

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:
طرح «برگزاری آموزش و ارتقاء مهارت‌های حکمرانی و تربیت حکمرانان آینده کشور»



مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۶۱۳

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

دفاتر مطالعات

مدیریت

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۹۰۱۸۱۹۴

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۲/۱۱



مقدمه

تربیت و آموزش مسئولان و مدیران حال و آینده از مباحث مهم و اساسی در نظام حکمرانی و اداری کشور است. برنامه‌ریزی برای رشد و تربیت مدیران آینده و همچنین ارتقای مهارت‌های حکمرانی و مدیریتی مسئولان و مدیران فعلی موضوعی است که مورد توجه بیشتر کشورهای جهان قرار دارد. در جمهوری اسلامی ایران نیز به‌صورت نسبی هم در سیاست‌ها و برنامه‌ها امر آموزش و تربیت مدیران مد نظر قرار گرفته است و هم در عرصه عملیات، نهادسازی‌هایی در حال شکل گرفتن است. توجه خاص به این موضوع از یک سو یکی از مطالبات و دغدغه‌های سیاستمداران و از سوی دیگر نهادهای علمی، دانشگاهی، پژوهشگاهی و اندیشکده‌ای کشور است که باید به‌صورت جدی‌تر هم در سطح قانونی و هم در سطح نهادسازی به آن پرداخته شود.

در این راستا «طرح برگزاری آموزش و ارتقای مهارت‌های حکمرانی و تربیت حکمرانان آینده کشور» با شماره ثبت ۶۱۳ توسط ۳۲ نفر از نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شده است که در ادامه به‌صورت مختصر اقتضائات و الزامات آموزش و ارتقای مهارت‌های حکمرانی با توجه به مفاد طرح ارائه شده بررسی و تحلیل می‌شود.

مقدمه توجیهی طرح پیشنهادی

در مقدمه توجیهی طرح حاضر آمده است که به‌منظور دستیابی به اهداف عالی انقلاب اسلامی، استفاده بهینه از منابع و فرصت‌ها، دستیابی به اقتدار دفاعی امنیتی و شکل‌گیری جامعه پیشرفته همراه با عدالت و معنویت لازم است همه حکمرانان فعلی و آینده در سامانه واحد و قابل‌اعتماد آموزش‌های لازم برای ارتقای مهارت‌های حکمرانی را دریافت کنند. به بیان دیگر هر فرد مسئول در جمهوری اسلامی ایران باید آشنایی کافی با اصول و قواعد حکمرانی متعالی در جمهوری اسلامی ایران را داشته باشد. همچنین در ادامه مقدمه توجیهی در رابطه با مدرسه حکمرانی شهید بهشتی دانشگاه عالی دفاع ملی و تحقیقات راهبردی و ظرفیت نهادی و قانونی آن برای برگزاری دوره‌های آموزش حکمرانی مطالبی بیان شده است.

کلیات طرح و محورهای مهم

طرح حاضر در قالب یک ماده‌واحد و یک تبصره ارائه شده است. در ماده‌واحد طرح مذکور بیان شده است که دانشگاه عالی دفاع ملی در چارچوب بودجه مصوب دانشگاه موظف است دوره‌های حکمرانی متعالی را برای مقامات اشاره شده در ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری و پست‌های حاکمیتی کشور برگزار نماید. در تبصره طرح حاضر نیز تهیه آیین‌نامه اجرایی نحوه برگزاری آموزش و ارتقای مهارت‌های حکمرانی توسط ستاد کل نیروهای مسلح با همکاری سازمان اداری و استخدامی کشور و تصویب آن توسط هیئت وزیران مد نظر قرار گرفته است.

تاریخچه موضوع

موضوع آموزش و تربیت مدیران آینده و ارتقای مهارت‌های مدیریتی و حکمرانی مدیران از موضوعات مهمی است که در نظام‌های سیاسی مختلف مورد توجه قرار گرفته است و در سطوح مختلف سیاسی و خدمات کشوری قوانین، برنامه‌ها و نهادهای مختص به خود را دارد. در چند دهه اخیر، بسیاری از کشورها به منظور بهبود وضعیت مقامات ارشد و مدیران حرفه‌ای انجام شده است. در کشور آمریکا، خدمات اجرایی ارشد (SES)^۱ به عنوان سنگ بنای قانون اصلاح خدمات عمومی از سال ۱۹۷۸ ایجاد شد تا اطمینان حاصل شود که نیازها، سیاست‌ها و اهداف ملت توسط مقامات ارشد اجرایی به کیفیت بالا دنبال می‌شود. اداره مدیریت پرسنل آمریکا (OPM) برنامه کلی پرسنل اجرایی ارشد را مدیریت می‌کند. برای عضویت در خدمات اجرایی ارشد (SES) نیاز است که کاندیداهای مقامات ارشد آموزش‌هایی را ببینند تا به عنوان فارغ‌التحصیل برنامه توسعه کاندیداهای (SES) معرفی شوند و در صورت نیاز در یکی از پست‌های مشخص به کار گرفته شوند. این کاندیداها با توجه به معیارهای مختلفی که مد نظر نهادهای آموزش‌دهنده است، بررسی و انتخاب می‌شوند. به علاوه مقامات ارشدی که تحت عنوان (SES) مشغول خدمت هستند، به منظور بهبود عملکرد و پاسخگویی، نیازمند آموزش‌هایی هستند؛ لذا آموزش مستخدمین عمومی ارشد به منظور کسب توانایی‌های مدیریتی و رهبری در شرایط پیچیده کنونی از اهمیت بالایی برخوردار است.

در کشورهای مختلف مراکز مختلفی برای آموزش و ارتقای مهارت‌های مدیریتی مستخدمین دولتی تأسیس شده است. برای مثال مرکز توسعه رهبری (CLD)^۳ وابسته به اداره مدیریت پرسنل آمریکا (OPM)، مأموریت این مرکز صرفاً تربیت مدیران و رهبران برای خدمت به دولت فدرال است. همچنین در سال ۱۹۹۵ نهاد خدمات عمومی ارشد (SPS)^۴ هلند تشکیل شد که ارائه توصیه و راهنمایی به وزرا در خصوص چگونگی جذب، نگهداشت و تربیت نیروی انسانی یکی از مسئولیت‌های اصلی آن است.

در کنار ساختارهایی که درون نظام اداری و نظام خدمات کشوری برای تربیت و آموزش حکمرانان و مدیران در نظر گرفته شده است، باید بیان شود که رویکردی که کشورهای مختلف جهان برای آموزش و ارتقای مهارت‌های حکمرانی و سیاستگذاری در پیش گرفته‌اند، رویکرد غیرمتمرکز و بهره‌گیری از تمامی ظرفیت‌های علمی و دانشگاهی است. یکی از نهادهای مهمی که در کشورهای مختلف برای آموزش و تربیت مدیران در پیش گرفته شده است تأسیس و راه‌اندازی دانشکده‌های حکمرانی است. ماکوتو^۵ مأموریت دانشکده‌های حکمرانی را آموزش و تربیت دانشجویان تحصیلات تکمیلی برای حضور در سازمان‌های عمومی بخش دولتی (در دو سطح ملی و محلی)، سازمان‌های بین‌المللی، سازمان‌های مردم‌نهاد، سازمان‌های غیرانتفاعی و مؤسسات پژوهشی معرفی می‌کند (ماکوتو، ۲۰۱۷). دانشکده‌های حکمرانی مردان و زنان را برای پست‌های رهبری در بخش عمومی و غیرانتفاعی و همچنین برای حضور در سازمان‌های خصوصی آماده می‌کند که در تعامل با دولت هستند (دانشکده حکومت و خط‌مشی عمومی آریزونا، ۲۰۱۷). همچنین در کشورهای در حال توسعه اغلب مدیران و سیاستمداران ناآشنا با علم و دانش حکمرانی و مدیریت دولتی هستند، و این مسئله موجب تمرکزگرایی در ساختار اداری کشورهای در حال توسعه است؛ زیرا خط‌مشی‌گذاران چندان اطمینانی از صلاحیت فنی و تخصصی زیردستان خود در انجام امور محوله ندارند؛ بنابراین، بیشتر کشورهای در حال توسعه مثل مالزی، آفریقای جنوبی و ... اقدام به تأسیس دانشکده‌های حکمرانی کردند تا بتوانند مدیر و کارشناس تخصصی در حوزه سازمان‌های عمومی تربیت کنند (محبوبانی، ۲۰۱۳).

در کشور ما نیز در قوانین و آیین‌نامه‌های مختلف موضوع آموزش و تربیت مدیران به صورت عام برای تحقق شایسته‌سالاری مد نظر قرار گرفته است. البته شایان ذکر است که به طور تخصصی و خاص در هیچ قانون یا آیین‌نامه‌ای به موضوع آموزش مدیران سیاسی

1. Senior Executive Service
2. Office of Personnel Management
3. Center for Leadership Development
4. Senior Public Service
5. Makoto
6. Mahbubani

و تربیت حکمرانان به صورت مستقیم اشاره نشده است و قوانین و آیین‌نامه‌ها بیشتر ناظر به سطح مدیریت حرفه‌ای است. در قانون مدیریت خدمات کشوری در ماده (۷۱) سمت‌های ذیل را مدیریت سیاسی محسوب کرده و به‌عنوان مقام شمرده است: «رؤسای سه قوه، معاون اول رئیس‌جمهور، نواب رئیس مجلس شورای اسلامی و اعضای شورای نگهبان، وزرا، نمایندگان مجلس شورای اسلامی و معاونین رئیس‌جمهور، استانداران و سفراء، معاونین وزرا (ماده ۷۱) همچنین سایر مدیران را حرفه‌ای دانسته و در ماده (۵۴) این قانون دولت را مکلف می‌کند که در انتخاب و انتصاب افراد به پست‌های مدیریتی حرفه‌ای، شرایط لازم را تعیین نماید، همچنین به دستگاه‌های اجرایی اجازه می‌دهد ۱۵ درصد از مدیران حرفه‌ای را از خارج سازمان تأمین کنند. همچنین دوره خدمت مدیران حرفه‌ای را چهارساله قرار می‌دهد و تمدید آن را بلامانع می‌داند و عزل و نصب مدیران سیاسی را خارج از مسیر شغلی و از اختیارات مقام بالاتر می‌داند». در راستای اجرای ماده (۵۴) قانون مذکور، «آیین‌نامه اجرایی بند «ج» و تبصره «۲» ماده (۵۴) قانون مدیریت خدمات کشوری» به تصویب شورای عالی اداری در مورخه ۱۳۹۱/۰۱/۲۷ رسیده است.

همچنین شورای عالی اداری در اجرای ماده (۵۷) قانون مدیریت خدمات کشوری، «دستورالعمل اجرایی، شرایط عمومی شایستگی‌های عمومی و تخصصی و نحوه انتخاب و انتصاب مدیران حرفه‌ای» را در مورخه ۱۳۸۹/۱۲/۰۹ به تصویب رساند که در آن تمامی مدیران را به سطوح زیر طبقه‌بندی کرده است که عبارتند از:

- مدیران حرفه‌ای ارشد: شامل مدیران عامل شرکت‌ها، رؤسای سازمان‌ها، مؤسسات دولتی، مراکز مستقل و سمت‌های مدیریتی هم‌سطح،
 - مدیران حرفه‌ای میانی: شامل مدیران کل و معاونین آنان، فرمانداران و معاونین آنان، معاونین شرکت‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات دولتی و مراکز مستقل و سمت‌های مدیریتی هم‌سطح،
 - مدیران حرفه‌ای پایه: شامل رؤسای ادارات، سرپرستان، رؤسای گروه‌ها، بخشداران و معاونین آنها و سمت‌های مدیریتی هم‌سطح.
- همچنین در مصوبه شماره ۲۰۶/۶۶۴۳ مورخ ۱۳۹۰/۳/۲۳ شورای عالی اداری در خصوص نحوه انتخاب و انتصاب مدیران حرفه‌ای شورای عالی اداری دستگاه‌های اجرایی را موظف می‌کند در انتخاب و انتصاب مدیران حرفه‌ای، شرایط عمومی، شایستگی‌های عمومی و تخصصی و صلاحیت اخلاقی و رفتاری فرد یا افراد منتخب پست حرفه‌ای را بررسی کرده و در صورت احراز شرایط، اقدام به انتصاب نمایند. آخرین اقدام شورای عالی اداری در این حوزه این بود که شورای مذکور در راستای اجرای بند «۴» سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) مبنی بر «دانش‌گرایی و شایسته‌سالاری مبتنی بر اخلاق اسلامی در نصب و ارتقای مدیران» و به استناد بند «۱۱» ماده (۱۱۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و در اجرای ماده (۵۶) قانون یادشده و نیز تکلیف مقرر در بند «۷» برنامه مدیریت سرمایه انسانی نقشه راه اصلاح نظام اداری، ابلاغیه شماره ۲۰۶/۹۳/۵۶۰ مورخ ۱۳۹۳/۱/۲۰ رئیس‌جمهور، «برنامه آموزش و تربیت مدیران آینده دستگاه‌های اجرایی» را تصویب نمود.
- اقدامات قانونی و اجرایی که در سطور پیشین بیان شد ناظر به وضعیت حال حاضر نظام اداری کشور در عرصه آموزش، تربیت و ارتقای مهارت‌ها و شایستگی‌های مدیریتی است. البته شایان ذکر است که بیشتر قوانین و مصوبات مذکور ناظر به مدیران حرفه‌ای است و دایره شمول آن به مدیران سیاسی تسری پیدا نمی‌کند.

اظهار نظر کارشناسی

طرح مذکور با هدف تربیت حکمرانان آینده و ارتقای مهارت‌های حکمرانی مسئولان و مدیران سیاسی تدوین شده است و با رویکرد منحصر کردن این امر در مدرسه حکمرانی شهید بهشتی به دنبال تحقق هدف مذکور است. در ادامه توضیحات و انتقادهایی درباره رویکرد حاکم بر طرح و محتوای ماده واحد و تبصره طرح ارائه می‌شود.

- در مقدمه توجیهی بیان شده است که همه حکمرانان فعلی و آینده در یک سامانه واحد و قابل اعتماد، آموزش‌های لازم را برای ارتقای

مهارت‌های حکمرانی را دریافت کنند. محدود کردن آموزش و ارتقای مهارت‌های حکمرانی در سامانه واحد امری قابل پذیرش نیست و باید با طراحی چارچوب و اصول مشخص به دنبال استفاده از تمامی ظرفیت‌های علمی، دانشگاهی و سیاست‌پژوهی کشور بود. همان‌گونه که در قسمت پیشین بیان شد رویکرد کشورهای مختلف برای ارتقای مهارت‌های حکمرانی رویکرد غیرمتمرکز به منظور بهره‌گیری از ظرفیت‌های مختلف است ولی سیاست‌گذاری، تسهیلگری و ریلگذاری باید توسط دولت و حاکمیت به بهترین وجه انجام شود.

- عنوان طرح و مقدمه توجیهی آن ناظر بر پیگیری دو هدف کلی مشتمل بر «آموزش و ارتقای مهارت‌های حکمرانی» و «تربیت حکمرانان آینده کشور» است. قاعدتاً در محتوای طرح پیشنهادی باید تحقق این دو هدف متبلور شده باشد. اما بررسی مفاد ماده واحده و تبصره نشان می‌دهد طرح حاضر صرفاً به دنبال برگزاری دوره‌های آموزشی برای مقامات موضوع ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری و پست‌های حاکمیتی است. در حقیقت برای تربیت حکمرانان آینده سازوکاری پیش‌بینی نشده و ارتقا مهارت‌های مقامات و کارکنان دارای پست حاکمیتی مد نظر قرار گرفته است. از این رو عنوان ماده واحده با محتوای آن سازگاری ندارد.

- تمرکز بر آموزش و تربیت مدیران سیاسی و مدیران اجرایی، میانی و ارشد یکی از اقدامات مهمی است که از سالیان پیش در نظام اداری کشور آغاز شده است و مستندات آن در قسمت پیشین آورده شده است و بهتر است برای بهبود و تکمیل این موضوع، گام‌های اجرایی جدی برداشته شود.

- مفاد و محتوای طرح بسیار کلی است و به نظر می‌رسد به دنبال محدودیت و ایجاد انحصار برای تربیت و آموزش حکمرانان است و این امر پذیرفته شده نیست. راهکار و راه‌حل قانونی درست آن است که ضوابط، چارچوب‌ها و ریلگذاری در این حوزه توسط قانونگذار مشخص شود تا تمامی جامعه علمی، دانشگاهی، پژوهشگاهی و اندیشکده‌ای کشور بتوانند نقش درست و صحیح را ایفا کنند. غفلت از ظرفیت‌های موجود و محدود کردن موضوع آموزش حکمرانان به یک نهاد خاص امری پذیرفته شده و صحیحی نیست.

- مفاد طرح بسیار کلی بوده و لازم است ابعاد و موضوعات مختلف در آن مدنظر قرار گیرد که از این حیث به دلیل عدم شفافیت، مغایر جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانون گذاری و بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری است.

- مطابق بند «۱۶» سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، وضع قانون در این حوزه به دلیل وابستگی نظامی دانشگاه عالی دفاع ملی نیازمند رعایت تدابیر فرماندهی کل نیروهای مسلح بوده و در غیر این صورت مغایر اصل ۱۱۰ قانون اساسی است

- در ماده واحده برای اینکه بیان شود که طرح مذکور بار مالی ندارد، آمده است که دانشگاه عالی دفاع ملی در چارچوب بودجه مصوب دانشگاه موظف به برگزاری دوره‌هاست. در واقع برگزاری دوره آموزشی در سطح کلان و حکمرانی نیاز به منابع مالی و هزینه‌ای دارد و مغایر با اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی است و به نظر نمی‌رسد عبارت در چارچوب بودجه مصوب دانشگاه رافع این مغایرت قانونی باشد.

- برگزاری دوره برای مقامات کنونی از جهت مشغله آنان برای انجام وظایف قانونی و رسیدگی به خدمات عمومی مغایر نظام اداری صحیح موضوع بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی به نظر می‌رسد. لذا بهتر آن است که پیش از تصدی مناصب آموزش‌های لازم صورت پذیرد.

- مقامات اشاره شده در ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری بسیار متنوع هستند و بحث آموزش و ارتقای مهارت‌های حکمرانی به خصوص برای مقامات بند «الف» و «ب» آن امکانپذیر نیست. زیرا نمی‌توان برای رئیس‌جمهور یا فقیه شورای نگهبان دوره آموزشی برگزار کرد؛ بنابراین باید کار کارشناسی دقیق در این حوزه انجام گیرد و اقتضانات هر سطح از مدیریت سیاسی در نظر گرفته شود.

- پست‌های حاکمیتی که در متن ماده واحده آمده است، ابهام دارد و مشخص نیست منظور طراحان محترم کدام پست‌های مصوب در نظام اداری کشور است. در قوانین رسمی و مصوب کشور عنوانی تحت پست‌های حاکمیتی و تعریف دقیق و تعیین مرز و حدود آن وجود ندارد. در ماده (۴۵) قانون مدیریت خدمات کشوری عنوان «مشاغل حاکمیتی» شناخته شده است و «پست حاکمیتی» تعریف حقوقی مشخصی ندارد.

• به موجب تبصره «۲» ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی ضوابط تعیین مشاغل حاکمیتی^۱ (مصوب هیئت وزیران، ۱۳۸۶) پست‌های سازمانی (مشاغل) منشی، رئیس دفتر، مسئول دفتر، متصدی امور دفتری و بایگانی و ماشین‌نویس در حوزه دفاتر وزیران و معاونان رئیس‌جمهور، استانداران، معاونان وزرا و هم‌تراز آنها، شغل حاکمیتی محسوب می‌شوند. همان‌گونه که مشاهده می‌شود مشاغل حاکمیتی براساس این تعریف، همگون نیستند و متصدی امور دفتر در حوزه دفتر وزرا نیز به‌عنوان شغل حاکمیتی شناخته شده است. همچنین باید اشاره شود که علی‌رغم اینکه در آیین‌نامه اجرایی مذکور تلاش شده تا مشاغل حاکمیتی تعیین گردد، اما واقعیت این است که پس از گذشت سال‌ها از اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری بسیاری از دستگاه‌های اجرایی در احصای مشاغل مذکور دچار چالش هستند و این امر در عمل به‌طور کامل محقق نشده است.

• تبصره این ماده فاقد ضوابط کلی مشخص در این حوزه بوده و تفویض تمام موارد به آیین‌نامه مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی به نظر می‌رسد در تبصره بیان شده است که آیین‌نامه نحوه برگزاری توسط ستاد کل نیروهای مسلح با همکاری سازمان اداری و استخدامی تدوین شود در حالی که در این بحث یکی از ارکان مهم وزارت علوم، تحقیقات و فناوری است و اگر بنابر آموزش حکمرانان باشد باید این کار از مسیر نظام آموزش عالی باشد. همچنین از نظر قانون‌نویسی مناسب است که مهلت معینی برای تدوین آیین‌نامه در نظر گرفته شود.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در ارتباط با موضوع ارتقای مهارت‌های حکمرانی بهتر است قانونگذار به‌دنبال جهت‌دهی، ریل‌گذاری و سیاست‌گذاری باشد و با مشخص کردن اصول و الزامات معین، زمینه را برای حضور جامعه دانشگاهی و علمی کشور فراهم کند. بنابراین اولاً **منحصر کردن آموزش و ارتقای مهارت‌های حکمرانی در یک دانشگاه و یک مؤسسه خاص اقدام قابل دفاعی نیست** و باید زمینه لازم از منظر قانونی و اجرایی فراهم شود تا همه ظرفیت‌های ملی در تمامی سطوح استفاده شود. ثانیاً **اینکه قواعد ناظر بر تربیت حکمرانان آینده با قواعد ناظر با ارتقا حکمرانان فعلی متفاوت خواهد بود** و هریک سازوکارهای خاص خود را (دوره‌های آموزشی، طول دوره، آموزش‌دهنده، سازوکار آموزش و ...) می‌طلبند. همچنین باید بیان شود که **مقامات مشمول ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری متنوع هستند و نمی‌توان با یک نسخه واحد بحث آموزش و ارتقای مهارت‌های حکمرانی آنها را با دوره‌های آموزشی تعریف کرد و باید نگاه جامع‌تر و دقیق به موضوع داشت که در طرح حاضر مورد غفلت واقع شده است**. در نتیجه نظر نهایی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی بازنگری کلی طرح حاضر با نگاه راهبردی با در نظر داشت اهمیت این موضوع است.

۱. آیین‌نامه اجرایی تبصره «۲» ماده (۴۵) قانون مدیریت خدمات کشوری موضوع: ضوابط تعیین مشاغل حاکمیتی (تصویب‌نامه شماره ۴۳۴۶۷/۱۶۳۹۱۳ مورخ ۱۳۸۹/۷/۲۳ هیئت وزیران).