

جهاد دانشگاهی
سازمان همیاری اشتغال فارغ التحصیلان دانشگاهها

طرح پیشنهادی
دانشمدار کردن کارکنان دولت از طریق اشتغال فارغ التحصیلان
دانشگاههای کشور

گروه مطالعات و برنامه ریزی
اردیبهشت ۱۳۸۱

۱- طرح موضوع

در یک طبقه بندی کلی، اقتصاد کشورهای مختلف جهان به سه گروه تقسیم می شود.

الف - اقتصاد منابع محور^۱، که مهمترین فعالیت این کشورها استخراج منابع طبیعی و زیرزمینی و فروش و صادرات آن به اشکال مواد اولیه و بدون فرایند به سایر کشورها می باشد. همچنین از دیگر ویژگیهای این کشورها می توان به وابستگی زیاد تولید ناخالص داخلی و بودجه کشور به درآمدهای حاصل از صادرات منابع آن نام برد.

ب - اقتصاد بهره‌وری محور^۲، که در آن فارغ از اینکه کشور دارای منابع زیرزمینی و طبیعی باشد یا نه، مجموعه متنوعی از فعالیتهای اقتصادی در قالب تبدیل نهاده‌ها به محصولات از طریق فرایند آنها و با بکارگیری رویکرد ستانده‌گرایی و بهره‌وری محوری، کالاها و خدمات مورد نیاز کشور و یا قابل صادرات را با کیفیت لازم تولید و عرضه می‌نماید. بسیاری از کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه جهان در این گروه قرار می گیرند.

ج - اقتصاد دانش‌مدار^۳، که در آن کارکنان دانش‌مدار^۴، مدیریت دانش‌مدار^۵، اشاعه و گسترش یافته و به صورت نهادینه و سیستماتیک زمینه‌های تحقق اقتصاد دانش‌مدار را فراهم کرده است. از جمله ویژگیهای اقتصاد دانش‌مدار، ارتقاء توسعه منابع انسانی^۶، گسترش تحقیق و توسعه^۷، توجه والتزام عملی به خلاقیت و نوآوری، سرمایه گذاری در آموزش و تربیت نیروی انسانی و ارتقاء مستمر سرمایه های انسانی، استفاده از سیستمهای اطلاعاتی در قالب شبکه با بکارگیری فناوری اطلاعات (IT)^۸ وجود سازمانهای یاد گیرنده^۹ و ... می باشد.

تردید وجود ندارد که برای گذر از اقتصاد منابع محور و ورود به اقتصاد دانش محور بایستی مرحله اقتصاد بهره‌وری محور را تجربه نمود. برای تحقق این هدف و آرمان متعالی ضروری است تحولات عمیق و جامعی در بینش و نگرش و دانش مسؤولان و کارکنان کشور، در اصلاح ساختارهای اجتماعی و اقتصادی و در ارزیابی سیستمهای عملکرد سازمانهای آن صورت گیرد. یکی از مهمترین تحولات مزبور، دانش‌مدار شدن کارکنان بخشهای دولتی و خصوصی است.

در کشورهایمانند ایران، بخش دولتی بسیار بزرگ بوده و سهم عمده‌ای را در اقتصاد ملی عهده‌دار است، دانش‌مدار شدن کارکنان دولت یکی از شرایط اصلی تحقق اهداف و برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

¹ Resource Economy

² Productivity Economy

³ Knowledge Economy

⁴ Knowledge Workers

⁵ Knowledge Management

⁶ Human Resource Development (HRD)

⁷ Research And Development (R&D)

⁸ Information Technology

⁹ Learning Organization

است و اگر اهداف و برنامه های اول و دوم توسعه و دو سال اول برنامه سوم توسعه، در تمامی زمینه‌ها، به میزان پیش بینی شده، تحقق نیافته است، یکی از عوامل را بایستی در تعداد، ترکیب و دانش‌مداری کارکنان دولت جستجو نمود.

اگر تحصیلات دانشگاهی کارکنان یک کشور و یا یک سازمان را مبنا و پایه‌ای برای دانش‌مداری آن کارکنان، به عنوان یک ضابطه و معیار کمی و قابل اندازه‌گیری، در نظر بگیریم در آن صورت میزان کارآمدی نیروی انسانی در اختیار برای اجرای برنامه‌های توسعه و پاسخگویی به نیازهای رو به تزاید مشتریان و یا مردم یک کشور می‌تواند مورد ارزیابی قرار گیرد.

بر اساس آمارهای منتشر شده در فصل نیروی انسانی سالنامه آماری مرکز آمار ایران در سال ۱۳۷۸ از مجموع ۱۲,۲۵۲,۶۲۵ نفر کارکنان قوه مجریه، قوه قضائیه، مجلس شورای اسلامی، سازمان صدا و سیما و نهادهای انقلاب اسلامی که در پوشش قانون استخدام کشوری و قانون کار قرار دارند، ۷۷/۵ درصد دارای تحصیلات کمتر از لیسانس و ۲۲/۵ درصد دارای تحصیلات لیسانس، فوق لیسانس و دکتری می‌باشند. نگاهی عمیق‌تر به اطلاعات مزبور نشان می‌دهد که ۲۵/۵ درصد کارکنان دارای مدرک تحصیلی کمتر از دیپلم متوسطه هستند و به عبارت روشنتر یک چهارم کارکنان دولت و نهادهای مورد اشاره با تحصیلات کمتر از دبیرستان به رتق و فتق امور محوله می‌پردازند. ۵۱ درصد کارکنان دارای مدرک تحصیلی دیپلم و فوق دیپلم بوده و با آشنایی کمتر به علوم و نظریه‌های علمی و بطور عمده بعنوان تکنسین و کمک کارشناس مجری قوانین، مقررات و دستورات مقامات ارشد خود می‌باشند. قابل توجه است که در سطوح پایین‌تر و بخصوص در ادارات استانها و شهرستانها افراد مزبور مسئولیت‌های سرپرستی و مدیریت میانی را عهده‌دار بوده و منابع در اختیار را بر اساس برداشتهای خود از قوانین و مقررات و آیین‌نامه‌ها و سطح و روش مدیریت خود صرف می‌نمایند. در چنین شرایطی کمتر از ۲۰ درصد کارکنان سازمانهای دولتی دارای مدرک تحصیلی لیسانس بوده، ۱/۷ درصد از مدرک تحصیلی فوق لیسانس و بالاتر، ۱/۳ درصد یعنی کمتر از ۳۰ هزار نفر از تحصیلات دانشگاهی دکتری برخوردار می‌باشند. به عبارت دیگر در مقابل هر ۷۶ نفر کارکنان دولت یک نفر دارای مدرک تحصیلی دکتری و در مقابل هر ۵۸ نفر یک نفر دارای مدرک تحصیلی فوق لیسانس وجود دارد.

^۱ شامل کارکنان وزارت اطلاعات و وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح نمی‌باشد.

جدول ۱- ساختار کلان کارکنان دولت بر حسب تحصیلات در سال ۱۳۷۸

شرح	جمع	کمتر از دیپلم	دیپلم	فوق دیپلم	لیسانس	فوق لیسانس	دکتری
کل	۲۲۵۲۶۲۵	۵۷۳۶۲۴	۶۹۱۵۱۲	۴۷۹۶۴۹	۴۳۹۶۳۶	۳۸۶۵۴	۲۹۵۵۰
درصد	۱۰۰/۰	۲۵/۵	۳۰/۷	۲۱/۳	۱۹/۵	۱/۷	۱/۳
نیروی انسانی تابع قانون استخدام کشوری	۲۱۴۱۴۵۴	۴۷۶۵۰۷	۶۷۹۲۹۸	۴۷۹۰۳۶	۴۳۸۵۴۹	۳۸۵۴۴	۲۹۵۲۰
درصد	۱۰۰/۰	۲۲/۳	۳۱/۷	۲۲/۴	۲۰/۵	۱/۸	۱/۴
نیروی انسانی تابع قانون کار	۱۱۱۱۷۱	۹۷۱۱۷	۱۲۲۱۴	۶۱۳	۱۰۸۷	۱۱۰	۳۰
درصد	۱۰۰/۰	۸۷/۰	۱۱/۰	۰/۶	۱/۰	۰/۱	۰/۰۲

مأخذ: سالنامه آماری مرکز آمار ایران

اطلاعات مورد اشاره در فوق که در جدول شماره ۱، درج شده است نشان می‌دهد که کارکنان تحت پوشش قانون استخدام کشوری از نظر تحصیلات و مدارک آموزشی با کارکنان تحت پوشش قانون کار از تفاوت معنی داری برخوردار هستند. در حالیکه ۷۶/۴ درصد کارکنان تحت پوشش قانون استخدام کشوری دارای مدرک تحصیلی فوق دیپلم و پایین‌تر و ۲۳/۶ درصد دارای مدارک تحصیلی لیسانس و بالاتر هستند در سطح کارکنان تحت پوشش قانون کار ۹۸/۶ درصد کارکنان دارای مدارک تحصیلی فوق دیپلم و پایین‌تر و فقط ۱/۴ درصد دارای مدارک تحصیلی لیسانس و بالاتر هستند که این نسبتها مؤید آن است که گروه اول در مشاغل ستادی و مدیریتی و گروه دوم در مشاغل صف و پشتیبانی به ارائه خدمات دولتی اشتغال دارند.

بطور کلی همانطور که مشاهده می‌شود کالبد و پیکر نیروی انسانی در خدمت دولت بطور عمده در تسخیر افراد دارای تحصیلات غیر دانشگاهی بوده و به مثابه پیکری است که دارای سری کوچک و بدنی بزرگ می‌باشد و از تمرکز و پویایی لازم برای اداره بهینه برنامه‌های توسعه کشور کمتر برخوردار می‌باشد. در کنار نارسایی مهم مزبور اگر عامل نابجائی و غیرمرتبط بودن رشته‌های تحصیلی گروهی از دارندگان مدرک تحصیلی لیسانس و بالاتر با نوع مشاغل در تصدی آنها نیز، که متأسفانه هیچ شاخص کمی از اندازه این نارسایی دیگر نظام اداری در اختیار نیست، در ارزیابی کمیت و کیفیت دانش‌مداری کارکنان مورد توجه و ملاحظه قرار گیرد در آن صورت نا کارآمدی نظام اداری برای ایفای قوانین و مقررات و پاسخگویی به نیازهای رو به تزاید مردم و جامعه بیشتر آشکار می‌گردد. اگر به دو عامل بازدارنده مرتبط با موضوع دانش‌مداری، عوامل تکمیلی دیگری مانند نارسایی برخی از قوانین و مقررات و روزآمد نبودن آنها، متناسب

نبودن نظام پرداختها، کارآمد نبودن نظام گزینش و شایسته‌سالاری و ارزیابی کارکنان و ... نیز اضافه گردد در آن صورت عوامل و دلایل عمده بیماریهای نظام اداری آشکار و مشخص می‌گردد.

پدیده دغدغه برانگیز دیگری که در سالهای اخیر مطرح شده و روز به روز در حال افزایش است موضوع فزونی تعداد فارغ‌التحصیلان دانشگاهها به عنوان عرضه نیروی انسانی بر میزان جذب آنها در بخشهای دولتی، تعاونی و خصوصی به عنوان تقاضای نیروی انسانی تحصیلکرده می‌باشد. به عبارت روشنتر در حالی که سالانه حدود ۲۷۰ هزار نفر از دانشگاهها فارغ‌التحصیل می‌شوند حدود نیمی از آنها جذب دستگاههای مختلف و یا خود اشتغالی شده و بقیه در صف رو به ترازد بیکاران در جستجوی کار قرار می‌گیرند. تردیدی نیست که پدیده بیکاری فارغ‌التحصیلان دانشگاهها در صورت تمديد و استمرار هم به افزایش فرار مغزها و خروج این سرمایه‌های ارزنده از کشور و هم به بروز بحرانهای اجتماعی منجر می‌گردد. برای مقابله با این معضل بزرگ، سه راهکار عمده در پیش روی قرار دارد. اولین رویکرد مهم در این زمینه ایجاد فرصتهای شغلی جدید و بستر سازی جذب فارغ‌التحصیلان در مشاغل مزبور می‌باشد. علیرغم مساعی بسیار صورت گرفته در این زمینه و میلیاردها ریال منابع تخصیص یافته در قالب تبصره‌های بودجه و برنامه، نتایج اقدامات مزبور قرین موفقیت کامل نبوده است. بر اساس آمارهای منتشره در حالیکه پیش‌بینی شده است که در سالهای برنامه سوم توسعه سالانه بطور متوسط ۷۶۰ هزار فرصت شغلی جدید ایجاد گردد تا نرخ بیکاری در پایان برنامه سوم به میزان ۱۰ درصد ثابت باقی بماند در سال ۱۳۷۹ کمتر از چهارصد هزار نفر و در سال ۱۳۸۰ نزدیک به پانصد هزار فرصت شغلی جدید ایجاد شده که اولاً کمتر از ارقام مورد انتظار بوده و ثانیاً میزان جذب فارغ‌التحصیلان دانشگاهها را گویا نمی‌باشد.

دومین راه حل ممکن در این زمینه صادرات خدمات و یا اعزام داوطلبان کار به کشورهای متقاضی و واجد شرایط می‌باشد که هم جنبه ارزآوری داشته و هم به تراز نیروی انسانی کشور کمک می‌نماید. این رویکرد مهم نیز در عمل از برنامه‌ریزی مدون و ساختار تشکیلاتی مناسبی برخوردار نیست و تا کنون نتوانسته است بر مشکل و دغدغه بیکاری بخصوص جذب فارغ‌التحصیلان دانشگاهها کمک محسوسی بنماید.

سومین راه حل بدیع برای حل مشکل اشتغال فارغ‌التحصیلان دانشگاهها، که موضوع طرح حاضر را تشکیل می‌دهد، جایگزین تدریجی فارغ‌التحصیلان دانشگاههای کشور با آن گروه از کارکنان دولت که دارای مدارک تحصیلی کمتر از لیسانس بوده و در عین حال دارای تجارب قابل توجهی نبوده و از کارآیی و ثمربخشی کمتری در انجام خدمات اداری برخوردار هستند، می‌باشد. جایجایی هدفمند، برنامه‌ریزی شده و تدریجی کارکنان مزبور چند دستاورد مهم را توأمآ و متناسب با اهداف برنامه‌های توسعه، به همراه خواهد داشت.

الف - حضور دانش‌آموختگان در مشاغل اداری دولتی و جایگزینی آنان با کارکنان سنتی حال و هوای تازه‌ای را به فضای نظام اداری کشور خواهد بخشید. اگر این برنامه با تمهیدات و مدیریت لازم بدرستی اعمال گردد انتظار می‌رود که کارائی و ثمربخشی نظام اداری کشور هم از جنبه کمی و هم از جنبه کیفی دچار تحول گردد. حضور و مشارکت نیروی جوان تحصیلکرده در مشاغل اداری هم می‌تواند به کاهش تعداد نیروی انسانی نظام اداری منجر گردد^۱ و هم اینکه با بهبود فرایندهای انجام کار اداری و کیفیت خدمات، بهره‌وری نظام اداری و بالاخره رضایت مردم و سازمانها مسئولین را افزایش دهد. در صورتیکه اجرای موفقیت‌آمیز این برنامه تدریجی بتواند شاخص کارکنان دارای تحصیلات دانشگاهی را از ۲۲/۵ درصد در سال ۱۳۷۸ به ۳۵ درصد در پایان سال ۱۳۸۳، سالانه بطور متوسط ۴/۱ درصد و تا ۶۰ درصد در پایان برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۹)، با متوسط سالانه ۵ درصد، ارتقاء دهد در آن صورت پایه‌های اولیه دانش‌مدار شدن نسبی کارکنان دولت برای ایفای نقش بهینه در برنامه‌های توسعه کشور تحقق می‌یابد.

ب - در سالهای ۱۳۸۱ تا ۱۳۸۳ یعنی باقیمانده سالهای برنامه سوم توسعه، سالانه بطور متوسط ۷۰ هزار نفر و در سالهای برنامه چهارم توسعه سالانه بطور متوسط ۷۵ هزار نفر از فارغ‌التحصیلان جدید دانشگاههای کشور (و یا خارج از کشور) جذب نظام اداری کشوری می‌شوند و از طریق مزبور دغدغه بیکاری فارغ‌التحصیلان، عاطل ماندن سرمایه‌های انسانی، نگرانی از فرار مغزها و بالاخره نگرانی از بحرانهای اجتماعی ناشی از افزایش بیکاری دانش‌آموختگان فروکش و تعدیل می‌یابد.

ج - به لحاظ افزایش روند بیکاری احتمالی فارغ‌التحصیلان دانشگاههای کشور در سالهای اخیر، دانشجویان در حال تحصیل در دانشگاهها و دبیرستانها از روحیه مساعد مثبت و امیدوارانه‌ای برای مطالعه و بررسی کاملتر برای ورود به دانشگاهها و یا ایفای نقش در جامعه برخوردار نیستند. چراکه مشاهده غایت کار تحصیل در دانشگاهها در شکل بیکاری یأس و ناامیدی را مطرح نموده و بهر شکل به کیفیت تحصیلات و روحیه پرنشاط و تحرک جوانان صدمه وارد می‌کند. ورود تدریجی فارغ‌التحصیلان به نظام اداری کشور، در بهبود روحیه و امید دانشجویان فعلی و آتی تأثیر مثبت قابل توجه خواهد بخشید.

د - برای آن گروه از کارکنان دولت که دارای تحصیلات کمتر از لیسانس هستند و به تدریج جای خود را به فارغ‌التحصیلان دانشگاهها واگذار می‌کنند نیز می‌توان تدابیر مناسبی اندیشید که اولاً برنامه پیشنهادی باعث عدم رضایت تکدر خاطر، بیکاری و آوارگی آنان نشود و ثانیاً تجارب کاری آنان به نحو مناسبی در خدمت ایفای بهینه امور تصدی‌گری دولت قرار گیرد. از آنجائیکه در برنامه سوم توسعه کاهش تصدی‌گری بخش دولتی و واگذاری بسیاری از امور و فعالیتهای قابل واگذاری مانند امور دبیرخانه، کامپیوتر، حمل و نقل، رستوران، تعمیرات و نگهداری، آموزش و ...

^۱ برآورد می‌شود که هر فرد لیسانسیه معادل $\frac{1}{4}$ نفر فرد دارای مدرک تحصیلی دیپلم یا کمتر کارآیی داشته باشد

به بخشهای تعاونی و خصوصی مورد تأکید قرار گرفته است لذا شایسته است که اولاً در بازرخرد و یا بازنشسته کردن کارکنان مزبور مزایای مالی قابل توجهی که بیش از اندازه متعارف آن برای سایر کارکنان می‌باشد، در نظر گرفته شود و ثانیاً در واگذاری امور و فعالیتهای کارکنان مزبور با تسهیلات بیشتر در اولویت قرار گیرند.

همانطور که ملاحظه می‌شود اجرای درست و مدبرانه و واقع بینانه طرح پیشنهادی هم به دانش‌مدار شدن نظام اداری کشور، که سکان کشتی توسعه را در اختیار دارد منجر می‌شود، هم به اشتغال دانش‌آموختگان دانشگاهها کمک می‌کند و هم به برنامه کاهش تصدی‌گری بخش دولتی نظام و قوام درست می‌بخشد. با این ترتیب امید است که در درجه اول با همکاری متفکرانه و مجدانه معاونین اشتغال وزارتخانه‌ها و دستگاههای اجرایی و نیز با بذل توجه و مساعی ریاست محترم جمهوری، وزراء محترم، نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی، اندیشمندان و کارشناسان طرح پیشنهادی مورد نقد و ارزیابی قرار گرفته و کامل شود و موجبات اجرای آن از سال جاری آغاز گردد. در بخشهای دیگر این گزارش توضیحات بیشتری از محتوا و خروجیهای طرح ارائه شده است.

۲- تحلیلی بر ساختار تحصیلات کارکنان دولت

کارکنانی که در خدمت دستگاههای اجرایی دولت قرار دارند و تحت عناوین رسمی، قراردادی، پیمانی و ... به استخدام دولت در آمده‌اند از نظر مقررات حاکم و نیز تأمین اجتماعی و بازنشستگی تحت پوشش قانون استخدام کشوری و یا قانون کار قرار دارند. مجموع کل کارکنان در استخدام ۲۰ وزارتخانه و دستگاههای اجرایی دولت (به استثناء وزارت اطلاعات و وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح) و نیز قوه قضائیه، مجلس شورای اسلامی، سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و نهادهای انقلاب اسلامی برابر ۲۲۵۲۶۲۵ نفر می‌باشند که ۹۵/۱ درصد آنها (۲۱۴۱۴۵۴ نفر) تحت پوشش قانون استخدام کشوری و ۴/۹ درصد (۱۱۱۱۷۱ نفر) تحت پوشش قانون کار قرار دارند. بیشترین تعداد کارکنان با ۱,۰۹۱,۲۰۹ نفر (۵۰/۹ درصد) در وزارت آموزش و پرورش خدمت می‌نمایند و به بیش از ۱۸ میلیون نفر دانش‌آموز ارائه خدمت می‌کنند. پس از آموزش و پرورش، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی با ۱۱/۹ درصد در رتبه دوم و وزارت امور اقتصادی و دارایی با ۸/۵ درصد در رتبه سوم قرار گرفته است. در بین دستگاههای اجرایی وزارت تعاون با ۱۶۲۵ نفر کارکن و با ۰/۱ تعداد کل کارکنان در آخرین رتبه و به عنوان کوچکترین دستگاه اجرایی از نظر تعداد کارکنان قرار دارد. در ارتباط با تعداد کارکنان تحت پوشش قانون کار، وزارت راه و ترابری با ۱۷۶۱۲ نفر و ۱۵/۸ درصد کل کارکنان مزبور در صدر قرار گرفته و وزارتخانه‌های نیرو با ۱۵/۷ درصد، کشاورزی با ۲/۱۴ درصد، نفت با ۱۲/۷ درصد و بالاخره بهداشت، درمان و آموزش پزشکی با ۱۰/۳ درصد در مراتب دوم تا چهارم قرار دارند. در حالیکه برای وزارتخانه‌های آموزش و پرورش، امور خارجه و تعاون هیچ کارکن تحت پوشش قانون کار

گزارش نشده است تعداد کارکنان تحت پوشش قانون کار وزارت کار و امور اجتماعی با ۳۱ نفر کمترین تعداد می‌باشد. جداول آماری شماره ۲، ۳، ۴، ۵ این اطلاعات را به تفصیل نشان می‌دهد.

تحلیل ساختار تحصیلات کارکنان دستگاههای دولتی بر حسب مدارج تحصیلی آنها نشان می‌دهد که:

۱-۲- در مورد کل کارکنان، اعم از پوشش قانون استخدام کشوری و قانون کار، ۲۵/۵ درصد دارای مدارک تحصیلی کمتر از دیپلم، ۳۰/۷ درصد دیپلم، ۲۱/۳ درصد فوق دیپلم، ۱۹/۵ درصد لیسانس، ۱/۷ درصد فوق لیسانس و ۱/۳ درصد مدرک دکتری بوده‌اند.

۲-۲- در مورد کارکنان تحت پوشش قانون استخدام کشوری، ۲۲/۳ درصد کمتر از دیپلم، ۳۱/۷ درصد دیپلم، ۲۲/۴ درصد فوق دیپلم، ۲۰/۵ درصد لیسانس، ۱/۸ درصد فوق لیسانس و ۱/۴ درصد لیسانس گزارش شده است.

۲-۳- در مورد کارکنان تحت پوشش قانون کار، دارندگان مدارک تحصیلی به ترتیب ۸۷ درصد کمتر از دیپلم، ۱۱ درصد دیپلم، ۰/۶ درصد فوق دیپلم، ۱ درصد لیسانس و ۰/۱ درصد فوق لیسانس و کمتر از ۰/۰۲ درصد دکتری می‌باشند.

۲-۴- نهاد ریاست جمهوری و واحدهای وابسته به آن، مانند سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، تربیت بدنی و ... مجموعاً دارای ۱۸۸۹۷ نفر پرسنل تحت پوشش قانون استخدام کشوری هستند که ۳۱/۵ درصد آنها دارای تحصیلات لیسانس و بالاتر می‌باشد گرچه شاخص مزبور در مقایسه با شاخص متناظر خود در سطح کل کارکنان دولت (۲۲/۵ درصد) بالاتر قرار دارد اما برای یک نهاد مهم و حساس مدیریت کلان کشور اینگونه کارکنان آن دارای تحصیلات غیر دانشگاهی باشند نقطه ضعف تلقی می‌شود. به عبارت روشتر از آنجائیکه کار مهم برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و نظارت بر اجرای وظایف دستگاههای اجرایی در سطح این نهاد صورت می‌گیرد انتظار آنست که ترکیب تحصیلات در آن از ساختار معتبری برخوردار شود.

۲-۵- در وزارت اقتصاد و دارایی نیز که نقش محوری و کلان در فعالیتهای اقتصادی کشور دارد از مجموع ۱۸۲۰۷۰ پرسنل وزارتخانه مزبور و واحدهای وابسته آن، فقط ۱۳/۸ درصد دارای تحصیلات دانشگاهی لیسانس و بالاتر بوده و ۸۶/۲ درصد کارکنان دارای تحصیلات غیر دانشگاهی می‌باشند.

۲-۶- در وزارت آموزش و پرورش ۲۵/۹ درصد کارکنان دارای تحصیلات دانشگاهی و در وزارت علوم و آموزش عالی ۴۸/۳ درصد کل کارکنان از تحصیلات عالی دانشگاهی برخوردار هستند.

۲-۷- در وزارت امور خارجه که وظایف سیاسی و دیپلماتیک کشور جمهوری اسلامی ایران را با دنیای خارج ایفا می‌کند، از مجموع ۳۶۳۹ نفر کارکنان آن ۵۵/۴ درصد دارای تحصیلات لیسانس و بالاتر می‌باشند و از این نظر در بین دستگاههای دولتی در رتبه اول قرار گرفته است.

۲-۸- در وزارت نفت ۱۵/۰ درصد کارکنان، در وزارت مسکن و شهرسازی ۲۵/۳ درصد کارکنان و در وزارت نیرو ۳۵/۰ درصد کارکنان دارای تحصیلات لیسانس و بالاتر می‌باشند.

۲-۹- در بین نهادهای خارج از دستگاههای اجرایی دولت، دارندگان مدارک تحصیلی لیسانس و بالاتر، قوه قضائیه با ۲۸/۳ درصد، در سازمان صدا و سیما با ۲۷/۸ درصد، در مجلس شورای اسلامی با ۳۱/۵ درصد و در نهادهای انقلاب اسلامی، مانند بنیاد مستضعفان، بنیاد شهید و ... با ۱۵/۶ درصد قرار گرفته‌اند.

۲-۱۰- اگر داشتن مدارک تحصیلی لیسانس و بالاتر را به عنوان یکی از معیارهای دانش‌مداری نظام اداری و فنی کارکنان دستگاههای اداری در نظر بگیریم مشاهده می‌شود که تفاوت معنی‌داری از این نظر بین دستگاههای اجرایی کشور وجود دارد و دستگاههای اجرایی در دامنه وسیعی از شاخص مزبور قرار دارند. طبقه‌بندی زیر مؤید نکته مورد اشاره می‌باشد.

۲-۱۰-۱- تعداد سازمانهایی که کارکنان دارای تحصیلات بالاتر از لیسانس آنها ۶۰ درصد بیشتر می‌باشد
صفر سازمان

۲-۱۰-۲- تعداد سازمانهایی که کارکنان دارای تحصیلات بالاتر از لیسانس آنها ۵۰ تا ۶۰ درصد بیشتر می‌باشد
یک سازمان

۲-۱۰-۳- تعداد سازمانهایی که کارکنان دارای تحصیلات بالاتر از لیسانس آنها ۴۰ تا ۵۰ درصد بیشتر می‌باشد
دو سازمان

۲-۱۰-۴- تعداد سازمانهایی که کارکنان دارای تحصیلات بالاتر از لیسانس آنها ۳۰ تا ۴۰ درصد بیشتر می‌باشد
پنج سازمان

۲-۱۰-۵- تعداد سازمانهایی که کارکنان دارای تحصیلات بالاتر از لیسانس آنها ۲۰ تا ۳۰ درصد بیشتر می‌باشد
نه سازمان

۲-۱۰-۶- تعداد سازمانهایی که کارکنان دارای تحصیلات بالاتر از لیسانس آنها ۱۰ تا ۲۰ درصد بیشتر می‌باشد
هفت سازمان

۲-۱۰-۷- تعداد سازمانهایی که کارکنان دارای تحصیلات بالاتر از لیسانس آنها کمتر از ۱۰ درصد بیشتر می‌باشد
صفر سازمان

بر اساس طبقه‌بندی مزبور و فقط از بعد در اختیار داشتن کارکنان دارای تحصیلات لیسانس و بالاتر وزارت امور خارجه با ۵۵/۴ درصد کل کارکنان خود در رتبه اول، وزارت تعاون با ۴۹/۲ درصد در رتبه دوم، وزارت فرهنگ و آموزش عالی با ۴۸/۳ درصد در رتبه سوم قرار گرفته و بقیه سازمانها در مراتب بعدی قرار گرفته‌اند، جالب است عنوان

شود که وزارت معادن با ۱۱ درصد و وزارت راه و ترابری با ۱۲/۸ درصد و وزارت اقتصاد و دارایی با ۱۳/۸ درصد در رده‌های پایین این طبقه‌بندی قرار گرفته‌اند.

۳- بررسی رابطه بین تولید و دانش‌مداری کارکنان

در اقتصاد کلاسیک، عوامل تولید را بطور عمده نیروی کار و سرمایه قلمداد نموده‌اند و توابع تولید بطور عمده تحت تأثیر دو عامل کمی مزبور می‌باشند. از طرف دیگر در نظام حسابداری ملی توصیه شده توسط سازمان ملل متحد، (SNA)^۱ هزینه‌های آموزش بلند مدت و کوتاه مدت به عنوان هزینه‌های سرمایه‌ای منظور نمی‌شود و بطور عمده به عنوان هزینه‌های جاری ثبت و ضبط می‌گردد. در حالیکه تردیدی وجود ندارد که اگر برنامه‌های آموزشی دانشگاهها و تربیت نیروی انسانی و افزایش مهارت‌های فنی به درستی، با جامعیت و با ثمربخشی مناسب انجام گیرد تولید کالاها و خدمات را به میزان قابل توجهی هم از نظر کمی، یعنی افزایش تولید، و هم از نظر کیفی، یعنی ارتقاء کیفیت و بهره‌وری، تحت تأثیر قرار می‌دهد، علیرغم واقعیت کلی برشمرده در فوق، اعمال و پیاده شدن این قانون و واقعیت را در ایران شاهد نیستیم. به عبارت روشنتر با اینکه تعداد دانش‌آموزان و دانشجویان در حال حاضر به حدود ۲۰ میلیون نفر افزایش یافته و از طرف دیگر سالانه حدود ۲۷۰ هزار نفر دانش‌آموخته دانشگاهها به جامعه وارد می‌شود و انتظار آنست که سال به سال هم کیفیت و هم کمیت تولید کالاها و خدمات را تحت تأثیر قرار دهد، با این حال تولید ناخالص داخل کشور، که مجموع ارزش افزوده کل فعالیتهای اقتصادی کشور در طول یک سال می‌باشد در سالهای گذشته متناسب با روند افزایش دانش‌آموختگان و سایر آموزشهایی که ارائه می‌شود از افزایش برخوردار نشده است. در مورد علت وجود این نارسایی ساختاری، می‌توان چند زمینه کلی مطرح نمود.

الف - نظام آموزشی دانشگاهها و مدارس، دانش و تجارب متناسب با نیازهای واقعی اقتصادی و اجتماعی کشور را به دانش‌آموزان و دانشجویان آموزش نمی‌دهد و در نتیجه دانش‌آموختگان در زمان اشتغال در بخشهای دولتی، تعاونی و خصوصی اثربخشی لازم را برای ارتقاء کمی و کیفی تولیدات ندارند.

ب - نظام اداری و جذب و گزینش و نظام پرداختهای آن قابلیت جذب و بکارگیری دانش‌آموختگان را در رده‌های شغلی در مشاغل متناسب با رشته‌های تحصیلی و تجارب آنها بطور کامل ندارد و در نتیجه به دلیل فقدان نظام مدیریت جامع از یک طرف و نبود انگیزه لازم از طرف دیگر، از دانش و تجارب علمی دانش‌آموختگان دانشگاهها به میزان کافی برای ارتقاء تولیدات کالاها و خدمات و توسعه کشور استفاده نمی‌شود.

ج - حضور و مشارکت دانش‌آموختگان دانشگاهها در نظام اداری، اجتماعی، اقتصادی، قضائی و فرهنگی کشور کمتر از آن است که بتواند اثربخشی معنی‌داری را بر فرایندهای نظامهای مزبور ببخشد. به عبارت روشنتر همانطور که در

^۱ The System Of National Accounts

بخشهای قبلی گزارش حاضر به صورت مستند و آماری مطرح شد تعداد دانش‌آموختگان دانشگاهها در نظام اداری کشور بطور متوسط ۲۲/۵ درصد است که در برخی از سازمانها این درصد به حدود ۱۵ درصد تقلیل می‌یابد. یا اینکه تعداد دانش‌آموختگان دانشگاهها در بخش صنعت کشور که بیش از ۲/۵ میلیون نفر شاغل دارد و با بیش از ۴۰۱ هزار واحد صنعتی معادل ۱۵ درصد تولید ناخالص داخلی را به خود اختصاص داده است، سهم فارغ‌التحصیلان دانشگاهها فقط معادل ۸ درصد است. بدیهی است در شرایط جهانی شدن اقتصاد و تحولات تکنولوژیکی و علمی سریع حاکم بر اقتصاد جهانی، با این میزان دانش‌مداری کارکنان و مدیریت نظامهای اقتصادی و اداری نمی‌توان انتظار برآورده شدن اهداف برنامه‌های توسعه را جستجو نمود چرا که علیرغم اشکالات و نارسائیهایی که در قوانین، مقررات، ساختارها، تکنولوژی، سرمایه و ... وجود دارد نقش اصلی و محوری را سرمایه‌های انسانی و انسانها و دانش‌مداری آنها عهده‌دار می‌باشد.

د- در برنامه سوم توسعه، پیش بینی شده است که هم تعداد کارکنان دولت در پایان برنامه نسبت به آغاز آن ۵ درصد کاهش یابد و هم اینکه کیفیت ساختار کارکنان بهبود یابد که اجرای برنامه پیشنهادی به تحقق اهداف مزبور کمک خواهد نمود.

با توجه به مراتب فوق و رابطه قوی و غیر قابل انکار توسعه منابع انسانی و دانش‌مداری مدیریت و کارکنان با تولید ناخالص داخلی و تحقق بهینه و بهره‌ورانه اهداف برنامه‌های توسعه، ضرورت اصلاح، بازنگری و توانمندسازی ساختارهای نیروی انسانی نه فقط در بخش دولتی و در نظام اداری بلکه در سایر بخشهای اقتصاد کشور مانند بخش صنعت، کشاورزی، ساختمان، بازرگانی و خدمات بسیار محسوس و ملموس است. گرچه اصلاح ساختار نیروی انسانی نظام اداری کشور، به عنوان سکندار برنامه‌های توسعه کشور از اهمیت و اولویت خاص برخوردار است با این حال بایستی در نظر گرفت که اصلاح و ارتقاء سطح دانش‌مداری سایر بخشهای اقتصادی نیز همزمان با اصلاح ساختار اداری بایستی مورد توجه قرار گیرد چرا که در غیر این صورت بخشهای مختلف اقتصادی و اجتماعی کشور در جریان اجرای برنامه‌های توسعه کشور از هماهنگی‌های لازم برخوردار نخواهند شد. به ترتیب مزبور ضروری است که همزمان با تعیین اهداف کمی و کیفی برای دانش‌مدار شدن کارکنان و مدیران بخش دولتی، مثلاً از ۲۲/۵ درصد به ۶۰ درصد در پایان برنامه چهارم توسعه، ارتقاء دانش‌مداری کارکنان و مدیران سایر بخشها، مثلاً در صنعت از ۸ درصد فعلی به ۲۵ درصد در پایان برنامه چهارم توسعه، مورد نظر و توجه قرار گیرد.

۴- طرح پیشنهادی

با توجه به مطالب و مباحثی که در بخشهای ۱،۲،۳ گزارش حاضر در زمینه ضرورت و اهمیت افزایش درجه دانش‌مداری کارکنان و مدیران نظام اداری کشور مطرح شد، اینک در زمینه چگونگی برنامه‌ریزی اجرای موضوع مهم فوق و تحقق اهداف آن طرح پیشنهادی زیر را ارائه می‌نماید. بدون تردید اجرای طرح پیشنهادی از طریق پذیرش و

باور موضوع طرح و یافته‌ها و خروجیهای آن توسط معاونین اشتغال وزارتخانه‌ها و دستگاههای اجرایی امکان‌پذیر است و در واقع نقش محوری اجرای طرح پیشنهادی را معاونین مزبور عهده‌دار خواهند بود. مجموعه مراحل و اقدامات مشروحه زیر برای اجرای موفقیت‌آمیز طرح پیشنهادی پیش‌بینی شده است.

۴-۱- طرح پیشنهادی و گزارش منضم به آن برای مطالعه و اظهار نظر معاونین محترم اشتغال وزارتخانه‌ها و دستگاههای اجرایی ارسال می‌شود.

۴-۲- در همایش هم‌اندیشی معاونین اشتغال دستگاههای اجرایی ضرورت و اهمیت، امکانات اجرای طرح مورد نقد و ارزیابی قرار می‌گیرد.

۴-۳- در صورت تأیید کلیات طرح پیشنهادی و کامل شدن آن، عملیاتی کردن اجرای طرح پیشنهادی در هر یک از وزارتخانه‌ها و دستگاههای اجرایی با مسئولیت معاون محترم اشتغال آن وزارتخانه و همکاری دبیرخانه طرح در سازمان همیاری اشتغال فارغ‌التحصیلان با توجه به اقدامات زیر آغاز می‌شود.

۴-۳-۱- فهرست کلیه کارکنان دارای مدارک تحصیلی فوق دیپلم، دیپلم و کمتر از دیپلم بر حسب مدرک تحصیلی، سنوات خدمت، تجارب آموزشی، نوع شغل و اظهار نظر سرپرستان آنها در مورد کمیت و کیفیت خدمات و ثمربخشی آنها برای سازمان تهیه و جمع‌آوری می‌شود.^۱

۴-۳-۲- با تشکیل کمیته ارزیابی وضعیت کارکنان مزبور، امکان‌سنجی جایگزین آنها با فارغ‌التحصیلان دانشگاهها در رشته‌های ذیربط انجام می‌گیرد.

۴-۳-۳- مزایا و تسهیلات مالی و اجرایی ضروری برای کارکنانی که به طریق بازنشسته شدن و یا بازخریدی مورد جایگزینی قرار می‌گیرند بررسی و تدوین می‌شود. در این زمینه حساس ضروری است که امتیازات قابل توجهی به این گروه از کارکنان تعلق گیرد تا داوطلبانه جایگزینی‌های پیشنهادی را پذیرا گردند. از جمله این امتیازات می‌توان به:

۴-۳-۳-۱- مذاکره، تبادل نظر و آموزش ضرورت‌های بخشی و ملی جایگزین کردن کارکنان و رعایت مصالح افراد

و کشور در این زمینه

۴-۳-۳-۲- پرداخت معادل ۳ ماه حقوق و مزایای دریافتی در قبال هر یکسال خدمت^۲

^۱ - فرمهای آماری مورد اشاره و چگونگی تکمیل آنها در طرح اجرایی ارائه خواهد شد.

۲- با فرض آنکه در سال اول اجرای طرح تعداد ۵۰۰۰۰ نفر از کارکنان در شمول طرح پیشنهادی قرار گیرند در آنصورت با معیار میانگین ۲۰ سال سنوات خدمت و یکصد هزار تومان حقوق و مزایای ماهانه قابل پرداخت، کل بودجه مورد نیاز برای جایگزینی مزبور معادل ۳۰۰ میلیارد تومان برآورد می‌شود. این رقم گرچه به ظاهر زیاد و غیر متعارف به نظر می‌رسد اما با در نظر گرفتن اثر بخشی مستقیم و غیر مستقیم افزایش کارکنان دانش مدار بر اجرای بهینه برنامه‌های توسعه و در نهایت ارتقاء بهره‌وری ملی، جبران آن در بلند مدت قابل توجیه و ضمناً در ارتباط با تحولات جهانی اجتناب ناپذیر به نظر می‌رسد. به عبارت دیگر هزینه‌های فوق‌الذکر و نیز سایر موضوعات پیش‌بینی نشده، بخشی از هزینه‌های دانشمداری کارکنان و به تبع آن توسعه منابع انسانی، افزایش سرمایه‌های انسانی، تحقق جامعه مدنی است که در بلند مدت، و البته به شرط رعایت سایر موضوعات ضروری حاصل می‌گردد.

۳-۳-۴- اولویت قائل شدن به آنان در واگذاری امور و فعالیتهای قابل واگذاری دستگاه اجرایی ذیربط و در سطح کل نظام اداری کشور

۴-۳-۳-۴- ارائه تضمینهای لازم مبنی بر اینکه حداقل تا ۳ سال تأمین معادل آخرین حقوق و مزایای آنان از محل امور قابل واگذاری حاصل خواهد شد.

۴-۳-۴- بررسی و اعلام نیاز پرسنلی دستگاه اجرایی به فارغالتحصیلان دانشگاهها در زمینههای جایگزین شده بر حسب مشاغل موجود و رشته تحصیلی و سایر مشخصات مورد نیاز به دانشگاهها با هماهنگی سازمان همیاری اشتغال

۴-۳-۵- جذب و گزینش فارغالتحصیلان دانشگاهها برای مشاغل جایگزین شده از طریق آزمون و مصاحبه برای گزینش بهترین نفرات

۴-۳-۶- برگزاری دورههای آموزشی و توجیهی تخصصی برای فارغالتحصیلان جدیدی که در مشاغل جایگزین شده اشتغال خواهند یافت با هدف آشنا آنان با قوانین، مقررات و چگونگی انجام کارها در دستگاه اجرایی ذیربط

۴-۳-۷- آزمون نهایی از فارغالتحصیلان جدیدی که در مشاغل جایگزین شده اشتغال خواهند یافت پس از برگزاری دوره آموزشی (بند ۴-۳-۶)

۴-۳-۸- پیش بینی دوره آزمایشی ویژه برای کارکنان جدید شامل آموزش و کارآموزی و افزایش مهارتهای فنی و اداری آنان

۴-۴- برنامه پیشنهادی بر حسب مصالح اداری، مالی و اجرایی دستگاههای اجرایی به تدریج از نیمه دوم سال ۱۳۸۱ تا پایان سال ۱۳۸۳ مورد اجرا قرار میگیرد و در پایان هر سال ارزیابی عملکرد و اثربخشی نتایج و یافتههای طرح مزبور صورت میگیرد تا در صورت امکان و لزوم تجدید نظرات لازم در مفاد اجرایی آن صورت گیرد.

۴-۵- بر حسب مورد و نیاز مجوزهای اداری لازم برای اجرای طرح به صورت مصوبه هیأت محترم وزیران و یا در صورت لزوم تهیه و تدوین لایحه برای تصویب مجلس محترم شورای اسلامی

۴-۶- فهرست فعالیتهای، امور و واحدهای قابل واگذاری در هر یک از دستگاههای اجرایی تهیه می شود و با تشکیل تعاونیهای ذیربط، امکان واگذاری امور و فعالیتهای مزبور به کارکنان عضو تعاونیهای مزبور فراهم می شود.

۴-۷- با بررسی و پژوهش توسط معاونین محترم اشتغال دستگاههای اجرایی و با همکاری پژوهشگران و با مهندسی مجدد فرآیندهای موجود در دستگاههای اداری، مشاغل جدید و نوین شناسایی و به عنوان فرصت های شغلی نوین در اختیار فارغالتحصیلان دانشگاهها قرار می گیرند.

۸-۴ - منابع مالی لازم برای پرداخت به کارکنان مورد جایگزینی (شامل مزایا و تسهیلات سنوات یا باز خرید و ...)

برآورد شده در بودجه سالانه دستگاه اجرایی پیش بینی می‌شود.

۹-۴ - معاونین اشتغال وزارتخانه‌ها و دستگاههای اجرایی هر سه ماه یکبار با شرکت در هم‌اندیشی و تبادل نظرات اجرای طرح پیشنهادی، تجارب و راهکارهای مفید و مؤثر خود را در اختیار سایر دستگاههای اجرایی قرار می‌دهند.

۱۰-۴ - با اینکه موازین و شرایط دستگاههای اجرایی و کارکنان آنها تا حدودی متفاوت و مستقل از سایر دستگاهها می‌باشد، با این حال بایستی تا حد ممکن شیوه‌های جایگزینی بخصوص تسهیلات و مزایای اعطایی به این کارکنان مشابه و یکسان باشد تا موضوع تبعیض احتمالی و اعتراض کارکنان را به همراه نداشته باشد.

امید است با ارائه نظرات تکمیلی و اصلاحی زمینه‌های اجرای طرح پیشنهادی در مرحله اول در نظام اداری و سپس در سایر بخشهای اقتصادی کشور فراهم و از این طریق اهداف مربوط به دانش‌مداری کارکنان و مدیران تحقق یابد.