

انتخاب و انتصاب مدیران با رویکرد برنامه ریزی جانشینی مدیریت

در بخش دولتی ایران

دکتر محسن جاجرمی زاده *

چکیده

برنامه ریزی جانشینی مدیریت در بخش دولتی^۱ از پیچیدگی‌های خاصی برخوردار است و فرایند انتخاب و انتصاب مدیران را در راستای اهدافی همچون حفظ منافع و مصالح عمومی، عدالت اجتماعی، همسویی با حقوق اساسی و مبنای مشروعیت در نظام اجتماعی در جهت شایسته‌سالاری سوق می‌دهد. این موضوع به صورت اجمالی طی دوران قبل و بعد از انقلاب اسلامی مورد توجه قرار گرفته و موانع و مشکلات تحقق آن آسیب‌شناسی شده است. همچنین در خاتمه به بررسی آخرین دستورالعمل انتخاب، انتصاب و تغییر مدیران در بخش دولتی ایران پرداخته شده است.

واژگان کلیدی: برنامه ریزی جانشینی مدیریت، انتخاب و انتصاب مدیران، آسیب‌شناسی نظام اداری.

مقدمه

می‌داند که یک سازمان آن را برای اطمینان از تداوم کادر مدیریتی خویش در همه پست‌های کلیدی، با تکیه بر فعالیت‌های آموزشی و پرورشی برای توانمندسازی استعدادها درون نظام ایجاد می‌کند. آیز گلن^۲ برنامه ریزی جانشینی را برای دستیابی به چشم‌اندازهای سازمان مهم می‌شمارد و آن را بدین صورت تعریف می‌کند که: «برنامه ریزی جانشینی فرایندی است که به وسیله آن صاحبان یک سازمان چشم‌اندازها و اهداف خود را برای نیل به آینده نظم می‌بخشند، برای دستیابی به آن چشم‌اندازها برنامه ریزی می‌کنند و سپس اقدامات اجرایی انجام می‌دهند (گلن، ۲۰۰۰، ص ۱۴).

از آنجا که برنامه ریزی جانشینی مدیریت به فرایندی راهبردی و فعالیت‌های هدف‌گذاری تعریف می‌شود که برای اطمینان از عرضه مناسب جانشینان برای پست‌های کلیدی مدیریتی و نقش‌های آینده انجام می‌گیرد (اداره امور دولتی کابینه^۳ استرالیا، ۲۰۰۱، ص ۲۶). لذا به عنوان زیر ساخت شایسته سالاری در نظام اداری مورد توجه بسیاری از صاحب‌نظران در قلمرو مباحث منابع انسانی سازمان و مدیریت قرار گرفته است.

ریکا^۴ (۱۹۹۶، ص ۷۹) در کتاب برنامه ریزی جانشینی نظام‌گرا با تکیه بر واژه فعالیت‌های پرورشی برنامه ریزی جانشینی را برنامه تعریف شده‌ای

* عضو هیات علمی مرکز آموزش عالی بعثت فارس وابسته به دانشگاه جامع علمی کاربردی

۱. این مقاله برگرفته از پایان نامه دکتری نویسنده با عنوان «طراحی الگوی برنامه ریزی جانشینی مدیریت در بخش دولتی ایران» است که مبنای نظری آن در شماره ۱۶ (بهار ۱۳۸۲) به چاپ رسیده است و در این شماره به دستاوردهای پژوهشی در بخش دولتی ایران پرداخته شده است.

2. Department of the Premier and Cabinet Government of West Australia

3. Rebecca

4. Ayes Gellen

♦ تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۸۳/۶/۷، تاریخ پذیرش نهایی: ۱۳۸۳/۱۱/۲۶

دوم: فراهم آوردن رهبران مناسب در پست‌های مناسب و در زمان مناسب برای انجام کارهای صحیح و کمک به برطرف کردن چالش‌های عملیات راهبردی که سازمان با آن مواجه است. در این معنی و مفهوم برنامه‌ریزی جانشینی باید به عنوان ابزاری بنیادی برای یادگیری سازمان تلقی شود. زیرا با برنامه‌ریزی جانشینی باید اطمینان حاصل کرد که آموزه‌های تجارب سازمانی حفظ و نگهداری می‌شود و به منظور اصلاحات مستمر، نتایج آن در کار انعکاس می‌یابد. همچنین بعضی از صاحب‌نظران از جمله اهداف برنامه‌ریزی جانشینی را دستیابی فرصت‌های شغلی مساوی در سازمان ذکر کرده‌اند (فیشر^۴، ۱۹۹۶، ص ۱۱۸).

مطالعات نشان می‌دهد که در دوره زمانی کمتر از پنج سال، رضایت از توانمندی برای پُر کردن مشاغل و وجود مباحث منظم در سطوح مختلف مدیریت و در دوره زمانی بیش از پنج سال، توسعه آگاهانه پست‌های کلیدی، حرکت فعال و مؤثر در مسیر ترقی شغلی مدیران عالی، تأثیرات واقعی بر روی نقطه نظرات مدیران، اطلاعات خوب و مفید نسبت به نامزدها، مباحثات پیرامون کار راه با خود افراد و تأکیدات قوی بر برنامه‌ریزی پرورشی فردی از اهم دستاوردهای اجرای سیستم جانشینی مدیریت است (هیرش^۵، ۱۹۹۸، ص ۱۲).

همچنین برانون جی‌ناین^۶ (۲۰۰۱، ص ۲۹) چهار جنبه مهم، شامل فراهم آوردن زمینه‌های پیشرفت برای افراد با استعداد، شناسایی نیازهای آموزشی و پرورشی و توانمندسازی کارکنان، افزایش ذخایر استعدادها جهت نامزدی برای پست‌های کلیدی

در واقع مدیریت جانشینی ارتباط بین وظایف منابع انسانی و هدایت‌های راهبردی سازمان را بر عهده دارد. این ایفای نقش یک منبع حیاتی برای پیش‌بینی نیازهای سازمان و بررسی و مراقبت از سرمایه‌های انسانی مورد نیاز بر پایه راهبرد سازمان محسوب می‌شود (فالمر^۱، ۲۰۰۲، ص ۱).

اهمیت برنامه‌ریزی جانشینی را صاحب‌نظران تا آنجا مورد توجه قرار داده‌اند که معتقدند آماده‌سازی و پرورش نیروی انسانی متناسب با برنامه‌ریزی راهبردی و به موازات یکدیگر باید طراحی و اجرا شود (واکر^۲، ۱۹۸۰، ص ۳۱۲).

در این راستا برنامه‌ریزی جانشینی با اهداف زیر تحقق می‌یابد:

۱. برآورد و تعیین فرهنگ موجود و فرهنگ مطلوب در جهت نیل به اهداف بلندمرتبه راهبردی.
۲. طراحی الگویی برای شایستگی‌های موجود و آینده برای هر پست مدیریت.
۳. درک نقاط قوت و ضعف و آمادگی‌های جانشینی هر مدیر.
۴. داشتن برنامه برای تقویت توانمندی‌ها و قابلیت‌های همه مدیران و سرپرستان (هاگ برگ، ۱۹۹۸، ص ۱۲).

راسول^۳ (۱۹۸۸، ص ۱۷۲) اهداف برنامه‌ریزی جانشینی مدیریت را در دو محور زیر جمع‌بندی می‌کند:

اول: مقایسه استعداد‌های موجود (فعلی) سازمان با استعداد‌های مورد نیاز (آتی).

4. Fisher
5. Hirsh
6. Brannon Jeanine

1. Fullmer
2. Walker
3. Rowthwell

اساسی از این قبیل از جمله پیش فرضهای مهمی است که برنامه ریزی جانشینی مدیریت در بخش دولتی را با ویژگیهای خاص و پیچیدگی زیادی روبرو ساخته است.

همچنین از آنجا که مدیریت دولتی در یک نگرش جامع و فرا پارادایمی، مستلزم درک همزمان مدیریت، سیاست و حقوق و توجه به ارزشهای مختلف حاکم بر هر یک از این رشته‌ها شامل کارایی، نمایندگی و عدالت است (وارث، ۱۳۸۰، ص ۷۷)، برنامه جانشین پروری مدیران برای پاسخگویی به ویژگیهای فوق باید به گونه‌ای باشد که اقدامات مدیران اولاً بازتاب و نماینده خواست اکثریت جامعه باشد، ثانیاً به کار آمدترین روش انجام‌گیرد و ثالثاً هدف نهائی و متعالی عدالت اجتماعی را تعقیب کند.

توجه به نظریات جدید این نکته را آشکار می‌سازد که نه تنها بخش دولتی از جایگاه و مأموریتی ویژه در ادبیات مدیریت برخوردار است بلکه اساساً ویژگی‌های رفتاری مدیران درچنین مختصاتی متفاوت با سایر بخش‌ها است و اخلاق، ارزش‌ها، مسئولیتها و مهارت‌های ویژه‌ای را همچون رهبری (نمادی عینی و عملی در اجرا)، صداقت (دوری از منافع شخصی) آگاهی (مشرف بر منافع عمومی)، پاسخگویی (پذیرش تبعات تصمیمات خود)، و بیطرفی (عمل بر پایه ضابطه) را ایجاد می‌کند (لاوتن^۷، ۱۳۸۱، ص ۷۴).

همانگونه که ملاحظه می‌شود دو بعد "تعهد و اخلاق" (توجه به ارزش‌های حاکم، صداقت در حفظ منافع عمومی، عدالت، پاسخگویی، باور به حقوق اساسی جامعه و مبنای مشروعیت و...) و "تخصیص و علم" (آگاهی به عوامل محیطی، شناخت منافع و

مدیریتی و نهایتاً کمک به اجرای برنامه‌های راهبردی سازمان در مزایای برنامه ریزی جانشینی ذکر کرده است.

این موضوع در حیطه بخش دولتی^۱ از پیچیدگی و اهمیت مضاعفی برخوردار است: قلمروئی که به منافع ملی می‌اندیشد و نقش کلیدی مدیران در همه شئون فرهنگی، سیاسی و اقتصادی را در یک نظام اجتماعی مورد توجه قرار می‌دهد. در ارتباط با محیط سازمان‌های بخش دولتی مطالعات زیادی انجام گرفته و ابعاد گوناگونی برای آن بیان شده است. از جمله این مطالعات می‌توان به مباحث «دنهارت»، «والدو»، «دانز ۱۹۶۷»، «می‌یر ۱۹۸۷»، «هود و دانسایز ۱۹۸۱»، «پیت و اسمیت ۱۹۸۱»، «واسلی و زالد ۱۹۷۳»، «وارویک ۱۹۷۵» و «ویلسون ۱۹۸۹» اشاره کرد. در این مطالعات ابعادی همچون شرایط فناوری، قانونی، سیاسی، اقتصادی، زیست محیطی، فرهنگی، نهادهای سیاسی - اقتصادی، ارزش‌ها و شاخص‌های سازمان‌های دولتی، تشکله‌ها و انجمن‌های صاحب نفوذ مورد توجه قرار گرفته است (رینی^۲، ۱۹۹۶، ص ۴۵). ویژگی حیاتی «مشروعیت»^۳ که شیوه تصرف و اختیارات مدیران دولتی را در حقوق اساسی به قیود خاص ملزم می‌کند، «حفظ منافع عمومی»^۴ که کلیه برنامه‌ها و قوانین و مقررات در آن راستا تعریف می‌شود، پیچیدگی دانش و آگاهی نسبت به مقوله «مصلح عمومی» و ضرورت موضوع «پاسخگویی»^۵ که با «اعتماد عمومی»^۶ نسبت به حاکمیت رابطه مستقیم پیدا می‌کند و همه مسائلی

1. Public Sector
2. Rainy
3. Legitimacy
4. Public Interest
5. Accountability
6. Public Trust

و بی کفایتی سازمان‌های اداری که در واقع بیشترین نقش را در عقب ماندگی جهان سوم دارند به ندرت مورد بحث و گفتگو قرار می‌گیرد.

در ایران نیز که به عنوان اولین کشور آسیایی در سال ۱۳۲۷ اقدام به برنامه ریزی اقتصادی کرد، در زمان انقلاب با گذشت بیش از سی سال تجربه برنامه ریزی و اجرای پنج برنامه ۷ ساله و ۵ ساله و نزدیک به یکصد میلیارد دلار هزینه هنوز موفق به صنعتی کردن کشور و تحقق بخشیدن به اهداف مورد نظر نشده بود. این تجربه تلخ گویای این واقعیت است که تنها با تزریق دلار و ریال فراوان به اقتصاد، مشکلات و تنگناها برطرف نمی‌شود، بلکه افزایش درآمد حاصل از نفت صادراتی و به تبع آن افزایش بودجه‌های عمرانی کشور، سبب افزایش فساد و ناهماهنگی اداری شد.

ارزیابی‌های مختلفی که در پایان هر یک از برنامه‌ها به عمل آمده، نشان داده است که عدم کارایی تشکیلات دولتی و ضعف مدیریت مهمترین عامل عدم موفقیت برنامه‌ها بوده است (مدنی، ۱۳۷۲، ص ۱).

این عدم کارایی و ضعف توان تشکیلات اداری و مدیریتی در پژوهشی که توسط «ماروین زونیس» برای بررسی ساختار توزیع قدرت در دیوانسالاری ایران و روابط بین رأس قدرت یعنی شاه با نخبگان سیاسی انجام شده مورد ریشه یابی قرار گرفته و چونگی تأثیر این گونه روابط بر نظام اداری ایران تبیین شده است:

«در رژیم شاه اقتدار سیاسی در شخص پادشاه متمرکز بود. او به کمک حدود سیصد نفر از نخبگان سیاسی، نظام را اداره می‌کرد. این نخبگان حایلی بین شاه و سایر طبقات اجتماعی بودند و خط مشی‌های وی را به مرحله اجرا در می‌آوردند.

مصالح ملی، اشراف به مسائل حقوقی، مهارت‌های ادراکی برای کارآمدی... وجه مشخصه‌های اصلی مدیران بخش دولتی شناخته شده است، که در برنامه ریزی جانشینی و پرورش مدیریت در بخش دولتی می‌بایست مورد توجه قرار گرفته باشد.

اینکه نظام اداری ایران (قبل و بعد از انقلاب اسلامی) تا چه میزان در پی آن بوده است که در عزل و نصب‌ها و پرورش مدیران به برنامه‌ای جامع برای شایسته سالاری درخصوص پاسخگویی به منافع عمومی و دستیابی به کارآمدی و هدف نهایی و متعالی عدالت اجتماعی تکیه کند، و اساساً آیا برنامه جامعی برای پرورش مدیران در مسیر ترقی شغلی به مناصب بالاتر و متناسب با شرایط احراز پست‌های کلیدی وجود داشته یا خیر، موضوعی است که در این مقاله بدان پرداخته شده است.

سیر اجمالی تحول و تطور انتخاب و

انتصاب مدیران در بخش دولتی ایران

این موضوع به اجمال در دو مرحله قبل و بعد از انقلاب اسلامی به شرح زیر مورد بررسی قرار می‌گیرد:

قبل از انقلاب اسلامی

بعد از گذشت نیم قرن تلاش کشورهای کمتر توسعه یافته جهان برای رشد و توسعه اقتصادی و عدم موفقیت بسیاری از این کشورها معمولاً گفته می‌شود که فقدان سرمایه، آموزش‌های لازم و فناوری پیشرفته و مشکلات و موانع فرهنگی از عوامل اصلی عدم موفقیت این کشورها است. البته بسیاری نیز سلطه غرب یا استعمار کهنه و نو را از مهمترین عوامل باز دارنده پیشرفت این کشورها به شمار می‌آورند. اما دو عامل اصلی یعنی کم کاری

می‌شد. از بعد ساختاری نیز معیار ارتباط مستقیم با رأس هرم به آن رسمیت می‌بخشید.

از جمله مصادیق روشن رسمیت یافتن شیوه اقتدار فزاینده شاه بر عزل و نصب مدیران را می‌توان در پست‌های عالی و میانی سیاسی و لشکری و حتی در بین مدیران میانی اداری، یعنی تا سطح مدیران کل سازمانها و ادارات کشور، مشاهده کرد. طبق مصوبه هیئت وزیران مورخ ۱۳۵۰/۴/۲۶ به طور رسمی انتصاب این مدیران نیز مستلزم صدور فرمان شخص شاه بود. در این تصویبنامه در رابطه با شرایط احراز پست‌های مدیر کلی علاوه بر شرایط عمومی نظیر مدرک تحصیلی لیسانس، ۸ سال سابقه خدمت دولتی، ۴ سال سابقه مشاغل سرپرستی و سه سال سابقه خدمت در رشته شغلی مربوط در بند ۴ آن آمده است که: "برای مدیران کل واجد شرایط فوق و هم چنین رؤسا و معاونان سازمانهایی که مدیرکل تحت نظر آنان انجام وظیفه می‌کند به پیشنهاد وزیر متبوع و موافقت نخست وزیر، استدعای صدور فرمان همایونی خواهد شد (وهمین، ۱۳۵۶، ص ۱۹۴).

به طور کلی به رغم اینکه "مبنای حاکمیت" برپایه سلطنت از سنسیت‌ترین و بی‌اعتبارترین الگوهای نظام‌های سیاسی تلقی می‌شود و صلاحیت و شایستگی رأس هرم نظام سلطنتی بدون هیچ معیار عقلی و شرعی صرفاً بر پایه «موروثی بودن در خانواده پادشاه» (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۰، ص ۹۰) تعریف می‌شود، این بنیان سست در کلیه سطوح مدیریتی نیز جریان یافت و اصلی‌ترین معیار شایستگی در عزل و نصب‌های مدیریتی بخش دولتی که جزئی از حاکمیت به حساب می‌آمدند، نزدیکی و قرابت بیشتر با خانواده سلطنت محسوب گردید. به این ترتیب شایسته سالاری در بخش دولتی عملاً در

شاه به دلیل آنکه می‌خواست کنترل را بر نظام حفظ کند آن را بر پایه عدم مشارکت سیاسی اداره می‌کرد و در جهت دیوانسالاری کردن نظام گام برمی‌داشت. به گفته زونیس در دوران شاه در حالی که سازمان‌های کشوری و لشکری به طور مداوم فعالیت‌های توده‌های مردم را کنترل می‌کردند، شاه به طور فزاینده‌ای اقتدارش را بر دیوانسالاری‌های لشکری و کشوری اعمال می‌کرد. این نویسنده نتیجه می‌گیرد که یکی از آثار این شیوه اعمال اقتدار سیاسی، کاهش توان و قابلیت نظام اداری ایران به عنوان ابزار رسیدن به هدفهای توسعه‌ای بوده است» (فقیهی، ۱۳۷۱، ص ۱۱۲).

عدم کارائی و کاهش توان نظام‌های اداری به میزان زیادی تابع فقدان نظام شایسته‌سالاری در نحوه انتخاب و انتصاب مدیران است. در نظام‌هایی که شایسته سالاری وجود ندارد، سازمان‌ها در انتخاب و ارتقاء پایبند ضوابط و مقررات خاصی نیستند و عواملی از قبیل خویشاوندی و آشنایی، توصیه مقامات ذی نفوذ، وابستگی به مراتب عالی سازمان و روابط شخصی را (الوانی، ۱۳۷۷، ص ۶۶) اساس انتخاب و انتصاب مدیران قرار می‌دهند. در نظر گرفتن این ویژگیها در فرایند انتخاب و انتصاب مدیران بخش دولتی قبل از انقلاب اسلامی امری معمول بود. به نحوی که نه تنها از بعد رفتاری، ارتباط نزدیک با مرکز قدرت سلطنت، مهم‌ترین معیار به کارگیری مدیران بود و انتخاب افراد در پست‌های کلیدی به تبع میزان ارتباط آنها با دربار و خانواده سلطنتی صورت می‌گرفت، بلکه بسیاری از ضوابط رسمی و ملاک و معیارهای نوشته شده، همانگونه که «زونیس» اشاره می‌کند، تحت تأثیر اینگونه ارتباطات ناشی از اقتدار فزاینده شاه بر دیوان سالاری کشوری و لشکری زیر پا گذاشته

یابد و فرایند انتخاب و انتصاب مدیران بر پایه تعریف جدید از مشروعیت نظام، مورد نظر و عمل قرار گیرد.

طی دهه اول انقلاب اسلامی که مهمترین مسأله و موضوع کشور امنیت ملی و دفاع از اصل نظام بود، با ورود نیروهای جوان و پر تلاش و متعهد و وفادار به اصول و ارزشهای انقلاب اسلامی در بسیاری از مدیریت‌های حساس کشور، این امر مهم و محوری یعنی دفاع از کیان جمهوری اسلامی و حفظ تمامیت ارضی کشور تحقق یافت و منجر به استحکام و استواری روز افزون پایه‌های نظام در صحنه جهانی گردید. اما در دهه دوم انقلاب اسلامی همزمان با تدوین اولین برنامه توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی کشور که در سال ۱۳۶۸ صورت گرفت، هر چند نظام از توشه پر بهای تجربه ده ساله مدیرانی که وفادار به انقلاب بوده، سخت‌ترین شرایط را پشت سر گذاشته و تخصص و تجربه ارزشمندی نیز برای اداره کشور اندوخته بودند، بهره‌مند بود اما به هر حال لازم به نظر می‌رسید که متناسب با شرایط جدید معیارها و شرایط احراز عزل و نصب‌های مدیریتی در تدوین برنامه‌های توسعه و در بهینه سازی تشکیلات اجرائی کشور مورد توجه عمیق قرار گیرد.

➤ برنامه اول توسعه (۱۳۷۲-۱۳۶۸)

تحلیل‌های کارشناسی در پیوست برنامه اول توسعه وضعیت مدیریت کشور را اینگونه ترسیم می‌کند: از آمار و اطلاعات به دست آمده از ارزیابی ۳۰۲۴ نفر مدیر مشخص شده است که ۳۱ درصد از مدیران در سمتهای ستادی و ۶۹ درصد در سمتهای صفی خدمت می‌کرده‌اند. این نسبت برای تهران به ترتیب ۴۴ و ۵۶ درصد بوده است. از کل مدیرانی که در پستهای ستادی انجام وظیفه می‌کرده‌اند محل

سایه هرم قدرت خاندان سلطنتی رنگ باخته و صرفاً پوسته‌ای از آئین نامه‌های سازمان امور اداری و استخدامی در ظواهر امور جریان داشت.

➤ بعد از پیروزی انقلاب اسلامی

با پیروزی انقلاب اسلامی و از بین رفتن نظام مدیریتی متکی به رأس هرم سلطنت و تغییر ماهوی «مبتای حاکمیت» و با تعریف مشروعیت نظام جمهوری اسلامی بر پایه دو رکن اسلام و مردم؛ الگوی نوینی در میان نظام‌های سیاسی به وجود آمد که «شایسته سالاری» در عالیترین سطح مدیریتی بر پایه «عدالت و فقاقت» و متکی بر رأی مردم، محور همه تصمیمات نظام اجتماعی تلقی گردید. اما آنچه که بعد از تحقق این امر مهم، همواره مورد توجه صاحب نظران و دست‌اندرکاران نظام اداری کشور قرار گرفت، این سؤال اساسی بود که چگونه می‌توان شایسته سالاری را در سایر اجزای حاکمیت جمهوری اسلامی یعنی در سطوح عالی، میانی و عملیاتی بخش دولتی بر پایه تعریف جدید از مشروعیت نظام جاری و ساری کرد. به عبارت دیگر در قالب الگوی ولایت فقیه دیگر نه بر پایه نزدیکی قرابت با هرم قدرت در یک نظام سیاسی، بلکه بر پایه ضوابط علم، تقوی و مدیریت، مهمترین پست سیاسی کشور یعنی جایگاه رهبری نظام تعریف شد. این تغییر جهت اساسی در شکل‌گیری مدیریت کشور نور امیدی را ایجاد کرد که در سایر اجزای حاکمیت نیز بتوان بر پایه شایستگی‌ها، روند انتخاب و انتصاب مدیران را شکل داد و همواره این موضوع اساسی مورد توجه صاحب نظران و دست‌اندرکاران نظام اداری کشور قرار گرفت که می‌بایست زمینه و بسترهای مناسبی فراهم آید که شایسته سالاری در سایر اجزای حاکمیت جمهوری اسلامی یعنی در سطوح عالی، میانی و عملیاتی بخش دولتی تحقق

حد تعداد مدیران و محدود شدن حدود اختیارات آنان، عدم اجرای دوره‌های آموزشی مناسب با نیازهای آنان، فقدان ضوابطی مشخص و مدون برای انتصاب و عزل مدیران، وجود مشکلات مادی و رفاهی برای مدیران و تداخل وظایف آنها در سطوح مختلف تصمیم‌گیری از اهم نقاط ضعف مربوط به نظام مدیریتی شناخته شده است (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۹، ص ۳۱-۱۴).

به همین دلیل در اهداف کیفی بخش مدیریت و نیروی انسانی در این برنامه به محورهایی همچون افزایش کارایی مدیران دستگاههای دولتی، استقرار نظام مطلوب مدیریت، تقویت جایگاه مدیریت، تعیین حدود اختیار و مسئولیت مدیران در سطوح مختلف مدیریت، برقراری نظام مناسب انتصاب مدیران، تقلیل سطوح مدیریت و تعدد مدیران، استقرار نظام آموزش مدیریت دولتی در کشور و فراهم ساختن زمینه‌های لازم و متناسب ساختن حقوق و مزایای مدیران با وضعیت معیشتی و رشد شاخص هزینه کالاها و خدمات مصرفی و فراهم آوردن امکانات رفاهی برای ایشان اشاره شده است (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۹، ص ۳۱-۲۴).

در بخش راهبردها که چگونگی رسیدن به اهداف فوق ترسیم شده است به راهکارهای عمده‌ای همچون اشاعه آموزشهای مدیریت در نقاط مختلف کشور، آموزش مدیران و انتصاب و به کار گماری مدیران آموزش دیده و شایسته در پستهای مدیریت، استفاده از خدمات افراد دارای تحصیلات دانشگاهی در سطوح لیسانس و بالاتر در پستهای مدیریت، تنظیم نظام پرداخت مدیران بخش دولتی و فراهم آوردن امکانات رفاهی برای مدیران بخش دولتی پرداخته شده است (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۹، ص ۳۱-۲۷).

خدمت، ۷۳ درصد در تهران و ۲۷ درصد در شهرستانها بوده است.

تجربه مدیریتی بیش از ۷۵ درصد مدیران صفی از سه سال بیشتر بوده است، در حالی که تنها ۴۳ درصد مدیران ستادی بیش از سه سال سابقه داشته اند. این مقایسه نشان می دهد که در پست‌های ستادی، که باید از ثبات بیشتری برخوردار باشد، تغییرات سریعتر صورت گرفته است.

متوسط سنوات تجربه مدیریتی در پستهای صفی تهران ۴ سال و ۳ ماه و در پستهای ستادی ۳ سال و ۲ ماه بوده است. در شهرستانها تجربه مدیریتی برای هر دو گروه یکسان و حدود ۴ سال و ۲ ماه بوده است. ۶۴ درصد از مدیران دارای مدرک تحصیلی لیسانس و بالاتر و بقیه دارای مدرک تحصیلی فوق دیپلم و دیپلم بوده اند. مجموعاً ۱۶ درصد از مدیران، دوره آموزش مدیریت و ۲۰ درصد دوره‌های آموزشی غیر مدیریت طی کرده بوده اند ولی ۶۴ درصد بقیه در هیچ دوره آموزشی شرکت نداشته اند (سازمان برنامه و بودجه، ص ۱۳-۱۱).

به طور کلی نقاط قوت مدیریتها در این برهه زمانی مواردی از قبیل پایبندی مدیران به اهداف نظام جمهوری اسلامی، متناسب بودن نسبت مدیرانی که دارای مدرک تحصیلی لیسانس و بالاتر هستند و افزایش تجربه مدیران و ایجاد ثبات نسبی در انتصاب مدیران ذکر شده است (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۹، ص ۳۱-۱۲).

همچنین مواردی همچون عدم توجه دقیق و جدی مدیران به ارزشیابی کارکنان تحت نظارت خود، عدم استفاده از نتایج ارزشیابی کارکنان دولت در انتصابات و طی دوره‌های آموزشی، تمرکز بیش از حد سیستمهای مدیریت در تهران، پایین بودن تعداد افراد تحت سرپرستی، افزایش بیش از

یازدیدهای آموزشی از کشورهای مختلف جهان به منظور آشنایی مدیران بخش دولتی با سایر نظام‌های اداری، ایجاد مؤسسه انتشاراتی برای اشاعه فرهنگ مدیریت، تأسیس مرکز مشاوره و خدمات مدیریت و ایجاد بانک اطلاعات مدیریت در برنامه اول ترسیم شده است (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۹، ص ۳۱-۴۳).

➤ برنامه دوم توسعه (۱۳۷۸-۱۳۷۳)

مباحث سازمان و مدیریت در برنامه دوم توسعه و در ادامه برنامه اول دنبال شد. دریند چهارم جهت‌گیری و هدفهای کلی برنامه دوم ضمن اعلام این نکته که کماکان ساختار اداری فعلی دستگاهها و مؤسسات دولتی جوابگوی نیاز کشور به رشد سریع در زمینه‌های اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی نیست، آمده است: «حتی الامکان دامنه انتخاب مدیران گسترده‌تر شده و علاوه بر رعایت ملاحظات اعتقادی به توانمندیهای فردی افراد نیز توجه و تأکید بیشتری مبذول خواهد شد. از این طریق زمینه شناسایی و رشد نیروهای جدید و جوان کشور در یک فرایند تربیت، ارزشیابی و ارتقاء فراهم خواهد آمد» در نتیجه زمینه ایجاد کادر بسیار وسیع مدیرانی که کشور در آینده به آن نیازمند است فراهم خواهد شد» (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۳، ص ۲).

به همین دلیل در قانون برنامه دوم در تدوین خط مشی‌های اساسی هدفهای کلان‌کیفی و در بند چهارم یعنی افزایش کیفی بر موارد زیر تأکید شده است:

- گسترش فرهنگ کار و تولید و تقویت وجدان کاری به منظور افزایش بهره‌وری نیروی انسانی

نهایتاً «در رابطه با برنامه‌های اجرایی» برای برقراری نظام مناسب انتصاب مدیران در پیوست قانون برنامه اول آمده است:

«با توجه به فقدان یک نظام مناسب برای انتصاب مدیران و اهمیت استقرار آن و به‌منظور انطباق مشخصه‌های مدیران با شرایط انتصاب نیروهای اصلح و همچنین جلوگیری از عزل مدیران بر اساس نظرات شخصی و در نتیجه تثبیت مدیریت در نظام اجرایی، طرح زیر پیشنهاد می‌شود:

به منظور دستیابی به خصوصیات و شرائط احراز پست‌های مدیریت، سازمان امور اداری و استخدامی کشور پس از بررسی‌های لازم ضوابط انتصاب مدیران را تهیه و به دستگاههای دولتی ابلاغ می‌نماید. در هر یک از دستگاههای دولتی کمیته‌های فرعی انتصاب مدیران تشکیل شده و بر اساس ضوابط انتصاب مدیران، افراد واجد شرائط انتصاب می‌شوند و پس از تأیید، حکم انتصاب از طریق بالاترین مقام دستگاه تایید شده و در نتیجه به کمیته مرکزی که در سازمان امور اداری و استخدامی کشور مستقر خواهد بود منعکس می‌شود. عزل مدیران نیز به همین ترتیب و پس از ذکر دلایل توجیهی و تأیید کمیته فرعی و یا امضای بالاترین مقام دستگاه صادر شده و به اطلاع کمیته مرکزی می‌رسد» (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۹، ص ۳۱-۱۴).

شواهد نشان می‌دهد که به رغم تصریح ایجاد کمیته‌های فرعی و تهیه ضوابط انتصاب مدیران، برنامه‌های اجرایی فوق، کمتر امکان تحقق یافته است.

همچنین برنامه‌های اجرایی دیگری نظیر کاهش مدیران شاغل به میزان ۴ درصد در هر سال، اجرای آموزشهای بلند مدت و کوتاه مدت برای مدیران؛

به منظور رفع این نارسائیه‌ها براساس رهنمودهای کلی، برنامه‌ای برای اصلاح مشکلات نظام مدیریتی تنظیم گردید که از جمله موارد مهم مرتبط با موضوع مدیران مواردی همچون توجه خاص به بهسازی و آموزش مدیران و ارتقای دانایی، خردمندی و مهارت‌های مدیریتی آنان، بهسازی نظام ارزشیابی کارکنان و تأکید بر بکارگیری آن در نظام‌های پرداخت، انتصاب و ارتقاء و بهبود نظام جذب، انتصاب و ارتقاء با رعایت اصل شایستگی ذکر شده است (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۸، ص ۳۹).

سرانجام برای ارائه راهکارهای اجرایی در ادامه پیش‌بینی‌های قانونی در برنامه اول و دوم توسعه در بند (۸) راهکارهای اجرایی آمده است:

«سازمان امور اداری و استخدامی کشور به منظور جذب، نگهداری و صیانت از مدیران لایق، امین و متعهد، نظام انتخاب، عزل و نصب مدیران کشور را با توجه به اصل شایستگی، بهره‌گیری از تجارب مدیران کشور و ارزشیابی عملکرد آنان، تهیه می‌کند. نظام مذکور پس از تصویب هیأت وزیران مورد عمل کلیه دستگاه‌های اجرایی کشور قرار خواهد گرفت» (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۸، ص ۴۷).

در راستای اجرای این بند سرانجام شورای عالی اداری در تاریخ ۱۳۸۱/۱۲/۲۴ بنا به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور به منظور ارتقاء بهره‌وری و کارایی نیروی انسانی و مدیریت دستگاه‌های اجرایی و برقراری نظام مطلوب انتخاب و انتصاب مدیران متعهد و متخصص و ایجاد ثبات در مدیریت و افزایش انگیزش کارکنان برای ارتقاء شغلی، «ضوابط انتخاب، انتصاب و تغییر مدیران» را تصویب کرد.

- تأکید بر تربیت و انتخاب مدیران شایسته و کارآمد و اعمال سیاست‌های تنبیهی و تشویقی به منظور افزایش کارایی
- گسترده‌تر کردن دامنه انتخاب مدیران و توجه به توانمندی‌های آنها با رعایت اصول اعتقادی، همچنین در بند پنجم در موضوع تربیت نیروی انسانی مورد نیاز آمده است که این کار از طریق تأمین زمینه ایجاد کادر وسیع مدیران دنبال خواهد شد و به عنوان سیاست پرستلی بخش دولتی بر افزایش آگاهی‌های کارکنان و مدیران در زمینه تخصصی، قوانین و مقررات و بهبود روشها در مدیریت نیروی انسانی و ایجاد نظام انگیزشی مناسب تأکید شده است (وبسایت سازمان برنامه و بودجه کشور،

۱۳۸۲)

➤ برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹)

در تدوین برنامه سوم توسعه ابتدا به بررسی روندها و تحلیل مسائل و مشکلات پرداخته شده است و در رابطه با مدیریت و مدیران در نظام اداری نارسایی‌ها و ضعف‌هایی همچون ضعف در بکارگیری دانش و مهارت‌های مدیریتی در سطوح مختلف تصمیم‌گیری، هدایت و نظارت، عدم برخورداری از مدیران تحول آفرین و دارای تفکر راهبردی و آینده‌نگر و حاکمیت مدیران بخش‌نگر و روزاندیش هم چنین عدم توزیع اختیارات و مسئولیتها در سلسله مراتب مدیریتی و عدم بهره‌گیری از تصمیم‌گیری مشارکتی و عدم مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی مناسب از اهم مشکلات نظام مدیریت دانسته شده است (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۸، ص ۳۴).

بررسی مشکلات و موانع موجود انتخاب و انتصاب مدیران با رویکرد برنامه ریزی جانشینی

در راستای اجرای بخشنامه مذکور ضروری است موانع و مشکلات تحقق آن بررسی شود و با رویکرد برنامه ریزی جانشینی، مسائلی که محدودیت‌های شایسته سالاری در بخش دولتی به حساب می‌آید، مورد شناسایی قرار گیرد.

در این رابطه مطالعات محدودی در بخش دولتی ایران انجام گرفته است که از جمله می‌توان به پژوهش "الگوی انتخاب و انتصاب مدیران" اشاره کرد که در این تحقیق میزان تناسب ویژگی‌های مدیران با شرایط احراز پست‌های مدیریتی مورد بررسی قرار گرفته است. نتایج حاصله در این تحقیق نشان می‌دهد که به جز موارد اندکی که بین مشخصات مشاهده شده مدیران و استانداردهای لازم تفاوت دیده نمی‌شود، در اکثر موارد مدیران براستانداردهای مورد نیاز مشاغل مدیریتی منطبق نیستند (عاصمی پور، ۱۳۷۲، ص ۲۹۴).

وجود این عدم تناسب که به تعبیر پژوهشگر، بیماری مزمن سازمانهای اجرایی کشور است نشان دهنده آن است که برنامه مدون و روشنی برای حل این معضل بزرگ وجود ندارد.

در پژوهش دیگری بررسی میزان شایسته سالاری در انتخاب مدیران دولتی و خصوصی، این نتیجه گرفته شده است که انتصاب مدیران عالی (در استان یزد) بیشتر براساس معیارهای اختصاصی (روابط خانوادگی، توصیه‌ها و موقعیت اجتماعی) است (عطافر- آذربایجانی، ۱۳۸۰، ص ۳۵).

همچنین محدودیت‌های شایسته سالاری از بعد عوامل محیطی مورد توجه قرار گرفته است و تأکید شده است که جناحی و سیاسی بودن انتخاب و انتصاب مدیران و تأثیر عوامل ذی نفوذ خارج از سازمان از مشکلات جدی موجود نظام اداری به شمار می‌رود (ساعتچی، ۱۳۷۹، ص ۱۵).

بعضی جمع بندی‌ها نشان می‌دهد که فرهنگ حاکم بر نظام اداری بخش دولتی ایران با مشکلات خاصی روبروست. «از لحاظ اجتماعی، غلبه روحیه فردگرایی بر جمع‌گرایی که در جامعه عمومیت دارد باعث می‌شود که در سازمان‌های دولتی بهره‌وری مجموع افراد که به لحاظ هدف جمعی دور هم گرد آمده‌اند در سطح پائینی قرار داشته باشد. زیرا روحیه تعاون گروهی و انضباط اجتماعی در جامعه بسیار ضعیف است. بنابراین در کل جامعه از جمله در سازمان‌های دولتی به جای اصالت سازمان‌ها و وظایف آنها، عمل افراد اصل شمرده می‌شود و در نتیجه برای اداره امور کشور و همچنین سازمان‌های دولتی به جای ضوابط (نظم اجتماعی)، روابط (ارتباط فرد با فرد) حاکم است» (بهشتی، ۱۳۷۲، ص ۲۵).

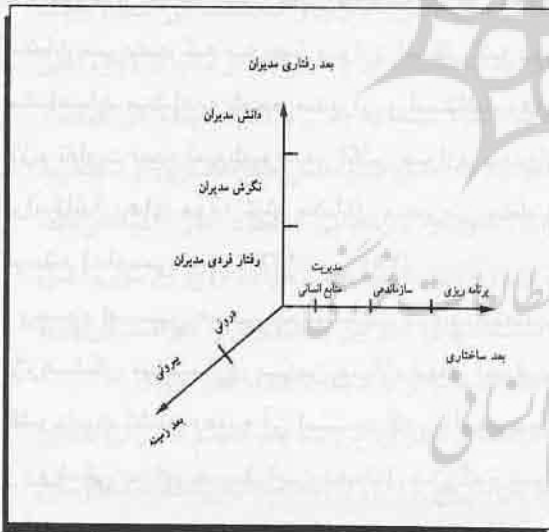
نتایج مطالعه بررسی وضع موجود و آسیب‌شناسی برنامه ریزی جانشینی مدیریت در بخش دولتی ایران (با تأکید بر وزارت جهاد کشاورزی)

در این مطالعه که در یکی از بزرگترین وزارتخانه‌های بخش دولتی ایران انجام گرفته است با توجه به جامعه ای متشکل از حدود ۴۰۰۰ مدیر در سطوح عالی، میانی، عملیاتی و همچنین معاونین و جانشینان آنها بررسی میدانی در یک نمونه ۵۴۰ نفری در ۱۰ سازمان استانی و دفتر مرکزی انجام

۱۱. وجود جانشینان پرورش یافته برای مناصب کلیدی مشهود نیست (جاجرمی زاده، ۱۳۸۲، ص ۲۰۹).

در بخش بعدی این مطالعه به آسیب‌شناسی وضع موجود انتخاب و انتصاب مدیران در بخش دولتی پرداخته شده است و برای این منظور بر پایه مبانی نظری پژوهش، در الگوی سه‌شاخگی شناخت سازمان (میرزائی اهرنجانی، ۱۳۷۷، ص ۳۱۶). ابعاد ساختاری^۲ رفتاری^۳ و زمینه‌ای^۴ مورد توجه قرار گرفته و ۹ «مؤلفه»^۵ و ۴۳ «شاخص»^۶ طراحی شده است.

نمودار ۱- ابعاد و مؤلفه‌های اصلی الگوی پژوهش



گرفته است که در دو بخش شناخت وضع موجود و آسیب‌شناسی، به وضعیت برنامه‌ریزی جانشینی مدیریت پرداخته شده است.

در شناخت وضع موجود آثار و نشانه‌های مختلفی در بخش دولتی ایران دیده می‌شود که نشان دهنده عدم توجه انتخاب و انتصاب مدیران در یک طرح جامع برنامه‌ریزی جانشینی مدیریت است. در این خصوص فرضیه‌های زیر به ترتیب اولویت تأیید شده است:

۱. نظام انتخاب و انتصاب مدیران بشدت متأثر از عوامل نفوذ خارج از سازمان است.
۲. برای جایگزینی مدیران برنامه مشخص و مدونی وجود ندارد.
۳. شناختی از استعدادهای بالقوه و توانایی مدیریتی وجود ندارد.
۴. سلیقه‌ای بودن انتخاب و انتصاب مدیران محسوس است.
۵. در انتخاب مدیران روابط بر ضوابط حاکم است.
۶. نظام جامعی برای ارزیابی عملکرد مدیران وجود ندارد.
۷. کار راهه سازمان برای مدیران روشن و شفاف نیست.
۸. این اطمینان که در آینده، توانمندیهای مدیریتی سازمان افزایش می‌یابد ضعیف است.
۹. ارتقاء زودرس مدیران در پست‌های کلیدی مشاهده می‌شود.
۱۰. در انتخاب مدیران تفاهم جمعی مدیران مرتبط ضعیف است.

1. Dimensions
2. Structural
3. Behavioral
4. Context
5. Component
6. Indicator

احراز و الزامات کاری پست‌های مدیریتی، شفاف نبودن استانداردهای شرح شغل و وظایف پست‌های مدیریتی و کم توجهی به جایگاه تشکیلاتی برای برنامه ریزی جانشینی مدیریت) است (جاجرمی زاده، ۱۳۸۲، ص ۲۱۴).

ج - در این مطالعه اهم مؤلفه‌های زمینه‌ای درون و برون سازمانی که مشکلات جدی برای تحقق برنامه ریزی جانشینی و به تبع آن شایسته‌سالاری ایجاد کرده است، عواملی همچون نبودن فرهنگ مشارکت و تفاهم جمعی در فرایند انتخاب و انتصاب مدیران، غلبه گرایش گروه‌گرایی و برخوردهای سیاسی و جناحی در انتخاب و انتصاب مدیران، نبودن پست‌های مناسب برای بروز خلاقیت‌ها و شایستگی‌ها در بخش دولتی، محدودیت‌های مقررات حاکم بر بخش دولتی، آشفتگی و تغییرات وسیع در محیط سیاسی بخشی دولتی، جاذبه‌های بخش دولتی در جذب مدیران لایق و شایسته بخش دولتی و نهایتاً گستره وسیع سیاسی بودن پست‌های مدیریتی در سطوح مختلف سازمانی شناخته شده‌اند (جاجرمی زاده، ۱۳۸۲، ص ۲۷۶).

د - همچنین در ابعاد رفتاری مشکلات عمده‌ای از ناحیه نگرش و باور مدیران و نیز رفتار فردی آنها ملاحظه می‌شود. ویژگی‌هایی همچون باور ضعیف مدیران به شایستگی‌زیردستان و دارا بودن ویژگی خود قهرمان‌پنداری، وجود نوعی روحیه محافظه کارانه و حفظ مدیران موجود، ضعف تفکر بلند مدت به سرمایه‌گذاری برای جانشین‌پروری، عدم‌تلقی جانشین‌پروری به عنوان یک وظیفه، پایین بودن تحمل رقیب و جانشین، وجود نوعی نگرش موروثی در بخش دولتی و نهایتاً عدم تمایل مدیران در زمینه سازی جهت توانمندسازی سایر افراد از جمله محدودیت‌های رفتاری در راستای تحقق

با بکارگیری این الگو، ۶۱ فرضیه برای آسیب‌شناسی وضعیت موجود تبیین شده و شناخت موانع و مشکلات برنامه‌ریزی جانشینی مدیریت در بخش دولتی ایران با آزمون‌های آماری مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است. همچنین با استفاده از رگرسیون گام به گام^۱ و تحلیل مسیر^۲ سهم عوامل تأثیرگذار رتبه‌بندی و جمع‌بندی‌های زیرحاصل شده است:

الف - نتایج نشان می‌دهد که مشکلات و موانع تحقق برنامه‌ریزی جانشینی در بخش دولتی ایران بیشتر ناشی از عوامل ساختاری و زمینه‌ای است و عوامل رفتاری در مرتبه سوم قرار دارند. بر اساس این مطالعه در صورتی که بخواهیم یک واحد تغییر در برنامه ریزی جانشینی ایجاد کنیم سهم هر یک از عوامل فوق به ترتیب ساختاری (۰/۴۱)، زمینه‌ای (۰/۳۸) و رفتاری (۰/۱۹) خواهد بود (جاجرمی زاده، ۱۳۸۲، ص ۲۱۳).

ب - منشاء مشکلات ساختاری بیشتر از ناحیه مؤلفه‌های مدیریت منابع انسانی (ضعف ابزارهای ارزیابی عملکرد مدیران با توجه به الزامات کاری آنها، ضعف ابزارهای ارزیابی استعدادها بالقوه مدیریتی، شفاف نبودن کار راهه در پست‌های مدیریتی) و برنامه ریزی (ضعف ارتباط برنامه ریزی آموزشی و پرورشی مدیران با نیازهای جانشینی مدیریت، ضعف ارتباط بین برنامه‌های آموزشی و پرورشی مدیران با ارزیابی عملکرد آنان، ضعف ابزارهای پیش‌بینی کمیت و کیفیت نیازهای مدیریتی حداقل پنج سال آینده، نبودن دستور العمل و الزامات و تعهد سازمانی خاص برای جانشینی) و سازماندهی (شفاف نبودن شرایط

مبتنی بر این مصوبه در انتخاب مدیران بر سه معیار کلی وظایف، نقش‌ها و مهارت‌های مدیریتی تأکید و کسب حداقل ۶۰ امتیاز از مجموعه این معیارها ضروری اعلام شده است. ضمناً دارا بودن مدرک کارشناسی مرتبط با رشته شغلی، گذراندن دوره آموزش مدیریت یا داشتن مدرک کارشناسی ارشد مدیریت و هم چنین حداقل ۶ سال سابقه تجربی در رشته‌های شغلی مربوط یا مشابه و یا دو سال سابقه مدیریت در رشته‌های شغلی مربوط یا مشابه به عنوان حداقل شرایط احراز پست‌های مدیریتی و سرپرستی تعیین شده است.

همچنین در این بخشنامه از مواد چهارم الی نهم برای فرایند انتخاب، انتصاب و تغییر، ضوابطی در نظر گرفته شده است که از مهمترین نکات آن توجه به ایفای نقش شورای تحول اداری دستگاهها برای بررسی و تأیید صلاحیت افراد پیشنهاد شده توسط مراجع ذیربط و برنامه ریزی برای اجرای ضوابط و تهیه گزارش در این رابطه، تصریح قید زمان ۴ سال در انتخاب مدیران، تأکید بر ارتقاء داخلی (۸۰ درصد انتخاب‌ها از داخل و حداکثر ۲۰ درصد از بیرون سازمان)، تأکید بر افزایش انتصاب بانوان، تأکید بر برگزاری آزمونهای عمومی و اختصاصی مدیریتی برای شناخت افراد شایسته و ایجاد بانک اطلاعاتی است.

شایسته سالاری محسوب می شود (جاگر می زاده، ۱۳۸۲ ص ۲۰۴).

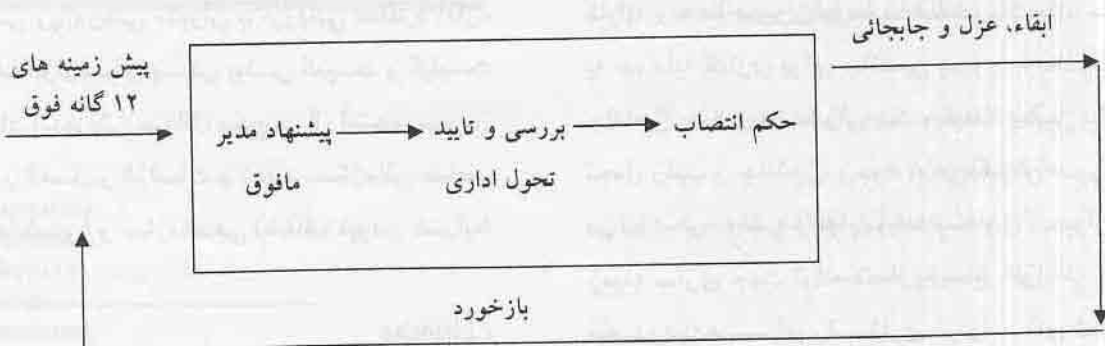
با توجه به مطالعات و نتایج فوق که مشکلات و محدودیت‌های تحقق زیر ساخت‌های شایسته سالاری در نظام بخش دولتی ایران را نشان می‌دهد باید نگاهی دوباره به دستور العمل جدید سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور مبتنی بر تغییر، انتخاب و انتصاب مدیران داشت و بررسی کرد که چه راهکارها و سیاست‌هایی باید اندیشیده شود تا بر پایه آن دستور العمل بتوان گامی در جهت بهبود نظام مدیریتی کشور برداشت.

بررسی و تحلیل بخشنامه ضوابط انتخاب

و انتصاب و تغییر مدیران مصوب ۱۳۸۲

با توجه به مفاد این دستور العمل، انتخاب و انتصاب مدیران در گردش کاری تعریف شده و بر پایه ضوابطی مشخص به تأیید شورای تحول اداری و کمیسیونهای تحول اداری منوط شده است. اما بر پایه همین دستور العمل هر گونه تصمیم از طریق شورای تحول اداری نیازمند وجود زمینه‌ها و بسترهای لازم و ضروری است که باید به عنوان زیر ساخت نظام انتخاب و انتصاب مدیران توسط دستگاهها، آماده و فراهم آید (نمودار ۲).

نمودار ۲ - فرایند انتخاب و انتصاب مدیران میانی و پایه



۹. روش ارزیابی عملکرد (تبصره ۲ ماده ۶ آیین نامه شورای عالی اداری)
۱۰. نحوه ارزیابی آموزش‌های مدیریت (تبصره ۲ ردیف ۳ دستور العمل)
۱۱. روش ایجاد بانک اطلاعاتی (ردیف ۵ دستور العمل)

۱۲. تبیین راهکارهای مناسب جهت رفع ابهامات و مشکلات پیش بینی شده در دستورالعمل. در یک بررسی اجمالی ضمن توجه به مثبت بودن این اقدام که به طور کلی درصدد است به یک میزان از اظهار نظرهای فردی و سلیقه‌ای در عزل و نصب مدیران بکاهد و به نحوی با ارتقاء جایگاه تحول اداری و استفاده از ابزارهای عینی، ضوابط خاصی را برای سنجش شایستگی مدیران اعمال کند، نقاط ضعفی نیز مشاهده می‌شود که به صورت گذرا به آنها اشاره می‌شود:

۱. در کلیت این بخشنامه عنصر پاسخگویی وجود ندارد چرا که حکم تکلیفی در آن مشاهده نمی‌شود، به علاوه در صورت عدم اجرای بخشنامه، هیچگونه ضمانت اجرایی مشخص نشده است.
۲. با توجه به جایگاه تحول اداری و کمیسیونهای تحول اداری در دستگاهی که در حال حاضر بیشتر "مشورتی" قلمداد می‌شود و اکثر افراد آن توسط عالی‌ترین مقام دستگاه تعیین می‌شوند، به نظر می‌رسد که کمیسیون تحول اداری قدرت تعیین تکلیف برای مقامات مافوق خود را نداشته و باید بیشتر نسبت به تقویت این جایگاه ملاحظاتی اندیشیده شود. این جایگاه نه چندان مؤثر، برای تحول اداری آنگاه کاملاً غیر مؤثر و بی‌خاصیت خواهد شد

ضمناً تهیه ضوابط برای ارزیابی عملکرد مدیران (که تمدید احکام مدیران بعد از ۴ سال منوط به مثبت بودن نتایج ارزیابی دانسته شده است) بر عهده سازمان مدیریت و برنامه ریزی گذاشته شده است. همچنین در رابطه با شورای تحول اداری آمده است که این شورا می‌تواند وظیفه خود را به کمیته امور مدیران زیر نظر یکی از معاونین تفویض کند.

همانطور که اشاره شد فرایند انتخاب و انتصاب مدیران به صورتی که در این دستورالعمل پیش بینی شده است برای اینکه به درستی و کار شناسانه انجام پذیرد، نیازمند پیش‌زمینه‌های لازم و ضروری است که در محورهای ۱۲ گانه زیر می‌توان بدان توجه کرد:

۱. روش شناسایی داوطلبان (قسمت ج فرایند انتخاب و انتصاب مدیران در دستور العمل)
۲. محتوا و روش برگزاری آزمونهای اختصاصی و عمومی (ردیف ۵ دستور العمل)
۳. روش ارزیابی معیارهای کلی (ردیف ۴ دستور العمل)
۴. تعیین شرایط اختصاصی توسط دستگاه (تبصره ۳ ردیف ۳ دستور العمل)
۵. ضوابط بررسی شایستگی افراد پیشنهادی (ماده ۸ دستور العمل)
۶. روش احراز صلاحیت‌های اخلاقی و اعتقادی و حداقل شرایط احراز (موضوع ردیف ۳ دستور العمل)
۷. تبیین مقام مافوق ذیصلاح (تبصره ردیف ۶ دستور العمل)
۸. تعیین مصادیق مدیران میانی و پایه (ردیف ۱ دستور العمل)

۵. نهایتاً اینکه رویکرد برنامه ریزی جانشینی در طراحی این بخشنامه ضعیف و کم‌رنگ دیده شده است.

به طور کلی به نظر می‌رسد هنوز در راه دستیابی به چارچوب اجرایی مشخص در راستای اهداف مورد نظر مندرج در قوانین اول، دوم و سوم توسعه برای تحقق یک نظام شایسته سالار فاصله وجود دارد و عزم، اراده و همت همه جانبه مسئولان و صاحب‌نظران مدیریت برای رفع نقایص، ایجاد پیش زمینه‌ها و بستر مناسب و تکمیل ضوابط موجود در دستور العمل، می‌تواند گام‌های نوید بخشی برای کاهش این فاصله و حرکت در راستای تحقق شایسته سالاری در نظام اداری بخش دولتی به شمار آید. □

که بنا به دستور العمل، اختیار انتخاب و انتصاب مدیران را نیز به کمیته مدیران زیر نظر یکی از معاونین واگذار نماید.

۳. در دستور العمل، برگزاری آزمونهای اختصاصی و عمومی مدیریت به صورت توصیه‌ای ذکر شده است، بنابراین پیش بینی می‌شود ابزار تطبیق ضوابط شایستگی به مصادیق آن در عمل سلیقه‌ای و قضاوتی خواهد بود.

۴. در این بخشنامه به عوامل محیطی و زمینه‌ای که بنابر مطالعات انجام شده مانع جدی شایسته سالاری در ایران به شمار می‌رود، پرداخته نشده و هیچگونه ارتباطی بین «نظام سیاسی» و «نظام اداری» ترسیم نشده است.

منابع

الوانی، سید مهدی (۱۳۷۷) *نظام‌های اداری تطبیقی*، تهران، انتشارات دانشگاه پیام نور.

بهشتی، محمدباقر (۱۳۷۲) *بررسی بهره‌وری در سازمان‌های دولتی ایران و راههای افزایش آن*، مجموعه مقالات سمینار بررسی مسائل اداری ایران، به کوشش دکتر ابوالحسن فقیهی، تهران، انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی.

جاجرمی‌زاده، محسن (۱۳۸۲) «برنامه‌ریزی جانشینی مدیریت در بخش دولتی ایران: مطالعه‌ای در وزارت جهاد کشاورزی»، *پایان نامه دکتري دانشگاه علامه طباطبائی*، تهران، انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی.

سازمان برنامه و بودجه (۱۳۶۹) *پيوست قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران*، انتشارات سازمان برنامه و بودجه.

سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۳) *پيوست لایحه برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران*، انتشارات سازمان برنامه و بودجه.

سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۸) *سند برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران*، پيوست شماره ۲ لایحه برنامه، جلد اول، انتشارات سازمان برنامه و بودجه.

ساعتچی، محمود (۱۳۸۲) «برنامه ریزی جانشینی مدیریت در بخش دولتی ایران: مطالعه‌ای در وزارت جهاد کشاورزی»، *پایان نامه دکتري دانشگاه علامه طباطبائی*، تهران، انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی.

طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۰) *حقوق اساسی*، تهران، نشر میزان.

- عطافر، علی و کریم آذربایجانی (۱۳۸۰) « بررسی میزان شایسته‌سالاری در انتصاب‌مدیران دولتی و خصوصی»، نشریه دانش مدیریت، دانشگاه تهران، شماره ۵۴.
- عاصمی پور، محمدجواد (۱۳۷۲) «فرایند انتخاب مدیران به عنوان بخشی از برنامه‌ریزی نیروی انسانی»، اولین سمینار علمی - کاربردی تحول اناری در جهان سازندگی، تهران، انتشارات جهاد سازندگی.
- فقیهی، ابوالحسن (۱۳۷۱) «دیوان سالاری و توسعه در تئوری و عمل»، مجله اقتصاد و مدیریت، تهران، انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی.
- لاوتن، آلن (۱۳۸۱) مدیریت اخلاقی در خدمات دولتی، ترجمه‌ی محمدرضا ربیعی‌مندجین و حسن گیوریان، انتشارات بکان مدنی، امیر باقر (۱۳۷۲) «ویژگی‌های ساختاری و رفتاری در نظام اداری ایران»، مجموعه مقالات سمینار بررسی مسائل اداری ایران (به کوشش دکتر ابوالحسن فقیهی)، تهران، انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی.
- میرزائی اهرنجانی، حسن (۱۳۷۷) «تجزیه و تحلیل عوامل مؤثر بر وجدان کاری و انضباط اجتماعی در سازمان»، مجموعه مقالات دومین اجلاس بررسی راههای عمل‌حاکمیت وجدان کاری و انضباط اجتماعی، تهران، انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی.
- وارث، سید حامد (۱۳۸۰) «نگرش فرایارادایی به مدیریت دولتی» نشریه دانش مدیریت، دانشگاه تهران، شماره ۵۵.
- وب سایت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۲) www.mporg.ir
- وهمن، روح‌الله (۱۳۵۶) مجموعه کامل قوانین استخدام کشوری و نیروهای مسلح شاهنشاهی، تهران، انتشارات زرین.
- Department of the Premier & Cabinet Government of Werstern Australia(2001)
<http://www.dpc.wa.gov.au/psmd/pubs/wac>.
- Fisher, H & et al (1996) *Human Resources Management*, HoughtonMifflin Company.
- Fulmer, Robert M. (2002) "Choose Tomorrow's Leaders Today", *Journal of Contemporary Business Practice*. [htm://Graziadio Business Report](http://Graziadio Business Report).
- Glenn, R. Ayes (2000) *Estate Planning: Anatomy of a Succession Plan*, Jahrus Publishing.
- Hirsh, W. (2000) *Succession Planning Demystified IES Report 372*, ISBN 1851843027, Institute for Employment Studied.
- Hugberg Consulting Group (1998) *What is Succession Planning*, <http://www.Hugberg Consulting Group>.
- Jeanine, B. (2001) "Understand the Transformed Worker", *HRMagazine*, Vol.46, Issue8 .
- Rainey, Hal. G (1996) *Understanding and Managing Public Organizations*, Jossey- Bass.
- Rebecca Luhn Wolfe, (1996) *Systematic Succession Planning, Building Leadership From Within*, Paper back, inc.
- Rothwell, W. (1998) *Effective Succession Management*, American Management Association.
- Walker, J. (1980) *Human Resources Management*, McGraw-Hill, Inc.