

The Evolution of Professionalization of Public Management in Iran

Ramin Rahnavard¹ M.A. in Executive Management, Tehran University, Tehran, Iran.

Received: 2021/06/22 | Accepted: 2022/03/09

Abstract

Purpose: In the present article, an attempt was made to critically study the professionalization of management in the Iranian public sector, taking into account the principle of public interests protection.

Methodology: Historical analysis method was adopted. Based on this approach, and relying on historical evidence, the process of professionalization in Iran's public sector was analyzed with regard to the environmental conditions and the requirements arising from it.

Findings: The results of literature analysis show that three types of coalition can be proposed regarding public management: a. proponents of professionalization of public management, b. proponents of de-professionalization of public management, c. proponents of modified professionalization of jobs. The findings also indicate that according to the six stages of professionalization of jobs, professionalization of public administration in Iran started in the 1960's but has been going through its evolutionary stages at a slow pace.

Originality: The professionalization analysis of management in the public sector of Iran was studied through the public interest protection approach. By aggregating the pros and cons of management professionalism, this analysis has been able to emphasize the need for modified professionalization.

Keywords: Professionalization, De-Professionalization, Public Administration, Ethical Charter, Service Aspiration.

1. reliable_r_ramin@yahoo.com

عنوان مقاله: سیر تطور حرفه‌ای‌سازی مدیریت دولتی در ایران

رامین رهنورد^۱

مقاله پژوهشی

دریافت: ۱۴۰۱/۰۲/۱۲
پذیرش: ۱۴۰۱/۰۴/۲۸

چکیده:

هدف: در پژوهش حاضر سعی شده است حرفه‌ای‌سازی مدیریت در بخش دولتی ایران با در نظر گرفتن اصل حفظ منافع عمومی نقد شود.

طرح / روش‌شناسی پژوهش / رویکرد: پژوهش حاضر از نوع تحلیل تاریخی بوده و تلاش کرده است با تکیه بر شواهد تاریخی فرایند حرفه‌ای‌سازی را در بخش دولتی ایران با در نظر گرفتن شرایط محیطی و الزامات ناشی از آن تحلیل و نقد کند.

یافته‌ها: نتایج تحلیل نشان می‌دهد که سه ائتلاف در خصوص مدیریت دولتی قابل طرح است: (۱) طرفداران حرفه‌ای‌سازی مدیریت دولتی؛ (۲) طرفداران حرفه‌زدایی در مدیریت دولتی؛ و (۳) طرفداران حرفه‌ای‌سازی تعدیل‌شده. همچنین، یافته‌های این تحلیل گویای آن است که با توجه به مراحل شش‌گانه حرفه‌ای‌سازی مشاغل، حرفه‌ای‌سازی مدیریت دولتی در ایران از دهه ۱۳۴۰ در ایران شروع شده است و اکنون مراحل تکاملی خود را بسیار کند و آرام طی می‌کند.

ارزش / اصالت پژوهش: تحلیل حرفه‌ای‌سازی مدیریت در بخش دولتی ایران با رویکرد حفظ منافع عمومی صورت گرفته است. این تحلیل توانست با تجمیع نظرات موافق و مخالف در خصوص حرفه‌ای‌سازی مدیریت دولتی، ضرورت حرفه‌ای‌سازی تعدیل‌شده را مورد تأکید قرار دهد.

کلیدواژه‌ها: حرفه‌ای‌سازی، حرفه‌زدایی، مدیریت دولتی، منشور اخلاقی، آرمان خدمت.

فراپند مدیریت دولتی

دوره ۳۵ - بهار ۱۴۰۱ - شماره ۱
پیاپی ۱۱۹ - صص: ۱۶۲-۱۴۳
DOI: 10.52547/jmdp.35.1.143

۱. کارشناس ارشد مدیریت اجرایی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. reliable_r_ramin@yahoo.com

عقلایی کردن اداره امور عمومی خواسته‌ای اجتماعی است، اما استقرار آن با توجه عوامل بازدارنده محیطی به‌کندی پیش می‌رود. حرفه‌ای‌سازی مدیریت دولتی یکی از زمینه‌های عقلایی کردن امور است که از طریق آن تلاش می‌شود مشاغل مدیریتی در بخش دولتی به یک حرفه واقعی با بالاترین شایستگی‌ها و درستکاری انتقال یابند.

سال‌هاست در ایران موضوع سوء مدیریت و نبود حاکمیت حرفه‌گرایی به عنوان یکی از مسائل کلیدی در بخش‌های دولتی و غیردولتی مطرح شده است (میرمحمدی و حسن‌پور، ۱۳۹۰؛ و Mortazavi & Maleki, 2012; Ravand et al., 2017). اخیراً نیز جمعی از متخصصان مدیریت کشور طی نامه‌ای از رییس جمهوری، ابراهیم ریسی، درخواست کرده‌اند برای گذر از مدیریت غیرحرفه‌ای به سوی مدیریت حرفه‌ای اقدام مقتضی صورت گیرد (بخش‌هایی از مفاد این نامه در خبرگزاری ایسنا (۱۴۰۰) به چاپ رسیده است). در سال ۱۳۹۹ نیز طرح تاسیس سازمان نظام مدیریت کشور^۲ با امضای ۱۷ نفر از نمایندگان تقدیم مجلس شورای اسلامی شد. در توجیه این طرح آمده است که «در واقع مدیران در سطوح مختلف باید واجد شایستگی‌های مدیریتی تاییدشده در سازمان نظام مدیریت کشور باشند، پروانه مدیریت را از سازمان نظام مدیریت دریافت کرده باشند که جلوگیری از انحرافات در تصدی و معامله شدن سمت‌ها را خواهد گرفت».

مطابق آمارهای مجمع جهانی اقتصاد^۳، ایران از شاخص «تکیه بر مدیریت حرفه‌ای»^۴ در سال ۲۰۱۹ امتیاز ۳۵/۲۰ را کسب کرده و در رتبه ۱۳۵ جهانی از میان ۱۳۷ کشور ایستاده است.^۵ البته مدیریت حرفه‌ای در یک مقیاس هفت‌درجه‌ای^۶ تنها بر پایه این پرسش سنجیده شده است که «در کشور شما، چه کسانی سمت‌های مدیریت ارشد را دارند؟» طبیعی است که چنین پرسشی دربرگیرنده تمامی ابعاد مدیریت حرفه‌ای نیست. به هر حال، چنین آمارهایی گویای آن است که شایسته‌گزینی در مدیریت کشور در عمل به حاشیه کشیده شده است. هرچند خط‌مشی‌گذار در تبصره ۴ ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری^۷، مدیران را به دو دسته سیاسی و حرفه‌ای

1. <https://www.isna.ir/news/1400080201071>
2. https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/1635334
3. https://tcd360.worldbank.org/indicators/h169e9aab5?country=BRA&indicator=573&viz=line_chart&years=2017,2019
4. Reliance on Professional Management
5. World Economic Forum Global Competitiveness Index
6. From 1 = usually relatives or friends without regard to merit, To 7 = mostly professional managers chosen for merit and qualifications.
7. <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/130021>

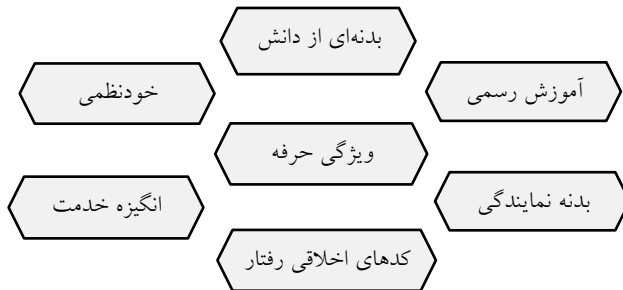
تقسیم کرده است و دستورالعمل اجرایی نحوه انتخاب و انتصاب مدیران حرفه‌ای توسط شورای عالی اداری تصویب و ابلاغ شده است (۱ تیر ۱۳۹۵)، اما در عمل مدیریت حرفه‌ای مطابق انتظارات استقرار نیافته است. بی‌شک، عوامل بازدارنده‌ای در کار هستند که مانع حرفه‌ای‌سازی مدیریت در بخش دولتی ایران شده است.

بررسی ادبیات موضوع نشان می‌دهد که حرفه‌ای‌سازی مدیریت در بخش دولتی طرفداران و مخالفانی دارد (Toren, 1975; Wilensky, 1964). طرفداران حرفه‌ای‌سازی مدیریت عمدتاً بر مزایای آن مانند داشتن صلاحیت فنی تکیه می‌کنند (Charan et al., 1980). در مقابل، مخالفان حرفه‌ای‌سازی مدیریت دولتی بر این باورند که حرفه‌ای‌سازی در تقابل با حفظ منافع عمومی قرار می‌گیرد که جوهره اصلی مدیریت دولتی محسوب می‌شود (Wilensky, 1964). بنابراین، چگونگی تلفیق حرفه‌ای‌سازی مدیریت دولتی با رویکرد حفظ منافع عمومی، نشانگر شکاف پژوهشی در ادبیات موضوع است. بنابراین، پژوهش حاضر به دنبال پر کردن این شکاف است. پژوهش فعلی می‌کوشد برای ترمیم شکاف پژوهشی، دیدگاه حرفه‌گرایی محدود را در مدیریت دولتی تبیین کند و آن را برای بخش دولتی ایران پیشنهاد نماید.

مبانی نظری پژوهش

مفهوم حرفه‌ای شدن

حرفه به شغلی اطلاق می‌شود که نیازمند دانش معناداری است و به صورت رسمی به‌دست آمده باشد و با درجه بالایی از یکپارچگی و سازگار با کدهای رفتاری، بخشی از خدمات مورد نیاز جامعه را تامین کند. همان‌طور که در شکل (۱) دیده می‌شود، یک حرفه از شش ویژگی اصلی برخوردار است (Sundar, 2015): (۱) داشتن بدنه‌ای از دانش تخصصی؛ (۲) داشتن نظام آموزش رسمی برای تربیت متخصصان؛ (۳) وجود بدنه نمایندگی از افراد حرفه‌ای؛ (۴) تدوین کدهای اخلاقی رفتار حرفه‌ای‌ها و نظارت بر رعایت آن‌ها؛ (۵) انگیزه خدمت در افراد حرفه‌ای؛ و (۶) خودنظمی در میان حرفه‌ای‌ها.



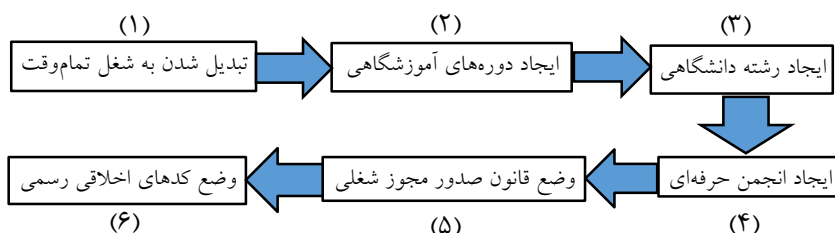
شکل ۱: ویژگی‌های یک حرفه (Sundar, 2015)

به‌طور سنتی، ملاک‌های تمایز حرفه‌ای‌گری عبارت است از: ۱) شغل حرفه‌ای دارای پایه فنی است که از دانش یا دکترین منظم مبتنی بر آموزش بلندمدت حاصل می‌شود؛ و ۲) شخص حرفه‌ای به آرمان خدمت^۱ و مجموعه‌ای از هنجارهای حرفه‌ای پایبند است. ویلنسکی (۱۹۶۴: ۱۳۷)، یک شغل حرفه‌ای شده را به مفهوم «افزایش تخصص و قابلیت انتقال مهارت، اشاعه استانداردهای عینی کار، گسترش ترتیبات تصدی، صدور مجوز یا گواهینامه، و رشد مشاغل خدماتی» می‌داند. بنابراین، هر شغلی که خواستار اعمال اختیارات حرفه‌ای است، باید مبنای فنی بیابد، بر داشتن صلاحیت قانونی انحصاری تأکید کند، مهارت و صلاحیت قانونی را با ملاک‌های آموزش پیوند دهد، و عموم را متقاعد کند که خدمات آن به‌طور ویژه‌ای قابل اعتماد است.

فرایند حرفه‌ای‌سازی

ویلنسکی (۱۹۶۴)، با بررسی تاریخچه ۱۸ شغل^۲، روندی را آشکار می‌کند که طی آن حرفه‌های تثبیت‌شده به‌وجود آمده‌اند. به زعم وی، با مطالعه مشاغلی که به‌وضوح حرفه شناخته می‌شوند، می‌توان فرایند حرفه‌ای‌سازی را به صورت شکل (۲) شفاف‌سازی کرد.

۱. آرمان خدمت را می‌توان با توجه به ارزش‌هایی که اهداف کار را تعریف می‌کنند درک کرد. برای مثال، هدف اصلی پزشک ارتقای سلامت است. هر حرفه کلاسیکی دارای آرمان خدمت خاص خود است که با ارزش رایج کار اعضای خود مرتبط است.
 ۲. مشاغل مورد مطالعه عبارت‌اند از: حسابداری، کشاورزی، مهندسی عمران، دندان‌پزشکی، حقوق، پزشکی، کتابداری، پرستاری، بینایی‌سنجی، داروسازی، تدریس در مدرسه (معلمی)، مددکاری اجتماعی، دامپزشکی، مدیریت شهری، برنامه‌ریزی شهری، مدیریت بیمارستان، تبلیغات، و گرداندن مراسم خاکسپاری.



شکل ۲: فرایند حرفه‌ای سازی مدیریت

موانع حرفه‌ای سازی مدیریت دولتی

نتایج مطالعات (Nolin, 2008; Toren, 1975; Wilensky, 1964)، مهم‌ترین موانع حرفه‌ای سازی را این‌گونه برمی‌شمارند (شکل ۳):

۱. تهدید بوروکراسی علیه استقلال مدیر حرفه‌ای: بوروکراسی حاد با حرفه‌ای‌گری در تعارض است. درصد قابل توجهی از افراد حرفه‌ای در سازمان‌های پیچیده کار می‌کنند. در این سازمان‌ها رؤسا و نه همکاران حکمرانی و نظارت می‌کنند. مدیر دولتی حرفه‌ای حقوق‌بگیر در قبال کار خود مسئولیت انحصاری ندارد، و او باید اختیارات افراد غیرحرفه‌ای (مانند مدیران سیاسی) را در ارزیابی فرایند و محصول (نتیجه) بپذیرد (رهنورد، ۱۳۹۰).

۲. تهدید بوروکراسی علیه آرمان خدمت: بوروکراسی بیش از آن که استقلال حرفه‌ای را تهدید کند، آرمان خدمت را تضعیف می‌کند. رژیم‌های تمامیت‌خواه، شرایطی را به‌وجود می‌آورند که حرفه‌ای‌ها چه بوروکراتیک و چه آزاد نتوانند به‌خوبی آرمان خدمت را در حرفه خود دنبال کنند. برای نمونه، ترس از کنار گذاشتن ممکن است مدیران حرفه‌ای را به کرنش بیش‌تر در مقابل مدیران سیاسی وادار کند، یا در شرایط بیکاری، حرفه‌ای‌های آزاد مانند پزشکان یا وکلا نتوانند به‌خوبی آرمان خدمت خود را دنبال کنند. در بسیاری از شرکت‌های دولتی، انتظار می‌رود مدیران حرفه‌ای برای نفع سهامداران تلاش کنند. در نتیجه، حذف منزلت حرفه‌ای و حرکت در مسیر آرمان خدمت عمومی (حفظ منافع عمومی) برای هر یک از مدیران حرفه‌ای دشوارتر می‌شود.

۳. ساختار دانشی حرفه: مانع عمده در برابر حرفه‌ای سازی در بسیاری از مشاغل، جدا از تهدیدهای سازمانی علیه استقلال و آرمان خدمت، ساختار دانشی آن‌هاست. به عبارت دیگر، مبنای مطلوب دانش یا دکتترین یک حرفه، ترکیبی از دانش فکری و عملی^۱ است که مقداری از آن صریح و مقداری ضمنی

1. Intellectual and Practical Knowing

است. به منظور توجیه ضرورت آموزش طولانی‌مدت و باورپذیر کردن اسرارآمیز بودن یک حرفه، باید جنبه‌های نظری دانش حرفه‌ای و عناصر ضمنی آن با یکدیگر ترکیب شوند. اگر شغلی مبتنی بر دانش یا آموزه‌ای باشد که از یک سو بیش از حد عمومی و مبهم است یا از سوی دیگر، اگر پیکره دانشی یک شغل به شدت محدود و بسیار دقیق باشد، کسب صلاحیت قانونی برای آن بنیاد ضعیفی دارد.

۴. تعارض نظارت همکار و نظارت مشتری: در مواردی که مشتری‌مداری محور قرار می‌گیرد، مدیر حرفه‌ای ممکن است برای ارتقای کیفیت خدمت به مشتری، کیفیت عملکرد حرفه‌ای خود را کاهش دهد. یافته‌های پژوهشی ویلنسکی (۱۹۶۴) رابطه منفی بین حرفه‌ای‌گری و مشتری‌مداری را نشان می‌دهد.

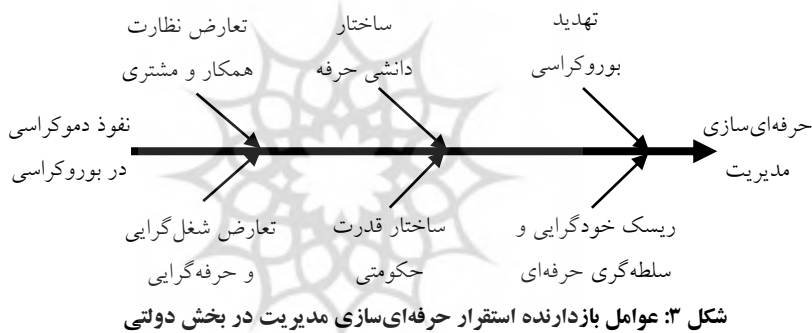
۵. تعارض حرفه‌گرایی و شغل‌گرایی: در حرفه‌گرایی فرد سعی دارد خدمات واجد شرایط، عینی و فنی ارائه دهد که مورد تایید همکاران بیرونی است، در حالی که در شغل‌گرایی فرد تلاش می‌کند انتظارات را در سلسله‌مراتب اداری برآورده سازد. مدیران حرفه‌ای در بخش دولتی ایران تلاش می‌کنند در راستای افکار مدیران سیاسی حرکت کنند و همین امر حرفه‌گرایی را به حاشیه می‌راند. ۶ ساختار قدرت حکومتی: ساختار قدرت از پیش موجود در سازمان‌های دولتی به عنوان سدی در برابر حرفه‌سازی عمل می‌کند و اجازه نمی‌دهد معیارهای حرفه‌گرایی در مدیریت دولتی شکل بگیرند. در ضمن، واگذاری ضوابط انتخاب مدیران به نهادهای خارج از بخش دولتی، خطر تهی شدن قدرت دولت را به دنبال دارد. از این رو، خطمشی‌گذاران بخش دولتی حاضر به پذیرش حرفه‌گرایی در مدیریت دولتی نیستند.

۷. خودگرایی حرفه‌ای: یکی از خطرات حرفه‌گرایی در هر شغلی، جایگزینی منافع گروهی به جای منافع عمومی است. امروزه، مردم به عنوان ارباب رجوع به نهادهای حرفه‌ای، هرازگاهی بابت عدول متخصصان از قوانین و پایبند نبودن آنان به ارزش‌های اخلاق حرفه‌ای از حرفه‌ای‌ها گله‌مند هستند. مسئله تاثیر اصطلاحی است که نولین (۲۰۰۸) برای این وضعیت مطرح می‌سازد. به زعم وی، این مسئله زمانی بروز می‌کند که حرفه‌ای‌ها در میدان عمل به دنبال خودخدمتی^۱، انحصار، شأن منزلت اجتماعی، قدرت‌طلبی، و کنترل اجتماعی می‌روند (Nolin, 2008). پدیده حقوق‌های نجومی در بخش دولتی ایران نشان داد که چنین نگرانی بی‌راه نیست، و حرفه شدن مدیریت دولتی فرصت سوداگری و کمرنگ شدن روحیه خدمت‌گزاری عمومی را به دنبال خواهد داشت (جایگزینی منافع گروهی به جای منافع عمومی).

1. Impact Problem
2. Self-Serving Interests

۹. تمایل حرفه‌ای‌ها برای انحصارطلبی و سلطه‌گری: هاگ و ساسمن^۱ (۱۹۶۹)، می‌گویند: «اعتقاد بر این است که از قبل فیلمنامه‌ای نوشته شده است که در آن مشتری نقش انسانی نادان، درآمده و وابسته را دارد و حرفه‌ای‌ها افرادی دانشمند و دلسوز و متهد به خدمت به مشتری دیده شده‌اند». با چنین نگرش سلطه‌گرانه‌ای قوانین و مقررات به‌گونه‌ای نوشته می‌شوند که از تفکر حرفه‌گرایی حمایت کند. هیچ‌کس حق ندارد انحصار تصمیم‌گیری را در یک حوزه علمی یا یک خدمت عمومی در اختیار داشته باشد.

۱۰. نفوذ دموکراسی در بوروکراسی: وزرا به عنوان نمایندگان دموکراسی در بوروکراسی تمایل دارند که برای اجرای خط‌مشی‌های مورد نظر خود از مدیرانی استفاده کنند که از همفکری لازم با آن‌ها برخوردارند و عموماً چنین ترجیحی در تقابل با حرفه‌گرایی قرار می‌گیرد. هرچند در قانون مدیریت خدمات کشوری به جدایی مدیران سیاسی از مدیران حرفه‌ای اشاره شده است، اما در عمل مدیران غیرسیاسی از نفوذ بازیگران سیاسی در امان نیستند.



موافقان و مخالفان حرفه‌ای‌سازی مدیریت دولتی

اخیراً در نامه‌ای با امضای تعدادی از متخصصان مدیریت به رییس جمهوری ایران، ضرورت حرفه‌گرایی در مدیریت کشور مطرح شده است (خبرگزاری ایسنا، ۱۴۰۰). این گروه با استناد به مزایای مدیریت حرفه‌ای مانند: ۱) مبارزه با فساد اداری بدون شایسته‌سالاری تحقق نمی‌یابد؛ ۲) پیش شرط موفقیت این است که ابتدا بهبود مدیریت در دولت حاصل شود؛ و ۳) مدیریت حرفه‌ای می‌تواند مصونیت حرفه‌ای برای مدیر ایجاد کند، تلاش کرده بودند که ضرورت گذر از مدیریت محفلی به مدیریت حرفه‌ای را در بخش دولتی یادآور شوند. باید در نظر داشت که در مقابل طرفداران حرفه‌گرایی

1. Haug & Sussman

در مدیریت دولتی، مخالفانی نیز وجود دارند که بر خطرات ناشی از استقرار حرفه‌گرایی در مدیریت دولتی تاکید دارند. برای مثال، نقد تورن (۱۹۷۵) بر حرفه‌گرایی را می‌توان به شرح زیر تلخیص کرد: حرفه‌ای‌ها بر این باورند که دانش و تخصصی که آن‌ها دارند، خاص و ویژه است. به خاطر همین هم می‌توانند مشکلات خاص و غیرمعمول مردم را برطرف کنند. پس چون دانش خاص دارند می‌توانند خدمات خاصی هم به جامعه ارائه دهند و به همین دلیل باید از شر فرایندها و رویه‌های جاری و عادی خلاص شوند. مطالبه روزافزون خودمختاری و خودکنترلی حرفه‌ای‌ها از همین محل نشئت می‌گیرد. آن‌ها دانش خود را راز آلود نگه می‌دارند. به هیچ کس اجازه ورود و اظهارنظر در حوزه تخصصی‌شان را نمی‌دهند. با همین ابزار خود را در طبقه متفاوت و بالاتری از جامعه قرار می‌دهند. برای خود درآمد مالی و منزلت اجتماعی بیش‌تری تدارک می‌بینند. اما باز خورد این ادعاها در جامعه چیزی جز نارضایتی مردم از عملکرد حرفه‌ها و حرفه‌ای‌ها را نشان نمی‌دهد. مردم به عنوان خدمت‌گیرندگان هر یک از حرفه‌ها در جامعه از کیفیت و قیمت خدمات عمومی که توسط این افراد ارائه می‌شوند، گلایه دارند.^۱

مخالفان حرفه‌گرایی مدیریت در بخش دولتی معتقد هستند که دولت به عنوان حافظ منافع عمومی باید از یک سو در نقش حامی مردم ظاهر شود و از قدرت‌طلبی حرفه‌ای‌ها جلوگیری کند و از سوی دیگر، بین حرفه‌ای‌ها و خدمت‌گیرندگان در نقش میانجی ظاهر شود. اگر مدیران دولتی نیز خود حرفه‌های دیگر باشند، این خطر وجود دارد که از حرفه‌گرایی دفاع شود و منافع عمومی در طول زمان کم‌رنگ گردد. همان خطری که به دنبال استقرار مدیریت دولتی نوین به‌جای اداره امور عمومی ظهور پیدا کرد و دولت‌ها به‌جای حفظ منافع عمومی به سوداگری تمایل پیدا کردند. با توجه به دیدگاه حرفه‌زدایی مدیریت، باید به این پرسش اساسی پاسخ داده شود که تا چه حد شرایط برای حرفه‌ای‌سازی مدیریت دولتی در ایران فراهم است؟ آیا پیش‌بینی پیامدهای منفی آن مانند انحصارگرایی و خودگرایی، تعویق در استقرار حرفه‌گرایی را نمی‌طلبد؟ آیا ماهیت عمومی خدمات دولتی با حرفه‌گرایی که می‌تواند بر ترجیح منافع گروهی به منافع عمومی منجر شود، در تعارض نیست؟ به سخن دیگر، ارائه خدمات عمومی مستلزم حرفه‌زدایی مدیریت است تا حرفه‌گرایی مدیریت. به اعتقاد لاسکی^۲ (۱۹۳۵)، یک حرفه‌ای مستقل به فکر سلامت عمومی، عدالت یا منافع جامعه نیست. به‌طور کلی، باید گفت که طرفداران و مخالفان حرفه‌گرایی در مدیریت سعی دارند با برجسته‌سازی مزایا یا معایب مدیریت حرفه‌ای از موضوع خود دفاع کنند. ویلبرن^۳ (۱۹۵۴)، مزایا و معایب حرفه‌ای‌سازی مدیریت در بخش دولتی را فهرست کرده است (جدول ۱).

۱. ترجمه از نویسنده است.

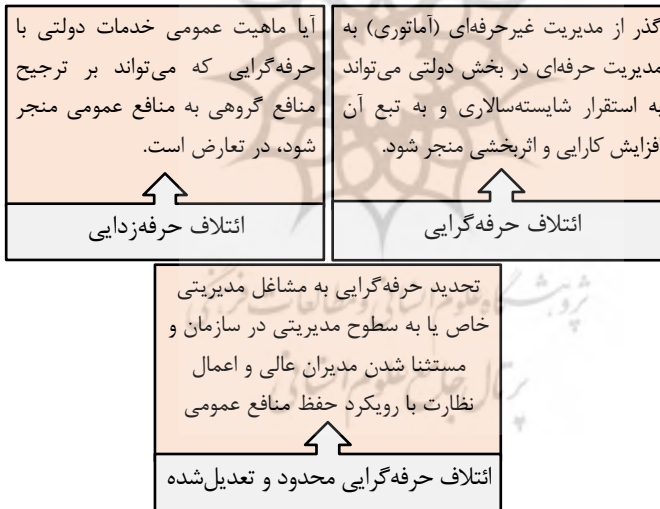
2. Laski

3. Willbern

جدول ۱: مزایا و معایب حرفه‌گرایی در مدیریت دولتی (19-Willbern, 1954)

مزایا (Advantages)	معایب (Disadvantages)
<ul style="list-style-type: none">• حرفه‌ای‌سازی تمایل به ترویج احترام و به رسمیت شناختن تخصص فنی دارد. در دنیایی که پیچیدگی و تغییر فناوریانه بر آن حاکم است، اهمیت این توجه فراتر از هر اندازه‌گیری است.• افزایش صلاحیت فنی، بر اساس سطوح بالاتر آموزش رسمی و غیررسمی، ممکن است ارزش انتقالی در ایجاد درجه بالاتری از احترام به حقایق و عقلانیت و استانداردهای بالا داشته باشد. شاید بتوان گفت که این حداقل دلیلی باشد که گهگاه، یک متخصص عمومی بسیار گسترده در مسیر آموزش حرفه‌ای تربیت می‌شود.• حرفه‌ها تمایل به اجرای استانداردها، هم از نظر فنی و هم از نظر رفتار اخلاقی دارند. با توجه به ناکافی بودن سایر کنترل‌ها، اهمیت این انضباط گروهی به‌سختی قابل‌برآورد است.• حرفه‌ای شدن درجه‌ای از عایق بودن از فشارهای تبعیض‌آمیز و رفتار ناعادلانه با حمایت از مشتریان را بر اساس آموزش، وضعیت و حمایت منسجم گروهی فراهم می‌کند.• ممکن است استقلال نسبی مشاغل به جلوگیری از کنترل مستقیم دموکراتیک در برخی مناطق که چنین کنترلی ارزش مشکوک دارد کمک کند. آیا شایسته است شورای شهر تصمیم بگیرد که یک متن دبیرستانی بهتر از متن دیگری باشد؟• سازمان حرفه‌ای به عنوان یکی از قوی‌ترین پیوندهای عمودی و افقی از سطح به سطح و واحد به واحد عمل می‌کند. مطمئناً ارتباطات، گسترش پیشرفت‌های جدید در عملکرد یا خدمات خاص را تسهیل می‌کند.• سیستم‌های حرفه‌ای درجه بالاتری از قابلیت تعویض کارکنان را در بین واحدهای دولتی ایجاد می‌کنند و محیط تقریباً ضروری را برای توسعه خدمات مختلف «حرفه‌ای» فراهم می‌آورند.• فعالیت در انجمن‌های حرفه‌ای مشوق‌هایی را برای ابرای کسب مداوم دانش و مهارت توسط افراد خدمت‌دهنده فراهم می‌کند.• تبادل اطلاعات و ایده‌ها و ترویج مطالعه توسط کانال‌های حرفه‌ای، مرزهای دانش در مورد فنون و مشکلات عمومی را پیش می‌برد. تبدیل گروه‌های اجتماعی خاص به گروه‌های واقعاً حرفه‌ای نوعی پیشرفت محسوب می‌شود.• حرفه‌گرایی روحیه وفاداری به «گروه» را فراهم می‌کند که تا حدودی به عنوان جایگزین، در جذب و نگه داشتن کارمندان عمومی عمل می‌کند. حرفه‌ای شدن کمک می‌کند تا رضایت کارکنان فراهم شود که به خودی خود هدف بازرشی است.	<ul style="list-style-type: none">• رفاه گروه حرفه‌ای به‌طور اجتناب‌ناپذیری در مکان‌هایی با رفاه بخش بزرگ‌تری از جمعیت رقابت می‌کند. گاهی اوقات این ممکن است رفاه مشتریان باشد. بیش‌تر اوقات این رفاه مالیات‌دهندگان حمایت‌کننده است.• از طریق روابط حرفه‌ای، اعضای بوروکراسی ممکن است به‌طور ناروا با بخشی از مشتریان سازمان دولتی یا مردم برخورد کنند، در نتیجه بی‌طرفی را دشوارتر می‌کنند، یا به گروه‌های خاصی اجازه می‌دهند که نفوذ نامناسب یا دسترسی ویژه به خدمات دولتی داشته باشند.• حرفه‌ای شدن از کنترل سیاسی برای حفظ منافع عمومی جلوگیری می‌کند. غالباً این کار را با استفاده از پرده‌پوشی بر دانش حرفه‌ای صورت می‌گیرد که از دسترسی دیگران دور نگاه داشته می‌شود. این دانش خاص گاهی به افسانه‌های اسرارآمیز پزشکی و پیشه‌وری شباهت دارد.• حرفه‌ای‌ها همانند گروه‌های داوطلبانه، تا حدودی از نظارت دقیق دموکراتیک بر ساختارهای قدرت خود معاف هستند.• حرفه‌ای‌گرایی در مواقعی با اصرار بر استانداردهای معین یا صلاحیت‌های خاص کارکنان، زمانی که آن استانداردها یا کارکنان با آن صلاحیت‌های خاص در دسترس نیستند، گسترش خدمات عمومی را محدود می‌کند.• حرفه‌ای‌گرایی ممکن است قابلیت انتقال کارکنان را در یک حوزه کاهش دهد و استفاده کامل از شایستگی‌های همه شرکت‌کنندگان واقعی و بالقوه را در یک سازمان دولتی محدود کند. برای مثال، فقط کسانی که به عنوان مددکار اجتماعی انتخاب شده‌اند می‌توانند به یک سازمان رفاه عمومی وارد شوند و برای آن کار کنند. گاهی اوقات، این رویکرد نوعی طبقه‌بندی ایجاد می‌کند که به‌جای کمک به خدمات عمومی، فلج‌کننده است.• خاص‌گرایی و جدایی طلبی به اسم داشتن صلاحیت «ویژه» در یک حرفه، دشواری هماهنگی کارکردهای دولتی را افزایش می‌دهد.• در مواقعی، حرفه‌ای‌سازی تمایل به تضعیف کنترل محلی و مشارکت مدنی محلی در برخی وظایف دولتی دارد.

به زعم نگارنده، در مقابل دو گروه ائتلاف مدافع حرفه‌ای‌سازی مدیریت و ائتلاف حرفه‌زدایی^۱ از مدیریت، نظر سومی را می‌توان با رویکرد اقتضایی مطرح ساخت (شکل ۴). به سخن دیگر، حرفه‌گرایی مدیریت در بخش دولتی را باید با در نظر گرفتن شرایط وضعی یک کشور دنبال کرد. باید هر دو بخش خالی (معایب) و پر لیوان (مزایا) حرفه‌ای‌سازی مدیریت را در نظر گرفت و همزمان با آن به شرایط محیطی که لیوان در آن قرار دارد، توجه کرد. نگاه اقتضایی به حرفه‌گرایی مدیریت در بخش دولتی به مفهوم آن است که گذر از مدیریت غیرحرفه‌ای به مدیریت حرفه‌ای مستلزم طراحی سازوکارهایی است که ضمن بهره‌گیری از مزایای آن، معایب حرفه‌گرایی در مدیریت را به کمینه برساند. برای مثال، به منظور جلوگیری از خودگرایی و سلطه‌گری ناشی از حرفه‌گرایی و اطمینان از حفظ منافع عمومی توسط مدیران حرفه‌ای در بخش دولتی، ضروری است به موازات استقرار حرفه‌گرایی مدیریت، سازوکارهای پاسخگویی، شفافیت و نظارت حقوقی بر مدیران حرفه‌ای و سازمان نظام مدیریت طراحی و بکار گرفته شود.



شکل ۴: دیدگاه‌هایی در مورد حرفه‌ای‌سازی مدیریت در بخش دولتی

پرسش پژوهش

با توجه به شرایط وضعی ایران، چه الگویی (حرفه‌گرایی، حرفه‌زدایی، و حرفه‌گرایی محدود) برای مدیریت دولتی در ایران مناسب است؟

روش‌شناسی پژوهش

این پژوهش یک نگاه «توصیفی-تاریخی» به تحول حرفه‌ای‌سازی در ایران دارد. تحلیل توصیفی-تاریخی یک روش تحلیلی مبتنی بر شواهد در مطالعه روند تکاملی پدیده است (Buckley, 2016). این نوع مطالعه به بررسی الگوی حرفه‌گرایی در مدیریت دولتی در طول زمان می‌پردازد و به روش طولی صورت گرفته است. در این روش فرض بر آن است که حرفه‌ای‌سازی دارای ماهیتی پویا و از روندی تکاملی در طول زمان برخوردار است (Rodgers, 2000; Monge et al., 2011). طبق تعریف، روند جهت حرکت را نشان می‌دهد. بنابراین، تحلیل روند حرفه‌ای‌سازی مدیریت در ایران نشان می‌دهد که مدیریت دولتی به سمت جایگاه حرفه‌ای شدن گرایش داشته و این گرایش در یک برهه زمانی تداوم پیدا کرده است.

فرایند حرفه‌ای‌سازی مدیریت در بخش دولتی ایران

همان‌طور که ویلنسکی (۱۹۶۴) اشاره می‌کند، حرفه‌ای‌سازی مدیریت را باید در قالب یک فرایند مورد مطالعه قرار داد. فرایند حرفه‌ای‌سازی مدیران بخش دولتی ایران مطابق مدل فرایندی ویلنسکی (۱۹۶۴) به‌اختصار تشریح می‌شود:

۱. تبدیل شدن به شغل تمام‌وقت: در بخش دولتی ایران مشاغل مدیریتی در سطوح مختلف شکل گرفته‌اند و در طبقه‌بندی مشاغل، برای سطوح و بخش‌های مختلف شرح شغل مدیران دولتی تدوین شده است. طرح طبقه‌بندی مشاغل در سال ۱۳۳۴ در شرکت نفت اجرا شد. قانون طبقه‌بندی مشاغل دولتی در سال ۱۳۴۷ تصویب شد.^۱

۲. ایجاد دوره‌های آموزشگاهی: در ایران اولین دوره‌های آموزشی^۲ مدیران بخش دولتی با ایجاد مرکز آموزش مدیریت دولتی در سال ۱۳۴۸ پایه‌گذاری شد و از آن زمان آموزش‌های حرفه‌ای-تخصصی مدیریت شروع شد.^۳ در حال حاضر، این قبیل آموزش‌ها به صورت رقابتی

1. <https://vcmdrp.tums.ac.ir/content/509>

2. Training

3. <https://www.smtc.ac.ir/622>

توسط دانشگاه‌ها، آموزشگاه‌های بخش خصوصی و موسسه‌های آموزشی دیگر ارائه می‌شود. مرکز آموزش مدیریت دولتی ضمن نظارت بر فعالیت‌های آنان، به صورت انحصاری آموزش‌های بهبود مدیریت را عهده‌دار است.

۳. ایجاد رشته دانشگاهی: در ایران، رشته مدیریت دولتی برای اولین بار در سال ۱۳۵۴ توسط مرکز آموزش مدیریت دولتی راه‌اندازی شد^۱ و سپس این رشته توسط دیگر دانشگاه‌ها به اجرا گذاشته شد. در حال حاضر، با توجه به تخصصی شدن رشته مدیریت دولتی، گرایش‌های متنوعی برای آن مانند خطمشی‌گذاری، تطبیق و توسعه، رفتار، و مدیریت منابع انسانی ایجاد شده است.

۴. ایجاد انجمن حرفه‌ای محلی: دانش‌آموختگان رشته مدیریت دولتی در ایران در درجه اول در قالب انجمن‌های دانش‌آموختگان به سازماندهی خود اقدام کرده‌اند. مثلاً «انجمن فارغ‌التحصیلان مدیریت دولتی» در سال ۱۳۷۱ با تلاش جمعی از دانش‌آموختگان مرکز آموزش مدیریت دولتی پایه‌گذاری شد و در حال حاضر نیز فعال است. این انجمن‌ها به‌طور معمول، در گسترش فنون نوین مدیریت، سنجش اعتبار حرفه‌ای مدیران، برگزاری همایش‌های ملی و بین‌المللی در زمینه‌های مختلف مدیریت، و انتشار نشریه‌های علمی فعالیت دارند.

۵. ایجاد انجمن حرفه‌ای ملی: در سال ۱۳۹۵ «انجمن علمی مدیریت دولتی ایران»^۲ به منظور گسترش و پیشبرد و ارتقای علمی مدیریت دولتی و توسعه کیفی نیروهای متخصص و بهبود بخشیدن به امور آموزشی و پژوهشی در زمینه‌های مدیریت دولتی ایجاد شد. تلاش‌های این انجمن برای تبدیل شدن به سازمان نظام مدیریتی ایران تاکنون موفقیت‌آمیز نبوده است.

۶. وضع قانون صدور مجوز شغلی: در ایران قانون مدیریت خدمات کشوری^۳ مدیران را به دو دسته حرفه‌ای و سیاسی (معاون وزیر به بالا) تقسیم کرده است و اعمال شایسته‌سالاری را در مورد مدیران حرفه‌ای الزام‌آور کرده است. هرچند شورای عالی اداری و سازمان اداری و استخدامی کشور ضوابطی را برای شایسته‌سالاری وضع کرده‌اند، اما مرجع تشخیص آن بر عهده دستگاه‌های اجرایی است. از این‌رو، در بیش‌تر موارد، مدیران ارشد با اعمال نظر افراد خودی را به‌جای افراد شایسته انتخاب می‌کنند. به سخن دیگر، همانند حرفه پزشکی و دامپزشکی در ایران، که طبق قانون دارای سازمان نظام پزشکی / دامپزشکی هستند، هنوز چنین تشکیلی در ایران در حوزه مدیریت دولتی، که با ملاحظات سیاسی آمیخته است، شکل نگرفته و مقاومت زیادی برای ایجاد سازمان نظام مدیریتی در بخش دولتی از سوی مدیران سیاسی شده است. به هر حال، نبرد بر سر کسب اختیارات

1. <https://www.smtc.ac.ir/history>

2. <https://isapa.org.ir/>

3. <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/130021>

حرفه‌ای، صدور مجوز و گواهینامه مدیریت دولتی میان متخصصان رشته مدیریت دولتی و مدیران سیاسی در جریان است.

۷. وضع کدهای اخلاقی رسمی: در ایران با توجه به ماهیت اسلامی بودن حکومت، ضمن تاکید بر آرمان خدمت‌گزاری مدیران، بر اصول اخلاق اداری و سازمانی در سطوح و لایه‌های مختلف نظام اداری تاکید می‌شود، اما فقدان سازمان نظام مدیریتی برای نظارت بر اخلاق حرفه‌ای مدیران دولتی و تدوین آرمان خدمت مناسب باعث شده است که چنین اقداماتی جنبه تشریفاتی به خود گیرد و به‌راحتی از سوی مدیران سیاسی زیر پا گذاشته شود، که نمونه‌های بارز آن در پدیده حقوق‌های نجومی دیده شد.

	ارائه آموزش حرفه‌ای - تخصصی	رشته‌های تخصصی مدیریت	تلاش برای جلب حمایت قانونی	ارائه آموزش‌های مدیریت دولتی	فقدان قانون صدور مجوز شغلی مدیران	
	مراکز آموزش‌های آزاد دانشگاهی	گرایش‌های متنوع مدیریت دولتی	تعریف دقیق وظایف حرفه‌ای	انتشار نشریه مطالعات مدیریت دولتی	دستورالعمل انتخاب و انتصاب مدیران حرفه‌ای	فقدان کدهای اخلاق حرفه‌ای رسمی مدیران
طبقه‌بندی مشاغل مدیریت دولتی	ارائه آموزش‌های بهبود مدیریت	ایجاد رشته مدیریت دولتی	انجمن فارغ‌التحصیلان مدیریت دولتی	تلاش برای تبدیل انجمن به سازمان نظام مدیریتی	تفکیک مدیران حرفه‌ای از سیاسی در قانون	اصول اخلاق اداری و سازمانی
تاسیس سازمان اداری و استخدامی کشور	تاسیس مرکز آموزش مدیریت دولتی			تاسیس انجمن مدیریت دولتی ایران	طرح تاسیس سازمان نظام مدیریت کشور	
تبدیل به شغل تمام‌وقت	ایجاد دوره‌های آموزشگاهی	ایجاد رشته دانشگاهی	ایجاد انجمن حرفه‌ای محلی	ایجاد انجمن حرفه‌ای ملی	قانون صدور مجوز شغلی	وضع کدهای اخلاقی حرفه‌ای

شکل ۵: اقدامات راهبردی لازم‌الاجرا در فرایند حرفه‌ای‌سازی مدیریت در بخش دولتی ایران

همان‌طور که در شکل (۵) دیده می‌شود، مجموعه اقدامات صورت‌گرفته در گذشته، نشان می‌دهد که حرفه‌ای‌سازی مدیریت در بخش دولتی از گذشته دور شروع شده است. تنها برخی از

قطعات جورچین حرفه‌ای‌سازی مانند «ایجاد سازمان نظام مدیریت» هنوز جاسازی نشده‌اند. فقدان قانون صدور مجوز شغلی برای مدیران از طریق ایجاد سازمان نظام مدیریت ایران یکی از قطعات کلیدی این جورچین است که طرح ایجاد این سازمان نیز در سال ۱۳۹۹ با امضای ۱۷ نماینده تقدیم مجلس شده است.^۱ البته در کنار این اقدام قانونی، لازم است برای جلوگیری از بروز معایب حرفه‌ای‌سازی مدیریت، که پیش‌تر به نقل از مخالفان حرفه‌ای‌سازی به آن‌ها اشاره شد، تمهیدات دیگری اندیشیده شود و به توصیه‌های اندیشمندان حوزه مدیریت حرفه‌ای توجه شود.

توصیه‌هایی برای حرفه‌ای‌سازی مدیریت در بخش دولتی

برای گذر از مدیریت غیرحرفه‌ای به مدیریت حرفه‌ای در بخش دولتی ایران، لازم است فرایند منطقی مشخصی طی شود. در هر مرحله گزینه‌هایی مطرح شده است که لازم است با توجه به محدودیت‌های محیطی، مناسب‌ترین گزینه انتخاب شود. برخی از این اقدامات در گذشته شروع شده‌اند، اما ممکن است از کیفیت مناسبی برخوردار نباشند.

۱. ایجاد رشته مدیریت دولتی متناسب با نیازهای بخش دولتی ایران با هدف انتقال دانش تخصصی به مدیران بالقوه

باید در نظر داشت که بین رشته علمی و حرفه همپوشانی وجود دارد (Wilensky, 1964). یعنی علم برخلاف حرفه ارباب رجوع ندارد، اما هر حرفه‌ای با رشته علمی خاصی پشتیبانی می‌شود. این پرسش به‌طور جدی مطرح است که آیا رشته‌های مدیریت در دانشگاه‌های ایران به نیازهای مشاغل مدیریت دولتی پاسخ می‌دهند؟ محتوای بیش‌تر این رشته‌ها با اقتباس از رشته مدیریت بازرگانی ناظر بر سطح سازمانی هستند، یعنی برای مدیریت یک سازمان دولتی نیرو تربیت می‌شود و موضوعات فراسازمانی مانند روابط بین‌سازمانی، مدیریت بخش‌ها، روابط بین دولت‌ها، روابط بین مردم و دولت، و حکمرانی در حاشیه قرار دارند. گرایش‌های پیش‌بینی شده نیز به دلیل محدودیت واحدها، تمامی موضوعات تخصصی را پوشش نمی‌دهند. شرایط بومی بخش دولتی ایران نیز در رشته‌های عام مدیریت دولتی بسیار کم‌رنگ است. بنابراین، برای استقرار حرفه‌گرایی در مدیریت دولتی، بازنگری در رشته مدیریت دولتی با رویکرد تخصصی و شغل‌محور ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است. یافته‌های پژوهشی ویلنسکی (۱۹۶۴) نشان می‌دهد که دانش بیش از اندازه عمومی و مبهم یا بیش از اندازه محدود و خاص، مبنای ضعیفی برای صلاحیت قانونی انحصاری^۲ فراهم می‌کند. از

1. https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/1635334

2. Exclusive Jurisdiction

این‌رو، باید برای هر شغل مدیریتی مانند مدیران منابع انسانی، رشته تخصصی متناظر با آن شغل در دانشگاه‌ها طراحی شود تا بتوان گفت رشته دانشگاهی متناظر با آن برای تربیت متخصص در دانشگاه‌ها ایجاد شده است. تعریف رشته عام مدیریت دولتی کفایت نمی‌کند. در ضمن، با توجه به «ریسک ادراک‌شده تهی شدن قدرت حکومت»، می‌توان حرفه‌گرایی را به صورت تدریجی و با تحدید آن به زمینه‌های تخصصی پیش برد. برای مثال، آن دسته از مشاغل مدیریتی که از شرایط لازم برای حرفه‌گرایی برخوردارند و مدیران سیاسی نیز حساسیت کم‌تری به آن‌ها دارند، در اولویت حرفه‌گرایی قرار گیرند. مدیران مالی، مدیران بیمارستان، و مدیران منابع انسانی نمونه‌های خوبی در این رابطه هستند. در کشورهای توسعه‌یافته، رشته‌های تخصصی این نوع مشاغل مدیریتی با چنین نگرشی در دانشگاه‌ها ایجاد شده است. رشته MBA نمونه بارز چنین نگرشی در حرکت به سوی حرفه‌گرایی در مشاغل مدیریتی خاص است. در ضمن، در کنار رشته‌های دانشگاهی مدیریت، ضروری است که نظام آموزش ضمن خدمت مناسبی با محوریت مرکز آموزش مدیریت دولتی طراحی و بکار گرفته شود تا بتواند آموزش‌های حرفه‌ای و تخصصی لازم را به فراگیران ارائه دهد. متأسفانه نظام آموزش بهبود مدیریت در وضع موجود از تنگناها و نارسایی‌های زیادی برخوردار است و یافته‌های پژوهشی نشانگر عدم اثربخشی آن در سطح تغییر رفتار فراگیران است (Rahnavard & Shirin, 2015).

۲. ایجاد سازمان نظام مدیریت دولتی برای پیشبرد الزامات اجتماعی

اقدام دیگر برای حرفه‌ای‌سازی مدیریت دولتی، ایجاد سازمان نظام مدیریت دولتی در ایران است. در طی سال‌های گذشته، پیشنهادها و تلاش‌هایی برای تبدیل انجمن مدیریت دولتی به سازمان نظام مدیریت دولتی صورت گرفت، اما تفکر خودی و غیرخودی در شکل‌گیری تیم مدیریتی هم در سطح مدیران سیاسی و هم مدیران به اصطلاح حرفه‌ای مانع پذیرش این تفکر در مدیریت دولتی شده است. همان‌طور که ویلنسکی (۱۹۶۴) اشاره می‌کند، بوروکراسی بیش از آن که تهدیدی برای استقلال شغل باشد، آرمان خدمت، ارباب رجوع مداری، نظارت همکار، و هنجارهای حرفه‌ای را تضعیف می‌کند. از این‌رو، بوروکراسی حاد در بخش دولتی ایران اجازه نمی‌دهد مشاغل مدیریتی به اختیارات حرفه‌ای تثبیت‌شده دست پیدا کنند. در خصوص ایجاد سازمان نظام مدیریت دولتی، برای جلوگیری از انحصارطلبی حرفه‌گرایی، توصیه می‌شود متناظر با مشاغل مدیریتی خاص (مانند مدیریت منابع انسانی، مدیریت فناوری اطلاعات، مدیریت مالی، مدیریت بیمارستان) حرفه‌ای‌سازی مدیریت دنبال شود. در تصویب قانون موضوعه برای تاسیس سازمان نظام مدیریتی (اهداف

سازمانی، وظایف و اختیارات سازمان، ارکان سازمان، شرایط عضویت)، سازوکارهای پاسخگویی، شفافیت و نظارتی سختگیرانه‌ای با هدف تامین منافع عمومی و تعمیق دموکراسی وضع شود. در ضمن، باید در لایحه ایجاد سازمان نظام مدیریت کشور با رویکرد شغل محور تجدیدنظر کرد، یعنی متناظر با هر شغل مدیریتی مانند مدیر مالی، چگونگی حرفه‌ای سازی مدیریت مالی تحت نظارت عالی سازمان نظام مدیریت کشور پیش‌بینی شود.

۳. استقرار فرایند مناسب انتصاب مدیران بخش دولتی

با توجه به ماهیت حکومت اسلامی در ایران و جلوگیری از نفوذ بیگانگان در بخش دولتی از طریق حرفه‌گرایی در مدیریت، ضروری است ضمن تفکیک مرز مدیران حرفه‌ای و سیاسی، و تدوین مدل‌های شایستگی مناسب برای مدیران حرفه‌ای در زمینه‌های مختلف (مانند مالی، منابع انسانی، روابط عمومی)، سهم و نقش هر یک از بازیگران در انتصاب مدیران تعریف عملیاتی شود، مانند: نقش سازمان نظام مدیریت در انتصاب مدیران حرفه‌ای؛ نقش حراست سازمان‌ها در انتصاب مدیران حرفه‌ای؛ و نقش مدیران سیاسی در انتصاب مدیران حرفه‌ای. در ضمن، توصیه می‌شود برای جلوگیری از انحصارطلبی، مرکز آموزش مدیریت دولتی، نقش محوری خود را در ختم‌مشی‌گذاری و اجرای آموزش‌های حرفه‌ای - تخصصی و همچنین کانون ارزیابی مدیران ارشد بر عهده داشته باشد.

۴. تدوین منشور اخلاقی مدیران حرفه‌ای بخش دولتی ایران

در خصوص تدوین منشور اخلاقی، رعایت برخی ملاحظات توصیه می‌شود، مانند: (۱) تعیین مراجع تهیه، تصویب، و تغییر ادواری منشور اخلاقی؛ (۲) تدوین منشور اخلاقی به تفکیک سطوح مدیریت، یا بخش فعالیت یا رشته شغلی؛ و (۳) تعریف سازوکارهای نظارت مناسب بر رعایت کدهای اخلاقی توسط حرفه‌ای‌ها و جلوگیری از رواج خودگرایی اخلاقی در میان آنان.

۵. تعریف آرمان اجتماعی مدیران حرفه‌ای

برای تعمیق آرمان خدمت و اطمینان از تعهد به هنجارهای خدمات در میان مدیران حرفه‌ای، برخی ملاحظات توصیه می‌شود، مانند: (۱) تدوین استاندارد مسئولیت اجتماعی برای مدیران حرفه‌ای (ایزو ۲۶۰۰۰)؛ (۲) تحدید اختیارات مدیران حرفه‌ای برای اطمینان از سوء استفاده احتمالی آنان؛ (۳) کاهش وابستگی مردم به خدمات مدیران حرفه‌ای از طریق گسترش خدمات برخط؛ (۴) استقرار سازوکارهای پاسخگویی سختگیرانه برای مدیران حرفه‌ای؛ و (۵) استقرار سازوکارهای نظارت همگانی برای مدیران حرفه‌ای (مانند سوت‌زنی الکترونیکی).

جدول ۲: اقدامات، کمبودها، و توصیه‌ها برای حرفه‌ای‌سازی مشاغل مدیریتی در بخش دولتی

فرایند حرفه‌ای‌سازی	تبدیل شدن به شغل تمام‌وقت	ایجاد دوره‌های آموزشی	ایجاد رشته دانشگاهی	ایجاد انجمن حرفه‌ای	قانون صدور مجوز شغلی	وضع کدهای اخلاق حرفه‌ای
اقدامات صورت گرفته	تمامی مشاغل مدیریتی	پودمان‌های آموزشی سطح محور	ایجاد رشته عام مدیریت دولتی و گاه رشته‌های خاص مدیریت	انجمن مدیریت دولتی، انجمن مدیریت ایران و دیگر انجمن‌های تخصصی مدیریت	طرح تاسیس سازمان نظام مدیریت کشور	کدهای اخلاقی اداری و سازمانی
تنگناها و نارسایی‌ها	عدم به‌روزرسانی طرح طبقه‌بندی مشاغل مدیریتی	عدم تعریف گروه پودمان‌های شغل محور	عدم تعریف رشته‌های مدیریتی شغل محور	کم توجهی به ایجاد انجمن‌های مدیریتی شغل محور	نگرش عام به شغل مدیریت دولتی در لایحه تاسیس	فقدان کدهای اخلاق حرفه‌ای شغل محور
توصیه‌های اجرایی	به‌روزرسانی طرح طبقه‌بندی مشاغل مدیریتی	تعریف گروه پودمان‌ها برای مشاغل مدیریتی	تعریف رشته‌های مدیریتی مانند MBA به صورت شغل محور	ایجاد انجمن‌های مدیریتی شغل محور	پیش‌بینی ایجاد کمیته‌های تخصصی برای مشاغل تخصصی مدیریت در طرح تاسیس سازمان نظام مدیریت کشور	تعریف کدهای اخلاق حرفه‌ای به تفکیک مشاغل خاص مدیریتی

در جدول (۲)، ضمن توصیف اقدامات صورت گرفته در مراحل شش گانه حرفه‌ای‌سازی مدیریت دولتی، به تنگناها و نارسایی‌های هر مرحله اشاره و توصیه‌های اجرایی لازم ارائه شده است.

بحث و نتیجه‌گیری

هدف این پژوهش تحلیل سیر تطور حرفه‌ای‌سازی مدیریت دولتی در ایران با رویکرد حفظ منافع عمومی است. همان‌طور که اشاره شد، حرفه‌ای‌سازی مدیریت فرایندی است که در طول زمان مسیر تکاملی خود را طی می‌کند؛ هیچ شغلی یک‌شبه از حالت غیرحرفه‌ای به حرفه‌ای تبدیل نشده است. تبدیل شدن به شغل تمام‌وقت، اولین گام و وضع کدهای اخلاق حرفه‌ای آخرین گام در این فرایند است. حرفه‌ای‌سازی مدیریت دولتی در ایران در دهه ۱۳۴۰ با طرح طبقه‌بندی مشاغل دولتی آغاز شد، ایجاد دوره‌های آموزش غیررسمی در مرکز آموزش مدیریت دولتی و بعد کسب مجوز برگزاری رشته مدیریت دولتی از سوی مرکز و برگزاری تدریجی آن در دیگر دانشگاه‌ها و موسسه‌های آموزشی گام‌های بعدی بودند که به‌درستی طی شدند. ایجاد «انجمن فارغ‌التحصیلان مدیریت دولتی» و تاسیس انجمن مدیریت دولتی و دیگر انجمن‌های تخصصی مدیریت، تلاش‌های دیگری در مسیر حرفه‌ای‌سازی مدیریت در بخش دولتی محسوب می‌شوند. تفکیک مدیران حرفه‌ای از مدیران سیاسی در قانون مدیریت خدمات کشوری و تدوین دستورالعمل انتخاب و انتصاب مدیران حرفه‌ای گام‌های دیگری هستند که در مسیر تکاملی حرفه‌ای‌سازی مدیریت در بخش دولتی برداشته شده‌اند. اینک در گام تاسیس سازمان نظام مدیریت کشور هستیم که طرح آن نیز در سال ۱۳۹۹ تقدیم مجلس شده است. امید است با تصویب قانون صدور مجوز شغلی و به‌تبع آن وضع کدهای اخلاق حرفه‌ای شاهد حرفه‌ای‌سازی مدیریت در کشور ایران باشیم. هرچند حرفه‌ای‌سازی مدیریت در بخش دولتی ایران طرفداران زیادی دارد، اما استقرار حرفه‌گرایی در مدیریت دولتی محاسن و معایب خاص خود را دارد. برخی از اندیشمندان علوم اداری برای کاهش معایب حرفه‌گرایی مانند انحصارگرایی و خودگرایی، به‌جای حرفه‌گرایی در مدیریت دولتی از اندیشه حرفه‌زدایی جانبداری می‌کنند. استدلال آن‌ها بر این منطق استوار است که دولت باید متولی منافع عمومی باشد و حرفه‌گرایی مدیریت دولتی، خطر جایگزینی منافع گروه‌های حرفه‌ای به‌جای منافع عمومی را افزایش می‌دهد. حرفه‌ای‌سازی مدیریت لزوماً به معنای توسعه در مدیریت دولتی نیست. منظور از توسعه در مدیریت دولتی، توسعه سیاسی است که از طریق تخصیص منابع ملی از طرف نمایندگان مردم در اجرای برنامه‌های اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی حاصل می‌شود. نیاز نیست توسعه مدیریت دولتی را برحسب توفیق در حرفه‌گرایی در مدیریت دولتی تعریف کنیم، فقط کافی است به شکل

دموکراتیک مدیریت دولتی در مسیر حفظ منافع عمومی هدایت شود.

باید در نظر داشت که اقدامات حرفه‌ای‌سازی مدیریت در بخش دولتی مستلزم توجه همزمان به حفظ منافع عمومی است که مدیران دولتی مسئولیت مستقیم در این زمینه دارند. از این رو، تدوین سازوکارهای شفافیت، پاسخگویی و نظارتی در رابطه با مدیریت حرفه‌ای ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است تا حرفه‌گرایی مدیریت از طریق خودگرایی مدیران به تضعیف منافع عمومی منجر نشود. در ضمن، داشتن مدل شایسته‌سالاری مناسب، همسوسازی رشته‌های دانشگاهی مدیریت با نیازهای شغلی خاص مدیران (مالی، منابع انسانی، بیمارستان، فناوری اطلاعات)، و وضع کدهای اخلاقی حرفه‌ای از دیگر اقداماتی است که باید مد نظر قرار گیرد. پژوهش حاضر نشان داد که حرفه‌ای‌سازی محدود و تعدیل شده مدیریت دولتی با رویکرد حفظ منافع عمومی گزینه قابل دفاعی در بخش دولتی ایران است که در ادبیات حرفه‌ای‌سازی مدیریت مد نظر قرار نگرفته بود. از این رو، توصیه‌های ارائه شده برای حرفه‌ای‌سازی مدیریت دولتی، که پیش‌تر اشاره شد، برای استقرار نهایی حرفه‌ای‌سازی مدیریت دولتی پیشنهاد می‌شود.

حرفه‌ای‌سازی محدود مدیریت دولتی در پیوند دادن طرفداران و مخالفان حرفه‌ای‌سازی مدیریت دولتی تحت لوای یک نظرگاه تلفیقی مفید است. مطالعات فعلی در زمینه حرفه‌ای‌سازی مدیریت غالباً مدل‌های متعددی را برای حرفه‌ای‌سازی مدیریت بدون در نظر گرفتن معایب آن در بخش دولتی اختیار می‌کنند، اما دیدگاه حرفه‌ای‌سازی محدود به این اندیشه پایبند است که نباید حرفه‌سازی مدیریت را سیاه و سفید دید. در حد فاصل بین حرفه‌ای‌سازی افراطی و حرفه‌زدایی از مدیریت، گزینه‌های تعدیل شده دیگری وجود دارند که متناسب با اقتضائات هر کشوری می‌توان از آنها بهره جست.

با توجه به دلالت ضمنی یافته‌های پژوهش، پیشنهاد می‌شود حرفه‌ای‌سازی محدود در بخش عمومی مورد مطالعه میدانی قرار گیرد.

منابع

الف) انگلیسی

- Buckley, P. J. (2016). Historical Research Approaches to the Analysis of Internationalization. *Management International Review*, 56(6), 879-900. <https://doi.org/10.1007/s11575-016-0300-0>
- Charan, R., Hofer, C. W., & Mahon, J. F. (1980). From Entrepreneurial to Professional Management: A Set of Guidelines. *Journal of Small Business Management (pre-1986)*, 18(1), 1-10.
- Haug, M. R., & Sussman, M. B. (1969). Professionalism and the Public. *Sociological*

- Inquiry*, 39(1), 57-64. <https://doi.org/10.1111/j.1475-682X.1969.tb00940.x>
- Laski, H. J. (1935). The Decline of the Professions. Harpers, 1036(1), 676-685.
- Monge, P., Lee, S., Fulk, J., Weber, M., Shen, C., Schultz, C.,... Frank, L. B. (2011). Research Methods for Studying Evolutionary and Ecological Processes in Organizational Communication. *Management Communication Quarterly*, 25(2), 211-251. <https://doi.org/10.1177/0893318911399447>
- Mortazavi, M., & Maleki, M.-R. (2012). Exogenous Factors Conceptualization of Change in Governmental Sector: Case Study of Iran. *Management and Development Process*, 25(2), 5-33. <http://jmdp.ir/article-1-1155-fa.html>
- Nolin, J. (2008). *Science for the Professions*: University of Boras.
- Rahnavard, F., & Shirin, A. (2015). Evaluation of Training Effectiveness on Management Development and Identifying Its Constraining Factors. *Organizational Resources Management Researchs*, 5(2), 73-96. <http://ormr.modares.ac.ir/article-28-9074-fa.html>
- Ravand, M., Sarlak, M. A., & Seyed Naghavi, M. A. (2017). Designing and Explaining Human Resources Professionalism Management Model in Iranian Public Organizations (Case Study: Electric Power Industry). *Transformation Management Journal*, 9(1), 24-54. <https://dx.doi.org/10.22067/pmt.v9i1.45068>
- Rodgers, B. L. (2000). Concept Analysis: An Evolutionary View. *Concept Development in Nursing: Foundations, Techniques, and Applications*, 77-102.
- Sundar, K. (2015). Principles of Management for Anna University R 2013: Vijay Nicole.
- Toren, N. (1975). Deprofessionalization and Its Sources: A Preliminary Analysis. *Sociology of Work and Occupations*, 2(4), 323-337. <https://doi.org/10.1177/073088847500200402>
- Wilensky, H. L. (1964). The Professionalization of Everyone? *American Journal of Sociology*, 70(2), 137-158. <https://doi.org/10.1086/223790>
- Willbern, Y. (1954). Professionalization in the Public Service: Too Little or Too Much? *Public Administration Review*, 14(1), 13-21. <https://doi.org/10.2307/972964>

ب) فارسی

- خبرگزاری ایسنا (۱۴۰۰). آقای رییس‌جمهور در گام دوم انقلاب به داد «مدیریت» در کشور برسید. ۲ آبان. رهنورد، فرج‌اله (۱۳۹۰). عوامل بازدارنده استقرار شایسته‌سالاری در انتخاب و انتصاب مدیران حرفه‌ای. همایش ملی شایسته‌سالاری.
- میرمحمدی، سیدمحمد، و حسن‌پور، اکبر (۱۳۹۰). نظام اداری ایران: تحلیلی بر مشکلات و چالش‌ها. نشریه چشم‌انداز مدیریت دولتی، ۲(۴)، ۹-۲۲. http://jpap.sbu.ac.ir/article_94515.html