نخبگان سیاسی مربوط است. این مسئله در مصاحبه‌ها و گفت‌وگوهای انجام‌شده با خبرگان حوزه حکمرانی و نظام اداری به‌عنوان یکی از عوامل مؤثر بر کیفیت مدیریت کشور مورد احصا شده است. در این دیدگاه، ضعف نهادهای حزبی پایدار، عمر کوتاه جریان‌های سیاسی، فقدان پاسخگویی تاریخی نسبت به عملکرد گذشته و غلبه نوعی زیست کوتاه‌مدت سیاسی از جمله عواملی هستند که بر کیفیت سیاست‌گذاری و حکمرانی اثر می‌گذارند. این مسئله با مقایسه وضعیت ایران با کشورهایی که از احزاب پایدار و نهادینه برخوردارند نیز قابل مشاهده است؛ زیرا در چنین نظام‌هایی احزاب علاوه بر رقابت سیاسی، مسئولیت بیشتری در قبال عملکرد گذشته خود پذیرفته و امکان پیگیری و ارزیابی نتایج تصمیمات در طول زمان فراهم‌تر است. در مقابل، ضعف تداوم نهادی جریان‌های سیاسی می‌تواند زمینه غلبه نگاه‌های کوتاه‌مدت و مقطعی بر تصمیم‌گیری‌های عمومی را فراهم کند.

۲-۳. نظام تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری

توسعه و پیشرفت هر کشور در گرو کارکرد صحیح نظام‌های مختلف آن، به‌ویژه نظام خط‌مشی‌گذاری عمومی است. تصمیمات و خط‌مشی‌هایی که در سطوح عالی حکمرانی اتخاذ می‌شوند، چارچوب اقدامات دولت و سایر نهادهای عمومی را شکل داده و آثار گسترده‌ای بر زندگی شهروندان، عملکرد نهادها و مسیر کلی توسعه کشور بر جای می‌گذارند [۱۱]. از این‌رو، کیفیت خط‌مشی‌های عمومی نقشی تعیین‌کننده در هدایت جامعه به سوی پیشرفت یا عقب‌ماندگی دارد. خط‌مشی‌های مبتنی بر شناخت دقیق مسائل، اهداف روشن، اطلاعات معتبر و تحلیل‌های کارشناسی می‌توانند زمینه‌ساز



حل مسائل عمومی و تحقق توسعه باشند، در حالی که خطمشی‌های ضعیف و غیرکارآمد ممکن است منابع کشور را هدر داده و بر دامنه مشکلات بیفزایند.

در ادبیات خطمشی‌گذاری عمومی، نظام‌های تصمیم‌گیری همواره با چالش‌هایی نظیر دشواری تشخیص و اولویت‌بندی مسائل، محدودیت در پیش‌بینی نتایج سیاست‌ها، ظهور پیامدهای ناخواسته، واکنش و سازگاری ذی‌نفعان با سیاست‌های جدید، تغییر مستمر شرایط محیطی، ضعف سازوکارهای ارزیابی و یادگیری، سوگیری‌های شناختی تصمیم‌گیران و ناهماهنگی میان خطمشی‌های مختلف مواجه هستند. این چالش‌ها از ویژگی‌های رایج نظام‌های حکمرانی در کشورهای مختلف به شمار می‌روند و شواهد موجود نشان می‌دهد بخشی از آن‌ها در نظام خطمشی‌گذاری ایران نیز قابل مشاهده است. [۱۲]. به نظر می‌رسد بخشی از این چالش‌ها در نظام خطمشی‌گذاری کشور نیز قابل مشاهده است و همین امر بر کیفیت تصمیمات عمومی و در نهایت بر عملکرد نظام اداری و مدیریتی کشور تأثیرگذار است.

یکی از ویژگی‌های مهم نظام خطمشی‌گذاری کشور، گسترش سازوکارهای شورایی در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری است. بر اساس احصای سازمان اداری و استخدامی کشور، دست‌کم ۲۹۱ شورا و نهاد دارای کارکرد تصمیم‌گیری یا خطمشی‌گذاری در کشور فعالیت می‌کنند [۱۳]. اگرچه شوراها می‌توانند از طریق گردآوری دیدگاه‌ها و ملاحظات متنوع، کیفیت تصمیم‌سازی را ارتقا داده و زمینه مشارکت بیشتر ذی‌نفعان را فراهم آورند، اما تعدد و پراکندگی این نهادها در عمل چالش‌هایی نیز ایجاد کرده است. تعدد مراکز تصمیم‌گیری، هم‌پوشانی وظایف و امکان تصویب خطمشی‌ها و مقررات متعارض، از جمله پیامدهای این وضعیت است. همچنین غلبه تصمیم‌گیری جمعی در برخی موارد موجب تضعیف مسئولیت‌پذیری و دشوار شدن انتساب نتایج تصمیمات به افراد یا نهادهای مشخص می‌شود. در نتیجه، ارتقای انسجام، شفافیت و پاسخگویی در ساختارهای تصمیم‌گیری، یکی از الزامات اساسی بهبود کیفیت نظام خطمشی‌گذاری کشور به شمار می‌رود.

۳-۳. توسعه، ارتقا و انتصاب مدیران

سومین لایه به نظام مدیریت مدیران مربوط می‌شود که شامل شناسایی استعدادهای مدیریتی، تربیت و توسعه مدیران، ارتقا، انتصاب و جانشین‌پروری است. این حوزه حلقه واسط میان سیاست‌گذاری و اجرا محسوب می‌شود و نقش تعیین‌کننده‌ای در کیفیت عملکرد دستگاه‌های اجرایی دارد. موضوع اصلی این گزارش نیز بر همین حوزه متمرکز است. اگرچه مدیران حرفه‌ای و مدیران سیاسی مسیرهای متفاوتی برای تصدی مناصب مدیریتی دارند، اما بسیاری از چالش‌های موجود در نظام مدیریت مدیران میان این دو گروه مشترک است. ضعف در طراحی و به‌کارگیری مدل‌های شایستگی، دشواری سنجش برخی شایستگی‌های مدیریتی، محدود بودن ابزارهای ارزیابی، محدود بودن دامنه انتخاب مدیران، فقدان بانک اطلاعاتی جامع از سوابق و عملکرد مدیران، نبود متولی مشخص برای راهبری و سیاست‌گذاری امور مدیران در سطوح عالی کشور، ضعف نظام‌های تربیت و توسعه مدیران و نیز کاستی در نظام جانشین‌پروری از جمله مهم‌ترین چالش‌های این حوزه به شمار می‌روند.

۴-۳. ارزیابی عملکرد، پاسخگویی و مدیریت تعارض منافع

چهارمین لایه به ارزیابی عملکرد مدیران، پاسخگویی و مدیریت تعارض منافع مربوط می‌شود. در عمل، دستیابی به مناصب مدیریتی در نظام اداری کشور با منافع و امتیازات متعددی همراه است و ارتقای مدیریتی خود به عنوان یک موفقیت حرفه‌ای تلقی می‌شود. این در حالی است که در یک نظام حکمرانی مطلوب، افزایش اختیارات باید همزمان با افزایش سطح پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری همراه باشد.

با وجود این، سوابق عملکردی مدیران به صورت نظام‌مند و مستمر ثبت و در تصمیمات بعدی مورد استفاده قرار نمی‌گیرد و در بسیاری از موارد، پاسخگویی نسبت به نتایج اقدامات مدیریتی با ضعف مواجه است. همچنین سازوکارهای شناسایی، پیشگیری و مدیریت تعارض منافع هنوز از بلوغ کافی برخوردار نیستند و این امر می‌تواند بر کیفیت تصمیمات مدیریتی و اعتماد عمومی اثرگذار باشد.

۵-۳. رابطه میان لایه‌های نظام مدیریت کشور

چهار لایه فوق را نباید به عنوان چهار مسئله مستقل و مجزا تلقی کرد، بلکه این لایه‌ها یک زنجیره به هم پیوسته را تشکیل می‌دهند که در نهایت کیفیت مدیریت و حکمرانی کشور را شکل می‌دهد. هر لایه بر لایه‌های بعدی اثر گذاشته و ضعف در هر بخش می‌تواند اثربخشی سایر بخش‌ها را نیز کاهش دهد.

نخست، نحوه ورود به عرصه سیاست و سازوکار شکل‌گیری نخبگان سیاسی، کیفیت تصمیم‌گیران و سیاست‌گذاران را تعیین می‌کند. در گام بعد، این نخبگان در قالب ساختارهای تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری فعالیت می‌کنند و کیفیت تصمیمات و خط‌مشی‌های عمومی را شکل می‌دهند. در کنار این لایه، نظام مدیریت مدیران شامل سازوکارهای شناسایی، انتخاب، انتصاب، توسعه و ارتقای مدیران قرار دارد که کیفیت مدیران اجرایی کشور را تعیین می‌کند. از آنجا که مدیران حلقه واسط میان خط‌مشی‌گذاری و اجرا هستند، کیفیت این نظام تأثیر مستقیمی بر نحوه تحقق اهداف و برنامه‌های عمومی دارد. در نهایت، کیفیت نظام ارزیابی عملکرد، پاسخگویی و مدیریت تعارض منافع تعیین می‌کند که مدیران و سایر کارگزاران عمومی تا چه اندازه در قبال عملکرد خود مسئول و پاسخگو باشند. از این رو، ارتقای کیفیت مدیریت کشور صرفاً با اصلاح فرآیندهای انتصاب مدیران محقق نخواهد شد و نیازمند توجه همزمان به تمامی این لایه‌ها است.

۶-۳. دامنه و تمرکز گزارش

با وجود اهمیت هر چهار لایه فوق، تمرکز اصلی این گزارش بر لایه سوم، یعنی نظام توسعه، ارتقا و انتصاب مدیران قرار دارد. همچنین در مواردی برخی مباحث مرتبط با ارزیابی عملکرد، پاسخگویی و مدیریت تعارض منافع نیز مورد توجه قرار خواهد گرفت.

به بیان دیگر، این گزارش بر این فرض استوار است که شایسته‌سالاری در انتصاب مدیران یکی از ارکان ارتقای کیفیت مدیریت کشور است، اما به تنهایی برای تحقق مدیریت مطلوب و حکمرانی کارآمد کفایت نمی‌کند. کیفیت مدیریت



زمانی ارتقا می‌یابد که انتخاب مدیران شایسته در کنار سازوکارهای مناسب تصمیم‌گیری، پاسخگویی، ارزیابی عملکرد و مدیریت تعارض منافع قرار گیرد.

۴. رویکردهای شایسته‌سالاری در ارتقا و انتصاب

در این فصل، مهم‌ترین رویکردهای مطرح برای اصلاح نظام انتصاب مدیران و ارتقای شایسته‌سالاری در بخش عمومی مورد بررسی قرار می‌گیرند. بدین منظور، ابتدا ایده تأسیس نهاد حرفه‌ای مستقل برای مدیران و استدلال‌های موافق و مخالف آن تحلیل می‌شود. سپس رویکرد ورود مدیران جوان به دولت از طریق طرح‌های تربیت مدیر و چالش‌های مرتبط با آن مورد توجه قرار می‌گیرد. در ادامه، رویکرد کانون‌های ارزیابی شایستگی مدیران به عنوان یکی از مهم‌ترین ابزارهای مورد استفاده در سال‌های اخیر بررسی شده و نقاط قوت، محدودیت‌ها و الزامات آن تبیین می‌شود. در نهایت، با بهره‌گیری از یافته‌های حاصل از نقد و ارزیابی رویکردهای مختلف، چارچوب پیشنهادی گزارش برای ارتقای کیفیت انتصاب مدیران و تقویت شایسته‌سالاری در نظام اداری کشور ارائه خواهد شد.

۴-۱. رویکرد تأسیس نهاد حرفه‌ای مستقل برای مدیران

یکی از رویکردهای مطرح برای اصلاح نظام انتصاب مدیران، تأسیس یک نهاد حرفه‌ای مستقل با عنوانی نظیر «نظام مدیریت» است. در این رویکرد، مشابه سازمان نظام پزشکی یا سازمان نظام مهندسی، نهادی حرفه‌ای و غیردولتی ایجاد می‌شود و تصدی مناصب مدیریتی منوط به دریافت گواهی یا پروانه حرفه‌ای از این نهاد خواهد بود. هدف این رویکرد آن است که از طریق تعیین استانداردهای حرفه‌ای، ارزیابی صلاحیت‌ها و صدور مجوز فعالیت، کیفیت مدیران ارتقا یافته و شایسته‌سالاری در انتصاب مدیران تقویت شود. در نگاه نخست، این ایده می‌تواند راهکاری برای مقابله با انتصابات غیرتخصصی تلقی شود، اما بررسی مبانی نظری مدیریت، تجارب بین‌المللی و ملاحظات حکمرانی نشان می‌دهد که این رویکرد با چالش‌های اساسی مواجه است.

۴-۱-۱. مدیریت یک حرفه به معنای کلاسیک آن نیست

منطق شکل‌گیری نهادهای حرفه‌ای نظیر نظام پزشکی، نظام مهندسی یا کانون وکلا بر وجود یک بدنه دانشی نسبتاً منسجم، استانداردهای حرفه‌ای مورد توافق، امکان ارزیابی صلاحیت افراد پیش از ورود به حرفه و ضرورت صیانت از منافع عمومی استوار است. در این حرفه‌ها، افراد پس از طی آموزش‌های مشخص و موفقیت در آزمون‌های حرفه‌ای، مجوز فعالیت دریافت می‌کنند و نهاد حرفه‌ای نیز بر رعایت استانداردهای تخصصی و اخلاقی نظارت می‌کند [۱۴]. در مقابل، مدیریت واجد ویژگی‌های حرفه‌های کلاسیک نیست. مدیریت بیش از آنکه یک حرفه مبتنی بر قواعد تثبیت‌شده باشد، فعالیتی مبتنی بر قضاوت، تجربه، تفسیر موقعیت و تصمیم‌گیری در شرایط عدم قطعیت است. هنری

مینتزیبرگ مدیریت را ترکیبی از هنر^۱، صنعت‌گری و تجربه عملی^۲ و دانش تحلیلی^۳ می‌داند و معتقد است که نمی‌توان آن را به مجموعه‌ای از مهارت‌های استاندارد و قابل آزمون تقلیل داد [۱۵]. از این منظر، مدیریت بیش از آنکه یک حرفه مشابه پزشکی باشد، نوعی کنش عملی و زمینه‌مند است که در بستر سازمان و محیط معنا پیدا می‌کند.

۲-۱-۴. فقدان اجماع بر یک بدنه دانشی واحد

برخلاف رشته‌هایی نظیر پزشکی، حقوق یا مهندسی، در حوزه مدیریت اجماع گسترده‌ای بر یک چارچوب دانشی واحد وجود ندارد [۱۶]. مکاتب مختلف مدیریت، نظریه‌های متنوع و گاه متعارضی را درباره رهبری، تصمیم‌گیری، طراحی سازمان، انگیزش و مدیریت منابع انسانی ارائه کرده‌اند. بسیاری از رویکردهایی که در یک دوره زمانی به عنوان «بهترین رویه» معرفی شده‌اند، در دوره‌های بعد مورد نقد قرار گرفته یا جای خود را به رویکردهای جدید داده‌اند. در نتیجه، تعیین معیارهای قطعی برای صدور یک «پروانه حرفه‌ای مدیریت» با دشواری جدی مواجه است.

۳-۱-۴. دشواری ارزیابی و انتساب نتایج مدیریتی

یکی از مهم‌ترین موانع حرفه‌ای‌سازی مدیریت، دشواری انتساب نتایج به عملکرد مدیران است. در حرفه‌هایی مانند پزشکی، رابطه میان اقدام حرفه‌ای و نتیجه تا حد زیادی قابل مشاهده و ارزیابی است؛ اما در مدیریت، نتایج عملکرد سازمان تحت تأثیر مجموعه‌ای از عوامل محیطی، اقتصادی، اجتماعی، فناورانه و سیاسی قرار دارد. جیمز مارچ در آثار خود با طرح مفهوم «ابهام تجربه»^۴ نشان می‌دهد که موفقیت یا شکست سازمان‌ها الزاماً بازتاب مستقیم کیفیت تصمیمات مدیریتی نیست و ممکن است تحت تأثیر شانس، شرایط محیطی یا عوامل خارج از کنترل مدیران قرار داشته باشد [۱۷]. از این رو، طراحی آزمون‌های حرفه‌ای یا نظام‌های صدور مجوز که بتوانند به‌طور دقیق صلاحیت مدیریتی افراد را پیش‌بینی کنند، با محدودیت‌های جدی مواجه است.

۴-۱-۴. ماهیت سیاسی انتصاب مدیران در بخش عمومی

حتی اگر فرض شود که امکان طراحی یک نظام معتبر برای صدور گواهی حرفه‌ای مدیریت وجود دارد، باز هم مسئله انتصاب مدیران در بخش عمومی به طور کامل حل نخواهد شد. انتصاب مدیران عالی دولت صرفاً یک مسئله فنی و تخصصی نیست، بلکه واجد ابعاد سیاسی، ارزشی و حکمرانی نیز هست. در اغلب نظام‌های اداری، بخشی از مدیران برای اجرای برنامه‌ها، اولویت‌ها و سیاست‌های دولت مستقر انتخاب می‌شوند. به همین دلیل میان مدیران حرفه‌ای و مدیران سیاسی تمایز قائل می‌شوند و فرآیند انتصاب آنان متفاوت است. در نتیجه، حتی در صورت ایجاد یک نظام حرفه‌ای برای ارزیابی مدیران، تصمیم‌گیری درباره انتصاب مدیران ارشد همچنان متضمن ملاحظات سیاسی، برنامه‌ای و حکمرانی خواهد بود و نمی‌توان آن را به طور کامل به یک نهاد حرفه‌ای واگذار کرد.

1. Art
2. Craft
3. Science
4. Ambiguity of Experience



۵-۱-۴. خطر شکل‌گیری انحصار و طبقه حرفه‌ای مدیران

نقد دیگری که بر رویکرد تأسیس نهاد حرفه‌ای مدیریت وارد است، پیامدهای اجتماعی و سیاسی ناشی از تمرکز اختیار تأیید صلاحیت مدیران در یک نهاد تخصصی است. انتصاب مدیران صرفاً یک فرآیند اداری یا فنی نیست، بلکه نوعی سازوکار توزیع قدرت در جامعه محسوب می‌شود. هر سازوکاری که تعیین کند چه کسانی حق دسترسی به مناصب مدیریتی را دارند، عملاً در توزیع فرصت‌های قدرت، منزلت اجتماعی و نفوذ سیاسی نقش‌آفرینی می‌کند.

در چنین شرایطی، اگر اختیار تأیید صلاحیت مدیران در اختیار یک نهاد حرفه‌ای قرار گیرد، این خطر وجود دارد که به تدریج نوعی انحصار در ورود به مناصب مدیریتی شکل گیرد و آن نهاد به دروازه‌بان اصلی دسترسی به موقعیت‌های مدیریتی تبدیل شود. در نتیجه، دسترسی به فرصت‌های مدیریتی از مسیر رقابت عمومی و ارزیابی چندبعدی خارج شده و به تأیید یک گروه محدود وابسته خواهد شد.

این نگرانی با برخی نقدهای مطرح‌شده در ادبیات شایسته‌سالاری نیز هم‌راستا است. مایکل سندل در کتاب استبداد شایستگی^۱ استدلال می‌کند که نظام‌های مبتنی بر شایسته‌سالاری، در صورت اتکای بیش از حد به آزمون‌ها و سازوکارهای رسمی سنجش، ممکن است به شکل‌گیری نوعی نخبه‌سالاری خودبازتولیدکننده منجر شوند [۱۸]. در چنین وضعیتی، گروهی از افراد که بر اساس معیارهای رسمی موفق شناخته شده‌اند، به تدریج فرصت‌های آموزشی، مناصب اجتماعی و موقعیت‌های قدرت را در اختیار می‌گیرند و همان معیارهایی را بازتولید می‌کنند که خود از طریق آن‌ها به موفقیت رسیده‌اند. بدین ترتیب، سازوکارهای سنجش شایستگی به جای آنکه صرفاً ابزاری برای شناسایی افراد توانمند باشند، به ابزاری برای بازتولید موقعیت یک گروه خاص تبدیل می‌شوند.

در رویکرد تأسیس نهاد حرفه‌ای مدیریت، این خطر به شکل پررنگ‌تری وجود دارد؛ زیرا نهادی که مسئول تأیید صلاحیت مدیران است، به تدریج می‌تواند به مرجع انحصاری تعریف «مدیر شایسته» تبدیل شود. در چنین شرایطی، معیارهای ورود به مدیریت، شیوه ارزیابی افراد و حتی تعریف شایستگی، تحت تأثیر دیدگاه‌ها و ترجیحات همان نهاد قرار خواهد گرفت. نتیجه چنین روندی می‌تواند شکل‌گیری نوعی طبقه حرفه‌ای مدیران باشد که علاوه بر برخورداری از فرصت‌های مدیریتی، اختیار تعیین صلاحیت مدیران آینده را نیز در اختیار دارد.

از این منظر، هرچند ارتقای استانداردهای حرفه‌ای مدیریت امری مطلوب است، اما نباید فرآیند انتصاب مدیران به گونه‌ای طراحی شود که اختیار تعیین صلاحیت مدیران در انحصار یک گروه محدود قرار گیرد. شایسته‌سالاری زمانی با اصول عدالت، برابری فرصت‌ها و مردم‌سالاری سازگار خواهد بود که ضمن توجه به شایستگی‌های حرفه‌ای، امکان گردش نخبگان، رقابت آزاد و دسترسی برابر افراد واجد صلاحیت به مناصب مدیریتی نیز حفظ شود.

۶-۱-۴. مغایرت با مسئولیت‌های قانونی رئیس‌جمهور در اداره امور اداری و استخدامی کشور

نقد دیگری که بر رویکرد تأسیس «نظام مدیریت» وارد است، جایگاه آن در ساختار حقوقی و [قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران](#) است. بر اساس اصل یکصد و بیست و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، رئیس‌جمهور مسئول

امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور است و می‌تواند اداره آن‌ها را به دیگری واگذار کند. بر این اساس، مدیریت نظام اداری و استخدامی کشور در زمره مسئولیت‌های ذاتی قوه مجریه و شخص رئیس‌جمهور قرار گرفته است. از این منظر، واگذاری بخشی از اختیارات مرتبط با احراز صلاحیت یا تأیید انتصاب مدیران به یک نهاد مستقل، غیردولتی و خارج از ساختار قوه مجریه با چالش‌های حقوقی و حکمرانی مواجه خواهد بود. در واقع، زمانی که رئیس‌جمهور و دولت در برابر عملکرد دستگاه‌های اجرایی و نتایج حاصل از اداره کشور پاسخگو هستند، منطقی است که اختیار انتخاب و انتصاب مدیران نیز در چارچوب مسئولیت‌های قانونی آنان تعریف شود.

علاوه بر این، در صورتی که یک نهاد مستقل اختیار صدور یا عدم صدور مجوز مدیریتی را در اختیار داشته باشد، نوعی تفکیک میان «اختیار» و «مسئولیت» شکل می‌گیرد؛ به این معنا که دولت مسئول نتایج عملکرد دستگاه‌های اجرایی خواهد بود، اما بخشی از اختیار تعیین صلاحیت مدیران در اختیار نهادی قرار می‌گیرد که در برابر افکار عمومی، نهادهای نظارتی و سازوکارهای سیاسی پاسخگو نیست. این وضعیت می‌تواند به تضعیف اصل پاسخگویی در حکمرانی و ایجاد ابهام در مسئولیت‌پذیری نهادها منجر شود.

بنابراین، حتی اگر فرض شود که امکان طراحی یک نظام حرفه‌ای معتبر برای ارزیابی مدیران وجود دارد، جایگاه حقوقی و الزامات ناشی از اصل یک‌صد و بیست و ششم [قانون اساسی](#) موجب می‌شود که نقش چنین نهادی حداکثر در سطح مشاوره، ارزیابی و ارائه نظر کارشناسی قابل تصور باشد و نه در سطح تصمیم‌گیری الزام‌آور درباره صلاحیت یا عدم صلاحیت مدیران.

۷-۱-۴. جمع‌بندی رویکرد

ایده تأسیس یک نهاد حرفه‌ای مستقل برای مدیران و الزام افراد به دریافت گواهی حرفه‌ای مدیریت، در نگاه نخست تلاشی برای ارتقای کیفیت انتصابات و تقویت شایسته‌سالاری به شمار می‌رود. با این حال، بررسی ابعاد مختلف این رویکرد نشان می‌دهد که اجرای آن با چالش‌های جدی نظری، اجرایی، سیاسی، اجتماعی و حقوقی مواجه است. از یک سو، مدیریت برخلاف حرفه‌هایی نظیر پزشکی و مهندسی، فاقد بدنه دانشی مورد اجماع، استانداردهای حرفه‌ای تثبیت‌شده و سازوکارهای قابل اتکای ارزیابی صلاحیت است و موفقیت یا شکست مدیران نیز به سادگی قابل انتساب به عملکرد آنان نیست. از سوی دیگر، تجربه‌های بین‌المللی نیز نشان می‌دهد که تلاش برای حرفه‌ای‌سازی مدیریت تاکنون به شکل‌گیری نظام‌های مشابه نظام پزشکی یا نظام مهندسی منجر نشده است.

علاوه بر این، انتصاب مدیران در بخش عمومی صرفاً یک مسئله فنی و تخصصی نیست، بلکه بخشی از سازوکار توزیع قدرت و اعمال خط‌مشی دولت محسوب می‌شود. از این رو، واگذاری اختیار تعیین صلاحیت مدیران به یک نهاد حرفه‌ای مستقل می‌تواند به شکل‌گیری انحصار، ایجاد یک طبقه حرفه‌ای برخوردار از امتیاز ویژه و محدود شدن دسترسی عمومی به فرصت‌های مدیریتی منجر شود. همچنین چنین رویکردی با اصول مردم‌سالاری، گردش نخبگان و برابری فرصت‌ها نیز قابل مناقشه است.



در نهایت، با توجه به مسئولیت قانونی رئیس‌جمهور در امور اداری و استخدامی کشور مطابق اصل یک‌صد و بیست و ششم [قانون اساسی](#)، انتقال بخشی از اختیارات مرتبط با احراز صلاحیت مدیران به نهادی مستقل از دولت، می‌تواند موجب تفکیک ناموجه میان اختیار و مسئولیت و تضعیف سازوکارهای پاسخگویی در نظام حکمرانی شود. بر این اساس، اگرچه بهره‌گیری از سازوکارهای حرفه‌ای برای ارزیابی شایستگی مدیران می‌تواند مفید باشد، اما تأسیس یک «نظام مدیریت» مستقل با اختیار صدور مجوز فعالیت مدیریتی، راهکار مناسبی برای اصلاح نظام انتصاب مدیران به نظر نمی‌رسد. اصلاح این نظام بیش از آنکه نیازمند ایجاد یک نهاد حرفه‌ای جدید باشد، مستلزم استقرار سازوکارهای مؤثر برای شناسایی، ارزیابی، توسعه، انتصاب و پاسخگو کردن مدیران در چارچوب مسئولیت‌های قانونی دولت و نظام حکمرانی کشور است.

۴-۲. رویکرد ورود مدیران جوان به دولت در قالب طرح‌های تربیت مدیر

یکی دیگر از رویکردهای مطرح برای اصلاح نظام انتصاب مدیران، طراحی برنامه‌هایی برای شناسایی، جذب و تربیت مدیران جوان خارج از مسیرهای متعارف اداری است. در این رویکرد تلاش می‌شود با تکیه بر ایده‌هایی نظیر جوان‌گرایی، نخبه‌گرایی و جانشین‌پروری، گروهی از افراد مستعد از درون یا بیرون دستگاه‌های اجرایی شناسایی شده و پس از طی دوره‌های آموزشی و توانمندسازی، به عنوان مدیران آینده کشور تربیت شوند.

این رویکرد در دوره‌های مختلف مورد توجه دولت‌ها و نهادهای عمومی قرار گرفته است. از جمله نمونه‌های آن می‌توان به طرح مشاوران جوان در دولت‌های نهم و دهم، طرح دستیاران ستادی در دولت‌های یازدهم و دوازدهم، طرح دستیاران مردمی‌سازی و طرح شهید زین‌الدین در دولت سیزدهم، طرح تربیت ۵۰۰ مدیر جوان در دولت چهاردهم و همچنین برخی برنامه‌های مشابه در سایر نهادهای حاکمیتی اشاره کرد. اگرچه این رویکرد با هدف ارتقای کیفیت مدیریت و فراهم کردن زمینه ورود نسل جدیدی از مدیران طراحی می‌شود، اما تجربه‌های گذشته و برخی ملاحظات نظری و اجرایی، نقدهایی را متوجه آن می‌کند.

۴-۲-۱. پذیرش ضمنی ناکارآمدی رویه‌های رسمی جذب، ارتقا و انتصاب

نخستین نقد آن است که این رویکرد عملاً کارکنان دولت و رویه‌های رسمی مدیریت سرمایه انسانی را به دو دسته تقسیم می‌کند. از یک سو، کارکنان موجود دستگاه‌ها قرار دارند که گویی ظرفیت لازم برای ایفای نقش‌های مدیریتی را ندارند و از سوی دیگر، گروهی منتخب از «نخبگان» یا «مدیران آینده» قرار می‌گیرند که قرار است خارج از مسیرهای متعارف رشد سازمانی، به مناصب مدیریتی دست یابند.

به همین ترتیب، این رویکرد به صورت ضمنی رویه‌های موجود ورود به خدمت، ارتقا و انتصاب را نیز ناکارآمد فرض می‌کند و به جای اصلاح آن‌ها، به دنبال ایجاد مسیرهای موازی برای تأمین مدیران است. در حالی که اگر مسئله اصلی، ضعف در جذب نخبگان، جوان‌گرایی یا جانشین‌پروری است، راه‌حل پایدار آن اصلاح سازوکارهای رسمی نظام اداری است. برای مثال، اگر هدف جذب نخبگان به دولت باشد باید قوانین و فرآیندهای استخدامی اصلاح شوند تا دستگاه‌ها

امکان جذب نیروهای توانمند را داشته باشند. اگر هدف جوان‌گرایی در مدیریت است، باید ضوابط ارتقا و انتصاب به نحوی بازطراحی شوند که کارکنان جوان و شایسته بتوانند در مسیر طبیعی رشد سازمانی به مناصب مدیریتی دست یابند.

۲-۲-۴. تضعیف انگیزه کارکنان و ایجاد شکاف درون سازمانی

ورود گروهی از افراد به عنوان «مدیران آینده» از مسیرهای استثنایی می‌تواند بر انگیزش و نگرش کارکنان موجود اثر منفی بگذارد. پژوهش‌های حوزه عدالت سازمانی نشان می‌دهد کارکنان نسبت به منصفانه بودن رویه‌های استخدام، ارتقا و تخصیص فرصت‌های شغلی حساس هستند و ادراک بی‌عدالتی در این فرآیندها می‌تواند به کاهش تعهد سازمانی، اعتماد و انگیزش منجر شود [۱۹]. از این منظر، هنگامی که بخشی از افراد بدون طی مسیرهای متعارف رشد سازمانی از فرصت‌های ویژه برای ورود به مناصب مدیریتی برخوردار شوند، این خطر وجود دارد که کارکنان باسابقه فرآیند ارتقا را ناعادلانه تلقی کنند.

همچنین ادبیات قرارداد روان‌شناختی نشان می‌دهد کارکنان معمولاً انتظار دارند فرصت‌های رشد و پیشرفت شغلی بر اساس عملکرد، تجربه و مسیرهای شناخته‌شده سازمانی توزیع شود [۲۰]. ایجاد مسیرهای موازی برای ورود به مناصب مدیریتی می‌تواند این انتظار را تضعیف کرده و زمینه کاهش اعتماد و همکاری درون سازمانی را فراهم کند. در چنین شرایطی، به جای تسهیل جانشین‌پروری، احتمال شکل‌گیری مقاومت و اصطکاک سازمانی افزایش می‌یابد.

۳-۲-۴. تبدیل شدن به مسیر موازی ورود به دولت

تجربه برخی برنامه‌های مشابه در سال‌های گذشته نشان داده است که این‌گونه طرح‌ها در عمل می‌توانند به مسیرهای موازی ورود به دولت تبدیل شوند. در بسیاری از موارد، افراد پس از ورود به این برنامه‌ها به تدریج در ساختار اداری تثبیت شده و عملاً بدون طی فرآیندهای متعارف استخدامی، امکان ورود به دستگاه‌های اجرایی را پیدا می‌کنند. این مسئله زمانی اهمیت بیشتری پیدا می‌کند که ورود به خدمت در بخش دولتی با محدودیت‌های قانونی، آزمون‌های رقابتی و ضوابط متعدد همراه باشد. در چنین شرایطی، هر مسیر استثنایی جدید این خطر را ایجاد می‌کند که به ابزاری برای دور زدن قواعد عمومی استخدام و دسترسی نامتوازن به فرصت‌های شغلی تبدیل شود.

۴-۲-۴. افزایش خطر رانت و گزینش‌های غیرشفاف

یکی دیگر از مخاطرات این رویکرد، افزایش احتمال شکل‌گیری روابط غیرشفاف در فرآیند انتخاب افراد است. هرچه فرآیندهای شناسایی و انتخاب نخبگان کمتر مبتنی بر معیارهای روشن و رقابت عمومی باشند، احتمال نفوذ روابط سیاسی، خانوادگی و شخصی در انتخاب افراد افزایش می‌یابد.

در چنین شرایطی، حتی اگر هدف اولیه شناسایی استعدادهای واقعی باشد، در عمل ممکن است افکار عمومی و کارکنان دولت این برنامه‌ها را به عنوان مسیری برای ورود افراد برخوردار از روابط خاص تلقی کنند. کاهش اعتماد کارکنان و تضعیف مشروعیت برنامه، از مهم‌ترین پیامدهای چنین وضعیتی خواهد بود.



۵-۲-۴. غفلت از توسعه مدیران در بستر واقعی سازمان

یکی از مهم‌ترین نقدهای وارد بر این رویکرد آن است که مدیریت عمدتاً از طریق تجربه عملی، مواجهه با مسائل واقعی و رشد تدریجی در محیط سازمانی شکل می‌گیرد. هنری مینتزبرگ در نقد برنامه‌های MBA تصریح می‌کند که نمی‌توان افراد کم‌تجربه را از طریق آموزش‌های رسمی به مدیر تبدیل کرد و مدیریت بیش از آنکه آموختنی باشد، حاصل تجربه عملی و یادگیری در میدان عمل است. او تأکید می‌کند که رهبری و مدیریت باید کسب شود، نه اینکه صرفاً از طریق دوره‌های آموزشی اعطا شود [۱۵].

بر این اساس، تربیت مدیران خارج از بستر واقعی سازمان و بدون طی مسیرهای تدریجی کسب تجربه، با محدودیت‌های جدی مواجه است. بسیاری از مهارت‌های مدیریتی از جمله مدیریت تعارض، شناخت شبکه‌های غیررسمی، تعامل با ذی‌نفعان و تصمیم‌گیری در شرایط واقعی، صرفاً از طریق آموزش‌های کلاسیک قابل انتقال نیستند.

۶-۲-۴. ابهام در تمایز با نظام‌های رسمی استخدام و توسعه منابع انسانی

بخش قابل توجهی از مؤلفه‌های این طرح‌ها، نظیر برگزاری آزمون، ارزیابی شایستگی، مصاحبه، آموزش و توانمندسازی، تفاوت ماهوی چندانی با فرآیندهای رایج جذب و توسعه منابع انسانی ندارند. از این رو این پرسش مطرح می‌شود که چرا به جای ایجاد یک مسیر جدید، همین سازوکارها در نظام رسمی استخدام، ارتقا و جانشین‌پروری دستگاه‌های اجرایی تقویت نشوند؟

در واقع، هرچه شباهت این طرح‌ها به فرآیندهای استخدامی و ارتقای رسمی بیشتر باشد، توجیه وجودی آن‌ها ضعیف‌تر شده و این شائبه تقویت می‌شود که دولت در حال ایجاد یک مسیر موازی برای ورود و رشد شغلی است.

۷-۲-۴. جمع‌بندی رویکرد ورود مدیران جوان به دولت در قالب طرح‌های تربیت مدیر

تجربه چند دهه گذشته نشان می‌دهد که ایده تربیت مدیران جوان و شناسایی استعدادهای مدیریتی، به خودی خود ایده‌ای ارزشمند و ضروری است؛ اما ایجاد مسیرهای استثنایی و موازی برای ورود افراد به مناصب مدیریتی، لزوماً به تقویت شایسته‌سالاری منجر نمی‌شود. این رویکرد در عمل می‌تواند به پذیرش ضمنی ناکارآمدی نظام‌های رسمی منابع انسانی، کاهش انگیزه کارکنان، ایجاد شکاف‌های درون‌سازمانی، شکل‌گیری مسیرهای موازی استخدام، افزایش خطر رانت و تضعیف اعتماد سازمانی منجر شود.

از این رو، به جای طراحی برنامه‌های مقطعی و مستقل، به نظر می‌رسد راهکار پایدار آن است که اصول جوان‌گرایی، نخبه‌گرایی و جانشین‌پروری در متن نظام اداری کشور نهادینه شود. اصلاح فرآیندهای استخدام، توسعه مسیرهای شغلی، تسهیل جابه‌جایی و گردش نخبگان میان دستگاه‌ها، بازنگری در ضوابط ارتقا و استقرار نظام‌های مؤثر جانشین‌پروری می‌تواند همان اهداف مورد نظر این طرح‌ها را در بستری پایدارتر، عادلانه‌تر و اثربخش‌تر محقق سازد.

۳-۴. رویکرد کانون‌های ارزیابی شایستگی مدیران حرفه‌ای

یکی از مهم‌ترین رویکردهای مورد توجه در سال‌های اخیر برای ارتقای کیفیت انتصاب مدیران در کشور، استقرار کانون‌های ارزیابی شایستگی مدیران بوده است. این رویکرد از سال ۱۳۹۶ و با دستورالعمل ارزیابی و توسعه شایستگی‌های عمومی مدیران حرفه‌ای به صورت رسمی وارد نظام اداری کشور شد [۲۱]. بر اساس این ضوابط، انتصاب مدیران حرفه‌ای منوط به ارزیابی شایستگی‌های مدیریتی در کانون‌های ارزیابی شد. با این حال، به دلیل محدودیت ظرفیت مراکز ارزیابی، کمبود ارزیابان حرفه‌ای و گستردگی جامعه هدف، این فرآیند در ادامه به برخی مدیران میانی و ارشد محدود شد.

پیش از بررسی نقاط قوت و ضعف این رویکرد، لازم است میان دو مفهوم «شایستگی» و «شایسته‌سالاری» تمایز قائل شد. در سال‌های اخیر، کانون‌های ارزیابی به تدریج در حوزه‌های مختلف مدیریت منابع انسانی از جمله استخدام، ارتقا، انتصاب و توسعه مدیران به کار گرفته شده‌اند [۲۲]. گسترش استفاده از این ابزارها موجب شده است که در بخشی از نظام اداری این تصور شکل گیرد که برگزاری کانون ارزیابی به خودی خود معادل استقرار شایسته‌سالاری است و هرچه دامنه استفاده از این ابزارها افزایش یابد، شایسته‌سالاری نیز بیشتر محقق خواهد شد. در حالی که چنین برداشتی محل تأمل است. کانون‌های ارزیابی صرفاً ابزاری برای سنجش بخشی از شایستگی‌های مدیریتی و رفتاری افراد هستند و نمی‌توانند به تنهایی تضمین‌کننده تحقق شایسته‌سالاری باشند. شایسته‌سالاری مفهومی بسیار گسترده‌تر است که علاوه بر سنجش برخی شایستگی‌های فردی، مستلزم وجود سازوکارهای عادلانه جذب، ارتقا و انتصاب، ارزیابی عملکرد، پاسخگویی، سلامت اداری، توجه به فضایل اخلاقی و فراهم بودن فرصت‌های برابر برای رقابت است. از این رو، توسعه کانون‌های ارزیابی را باید یکی از ابزارهای تحقق شایسته‌سالاری دانست، نه مترادف آن.

۱-۳-۴. کانون‌های ارزیابی تنها بخشی از شایستگی‌های مدیریتی را می‌سنجند

در ادبیات کانون‌های ارزیابی، شایستگی‌های مورد سنجش عمدتاً در حوزه مهارت‌های نرم مدیریتی قرار می‌گیرند. مطالعات بین‌المللی نشان می‌دهد که اغلب کانون‌های ارزیابی بر ابعادی نظیر ارتباطات، کار تیمی، توجه به دیگران، انگیزش، تأثیرگذاری، برنامه‌ریزی، سازماندهی و حل مسئله تمرکز دارند. بنابراین افرادی که در این ارزیابی‌ها نمرات مناسبی کسب می‌کنند، معمولاً از حداقلی از توانایی‌های مدیریتی و رفتاری برخوردارند؛ اما این امر به معنای آن نیست که آنان لزوماً بهترین یا شایسته‌ترین مدیران برای اداره یک سازمان هستند.

در سال‌های اخیر، با گسترش استفاده از کانون‌های ارزیابی در حوزه‌هایی نظیر استخدام، ارتقا و انتصاب مدیران، گاه این تصور شکل گرفته است که برگزاری کانون ارزیابی به خودی خود معادل استقرار شایسته‌سالاری است. حال آنکه کانون‌های ارزیابی صرفاً ابزاری برای سنجش بخشی از شایستگی‌های مدیریتی هستند و نمی‌توانند تمامی ابعاد شایستگی را مورد ارزیابی قرار دهند.

نکته مهم آن است که کانون‌های ارزیابی و به طور کلی بسیاری از ابزارهای رایج سنجش شایستگی، صرفاً قادر به ارزیابی بخشی از قابلیت‌ها و مهارت‌های فردی هستند و اساساً توانایی سنجش دقیق مؤلفه‌هایی نظیر صلاحیت‌های اخلاقی، تعهد به منافع عمومی، روحیه عدالت‌خواهی، سلامت اداری، پایبندی به ارزش‌های سازمانی، دانش تخصصی



حوزه مأموریتی دستگاه و همچنین کارنامه واقعی عملکرد مدیران را ندارند. حتی در مواردی که برخی از این موضوعات در قالب مصاحبه یا آزمون مورد توجه قرار می‌گیرند، ارزیابی آنها عمدتاً بر مبنای خوداظهاری یا شواهد محدود بوده و امکان سنجش واقعی آنها پیش از تصدی مسئولیت وجود ندارد.

این محدودیت صرفاً یک مسئله اجرایی یا فنی نیست، بلکه ریشه در خود مفهوم شایستگی دارد. جوزف کت در کتاب خود در خصوص شایسته‌سالاری^۱ نشان می‌دهد که مفهوم شایستگی در سنت سیاسی و اداری غرب صرفاً به مهارت‌ها و توانایی‌های فنی محدود نبوده و فضیلت‌هایی همچون مسئولیت‌پذیری، روحیه خدمت عمومی، قضاوت صحیح و منش اخلاقی نیز بخشی از آن تلقی می‌شده است [۲۳]. با این حال، نظام‌های اداری مدرن به تدریج مفهوم شایستگی را بیش از پیش با آزمون‌ها، مدارک تحصیلی، گواهی‌نامه‌ها و سایر شاخص‌های قابل اندازه‌گیری پیوند داده‌اند. این تحول اگرچه به افزایش عینیت و کاهش برخی اشکال تبعیض کمک کرده است، اما همزمان این خطر را نیز ایجاد می‌کند که شایستگی به آن دسته از ویژگی‌هایی تقلیل یابد که امکان اندازه‌گیری و امتیازدهی برای آنها وجود دارد و ابعاد اخلاقی، ارزشی و انسانی آن مورد غفلت قرار گیرد.

بر این اساس، تبدیل بخشی از ویژگی‌های مدیریتی به شاخص‌ها و آزمون‌های قابل سنجش اقدامی مفید و ضروری است، اما نباید این تصور را ایجاد کند که همه ابعاد شایستگی مدیران قابل اندازه‌گیری شده‌اند. فضیلت‌هایی همچون عدالت، امانتداری، تعهد به منافع عمومی، صداقت، سلامت اداری و روحیه خدمت همچنان از مهم‌ترین عناصر شایستگی مدیریتی هستند که سنجش دقیق آنها صرفاً از طریق آزمون‌ها و ارزیابی‌های پیش از انتصاب امکان‌پذیر نیست. از این رو، تحقق شایسته‌سالاری صرفاً به ارزیابی افراد پیش از انتصاب محدود نمی‌شود، بلکه مرحله پس از انتصاب نیز بخش مهمی از این فرآیند را تشکیل می‌دهد. ارزیابی‌های اولیه می‌توانند بخشی از شرایط لازم برای تصدی مسئولیت‌های مدیریتی را احراز کنند، اما تداوم شایسته‌سالاری مستلزم آن است که عملکرد مدیران در طول دوره مسئولیت نیز به طور مستمر مورد سنجش و ارزیابی قرار گیرد. سازوکارهایی نظیر ارزیابی عملکرد، پاسخگویی مدیران در قبال نتایج اقدامات خود، ثبت و نگهداری سوابق عملکردی، مدیریت تعارض منافع، شفافیت تصمیمات و نظارت مؤثر بر عملکرد مدیران، مکمل ارزیابی‌های پیش از انتصاب هستند و امکان قضاوت دقیق‌تر درباره کیفیت مدیریت را فراهم می‌کنند. به بیان دیگر، شایسته‌سالاری فرآیندی مستمر است که هم به انتخاب افراد مناسب برای تصدی مسئولیت‌های مدیریتی و هم به ارزیابی و پاسخگو نگه داشتن آنان در طول دوره خدمت وابسته است.

۲-۳-۴. چالش‌های اجرایی و نهادی کانون‌های ارزیابی در ایران

علاوه بر محدودیت‌های ذاتی کانون‌های ارزیابی، تجربه استقرار این سازوکار در کشور نیز با چالش‌های مفهومی و اجرایی متعددی همراه بوده است. یکی از مهم‌ترین چالش‌ها آن است که برای طیف گسترده‌ای از مشاغل مدیریتی در دستگاه‌های مختلف، مدل‌های شایستگی نسبتاً عمومی طراحی شده‌اند. این در حالی است که فلسفه اصلی کانون‌های ارزیابی بر تحلیل شغل و شبیه‌سازی شرایط واقعی هر شغل استوار است و شایستگی‌ها، تمرین‌ها و سناریوهای ارزیابی

1. Merit: The History of a Founding Ideal from the American Revolution to the Twenty-First Century

باید متناسب با نوع شغل، سطح مسئولیت و محیط کاری طراحی شوند. هرچه فاصله میان ارزیابی و شرایط واقعی شغل بیشتر شود، اعتبار نتایج ارزیابی نیز کاهش می‌یابد.

بخش دیگری از چالش‌ها به مرحله اجرایی‌سازی این سیاست بازمی‌گردد. الزام ارزیابی برای تعداد بسیار زیادی از پست‌های مدیریتی در مدت‌زمان محدود، در شرایطی که ظرفیت حرفه‌ای ارزیابی در کشور محدود بود، موجب شد در بسیاری از موارد استانداردهای حرفه‌ای کانون‌های ارزیابی تحت فشار قرار گیرد. استفاده از تعداد محدود ارزیابان، به‌کارگیری تمرین‌های مشابه برای مشاغل و دستگاه‌های متفاوت و فاصله گرفتن از اصل شبیه‌سازی شرایط واقعی شغل، از جمله پیامدهای این وضعیت بوده است.

علاوه بر این، در حال حاضر ارزیابی مدیران به صورت انحصاری توسط مرکز آموزش مدیریت دولتی اجرا می‌شود. هرچند هدف اولیه از این رویکرد افزایش نظارت و استانداردسازی بوده، اما تمرکز بیش از حد فرآیند ارزیابی در تعداد محدودی از نهادها می‌تواند رقابت حرفه‌ای، نوآوری در روش‌های ارزیابی و امکان شکل‌گیری رویکردهای متنوع و تخصصی را کاهش دهد. در چنین شرایطی، خطر تبدیل شدن فرآیند ارزیابی به یک سازوکار اداری و تشریفاتی نیز افزایش می‌یابد [۷].

۳-۳-۴. جمع‌بندی رویکرد کانون‌های ارزیابی شایستگی مدیران

کانون‌های ارزیابی یکی از مهم‌ترین ابزارهای نوین مدیریت منابع انسانی برای سنجش بخشی از شایستگی‌های مدیریتی محسوب می‌شوند و می‌توانند نقش مهمی در ارتقای کیفیت انتصابات ایفا کنند. با این حال، نه از منظر نظری و نه از منظر تجربی، نمی‌توان آن‌ها را مترادف شایسته‌سالاری دانست. کانون‌های ارزیابی صرفاً بخشی از توانایی‌های مدیریتی را می‌سنجند، با چالش‌های اجرایی و نهادی متعددی مواجه‌اند و در بهترین حالت می‌توانند حداقل‌هایی از صلاحیت مدیریتی را تضمین کنند.

علاوه بر این، ادبیات جدید شایستگی نیز هشدار می‌دهد که نباید مفهوم شایستگی را صرفاً به شاخص‌ها و آزمون‌های قابل اندازه‌گیری تقلیل داد یا نتایج ارزیابی‌ها را جایگزین قضاوت‌های اخلاقی، حرفه‌ای و اجتماعی درباره مدیران کرد. از این رو، کانون‌های ارزیابی باید به عنوان یکی از اجزای نظام شایسته‌سالاری تلقی شوند، نه تمام آن. شایسته‌سالاری زمانی محقق می‌شود که ارزیابی شایستگی‌ها در کنار بررسی عملکرد، تخصص، سلامت اداری، فضایل اخلاقی و سازوکارهای پاسخگویی قرار گیرد.

۴-۴. رویکرد مختار: ارتقای مسئولیت‌پذیری مبتنی بر شواهد

بررسی رویکردهای مختلف نشان می‌دهد که بخش مهمی از اختلاف‌نظرها درباره شایسته‌سالاری در انتصاب مدیران ناشی از تفاوت نگاه به ماهیت مدیریت در بخش عمومی است. برخی رویکردها تلاش می‌کنند با حرفه‌ای‌سازی کامل مدیریت، انتصاب مدیران را از عرصه سیاست جدا کنند و برخی دیگر با تأکید بر ماهیت سیاسی دولت، نقش معیارهای حرفه‌ای را به حداقل می‌رسانند. همچنین برخی اصلاحات بر وضع ضوابط قانونی سخت‌گیرانه برای انتصاب مدیران متمرکز هستند و برخی دیگر بر توسعه نهادها، زیرساخت‌های اطلاعاتی و سازوکارهای پاسخگویی تأکید دارند. بر این



اساس، رویکرد مختار این گزارش بر چهار اصل استوار است: افزایش تعامل‌پذیری سیاست و اداره در عین حفظ مرزهای آن‌ها، بهره‌گیری از ابزارهای ارزیابی همراه با شناخت محدودیت‌های آن‌ها، ترجیح اصلاحات نهادی و رفتاری بر مداخلات صرفاً قانونی، و حرکت تدریجی به سمت افزایش پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری مدیران.

۱-۴-۴. افزایش تعامل‌پذیری سیاست و اداره در عین حفظ مرزها

نخستین اصل آن است که سیاست و اداره را نمی‌توان به‌صورت کامل از یکدیگر تفکیک کرد. در نظام‌های مردم‌سالار، بخشی از تغییرات مدیریتی به طور طبیعی بازتابی از تغییر اولویت‌ها، برنامه‌ها و جهت‌گیری‌های سیاسی دولت‌های منتخب است. از این رو، تلاش برای سیاست‌زدایی کامل از انتصاب مدیران نه ممکن است و نه مطلوب؛ زیرا دولت باید بتواند برای اجرای برنامه‌های خود از مدیران مورد اعتماد استفاده کند.

در مقابل، این واقعیت نیز نباید بهانه‌ای برای سیاسی‌سازی کامل مدیریت باشد. در برخی موارد مشاهده می‌شود که مدیران حرفه‌ای در سطوح بالای مدیریتی، به دلیل هم‌تراز شدن با مقامات سیاسی، عملاً از بخش مهمی از ضوابط حرفه‌ای، ارزیابی‌های تخصصی و الزامات توسعه مدیریتی مستثنی می‌شوند و انتصاب یا جابه‌جایی آنان بیش از آنکه تابع معیارهای حرفه‌ای باشد، تحت تأثیر ملاحظات سیاسی قرار می‌گیرد. چنین وضعیتی می‌تواند به تضعیف تدریجی نظام مدیریت حرفه‌ای، کاهش انگیزه برای ارتقای شایستگی‌ها و فاصله گرفتن نظام اداری از معیارهای کارآمدی منجر شود.

از سوی دیگر، تلاش برای تفکیک کامل سیاست و اداره و محدود کردن اختیار مقامات منتخب در انتخاب مدیران نیز می‌تواند به شکل‌گیری نوعی استقلال بوروکراتیک منجر شود که با ماهیت نظام مردم‌سالار دینی سازگار نیست. بر این اساس، رویکرد مختار این گزارش بر افزایش تعامل‌پذیری سیاست و اداره در عین حفظ مرزهای آن‌ها تأکید دارد. در این نگاه، نه باید به بهانه حرفه‌ای‌سازی، اختیار سیاسی دولت در انتخاب مدیران را مسدود کرد و نه باید به بهانه سیاسی بودن مدیریت، معیارهای حرفه‌ای، ارزیابی شایستگی، آموزش و توسعه مدیران را کنار گذاشت. هدف، ایجاد تعادلی است که در آن هم مشروعیت سیاسی و هم کیفیت حرفه‌ای مدیریت به رسمیت شناخته شود.

۲-۴-۴. به‌کارگیری مؤثر ابزارهای ارزیابی همراه با شناخت محدودیت‌های آن‌ها

دومین اصل، استفاده از ابزارهای ارزیابی و توسعه شایستگی‌های مدیریتی است. کانون‌های ارزیابی، آزمون‌های شایستگی، مصاحبه‌های ساختاریافته و سایر ابزارهای مشابه می‌توانند اطلاعات ارزشمندی درباره توانایی‌های مدیریتی افراد فراهم کنند و به ارتقای کیفیت تصمیم‌گیری در انتصاب مدیران کمک نمایند. همچنین توسعه شایستگی‌هایی نظیر انگیزه خدمت عمومی، مهارت‌های رهبری، توانایی حل مسئله، مدیریت منابع انسانی و سایر شایستگی‌های تخصصی متناسب با مأموریت دستگاه‌های اجرایی، از الزامات ارتقای کیفیت مدیریت است.

با این حال، این ابزارها تنها بخشی از شایستگی‌های مدیریتی را می‌سنجند و قادر نیستند تمامی ابعاد صلاحیت افراد را ارزیابی کنند. علاوه بر این، کیفیت و اعتبار نظام‌های ارزیابی نیز خود متغیری مهم است. در شرایطی که استانداردهای

ارزیابی هنوز به بلوغ کافی نرسیده‌اند، تبدیل نتایج این ابزارها به شرط قطعی انتصاب مدیران می‌تواند آثار منفی به همراه داشته باشد.

از این رو، رویکرد مختار بر توسعه تدریجی کیفیت ابزارهای ارزیابی، افزایش اعتبار آن‌ها و تشویق دستگاه‌های اجرایی به استفاده داوطلبانه و مؤثر از این ابزارها تأکید دارد. هدف آن است که مدیران و دستگاه‌ها به تدریج خود به ارزش اطلاعات حاصل از ارزیابی‌ها پی ببرند و از آن‌ها در تصمیم‌گیری‌های مدیریتی استفاده کنند، نه آنکه صرفاً از طریق الزامات قانونی به استفاده از آن‌ها وادار شوند.

۳-۴-۴. ترجیح اصلاحات نهادی و رفتاری بر مداخلات صرفاً قانونی

سومین اصل آن است که اصلاح نظام مدیریت بیش از آنکه نیازمند وضع قوانین جدید و محدودیت‌های سخت‌گیرانه باشد، نیازمند اصلاح نهادها، رویه‌ها و مشوق‌های رفتاری است. اگرچه می‌توان با اصلاح قوانین، شروط و ضوابط متعددی برای انتصاب و ارتقای مدیران تعیین کرد، اما تجربه نشان می‌دهد که در حوزه‌هایی که مستقیماً با توزیع قدرت سیاسی مرتبط هستند، مداخلات صرفاً قانونی معمولاً با مقاومت گسترده مواجه شده و در بسیاری موارد به اجرای صوری یا دور زدن قانون منجر می‌شوند.

موضوع انتصاب مدیران از جمله حوزه‌هایی است که ذی‌نفعان متعدد سیاسی و اداری در آن نقش دارند. از این رو، تلاش برای تغییر مستقیم رفتار بازیگران از طریق قواعد الزام‌آور، غالباً با محدودیت‌های جدی مواجه خواهد شد. در مقابل، ابزارهای نهادی، اطلاعاتی و رفتاری می‌توانند بدون ایجاد تعارض گسترده، انگیزه‌ها و الگوهای تصمیم‌گیری را به تدریج تغییر دهند.

بر همین اساس، این گزارش اصلاحات نرم، تدریجی و نهادی را بر اصلاحات مبتنی بر محدودیت‌های قانونی ترجیح می‌دهد و معتقد است پایداری تغییرات در گرو شکل‌گیری نهادها و سازوکارهایی است که رفتار بازیگران را به‌صورت غیرمستقیم تحت تأثیر قرار دهند.

۴-۴-۴. حرکت تدریجی از کنترل پیشینی به مسئولیت‌پذیری پسینی

چهارمین اصل آن است که شایسته‌سالاری نباید صرفاً به مرحله پیش از انتصاب محدود شود. هرچند این اقدامات ضروری هستند، اما نمی‌توانند جایگزین سازوکارهای پاسخگویی و ارزیابی عملکرد پس از انتصاب شوند. در بسیاری از موارد، کیفیت واقعی مدیریت تنها در فرآیند اداره سازمان و از طریق نتایج عملکرد مدیر آشکار می‌شود. از این رو، مدیران باید اطمینان داشته باشند که عملکرد آنان در طول دوره مسئولیت ثبت، ارزیابی و در صورت لزوم در معرض قضاوت عمومی و سازمانی قرار خواهد گرفت. ثبت سوابق مدیریتی، ارزیابی مستمر عملکرد، انتشار بخشی از اطلاعات عملکردی، دریافت بازخورد از ذی‌نفعان، مدیریت تعارض منافع و ایجاد حافظه مدیریتی از جمله ابزارهایی هستند که می‌توانند این هدف را محقق کنند.

بر این اساس، رویکرد مختار این گزارش ضمن حفظ و تقویت ابزارهای ارزیابی پیش از انتصاب، بر توسعه تدریجی سازوکارهای پاسخگویی، شفافیت و ثبت عملکرد مدیران تأکید دارد. در این نگاه، شایسته‌سالاری نه یک رویداد در



زمان انتصاب، بلکه فرآیندی مستمر در طول دوره مدیریت است که از طریق ترکیب انتخاب مناسب، ارزیابی مستمر و پاسخگو نگه داشتن مدیران تحقق می‌یابد.

۵. راهکارهای ارتقا شایسته سالاری در نظام مدیریت کشور

پس از بررسی چالش‌های نظام انتصاب، ارتقا و توانمندسازی مدیران، ضروری است به راهکارهای اصلاح این نظام پرداخته شود. با این حال، پیش از ارائه پیشنهادها، لازم است مشخص شود که چه ابزارهای خطمشی در اختیار سیاست‌گذاران قرار دارد و کدام‌یک از این ابزارها با ماهیت مسائل موجود تناسب بیشتری دارند.

در ادبیات خطمشی‌گذاری عمومی، دولت‌ها برای حل مسائل عمومی از مجموعه‌ای از ابزارهای خطمشی استفاده می‌کنند. یکی از این دسته‌ها، ابزارهای مبتنی بر اقتدار یا ابزارهای تنظیمی هستند که از طریق وضع قوانین، مقررات، الزامات و محدودیت‌ها عمل می‌کنند [۲۴]. این ابزارها اگرچه در تعیین حدود رفتارهای مجاز و غیرمجاز از شفافیت بالایی برخوردارند و امکان مداخله مستقیم دولت را فراهم می‌کنند، اما معمولاً با مقاومت ذی‌نفعان مواجه شده و برای اجرا و نظارت بر آنها هزینه‌های قابل توجهی مورد نیاز است.

در مقابل، ابزارهای مبتنی بر اطلاعات یا ابزارهای گره‌ای قرار دارند که به جای اجبار، از طریق تولید، انتشار و به‌کارگیری اطلاعات عمل می‌کنند [۲۵]. این ابزارها با افزایش شفافیت، کاهش عدم تقارن اطلاعاتی و فراهم کردن زمینه تصمیم‌گیری مبتنی بر شواهد، می‌توانند بدون ایجاد مداخلات سنگین تنظیمی، رفتار بازیگران را تحت تأثیر قرار دهند. افزون بر این، ابزارهای ظرفیت‌ساز و ابزارهای سازمانی نیز از دیگر ابزارهای مهم خطمشی محسوب می‌شوند. ابزارهای ظرفیت‌ساز با هدف توسعه دانش، مهارت‌ها، منابع انسانی و توانمندی‌های نهادی طراحی می‌شوند تا امکان اجرای مؤثر سیاست‌ها فراهم شود. در مقابل، ابزارهای سازمانی بر اصلاح ساختارها، فرآیندها، تقسیم کار و سازوکارهای هماهنگی تمرکز دارند و به دنبال ارتقای کارایی و انسجام نهادی هستند.

شکل ۱. چالش‌های شایسته‌سالاری در ارتقا و انتصاب مدیران



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

همان‌گونه که در شکل ۱ مشاهده می‌شود، مسائل نظام انتصاب، ارتقا و توانمندسازی مدیران را می‌توان در چهار دسته اصلی طبقه‌بندی کرد: ضعف قوانین و مقررات، فقدان ابزارهای اطلاعاتی، نبود برنامه‌های مؤثر برای رشد و توانمندسازی مدیران، و ضعف نهادهای متولی و راهبر حوزه مدیریت منابع انسانی. هر یک از این مسائل نیز متناسب با ماهیت خود، نیازمند بهره‌گیری از ابزارهای متفاوتی هستند. به عنوان مثال، ضعف قوانین و مقررات مستلزم استفاده از ابزارهای تنظیمی، فقدان اطلاعات نیازمند توسعه ابزارهای اطلاعاتی، کمبود برنامه‌های رشد و یادگیری نیازمند ابزارهای ظرفیت‌ساز، و ضعف نهادهای راهبر نیازمند اصلاحات نهادی و سازمانی است.

بررسی این چهار حوزه نشان می‌دهد که چالش‌های نظام انتصاب و ارتقای مدیران صرفاً ناشی از ضعف قوانین یا نبود سازوکارهای ارزیابی نیست. بخشی از مشکلات به فقدان اطلاعات معتبر درباره مدیران، بخشی به نبود مسیرهای رشد و یادگیری، بخشی به ضعف نهادهای متولی و بخشی نیز به کاستی‌های مقررات موجود بازمی‌گردد. از این رو انتظار نمی‌رود که یک ابزار واحد بتواند تمامی مسائل این حوزه را برطرف کند و اصلاح نظام مدیریت کشور مستلزم به‌کارگیری هم‌زمان مجموعه‌ای از ابزارهای تنظیمی، اطلاعاتی، نهادی و ظرفیت‌ساز است.

در حوزه نظام انتصاب، ارتقا و توانمندسازی مدیران، مهم‌ترین مسائل قابل احصا عبارت‌اند از: ضعف قوانین و مقررات مرتبط با انتصاب و ارتقای مدیران، به‌ویژه احکام مندرج در ماده (۵۴) قانون مدیریت خدمات کشوری؛ فقدان بانک‌های اطلاعاتی و سازوکارهای اطلاعاتی مؤثر برای شناسایی، ارزیابی و رصد مدیران؛ نبود برنامه‌های کارآمد برای تربیت، یادگیری و توسعه مدیران؛ و در نهایت فقدان نهادی متمرکز و توانمند برای راهبری امور مدیران و مدیریت استعداد در سطح ملی.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی طی سال‌های گذشته با توجه به اهمیت این حوزه، گزارش‌های متعددی درباره ابعاد مختلف نظام مدیریت منابع انسانی و مدیران تهیه کرده است. این گزارش‌ها طیفی از موضوعات شامل اصلاح ماده (۵۴) قانون مدیریت خدمات کشوری، استقرار بانک اطلاعات مدیران، کانون‌های ارزیابی شایستگی مدیران



و نظام آموزش و توانمندسازی کارکنان و مدیران را پوشش داده‌اند. همچنین بررسی آسیب‌ها و چالش‌های نهادهای متولی امور مدیران نیز در دستور کار قرار گرفته است.

با وجود اهمیت هر چهار دسته مسئله، باید توجه داشت که نظام انتصاب و ارتقای مدیران ماهیتی سیاسی داشته و ذی‌نفعان متعدد و قدرتمندی در آن نقش‌آفرینی می‌کنند. به همین دلیل، اصلاحات مبتنی بر قوانین و مقررات یا تغییرات گسترده نهادی، معمولاً با مقاومت‌های قابل توجهی مواجه شده و نیازمند اجماع سیاسی و اجرایی گسترده هستند. همچنین طراحی و استقرار نهادهای جدید یا بازآرایی ساختارهای موجود، فرآیندی زمان‌بر و پرهزینه است که تحقق آن در کوتاه‌مدت با محدودیت‌های فراوانی مواجه خواهد بود.

بر این اساس، راهبرد این گزارش آن است که پیشنهاد‌های اصلاحی را بر مبنای هزینه و دشواری اجرا اولویت‌بندی کند. به بیان دیگر، اصلاحات از ابزارهایی آغاز می‌شود که با کمترین هزینه سیاسی، اجرایی و مالی، بیشترین ظرفیت ایجاد تغییر را دارند و سپس به سمت ابزارهای پیچیده‌تر و پرهزینه‌تر حرکت می‌کند. در این چارچوب، ابتدا راهکارهای مبتنی بر اطلاعات و شفافیت مورد توجه قرار می‌گیرند، سپس اقدامات مرتبط با ظرفیت‌سازی و توانمندسازی مدیران بررسی می‌شوند و در نهایت اصلاحات نهادی و قانونی که نیازمند اجماع بیشتر و هزینه‌های اجرایی بالاتری هستند، مورد بحث قرار خواهند گرفت. چنین رویکردی ضمن واقع‌بینانه‌تر کردن مسیر اصلاحات، امکان دستیابی به دستاوردهای تدریجی و انباشتی را نیز فراهم می‌سازد.

۱-۵. استقرار سامانه اطلاعات مدیران

شایسته‌سالاری در انتصاب مدیران و تربیت استعداد‌های مدیریتی از جمله نقاط اهرمی در اصلاح نظام اداری و از عوامل اساسی در تحقق اهداف و خط‌مشی‌های کشور محسوب می‌شود. فصل هشتم [قانون مدیریت خدمات کشوری](#) به ضوابط انتصاب و ارتقای شغلی مدیران اختصاص یافته و به موجب ماده (۵۵) این قانون، سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف شده است به‌منظور شناسایی افراد واجد شرایط احراز پست‌های مدیریتی، نسبت به ایجاد «بانک اطلاعات مدیران» اقدام کند. در طبقه‌بندی ابزارهای خط‌مشی، بانک اطلاعات مدیران در زمره ابزارهای مبتنی بر اطلاعات قرار می‌گیرد؛ در حالی که بخش قابل توجهی از سایر احکام مرتبط با انتصاب و ارتقای مدیران از جنس ابزارهای اقتدارمحور و مبتنی بر وضع ضوابط، محدودیت‌ها و الزامات قانونی هستند. تجربه نشان می‌دهد ابزارهای اقتدارمحور اگرچه در کوتاه‌مدت امکان اعمال قواعد را فراهم می‌کنند، اما معمولاً با مقاومت ذی‌نفعان مواجه می‌شوند و اجرای مؤثر آن‌ها مستلزم هزینه‌های نظارتی بالاست. در مقابل، ابزارهای اطلاعاتی از طریق افزایش شفافیت، کاهش عدم تقارن اطلاعات و فراهم کردن امکان تصمیم‌گیری آگاهانه، زمینه اقناع ذی‌نفعان و اصلاح تدریجی رفتارها را فراهم می‌کنند. از این منظر، سامانه اطلاعات مدیران می‌تواند یکی از کم‌هزینه‌ترین و در عین حال اثرگذارترین ابزارهای اصلاح نظام انتصاب و ارتقای مدیران در کشور باشد.

اهمیت این سامانه زمانی روشن‌تر می‌شود که به نقش اطلاعات در فرآیند انتخاب مدیران توجه شود. در وضعیت فعلی، بسیاری از تصمیم‌های مرتبط با انتصاب مدیران در شرایطی اتخاذ می‌شود که اطلاعات تصمیم‌گیران درباره گزینه‌های موجود محدود، پراکنده و عمدتاً مبتنی بر شناخت‌های شخصی است. در نتیجه دامنه انتخاب سیاستمداران و مقامات منصوب‌کننده به افرادی محدود می‌شود که به هر دلیل در معرض دید آنان قرار گرفته‌اند. در مقابل، استقرار یک سامانه جامع اطلاعات مدیران می‌تواند «استخر استعدادهای مدیریتی» کشور را در برابر تصمیم‌گیران قرار دهد و امکان شناسایی و مقایسه طیف وسیع‌تری از گزینه‌های واجد صلاحیت را فراهم کند. در چنین شرایطی، انتصاب مدیران بیش از آنکه مبتنی بر آشنایی‌های فردی باشد، بر پایه اطلاعات و شواهد صورت خواهد گرفت.

علاوه بر این، سامانه اطلاعات مدیران می‌تواند به کاهش بخشی از دغدغه‌های سیاسی مقامات منصوب‌کننده نیز کمک کند. در عمل، یکی از عوامل مؤثر در انتصاب مدیران، میزان شناخت تصمیم‌گیران از سوابق، روابط حرفه‌ای و شبکه همکاری افراد است. چنانچه اطلاعات مربوط به سوابق شغلی، همکاری‌های سازمانی و مسیر مدیریتی افراد در سامانه ثبت و قابل مشاهده باشد، شناخت دقیق‌تری از پیشینه حرفه‌ای مدیران شکل خواهد گرفت و تصمیم‌گیران می‌توانند با اطمینان بیشتری درباره انتصاب افراد تصمیم بگیرند. به بیان دیگر، افزایش شفافیت اطلاعاتی نه تنها با ملاحظات حرفه‌ای تعارضی ندارد، بلکه می‌تواند بخشی از ملاحظات سیاسی تصمیم‌گیران را نیز پاسخ دهد.

کارکرد مهم دیگر این سامانه، حافظه‌دار کردن نظام مدیریت کشور است. یکی از مسائل مطرح شده در فصل‌های پیشین این گزارش آن بود که عملکرد مدیران در کشور به صورت نظام‌مند ثبت و نگهداری نمی‌شود و در بسیاری از موارد، سوابق موفقیت‌ها یا ناکامی‌های مدیران در انتصاب‌های بعدی مورد توجه قرار نمی‌گیرد. در صورتی که اطلاعات مربوط به عملکرد مدیران، نتایج ارزیابی‌های دوره‌ای، دستاوردهای مدیریتی، اقدامات برجسته، جوایز و افتخارات حرفه‌ای در صفحه اختصاصی هر مدیر ثبت شود، انگیزه مدیران برای کسب نتایج بهتر افزایش خواهد یافت. همچنین تصمیم‌گیران نیز هنگام انتصاب افراد به جای اتکا به ادعاها و رزومه‌های غیرقابل راستی‌آزمایی، به سوابق واقعی عملکرد آنان دسترسی خواهند داشت.

از سوی دیگر، سامانه اطلاعات مدیران می‌تواند به ابزاری برای افزایش پاسخگویی مدیران تبدیل شود. در صورتی که بخشی از اطلاعات غیرمحرمانه مدیران، از جمله سوابق مدیریتی، عملکرد، اقدامات شاخص و دیدگاه‌های کارشناسی درباره نتایج دوره مدیریتی آنان در دسترس عموم قرار گیرد، امکان ارزیابی اجتماعی مدیران نیز فراهم خواهد شد. همچنین دریافت بازخورد از ذی‌نفعان، خبرگان و حتی مردم درباره عملکرد مدیران می‌تواند تصویری کامل‌تر از کیفیت مدیریت افراد ارائه دهد. هدف از این اقدام جایگزین کردن افکار عمومی به جای نظام‌های تخصصی ارزیابی نیست، بلکه تکمیل تصویر تصمیم‌گیران از عملکرد مدیران و افزایش سطح پاسخگویی آنان است.

علاوه بر کارکردهای فوق، سامانه اطلاعات مدیران می‌تواند نقش مهمی در توسعه و توانمندسازی مدیران ایفا کند. در صورتی که اطلاعات مربوط به نیم‌رخ شایستگی مدیران، نتایج ارزیابی‌های شایستگی، سوابق آموزشی، مهارت‌های تخصصی و مدیریتی، گواهی‌نامه‌های حرفه‌ای و دوره‌های آموزشی گذرانده شده در این سامانه ثبت شود، امکان برنامه‌ریزی هدفمند برای توسعه مدیران فراهم خواهد شد. در چنین شرایطی می‌توان شکاف میان شایستگی‌های



موجود و شایستگی‌های مورد نیاز را شناسایی کرد و برنامه‌های آموزشی و توانمندسازی را بر اساس نیازهای واقعی مدیران طراحی نمود. همچنین امکان ارزیابی میزان تناسب افراد با مسئولیت‌های مختلف مدیریتی نیز افزایش خواهد یافت.

در نهایت، استقرار سامانه اطلاعات مدیران می‌تواند زیرساخت لازم برای بسیاری از اصلاحات بعدی در حوزه مدیریت منابع انسانی دولت را فراهم کند؛ اصلاحاتی نظیر مدیریت استعداد، جانشین‌پروری، ارزیابی عملکرد مدیران، شفافیت مدیریتی، مدیریت تعارض منافع، توسعه مدیران و تصمیم‌گیری مبتنی بر شواهد. بدون وجود چنین زیرساختی، بسیاری از سیاست‌های مرتبط با شایسته‌سالاری صرفاً در حد شعار باقی خواهند ماند؛ زیرا امکان شناسایی، مقایسه و ارزیابی نظام‌مند مدیران وجود نخواهد داشت.

بر این اساس، به منظور تحقق کارکردهای فوق و تبدیل بانک اطلاعات مدیران به یک ابزار مؤثر در ارتقای شایسته‌سالاری، در ادامه مجموعه‌ای از پیشنهادهای اصلاحی برای بازنگری و تقویت ماده (۵۵) [قانون مدیریت خدمات کشوری](#) ارائه می‌شود. این پیشنهادها با هدف افزایش کارآمدی سامانه، توسعه دامنه اطلاعات آن، ایجاد ضمانت‌های اجرایی مؤثر و تبدیل آن به یکی از ارکان اصلی نظام انتصاب و ارتقای مدیران کشور تدوین شده است.

۱-۱-۵. همکاری وزارت اقتصاد و امور دارایی در تحقق حکم قانون

در حال حاضر مخاطب حکم قانونی صرفاً سازمان اداری و استخدامی کشور است. با توجه به اینکه یکی از موارد پیشنهاد شده به منظور اصلاح ماده قانونی مورد بحث، اضافه شدن مدیران شرکت‌های دولتی به دایره شمول حکم قانونی است بنابراین ذکر نام دستگاه متولی تنظیم‌گری شرکت‌های دولتی ضروری است. بنابراین پیشنهاد می‌شود عبارت «با همکاری وزارت اقتصاد و امور دارایی» پس از عبارت «سازمان مکلف است» به متن قانون اضافه شود.

۲-۱-۵. تأکید بر یکپارچه بودن سامانه با سایر سامانه‌های نظام اداری

تبادل اطلاعات بین سامانه‌ای در صورت یکپارچه بودن سامانه‌ها با یکدیگر امکان‌پذیر خواهد بود. در این راستا در قوانین مرتبط با نظام اداری بر ضرورت یکپارچه بودن سامانه‌های جدید با سایر سامانه‌ها تحت عنوان سامانه یکپارچه نظام اداری (سینا) تأکید می‌شود. ازجمله این موارد می‌توان به بند «پ» ماده (۱۰۶) [قانون برنامه هفتم پیشرف](#) [۲۶] در خصوص سامانه نظارت و ارزیابی آموزش کارکنان دولت^۱ و نیز جزء «۱» بند «ب» تبصره «۱۷» [قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور](#)^۲ اشاره کرد. براین اساس ضروری است بر یکپارچه بودن سامانه اطلاعات مدیران با سایر سامانه‌های

۱. مرکز آموزش مدیریت دولتی مکلف است با رعایت [قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی](#)، «سامانه نظارت و ارزیابی آموزش کارکنان دولت» را به عنوان زیرسامانه یکپارچه نظام اداری ظرف سه ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون طراحی نماید، به نحوی که نظارت و ارزیابی مراکز آموزشی دستگاه‌های اجرایی و دوره‌های آموزشی برگزار شده براساس عملکرد ثبت شده در این سامانه انجام شده و صدور گواهینامه‌های آموزشی کارکنان از طریق آن انجام پذیرد.

۲. کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع بند «الف» این تبصره به غیر از موارد استثنا شده، مکلف به ثبت و به‌روزرسانی ماهانه تمام اطلاعات کارکنان خود اعم از احکام، قراردادهای، تشکیلات و نیروهای انسانی در سکوی یکپارچه نظام اداری (سینا) سازمان اداری و استخدامی کشور و متعاقب آن پیاده‌سازی خدمات (سرویس‌های) جمع‌آوری اطلاعات تجمیعی می‌باشند. کلیه حقوق و مزایای پرداختی از هر محل و تحت هر عنوان اعم از نقدی و غیرنقدی، به تمامی کارکنان دستگاه‌های اجرایی فوق‌الذکر صرفاً از طریق سکوی یکپارچه نظام اداری (سینا) پس از صحت‌سنجی مبالغ پرداختی به کارکنان از حیث انطباق با قوانین و مقررات مرتبط توسط سازمان اداری و استخدامی کشور و تأیید تأمین اعتبار مورد نیاز توسط سازمان برنامه و بودجه کشور از طریق وزارت امور اقتصادی و دارایی (خزانه‌داری کل کشور) صرفاً در قالب یک سند (فیش) قابل درج و پرداخت می‌باشد. اطلاعات و آمار نیروی انسانی مندرج در این سامانه، مبنای محاسبه هزینه نیروی انسانی (پرسنلی) قرار می‌گیرد.

نظام اداری، تأکید شود. بنابراین پیشنهاد می‌شود عبارت «به‌صورت یکپارچه و متصل به سایر سامانه‌های نظام اداری» پس از عبارت «سامانه اطلاعات مدیران» افزوده شود.

۳-۱-۵. شفاف‌سازی سطوح مدیریتی مشمول حکم موردنظر

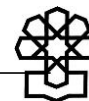
به‌منظور رفع ابهام در خصوص تسری مشمولین ماده (۵۵) [قانون مدیریت خدمات کشوری](#) به مدیران سیاسی موضوع ماده (۷۱) این قانون، ضروری است دایره شمول پست‌های مدیریتی مرتبط با این ماده تعیین شود. با توجه به اینکه روش انتخاب و انتصاب مدیران مشمول بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده (۷۱) [قانون مدیریت خدمات کشوری](#) ازجمله رؤسای سه‌قوه، اعضای شورای نگهبان و نمایندگان مجلس، در [قانون اساسی](#) ذکر شده، امکان قانونگذاری و افزودن شروط انتصاب این مقامات، ناقض [قانون اساسی](#) خواهد بود. بر این اساس، به‌منظور گسترش دامنه شمول این ماده، پیشنهاد می‌شود اطلاعات مقامات مشمول بندهای «د» و «ه» این ماده، شامل استانداران، سفرا و معاونین وزرا و هم‌ترازان آنها نیز، در سامانه اطلاعات مدیران درج شود.

۴-۱-۵. الزام دستگاه‌های اجرایی به ثبت اطلاعات مقامات و مدیران حرفه‌ای

در حال حاضر صرفاً سازمان اداری و استخدامی کشور موظف به ایجاد بانک اطلاعات مدیران بوده و وظایف دستگاه‌های اجرایی در این خصوص مغفول مانده است. با توجه به اینکه ضروری است برخی اطلاعات توسط مدیران یا دستگاه‌های اجرایی تکمیل شود، پیشنهاد می‌شود در متن قانون، دستگاه‌های اجرایی ملزم به وارد کردن اطلاعات مقامات موضوع بندهای «د» و «ه» ماده (۷۱) [قانون مدیریت خدمات کشوری](#) و نیز اطلاعات مدیران حرفه‌ای خود، در سامانه اطلاعات مدیران شوند.

۵-۱-۵. تعیین بازه زمانی سه‌ماهه برای به‌روزرسانی اطلاعات

عدم تعیین بازه زمانی به‌روزرسانی اطلاعات ممکن است منجر به بی‌اثر شدن الزام قبلی مبنی بر لزوم ورود اطلاعات مدیران توسط دستگاه‌های اجرایی شود. طبق بند «ج» ماده (۵۴) [قانون مدیریت خدمات کشوری](#) دوره خدمت در پست‌های مدیریت حرفه‌ای چهارساله تعیین شده و تغییر سمت مدیران قبل از این مدت براساس آیین‌نامه‌ای که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد، امکان‌پذیر خواهد بود. در این راستا هیئت‌وزیران طی تصویب‌نامه شماره ۲۳۱۴۰۰/ت/۴۳۹۰۹ ک مورخ ۱۳۸۸/۱۱/۲۳، آیین‌نامه اجرایی بند «ج» و تبصره «۲» ماده (۵۴) [قانون مدیریت خدمات کشوری](#) را ابلاغ کرده است. این آیین‌نامه ضوابط ساده‌ای در خصوص تغییر سمت مدیران حرفه‌ای پیش از انقضای مدت چهارسال در نظر گرفته که ازجمله آن می‌توان به درخواست مدیر مربوط و موافقت مقام مافوق دستگاه و نیز تشخیص بالاترین مقام دستگاه اجرایی، اشاره کرد. درنتیجه این آیین‌نامه تغییر مدیران حرفه‌ای به سهولت انجام شده و موجب کاهش مدت‌زمان تصدی پست‌های مدیریتی شده است. با توجه به تغییرات زیاد در پست‌های مدیریتی و نیز ضرورت به‌روز بودن سامانه اطلاعات مدیران، پیشنهاد می‌شود بازه زمانی سه‌ماهه، برای الزام دستگاه‌های اجرایی در خصوص به‌روزرسانی اطلاعات مدیران خود، منظور گردد.



۵-۱-۶. تعیین اطلاعات مورد نیاز سامانه اطلاعات مدیران

سامانه اطلاعات مدیران در صورتی کارآمدی مورد نظر برای ارتقای شایسته‌سالاری در انتصاب مدیران را به دنبال خواهد داشت که حاوی اطلاعات کلیدی و مهم در خصوص مدیران باشد. در صورتی که سامانه‌ای مشتمل بر اطلاعات حداقلی نظیر اطلاعات فردی مدیران طراحی شود، امکان تحقق حکم قانونی مبنی بر شناسایی استعدادهای مدیریتی محقق نخواهد شد. در این راستا فهرستی از مهم‌ترین اطلاعات مورد نیاز به منظور ایجاد سامانه اطلاعات مدیران در جدول ۴ مشاهده می‌شود.

جدول ۳. اطلاعات مورد نیاز به منظور ایجاد سامانه اطلاعات مدیران

ردیف	نوع اطلاعات	مرجع دریافت	نحوه صحت‌سنجی
۱	اطلاعات مرتبط با کد ملی	سامانه ثبت‌احوال، سامانه پاکنا	به‌روزرسانی خودکار توسط سامانه بدون نیاز به صحت‌سنجی
۲	پست سازمانی	سامانه مدیریت ساختار سازمان اداری و استخدامی کشور	به‌روزرسانی خودکار توسط سامانه، بدون نیاز به صحت‌سنجی
۳	فوق‌العاده مدیریت	سامانه ثبت حقوق و مزایا	به‌روزرسانی خودکار توسط سامانه، بدون نیاز به صحت‌سنجی
۴	مدرک تحصیلی	سامانه‌های وزارت علوم	به‌روزرسانی خودکار بدون نیاز به صحت‌سنجی
۵	رزومه پژوهشی	خوداظهاری مدیران	صحت‌سنجی توسط امور سرمایه‌انسانی دستگاه اجرایی
۶	نیم‌رخ شایستگی	سامانه ارزیابی شایستگی‌های عمومی مدیران حرفه‌ای	به‌روزرسانی خودکار توسط سامانه و تأیید مرکز آموزش مدیریت دولتی بدون نیاز به صحت‌سنجی
۷	عملکرد	سازمان اداری و استخدامی کشور	به‌روزرسانی توسط امور مدیریت عملکرد سازمان اداری و استخدامی کشور، بدون نیاز به صحت‌سنجی
۸	ترجیحات فردی	خوداظهاری مدیران	بدون نیاز به صحت‌سنجی
۹	کارراهه شغلی	سامانه ساختار سازمان اداری و استخدامی کشور و خوداظهاری	نیازمند صحت‌سنجی اطلاعات مربوطه به پیش از راه‌اندازی سامانه ساختار
۱۰	اقدامات برجسته	خوداظهاری مدیران	امور ارزیابی عملکرد سازمان اداری و استخدامی کشور
۱۱	تجربیات کاری	خوداظهاری مدیران	بدون نیاز به صحت‌سنجی
۱۲	سوابق آموزشی	مرکز آموزش مدیریت دولتی و سامانه نظارت و ارزیابی آموزش کارکنان دولت	مرکز آموزش مدیریت دولتی
۱۳	مقام منصوب‌کننده	امور سرمایه‌انسانی دستگاه‌های اجرایی	امور سرمایه‌انسانی دستگاه‌های اجرایی
۱۴	اسناد سازمانی امضاشده	کارتابل مدیران در دستگاه‌های اجرایی	بدون نیاز به صحت‌سنجی
۱۵	توصیه‌نامه‌ها برای انتصاب مدیر توسط سایر مدیران، خبرگان و صاحب‌نظران	خوداظهاری مدیر	امور سرمایه‌انسانی دستگاه‌های اجرایی
۱۶	نظرات مردمی در خصوص عملکرد	عموم مردم	بدون نیاز به صحت‌سنجی

مأخذ: همان.

همان‌طور که در جدول ۴ مشاهده می‌شود، اغلب اطلاعات به‌صورت ثبتي مبنا و از طریق اتصال به سایر سامانه‌های نظام اداری وارد سامانه اطلاعات مدیران می‌شود. در خصوص برخی اطلاعات نظیر ترجیحات فردی، تجربیات کاری، توصیه‌نامه‌ها، نظرات مردمی در خصوص عملکرد و اقدامات برجسته، که امکان ثبت از طریق سایر سامانه‌های نظام اداری را ندارند، از طریق خود اظهار مدیران و توسط امور سرمایه انسانی دستگاه‌های اجرایی وارد سامانه می‌شود.

۷-۱-۵. اجازه دسترسی عمومی به اطلاعات غیرمحرمانه سامانه

به‌منظور بهبود پاسخ‌گویی مدیران و شناخته شدن بهتر مدیران توسط مردم، ضروری است بخشی از اطلاعات غیرمحرمانه سامانه اطلاعات مدیران، برای عموم مردم قابل دسترسی باشد. در این راستا پیشنهاد می‌شود در متن قانون، الزام به شفاف شدن برخی اطلاعات غیرمحرمانه سامانه ازجمله، نتایج ارزیابی عملکرد، اقدامات برجسته و سوابق علمی و پژوهشی، در نظر گرفته شود. شایان ذکر است اطلاعات فوق‌الذکر حداقل اطلاعات لازم برای ثبت در سامانه و شفاف‌سازی آن برای عموم بوده و در صورت نیاز، آیین‌نامه اجرایی این ماده که به پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد، می‌تواند دایره اطلاعات مورد نیاز را گسترش دهد. ازجمله اطلاعاتی که می‌تواند توسط آیین‌نامه اجرایی این ماده به موارد فوق‌الذکر اضافه شود، اطلاعات اشاره شده در ماده (۲) [قانون شفافیت قوای سه‌گانه](#) [۲۷] است.

۸-۱-۵. مشروط شدن انتصاب مدیران به ثبت اطلاعات ایشان در سامانه

به‌منظور اطمینان از اجرای صحیح ماده (۵۵) [قانون مدیریت خدمات کشوری](#) و ورود اطلاعات مدیران به سامانه، سه ضمانت اجرایی در نظر گرفته شده است. اولین ضمانت اجرایی مشروط بودن امکان انتصاب مدیران حرفه‌ای و مقامات موضوع بندهای «د» و «ه» ماده (۷۱) قانون اخیرالذکر، به ثبت اطلاعات این مدیران و مقامات در سامانه اطلاعات مدیران است. در این راستا ضروری است در متن قانون تصریح شود که سه‌ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، انتصاب افراد به پست‌های مدیریت حرفه‌ای و مقامات موضوع بندهای «د» و «ه» ماده (۷۱) این قانون و هم‌ترازان آنها، منوط به ثبت و به‌روزرسانی اطلاعات ایشان در سامانه اطلاعات مدیران است.

۹-۱-۵. مشروط بودن پرداخت فوق‌العاده مدیریت به ثبت اطلاعات مدیران در سامانه

جبران خدمت نقش عمده‌ای در نظام انگیزش کارکنان در سازمان داشته [۲۸] و براساس نظریه دو عاملی هرزبرگ از مهم‌ترین عوامل پیشگیری از بی‌انگیزگی کارکنان محسوب می‌شود [۲۹] براین اساس یکی از راهکارهای پرکاربرد به‌منظور ایجاد ضمانت اجرایی برای تحقق برخی اهداف، ارتباط دادن تمام یا بخشی از حقوق دریافتی کارکنان به امور مرتبط با اهداف مدنظر است. دراین راستا به‌منظور ترغیب مدیران و دستگاه‌های اجرایی برای تکمیل اطلاعات در سامانه، پیشنهاد شده است پرداخت فوق‌العاده مدیریت موضوع تبصره «۲» ماده (۶۵) [قانون مدیریت خدمات کشوری](#)^۱ و موارد مشابه آن در سایر نظام‌های پرداخت، منوط به تکمیل اطلاعات مدیران در سامانه اطلاعات مدیران شود.

۱. کلیه مشاغل مشمول این قانون براساس عواملی نظیر اهمیت و پیچیدگی وظایف و مسئولیت‌ها، سطح تخصص و مهارت‌های مورد نیاز به یکی از طبقات جدول یا جداول حق شغل اختصاص می‌یابند. حداقل امتیاز جدول یا جداول ارزشیابی مشاغل (۳۰۰۰) و حداکثر آن (۶۰۰۰) می‌باشد.



۱۰-۱-۵. منوط بودن صدور حکم کارگزینی به تکمیل اطلاعات سامانه

سومین و آخرین ضمانت اجرایی در نظر گرفته شده به منظور استقرار سامانه اطلاعات مدیران و تکمیل شدن اطلاعات آن، مشروط بودن انتصاب مدیران در پست‌های مدیریتی به تکمیل اطلاعات ایشان در سامانه است. بر این اساس مدیرانی که دارای رابطه استخدامی رسمی و موارد مشابه با دستگاه اجرایی هستند از طریق صدور حکم کارگزینی و مدیرانی که فاقد روابط استخدامی اخیرالذکر هستند، از طریق انعقاد یا تمدید قرارداد به پست مدیریتی منصوب می‌شوند. در نتیجه ضروری است صدور هرگونه حکم کارگزینی و انعقاد قرارداد برای انتصاب به پست‌های مدیریت حرفه‌ای و مقامات بندهای «د» و «ه» ماده (۷۱) [قانون مدیریت خدمات کشوری](#) و هم‌ترازان ایشان، منوط به ثبت و به‌روزرسانی اطلاعات داوطلبان تصدی، در سامانه اطلاعات مدیران باشد.

۱۱-۱-۵. تعیین دستگاه‌های اجرایی مشمول با رویکرد حداکثری

به‌منظور جلوگیری از تفسیرهای مختلف، ضروری است دستگاه‌های اجرایی مشمول این ماده به‌صراحت مشخص شوند. با توجه به این مسئله که سامانه اطلاعات مدیران مداخله مستقیمی در امور دستگاه‌های اجرایی نداشته و صرفاً به دنبال گردآوری و ثبت اطلاعات است، می‌تواند دایره شمولی فراتر از سایر مواد [قانون مدیریت خدمات کشوری](#) داشته باشد. در این راستا دایره شمول این ماده به‌صورت حداکثری و شامل دستگاه‌های اجرایی مذکور در ماده (۵) این قانون و همچنین شرکت‌ها و مؤسساتی که مدیران آن به هر طریق توسط دولت و یا دستگاه‌های اجرایی منصوب می‌شوند، در نظر گرفته شده است. نهادها، مؤسسات و تشکیلات و سازمان‌هایی که زیرنظر مستقیم مقام معظم رهبری اداره می‌شوند، وزارت اطلاعات، سازمان انرژی اتمی، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان رهبری که به‌دلیل محرمانگی، شرایط خاصی داشته و یا قانونگذاری برای ایشان خارج از حوزه صلاحیت مجلس است، از این ماده مستثنا شده‌اند.

۱۲-۱-۵. ارائه گزارش عملکرد اجرای قانون به کمیسیون اجتماعی و معاونت نظارت مجلس

به‌منظور نظارت بر اجرای صحیح این ماده پیشنهاد می‌شود در متن قانون، نهادی نظارتی به‌عنوان ناظر اجرای این ماده در نظر گرفته شود در این راستا با توجه به اینکه براساس ماده (۴۷) [قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی](#)^۱ کمیسیون تخصصی مرتبط با امور اداری و استخدامی در مجلس، کمیسیون اجتماعی است [۳۰]، پیشنهاد می‌شود

تبصره «۱»- هرکدام از مشاغل متناسب با ویژگی‌ها، حداکثر در پنج رتبه، مقدماتی، پایه، ارشد، خبره و عالی طبقه‌بندی می‌گردند و هرکدام از رتبه‌ها به یکی از طبقات جدول یا جداول موضوع این ماده اختصاص می‌یابد. رتبه‌های خبره و عالی به مشاغل کارشناسی و بالاتر اختصاص می‌یابد.

شاغلین مربوط در بدو استخدام در رتبه مقدماتی قرار می‌گیرند و براساس عوامل نظیر ابتکار و خلاقیت، میزان افزایش مهارت‌ها، انجام خدمات برجسته، طی دوره‌های آموزشی و میزان جلب رضایت ارباب رجوع براساس ضوابطی که متناسب با ویژگی‌های مشاغل به تصویب شورای توسعه مدیریت می‌رسد ارزیابی و حسب امتیازات مکتسبه و طی حداقل مدت تجربه مربوط به سطوح پایه، ارشد، خبره و عالی ارتقا می‌یابند. نخبگانی که طبق ضوابط مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی تعیین می‌شوند و افرادی که علاوه بر شرایط عمومی در بدو استخدام از تجربه و مهارت لازم برخوردار هستند طبق آیین‌نامه‌ای که به پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد از طی برخی از رتبه‌ها معاف و در یکی از رتبه‌های دیگر قرار می‌گیرند.

تبصره «۲»- کلیه عناوین مدیریت و سرپرستی متناسب با پیچیدگی وظایف و مسئولیت‌ها، حیطه سرپرستی و نظارت و حساسیت‌های شغلی و سایر عوامل مربوط در یکی از طبقات جدول فوق‌العاده مدیریت که حداقل امتیاز آن (۵۰۰) و حداکثر آن (۵۰۰۰) است، قرار می‌گیرند. تبصره «۳»- امتیاز طبقه مشاغل آموزشی تمام‌وقت وزارت آموزش و پرورش و بهداشتی و درمانی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در جدول یا جداول حق شغل با ضریب (۱/۱) محاسبه می‌گردد.

۱. کمیسیون اجتماعی برای انجام وظایف محوله در محدوده امور اداری و استخدامی، کار، اشتغال، روابط کار و تعاون مطابق ضوابط این آیین‌نامه تشکیل می‌شود.

سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف شود گزارش عملکرد اجرای ماده (۵۵) قانون مدیریت خدمات کشوری را هر شش‌ماه یک‌بار به کمیسیون اجتماعی و همچنین و معاونت نظارت مجلس ارسال نماید.

۵-۱-۱۳. متن پیش‌نویس طرح اصلاح ماده (۵۵) قانون مدیریت خدمات کشوری

متن پیش‌نویس طرح اصلاح ماده (۵۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، که براساس اصلاحات بیان شده در این بخش تدوین شده است، به شرح ذیل است. مواردی که به‌صورت برجسته نوشته شده متن جدید بوده و موارد غیربرجسته متن فعلی قانون است.

جدول ۴. پیش‌نویس طرح اصلاح ماده (۵۵) قانون مدیریت خدمات کشوری

ماده‌واحد: ماده (۵۵) <u>قانون مدیریت خدمات کشوری</u> به شرح ذیل اصلاح می‌شود: سازمان مکلف است با همکاری وزارت اقتصاد و امور دارایی به‌منظور حفظ سرمایه‌های انسانی و شناسایی افراد واجد شرایط احراز پست‌های مدیریت نسبت به ایجاد بانک سامانه اطلاعات مدیران به‌صورت یکپارچه و متصل به سامانه یکپارچه نظام اداری (سینا)، جهت استفاده مقامات و مدیران ذی‌ربط اقدام نماید. دستگاه‌های اجرایی مکلفند اطلاعات مقامات موضوع بندهای «د و ه» ماده (۷۱) این قانون و هم‌ترازان آنها و مدیران حرفه‌ای خود را در سامانه اطلاعات مدیران وارد نموده و هر سه‌ماه یکبار به‌روزرسانی نمایند. تبصره «۱»- آیین‌نامه اجرایی این ماده مشتمل بر سازوکارهای ثبت سوابق کاری، اطلاعات تحصیلی، پژوهشی و مهارتی، نیم‌رخ شایستگی، نتایج ارزیابی عملکرد، ترجیحات فردی، اقدامات برجسته، مقام منصوب‌کننده، توصیه‌نامه‌ها برای انتصاب مدیر توسط سایر مدیران، خبرگان و صاحب‌نظران، نظرات مردمی در خصوص عملکرد، اسناد سازمانی امضاشده و تجربیات کاری در سامانه اطلاعات مدیران و شیوه انتشار عمومی اطلاعات غیرمحرمانه این سامانه نظیر نتایج ارزیابی عملکرد، اقدامات برجسته و سوابق علمی و پژوهشی، حداکثر شش‌ماه پس از تصویب این قانون با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد. تبصره «۲»- سه‌ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون انتصاب افراد به پست‌های مدیریت حرفه‌ای و مقامات موضوع بندهای «د» و «ه» ماده (۷۱) این قانون و هم‌ترازان آنها و اعمال فوق‌العاده مدیریت و عناوین مشابه برای ایشان، منوط به ثبت و به‌روزرسانی اطلاعات ایشان در سامانه اطلاعات مدیران است. شش‌ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، صدور هرگونه حکم کارگزینی و انعقاد یا تمدید قرارداد برای انتصاب به پست‌های مدیریت حرفه‌ای و مقامات موضوع بندهای «د» و «ه» ماده (۷۱) این قانون و هم‌ترازان آنها منوط به ثبت و به‌روزرسانی اطلاعات ایشان در سامانه اطلاعات مدیران است. تبصره «۳»- تمامی دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) این قانون و شرکت‌ها و مؤسساتی که مدیران آن به هر طریق توسط دولت و یا دستگاه‌های اجرایی منصوب می‌شوند به‌استثنای وزارت اطلاعات، سازمان انرژی اتمی، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان رهبری و نهادها، مؤسسات، تشکیلات و سازمان‌هایی که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری اداره می‌شوند، مشمول مقررات این ماده و تبصره‌های آن هستند. تبصره «۴»- سازمان مکلف است گزارش عملکرد اجرای این ماده را هر شش‌ماه یک‌بار به کمیسیون اجتماعی و معاونت نظارت مجلس ارسال نماید.
--

مأخذ: همان.



۲-۵. تأسیس نهاد متولی امور اداری و استخدامی مدیران

در برخی کشورها، نهادهای مستقلی با مأموریت مشخص در حوزه مدیریت سرمایه انسانی در سطوح مدیریتی وجود دارند که به‌طور ویژه بر شناسایی، پرورش، انتصاب، ارزیابی و جانشین‌پروری مدیران تمرکز می‌کنند. این نهادها ممکن است در ذیل دستگاه مرکزی متولی امور اداری و استخدامی یا به‌صورت کاملاً مستقل و فراسازمانی فعالیت کنند و با رویکردی نظام‌مند، چرخه مدیریت استعدادها را در بخش عمومی پوشش دهند.

در ایران، اگرچه سازمان اداری و استخدامی کشور به‌عنوان نهاد متولی امور اداری و استخدامی شناخته می‌شود، اما در عمل، حوزه تخصصی و متمرکز برای مدیریت یکپارچه امور مدیران در ساختار آن پیش‌بینی نشده است. تجربه‌های مقطعی در ایجاد «امور مدیران» نیز در برهه‌ای شکل گرفته، اما تداوم نیافته است. از این‌رو، در وضعیت موجود، مدیریت امور مدیران در سطح دولت از انسجام لازم برخوردار نیست و بیشتر به سازوکارهای غیرمتمرکز، مقطعی یا وابسته به تصمیمات موردی در سطح دستگاه‌های اجرایی و نهاد ریاست جمهوری متکی است.

در حال حاضر، اگرچه در ذیل نهاد ریاست جمهوری برخی افراد یا واحدها مسئولیت‌هایی در حوزه مدیریت امور مدیران بر عهده دارند، اما این مسئولیت‌ها عمدتاً فاقد ساختار سازمانی پایدار، مأموریت تخصصی شفاف و اختیارات اجرایی منسجم هستند. در نتیجه، تمرکز این فعالیت‌ها بیشتر بر ارزیابی‌های کلی، هماهنگی‌های موردی و ملاحظات کلان مدیریتی است و کمتر به ابعاد حرفه‌ای، نظام‌مند و توسعه‌محور مدیریت مدیران از جمله توانمندسازی مستمر، مسیر شغلی، و توسعه شایستگی‌های مدیریتی توجه می‌شود.

این خلأ نهادی، پیامدهای مهمی در سایر ابزارهای حکمرانی منابع انسانی نیز ایجاد کرده است. به‌عنوان نمونه، همان‌گونه که در بخش پیشین به ضرورت استقرار بانک اطلاعات مدیران اشاره شد، یکی از موانع جدی تحقق این بانک، نبود نهاد مقتدر و متمرکز برای سیاست‌گذاری، نگهداری و بهره‌برداری از آن در سطح ملی است. از آنجا که طبق قوانین موجود، این مسئولیت بر عهده سازمان اداری و استخدامی کشور قرار دارد، ضعف جایگاه نهادی و محدودیت اختیارات اجرایی آن، عملاً کارآمدی این ابزار را کاهش داده است.

در چنین شرایطی، ایجاد یک نهاد تخصصی و متمرکز برای مدیریت امور مدیران می‌تواند به‌عنوان یک راهکار ساختاری مؤثر مورد توجه قرار گیرد. این نهاد می‌تواند ذیل ریاست جمهوری یا در قالب یک نهاد فرابخشی و فرادستگاهی (فرا قوه‌ای) طراحی شود تا از استقلال نسبی، اختیارات کافی و انسجام خط‌مشی برخوردار باشد. مأموریت این نهاد می‌تواند شامل طراحی و اجرای نظام جامع مدیریت استعدادها، مدیریت، ایجاد و نگهداری بانک اطلاعات مدیران، تدوین مسیرهای شغلی مدیریتی، برنامه‌ریزی برای جانشین‌پروری، ارزیابی‌های دوره‌ای عملکرد مدیران، و توسعه برنامه‌های توانمندسازی و آموزش‌های تخصصی و بین‌دستگاهی باشد.

همچنین این نهاد می‌تواند با طراحی سازوکارهایی نظیر مأموریت‌های کوتاه‌مدت بین‌دستگاهی، چرخش شغلی مدیران در سطوح مختلف اجرایی، برگزاری دوره‌های توسعه رهبری، ایجاد نظام ارزیابی شایستگی محور و مدیریت نظام‌مند انتصاب و ارتقاء، نقش مهمی در ارتقای کیفیت حکمرانی اداری ایفا کند. در مجموع، به نظر می‌رسد تأسیس یک نهاد

متولی تخصصی در حوزه مدیریت مدیران، یکی از الزامات حرکت به سمت نظام اداری حرفه‌ای، شایسته‌محور و کارآمد در کشور است.

۳-۵. ارتقای کیفیت کانون‌های ارزیابی

مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارشی تخصصی، مهم‌ترین مسائل و چالش‌های مرتبط با استقرار کانون‌های ارزیابی در نظام اداری کشور را بررسی کرده است. با توجه به اهمیت این ابزار در سنجش بخشی از شایستگی‌های مدیریتی، اصلاح و ارتقای کیفیت کانون‌های ارزیابی می‌تواند یکی از اقدامات مکمل در بهبود نظام انتصاب و ارتقای مدیران باشد. مهم‌ترین اقدامات پیشنهادی در این حوزه عبارت‌اند از:

۱-۳-۵. حرکت از مدل واحد شایستگی به سمت ارزیابی مبتنی بر شغل

یکی از مهم‌ترین چالش‌های موجود، طراحی و اجرای یک مدل شایستگی نسبتاً یکسان برای طیف گسترده‌ای از مشاغل مدیریتی در دستگاه‌های اجرایی است. این در حالی است که فلسفه اصلی کانون‌های ارزیابی بر شبیه‌سازی شرایط واقعی شغل و سنجش شایستگی‌های مورد نیاز هر موقعیت شغلی استوار است. بنابراین طراحی مدل شایستگی، تمرین‌ها و نشانگرهای رفتاری باید متناسب با ویژگی‌ها و الزامات هر گروه شغلی انجام شود. در این راستا، نقش سازمان اداری و استخدامی کشور باید بیشتر معطوف به تدوین استانداردها، چارچوب‌های ارزیابی و الزامات حرفه‌ای کانون‌های ارزیابی باشد و دستگاه‌های اجرایی نیز در چارچوب این استانداردها، نسبت به طراحی مدل‌های شایستگی متناسب با مأموریت‌ها و گروه‌های شغلی خود اقدام کنند. چنین رویکردی ضمن حفظ وحدت رویه در نظام اداری، امکان انطباق بهتر ارزیابی‌ها با نیازهای واقعی مشاغل مدیریتی را فراهم خواهد کرد.

۲-۳-۵. رفع انحصار و توسعه فضای رقابتی در کانون‌های ارزیابی

یکی از چالش‌های موجود در نظام ارزیابی شایستگی مدیران، محدود شدن بازار ارائه خدمات ارزیابی و کاهش رقابت حرفه‌ای میان نهادهای ارزیابی‌کننده است. تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد کیفیت خدمات ارزیابی زمانی ارتقا می‌یابد که نهادهای متعدد و واجد صلاحیت امکان فعالیت در این حوزه را داشته باشند و کیفیت خدمات آنان به صورت مستمر مورد سنجش و مقایسه قرار گیرد. بر این اساس، ضروری است از تمرکز و انحصار در اجرای کانون‌های ارزیابی جلوگیری شده و زمینه فعالیت مؤسسات تخصصی واجد صلاحیت در یک فضای رقابتی فراهم شود. در چنین شرایطی کیفیت خدمات، نوآوری در روش‌های ارزیابی و سرمایه‌گذاری در توسعه ارزیابان حرفه‌ای نیز تقویت خواهد شد.

۳-۳-۵. تمرکز بر بازخورد و توسعه مدیران

در بسیاری از کشورها مهم‌ترین کارکرد کانون‌های ارزیابی، شناسایی نقاط قوت و ضعف مدیران و کمک به توسعه حرفه‌ای آنان است. در حالی که در برخی تجربه‌های داخلی، کانون‌های ارزیابی بیش از آنکه به ابزاری برای یادگیری و رشد مدیران تبدیل شوند، به عنوان سازوکاری برای احراز یا عدم احراز صلاحیت تلقی شده‌اند. این رویکرد موجب می‌شود بخش مهمی از ظرفیت توسعه‌ای کانون‌های ارزیابی مغفول بماند. بر این اساس، ضروری است مرحله بازخورد به یکی از ارکان اصلی کانون‌های ارزیابی تبدیل شود و نتایج ارزیابی‌ها مبنای طراحی برنامه‌های آموزشی، توسعه فردی،



مربی‌گری و جانشین‌پروری مدیران قرار گیرد. در واقع ارزش اصلی کانون‌های ارزیابی نه در صدور مجوز انتصاب، بلکه در کمک به ارتقای مستمر شایستگی‌های مدیریتی است.

۴-۳-۵. تمرکز سازمان اداری و استخدامی کشور بر استانداردگذاری و نظارت

تجربه استقرار کانون‌های ارزیابی نشان می‌دهد نقش اصلی سازمان اداری و استخدامی کشور در این حوزه باید بر سیاست‌گذاری، تدوین استانداردها، اعتباربخشی مراکز ارزیابی و نظارت بر کیفیت اجرای ارزیابی‌ها متمرکز باشد. به جای طراحی یک مدل شایستگی واحد برای تمامی مشاغل مدیریتی، مناسب‌تر آن است که سازمان چارچوب‌ها و استانداردهای ارزیابی را تعیین کند و دستگاه‌های اجرایی در چارچوب این استانداردها، مدل‌های شایستگی متناسب با مأموریت‌ها و گروه‌های شغلی خود را طراحی نمایند. همچنین ارزیابی مستمر کیفیت مراکز ارزیابی، صلاحیت ارزیابان، اعتبار تمرین‌ها و میزان انطباق فرایندها با استانداردهای حرفه‌ای باید به یکی از وظایف دائمی نهاد متولی تبدیل شود تا از افت کیفیت و صوری شدن کانون‌های ارزیابی جلوگیری شود.

۴-۵. تدوین دوره‌های فشرده آموزش مدیریت

یکی از چالش‌های مهم نظام مدیریت کشور، ضعف سازوکارهای آموزش و توانمندسازی مدیران است. بخش قابل توجهی از آموزش‌های مدیریتی موجود، متأثر از الگوی آموزش‌های دانشگاهی بوده و ارتباط محدودی با مسائل واقعی اداره کشور و الزامات عملی مدیریت در بخش عمومی دارد. در بسیاری از موارد، مدیران پیش از تصدی مسئولیت‌های مهم اجرایی، آموزش منسجمی درخصوص نظام مسائل کشور، سازوکارهای حکمرانی، چالش‌های بخشی و فرابخشی، مهارت‌های رهبری سازمانی و اقتضائات مدیریت در بخش عمومی دریافت نمی‌کنند. این در حالی است که مدیریت در بخش عمومی صرفاً به معنای انجام امور اجرایی نیست، بلکه مدیران در عمل نمایندگان نظام حکمرانی در تعامل با کارکنان، ذی‌نفعان و عموم مردم محسوب می‌شوند و تصمیمات آنان آثار گسترده‌ای بر اعتماد عمومی و کیفیت حکمرانی بر جای می‌گذارد.

بر این اساس، طراحی و اجرای دوره‌های فشرده آموزش مدیریت به عنوان یکی از مهم‌ترین ابزارهای ظرفیت‌ساز می‌تواند نقش مؤثری در ارتقای کیفیت مدیریت کشور ایفا کند. این دوره‌ها باید فراتر از آموزش‌های نظری دانشگاهی بوده و با رویکرد مسئله‌محور طراحی شوند؛ به نحوی که مدیران و داوطلبان تصدی مناصب مدیریتی با مهم‌ترین مسائل کشور، روندهای جهانی، تحولات منطقه‌ای، سیاست‌های کلان، چالش‌های حکمرانی و ویژگی‌های بخش‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی آشنا شوند. همچنین آشنایی با تجارب موفق داخلی و بین‌المللی، شناخت بازیگران و ذی‌نفعان هر حوزه و تقویت مهارت‌های گفت‌وگو، اجماع‌سازی، ارتباط با افکار عمومی و مدیریت تعارض نیز باید بخشی از این آموزش‌ها باشد.

یکی از ویژگی‌های مهم این دوره‌ها، استفاده از روش‌های آموزشی میدانی و تعاملی است. بازدیدهای تخصصی، نشست با خبرگان، مدیران باسابقه، فعالان اقتصادی و اجتماعی، مطالعه موردی مسائل واقعی کشور و برگزاری دوره‌های مشترک

با مدیران و صاحب‌نظران سایر کشورها می‌تواند اثربخشی این آموزش‌ها را به میزان قابل توجهی افزایش دهد. برای مثال در حوزه‌هایی که توسعه روابط اقتصادی، علمی یا فرهنگی با کشورهای خاص در دستور کار قرار دارد، برگزاری دوره‌های مشترک آموزشی و تبادل تجربه با مدیران آن کشورها می‌تواند درک دقیق‌تری از فرصت‌ها و چالش‌های همکاری‌های بین‌المللی ایجاد کند.

علاوه بر این، بخشی از دانش و مهارت‌های مورد نیاز مدیران در نظام اداری، اساساً در برنامه‌های متعارف دانشگاهی آموزش داده نمی‌شود. شناخت ساختار حکمرانی کشور، تاریخ تحولات سیاسی و اجتماعی ایران، روندهای کلان منطقه‌ای و جهانی، سازوکارهای تصمیم‌گیری عمومی، مدیریت رسانه، ارتباط با افکار عمومی، پاسخگویی عمومی و حفظ اعتماد اجتماعی از جمله موضوعاتی هستند که نقش تعیین‌کننده‌ای در موفقیت مدیران دارند. از این رو، تدوین یک نظام منسجم آموزش‌های فشرده مدیریتی می‌تواند زمینه شکل‌گیری نسلی از مدیران را فراهم کند که علاوه بر برخورداری از دانش تخصصی، شناخت عمیق‌تری از مسائل کشور و الزامات حکمرانی عمومی داشته باشند.

در نهایت، این دوره‌ها باید با سایر اجزای نظام مدیریت استعداد در کشور پیوند داشته باشند. اطلاعات حاصل از سامانه مدیران، نتایج کانون‌های ارزیابی، سوابق عملکردی و نیازسنجی‌های آموزشی می‌تواند مبنای طراحی مسیرهای یادگیری و توانمندسازی مدیران قرار گیرد تا آموزش‌ها به صورت هدفمند، مستمر و متناسب با نیازهای واقعی مدیران ارائه شود. بدین ترتیب، آموزش مدیریت از یک فعالیت تشریفاتی و مقطعی خارج شده و به ابزاری مؤثر برای ارتقای ظرفیت حکمرانی و کیفیت مدیریت در کشور تبدیل خواهد شد.

۶. جمع‌بندی و پیشنهادها

کیفیت مدیریت در کشور را نمی‌توان صرفاً به نحوه انتخاب و انتصاب مدیران تقلیل داد. مسائل و چالش‌های مؤثر بر کیفیت مدیریت را می‌توان دست‌کم در چهار لایه جست‌وجو کرد. لایه نخست به زیست کوتاه‌مدت سیاسی و ضعف پاسخگویی تاریخی جریان‌های سیاسی بازمی‌گردد که موجب غلبه منطق دستاوردهای فوری بر برنامه‌ریزی بلندمدت می‌شود. ضعف تحزب پایدار، عمر کوتاه جریان‌های سیاسی و فقدان پاسخگویی تاریخی موجب می‌شود بسیاری از بازیگران سیاسی به جای پیگیری برنامه‌های بلندمدت، به دنبال دستاوردهای سریع و کوتاه‌مدت باشند. لایه دوم، نظام خط‌مشی‌گذاری کشور است که در آن اهداف کلان، اولویت‌ها و تصمیمات اساسی شکل می‌گیرد. تعدد مراکز تصمیم‌گیری، ناپایداری سیاست‌ها و تعارض در خط‌مشی‌ها می‌تواند حتی توانمندترین مدیران را نیز از دستیابی به نتایج مطلوب بازدارد. لایه سوم، نظام ارتقا، انتصاب و توسعه مدیران است که فرآیندهای شناسایی، جذب، آموزش، جانشین‌پروری و انتصاب مدیران را دربر می‌گیرد. لایه چهارم نیز نظام پاسخگویی، شفافیت و مدیریت تعارض منافع است که بر نحوه نظارت بر مدیران، پاسخگو بودن آنان و پیشگیری از سوءاستفاده از قدرت اثر می‌گذارد. بر این اساس، ارتقای کیفیت مدیریت مستلزم توجه هم‌زمان به هر چهار لایه است. در این گزارش، تمرکز اصلی بر لایه سوم، یعنی نظام ارتقا، انتصاب و توسعه مدیران و تا حدودی شفافیت و پاسخگویی عملکرد مدیران بوده است.



طبق بررسی‌ها، دست‌کم سه رویکرد کلی برای ارتقای کیفیت انتصاب مدیران در نظام حکمرانی قابل شناسایی است که در ادامه، ضمن معرفی و نقد هر یک، مورد بررسی قرار می‌گیرند. این سه رویکرد عبارت‌اند از: ۱) تأسیس نهاد حرفه‌ای مستقل برای مدیریت و صدور مجوز فعالیت مدیریتی، ۲) طراحی و اجرای طرح‌های ورود و تربیت مدیران جوان در قالب مسیرهای ویژه، و ۳) بهره‌گیری از کانون‌های ارزیابی شایستگی. هر یک از این رویکردها با وجود اهداف اصلاحی مشترک، واجد ظرفیت‌ها و در عین حال محدودیت‌هایی هستند.

رویکرد نخست، یعنی تأسیس یک نهاد حرفه‌ای مشابه نظام پزشکی یا کانون وکلا برای مدیریت، بر این فرض استوار است که می‌توان برای مدیریت نیز همچون برخی حرفه‌های تخصصی، سازوکار صدور مجوز و کنترل ورود به حرفه طراحی کرد. با این حال، این رویکرد با چالش‌های بنیادین مواجه است. مدیریت برخلاف حرفه‌هایی نظیر پزشکی، فاقد یک بدنه دانشی واحد، منسجم و مورد اجماع است و ارزیابی کیفیت آن نیز به دلیل تأثیرپذیری گسترده از عوامل زمینه‌ای، نهادی و سیاسی با ابهام‌های جدی روبه‌روست. افزون بر این، طبق بررسی‌ها در سایر کشورها نیز چنین نهادی برای مدیران بخش عمومی مشاهده نشده است که به‌صورت نظام‌مند اقدام به صدور مجوز حرفه‌ای برای تصدی سمت‌های مدیریتی کند. از منظر نهادی نیز، انتصاب مدیران در بخش عمومی صرفاً یک امر فنی نیست، بلکه بخشی از سازوکار توزیع قدرت و تحقق مردم‌سالاری محسوب می‌شود؛ بنابراین سیاست‌زدایی کامل از آن نه ممکن است و نه مطلوب. همچنین واگذاری اختیار تأیید صلاحیت مدیران به یک نهاد حرفه‌ای مستقل می‌تواند به شکل‌گیری نوعی انحصار نهادی و بازتولید یک طبقه مدیریتی بسته منجر شود و از حیث حقوقی نیز با مسئولیت رئیس‌جمهور در امور اداری و استخدامی کشور، موضوع اصل یک‌صد و بیست و ششم [قانون اساسی](#)، سازگاری کامل ندارد.

رویکرد دوم به ورود مدیران جوان به دولت از طریق طرح‌های تربیت مدیر و مسیرهای جذب ویژه اختصاص دارد. این رویکرد اگرچه با اهدافی همچون جوان‌گرایی، نخبه‌گزینی و تسریع در پرورش مدیران آینده طراحی شده است، اما در عمل با چالش‌های قابل توجهی مواجه بوده است. نخست آنکه این رویکرد به‌طور ضمنی، ناکارآمدی سازوکارهای رسمی جذب، ارتقا و انتصاب را مفروض می‌گیرد و در نتیجه می‌تواند به تضعیف تدریجی نظام‌های موجود منابع انسانی منجر شود. دوم آنکه در برخی موارد، چنین طرح‌هایی به ایجاد شکاف میان کارکنان موجود و افراد منتخب مسیرهای ویژه می‌انجامد و احساس بی‌عدالتی سازمانی را تشدید می‌کند. افزون بر این، تجربه‌های اجرایی نشان داده‌اند که این سازوکارها ممکن است به مسیرهای موازی و غیررسمی برای ورود به دولت تبدیل شوند و زمینه بروز رانت و روابط غیررسمی را فراهم کنند. در نهایت، باید توجه داشت که بسیاری از توانمندی‌های مدیریتی در بستر تجربه‌های واقعی سازمانی و طی مسیر تدریجی رشد حرفه‌ای شکل می‌گیرد و نمی‌توان فرآیند جانشین‌پروری را به‌طور کامل از مسیرهای طبیعی ارتقای درون‌سازمانی جدا کرد.

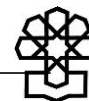
رویکرد سوم مبتنی بر استفاده از کانون‌های ارزیابی برای سنجش شایستگی‌های مدیریتی است. این ابزار می‌تواند بخشی از مهارت‌ها و شایستگی‌های رفتاری و مدیریتی را با دقت نسبی ارزیابی کند و از این منظر به بهبود فرآیند انتخاب

مدیران کمک نماید. با این حال، کانون‌های ارزیابی به هیچ وجه معادل شایسته‌سالاری کامل نیستند. بسیاری از مؤلفه‌های کلیدی شایستگی مدیریتی، از جمله فضایل اخلاقی، تعهد به منافع عمومی، سلامت اداری، دانش تخصصی حوزه مأموریتی و مهم‌تر از همه کارنامه واقعی عملکرد مدیران، از طریق این ابزار قابل سنجش مستقیم نیستند. علاوه بر این، تجربه استقرار کانون‌های ارزیابی در کشور نشان می‌دهد که این سازوکارها با چالش‌هایی نظیر ضعف استانداردهای ارزیابی، کیفیت نامتوازن اجرا، محدودیت ظرفیت‌های حرفه‌ای و همچنین ضعف در بهره‌برداری مؤثر از نتایج مواجه بوده‌اند. از این رو، کانون‌های ارزیابی باید صرفاً به عنوان یکی از ابزارهای مکمل در کنار سایر سازوکارهای حکمرانی منابع انسانی تلقی شوند، نه به عنوان راه‌حل نهایی مسئله ارتقای شایستگی در انتصاب مدیران.

بر این اساس، رویکرد مختار این گزارش بر چهار اصل استوار است. نخست، ضرورت ایجاد تعادل میان سیاست و حرفه‌ای‌گرایی در مدیریت عمومی. مدیریت دولتی نه می‌تواند کاملاً سیاسی باشد و نه کاملاً حرفه‌ای و مستقل از سیاست. مدیران بخش عمومی باید در عین برخورداری از صلاحیت‌های حرفه‌ای، در چارچوب جهت‌گیری‌های منتخب مردم و نهادهای سیاسی فعالیت کنند. **دوم، تفکیک متعادل میان مدیران سیاسی و مدیران حرفه‌ای** است. مدیران حرفه‌ای باید از ثبات نسبی و مسیر رشد مشخص برخوردار باشند، اما در عین حال تغییر اولویت‌های سیاسی دولت‌ها نیز باید بتواند در سطوحی از مدیریت بازتاب پیدا کند. **سوم، پذیرش محدودیت ابزارهای حرفه‌ای در تحقق شایسته‌سالاری** است. ابزارهایی نظیر کانون‌های ارزیابی، آزمون‌های شخصیت، آزمون‌های هوش و سایر روش‌های سنجش شایستگی تنها بخشی از ویژگی‌های مدیریتی را ارزیابی می‌کنند و بخش مهمی از شایسته‌سالاری از طریق پاسخگویی مدیران، ارزیابی عملکرد، شفافیت، مدیریت تعارض منافع و نظارت مستمر بر عملکرد آنان محقق می‌شود. **چهارم، ضرورت اصلاح تدریجی و نهادی نظام مدیریت کشور** است. تجربه‌های گذشته نشان داده است که تغییرات دفعی و پرهزینه در حوزه انتصاب مدیران معمولاً با مقاومت‌های گسترده مواجه شده و در بسیاری موارد به رویه‌هایی صوری و کم‌اثر تبدیل می‌شوند.

بر همین مبنا، راهکارهای پیشنهادی این گزارش بر اساس میزان امکان اجرا و هزینه سیاسی و اجرایی آن‌ها اولویت‌بندی شده‌اند. **نخستین و مهم‌ترین راهکار، استقرار سامانه اطلاعات مدیران** است. این سامانه به عنوان یک ابزار اطلاعاتی می‌تواند دامنه انتخاب مدیران را گسترش دهد، اطلاعات دقیق‌تر و معتبرتری را در اختیار تصمیم‌گیران قرار دهد، سابقه عملکردی مدیران را ثبت و ماندگار کند، پاسخگویی مدیران را افزایش دهد و زمینه توسعه و توانمندسازی آنان را فراهم آورد. به تدریج و با تکمیل اطلاعات این سامانه، امکان شناسایی استعدادهای مدیریتی، ارزیابی بهتر عملکرد مدیران و کاهش وابستگی تصمیمات انتصابی به روابط غیررسمی فراهم خواهد شد.

دومین راهکار، ایجاد نهاد متولی امور مدیران است. پراکندگی مسئولیت‌های مرتبط با مدیریت استعداد، جانشین‌پروری، آموزش، ارزیابی و توسعه مدیران موجب شده است که هیچ نهاد مشخصی مسئولیت راهبری جامع این حوزه را بر عهده نداشته باشد. ایجاد یک نهاد تخصصی برای سیاست‌گذاری، راهبری و هماهنگی امور مدیران می‌تواند انسجام بیشتری در این حوزه ایجاد کند و زمینه استقرار نظام مدیریت استعداد در کشور را فراهم آورد.



سومین راهکار، ارتقای کیفیت کانون‌های ارزیابی است. حرکت به سمت ارزیابی‌های مبتنی بر شغل، رفع انحصار و ایجاد فضای رقابتی در ارائه خدمات ارزیابی، تمرکز بر بازخورد و توسعه مدیران، تقویت نقش سازمان اداری و استخدامی کشور در استانداردگذاری و نظارت و همچنین توجه به شایستگی‌های عمیق‌تر نظیر انگیزه خدمت عمومی و دانش تخصصی، می‌تواند اثربخشی این ابزار را افزایش دهد.

چهارمین راهکار، طراحی و اجرای دوره‌های فشرده آموزش ضمن خدمت مدیران است. بخش مهمی از دانش مورد نیاز مدیران در دانشگاه‌ها آموزش داده نمی‌شود و مدیران برای ایفای نقش خود نیازمند شناخت نظام مسائل کشور، سازوکارهای حکمرانی، روندهای منطقه‌ای و جهانی، مهارت‌های ارتباطی و تجربه‌های میدانی هستند. برگزاری دوره‌های آموزشی مسئله‌محور و مبتنی بر تجربه می‌تواند به ارتقای ظرفیت مدیریتی کشور کمک کند.

در مجموع، این گزارش بر این باور است که استقرار شایسته‌سالاری در نظام مدیریت کشور نه از طریق ایجاد محدودیت‌های بیشتر برای انتصاب مدیران و نه از طریق طراحی نهادهای پیچیده و پرهزینه، بلکه از مسیر توسعه زیرساخت‌های اطلاعاتی، ارتقای شفافیت، تقویت پاسخگویی، ثبت و نگهداری سوابق مدیریتی، بهبود نظام آموزش و توانمندسازی و اصلاح تدریجی نهادهای حکمرانی امکان‌پذیر است. از همین رو، پیشنهادهای این گزارش از ابزارهایی آغاز می‌شود که با کمترین هزینه سیاسی و اجرایی، بیشترین ظرفیت ایجاد تغییر را دارند و سپس به سمت اصلاحات ساختاری و نهادی حرکت می‌کنند. این رویکرد ضمن افزایش امکان تحقق پیشنهادهای زمینه شکل‌گیری تدریجی یک نظام مدیریتی کارآمدتر، پاسخگوتر و شایسته‌تر را فراهم خواهد کرد.

جدول ۵. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارشات راهبردی/نظارتی

ردیف	نوع توصیه		توصیه سیاستی	دستگاه متولی	دستگاه معین	زمان‌بندی اجرا (کوتاه‌مدت، میان‌مدت، بلندمدت)	ملاحظات
	اصلاح**	تداوم*					
۱	**		اصلاح ماده (۵۵) <u>قانون مدیریت خدمات کشوری</u>	مجلس شورای اسلامی	سازمان اداری و استخدامی کشور	کوتاه مدت	در نظر گرفتن همه‌ی مدیران کشور
۲	**		استقرار «سامانه اطلاعات مدیران» به عنوان زیرساخت اصلی نظام انتصاب و ارتقای مدیران، با هدف جمع‌داده‌های شغلی، عملکردی و شایستگی، افزایش شفافیت، کاهش عدم تقارن اطلاعاتی و فراهم‌سازی امکان تصمیم‌گیری مبتنی بر شواهد	سازمان اداری و استخدامی کشور	مرکز آموزش مدیریت دولتی	کوتاه مدت	الزام به یکپارچه‌سازی و اتصال به سایر سامانه‌های نظام اداری
۳	**		تقویت نقش این سامانه در ایجاد «حافظه نهادی مدیریت کشور» از طریق ثبت نظام‌مند سوابق عملکرد،	سازمان اداری و استخدامی کشور	نهاد ریاست جمهوری	کوتاه مدت	الزام به ثبت نتایج عملکرد مدیران در این سامانه

ردیف	نوع توصیه		توصیه سیاستی	دستگاه متولی	دستگاه معین	زمان‌بندی اجرا (کوتاه‌مدت، میان‌مدت، بلندمدت)	ملاحظات
	اصلاح**	تداوم*					
			ارزیابی‌های دوره‌ای، دستاوردهای مدیریتی و مسیر حرفه‌ای مدیران				
۴	**		توسعه کارکرد سامانه در جهت شناسایی استعداد‌های مدیریتی و ایجاد «استخر استعداد» برای گسترش دامنه انتخاب مدیران فراتر از شبکه‌های محدود و غیررسمی	نهاد ریاست جمهوری	سازمان اداری و استخدامی کشور	کوتاه مدت	طراحی سامانه به نحوی که امکان پیشنهاد افراد را بر اساس مشاغل داشته باشد
۵	**		افزایش پاسخگویی مدیران از طریق ثبت و انتشار بخشی از اطلاعات غیرمحرمانه عملکردی و ایجاد امکان دریافت بازخورد از ذی‌نفعان، خبرگان و ذی‌ربطان سازمانی	سازمان اداری و استخدامی کشور	دستگاه‌های اجرایی	کوتاه مدت	استقرار آزمایشی این قابلیت به منظور ارزیابی واکنش‌های مدیران و عموم مردم
۶	**		استفاده از سامانه به‌عنوان ابزار پشتیبان توسعه و توانمندسازی مدیران از طریق شناسایی شکاف شایستگی، طراحی برنامه‌های آموزشی هدفمند و ارزیابی تناسب افراد با سطوح مختلف مدیریتی	مرکز آموزش مدیریت دولتی	دستگاه‌های اجرایی	کوتاه مدت	ضرورت اتصال به سامانه آموزش مرکز آموزش مدیریت دولتی
۷	**		ایجاد «نهاد متولی امور مدیران» در سطح فرا وازرتخانه‌ای یا فرا قوه‌ای برای یکپارچه‌سازی سیاست‌های مرتبط با جذب، آموزش، جانشین‌پروری، ارزیابی و توسعه مدیران	نهاد ریاست‌جمهوری	مجلس شورای اسلامی	میان مدت	در صورت طراحی ساختار فرا قوه‌ای نیازمند قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی است
۸	**		ارتقای کیفیت کانون‌های ارزیابی از طریق استانداردسازی، رقابتی‌سازی، تمرکز بر بازخورد توسعه‌ای و طراحی شایستگی‌هایی نظیر انگیزه خدمت عمومی	مرکز آموزش مدیریت دولتی	سازمان اداری و استخدامی کشور	میان مدت	ضرورت تغییر رویکرد مرکز آموزش مدیریت دولتی از مجری به حکمران و خط‌مشی‌گذار
۹	**		طراحی و اجرای دوره‌های فشرده و مسئله‌محور آموزش مدیریت با تمرکز بر حکمرانی عمومی، نظام مسائل کشور و تجربه‌های عملی	مرکز آموزش مدیریت دولتی	سازمان اداری و استخدامی کشور	میان مدت	ضرورت طراحی دوره و اجرا به صورت آزمایشی



- [1] Berman, E., Public Administration in East Asia: Common Roots, Ways, and Tasks. 2017. p. 1–30.
- [۲] قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. ۱۳۶۸.
- [۳] سیاست‌های کلی نظام اداری، ابلاغی مقام معظم رهبری، ۱۳۸۹.
- [۴] وبگاه مرکز پژوهش‌های مجلس. <https://rc.majlis.ir>
- [۵] عبدالهی، نورعلی و شهرآئینی، سید مجتبی. گزارش تحلیلی نظارتی و تقنینی بر استقرار بانک اطلاعات مدیران دستگاه‌های اجرایی دولت (بامداد) (موضوع ماده (۵۵) قانون مدیریت خدمات کشوری)، شماره مسلسل ۱۹۴۴۹، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۲.
- [۶] عبدالهی، نورعلی و شهرآئینی، سید مجتبی. گزارش بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۶۰): طراحی برنامه‌های توسعه قابلیت‌های مدیران (بند «ث» ماده (۱۰۶))، شماره مسلسل ۱۹۱۸۱، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۲.
- [۷] عبدالهی، نورعلی و شهرآئینی، سید مجتبی. گزارش تحلیل نظارتی بر استقرار کانون‌های ارزیابی مدیران مبتنی بر مدل شایستگی در نظام اداری، شماره مسلسل: ۲۰۵۵۵، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۳.
- [۸] بهنام‌پور، حسین و شهرآئینی، سید مجتبی. گزارش تحلیلی نظارتی و تقنینی بر ماده (۵۴) قانون مدیریت خدمات کشوری (استقرار نظام شایستگی و ایجاد ثبات در خدمت مدیران). شماره مسلسل: ۲۰۶۱۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. ۱۴۰۳.
- [۹] عبدالهی، نورعلی و شهرآئینی، سید مجتبی. گزارش پیش نویس طرح اصلاح ماده (۵۵) قانون مدیریت خدمات کشوری. شماره مسلسل: ۲۰۸۱۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. ۱۴۰۴.
- [۱۰] سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران. <https://qavanin.ir>
- [۱۱] دانایی فرد و همکاران. چگونگی ارزشیابی کیفیت خط مشی‌های عمومی در ایران: پژوهشی اکتشافی مبتنی بر روش شناسی ترکیبی. مدیریت سازمان‌های دولتی، ۲۰۱۸. ۶ (شماره ۲ (پیاپی ۲۲)): ۷۹–۹۴. p.
- [12] Mueller, B., Why public policies fail: Policymaking under complexity. *Economia*, 2020. 21(2): p. 311–323.
- [۱۳] فهرست شوراها و نهادهای تصمیم‌گیر کشور بر اساس وابستگی دستگاهی، پیوست مصوبه شورای عالی اداری با موضوع: سازماندهی، بازطراحی و تعیین تکلیف شوراها. مصوب. تصویب‌نامه شماره ۱۴۶۳۹ مورخ ۱۴۰۱/۰۳/۰۲ شورای عالی اداری.
- [14] Freidson, E., Professionalism, the third logic: on the practice of knowledge. *Bibliovault OAI Repository, the University of Chicago Press*, 2001: p. 84–85.
- [15] Mintzberg, H., Managers, Not MBAs: A Hard Look at the Soft Practice of Managing and Management Development. 2004: Berrett-Koehler.
- [16] Whitley, R., Academic knowledge and work jurisdiction in management. *Organization Studies*, 1995. 16(1): p. 81–105.
- [17] March, J.G., The Ambiguities of Experience. 1 ed. 2010: Cornell University Press.
- [18] Sandel, M.J., The tyranny of merit: What's become of the common good? 2020: Penguin UK.
- [19] Greenberg, J., Organizational justice :Yesterday, today, and tomorrow. *Journal of management*, 1990. 16(2): p. 399–432.
- [20] Lind, E.A. and T.R. Tyler, The social psychology of procedural justice. 1988: Springer Science & Business Media.

- [۲۱] دستورالعمل نحوه ارزیابی و توسعه شایستگی‌های عمومی مدیران حرفه‌ای (به همراه مدل شایستگی عمومی) (بخشنامه شماره ۱۶۵۷۳۶۳ مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۴ سازمان اداری و استخدامی کشور).
- [۲۲] عبداللهی، نورعلی و شهرآئینی، سید مجتبی. گزارش تحلیلی بر ابزارهای سنجش شایستگی در به کارگیری نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی. شماره مسلسل: ۲۱۲۴۴. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. ۱۴۰۴.
- [23] Kett, J.F., Merit: The history of a founding ideal from the American revolution to the twenty-first century. 2017: Cornell University Press.
- [24] Howlett, M., The policy design primer: Choosing the right tools for the job. 2019: Routledge.
- [25] Hood, C.C., The tools of government. (No Title), 1983.
- [۲۶] [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#). مصوب ۱۴۰۳/۰۴/۱۸.
- [۲۷] [قانون شفافیت قوای سه-گانه، دستگاههای اجرایی و سایر نهادها](#). مصوب ۱۴۰۳/۰۳/۲۶.
- [28] Gerhart, B. and S. Rynes, Compensation: Theory, evidence, and strategic implications. 2003: Sage.
- [29] Mausner, B. and B.B. Snyderman, The motivation to work. 1993: Transaction Publishers.
- [۳۰] [قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی](#). مصوب ۱۳۷۸/۰۷/۱۸.

گزیده سیاستی

این گزارش رویکردهای موجود در کشور در خصوص شایسته سالاری در انتصاب مدیران را بررسی کرده و رویکرد مختار خود مبنی بر افزایش مسئولیت‌پذیری مبتنی بر شواهد را معرفی کرده است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ (۱۲ خط) صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir