تبیین فرآیند سیاست‌گذاری توسعه شایستگی‌های کارکنان دولت

(مطالعه موردی: کانون‌های ارزیابی و توسعه در نظام اداری)

نویسندگان:
مهدی حسینی‌راد [۱]
فردین حسینی [۲]

چکیده

ایجاد سیستم‌های مبتنی‌بر شایستگی همواره یکی از موضوعات مورد تاکید 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 اسناد بالادستی، قوانین و مقررات، آیین‌نامه‌ها 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. قانون کردن و مشروعیت بخشی به خط‌مشی ۵. اجرای خط‌مشی ۶. ارزیابی و کسب بازخورد مورد تبیین قرار گیرد.

خط‌مشی‌گذاری عمومی

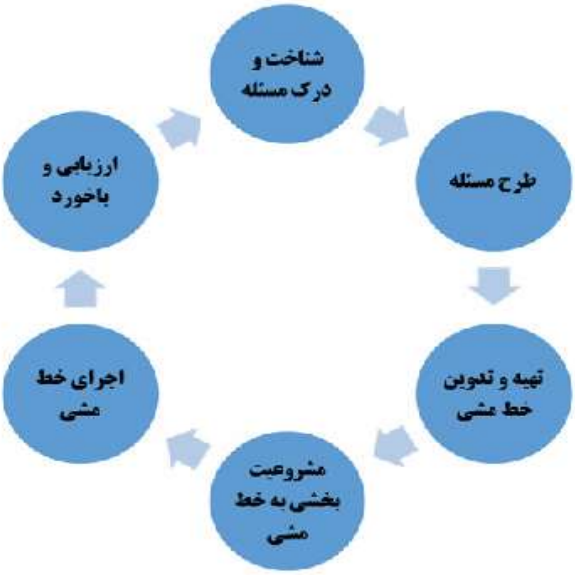
خط‌مشی آن چیزی است که دولت انجام و یا انجام نمی‌دهد (دای،۱۹۹۷). خط‌مشی‌گذاری یک فرآیند پیچیده و در حال تحول است که بسیاری از ذینفعان را درگیر می‌کند و در صورت عدم هدف‌گیری، می‌تواند به شکست منجر شود، بنابراین درک آن، شفاف‌سازی عوامل تعیین‌کننده آن و کشف راه‌هایی که بتواند شفاف‌تر و موثرتر نماید، بسیار مهم است (وینه و پونت،۲۰۱۷). گاهی اوقات در فرآیند خط‌مشی‌گذاری در حوزه‌های مختلف نظام اداری شاهد نوعی بی‌نظمی و آشفتگی در سیستم خط‌مشی‌گذاری هستیم (نوید وصادق زاده،۱۳۹۴). به شکل سنتی، در مطالعات ناظر بر خط‌مشی عمومی، موضوع به سه مرحله تقسیم می‌شود: ۱. تدوین و تنظیم خط‌مشی۲. اجرای خط‌مشی و۳. ارزیابی خط‌مشی (یوسن & دیویدسون،۱۹۹۰). به‌طور کلی خط‌مشی‌گذاری در فرآیند سه مرحله‌ای تدوین، اجرا و ارزیابی تحقق پیدا می‌کند. به‌طور تفضیلی مراحل فرآیند خط‌مشی‌گذاری عبارت است از: ۱. مرحله شناخت و درک مسئله ۲. طرح مسئله ۳. تهیه و تدوین خط‌مشی ۴. قانونی کردن و مشروعیت‌بخشی به خط‌مشی ۵. اجرای خط‌مشی ۶. ارزیابی و کسب بازخورد (الوانی و شریف زاده،۱۳۹۱).

---

۱. دکتری خط‌مشی‌گذاری، معاون آموزشی مرکز آموزش مدیریت دولتی

۲. دانشجوی دوره دکتری خط‌مشی‌گذاری عمومی دانشگاه تهران

[Downloaded from smtjournal.smtc.ac.ir on 2026-10-25]



مراحل فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی

شناخت مسئله

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

ویژگی‌های یک مسئله عمومی

- وابستگی متقابل[1] میان مسائل عمومی؛ معمولاً میان مسائل بخش عمومی درهم‌تنیدگی 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 به‌طور جامع ملاحظه می‌شود، مسئله باید به‌طور عمیق مورد ریشه‌یابی قرار گیرد.

- انتزاعی و ذهنی‌بودن[2] مسائل عمومی: بسیاری از مسائل حوزه عمومی در عین حال که ملموس نیستند، ولی وجود دارند و تاثیر خود را بر کارکرد کلی سیستم می‌گذارد، این ویژگی مسائل عمومی نشان می‌دهد که باید سطح حساسیت بالائی جهت کشف و شناخت مسائل عمومی اتخاذ کرد.

- ساختگی بودن[3] مسائل عمومی: این ویژگی مسئله گویای این موضوع است که عامل انسانی در به‌وجود آمدن مسئله دخیل بوده است.

- پویایی[4] مسائل عمومی: مسائل عمومی حالت ثابت و ایستا ندارند، 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 راه‌حل‌های اشتباه شود. به‌عبارتی اتخاذ رویکرد کل‌نگر در مسائل عمومی مورد تاکید است. یکی از مسائل اصلی در نظام اداری پایین بودن بهروری است؛ که یکی از ریشه‌های این مسئله سطح عملکرد پایین سرمایه انسانی در نظام اداری است. شایستگی را یکی از ابعاد عملکرد کارکنان تعریف می‌کند، به‌عبارتی 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، به‌عبارتی این مسئله ضعف عملکردی کارکنان را نمی‌توان صرفاً در سطح شایستگی‌های آنها مورد تحلیل قرار داد، کمااینکه شایستگی یکی از عناصر اصلی و مهم عملکردی است. از سویی دیگر این مسئله، تحت‌تاثیر تصمیات و اقدامات

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

[Downloaded from smtjournal.smtc.ac.ir on 2026-10-25]

سیاستگذاران و تصمیم‌گیران بوده است، همچنین از سطح پویایی بسیار بالائی برخوردار بوده و به نظر می‌رسد رفته‌رفته پیچیده‌تر شود. همچنین داشتن رویکرد تقلیل‌گرایانه و جزئی برای حل این مسئله باعث خواهد شد تا تصمیم‌گیران این حوزه به بیراهه بروند.

مسائل عمومی را از نظر تعداد تصمیم‌گیران، بدیل‌های راه‌حل مسئله، ارزش‌های موجود در مسئله، پیامدها و احتمالات در سه سطح : ساختارمند[1] ، نیمه ساختارمند[2] و غیر ساختارمند[3] می‌توان دسته‌بندی کرد.

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

طبقه‌بندی مسائل عمومی (توماس دای،۲۰۱۳)

تصمیم‌گیران فرآیند سیاست‌گذاری توسعه و توانمندسازی 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 فعال 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. ار 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 توانمندسازی کارکنان دولت را می‌توان در سطح مسائل نیمه‌ساختارمند طبقه‌بندی کرد.

دستور کارگذاری خط مشی

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

انواع دستور کار در فرآیند دستور کارگذاری را می‌توان در سه نوع زیر طبقه‌بندی کرد:

دستورهای کارگذاری را می‌توان در ۳ سطح ابداع بیرونی، بسیج عمومی و یا مدل ابداع درونی طبقه‌بندی کرد. در مدل ابداع بیرونی، مسائل ابتدا در فضای عمومی مطرح می‌شوند و سپس در دستور کار سیاسی قرار می‌گیرند، در مدل بسیج عمومی، زمانی که یک موضوع در دستور کار قرار می‌گیرد، خط‌مشی‌گذاران به‌دنبال جلب رضایت مردم رفته و به اطلاع آنها می‌رسانند. همچنین در مدل ابداع درونی، مسائلی هستند که در داخل سیستم خط‌مشی‌گذاری مطرح و تصمیم‌گیری می‌شود و تلاشی هم برای همراه‌سازی فضای عمومی در آن صورت نمی‌گیرد. با این نگاه می‌توان موضوع توسعه و توانمندسازی کارکنان دولت را در مدل ابداع درونی طبقه‌بندی کرد. (توماس دای،۲۰۱۳)

گزینه‌سازی و تصمیم‌گیری

در ادامه فرآیند خط‌مشی‌گذاری گزینه‌سازی صورت می‌گیرد، بدین‌معنا 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 ذی‌نفع در مسئله تلاش می‌کنند تا گزینه‌های مطلوب خود را به‌عنوان گزینه مطلوب مطرح کنند.
- رویکرد علمی: در این رویکرد که بیشتر برگرفته از رویکرد عقلانی است، چهارچوب‌ها و اصول علمی مبنا قرار می‌گیرد.

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

[Downloaded from smtjournal.smtc.ac.ir on 2026-10-25]

- رویکرد ارزشی و هنجاری: در این رویکرد بیشتر رویکرد ایدئولوژیک و ارزشی در گزینه‌سازی مبنا قرار می‌گیرد.
- رویکرد تجربه‌ای: در این رویکرد براساس تصمیمات و برنامه‌هایی که در گذشته برای حل مسئله وجود داشته است، راه‌هایی جدید مدنظر قرار می‌گیرد.
- رویکرد دموکراتیک: استفاده از نظرات و پشنهادات مردم در فرآیند خط‌مشی گذاری می‌تواند برای انتخاب گزینه حل مسئله مورد استفاده قرار گیرد (توماس دای،۲۰۱۳).

برای حل مسئله توانمندسازی شایستگی‌های کارکنان دولت، مکانیسم کانون‌های ارزیابی و توسعه مورد توجه قرار گرفته است، بیشتر نتیجه رویکرد علمی- تجربه‌ای در گزینه‌سازی است.

مشروعیت‌بخشی[1] به خط‌مشی کانون‌های ارزیابی و توسعه در دولت

در مرحله مشروعیت‌بخشی راه‌حل پیشنهادی از مسیر قانونی برای تصویب، مشروعیت می یابد و خط‌مشی تبدیل به قانون می‌شود. (توماس دای،۲۰۱۳) بالاترین مقام تصمیم‌گیری در خصوص توانمندسازی کارکنان دولت، شورای عالی اداری است، طبق ماده ۵۷ قانون مدیریت خدمات کشوری، دستورالعمل‌های اجرائی، شرایط تخصصی و عمومی پست‌های مدیریت حرفه‌ای و نحوه ارتقا مسیر شغلی باید در این نهاد به تصویب برسد.

ریشه و اساس توسعه و توانمندسازی کارکنان دولت را می‌توان در بند ۴ سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری با محوریت دانش‌گرایی و شایسته‌سالاری مبتنی بر اخلاق اسلامی در نصب و ارتقای مدیران یافت، (سیاست‌های 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 شایستگی‌های عمومی و تخصصی و نحوه انتخاب و انتصاب مدیران صورت گرفت. در این راستا ، طبق مصوبه تاریخ ۱۳۹۶/۱۱/۰۴، شماره ۱۶۵۷۳۶۳ شورای عالی اداری، کلیه مدیران سطوح عملیاتی، پایه، میانی و ارشد دستگاه‌های ذیل قانون مدیریت خدمات کشوری بایستی قبل از انتصاب دارای گواهینامه شایستگی مدیران و به‌عبارتی ملزم به شرکت در کانون های ارزیابی و توسعه شدند. در این بخش‌نامه آمده است *دستگاههای اجرائی موظفند شایستگی‌های عمومی مدیریتی کارمندان و مدیران را براساس شرایط مندرج در برنامه آموزش و تربیت مدیران آینده دستگاه‌های اجرائی موضوع مصوبه شماره ۲۰۶/۹۳/۱۱۸۵۱ مورخ ۱۳۹۳/۰۹/۰۵ شورای عالی اداری، قبل از انتصاب و یا ارتقا به سطوح بعدی مدیریتی از طریق کانون ارزیابی مورد سنجش قرار دهند*

اجرای خط مشی[2]

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

در واکاوی تئوری اجرای خط‌مشی به مفهوم‌سازی کیستی، چگونگی و چرایی خط‌مشی پرداخته می شود (اسکوفیلد، ۲۰۰۱). رابرت لینبری[3] بیان می‌کند از زمان بیان رسمی خط‌مشی، فرایند اجرای خط‌مشی آغاز می‌گردد. آن‌چه در این مرحله اتفاق می‌افتد تاثیر بیشتری بر توزیع نهایی خط مشی نسبت به اهداف و نیات خط‌مشی‌گذاران خواهد داشت. (دابلستاین، ۲۰۰۳، ص ۱۹) هنگامی که از اجرا سخن می‌گوییم طبعاً فرض را بر این گذاشته‌ایم که سیاستی تدوین شده است و مرحله تصمیم‌گیری را پشت سر گذاشته است. به‌عبارت دیگر، طرح، لایحه یا برنامه‌ای از سوی نهاد مشروع عمومی برای پاسخ به یک مساله عمومی به تصویب رسیده است (وحید، ۱۳۸۸،ص۱۴۸). تا اواخر دهه ۶۰ میلادی، واضح بودن احکام سیاسی مسلم در نظر گرفته می‌شد، و از سویی دیگر فرض بر آن بود که مجریان، خط‌مشی را با توجه به اهداف خط‌مشی‌گذاران اجرا می‌کنند (هیل & هوپ،۲۰۰۲). باید در نظر داشت که منتقدان سیاست‌ها بعد از تصویب قانون، مخالفت خود را به پایان نرسانده و در اجرای خط‌مشی با سازماندهی، بودجه‌ریزی، کارمندیابی، ایجاد مقررات، هدایت و هماهنگی برنامه‌ها مخالفت می‌کنند و حتی اگر منتقدان در ایجاد تاخیر یا متوقف کردن اجرای برنامه‌ها ناموفق باشند، اهداف خود را بهصورت 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 خط‌مشی‌گذاران تصمیم‌گیری می‌شود، اجرائی خواهد شد. این رویکرد با تاکید بر تصمیمات خط‌مشی‌گذاران مرکزی، اجرا به‌عنوان *پدیده نخبگان حکومتی* تشریح شده است (دلون،۲۰۰۱). این فرضیات محصول عقلانی *مدل اداره مطلوبی* است که برمبنای فرضیات بوروکراتیک جدایی سیاست از اداره بنا نهاده شده است؛ که مشخصه

1. Policy legitimation
2. Policy impelementation
3. Robert Lineberry

[Downloaded from smtjournal.smtc.ac.ir on 2026-10-25]

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

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 سیاست‌گذاران تامین شود، ادامه پیدا می‌کند و از طرفی اجرای خط‌مشی مرحله‌ای مهم و حیاتی در فرایند خط‌مشی‌گذاری و منبعی ارزشمند در ارزیابی خط‌مشی است (دلون ودلون، ۲۰۰۲). کار اصلی پرسمن و ویلداوسکی برمبنای مدل عقلایی پایه‌گذاری شده و با این فرض اینکه اهداف خط‌مشی به‌وسیله خط‌مشی‌گذاران مرکزی تعیین می‌شود، کار خود را آغاز کردند. می‌توان نتیجه‌گیری کرد که آنها اجرای خط‌مشی را به‌عنوان * تعاملی بین تعیین اهداف و اجرای عملیاتی برای دست‌یابی به آنها* در نظر گرفتند، پرسمن و ویلداوسکی تعداد زیاد نهادهای اجرایی خط‌مشی را عامل کاهش اثربخشی آن می‌دانستند (پرسمن & ویلداوسکی،۱۹۸۴)

انتقادات گسترده‌ای از سوی پژوهشگران بر رویکرد بالا به پایین وارد شده است. اولین نکته عدم‌توجه یا توجه به نقش رفتار *بروکرات‌های سطح خیابان* است (لیپسکی،) ۱۹۸۷، در حقیقت این نوع نگاه به حذف ابتکارات استراتژیکی ناشی از بخش خصوصی، بوروکراسی‌های سطح خیابان (عملیاتی) و مقامات اجرایی محلی و دیگر زیرسیستم‌های خط‌مشی می‌باشد (ساباتیه، ۱۹۸۰). پارسونز (۱۹۹۵) پیشنهاد می‌کند که کارکنان "خط مقدم "به‌دلیل اینکه بصیرت و دانش لازم در خصوص اجرای دستورالعمل‌های خط‌مشی را تا حدودی دارا هستند باید نقش کلیدی در فرآیند اجرا به آنها واگذار نمود و این در حالی است که رویکرد بالا به پایین تنها به مسأله هدف‌گذاری می‌پردازد و توجهی به رفتارها و اثرات متقابل افراد بر یکدیگر ندارد (پارسونز،۱۹۹۵).

تاکید عمده بر نگرش عقلانی از جمله انتقادهای اساسی بر این رویکرد است (اسکوفیلد، ۲۰۰۱). انجام مطالعات بسیاری، پژوهشگران را متوجه این مسئله ساخت که همیشه رابطه دقیق و مناسبی بین اهداف تعیین شده و خروجی خطی‌مشی برقرار نیست. این مسئله باعث شد تا رابطه مفروض بین خطی‌مشی و خروجی اجرای آن زیر سوال رود (فیشر & میلر،۲۰۰۶). همچنین عنوان شده است که در این مدل تمهیدات مناسبی برای برطرف کردن نابسامانی‌های سیاست‌گذاری، پیچیدگی‌های رفتاری و ابهامات و تضادهای اهداف در نظر گرفته نمی‌شود (اسکوفیلد، ۲۰۰۱).

۲. رویکرد پایین به بالا

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

در رویکرد پایین به بالا فرض آن است که خط‌مشی به‌جای این که به‌وسیله خط‌مشی‌گذاران کنترل شود، از طریق مذاکره و چانه زدن آشکار و ضمنی بین اعضای سازمان و مشتریان آن تبیین می‌شود. بنابراین برنامه‌ها، باید با آرزوها و خواسته‌ها و یا حداقل با الگوهای رفتاری مقامات پایین‌تر سازگار باشد) لیندر و پیترز، ۱۹۸۷، به نقل از قلی‌پور و همکاران، ۱۳۹۰). رینگ و وندوون[1] (۱۹۹۴) چارچوبی را برای فرایند مشارکتی خط‌مشی اعلام کرد که آن را بیشتر یک چرخه تناوبی فرض می‌کنند و نه خطی. برمبنای چنین منطقی سازمان‌های مشارکت‌کننده توانایی مذاکره بر طبق اهداف فعالیت‌های مشارکتی خود را دارند و برای شروع فعالیت‌ها تعهد خواهند داشت. اگر مجموعه فعالیت‌ها اجرا شود، مشارکت سازمان‌ها 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 می‌شود:

۱. تمرکز بر روی فعالیت‌های مجریان محلی به‌عنوان نقطه مقابل حکومت مرکزی

۲. توجه بیشتر بر روی ماهیت مساله به نسبت اهداف خط‌مشی

۳. این رویکرد به‌دنبال تشکیل شبکه‌ای از اجرا است که نقش روش‌مند مهمی برای تجزیه تحلیل اجرا است (اسکوفیلد، ۲۰۰۱).

این دیدگاه انتقاداتی همچون اجرای خطی‌مشی را در یک محیط غیرمتمرکز (ساباتیر،۱۹۸۷)، و داشتن دیدگاهی ایده‌آلیستی مورد انتقاد بوده است. پژوهشگران به‌عنوان اینکه مشکل جامعه را عوام و مردم عادی و افراد غیرمتخصص نمی‌توانند تشخیص دهند، پیاده‌سازی این نظریه را هم غیرعملی می‌دانند.این رویکرد به‌دلیل ایده‌آل بودن در عمل با مشکلات عدیده‌ای مواجه شده است، به‌طوری‌که 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).

1. Ring and Van de Ven

[Downloaded from smtjournal.smtc.ac.ir on 2026-10-25]

۳. رویکرد ترکیبی

این رویکرد دارای دیدگاه‌های هیبریدی یا مراوده‌ای می‌باشد که بر فرآینده پیچیده مذاکره 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)، به‌دنبال پر کردن خلا بین رویکرد بالا به پایین و پایین به بالا بودند. بدین منظور آنها باعنوان لزوم پذیرفتن نقش بازیگران سطوح پایین برای اجرایی شدن تصمیمات گرفته شده از سوی حکومت مرکزی، مذاکرات سخت و نفس‌گیری را بین دولت و مجریان خط‌مشی پیش‌بینی کردند.

رویکرد ترکیبی تاکید 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 ماینتز،۱۹۹۱).

در مجموع در رویکرد ترکیبی دو خلاقیت در فرآیند اجرا صورت گرفته است. اول اینکه این رویکرد سعی می‌کند تا ضعف‌های مفهومی در بحث‌های دوقطبی پژوهشگران و رویکردهای بالا به پایین و پایین به بالا را حل کند و دوم اینکه بعضی از تئوریسین‌های رویکرد ترکیبی بر عوامل مهمی که تاکنون کمتر توجه شده بود، اشاره داشتند (فیشر & میلر،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، مراکز آموزش و پژوهش توسعه و آینده‌نگری استان‌ها، معاونت توسعه سرمایه انسانی در دستگاه‌های اجرائی، دانشگاه‌ها و اساتید دانشگاه‌ها، بخش خصوصی و موسسات آموزشی فعال، کارکنان نظام اداری در فرآیند خط‌مشی‌گذاری این مهم نقش حداقلی ایفا 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 برعهده دارد. مرکز آموزش مدیریت دولتی به‌عنوان بازوی اجرائی سازمان، می‌بایست در دو سطح اجرائی کانون‌های ارزیابی و تربیت ارزیابان حرفه‌ای نقش‌آفرینی کند. همچنین برای اجرای کانون ارزیابی، موسسات و مراکز 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 دستورالمعل نهایی در خصوص پیاده‌سازی کانون‌های ارزیابی و توسعه در دستگاه‌های اجرائی هستند.

در دستورالعمل نحوه انتخاب و انتصاب مدیران، چهارچوب‌هایی درخصوص نحوه انتصاب مدیران سطوح مدیریتی عملیاتی، پایه و میانی و ارشد تعیین شده است که یکی 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 تعیین‌شده. 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 سازمان‌یافته، 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 به‌طور مشترک توسط دستگاه‌های اجرائی و داوطلبین شرکت در کانون‌های ارزیابی می‌بایست تامین می‌شد، به‌گونه‌ای که حداکثر ۱۵ درصد از هزینه توسعه داوطلبین پرداخت شود. یکی از مباحث و چالش‌های اساسی این برنامه تامین منابع مالی آن بود که بعد از سال ۹۸ که بسیاری از دستگاه‌های اجرائی به‌دلیل محدودیت‌های مالی، هزینه‌های مربوطه را از طریق داوطلبین تامین کردند.

ارزیابی خط‌مشی[1]

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

1. Policy Evaluation

[Downloaded from smtjournal.smtc.ac.ir on 2026-10-25]

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

نتایج خط‌مشی در سه سطح خروجی[1]، پیامدها[2] و آثار[3] قابل تبیین هستند. خروجی‌های خط‌مشی، آن دسته از نتایج خط‌مشی هستند که پس از پایان و اجرا بلافاصله 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 خط مشی، آن دسته از نتایج هستند که در میان‌مدت ظهور پیدا می‌کنند. توسعه توانمندی و شایستگی مدیران حرفه‌ای دولت و بهبود عملکرد آنها را می‌توان جز پیامدهای این برنامه قلمداد کرد. آثار خط‌مشی هم آن دسته از نتایج هستند که در بلندمدت و به صورت کیفی تاثیر خود را بر سیستم خط‌مشی‌گذاری 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 برعهده 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 استانداردهای 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 روشنی از کاربست نتایج کانون‌های ارزیابی در دستگاه‌های اجرائی وجود ندارد و اقدام روشنی هم از دستگاه‌های متولی این امر تاکنون صورت نگرفته است.

بحث و جمع‌بندی

استقرار نظام شایستگی و استفاده از مکانیسم‌های پیشرفته 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 خط‌مشی‌گذاران این عرصه می‌توانستند با توجه تجربیات گذشته نظام اداری در خصوص خط‌مشی‌گذاری توسعه مدیریت و همچنین رعایت اصول علمی فرآیند خط‌مشی‌گذاری با کیفیت بهتری این برنامه را پیش ببرند. در مجموع چرخه خط‌مشی‌گذاری کانون‌های ارزیابی و توسعه را می‌توان طبق نمودار ذیل به ترسیم کرد:

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

[Downloaded from smtjournal.smtc.ac.ir on 2026-10-25]

خط‌مشی‌گذاری کانون‌های ارزیابی و توسعه در نظام اداری

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 استانداردهای 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 حال استقرار کانون‌های ارزیابی و توسعه در نظام اداری کشور در مرحله مقدماتی خود قرار دارد و با وجود همه انتقاداتی که از لحاظ 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 لازم و ضروری می‌نماید.

[Downloaded from smtjournal.smtc.ac.ir on 2026-10-25]

منابع

۱. وحید، مجید (۱۳۸۸). سیاست‌گذاری عمومی. تهران: نشر میزان

۲. قلی‌پور، رحمت‌الله (۱۳۹۰). تصمیم‌گیری سازمانی و خط‌مشی‌گذاری عمومی، تهران: سمت.

۳. الوانی، مهدی و شریف‌زاده، فتاح (۱۳۹۱) فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی. تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی.

۴. مهدی نوید ادهم، علیرضا صادق‌زاده قمصری. (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 (مصوبه ۱۳۸۶)

۷. نقشه اصلاح نظام اداری (مصوبه ۱۳۹۲، شورای عالی اداری)

۸. برنامه آموزش و تربیت مدیران آینده دستگاه‌های اجرائی (مصوبه ۱۳۹۳، شورای عالی اداری)

۹. دستورالعمل اجرائی نحوه انتخاب و انتصاب مدیران حرفه‌ای (مصوبه 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.

[Downloaded from smtjournal.smtc.ac.ir on 2026-10-25]

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.

[Downloaded from smtjournal.smtc.ac.ir on 2026-10-25]