



تبیین فرآیند سیاست‌گذاری توسعه شایستگی‌های کارکنان دولت (مطالعه موردی: کانون‌های ارزیابی و توسعه در نظام اداری)

نویسنده‌گان:

^۱ مهدی حسینی‌راد

^۲ فردین حسینی

در سیستم خطمشی‌گذاری هستیم (نوید و صادق زاده، ۱۳۹۴). به شکل سنتی، در مطالعات ناظر بر خطمشی عمومی، موضوع به سه مرحله تقسیم می‌شود: ۱. تدوین و تنظیم خطمشی، ۲. اجرای خطمشی و ۳. ارزیابی خطمشی (یوسن & دیویدسون، ۱۹۹۰). بطور کلی خطمشی‌گذاری در فرآیند سه مرحله‌ای تدوین، اجرا و ارزیابی تحقق پیدا می‌کند. بطور تفضیلی مراحل فرآیند خطمشی‌گذاری عبارت است از: ۱. مرحله شناخت و درک مسئله خطمشی ۲. طرح مسئله ۳. تهیه و تدوین خطمشی ۴. قانونی کردن و مشروعيت‌بخشی به خطمشی ۵. اجرای خطمشی ۶. ارزیابی و کسب بازخورد (الوانی و شریف زاده، ۱۳۹۱).

چکیده

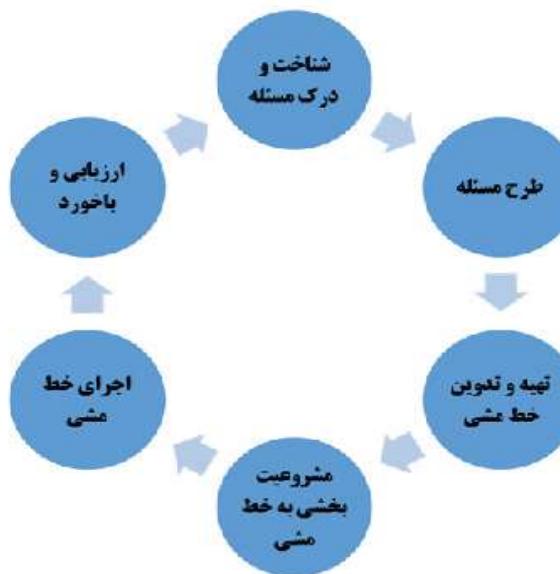
ایجاد سیستم‌های مبتنی بر شایستگی همواره یکی از موضوعات مورد تأکید و توجه در نظام اداری بوده است که در دوران‌های مدیریتی مختلف، راهبردهای متنوعی برای این مهم اتخاذ شده است. آخرین اقدام مورد توجه در این راستا پیاده‌سازی کانون‌های ارزیابی و توسعه در نظام اداری بوده است. در این مقاله تلاش شده است تا با بررسی استناد بالادستی، قوانین و مقررات، آئین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها، گزارش‌های موجود، فرآیند خطمشی‌گذاری توسعه شایستگی‌های کارکنان دولت با استفاده از مکانیسم کانون‌های ارزیابی و توسعه در ۶ مرحله کانون ۱. مرحله شناخت و درک مسئله ۲. طرح مسئله ۳. تهیه و تدوین خطمشی ۴. قانونی کردن و مشروعيت‌بخشی به خطمشی ۵. اجرای خطمشی ۶ ارزیابی و کسب بازخورد مورد تبیین قرار گیرد.

خطمشی‌گذاری عمومی

خطمشی آن چیزی است که دولت انجام و یا انجام نمی‌دهد (دای، ۱۹۹۷). خطمشی‌گذاری یک فرآیند پیچیده و در حال تحول است که بسیاری از ذینفعان را درگیر می‌کند و در صورت عدم هدف‌گیری، می‌تواند به شکست منجر شود، بنابراین درک آن، شفافسازی عوامل تعیین‌کننده آن و کشف راههایی که بتواند شفافتر و موثرتر نماید، بسیار مهم است (وینه و پونت، ۲۰۱۷). گاهی اوقات در فرآیند خطمشی‌گذاری در حوزه‌های مختلف نظام اداری شاهد نوعی بی‌نظمی و آشونگی

۱. دکتری خطمشی‌گذاری، معاون آموزشی مرکز آموزش مدیریت دولتی

۲. دانشجوی دوره دکتری خطمشی‌گذاری عمومی دانشگاه تهران



مراحل فرآیند خطمنشی‌گذاری عمومی

-پویایی^۴ مسائل عمومی: مسائل عمومی حالت ثابت و ایستادارند، دائماً در حال تغییر، رشد و یا تبدیل به مسائل دیگر هستند و حتی سطح پیچیدگی آنها امکان دارد دائماً در حال تغییر و تحول باشد (توماس دای، ۲۰۱۳).

-غیرقابل تجزیه بودن به سطوح جزء: اتخاذ رویکرد تجزیه مسائل کلان عمومی به بخش‌های جزء، امکان دارد موجب اتخاذ راه حل‌های اشتباه شود. به عبارتی اتخاذ رویکرد کل نگر در مسائل عمومی مورد تاکید است. یکی از مسائل اصلی در نظام اداری پایین بودن بهرهوری است؛ که یکی از ریشه‌های این مسئله سطح عملکرد پایین سرمایه انسانی در نظام اداری است. شایستگی رایکی از ابعاد عملکرد کارکنان تعریف می‌کند، به عبارتی می‌توان با توسعه شایستگی کارکنان دولت به بهبود عملکرد آنها و بهرهوری نظام اداری کمک کرد.

بهرهوری و بهبود عملکرد کارکنان ابتدا از نظر نوع مسئله عمومی موضوعی است که با مسائل دیگری همچون ساختار نظام اداری، سیستم جذب و استخدام، سیستم مدیریت عملکرد کارکنان، سیستم جبران خدمات در وابستگی متقابل سطح بالا قرار دارد، به عبارتی این مسئله ضعف عملکردی کارکنان را نمی‌توان صرفاً در سطح شایستگی‌های آنها مورد تحلیل قرار داد، کما اینکه شایستگی یکی از عناصر اصلی و مهم عملکردی است. از سویی دیگر این مسئله، تحت تاثیر تصمیمات و اقدامات

شناخت مسئله

چرخه خطمنشی‌گذاری با تعریف مسئله شروع می‌شود. مسئله عمومی شرایط و وضعیتی است که نیازها و یا نارضایتی‌های در فضای عمومی را مورد هدف قرار می‌دهد که نیاز به اقدام دولت دارد.

ویژگی‌های یک مسئله عمومی

-وابستگی متقابل^۱ میان مسائل عمومی؛ معمولاً میان مسائل بخش عمومی در هم تبیینگی و ارتباط زیادی وجود دارد. این به این معنا است که نمی‌توان یک مسئله عمومی را بدون توجه به مسائل دیگر حل کرد، به عبارتی ابتدا مسائل را باید کنار هم دید، از سویی دیگر در عین حال که مسائل به طور جامع ملاحظه می‌شود، مسئله باید به طور عمیق مورد رویکرد قرار گیرد.

-انتزاعی و ذهنی بودن^۲ مسائل عمومی: بسیاری از مسائل حوزه عمومی در عین حال که ملموس نیستند، ولی وجود دارند و تأثیر خود را بر کارکرد کلی سیستم می‌گذارند، این ویژگی مسائل عمومی نشان می‌دهد که باید سطح حساسیت بالائی جهت کشف و شناخت مسائل عمومی اتخاذ کرد.

-ساختگی بودن^۳ مسائل عمومی: این ویژگی مسئله گویای این موضوع است که عامل انسانی در به وجود آمدن مسئله دخیل بوده است.

1. Interdependence
2. Subjectivity
3. Artificially
4. Dynamics



سیاستگذاران و تصمیم‌گیران بوده است، همچنین از سطح بیوایایی بسیار بالاتی برخوردار بوده و به نظر می‌رسد رفتارهای پیچده‌تر شود. همچنین داشتن رویکرد تقلیل‌گرایانه و جزئی برای حل این مسئله باعث خواهد شد تا تصمیم‌گیران این حوزه دسته‌بندی کرد.

به بیراهه بروند.

غیرساختارمند	نیمه ساختارمند	ساختارمند	ابعاد
تعداد زیاد	محدود	یک	تعداد تصمیم‌گیران
غیرمحدود	محدود	محدود	بدیل‌های راه‌حل مسئله
تضاد	توافق	توافق	ارزش‌های مسئله
ناشناخته	عدم قطعیت	قطعیت یا ریسک	پیامدها
غیرقابل محاسبه	غیرقابل محاسبه	محاسبه	احتمالات

طبقه‌بندی مسائل عمومی (تomas دای، ۲۰۱۳)

زیر طبقه‌بندی کرد:

تصمیم‌گیران فرآیند سیاست‌گذاری توسعه و توامندسازی نظام اداری شورای عالی اداری، سازمان اداری و استخدامی کل کشور، مرکز آموزش مدیریت دولتی، مراکز آموزش و پژوهش توسعه و آینده‌نگری استان‌ها، معاونت توسعه سرمایه انسانی در دستگاه‌های اجرائی هستند، از سوئی دیگر دانشگاه‌ها و اساتید دانشگاه‌ها، بخش خصوصی و موسسات آموزشی فعال، کارکنان نظام اداری را می‌توان بازیگران فعل این حوزه تعریف کرد. توسعه شایستگی‌های کارکنان نظام اداری همواره در سال‌های گذشته مورد توجه بوده است، ولی راه‌حل‌های مطرح شده در این حوزه همواره اندک و انگشت شمار بوده‌اند. از نظر ارزش‌های حاکم بر این مسئله و اینکه چه کسانی شایستگی دارند، موجب ایجاد اختلاف‌نظر و تعارض میان تصمیم‌گیران بوده است. از لحاظ پیامدها و احتمالات ممکن، از آن جایی که چنین مسائلی نیاز به رویکردهای بلندمدت دارند، در فضای سیاسی حاکم بر نظام اداری، دچار یک عدم قطعیت و شرایط غیرقابل پیش‌بینی است. در مجموع موضوع و مسئله توسعه و توامندسازی کارکنان دولت را می‌توان در سطح مسائل نیمه‌ساختارمند طبقه‌بندی کرد.

گزینه‌سازی و تصمیم‌گیری

در ادامه فرآیند خط‌مشی‌گذاری گزینه‌سازی صورت می‌گیرد، بدین معنا که گزینه‌های ممکن برای حل مسئله مطرح شده و از میان گزینه‌های بدیل یک گزینه انتخاب می‌شود.

- معمولاً رویکردهای مختلفی برای گزینه‌سازی وجود دارد :
- رویکرد منافع: در این رویکرد گروه‌های ذی نفع در مسئله تلاش می‌کنند تا گزینه‌های مطلوب خود را به عنوان گزینه مطلوب مطرح کنند.
- رویکرد علمی: در این رویکرد که بیشتر برگرفته از رویکرد عقلانی است، چهارچوب‌ها و اصول علمی مبنای قرار می‌گیرد.

دستور کار‌گذاری خط مشی

این مرحله از فرآیند خط‌مشی‌گذاری، فرآیندی است که مسائل و راه‌حل‌های آنها توجه تصمیم‌گیران را به دست آورده و یا از دست می‌دهد.

انواع دستور کار در فرآیند دستور کار‌گذاری را می‌توان در سه نوع

1. Well-structured
2. Moderately -structured
3. Ill-structured



از انتصاب و یا ارتقا به سطوح بعدی مدیریتی از طریق کانون ارزیابی مورد سنجش قرار دهنده*

اجرای خط مشی ۲

اجرای خطمشی مرحله بین تدوین خطمشی و نتایج آن است. به عبارتی اجرای خطمشی شامل ترجمه اهداف عینی و ذهنی خطمشی به برنامه و اقدام است (توماس دای، ۲۰۱۳).

در واکاوی تئوری اجرای خطمشی به مفهوم سازی کیستی، چگونگی و چراجی خطمشی پرداخته می شود (اسکوفیلد، ۲۰۰۱). رابت لینبری^۱ بیان می کند از زمان بیان رسمی خطمشی، فرایند اجرای خطمشی آغاز می گردد. آنچه در این مرحله اتفاق می افتد تأثیر بیشتری بر توزیع نهایی خط مشی نسبت به اهداف و نیات خطمشی گذاران خواهد داشت. (دابلستاین، ۲۰۰۳، ص ۱۹) هنگامی که از اجرا سخن می گوییم طبعاً فرض را بر این گذاشته ایم که سیاستی تدوین شده است و مرحله تصمیم گیری را پشت سر گذاشته است. به عبارت دیگر، طرح، لا یحه یا برنامه ای از سوی نهاد مشروع عمومی برای پاسخ به یک مساله عمومی به تصویب رسیده است (وحید، ۱۳۸۸، ص ۱۴۸). تا اواخر دهه ۶۰ میلادی، واضح بودن احکام سیاسی مسلم در نظر گرفته می شد، و از سویی دیگر فرض بر آن بود که مجریان، خطمشی را با توجه به اهداف خطمشی گذاران اجرا می کنند (هیل & هوپ، ۲۰۰۲).

باید در نظر داشت که منتقادان سیاستها بعد از تصویب قانون، مخالفت خود را به پایان نرسانده و در اجرای خطمشی با سازماندهی، بودجه ریزی، کارمندیابی، ایجاد مقررات، هدایت و هماهنگی برنامه ها مخالفت می کنند و حتی اگر منتقادان در ایجاد تأخیر یا متوقف کردن اجرای برنامه ها ناموفق باشند، اهداف خود را به صورت قضایی دنبال خواهند کرد. بهطور خلاصه تضاد یک مشکل پایدار در اجرای خطمشی خواهد بود (دابلستاین، ۲۰۰۳، ص ۲۰).

سه رویکرد کلی در خصوص اجرای خطمشی وجود دارد؛ رویکرد بالا به پایین، رویکرد پایین به بالا و رویکرد ترکیبی.

۱. رویکرد بالا به پایین

براساس رویکرد بالا به پایین، هر آنچه که از سوی خطمشی گذاران تصمیم گیری می شود، اجرائی خواهد شد. این رویکرد با تأکید بر تصمیمات خطمشی گذاران مرکزی، اجرا به عنوان^{*} پدیده نخبگان حکومتی^{*} تشریح شده است (دلون، ۲۰۰۱). این فرضیات محصول عقلانی^{*} مدل اداره مطلوبی^{*} است که بر مبنای فرضیات بوروکراتیک جدایی سیاست از اداره بنانهاده شده است؛ که مشخصه

- رویکرد ارزشی و هنجاری: در این رویکرد بیشتر رویکرد ایدئولوژیک و ارزشی در گزینه سازی مبنا قرار می گیرد.

- رویکرد تجربه ای: در این رویکرد براساس تصمیمات و برنامه هایی که در گذشته برای حل مسئله وجود داشته است، راههایی جدید مدنظر قرار می گیرد.

- رویکرد دموکراتیک: استفاده از نظرات و پیشنهادات مردم در فرآیند خطمشی گذاری می تواند برای انتخاب گزینه حل مسئله مورد استفاده قرار گیرد (توماس دای، ۲۰۱۳).

برای حل مسئله توانمندسازی شایستگی های کارکنان دولت، مکانیسم کانون های ارزیابی و توسعه مورد توجه قرار گرفته است، بیشتر نتیجه رویکرد علمی - تجربه ای در گزینه سازی است.

مشروعیتبخشی^۱ به خطمشی کانون های ارزیابی و توسعه در دولت

در مرحله مشروعیتبخشی راه حل پیشنهادی از مسیر قانونی برای تصویب، مشروعیت می یابد و خطمشی تبدیل به قانون می شود. (توماس دای، ۲۰۱۳) بالاترین مقام تصمیم گیری در خصوص توانمندسازی کارکنان دولت، شورای عالی اداری است، طبق ماده ۵۷ قانون مدیریت خدمات کشوری، دستورالعمل های اجرائی، شرایط تخصصی و عمومی پست های مدیریت حرفه ای و نحوه ارتقا مسیر شغلی باید در این نهاد به تصویب برسد.

ریشه و اساس توسعه و توانمندسازی کارکنان دولت را می توان در بند ۴ سیاست های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری با محوریت دانش گرایی و شایسته سالاری مبتنی بر اخلاق اسلامی در نصب و ارتقای مدیران یافت، (سیاست های ابلاغی مقام معظم رهبری، ۱۳۹۸) از سویی دیگر فصل هشتم و نهم قانون مدیریت خدمات کشوری مورد توجه بوده است (فصل هشتم و نهم قانون مدیریت خدمات کشوری). اولین مصوبه شورای عالی اداری در این خصوص در سال ۹۶ درخصوص دستورالعمل اجرایی شرایط عمومی شایستگی های عمومی و تخصصی و نحوه انتخاب و انتصاب مدیران صورت گرفت. در این راستا ، طبق مصوبه تاریخ ۱۱/۰۴/۱۳۹۶، شماره ۱۶۵۷۳۶۳ شورای عالی اداری، کلیه مدیران سطوح عملیاتی، پایه، میانی و ارشد دستگاه های ذیل قانون مدیریت خدمات کشوری بایستی قبل از انتصاب دارای گواهینامه شایستگی مدیران و به عبارتی ملزم به شرکت در کانون های ارزیابی و توسعه شدند. در این بخش نامه آمده است * دستگاه های اجرائی موظفند شایستگی های عمومی مدیریتی کارمندان و مدیران را براساس شرایط مندرج در برنامه آموزش و تربیت مدیران آینده دستگاه های اجرائی موضوع مصوبه شماره ۱۳۹۳/۰۹/۰۵ مورخ ۲۰۶/۹۳/۱۱۸۵۱ قبل

1. Policy legitimization
2. Policy implementation
3. Robert Lineberry



۲. رویکرد پایین به بالا

آن وجود ابزارهای کنترلی بیش از حد و حوزه اختیارات محدود است (اسکوفیلد، ۲۰۰۱).

در این رویکرد رفتار (بروکرات های سطح خیابان) همچون معلمان، نیروهای خدماتی، افسران پلیس، پزشکان و ... به عنوان نیروهای اجرایی خدمات عمومی باید مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرد (لیپسکی، ۱۹۸۰). و چنین فرض می شود که نیروهای سطح خیابان، استقلال قابل توجهی از سازمان متبعشان دارند (فیشر & میلر، ۲۰۰۶).

در رویکرد پایین به بالا فرض آن است که خطمشی به جای این که به وسیله خطمشی گذاران کنترل شود، از طریق مذاکره و چانه زدن آشکار و ضمنی بین اعضا سازمان و مشتریان آن تبیین می شود. بنابراین برنامه ها، باید با آرزوها و خواسته ها و یا حداقل با الگوهای رفتاری مقامات پایین تر سازگار باشد (لیندر و پیترز، ۱۹۸۷، به نقل از قلی پور و همکاران، ۱۳۹۰). رینگ و وندوون^۱ (۱۹۹۴) چارچوبی را برای فرایند مشارکتی خطمشی اعلام کرد که آن را بیشتر یک چرخه تناوبی فرض می کند و نه خطی. بر مبنای چنین منطقی سازمان های مشارکت کننده توانایی مذاکره بر طبق اهداف فعالیت های مشارکتی خود را دارند و برای شروع فعالیت ها تعهد خواهند داشت. اگر مجموعه فعالیت ها اجرا شود، مشارکت سازمان ها ادامه یافته و تعهد مشترک آنها برای اجرای خطمشی ادامه خواهد یافت. این چرخه را در شکل زیر مشاهده می فرمائید. (رینگ و وندوون، ۱۹۹۴)

در مجموع در این رویکرد به سه عامل اصلی توجه می شود:
۱. مرکز بر روی فعالیت های مجریان محلی به عنوان نقطه مقابل حکومت مرکزی

۲. توجه بیشتر بر روی ماهیت مساله به نسبت اهداف خطمشی
۳. این رویکرد به دنبال تشکیل شبکه ای از اجرا است که نقش روش مند مهمی برای تجزیه و تحلیل اجرا است (اسکوفیلد، ۲۰۰۱).

این دیدگاه انتقاداتی همچون اجرای خطی مشی را در یک محیط غیرمتتمرکز (ساباتیر، ۱۹۸۷)، و داشتن دیدگاهی ایده آلیستی مورد انتقاد بوده است. پژوهشگران به عنوان اینکه مشکل جامعه را عوام و مردم عادی و افراد غیرمتخصص نمی توانند تشخیص دهند، پیاده سازی این نظریه را هم غیرعملی می دانند. این رویکرد بدلیل ایده آل بودن در عمل با مشکلات عدیدهای مواجه شده است، به طوری که عدم موفقیت در ترکیب این دو رویکرد و دستیابی به یک الگوی جامع، دانشمندان را به سوی الگوهای دیگری در اجرای خطمشی سوق دهد (هاولت، ۱۹۹۵، ص ۱۵۶).

پرسمن و ویلداوسکی (۱۹۸۴) معتقدند که برای داشتن پیامدهای موفق یک خطمشی، اجرا عامل کلیدی است (لانگ و فرانکلین، ۲۰۰۴). اجرای خطمشی عمومی تا زمانی که منافع سیاست گذاران تامین شود، ادامه پیدا می کند و از طرفی اجرای خطمشی مرحله ای مهم و حیاتی در فرایند خطمشی گذاری و منبعی ارزشمند در ارزیابی خطمشی است (دلون و دلون، ۲۰۰۲). کار اصلی پرسمن و ویلداوسکی بر مبنای مدل عقلایی پایه گذاری شده و با این فرض اینکه اهداف خطمشی به وسیله خطمشی گذاران مرکزی تعیین می شود، کار خود را آغاز کردند. می توان نتیجه گیری کرد که آنها اجرای خطمشی را به عنوان * تعاملی بین تعیین اهداف و اجرای عملیاتی برای دست یابی به آنها* در نظر گرفتند، پرسمن و ویلداوسکی تعداد زیاد نهادهای اجرایی خطمشی را عامل کاهش اثربخشی آن می دانستند (پرسمن & ویلداوسکی، ۱۹۸۴).

انتقادات گسترده ای از سوی پژوهشگران بر رویکرد بالا به پایین وارد شده است. اولین نکته عدم توجه یا توجه به نقش رفتار^{*} بروکرات های سطح خیابان^{*} است (لیپسکی، ۱۹۸۷) در حقیقت این نوع نگاه به حذف ابتکارات استراتژیکی ناشی از بخش خصوصی، بوروکراسی های سطح خیابان (عملیاتی) و مقامات اجرایی محلی و دیگر زیرسیستم های خطمشی می باشد (ساباتیر، ۱۹۸۰). پارسونز (۱۹۹۵) پیشنهاد می کند که کارکنان "خط مقدم" به دلیل اینکه بصیرت و دانش لازم در خصوص اجرای دستورالعمل های خطمشی را تا حدودی دارا هستند باید نقش کلیدی در فرایند اجرا به آنها واگذار نمود و این در حالی است که رویکرد بالا به پایین تنها به مسأله هدف گذاری می پردازد و توجهی به رفتارها و اثرات متقابل افراد بر یکدیگر ندارد (پارسونز، ۱۹۹۵).

تاكيد عده بر نگرش عقلاني از جمله انتقادهای اساسی بر اين رویکرد است (اسکوفیلد، ۲۰۰۱). انجام مطالعات بسياري، پژوهشگران را متوجه اين مسئله ساخت که هميشه رابطه دقیق و مناسبی بین اهداف تعیین شده و خروجی خطی مشی برقرار نیست. این مسئله باعث شد تا رابطه مفروض بین خطی مشی و خروجی اجرای آن زیر سوال رود (فیشر & میلر، ۲۰۰۶). همچنین عنوان شده است که در این مدل تمهیدات مناسبی برای برطرف کردن نابسامانی های سیاست گذاری، پیچیدگی های رفتاری و ابهامات و تضادهای اهداف در نظر گرفته نمی شود (اسکوفیلد، ۲۰۰۱).



مرکز آموزش مدیریت دولتی به عنوان بازوی اجرائی سازمان، می‌بایست در دو سطح اجرائی کانون‌های ارزیابی و تربیت ارزیابان حرفه‌ای نقش آفرینی کند. همچنین برای اجرای کانون ارزیابی، موسسات و مرکز آموزشی فعال در حوزه ارزیابی می‌توانستند با اخذ مجوز از سازمان اداری استخدامی، در این حوزه فعال باشند. در نهایت هم نقش نظارت بر حسن اجرای کانون‌های ارزیابی بر عهده سازمان اداری و استخدامی و بالاترین مقام دستگاه اجرائی گذاشته شده است.

ب: ترجمه اهداف خطمشی به قواعد عملیاتی و دستورالعمل‌ها؛ دستورالعمل اجرائی نحوه انتخاب و انتصاب مدیران حرفه‌ای (شماره ۵۷۹۰۹۵ تاریخ ۱۳۹۵/۰۴/۰۱ شورای عالی اداری) و دستورالعمل نحوه ارزیابی و توسعه شایستگی عمومی مدیران حرفه‌ای، دو دستورالعمل نهایی در خصوص پیاده‌سازی کانون‌های ارزیابی و توسعه در دستگاه‌های اجرائی هستند.

در دستورالعمل نحوه انتخاب و انتصاب مدیران، چهار چوب‌هایی درخصوص نحوه انتصاب مدیران سطوح مدیریتی عملیاتی، پایه و مبانی و ارشد تعیین شده است که بکی از موارد مهم آن، اخذ گواهینامه شایستگی عمومی مدیران است، همچنین محدوده سنی برای هر کدام از سطوح مدیریتی تعیین شده است. در دستورالعمل نحوه ارزیابی و توسعه مدیران حرفه‌ای دولت، بیشتر تاکید بر فرآیند پیاده‌سازی این مهم است.

ج: هماهنگی منابع و کارکنان برای دست‌یابی به اهداف تعیین شده. کانون‌های ارزیابی و توسعه سابقه محدودی در دستگاه‌های اجرائی کشور داشته است، در این خصوص در کنار ابلاغ قوانین و مقررات، می‌بایست در جهت توجیه و هماهنگی دستگاه‌های اجرائی اقداماتی از سوی سازمان‌های متولی این امر صورت می‌گرفت. از سوئی دیگر پیاده‌سازی این مهم مستلزم کادر انسانی حرفه‌ای، تجهیزات و محیط فیزیکی سازمان یافته، زیرساخت نرم‌افزاری و همچنین منابع مالی قابل توجه است. در این راستا طبق ماده ۱۸، برنامه آموزش و تربیت مدیران آینده دستگاه‌های اجرائی منابع مالی این برنامه به طور مشترک توسط دستگاه‌های اجرائی و داوطلبین شرکت در کانون‌های ارزیابی می‌بایست تأمین می‌شد، به گونه‌ای که حداقل ۱۵ درصد از هزینه توسعه داوطلبین پرداخت شود. بکی از مباحث و چالش‌های اساسی این برنامه تأمین منابع مالی آن بود که بعد از سال ۹۸ که بسیاری از دستگاه‌های اجرائی به دلیل محدودیت‌های مالی، هزینه‌های مربوطه را از طریق داوطلبین تأمین کردند.

ارزیابی خطمشی^۱

پس از اجرای هر خطمشی، بایستی نتایج آن مورد بررسی قرار

۳. رویکرد ترکیبی

این رویکرد دارای دیدگاه‌های هیبریدی یا مراوده‌ای می‌باشد که بر فرآینده پیچیده مذکور و چانه‌زنی بین بازیگران خطمشی در تمام سطوح خطمشی و فرایند برنامه‌ریزی تأکید می‌کند (بارنت و فادج، ۱۹۸۱؛ بارنت و هیل، ۱۹۸۴؛ گوگین، ۱۹۹۰؛ بارنت، ۲۰۰۴). رویکرد ترکیبی به عنوان نسل سوم مطالعات اجرا نیز شناخته می‌شود (گوگین و همکاران، ۱۹۹۰). گوگین، برومن، لستر و اوتولو (۱۹۹۰)، به دنبال پر کردن خلا بین رویکرد بالا به پایین و پایین به بالا بودند. بدین منظور آنها با عنوان لزوم پذیرفتن نقش بازیگران سطوح پایین برای اجرایی شدن تصمیمات گرفته شده از سوی حکومت مرکزی، مذکرات سخت و نفس‌گیری را بین دولت و مجریان خطمشی پیش‌بینی کردند.

رویکرد ترکیبی تأکید می‌کند که توجه ویژه‌ای بر رابطه بین دولت مرکزی و عوامل اجرایی محلی و منطقه‌ای باید صورت گیرد (هیل & هوپ، ۲۰۰۲)، از طرفی باید اهمیت بالایی برای هماهنگی و همکاری میان اجرای مختلف قائل شد (مارین و مایتنر، ۱۹۹۱).

در مجموع در رویکرد ترکیبی دو خلاقيت در فرآيند اجرا صورت گرفته است. اول اينكه اين رویکرد سعی می‌کند تا ضعفهای مفهومی در بحث‌های دوقطبی پژوهشگران و رویکردهای بالا به پایین و پایین به بالا را حل کند و دوم اينكه بعضی از تئوريسين های رویکرد ترکیبی بر عوامل مهمی که تاکتون کمتر توجه شده بود، اشاره داشتند (فيشر & ميلر، ۲۰۰۶).

رویکرد حاکم بر اجرای خطمشی کانون‌های ارزیابی و توسعه شایستگی‌های مدیران حرفه‌ای دولت یک رویکرد بالا به پایین بوده است که بازیگر اصلی آن سازمان اداری و استخدامی بوده است و بازیگران دیگر حوزه توسعه و توانمندسازی کارکنان دولت اعم از مرکز آموزش مدیریت دولتی، مرکز آموزش و پژوهش توسعه و آينده‌نگري استانها، معاونت توسعه سرمایه انسانی در دستگاه‌های اجرائی، دانشگاه‌ها و اساتید دانشگاه‌ها، بخش خصوصی و موسسات آموزشی فعال، کارکنان نظام اداری در فرآيند خطمشی گذاري اين مهم نقش حداقلی ايفا کرده‌اند.

مرحله اجرا شامل:

الف: تعیین مسئول اجرای خطمشی، ایجاد نهادهای جدید و یا استفاده از نهادهای قدیمی
طبق دستورالعمل نحوه ارزیابی و توسعه شایستگی عمومی مدیران حرفه‌ای، سازمان اداری و استخدامی کشور نقش راهبری خطمشی کانون‌های ارزیابی و توسعه مدیران را بر عهده دارد.



بر عهده سازمان اداری و استخدامی و بالاترین مقام دستگاه اجرائی قرار گرفته است. ارزیابی می‌تواند در دو سطح فرآیند کانون‌های ارزیابی و کاربست نتایج آن صورت گیرد. سطح اول بیشتر جنس محتوایی و علمی و رعایت استاندارهای کانون‌های ارزیابی اعم از استفاده از ارزیابان آموزش‌دیده، استفاده از تمرین‌های مناسب، اجرای ابزارهای کانون‌های ارزیابی طبق اصول علمی خود است. در این خصوص بهدلیل گستردگی و رشد سریع کانون ارزیابی در دستگاه‌های اجرائی، ازطرفی نبود فرآیند و همچنین زیرساخت نرمافزاری لازم، نظارت بهینه‌ای درخصوص حسن اجرای کیفی کانون‌های ارزیابی وجود نداشته است. کاربست نتایج کانونی بیشتر بعد فرهنگی، نگرشی و قانونی دارد، آمار دقیق و روشی از کاربست نتایج کانون‌های ارزیابی در دستگاه‌های اجرائی وجود ندارد و اقدام روشی هم از دستگاه‌های متولی این امر تاکنون صورت نگرفته است.

بحث و جمع‌بندی

استقرار نظام شایستگی و استفاده از مکانیسم‌های پیشرفتی و پیچیده‌ای همچون کانون‌های ارزیابی جای بسیار امیدواری دارد، آن را می‌توان نقطه عطفی در توسعه و توانمندسازی کارکنان دولت و ارتقای بهره‌وری نظام اداری دانست. با این حال تصمیم‌گیران و خطمنشی‌گذاران این عرصه می‌توانستند با توجه تجربیات گذشته نظام اداری درخصوص خطمنشی‌گذاری توسعه مدیریت و همچنین رعایت اصول علمی فرآیند خطمنشی‌گذاری با کیفیت بهتری این برنامه را پیش ببرند. در مجموع چرخه خطمنشی‌گذاری کانون‌های ارزیابی و توسعه را می‌توان طبق نمودار ذیل به ترسیم کرد:

گیرد تا مشخص شود چقدر اهداف تعیین شده، محقق شده است، می‌توان گفت این مرحله حلقه مفهود سیستم خطمنشی‌گذاری در نظام اداری است، به عبارتی یا انجام نمی‌شود و یا به طور شکلی، غیرکارشناسی، سیاسی و با کیفیت نازل صورت می‌گیرد. در ارزیابی خطمنشی سوال اصلی این است که آیا به اهداف تعیین شده رسیده‌ایم یا خیر؟ و برای بهتر شدن چه اقداماتی باید انجام شود.

نتایج خطمنشی در سه سطح خروجی^۱، پیامدها^۲ و آثار^۳ قابل تبیین هستند. خروجی‌های خطمنشی، آن دسته از نتایج خطمنشی هستند که پس از پایان و اجرا بلافضله بهطور عینی و ملموس خود را نشان می‌دهند. در این راستا تعداد افرادی که در کانون‌های ارزیابی ارزیابی شده‌اند و یا مدیرانی که با داشتن گواهینامه شایستگی‌های مدیران منتصب شده‌اند را می‌توان خروجی‌های کانون‌های ارزیابی و توسعه دانست. پیامدهای خطمنشی، آن دسته از نتایج هستند که در میان مدت ظهور پیدا می‌کنند. توسعه توانمندی و شایستگی مدیران حرفه‌ای دولت و بهبود عملکرد آنها را می‌توان جز پیامدهای این برنامه قلمداد کرد. آثار خطمنشی هم آن دسته از نتایج هستند که در بلندمدت و به صورت کیفی تاثیر خود را بر سیستم خطمنشی‌گذاری می‌گذارد، درواقع اهداف نهایی هستند که از یک برنامه دنبال می‌شود. در خصوص استقرار نظام شایستگی در نظام اداری اهدافی همچون بهبود بهره‌وری نظام اداری، بهبود رضایت عمومی و ارتقای اعتماد عمومی را می‌توان جز آثار این برنامه در نظام اداری دانست.

از نظر قانونی، نقش نظارت بر حسن اجرای کانون‌های ارزیابی

-
1. Well-structured
 2. Moderately -structured
 3. Ill-structured



خطمشی، گذاری کانون‌های ارزیابی، و توسعه در نظام اداری

حال استقرار کانون‌های ارزیابی و توسعه در نظام اداری کشور، مرحله مقدماتی خود قرار دارد و با وجود همه انتقاداتی که از حافظ محتوایی و اجرایی به آن وجود داشته، مجموعه اقدامات صورت گرفته، توانسته است یک گام مثبت در جهت استقرار نظام شایستگی محور باشد و استمرار این فرآیند برای تکامل نظام شایستگی مهم و حیاتی است و ایجاد یک سیستم نظارت و کنترل به منظور بهبود کیفیت پیاده‌سازی کانون ارزیابی و توسعه از موضعی، مص نمایند.

نظام شایستگی یک فرآیند پیچیده، بلندمدت، علمی و سنجیده است که نیازمند تغییرات نگرشی، قانونی و ساختاری است. از زمان شروع این فرآیند انتقاداتی همچون پایین بودن کیفیت ارزیابی‌ها، عدم التزام کانون‌های ارزیابی به رعایت استاندارهای ارزیابی، فقدان فرآیند صحیح در دستگاه‌های اجرایی، تشکیک درخصوص اهتمام دستگاه‌های اجرایی به کانون‌های ارزیابی، عدم استقلال کانون‌های ارزیابی، کم‌توجهی به گزارش‌های کانون‌های ارزیابی در انتصابات و ... وجود داشته است. با این


منابع

۱. وحید، مجید (۱۳۸۸). سیاست‌گذاری عمومی. تهران: نشر میزان
۲. قلی‌پور، رحمت‌الله (۱۳۹۰). تصمیم‌گیری سازمانی و خط‌مشی‌گذاری عمومی، تهران: سمت.
۳. الونی، مهدی و شریف‌زاده، فتح (۱۳۹۱) فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی. تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی.
۴. مهدی نوید ادهم، علیرضا صادق‌زاده قمری (۱۳۹۴). طراحی الگوی سیاست‌های فرهنگی نظام آموزش و پرورش. راهبرد اجتماعی فرهنگی ۱۵. ۱۳۵.
۵. سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری (۱۳۸۹)
۶. قانون مدیریت خدمات کشوری (اصوله ۱۳۸۶)
۷. نقشه اصلاح نظام اداری (اصوله ۱۳۹۲، شورای عالی اداری)
۸. برنامه آموزش و تربیت مدیران آینده دستگاه‌های اجرائی (اصوله ۱۳۹۳، شورای عالی اداری)
۹. دستورالعمل اجرائی نحوه انتخاب و انتصاب مدیران حرفه‌ای (اصوله ۱۳۹۶، شورای عالی اداری)

10. Viennet, R., & Pont, B. (2017). Education policy implementation: A literature review and proposed framework.
11. Barrett, S. M. (2004). Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. *Public administration*, 82(2), 249-262.
12. Barrett, S., & Fudge, C. (Eds.). (1981). Policy and action: essays on the implementation of public policy (pp. 3-34). London: Methuen.-DeLeon, P. (2001). A Democratic Approach to Policy Implementation.
13. DeLeon, P., & DeLeon, L. (2002). What ever happened to policy implementation? An alternative approach. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 467-492
14. Dobelstein, A. W. (2003). Social welfare: Politics and public policy.Dye, T. R. (2013). Understanding public policy. Pearson
15. Fischer, F., & Miller, G. J. (Eds.). (2006). *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. Crc Press.
16. Goggin, M. L., Bowman, A. O. M., Lester, J. P., & O'Toole Jr, L. J. (1990). *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation* (Glenview, IL: Scott, Foresman). Goggin Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation1990.
17. Goggin, M. L., Bowman, A. O. M., Lester, J. P., & O'toole, L. J. Jr.(1990). *Implementation Theory and Practice. Toward a Third Generation*, New York: Harper Collins.



18. Hill, M. J., & Hupe, P. L. (2002). Implementing public policy: governance in theory and practice. London: Sage.
19. Marin, B., & Mayntz, R. (1991). Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations. Campus Verlag.
20. Parsons, D. W. (1995). Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis. Edward Elgar Pub
21. Sabatier, P.A., and Mazmanian, D. (1980). A Framework of Analysis. *Policy Studies Journal*, 8, 538–60.
22. Schofield, J. (2001). Time for a revival? Public policy implementation: a review of the literature and an agenda for future research. *International journal of management reviews*, 3(3), 245-263.