

روندها و چالشهای مدیریت منابع انسانی در بخش دولتی

محمد صائبی

استادیار مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی

چکیده

سازمانهای پویا آموخته‌اند که در برابر تحولات، روندها و چالشهایی که در ابعاد و زمینه‌های گوناگون پدید می‌آیند بازتاب نشان دهند. دولت نیز برای اجرای مأموریتها و مسئولیتهای خاص خود در عرصه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، باید مجهز به سازمانهایی پویا باشد. تغییرات مداومی که در محیط پدید می‌آید، مدیریت منابع انسانی سازمانها را با چالشهای گوناگون مواجه می‌کند و این مدیریت را وادار می‌سازد تا هدفها، سیاستها، راهبردها و رویه‌های خود را با این چالشها هماهنگ کند. روندها و تغییرات در بافت جمعیتی، ابعاد اجتماعی و شیوه‌های مدیریتی به گونه‌ای است که اداره منابع انسانی سازمانها را با دشواری روبرو کرده است و واحدهای مدیریت منابع نمی‌توانند با نگرشهای پیشین، مأموریت خود را به انجام برسانند. ساختارهای بوروکراتیک، تخصص‌گرایی عصر تیلریسم، تمرکزگرایی، تأکید بر نیروی جسمی کارکنان، ساعات کار انعطاف‌ناپذیر و نظایر آن در دنیای پرشتاب امروز کم‌رنگ شده و چالشهای جدیدی را موجب شده است که مدیران منابع انسانی در سازمانهای دولتی کشورمان باید با آنها برخورد کنند تا فعالیتهای و وظایف خود را به طور اثربخش به انجام برسانند.

عدم یکپارچگی عملیات مدیریت منابع انسانی، برنامه‌ریزی نیروی انسانی کوتاه‌مدت، پرداختهای وقت‌مزدی، نارسایی یا عدم شفافیت شرحهای وظیفه و شروط احراز، گزینشهای بی‌ارتباط یا کم‌ارتباط با وظایف شغلی و... نارضایتی گیرندگان خدمات یا مصرف‌کنندگان، بهره‌وری اندک، هدر رفتن منابع، کم‌انگیزی کارکنان و امثال آن را به دنبال دارد و سازمان را رفته‌رفته از هدف خود دور می‌کند. این مقاله برآن است که با شناسایی روندها و چالشهای مرتبط با این وظایف، نگرشهای نوینی را پدید آورد.

کلید واژه‌ها: نرخ بیکاری، طبقه‌بندی و ارزشیابی مشاغل، مدیریت عملکرد، ساعات کار شناور، بحران بهره‌وری، گزینش راهبردی، برنامه‌ریزی راهبردی نیروی انسانی، آموزش و پرورش کارکنان، جهانی‌سازی، مشارکت کارکنان، تمرکززدایی، پرداخت بر مبنای عملکرد





۱ - مقدمه

تغییر و تحول از جمله بارزترین ویژگیهای طبیعت است و جوامع انسانی و سازمانهای کاری نیز از این قاعده مستثنی نیستند؛ اما اهمیت گفتگو درباره این پدیده، زمانی بیشتر احساس می‌شود که با اندک دقت درمی‌یابیم نسل کنونی در مقایسه با نسلهای پیشین دستخوش تحولات شگرفی شده است و به احتمال بسیار، این روند در سالهایی که پیش رو داریم فزاینده‌تر خواهد بود. از این رو، آگاهی براین واقعیت بی‌گمان باید انسان امروزی را به «نوعی هشیاری توأم با تشویش» [۱] وادارد.

این آگاهی، نخستین گام برای آینده‌نگری است؛ به گونه‌ای که مدیران سازمانها را از حالت انفعالی می‌رهاند و آنان را برای برخورد با روندهای جاری آماده می‌کند. «در غیر این صورت، رویکرد انفعالی موجب می‌شود مسایل کوچک به مسایل عمده تبدیل شود» [۲] و سازمان را مقهور پیامدهای هرگونه تغییری سازد که برآن حادث می‌شود.

از زمانی که انسان آموخت نیازهای اجتماعی خود را به صورت مأموریت‌هایی معین به پدیده‌ای به نام «سازمان» واگذارد و برای پیشبرد هدفها و وظایف برگرفته از این مأموریتها، فنون مدیریت را به کار برد، در مسیر رشد و توسعه قرار گرفت و در این مسیر با دگرگونیها به گونه‌ای هشیارانه برخورد کرد. بازتاب سازمانها در برابر تحولات برخاسته از عصر اطلاعات و آینده‌نگری را می‌توان یکی از رموزی دانست که به جوامع پیشرفته امروزی اجازه داده است نه تنها توسعه را در درون مرزهای خود محقق سازند، بلکه بر نظامهای اقتصادی و اجتماعی سایر جوامع نیز چیره شوند. چنین پیشرفتهایی میسر نشد، مگر به یاری علوم روزآمد، شیوه‌های نوین مدیریت، هوشیاری در برابر تغییرات محیطی و مآلاً دانش، مهارتها و رغبت‌های منابع انسانی.

۲ - مدیریت دولتی و منابع انسانی

دولت به عنوان بزرگترین کارفرمای کشور، مأموریتها و مسئولیتهای خود را توسط سازمانهایی که تأسیس می‌کند تحقق می‌بخشد و این سازمانها با ماهیتهای مختلفی که دارند و فشارهای رقابتی گوناگونی که با آنها مواجهند نمی‌توانند عملکردی چندان کمتر از دستگاههای بخش خصوصی داشته باشند. «امروز شاید به دشواری بتوان حتی در میان کشورهای درحال توسعه کشوری را یافت که بهبود وضعیت مؤسسات دولتی را به عنوان یک ضرورت نپذیرد، چرا که یک راهبرد طبیعی برای بهبود اقتصاد ملی به شمار می‌آید. نکته

قابل توجه آن است که رفتار دولت به عنوان یک کارفرما و مدیر الزاماً باید به تعیین سهم بخش دولتی در توسعه اقتصاد ملی بپردازد. [۳] اما این میسر نخواهد شد، مگر آنکه در وهله نخست، مدیریت و برنامه‌ریزی راهبردی نیروی کار کشور به درستی صورت گیرد تا پس از تنظیم بازار کار از نظر تعادل عرضه و تقاضای نیروی انسانی بتوان انتظار داشت سازمانهای دولتی هر یک نیروی انسانی خود را تأمین و مدیریت کند. به سخن دیگر، دولت برای پاسخگویی به تحولات و چالشهای بین الملل و ملی به برنامه‌ریزی نیروی انسانی کشور می‌پردازد تا عرصه مناسب برای فعالیت سازمانها از راه به کارگیری افراد مناسب را فراهم آید. آنگاه با توجه به نقش مهمی که واحدهای مدیریت منابع انسانی سازمانها دارند باید تلاش کنند با این پیش شرط با چالشهای کنونی و آتی که در برابر آنها قرار دارد برخورد کنند.

از آنجا که گرانبهاترین عنصر هر سازمان را انسان، و به بیان دقیقتر، نیروی انسانی آن تشکیل می‌دهد، تردیدی نیست که واحد مدیریت منابع انسانی با جایگاه خطیری که دارد می‌تواند عنصر انسانی را به گونه‌ای تأمین، بهسازی و نگهداری کند که هرگونه همگامی با نیازها و چالشهای کنونی و آتی را در کلیه واحدهای سازمان میسر سازد. اکنون دست‌اندرکاران مسایل مدیریتی به یاری دانش موجود و تجربه دریافته‌اند که بخش اعظم دشواریهای سازمانها و مدیران آنها مستقیم یا نامستقیم با مسایل نیروی انسانی مرتبط است. نکته درخور توجه آن است که کیفیت نازل فراورده‌ها و خدمات، نارضایتی مشتریان و مراجعان، عدم دستیابی کامل به هدفهای سازمان، عدم حضور مؤثر در رقابت‌های جهانی، پایین بودن درآمد سرانه و تولید ناخالص داخلی و نظایر آن، همیشه ناشی از کمبود بودجه، امکانات و منابع مادی نیست، بلکه با اندک تعمق می‌توان دریافت که به کارگیری نادرست منابع انسانی به عنوان عامل تأمین‌کننده مأموریت سازمان و بنیادی‌ترین رکن اقتصاد (به ویژه در کشورهای در حال توسعه) علت اصلی است. در واقع کشورهای در حال توسعه و توسعه‌نیافته، اگرچه بعضاً از سرمایه‌های فیزیکی و طبیعی کافی و گاهی فراوان برخوردارند، اما به دلیل کم‌توجهی به سرمایه انسانی و عدم توسعه منابع انسانی خود با مشکلات بی‌شمار دست به گریبانند (جدول ۱). کاربرد درست منابع انسانی نیز برنامه‌ریزی نیروی انسانی، ساختار سازمانی کارآمد و همخوانی شغل و شاغل را طلب می‌کند تا سازمان دستخوش کندکاری، کژکاری، اشتغال ناقص، بی‌انگیزگی و ناشایستگی کارکنان نشود. [۴]



جدول ۱ برآورد ثروت در برخی از کشورها و سهم منابع انسانی در برابر سایر منابع

نام کشور	ثروت سرانه (دلار)	سهم منابع انسانی	سهم ثروت فیزیکی	سهم ثروت طبیعی
۱ میانگین سرانه جهان	۸۶۰۰۰	٪۶۴	٪۱۶	٪۲۰
۲ ژاپن	۵۶۵۰۰۰	٪۸۰	٪۱۸	٪۲
۳ آلمان	۳۹۹۰۰۰	٪۷۹	٪۱۷	٪۵
۴ اسپانیا	۳۶۸۰۰۰	٪۷۸	٪۱۳	٪۹
۵ ترکیه	۳۴۰۰۰	٪۷۲	٪۱۵	٪۱۳
۶ ایران	۳۸۰۰۰	٪۳۴	٪۳۷	٪۲۹

مأخذ: گزارش بانک جهانی، سال ۱۹۹۸

اما سازمانهای ما تا چه اندازه در راه تحقق این امر گام برمی‌دارند؟ تا چه حد نسبت به دگرگونیهای اجتماعی، فرهنگی، جمعیتی، علمی و فنی که با روندی فزاینده بر ما مسلط می‌شوند حساسیت نشان می‌دهند؟ برنامه‌ریزی نیروی انسانی در بعد کلان کشور و در حیطه سازمانها، ساختارهای سازمانی، نظام طبقه‌بندی و ارزشیابی مشاغل، رویه‌های ورود به خدمت و نظامهای حقوق و دستمزد تا چه اندازه با تغییرات کمی و کیفی جمعیت و بازار کار کشور همخوانی دارد؟ آیا بافت جمعیتی کشور در حال حاضر از نظر گروههای سنی، سطح تحصیلات و مهارتها همان گونه است که بیست یا ده سال پیش بود و دست کم تا ده سال آینده نیز همین گونه خواهد بود؟ آیا اساساً با همان قوانین، مقررات، رویه‌ها و روشهای گذشته باید با دنیای پرتلاطم امروز و دنیای ناشناخته فردا برخورد کرد؟ پاسخ دو پرسش اخیر را تا حدی می‌توان در جدول ۲ یافت [۱۲]. کارکنانی که از تحصیلات عالی برخوردار بوده‌اند بین سالهای ۱۳۵۸ تا ۱۳۷۸ از ۵ تا ۷ برابر در مقاطع مختلف افزایش یافته‌اند، اما نظام برنامه‌ریزی نیروی انسانی و سایر فعالیتهای منابع انسانی (به ویژه طبقه‌بندی مشاغل) با آن همراستا نبوده است.

جدول ۲ آمار کارکنان دولت در سالهای ۱۳۵۴، ۱۳۵۸ و ۱۳۷۸ به تفکیک مدرک تحصیلی

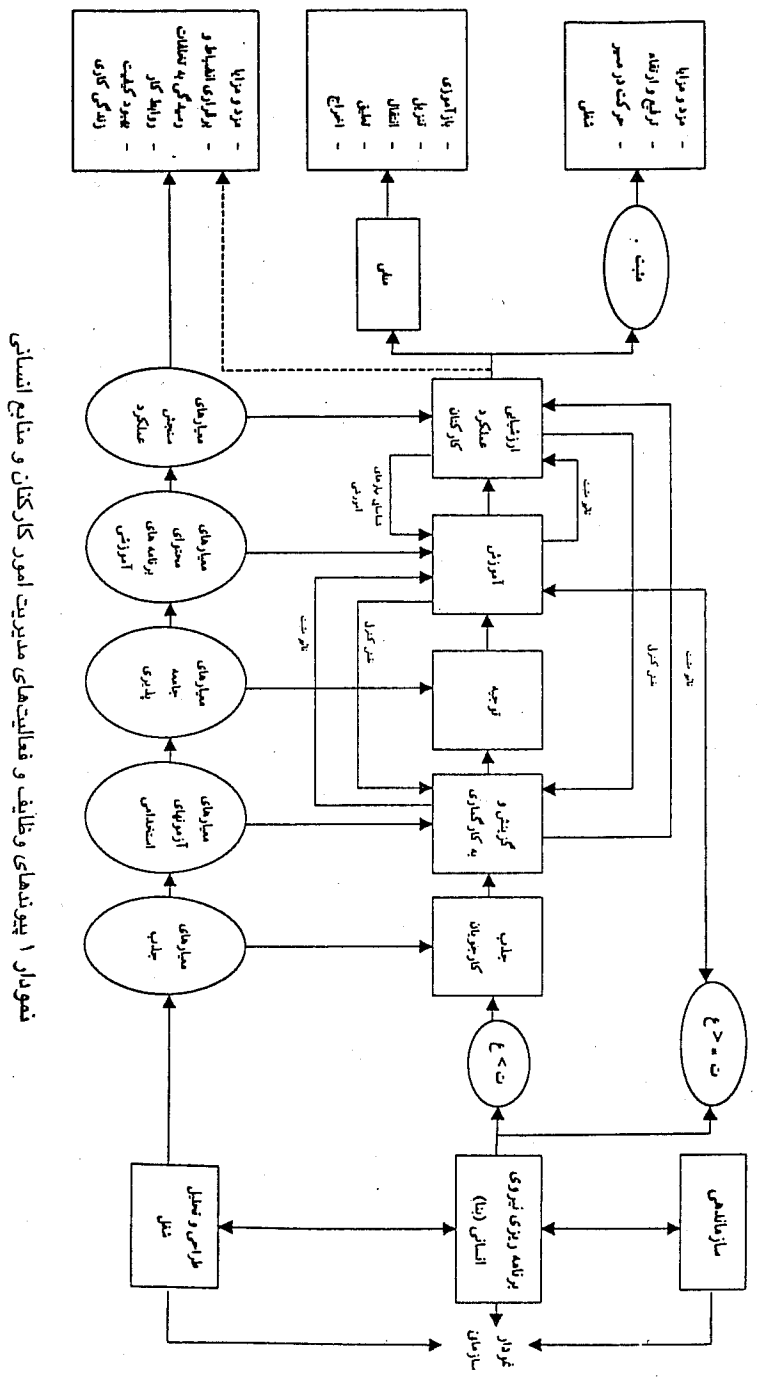
سال	نامشخص	دکترای	فوق لیسانس	لیسانس	فوق دیپلم	دیپلم	زیر دیپلم	جمع
۱۳۵۴	۱۹۵۶۵	۳۷۰۶	۴۳۷۵	۳۳۱۹۶	۱۶۲۸۷	۱۲۷۱۶۶	۱۰۹۴۷۵	۳۱۳۷۷۰
۱۳۵۸	-	۵۹۰۱	۶۸۸۵	۷۳۱۵۶	۶۷۳۵۰	۲۳۴۰۹۹	۳۵۷۲۹۱	۸۴۵۴۸۲
۱۳۷۸	-	۲۹۵۰۰	۳۸۶۵۴	۴۲۹۶۳۶	۴۷۹۹۴۹	۶۹۱۵۱۲	۵۷۳۶۲۴	۲۲۵۲۶۲۵

مأخذ: سازمان امور اداری و استخدامی کشور، ۱۳۷۸

طرح این پرسشها و نظایر آن بخشی از اهداف این مقاله است و سعی می‌شود تا در ادامه، برخی از موارد برجسته، از جمله نقش و اهمیت واحد مدیریت منابع انسانی در مجموعه تشکیلات سازمانها و نیز وضعیت شماری از وظایف و فعالیتهای این مدیریت در برابر چالشهای موجود تا حد امکان بررسی و براین نکته تأکید شود که موفقیت سازمانهای دولتی در گرو بهره‌گیری درست از منابع انسانی و همگامی با روندها و تحولاتی است که بعضاً به طور تدریجی، ولی عمیق در حال شکل‌گیری هستند.

۲-۱- جایگاه و نقش واحد مدیریت منابع انسانی در تشکیلات سازمانهای دولتی

در بازنگری ساختار و کارکرد مدیریت منابع انسانی در دستگاههای دولتی کشورمان شاید نخستین و مهمترین نکته‌ای که باید مدنظر قرار گیرد جایگاه این واحد در مجموعه تشکیلات آنهاست. بر پایه رویکرد سیستمی، پاره‌ها و اجزای مرتبط با هم در گروهبندیهای تشکیلاتی باید در کنار یکدیگر قرار گیرند تا بتوان عملکرد قابل قبول را از هر نظام فرعی و در نهایت، از کل نظام انتظار داشت. [۵] نمودار ۱ چگونگی گروهبندی و پیوندهای وظایف و فعالیتهای مدیریت امور کارکنان و منابع انسانی را نشان می‌دهد. اگر چه امروزه واحدهای مدیریت منابع انسانی سازمانهای پیشرو، وظایف و فعالیتهای فراوانی را به انجام می‌رسانند که فهرست آنها در این نوشتار نمی‌گنجد، اما یادآور می‌شود که وظایف اصلی همان گونه که در نمودار ۱ مشاهده می‌شود شامل طراحی و تحلیل شغل، برنامه‌ریزی نیروی انسانی، جذب و گزینش، آموزش و پرورش کارکنان، ارزشیابی عملکرد، اداره حقوق و دستمزد، ایجاد کیفیت زندگی کاری، تدوین مسیر رشد شغلی، تأمین بهداشت و ایمنی، برقراری انضباط و روابط کار است که هر یک به طور انفرادی و نیز در مجموع به صورت فرایندی در درون نظام فرعی مدیریت منابع انسانی عمل می‌کنند. پیوند درونی و تعامل این فرایندها سرانجام ستانده‌های مورد انتظار از نظام مدیریت منابع انسانی را که همانا بهره‌وری و کیفیت زندگی کاری است می‌سازد. [۶] برای مثال، طراحی و تحلیل درست مشاغل موجب می‌شود شرح دقیق و کامل وظایف معین شود و بر پایه همین شرح تفصیلی است که می‌توان آزمونهای مبتنی بر وظایف شغلی، ارزشیابی مبتنی بر معیارهای شغلی و آموزش مبتنی بر نیازهای شغلی را پدید آورد. همچنین ارزشیابی عملکرد، مقیاس مناسبی را برای سنجش رویایی و اعتبار آزمونهای استخدامی و آموزش به دست می‌دهد. اما پرسش اساسی این است که آیا در تدوین طرح تشکیلاتی سازمانهای ما این فرایندها به گونه‌ای گروهبندی می‌شوند که برای برقراری تعامل لازم بین آنها، زیر نظر یک مدیریت واحد عمل کنند؟ یا آنکه گزینش در



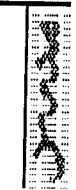
نمودار ۱ پیوندهای وظایف و فعالیت‌های مدیریت امور کارکنان و منابع انسانی

یک گوشه سازمان و آموزش و... در گوشه‌ای دیگر به مدیریتهای جداگانه سپرده شده است؟ چنانچه به طور نمونه به نمودار تشکیلاتی چند سازمان در کشورمان نگاه کنیم، بسادگی پراکندگی وظایف و فعالیتهای مدیریت منابع انسانی را در واحدهای مختلف مشاهده خواهیم کرد. واقعاً آیا عناوین تشکیلاتی همچون «اداره کارگزینی» یا «اداره کل امور اداری» این فرایندها و وظایف را دربرمی‌گیرند؟ گذشته از این، حتی در سازمانهایی هم که این گروه‌بندی تا حدودی رعایت شده است و عناوینی همچون «اداره کل نیروی انسانی» یا «اداره کل منابع انسانی» و امثال آن برای آنها در نظر گرفته شده است، پیوند و تعاملی که بدان اشاره رفت تا چه میزان رعایت می‌شود؟ مثلاً آیا برای پی بردن به نیازهای آموزشی کارکنان، نتایج ارزشیابی عملکرد آنان مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد؟

روند رشد سیاستها و وظایف مدیریت منابع انسانی در جهان از استخدام و پرداخت مزد آغاز شد تا به امروز که به تأمین و نگهداری نیروی کار کیفی و حرفه‌گرایی این مدیریت تبدیل شده است؛ بدین معنی که اکنون این واحد سازمانی جایگاه در خور توجهی هم‌تراز با سایر واحدها در تصمیم‌گیری سازمان یافته است و بی‌گمان در آتیه نیز دستخوش تحولات بیشتر خواهد شد، زیرا چالشها همیشه وجود دارند. [۷] ما نیز در تدوین ساختارهای سازمانی دستگاههای دولتی باید این روند را مورد توجه قرار دهیم و در نظر داشته باشیم که ساختاربندهای قدیمی بر پایه وحدت فرماندهی، حیطة نظارت و امثال آن کم‌کم رنگ می‌بازد و نگرشهای جدید در تدوین ساختارهای سازمانی با رویکردهای سیستمی، راهبردی و اقتضایی جای آنها را می‌گیرد و این چالشی است جدی برای مدیریت منابع انسانی [۸].

۲-۲ - برنامه‌ریزی نیروی انسانی

مطالعه و برنامه‌ریزی نیروی انسانی یا به معنی گسترده‌تر، منابع انسانی، از دیدگاه رفاه اقتصادی جنبه حیاتی دارد؛ چرا که منابع انسانی از جمله منابع اقتصادی است که همه افراد شاغل و بالقوه را برای تولید کالا و خدمات دربرمی‌گیرد. [۹] برنامه‌ریزی نیروی انسانی اساساً با هدف اشتغالی و آموزش و پرورش صورت می‌گیرد و هدف نهایی آن، افزایش بازدهی ملی است. اگر پیشتر به این نکته توجه افزونتری می‌کردیم که اشتغال در کنار تولید ناخالص داخلی و تورم، ارکان اصلی نظام اقتصادی کشور را تشکیل می‌دهند [۱۰]، بی‌گمان امروزه با واقعیت تلخ بیکاری و کم‌کاری به عنوان بزرگترین دشواری کشور در ابعاد اقتصادی، اجتماعی و حتی سیاسی روبرو نبودیم. با توجه به اینکه تولید اشتغال از شناخت درست عرضه و تقاضای نیروی انسانی در حال حاضر و در آینده سرچشمه می‌گیرد،



جدول ۳ آمار جمعیت کل، فعال، بیکار و شاغل بین سالهای ۱۳۷۵ تا ۱۳۷۸

متغیرهای نیروی انسانی	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷	۱۳۷۸
کل جمعیت*	۴۵/۴۰۱/۰۸۲	۴۶/۸۸۱/۵۹۷	۴۸/۳۱۶/۸۲۵	۴۹/۷۵۹/۵۷۳
جمعیت فعال	۱۶۰۲۷/۲۲۳	۲۶/۱۱۷/۸۳۵	۱۷/۳۳۵/۳۴۱	۱۷/۹۶۸/۱۷۱
بیکاران	۱/۴۵۵/۶۵۱	۱/۸۴۴/۵۸۰	۲/۴۶۱/۶۱۸	۲/۹۲۸/۸۱۲
شاغلان	۱۴/۵۷۱/۵۷۲	۱۴/۷۷۳/۲۵۵	۱۴/۸۷۳/۷۲۳	۱۵/۰۳۹/۳۵۹
نرخ بیکاری	۹/۰	۱۱/۰	۱۴/۱	۱۶/۰

* جمعیت ۱۰ ساله و بیشتر

مأخذ: شماره ۱۳

۲-۳- طبقه‌بندی و ارزشیابی مشاغل

جامعترین طرح طبقه‌بندی مشاغل در بخش دولتی در اواخر دهه ۱۳۴۰ و اوایل دهه ۱۳۵۰ تهیه شد و تاکنون نیز اصلاحیه‌های فراوانی بر آن افزوده شده است. اگر چه این طبقه‌بندی برای زمان خود نسبتاً قابل قبول بود، اما هرگز نتوانسته است پاسخگوی ضرورت‌های امور اداری و استخدامی کشور به ویژه در سالهای پرنشیب و فراز بعد از پیروزی انقلاب اسلامی باشد. طبقه‌بندی مشاغل که در پی طراحی و تحلیل مشاغل صورت می‌گیرد، شفافیت شرح‌های وظیفه و شروط احراز را موجب می‌شود و پس از درآمیختن با برنامه‌ریزی نیروی انسانی، امکان‌گزینه‌های اصلح، شناسایی و تأمین نیازهای آموزشی و پرورشی کارکنان، ارزشیابی عینی عملکرد و... را فراهم می‌آورد. ثمره دیگر شرح‌های وظیفه و شروط احراز ارزشیابی مشاغل است که مبنای پرداخت منصفانه را به دست می‌دهد.

در میان عملیات مدیریت منابع انسانی هرگز نمی‌توان نقش برجسته و چالش‌های حقوق و دستمزد را از نظر دور داشت. حقوق و دستمزد از سویی با وضعیت اقتصادی، بازار کار و معیشت خانوارها درآمیخته است و از سوی دیگر، از فرایندهای مدیریتی سازمانها تأثیر می‌پذیرد. از این رو، اداره حقوق و دستمزد وظیفه‌ای است چند بعدی، بحث‌انگیز و ظریف. پرداخت مزد در بخش دولتی حتی از حساسیت بیشتری برخوردار است، چون باید با ارزشهای حاکم و مبنای علمی همسو بوده، بر پایه ارزش واقعی مشاغل و میزان و کیفیت عملکرد استوار باشد و ضمن توجه به تفاوت منطقی بین بالاترین و پایین‌ترین دریافتها، با بخش خصوصی نیز قابل رقابت باشد. [۱۴] تحقق بخشیدن به این اصول، سیاستها و عملیات دشواری را طلب می‌کند که مهمترین آنها از یک سو، وجود فلسفه پرداخت متناسب با مبنای ارزشی، ساختار اقتصادی و مسئولیتهای مدیریت دولتی است و از سوی دیگر به ساختار

اهمیت و حساسیت برنامه‌ریزی نیروی انسانی آشکارتر می‌شود. در پی برنامه‌ریزی نیروی انسانی در سطح کلان، مشخص می‌شود کدام دانشها و مهارتها را با چه فراوانی در برابر نیازهای کشور باید پرورش و توسعه داد. به سخن دیگر، برنامه‌ریزیهای آموزشی و پرورشی در سطوح عمومی، عالی و فنی و حرفه ای تنها از پی برنامه‌ریزی نیروی انسانی میسر است. در این راستا، ادغام سازمان امور اداری و استخدامی کشور و سازمان برنامه و بودجه دست کم در بعد پرورش نیروی انسانی مورد نیاز کشور می‌تواند نویدبخش باشد؛ چرا که انتظار می‌رود در ساختار جدید به بافت نیروی انسانی کنونی و آتی در چهارچوب چالشهای برنامه‌ریزیهای اقتصادی نگریسته شود و آموزش و پرورش عمومی، آموزش عالی و آموزشهای فنی و حرفه ای با هدف برقراری تعادل عرضه و تقاضا برنامه‌ریزی شود و به صورت برنامه تولید در اختیار مؤسسات آموزشی قرار گیرد. آنگاه سازمانها نیز به عنوان نظامهای فرعی قادر خواهند بود برنامه‌ریزی نیروی انسانی خود را بر پایه وضعیت عرضه و تقاضایی که پدید می‌آید محقق سازند.

بدون برنامه‌ریزی یا با برنامه‌ریزیهای یکساله (که در بسیاری از سازمانهای دولتی با هدف تنظیم بودجه سالانه صورت می‌گیرد) سازمانها ناگزیر خواهند بود به طور انفعالی با هر دگرگونی و چالشی که پدید می‌آید ابتدا دستخوش شگفتی شوند و سپس بدان تسلیم شوند یا گاهی به اقدامات مقطعی، کوتاه‌مدت و رفع و رجوع دست بزنند. اما در دنیای پرتحول امروز، برنامه‌ریزیهای پنجساله، حتی اگر بر پایه شناخت قوتها، ضعفها، فرصتها و تهدیدها صورت گرفته باشند (که همیشه این گونه نیست) در پاسخگویی به ضرورتها و نیازهای جامعه نارسا هستند.

چالشها و مسایل مهمی در حال حاضر فراروی ما قرار دارد، از جمله روند صعودی جمعیت کشور به طور کلی، نرخ بیکاری، جمعیت جوان و شمار زنان شاغل، تغییر چشمگیر در سطح تخصصها و تحصیلات، تورم دانش‌آموختگان در برخی از رشته‌های تحصیلی، مهاجرت‌های درون‌مرزی و برون‌مرزی، تغییرات سنی در کارکنان، گسترش فناوری و... که احتمال می‌رود در آینده تشدید یابند. [۱۱] با بررسی آمارهای موجود درمی‌یابیم که همین چالشها برای نیروی انسانی کشور و سازمانهای دولتی ما نیز وجود دارد و روندی را که هر یک پدید آورده است همچنان به طور فزاینده به پیش می‌رود. [۱۲ و ۱۳] از این رو، برنامه‌ریزی نیروی انسانی جایگاهی خاص در مدیریت منابع انسانی دارد، به ویژه که مبنای سایر اقدامات و فعالیتهای این مدیریت تلقی می‌شود. جدول ۳ نرخ بیکاری را نشان می‌دهد.

مناسبی برای طبقه‌بندی و ارزشیابی مشاغل نیاز دارد. در پی این مبانی و ارکان اولیه، عوامل دیگری نیز وجود دارد که باید مدنظر قرار گیرد. [۱۵] سازمانهای کامیاب، بویژه در بخش خصوصی، از طریق پرداختهای مبتنی بر نتیجه کار به اهداف حقوق و دستمزد دست می‌یابند و کمتر به فنونی که بر ساعات حضور کارکنان استوارند روی می‌آورند. حتی «در آینده میزان پرداخت به طور فردی و در رابطه با مشارکت فرد و نیز ارزشی که وی در بازار کار دارد تعیین خواهد شد، یعنی پرداختها مبتنی بر عملکرد خواهند بود... اما مزایای جانبی برپایه اصل هماهنگی به طور مساوی بین کارکنان توزیع خواهد شد». [۱۶] به دلیل این واقعیتهای و چالشها، ساختار پرداخت در بخش دولتی همواره یکی از دغدغه‌های کارکنان و مدیران بوده است و حتی نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت نیز رضایت لازم را پدید نیاورده است، زیرا تاکنون نگرش ما در پرداخت مبتنی بر وقت مزدی بوده و لذا نگرش کارمزدی به صورت یک چالش جدی باقی مانده است.

یکی از اقلام هنگفتی که در شمار هزینه‌های سازمانها قرار دارد، و گاهی گزافترین هزینه محسوب می‌شود، حقوق و دستمزد کارکنان است و سازمان دولتی نیز از این قاعده مستثنی نیست. اما سؤال این است که دولت باید به چه تعداد مستخدم حقوق و دستمزد بپردازد و ساختار این پرداخت تا چه اندازه عقلایی است. [۱۷] دو چالش یاد شده در کشور ما همچنان فراروی دولت قرار دارد و روند فزاینده آنها چنان است که در صورت سهل‌انگاری، آینده‌ای نگران‌کننده و پیامدهای منفی برای آنها پیش‌بینی می‌شود. در مورد حجم دولت همان گونه که پیشتر بیان شد باید به سیاستهای کوچک‌سازی، بلکه به اقدامات تعدیل‌کننده - نه صرفاً تقلیلی - روی آورد. در مورد ساختار عقلایی پرداخت نیز باید مساوات و انصاف مد نظر قرار گیرد. هر ساختار پرداخت را زمانی می‌توان منصفانه نامید که چند ویژگی بنیادی زیر را که در واقع چالشهای مدیریت حقوق و دستمزد هستند دارا باشد: [۱۸]

- ۱- حقوق مبنا به معنای واقعی کلمه بر پایه ارزشیابی ماهیت مشاغل استوار باشد.
- ۲- اضافه پرداختیها (مزایا) از نحوه عملکرد مستخدم نشأت بگیرد.
- ۳- سطوح پرداخت با نرخهای بازار کار در هر صنعت به طور نسبی مقایسه‌پذیر باشد.
- ۴- اختلاف بین پایین‌ترین و بالاترین حقوق در حد معقول باشد.
- ۵- مزایای جانبی با هدفهای معینی همچون انگیزه‌آفرینی و جذب کارجویان شایسته پرداخت شود.

به بیان ساده و کوتاه، چنانچه ساختار پرداخت در یک سازمان همگام با پنج ویژگی یاد شده نباشد، بعید به نظر می‌رسد چنین سازمانی از مزایای مترتب بر آنها، یعنی پرداخت

منصفانه، جذب شایستگان به سازمان و نگهداری کارکنان توانمند برخوردار باشد. بر متولیان مدیریت دولتی است که به این روندها و چالشها بیش از پیش توجه کنند، چرا که این ویژگیها در «نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت» کم‌رنگ هستند.

۲-۴- گزینش و انتصاب

شاید خطرناک‌ترین و چالش‌انگیزترین وظیفه مدیریت منابع انسانی، گزینش و انتصاب باشد. اگر ادعا کنیم که گرانبهارترین و بنیادیترین عنصر سازمان انسانها هستند، ولی همخوانی و تطبیق لازم را بین شاغل و شغل او به وجود نیاوریم (چه در بدو استخدام و چه در انتصابها و جابجاییهای افقی و عمودی بعدی)، بعید است که بتوان چنین شاغلی را «گرانبهارترین و بنیادیترین عنصر سازمان» نامید. بخش خصوصی بخوبی با این چالش برخورد می‌کند و در پرتو آن به تأمین هدفهای سازمان می‌پردازد. در بخش دولتی نیز اگر چه قوانین و مقررات موجود در حد خود حاکی از ضرورت توجه دقیق و علمی به گزینش نیروی انسانی است، اما برخی رویه‌ها و روشهای اجرایی مانع از دستیابی به هدفهای واقعی گزینش است. مشکل بزرگی که از نظر نگارنده در ورود به خدمت وجود دارد نقش کم‌رنگ مدیران منابع انسانی در سازمانها است. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور می‌تواند ضمن تجدید نظر در قوانین و مقررات ذیربط، ساختار تشکیلاتی مدیریت منابع انسانی را نیز بر پایه رویکرد سیستمی مورد بازنگری قرار دهد تا همان گونه که پیشتر بیان شد، «فرایندهای تأمین، بهسازی و نگهداری نیروی انسانی هماهنگ شوند». [۱۹]

مسئله تطبیق شغل و شاغل را باید اساسیترین رمز پیروزی مدیریت سازمان به شمار آورد. اما این تطبیق و همخوانی زمانی میسر است که از یک سو وظایف، مسئولیتها، استانداردها، اختیارات و شرایط کار بدرستی شناسایی شده باشد و از سوی دیگر، سازوکارهای علمی برای انتخاب کارجویان یا انتصاب به وجود آید و به آن عمل شود.

گسترش روزافزون دامنه علوم و تخصصی‌تر شدن وظایف شغلی، چالش بزرگی برای اقدامات گزینشی و انتصابها به شمار می‌آید. امروز نمی‌توان پذیرفت که آزمونهای عمومی و مشابه برای چندین شغل، مسئله گزینش به معنای واقعی کلمه را برای ما عملی سازند. چالش بزرگی که در سالهای گذشته کمتر بدان پرداخته‌ایم، روایی و اعتبار آزمونهای استخدامی است. اگر حسابدار برمی‌گزینیم آزمون ما (اعم از کتبی، شفاهی یا عملی) باید آکنده از محتوای شغل حسابداری باشد و گذشته از آن، دقت لازم را نیز دارا باشد. پس از آنکه آزمونهای متناسب و معتبر را برای اندازه‌گیری دانش و مهارت مبنا قرار دادیم، آنگاه



می‌توانیم عوامل دیگری همچون رغبتها، خواستها و باورهای کارجویان و هدفهای سازمان را نیز ملحوظ کنیم.

مسأله دیگری که گزینش راهبردی را در بخش دولتی تحت تأثیر قرار می‌دهد، استخدامهای قراردادی برای پستهای ثابت سازمانی است که متصدیان آنها به دلیل قراردادی و ظاهراً موقتی بودن از فرایند گزینش علمی عبور نمی‌کنند و مضافاً عدم امنیت شغلی حاصل از آن، انگیزه کاری و ماندگاری را تضعیف می‌کند (طبق آمارهای سازمان امور اداری و استخدامی کشور، در سال ۱۳۷۶ حدود ۲۰ درصد از کل کارکنان دولت اعم از مشمول و غیرمشمول را افراد پیمانی، خرید خدمت یا انواع دیگر تشکیل می‌داده‌اند) [۱۲]. اما نگارنده بر آن نیست که صرفاً استخدام رسمی را موجد انگیزه خدمت به شمار آورد، بلکه نکته مورد نظر آن است که امنیت شغلی در وهله نخست از همخوانی توانمندیهای فرد با ضرورتهای شغل وی ناشی می‌شود که این کار از راه گزینشهای دقیق میسر است.

۳- آموزش و پرورش کارکنان (مدیران و غیر مدیران)

آموزش کارکنان، یعنی برطرف کردن نیازهای دانشی، مهارتی و بینشی کارکنان در شغلی که موظف به انجام آن هستند و پرورش کارکنان، یعنی آماده‌سازی آنان برای رسیدن به سطح خبرگی و سطوح مدیریتی. آموزش و پرورش کارکنان «ابزارهای اساسی افزایش و ارتقای توانایی محسوب می‌شود که از مطلوبترین و متداولترین اهداف اصلاح اداری، از اساسیترین استراتژیهای توسعه منابع انسانی... و از روشهای رفع نارساییهای مرتبط با توانایی سازمانی...» [۲۰] به شمار می‌آیند. از آموزش و پرورش کارکنان در سازمانهای دولتی سخن بسیار می‌توان گفت، اما در راستای هدف این نوشتار باید توجه داشته باشیم که چالشهایی نیز وجود دارد که آموزش و پرورش کارکنان باید در برابر آنها پاسخگو باشد.

نگرش راهبردی به آموزش شغلی حاکی از آن است که آموزش به عنوان یک فرایند مستمر باید در زمینه مهارتها، دانش و سطوح قابلیت‌هایی که کارکنان نیاز دارند، رویکردی بلندمدت داشته باشد. [۲۱] اما بین آموزشهای بلندمدت و رویکرد بلندمدت نسبت به آموزش تفاوت جدی وجود دارد. اگر سازمان در پی آن باشد که همواره نیازهای آموزشی کارکنان را در طول خدمت آنان بشناسد و نسبت به آن پاسخگو باشد، رویکرد بلندمدت دارد؛ اما در آموزش بلندمدت که فرد یک یا دو مقطع تحصیلی را ضمن خدمت طی می‌کند، گاهی وی پس از اتمام این تحصیلات به دوره‌های کوتاه‌مدتی که بر اثر تغییرات سازمانی به آنها نیاز پیدا می‌کند کمتر تمایل نشان می‌دهد. تصور «آموزش به خاطر آموزش» و نه به خاطر «نیاز آموزشی» اکنون بر پاره‌ای سازمانها سایه افکنده است و براساس آن، یک طرح یا نظام



آموزشی کلی را به اجرا درمی‌آورند و حتی اگر هم آموزش طی سالهای بیشتری به پایان برسد (همانند تجویزی که در نظام جدید آموزش کارکنان دولت آمده است) چون مبتنی بر نیازسنجی دقیق آموزشی نیست، هدف آموزش را که بهبود عملکرد است تامین نمی‌کند.

از آنجا که تأکید محوری در مدیریت منابع انسانی، برقراری پیوند میان وظایف این مدیریت است (نمودار ۱) باید در نظر داشت که آموزش و پرورش هدفمند در سازمان از برنامه‌ریزی نیروی انسانی، نتایج ارزشیابی عملکرد کارکنان یا برقراری و تدوین مسیر رشد شغلی (کارراهه) سرچشمه می‌گیرد؛ چرا که اینها مبنای تعیین نیاز آموزشی و پرورشی کارکنان است. تنها با پیگیری تجویزهای این عملیات مدیریت منابع انسانی است که سازمانها می‌توانند در راستای تواناسازی کارکنان گام بردارند و به این ترتیب به چالشهای برخاسته از ضرورتهای عصر اطلاعات و فناوریهای نوین، گونه‌گونی وظایف، ضرورتهای رقابتی و مسئولیت در برابر مردم پاسخ گویند.

۴- ارزشیابی عملکرد کارکنان

همانگونه که در مبحث حقوق و دستمزد گفته شد، پرداخت اجرت بر مبنای میزان کار انجام شده (روش کارمزدی) چالشی است در برابر شیوه پرداخت در بخش دولتی کشور که اساساً مبتنی بر ساعات حضور افراد در محل کار است. چنانچه بخواهیم در برابر این چالش حساسیت نشان دهیم، به آنگونه نظام ارزشیابی عملکردی نیاز داریم که بتواند بر پایه معیارهای عینی، پرداخت را با میزان تلاش پیوند دهد. به همین سبب بسیاری از سازمانهای امروزی به جای ارزشیابی عملکرد، از مدیریت عملکرد بهره می‌گیرند که آمیزه‌ای است از ارزشیابی عملکرد، نظام حقوق و دستمزد و مسیر رشد شغلی. اما در این روش، سازمان باید بین ارزشیابی با هدف جبران خدمت و ارزشیابی به خاطر پرورش و بالنده‌سازی افراد تفکیک قایل شود و عملکرد کنونی را از عملکرد بالقوه جدا کند. [۲۲]

در شرایط موجود و در روش ارزشیابی کنونی در بخش دولتی و حتی در بسیاری از سازمانهای خصوصی، معیارهای ارزشیابی در قالب فرمهایی عرضه می‌شود که به صورت کلی و فراگیر گروه بزرگی از مشاغل، مثلاً مدیران، کارشناسان و... را دربرمی‌گیرد؛ اما به دلیل تفاوت‌های فراوانی که در میان مشاغل موجود در هر یک از این گروهها وجود دارد، این کلی‌نگری موجب می‌شود پرسشنامه‌های ارزشیابی فاقد روایی لازم باشند. از این رو، با توجه به این واقعیت که مشاغل به طور روزافزون تخصصی‌تر می‌شوند و درعین حال واگذاری وظایف به گروههای کاری مرسوم می‌شود، به فعالیتهای فکری بیش از تلاشهای





جسمی توجه می‌شود و ساعات کار انعطاف‌پذیر مطلوبیت پیدا می‌کند. در نتیجه، باید به سویی گام برداریم که هر سازمان برای مشاغل خاص خود روش و پرسشنامه‌های خاص تهیه کند و بدین گونه بر عینیت ارزشیابیهای خود بیفزاید.

۵- نتیجه‌گیری و پیشنهادها

عرصه مدیریت در جهان امروز دستخوش تحولات و تغییرات پرشتاب و پیچیده است و مدیریت منابع انسانی نیز به سهم خود باید با چالشهای جدیدی روبرو شود. به سبب همین تغییرات، مدیران منابع انسانی سازمانهای دولتی برای پاسخگویی به نیازهای سازمانی باید به چشم‌اندازها، سیاستها، راهبردها و رویه‌های نوین بیندیشند. جهش فناوری اطلاعات، روند جهانی کردن و خصوصی‌سازی، بحران بهره‌وری، رهایی از ساختارهای دیوانسالار و گرایش به عدم تمرکز، توجه روزافزون به نیازهای مراجعان و مشتریان، رشد جمعیت و تغییر در ترکیب و گروههای سنی آن و سرانجام، گسترش اتحادیه‌گرایی و بهبود روابط کار در شمار چالشهایی هستند که اکنون مدیریت منابع انسانی را به طور جهانی تحت تأثیر قرار داده است. سازمانهای دولتی کشور ما افزون به این گونه تحولات و روندهای جهانی، ناگزیرند با برخی چالشهای موجود در کشور نیز روبرو شوند. جمعیت جوان، افزایش شمار دانش‌آموختگان و زنان شاغل و نرخ بالای بیکاری در کشور از یک سو، و ساختارهای سازمانی قدیمی، نظام ناکارآمد طبقه‌بندی و ارزشیابی مشاغل، آموزشهای شغلی متکی بر مطالب نظری و غیرمهارتی، نظام حقوق و دستمزد غیر رقابتی با بخش خصوصی، نظام کهنه طبقه‌بندی مشاغل، نظام ارزشیابی غیرعینی و کم‌تأثیر در پرداختها، رویه‌های نارسا برای ورود به خدمت و برنامه‌ریزی نیروی انسانی کوتاه‌مدت از سوی دیگر، پیامدهایی چون کندی جریان امور، بهره‌وری اندک، کم‌کاری و اشتغال ناقص و بعضاً نارضایتی را به وجود آورده است. اکنون برای رویارویی با این چالشهای جهانی و درون‌مرزی باید به خود آیم و با تکیه بر امکانات فراوانی که در اختیار داریم، ارزشها و آرمانهایمان را تحقق بخشیم. بر پایه مطالب و آمارهای پیش‌گفته، راهکارهای درخور توجه که بعضاً اقدام جدی سازمانهای متولی و ارگانهای قانونگذاری را طلب می‌کنند و برخی نیز از سوی مدیران منابع انسانی دستگاهها قابل اجرا هستند بدین شرحند:

- برنامه‌ریزی نیروی انسانی راهبردی در سطح ملی و هماهنگ‌سازی ساختار نیروی انسانی دستگاهها با آن بویژه با هدف کاهش نرخ بیکاری.

- نوسازی ساختار طبقه‌بندی و ارزشیابی مشاغل به منظور دستیابی به شرحهای وظیفه و شروط احراز شفاف و با توجه به رشد روزافزون سطح تحصیلات کارکنان.

- تجدید نظر در تشکیلات سازمانها با گرایش به ساختارهای ویژه، گروههای کار، عدم تمرکز و یکپارچه‌سازی وظایف واحدها بویژه واحد مدیریت منابع انسانی.
- بازنگری نظام ورود به خدمت در راستای مبانی علمی، همراه با کاهش روند استخدامهای غیررسمی.

- ایجاد ساختار حقوق و دستمزد بر پایه عملکرد و تلاش افراد و نیز بر پایه وضعیت بازار کار به منظور جذب کارجویان توانمند به بخش دولتی.
- روی‌آوری به فناوری اطلاعات بویژه نظام اطلاعات مدیریت به منظور افزایش دقت، صحت و سلامت کار.

- تقویت شایسته‌سالاری از راه ایجاد پیوند بین شغل و شاغل و پرورش استعدادها.

- تقویت فرهنگ مشارکت و مردم‌سالاری برای جلب حمایت کارکنان از سازمان.

- آموزش و پرورش کارکنان، بویژه مدیران، با هدف مهارت‌افزایی و آماده‌سازی آنان برای پذیرش مسئولیتهای آتی.

- تغییر نگرش کارکنان در زمینه فرهنگ کار، دریافت در برابر تلاش و احساس مالکیت.

- ایجاد انعطاف در ساعات کار و محل کار به منظور بهره‌گیری بیشتر از متخصصان در بخش دولتی.

- توجه به انگیزه‌های فردی کارکنان در کامیابی شغلی از طریق برقراری مسیر رشد شغلی برای تأمین مدیران آینده سازمانها.

۶- منابع

- [1] Edward Cornish (1989), *The Study of the Future*, Word Future Society Publications, U.S.A., P. 2.
- [2] W .B. Werther and K. Davis (1993), *Human Resource and Personnel Management*, McGraw- Hill Inc.p. 40
- [3] Ramesh K. Arora and R. M. Khandelwal (1992), *Administration of Human Resources – Comparative Foci*, Arihant Publishers, P.129.
- [4] V. G, Scarpello and J. Ledvinka (1986), *Personnel/ Human Resource Management*, PWS – Kent, PP.7-13.

[۵] شمیمون ال . دولان و رندال اس . شولر (۱۳۸۰)، مدیریت امور کارکنان و منابع انسانی، ترجمه محمدعلی طوسی و محمد صائبی، مرکز آموزش مدیریت دولتی، تهران، ص ۱۲.





- [۶] همان، ص ۳۹.
- [7] A. D. DeCenzo and P.S.Robbins (1996), *Human Resource Management*, John Wiley & Sons, Inc., P.5.
- [8] Michael Armstrong (1977), *A Handbook of Personnel Management Practice*, Kogan Page, P.41.
- [9] M. P. Srivstava (1997), *Human Resource Planning*, Institute of Applied Manpower Research, Delhi, P.28.
- [۱۰] فریدون تفضلی (۱۳۶۲)، *اقتصاد کلان، نظریه‌ها و سیاستهای اقتصادی*، نشر نی، صص ۴۴-۵۶
- [۱۱] مارک جی . سینگر (۱۳۷۸)، *مدیریت منابع انسانی*، ترجمه فریده آل اقا، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ص ۷۷۲.
- [۱۲] دفتر آمار و فن‌آوری اطلاعات، *سازمان امور اداری و استخدامی کشور*، نگاهی اجمالی به آمار، ۹ و ۱۳۷۸.
- [۱۳] *نماگرهای اقتصادی ایران*، *مجله اقتصاد ایران*، سال اول، شماره هشتم، مرداد ۱۳۷۸.
- [۱۴] *انجلا ام . بووی (۱۳۷۲)*، *مدیریت نظامهای حقوق و دستمزد*، ترجمه محمد صائبی، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ص ۱۶.
- [۱۵] *جعفر ممی‌زاده، جبران خدمت کارکنان - نقش پاداش در مدیریت منابع انسانی*، زمینه، سال ششم، شماره ۶۱، مرداد ۱۳۷۵.
- [16] M. Armstrong, P. 500.
- [۱۷] مارک ترنر و دیوید هیوم (۱۳۷۹)، *حکومتداری، مدیریت و توسعه - چگونه دولت کارآمد داشته باشیم؟* ترجمه عباس منوریان، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ص ۱۵۶.
- [۱۸] *شیمون ال . دولان و رندال اس . شولر*، ص ۴۵۱.
- [۱۹] *ناصر میرسپاسی (۱۳۷۱)*، *مدیریت منابع انسانی و روابط کار - نگرشی نظام‌گرا*، ناشر مؤلف، ص ۴۳
- [۲۰] مارک ترنر و دیوید هیوم، صص ۳-۱۵۲.
- [21] M.Armstrong,P.417.
- [۲۲] *شیمون ال . دولان و رندال اس . شولر*، صص ۳-۳۳۲.

