

اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح تأسیس سازمان نظام مدیریت کشور»



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

خدای بزرگ بخشایش همیشه بخشایند

بِسْمِ

شماره مسلسل: ۱۸۶۴۵
کد موضوعی: ۲۹۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۱/۱۰/۱۷

عنوان گزارش:

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح تأسیس سازمان نظام مدیریت کشور»

نام دفتر:

مطالعات مدیریت (گروه نظام اداری، ساختار و فرآیندهای دولت)

تهیه و تدوین کنندگان:

محمد عبدالحسین زاده، سیدمجتبی شهرآیینی

همکار:

علی صابری دمنه (دفتر مطالعات حقوقی)

ناظران علمی:

مهدی عبد الحمید، شهاب طلایی شکری

صفحه آرا:

انسبیه بهاء بزرگی

ویراستار ادبی:

پرند فیاضی

واژه‌های کلیدی:

۱. مدیریت
۲. سازمان و تشکیلات
۳. تنظیم‌گری
۴. سازمان تخصصی
۵. سازمان نظام مدیریت
۶. نظام اداری



فهرست مطالب

۶

چکیده

۷

مقدمه

۸

مفهوم‌شناسی و کارکردهای «سازمان نظام‌ها» در نظام حکمرانی و اداری کشور

۱۰

تاریخچه طرح

۱۰

مقدمه توجیهی طرح پیشنهادی

۱۱

کلیات طرح و محورهای مهم

۱۳

اظهار نظر کارشناسی

۱۷

جمع‌بندی

۱۹

منابع و مآخذ

فهرست جداول

۹

جدول ۱. تفاوت‌های سازمان‌های تخصصی و اتحادیه‌های کسب و کار

۱۱

جدول ۲. محورهای مهم طرح تأسیس سازمان نظام مدیریت کشور



«طرح تأسیس سازمان نظام مدیریت کشور» اظهار نظر کارشناسی درباره:

چکیده

اساسی، کلی‌گویی و تعیین‌نشدن ضابطه مشخص برای برخی کمیته‌ها و گروه‌های تخصصی (مواد (۱۱) و (۱۲))، امکان بروز فساد به علت در نظر گرفتن هدایا و کمک‌های اشخاص حقیقی و حقوقی (ماده (۱۴)) و ... برخی از اشکالات قانونی طرح حاضر است.

تأسیس سازمان نظام مدیریت با شئون تنظیم‌گری که روح حاکم بر طرح حاضر است دارای آسیب‌های کلان و خرد بسیاری است و از نظر مدیریتی و سیاستگذاری تأسیس سازمان مذکور بر اساس طرح فعلی توصیه نمی‌شود و رد کلیات طرح مذکور پیشنهاد می‌شود. پیشنهاد می‌شود که به منظور تحول در نظام مدیریتی کشور و استفاده از ظرفیت نخبگانی و دانشگاهی کشور اولاً انجمن‌های علمی تخصصی حوزه مدیریت فعال‌تر شوند و ثانیاً تأسیس سازمان تخصصی در حوزه نظام مدیریت با کارکرد تسهیلگری با همکاری دولت و مجلس و همچنین جامعه مدیریت کشور، تدوین لایحه جدیدی با توجه به اصولی همچون هماهنگی کامل با دولت و نظام اداری کشور، نمایندگی جامعه مدیریت در عرصه دولتی و اداری کشور، اعطای قدرت چانه‌زنی و رایزنی با بدنه دولت، ایجاد نظام حمایتی و انگیزاننده برای حرفه مدیریت، پشتیبانی‌های مالی، اطلاعاتی، زیرساختی و ... برای جامعه مدیریت، ظرفیت‌سازی برای تقویت مشروعیت تخصصی و حرفه‌ای مدیریت در کشور (ایجاد نظام رتبه‌بندی، نهاد‌های اعتبارسنجی و ...) و اعطای اقتدارهای قانونی مثل حضور در شوراهای تخصصی نظام اداری کشور، حق رأی در تصمیم‌گیری‌های ملی و ... مد نظر قرار گیرد.

طرح «تأسیس سازمان نظام مدیریت کشور» با شماره ثبت ۳۴۷ در مجلس یازدهم اعلام وصول شده است و در قالب ۶ فصل و ۲۰ ماده تدوین شده است. در مقدمه توجیهی در مورد ضرورت این طرح برداشتی که از مقدمه توجیهی می‌شود این است که برای ارتقا و اصلاح نظام مدیریتی کشور باید از بیرون دولت تلاش کرد و با تأسیس سازمان نظام مدیریت که دارای شئون تنظیم‌گری است مواردی همچون شایستگی در سازمان‌های دولتی، ساماندهی و توانمندسازی دانش‌آموختگان مدیریت، انتصاب مدیران شایسته، ارزشیابی و تأیید صلاحیت حرفه‌ای مدیران برای تصدی پست‌های مدیریتی و ارائه پروانه مدیریت از «سازمان نظام مدیریت» را ساماندهی کرد.

در بررسی طرح حاضر مشخص می‌شود که در طراحی «سازمان نظام مدیریت» الگوبرداری از سازمان‌های نظام تخصصی دیگر مثل «سازمان نظام روان‌شناسی»، «سازمان نظام پزشکی» و ... انجام شده است و همین امر باعث شده است که هم از نظر کارکردی و هم از نظر قانونی، اشکالات زیادی بر طرح پیشنهادی وارد باشد. ماهیت و کارکرد تنظیم‌گری سازمان مذکور، نادرست تعریف شدن دامنه و حیطه مأموریتی سازمان، تمایز قائل‌نشدن بین بخش خصوصی و بخش دولتی، همپوشانی مأموریتی با سازمان‌های موجود (سازمان اداری و استخدامی کشور، مرکز آموزش مدیریت دولتی و ...)، همپوشانی مأموریتی با لایحه «سازمان نظام مشاوره مدیریت»، فقدان توجه به سازوکارها و ابزارهای نظارتی و پاسخگویی از مهم‌ترین اشکالات و آسیب‌های طرح حاضر است. همچنین مغایر بودن طرح حاضر با اصل یکصد و بیست و ششم قانون

مقدمه

سازمان‌های صنفی - تخصصی یکی از انواع سازمان‌های بخش عمومی هستند که با هدف همکاری با دولت و ارتقای خدمات عمومی تأسیس می‌شوند. یکی از انواع سازمان‌های صنفی - تخصصی که در ایران تشکیل آن مورد توجه قرار گرفته است، تأسیس تشکلهای تخصصی و حرفه‌ای با عنوان «سازمان نظام» است. تشکیل سازمان‌هایی چون سازمان نظام پزشکی^۱، سازمان نظام مهندسی ساختمان^۲، سازمان نظام روان‌شناسی^۳ و ... در این راستا بوده است. در سال‌های اخیر نیز لایحه‌ها و طرح‌های متعددی در زمینه متنوعی همچون «لایحه تشکیل سازمان تخصصی ورزش کشور»^۴، «طرح سازمان نظام مددکاری اجتماعی جمهوری اسلامی ایران»^۵، «طرح تشکیل سازمان نظام داورى جمهوری اسلامی ایران»^۶ و ... ارائه شده است. یکی از سازمان‌های حرفه‌ای و صنفی تخصصی که از سالیان قبل تشکیل آن مورد توجه بوده است، «سازمان نظام مدیریت کشور» است.

نگاه به رشته مدیریت به عنوان یک حرفه، یکی از رویکردهایی است که در ادبیات علمی رشته مدیریت مطرح شده است (مرتضوی و زارع‌پور نصیرآبادی، ۱۳۹۰). صاحب‌نظران علم مدیریت برای حفظ حرفه مدیریت و بسترسازی برای پیاده‌سازی آن، تأسیس «سازمان نظام مدیریت» را پیشنهاد می‌دهند. غایت و هدف نهایی تأسیس این گونه سازمان‌ها، نگاه به مدیریت به عنوان یک حرفه تخصصی برای ارتقای نظام مدیریتی کشور و کارآمدی نظام اداری و ساماندهی دانشجویان و دانش‌آموخته‌های مدیریت به عنوان یک صنف تخصصی است.

در اظهار نظر کارشناسی حاضر ابتدا به صورت مختصر توضیحاتی در رابطه با مفهوم‌شناسی و کارکردهای سازمان‌های تخصصی در نظام حکمرانی و اداری داده می‌شود و در ادامه تاریخچه طرح و محورهای مهم طرح بررسی می‌شود و در ادامه نیز اظهار نظر کارشناسی در رابطه با کلیات طرح و مواد آن انجام می‌شود و جمع‌بندی نهایی ارائه می‌شود.

۱. قانون تشکیل سازمان نظام پزشکی ۱۳۶۹،۰۴،۲۴.

۲. قانون نظام مهندسی ساختمان ۱۳۷۱،۰۳،۲۶.

۳. قانون تشکیل سازمان نظام روان‌شناسی و مشاوره جمهوری اسلامی ایران ۱۳۸۲،۰۲،۰۹.

۴. ثبت ۱۷۹ - دوره دهم مجلس شورای اسلامی.

۵. ثبت ۳۶۹ - دوره یازدهم مجلس شورای اسلامی.

۶. ثبت ۲۸۰ - دوره یازدهم مجلس شورای اسلامی.



مفهوم‌شناسی و کارکردهای «سازمان نظام‌ها» در نظام حکمرانی و اداری کشور

دارای مطلوبیت است. تأسیس سازمان‌های نظام تخصصی به‌نوعی در ذیل این نوع تنظیم‌گری تعریف و تبیین می‌شود.

تنظیم‌گری تشویقی یا داوطلبانه: این نوع تنظیم‌گری معمولاً در سیستم‌های حکمرانی بازاری وجود دارند که در آن دولت به‌جای ایجاد مؤسسه‌ای با اختیار یک‌طرفه برای جهت‌دهی و هدایت رفتار بازیگران به سمت مورد نظر خودش، به‌دنبال ترغیب افراد به سمت اهداف تعیین شده و تأیید اهداف دولت توسط آنهاست. دولت‌ها در شرایط تنظیم‌گری داوطلبانه به بازیگران غیردولتی اجازه می‌دهند تا خودشان را بدون ایجاد مؤسسات، قوانین اجرایی، یا هیئت‌های نظارتی، مدیریت کنند. اقدامات داوطلبانه بدین معناست که دولت‌ها مجبور نیستند آنها را صادر نمایند، اما دولت‌ها نقش‌های مهمی به‌عنوان مبتکر،^۵ صاحبان امضا یا مشوق پشت‌صحنه^۶ ایفا می‌کنند (Howlett, 2019).

بر این اساس مشخص شد که تأسیس سازمان‌های صنفی - تخصصی که در کشور با عنوان «سازمان نظام» شناخته می‌شود به‌نوعی **تنظیم‌گری تخصصی تفویضی** است که دولت به متخصصان واگذار کرده است؛ ولی همچنان نظارت و مسئولیت بر عملکرد آنها برعهده دولت است. از سوی دیگر سازمان‌های صنفی - تخصصی با اتحادیه‌های کاری و شغلی (کسب و کار) متفاوت است و هر کدام نقش‌های متنوعی دارند. برخی از مشخصه‌های مهم سازمان‌های تخصصی شامل طراحی استانداردها برای اعضای حرفه، طراحی کدهای اخلاقی برای اعضای سازمان، آموزش و توانمندسازی اعضای سازمان، دفاع از منافع صنف در برابر دولت و اقدامات دولتی و... است (Benton & et.al, 2013; Hovekamp, 1997).

به‌طور خلاصه می‌توان بیان داشت که سازمان‌های تخصصی در زمینه‌های جدیدی برای مثال در زمینه محیط‌زیست و مسائل مالی فعالیت می‌کنند که حداقل به میزانی دانش علمی نیازمند است. اگرچه این سازمان‌ها تنها منحصر به دانشمندان و متخصصان نیست؛ اما دارای واحدهای تخصصی است که گزارش‌های فنی را منتشر می‌کنند. اتحادیه‌های صنفی نیز شامل انجمن‌های کاری و کاری می‌شود که مدافع منافع این گروه‌ها هستند. در جدول زیر تفاوت اتحادیه‌های کسب و کار با سازمان‌های تخصصی آمده است.

طی سال‌های اخیر کاربست رویکرد حرفه‌ای‌گرایی در مشاغل مختلف به‌ویژه مشاغل کلیدی جامعه و بخش دولتی مورد توجه قرار گرفته است. در مشاغلی مانند پزشکی، مهندسی، روان‌شناسی، پرستاری و... با همین رویکرد، نظام‌هایی با کارکرد تصمیم‌سازی و تنظیم‌گری‌های مرتبط با حرفه، نظام‌ها و فرایندهای نوین و نوظهور در حرفه، ایجاد شبکه ملی روزآمد کردن استانداردهای حرفه و پیاده‌سازی الزامات کاربست آنها، ساماندهی مشاوره‌های حرفه‌ای، تدوین و تعیین صلاحیت‌ها، کمک به ارتقای شایستگی‌های حرفه‌ای از طریق فراهم نمودن مکانیسم‌های ارزیابی و توسعه این شایستگی‌ها و نظارت و بازرسی در عرصه حرفه تخصصی طراحی و استقرار یافته‌اند. در ادبیات علمی و سیاستی، «سازمان نظام‌ها» به‌عنوان سازمان‌های تنظیم‌گر نیز شناخته می‌شوند. در یک تقسیم‌بندی می‌توان بیان داشت که نهادهای تنظیم‌گر به سه دسته تقسیم‌بندی می‌شوند:

کمیسیون‌های مستقل تنظیم‌گری: این نوع نهادهای تنظیم‌گر زمانی تأسیس می‌شوند که موضوع اقدامات نا عادلانه مربوط به دسترسی به خدمات و قیمت‌گذاری خدمات و کالاها (به‌خصوص در شرایط انحصاری) وجود دارد.

تنظیم‌گری تخصصی تفویضی: در این نوع تنظیم‌گری، تفویض وظایف تنظیم‌گری دولت به اتحادیه‌های شبه‌عمومی (سازمان‌های تخصصی، حرفه‌ها و...) که با کنترل کیفیت خدمات به‌عموم از طریق تنظیم یا هدایت فعالیت‌هایی مانند جواز یا ثبت (که اغلب شامل موارد تنبیهی همچون جریمه، تعلیق یا فسخ است) و دستورالعمل^۳ انجام می‌شود. این نهادها باید از عدم صلاحیت (نبود مهارت، دانش یا توانایی) و رفتار نادرست (جرم، شبه‌جرم یا رفتار غیراخلاقی) به‌طور رسمی ممانعت کند. این ابزار بر این نکته تأکید می‌کند که به‌جای محدود کردن مدیران با هزاران قیدوبند اداری، هیئت‌هایی متشکل از نمایندگان حوزه‌های شغلی که بهترین و متخصص‌ترین افراد در حوزه‌های مختلف شغلی هستند، به اداره این فعالیت‌ها در حوزه تخصصی خودشان بپردازند. دولت‌ها فرصت و مهارت کافی برای تنظیم تعاملات چندگانه بین و کلا و مشتریان، معلمان و دانشجویان، پزشکان و بیماران را ندارند و نوعی از خود تنظیمی در اینجا

1. Independent Regulatory Commission Or IRC
2. Delegated Professional Regulation
3. Code
4. Voluntary Or Incentive Regulation
5. Initiators
6. Signatories
7. Behind-The-Scenes Promoters

جدول ۱. تفاوت‌های سازمان‌های تخصصی و اتحادیه‌های کسب‌وکار

اتحادیه‌های کسب‌وکار	سازمان‌های تخصصی	نقش
ندارد	کنترل بر روی فعالیت‌های افراد	تأیید عمل و تخصص‌های افراد
ندارد	کنترل استانداردهای آموزشی از طریق اعتباربخشی دوره‌های آموزشی	کنترل استانداردهای آموزشی
مذاکره و چانه‌زنی در مورد شرایط پرداختی و وضعیت شغلی	معمولاً ورود نمی‌کنند	پرداخت‌ها و شرایط شغلی
متمرکز بر مسائل حوزه صنعت	دارد	برنامه‌ریزی برای توسعه حرفه‌ای مستمر اعضای سازمان
ندارد	رسیدگی به شکایات علیه اعضای سازمان	پاسخگویی عمومی
ندارد	دارد	کدهای اخلاقی و حرفه‌ای
اغلب همراه با جهت‌گیری سیاسی است	اغلب جهت‌گیری سیاسی ندارد	استقلال سیاسی

Source: Cooper, 2013.

اطلاعات بین حرفه و سازمان تخصصی، انحراف از اهداف اصلی سازمان، توجه نفع شخصی به جای پیشینه‌سازی نفع عمومی، تضاد مأموریتی میان تضمین نفع عمومی و پیگیری منافع صنفی، ترکیب تخصصی اعضا و تمرکز بر تخصص و غفلت از منافع عمومی، عدم طراحی ساز و کارها و ابزارهای پاسخگویی عمومی و دولتی سازمان تخصصی، در نظر نگرفتن ملاحظات فرابخشی در تصمیم‌ها و اقدامات سازمان، تحدید آزادی‌های آحاد جامعه و تمرکز بر آزادی‌های صنفی و ... برخی از مهم‌ترین چالش‌ها و آسیب‌هایی است که سازمان‌های صنفی تخصصی در عمل با آن مواجه شده‌اند.

در جمع‌بندی این بخش باید بیان شود که اولاً تأسیس و شکل‌گیری سازمان‌های صنفی تخصصی به‌عنوان یکی از بازیگران نظام حکمرانی و سازمان‌های بخش عمومی به‌منظور چابک‌سازی دولت و بهره‌گیری از ظرفیت‌های نخبگان و تخصص‌های مختلف قابل دفاع است، ولی باید طراحی این‌گونه سازمان‌ها و همچنین تعیین حوزه مداخله آنها با هوشمندی کامل صورت گیرد تا کژکارکردها و آسیب‌های آنها به حداقل برسد. در ادامه این بخش طرح تأسیس سازمان نظام مدیریت که روح حاکم بر آن ایجاد یک سازمان تنظیم‌گر و صنفی تخصصی در حوزه مدیریت است، معرفی و تحلیل می‌شود.

سازمان‌های صنفی - تخصصی با هدف و کارکردهای متنوعی تشکیل می‌شوند. برخی از مهم‌ترین کارکردهای تشکیل سازمان‌های صنفی - تخصصی شامل مواردی همچون مقرراتگذاری (صدور مجوز و ...)، آموزش و توانمندسازی اعضای صنف، رصد و نظارت بر عملکرد اعضای صنف، وضع و اعمال مقررات در حوزه اختیارات، داوری و حل منازعات بین اعضای صنف و دیگر اعضای جامعه، رسیدگی به شکایات مردمی علیه عملکرد اعضای صنف، استانداردسازی و تعیین رویه‌های مشخص برای اعضای صنف، تهیه کدهای اخلاقی و ... است (اندیشکده مطالعات حاکمیت و سیاستگذاری دانشگاه صنعتی شریف، ۱۴۰۰).

تشکیل سازمان‌های صنفی تخصصی اگرچه به‌عنوان یکی از ساختارهای نوین در نظام حکمرانی، اگر درست طراحی شود دارای ثمرات و فواید زیادی است و به نوعی همیار و کمک‌کننده به دولت هستند؛ ولی در عمل به دلیل رعایت نشدن برخی ملاحظات باعث بروز برخی چالش‌ها و کژکارکردها در نظام حکمرانی و حتی نظام صنفی شده است. استفاده از قدرت قانونی و تخصصی سازمان در جهت منافع فرد یا گروه‌های خاص، شکل‌گیری تعارض منافع بین مسئولیت‌های عمومی و منافع شخصی افراد صاحب منصب، تسخیر سازمان توسط شرکت‌ها و بازیگران تخصصی، تسخیر سازمان توسط سیاستمداران و حاکمیت، عدم تقارن



[تاریخچه طرح]

مشخصی نداشت و تلاش برای ادغام و یکپارچه‌سازی دو طرح مد نظر موفقیت‌آمیز نبود و موضوع به سازمان اداری و استخدامی کشور ارجاع شد تا همگرایی میان دو گروه ایجاد کند. در سازمان اداری و استخدامی کشور نیز جلسات متعددی برگزار شد و تلاش برای ادغام دو موضوع انجام گرفت و اصلاحاتی بر روی اساسنامه‌های پیشنهادی صورت گرفت؛ ولی نتیجه‌بخش نبود. سرانجام مسیر دو موضوع تأسیس «سازمان نظام مدیریت کشور» و «سازمان نظام مشاوره مدیریت» از یکدیگر جدا شد. اساسنامه «سازمان نظام مشاوره مدیریت» موضوع ماده (۱۷) قانون «بهبود مستمر محیط کسب و کار» طی جلسات متعددی در «کمیسیون امور اجتماعی و دولت الکترونیک هیئت دولت» بررسی شد و در تاریخ ۱۳۹۸/۰۸/۱۲ با اصلاحاتی به تصویب کمیسیون رسید.^۲ از تاریخ مذکور تا حال حاضر اساسنامه مذکور مورد تصویب هیئت وزیران قرار نگرفته است.

پس از ناموفق بودن تشکیل «سازمان نظام مدیریت» از طریق لایحه دولت، در دوره یازدهم مجلس شورای اسلامی طرح «تأسیس سازمان نظام مدیریت کشور» با شماره ثبت ۳۴۷ اعلام وصول شد؛ بنابراین از نظر تاریخچه موضوع ایجاد «سازمان نظام مدیریت» کشور برای اولین بار است که در قالب طرح در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شده است. در ادامه توضیحاتی در رابطه با طرح مذکور ارائه می‌شود.

صاحب‌نظران و اساتید علم مدیریت در کشور از گذشته دغدغه ساماندهی دانشجویان و دانش‌آموخته‌های مدیریت را برای بهره‌گیری از ظرفیت آنها در نظام اداری کشور را داشته‌اند. بنابر مصاحبه‌ها و گفتگوهای انجام شده با اساتید مدیریت، اولین جلسات در رابطه با تأسیس «سازمان نظام مدیریت» در اواخر دولت دهم و در صحبت با رئیس‌جمهور وقت انجام گرفت. به عبارت دیگر مسیر تأسیس «سازمان نظام مدیریت» به‌عنوان یک سازمان تخصصی و حرفه‌ای از قوه مجریه آغاز شد. با پایان کار دولت دهم و روی کار آمدن دولت یازدهم، طراحان دوباره ریزنی با مقامات دولتی برای بیان اهمیت تأسیس این سازمان و ساختار پیشنهادی را آغاز کردند. در سال ۱۳۹۰ در کتابی با عنوان «حرفه‌گرایی در مدیریت» اساسنامه پیشنهادی «سازمان نظام مدیریت» ارائه شد و این اساسنامه به‌عنوان متن اصلی در جلسات بحث و بررسی شد.

در همین زمان، اعضای اتاق‌های بازرگانی و برخی دیگر از تشکل‌های مدیریتی بخش خصوصی بر اساس ماده (۱۷) قانون بهبود محیط کسب و کار^۱ (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶) تشکیل «سازمان نظام مشاوره مدیریت» را پیگیری می‌کردند. بر همین اساس در «کمیسیون امور اجتماعی و دولت الکترونیک هیئت دولت» به‌طور همزمان با دعوت از دست‌اندرکاران طرح تأسیس «سازمان نظام مدیریت» که عمدتاً اساتید دانشگاهی بودند و همچنین طراحان لایحه «سازمان نظام مشاوره مدیریت» که عمدتاً مدیران بخش خصوصی و اتاق بازرگانی بودند، این موضوع بررسی شد. این جلسات نیز خروجی

[مقدمه توجیهی طرح پیشنهادی]

طرح «تأسیس سازمان نظام مدیریت کشور» با امضای ۱۷ نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شده است. در مقدمه توجیهی طرح حاضر ضرورت تأسیس سازمان مذکور به‌دلایلی همچون اهمیت مدیریت و شایستگی در سازمان‌های دولتی، انتصاب مدیران شایسته، وجود سازمانی برای ارزشیابی و تأیید صلاحیت حرفه‌ای مدیران برای تصدی پست‌های مدیریتی و ارائه پروانه مدیریت از سازمان نظام مدیریت به متقاضیان اشاره شده است. همچنین در این بخش مراحل عملیاتی تأسیس سازمان نظام مدیریت به شرح زیر بیان شده است:

- تدوین برنامه تفصیلی،
- تدوین اساسنامه،

- تدوین صلاحیت و شایستگی حرفه‌ای مدیران در سطوح مختلف و ارائه مدل،
- تدوین لایحه تشکیل سازمان نظام مدیریت و تقدیم آن به مجلس،
- تهیه و تدوین لایحه قوانین لازم برای ضمانت اجرایی نظارت بر صلاحیت مدیران،
- تشکیل هیئت مؤسس سازمان نظام مدیریت،
- صدور فراخوان برای ثبت‌نام و عضویت مدیران و متقاضیان مدیریت در کشور،
- تشکیل مجمع و انتخاب هیئت‌مدیره،
- الزام دستگاه‌ها به رعایت آن و ضمانت اجرا.

۱. ماده (۱۷) - به‌منظور توانمندسازی، ارزیابی و ارتقای شایستگی مدیریت بخش‌ها و بنگاه‌های اقتصادی کشور اعم از دولتی، تعاونی و خصوصی و نیز هم‌افزایی و توسعه ظرفیت‌های مشاوره مدیریت در کشور، «سازمان نظام مشاوره مدیریت» در قالب شخصیت حقوقی مستقل غیردولتی و غیرانتفاعی تشکیل می‌شود.

2. <http://cabinetoffice.ir/fa/news/5786/>

نظام مدیریت کشور از طریق بهره‌گیری از ظرفیت دانش‌آموخته‌های مدیریت است. به طور خلاصه تمرکز بر تنظیم‌گری حوزه مدیریت در بخش عمومی کشور با تأکید بر ارتقای کیفیت مدیریت در دستگاه‌های اجرایی و نگاه تخصصی به انتصاب و ارزشیابی مدیران در بخش عمومی از محورهای مهمی است که در مقدمه توجیهی به‌منظور تشریح ضرورت تأسیس سازمان نظام مدیریت بیان شده است.

در مورد ضرورت این طرح برداشتی که از مقدمه توجیهی می‌شود این است که برای ارتقا و اصلاح نظام مدیریتی کشور باید از بیرون دولت تلاش کرد، نهادهای درون دولت همچون سازمان اداری و استخدامی کشور برای این کار مناسب نیستند؛ چون بیشتر درگیر مسائل روزمره هستند. یکی از برنامه‌هایی که برای ارتقای نظام مدیریت کشور باید صورت گیرد، ساماندهی دانشجویان و دانش‌آموختگان رشته‌های مدیریت است. هدف و جوهره اصلی طرح حاضر نیز بهبود ارتقای

[کلیات طرح و محورهای مهم]

مدیریتی و ارائه پروانه مدیریت از «سازمان نظام مدیریت» به متقاضیان اشاره شده است. از نظر ساختاری طرح حاضر در قالب ۶ فصل و ۲۰ ماده تدوین شده است که در ادامه اهم محورهای طرح به‌صورت اجمالی مورد بحث قرار گرفته است که در جدول زیر به‌صورت مختصر آورده شده است.

طرح «تأسیس سازمان نظام مدیریت کشور» با شماره ثبت ۳۴۷ در مجلس یازدهم اعلام وصول شده است. در مقدمه توجیهی طرح حاضر ضرورت تأسیس سازمان مذکور به دلایلی همچون اهمیت مدیریت و شایستگی در سازمان‌های دولتی، ساماندهی و توانمندسازی دانش‌آموختگان مدیریت، انتصاب مدیران شایسته، وجود سازمانی برای ارزشیابی و تأیید صلاحیت حرفه‌ای مدیران برای تصدی پست‌های

جدول ۲. محورهای مهم طرح تأسیس سازمان نظام مدیریت کشور

فصل	مواد	توضیحات
فصل اول: تعریف اهداف	ماده (۱) - تعریف «سازمان نظام مدیریت»	تعریف به‌عنوان سازمان غیردولتی مستقل
	ماده (۲) - اهداف سازمان	۹ هدف برای سازمان ذکر شده است که مرتبط با استانداردهای شایستگی، مستندسازی و انتقال تجربیات مدیران، تجزیه و تحلیل مستمر وضعیت مدیریتی کشور، ارتقای مهارت‌های مدیران و همکاری با سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی.
فصل دوم: وظایف و اختیارات	ماده (۳) - وظایف و اختیارات سازمان	یازده وظیفه و اختیارات برای سازمان در نظر گرفته شده است که مهم‌ترین آنها عبارتند از: تعیین حدود صلاحیت‌های تخصصی مدیران و صدور شماره نظام، نظارت و کنترل بر کیفیت سازمان‌های دولتی، همکاری با مؤسسات برای نوآموزی مدیران، انتشار نشریات و برگزاری همایش‌های تخصصی، دوره‌های کارآموزی برای فارغ‌التحصیلان مدیریتی، گسترش فعالیت‌های تحقیقاتی در حوزه مدیریت، وضع مقررات ملی مدیریتی
فصل سوم: شرایط عضویت	ماده (۴) - شرایط عضویت	مدرک کارشناسی ارشد معتبر مورد تأیید وزارت علوم در رشته‌های وابسته به مدیریت پرداخت حق عضویت توسط اعضا به‌صورت سالیانه



توضیحات	مواد	فصل
ارکان: مجمع عمومی، شورای مرکزی، هیئت مدیره، رئیس کل، شورای استانی، هیئت بازرسان ملی و استانی واحدهای تابعه: هیئت رسیدگی به صلاحیت تخصصی مدیران، شعب شورای مرکزی در مناطق استان‌ها، هیئت رسیدگی به تخلفات،	ماده (۵) - ارکان و واحدهای تابعه	فصل چهارم: ارکان و واحدهای تابعه
ده نفر از مدیران کارآمد کشور (مدارک دانشگاهی) سه نفر از مدیران حرفه‌ای (سابقه بخش دولتی) دو نفر از مدیران کارآمد بخش خصوصی به انتخاب مدیران عضو	ماده (۶) - اعضای شورای مرکزی	
مدرک دکتری باید داشته باشد توسط شورای مرکزی به مدت ۴ سال با حکم رئیس جمهور	ماده (۷) - وظایف ریاست سازمان	
از محل حق عضویت اعضا، هدایا و کمک‌های دولت و اشخاص حقیقی و حقوقی، انجام پروژه‌های علمی، فروش نشریات و کتب	ماده (۸) - بودجه واحدهای سازمانی	
نظارت بر عملکرد سایر ارکان و شعب واحدهای تابعه تشکیل هیئت‌های رسیدگی به صلاحیت تخصصی مدیران	ماده (۹) - وظایف شورای مرکزی سازمان	
تشکیل از سه نفر منتخب اعضای سازمان نظارت بر عملکرد سازمان و ارائه گزارش	ماده (۱۰) - هیئت بازرسان	
مدل‌سازی شایستگی ارزیابی مدیران تخصصی توسعه مدیران صدور پروانه مدیریت	ماده (۱۱) - گروه‌های تخصصی	
کمیته آموزش کمیته نظام پیشنهادها کمیته داوری کمیته طرح و برنامه کمیته روابط بین‌الملل کمیته پژوهش	ماده (۱۲) - کمیته‌های تخصصی	

فصل	مواد	توضیحات
فصل پنجم: انتخابات	ماده (۱۳) - مدت فعالیت شورای مرکزی	مدت فعالیت چهار سال است. مسئول برگزاری اولین دوره وزیر علوم و رئیس سازمان اداری و استخدامی کشور
	ماده (۱۴) - شرایط انتخابکنندگان	تابعیت کشور جمهوری اسلامی ایران عضویت در سازمان به استثنای دوره اول ساکن بودن در منطقه انتخاباتی
	ماده (۱۵) - شرایط انتخابشوندگان شورای مرکزی	تابعیت کشور جمهوری اسلامی ایران نداشتن سوء پیشینه کیفری نداشتن پرونده محکومیت در هیئت رسیدگی دارا بودن حداقل سه سال عضویت
	ماده (۱۶) - وظیفه مجمع عمومی	انتخاب اعضای هیئت مدیره، استماع گزارش عملکرد سالیانه
	ماده (۱۷) - شوراهای استانی	کلیه شوراهای استانی شامل رئیس، نایب رئیس، دبیر، خزانه دار و بازرس هستند
فصل ششم: مواد متفرقه	ماده (۱۸) - هیئت مرکزی رسیدگی به تخلفات صنفی و حرفه‌ای	رسیدگی به تخلفات صنفی و حرفه‌ای و تشکیل هیئت مذکور
	ماده (۱۹) - منابع مالی سازمان	اعتبارات و دارایی‌های موجود سازمان حق عضویت سالیانه اعضای سازمان کمک‌های اختیاری دولت، مؤسسات و افراد داوطلب انجام پروژه‌های علمی و فروش نشریات و کتب و ...
	ماده (۲۰) - تهیه آرم سازمان	تهیه آرم با تأیید وزیر علوم

[اظهار نظر کارشناسی]

در این بخش ملاحظات کارشناسی در رابطه با طرح مذکور در دو بخش ملاحظات کارشناسی ناظر به کلیات طرح و ملاحظات کارشناسی ناظر به مواد قانونی طرح پیشنهادی ارائه می‌شود.

الف) ملاحظات کارشناسی ناظر به کلیات طرح

متأسفانه، تشکیل سازمان‌های صنفی تخصصی در کشور با تجربه موفق همراه نبوده است و سازمان‌های مذکور در عمل با چالش‌ها و آسیب‌های زیادی همچون انحصار، تعارض منافع، امضاهای طلایی، فساد و رانت، سیاسی کاری و ... همراه هستند؛ بنابراین قانونگذار باید در تأسیس این سازمان‌ها وسواس و دقت زیادی داشته باشد و تمامی جوانب کار را در نظر گیرد تا چالش‌ها و کژکارکردهای این گونه سازمان‌ها به حداقل برسد. در حال حاضر تجارب بین‌المللی و داخلی نشان می‌دهد که اکثر این نهادها توسط بازیگران صنفی تسخیر شده‌اند و به جای اینکه منفعت عمومی را در نظر داشته باشند، عمدتاً پیگیر منافع صنف خاصی

هستند که عمدتاً هم در تعارض با منافع عمومی است. در حال حاضر سازمان‌های تنظیم‌گر تخصصی از نظر ایجاد انحصار و شکل‌گیری تعارض منافع با برخی از مسائل مواجه هستند. آیا آسیب‌شناسی این سازمان‌ها انجام شده است که متناسب با آن طراحی جدید صورت گیرد؟ تجارب کشورهای دیگر در نحوه آموزش و مهارت‌سنجی و انتخاب مدیران چیست؟ آیا الزاماً حرفه‌ای‌سازی در مدیریت با تشکیل سازمان نظام مدیریت اتفاق می‌افتد یا تقویت انجمن‌ها و شرکت‌های خصوصی و شرکت‌های مشاوره مدیریت نیز راه‌حل جایگزین است. برداشت اولیه از طرح حاضر این است که سازمان نظام مدیریت در نظر دارد تا به افرادی که قصد تصدی پست مدیریتی به‌ویژه در بدنه دولت دارند، پروانه کار بدهد. با وجود این دامنه و محدوده سازمان‌ها و سطوح مدیریتی و هدف آن شفاف نیست (هر چند در بخش‌هایی سازمان‌های بزرگ همچون شرکت‌های سهامی عام، بانک‌ها و ... مورد تأکید قرار گرفته‌اند). باید در نظر داشت که سازمان‌های دولتی و پست‌های



مدیریتی آن تنوع و سطوح بسیاری دارند که از مقامات سیاسی همچون رؤسای قوا و وزرا (ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری) و تا مدیران میانی و مدیران عملیاتی (ماده (۵۴) قانون مدیریت خدمات کشوری) و حتی بخش‌هایی از ادارات در سطح شهرستان‌ها و مدارس را نیز در بر می‌گیرد. از سوی دیگر فلسفه وجودی و مأموریت و چشم‌انداز و اهداف متصور از تأسیس سازمان به‌طور کامل تبیین نشده است. همچنین اصول و مفروضات نظام و تعاریف مد نظر آن نیز به اندازه لازم تدقیق نشده است و ساختار کلان و زیرسیستم‌های آن علی‌رغم انتظار از چنین طرحی به‌روشنی ارائه نشده است. برای مثال حتی معیارهای کلی صدور پروانه و کارکرد آن و یا تعاریف مدیر حرفه‌ای یا مدیر کارآمد مشخص نیست. در ادامه برخی از مهم‌ترین ملاحظات کلان ناظر به طرح مذکور تشریح می‌شود.

۳. ابهام در دامنه و حیطه مأموریتی سازمان

یکی از نکات مهمی که بای‌د در طرح حاضر تعیین تکلیف شود، دامنه و حیطه نفوذ «سازمان نظام مدیریت» در نظام اداری و مدیریت کشور است. آیا این سازمان متولی تمامی بخش‌های مدیریتی کشور اعم از بخش دولتی، خصوصی، نهادهای عمومی غیردولتی مثل شهرداری‌ها، بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی و ... نهادهای نظامی، نهادهای حوزوی و ... می‌شود؟! آیا از نظر سطوح مدیریتی تمام سطوح مدیران سیاسی (رؤسای قوا، معاون رؤسای قوا، وزرا، معاونان وزیر و ...)، مدیران میانی (مدیران کل، معاونان مدیر کل و ...) و مدیران عملیاتی (مدیر، کارشناسان و ...) می‌شود؟! در طرح حاضر به‌صورت شفاف و دقیق دامنه شمول سازمان‌ها و پست‌های مدیریتی مشخص نشده است و لازم است که این اشکال مرتفع شود. در حال حاضر نهادهایی همچون شورای عالی اداری و سازمان امور اداری و استخدامی کشور خود را متولی بسیاری از موارد پیش‌بینی شده در طرح حاضر می‌دانند و تأسیس سازمان نظام مدیریت بدون مشخص کردن حد و مرز مأموریتی با سازمان اداری و استخدامی کشور موازی کاری به‌شمار می‌رود.

۴. تمایز قائل نشدن بین بخش خصوصی و بخش دولتی

در طرح حاضر اقتضائات و تمایزهای میان بخش خصوصی و دولتی لحاظ نشده است که در ادبیات علم مدیریت مورد تأکید قرار گرفته است. به عبارت دیگر نحوه مدیریت در بخش خصوصی و دولتی متفاوت است؛ ولی طرح حاضر از این نکته غفلت کرده است. در بخش خصوصی نیز حتی تنوع بسیار زیادی وجود دارد برای مثال ممکن است یک سازمان کوچک با ۵ نفر پرسنل وجود داشته باشد یا یک هلدینگ بزرگ و بین‌المللی با چندین هزار نفر نیروی انسانی وجود داشته باشد که اقتضائات هر کدام متفاوت است. صدور پروانه مدیریت برای مدیران بخش عمومی و مدیران بخش خصوصی دارای تفاوت‌های خاصی است که در طرح حاضر اقتضائات آن در نظر گرفته نشده است.

۵. همپوشانی مأموریتی با سازمان‌های موجود

در حال حاضر سازمان اداری و استخدامی کشور متولی بحث نظام اداری

مدیریتی آن تنوع و سطوح بسیاری دارند که از مقامات سیاسی همچون رؤسای قوا و وزرا (ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری) و تا مدیران میانی و مدیران عملیاتی (ماده (۵۴) قانون مدیریت خدمات کشوری) و حتی بخش‌هایی از ادارات در سطح شهرستان‌ها و مدارس را نیز در بر می‌گیرد. از سوی دیگر فلسفه وجودی و مأموریت و چشم‌انداز و اهداف متصور از تأسیس سازمان به‌طور کامل تبیین نشده است. همچنین اصول و مفروضات نظام و تعاریف مد نظر آن نیز به اندازه لازم تدقیق نشده است و ساختار کلان و زیرسیستم‌های آن علی‌رغم انتظار از چنین طرحی به‌روشنی ارائه نشده است. برای مثال حتی معیارهای کلی صدور پروانه و کارکرد آن و یا تعاریف مدیر حرفه‌ای یا مدیر کارآمد مشخص نیست. در ادامه برخی از مهم‌ترین ملاحظات کلان ناظر به طرح مذکور تشریح می‌شود.

۱. ماهیت و کارکرد تنظیم‌گری سازمان مذکور

یکی از نکات برجسته طرح حاضر در طراحی «سازمان نظام مدیریت» الگوبرداری از سازمان‌های نظام تخصصی دیگر مثل «سازمان نظام روان‌شناسی»، «سازمان نظام پزشکی» و ... است. باید به این نکته توجه کرد تأسیس سازمان‌های مذکور در عمل با چالش‌ها و آسیب‌های زیادی همچون انحصار، تعارض منافع، امضاهای طلایی، فساد و رانت، سیاسی‌کاری و ... همراه است؛ بنابراین صرف اینکه مادر حرفه‌های تخصصی دیگر سازمان تخصصی و حرفه‌ای داریم و باید در مدیریت هم داشته باشیم استدلال درستی نیست و باید متناسب با مسائل رشته مدیریت و اقتضائات عملی مدیریت در نظام اداری کشور باشد؛ بنابراین بسیار لازم است که اولاً آسیب‌شناسی دقیقی از سازمان‌های نظام تخصصی موجود صورت گیرد و ثانیاً با بهینه‌کاو ساختارهای موجود و آسیب‌شناسی عرصه مدیریتی کشور، پیشنهاد سیاستی متقن برای تأسیس «سازمان نظام مدیریت» ارائه شود.

۲. ناهمخوانی با تجارب بین‌المللی

مؤلف کتاب «حرفه‌گرایی در مدیریت»^۱ بیان می‌دارد که در هیچ کجای دنیا انجمنی با ماهیت سازمان حرفه‌ای مدیریت (نظیر سازمان نظام پزشکی، کانون و کلا و ...) وجود ندارند؛ اما انجمن‌هایی مانند «انجمن متخصصان مدیریت کانادا»^۲ وجود دارند که برخی از وظایف مورد انتظار از انجمن یا سازمان حرفه‌ای مدیریت را انجام می‌دهند. به عبارت دیگر حرفه‌گرایی در مدیریت بیشتر از طریق انجمن‌های علمی و تخصصی صورت می‌گیرد که می‌توان آنها را در زمره «نهادهای مردم‌نهاد» یا «تشکل صنفی» طبقه‌بندی کرد. با توجه به این نکات باید تأسیس سازمان تخصصی و حرفه‌ای با کارکرد تنظیم‌گری در عرصه

۱. مهدی مرتضوی و فضل‌الله زارع‌پور نصیرآبادی، حرفه‌گرایی در مدیریت؛ به انضمام پیشنهاد تشکیل سازمان نظام مدیریت، تهران، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۹۰.
2. Canadian Management Professionals Association

سازمان‌ها در قوانین در نظر بگیرد تا زمینه بروز فساد، انحصار و ترجیح منافع صنفی به منافع عامه به وجود نیاید. یکی از اقدامات مهم این است که سازوکارها و رویه‌های مالی (درآمدی و هزینه‌ای) این سازمان‌ها کاملاً شفاف باشد و حتی شرایط ورود نهاد‌های بازرسی و نظارتی دولتی همچون دیوان محاسبات، سازمان بازرسی کل کشور و ... برای نظارت مهیا باشد. همچنین یکی از ارکان نظارتی درونی مهم در سازمان‌های صنفی تخصصی بازرسان هستند که متأسفانه چون قانونگذار ابزار و سازوکار درستی برای پاسخگویی این رکن سازمانی در نظر نگرفته است غالباً به‌عنوان یک منصب صوری و نمایشی به آن نگاه می‌شود. باید برای فعال‌سازی ظرفیت و ارتقای کارکرد نظارت درونی در سازمان‌های مذکور حتماً تکالیف قانونی و سازمانی و سازوکارهای پاسخگویی و جرم‌انگاری‌های قانونی و دقیقی برای بازرسان قانونی در نظر گرفته شود تا نظارت درونی به شکل کارآمدتری در سازمان‌های صنفی تخصصی صورت بگیرد و زمینه بروز بسیاری از مفاسد به وجود نیاید. باید استقلال نسبی بازرسان و همچنین پاسخگویی قانونی و سیاسی به دولت و نهاد‌های نظارتی تقویت شود تا بازرسان بتوانند با استقلال کامل نظارت جامعی بر فرایندهای درونی سازمان داشته باشد و گزارش‌های دقیق و صحیحی را ارائه دهد.

ب) ملاحظات کارشناسی ناظر به مواد طرح

طرح تأسیس سازمان نظام مدیریت همان‌گونه که بیان شد در قالب ۲۰ ماده تهیه شده است. در ادامه برخی از مهم‌ترین اشکالها و ابهام‌های موجود در مواد طرح پیشنهادی تشریح و تبیین می‌شود. مهم‌ترین ملاحظات کارشناسی ناظر به مواد طرح تأسیس سازمان نظام مدیریت کشور را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

یکی از نکات مهمی که باید در طراحی سازمان‌های جدید مد نظر قرار گیرد، ماهیت حقوقی سازمان است. ماهیت حقوقی «سازمان نظام مدیریت» در طرح حاضر مبهم است. سؤال این است که آیا «سازمان نظام مدیریت» یک «نهاد عمومی غیردولتی» است یا یک «سازمان غیردولتی و مردم‌نهاد» یا یک «مؤسسه مأمور به خدمت عمومی»^۱ یا یک «تشکل صنفی» است؟! اگر سازمان غیردولتی و مردم‌نهاد است نیازی به تصویب قانون مجلس نیست و می‌توان براساس «آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی» (مصوب ۱۳۸۴/۳/۲۹ هیئت وزیران) اقدام کرد. اگر یک تشکل صنفی است می‌توان براساس شرایط گفته شده در قانون نظام صنفی کشور (مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴) اقدام‌های لازم برای تأسیس تشکل صنفی را انجام داد. در ماده (۱) آمده که «سازمان نظام مدیریت» یک «سازمان

و مدیریت در بخش عمومی کشور است. برخی از وظایف و اختیاراتی که برای «سازمان نظام مدیریت» در طرح مذکور ذکر شده است را برخی از سازمان‌ها مثل سازمان اداری و استخدامی کشور (کانون‌های ارزیابی)، مرکز آموزش مدیریت دولتی، اتاق‌های بازرگانی، سازمان ملی بهره‌وری و ... برعهده دارند و نسبت وظایف «سازمان نظام مدیریت» با سازمان‌های موجود مشخص نیست. باید با مسئله‌شناسی دقیق مشخص کرد که نهاد‌های موجود چه آسیب‌ها و خلأهایی دارند و «سازمان نظام مدیریت» برای حل کدام مسائل و کمک به انجام کدام وظایف تأسیس می‌شود. تأسیس «سازمان نظام مدیریت» به‌عنوان سازمان تخصصی و حرفه‌ای بخش مدیریت زمانی می‌تواند کارآمد باشد که حیطة مأموریتی و اثرگذاری خود در نظام اداری کشور را مشخص کند تا همپوشانی مأموریتی با سازمان‌های موجود نداشته باشد؛ بلکه مکمل ساختارهای موجود و اصلاح‌کننده وضعیت فعلی باشد. همچنین در بخش‌هایی از طرح چنین به نظر می‌رسد که فرض بر این شده است که کاندیداهای تصدی سمت‌ها و پست‌های مدیریتی باید تحصیلات مدیریتی داشته باشند در حالی که باید اقتضانات و الزامات رشته‌های خاص و تخصصی دیگر نیز در نظر گرفته شود. بر این اساس می‌توان بیان داشت که تأسیس سازمان مذکور با مشخصات بیان شده در طرح حاضر، با بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی^۱ مغایرت دارد.

۶. همپوشانی مأموریتی با لایحه «سازمان نظام مشاوره

مدیریت»

همان‌گونه که در تاریخچه طرح بیان شد، لایحه «سازمان نظام مشاوره مدیریت»^۲ در «کمیسیون امور اجتماعی و دولت الکترونیک هیئت دولت» تصویب شده است و در انتظار تصویب در هیئت وزیران است. اگر آن سازمان تأسیس شود با «سازمان نظام مدیریت» همپوشانی مأموریتی خواهد داشت؛ بنابراین لازم است که به صورت دقیق تعیین تکلیف دو سازمان مذکور انجام شود تا از موازی‌کاری و همپوشانی مأموریتی جلوگیری شود.

۷. فقدان توجه به سازوکارها و ابزارهای نظارتی و پاسخگویی

یکی از ضعف‌های قانونی و سیاستی در قوانین فعلی سازمان‌های صنفی تخصصی موجود در کشور این نکته است که متأسفانه به دلیل نبود شفافیت مالی و حضور نداشتن نهاد‌های نظارتی حاکمیتی بعضاً فسادها و تبانی‌های زیادی در آنها اتفاق می‌افتد. حکومت به‌عنوان قانونگذار و قاعده‌گذار باید با توجه به اینکه اختیارات فراوانی به این‌گونه سازمان‌ها می‌دهد حتماً یکسری تکالیف و سازوکارهای پاسخگویی برای این‌گونه

۱. بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی: ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور.

۲. شایان ذکر است که تاکنون به صورت رسمی متن لایحه منتشر نشده است که قابل مقایسه دقیق و جزئی باشد و براساس اطلاعات به دست آمده، کلیات آن مشابهت زیادی از نظر کارکردی و مأموریتی با طرح مذکور دارد.

۳. منظور از مؤسسه مأمور به خدمت عمومی، مؤسسه‌ای است که تحت نظارت دولت عهده‌دار یک یا چند امر عمومی بوده و خدمات آن جنبه عام‌المنفعه دارد. - بند «ج» ماده (۲۶) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲.



غیردولتی و مستقل» است و این ماده در رابطه با ماهیت حقوقی سازمان با ابهام روبه‌رو است.

■ از یک منظر می‌توان کارکرد سازمان‌های تخصصی و حرفه‌ای را در سه دسته تنظیم‌گری^۱، تسهیلگری^۲ و ارائه خدمت^۳ طبقه‌بندی کرد. در ماده (۳) که وظایف و اختیارات سازمان بیان شده است، برخی از وظایف تنظیم‌گری مانند «تعیین استانداردهای لازم سازمان‌های دولتی و منابع انسانی آنها»، وظایف تسهیلگری مانند «همکاری با مؤسسات و سازمان‌ها به منظور اجرای برنامه‌های بازآموزی و نوآموزی مستمر مدیران برای ارتقای دانش آنها» و وظایف ارائه خدمت مانند «برگزاری سمینارهای تخصصی در حوزه‌های مدیریتی» آمده است که باعث تشتت کارکردی وظایف و اختیارات سازمان می‌شود. لازم است با توجه به مسائل حوزه مدیریت و نظام اداری کشور یکی از کارکردها به عنوان کارکرد محوری و اصلی سازمان مذکور انتخاب شود و اهداف و وظایف، ارکان، ساختار و نظام تأمین مالی سازمان با توجه به کارکرد مذکور بازنویسی شود.

■ در فصل اول و دوم طرح پیشنهادی به اهداف و شرح وظایف سازمان نظام مدیریت کشور اشاره شده است که در بسیاری از موارد با مأموریت‌ها و وظایف سازمان اداری و استخدامی کشور که براساس اصل یکصد و بیست و ششم قانون اساسی مسئولیت آن با رئیس‌جمهور است تداخل دارد. به عنوان مثال تعیین استانداردهای لازم برای «سازمان‌های دولتی و منابع انسانی»، «نظارت، کنترل و ارزشیابی کار تخصصی و ارزیابی کار سازمان‌های دولتی و خصوصی» به عنوان یک وظیفه، گویا نیست و همچنین به نوعی جزئی از وظایف دولت و سازمان اداری و استخدامی به‌شمار می‌رود و همچنین در اجرا می‌تواند برای دولت مشکلاتی ایجاد کند و همچنین در بخش خصوصی عملاً امکان‌پذیر نیست.

■ در طرح مذکور مجمع عمومی، شورای مرکزی، هیئت‌مدیره، رئیس‌کل، شورای استانی، هیئت بازرسان ملی و استانی به عنوان ارکان سازمان و هیئت رسیدگی به صلاحیت تخصصی مدیران، شعب شورای مرکزی در مناطق استان‌ها و هیئت رسیدگی به تخلفات به عنوان واحدهای تابعه در نظر گرفته شده‌اند. در رابطه با کارکرد و وظایف ارکان و واحدهای تابعه نیاز به شفافیت است و برخی موارد مبهم و متناقض است. بنابراین با بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری و همچنین جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مغایرت دارد. برای مثال در طرح مذکور، هیئت‌مدیره به عنوان یکی از ارکان سازمان ذکر شده است؛ ولی جایگاه و نقش آن در طرح مشخص نشده است و اصلاً به آن پرداخته نشده است.

■ با توجه به اینکه در ماده (۱)، ماهیت سازمان، غیردولتی بیان شده

است؛ در بندهای متعدد ماده (۲) که اهداف سازمان بیان شده است، با اصل شصتم قانون اساسی مغایرت دارد؛ زیرا سازمان غیردولتی نمی‌تواند اعمال و وظایف قوه مجریه را برعهده گیرد.

■ در ماده (۳) بندهایی به عنوان وظایف سازمان بیان شده است که با اصول پانزدهم، شصتم، هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی مغایرت دارد. در بند «۳» تعیین ضوابط با توجه به اینکه ماهیت تقنینی دارد و به این سازمان واگذار شده است با اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی مغایرت دارد. در بند «۷» ایجاد التزام به گذراندن دوره کارآموزی با توجه به اینکه ماهیت تقنینی دارد با اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی مغایرت پیدا می‌کند. همچنین ارتباط این بند برای مصادر کلیدی کشور و قانون انتصاب اشخاص در مشاغل حساس دارای ابهام است. در بند «۹» واژه «سمینار» مغایر اصل پانزدهم قانون اساسی است. در بند «۱۰» و «۱۱» تهیه آیین‌نامه توسط این سازمان و در صورت تصویب توسط آن و وضع مقررات با اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی مغایرت دارد. علاوه بر این در مواردی که وظایف سازمان با توجه به ماهیت آن ورود در اعمال قوه مجریه است با اصل شصتم قانون اساسی مغایرت دارد.

■ در ماده (۴) طرح پیشنهادی اشاره شده است که صرفاً کسانی که دارای مدرک تحصیلی کارشناسی ارشد مدیریت مورد تأیید وزارت عتف هستند می‌توانند به عضویت سازمان در آیند. حال آنکه بسیاری از مدیران کشور هم در بخش دولتی براساس شرایط احراز مشاغل و پست‌ها و هم در بخش غیردولتی دارندگان مدارک تحصیلی مرتبط با مشاغل و پست‌های تخصصی می‌توانند در سمت‌های مدیریتی منصوب شوند. لذا این ماده عملاً موجب محدود شدن اعضا به دارندگان مدارک تحصیلی مدیریتی شده و سایر مدیران و صاحبان تجربه در حوزه مدیریت را حذف خواهد نمود. بر این اساس، مغایر با نظام اداری صحیح و بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی است.

■ منابع مالی سازمان در ماده (۸) و ماده (۱۹) دو بار تکرار شده است که باید اصلاح شود. همچنین در تبصره ماده (۸) که آیین‌نامه مصوب شورای مرکزی را نام برده با اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی مغایرت دارد (تصویب آیین‌نامه با هیئت وزیران است).

■ مواد (۱۱) و (۱۲) که ناظر به کمیته‌ها و گروه‌های تخصصی سازمان است، کلی و فاقد ضابطه مشخص است و اصلاً نیازی به بیان آنها در قانون تأسیس یک سازمان نیست.

■ در بند «۲» ماده (۹) نظارت بر هیئت بازرسان که از ارکان سازمان است برعهده شورای مرکزی است و در بند «۱» ماده (۱۰) نظارت بر شورای مرکزی وظیفه هیئت بازرسان است. بدین ترتیب دور ایجاد شده است.

■ در بند «۳» ماده (۹) که رسیدگی به تخلفات صنفی و حرفه‌ای مدیران

1. Regulation
2. Facilitation
3. Service Providing

منفعت عمومی ترجیح داده شود. این استدلال درست است که حذف منابع مالی دولتی باعث استقلال سازمان صنفی تخصصی می‌شود؛ ولی از جنبه دیگر زمینه ترجیح منافع صنف خاص به منفعت عمومی نیز با این کار فراهم می‌شود. در وضعیت فعلی کشور نیز منابع مالی سازمان‌های صنفی تخصصی همین مشکلات را ایجاد کرده است. قانونگذار باید برای حل این مسائل ابزارها و سازوکارهای مناسب تدوین کند تا هم استقلال نهاد حفظ شود و هم به منافع عمومی لطمه وارد نشود. ■ در ماده (۲۰) واژه «آرم» با اصل پانزدهم قانون اساسی مغایرت دارد.

کشوری را بیان کرده است؛ ارتباط آن با قانون‌رسیگی به تخلفات اداری در رابطه با مدیران دولتی ابهام دارد.

■ در ماده (۱۴) هدایا و کمک‌های اشخاص حقیقی و حقوقی به‌عنوان یکی از منابع مالی سازمان در نظر گرفته شده است. اولاً اعطای هدایا و کمک‌های اشخاص حقیقی و حقوقی امکان بروز فساد، انحصار و تعارض منافع را در سازمان‌های صنفی تخصصی افزایش می‌دهد ثانیاً تجارب جهانی نشان می‌دهد که استقلال مالی و عدم شفافیت درآمدها در سازمان‌های صنفی تخصصی باعث می‌شود که منافع صنف خاص بر

جمع‌بندی و پیشنهادها

(استقلال در برابر دولت و استقلال در برابر حرفه و صنف)، شفافیت رویه‌ای و ساختاری در سازمان، حضور ذی‌نفعان و بازیگران مختلف برای ایجاد مراقبه و موازنه در اختیارات و اقتدار سازمان و طراحی ساختار و منابع تأمین مالی مناسب برای سازمان باید در نظر گرفته شود که متأسفانه در طرح پیشنهادی حاضر مغفول واقع شده است. یکی از راهکارهای عملیاتی این است که گسترش سازمان‌های مردم‌نهاد و نهادها و انجمن‌های علمی توسعه یابد و به آنها اختیارات و مجوزهایی برای اطلاع‌رسانی و شفافیت در عملکرد دولت و انجام کارهای رصد و نظارت تخصصی دولت داده شود. برخی از صاحب‌نظران علم مدیریت در رویکرد جدید موضوع حرفه‌ای‌گری در مدیریت را با تأکید بر مشارکت نهادهای مردمی و سازمان‌های غیردولتی طرح نموده‌اند. اصل موضوع تشکیل سازمان نظام مدیریت به‌عنوان موضوعی ضروری مورد توافق صاحب‌نظران و اندیشمندان مدیریت کشور است و لکن مأموریت‌ها و اهداف تشکیل چنین نهادی باید با در نظر گرفتن نقش دولت و حاکمیت در مدیریت کشور و همچنین عدم دخالت نامناسب در مدیریت بخش خصوصی و غیردولتی باشد. همچنین این سازمان باید بتواند نقش حمایت‌کننده، استانداردساز، تصمیم‌ساز را در کنار سایر انجمن‌ها و مجامع علمی تخصصی مدیریت داشته باشد. در ادامه برخی از توصیه‌های راهبردی و همچنین قانونی برای ارتقای کیفیت نظام مدیریت کشور و همچنین نظام‌مندی مدیریت ارائه می‌شود.

۱. تأسیس سازمان نظام مدیریت با شئون تنظیم‌گیری هم از نظر امکان‌پذیری علمی و هم از نظر امکان‌پذیری سیاسی و اداری دارای محدودیت‌های بسیار زیادی است و مخالفان سرسخت دانشگاهی و سیاسی خواهد داشت. با توجه به وضعیت فعلی برخی از سازمان‌های تنظیم‌گری صنفی تخصصی، تأسیس آن با چالش‌ها و کژکارکرد مواجه خواهد شد. بنابراین در بدو تأسیس باید رویکرد تنظیم‌گری به‌عنوان رویکرد محوری و غالب برای تأسیس سازمان مدنظر نباشد.

نابسامانی عرصه مدیریتی کشور و نظام اداری یکی از مسائلی است که وجود دارد و اصل مسئله پذیرفته شده است و باید براساس شناخت درست مسئله و ریشه‌ها و علت‌های آن، راه‌حل‌های بنیادین و عملیاتی ارائه شود. از سوی دیگر تجربه تأسیس سازمان‌های صنفی تخصصی (سازمان نظام‌ها) در کشور به‌صورت کامل مثبت نبوده است و در برخی از موارد این سازمان‌ها نتوانسته‌اند به‌عنوان یک سازمان غیردولتی مستقل عمل نمایند و بعضاً به ابزار فشار صنف و گروه خاصی تبدیل شده‌اند و زمینه‌ساز ایجاد رانت، فساد و انحصار شده‌اند. نظارت بر سازمان‌های صنفی تخصصی (سازمان‌های خودتنظیم‌گر) از نکاتی است که در کشور ما مورد توجه قرار نگرفته است و همین امر باعث بروز برخی از مفاسد و اقدام‌های غیرقانونی و برخلاف منافع عمومی در این گونه سازمان‌ها شده است. مکانیسم‌های نظارت درونی و بیرونی و پاسخگویی باید برای این گونه سازمان‌ها با توجه به حجم بالایی از اختیاراتشان تعریف شود که متأسفانه در طرح مذکور اثری از آن نیست. همچنین رویکرد شفافیت و گزارش‌دهی جامع و کامل به متخصصان و عموم مردم و دستگاه‌های اجرایی از الزامات مهمی است که برای سازمان‌های صنفی تخصصی باید در قوانین مدنظر قرار گیرد. متأسفانه این سازمان‌ها شفافیت و گزارش‌دهی کاملی ندارند و دولت، ذی‌نفعان آن حوزه و مردم نمی‌توانند نظارت جامعی بر روی کارکرد این سازمان‌ها داشته باشند و ارزیابی عملکرد و تأثیر این سازمان‌ها در بهبود نظام حکمرانی دشوار است. متأسفانه در طرح حاضر که بیشتر مشابه قوانین تشکیل سازمان‌های صنفی تخصصی فعلی موجود در کشور است این ملاحظات به‌صورت جدی به آن توجه نشده است و در عمل هیچ سازوکار کنترلی و نظارتی دقیقی برای جلوگیری از آسیب‌های مذکور در نظر گرفته نشده است.

در طراحی تأسیس سازمان‌های صنفی تخصصی باید مواردی همچون تخصصی بودن سازمان، توجه به اخلاق حرفه‌ای، استقلال سازمان



مدیریت مانند (انجمن مدیریت صنعتی ایران، انجمن مدیریت دولتی ایران، انجمن مدیریت رفتار سازمانی، انجمن علوم مدیریت ایران، انجمن علمی مدیریت راهبردی، انجمن مدیریت منابع انسانی، انجمن علمی آموزش و توسعه منابع انسانی، انجمن بهره‌وری ایران، انجمن مدیریت کسب و کار ایران و ...) و شمار زیادی شرکت‌های تخصصی مشاوره مدیریت و منابع انسانی در سطوح مختلف وجود دارد که نیاز است با ایجاد انسجام و هماهنگی میان آنها ظرفیت بالقوه آنها برای اصلاح نظام اداری کشور مورد استفاده قرار گیرد.

دولت و نهادهای دولتی از جمله سازمان اداری و استخدامی کشور به تنهایی نمی‌توانند چالش‌های مدیریتی کشور در بخش عمومی را سر و سامان دهند و حتماً نیاز است که از ظرفیت‌های تخصصی و فنی علمی اساتید و دانشجویان متخصص عرصه مدیریت استفاده شود و این ظرفیت عظیم دانشگاهی ساماندهی شود و در راستای اصلاح و ارتقای نظام مدیریتی کشور به کار گرفته شود. همان گونه که بیان شد در حال حاضر جامعه مدیریتی کشور خیل عظیمی از متخصصان از جمله دانشکده‌های مدیریت (اساتید، دانشجویان و دانش‌آموختگان)، انجمن‌های علمی مدیریتی و شرکت‌های متخصص و مشاوره عرصه مدیریتی وجود دارد که نیاز است یک سازمان با کارکرد تسهیلگری و وظایفی از جمله هماهنگی^۱ این جامعه با دولت و نظام اداری کشور، نمایندگی^۲ جامعه مدیریت در عرصه دولتی و اداری کشور و چانه‌زنی و رایزنی^۳ با بدنه دولت را ایفا کند. با توجه به نکات مذکور پیشنهاد می‌شود تأسیس سازمان نظام مدیریت با کارکرد تسهیلگری در دستور کار قرار گیرد و کلیه اهداف، وظایف و اختیارات، ارکان و واحدهای تابعه، ساختار و ... سازمان نظام مدیریت در طرح حاضر براساس این کارکرد و با توجه به رعایت اصول قانون اساسی بازنویسی و بازطراحی شود. همچنین باید توجه داشت که سازمان تسهیلگر باید دارای برخی اقتدارهای قانونی مثل حضور در شوراهای تخصصی، حق رأی و ... نیز داشته باشد که باید با همفکری نسبت به آن تصمیم‌گیری شود.

طرح حاضر علی‌رغم توجه به مسئله مهم و جدی مدیریت در کشور در مقام راه‌حل، راهکار درستی که تأسیس سازمان نظام مدیریت با شتون تنظیم‌گری است ارائه نداده است و دارای آسیب‌های کلان و خرد بسیاری است. با توجه به این ملاحظات از نظر مدیریتی و سیاست‌گذاری و همچنین مغایرت با اصول متعدد قانون اساسی، تأسیس سازمان مذکور براساس طرح فعلی توصیه نمی‌شود و رد کلیات طرح مذکور پیشنهاد می‌شود. پیشنهاد می‌شود که به‌منظور

۲. هدف از تأسیس این سازمان بالا بردن کیفیت نظام اداری و مدیریت باشد و تأسیس این سازمان با هدف کمک به دولت و سازمان اداری استخدامی کشور برای ارتقای نظام مدیریت کشور در دستور کار قرار گیرد.

۳. به‌منظور تقویت و توسعه مدیریت به‌عنوان یک تخصص در نظام حکمرانی کشور لازم است ابتدا تأسیس انجمن‌های تخصصی مدیریت به‌منظور کیفیت‌سنجی دانشکده‌های مدیریت و فارغ‌التحصیلان مدیریت تشکیل شود. اکثریت این انجمن‌ها در دنیا، غیرانتفاعی هستند و توانسته‌اند که به‌صورت نرم و بدون هیچ‌گونه امتیاز یا انحصار قانونی جایگاه مهمی در نظم‌بخشی به مدیریت و فارغ‌التحصیلان مدیریت داشته باشند؛^۱ بنابراین لازم است تأسیس این گونه مؤسسات رتبه‌بندی و اعتبارسنجی دانشکده‌های مدیریت و مهارت‌های مدیریتی دانشجویان و فارغ‌التحصیلان مدیریتی قبل از تأسیس سازمان نظام مدیریت در دستور کار قرار گیرد.

۴. در طراحی و تأسیس سازمان باید اصل تدریج رعایت شود و متناسب با ظرفیت و اقتضانات موجود مأموریت‌های سازمان و حیطه مأموریتی افزوده شود. در طرح حاضر بدون توجه به این نکته و اینکه آیا جامعه مدیریتی کشور در حال حاضر ظرفیت صدور پروانه مدیریت برای تمامی سطوح مدیریت بخش خصوصی و بخش دولتی را دارد، اختیارات و همچنین وظایف بسیار زیادی به این سازمان محول شده است که متناسب با ظرفیت و توانمندی جامعه مدیریت کشور نیست و با قانون اساسی نیز مغایرت دارد.

۵. روح حاکم بر تأسیس سازمان نظام مدیریت باید داوطلبانه باشد و در طول زمان با توجه به کارآمدی و مشروعیت آن خودبه‌خود اقتدارهای نرم و قانونی به‌دست آورد. همچنین براساس واقعیات موجود نظام دانشگاهی و نظام اداری کشور باید مأموریت‌ها و حوزه مداخله‌ای سازمان مذکور جرح و تعدیل شود تا امکان تشکیل و اجرایی شدن آن در کشور وجود داشته باشد.

۶. استفاده از ظرفیت سازمان اداری و استخدامی کشور برای ایجاد و راه‌اندازی سازمان نظام مدیریت امری لازم است و سازمان نظام مدیریت باید مکمل و کمک‌کننده سازمان اداری و استخدامی کشور باشد. در ابتدای امر حتی می‌تواند تشکیل سازمان نظام مدیریت در قالب سازمان مردم‌نهاد باشد.

۷. در حال حاضر تعداد بیشماری دانشکده مدیریت که شامل اساتید و دانشجویان این حوزه است، بیش از ده انجمن تخصصی علمی در رشته

۱. برخی از این انجمن‌ها که در سطح جهان نیز فعالیت می‌کنند عبارتند از:

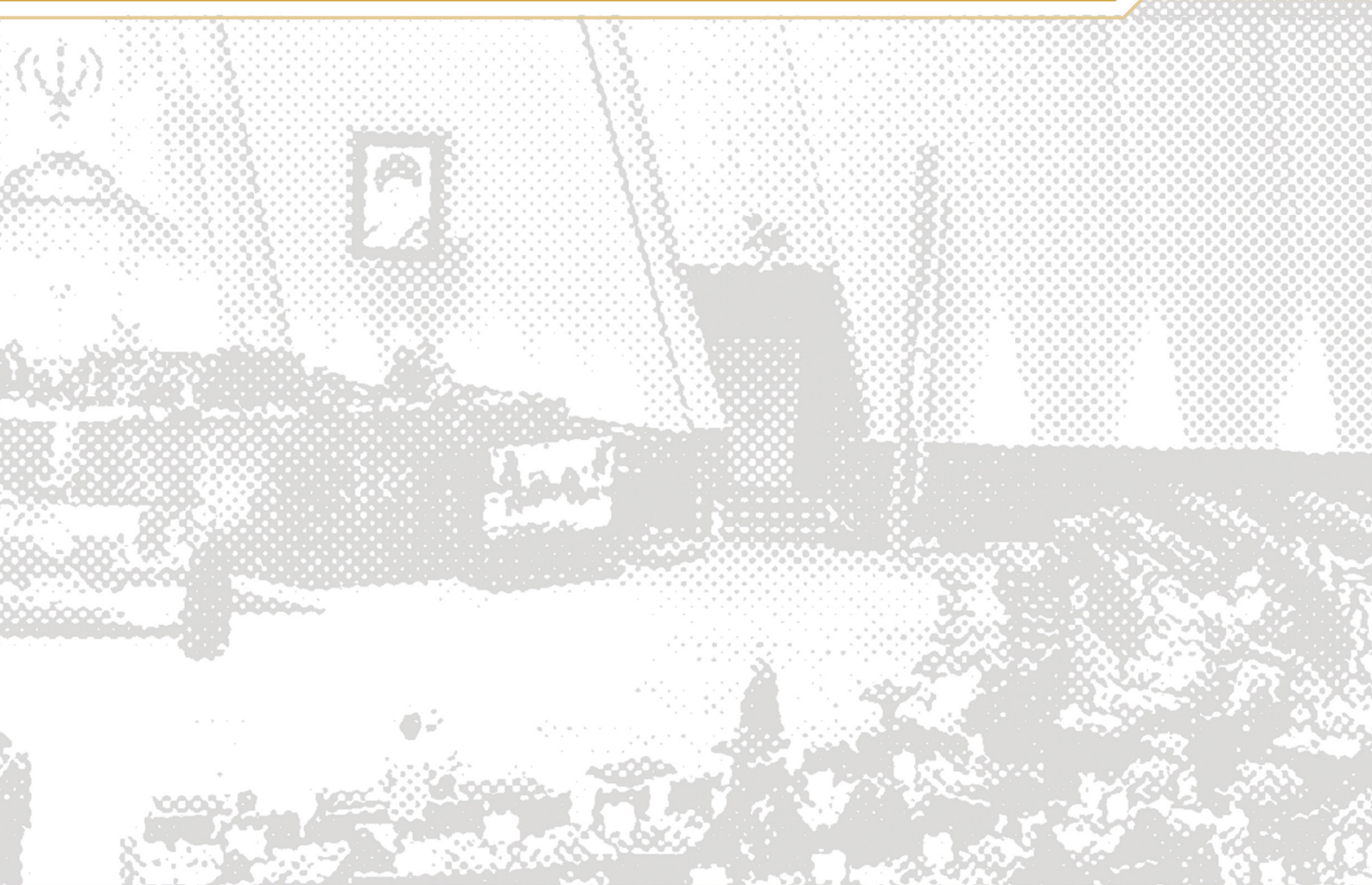
- ACBSP (Accreditation Council for Business Schools and Programs)
- (IACBE (International Accreditation Council for Business Education
- (AMBA (Association of MBAs
- 2. Coordinating
- 3. Representation
- 4. Collective Bargaining

جامعه مدیریت، ظرفیت‌سازی برای تقویت مشروعیت تخصصی و حرفه‌ای مدیریت در کشور (ایجاد نظام رتبه‌بندی، نهادهای اعتبارسنجی و ...) و اعطای اقتدارهای قانونی مثل حضور در شوراهای تخصصی نظام اداری کشور، حق رأی در تصمیم‌گیری‌های ملی و ... مد نظر قرار گیرد. با توجه به این نکته پیشنهاد می‌شود که با همکاری دولت و مجلس و همچنین جامعه مدیریت کشور، تدوین لایحه جدیدی به‌منظور ساماندهی نظام مدیریت کشور در دستور کار قرار گیرد.

تحول در نظام مدیریتی کشور و استفاده از ظرفیت‌های نخبگانی و دانشگاهی کشور اولاً انجمن‌های علمی تخصصی حوزه مدیریت فعال‌تر شوند و ثانیاً تأسیس سازمان تخصصی در حوزه نظام مدیریت با کارکرد تسهیلگری با توجه به اصولی همچون هماهنگی کامل با دولت و نظام اداری کشور، نمایندگی جامعه مدیریت در عرصه دولتی و اداری کشور، اعطای قدرت چانه‌زنی و رایزنی با بدنه دولت، ایجاد نظام حمایتی و انگیزاننده برای حرفه مدیریت، پشتیبانی‌های مالی، اطلاعاتی، زیرساختی و ... برای

منابع و مآخذ

۱. مرتضوی، مهدی و فضل‌ا...، زارع‌پور نصیرآبادی، (۱۳۹۰). حرفه‌ای‌گرایی در مدیریت، به انضمام پیشنهاد تشکیل سازمان نظام مدیریت، تهران، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی.
۲. اندیشکده مطالعات حاکمیت و سیاستگذاری دانشگاه صنعتی شریف (۱۴۰۰)، درآمدی بر دولت تنظیم‌گر (گزارش اول، دوم و سوم)، تهران، کتاب راهبرد (مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری).
3. Benton D. C. Thomas K. Damgaard G. Masek S. M. & Brekken S. A. (2017). Exploring the differences between regulatory bodies professional associations and trade unions: an integrative review. *Journal of Nursing Regulation* 4–11. [https://doi.org/10.1016/S21550-30154\(17\)8256-](https://doi.org/10.1016/S21550-30154(17)8256-).
4. Hovekamp, T.M. (1997). Professional Associations or Unions? A Comparative Look. *Libr. Trends*, 46.
5. Cooper T. (2013). Institutional context and youth work professionalization in post-welfare societies. *Child & Youth Services* 112–124. <https://doi.org/10.10800145935/X.2013.785877>
6. Howlett M. (2019). *Designing public policies: principles and instruments (Second)*. Routledge Taylor & Francis Group. <https://doi.org/10.432497811315232003/>.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

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

وبسایت: rc@majles.ir