



**معیارها و شاخصه های انتخاب مدیران ارشد اجرایی  
(گزارش نهایی)**

**کارفرما:**

**دفتر مرکزی**

**مجری:**

**پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی جهاد دانشگاهی**

**پژوهشکده علوم انسانی**

**گروه پژوهشی علوم سیاسی**

**مسئولان طرح:**

**دکتر محمد کمالی زاده / دکتر خسرو قبادی**

**تیر ۱۴۰۰**



فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۵	فصل اول) کلیات تحقیق
۶	مقدمه و بیان مساله
۹	چارچوب نظری
۱۲	سئوالات تحقیق
۱۳	روش تحقیق
۱۵	پیشینه تحقیق
۲۰	فصل دوم) مبانی نظری
۲۱	مقدمه
۲۲	کارگزار تراز اسلامی در الگوی نبوی و علوی
۲۶	شایسته‌سالاری و نظام انتخاب مدیران در نظریات توسعه
۲۹	الگو و مدل‌های شایستگی در مدیریت
۵۰	شایسته‌سالاری و نظام انتخاب مدیران ارشد سیاسی در ایران امروز
۵۶	فصل سوم) تجارب جهانی در زمینه انتخاب مدیران ارشد سیاسی/اجرایی
۵۷	مقدمه
۵۸	بررسی تطبیقی مدل‌های شایستگی در بخش عمومی کشورهای مختلف
۱۱۱	جمع بندی: دستاوردهای تجارب جهانی برای جمهوری اسلامی ایران
۱۱۶	فصل چهارم) معیارهای انتخاب مدیران ارشد اجرایی از نگاه صاحب‌نظران
۱۱۷	مقدمه
۱۲۱	بخش اول) نقد و آسیب شناسی رویه های حاکم بر انتخاب این مقامات
۱۳۳	بخش دوم) معیارها و ویژگیهای پیشنهادی برای معاون اول رییس جمهور
۱۴۱	بخش سوم) ویژگیهای کلی وزیران
۱۵۶	بخش چهارم) تیم اقتصادی دولت
۱۷۸	بخش پنجم) تیم زیربنایی دولت
۱۹۹	بخش ششم) استانداران
۲۰۷	بخش هفتم) راهکارهای انتخاب مدیران ارشد اجرایی
۲۱۲	بخش هشتم) تجارب جهانی
۲۲۰	بخش نهم) چهره های نمونه مدیریتی
۲۲۳	فصل پنجم) جمع بندی



---

۲۲۴	مقدمه
۲۲۴	شاخص های بدست آمده از مطالعات نظری
۲۳۱	نتایج حاصله از تحلیل مصاحبه ها
۲۴۴	منابع



## فصل اول) کلیات تحقیق

### ❖ مقدمه و بیان مساله

یکی از مهمترین ابعاد اندیشه ورزی پیرامون دولتها را می توان تامل پیرامون شاخص ها و ویژگی های حاکمان و مدیران و مدیران جامعه دانست که در دهه های اخیر وجه مشترک مطالعات فلسفی، سیاسی، مدیریتی، جامعه شناسی و روانشناسی بوده است و متفکران هر حوزه به فراخور آموزه های علمی خود به نظریه پردازی و ارایه شاخصه ها و الگوهای معیار در زمینه انتخاب این حاکمان و مدیران دست یازیده اند. در این میان متفکرین حوزه فلسفه سیاسی بیش از هر چیز بدنبال ارایه شاخص های حکومت و حاکم مطلوب و آرمانی بوده اند در حالیکه نظریه پردازان حوزه مدیریت و روانشناسی از الگوهای انضمامی و عینی سخن به میان آورده اند که می تواند راهگشای اداره بهینه جوامع امروزی در عرصه اجرایی باشد. توجه به تدوین الگوهای انتخاب و به گزینی مدیران ریشه در جایگاه آنان در دنیای امروز به عنوان یکی از مهمترین عناصر توسعه جوامع و کشورها دارد. در این میان، نحوه انتخاب و انتصاب مدیران سیاسی کشور بواسطه نقش مهمی که در پیشبرد اهداف کلان نظام سیاسی ایفا می کنند از اهمیت فراوانی برخوردار است و رسیدن به الگویی که بتواند بیشترین میزان شایسته سالاری را در این حوزه محقق سازد یکی از ضرورت های اساسی دولتها و کشورها در دنیای امروز به شمار می رود.

هنگامیکه «ماکس وبر»، به عنوان یکی از مهمترین نظریه پردازان دیوانسالاری مدرن، از دولت مدرن به عنوان دولت مبتنی بر مشروعیت سخن می گفت، یعنی «سلطه بر اساس اعتقاد به اعتبار دستگاه حقوقی و توانایی کارکردی مبتنی بر قوانین عقلانی» (وبر، ۱۳۹۲: ۹۳) آنگاه نقش سیاستمدار یا دولتمرد نیز در آن به نقشی ناظر بر تامین منافع و مصالح ملی بدل می گشت. دولتمرد در این معنا و در درون ساختار دولت مدرن، کارگزاری است که به واسطه تعلقش به دولت به مثابه یک کل از «تمام کارگزاران مستقل طبقات و مرتبه های اجتماعی که قبلا این ابزار را در اختیار داشتند» (همان: ۹۷) متمایز می گردد. به تعبیر وبر، اعتبار رهبر سیاسی و دولتمرد، در مسئولیت بی قید و شرط وی در مقابل اعمالش نهفته است؛ مسئولیتی که نه می تواند از پذیرش آن سر باز زند و نه به کس دیگری انتقال دهد (همان: ۱۱۱). نظریه پردازان کینزی نیز از چشم اندازی دیگر چنین برداشتی از بوروکرات ها و عملکرد آنها داشتند. کینزیانیسم در واکنش به شکست رویکردهای بازارگرا در تامین و تخصیص بهینه کالای عمومی مانند آموزش، بهداشت، تاسیس زیرساخت ها و جلوگیری از انحصارها در بازارها، بر نقش دولت و نهادهای دولتی به عنوان عنصر مکمل عملکرد بازار و تضمین کننده تامین کالاهای عمومی تاکید می کردند و طبعا در چنین فرایندی نقش دولت، نهادهای دولتی و بوروکرات های دولتی به عنوان نیروهای تضمین کننده نفع عموم بسیار قابل توجه بود. چنین برداشتی به عنوان یکی از کلیدی ترین دلایل بسط حیطه عملکرد و دامنه نفوذ بوروکرات ها تا امروز عمل کرده است. در نقطه مقابل، نظریه پردازان مکتب انتخاب عمومی گروهی از تحلیل گران نظام های سیاسی بودند که به صورتی

بسیار جدی به رویکرد وبری-کینزی به بوروکراسی حمله بردند. در این چشم انداز نظری عنوان می شود که افراد شاغل به کار در نهادهای بوروکراتیک و مدیران اداری هم باید به عنوان انسانهایی معمولی و در جستجوی حداکثر سازی منافع خود تلقی شوند نه آنکه بر اساس برداشتی خیالی، تصور شود که با قرار گرفتن انسانهای معمولی در موقعیت‌های بوروکراتیک، به یکباره انسانهای نفع طلب به انسانهایی تهی از منفعت جویی شخصی بدل می شوند. در دنیای واقعی بوروکرات ها انسانهایی واقعی و در جستجوی نفع شخصی خود هستند و عملکرد آنها باید بر این اساس تحلیل شود. (الوانی، ۱۳۷۸ : ۷)

چنین دیدگاه بدبینانه ای نسبت به مقاصد و عملکرد کارگزاران دولتی در ایران نیز ریشه ای تاریخی دارد. در ایران، همپای با تاسیس و گسترش نهادهای مدرن، دستگاه بوروکراسی، فرصت های شغلی موجود در آن و اختیارات آن همواره به عنوان منبعی برای حامی‌پروری<sup>۱</sup>، رانت‌جویی و بسترسازی برای کسب قدرت اقتصادی و سیاسی تلقی شده است.

از زمان تشکیل دولت مدرن در ایران، در اختیار داشتن فضاهای خالی برای جذب نیروهای جدید در سمت-های شغلی همواره منبعی مهم برای کسب نفوذ، پاداش‌دهی به وفاداران و پله‌ای برای تحکیم موقعیت خود و زمینه سازی برای ارتقای موقعیت خود در جامعه و حکومت تلقی شده است. انگیزه وزرا و بوروکرات‌های ارشد برای تشدید مناسبات حامی‌پروری و عمل در چارچوب آن حداقل در ذیل دو دلیل کلی قابل دسته-بندی است: حضور وفاداران در پیرامون یک مسئول منبعی از اطمینان را برای فرد به وجود می‌آورد و مایه اطمینان او در شرایط دشوار و پرتنش خواهد بود و ثانیاً اعطای این موقعیت‌های شغلی به شبکه افراد مورد حمایت فرد، خود منبعی برای کسب نفوذ، جلب وفاداری وسیع‌تر و نهایتاً کسب رانت در مناسبات مبتنی بر بده بستان بدل خواهد شد.

به منظور رهایی از این آفت دیرپا در بوروکراسی ایرانی، تلاش‌های فراوانی در جهت ضابطه‌مند کردن عزل و نصب‌های دولتی صورت گرفته است. به همین منظور، طبق فصل هشتم قانون خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ مجلس شورای اسلامی، انتصاب و ارتقای شغلی کارمندان باید با رعایت شرایط تحصیلی و تجربی لازم و پس از احراز شایستگی و عملکرد موفق در مشاغل قبلی آنان صورت گیرد. از همین رو دستگاه‌های اجرایی موظفند:

الف) در انتخاب و انتصاب افراد به پست‌های مدیریت حرفه‌ای، شرایط تخصصی لازم را تعیین نمایند تا افراد از مسیر ارتقای شغلی، به مراتب بالاتر ارتقا یابند و در مواردی که از این طریق امکان انتخاب افراد شایسته

<sup>۱</sup>- Clientalism

وجود نداشته باشد، با برگزاری امتحانات تخصصی لازم، انتخاب صورت پذیرد. بدین ترتیب، دستگاه‌های اجرایی می‌توانند برای حداکثر پانزده درصد سمت‌های مدیریت حرفه‌ای، از افراد شایسته با رعایت تخصص و تجربه شاغل نسبت به شغل، بدون رعایت سلسله مراتب مدیریتی و از نیروهای خارج دستگاه استفاده نمایند.

ب) عزل و نصب متصدیان پست‌های مدیریت سیاسی (مذکور در ماده ۷۱ قانون خدمات کشوری) بدون الزام به رعایت مسیر ارتقای شغلی از اختیارات مقامات بالاتر می‌باشد.

ج) دوره خدمت در پست‌های مدیریت حرفه‌ای چهارساله می‌باشد و تمدید آن بلامانع است و تغییر افراد قبل از مدت مذکور براساس آیین‌نامه‌ای که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، امکان‌پذیر می‌باشد.

د) در هریک از دستگاه‌های اجرایی، مقامات، مدیران سیاسی تلقی می‌شوند و یکی از پست‌های معاونین مقامات اجرایی، ثابت تلقی می‌گردد و عزل و نصب متصدی آن براساس آیین‌نامه‌ای است که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد و بقیه مدیران، حرفه‌ای تلقی می‌گردند.

ه) دستگاه‌های اجرایی موظفند امکان ارتقای مسیر شغلی را با توجه به امتیازات مربوطه در فضای رقابتی برای کلیه کارمندان فراهم نمایند.

و) به منظور حفظ سرمایه‌های انسانی و شناسایی افراد واجد شرایط احراز پست‌های مدیریت، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی مکلف است نسبت به ایجاد بانک اطلاعات مدیران جهت استفاده مقامات و مدیران ذی‌ربط اقدام نماید.

ز) سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی موظف است برنامه‌ها و سامانه‌های اجرایی مؤثری را برای آموزش مدیران متناسب با وظایف و نقش‌های مورد انتظار در بخش‌ها و دستگاه‌های اجرایی کشور تنظیم نماید و هرگونه انتصاب و ارتقای مدیران منوط به طی دوره‌های ذی‌ربط می‌باشد.

علیرغم تأکیدات مکرر در قانون خدمات کشوری - که البته از تصویب آن زمان زیادی نگذشته است - و برنامه‌های توسعه، به نظر می‌رسد همچنان یکی از مشکلات اساسی نظام اداری، عدم توجه به مسئله مدیران شایسته است.

هم‌اکنون نظام انتخاب مدیران در دستگاه‌های اجرایی با توجه به سطوح مدیریتی ایشان متفاوت است؛ مدیران عالی که در قانون، بخشی از مقامات را تشکیل می‌دهند عمدتاً توسط رؤسای قوا انتخاب می‌شوند، به همین منظور در نهاد ریاست جمهوری، دفتر مدیران ارشد، سازماندهی امور را برعهده دارد، البته در قوه



قضایه و مقننه - به دلیل کم بودن تعداد مدیران در آن قوه - چنین واحدی پیش بینی نشده است. مدیران میانی عمدتاً توسط وزرا و یا رؤسای سازمان ها انتخاب می شوند و نهایتاً اینکه مدیران پایه توسط مدیران میانی انتخاب می گردند. چنین تمهیدی، وضعیتی را به وجود آورده است که هم اکنون حتی امکان برآورد دقیق تعداد مدیران دستگاه های دولتی وجود ندارد؛ از این رو در قانون خدمات کشوری (۱۳۸۶) پیش بینی شده است که بانک اطلاعات مدیران طراحی و مستقر شود.

این پژوهش با هدف معرفی فرایند و ساختار مناسب انتخاب مدیران ارشد سیاسی کشور (معاونین رییس جمهور و وزیران) و شناسایی معیارهای انتخاب ایشان، در پی آن است تا به دو سؤال اصلی یعنی الگوی انتخاب این مسئولین و چیستی معیارهای انتخاب آنها پاسخ دهد.

شناسایی شاخصه های مدیران و مسئولین سیاسی در چارچوب نظام جمهوری اسلامی ایران و آرایه الگویی در این زمینه با تاکید بر انتصاب مدیران عالیرتبه بدون رجوع به مبانی ارزشی / آرمانی و قانونی نظام جمهوری اسلامی ایران از یکسو و تاکید بر موازین و آخرین دستاوردهای نظری / علمی پیرامون شایسته سالاری و الگوهای انتخاب و انتصاب مدیران، از سوی دیگر، امکان پذیر نخواهد بود. نظام جمهوری اسلامی به عنوان نخستین نظام مردمسالار دینی در جهان امروز از بایسته ها و کارویژه های معرفتی / سیاسی خاص خود بهره می برد و از سوی دیگر بواسطه دغدغه کارآمدی و تعالی سازمانی و اداری و حرکت پرشتاب در مسیر توسعه ملی نیازمند حرکت در مسیر موازین و الگوهای علمی روز در خصوص شایسته سالاری و کارآمدسازی نظام اداری و بوروکراتیک است. تدوین هر گونه الگوی انتخاب و انتصاب مسئولین و مدیران برای این نظام سیاسی بدون در نظرگرفتن این دو وجه امکان پذیر و کارآمد نخواهد بود.

### ❖ چارچوب نظری

در نظریات جدید توسعه بر جایگاه مدیران و کارگزاران سیاسی، در چارچوب جایگاه بوروکراسی در توسعه کشورها، اهمیت فراوانی داده شده است. مطالعه تجربه کشورهایی که در چند دهه گذشته به سطح بالایی از توسعه دست یافته اند (به عنوان نمونه، ژاپن، سنگاپور، کره جنوبی، مالزی و تایوان) نشان می دهد که بدون وجود بسترهای سیاسی لازم برای توسعه مخصوصاً یک دولت و بوروکراسی کارآمد، پروسه توسعه اقتصادی با شکست مواجه خواهد شد. در کشورهای تازه توسعه یافته، دولت با درجه بالایی از کارآمدی، بوروکراسی کارآمد و تعهد قوی نسبت به توسعه اقتصادی، از این ظرفیت برخوردار بوده که یک کشور ضعیف و توسعه نیافته را به کشوری توسعه یافته تبدیل کند. همان گونه که در تجربه این دسته از کشورها مشاهده می شود، بوروکراسی کارآمد دولتی عاملی موثر در ارتقاء توسعه اقتصادی بوده است.

در نظریه ها و رویکردهای مطالعاتی حوزه توسعه، یکی از مهمترین پیش شرط های تقویت رشد اقتصادی و دگرگونی های اجتماعی، وجود یک بخش عمومی با عملکرد مناسب است که بتواند سیاستهای موثری را تدوین و اجرا کند (Azulai et al., ۲۰۱۴). در اینجا، کارآمدی به وجود چرخه پروژه<sup>۲</sup> در درون بوروکراسی بستگی دارد که بتواند با مفصل‌بندی دیدگاهها و اهداف، آنها را به تصمیماتی رسمی، منظم و روشن (به میزانی روشن باشد که پاسخگویی تصمیم سازان را ممکن کند) تبدیل کند (Milio, ۲۰۰۷).

اینکه به خصوص در کشورهای در حال توسعه، تخصیص منابع و خدمات عمومی هم به لحاظ جغرافیایی و در گستره سرزمینی و هم به لحاظ شاخصهای طبقاتی در درون شهرها، به شکلی ناکارآمد انجام می گیرد، به دلیل ضعف شدید نهادهای سیاسی و ناکارآمدی بوروکراسی بوده است (Diaz-Cayeros, Estévez, and Magaloni, ۲۰۱۲). در این کشورها، حتی سیاستهای انتخاباتی نیز به شکلی اجرا می شوند که بر اساس آن، تصمیمات عمومی در راستای منفعت های سیاسی اتخاذ شده و بوروکراسی دولتی نیز به عنوان ابزاری برای پیروزی های سیاسی مورد استفاده سیاستمداران قرار می گیرد (Piattoni, ۲۰۰۱).

این گزاره که «قابلیت بوروکراسی ها در دور ماندن از خواسته های سیاسی، باعث سیاستگذاری بهتر شده و از این طریق، کارآمدی دولت را تضمین می کند»، در سنت های فکری جامعه‌شناسی اقتصادی و مطالعات توسعه مورد تاکید فراوان قرار گرفته است. وجود چنین بوروکراسی‌ای، دولت و سیاستهای توسعه‌گرایانه را از فشارهای گروههای اجتماعی و تلاش های رانت‌جویانه افراد و همچنین، از اهداف کوتاه مدت سیاستمداران حفظ می کند (Eisner, ۱۹۹۳). اگر بوروکراسی به آن اندازه قدرتمند باشد که بتواند در مقابل فشارهای فردی- گروهی و سیاسی- اجتماعی، سیاستهای عقلانی- ملی در پیش گیرد، آنگاه هم دولت، دولتی کارآمد خواهد بود و هم سیاستهای ملی و مدافع توسعه اقتصادی تقویت خواهند شد.

پژوهش تجربی روچ و ایوانز<sup>۳</sup> (۱۹۹۹) در مورد کشورهای مختلف نشان می‌دهد که چطور ارتباط میان عملکرد حکومت و رشد اقتصادی، به وجود نظام بوروکراسی‌ای وابسته است که شایسته سالار، نظام ارتقاء موثر و دوره‌های شغلی باثبات است. در مورد روابط میان انتصاب های سیاسی درون بوروکراسی و عملکرد مدیران نظام بوروکراسی نیز پژوهشهای مختلفی انجام شده است. به عنوان نمونه، پژوهش لوئیس<sup>۴</sup> (۲۰۰۷)، نشان می‌دهد که برنامه‌های دولت فدرال امریکا در بسیاری از مواقع توسط مقام‌هایی تهیه می‌شود که توسط سیاستمداران و به ملاحظات سیاسی منصوب شده اند. نمره ارزیابی برنامه های این مقام های اداری، در بیشتر مواقع کمتر از برنامه هایی است که توسط سایر مقام های اداری تهیه می‌شود.

<sup>۲</sup> project cycle: چرخه پروژه شامل شیوه هایی برای کنترل است که به صورت دنباله ای از دوره ها و مرحله ها ترسیم می‌شود. در چرخه پروژه، هر سطح، خروجی تعریف شده ای دارد که تحقیق، توسعه، تولید و یا کسب محصولات و خدمات را هدایت می‌کند.

<sup>۳</sup> Rauch and Evans

<sup>۴</sup> Lewis

پژوهشهای پیتر ایوانز مورد اتکاء بسیاری از پژوهشگران قرار گرفته است. به نظر ایوانز (۱۳۸۰)، دولت توسعه گرا، دولتی با بوروکراسی قوی است. این بوروکراسی قوی، همزمان با ریشه داشتن در جامعه، اجابت خواستههای مولد و پاسخگو، از دخالت گروههای ذی نفوذ و سیاستمداران مستقل است. ایوانز این نوع بوروکراسی را بوروکراسی «خودمختار متکی به جامعه»<sup>۵</sup> می نامد. خودمختاری متکی به جامعه به تعبیری که ایوانز به کار می برد، به معنای ترکیبی از شایسته سالاری قوی و پاداشهای شغلی بلندمدت (دو عاملی که همبستگی سازمانی و مصون سازی بوروکراسی از فشارهای نیروهای متنوع اجتماعی را موجب می شود) با قرار داشتن دولت در درون مناسبات اجتماعی نیرومند است که آنها را به جامعه پیوند زده و مجراهای نهادینه شدهای برای مذاکره مستمر و مجدد درباره اهداف و خطمشیها مهیا می کند.

همچنین، پژوهشهای متعددی (به عنوان نمونه، Niskanen, ۲۰۰۱) که در سنت فکری نظریه انتخاب عمومی انجام شده، بر مکانیزمهای کنترلی ای تاکید می کند که باید به دلیل ماهیت ذاتاً خودمدار سازمانهای بوروکراتیک برقرار شود. این نظریه، به مکانیزم هایی می پردازد که هدفشان تضمین کنترل بر بوروکراتهاست. این مکانیزمها، عاملی کلیدی در پیش گیری از غارتگری بوروکراسی و رفتارهای رانت جوینانه بوروکراتهاست. در صورت ضعف در کنترل خودمداری، بوروکراتهای عقلانی با بی اعتنائی به منافع عمومی، در جهت حداکثر کردن منافعشان اقدام می کنند. این نظریه، مدلی کارگزارمحور در مورد عملکرد بوروکراسی ارائه می دهد و کارآمدی بوروکراسی و ارائه بهینه خدمات را حاصل نظارت های بیرونی (مثلاً از طریق نمایندگان مجلس) در جهت کنترل رفتارهای فرصت طلبانه بوروکراتها می داند.

به طور کلی، شایسته سالاری یکی از چالشهای مهم نظام بوروکراسی در کشورهای در حال توسعه است. مطالعه ای که برای ۳۵ کشور در حال توسعه صورت گرفته است نشان می دهد که استخدام و ترفیع براساس شایستگی و تناسب حقوق، با رشد اقتصادی و استنباط سرمایه گذاران از تواناییهای نظام بوروکراسی رابطه متقابل دارد. بنابراین، دستورالعملهای نهادی صحیح برای استخدام و انگیزش کارکنان می تواند با تشویقهای قابل توجهی همراه باشد. پی ریزی نظام شایسته سالاری در دستگاه اداری به مشاغل اداری جهت و کارآیی مناسب می بخشد. در دو کشور ژاپن و کره برای ورود به نهادهای نظام بوروکراسی، در امتحان ورودی معیارهای سختی اعمال می شود تا متقاضیان ماهر از غیر ماهر جدا شوند. در کشور کره، ترفیع بر مبنای قاعده ای است که تجربه کاری را با عنصر شایستگی تلفیق می کند. با این حال، در اغلب دولتها، عامل دستیابی به پستهای سازمانی، نه ضابطه های عقلانی بلکه رابطه های شخصی بوده است (ایوانز، ۱۳۸۰: ۲۳۵-۲۳۶).

<sup>۵</sup>. embeddedness

آنگونه که از دیدگاههای فوق بر می آید، توسعه کشورها در دنیای جدید مرهون تلاش های دیوانسالارانی است که بر مبنای شایسته سالاری در مصدر امور قرار گرفته اند. این شایسته سالاری زمینه ساز کارآمدی دستگاه اداری دولتها در بسیاری از کشورهای توسعه یافته بوده است و می توان آن را در چارچوب «دولت توسعه گرا»، آنگونه که چالمرز تعریف کرده است، موتور محرکه توسعه در بسیاری از کشورها معرفی کرد.

### سئوالات تحقیق

- ❖ معیارهای موجود انتصاب و ارتقای مدیران ارشد در نظام جمهوری اسلامی ایران کدام اند؟ و چه نقدی بر آنها وارد است؟
  - ❖ در این زمینه چه بهره ای از تجارب جهانی و منطقه ای می توان گرفت؟
  - ❖ دیدگاه نخبگان علمی و اجرایی پیرامون معیارهای انتصاب مقامات اجرایی چیست؟
  - ❖ چه الگویی برای بهبود نظام انتخاب مسئولین ارشد اجرایی کشور در چارچوب نظام جمهوری اسلامی ایران و به منظور تحقق دولت توسعه گرا و انقلابی مناسب است؟
- سرفصل های اصلی پژوهش:

- ❖ بررسی و آسیب شناسی رویه های کنونی انتخاب مسئولین ارشد اجرایی از طریق مصاحبه و مطالعه اسنادی
- ❖ بررسی تطبیقی انتخاب مسئولین ارشد اجرایی در دولتهای توسعه گرا و توسعه یافته (ترجیحا در آسیا) از طریق مطالعه اسنادی
- ❖ تعیین معیارهای انتخاب مسئولین ارشد اجرایی (در رده ها و سطوح مختلف) از طریق مصاحبه با کارشناسان
- ❖ ارزیابی الگو و معیارهای مناسب برای انتخاب مسئولین ارشد اجرایی در دولت توسعه گرا و انقلابی

منظور از مدیران ارشد اجرایی در این تحقیق، مسئولین زیر خواهد بود:

- ✓ معاون اول رئیس جمهور
- ✓ معاونین رئیس جمهور
- ✓ رئیس سازمان برنامه و بودجه
- ✓ رئیس دفتر رئیس جمهور

✓ هیات وزیران؛ شامل: (وزیران سیاسی، وزیران اقتصادی، وزیران علمی/ فرهنگی، وزیران حوزه صنعت و فناوری)  
✓ استانداران  
**روش تحقیق:**

روش تحقیق این پژوهش از منظر روش شناسی، روش کیفی است؛ و از منظر روش اجرای تحقیق (تکنیک ها و ابزار گردآوری اطلاعات)، از دو مرحله تشکیل می شود:

**مرحله اول)** شامل مطالعات نظری مربوط به مستندات و ادبیات موضوع است که به تدوین چارچوب و الگوی ساختاری اولیه تحقیق منجر خواهد شد. هدف از این روش جمع آوری داده ها و اطلاعات کتابخانه ای و اسنادی پیرامون قوانین، رویه ها، معیارها و الگوهای داخلی و خارجی پیرامون نحوه انتخاب مقامات ارشد دولتی است.

**مرحله دوم)** این مرحله از روش، به «مصاحبه عمیق» با خبرگان این حوزه اختصاص دارد. در این زمینه از ۱۷ نفر از صاحب نظران این حوزه، در سه گروه معاونین فعلی و سابق ریاست جمهوری، وزیران فعلی و سابق و سایر مدیران ارشد اجرایی کشور (سابق و فعلی) مصاحبه گرفته شد.

### **اعتبار و روایی پژوهش:**

راهکارهایی که برای اعتباربخشی به نتایج استفاده می شود شامل شنیدن و خواندن مکرر مصاحبه ها و استفاده از نظرات همکاران است. همچنین از نظارت خارجی استفاده خواهد شد؛ بدین معنا که بخشی از داده ها به محقق که ارتباطی با پژوهش نداشته، به منزله یک ناظر خارجی، داده خواهد شد تا مشخص شود که آیا او نیز درک مشابهی از داده ها دارد، یا خیر.

### **روش ها و تکنیک های تجزیه و تحلیل داده ها:**

جهت تجزیه و تحلیل داده های مصاحبه از روش تحلیل محتوای کیفی استفاده می شود. بکارگیری این روش پژوهش شامل مراحل زیر می باشد:

۱. تلخیص داده ها: تفسیر مصاحبه ها، خلاصه کردن عبارت ها یا عبارتهای مترادف، قراردادن عبارات در دسته بندی های وسیع تر.

۲. عرضه داده ها: یافته های حاصل از هر مصاحبه در جدولی جداگانه قرار گرفته و یک جدول کلی نیز برای کدهای اختصاص یافته به مفاهیم تکمیل شد.



۳. نتیجه گیری: تحلیل محتوا در این پژوهش به به شرح زیر انجام می گیرد: آماده سازی داده، آشنا شدن، کدگذاری و حصول معانی و مفاهیم.

## پیشینه و ادبیات موضوع:

## داخلی

در داخل کشور تحقیقاتی در زمینه انتصاب مدیران انجام شده که از جمله این تحقیقات می‌توان به تحقیقات حسینیان (۱۳۹۰)، (نادری (۱۳۸۸)، قیصری (۱۳۸۸)، قلیپور (۱۳۸۸)، شریعتی (۱۳۸۶)، سیاوشی زنگایی (۱۳۹۱)، شیرینی (۱۳۹۱)، زارعی (۱۳۹۲)، رنجبر (۱۳۹۲) و ... اشاره نمود. نتایج تحقیقات داخلی نیز حاکی از آن است که برای افزایش بهره‌وری می‌توان به عنوان یک عامل مؤثر به شیوه‌ها و معیارهای انتصاب مدیران تأکید نمود.

به عنوان یکی از مهم‌ترین تحقیقات در این زمینه، شیرینی (۱۳۹۱)<sup>۶</sup> تحقیقی با عنوان «توسعه الگوی شایستگی‌های محوری برای انتصاب مدیران عملیاتی در بخش دولتی» با هدف توسعه الگوی شایستگی‌های محوری برای انتصاب مدیران عملیاتی در سازمانهای دولتی انجام داده است. این تحقیق از نوع پیمایشی بوده و در آن چارچوب شایستگی‌های مورد نیاز مدیران عملیاتی شناسایی شده و مؤلفه‌ها و شاخص‌های شناسایی شده را از طریق پرسشنامه در معرض خبرگان مدیریت قرار داده‌اند. جامعه آماری این تحقیق، اساتید رشته مدیریت دانشگاه‌های تهران و استناداران زمان بعد از انقلاب بوده‌اند و برای انتخاب نمونه از روش گلوله‌برفی استفاده شده است. نتایج این تحقیق که از روش آماری T تک نمونه‌ای و تحلیل عاملی استفاده شده است نشان می‌دهد که، ۶۶ شاخص مورد پذیرش قرار رفته است. که ابعاد آن شامل؛ بعد فراشایستگی‌ها (مشمتمل بر مؤلفه‌های اعتقادی، اخلاقی، شخصی، کارآفرینی و تقویت بهداشت روانی، بعد شناختی (مشمتمل بر مؤلفه‌های حرفه‌ای)، بعد اجتماعی و... است.

پناهی<sup>۷</sup> (۱۳۹۱) در تحقیقی با عنوان طراحی و تبیین مدل شایستگی‌های منابع انسانی با بررسی تأثیر آن بر بهره‌وری در شرکت ملی پتروشیمی ایران، ضمن بررسی مدلی مناسب برای به کارگیری شایستگی‌های منابع انسانی در شرکت ملی پتروشیمی ایران، گزارش کرد بین راهبردهای کسب و کار، نقش‌های منابع انسانی و راهبردهای منابع انسانی با شایستگی‌های منابع انسانی رابطه معناداری وجود دارد.

اسدی فرد<sup>۸</sup> (۱۳۸۷) در یک کار تحقیقی به بررسی مدل شایستگی مدیران دولتی ایران براساس صحیفه امام (ره) با استفاده از رویکرد استراتژی تئوری داده بنیاد پرداخت. در این تحقیق عناصر اصلی شایستگی مدیران

<sup>۶</sup> - شیرینی، اردشیر (۱۳۹۱) توسعه الگوی شایستگی‌های محوری برای انتصاب مدیران عملیاتی در بخش دولتی. پایان نامه دکتری. گروه اقتصاد. دانشکده امور اقتصادی. دانشگاه تربیت مدرس تهران.

<sup>۷</sup> - پناهی، بلال (۱۳۹۱) طراحی و تبیین مدل شایستگی‌های منابع انسانی با بررسی تأثیر آن بر بهره‌وری در شرکت ملی پتروشیمی ایران، رساله دکتری تخصصی، دانشگاه پیام نور تهران.

<sup>۸</sup> - اسدی فرد، رویاء (۱۳۸۷) مدل شایستگی مدیران دولتی ایران براساس صحیفه امام (ره) با استفاده از رویکرد استراتژی تئوری داده بنیاد، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تربیت مدرس.

شناسایی و ارائه شد. بر مبنای این تحقیق، اسلامی بودن، مردمی بودن، خدمتگزاری، بی توجهی به منافع شخصی، مسئولیت پذیری، پاسخگویی و شایستگی های شخصی از عناصر اصلی به شمار می روند. الوانی و همکاران<sup>۹</sup> (۱۳۹۵) شایستگی های مدیران و فرماندهان در ارتش جمهوری اسلامی ایران را به شایستگی های فردی، بین فردی، سازمانی و بینشی تقسیم بندی نموده اند. زارعی متین و همکاران<sup>۱۰</sup> (۱۳۹۳) شایستگی مدیران در سازمانهای فرهنگی کشور را منش فرهنگی، تخصص حرفه ای، شخصیت فرهنگی، انگیزه فرهنگی، رضایت کاری، تعهد کاری، هوش نرم، هوش مدیریتی، هوش فرهنگی، هوش معنوی و هوش عاطفی عنوان نموده اند. همچنین ناصحی فر و همکاران<sup>۱۱</sup> (۱۳۸۹) مدل ارزیابی شایستگی مدیران وزارت بازرگانی را با توجه به سطوح مدیریتی در شاخصهای زیر بیان نموده اند:

- ✓ شایستگی اجرایی: پیگیری و اهل عمل بودن، حل مسأله، همراهی در سیاستهای سازمانی، استفاده بهینه از امکانات اداری، رعایت مقررات، رعایت سلسله مراتب، انعطاف پذیری.
- ✓ شایستگی راهبردی: تفکر راهبردی، کل نگری و تفکر سیستمی، آینده نگری و دوراندیشی، ترسیم و انتقال چشم انداز قوی از سازمان، درک موقعیت سازمان و چرخه حیات آن، انطباق با تغییر، روابط برون سازمانی، درک مسئولیت اجتماعی.
- ✓ شایستگی تخصصی: دانش مدیریت، دانش فنی، تسلط به رایانه، شناخت قوانین و مقررات، اطلاعات اقتصادی و بازرگانی.
- ✓ شایستگی توانمندی در برنامه ریزی: هدفگذاری و برنامه ریزی، تجزیه و تحلیل اطلاعات، توانایی تصمیم گیری، خلاقیت و نوآوری، کارآفرینی، مدیریت منابع مالی.
- ✓ توانمندی در سازماندهی: کارآمدی در تقسیم کار و گروه بندی اقدامات، سازماندهی و اولویت بندی کارها، ایجاد سیستم مؤثر جمع آوری و توزیع اطلاعات.
- ✓ توانایی کنترل: تبیین استانداردهای کار، گزارش گیری یا گزارش دهی، پیگیری اقدامات اصلاحی، پرهیز از گسترش بی رویه تشکیلات و امکانات.

<sup>۹</sup> - الوانی، مهدی؛ اردلان، امید و محمدی فاتح، اصغر (۱۳۹۵) طراحی و تدوین الگوی مناسب شایستگی های مدیران و فرماندهان در سازمان ارتش جمهوری اسلامی ایران با بهره گیری از دیدگاه امام خامنه ای (مدظله العالی) فصلنامه پژوهش های مدیریت منابع انسانی دانشگاه جامع امام حسین (ع)، سال هشتم، شماره ۱.

<sup>۱۰</sup> - زارعی متین، حسن؛ رحمتی، محمدحسین؛ موسوی، محمدمهدی و ودادی، احمد (۱۳۹۳) طراحی مدل شایستگی مدیران در سازمان های فرهنگی کشور. فصلنامه مدیریت سازمان های دولتی، سال دوم، شماره ۸، صص ۳۶.

<sup>۱۱</sup> - ناصحی فر، وحید؛ سعادت، محمدرضا و معصوم زاده زواره، ابوالفضل (۱۳۸۹) مدل ارزیابی قابلیتها و شایستگیهای مدیران وزارت بازرگانی. مجله بررسی های بازرگانی، دوره ۸، شماره ۴۱.



- ✓ مهارت‌های انسانی: مدیریت منابع انسانی، ایجاد روابط پایدار، قابل اعتماد بودن، هدایت و رهبری، تولیداندیشه، همکاری و مشارکت فعال، گوش دادن مؤثر، ارتباطات و تعاملات، مدیریت تعارض‌ها و تنش‌زدایی، مدیریت مشارکتی، قاطعیت و اقتدار، توانایی کلامی، توانایی ایجاد انگیزه، تفویض اختیار به زیردستان، توجیه و تفسیر اطلاعات برای دیگران، بهبود دیگران، ارائه نتایج ارزیابی عملکرد به افراد، کار تیمی، هماهنگی، مدیریت جلسات، مذاکره، پاسخگویی، گفتگو و متقاعدسازی.
- ✓ مهارت فردی: قدرت تفکر، مسئولیت‌پذیری، سخت‌کوشی، خودکنترلی و بهبود مستمر خود، آموزش‌پذیری، غلبه بر موانع و محدودیت‌ها، اعتماد به نفس، تحمل فشار، اشتیاق به کار، انگیزه و تمایل به انجام کار، رعایت نظم، انضباط و آراستگی، ریسک‌پذیری، استفاده از دانش جدید، مدیریت زمان، توانایی کمی و بخاطر سپاری.
- ✓ ارزشها: رعایت اصول اخلاقی در کار، داشتن وجدان کاری، وفاداری، رازداری، احترام به دیگران، صداقت در گفتار، کردار و رفتار، عدم تبعیض و شایسته‌سالاری.
- عباسپور و همکاران<sup>۱۲</sup> (۱۳۹۵) در تحقیق خود برخی از مهم‌ترین دیدگاه‌های ارائه شده در این زمینه را در جدول زیر ارائه کرده‌اند:

پژوهشگر	نتایج پژوهش
انجمن مدیریت منابع انسانی (۲۰۱۶)	نتایج پژوهش در رابطه با شایستگی مدیران منابع انسانی شامل رهبری و هدایت، تعهد اخلاقی، هوش بازاریابی، مدیریت ارتباطات، مهارت مذاکره، تعیین شرایط بحرانی، اثربخشی فرهنگی، مهارت ارتباطی، تخصص مدیریت منابع انسانی است.
پولسون و همکاران (۲۰۱۳)	در پژوهش خود به شایستگی تفکر استراتژیک، توانایی تفکر مفهومی، توانایی تفکر تحلیلی، توانایی ترکیب، خلاقیت و توانایی یادگیری اشاره کرده‌اند.
ژئو و همکاران (۲۰۱۱)	شایستگی مدیران را عبارت از رهبری، مدیریت بحران، حل مسئله دانسته‌اند.
فانگ و همکاران (۲۰۱۰)	پنج شایستگی برنامه ریزی، مدیریت، توانایی حرفه‌ای، توانایی میان فردی و شایستگی‌های شخصیتی را برای مدیران بیان داشتند.
لی (۲۰۱۰)	شایستگی مدیران شامل موفقیت‌مداری، تأثیرگذاری و نفوذ، تفکر مفهومی، تفکر تحلیلی، قوه ابتکار، اعتماد به نفس، درک میان فردی، جستجوی اطلاعات، کار تیمی و مشارکت، تخصص، توجه به مشتری است.
بوتا و کلاس (۲۰۱۰)	در پژوهش خود به شایستگی ارتباطات، اشتیاق برتر بودن، مدیریت عملکرد، تصمیم‌گیری، مربیگری اشاره کرده‌اند.
جفری و برانتون	نتایج پژوهش نشان داد که مدیریت مشتری، مدیریت روابط، ارتباطات متقاعدکننده، مدیریت ارزیابی،

<sup>۱۲</sup> - عباسپور، عباس؛ منیژه احمدی، حمید رحیمیان، علی دلاور (۱۳۹۵) تبیین و ارائه مدل شایستگی سربازان در سازمان بازرسی کل کشور با رویکرد نظریه داده بنیاد، فصلنامه آموزش و توسعه منابع انسانی، سال سوم، شماره ۱۰، پاییز ۹۵.

<p>کنترل محیطی، مدیریت پاسخگویی اجتماعی، انطباق پذیری، رهبری، خلاقیت از شایستگی های مدیران است.</p>	<p>(۲۰۱۰)</p>
<p>شایستگی های فنی، میان فردی، مدیریت، رهبری، ادارکی و شایستگی اجرایی برای مدیران الزامی هستند.</p>	<p>زویپاتیس (۲۰۱۰)</p>
<p>مطالعه آنها نشان داد که ارتباطات اثربخش، یادگیری مستمر، توجه به مشتری، مدیریت اثربخش منابع، ادراک میان فردی، انعطاف پذیری، حرفه ای گرای، کار تیمی و رهبری، پذیرش و بکارگیری تکنولوژی، حل مشکل، درک سازمان، کار کردن به طور مستقل از شایستگی های اساسی مدیران است</p>	<p>کوکران (۲۰۰۹)</p>
<p>شایستگی مدیران شامل مدیریت تغییر، ایجاد تیمهای کسب و کار، توسعه سریع کارکنان، ارتباطات هدمند، مدیریت ریسک، موقعیت یابی استراتژیک، مدیریت عملکرد است.</p>	<p>زیمبا (۲۰۰۹)</p>
<p>شایستگی مدیران بخش خدمات اجتماعی عمومی شامل توسعه و پرورش کارکنان، ارتباطات، حل مسأله، مدیریت تغییر، مهارت های فنی، تیم سازی، مدیریت عملکرد، آگاهی بین فردی و یکپارچه کردن دیدگاهها است</p>	<p>ادواردز (۲۰۰۹)</p>
<p>شایستگی های اثربخشی فردی، شایستگی های علمی، شایستگی های فنی مرتبط با شغل، شایستگی های مدیریتی برای مدیران مطرح هستند.</p>	<p>انیس (۲۰۰۸)</p>
<p>مهارت فنی، مدیریت فرآیند، مدیریت تیم، مدیریت مشتری، مدیریت کسب و کار، مدیریت فردی، مدیریت شرایط عدم اطمینان از شایستگی مدیران است.</p>	<p>رز و همکاران (۲۰۰۷)</p>
<p>توسعه و بهبود دیگران، آگاهی سازمانی، پیشرفت گرایی، تجربه حرفه ای، خود بهبودی، رهبری تیم و هدایتگری، درک میان فردی، همکاری و برقراری ارتباط، تعهد سازمانی، ابتکار عمل، انعطاف پذیری، واتانوفاس و تاین گام اعتماد به نفس، ارتباطات و تأثیرگذاری، دانش رایانه ای و آشنایی با فناوری اطلاعات، میل به خدمت رسانی، تفکر تحلیلی، صداقت و درستکاری، توجه به نظم، کیفیت و دقت، اطلاع یابی یا جست و جوی اطلاعات، تفکر مفهومی یا اداراکی و آشنایی به زبانهای خارجه را از شایستگی های اساسی برای گزینش نیروی انسانی برشمردند.</p>	<p>(۲۰۰۷)</p>
<p>نتایج حاکی از آن است که مهارت اجرایی، مهارت کسب و کار، مهارت شناختی، مهارت بین فردی، مهارت آموزشی، مهارت فنی منجر به شایستگی در مدیران می شود.</p>	<p>نلسون (۲۰۰۶)</p>
<p>اسدی فرد، خائف الهی شایستگی مدیران دولتی ایران شامل اسلامی بودن، مردمی بودن، خدمت گذاری، عدم توجه به منافع و رضائیان (۱۳۹۰) شخصی، مسوولیت پذیری، پاسخگویی و شایستگی های شخصی است.</p>	<p>(۱۳۹۰)</p>
<p>سپهوند و همکاران در پژوهش خود در صنعت بیمه به شایستگی های دانش فنی، تعهد سازمانی، انعطاف پذیری، خلاقیت، رضایت شغلی و اخلاق حرفه ای دست یافته اند.</p>	<p>(۱۳۹۵)</p>
<p>در پژوهش خود شایستگی های ارزشی، اخلاقی و اعتقادی، ویژگی های فردی و شخصی، توانمندی های صفری و همکاران مدیریتی و اجرایی، مهارت های ارتباطی و میان فردی، شایستگی های انطباقی و سازگاری، توانایی های فکری و ذهنی و مهارت های علمی و عملی را برای بانک انصار جهت گزینش کارکنان شایسته تدوین نمودند.</p>	<p>(۱۳۹۵)</p>
<p>رنجبر، خائف الهی، شایستگی های مدیران بخش سلامت شامل دانش و معلومات حرفه ای، مهارت های رفتاری و فکری،</p>	

دانیایی فرد و فانی نگرش و بینش، اعتبار، ویژگی‌های شخصیتی، خدمتگذاری، مسئولیت‌پذیری، توجه به ارزش‌های اعتقادی و اخلاقی هستند. (۱۳۹۲)

شایستگی مدیران و فرماندهان را عملکردی (دانش (تخصص)، مهارتی (انسانی، تصمیم‌گیری، فنی، ادراکی، ارتباطی)، توانایی (روحی و روانی، فکری و ذهنی و توانایی حل مسئله)، انگیزش (تلاش، مداومت و پایداری و جهت دار بودن انگیزش)، شایستگی مکتبی (باورهای دینی و مذهبی، بصیرت، شناخت دوست و دشمن، آگاهی سیاسی و ولایت‌مداری) و ویژگی شخصیتی (ویژگی‌های رفتاری، امانت‌داری، صداقت و راستگویی و سعه صدر) بیان نموده‌اند.

بردبار و همکاران پنج بعد دانش و معلومات حرفه‌ای، مهارت‌های فکری و رفتاری، ویژگی‌های شخصیتی، نگرش و بینش و اعتبار افراد را در شایسته‌گزینی مدیران گروه‌های آموزشی در دانشگاه یزد طراحی کرده‌اند. (۱۳۹۰)

رضایت (۱۳۹۰) در طراحی الگوی شایستگی‌های رؤسای دانشگاه‌های دولتی ایران هشت مولفه اصلی دانش، توانایی‌ها، مهارت‌ها، بینش، نگرش، ویژگی‌های اخلاقی، ویژگی‌های شخصیتی و اعتبار را استخراج نموده است.

#### ۵-۱) نقد و جمع‌بندی پیشینه

نتایج مطالعات انجام شده نشان می‌دهد که عوامل زیادی بر جذب و انتصاب مدیران مؤثر است و انتصاب مدیران شایسته، موجب کارآمدی بیشتر سازمانها می‌شود. در تحقیقات مذکور می‌توان به معیارهای انتصاب مدیران از جمله ویژگی‌های شخصیتی، دانش مدیریتی، اخلاق حرفه‌ای، تجارب مرتبط و الزامات حکومتی اشاره نمود. در همه تحقیقات بر تأثیر انتصاب مدیران شایسته بر بهره‌وری تأکید شده است.

#### ۵-۲) تمایز طرح پیشنهادی با پژوهش‌ها و مطالعات پیشین

در بررسی ادبیات تحقیق مشخص شد که در مطالعات و بررسی‌های گذشته، چگونگی و مبنای انتخاب معیارهای مورد استفاده، روشن نشده است. از طرفی، تمرکز مقالات و بررسی‌های پیشین بیشتر بر استفاده از تکنیک‌های مختلف برای گزینش مناسب‌ترین کارکنان می‌باشد، نه تدوین مدلی برای ارزیابی شاخصهای مناسب برای گزینش کارکنان. در واقع، مدل جامع و مناسبی که بتواند تمامی معیارهای گزینش کارکنان را پوشش دهد، دیده نمی‌شود. از همه مهمتر آنکه، تقریباً هیچکدام از این تحقیقات بر انتخاب مدیران کلان اجرایی کشور (معاونین رییس جمهور، وزیران و استانداران) متمرکز نشده‌اند. مطالعه تحقیقات داخلی نشان می‌دهد که در داخل کشور تحقیقات کمی در ارتباط با موضوع انتصاب و ارتقای مدیران صورت گرفته و در این زمینه در حوزه الگوی انتصاب و انتخاب مدیران کلان اجرایی تقریباً پژوهش منتشر شده‌ای صورت نگرفته است. در پژوهش حاضر، تلاش می‌شود تا معیارها و ویژگی‌هایی برای گزینش و انتخاب مدیران ارشد اجرایی ارائه دهیم.



## فصل دوم)

### مبانی نظری

## مقدمه

معاونین رییس جمهور، وزیران و استانداران بخش مهمی از نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران را تشکیل می دهند که اگر چه به صورت رسمی در ذیل قوه مجریه تعریف می شوند، اما معمولاً جایگاهی فراتر از این داشته و به عنوان مقامهای اول اجرایی در کشور، مسئول اصلی اداره کشور به شمار می روند. با نگاهی به شرح وظایف و اختیارات قانونی این مقامات مشخص می شود که دقت در نحوه انتخاب و انتصاب آنها که مستلزم وجود شاخصها و معیارهایی عینی و قابل سنجش است، تا چه اندازه می تواند در پیشبرد اهداف حاکمیتی و ارتقاء سطح اعتماد عمومی به دولت موثر باشد. در این فصل بدنبال آن خواهیم بود تا دستیابی به یک چارچوب و مدل نظری برای تعیین شاخصها و معیارهای انتخاب آنها را مورد اهتمام و پژوهش قرار دهیم.

شناسایی شاخصه های مدیران و مسئولین سیاسی در چارچوب نظام جمهوری اسلامی ایران و ارایه الگویی در این زمینه با تاکید بر انتصاب مدیران عالی رتبه سیاسی بدون رجوع به مبانی ارزشی / آرمانی و قانونی نظام جمهوری اسلامی ایران از یکسو و تاکید بر موازین و آخرین دستاوردهای نظری / علمی پیرامون شایسته سالاری و الگوهای انتخاب و انتصاب مدیران، از سوی دیگر، امکان پذیر نخواهد بود. نظام جمهوری اسلامی، نظامی برآمده از آرمانهای اسلام شیعی است و به عنوان نخستین نظام مردمسالار دینی در جهان امروز از بایسته ها و کارویژه های معرفتی / سیاسی خاص خود بهره می برد و از سوی دیگر بواسطه دغدغه کارآمدی و تعالی سازمانی و اداری نیازمند حرکت در مسیر موازین و الگوهای علمی روز در خصوص شایسته سالاری و کارآمدسازی نظام اداری و بوروکراتیک است. تدوین هر گونه الگوی انتخاب و انتصاب مسئولین و مدیران برای این نظام سیاسی بدون در نظر گرفتن این دو وجه امکان پذیر و کارآمد نخواهد بود. در این فصل از تحقیق، بدنبال ارایه آن دسته از مبانی نظری، مفاهیم و رویکردهایی خواهیم بود که از یکسو ناظر بر اندیشه سیاسی در اسلام و سیره ائمه اطهار (ع) و از سوی دیگر مبتنی بر آخرین رویکردهای علمی در حوزه توسعه و مدیریت است.

## ۱) کارگزار تراز اسلامی در الگوی نبوی و علوی

نظام جمهوری اسلامی ایران، هم در مبانی فقهی و سیاسی و هم در آرمان‌ها و اهداف خود، متعهد به آموزه‌های اسلامی و شیعی است. از این رو هر نوع تلاش در جهت دولت‌سازی و اصلاح و بهبود ساختار دولت و روندهای حاکمیتی تنها آنگاه از مشروعیت لازم و کافی برخوردار خواهد بود که در چارچوب شاخص‌ها و الگوهای سیاسی منبعت از آراء و اندیشه‌های اسلامی انجام پذیرد. اگر چه در اندیشه سیاسی اسلام، مخصوصاً در اندیشه سیاسی شیعه، درباره ساختار حکومت تنها در چارچوب نظریه امامت بحث شده است و از جزییات نظری پیرامون نحوه گزینش و شاخص‌های انتخاب کارگزاران اسلامی اطلاع چندانی در دست نیست، اما با رجوع به احادیث و روایات بازمانده از ائمه اطهار (ع) و مخصوصاً رجوع به سیره سیاسی پیامبر گرانقدر اسلام (ص) و مولای متقیان (ع)، اشارات متعددی به شاخص‌های کارگزاران دولت اسلامی و نحوه انتخاب آنها به چشم می‌خورد که می‌تواند در تعیین شاخص‌های نهایی ما در این پژوهش بسیار موثر باشد.

در سیره سیاسی نبوی، یکی از مهم‌ترین شاخص‌های کارگزاران نظام اسلامی تقوا و پرهیزکاری است. پیامبر اسلام هنگام انتصاب حاکمان و مسئولین محلی در وهله اول آنها را به تقوای الهی امر و توصیه می‌کردند. به عنوان نمونه می‌توان از توصیه ایشان به معاذ بن جبل - حاکم یمن - برای رعایت تقوا در حکومتداری یاد کرد. (عسقلانی، ۱۴۱۵: ۲۵۲) در احکام ایشان برای حاکم نجران و امیران سرایا نیز توصیه به تقوا و پرهیزگاری در راس همه توصیه‌ها قرار دارد (مقریزی، ۱۴۲۰: ۲۲۳).

نگاه به حکومت و مسئولیت به چشم یک «امانت» الهی از دیگر تأکیدات پیامبر مکرم اسلام به مسئولین و کارگزاران نظام اسلامی بود از این رو امانتداری را از مهم‌ترین شاخص‌های کارگزار اسلامی عنوان می‌کنند. در تاریخ اسلام ذکر شده است که نزول آیه مبارکه «ان الله یامرکم ان تؤدوا الامانات الی اهلها...» (سوره مبارکه نساء، آیه ۵۸) در راستای همین امر بوده است. همچنین ایشان در ماجرای فرستادن ابوعبیده جراح برای مردم یمن، علت این انتخاب را امانتداری او ذکر می‌کنند (عسقلانی، ۱۴۱۵: ۴۷۶).

تاکید بر کردانی و تخصص مخصوصاً در انتخاب جوانان به مصادر حکومتی از دیگر ویژگی‌های نظام سیاسی نبوی بود. انتخاب حضرت علی (ع)، در حالیکه از بسیاری از صحابه جوان تر بودند، به پرچمداری سپاه در جنگ خیبر، انتصاب عمرو بن حزم انصاری در هفده سالگی به فرمانداری نجران در یمن، انتصاب اسامه بن زید به فرماندهی سپاه اسلام در جنگ با روم و نیز انتصاب عتاب بن اسید به کارگزاری مکه از جمله این انتصاب‌ها است. ایشان در همین زمینه از رجحان تقدم فضل بر فضل تقدم در انتصاب کارگزاران سخن می‌گویند و در پاسخ اعتراض بزرگان مکه به انتصاب این جوان می‌فرمایند: کسی در نافرمانی از او به کمی سنش دلیل نیاورد، زیرا مسن‌تر شایسته‌تر نیست، بلکه شایسته‌تر بزرگ‌تر است.»

صدق وعده، راستگویی و پرهیز از ستمکاری از دیگر شاخصه‌های مسئولین در سیره نبوی است: «هر کس زمامدار مردم شود و ستمشان نکند و با آنها سخن گوید و دروغشان نگوید و وعده‌شان دهد و تخلف نکند وی از جمله کسانی است که مروتش به کمال رسیده و عدالتش نمایان گشته است. (نهج الفصاحه، ۷۲۵)

دارا بودن تناسب قومی و فرهنگی از دیگر شاخصه‌های انتخاب کارگزاران در سیره نبوی است. انتصاب عتاب بن اسید مکی از اهالی و معتمدان مکه به عنوان امیرالحاج مکه، انتصاب عدی بن حاتم به عنوان عامل جمع‌آوری زکات در بین قبیله خود، انتصاب عثمان بن طلحه از بنی عبدالدار که از اقوام مکی است به عنوان منصب کلیدداری کعبه و انتصاب صیفی بن عامر از بنی ثعلبه به عنوان امیر قوم از این جمله انتصابات است. همچنین جامعه محوری (به جای دولت محوری)، منطقه محوری (به جای تمرکزگرایی) و خصلت فراگیر خدمات دولتی (بگونه ای که حتی اقلیتهای دینی نظیر قبایل یهودی را هم در بر می‌گرفت)، از دیگر مولفه‌های سیاست ورزی حضرت رسول (ص) در اداره جامعه اسلامی است که همگی نشان از اولویت تخصص گرایی، بومی گزینی و تمرکززدایی در امور عمومی جامعه در الگوی حکومتی آن حضرت دارد.

در الگوی حکومت علوی هم اصلاح امور کشور و اداره کارآمد جامعه اسلامی بیش از هر چیز در گرو اصلاح نظام اداری و تقویت دیوانسالاری حکومتی دیده شده است. تاکید فراوانی که مولای متقیان بر نحوه انتخاب کارگزاران و نحوه عمل و رفتار آنها در حوزه مسئولیتشان دارد از جمله نشانه‌های اهمیت وافر این مقوله است. بر مبنای نهج البلاغه، اهداف و کار ویژه‌های حکومت از دیدگاه امام(ع) را می‌توان اینگونه تلخیص کرد: (اخوان کاظمی، ۱۳۷۹: ۱۲۹-۱۴۸)

- تأمین سعادت مادی و معنوی و توجه به رشد و بالندگی مردم.
  - احیاء، احقاق و اقامه حق و دفع باطل.
  - تحقق عدالت.
  - تأمین امنیت.
  - تحقق وحدت امت در پرتو حکومت و رهبری الهی.
  - تأمین رفاه عمومی.
  - حفظ کرامت انسانی.
  - وصول به تعامل صحیح و مثبت بین حکومت و مردم و کسب حداکثر رضایت آنها.
- در الگوی حکومت علوی، موفقیت حکومت اسلامی در انجام این امور بیش از هر چیز در گرو انتخاب کارگزاران امین و مجرب است. به همین دلیل حضرت علی(ع) در فرمان معروفشان به مالک اشتر، فرماندار مصر، می‌نویسند: «در امور کارمندان بیندیش، و پس از آزمایش به کارشان بگمار، و با میل شخصی و بدون مشورت با دیگران آنان را به کارهای مختلف وادار نکن؛ زیرا این نوعی ستمگری و خیانت است. کارگزاران

دولتی را از میان مردم با تجربه و با حیا و از خاندان‌های پاکیزه و با تقوا که در مسلمانی سابقه درخشانی دارند، انتخاب کن؛ زیرا اخلاق آنان گرمی‌تر و آبرویشان محفوظ‌تر و طمع‌ورزی‌شان کمتر و آینده‌نگری آنان بیشتر است.» و در ادامه توصیه می‌کنند: «پس رفتار کارگزاران را بررسی کن و جاسوسان راستگو و وفا پیشه بر آنان بگمار، که این کار سبب امانت‌داری و مهربانی با مردم خواهد بود. کارگزاران خائن را کیفر کن.» (نهج البلاغه، دشتی: ۴۰۳)

در همین عبارات می‌توان شاخص‌های فراوانی برای کارگزاران صالح دولتی شناسایی و احصاء کرد:

- نخست آنکه، کارگزاران و مسئولین حکومتی حتما باید قبل از انتصاب به یک مسئولیت، مورد سنجش و آزمون قرار گیرند. هرگز نباید فردی را از آزمون تجارب گذشته زندگی اجتماعی و مسئولیتهای قبلی سربلند بیرون نیامده به مسئولیت تازه‌ای گماشت. به این ترتیب مسئولیت اداره امور مردم را نباید در اختیار کسانی گذاشت که توانایی و صلاحیت آنان برای این مسئولیت مورد تایید قرار نگرفته است.
  - دوم آنکه، انتخاب کارگزاران را باید بر مبنای مشورت و صلاحدید جمعی صورت دارد. شرط امانت‌داری آن است که قبل از انتخاب هر مسئولی از عقلای قوم در این باره نظر گرفت و تنها بر مبنای رای و صلاحدید شخصی دست به انتخاب و انتصاب نزد.
  - سوم آنکه، انتخاب کارگزاران دولتی بر مبنای دو اصل تخصص و ایمان صورت می‌گیرد. به همان اندازه که تجربه و دانش در حوزه مسئولیت دارای اهمیت است، دارا بودن اخلاق و تقوای دینی نیز ضروری و الزامی است.
  - چهارم آنکه، هیچگاه نباید کارگزاران و مسئولین را به حال خود رها کرد بلکه باید دائما تحت نظارت و اشراف قرار داشته باشند و حتی توصیه می‌شود که بازرسی مستمر و مخفی از آنها صورت گیرد تا احتمال هرگونه خطا و مماشات از بین برود. نتیجه این بازرسی‌ها باید کیفر و مجازات متخلفین باشد. ایشان در این زمینه به فرمانداران خود چنین توصیه می‌کنند: «افرادی خبره و امین و متعهد به عنوان بازرس آشکار و پنهان، کار عاملان و حاکمان حکومتی را مورد بررسی قرار دهند و آنچه را که مشاهده نموده‌اند، به فرمانداران گزارش دهند.» (نهج البلاغه، دشتی، نامه ۵۳: ۴۱۱)
- ایشان در نامه‌ای به جانشین فرماندار بصره می‌فرمایند: «همانا من، براستی به خدا سوگند می‌خورم، اگر به من گزارش کنند که در بیت‌المال خیانت کرده‌ای، کم یا زیاد، چنان بر تو سخت گیرم که کم بهره شده، و در هزینه عیال درمانی و خوار و سرگردان شوی.» (نهج البلاغه، دشتی: ۳۵۷)
- در نامه ایشان به مالک اشتر توصیه‌های فراوان دیگری به کارگزاران مشاهده می‌شود که از آنجمله می‌توان به مردمگرایی، هشدار به ریختن خون ناحق، خودپسندی، منت گذاری، شتاب زدگی، امتیازخواهی، عفو و صلح



مردم، شادی نکردن برای مجازات و شتاب نداشتن در خشم، خود را امیر ندانستن، قطع ریشه هر دشمنی، وادار نکردن اطرافیان به ستایش و تملق گویی، یکسان قرار ندادن نیکوکار و بدکردار، خشکاندن ریشه هرگونه خودخواهی، چپاولگری و بی انصافی خواص و خویشان، اجتناب از خونریزی و... اشاره کرد.

امام علی (ع)، شیوه برخورد و اصول مدیریت را در نامه خود به مالک اشتر، از تقوا و خداگرایی آغاز می‌کند و او را به ترس از خدا فرمان می‌دهد و اینکه اطاعت خدا را بر دیگر کارها مقدم دارد و از آنچه در کتاب خدا درباره واجبات و سنت‌ها آمده است، پیروی کند؛ دستوراتی که جز با پیروی آنها رستگار نخواهد شد، و جز با نشناختن و ضایع کردن آنها جنایتکار نخواهد شد. (نهج البلاغه: نامه ۵۳) دارابودن مکارم اخلاقی و عزت نفس از دیگر ویژگی هایی است که مولای متقیان در انتخاب کارگزاران بر آنها تاکید وافر دارند. امام علی (ع) در عهدنامه مالک اشتر، می‌فرماید: «کارگزاران دولتی را از میان مردمی انتخاب کن که اخلاق آنان گرامی تر، و آبرویشان محفوظ تر، و طمع ورزی‌شان کمتر است.» (نهج البلاغه: نامه ۵۳) تاکید بر آزمودن توانمندی‌ها و شایستگی‌ها از دیگر نکات مورد اهتمام آن حضرت بوده است. ایشان به مالک اشتر می‌فرماید: «سپس در امور کارمندان بیندیش و پس از آزمایش، به کارشان بگمار، و با میل شخصی و بدون مشورت با دیگران، آنان را به کارهای گوناگون وادار نکن، زیرا این نوعی ستمگری و خیانت است.» (نهج البلاغه: نامه ۵۳)

با توجه به مولفه‌های کارگزار نمونه اسلامی در اندیشه علوی مشاهده می‌شود که توانایی‌های تخصصی افراد و یا به عبارت دیگر تجربه و دانش آنان در حیطه اجرایی مولفه اصلی کارآمدی نظام اداری اسلامی خواهد بود. و به همین جهت نهج البلاغه یکی از شروط اصلی مدیریت را کفایت و کاردانی معرفی نموده است. شخص ناکارآمد، ناصالح، ناکاردان و بی‌کفایت، فاقد مشروعیت جهت امردهی است و اوامر او فاقد الزام‌آوری و وجوب اطاعت است. در این راستا حضرت امیر(ع) در نهج البلاغه مکررا و پیاپی در نامه‌های خود به استاندارانش یادآور شده است که افرادی را به عنوان کاتب، کارگزار، مدیر، قاضی و ... انتخاب نمایند که از توانایی و لیاقت برخوردار بوده، بر اساس اصل عدالت‌گزینش شده باشند، به گونه‌ای که امکان دستیابی به بهتر از آنان وجود نداشته باشد. عهدنامه مالک سرشار از این توصیه‌هاست.

از نگاه مدیریت نبوی و علوی، افراد در صورتی که شایسته‌تر و کاردان‌تر از آنها وجود داشته باشد، حق ندارد خویش را بر آنها مقدم بدانند، همچنان که پیامبر(ص) فرموده است: «من تقدم علی قوم المسلمین و هو یری ان فیهم من هو افضل منه فقد خان الله و رسوله و المسلمین» (امینی، ۱۳۶۸، ج ۸: ۲۹۱) (هرکس خود را بر دیگر مسلمین مقدم کند، درحالی که ببیند در میان آنها فرد شایسته تری وجود دارد، خیانت به خدا و پیامبر و مسلمین نموده است).

امام(ع) در نامه خویش به مالک اشتر داشتن کارایی را از مختصات و شرایط وزیران لایق بر می‌شمارند و در این فراز مهم کلمه «نفاذ» را به معنای «کارا» و در نتیجه «نفاذهم» را به معنای «کاراترین» ایشان به کار برده‌اند.

امام(ع) با تأکیدى که همواره بر شایسته‌سالاری و گزینش شایستگان داشته‌اند، در فرازهای بی حدی با عباراتی مانند: «صلاح الولاء، اصلحهم، خیرهم، اعلمهم، اقواهم، شفاعة الکفایه، و ...» همواره اصرار داشته‌اند که صالح‌ترین، بهترین، عالم‌ترین، قوی‌ترین، و با کفایت‌ترین کارگزاران در رأس تدبیر و مدیریت جامعه قرار گیرند. از جمله در بندهای متعددی از نامه خطاب به مالک اشتر، دربارهٔ گزینش فرماندهان، کُتاب و منشیان و ... منوط به انتخاب سزاوارترین و بهترین‌ها شده است.

با بررسی مشخصات کارگزار مطلوب اسلامی از نگاه حضرت علی(ع) در می‌یابیم که آن حضرت شایسته‌سالاری و تأکید بر مدیریت صحیح را شرط اصلی کارآمدی حکومت اسلامی می‌دانند. ایشان صراحتاً از هرگونه مدیریت توصیه‌ای و توصیه‌پذیری در انتخاب کارگزاران نهی می‌کنند: «در استخدام کارکنان و فرمانروایان، شفاعت و وساطت کسی را می‌پذیر. مگر شفاعت شایستگی و امانت داری خود آنها» (شمس الدین، ۱۳۷۴: ۳۰۱)

در همین زمینه در خطبه ۱۳۱ نیز حضرت می‌فرماید: «حاکم اسلامی که بر مال و جان، ناموس، صدور احکام و زمامداری مسلمانان ولایت دارد، نباید به صفات زشتی چون بخل، نادانی، ستمکاری، ترس، رشوه‌خواری، و کنار نهادن سنن نبوی گرفتار باشد، که در این صورت سبب نابودی و هلاکت امت اسلامی خواهد گردید.»

## ۲) شایسته‌سالاری و نظام انتخاب مدیران در نظریات توسعه

در نظریات جدید توسعه بر جایگاه مدیران و کارگزاران سیاسی، در چارچوب جایگاه بوروکراسی در توسعه کشورها، اهمیت فراوانی داده شده است. مطالعه تجربه کشورهای که در چند دهه گذشته به سطح بالایی از توسعه دست یافته‌اند (به عنوان نمونه، ژاپن، کره جنوبی، مالزی و تایوان) نشان می‌دهد که بدون وجود بسترهای سیاسی لازم برای توسعه مخصوصاً یک دولت و بوروکراسی کارآمد، پروسه توسعه اقتصادی با شکست مواجه خواهد شد. در کشورهای تازه توسعه یافته، دولت با درجه بالایی از کارآمدی، بوروکراسی کارآمد و تعهد قوی نسبت به توسعه اقتصادی، از این ظرفیت برخوردار بوده که یک کشور ضعیف و توسعه نیافته را به کشوری توسعه یافته تبدیل کند. همان گونه که در تجربه این دسته از کشورها مشاهده می‌شود، بوروکراسی کارآمد دولتی عاملی موثر در ارتقاء توسعه اقتصادی بوده است.

در نظریه‌ها و رویکردهای مطالعاتی حوزه توسعه، یکی از مهم‌ترین پیش شرط‌های تقویت رشد اقتصادی و دگرگونی‌های اجتماعی، وجود یک بخش عمومی با عملکرد مناسب است که بتواند سیاست‌های موثری را

تدوین و اجرا کند (Azulai et al., ۲۰۱۴). در اینجا، کارآمدی به وجود چرخه پروژه<sup>۱۳</sup> در درون بوروکراسی بستگی دارد که بتواند با مفصل بندی دیدگاهها و اهداف، آنها را به تصمیماتی رسمی، منظم و روشن (به میزانی روشن باشد که پاسخگویی تصمیم سازان را ممکن کند) تبدیل کند (Milio, ۲۰۰۷).

اینکه به خصوص در کشورهای در حال توسعه، تخصیص منابع و خدمات عمومی هم به لحاظ جغرافیایی و در گستره سرزمینی و هم به لحاظ شاخصهای طبقاتی در درون شهرها، به شکلی ناکارآمد انجام می گیرد، به دلیل ضعف شدید نهادهای سیاسی و ناکارآمدی بوروکراسی بوده است (Diaz-Cayeros, Estévez, and Magaloni, ۲۰۱۲). در این کشورها، حتی سیاستهای انتخاباتی نیز به شکلی اجرا می شوند که بر اساس آن، تصمیمات عمومی در راستای منفعتهای سیاسی اتخاذ شده و بوروکراسی دولتی نیز به عنوان ابزاری برای پیروزیهای سیاسی مورد استفاده سیاستمداران قرار می گیرد (Piattoni, ۲۰۰۱).

این گزاره که «قابلیت بوروکراسیها در دور ماندن از خواستههای سیاسی، باعث سیاستگذاری بهتر شده و از این طریق، کارآمدی دولت را تضمین می کند»، در سنتهای فکری جامعه شناسی اقتصادی و مطالعات توسعه مورد تاکید فراوان قرار گرفته است. وجود چنین بوروکراسی ای، دولت و سیاستهای توسعه گرایانه را از فشارهای گروههای اجتماعی و تلاشهای رانت جویانه افراد و همچنین، از اهداف کوتاه مدت سیاستمداران حفظ می کند (Eisner, ۱۹۹۳). اگر بوروکراسی به آن اندازه قدرتمند باشد که بتواند در مقابل فشارهای فردی - گروهی و سیاسی - اجتماعی، سیاستهای عقلانی - ملی در پیش گیرد، آنگاه هم دولت، دولتی کارآمد خواهد بود و هم سیاستهای ملی و مدافع توسعه اقتصادی تقویت خواهند شد.

پژوهش تجربی روچ و ایوانز<sup>۱۴</sup> (۱۹۹۹) در مورد کشورهای مختلف نشان می دهد که چطور ارتباط میان عملکرد حکومت و رشد اقتصادی، به وجود نظام بوروکراسی ای وابسته است که شایسته سالار، نظام ارتقاء موثر و دوره های شغلی باثبات است. در مورد روابط میان انتصابهای سیاسی درون بوروکراسی و عملکرد مدیران نظام بوروکراسی نیز پژوهشهای مختلفی انجام شده است. به عنوان نمونه، پژوهش لوئیس<sup>۱۵</sup> (۲۰۰۷)، نشان می دهد که برنامه های دولت فدرال امریکا در بسیاری از مواقع توسط مقامهایی تهیه می شود که توسط سیاستمداران و به ملاحظات سیاسی منصوب شده اند. نمره ارزیابی برنامه های این مقامهای اداری، در بیشتر مواقع کمتر از برنامه هایی است که توسط سایر مقامهای اداری تهیه می شود.

پژوهشهای پیتر ایوانز مورد اتکاء بسیاری از پژوهشگران قرار گرفته است. به نظر ایوانز (۱۳۸۰)، دولت توسعه گرا، دولتی با بوروکراسی قوی است. این بوروکراسی قوی، همزمان با ریشه داشتن در جامعه، اجابت

<sup>۱۳</sup> project cycle چرخه پروژه شامل شیوه هایی برای کنترل است که به صورت دنباله ای از دوره ها و مرحله ها ترسیم می شود. در چرخه پروژه، هر سطح، خروجی تعریف شده ای دارد که تحقیق، توسعه، تولید و یا کسب محصولات و خدمات را هدایت می کند.

<sup>۱۴</sup> Rauch and Evans

<sup>۱۵</sup> Lewis

خواستهای مولد و پاسخگو، از دخالت گروه‌های ذی‌نفوذ و سیاستمداران مستقل است. ایوانز این نوع بوروکراسی را بوروکراسی «خودمختار متکی به جامعه»<sup>۱۶</sup> می‌نامد. خودمختاری متکی به جامعه به تعبیری که ایوانز به کار می‌برد، به معنای ترکیبی از شایسته‌سالاری قوی و پادشاهی‌های شغلی بلندمدت (دو عاملی که همبستگی سازمانی و مصون‌سازی بوروکراسی از فشارهای نیروهای متنوع اجتماعی را موجب می‌شود) با قرار داشتن دولت در درون مناسبات اجتماعی نیرومند است که آنها را به جامعه پیوند زده و مجراهای نهادینه شده‌ای برای مذاکره مستمر و مجدد درباره اهداف و خط‌مشی‌ها مهیا می‌کند.

همچنین، پژوهش‌های متعددی (به عنوان نمونه، Niskanen, ۲۰۰۱) که در سنت فکری نظریه انتخاب عمومی انجام شده، بر مکانیزم‌های کنترلی‌ای تاکید می‌کند که باید به دلیل ماهیت ذاتاً خودمدار سازمانهای بوروکراتیک برقرار شود. این نظریه، به مکانیزم‌هایی می‌پردازد که هدفشان تضمین کنترل بر بوروکراتهاست. این مکانیزم‌ها، عاملی کلیدی در پیش‌گیری از غارتگری بوروکراسی و رفتارهای رانت جویانه بوروکراتهاست. در صورت ضعف در کنترل خودمداری، بوروکراتهای عقلانی با بی‌اعتنایی به منافع عمومی، در جهت حداکثر کردن منافعشان اقدام می‌کنند. این نظریه، مدلی کارگزارمحور در مورد عملکرد بوروکراسی ارائه می‌دهد و کارآمدی بوروکراسی و ارائه بهینه خدمات را حاصل نظارت‌های بیرونی (مثلاً از طریق نمایندگان مجلس) در جهت کنترل رفتارهای فرصت طلبانه بوروکراتها می‌داند.

به طور کلی، شایسته‌سالاری یکی از چالش‌های مهم نظام بوروکراسی در کشورهای در حال توسعه است. مطالعه‌ای که برای ۳۵ کشور در حال توسعه صورت گرفته است نشان می‌دهد که استخدام و ترفیع براساس شایستگی و تناسب حقوق، با رشد اقتصادی و استنباط سرمایه‌گذاران از توانایی‌های نظام بوروکراسی رابطه متقابل دارد. بنابراین، دستورالعمل‌های نهادی صحیح برای استخدام و انگیزش کارکنان می‌تواند با تشویق‌های قابل توجهی همراه باشد. پی‌ریزی نظام شایسته‌سالاری در دستگاه اداری به مشاغل اداری جهت و کارایی مناسب می‌بخشد. در دو کشور ژاپن و کره برای ورود به نهادهای نظام بوروکراسی، در امتحان ورودی معیارهای سختی اعمال می‌شود تا متقاضیان ماهر از غیر ماهر جدا شوند. در کشور کره، ترفیع بر مبنای قاعده‌ای است که تجربه کاری را با عنصر شایستگی تلفیق می‌کند. با این حال، در اغلب دولت‌ها، عامل دستیابی به پست‌های سازمانی، نه ضابطه‌های عقلانی بلکه رابطه‌های شخصی بوده است (ایوانز، ۱۳۸۰: ۲۳۵-۲۳۶).

آنگونه که از دیدگاه‌های فوق بر می‌آید، توسعه کشورها در دنیای جدید مرهون تلاش‌های دیوانسالارانی است که بر مبنای شایسته‌سالاری در مصدر امور قرار گرفته‌اند. این شایسته‌سالاری زمینه ساز کارآمدی دستگاه

<sup>۱۶</sup>. embeddedness

اداری دولتها در بسیاری از کشورهای توسعه یافته بوده است و می توان آن را در چارچوب «دولت توسعه گرا»، آنگونه که چالمرز تعریف کرده است، موتور محرکه توسعه در بسیاری از کشورها معرفی کرد.

### ۳) الگو و مدل های شایستگی در مدیریت

یکی از مهم ترین حوزه هایی که مفهوم شایستگی و مدل ها و شاخص های مختلف آن را در حوزه های گوناگون مورد شناسایی و بررسی علمی قرار داده است، علم مدیریت است. در حوزه مدیریت، شایستگی را عموماً به عنوان مجموعه رفتارها یا فعالیت های مرتبط، انواع دانش، مهارت ها و انگیزه ها در نظر می گیرند که پیش نیازهای رفتاری، فنی و انگیزشی برای عملکرد موفقیت آمیز در یک نقش یا شغل مشخص است. با بررسی ادبیات موضوع مربوط به شایستگی ها و بررسی تعاریفی که در مورد شایستگی ارائه شده است، اولین چیزی که به خوبی مشخص می شود فقدان تعریف واحد و اصطلاح شناسی مشخص و معین در مورد شایستگی و معنا و مفهوم آن است. نخستین تجارب در مدل سازی شایستگی در حوزه مدیریت منابع انسانی به بیش از ۴۰ سال پیش و اوایل دهه ۷۰ میلادی باز می گردد که اگر چه در ابتدای کار بسیار محدود بود اما بتدریج ابعاد وسیع تری به خود گرفته است. به تبع این الگوها ما با تعاریف متعددی از شایستگی هم روبرو هستیم. در یک تعریف شایستگی به منزله ویژگی هایی است که بگونه ای علی موجب عملکرد اثربخش یا برتر در یک شغل می شود (Boyatzis, ۱۹۸۲).

شایستگی<sup>۱۷</sup>، توانایی افراد مختلف به موفقیت و کارآمدی با توجه به مشخصات خاص و استانداردهای طبقه بندی مشاغل است. از سوی دیگر به عنوان دانش، مهارت، توانایی و قضاوت مورد نیاز برای انجام اقدامات رشد یافته اخلاقی تعریف شده است. شایستگی صرفاً انجام وظایف نیست بلکه اقدامات رفتاری مورد نیاز کارکنان برای کاربرد دانش عمیق و وسعت نظر خود، ریسک پذیری و توان سازگاری با تغییرات محیطی به طور شایسته است (Revised, ۲۰۱۴).

در تعریف دیگر، شایستگی به عنوان یک الگوی قابل اندازه گیری از دانش، مهارت، توانایی ها، رفتارها و دیگر ویژگی های فردی مورد نیاز برای انجام نقش های کاری یا عملکردهای شغلی موفق تعریف شده است. همچنین انجمن آمریکایی آموزش و توسعه، شایستگی را به عنوان خوشه ای از دانش، مهارت ها، توانایی ها و رفتارهای مورد نیاز برای موفقیت شغلی» تعریف می کند (Bernthal et al, ۲۰۰۴: ۵۱).

از دو مکتب فکری انگلیسی و آمریکایی در حوزه شایستگی نام برده شده است. در مکتب اول، شایستگی بر دانش و مهارت دلالت دارد اما در مکتب دوم شایستگی در بردارنده ویژگی هایی است که به عملکرد کمک می کند. (Hoffman and Flood, ۲۰۰۰: ۱۲۸) اما در سالهای اخیر به نوعی بر اجماع تمام این

<sup>۱۷</sup> - Competency

ویژگی‌ها تاکید می‌شود و مفهوم شایستگی علاوه بر دانش و مهارت، سایر ویژگی‌های شخصیتی نظیر نگرش-ها، رفتارها، عادات‌های کاری، توانمندی‌ها و خصوصیات فردی را نیز شامل می‌شود (Le Deist & Winterton, ۲۰۰۵).

بنا بر تعریف ارائه شده در فرهنگ آکسفورد (۲۰۰۳)، شایستگی عبارت است از: قابلیت، قدرت، توانایی و ظرفیت انجام یک وظیفه. این تعریف یک رویکرد عمل‌گرا دارد و آثار و نتایج شایستگی را مورد توجه قرار داده است (Hornbay, ۲۰۰۳). بر مبنای تعریفی دیگر، شایستگی مدیران، مجموعه‌ای از کیفیت ویژه و خاص، دانش، مهارت یا رفتارهایی است که آنها باید برای موفقیت در شغل یا نقش خود دارا باشند و عبارتند از: فنون مذاکره، سیاست، مدیریت زمان، تصمیم‌گیری برای حل مسأله، ارتباطات، برنامه‌ریزی و سازماندهی، کار تیمی، قدرت متقاعدسازی، داشتن آرامش در برابر استرس و هماهنگ کردن. «شایستگی» ویژگی اساسی یک فرد است که مربوط به عملکرد مؤثر در موقعیتهای گوناگون یک شغل یا وضعیت می‌باشد و می‌تواند بیانگر رفتار فردی در طیف گسترده‌ای از شرایط و وظایف شغلی پیش بینی شده باشد. شایستگی‌های فردی عبارتند از: توانایی استفاده از دانش و تجربیات، که نشان دهنده آنچه که یک فرد قادر به انجام آن است، می‌باشد و به همین دلیل میزان تبحر فرد در روش خاص انجام وظایف شغلی است. شایستگی‌ها شامل قصد فردی است که عبارتند از: انگیزش، خصایص، خودپنداره، نقش‌های اجتماعی و دانش. در واقع شایستگی، رفتار بدون قصد و عمل نیست (Liikamaa, ۲۰۱۵). از نظر چنگ و همکاران (۲۰۱۴)، شایستگی‌های فردی عبارت است از: توانایی بسیج، یکپارچه سازی، انتقال دانش و مهارت‌ها به منظور استفاده بهینه از منابع و ارتقاء عملکرد فردی و سازمانی. (Takey & Carvalho, ۲۰۱۵) رویکرد مبتنی بر شایستگی در مدیریت منابع انسانی شامل دانش، مهارت، نگرش، ویژگیها و رفتارهایی است که اجازه می‌دهد یک فرد برای انجام امر مهم در یک شغل یا وظیفه، از آنها استفاده نماید (Sarkar, ۲۰۱۳)

بویاتزیس یک مدل شایستگی مدیریتی ارائه کرده که در آن ویژگیهای مرتبط با عملکرد مؤثر در یک شغل شناسایی شده است. این ویژگی‌ها شامل جهتگیری به سمت کارآیی، آینده نگری، قضاوت، کارساز بودن، اعتماد به نفس، ارائه سخنرانی، مفهوم‌سازی، استفاده از قدرت اجتماعی، مدیریت فرآیندهای گروهی، شفافیت ادراکی، خودکنترلی، داشتن تحمل و طاقت، استفاده از قدرت، خودارزیابی درست، نگرش مثبت، خودانگیزگی، تفکر منطقی، دانش تخصصی، پرورش دیگران، توجه همراه با تأثیر و حافظه (هوش) است. ۱۲ مورد اول با اثربخشی مدیریتی مرتبط و ۹ مورد بعدی شایستگی‌های اولیه‌ای هستند که برای انجام یک شغل ضروری، اما به عملکرد متعالی شغل مربوط نیستند. اسکرودر شایستگی‌های فردی، بافت کاری و محیط سازمانی را مورد مطالعه قرار داده است. وی در پژوهش خود محیط داخلی و خارجی سازمان را از هم مجزا نمود. او شایستگی‌های مدیران را شامل سطح اول: ویژگیهای فردی؛ دانشی: مهارت‌های پایه مورد نیاز برای

انجام کارهای مدیریتی؛ عملکرد بالا: اجزای رفتار مدیریتی درون یک سازمان که به عنوان مجموعه نسبتاً پایدار رفتارهای تولیدکننده کارکرد تیمی بالا در یک محیط بسیار پیچیده، معرفی می‌کند. (ناصری فر و دیگران، ۱۳۸۹)

واکولا و همکاران (۲۰۰۷) چندین تعریف را ادغام نموده و بیان کردند که «شایستگی فردی مرتبط با شغل یک سری از الگوهای رفتاری زیربنایی از یک کارمند بوده که با عملکرد شغلی برتر یا اثربخش وی مرتبط بوده و هم در سطح فردی و هم در سطح جمعی (عملکرد برتر و اثربخش هم در مشاغل فردی و فعالیت‌های بین فردی) عمل می‌نمایند و سازمانی را به وجود می‌آورند که این شایستگی‌ها را به عنوان مزیت رقابتی پایدار به کار می‌بندد و اجرا می‌نماید».

مهم‌ترین اختلاف میان رویکردهای شایستگی و سنتی به مدیریت کارکنان، این است که مدیریت شایستگی بر روی ورودی‌ها شامل، خصایص رفتاری کارمند تأکید داشته در حالی که مدیریت عملکرد در خصوص خروجی‌ها و عملکرد شغلی می‌باشد. از این رو، موقعی که شایستگی‌های معینی برای یک شغل انتخاب گردیدند، فرض می‌شود که این شایستگی‌ها بر روی عملکرد تاثیر دارند. شایستگی‌ها ورودی‌هایی هستند که به عملکرد مورد نیاز (خروجی‌ها) منجر می‌شوند. بنابراین ارتباط میان شایستگی‌ها و خروجی‌ها بطور غیرمستقیم ایجاد می‌شود. مدیریت شایستگی همچنین نمایان‌گر تغییرات فرهنگی به سوی خودکنترلی و مسئولیت‌پذیری بیشتر و تلاش برای رسیدن به تعالی به‌جای برآورده ساختن استانداردهای عملکردی می‌باشد. بنابراین تمرکز مدیریت شایستگی‌ها برای امروز نمی‌باشد بلکه برای فردا می‌باشد. همچنانکه سازمان‌ها به سرعت در حال تغییر هستند مهم است که پرسیم که چه نوع افرادی برای آینده مورد نیاز هستند. هوندگام و وندرمولن این سوال را مطرح کردند که آیا به راستی میان رویکرد سنتی و مدیریت مبتنی بر شایستگی اختلافات بنیادی وجود دارد. آنها بیان کردند که ممکن است بهتر باشد به این نکته توجه شود که هر دوی این رویکردها مکمل همدیگر باشند. مثال واقعی آن دولت بلژیک (در سطح فدرال) می‌باشد. مدیریت شایستگی به این معنی نیست که رویکرد کارکردی معتبر نمی‌باشد، بلکه این رویکرد نباید تنها پایه مدیریت کارکنان در سازمان‌ها باشد. (Hondeghem & Vandermeulen, ۲۰۰۰).

اسپنسر شایستگی را به دو دسته طبقه‌بندی می‌کند: الف) شایستگی‌های مورد نیاز که مهارت‌های ضروری را برای حداقل عملکرد در یک کار و یا انجام یک وظیفه مشخص می‌سازد؛ ب) شایستگی‌های برتر که بر اساس آنها نتایج به دست آمده بالاتر از میانگین و عملکرد بالاتری است (Spencer, ۱۹۹۳). هانستین می‌گوید: «شایستگی عموماً به عنوان مجموعه رفتارها یا فعالیت‌های مرتبط، انواع دانش، مهارت‌ها و انگیزه‌هاست که پیش‌نیازهای رفتاری، فنی و انگیزشی برای عملکرد موفقیت‌آمیز در یک نقش یا شغل مشخص است. در این تعریف مؤلفه انگیزه به عنوان مؤلفه‌ای جدید به مؤلفه‌های شایستگی افزوده شده است» (Haunstein, )

۲۰۰۰). اسپینسر شایستگی را به عنوان مجموعه‌ای از مهارت‌ها، دانش، توانایی و نگرش و ویژگی‌های شخصیتی تعریف می‌کند که سبب می‌شود افراد عملکرد موفقیت‌آمیز داشته و شغل خود را به خوبی انجام دهند. (Spicer, ۲۰۰۹) مرابیل و ریچارد می‌گویند در انتخاب شایسته‌ترین‌ها باید به توانایی‌ها، شاخصه‌های رفتاری، باورها، ویژگی‌های شخصیتی، نگرشها و مهارت‌های افراد توجه شود (عریضی، ۱۳۸۴).

طبق تعریف ارائه شده توسط جامعه بین‌المللی عملکرد<sup>۱۸</sup> مجموعه دانش، مهارت و نگرش‌هایی که کارکنان را قادر می‌سازد به صورتی اثربخش فعالیت‌های مربوط به شغل و یا عملکرد شغلی را طبق استانداردهای مورد انتظار انجام دهند شایستگی نامیده می‌شود. هی‌گروپ شایستگی را ویژگی قابل اندازه‌گیری یک شخص می‌داند که با عملکرد اثربخش در شغل، سازمان و فرهنگ خاص مرتبط است. (Hay Group, ۲۰۱۵)

الوانی و همکاران<sup>۱۹</sup> (۱۳۹۵) در تحقیق خود ابعاد مورد تاکید مدل‌های مختلف در حوزه شایستگی را به صورت جدول زیر ارائه داده‌اند:

مدل	پژوهشگر	ابعاد مورد تاکید
مدل شرکت هندی معیارهای کلیدی	Core Measures Pte Ltd	حیطه شغلی، چشم‌انداز، برنامه‌های راهبردی مدیریت عملکرد، شایستگی‌های کلیدی، رفتاری، ارتباط با BSC، برنامه‌ها و شاخصه‌های عملکرد، استخدام و انتخاب، آموزش و توسعه، مربیگری، برنامه‌ریزی جانشین پروری، ارزیابی طرح توسعه، بازشناسی و پاداش
مدل فناوری منابع انسانی مبتنی بر شایستگی	A model for competency-based human resources technology (۱۹۹۵)	چشم‌انداز، راهبرد کسب و کار، ساختار سازمانی، شایستگی کارکنان، کارمندیابی و انتخاب، ارزیابی کارکنان تجزیه و تحلیل و طراحی نقش، کارمندیابی جهانی و پویایی، آموزش و توسعه، توسعه مسیر شغلی، مدیریت عملکرد، پاداش و تشویق
مدل جامع فعالیت‌های مدیریت منابع انسانی	Holistuc model of human resource management practice	آموزش و توسعه، مدیریت عملکرد، نگهداری و شناسایی، استخدام دوباره
مدل برنامه موسسه مدیریت منابع انسانی IHRM	Institute of human resource management	چشم‌انداز، ارزش‌ها و اهداف سازمانی، راهبرد کسب و کار و برنامه‌های منابع انسانی، برنامه توسعه
شایستگی‌های اسپینسر و اسپینسر	اسپینسر و اسپینسر (۱۹۹۳)	شایستگی، ویژگی زیربنایی، عملکرد اثربخش ملاک مدار و یا عملکرد برتر در یک شغل یا وضعیت، معیارهای عملکرد

<sup>۱۸</sup>- ISPI

<sup>۱۹</sup> - الوانی، سید مهدی، میرعلی سید نقوی و رضا زارع بزرگ آبادی (۱۳۹۵) جایگاه شایسته محوری در جانشین پروری، مجله چشم انداز مدیریت دولتی، شماره ۲۷، پاییز ۹۵.



بهره‌وری عملکرد کاری به شایستگی‌های فردی، نیازهای شغلی و محیط سازمانی وابسته است، سازگاری نیازهای شغلی، شایستگی‌های فردی و محیط سازمانی با یکدیگر باشد.	بویاتزیس (۱۹۸۲)	شایستگی‌های بویاتزیس
ارتباط میان شایستگی‌های فردی و زمینه کاری و محیط سازمان. وی به تفاوت محیط بیرونی و محیط درونی معتقد بوده است.	شرودر (۱۹۸۹)	شایستگی‌های شرودر
۴۰ ویژگی اصلی در پنج شاخه، شش دسته اصلی، ۱۲ مورد آن تحت عنوان شایستگی‌های برتر و مستقیماً با عملکرد مدیران عالی در ارتباط است و به سه دسته شایستگی‌های عقلایی، تعاملی و انطباق‌پذیری تقسیم می‌شود.	دولویکز و هربرت (۱۹۹۲)	شایستگی‌های دولویکز و هربرت
شایستگی‌های مدیریتی تخصص‌های کارکردی توسط مدیران و در قالب سه دسته شایستگی‌های مبتنی بر دانش، مهارت و ارزش‌ها است.	ویکراماسینگ و زویزا (۲۰۰۸)	شایستگی‌های مدیریتی
رهبری اثربخشی در نیروی دریایی سلطنتی بریتانیا با ارائه چهار عنوان شایستگی‌های ادراکی، هم‌جهت‌سازی، تعاملی و موفقیت‌آفرینی	یانگ و دولویکز (۲۰۰۹)	ابر شایستگی‌ها
تمرکز بر اهمیت شایستگی‌های مرتبط با عملکرد فردی و سازمانی، نقش‌های هر یک از شش قلمرو شایستگی شامل، عملگرایی معتبر، عامل فرهنگ و تغییر، مدیر استعداد/طراح سازمان، معمار راهبردی، مجری عملیاتی و هم‌پیمان کسب و کار	اولریچ و همکاران (۲۰۰۸)	شایستگی‌های منابع انسانی

### ۳-۱) مدیریت شایستگی

همانند بیشتر جنبش‌ها، مدیریت شایستگی منشاء و ریشه واحدی ندارد. در طول دهه ۸۰ میلادی، مدیریت شایستگی اولین بار در کشور آمریکا و انگلستان همزمان با آغاز جنبش مدیریت دولتی نوین<sup>۱</sup> معرفی شد. این جنبش پاسخی بود به تغییرات فرهنگی و سازمانی که در آن سال‌ها رخ داده بود. تا پایان دهه ۹۰ میلادی مدیریت شایستگی یک روند واقعی در حکومت‌ها بود. بیشتر کشورهای توسعه یافته مدیریت شایستگی را به عنوان بخشی از اصلاحات گسترده یا فرآیند تغییر پیاده ساختند. در آن کشورها، شایستگی‌ها ابزاری برای تغییر مدیریت سنتی کارکنان به مدیریت استراتژیک منابع انسانی بود. مدیریت شایستگی اقدامی است که روز به روز بر اهمیت آن هم در سازمان‌های خصوصی و هم در سازمان‌های عمومی افزوده شده و به آنها کمک می‌کند تا کارکنان مستعد را شناسایی نموده و توسعه دهند، افراد درست را برای مشاغل مشخص نمایند، برنامه‌های جانشین‌پروری را توسعه داده، تجزیه و تحلیل و سایر کارکردهای محوری مدیریت منابع انسانی را آموزش دهند (Draganidis & Mentzas, ۲۰۰۶). در بخش عمومی، مدیریت شایستگی به یک روند حقیقی تبدیل شده است. آن شامل راهی جدید برای جستجو در مسیرهای شغلی است. مسیرهای شغلی سنتی بر صلاحیت (مدارک تحصیلی)، آزمون و ارشدیت مبتنی بود. در سیستم مبتنی

<sup>۱</sup>- New public management

بر شایستگی، مسیر شغلی بر دارایی‌ها یعنی افرادی که در اختیار سازمان می‌باشد مبتنی است. سازمان‌ها خود به میزان زیادی مسئول توسعه شایستگی‌هایشان هستند (Hondeghem et al, ۲۰۰۵). سازمان‌های بخش عمومی به چند دلیل مدیریت شایستگی را معرفی نموده‌اند. تغییرات یکی از فاکتورهای تعیین کننده برای به وجود آوردن احساس نیاز به بکارگیری اقدامات مدیریت مبتنی بر شایستگی می‌باشد. لاولر (۱۹۹۴) به چهار نیرو که منجر به شکل‌گیری مدیریت شایستگی گردیده اشاره می‌کند: اول، ماهیت کار از تولید انبوه به تولیدات متمرکز بر مشتری، دانشی و خدماتی تغییر یافته است. دوم، جهانی شدن بر رقابت فزاینده‌ای دلالت دارد که در آن منابع انسانی نقش دارایی‌های کلیدی رقابتی را بازی می‌کنند. چهارم، ساختارهای سازمانی افقی‌تر بازنگری در مسیرهای شغلی سازمانی سنتی را می‌طلبد. این عوامل اهمیت فزاینده شایستگی‌ها و مدیریت شایستگی را در سازمان‌های خصوصی را تشریح می‌کند، اما این عوامل نیز می‌توانند برای زمینه‌های معینی در بخش عمومی به کار گرفته شوند. به‌علاوه مدیریت شایستگی به عنوان چرخه برای برپایی تغییرات فرهنگی و دستیابی به سازمان‌های منعطف‌تر، انطباق‌پذیرتر و کارآفرین‌تر تلقی می‌شود (Hondeghem et al, ۲۰۰۵).

حکومت‌ها معمولاً از مدیریت شایستگی به عنوان بخشی از فرآیند اصلاحات سازمانی و فرهنگی وسیع‌تر یاد می‌کنند و از آن برای فراهم آوردن اهرمی برای تغییرات استفاده می‌نمایند (Van Schaardenburgh & Van Beek, ۱۹۹۸). سیستم‌های اداره امور عمومی در جهان، از ۲۰ سال پیش تاکنون در معرض اصلاحات اساسی قرار گرفته و به احتمال زیاد این تغییرات در آینده نیز ادامه خواهد داشت. تصور می‌شود مدیریت شایستگی از این فرآیندهای تغییر حمایت می‌کند که آن به عنوان اهرمی برای تبدیل بوروکراسی‌های سنتی به سازمان منعطف و مدرن نگریسته می‌شود (Hondeghem et al, ۲۰۰۵). در یک بوروکراسی، کارگزار دولتی در میان انبوهی از اجراها تنها یک فرد ناشناخته می‌باشد. رویکرد مدیریت مبتنی بر شایستگی به مدیریت کارکنان، افراد را در مرکز توجه خود قرار داده و اهمیت منابع انسانی را برای دستیابی به اهداف سازمانی برجسته می‌سازد. از این رو مدیریت شایستگی می‌تواند ابزاری برای تغییر فرهنگ بوروکراتیک در سازمان‌های عمومی به فرهنگ سازمانی مبتنی بر فرد، باشد (Hondeghem & Vandermeulen, ۲۰۰۰).

افزایش مدیریت شایستگی در بخش عمومی ممکن است به دلیل افزایش رقابت در جذب کارکنان با کیفیت با بخش خصوصی باشد. بخش عمومی با فشارهای مشابه با بخش خصوصی در رابطه با اقدامات مدیریت منابع انسانی مواجه باشد. ناچاراً بخش عمومی ممکن است اقدامات بخش خصوصی را تقلید نموده به این دلیل که مدیریت شایستگی امری قابل تقلید می‌باشد. برخی از مشاهده‌کنندگان مدیریت شایستگی در بخش عمومی اعتقاد دارند، سازمان‌های بخش عمومی مدهای مدیریت بخش خصوصی را به خوبی تقلید

نموده‌اند (Brans & Hondeghem, ۲۰۰۵). به علاوه، شایستگی‌ها زبانی مشترک و درکی مشترک از رفتارهای قابل تحسین و ضروری که برای دستیابی به اهداف سازمانی مورد نیاز می‌باشد، ایجاد می‌کنند. بنابراین شایستگی‌ها می‌توانند به عنوان یک ابزار ارتباطی قوی به منظور به عمل درآوردن استراتژی‌های کسب‌وکار و تغییرات در ساختار و پردازش آنها به عبارت‌های رفتاری که افراد می‌توانند آن را درک کرده و به کار گیرند (Vakola et al, ۲۰۰۷).

در یک بخش عمومی تفکیک شده، چارچوب شایستگی هم‌چنین می‌تواند به عنوان ابزاری یکپارچه کننده برای حفظ و نگهداری انسجام نگریسته شود. بطور ایده‌آل، مدیریت شایستگی به یکپارچه‌سازی عمودی و افقی سازمان کمک می‌کند. یکپارچگی عمودی کارکنان و رفتارهایشان را به مأموریت و راهبرد سازمان گره می‌زند. یکپارچگی افقی، همه ابعاد و ابزارهای چرخه مدیریت منابع انسانی از استخدام تا پاداش را در چارچوبی واحد از ارجاعات و زبان به یکدیگر گره می‌زند. مدیریت شایستگی و چارچوب‌های شایستگی هدایت متمرکز را در یک بخش عمومی غیر متمرکز تسهیل می‌نماید (Brans & Hondeghem, ۲۰۰۵). مدیریت شایستگی هم‌چنین قابلیت استخدام کارگزاران عمومی و بهره‌وری آنها در زمان حال و آینده را افزایش می‌دهد. اگر یک سازمان تصمیم بگیرد تا دوره‌ای متفاوت را آغاز نماید، کارگزاران دولتی منعطف بهتر قادر خواهند بود تا مسیرهای جدید را شکل دهند. در این مسیر، سازمان عدم اطمینان را از طریق کارکنان خود که می‌توانند به سازمان کمک کنند تا در زمان‌های بحران زنده بماند، کاهش می‌دهد (Horn, ۲۰۰۴).

مقاصد کلی در زمانی که مدیریت شایستگی در کشورهای OECD معرفی گردید بیشمار و متمایز هستند: نظیر ایجاد انعطاف‌پذیری (استرالیا و بلژیک)، افزایش کارایی و اثربخشی مدیریت افراد (استرالیا و کانادا)، فراهم آوردن شفافیت بیشتر در اولویت‌های توسعه کارکنان (دانمارک)، غلبه بر مدل‌های بوروکراتیک کلاسیک (فرانسه)، افزایش رقابت‌پذیری حکومت (کره)، خلق بخش عمومی با تخصص بالا و منعطف که به آسانی می‌تواند با چالش‌هایی که حکومت با آنها روبرو است انطباق یابد (هلند)، چرخشی برای تغییرات فرهنگی و سازمانی (بلژیک و انگلستان) و یا هم‌راستایی راهبردی میان افراد و سازمان (آمریکا). دلایل ورود سیستم مدیریت شایستگی به حکومت اغلب به مزایایی که می‌تواند به همراه داشته باشد، تکیه دارد. برخی از مزایای مدیریت شایستگی که در ادبیات مطرح گردیده‌اند به قرار زیر می‌باشد (Hondeghem et al, ۲۰۰۵):

- تأکید بر روی منابع انسانی به عنوان ضرورتی برای بهبود و ماندگاری سازمان
- حرکت از مشاغل و کارکردهای تعریف شده باریک به فرآیندهای یکپارچه و کار تیمی

- خلق انعطاف برای انطباق سریع با تغییرات در نیازهای مشتریان و شرایط کسب و کار از طریق پیاده سازی مدیریت مبتنی بر شایستگی کارکنان
  - ثبات در تعریف و اندازه گیری کیفیت افراد در همه مراحل چرخه استخدام
  - فراهم آوردن کارکنانی با فرصتهایی برای توسعه و به کارگیری دانش و مهارت های جدید در تبادلات برای کار و تعهدشان
  - استانداردهای شایستگی می تواند اثربخشی آموزش ها را آزمون نموده، استخدام را بهبود بخشیده، شکاف های آموزشی که منجر به بهبود کارایی، بهره وری و نگهداری کارکنان می گردد را معین سازد.
  - خلق فرهنگ یادگیری مداوم
  - جایگزین کردن رشد افقی به جای ارتقاء عمودی در نردبان شغلی
- مهم ترین دلیل برای معرفی مدیریت شایستگی در بخش عمومی، این است که مدیریت شایستگی اهرمی برای تغییر فراهم می آورد. یکی از دلایلی که می توان برشمرد این است که شایستگی ها می توانند به عنوان یک ابزار ارتباطی قدرتمند مورد استفاده قرار گیرند، زیرا شایستگی ها زبان و فهم مشترکی در خصوص رفتارهای کاری مورد نیاز برای دستیابی به اهداف سازمانی، فراهم می آورند. به علاوه، مدیریت شایستگی قابلیت استخدام کارگزاران عمومی را افزایش می دهد.

### ۲-۳) رویکردها و مدل های شایستگی

در رویکردهای جدید بر خلاف دیدگاه های سنتی که بر وظایف سنتی مدیر و نقش هایی که عموماً مدیران بر عهده دارند، تأکید داشتند؛ کانون توجه علاوه بر نقش های مدیر بر شایستگی های لازم برای ایفای اثربخش هر نقش و مأموریت است. اساس رویکردهای جدید به ارزیابی و پرورش مدیران توجه دارد. در رویکرد مبتنی بر شایستگی، در واقع هسته مرکزی زیر سیستم های مختلف منابع انسانی را، شایستگی ها تشکیل می دهد و هر یک از این سیستم ها براساس آن طراحی می گردد.

در دسته بندی رویکردهای متفاوت تعیین شایستگی می توان به رویکردهای مهم زیر اشاره نمود:

- رویکردهای تدوین شایستگی از دیدگاه سیما سنقی
- رویکردهای تدوین شایستگی از دیدگاه استربلر
- رویکردهای تدوین شایستگی ها از دیدگاه آنه اف مارلی
- رویکردهای تدوین شایستگی از دیدگاه هافمن
- رویکردهای تعیین شایستگی از دیدگاه یوکل
- رویکردهای تعیین شایستگی از دیدگاه بریسکو و هال

- رویکردهای تعیین شایستگی از دیدگاه برگوین
- رویکردهای تعیین شایستگی از دیدگاه مک بر
- رویکردهای تعیین شایستگی از دیدگاه کاردی و سلواراجان

### ۳-۲-۱) رویکردهای تدوین شایستگی از دیدگاه سیما سنقی

با توجه به نظر سنقی<sup>۱</sup> سه روش با توجه به منابع اطلاعاتی متفاوتی برای تدوین شایستگی‌ها قابل استفاده می‌باشد که عبارتند از: روش تحلیل شغل، روش تحلیل فرآیند و روش الگوبرداری (Sanghi, ۲۰۰۷).

جدول ۲-۴: رویکردهای تدوین شایستگی از دیدگاه سیما سنقی

روش	شرح	منبع جستجوی اطلاعات
تحلیل شغل	سازمان‌ها اسناد زیادی دارند که می‌تواند هنگام توسعه الگوهای شایستگی مورد استفاده قرار گیرد.	۱. مجلات دانشگاهی و نشریات اداری منبع مهمی در حوزه صنعت جهت تحلیل شغل می‌باشد.
		۲. جستجوی اطلاعات مرتبط با شغل از طریق اطلاعات فروشندگان
		۳. جستجوی اطلاعات مرتبط با شغل از طریق بازخور مشتریان
		۴. جستجوی اطلاعات مرتبط با شغل از طریق مقررات مکتوب سازمان
		۵. جستجوی اطلاعات مرتبط با شغل از طریق الزامات گواهینامه‌های حرفه‌ای
		۶. جستجوی اطلاعات مرتبط با شغل از طریق برنامه‌های کیفیت، که به عنوان سندی جهت تعیین شایستگی‌ها بکار می‌رود.
تحلیل فرآیند	کیفیت حول فرآیند می‌چرخد و اگر فرآیندها بطور کارا طراحی شوند سازمان موفق خواهد شد. بنابراین منبع مهم اطلاعات شایستگی می‌باشد.	۱. جستجوی اطلاعات مرتبط با فرآیند از طریق دستورالعمل‌ها و نمودارهای جریان کار
		۲. جستجوی اطلاعات مرتبط با فرآیند از طریق جداول زمان به عنوان یکی از راه‌های عینی مستند کردن چستی شغل
		۳. جستجوی اطلاعات مرتبط با فرآیند از طریق تحلیل وظایف شغلی (تکنیک‌های تحلیل شغل، مشاهده، مصاحبه، یادداشت و پرسشنامه)
الگوبرداری	سازمان‌ها استاندارد شغلی را به منظور استخدام و خروج قانونی کارمندان مستند می‌کنند که نشان دهنده شغل فعلی و شایستگی‌ها می‌باشد.	۱. جستجوی اطلاعات از طریق شرح شغل مناسب
		۲. جستجوی اطلاعات از طریق قراردادهای واحد
		۳. جستجوی اطلاعات از طریق طرح‌های عملکرد
		۴. جستجوی اطلاعات از طریق فرم‌های ارزیابی

<sup>۱</sup>- Sanghi

### ۳-۲-۲) رویکردهای تدوین شایستگی از دیدگاه استربلر<sup>۲</sup>

الف) رویکرد استاندارد<sup>۳</sup>: این رویکرد که به آن رویکرد بریتانیایی یا برون داد نیز گفته می شود، حداقل سطح قابل قبول عملکرد در کار یا موقعیت خاص را مورد توجه قرار می دهد. در این رویکرد توجه عمده ای به متصدیان کار نشده بلکه بیشتر به نتایج حاصل از کار توجه می شود. این فرایند با شناسایی نقش های کلیدی و عناصر کار و سپس توصیف استانداردهای قابل قبول و ملاک های عملکرد آغاز شده و نهایتاً با شناسایی انواع شایستگی های مورد نیاز برای انجام کار و تحقق این استانداردها پایان می پذیرد. انتقادهای زیر را بر رویکرد استاندارد وارد کرده اند:

- عدم اجتماع نقش مدیریت، زیرا نقش مدیریت در حین انجام کارکردهای مدیریتی به بخش هایی شکسته می شود.
- عدم توجه به اهمیت بافت سازمانی
- تمرکز فردی، زیرا رویکرد استانداردها بر روی یافته های فردی متمرکز است، غافل از اینکه بسیاری از برون دادهای مدیریتی در نتیجه کار گروهی افراد با یکدیگر و در تیم می باشد.
- استانداردها از اهمیت یکسانی در موفقیت مدیران برخوردارند.
- غفلت از دانش و شایستگی فردی
- شایستگی ها انعطاف ناپذیرند و در محیط های کاری مختلف نمی توانند طبق اولویت های کارکنان و اولویت های کاری سازگار شوند (Hoffmann, ۱۹۹۹).

ب) رویکرد رفتاری: در این رویکرد شایستگی به عنوان رفتارهای مورد نیاز در عملکرد برتری که افراد نشان می دهند، تعریف می شود. به عبارتی "شایستگی" توصیفی از فعالیت ها، رفتارها و برون دادهایی است که یک فرد قادر به نشان دادن آنها باشد.

در مورد تفاوت دو رویکرد فوق بایستی گفت که رویکرد اول وظایف و نتایج مورد انتظار از شغل را نشان می دهد و عمدتاً برای کلیه پرسنل سازمان (نه الزاماً مدیران) مورد استفاده قرار می گیرد. در حالی که رویکرد دوم با خصوصیات درونی فرد مرتبط است و دیدگاهی است که در آمریکا برای تشریح عملکرد بالاتر و به ویژه مدیران به کار برده می شود. در مجموع دو رویکرد، شایستگی های رفتاری و استانداردهای شغلی مکمل یکدیگر هستند. شایستگی های رفتاری، رفتارها و توانایی هایی هستند که فرد چنانچه قصد دستیابی به نتایج بیان شده توسط استانداردهای شغلی را داشته باشد به آن نیاز دارد. در واقع، یک ارتباط منطقی بین

<sup>۲</sup>- Strebler.

<sup>۳</sup>- competent

درون دادها و فرایندها که نوعاً با شایستگی های رفتاری و برون دادهای توصیف شده توسط استانداردها بیان می شود، وجود دارد.

### ۳-۲-۳) رویکردهای تدوین شایستگی ها از دیدگاه آنه اف مارلی<sup>۴</sup>

- مرور متون<sup>۵</sup>: یک روش ابتدایی برای شناسایی محتوای شغلی و شناسایی شایستگی های مورد نیاز، مرور متون به منظور یادگیری در خصوص مطالعات قبلی شغل یا شغل های مشابه می باشد. در صورت انجام مرور متون می توان در فراهم کردن مقدمه ای بر شغل و فهرستی از شایستگی ها مفید باشد. مرور متون تکمیلی است اما قابل جایگزینی با دیگر روش های جمع آوری داده نیست که به سرعت دیدگاه کلی را فراهم می نماید.
- گروه های کانونی: در گروه های کانونی، تسهیل گر با گروه کوچک متصدیان شغل، مدیران آنها، سرپرستان، مشتریان یا دیگران جهت تعریف محتوای شغلی یا شناسایی شایستگی های اساسی عملکرد همکاری می کند.
- مصاحبه های ساختارمند: در مصاحبه های ساختارمند، سوالات به دقت برنامه ریزی شده به طور فردی از متصدیان شغل، مدیران آنها یا دیگر افراد آشنا با شغل پرسیده خواهد شد. مصاحبه های به گزین با سازمان های دیگر در رسیدن به دیدگاه وسیعتر در خصوص شغل یا تعیین اینکه کدام شایستگی ها به طور کلی برای یک شغل لازم و ضروری است مفید خواهد بود. متغیرهای زیادی وجود دارد مانند محیط کار، فرهنگ و تفاوت در مسئولیت های شغلی ممکن است ارتباط اطلاعات را محدود نماید.
- مصاحبه های وقایع رفتاری: در این مصاحبه، عملگران برجسته به طور انفرادی مورد مصاحبه قرار می گیرند. در مورد آنچه که انجام دادند، فکر کردند، گفته اند و شرایط سخت یا چالش برانگیزی که احساس کرده اند، شایستگی هایی که در موفقیت آنها مفید است از گفته های آنها استخراج می شود. اغلب، عملگرهای متوسط و پایین مورد مصاحبه قرار می گیرند تا مقایسه و تطبیقی صورت بگیرد.
- پیمایش<sup>۶</sup>: در پیمایش ها، متصدیان شغل، سرپرستان آنها و شاید مدیران ارشد پرسشنامه ها را به صورت چاپی یا الکترونیکی تکمیل می نمایند. محتوای پیمایش بر اساس تلاش های قبلی جمع آوری داده مانند مصاحبه ها، گروه های کانونی یا مرور متون می باشد. از پاسخ دهندگان خواسته می شود شایستگی یا عناصر شغلی هر شغل را دسته بندی نمایند.

<sup>۴</sup> - Marrelli, A.F.

<sup>۵</sup> - Literature Review

<sup>۶</sup> - Survey

- مشاهدات: در این روش جمع‌آوری داده، تیم تحقیق، متصدیان با عملکرد بالا را ملاقات می‌نمایند و آنها را در محل کار مشاهده می‌کنند. که به ویژه برای شغل‌های پیچیده‌تر زمان زیادی لازم می‌باشد. برای مشاغل یکنواخت مشاهده در حد دو ساعت کفایت می‌نماید. اما برای مشاغل پیچیده هفته‌ها یا ماه‌ها زمان لازم می‌باشد. فرایند مشاهده ممکن است شامل این باشد که از کارمند بخواهند آنچه که انجام می‌دهند و دلیل آن را توضیح دهند.
- شرح روزانه کار: در این روش جمع‌آوری داده، متصدیان شغل با شروع و پایان هر فعالیت، فعالیت‌های کاری روزانه خود را یادداشت می‌کنند. بسته به پیچیدگی و تنوع شغل، ممکن است از متصدیان خواسته شود فعالیت‌های روزانه خود را برای چندین روز، هفته یا ماه شرح دهند.
- پایگاه‌های داده شایستگی: فهرست شایستگی‌های شغل یا خانواده‌های شغلی که در بسیاری از سازمان‌های مختلف یافت می‌شود، می‌تواند از ناشران و شرکتهای مشاوره خریداری شود. شایستگی‌ها در پایگاه‌های داده سازماندهی می‌شوند. زمانیکه پایگاه‌های داده در دسترس نیستند، چندین پایگاه داده شایستگی‌های رهبران، مدیران و پست‌های حمایتی اداری که ممکن است مرتبط باشند وجود دارد. کاربر، شایستگی‌های مطلوب برای شغل مورد نظر را از فهرست مشخص می‌نماید و برنامه نرم افزار یک فهرست بومی و منتخب را ایجاد می‌کند (Marrelli, ۲۰۰۷: ۵۳۲-۵۶۱).

### ۳-۲-۴) رویکردهای تدوین شایستگی از دیدگاه هافمن

طبق تحقیقات و مطالعات انجام شده توسط هافمن رویکردهای مطرح در تعیین شایستگی‌ها به سه دسته اصلی زیر تقسیم می‌شود:

- الف) رویکرد رفتاری شامل عملکرد قابل مشاهده افراد: تمرکز این رویکرد بر وظایف شغل، خروجی‌ها و نتایج موردنظر از آن شغل است که چارچوب رفتاری برای برنامه‌های آموزشی بوجود می‌آورد و برای سیستم‌های ارزیابی بسیار قابل استفاده می‌باشد. این رویکرد برای شغل‌هایی که بتوان به راحتی خروجی‌های آن شغل را تعریف نمود، کاربرد دارد.
- ب) رویکرد استاندارد: تمرکز این رویکرد جهت تعیین شایستگی‌ها، بر نتایج استاندارد و کیفی شغل است و در مقوله‌های بهره‌وری و اثربخشی استفاده دارد.
- ج) رویکرد خصوصیات و ویژگی‌ها اصلی و زیربنایی فرد: تمرکز این رویکرد جهت تعیین شایستگی‌ها، بر ویژگی‌های اساسی فرد از جمله دانش، مهارت و توانایی‌های مورد نیاز شغل موردنظر است و بر روی ورودی‌ها جهت عملکرد مؤثر تکیه دارد. و برای شغل‌هایی که تعیین خروجی‌ها و نتایج مبهم است، کاربرد بسیار دارد (Hoffmann, ۱۹۹۹).



### ۳-۲-۵) رویکردهای تعیین شایستگی از دیدگاه یوکل<sup>۷</sup>

یوکل در سال ۲۰۰۶ با توجه به تحقیقات گسترده در این زمینه رویکردهای تعیین شایستگی را به ۵ دسته تقسیم می‌نماید:

الف) رویکرد ویژگی‌های بنیادی فردی: طبق مطالعات انجام شده بین سال‌های ۱۹۰۰ تا ۱۹۴۰ در خصوص رهبری به این نکته تاکید می‌شد که چه ویژگی‌های فردی، رهبران را از دیگر اعضای سازمان متمایز می‌کند و در مجموع وجود چه ویژگی‌های شخصیتی، انگیزه‌ها، مفاهیم ذهنی، مهارت‌ها و ارزش‌هایی در افراد موجب بروز رفتارها و عملکردهای برتر، رهبران موفق جهانی می‌شود.

ب) رویکرد رفتاری: تحقیقات پژوهش‌گران در سال‌های بعد از ۱۹۴۰ نشان داد که ویژگی‌های بنیادی شخصی برای رسیدن به عملکرد برتر در رهبری، لازم است ولی کافی نیست. در این رویکرد شایستگی بر حسب رفتار واقعی افراد در محل کار ارزیابی می‌شود. این شایستگی‌ها بر حسب ویژگی‌های اساسی افراد مانند صفات، دانش، مهارت و انگیزش که به‌طور کلی با عملکرد سطح بالا مرتبط می‌باشند، تعریف می‌شود. این رویکرد دارای نقاط ضعفی است که از جمله آنها می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- این رویکرد دارای ثبات شدید است.
- ناظر به گذشته است و هیچ ضمانتی وجود ندارد که شایستگی‌هایی که دیروز به عملکرد عالی منجر می‌شدند، امروز و در آینده نیز به نتایج مشابه منجر شوند.
- از سوی دیگر این مدل پویایی، تحرک محیط کاری و جستجوی مداوم سازمان‌ها به دلیل نیاز به شایستگی‌های جدید را نادیده می‌گیرد.

ج) رویکرد اقتضایی<sup>۸</sup>: رویکرد اقتضایی که رویکرد فرایندمحور نیز خوانده می‌شود بر اهمیت عوامل موثر بر موقعیت تاکید دارد. این رویکرد در تلاش است تا ارتباط بین عوامل موقعیتی معین و شایستگی‌های موردنیاز در عملکرد عالی مدیریتی را شناسایی کند. این رویکرد به بررسی عملکرد مدیریت با تمرکز بر زمینه اجتماعی که در آن عملکرد صورت گرفته، می‌پردازد. تعدادی از تحقیقات در این رویکرد از تعریف شایستگی بر پایه رفتار استفاده کرده‌اند و بنابراین رویکرد اقتضایی می‌تواند در برگیرنده رویکرد رفتاری نیز باشد. اما تفاوت آنها در این است که تحقیقات انجام‌شده بر پایه این رویکرد، بیشتر دربرگیرنده توصیف عوامل موقعیتی موثر بر شایستگی‌های مورد نیاز برای عملکرد بالا می‌باشد. در این رویکرد نقش فرد و شکل کار نادیده گرفته شده و تاکید بسیاری بر فرهنگ، ارزش‌ها و چگونگی تاثیر آنها بر عملکرد سازمانی می‌شود.

<sup>۷</sup> - Yukl, G.

<sup>۸</sup> - Situational approach

در این زمینه دو نظریه کاملاً متفاوت اقتضایی وجود دارد. در نظریه اول بارتلت و گوشال بر این باورند که تنوع عوامل موقعیتی از کاری به کار دیگر آن چنان گسترده و زیاد است که تهیه یک لیست عمومی از شایستگی‌های مدیریتی مرتبط با موقعیت‌های مدیریتی، غیرممکن به نظر می‌رسد. طبق نتایج به دست آمده اندازه شرکت و ملیت می‌توانند بر شایستگی‌های مدیریتی که منجر به عملکرد موفق مدیران می‌شود تاثیرگذار باشند. نظریه دوم، دیدگاه اسپنسر و اسپنسر: مدیران عالی از هر نوع و سطحی در یک نیم‌رخ کلی از مهارت‌های مشترکی برخوردار هستند و می‌توان مدل شایستگی مشترکی برای همه مدیران تدوین نمود.

د) رویکرد تاثیرات قدرت: در این رویکرد تاثیر قدرت و اختیار مورد بررسی قرار می‌گیرد و جهت اندازه‌گیری آن روی رهبری اثربخش، مفاهیمی چون «تفاوت بین قدرت و اختیار»، «نتایج اثرگذاری از جمله تعهد، مقبولیت، متقاعدسازی و مشورت‌دهی»، «فرآیند اثرگذاری» و «انواع قدرت و مراجع قدرت» مورد بررسی قرار می‌گیرد.

ه) رویکرد ترکیبی<sup>۹</sup>: در سال‌های اخیر محققان به این نتیجه رسیده‌اند که ترکیب چهار رویکرد فوق برای تعیین شایستگی‌ها می‌تواند مفید باشد. در رویکرد ترکیبی به عنوان یک پدیده کلی که در برگیرنده تمام عوامل است، پرداخته می‌شود یعنی مجموعه ویژگی‌های بنیادی فرد، رفتارها، شرایط محیطی و تاثیرات قدرت در این رویکرد مورد بررسی قرار می‌گیرد (Yukl, ۲۰۰۶).

### ۳-۲-۶) رویکردهای تدوین شایستگی از دیدگاه بریسکوو هال<sup>۱۰</sup>

- رویکرد مبتنی بر پژوهش<sup>۱۱</sup>: در این رویکرد شایستگی‌ها براساس پژوهش در مورد رفتار شناسایی می‌شود. مدیران نمونه‌ای که عملکرد بالاتری دارند، انتخاب و با آنها مصاحبه صورت می‌گیرد تا از این طریق رفتارها استخراج شود، سپس در جلسه‌ای متشکل از تیم اجرایی، این رفتارها مورد بازنگری و بحث قرار می‌گیرند و در آخر، پس از اعمال تغییرات لازم ۴ الی ۸ شایستگی و ۱۲ الی ۲۴ فرعی و ۵۰ الی ۱۰۰ شاخص تعیین می‌شود. محدودیت این رویکرد آن است که بر شایستگی‌های گذشته مبتنی است نه آینده (شیخ و زاهدی، ۱۳۸۹).
- رویکرد مبتنی بر استراتژی<sup>۱۲</sup>: در این رویکرد، جهت‌گیری استراتژی ملاک قرار می‌گیرد و آینده‌گراست. این رویکرد وقتی به کار می‌رود که مدیران رفتارها و شایستگی‌های مورد نیاز برای توسعه‌ی آینده را

<sup>۹</sup>- Integrative approach

<sup>۱۰</sup>- Brisco and Hall

<sup>۱۱</sup>- A research based Approach

<sup>۱۲</sup>- A strategy based Approach

ندارند. مزیتش این است که با کسب و کار سازمان مرتبط است و می‌تواند از تغییر و تحولات سازمان حمایت کند (شیخ و زاهدی، ۱۳۸۹).

- رویکرد مبتنی بر ارزش<sup>۱</sup>: اگر شایستگی‌ها براساس ارزش‌های فرهنگی سازمان شکل بگیرد، به آن رویکرد رویکرد مبتنی بر ارزش گفته می‌شود. به دلیل ایجاد انگیزش قوی توسط این رویکرد، پژوهشگران بر اثربخشی بالقوه‌ی آن تأکید دارند. از نقاط ضعف آن، یکی احتمال بی‌دقتی در فرآیند توسعه است و دیگر اینکه تبدیل ارزش‌های فرهنگی به رفتارهای واقعی بسیار مشکل است (شیخ و زاهدی، ۱۳۸۹).

### ۳-۲-۷) رویکردهای تدوین شایستگی از دیدگاه برگوین

- خروجی محور: اشاره به خروجی‌ها و نتایج عملکرد شایسته دارد (شیخ و زاهدی، ۱۳۸۹).
- ورودی محور: اشاره به ورودی‌ها و ویژگی‌های مورد نیاز فرد برای عملکرد برتر و موفق دارد (شیخ و زاهدی، ۱۳۸۹).

### ۳-۲-۸) رویکرد مک بر<sup>۲</sup>

- رویکرد مبتنی بر پژوهش: این رویکرد مشتمل بر یک روش‌شناسی دقیق پژوهشی است و شامل این مراحل است: شناسایی نمونه‌های معیار از افراد با عملکردهای برجسته و متوسط، مصاحبه‌های وقایع رفتاری، تجزیه و تحلیل عناوین نوشته‌های نیمی از مصاحبه‌ها و اعتبارسازی متقابل از طریق کدگذاری و تجزیه و تحلیل‌های آماری نصف دیگر مصاحبه‌ها. در طی این دوره الگوهای شایستگی که با این روش‌شناسی به دست می‌آیند، اغلب به عنوان راهنمای انتخاب و توسعه‌ی حرفه‌ای مورد استفاده قرار می‌گرفتند. با توجه به زمان‌بر و پرهزینه بودن این رویکرد در طی پنج دهه اخیر ارائه دهندگان الگوی شایستگی از روش‌های جدیدی برای ساختن شایستگی استفاده می‌کنند.
- رویکرد یک‌اندازه متناسب همه<sup>۳</sup>: در این رویکرد، یک الگوی شایستگی و معمولاً برای رهبران سازمان ایجاد شده و این الگو برای مجموعه‌ی بزرگی از مشاغل و حتی در برخی از مواقع، مشاغل غیرمدیریتی استفاده می‌شود.
- رویکرد الگوی شایستگی چندگانه<sup>۴</sup>: براساس این رویکرد، سازمان برای مشاغل مختلف اقدام به تهیه الگوی شایستگی می‌کند. برای ایجاد این نوع از الگوهای شایستگی، داشتن دیکشنری ژنریک شایستگی<sup>۱</sup>

<sup>۱</sup>- Value based Approach

<sup>۲</sup>- McBer

<sup>۳</sup>- One Size fits All

<sup>۴</sup>- Multiple Competency Models

شایستگی<sup>۱</sup> در آن سازمان الزامی است تا از بکار بردن اصطلاحات یکسان برای مهارت‌ها و ویژگی‌های یکسان مطمئن شویم. (Mansfield, ۲۰۰۰)

### ۳-۲-۹) رویکردهای تدوین شایستگی از دیدگاه کاردی و سلواراجان

فرآیند شناسایی و ایجاد شایستگی‌های کارکنان در تبدیل هدف استراتژیک یک سازمان به مزیت رقابتی، مهم است. چهارچوب شناسایی و توسعه‌ی شایستگی‌های کارکنان شامل دو رویکرد سنتی شغل محور و آینده محور و دو رویکرد جدید ارزش محور و شخص محور است. خلاصه‌ی این چهار رویکرد در جدول زیر براساس ماهیت شایستگی‌ها و زمینه‌ی سازمانی آورده شده است. دلیل انتخاب عنوان "شغل محور" آن است که شایستگی‌ها از تجزیه و تحلیل ملزومات شغل ناشی می‌شوند. رویکرد "مبتنی بر آینده" بر شایستگی‌های لازم در تحقق مسیر استراتژیک آینده تمرکز می‌کند. این رویکرد هم مبتنی بر تجزیه و تحلیل شغلی است که در آینده وجود دارد. در رویکرد "ارزش محور"، شایستگی‌ها براساس ارزش‌های سازمان شناخته و توسعه می‌یابند. در رویکرد "شخص محور"، شایستگی‌ها بیشتر مبتنی بر ویژگی‌های افراد هستند تا شغل (Cardy & Selvarajan, ۲۰۰۶).

**الف) رویکرد شغل محور<sup>۲</sup>:** چهارچوب رویکرد شغل محور برای توسعه‌ی شایستگی‌ها، متداول‌ترین رویکرد است. در این روش، ارائه و توسعه‌ی معیارهای شایستگی با تجزیه و تحلیل الزامات شغل<sup>۳</sup> شروع می‌شود. تجزیه و تحلیل شغل، نقطه‌ی آغازین این فرآیند است و نتیجه‌ی آن، مشخص کردن معیارهای شایستگی است. شایستگی‌هایی که مهم‌ترین و اصلی‌ترین نواحی شغل و وظیفه را نشان می‌دهند. شایستگی‌های مورد نیاز برای شغل از طریق پیمایش یا مصاحبه با کارکنان شناسایی می‌شوند. این رویکرد آسان‌تر و در عین حال متداول‌تر از سایر رویکردها برای شناسایی شایستگی‌های لازم و گلچین کردن آنها از بین یک فهرست عمومی شایستگی است. منسفیلد<sup>۴</sup> (۱۹۹۶) معتقد است رویکرد شغل محور بر توسعه‌ی شایستگی‌های یک شغل مشخص در یک زمان خاص تمرکز می‌کند. رویکرد چندشغلی برای سازمان‌هایی که بتوان از آنها در چندین شغل استفاده کرد، سودمند است. منسفیلد رویکرد چندشغلی<sup>۵</sup> را توصیف می‌کند که با توسعه‌ی یک مجموعه‌ی وسیع شایستگی‌ها، شغل‌های گوناگون رادر سازمان تحت پوشش قرار می‌دهد. این شایستگی‌ها با استفاده از یک زبان عمومی تعریف و رفتارها توصیف می‌شوند تا این توصیفات شایستگی را بتوان در مشاغل گوناگون به کار برد. منسفیلد، از هوشیاری بین فردی<sup>۶</sup> به عنوان یک شایستگی عمومی و کلی نام می‌برد که

<sup>۱</sup>- Generic Competency Dictionaries

<sup>۲</sup>- Job-based Approach

<sup>۳</sup>- Job requirements

<sup>۴</sup>- Mansfield

<sup>۵</sup>- Multiple- Job Approach

<sup>۶</sup>- Interpersonal awareness

در همه‌ی مشاغل قابل استفاده است. تحت رویکرد چندشغلی، سازمان مجموعه‌ای کلی از شایستگی‌هایی که باید جمعیت هدف را دربرگیرد، را توسعه می‌دهد. برخی از شایستگی‌ها ممکن است در یک شغل مورد استفاده قرار نگیرند، در حالی که در سایر مشاغل ممکن است تا حد زیادی استفاده شوند. شایستگی‌های ایجاد شده توسط رویکرد شغل محور، مهارت‌های ضروری برای انجام شغل‌ها در سازمان را شناسایی می‌کنند. در نتیجه شایستگی‌ها به عملکرد مرتبط می‌شوند. فرض اصلی این است که شغل تغییر اساسی ندارد. شایستگی‌ها طبیعتی ایستا و پایدار دارند، بعلاوه بر مفهوم و محتوای شغل تأکید می‌کنند؛ چرا که براساس تجزیه و تحلیل شغل هستند. در نتیجه، شایستگی‌ها بر کارهایی که در شغل انجام می‌شوند متمرکز هستند. شایستگی‌های شغل محور، برای فرهنگ‌های سازمانی ثابت و سلسله مراتبی، مناسب‌ترند. در این سناریو انتظارات شغلی و محیطی با فرض ثابت بودن محیط، تعریف می‌شوند. به عبارتی این رویکرد برای محیط سازمانی ثابت که بر مجموعه مشخصی از کارها و مسئولیت‌های عملکردی روشن تأکید دارد، مناسب به نظر می‌آید (Cardy & Selvarajan, ۲۰۰۶).

رواج رویکرد شغل محور به عصر مدیریت علمی و عقیده تیلور برای طراحی سیستم‌های مدیریت منابع انسانی برای اطمینان یافتن از اینکه افراد به طور کافی برانگیخته شده و توانایی انجام شغلشان را دارند، بر می‌گردد (لاولر<sup>۱</sup>، ۱۹۹۴) این رویکرد برای اقتصادهایی با تولید انبوه که در اکثر دهه‌های قرن بیستم بر اروپا و ایالات متحده حاکم بود، مناسب بود. کار در عصر استراتژی سازمانی، نشان داده بسیاری از کسب و کارها با اتخاذ رویکرد تولید انبوه دیگر نمی‌توانند در بازارها موفقیتی داشته باشند. در حال حاضر و با مطرح شدن اقتصاد دانش محور، آن چیزی که موجب حفظ مزیت رقابتی سازمان‌ها می‌شود، منابع مالی، و حتی فناوری‌هایشان نیست، بلکه شایستگی‌های محوری آنهاست (Lawler, ۱۹۹۴).

**ب) رویکرد آینده محور<sup>۲</sup>:** براساس این رویکرد شایستگی‌ها براساس ماموریت و مسیر استراتژیک آینده شناسایی می‌شوند تا براساس وظایف شغلی کنونی. لادور و ویلسون<sup>۳</sup> (۱۹۹۴) در یک بررسی مفهومی<sup>۴</sup>، گرایش استراتژیک آینده سازمان را به شایستگی‌ها مربوط کرده‌اند. در این رویکرد استراتژی آینده‌ی سازمان شایستگی‌ها را تعیین می‌کند و آنها به نوبه‌ی خود، فعالیت‌های استخدام، پاداش، آموزش و پیشرفت را تعیین می‌کنند. بنابراین شایستگی‌ها راهی برای سازمان‌ها تعیین می‌کنند تا از طریق آن برای مسیرهای آینده‌شان آماده شوند. این شایستگی‌ها، استراتژی آینده‌ی سازمان را به منابع انسانی مرتبط ساخته و مبنایی منطقی و متداول برای کارکردهای مدیریت منابع انسانی فراهم می‌آورند. در نتیجه شایستگی‌ها می‌توانند به طور نظری مدیریت منابع انسانی را با کسب و کار درهم‌آمیزند و کارکردهای مدیریت منابع انسانی را به سوی هدفی

<sup>۱</sup>- Lawler

<sup>۲</sup>- Future – based Approach

<sup>۳</sup>- Wilson & Ladoor

<sup>۴</sup>- Conceptual Consideration

مشترک سوق دهند. شرکت هواپیمایی هافز و سایمنز<sup>۱</sup> (۱۹۹۷) دو شرکتی هستند که از الگوهای پیشرفته استراتژی شایستگی محور استفاده می کنند. هواپیمایی هافز، شایستگی های استراتژیک مورد نیاز ۳ تا ۵ سال را که با استراتژی کسب و کارش سازگارند، تعریف می کند و موسسه ارتباطات تجاری زیمنس<sup>۲</sup>، سیستم های شایستگی محور مرتبط با استراتژی کسب و کار را جایگزین سیستم های شغل محور نمود. حاصل رویکرد آینده محور، شناسایی شایستگی های و کارهایی است که آینده باید در سازمان انجام شود. این روش نیازمند دیدی واضح از مسیر پیش بینی شده ی سازمان و وظایف شغلی آینده است. فرهنگ مرتبط با این رویکرد، آینده محور است. به هر حال با توجه به ماهیت فرهنگی، شایستگی ها بر نواحی مشخصی از عملکرد شغل متمرکز می شوند. این رویکرد برای شناخت شایستگی ها در شرایطی مناسب است که تغییرات از قبل پیش بینی شده باشد (Cardy & Selvarajan, ۲۰۰۶).

**ج) رویکرد شخص محور<sup>۳</sup>:** رویکرد شخص محور، به منظور شناسایی و ارائه ی شایستگی ها به شناسایی صفات فردی که بزرگترین پتانسیل سازمان در منابع انسانی هستند به کار می رود. برای مثال، مایکروسافت<sup>۴</sup> بر هوش همه جانبه<sup>۵</sup> به عنوان یک شایستگی کلیدی کارکنان تأکید می کند. استروس<sup>۶</sup> (۱۹۹۶) گزارش می دهد شرکت مایکروسافت برای استخدام کارکنان بیش از هر چیز دیگر به دنبال هوش است. این موضوع را می توان این گونه توجیه کرد که شرکت معتقد است مزیت رقابتی اش فراهوشمندی<sup>۷</sup> واقعی است که در کارکنان هوشمند وجود دارد. ایجاد شایستگی براساس رویکرد شخص محور ممکن است برای سازمان های دانش محور<sup>۸</sup> که برای فعالیت های سازمانی به خلاقیت و نوآوری کارکنان نیازمندند، نیز مناسب باشد. رویکرد شغل محور یا آینده محور ممکن است برای تولید فرایندهایی که خلاقیت را پرورش می دهند زیاد مکانیکی<sup>۹</sup> باشد، چرا که رویکردهای سنتی، توانایی و علایق فردی را نادیده می گیرند. لیندگرن و همکارانش<sup>۱۰</sup> (۲۰۰۳) در مطالعه ی شناسایی شایستگی کارگران ولوو<sup>۱۱</sup> سوئد، دریافتند رویکرد ایجاد شایستگی شرکت بر علایق کارکنان متمرکز شده، یعنی چیزهایی که آنها را بر می انگیزاند. این تمرکز بر علایق شخصی و علمی کارکنان در شرکت، آنها را به جستجوی دانش بیشتر واداشت که خود موجب نوآوری و خلاقیت بیشتر شد. مبنا و منطق پرداخت حقوق در رویکرد شخص محور، مهارت محوری است، داشتن مقدار زیادی مهارت در عین حال

<sup>۱</sup>- Siemens & Hughes Aircraft  
<sup>۲</sup>- Siemens Business Communications  
<sup>۳</sup>- Person- based Approach  
<sup>۴</sup>- Microsoft  
<sup>۵</sup>- Overall Intelligence  
<sup>۶</sup>- Stross  
<sup>۷</sup>- Super-smart  
<sup>۸</sup>- Knowledge - based Organizations  
<sup>۹</sup>- Mechnistic  
<sup>۱۰</sup>- Lindgren, Stenmark& Ljungberg,  
<sup>۱۱</sup>- Volvo

که منجر به نوآوری و انعطاف پذیری می شود، از طرفی ممکن است منجر به شرایط بی نظمی شود که نیازمند اعتقاد راسخ منابع انسانی است و در نهایت حاصل آن خدمات و محصولات قابل فروش است. رویکرد شخص محور منجر به شناسایی شایستگی های گسترده ای می شود. ویژگی های گسترده ای (مانند هوش عمومی در مایکروسافت) معمولاً برای ایجاد پتانسیل باید مورد توجه قرار گیرند. در طی ایحاد خدمات و محصولات، شایستگی های خاص دیگر که ممکن است لازم باشند، نیز ظاهر می شوند. فرهنگ مربوط به رویکرد شخص محور، نوآوری است، محیط، پویا خواهد بود و کارکنان برای تعقیب ایده هایشان، آزادی عمل زیادی خواهند داشت. این رویکرد شخص محور را می توان در یک مطالعه ی اخیر سیستم منابع انسانی شایستگی محور که در یک شرکت حقوقی<sup>۱</sup> انجام شد توضیح داد (Vaaler, ۲۰۰۵). رویکرد الگوسازی شایستگی در این شرکت را می توان مثل یک روند از پایین به بالا دانست. این شرکت حقوقی مجموعه ای از شایستگی های عمومی ارائه کرد که در مورد همه و کلاً صدق می کند. جالب این است با این که شرکت شایستگی ها را به صورت وسیع و انتزاعی تعریف کرد، این تعاریف، مصداق هایی واقعی از رفتار قابل مشاهده هر شایستگی بود و این همان گفته های قبلی که برای مدیریت منابع انسانی کارآمد شایستگی ها حتماً باید به معیارهایی قابل اجرا تبدیل می شوند، ارتباط پیدا می کند. رفتارهایی که شرکت حقوقی ذکر کرد برای تهیه کتاب راهنمای استخدام و پاداش استفاده شد. در مثالی دیگر از این رویکرد دانیتی، چنگ و مور<sup>۲</sup> (۲۰۰۳) گزارش ایجاد یک الگوی عملکرد شایستگی محور را برای مدیران ساخت<sup>۳</sup> ارائه دادند. در این مطالعه بر مبنای مصاحبه هایی گسترده با مدیران ساخت، گسترده وسیعی از شایستگی ها فراهم شد. در طی این مصاحبه ها از مدیران خواسته شد مثال هایی از رفتارهایی بیایند که منجر به عملکرد عالی<sup>۴</sup> می شود. نتیجه این مطالعه شناسایی دوازده شایستگی اصلی بود (مثل خونسردی<sup>۵</sup>، عملکرد تیمی<sup>۶</sup>) که عملکرد درخشانی را به بار می آوردند (Cardy & Selvarajan, ۲۰۰۶).

(د) **رویکرد ارزش محور**<sup>۷</sup>: رویکرد ارزش محور در ایجاد شایستگی ها، شامل شناسایی ارزش های اصلی<sup>۸</sup> که سازمان می خواهد ترویج دهد و به نام آنها شناخته شود. همانطور که کانیز و پوراس<sup>۹</sup> (۱۹۹۴) مشاهده کردند تمرکز بر ارزش ها مانند لنگری ثابت<sup>۱۰</sup> برای سازمان هایی است که در محیطی متلاطم فعالیت دارند، چرا که ارزش های یک سازمان ممکن است استوارتر و ثابت تر از استراتژی آن، که در معرض تغییرات در بازار

<sup>۱</sup>- Law firm

<sup>۲</sup>- Cheng and Mour

<sup>۳</sup>- Construction manager

<sup>۴</sup>- High performance

<sup>۵</sup>- Composure

<sup>۶</sup>- Team performance

<sup>۷</sup>- Value based Approach

<sup>۸</sup>- Core Values

<sup>۹</sup>- Collins and Porras

<sup>۱۰</sup>- Stable anchor

است، باشد. شایستگی های ایجاد شده از رویکرد ارزش محور بر فرآیند کار در سازمان تمرکز دارد. آنها بیشتر بر چگونگی انجام کارها متمرکز هستند تا تعیین اینکه کدام کارها باید انجام شوند و کمک می کنند تا بطور واضح یک فرهنگ سازمانی قوی ساخته شود تا چگونگی انجام کارها مشخص گردد. رویکرد ارزش محور می تواند در ایجاد شایستگی های اخلاقی موثر باشد. هری جانسون کرامر<sup>۱</sup> مدیر عامل موسسه سلامت جهانی باکستر اینترنشنال<sup>۲</sup> عقیده دارد رفتار اخلاقی تنها زمانی تضمین می شود که کارکنان دارای همان ارزش هایی باشند که انتظار می رود. ارزش های اخلاقی، به علت رفتار غیر اخلاقی مدیران شرکت هایی مانند وردکام<sup>۳</sup> و انرون<sup>۴</sup> موضوع مهمی در افشای رسوایی های اخیر شده است. ایجاد شایستگی های اخلاقی<sup>۵</sup> برای این که سازمان ها بتوانند با مشتریان، سهامداران و کارکنان، اخلاقی رفتار کنند بسیار ضروری است. اسپرگین<sup>۶</sup> (۲۰۰۴) معتقد است شایستگی های اخلاقی کارکنان شامل آگاهی از فلسفه اخلاق<sup>۷</sup>، آگاهی مسائل اخلاقی تجاری<sup>۸</sup> و توانایی ارزیابی مشاخره های اخلاقی در تجارت<sup>۹</sup> می شود. سازمان هایی که برای اخلاقیات ارزش قائلند نسبت به سازمان هایی که فقط برای دوره های کوتاه اخلاق گرا می شوند، از شرایط بهتری برخوردارند. رویکرد ارزش محور ممکن است شامل شناخت کدهای رفتاری ویژه برای هر موقعیت باشد. اما اگر فرهنگ حامی سازمانی که رفتار اخلاقی را ترویج، ارزیابی و پاداش دهی می کند با آن متفاوت باشد، این رویکرد نمی تواند رفتار اخلاقی مورد نظر را ترویج دهد. علاوه بر آن کدها و قوانین را نمی توان برای هر شرایطی تعیین کرد. با کمک ارزش های درست به عنوان شایستگی های هادی<sup>۱۰</sup> می توان روی کارکنان برای تصمیم گیری های اخلاقی حساب کرد، حتی در شرایط پیچیده یا پیش بینی نشده. به عبارت دیگر رویکرد ارزش محور نسبت به رویکردهای سنتی<sup>۱۱</sup> برای ایجاد شایستگی های اخلاقی بهتر جواب می دهد. استفاده از رویکرد ارزش محور برای ایجاد شایستگی های چندفرهنگی<sup>۱۲</sup> یا بین فرهنگی<sup>۱۳</sup> هم نسبت به روش های سنتی موثرتر است. جان پیر<sup>۱۴</sup> مدیر عامل سابق شرکت پروکتر و گمبل<sup>۱۵</sup> معتقد است چون جهانی شدن تبدیل به عاملی بسیار مهم برای سازمان ها شده، ایجاد شایستگی های کارکنان که برای عملکرد موثر در محیط تجاری جهانی لازم است، معضل کلیدی فراروی سازمان ها در این قرن است. از آن جایی که جهانی شدن شدیداً

<sup>۱</sup>- Harry Jansen Kraemer

<sup>۲</sup>- Global health company Baxter International

<sup>۳</sup>- World Com

<sup>۴</sup>- Enron

<sup>۵</sup>- Ethical Competencies

<sup>۶</sup>- Spurgin

<sup>۷</sup>- Ethical Philosophy

<sup>۸</sup>- Business Ethics Issues

<sup>۹</sup>- Critically Evaluate Arguments on business

<sup>۱۰</sup>- Guiding Competencies

<sup>۱۱</sup>- Traditional Approaches

<sup>۱۲</sup>- Multicultural

<sup>۱۳</sup>- Cross- Cultural

<sup>۱۴</sup>- John Pepper

<sup>۱۵</sup>- Procter and Gamble



پویاست، رویکردهای سنتی که بیشتر مناسب شرایط ثابت هستند، برای ایجاد شایستگی‌های بین‌فرهنگی خیلی موثر نیستند. در مطالعه شایستگی‌های رهبران جهانی در تریام<sup>۱</sup>، آلدردج و نیلان<sup>۲</sup> (۲۰۰۰) گزارش داده‌اند که شرکت، چشم‌انداز جهانی شدن را به عنوان یکی از شایستگی‌های کلیدی خود معرفی کرده، موضوعاتی مانند کار کردن محترمانه در محیط چندفرهنگی و آگاهی از بازارها، تهیه‌کنندگان و منابع جهانی نیز زیر چتر چشم‌انداز جهانی هستند. رویکرد تریام برای ایجاد شایستگی‌های جهانی در ارزش‌ها و فرهنگ آنها مبنا قرار گرفته است. شرکت‌های چندملیتی که برای کار در کشورهای میزبان از فرهنگ قوی برخوردارند از مزیت رقابتی مشخصی برخوردارند. در مطالعه تعاونی‌های چندملیتی آسیایی<sup>۳</sup> و تعاونی‌های چندملیتی غربی<sup>۴</sup> در چین، لو<sup>۵</sup> و همکاران (۱۹۹۹) دریافتند آسیایی‌ها از همتای غربی خود بهتر عمل کرده‌اند. علت، شناخت بالای شرکت‌های آسیایی از بازارهای چینی<sup>۶</sup> و درک و احترام فرهنگ چینی بود. سازمانی که به تنوع جهانی و طبیعت چندفرهنگی محیطی تجارت، ارزش می‌نهد بهتر می‌تواند شایستگی‌های چند فرهنگی را ایجاد کند (Cardy & Selvarajan, ۲۰۰۶).

در زمینه مدل‌های شایستگی مدیران، فهرست‌ها و مدل‌های مختلفی از شایستگی‌ها ذکر گردیده است و سازمان‌های مختلفی نیز مدل‌های خاص خود را ارائه نموده‌اند. نحوه طراحی الگوهای شایستگی در سازمان‌های مختلف با هم متفاوت است. روش‌های عمده شناسایی شایستگی و طراحی الگوی شایستگی‌ها که تاکنون در ادبیات علمی و روش‌های تجربی به کار گرفته شده عبارتند از رجوع به ادبیات علمی، نظرخواهی از جامعه هدف، بررسی دیدگاه‌های خبرگان، بررسی سند برنامه راهبردی، راهبردها، و الزامات راهبردی سازمان و شایستگی‌های حاصله از آن، بررسی نظام ارزشیابی عملکرد، بررسی شاخص‌های جذب گروه متمرکز/کانونی با مدیران، مطالعه عملکرد شاغلین برتر و معمولی و بررسی قابلیت‌ها و شایستگی‌های آنها، الگوبرداری از شایستگی‌های سازمان‌های مشابه و غیرمشابه داخلی و خارجی، پژوهش علمی، ترکیبی از روش‌های گوناگون (شیخ، ۱۳۸۹).

منسفیلد الگوی شایستگی را به عنوان توصیف ویژه رفتاری و دقیق از ویژگی‌هایی می‌داند که کارکنان یک سازمان یا شرکت برای موثر بودن لازم دارند. الگوی شایستگی ممکن است مجموعه‌ای شایستگی‌های مرتبط با یک شغل یا نقش در سازمان در نظر گرفته شود. الگوی شایستگی می‌تواند برای شناسایی شایستگی‌های مورد نیاز برای بهبود عملکرد در کار فعلی خود و آماده‌سازی برای مشاغل دیگر، و شناسایی شکاف‌ها و نقص‌ها مورد استفاده قرار گیرد. در این راستا، برنامه‌های پیشرفت فردی و آموزش‌های ضمن خدمت برای

<sup>۱</sup>- ۳M

<sup>۲</sup>- Alldredge and Nilan

<sup>۳</sup>- Asian multinational corporations

<sup>۴</sup>- Western multinational corporations

<sup>۵</sup>- Luo

<sup>۶</sup>- Chinese Markets

پرکردن این شکافها ارائه می شود. منابع اطلاعاتی ساختن الگوهای شایستگی، متفاوت است. (۱) پانل های منبع<sup>۱</sup> یا گروه های کانونی متخصص در موضوع؛ (۲) مصاحبه های رویداد حساس<sup>۲</sup> با برترین های هر حوزه؛ (۳) فرهنگ نامه های عمومی شایستگی<sup>۳</sup>؛ (۴) انجام تحقیقات پیمایشی از متصدیان شغل مورد نظر<sup>۴</sup>، از جمله این منابع اطلاعاتی هستند (Mansfield, ۲۰۰۰).

#### ۴) شایسته سالاری و نظام انتخاب مدیران ارشد سیاسی در ایران امروز

علیرغم این که اداره امور استخدامی سازمان های دولتی در ایران در سال ۱۲۸۶ به وجود آمد ولی تا سال ۱۳۵۱، مقررات خاصی حاکم بر امور استخدامی سازمان های دولتی وجود نداشت. انتخاب، انتصاب و ارتقاء بدون هیچ گونه ضابطه و شرایط احراز شغل و براساس توصیه، نفوذ و ... صورت می پذیرفت. در سال ۱۳۴۵، سازمان امور اداری و استخدامی تأسیس و قانون استخدام کشوری تصویب شد. از اواخر دهه ۵۰، هر چند ابعاد و قوانین مربوط به امور استخدامی دولتی و خصوصی در حال تغییر بود ولی نظام اداری کشور در تدوین دستورالعمل های مناسب و اجرای آن با مشکل مواجه بوده است. بعد از انقلاب اسلامی نیز علیرغم تمام تاکیدات صورت گرفته در خصوص شایسته سالاری، باز هم شاهد کمبود ضمانت های اجرایی در این خصوص هستیم.

در بسیاری از اسناد بالادستی نظام جمهوری اسلامی ایران می توان نمونه های متعددی از تاکید بر مفهوم شایسته سالاری را جستجو کرد. براساس اصل نوزدهم قانون اساسی ترجیح استخدامی افراد براساس معیارهای اختصاصی خلاف حقوق انسانی افراد است. مشابه این تاکیدات را می توان در تمام پنج برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، سند چشم انداز ۱۴۰۴ و همچنین موارد زیر مشاهده کرد:

- در بند (۴) از سیاست های کلی نظام اداری ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری به "دانش گرایی و شایسته سالاری مبتنی بر اخلاق اسلامی در نصب و ارتقای مدیران" اشاره شده است.
- براساس ماده (۲۳) قانون استخدام کشوری انتصابات بایستی براساس لیاقت، شایستگی، تجارب و ... صورت خواهد گرفت.
- در ماده (۱۴۱) قانون برنامه چهارم توسعه چنین آمده است:  
الف) مشاغل مدیریتی را در دو بخش سیاسی و حرفه ای، تعریف و طبقه بندی نماید.

<sup>۱</sup>- Resource Panels or Focus Groups

<sup>۲</sup>- Critical event Interviews with Superior Performance

<sup>۳</sup>- Generic Competency Dictionaries

<sup>۴</sup>- All job incumbents

ب) در انتخاب و انتصاب افراد، به پست‌های حرفه‌ای، شرایط تخصصی لازم را تعیین نماید تا افراد از مسیر ارتقای شغلی به مراتب بالاتر ارتقاء یابند. در مواردی که از این طریق امکان انتخاب وجود نداشته باشد، با انجام ارزیابی‌های مدیریتی و تخصصی لازم، انتخاب صورت پذیرد.

ج) در خصوص عزل و نصب پست‌های مدیریت سیاسی، اختیارات لازم به مقامات منصوب کننده داده شود.

• قانون مدیریت خدمات کشوری مرتبط با توسعه و انتصاب مدیران:

- ماده ۵۳: انتصاب و ارتقاء شغلی کارمندان با رعایت شرایط تحصیلی و تجربی و پس از احراز شایستگی و عملکرد موفق

- ماده ۵۴: استقرار نظام شایستگی و ایجاد ثبات در خدمت مدیران

- ماده ۵۵: ایجاد بانک اطلاعات مدیران جهت استفاده مقامات و مدیران ذیربط

- ماده ۵۷: شرایط تخصصی و عمومی پست‌های مدیریت حرفه‌ای و نحوه ارتقای مسیر شغلی

• نقشه راه اصلاح نظام اداری:

- بند ۷-۱: طراحی مدل شایستگی و نظام انتخاب و انتصاب مدیران

- بند ۷-۲: طراحی و استقرار نظام جانشین پروری، آموزش و توسعه مدیران

اما اولین تلاش‌های رسمی در نظام جمهوری اسلامی ایران در جهت ارتقاء مفهوم و جایگاه شایسته‌سالاری در نظام اداری و سیاسی کشور به تصویب لایحه شایسته‌سالاری باز می‌گردد که در راستای اجرای ماده ۱۴۱ قانون برنامه چهارم توسعه، از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی برای طی مراحل قانونی به هیات وزیران در مرداد ماه ۱۳۸۴ ارائه گردید و مشتمل بر ۹ ماده بود. این لایحه اهداف زیر را دنبال می‌کرد:

• استقرار نظام شایسته‌سالاری

• ایجاد ثبات در خدمات مدیران

• رعایت عدالت در انتصاب‌ها

• کاهش تاثیر تغییرات سیاسی در انتخاب و انتصاب مدیران

براساس این لایحه نتایج ارزشیابی عملکرد مدیران مهم‌ترین عامل تغییر در جابه‌جایی آنان خواهد بود. در این لایحه مدیران به دو گروه مدیران سیاسی و حرفه‌ای تقسیم شده‌اند. مدیران سیاسی به عنوان مدیران خط‌مشی‌گذار، مسئولیت تنظیم سیاست‌ها، برنامه‌ریزی کلان، هدایت هماهنگی و نظارت بر مدیران سطوح پایین‌تر را بر عهده دارند که شامل معاون اول رئیس‌جمهور و معاونان وی، معاونان رئیس‌جمهور، وزراء، استانداران، سفراء، دبیر مجمع تشخیص مصلحت نظام، رئیس سازمان بازرسی، رئیس کل دیوان محاسبات و معاونان وی، رئیس دفاتر قوه مقننه و قضائیه، رئیس دفتر مجمع تشخیص مصلحت نظام، روسای سازمان‌هایی که با تصویب هیات دولت منصوب می‌شوند و مشاوران روسای قوا می‌باشند. مدیران حرفه‌ای نیز

وظیفه هماهنگی و ارتباط بین سطوح عالی و سرپرستی را بر عهده داشته و دارای تخصص جهت حسن اجرای سیاست‌ها، خط‌مشی‌ها و برنامه‌ها هستند. مدیران کل روسای سازمانهای استانی، روسای مراکز و معاونان آنها و روسای ادارات در این گروه قرار دارند.

لازم به ذکر است دارا بودن حداقل مدرک کارشناسی، حداقل شش سال سابقه تجربی یا دو سال سابقه مدیریت، دارا بودن توانمندی مدیریتی، احراز صلاحیت‌های اخلاقی و اعتقادی، معیارهایی هستند که هم برای مدیران سیاسی و هم حرفه‌ای ضروری است. علاوه بر معیارهای یاد شده، گذراندن دوره آموزش مدیریت یا حداقل دارا بودن مدرک کارشناسی ارشد مدیریت و داشتن معیارهای اختصاصی از دیگر شرایط انتخاب مدیران حرفه‌ای بشمار می‌رود. همچنین ارتباط رشته تحصیلی و شغل از ویژگی‌هایی است که در انتخاب مدیران حرفه‌ای باید حتما لحاظ گردد. قابل توجه است که کلیه دستگاه‌های اجرایی، قوه قضائیه، بانکها، بیمه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و شهرداری‌ها موظف به اجرای فرآیند یاد شده تا پایان برنامه چهارم بودند. در همین راستا فصل هشتم قانون مدیریت خدمات کشوری که به انتصاب و انتخاب مدیران حرفه‌ای کشور اختصاص داده شده و بر همین اساس تنظیم شده است. شایستگی‌ها را در دو حوزه عمومی و اختصاصی مورد توجه قرار داده است و تکلیفی را برای معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی در خصوص تنظیم آیین‌نامه و شیوه‌نامه شایستگی‌های عمومی تعیین نموده است.

جدیدترین قانون در این زمینه به سال ۱۳۹۵ بر می‌گردد. شورای عالی اداری در یکصد و هفتاد و پنجمین جلسه مورخ ۱۳۹۵/۲/۲۷ بنا به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، در اجرای مواد ۵۴ و ۵۷ قانون مدیریت خدمات کشوری و اقدامات برنامه عملیاتی اصلاح نظام اداری (موضوع تصویب‌نامه شماره ۲۰۶/۹۳/۵۶۲ مورخ ۱۳۹۳/۱/۲۰ شورای عالی اداری) منبعت از نقشه راه اصلاح نظام اداری کشور، «دستورالعمل اجرایی نحوه انتخاب و انتصاب مدیران حرفه‌ای» را تصویب و برای اجرا ابلاغ نمود. بر مبنای این مصوبه، وزرا و بالاترین مقام دستگاه‌های اجرایی، مسئول حسن اجرای این مصوبه بوده و دبیرخانه شورای عالی اداری گزارش نحوه اجرای آن را به شورا ارایه می‌نماید.

این مصوبه، مدیران حرفه‌ای را شامل تمامی عناوین سمت‌های مدیریتی دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری، به استثناء سمت‌های مدیریت سیاسی، موضوع ماده ۷۱ قانون مذکور و همترازان آنان تعریف می‌کند که به چهار گروه به شرح زیر تقسیم شده‌اند:

۱. مدیران ارشد: آن دسته از مدیرانی می‌باشند که وظیفه سیاست گذاری، خط مشی گذاری، برنامه‌ریزی کلان، هدایت و نظارت عالی بر عملکرد دستگاه را در واحدهای ستادی به عهده دارند.

۲. مدیران میانی: به آن دسته از مدیرانی اطلاق می‌شود که وظیفه هماهنگی، ایجاد ارتباط بین سطوح عالی (مقامات) و یا مدیران ارشد را در واحدهای ستادی به عهده دارند. مانند مدیران کل و معاونین آنان، معاونین سازمان ها، مؤسسات دولتی و مراکز مستقل و سمت‌های مدیریتی هم سطح آنها.
۳. مدیران پایه: به آن دسته از مدیرانی اطلاق می‌شود که وظیفه اجرای سیاست‌ها، خط مشی‌ها و برنامه‌های سازمانی را در واحدهای ستادی بر عهده دارند. مانند: رؤسای ادارات، رؤسای گروه‌ها و سمت‌های مدیریتی همسطح آنها.
۴. مدیران عملیاتی: شامل مدیران آن دسته از واحدهای عملیاتی یا اجرایی دستگاه‌های اجرایی نظیر مدارس، بیمارستان‌ها، ورزشگاه‌ها، موزه‌ها، مراکز فنی و حرفه‌ای و مراکز نگهداری معلولین هستند که تولید، تأمین و ارائه خدمات اصلی و نهایی دستگاه را به عهده دارند.
- در این بخشنامه، شرایط عمومی انتصاب به سمت‌های مدیریتی مطابق جدول زیر مشخص شده است. همچنانکه مشاهده می‌شود این بخشنامه‌ها و مصوبات بیشتر شامل مدیران حرفه‌ای غیرسیاسی می‌شود و برای مدیران سیاسی سطوح میانی دولت نظر استانداران، بخشداران و فرمانداران دستور خاصی در این بخش نامه‌ها به چشم نمی‌خورد.

شرایط عمومی	حداقل تجربه دولتی مرتبط	تجربه مدیریت در سطح قبلی	سطح مدیریتی پیش نیاز	نمونه شایستگی‌های عمومی مدیریتی
مدیریت عملیاتی	۳ سال	-	-	مسئولیت‌پذیری، مهارت‌های ارتباطی، آینده‌نگری و تفکر راهبردی، هدف‌گرایی و هدایت عملکرد، نظارت و کنترل
مدیریت پایه	۴ سال	-	-	مسئولیت‌پذیری، تیم و شبکه‌سازی، تفکر تحلیلی و حل مساله، هدف‌گرایی و هدایت عملکرد، تعهد و تعلق سازمانی
مدیریت میانی	۶ سال	حداقل ۳ سال	مدیریت پایه / عملیاتی	علاوه بر شایستگی سطح قبل: مهارت‌های ارتباطی، نظارت و کنترل، نوجویی و تفکر خلاق
مدیریت ارشد	۱۰ سال	حداقل ۴ سال	مدیریت میانی	علاوه بر شایستگی سطح قبل: آینده‌نگری و تفکر راهبردی، کل‌نگری و نگرش فرابندی، برنامه‌ریزی و هماهنگی

#### ۴) جمع‌بندی

در این فصل بدنبال آن بودیم تا از طریق بررسی مستندات و مطالعات انجام گرفته در این حوزه، با مفاهیم و مدل‌های تعیین شایستگی مدیران و کارگزاران حکومتی از دیدگاه قوانین بالادستی نظام جمهوری اسلامی

ایران، الگوی حکومتداری نبوی و علوی (در حد اشاره کلی به برخی شاخص‌های اصلی)، مطالعات توسعه و مدیریت آشنا شویم. بر مبنای آنچه که در این فصل بدان پرداختیم آنچه از سیره پیامبر اکرم (ص) و امیرمومنان (ع) در مورد مختصات کارگزار مطلوب اسلامی استخراج می‌شود تاکید بر معیارهایی مشخص و متقن در انتخاب و انتصاب کارگزاران حکومتی است. معیارهایی که در ابعاد ایجابی شامل پرهیزکاری، صدق و عده و راستگویی، عدالت، کارایی، تجربه، حیا، عزت نفس، شجاعت، علم، اخلاق، تناسب قومی و فرهنگی و... و در ابعاد سلبی شامل بخل، ستمگری، ترس، جهل، رذایل اخلاقی، منفعت طلبی و... است.

در حوزه مطالعات توسعه و مدیریت نیز همانگونه که در این فصل مشاهده شد تاکنون مدل‌های متنوعی از سوی اندیشمندان و پژوهشگران حوزه منابع انسانی برای تدوین شایستگی‌های مدیران و سایر افراد در سازمانهای بخش خصوصی و عمومی در کشورهای مختلف معرفی شده‌اند که برخی از آنها در این بخش مورد بررسی قرار گرفت و خلاصه مهم‌ترین آنها را می‌توان در جدول زیر مشاهده کرد.

در مجموع، علی‌رغم متنوع بودن این الگوها، شایستگی‌های مشترک زیادی بین آنها وجود دارد که هر کدام به تنهایی یا ترکیبی از آنها می‌تواند الگویی مناسب برای رسیدن به شاخص‌های نهایی در مورد انتخاب مدیران حرفه‌ای در یک سازمان باشد. اما، همانگونه که مشاهده می‌شود، شاخص‌های عنوان شده در این فصل عمدتاً به شاخص‌های عمومی برای مدیران حرفه‌ای محدود شده است و چارچوب مفهومی و نظری مستقلی پیرامون مدیران عالی‌رتبه سیاسی در نظریه‌ها و الگوهای مدیریتی به چشم نمی‌خورد.

جدول ۳-۱: مهم‌ترین رویکردهای تدوین مدل شایستگی

محققان	رویکردها
کاردی و سلواراجان	رویکرد شغل محور؛ رویکرد آینده محور؛ رویکرد شخص محور؛ رویکرد ارزش محور
مک بر	رویکرد یک اندازه متناسب همه؛ رویکرد الگوی شایستگی چندگانه
برگوین	رویکرد خروجی محور؛ رویکرد ورودی محور
راثول و کانزanas	رویکرد قرض گرفتن؛ رویکرد اقتباس و بومی شده؛ رویکرد ساختن الگوی مناسب برای خود
یوکل	رویکرد ویژگی‌های فردی؛ رویکرد رفتاری؛ رویکرد اقتضایی؛ رویکرد تاثیرات قدرت؛ رویکرد ترکیبی
بریسکو و هال	رویکرد مبتنی بر پژوهش؛ رویکرد مبتنی بر استراتژی؛ رویکرد مبتنی بر ارزش
هافمن	رویکرد رفتاری؛ رویکرد استاندارد؛ رویکرد خصوصیات و ویژگی‌های اصلی و زیربنایی فرد
آنه اف مارلی	رویکرد مرور متون؛ گروه‌های کانونی؛ مصاحبه‌های ساختارمند؛ مصاحبه‌های وقایع رفتاری؛ پیمایش؛ مشاهدات؛ شرح روزانه کار؛ پایگاه‌های داده شایستگی
استربلر	رویکرد استاندارد؛ رویکرد رفتاری
سیما سنقی	رویکرد تحلیل شغل؛ رویکرد تحلیل فرآیند؛ رویکرد الگو برداری

علت اصلی فقدان چارچوب نظری و مفهومی پیرامون این موضوع را باید در وابستگی زیاد میان نحوه انتخاب و معیارهای این مدیران با ساختار نظام‌های سیاسی دانست. به این معنا که احصاء شاخص‌های اینگونه مدیران و کارگزاران نیازمند تحقیق مستقلی است که با صبغه سیاسی - مدیریتی به موضوع بنگرد و در چارچوب ساختار سیاسی موجود بدنبال آرایه معیارها و راهکارهایی باشد که بالاترین کارآمدی را برای آن نظام سیاسی به همراه بیاورد. همچنانکه در این فصل مشاهده شد در مورد معیارهای انتخاب معاونین رییس جمهور، وزیران و استانداران که موضوع اصلی این پژوهش است، شاخص‌های معینی در الگوهای نظری آرایه نگردیده است و حتی در سطح ملی نیز تنها به چند بخشنامه دولتی اکتفا شده است. با توجه باینکه در هر سازمانی باید متناسب با اهداف و وظایف آن سازمان، الگوی شایستگی منحصر به فردی طراحی گردد، قوه مجریه نیز برای بدست آوردن الگوی مدنظر خود در مورد انتخاب این مقامات نیازمند انجام پژوهشی مستقل در این حوزه است.

در فصل‌های آینده بدنبال استخراج معیارهای مطلوب انتخاب این مقامات از طریق رجوع به تجارب سایر کشورها و نیز تجارب داخلی خواهیم بود.



## فصل سوم)

# تجارب جهانی در زمینه انتخاب مدیران ارشد سیاسی / اجرایی



## ۱. مقدمه

همچنانکه در فصل اول مشاهده شد با نظریه‌ها و الگوهای متعددی در زمینه شایسته‌سالاری و مدیریت شایستگی در حوزه‌های گوناگون علمی از مدیریت گرفته تا توسعه، علوم سیاسی و ... روبرویم که اگر چه اکثرا به مبحث شایستگی به صورت عام پرداخته‌اند اما می‌توان از آنها به عنوان یک مدل نظری برای رسیدن به معیارهای شایستگی در حوزه مسئولین اجرایی ایران کمک گرفت. در این فصل از پژوهش، بدنبال بهره‌گیری از تجارب عملی سایر کشورها در حوزه تعیین معیارها برای مسئولین اجرایی خواهیم بود.

بهره‌گیری از تجارب سایر کشورها در گرو شناخت ما از ساخت و ماهیت نظام سیاسی در کشورهای مختلف جهان است. بر مبنای یک تعریف، نظام‌های سیاسی در دو سطح می‌توانند مطالعه شوند؛ یکی سطح قدرت و دیگری سطح مسئولیت. نتایج این دو نوع بررسی متفاوت خواهد بود. در نوع نخست، قدرت دولت و حکومت در اعمال آن بر حوزه‌های مختلف جامعه خود را نشان خواهد داد و در نوع دوم، حقوق و مطالبات مردم برجسته خواهد شد. کارل دویچ در کتاب مهم خود با نام حکومت و سیاست، کوشیده است نظام سیاسی، ابعاد و کارکردهای آن را از هر دو رویکرد بررسی کند. (Deutsch, ۱۹۸۰)

بررسی تجارب جهانی و برخی کشورها در زمینه نحوه انتخاب یا انتصاب مقامات سیاسی و رسمی حکایت از این دارد که شاخص‌ها و مولفه‌ها و معیارهای مشترک و یا متفاوتی در انتخاب کردن یا انتصاب این مقامات دخالت دارد. با وجود اختلاف‌های رسمی ساختاری و فرایند نظام‌های سیاسی در زمینه انتخاب مقامات رسمی، در محتوا و دلایل این نوع انتصاب‌ها یا برگزاری انتخابات مربوط به آنها مشترکات زیادی دیده می‌شود. این اشتراک به این واقعیت باز می‌گردد که باید رضایت مردم و جوامع محلی، حقوق و مطالبات شهروندان، بهینه شدن و کاهش هزینه‌های حکومت داری و بهره‌مندی از ظرفیت‌ها و منابع محلی ملاک انتخاب یا انتصاب باشد.

این دسته از تجارب بین‌المللی را می‌توان به حوزه‌های گوناگون تقسیم‌بندی کرد: نخستین دسته از این تجارب، که در این فصل بدان خواهیم پرداخت، آن گروه از مدل‌ها و الگوهای شایستگی را در بر می‌گیرد که در بخش عمومی کشورهای مختلف به منظور استخدام کارمندان (و مدیران) مورد استفاده قرار می‌گیرد. در بسیاری از این کشورها از آنجا که تفاوتی میان مسئولیت و اشتغال در حوزه‌های عمومی (سیاسی، مدیریتی کلان، ... و خصوصی (تجارت، صنعت، خدمات و...) وجود ندارد، از الگوهای مشترکی برای تعیین شایستگی در همه سطوح کشور استفاده می‌شود. از این‌رو آشنایی با این دسته از تجارب بین‌المللی می‌تواند در دستیابی به الگوی ملی ما در حوزه تعیین مسئولین ارشد اجرایی بسیار مفید و موثر باشد. در این قسمت ما تجارب مختلفی را از کشورهای اروپایی، آمریکایی و آسیایی مورد مطالعه قرار داده‌ایم.

دومین دسته از تجارب بین‌المللی، ناظر بر الگوها و معیارهای انتصاب و انتخاب مدیران و مسئولین محلی در کشورهای مختلف جهان است که اگر چه به لحاظ ساختارها و جایگاه حقوقی و سیاسی بعضاً تفاوت‌های فراوانی با نقش و جایگاه مسئولین محلی در نظام جمهوری اسلامی ایران دارند، اما می‌توانند ایده‌ها و راهکارهای آزموده شده‌ای را برای رسیدن به الگو و معیارهای کارآمد در این زمینه مخصوصاً در زمینه انتخاب استانداران در اختیار ما قرار دهند. در این قسمت، علاوه بر معرفی اجمالی چند کشور مختلف، تاکید اصلی ما بر نحوه انتخاب مسئولین محلی در دو کشور چین و ژاپن بوده است. علت انتخاب این دو کشور، از یکسو وجود برخی شباهتهای ساختاری میان نظام‌های اداری/سیاسی ایران با این کشورها در حوزه مدیریت-های محلی است و از سوی دیگر به وجود اطلاعات در دسترس در این حوزه بر می‌گردد.

سومین دسته از تجارب بین‌المللی که در این فصل مورد پژوهش قرار می‌گیرد، بررسی نقش و جایگاه فرماندار/استاندار در کشورهای مختلف جهان است. در ادامه این فصل به بررسی تفصیلی این سه دسته از تجارب پرداخته و جمع‌بندی خود از بررسی تجارب جهانی در این زمینه را ارایه خواهیم داد.

## ۲. بررسی تطبیقی مدل‌های شایستگی در بخش عمومی کشورهای مختلف

یکی از مهم‌ترین الگوها و معیارهای شایستگی در میان کشورها و سازمانهای جهان متعلق به سازمان همکاری و توسعه اقتصادی<sup>۱</sup> (OECD) است. همه کشورهای منتخب OECD، به جز فرانسه، دارای یک مدل شایستگی مرکزی هستند. در شکل‌گیری مدل‌های شایستگی، تفاوت معنی‌داری میان گروه‌های هدف وجود دارد. اغلب، مدل شایستگی عمومی برای کارکردهای رهبری، نه برای کارگزاران عمومی در پائین‌ترین سطوح همانند کشور استرالیا، توسعه داده شده‌اند. برای کارگزاران عمومی در پائین‌ترین سطح، مدل‌های شایستگی در برخی از موارد به طور مجزا در ادارات یا بخش‌های مختلف توسعه داده شده‌اند. برای مثال کشور هلند، یک سیستم غیرمتمرکز دارد. نکته منحصر به فرد کشور استرالیا وجود مدل قابلیت‌های منابع انسانی است که مدلی از شایستگی‌ها است که تنها برای کارکنان منابع انسانی توسعه داده شده است. این چارچوب قابلیت‌های مورد نیاز کارکنان منابع انسانی با اثربخشی بالا، شامل هم‌راستایی (منابع انسانی - کسب‌وکار) و اعتبار را نشان می‌دهد. شش کشور چارچوب‌های شایستگی عمومی را توسعه داده‌اند که کل بخش عمومی را پوشش می‌دهد. این کشورها شامل استرالیا، بلژیک، کانادا، کره جنوبی، انگلستان و ایالات

<sup>۱</sup> - سازمان همکاری و توسعه اقتصادی سازمانی است بین‌المللی، دارای ۳۵ عضو، که اعضای آن متعهد به اصول دموکراسی و اقتصاد آزاد هستند. این سازمان به تعبیری عمده‌ترین سازمان بین‌المللی تصمیم‌گیرنده اقتصادی است. مقر اصلی این سازمان در شهر پاریس است. این سازمان در سال ۱۹۴۸ میلادی تحت عنوان سازمان همکاری اقتصادی اروپا تأسیس شد. در سال‌های بعد، اعضای غیر اروپایی نیز به این سازمان پیوستند و در سال ۱۹۶۱ میلادی در اجلاس با تصویب آیین‌نامه جدید در زمینه توسعه و اقتصاد، نام سازمان را نیز به سازمان همکاری و توسعه اقتصادی تغییر دادند.

<sup>۲</sup> - Organisation for Economic Co-operation and Development

متحد می‌باشند. کانادا تنها کشوری است که تنها یک مدل شایستگی توسعه داده که این مدل برای همه کارگزاران عمومی از جمله مدیران ارشد قابل کاربرد می‌باشد. در کشورهای دیگر نهایتاً دو مدل شایستگی طراحی شده است، یکی برای مدیران ارشد و دیگری برای کارگزاران عمومی. به علاوه، مشخص گردید که این چارچوب‌های شایستگی عمومی تنها شامل شایستگی‌های رفتاری می‌باشد در حالی که شایستگی‌های فنی به ندرت در این مدل‌ها ذکر گردیده‌اند. به دلیل منحصر به فرد بودن شایستگی‌های فنی، آنها اغلب در سطح یک اداره یا یک واحد تعریف می‌شوند. بدین گونه، شایستگی‌های فنی می‌توانند در قالب نیازهای خاص هر یک از ادارات یا واحدها تعریف شوند.

ارزش‌های مورد تأکید در بخش عمومی نظیر تعهد، خدمات‌رسانی و یکپارچگی می‌توانند نقش مهمی را به عنوان شایستگی‌های اصلی ایفاء نمایند. استرالیا، بلژیک، هلند، انگلستان و آمریکا، ارزش‌هایی را تعریف کرده‌اند که به عنوان شایستگی‌های بنیادی و اصلی برای حکومتشان مدنظر قرار می‌گیرند و بایستی توسط همه کارگزاران بخش عمومی به آنها دست یافت. حکومت استرالیا چارچوبی متمایز از ارزش‌های بخش عمومی طراحی کرده است. مطابق با آنها، تمرکز آنان بر روی مدیریت مبتنی بر ارزش‌ها، انعطاف‌پذیری لازم را برای آنها فراهم نموده و چارچوب مستحکمی برای اداره امور عمومی خوب توسعه می‌دهد. در گزارشی تحت عنوان «حکومت در یک نگاه»<sup>۱</sup> در سال ۲۰۰۹، همچنین مطرح شد که تحولی به سوی تمرکز همه جانبه‌تر بر روی حکمرانی عمومی وجود دارد که مستلزم بازهمانگی ارزش‌های پایه‌ای عمومی نظیر یکپارچگی، شفافیت، حساب‌پس‌دهی، برابری و نظایر آن می‌باشد. در این مسیر، ارزش‌ها به عنوان زیربنای خدمات عمومی مورد توجه قرار می‌گیرند.

به علاوه، تأکید ویژه بخش عمومی بر روی چندین مدل شایستگی باید برجسته شود. چارچوب شایستگی انگلستان، از لحاظ سازمانی تفاوتی نداشته و این چارچوب می‌تواند هم در بخش خصوصی و هم در بخش عمومی مورد استفاده قرار گیرد. در بقیه کشورها، بر روی نوع خاصی از مدل شایستگی در بخش عمومی تأکید دارند که از مدل‌های قابل کاربرد در بخش خصوصی متفاوت می‌باشد.

مدل‌های شایستگی موجود در کشورهای مختلف OECD

گروه هدف	مدل شایستگی	کشور
کلیه کارگزاران عمومی استرالیا	چارچوب ارزش‌های APS	استرالیا
کارکنان منابع انسانی	مدل قابلیت‌های منابع انسانی (HRCM) <sup>۲</sup>	
مدیران اجرایی ارشد	مدل قابلیت‌های رهبران اجرایی ارشد (SELCM) <sup>۳</sup>	
کلیه کارگزاران عمومی استرالیا	سیستم رهبری یکپارچه (ILS) <sup>۱</sup>	

<sup>۱</sup> - Government at a Glance

<sup>۲</sup> - Human Resource Capability Model

<sup>۳</sup> - Senior Executive Leadership Capability Model

کارگزاران عمومی ارشد	مدل شایستگی (CM)	اتریش
کلیه کارگزاران عمومی فدرال	مدل شایستگی فدرال	بلژیک
کلیه کارگزاران عمومی کانادایی	شایستگی های کلیدی رهبران	کانادا
مدیران اجرایی ارشد	کدهای تعالی حکمرانی عمومی (CPGE <sup>۲</sup> )	دانمارک
پست های حکومتی استاندارد مطابق با سلسله مراتب سازمان ها	قابلیت های استاندارد برای انجام وظیفه (SCAD <sup>۳</sup> )	ژاپن
کلیه کارگزاران عمومی	فرهنگ لغت شایستگی استاندارد حکومت (GSCD <sup>۴</sup> )	کره
مدیران میانی	مدل شایستگی مدیریت میانی	
کارکنان ارشد بخش عمومی	مدل شایستگی SCS	
مدیریت میانی	مدل شایستگی ABD	هلند
کارکنان ارشد بخش عمومی	چارچوب شایستگی کارکنان ارشد بخش عمومی	انگلستان
کلیه کارگزاران بخش عمومی	مهارت های حرفه ای برای حکومت	
کلیه کارگزاران عمومی آمریکا	شایستگی های عمومی برای نیروی انسانی فدرال	آمریکا
مدیریت ارشد	کیفیت های اصلی اجرایی <sup>۵</sup>	

در یک بررسی تطبیقی به عمل آمده توسط بانک جهانی از ۶۲ کشور عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه<sup>۶</sup> و کشور اروپای مرکزی و شرقی<sup>۷</sup> وضعیت نظام اداری و خدمات این کشورها از نظر استخدام مورد مطالعه قرار گرفت. نکته جالب توجهی که این بررسی نشان داد، پیروی این کشورها از الگوی یکسان در ساختار استخدامی در بخش خدمات کشوری و سایر دپارتمان های حکومتی می باشد. از جمله کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، ایالات متحده آمریکا، ترکیه و انگلستان به عنوان نمونه کشور ایالات متحده آمریکا آزمون توانایی ذهنی عمومی<sup>۸</sup> به طور گسترده ای به عنوان شاخص انتخاب کارکنان در این کشور مورد استفاده قرار گرفته است. اخیراً شواهد فزاینده ای از این که شاخص های توانایی ذهنی عمومی یکی از بهترین پیش بینی کننده های عملکرد شغلی و موفقیت در کارآموزی است، از سوی برخی محققین ارایه شده است.

شایستگی های شاخص بخش عمومی برخی کشورها

۱- Integrated Leadership System  
 ۲- Code of Public Governance Excellence  
 ۳- Standard Capability to Accomplish Duties  
 ۴- Government Standard Competency Dictionary  
 ۵- Executive Core Qualifications  
 ۶- OECD  
 ۷- CEE  
 ۸- GMA

کشور	شایستگی های خاص بخش عمومی
استرالیا	تخصص گرایی و درستکاری
بلژیک	خدمت رسانی، وفاداری
کانادا	خدمت با صداقت و احترام
دانمارک	دفاع از مشروعیت بخش عمومی و ارزش های دموکراتیک
کره	پایبندی به اخلاق اداری و سازمانی
هلند	همدلی با مدیریت بخش خصوصی ( فداکاری، صداقت، آگاهی سیاسی)
ایالات متحده	درک عمومی، انگیزه خدمت رسانی

## ۲-۱) آمریکا

در حکومت فدرال ایالات متحده، مدیریت شایستگی به عنوان ابزاری برای فراهم نمودن زبانی مشترک برای نشان دادن شاخص های عملکرد ممتاز در سطوح مختلف مدیریت مورد توجه قرار گرفته اند. همچنین نیاز برای هم راستایی استراتژیک میان افراد و سازمان احساس می شود. مدل های شایستگی به عنوان ابزاری برای دستیابی به برنامه های جانشین پروری می باشند. بدین گونه که این مدل ها به تعیین نقاط قوت فردی و نقاط بهبود به ویژه با یک برنامه شغلی پیشرفته در ذهن یاری می رسانند. اتکاء بر روی شایستگی ها حرکت از سوی رویکرد رتبه بندی در مقام<sup>۱</sup> به سمت رویکردهای به کارگماری را منعکس می سازد که بر روی دانش فنی مورد نیاز برای داشتن عملکرد موفق در یک شغل تأکید دارد. رویکردهای رتبه بندی فردی از جمله مدیریت شایستگی، منعکس کننده محیط های با سرعت تغییر بالا است که نیازمند مهارت هایی فراتر از مرزهای یک شغل خاص می باشد و توانایی فردی برای انطباق و یادگیری را نشان می دهد (Rodriguez, ۲۰۰۲).

در ایالات متحده آمریکا، مراجعه به معرف ها مهم ترین و معمول ترین روشی است که برای گزینش افراد استفاده می شود. بدنبال آن به ترتیب مصاحبه های ساختار بندی شده، آزمایش های مواد مخدر، مصاحبه های غیر ساختار بندی شده، شرح حال، استفاده از مراکز ارزیابی و مصاحبه های روانشناسی (شخصیت، توانایی و ...) در گزینش افراد مورد استفاده قرار می گیرد.

با توجه بررسی های به عمل آمده در این تحقیق، ارزش هایی چون انصاف، صراحت، برابری، درست کاری، کارایی، اثربخشی، یادگیری، ارزیابی و ابقا بر اساس عملکرد، مبنا و اصول شایسته سالاری ایالات متحده را تشکیل می دهند. در صورتی که در انگلستان چارچوب ارزش های دایره انتصاب های عمومی، شامل مسئولیت پذیری، بررسی مستقل، فرصت های برابر، پاکدامنی، صراحت، شفافیت و تناسب است.

## ۲-۲) استرالیا

۱- rank-in-position

در سال ۲۰۰۱ اداره حسابرسی ملی استرالیا مطالعه سه ساله‌ای بر روی اثربخشی و کارایی مدیریت افراد در طیف ادارات بخش عمومی خود انجام داد. به ویژه بر روی اینکه چگونه مدیران صف برنامه‌ریزی می‌کنند و به کارکنانشان برای دستیابی به خروجی‌های برنامه‌ای و اداری کمک می‌کنند، و اینکه تا چه حد کارکردهای مدیریت منابع انسانی از اقدامات مدیریت افراد برای دستیابی به خروجی‌های اداره حمایت می‌نماید، تمرکز نمودند. در آن زمان بود که موسسه مذکور اهمیت مدل‌های قابلیت (شایستگی) را در فراهم نمودن چارچوبی برای تعریف قابلیت‌های الزامی نیروی کار کلیدی را تشخیص داد.

در بسیاری از ابعاد، قانون خدمات کشوری استرالیا (۱۹۹۹) بیانگر اوج تغییراتی است که در طول ۲۵ سال قبل در کشور استرالیا رخ داده است. بکارگیری قانون خدمات کشوری ۱۹۹۹ محیط عملیاتی جدیدی را از طریق به رسمیت شناختن انتقال قدرت از ادارات کل و حرکت از یک رویکرد مبتنی بر قوانین به سوی رویکرد مبتنی بر ارزش‌ها برای بخش خدمات کشوری استرالیا (APS) ایجاد نمود. علاوه بر این، قانون، فرهنگ جدید عملکرد و نتیجه محور را با اصول کلاسیک و چارچوب مدرن استخدام ادغام نمود. خصوصیات قانون سال ۱۹۹۹ به شرح زیر می‌باشد:

- ❖ جایگزین کردن قوانین متمرکز و جزئی حاکم بر استخدام با چارچوبی اصولی مبتنی بر ۱۵ ارزش مورد تأکید در APS همراه با کدهای سازه‌های قابل اجرا و قانونی
- ❖ اعطای قدرت یک کارفرما به ادارات کل از جمله قدرت جذب و اخراج، طبقه‌بندی و پاداش‌دهی. این موضوع اساساً با چارچوب‌های انعطاف پذیر استخدام در بخش خصوصی شباهت زیادی دارد.
- ❖ اعطای نقش «تضمین کننده کیفیت» به کمیسیون‌های خدمات عمومی
- ❖ اعطای نقشی به کمیسیون‌های خدمات عمومی در بهبود وضعیت رهبری و مدیریت خوب افراد
- ❖ تأسیس کمیسیون حفاظت از شایستگی با قدرت بازنگری در تصمیمات استخدامی معین

تحت قانون خدمات کشوری سال ۱۹۹۹، ارزش‌های ۱۵ گانه APS و کدهای مربوطه هستند که چارچوبی گسترده برای خدمات عمومی کشور استرالیا به عنوان یک کل فراهم می‌نمایند. این ارزش‌ها در میان نواحی، ساختارهای سازمانی و فعالیت‌های مختلف کشور به کار می‌روند و زیربنای بافت فرهنگی سازمان‌های دولتی استرالیا را تشکیل می‌دهند. علاوه بر آن، این ارزش‌ها، انعطاف‌پذیری مورد نیاز برای خدمات عمومی استرالیا به منظور برآورده ساختن مسئولیت‌های مختلف و نشان دادن اثربخشی و نوآورانه بودن تغییرات فراهم می‌آورند. آنها چارچوبی از اصول مستحکم اداره امور عمومی ایجاد می‌نمایند در عین اینکه به اداره‌های دولتی قابلیت مدیریت طیف وسیعی از کارکردها و پاسخ به فاکتورهای محیطی را می‌دهند (APSC, ۲۰۰۳). هلن ویلیامز در یکی از نطق‌های عمومی خود بیان می‌کند که ارزش‌های مورد تأکید در بخش عمومی استرالیا ابزاری برای درک و قوت بخشیدن به قابلیت‌های بخش عمومی برای فراهم آوردن بهترین خدمات

ممکن برای حکومت و شهروندان می باشد. ویلیامز هم چنین اظهار می دارد که این ارزش ها «بزاری کلیدی برای ایجاد فضایی به منظور افزایش سطح عملکرد و شکل گیری سازمان های مولد هستند» (Williams, ۱۹۹۸).

ادارات کل الزام دارند تا ارزش های APS را بکار بسته و ترویج دهند و این اطمینان را حاصل نمایند که این ارزش ها با چارچوب سازمانشان انطباق و سازگاری دارند. اولین کارکرد کمیسیون خدمات عمومی که در قانون خدمات کشوری استرالیا به آن اشاره شده این است که میزان عدم همکاری ادارات را ارزیابی نموده و ارزش های APS را ترویج دهند. همچنین کفایت سیستم ها و رویه ها در اداره ها برای اطمینان حاصل کردن از تطابق آنها با کدهای ارزشی مربوطه را ارزیابی نماید. از اینرو ارزش های APS تنها گزاره های آرمانی نیستند بلکه انتظار می رود که رویه ها و سیستم های ادارات دولتی را در بر گرفته و در فرهنگ بخش عمومی یا خدمات کشوری انعکاس یابند (APSC, ۲۰۰۳).

شایستگی در بخش دولتی استرالیا

بخشهای حکومت	شایستگی ها
خدمات دولتی استرالیا	مهارت های مدیریت، ذکاوت و فراست کسب و کار / مدیریت، مهارت های راهبردی، موفقیت طلبی، مهارت های بین فردی و نمایندگی <sup>۱</sup> ، ارتباطات، نمایندگی، مهارت در حل تعارض بین فردی، رهبری، چشم انداز، مدیریت کارکنان، مدیریت برخورد و دانش خود، مهارت های تحلیلی و مفهومی، قضاوت
الگوی ناحیه نورترن	ارتباطات، مدیریت تغییر، اثربخشی بین فردی، دانش سازمانی، تفکر و طرح ریزی راهبردی، خود مدیریتی / رهبری، پرورش کارکنان، مدیریت منابع
کویبنزلند (کمیسیون خدمات دولتی)	رهبری شرکت، طراحی خط مشی و توصیه، مدیریت ستاده ها، توسعه و مدیریت منابع، نمایندگی و ارتباطات، مدیریت برخورد و خویشتن پروری
استرالیای جنوبی (وزارت کار)	دیدگاه شرکت های دولتی، رهبری آرمانساز و طرح ریزی راهبردی، اجرا و ارزیابی موفقیت، بازاریابی، وکالت <sup>۲</sup> و تهوور <sup>۳</sup> ، اثرگذاری بین فردی و ارتباطات کتبی و شفاهی (کلامی)، تیم سازی و پرورش کارکنان، تطبیق پذیری و آگاهی شخصی و عامل تغییر و مدیریت بودجه ریزی دولتی
ویکتوریا (اداره خدمات دولتی)	شخص: ویژگی های شخصی، دیدگاه نسبت به کار بافت عملیاتی: مدیریت محیط خط مشی گذاری، مدیریت فرصت ها کارکنان: مدیریت روابط، بهبود عملکرد از طریق روابط، مدیریت فرهنگ / محیط کار، مدیریت افراد سازمان: فنآوری اطلاعات، مدیریت مسئولیت ها، مدیریت منابع مشتری: تمرکز بر مشتری

<sup>۱</sup> - Representation

<sup>۲</sup> - Advocacy

<sup>۳</sup> - Enterprise

مطابق نظر مدیرکل حسابرسی استرالیا، ایان مکفی، ارزش‌ها و فرهنگ باید زیربنایی را برای ارائه خدمات عمومی با بالاترین سطح ایجاد نمایند (McPhee, ۲۰۰۹). حکومت استرالیا رویکرد ارزش محور خود را به عنوان بخشی از اصلاحات نظام اداری قرار داد. اندرو پودگر، عضو سابق کمیسیون خدمات کشوری استرالیا توجهات را به اهمیت مدیریت مبتنی بر ارزش که در روابط و رفتارها ضروری هستند معطوف نمود (Podger, ۲۰۰۲): «مدیریت مبتنی بر ارزش‌ها از زمانی که مدیران به دنبال دستیابی به چارچوبی مستحکم بودند که توسعه قابلیت‌های سازمانی را مورد حمایت قرار داده و در عین حال به انعطاف بیشتر در تصمیم‌گیری‌ها در محیطی که نرخ تغییرات به سرعت در حال افزایش می‌باشد، کمک می‌کند، به‌طور فزاینده‌ای در حال اهمیت یافتن می‌باشد». تأکیدات بر روی روابط و قابلیت‌های رهبری فردی و در یک کلمه «هوش هیجانی» تمرکز یافته است. به‌طور کلی، ارزش خدمات کشوری استرالیا دارای ویژگی‌های زیر است:

- ❖ غیرسیاسی است، و وظایف خود را بدون تعصب و به صورت کاملاً تخصصی انجام می‌دهد.
- ❖ بخش عمومی است که در آن تصمیمات استخدامی بر مبنای شایستگی اتخاذ می‌شوند.
- ❖ محیط کاری‌ای را ایجاد می‌کند که از هرگونه تبعیض مبری است و تنوعی که جامعه استرالیا از آن برخوردار است، را به رسمیت شناخته و از مزایای آن بهره می‌برد.
- ❖ استانداردهای اخلاقی سطح بالایی دارد.
- ❖ در قالب چارچوبی از مسئولیت‌های وزراء درقبال حکومت، پارلمان و عموم مردم استرالیا، کاملاً در خصوص اقداماتش قابل حسابرسی می‌باشد.

مورلی و ویلکیناس (۱۹۹۵) در تحقیقی الگوی شایستگی در بخش دولتی استرالیا را مطابق جدول ۲-۱۶ مطرح کرده‌اند.

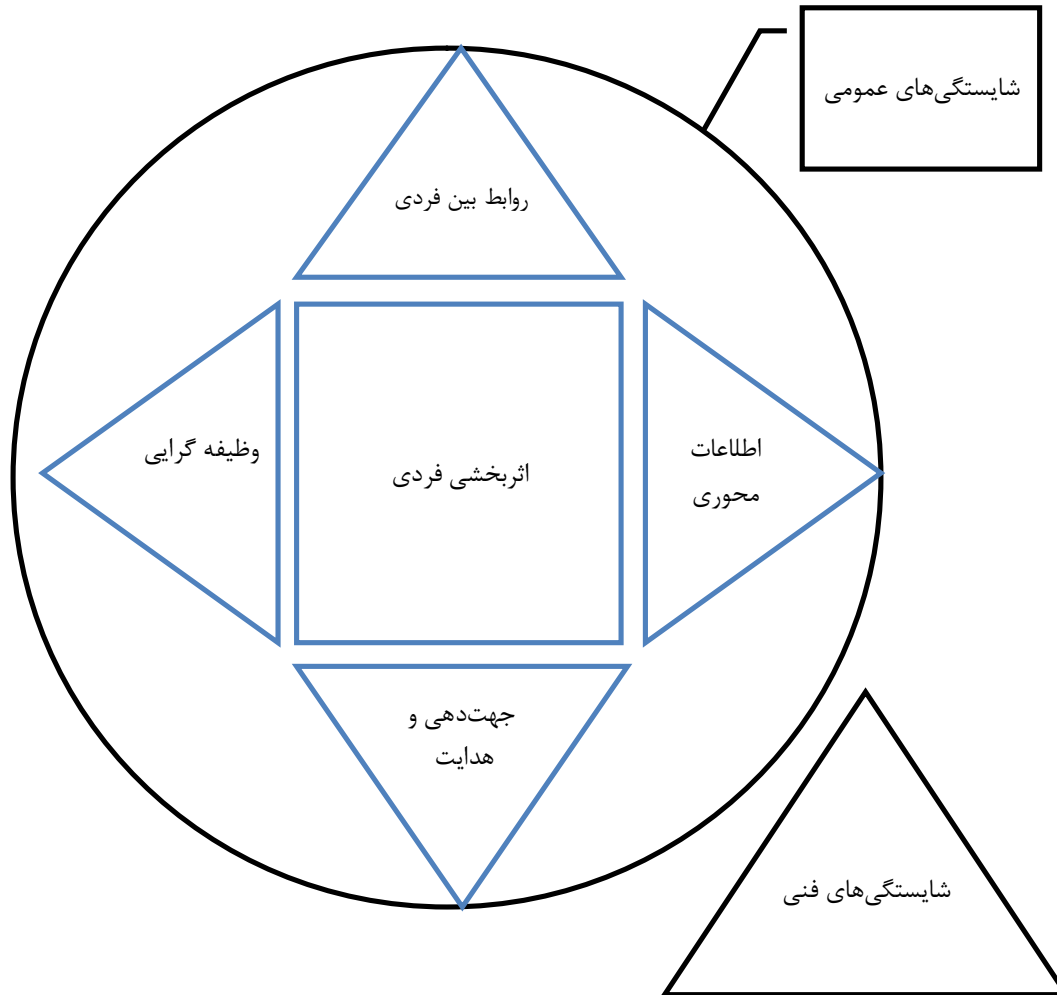
## ۲-۳) بلژیک

از مدیریت شایستگی در حکومت فدرال بلژیک به عنوان یکی از عناصر کلیدی پروژه اصلاحات گسترده‌تر تحت عنوان برنامه کوپرنیکی یاد شده است. در مسیر تغییرات سازمانی، مدیریت شایستگی ابزاری جذاب و چند بعدی بود و وعده داده شده بود که ابزاری یکپارچه سودمندی باشد. قبل از معرفی مدیریت شایستگی، برخی دشواری‌ها در استخدام و نگهداری، در برنامه‌ریزی نیروی انسانی، مسیر پیشرفت شغلی به دلیل سیستم‌های شغلی کلاسیک وجود داشت. مدیریت شایستگی تصویری جذاب‌تر برای اداره امور عمومی فدرال در بازار نیروی کار ایجاد نمود. واضح است که مدیریت شایستگی توسط حکومت فدرال به این دلیل بکار گرفته شد که نه تنها اهرمی باشد برای تغییرات سازمانی وسیع‌تر و شکست نمادین گذشته را نشان دهد بلکه اهرمی برای تغییرات فرهنگی نیز باشد (Brans & Hondeghe, ۲۰۰۵). در کل نیت این بود که



تغییراتی در سیستم مدیریت شغلی ایجاد شود. با این وجود، زبانی مشترک میان سازمان‌های مختلف ایجاد گردید و فرایندهای گوناگون مدیریت منابع انسانی را پوشش داد. اخیراً، تلاش‌هایی برای جایگزینی مدرک تحصیلی یا سوابق آموزشی با الزامات شایستگی صورت گرفته است. این مطلب بدین معناست که افراد می‌توانند در مشاغل خاص در صورت دارا بودن شایستگی‌های مورد نیاز حتی اگر آنها فاقد مدرک تحصیلی مورد نیاز برای آن شغل باشند، به کار گمارده شوند (Hondeghem, ۲۰۰۹). مدل شایستگی موجود در حکومت فدرال بلژیک، مدل شایستگی فدرال نامیده می‌شود. این مدل حاوی پنج گروه از شایستگی‌های عمومی و یک گروه از شایستگی‌های فنی می‌باشد. شایستگی‌های عمومی در واقع شایستگی‌های رفتاری هستند. شایستگی‌های فنی مهارت‌ها و دانش خاصی هستند که برای انجام وظایف تخصصی مورد نیاز می‌باشند. هر وظیفه، به ترکیبی از شایستگی‌های فنی و عمومی نیازمند می‌باشد. تا سال ۲۰۰۹ در شرح شغل‌ها تنها شایستگی‌های فنی تشریح می‌شدند، در حالیکه در اصلاحاتی که در سال ۲۰۰۹ بر روی مدل شایستگی فدرال انجام شد، شایستگی‌های عمومی نیز به این مدل شایستگی اضافه گردید (Scheepers & Parys, ۲۰۰۵).

#### مدل شایستگی حکومتی فدرال بلژیک



گروه شایستگی‌های عمومی عبارتند از: اطلاعات محوری، وظیفه‌گرایی، جهت‌دهی و هدایت، روابط بین فردی و اثر بخشی فردی. در هر یک از این گروه‌ها، به جز گروه آخر، سلسله مراتبی بر اساس درجه دشواری کسب شایستگی‌ها وجود دارد. ردیف‌ها در جدول پائین نشان دهنده افزایش در پیچیدگی و تاثیر گذاری شایستگی‌ها در گروه شایستگی می‌باشد. بطوریکه ردیف اول در هر گروه دارای کمترین سطح پیچیدگی و تأثیر گذاری و ردیف آخر بیشترین پیچیدگی و تاثیر گذاری را دارا می‌باشد. به عنوان مثال در گروه برخورد با اطلاعات شایستگی «درک اطلاعات» از لحاظ نحوه کسب آن نسبت به شایستگی «تجزیه و تحلیل اطلاعات» آسانتر بوده و خود شایستگی تجزیه و تحلیل اطلاعات نسبت به شایستگی «ادغام و یکپارچه سازی» آسانتر می‌باشد. دلیل وجود چنین سلسله مراتبی در این مدل به ساختار روش شناختی مدل و انسجام درونی آن بر می‌گردد.

شایستگی‌ها در مدل شایستگی حکومت فدرال بلژیک

برخورد با اطلاعات	درگیری با وظیفه	جهت‌دهی و هدایت	روابط بین فردی	اثربخشی فردی	پیچیدگی / تاثیر گذاری
درک داده‌ها	وظائف اجرایی	تسهیم دانش فردی	ارتباط برقرار کردن	احترام گذاشتن	کم ↓ زیاد
دریافت داده‌ها	سازماندهی حجم کار	حمایت کردن	شنود موثر	انطباق پذیری	
تجزیه و تحلیل داده‌ها	حل مسئله	مدیریت کارکنان	کار تیمی	قابل اعتماد بودن	
ترکیب و ادغام داده‌ها	تصمیم‌گیری	ایجاد انگیزش	گرایش به خدمت‌رسانی	متعهد بودن	
نوآوری	سازماندهی	مربیگری/توسعه دهنده	نصیحت کردن	مدیریت فشار روانی	
مفهوم سازی	مدیریت خدمت	تیم سازی	تاثیر گذاری	توسعه فردی	
درک سازمان	مدیریت سازمان	مدیریت تیم‌ها	رابطه سازی	دستیابی به اهداف	
توسعه چشم‌انداز	هدایت سازمان	الهام بخشی	شبکه سازی	عجین شدن با سازمان	

برای هر شایستگی در مدل، یک تعریف وجود داشته و در قالب یک عبارت از رفتارهای اثر بخش که قبلاً شاخص‌های رفتاری نامیده شد، تعریف عملیاتی شده است (Hondeghem, ۲۰۰۹). این شاخص‌های رفتاری متناسب با سطح کار گزاران عمومی، متفاوت می‌باشند. تعاریف شایستگی‌ها و شاخص‌های رفتاری آنان در دایره‌المعارف شایستگی حکومت فدرال موجود می‌باشند. این واژه‌شناسی با فرهنگ و خصوصیات حکومت فدرال منطبق می‌باشد. در طول بازنگری مدل شایستگی در سال ۲۰۰۹، لغات کمتر قابل تفسیر ایجاد شدند و این اطمینان حاصل شد که هیچ هم‌پوشانی میان این شایستگی‌ها وجود ندارد.

برخی شایستگی‌ها به لحاظ ماهیتشان قابل وارد شدن در مدل شایستگی‌های عمومی نیستند. به این دلیل که این شایستگی‌ها برگرفته از ارزش‌های تعریف شده توسط حکومت فدرال می‌باشند. این شایستگی‌ها، شایستگی‌های اصلی<sup>۴</sup> حکومت فدرال نام دارند و عبارتند از: خدمت‌رسانی، همکاری مبتنی بر اعتماد، وفاداری، نتیجه‌گرایی، توسعه فردی. همه کار گزاران عمومی می‌بایست به این شایستگی‌ها نائل گردند. این شایستگی‌ها به حکومت فدرال کمک می‌کند تا به مأموریت‌ها و راهبردهای خود دست یابد (Hondeghem, ۲۰۰۹). این ارزش‌ها، در مدل شایستگی اولیه وجود نداشتند. در مدل فعلی این

<sup>۴</sup> - core competencies

شایستگی‌های اصلی با برخی از شایستگی‌هایی که در مدل شایستگی ذکر گردیدند، آمیخته شده‌اند تا این اطمینان حاصل گردد که انسجام درونی وجود دارد. چگونگی آمیخته شدن این ارزش‌ها با مدل شایستگی حکومت فدرال، در جدول زیر نمایش داده شده است. به علاوه، در اصلاحاتی که اخیراً بر روی مدل شایستگی حکومت فدرال (۲۰۰۹) انجام شد، شاخص‌های رفتاری مرتبط با ارزش‌هایی نظیر، تنوع، توسعه پایدار و سلامت کارکنان، به مدل شایستگی وارد شدند.

ادغام شایستگی‌های اصلی در مدل شایستگی حکومت فدرال بلژیک

شایستگی‌های اصلی/ارزش‌ها	شایستگی‌های عمومی	شایستگی‌های اصلی ترکیب شده
همکاری مبتنی بر اعتماد	کار تیمی	کار تیمی
خدمت رسانی	تمایل به خدمت رسانی	تمایل به خدمت رسانی
وفاداری	قابلیت اتکاء	قابلیت اتکاء
نتیجه‌گرایی	تعهد و هدف محوری	هدف محوری
توسعه فردی	توسعه خویشتن و انطباق‌پذیری	توسعه خویشتن

چنانچه شایستگی‌های اصلی حکومت فدرال را در نظر بگیریم، مدل شایستگی موجود، به عنوان ماتریسی با پنج شایستگی اصلی که با دو گروه شایستگی همپوشانی دارد، قابل تفسیر می‌باشد: روابط بین فردی و اثربخشی فردی (OECD, ۲۰۰۷). شایستگی‌های مورد نیاز برای هر یک مشاغل در شرح شغل‌ها ذکر شده‌اند. در سال ۲۰۰۸ پایگاه داده فدرال توسعه داده شد که مشتمل بر همه شرح شغل‌های موجود در بخش عمومی بود.

## ۲-۴) کانادا

از ابتدای سال‌های دهه ۷۰ میلادی کشور کانادا نیمرخ شایستگی رهبران گوناگونی را مورد استفاده قرار داده است. در کل توسعه و تعریف نیمرخ شایستگی در بخش عمومی کانادا به دلیل نیازهای نیروی انسانی و به همان اندازه ابتکارات کلیدی و راهبردهای حکومت برانگیخته شد. شایستگی رهبران بخش عمومی در سال ۱۹۹۸ در بستر اصلاح بخش عمومی توسعه داده شد. بر پایه آن ۱۴ شایستگی رهبران تا سطح معاون معاون وزیر معرفی گردید.

نیمرخ شایستگی طراحی شده برای به کارگیری، یادگیری و توسعه کادر اجرایی به کار گرفته شد. نیمرخ مذکور به خوبی به اهداف خود دست یافته اگرچه شامل شایستگی‌های بسیاری می‌شود که در برخی موارد بسیار پیچیده و ذهنی بودند و به همین دلیل این نیمرخ شایستگی در سال‌های ۹۰ میلادی بهبود داده شد. نیمرخ مذکور کلیدی‌ترین نیازهای روز نظیر چارچوب حساب‌پس‌دهی مدیریت<sup>۵</sup> و مدرنیزه شدن مدیریت

<sup>۵</sup> - Management Accountability Framework

منابع انسانی را منعکس نمی‌کرد. این نیاز احساس شد که نیمرخ مورد نظر به روز شود تا تغییرات سریعی که در بخش عمومی روی داده است را در خود منعکس سازد.

در سال ۲۰۰۵ بحث می‌شد که نیمرخ شایستگی‌های مدیران کلیدی که در آن زمان مورد استفاده قرار می‌گرفت ارزش‌ها و اخلاقیات را به عنوان پایه‌ای از رهبری قرار داده و آن را بطور مستقیم با چارچوب حساب‌پس‌دهی مدیریت هم در نیازهای اولویت‌دار و هم در نیازهای کلیدی حکومت ارتباط داده است. ۱۴ شایستگی قبلی به ۴ شایستگی اصلی تقلیل داده شد و رفتارهای اثربخش در رابطه با هر یک از شایستگی‌ها واقعی‌تر و قابل مشاهده‌تر بودند. مدل مذکور هم‌چنین شامل رفتارهای غیر موثر نیز می‌شد. این مدل از سرپرستان تا سطح معاون وزیر و در سال ۲۰۰۹ با ایجاد یک سطح جدید یعنی «کارکنان» تکمیل گردید.

## ۲-۵) انگلیس

بخش عمومی بریتانیا در طول سال‌های ۱۹۸۰ میلادی بر روی رویکرد شایستگی به مدیریت منابع انسانی پایه‌گذاری شده است. بخش عمومی انگلستان یکی از اولین بخش‌ها بود که این رویکرد را به کار گرفته بود. انتخابات حزب محافظه‌کار که به اصلاحات بنیادی در نقش دولت و بخش عمومی متعهد بود، در سال ۱۹۷۹، از طریق بازسازی بخش‌های حکومت دنبال شد. با استفاده از ایده مدیریت دولتی نوین، حکومت انگلستان تلاش داشت تا مدیریت و سنجش عملکرد را به منظور دستیابی به صرفه‌جویی، کارایی و اثربخشی به کار گیرد. اصلاحات مورد نظر بر حرکت از سوی تمرکز بر روی ورودی‌ها به سمت تمرکز بر خروجی‌ها (ستاده‌ها) تأکید داشت. ایده شایستگی و مدیریت شایستگی که در ادبیات مدیریت مطرح گردیده و توسط مشاوران مدیریت توسعه داده شده تحت تاثیر توسعه این مفهوم در انگلستان قرار گرفته است (Farnham & Horton, ۲۰۰۲).

مدیریت شایستگی به طور آشکار عاملی برای ایجاد تغییرات فرهنگی و سازمانی در حکومت مرکزی بریتانیا و توسعه مدیریت منابع انسانی راهبردی‌تر آن کشور بود. به‌کارگیری مدیریت عملکرد و طرح‌های پرداخت مبتنی بر عملکرد نیروی محرکه دیگری در انگلستان بود. از این‌رو، جنبش اصلاحات و اصلاح مدیریت منابع انسانی گسترش مدیریت مبتنی بر شایستگی و حرکت به‌سوی استفاده همه جانبه از این چارچوب را در کشور مذکور برانگیخت. اگر چه مدیریت مبتنی بر شایستگی دارای مشکلاتی می‌باشد، لیکن حمایت‌های گسترده‌ای در خصوص مزایای بیشمار آن وجود دارد. تحقیقی که به وسیله موسسه سی‌ای‌پی‌دی<sup>۶</sup> در سال‌های ۲۰۰۵ و ۲۰۰۷ انجام شد، نتایج تحقیقات اولیه مبنی بر اینکه مدیریت شایستگی و چارچوب‌های شایستگی مزیت‌های زیر را به دنبال دارند را تأیید نمود:

۶-Chartered Institute of Personnel and Development (CIPD)

- ❖ ایجاد زبان مشترک و معیارهای استاندارد جهت به کارگیری در طیفی از اقدامات مدیریت منابع انسانی
- ❖ کارکردگرایی (رویکردی کل نگر به مدیریت منابع انسانی)
- ❖ یاری رساندن به مدیران و کارکنان در مشخص کردن نیازهای آموزشی و پرورشی آنان
- ❖ قادر ساختن سازمان به ارتقاء ارزشها، اهداف و مقاصد
- ❖ یاری رساندن به مدیریت تغییرات
- ❖ قادر ساختن کارکنان به فهم اینکه چه انتظاراتی از آنان وجود دارد (شفافیت)
- ❖ نتیجه ای فرعی از مدیریت عملکرد

موسسه سی ای پی دی هم چنین دریافت که چارچوب های شایستگی، محور اصلی در فراهم آوردن چارچوبی برای کارگزاران عمومی به منظور پذیرش مسئولیت در خصوص یادگیری و توسعه فردیشان هستند. گزارش اخیر دانشگاه اروپایی راهبردهای کسب و کار<sup>۷</sup> در خصوص شایستگی های مدیریت و کیفیت های رهبران برای پذیرش مسئولیت شرکت (۲۰۰۶) نشان داد که بیشتر سازمان های در کلاس جهانی، از شایستگی ها به منظور تعریف و رسیدن به عملکرد سطح بالا استفاده می نمایند. این مطلب به راستی صحیح می باشد که انگلستان جایی است که چارچوب های شایستگی در میان سیستم های مدیریت عملکرد مورد استفاده قرار گرفتند.

۲-۵-۱) **مهارت های حرفه ای برای حکومت**<sup>۸</sup>: در سال ۲۰۰۳ چارچوب شایستگی «مهارت های حرفه ای برای حکومت» با همکاری کارفرماها، کارکنان و طیف وسیعی از ذینفعان طراحی گردید. این مدل روشی ساختاریافته از تفکر درباره مشاغل و مسیر شغلی کارگزاران عمومی در همه رده های حکومت می باشد. این مدل مهارت هایی را بیان می کند که برای کارگزاران عمومی به عنوان عضوی از بخش عمومی کشور، برای انجام خوب کاری که بر عهده دارند، بدون توجه به رده و سازمانی که در آن کار می کنند، مورد نیاز می باشد. چارچوب شایستگی ذکر شده به چهار قسمت مجزا در عین حال حمایت کننده همدیگر تشکیل شده است: رهبری، مهارت های اصلی، مهارت های تخصصی، تجارب وسیع تر. ویژگی های رهبران بخش عمومی در مرکز مدل قرار دارد. رهبران وظیفه دارند تا خطوط اصلی را برای سازمان ها ترسیم کنند، نتایج را دریافت دارند، قابلیت مورد نیاز سازمان ها را برای نشان دادن چالش های حال و آینده را ایجاد نموده و با درستی عمل نمایند. از این رو، هر یک از کارگزاران عمومی به مهارت های اصلی نیاز دارد تا بطور موثری کار نمایند. چهار مهارت اصلی در رتبه ۷، عبارتند از: مدیریت افراد، مدیریت منابع مالی، تجزیه و تحلیل شواهد و استفاده از آنها، مدیریت پروژه و برنامه. سومین بخش مدل مذکور، مهارت های تخصصی خاص شغل می باشد. هر فردی در بخش عمومی به برخی از مهارت های تخصصی برای انجام دادن وظائفشان نیاز دارند.

<sup>۷</sup>- European Academy of Business Strategy

<sup>۸</sup>- Professional Skills for Government

۲-۵-۲) دفتر عالی انتصابات عمومی یا دفتر کمیسیون انتصابات در بخش عمومی<sup>۹</sup>: این دفتر به منظور افزایش اعتماد عمومی ایجاد شد و هدف از تشکیل آن انجام انتصابات به صورت مستقل است. این دفتر مسئول استقرار و پیگیری ضوابط حرفه‌ای انتصابات در بدنه دستگاه‌های اجرایی، به منظور حفظ اصول شایسته سالاری می‌باشد.

#### اصول حاکم بر (OCA):

- ❖ مسئولیت وزیران: مسئولیت نهایی انتصابات بر عهده وزراء می‌باشد.
- ❖ شایستگی: همه انتصابات در بخش دولتی براساس اصول شایستگی و با اطلاع‌رسانی مناسب برای افرادی که توانایی، تجربه و ویژگی‌های فردی، متناسب با شغل مورد نیاز را دارا هستند، باید صورت گیرد.
- ❖ بررسی و موشکافی بیطرفانه: قبل از اینکه یک گروه متخصص شامل یک ارزیاب مستقل، انتصاب را مورد بررسی و موشکافی قرار دهند، کسی منصوب نمی‌شود.
- ❖ فرصتهای برابر: سازمانها موظفند اصول فرصتهای برابر را برای همه افراد رعایت نمایند.
- ❖ پاکدامنی و امانت داری: افراد منصوب شده باید اصول و ارزشهای حاکم بر دستگاه‌های دولتی را به طور جامع و کامل رعایت نمایند.
- ❖ شفافیت و باز بودن: اصول دولت باز، بایستی در فرایند انتصاب لحاظ گردد. فرایند انتصاب باید شفاف و روشن بوده و همچنین اطلاعات مربوط به انتصاب در دسترس باشد.
- ❖ انتصابات براساس «اصل تناسب»: بدین معنی که براساس طبیعت، اندازه و میزان مسئولیت در هر پست، فرایند انتصاب خاص آن وجود داشته باشد.

۲-۵-۳) کمیسیون خدمات عمومی<sup>۱۰</sup>: تحقیقاتی که در کشور انگلستان صورت گرفته نشان می‌دهد سه روش کلاسیک مصاحبه، فرم درخواست و فرم مراجعه که روش معمول در جهان است، در این کشور نیز به کار برده می‌شود. اما روش‌های جدیدتری نیز به آن اضافه شده است. کارکنان دانشگاه‌ها در بریتانیا همچنان با روش‌هایی مانند فرم درخواست کار، استفاده از منابع و معرفیها و مصاحبه، جذب و استخدام می‌شوند و از آزمونهای روانشناسی مراکز ارزیابی به ندرت استفاده می‌گردد. اما به هر حال بیشتر دانشگاه‌ها علاوه بر سه روش کلاسیک از روش دیگری استفاده می‌کنند که دارای ارزش‌هایی است.

#### اصول شایسته سالاری و شایستگی‌های اصلی:

- ❖ استخدام افراد پس از گذراندن آزمون ورودی؛

۹ - OCPA

۱۰ - OCSC

- ❖ مسئولیت نهایی انتصابات بر عهده وزرا؛
- ❖ همه انتصابها با اطلاع رسانی و رعایت اصول شایسته سالاری؛
- ❖ بررسی قبل از انتصابها توسط یک گروه متخصص با یک ارزیاب مستقل؛
- ❖ رعایت اصول و ارزشهای حاکم بر دستگاههای دولتی توسط افراد منصوب؛
- ❖ شفاف بودن فرآیند انتصابها و در دسترس بودن اطلاعات مربوط؛
- ❖ در نظر گرفتن معیارهای شایستگی در بخش دولتی: رهبری، تفکر و برنامه ریزی استراتژیک، نتیجه گرایی، مدیریت افراد، ارتباطات، مدیریت منابع مالی، اثربخشی فردی، هوش و خلاقیت و قضاوت، صلاحیت های تخصصی

## ۲-۶) سنگاپور

در میان کشورهای آسیای جنوب شرقی جمهوری سنگاپور شاید یکی از کشورهایی است که با تاکید بر شناسایی و رشد جوانان نخبه برای تصدی مشاغل مدیریتی کشور نزدیکترین نظام را به نظام شایسته سالاری نسبت به سایر کشورهای منطقه در اختیار داشته باشد. در این کشور برای مدارک و مدارج علمی و دانشگاهی اهمیت ویژه ای قائل هستند زیرا از نگاه رهبران این کشور داشتن مدارک علمی بیانگر تلاش و کوشش فراوان همراه با استعداد هوش شهروندان است. نکته جالب اینکه حتی از شهروندان غیرسنگاپوری تبعه کشور نیز در صورت دارا بودن این ویژگی ها و داشتن شایستگی در مناصب دولتی و سیاسی و غیره از این افراد استفاده می کند.

## ۲-۷) ژاپن

ارتقاء شغلی در سیستم اداری ژاپن و ترفیع و ترقی شغلی و ارشدیت معمولا بدون تبعیض صورت می گیرد. به تدریج در مراحل بالاتر جهت احراز پست های مهم تر شایستگی های فردی نظیر کارایی، تیزهوشی و ابتکار عمل نیز مد نظر و ملاک انتخاب می باشد. سیستم اداری ژاپن در حال حاضر بیش از ۸۰۰ هزار نفر را تحت استخدام خود دارد. که این افراد از طریق رقابت تنگاتنگ و از طریق امتحانات عالی اداری پذیرفته شده اند و سالانه بین ۶۰۰ تا ۸۰۰ نفر فارغ التحصیل دانشگاهی پس از موفقیت در این آزمون وارد سیستم اداری ژاپن می گردند. این کارمندان همگی از حقوق مکفی و احترام و منزلت اجتماعی و امتیازات شغلی بالایی برخوردارند. براساس ضوابط دولت ژاپن به جز پست وزارت که انتصاب سیاسی است تمامی کارمندان می توانند تا رده قائم مقامی وزارتخانه ارتقاء پیدا کنند که این ارتقاء بر اساس امتحاناتی که حاوی تست هایی در زمینه های اطلاعات عمومی و تخصصی و تست هایی در رابطه با مشخصات ویژگی های فردی با هدف انتصاب نخبه ترین افراد در خدمات عمومی برگزار می شود.



## ۲-۸) کره جنوبی

در کشور کره جنوبی موسسه‌ای مستقل بنام کمیسیون خدمات کشوری<sup>۱۱</sup> که زیر نظر مستقیم رئیس جمهور ایجاد شده است، وظایفی مانند استقرار نظام باز و وضع سیاست‌های راهبردی در امور اداری کارکنان، بازرسی و مدیریت کارکنان و غیره را به عهده دارد. در کشور کره جنوبی متقاضیان ورود به مشاغل دولتی بعد از پذیرش در آزمون ورودی باید در مصاحبه‌های تخصصی نیز شایستگی خود را به اثبات برسانند. و پس از آن به منظور بررسی نهایی پیش از استخدام ۶ ماه الی یکسال بصورت آزمایشی استخدام و بعد در صورت مثبت بودن نتایج ارزیابی عملکردشان به عنوان کارمند رسمی و دائمی انتخاب می‌شوند.

سیستم ارتقاء شغلی در سطوح بالای مدیریتی بر اساس استانداردهای کمیسیون خدمات کشوری امکان‌پذیر است. وزیر مربوطه ۲ یا ۳ نامزد برای پست‌های خالی به کمیسیون معرفی می‌کند تا بررسی‌های مربوط به احراز شایستگی فرد مورد نظر صورت گیرد. در گروه پایین‌تر وضعیت صلاحیت ارتقاء هر ۶ ماه یکبار و بر اساس نمره آموزشی و عملکرد ارزیابی، جمع‌آوری و فرد مورد نظر انتخاب و منصوب می‌شود. و ۲۰٪ پست‌های ارشد نیز به عنوان پست آزاد از طریق آزمون برای خارج از دستگاه با هماهنگی کمیسیون خدمات کشوری انجام می‌شود.

## ۲-۹) فرانسه

در کشور فرانسه کارکنان دولت در چهار گروه اداری، اجرایی، دفتری، انتظامی طبقه‌بندی می‌شوند. در داخل هر گروه نیز طبقات خاصی مانند هیأت‌های عالی‌رتبه قرار دارند. در سالهای اخیر در سطوح بالاتر مدیریت، حدود ۱۰ هزار نفر از کارکنان دولت قرار گرفته‌اند که به ترتیب اهمیت شامل طبقات مستخدمان اصلی دولت (پرسنل خدمات مالی، اداری) و مدیریت مستخدمان ارشد دولت (مهندسان و مدیران خدمات کشوری) مستخدمان عالی‌رتبه دولت (بازرسان امور مالی، کارکنان دیوان محاسبات و اعضای هیأت‌های سیاسی) مقامات عالی‌رتبه دولت (معاونان وزراء، مدیر بودجه و اعضای عالی‌رتبه شورای ملی دولتی) می‌باشند. در فرانسه مدیران عمدتاً فارغ‌التحصیل مدرسه عالی مدیریت<sup>۱۲</sup> که این دوره آموزشی شامل ۲۷ ماه است که ۱۵ ماه آموزش تئوری و ۱۲ ماه کارآموزی است. برای ورود به این مدرسه ۳ امتحان برگزار می‌گردد که آزمون اول امتحان داخلی برای کارمندان دولت با ۵ سال سابقه کار است. آزمون دوم برای دانشجویان زیر ۲۸ سال با مدرک لیسانس است و آزمون سوم برای افراد بالای ۴۰ سال با تجربه تخصصی ۸ سال در بخش خصوصی برگزار می‌شود. در سطوح دیگر شغلی نیز ۲ سیستم ارتقاء وجود دارد: نخست سیستم ارتقاء بر اساس

<sup>۱۱</sup>- csc

<sup>۱۲</sup>- ENA

ارشدیت که از طریق اتحادیه‌های کارکنان به تصویب رسیده است. و سیستم دیگر ارتقاء مبتنی بر گزینش بر اساس ارزشیابی کارکنان توسط سرپرستان و مدیران و تخصیص امتیاز بر عملکرد افراد انجام می‌گیرد.

## ۲-۱۰ هند

مدل شایستگی نظام اداری کشور هند بر پایه مبانی نظری پارادایم حکمرانی خوب بنا نهاده شده است. ارزش‌های شکل‌دهنده این شایستگی‌ها که در «حکمرانی خوب» بر روی آنها تأکید گردیده عبارتند از:

- ❖ حساب پس‌دهی
- ❖ شفافیت
- ❖ برابری و شمول
- ❖ مشارکت
- ❖ گرایش به ایجاد اجماع
- ❖ قانون‌گرایی
- ❖ اثربخشی و کارایی

مدل شایستگی کارکنان بخش عمومی کشور هند در چهار ستون پایه نهاده شده است. صفات انسانی، اخلاق، برابری و کارایی. در زیر تعاریف هر یک از این چهار ستون آورده شده است:

جدول شایستگی‌های دولت هند

صفات انسانی	اخلاق	کارایی	برابری
- نوع دوستی	- صداقت	- نتیجه‌گرایی	- همفکری و ایجاد اجماع
- تفکر استراتژیک	- عزت نفس	- تفکر مفهومی	- تصمیم‌گیری
- آگاهی سازمانی	- توجه به جزئیات	- ابداع و اجرا	- همدلی
- تعهد به سازمان	- حساب پس‌دهی	- کنکاش اطلاعات	- نمایندگی
- هدایت دیگران		- برنامه‌ریزی و هماهنگی	
		- اشتیاق به کسب دانش	
		- تفکر خلاق	
		- حل مسئله	
		- توسعه دیگران	
		- شناخت خود و خودکنترلی	
		- مهارت‌های ارتباطی	
		- کار تیمی	

❖ صفات انسانی: شهروند محور بودن، بهبود منافع عمومی بلندمدت ملت

- ❖ اخلاقیات: نشان دادن صداقت، شفافیت، بازبودن و انصاف
- ❖ برابری: رفتار با همه شهروندان به صورت یکسان، اطمینان از برقراری عدالت در خصوص همه شهروندان، همدلی با طبقه ضعیفتر جامعه
- ❖ کارایی: بهبود تعالی عملیاتی، ارزش قائل شدن برای پول، مدیریت سرمایه‌های انسانی و بالفعل نمودن قابلیت‌ها

## ۲-۱۱) معیارها و نهادهای تعیین شایستگی در اتحادیه اروپا

ترونتی<sup>۱۳</sup>، دلا<sup>۱۴</sup> روکا و توماسینی<sup>۱۵</sup> در گزارشی با عنوان «مدیریت صلاحیت‌ها در حکمرانی (اداره) عمومی اروپا»<sup>۱۶</sup> پرسش‌هایی را در قالب «مسئولیت موسسه / شخص برای تنظیم و صدور دستورالعمل در حوزه مدیریت شایستگی‌ها در خدمات اجتماعی» درباره نهادهای مسئول و معیارهای این نهادها در میان کشورهای اروپایی مطرح کرده‌اند که خلاصه و تجمیع این گزارش در جدول زیر ارائه شده است ( Tronti, Della Rocca and Tomassini, ۲۰۱۴):

نهاد یا ارگانی که وظیفه تنظیم صلاحیت افراد شاغل در دولت مرکزی را دارد

(وزارتخانه‌ها، دولت، نهادهای قانون اساسی، سازمان‌ها)

کشور (دولت)	نهادهای مسئول	تعریف و جایگاه نهاد	ماموریت نهادها	نهاد مسئول ارزیابی
کمیسیون اروپا	برای کمیسیون اروپا اداره کل منابع انسانی و امنیت مسئولیت این موضوع را بر عهده دارد.	سازمان بین‌المللی	کمیسیون اروپا یکی از نهادهای اصلی اتحادیه اروپا است که کل منافع اتحادیه اروپا را نمایندگی و حمایت می‌کند. این طرح (EPSO) پیشنهادهایی را برای قوانین جدید اروپا ارائه می‌دهد. این اداره به صورت روزانه اجرای سیاست‌های اتحادیه اروپا و هزینه کردن بودجه اتحادیه اروپا را مدیریت می‌کند.	دفتر انتخاب کارمندان اروپایی
اتریش	صدراعظم فدرال، مدیریت عمومی و نوآوری اداری.	صدراعظم فدرال اتریش	زمینه‌های فعالیت: ۱. چارچوب حقوقی - مقررات مربوط به کارکنان ۲. مشارکت و هماهنگی: برنامه کارمندان؛ مشارکت در مدیریت منابع انسانی (درجه‌بندی و تخصیص پست‌ها، کمک هزینه خدمات، قراردادهای ویژه و غیره) ۳. انسانی (CBT) را ارائه دهد. برای هر سطح از شرایط مجموعه خاصی از آزمون‌ها در دسترس است.	طبق قانون، استخدام به صورت غیر متمرکز انجام می‌شود. با این وجود این قانون پیش‌بینی می‌کند که اداره کلتری فدرال باید آزمایشات مبتنی بر رایانه (CBT) را ارائه دهد. برای هر سطح از شرایط مجموعه خاصی از آزمون‌ها در دسترس است.
بلژیک	پرسنل و سازمان خدمات عمومی فدرال	یکی از ۱۴ خدمات عمومی فدرال (دفاتر وزارتخانه ای)	پرسنل و سازمان FPS یک سیاست فدرال پویا و استراتژیک برای منابع انسانی تدوین می‌کنند و محصولات و خدماتی را ارائه می‌دهند که به روندها و نیازهای مشتریان، خدمات عمومی فدرال پاسخ می‌دهد. FPS P&O از مشتریان خود در تحقق سیاست‌های خود پشتیبانی و همراهی می‌کند تا آنها کارفرمایان	دفتر گزینش دولت فدرال (SELOR)

<sup>۱۳</sup> - Leonello Tronti

<sup>۱۴</sup> - Giuseppe Della Rocca

<sup>۱۵</sup> - Massimo Tomassini

<sup>۱۶</sup> - Managing Competencies in European Public Administrations

بلغارستان	اداره شورای وزیران	دولت مرکزی	جذاب و ارائه دهندگان خدمات خوبی باشند.	هر سازمانی باید گزینش‌های خود را بر اساس قانون خدمات کشوری، انجام دهد. انستیتوی مدیریت دولتی رقابت‌های ملی را برای گزینش نخبگان جوان برگزار می‌کند.
قبرس	اداره امور عمومی و پرسنل که زیرمجموعه وزارت دارایی است. به طور ویژه، مدارک لازم برای هر مسئولیت اجتماعی، از جمله برخی از صلاحیت‌های عمومی تعریف شده، در شرح شغلی مربوطه درج شده است. این مقررات مصوب شورای وزیران و مجلس نمایندگان است که وظایف و مسئولیت‌های عمومی و همچنین صلاحیت‌های مورد نیاز هر مسئولیت را تعیین می‌کند. اداره امور عمومی و پرسنل (PAPD) وظیفه تدوین سیاست‌ها و ارائه مشاوره در مورد تهیه برنامه‌های مربوطه، از جمله تعیین چارچوب مشترک برای شایستگی‌های موجود را بر عهده دارد. برای سایر پست‌ها در بخش عمومی PAPD نقش مشاوره‌ای دارد.	PAPD یک اداره تحت نظر وزارت دارایی است.	PAPD مسئولیت تدوین و اجرای سیاست‌های مدیریت منابع انسانی برای خدمات عمومی از جمله سیاست‌های یادگیری، آموزش و توسعه را با هدف راهبردی به حداکثر رساندن عملکرد، کارایی و اثربخشی بخش دولتی بر عهده دارد.	کمیسیون خدمات عمومی
کرواسی	وزارت امور عمومی - فقط برای نهادهای دولتی (خدمات مدنی)	این وزارتخانه در چارچوب وزارتخانه‌ها و سایر ارگانهای دولتی مرکزی تأسیس شد. این وزارت وظایف حرفه‌ای مربوط به: سیستم و سازمان مدیریت دولتی و دولتها و سازمانهای خودگردان محلی و منطقه‌ای را انجام می‌دهد. سیستم سیاسی و انتخاباتی؛ ثبت احزاب سیاسی، بنیادها و سایر موارد ثبت شده توسط قوانین ویژه؛ برنامه ریزی و نظارت بر اشتغال در دولت ایالتی؛ آموزش و توسعه حرفه‌ای و وضعیت اداره امور ایالتی و کارمندان ادارات خودگردان محلی و منطقه ای. وظایف نظارت اداری و بازرسی کلیه مدیریت‌های ایالتی و ارگان‌های خودگردان محلی و منطقه ای. استفاده از اصول اخلاقی؛ نظارت بر نحوه استفاده از منابع کسب و استفاده از	مأموریت وزارت مدیریت عمومی تقویت دائمی سیستم مدیریت عمومی با هدف تضمین و محافظت از منافع عمومی، قانونی بودن عملیات و ارائه خدماتی است تا شهروندان و نهادهای تجاری بتوانند از حقوق خود استفاده کنند.	هر موسسه به طور مستقل تحت نظارت نماینده منصوب وزارت مدیریت دولتی.

		<p>روشهای نوین کار در دولت ایالتی؛ توسعه سیستم فناوری اطلاعات دولت؛ ایجاد فناوری اطلاعات و زیرساختهای امنیتی در سازمانهای دولتی نظارت و هماهنگی پروژهها در زمینه فناوری اطلاعات و ارتباطات که در دستگاههای دولت ایالتی اجرا شده و سایر وظایف مربوط به اداره کلی را انجام می دهد.</p>		
استونی	<p>وزارت دارایی (در چارچوب اقدامات ثانویه قانون خدمات کشوری و دستورالعملهای توصیه ای)، دفتر دولت (قانون ثانویه خدمات کشوری که مقامات عالی رتبه را تنظیم می کند)</p>	<p>وزارتخانه</p>	<p>ماموریت وزارت دارایی اجرای سیاستهای مالیاتی، مالی و محاسباتی، تعیین اهداف اقتصادی و تدوین سیاستهای مدیریت دولتی است. اداره امور عمومی و خدمات کشوری این وزارت بسیار غیرمتمرکز است، اما وظیفه توسعه خدمات کشوری را بر عهده دارد - یعنی اجرای وزارت دارایی به عنوان مسئول قانون خدمات کشوری، توسعه استخدام، انتخاب، ارزیابی، سازماندهی برنامه آموزش مرکزی، توسعه سیستم پرداخت (پاداش)، توسعه اصول اخلاقی خدمات کشوری.</p>	<p>هیچ روش استانداردی وجود ندارد، استونی دارای سیستم بسیار غیرمتمرکز است، اما وزارت دارایی به عنوان مسئول قانون خدمات کشوری از فرایند باز و شفاف استخدامها و ارزیابی صلاحیتها حمایت می کند.</p>
فرانسه	<p>اداره کسل مدیریت عمومی و خدمات کشوری (DGAFP) وزارت تفویض اختیارات و خدمات کشوری</p>	<p>این اداره کل تحت اختیار وزیر محترم قرار گرفته است. این اداره کل که در سال ۱۹۴۵ ایجاد شده، جزئی از سطح مدیریت ملی و مرکزی است.</p>	<p>این اداره کل مسئولیت مدیریت منابع انسانی دولت مرکزی را بر عهده دارد. این اداره کل علاوه بر مأموریتهای خود برای اطمینان از انجام نظارتی و وحدت در خدمات کشوری، انجام هماهنگی و هدایت وزارتخانههای مختلف و سه شعبه خدمات کشوری را بر عهده دارد.</p>	<p>افراد می خواهند در فرانسه کارمندان دولت شوند، باید یک آزمون رقابتی بگذرانند. نهادهای درگیر: وزارتخانهها در سطح مرکزی و ادارات غیر متمرکز که وزرا بخشی از صلاحیتها و اختیارات خود را به آنها منتقل کرده اند.</p>
آلمان	<p>وزارت کشور فدرال، بخش قانون خدمات عمومی</p>	<p>وزارت فدرال</p>	<p>همه حوزههای امور داخلی</p>	<p>هر آژانس فدرال برای کارمندان خود، آژانسها از طریق کار گروه اطلاعات را به اشتراک می گذارند</p>
یونان	<p>وزارت اصلاحات اداری و دولت الکترونیک، شورای عالی انتخاب پرسنل (ASEP)</p>	<p>وزارت اصلاحات اداری و دولت الکترونیک، شورای عالی انتخاب پرسنل (ASEP)</p>	<p>ماموریت این وزارتخانه بهبود مستمر پرسنل، سازماندهی و عملکرد مدیریت عمومی با طراحی و اجرای سیاستهای اصلاحی است. بسیاری از جنبه های شایسته سالاری در بخش دولتی تحت مسئولیت آن است. شورای عالی انتخاب پرسنل (ASEP) یک مرجع مستقل قانون اساسی است که استانداردهای استخدامی، پروفایل های مهارتی و استراتژی شایسته گزینی را طراحی می کند.</p>	<p>عمدتا توسط شورای عالی انتخاب پرسنل (ASEP)</p>
ایرلند	<p>اداره مخارج عمومی و اصلاحات</p>	<p>وزارت داخلی</p>	<p>خدمت به کشور، مردم آن و دولت با تأمین هزینه های عمومی با مدیریت خوب و هدفمند، از طریق خدمات عمومی مدرن، مؤثر و پاسخگو.</p>	<p>خدمات انتصابات عمومی</p>
ایتالیا	<p>دپارتمان (وزارتخانه) اداره عمومی که مروج کارایی، اثربخشی و بهره وری در ادارات دولتی است. نقش این بخش در حوزه پرسنل عمومی غلبه بر الگوی اداری فرمالیستی نه تنها راهنمایی از طریق مشاوره بلکه از طریق دستورالعملهای قانونی</p>			<p>کمیته انتخاب مناسب برای هر رقابت تشکیل شده است. نکته مهم این است که در ایتالیا، هر یک از ادارات دولتی، در سطح ملی یا محلی، مراحل استخدام خود را با پیروی از قوانین عمومی مندرج در مصوبه قانونی</p>

<p>سارس ۲۰۰۱ (با نام "قانون کار") و به دنبال آن رهنمودها (دستورالعملها و توصیه ها) ارائه شده توسط وزارت مدیریت عمومی انجام می دهد.</p>			<p>است. مأموریت این وزارتخانه این است که با همکاری با وزارت اقتصاد و دارایی (اداره کل حسابهای دولتی)، برای توانمندسازی مدیریت در هر اداره دولتی و بهبود منابع انسانی، اقدامات لازم را انجام دهد. سازمانهای دولتی نه تنها باید قوانین عمومی مقرر در قانون در خصوص استخدام کارمندان را رعایت کنند بلکه باید بندهای مربوط به پیشرفت حرفه‌ای یا مهارت‌های لازم برای مسئولیتهای ویژه را نیز مورد توجه قرار دهند.</p>
	<p>ریاست دولت، مرکز تعالی مدیریت دولتی</p>	<p>نهادهای اصلی مدیریت عمومی تحت نظر نخست وزیر</p>	<p>لتنوی صلاحیتها در بخش عمومی لتنوی توسط آیین نامه هیئت وزیران در خصوص ارزیابی عملکرد تعیین می شود. وزیر کشور مسئول توسعه سیاستهای منابع انسانی و تعیین دامنه شایستگیها و مدیریت شایستگیها است. وزارتخانهها و مؤسسات تابعه می توانند شایستگیهای خاصی را از چارچوب صلاحیت هایی که برای بخش دولتی ایجاد شده انتخاب کنند.</p>
<p>بخش وزارت خدمات کشوری، بخش استخدام</p>	<p>ارتقاء نوآوری در خدمات عمومی از طریق مدیریت منابع انسانی مؤثر و استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات و هماهنگی ابتکار عمل برای کاهش بار اداری برای شهروندان و مشاغل</p>	<p>وزارتخانه</p>	<p>لوکزامبورگ وزارت خدمات کشوری و اصلاحات اداری</p>
<p>کاندیداها توسط هیئت انتخابی که توسط رئیس اداره منصوب شده اند، تحت یک مکانیزم تفویض شده طبق مقررات کمیسیون خدمات عمومی تعیین می شود. هیئت انتخاب از یک رئیس و ۲ عضو دیگر تشکیل شده است. حداقل یک نفر در هیئت مدیره باید یک مأمور عمومی باشد، در حالیکه دیگران ممکن است مأمور بازنشستگی عمومی یا افراد دیگری باشند که بخشی از هیئت انتخابیه وزیران هستند. هیئت انتخاب وظیفه دارد اطمینان حاصل کند که مراحل انتخاب مطابق رویه های تعیین شده توسط کمیسیون خدمات عمومی انجام می شود و مرتبط با جهتگیریهای کلی آن است.</p>	<p>مأموریت PAHRO این است که با همکاری نزدیک با وزارتخانهها و ادارات، سیاستهای مرفقی منابع انسانی، استراتژیها و سیستمهای مدیریتی در جهت حمایت از مشاغل دولتی را تدوین، توسعه و ترویج نماید.</p>	<p>PAHRO بخشی از دفتر نخست وزیر را تشکیل می دهد و تحت نظارت و هماهنگی یک مدیرکل کار می کند که بوسیله سه دبیرخانه یعنی منابع تأمین کننده، مدیریت ارتباط با کارمندان و سیستمهای مدیریت منابع انسانی پشتیبانی می شود.</p>	<p>مالت اداره عمومی مناسبات انسانی (PAHRO) با مشورت با کمیسیون خدمات عمومی (PSC) - که یک نهاد خودمختار است که به موجب ماده ۱۰۹ قانون اساسی مالت برای اداره امور کارکنان و نظم و انضباط در خدمات عمومی مالت ایجاد شده است.</p>
			<p>نروژ در نروژ چنین نهادی وجود ندارد. نهادهای دولتی خود وظیفه تعیین</p>

			صلاحیت‌های مورد نیاز را بر عهده دارند. مراحل استخدام، شامل قوانین شفافیت، در قانون خدمات کشوری ارائه شده است.
هلند	وزارت کشور و روابط پادشاهی / اداره کل سازمان و مدیریت عملیاتی ملی / اداره مرکزی عمومی / گروه سیاست‌های سازمانی و منابع انسانی برای اداره عمومی مرکزی.	بخشی از وزارت کشور و روابط پادشاهی	سیاست‌های سازمانی آینده نگرانه و متعادل برای یک مدیریت عمومی ملی منطبق، خدمات محور، مؤثر و ارزشمند.
لهستان	رئیس خدمات کشوری	رئیس خدمات کشوری یکی از ارگان‌های مرکزی دولت است که در امور خدمات کشوری صلاحیت دارد. وی مستقیماً به نخست وزیر وابسته است.	رئیس خدمات کشوری به صورت حرفه‌ای، قابل اعتماد و بی طرفانه (به لحاظ سیاسی) از اقداماتی که توسط اعضای خدمات کشوری در دفاتر دولتی انجام می‌شود، حراست می‌کند.
پرتغال	مدیرکل صلاحیت کارمندان عمومی	ریاست عمومی	ارتقاء یکپارچه‌سازی سیاست‌های عمومی منابع انسانی (استخدام، انتخاب، آموزش، جابجایی و اخراج کارمندان دولتی). (INA)
رومانی	برای مناصب عمومی خدمات کشوری: آژانس ملی کارمندان دولت؛ برای مناصب خاص خدمات کشوری که توسط اساسنامه ویژه تدوین شده است: وزارتخانه‌های مرتبط با مقامات مسئول تنظیم اساسنامه ویژه (معمولاً با تأیید آژانس ملی کارمندان کشوری). برای تصمیمی که توسط دولت اتخاذ شده است، تأییدیه الزام آور است، در حالی که برای تصمیمات وزیران داخلی، اینگونه نیست.	آژانس ملی کارمندان دولت یک ارگان تخصصی مدیریت عمومی مرکزی و دارای شخصیت حقوقی است که تابع وزارت توسعه منطقه‌ای و مدیریت عمومی می‌باشد.	آژانس ملی کارمندان دولت در سال ۱۹۹۹ با ورود به اساسنامه کارمندان دولت، مأموریت این نهاد را ایجاد یک تشکیلات کارمندی حرفه‌ای، خوب و با ثبات قرار داد.
اسلواکی	دفتر دولتی جمهوری اسلواکی	دفتر دولت جزو نهادهای مرکزی مدیریت عمومی است. در ساختار سازمانی دفتر دولت اداره خدمات کشوری و خدمات عمومی وجود دارد که مستقیماً با اشتغال عمومی کار می‌کند.	دفتر دولت به جز سایر صلاحیت‌ها، نهاد مدیریت عمومی است که وظیفه قانونی در حوزه خدمات عمومی را بر عهده دارد.
اسلونی	اداره بخش عمومی در وزارت اداره عمومی		اداره کل بخش دولتی در وزارت امور عمومی بدنبال هماهنگ کردن مدیریت سیاست‌های نیروی انسانی در اداره عمومی مرکزی و اداره‌های جوامع محلی از طرق زیر است: <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ ارائه رهبری و راهنمایی در مورد منابع انسانی در سطح ملی دولت؛</li> <li>✓ تهیه مقررات در مورد نظامهای خدمات کشوری؛</li> <li>✓ نگه داشتن سوابق کارکنان مرکزی.</li> <li>✓ انجام تجزیه و تحلیل در مورد پرسنل.</li> <li>✓ آموزش به کارمندان دولت و</li> <li>✓ تهیه برنامه مشترک پرسنل برای دستگاه‌های مختلف دولتی.</li> </ul>

اسپانیا	باید در نظر گرفته شود که هیچ قانونی برای مدیریت صلاحیتها در مورد اجرای اساسنامه اساسی کارمندان عمومی در اسپانیا وجود ندارد. مدیریت شایستگی به صورت ضمنی در در مدیریت اشتغال عمومی قرار دارد. همچنین یک برنامه اصلاح استراتژیک اشتغال عمومی وجود دارد که در آن مدیریت شایستگیها نقش مهمی دارد. در این زمینه، وزارت دارایی و اداره عمومی باید نهادی باشد که وظیفه تنظیم صلاحیت کارمندان دولتی را بر عهده دارد. علاوه بر این، اداره کل خدمات عمومی، در درون دبیرخانه دولت برای مدیریتهای عمومی، به این موضوعات نیز می پردازد.		نهادهای منتخب
سوئد	در سوئد تعداد زیادی از این نهادها وجود دارد از قبیل ادارات دولتی برای مدیر کل، قضات و مقامات دیگر	نهادهای مختلف که می توانند در سطوح مختلفی باشند.	
ترکیه	اداره کارمندان دولتی وابسته به وزارت کار و تامین اجتماعی	همکار وزارت کار و تامین اجتماعی	بخش منابع انسانی هر موسسه - سازماندهی اصول و سیاستهای اصلی نظام پرسنل عمومی. ساختار، مسئولیتها و وظایف سازمانها و نهادهای عمومی. سیستم پرسنلی کارمندان عمومی، به گونه ای که آنها متناسب با شرایط کشور باشند. - اعمال و تجدید نظر در سیاستهای پرسنلی که تعیین شده اند. - نظارت بر برنامه ها - حفظ هماهنگی و تعادل بین نظامهای پرسنلی

### ۳. جایگاه فرماندار / استاندار در سایر نظامهای سیاسی جهان

جایگاه مسئولین محلی در ردههایی نظیر استاندار، فرماندار و بخشدار در ساختار سیاسی جمهوری اسلامی ایران با جایگاه این مسئولین در سایر کشورها دارای تفاوتهای ساختاری/ اداری فراوانی است که مهم ترین آنها انتخابی بودن این مقامات در بسیاری از کشورها در مقایسه با انتصابی بودن آنها در ایران است. از سوی دیگر با تفاوتهای بسیاری در تعاریف این مفاهیم نیز روبرو هستیم، به عنوان نمونه جایگاه مشابه استاندار در بسیاری از کشورها، با مفهوم فرماندار تعریف می شود و آنچه ما به عنوان فرماندار می شناسیم و مسئولیتهایی که برای آن تعریف می کنیم در قالب نوعی شهردار انتخابی تعریف می گردد. در بسیاری از کشورها با ایالت- های مستقل یا نسبتا مستقلی روبرو هستیم که مسئولین آنها بصورت مستقیم یا غیرمستقیم از سوی مردم تعیین می شوند. همین مسئولین انتخابی به عنوان بالاترین مقام دولتی در آن ایالت به شمار می روند و



می توان آنها را معادل استاندار در نظام سیاسی ایران دانست. به همین ترتیب در زیرمجموعه های این ایالتها نیز، نظیر شهرها و روستاها، مقامات انتخابی، که معمولا به عنوان شهردار شناخته می شوند، به عنوان بالاترین مقام دولتی محلی شناخته شده و وظایف مشابه شهردار و فرماندار در نظام سیاسی ایران را توأمان بر عهده دارند. به عبارت دیگر، در بسیاری از ساختارهای سیاسی در دنیای امروز تفاوتی میان مقامهای انتخابی و انتصابی دولتی در سطوح محلی وجود ندارد و منتخبین محلی به عنوان نمایندگان دولت در آن منطقه به شمار می روند و مسئولیت اداره آن منطقه را از سوی دولت بر عهده می گیرند.

وضعیت مشابه فرمانداران (استانداران) در بسیاری از کشورهای جهان، ناشی از وابستگی های قدیمی ساختاری میان این دولتها است. به عنوان نمونه کشورهای که در گذشته تحت الحمايه یا مستعمره کشورهای اروپایی بوده اند، در تدوین قانون اساسی و ساختار سیاسی جدید خود نیز به شدت متأثر از آن کشورهای اروپایی بوده و ساختارها و مقامات محلی مشابهی را تعریف کرده اند. از جمله این کشورها و دولتها می توان به پاکستان، هندوستان، مالزی، نیوزیلند و... اشاره کرد. بطور کلی جایگاه و تعریف فرماندار/ استاندار در کشورهای مختلف جهان ارتباط مستقیمی با ساختار سیاسی این کشور و نوع حکومت های حاکم بر آنها دارد. متمرکز یا غیرمتمرکز بودن حکومت، فدرال بودن یا یکپارچه بودن، ریاستی یا پارلمانی بودن و... از جمله عواملی هستند که در تعریف و جایگاه مقامات عالی رتبه محلی و منطقه ای در کشورهای مختلف نقش عمده ای ایفا کرده و مهم ترین عامل تفاوت کشورها در این زمینه به شمار می روند. در ادامه این قسمت، به ساختار سیاسی برخی از این کشورها در حوزه مقامهای محلی اشاره می شود.

## الف) کشورهای آسیایی

- **مالزی:** در قانون اساسی مالزی سه سطح از دولت به طور عمودی تعریف شده است: دولت فدرال، دولت ایالات و دولت محلی. مالزی شامل ۱۱ ایالت مالایا به عنوان مالزی غربی و صباح و ساراواک به عنوان مالزی شرقی است. علاوه بر ۱۳ ایالت مذکور، مالزی دارای سه منطقه فدرال شامل کوالالامپور، لابوان و پوتراجایا می باشد. سه منطقه فدرال مذکور جزو مناطق دولت فدرال به شمار رفته و توسط وزیر مناطق فدرال اداره می شوند. این مناطق تحت حکومت پادشاه بوده و مقامات آن توسط پادشاه منصوب می گردند و قوانین فدرال در خصوص آنها جاری می گردد. اما ایالات دارای قانون اساسی مجزا و قوای مستقل نیز می باشند.

عالی ترین مقام در ایالات، حاکم ایالتی یا فرماندار می باشد و بر همه افراد دیگر در ایالت برتری دارد به جز ایالات پنانگ، مالاکا، صباح و ساراواک که روسای آنها عنوان فرماندار را داشته و پادشاه آنها را با مشاوره وزیر ارشد ایالات مذکور نصب می کند. روسای سایر ایالات، با نام حاکم یا سلطان موروثی

بوده که با روشهای گوناگون بر اساس قانون اساسی ایالتی تعیین می‌شوند ( Malaysia government and politics, ۲۰۰۵).

حکام ایالات کنفرانسی با عنوان کنفرانس سران تشکیل می‌دهند. این کنفرانس، متشکل از حکام موروثی ۹ ایالت مالزی شرقی و ۴ فرماندار منصوب پادشاه است که ۹ حاکم موروثی در کنفرانس، یکی از خودشان را به عنوان پادشاه برای مدت ۵ سال انتخاب می‌کنند اگر چه ممکن است در هر زمان پادشاه با دادن استعفانامه به کنفرانس سران از سمت خود دست بکشد یا توسط کنفرانس سران عزل شود (فلاح زاده، ۱۳۸۳: ۴۲).

حاکم ایالتی رییس تشریفاتی ایالت، رییس مذهب اسلام در داخل ایالت و نگهبان سنت‌های مالی‌ها است. وی در محدوده ایالت خود دارای حق عفو نیز می‌باشد ( The constitution of Malaysia, article ۴۲). او ریاست قوه مجریه را بر عهده دارد، مصوبات مجلس قانونگذاری را تایید می‌کند و ممکن است با پیشنهاد وزیر ارشد، مجلس قانونگذاری را منحل نماید. وزیر ارشد در ایالت، ریاست موضوعات اداری ایالت را بر عهده دارد. وی این وظیفه را با کمک کابینه انجام می‌دهد (Malaysia government and politics, ۲۰۰۵).

معادل کابینه فدرال در سطح ایالت انجمن اجرایی است. انجمن اجرایی توسط وزیر ارشد اداره می‌شود. وزیر ارشد را حاکم ایالت از میان اعضای قوه مقننه منصوب می‌کند. تمامی حکمرانان و فرمانداران ایالت، بر اساس قانون اساسی ایالتی، برای وضع قانون در بیشتر موضوعات، بر طبق پیشنهاد انجمن‌های اجرایی عمل می‌کنند (Malaysia government and politics, ۲۰۰۵). در مالزی رییس بخش اجرایی دولت محلی، برای مدت ۳ سال توسط دولت ایالت منصوب می‌شود. شهردار به عنوان رییس انجمن شهر و رییس انجمن‌های وابسته به شهرداری و انجمن بخش، یک مامور عالی‌رتبه دولتی است. همچنین همه اعضای انجمن بین ۸ تا ۲۴ عضو توسط ایالات منصوب می‌شوند (Celestino, ۲۰۱۳: ۱۲۳).

• **هند:** در هند، هر ایالت دارای یک فرماندار تشریفاتی است که توسط رئیس جمهور هند منصوب می‌شود. این فرمانداران با فرماندارانی که بخشهای تحت کنترل بریتانیا از امپراتوری هند (برخلاف دولتهای شاهزاده) را قبل از سال ۱۹۴۷ کنترل می‌کردند، متفاوت است. یک فرماندار رئیس یک ایالت در هند است. عموماً برای هر ایالت یک فرماندار منصوب می‌شود، اما پس از اصلاحات قانون اساسی در سال ۱۹۵۶، یک فرماندار برای بیش از یک ایالت تعیین می‌شود. هند یک جمهوری فدرال با سه حوزه دولتی است: دولت مرکزی، ایالتی و محلی. هر ایالت قوانین دولت محلی خود را دارد. در قالب سلسله مراتب نظام سیاسی هند، در راس هرم دولت مرکزی قرار

دارد و در قاعده آن حکومت‌های محلی و در وسط به عنوان پیوند راس و قاعده دولت‌های ایالتی و فرمانداران واقع شده‌اند. (https://shodhganga.inflibnet.ac.in/, p.۳۸) در نظام سیاسی هندوستان، فرماندار رئیس اجرایی یک ایالت است و همان موقعیتی را دارد که رئیس جمهور در مرکز از آن برخوردار است. با این حال، به نوعی موقعیت او کمی بهتر است. در حالی که رئیس-جمهور به عنوان مجری اسمی مجموعه کشور و ایالت‌ها به ندرت می‌تواند از اختیارات خود در اعمال اختیارات خود استفاده کند، قانون اساسی برخی اختیارات را به فرماندار اعطا می‌کند که خیلی واجد اهمیت است. در متن قانون اساسی هند در اصول متعددی به فرماندار و اختیارات و اقتدار و وظایف او پرداخته شده که می‌توان به مواردی مانند اصل ۱۵۳ تا ۱۶۷ و نیز اصل ۱۷۴ اشاره نمود. (رک: قانون اساسی هندوستان)

شرایط اولیه برای فرماندار شدن در هندوستان:

- ✓ وی باید شهروند هند باشد.
- ✓ وی باید بالای ۳۵ سال باشد.
- ✓ او نمی‌تواند عضو هیچ یک از مجلس نمایندگان یا مجلس قانونگذاری هر ایالت باشد
- ✓ وی نمی‌تواند هیچ دفتری در راستای کسب سود در دولت داشته باشد.

در هندوستان فرماندار فقط با حکم رئیس جمهور منصوب و نیز هر زمان که رئیس جمهور بخواهد عزل می‌گردد. به نظر می‌رسد که در این فرایند مراجع غیردولتی و مردم هیچ نقشی ندارند. اما یک مبنای خوب در این زمینه وجود دارد و آن لزوم سوگند یاد کردن فرماندار برای اجرای قانون اساسی است. اجرای این سوگند با حضور رئیس دادگستری دادگاه عالی هند انجام می‌شود. این سوگندنامه و مرجع تایید آن به نحو موثری در پاسخگویی فرماندار به مردم و دادستان که نماینده عموم است نقش دارد. بنابراین شخصیت حقیقی و انسانی فرماندار به این دلیل که سوگند خورده است برایش ایجاد مسئولیت می‌کند. یکی از مزایای نظام انتصاب استاندار و فرماندار در هندوستان، پیوند این امر با ساختار حزبی آن کشور است که تا حدودی به تجربه آمریکا همانندی دارد.

فرماندار چونان اندامی جدایی‌ناپذیر و ضروری از قانونگذاری ایالتی است. در بعضی از ایالت‌ها، قانونگذاری ایالتی متشکل از فرماندار و یک مجلس یعنی مجلس قانونگذاری است، در حالی که در سایر استان‌ها از فرماندار و دو مجلس معروف به مجلس مقننه و شورای قانونگذاری تشکیل شده است. فرماندار این اختیار را دارد که نمایندگان مجلس ایالتی را احضار و نیز انتخابات را منحل نماید. در مجموع موقعیت و جایگاه فرماندار در نظام سیاسی هندوستان بیشتر از جنس اجرایی است

و دولت را نمایندگی می کند. شاخص ها و مولفه هایی که نیز معمولاً در انتخاب وی مد نظر و ملاک عمل قرار دارد، از جنس اجرایی اند (sharma, ۲۰۱۷).

هندوستان در موضوع حکومت های محلی تجربه های خوبی دارد و بیشتر حکومت های محلی در این کشور در بخش روستایی قرار دارد. محور شکل گیری و توسعه جوامع محلی اقتصاد و تولید و نیز اشتغالزایی است. مقامات محلی نیز با این اهداف و جهت گیری ها انتخاب می شوند و در جهت تسهیل این اهداف جوامع محلی هندوستان از قوانین مستقل و بومی خود نیز برخوردارند.

- **ژاپن:** در ژاپن، عنوان "فرماندار" (知事 چیجی) به بالاترین مقام اجرایی یک دولت منطقه ای اطلاق می شود. فرماندار با رأی مستقیم مردم و به مدت چهار سال انتخاب می شود. هیچ محدودیتی در تعداد وظایفی که شخص ممکن است به عنوان فرماندار در آن ایفای نقش کند وجود ندارد. فرماندار قدرت قابل توجهی را در حوزه بخشداری، از جمله توانایی و تو کردن احکام تصویب شده توسط مجمع بخشدارها، و همچنین کنترل بودجه بخشدار و قدرت انحلال مجمع بخشدار، در اختیار دارد. در مجموع یک تا چهار معاون استاندار با تصویب مجمع توسط فرماندار منصوب می شوند. در صورت فوت، معلولیت یا استعفا فرماندار، معاون فرماندار به عنوان فرماندار حضور خواهد داشت. در ژاپن اعضای مجالس محلی (قوه مقننه محلی) شامل مجلس شهرستان و شورای شهر به صورت مستقیم از سوی مردم انتخاب می شوند. فرمانداران و شهرداران هم به عنوان روسای قوه مجریه محلی به صورت مستقیم برای ۴ سال از سوی مردم انتخاب می شوند (همتی، ۱۳۸۷: ۱۸).
- **پاکستان:** در پاکستان، هر چهار استان دارای یک فرماندار هستند که توسط رئیس جمهور منصوب می شوند. فرماندار نماینده رئیس جمهور در استان خود و رئیس تشریفات استان است در حالی که وزیر ارشد رئیس دولت استانی است. فرماندار در استان خود وظایفی مشابه با رئیس جمهور را انجام می دهد.
- **اندونزی:** در اندونزی، عنوان gubernur به بالاترین مقام اجرایی یک استان اشاره دارد. فرماندار (استاندار) و معاون استاندار با رأی مستقیم از طرف مردم به عنوان زوج انتخاب می شوند، بنابراین فرماندار نسبت به ساکنان استان مسئولیت دارد. فرماندار مدت ۵ سال برای کار در سمت خود دارد و می تواند برای یک دوره واحد مجدداً انتخاب شود. در صورت مرگ، ناتوانی یا استعفا، معاون فرماندار در این جایگاه قرار می گیرد. فرماندار منتخب توسط رئیس جمهور یا وزیر امور داخله اندونزی به نام رئیس جمهور منصوب می شود. علاوه بر این، استاندار نماینده دولت مرکزی در استان است و مسئولیت وظایف رئیس جمهور در استان را برعهده دارد. اختیارات فرمانداری در قانون شماره ۳۲ اندونزی سال ۲۰۰۴ و آیین نامه دولتی شماره ۱۹ سال ۲۰۱۰ تنظیم شده است.

اصولاً فرماندار وظیفه دارد تا خدمات دولتی را در استان هدایت کند، براساس سیاست‌هایی که در پارلمان استان تصویب شده است. فرماندار ارشد نمایندگان و شهرداران نیست، بلکه او فقط برای هدایت، نظارت و هماهنگی کارهای دولت‌های شهری / شهرداری و دولت‌های منطقه‌ای فعالیت می‌کند. در بخش‌های دیگر، دولت‌های شهری این حق را دارند که هر یک از امور حاکمیتی را بر اساس اصل استقلال و وظایف دستیاری اداره کنند.

- **فیلیپین:** در دوره استعمار اسپانیا و آمریکا و همچنین در دوره اشغال ژاپن از جنگ جهانی دوم، مدیر کل مستعمره به عنوان فرماندار کل فیلیپین خوانده می‌شد. در جمهوری فیلیپین، عنوان "فرماندار" (Gobernador یا Punong Lalawigan به زبان فیلیپینی)، به بالاترین مقام اجرایی یک استان فیلیپین اطلاق می‌شود. فرماندار با رأی مستقیم مردم برای مدت ۳ سال انتخاب می‌شود. یک فرماندار می‌تواند حداکثر تا سه دوره متوالی خدمت کند. اما ممکن است او از طریق وزیر امور داخله و دولت محلی یا رئیس جمهور به حالت تعلیق درآید. وی ممکن است در صورت مقصر بودن یک پرونده اداری یا یک عمل مجرمانه در دوره تصدی وی از سوی رئیس جمهور برکنار شود. در صورت فوت، ناتوانی، استعفا، حذف اجباری یا تعلیق، معاون فرماندار، که در همان انتخابات برای فرماندار به طور جداگانه انتخاب می‌شود، به عنوان فرماندار یا معاون فرماندار عمل می‌کند. در منطقه خودمختار میندانائو، یک فرماندار منطقه‌ای و معاون فرماندار منطقه‌ای انتخاب می‌شوند.
- **تایلند:** در تایلند، عنوان "فرماندار" (Phuwa Ratcha Gaan) (به زبان تایلندی) به مدیر هر استان تایلند، که توسط وزارت امور داخله منصوب شده است، اشاره دارد. تنها استثنا منطقه ویژه بانکوک است که فرماندار آن توسط جمعیت خود انتخاب می‌شود، بنابراین وی را معادل یک شهردار می‌دانند.
- **چین:** در جمهوری خلق چین، عنوان "فرماندار" (چینی: 省长؛ pinyin: shěngzhǎng) به بالاترین مقام اجرایی یک استان اشاره دارد. فرماندار معمولاً در رده دوم سلسله مراتب قدرت استان قرار دارد، زیرنظر دبیر کمیته حزب کمونیست استانی چین (CPC)، به عنوان بالاترین مقام رسمی حزب در استان فعالیت می‌کند. فرمانداران توسط مجالس استانی انتخاب می‌شوند و توسط رئیس حزب استان تصویب می‌شوند. همه والیان در استان‌هایی که اداره می‌شوند محلی نیستند. این عنوان همچنین می‌تواند در هنگام مراجعه به یک فرماندار شهرستان مورد استفاده قرار گیرد.

## ب) کشورهای اروپایی

- **آلمان:** تا سال ۱۹۳۳ اصطلاح Landeshauptmann (فرماندار ایالتی) برای رئیس دولت یک استان در پروس استفاده می‌شد، در ایالت‌های مدرن آلمان، Landeshauptmann همتای وزیر

دفاع (وزیر-رئیس جمهور) است. مناطق اداری فرعی به زبان آلمانی *Regierungsbezirk* گفته می شود که بعضی اوقات به عنوان فرمانداری به انگلیسی ترجمه می شود. بنابراین رئیس مربوطه، به آلمانی: *Regierungspräsident*، به عنوان فرماندار نیز ترجمه می شود.

- **ایتالیا:** در ایتالیای امروز، نام رسمی رئیس یک منطقه (ناحیه فرعی در ایتالیا) *Presidente della Giunta regionale* (رئیس شورای اجرایی منطقه‌ای) است. از سال ۲۰۰۰، با اصلاح قانون اساسی شاهد انتخاب رییس منطقه از طریق انتخابات هستیم که او را به عنوان فرماندار / فرمانداری صدا می کنند.
- **بلژیک:** در بلژیک، هر یک از ده استان دارای یک فرماندار هستند که توسط دولت منطقه منصوب شده اند. او نه تنها دولت منطقه‌ای بلکه دولت فدرال در استان را نمایندگی می کند. او دولت‌های محلی را کنترل می کند و مسئولیت قانون و نظم، امنیت و اقدامات اضطراری را بر عهده دارد. پایتخت ملی (بروکسل) که بخشی از استان نیست، دارای یک فرماندار با تقریباً همان صلاحیت‌ها است.

### ج) کشورهای آفریقایی

- **کنیا:** از زمان قانون اساسی کنیا در سال ۲۰۱۰، رهبران ۴۷ بخش از عنوان "فرماندار" استفاده می کنند. آنها هر پنج سال یک بار توسط رأی دهندگان ثبت نام شده در سطح استان انتخاب می شوند. والیان مدیر ارشد اجرایی کشورها هستند و مشابه رئیس جمهور دولت ملی هستند. آنها بر یک کمیته منصوب از مدیران نظارت می کنند که طیف وسیعی از حوزه‌ها را مدیریت می کند مانند: کشاورزی، خدمات درمانی شهرستان، فعالیت‌های فرهنگی، سرگرمی‌های عمومی و امکانات عمومی، حمل و نقل شهرستان، کنترل و رفاه حیوانات، توسعه تجارت و مقررات، برنامه‌ریزی و توسعه شهرستان، آموزش قبل از دبستان، پلی تکنیک روستا، مراکز صنایع دستی خانگی و مراکز نگهداری از کودک، اجرای سیاست‌های خاص دولت ملی در مورد منابع طبیعی و حفاظت از محیط زیست، خدمات و خدمات عمومی شهرستان، خدمات ایستگاه آتش‌نشانی و مدیریت بحران، کنترل مواد مخدر و مستهجن، تأمین و هماهنگی مشارکت جوامع و مناطق در اداره در سطح محلی و کمک به جوامع و مکانها برای توسعه ظرفیت اداری برای استفاده مؤثر از وظایف و اختیارات و مشارکت در حاکمیت در سطح محلی.
- **نیجریه:** نیجریه کشوری آفریقایی با نظام سیاسی فدرالی است؛ به معنای امروزی دارای مقامات انتصابی و انتخابی ملی و محلی است. در سال ۱۹۶۰ نیز مردم این کشور با شرکت در یک همه-پرسی، ایجاد یک حکومت فرمانداری کل فدرال، مستقل از بریتانیا را تأیید کردند و بدین صورت،

نیجریه به استقلال رسید. تا اینکه حکومت نیجریه در سال ۱۹۶۳م تبدیل به جمهوری شد. اگرچه نظام سیاسی نیجریه جمهوری فدرال است ولی از بدو استقلال نیجریه به این طرف، غالباً رژیم‌های نظامی بر این کشور حکومت کرده‌اند. در نظام حکومتی نیجریه اگرچه حوزه حکومت محلی گسترده است ولی در عمل سهم انتصاب با اختلاف بالا بیشتر می‌باشد. از میان ۷۷۴ مقام حکومت محلی تنها ۲۰۲ نفر یعنی ۲۶ درصد انتخابی و ۵۷۲ نفر یعنی ۷۴ درصد انتصابی است. بدین ترتیب شوراهای محلی اگرچه نسبت نزدیکی با دولت دارند در عمل با این انتصابهای بالا سهمی بدست نمی‌آورند. به بیان دیگر شهروندان نقش‌اندکی در خروجی تصمیم‌گیری‌ها دارند (IDS bulletin, ۲۰۱۷). نظام سیاسی در نیجریه جمهوری فدرال و مبتنی بر تفکیک قواست. فرمانداران بر اساس اصل ۱۶۷ بند دوم قانون اساسی این کشور نماینده حکومت مرکزی محسوب می‌شوند. این نظام ۳۶ ایالت دارد که به شکل فدرال اداره می‌شود. ایالت‌های کشور از آزادی و استقلال نسبی برخوردارند و سیستم تفکیک قوا در ایالت‌ها نیز رعایت شده است با این تفاوت که در هر یک از ایالت‌ها تنها دو قوه مجریه (فرماندار) و مقننه (مجلس ایالتی) وجود دارد. فرمانداران ایالت‌ها با رای مستقیم مردم انتخاب می‌شوند و در امور داخلی و ارتباطات خارجی خود مستقل‌اند و فقط در اموری مانند بودجه، واحد پول، دفاع، سیاست خارجی، انتخابات کشوری تابع حکومت مرکزی‌اند. رئیس جمهور، فرمانداران و نمایندگان از میان احزاب سیاسی انتخاب می‌شوند (سنایی و وفایی، ۱۳۹۲).

در نیجریه مقام‌های انتخابی شامل رئیس‌جمهور، معاون رئیس‌جمهور، نمایندگان مجلس و سنا، فرمانداران و معاونان فرماندار می‌شوند و بر اساس قانون اساسی یک شخصیت قضایی با نام کمیسیون مستقل انتخابات بر کار آنها در فرایند انتخابات نظارت دارد. این کمیسیون می‌تواند در صورت مهیا نبودن شرایط انتخابات نتایج را ابطال نموده و دوباره برگزار نماید. در نیجریه، هر ایالت دارای یک فرماندار است که توسط شهروندان ایالت انتخاب می‌شود که رئیس دولت برای ایالت خود است و بنابراین نقش موثری در اداره روزانه ایالت ایفا می‌کند و می‌تواند توسط قوه مقننه منتخب ایالت نیز استیضاح شود.

نیجریه جمعیت زیادی بالغ بر ۲۰۰ میلیون نفر دارد و با توجه به تنوع قومی و مذهبی آن اداره کردن متمرکز این جامعه مشکل جدی محسوب می‌شود. بسیاری از متخصصان علوم انسانی و اجتماعی در این کشور معتقدند که باید نظام فئودالی گسترده‌تر شده و حکومت مرکزی اختیارات بیشتری جهت مدیریت حکومت‌های محلی واگذار نماید. با پیدایش جریان‌های افراطی و تروریستی نظیر بوکوحرام در نیجریه فرمانداران بر این باورند که با یک پلیس متمرکز نمی‌توان با این جریان خشونت بار مبارزه نمود و از این روی نیاز به واگذاری نیروی انتظامی به ایالت‌ها و زیر نظر فرماندار

است. (رک: usip.org) سیمون آلیسون از کارشناسان امور نیجریه معتقد است که نقش و قدرت فرمانداران در جامعه نیجریه رو افزایش است و در حقیقت آنها از رییس جمهور نیز قدرت عملی بیشتری دارند (<https://www.dailymaverick.co.za/>).

## د) کشورهای آمریکایی

- **ایالات متحده آمریکا:** در ایالات متحده، عنوان "فرماندار" به رئیس اجرایی هر ایالت یا قلمرو مشخص شده اشاره دارد. فرمانداران قدرت پلیس مستقل را حفظ می کنند، تابع مقامات فدرال نیستند مگر با قوانینی که در بخش اختیارات شمرده شده قانون اساسی فدرال ارائه شده است، و به عنوان رئیس سیاسی و تشریفاتی ایالت عمل می کنند. فرمانداران در ذیل قلمرو تشکیلاتی قوه مجریه قرار دارند و به همین دلیل و نیز از حیث تجربی، فرمانداران معمولاً با تغییر حزب پیروز که ریاست جمهوری را بدست می آورد، همراستا انتخاب می شوند. پس از انتخابات ریاست جمهوری در آمریکا انتخاب فرمانداران اهمیت درجه دوم دارد و در ردیف سوم نیز انتخابات کنگره و نمایندگان است. ویژگی اصلی قانون اساسی فدرال آمریکا وفاداری به سیستم و اصول فدرالیسم است. طبق این اصل دولت مرکزی تا حدود زیادی از دخالت در امور ایالتها منع شده است. مطابق قانون اساسی فدرال، هر ایالت دارای مجلس قانونگذاری و دیوان عالی ایالتی است و در کنار آنها، شخص فرماندار به مثابه رئیس دولت ایالتی به مانند رئیس جمهور فدرال انتخاب می گردد. (راکی، ۱۳۸۳)

فلسفه وجودی فرماندار در قانون اساسی آمریکا به ناتوانی حکومت ملی در ساماندهی مرکزی به همه امور ایالتها باز می گردد. فرماندار از اعضای برجسته حزب سیاسی خود است و از سیاستهای حزبی تاثیر می پذیرد. در واقع، فرماندار هر ایالت مشابه رئیس جمهور ایالات متحده است، اما در مقیاس کوچکتر. فرماندار قوه مجریه هر ایالت را که وظیفه اش اجرای سیاستهای فرمانداری است، هدایت می کند. آنها حتی در یک اقامتگاه رسمی که توسط دولت اداره می شود، زندگی می کنند که به عنوان عمارت فرمانداری معروف هستند (<https://people.howstuffworks.com>).

در ایالات متحده آمریکا فرماندار با توجه به جایگاه و بخصوص انتظاراتی که از او می رود، تعریف شده و مسئولیت به او واگذار می شود. یک فرماندار سرعت و جهت گیری مسائل سیاسی را شکل می دهد. در حقیقت فرماندار یک فرمانده نظامی است - او این قدرت را دارد که "خواستار" فعال کردن گارد ملی ایالت در ایالات متحده شود. دفتر فرماندار یک موقعیت ویژه است و رئیس تشریفات ایالتی و همچنین بازیگر اصلی در یک فرایند حاکمیتی بزرگتر است. فرماندار می تواند نسبت به کسانی که در نظام اداری و سیاسی ایالتها بیش از یک شغل دولتی دارند، اقدام کند. در قانون اساسی آمریکا و قوانین محلی (مثلاً ایالت مینه سوتا) این حق برای فرماندار لحاظ شده است.



تحقیقات تجربی درباره فرمانداران نشان می‌دهد که آنان در نسبت با نمایندگان سنا که علاقمند مسائل سیاست خارجی‌اند، بیشتر در زمینه اجتماعی و امور آن فعالیت از خود نشان می‌دهند. به همین دلیل است که فرمانداران زن نیز موفقیت بیشتری در این عرصه کسب کرده‌اند تا در کسوت نمایندگی سنا (Klug, ۲۰۱۵: ۳۹).

فرمانداری‌ها در آمریکا بر سیاست‌های ایالت نفوذ فراوان دارند. بخشی از این نفوذ از قدرت و توانایی فرمانداران در جمع‌آوری کمک مالی برای کارزارهای انتخاباتی ناشی می‌شود. نوعی از رقابت شبیه به کارزارهای انتخابات ریاست جمهوری یعنی با حضور نمایندگان دو حزب اصلی آمریکا در انتخابات فرمانداری‌ها هم دیده می‌شود و در حقیقت فرماندار جایگاه حزبی دارد. فرایند معرفی نامزدان فرمانداری از درون شورای احزاب محلی آغاز می‌شود (ایرنا ۱ آذر ۱۳۹۸).

یکی از ویژگی‌های فرمانداران در آمریکا این است که به مرور زمان و ناشی از بهبود عملکردها و رضایت مردم، قدرت و اختیارات آنان افزایش یافته است. اختیارات فدرالی فرمانداران سبب می‌شود که آنها بتوانند در حوزه خویش برنامه‌های نوآورانه با بر اساس منافع مردم طراحی و به اجرا بگذارند و از این طریق رضایت عمومی را بدست آورند. بیل کلینتون که بعدها رییس‌جمهور شد، در دوره‌ای که فرماندار ایالت آرکانزاس بود، با برنامه الگوی جدید از حکمرانی محلی به افزایش رفاه مردم ایالت خویش کمک کرد و در ایالت ویسکانسین نیز تامسون در مقام فرماندار توانست برنامه‌های رفاهی نوآورانه‌ای به کار بندد (۸۶، ۵۵: ۲۰۱۸, Simon et al).

در ایالت‌های آمریکا فرمانداران در حقیقت نمایندگان دولت مرکزی محسوب می‌شوند. صلاحیت فرمانداری در انتخاب و نامزدی افراد به سمت‌های خود در اداره یا مجموعه فرمانداری و هیئت دولت و کمیسیون‌ها، از مهم‌ترین مسئولیت‌های مربوط به دفتر فرماندار است. از سوی دیگر اگرچه فرماندار می‌تواند فقط شمارندگی از مدیران را نصب کند، اما با استناد به گستره وظایف دولت ایالتی که به فرماندار واگذار شده است، او در عمل توانایی این را دارد که انتصابات حوزه فرمانداری را به صورت پیوسته و پایدار مجرای نفوذ و اقتدار خویش قرار دهد. انتصابات محلی فرمانداری و مسئولیت‌های آنها سبب می‌شود که زمینه خوبی برای ارتباط موثر و بهینه با دولت مرکزی فراهم گردد. موفقیت یا عدم موفقیت یک فرماندار می‌تواند تا حد زیادی به کیفیت انتصابات وی بستگی داشته باشد. روند انتصابات و انتخاب منصوبان می‌تواند پیام واضحی در مورد مواضع سیاستگذاری و اهداف مدیریتی فرماندار برای دولت ایالتی و عموم بفرستد. روند انتصاب همچنین فرصت اولیه‌ای را برای فرماندار فراهم می‌کند تا بتواند پرسنل کلیدی را در اختیار داشته باشد و برخی از نظارت‌های خود را بر امور اداری دولتی اعمال نماید. بطور مؤثر، فرایند انتصاب می‌تواند با قانونگذاران و

گروه‌های سیاسی و ذینفع پل ایجاد کند که به نوبه خود سبب افزایش حمایت از استاندار می‌شود.

فرماندار در نظام سیاسی آمریکا می‌تواند اقدامات زیر را در خصوص انتصابات اجرایی کند:

✓ یک دفتر انتصابات ایجاد کند یا یک نفر را به عنوان جایگزین خود مسئول این کار قرار بدهد.

✓ بخشی از اختیارات انتصابی خویش را به قسمتی از دفتر انتصابات واگذار نماید.

✓ وظایف انتصاباتی را به رؤس نمایندگان ایالتی واگذار کند. (گزارش انجمن ملی فرمانداران آمریکا)

• **کانادا:** نظام سیاسی کانادا یکی از غیر متمرکزترین نظام‌های سیاسی جهان است. در این نظام گرچه دولت فدرال بر کل کشور حاکم است، اما دولتهای استانی از قدرت زیادی برخوردارند. به همین دلیل، در بسیاری موارد دولتهای استانی یا در مقابل دولت مرکزی قرار می‌گیرند یا تصمیمات آنها به طور کامل، همسوی با دولت فدرال کانادا نیست. به عنوان مثال در خصوص پیوستن کانادا به سازمان تجارت جهانی WTO گرچه دولت فدرال کانادا عضو این سازمان است، ولی بعضی از استانهای کانادا از پیوستن به این سازمان سر باز زده‌اند. نمونه دیگر، استان کبک است که تاکنون از امضای آخرین نسخه قانون اساسی کانادا امتناع کرده و در بسیاری موارد نیز ساز خود را می‌زند که چندان با تصمیمات دولت فدرال هماهنگ نیست. ریشه‌های تاریخی فرماندار در کانادا به دوره استعماری انگلیسی می‌رسد که فرماندار در حقیقت نماینده ملکه انگلیس محسوب می‌شد. مدیریت امور مستعمره‌نشینی مانند کبک با فرمانداری بود که جانشین و مشاور ملکه در آن منطقه به شمار می‌رفت. بعدها در مبارزات ضد استعماری در ایالت‌ها که با الهام از انقلاب آمریکا روی داد، بورژواهای محلی و بازرگانان توانستند فرمانداران را در عمل به سمت خروج از قلمرو استعماری سوق داده و با خود همراه کنند. بدین ترتیب زمینه‌های استقلال و اقتدار فرمانداری‌ها در نظام کانادا فراهم شد. در نظام سیاسی کانادا دولت در سه سطح تعریف شده است؛ سطح فدرال<sup>۱۷</sup> (ملی یا فراگیر) دوم در سطح استانی<sup>۱۸</sup> و در سطح شهرداری<sup>۱۹</sup> یا حکومت‌های محلی که عمدتاً جامعه محوراند و با هدف تامین رضایت این جوامع محلی تاسیس و تمهید شده‌اند. در قانون حکومت محلی کانادا مصوب ۲۰۱۵ هدف‌های مهمی با این جهت‌گیری در نظر گرفته شده است از جمله؛

- ایجاد یک چارچوب قانونی و مستحکم برای استقرار و تداوم دولتهای محلی با هدف نشان دادن منافع و پاسخگویی به نیازهای جوامع خود،

<sup>۱۷</sup>-Federal Government

<sup>۱۸</sup>-Provincial Government

<sup>۱۹</sup>-Municipalities

- تنظیم اختیارات، وظایف و کارکردهای لازم برای تحقق اهداف، و
- ایجاد انعطاف پذیری لازم برای پاسخگویی در دولت های محلی به نیازهای مختلف و شرایط متغیر جوامع خود (قانون حکومت محلی کانادا، بخش ۱).

در کانادا حکومت محلی بیشتر خود را در شهرداری و نصب و عزل شهردار و در ساختار شورای شهر و رابطه این دو با یکدیگر و با شهروندان خود را نشان می دهد. شهرداری ها از قدرت زیادی برخوردارند و گرچه تابع دولت فدرال و دولت استانی خود هستند، تا حدودی توانایی قانون گذاری دارند. همچنین هر شهر دارای اداره پلیس و آتش نشانی خود است که فرماندهان آنها مستقیماً به شهردار شهر گزارش می دهند و زیر نظر وی عمل می کنند. شهردار بالاترین مقام مسئول در حکومت شهری یا کلان شهر در کانادا محسوب می شود که از طریق رای مستقیم مردم در یک انتخابات محلی برگزیده می شود. حکومت شهری در محدوده یک شهر، شهرک، روستا یا دهکده فعال است. رهبر این حکومت را شهردار نامیده و اعضای حکومت آن را مشاوران می گویند. در جلسات این حکومت محلی تصمیمات مربوط به خیابان ها، کتابخانه ها، حیوانات خانگی، حمل و نقل شهری، آتش نشانی و پلیس گرفته می شود. این حکومت محلی قدرت قانون گذاری و تصمیم گیری کلید در حوزه نفوذ خود را دارد. اهمیت شهرداران در این قانون به حدی است که می تواند تا حدودی معادل جایگاه استاندار در الگوی کشور ما باشد.

یکی از مولفه های انتخاب فرماندار در کانادا شناخت ظرفیت های بومی منطقه مورد نظر در زمینه های اداری، کشاورزی، صنعت، خدمات و غیره است. برای نمونه در ایالت کبک فرمانداری با بخش خصوصی و بخصوص بانکها ارتباط موثری داشته و تقریباً یک اولویت اصلی در انتخاب فرماندار محسوب می شود. در ایالت های دیگر صنعت و کشاورزی و کسب و کارها مهم اند. نوآوری و کارآفرینی از دیگر عوامل موثر بر انتخاب فرمانداران ایالت ها می باشد. برای مثال فرماندار کبک توانسته است برای نخستین بار در این کشور موزه بانک را تاسیس و راه اندازی نماید که مورد استقبال مردم قرار گرفته است. در این موزه دوره های آموزشی و ترویجی و مهارتی در امور بانکداری و حسابداری برای عموم مردم برگزار می شود و سبب اشتغالزایی و درآمد شده است. (History of Québec and Canada, ۲۰۱۷)

در نظام فرمانداری کانادا، جانشین یا معاون فرماندار اهمیت تعیین کننده ای از حیث اجرایی و راهبردی دارد. به همین دلیل برگزاری انتخابات آن نیز اهمیت دوگانه دارد. معاونان فرماندار و برنامه آنها نقش مهمی در توسعه دموکراسی پارلمانی در این کشور ایفا می کند. معاونان فرماندار اشخاص سیاسی بیطرف هستند که وظیفه آنها مهمتر از همه حمایت از قانون اساسی و دفاع از دموکراسی است، تا اطمینان حاصل شود که یک دولت منتخب دموکراتیک برقرار است و دولت از قدرت خود به شکلی مطابق با قانون و بر اساس اصول دموکراتیک استفاده می کند.

- **مکزیک:** در مکزیک، فرماندار به رئیس و رئیس هر یک از سی کشور آزاد و مستقل کشور با عنوان رسمی اسپانیایی گوبنادور اشاره دارد. فرمانداران مکزیک مستقیماً توسط شهروندان هر ایالت برای یک دوره شش ساله انتخاب می‌شوند و مجدداً انتخاب نمی‌شوند.
- **برزیل:** تا قبل از انقلاب ۱۹۳۰، روسای استانهای برزیل، که اکنون ایالت خوانده می‌شوند، به عنوان رئیس جمهور (استانی / ایالتی) انتخاب شدند. از سال ۱۹۳۰ تا ۱۹۴۵، آنها به عنوان فرماندار معرفی شدند یا وقتی توسط دولت فدرال منصوب شدند، به عنوان مداخله کنندگان تعریف می‌شدند. از سال ۱۹۴۵ به بعد، آنها فقط به عنوان فرماندار خوانده می‌شوند.
- **سایر کشورهای آمریکای جنوبی:** بسیاری از جمهوری‌های آمریکای جنوبی (مانند شیلی و آرژانتین) دارای استان‌ها یا ایالت‌هایی هستند که توسط فرمانداران منتخب اداره شده و از وظایف مشابهی با روسای ایالت‌های ایالات متحده برخوردارند.

### ۳. معیارها و نحوه انتخاب مقامات محلی در کشورهای منتخب

مقامات محلی در کشورهای مختلف جهان دارای جایگاه و شخصیت حقوق متفاوتی نسبت به مقامات محلی ایران هستند، از این رو نمی‌توان از معیارها و راهکارهایی سخن گفت که عیناً با وضعیت ما در ایران قابلیت انطباق و کاربرد داشته باشند. علیرغم این تفاوتها، می‌توان از سه الگوی کلی در این زمینه سخن به میان آورد. الگوی اول الگویی است که در بسیاری از کشورهای دموکراتیک و غیرمتمرکز حاکم است و بر مبنای آن یا با حکومت‌های محلی کاملاً مستقل و خودمختار روبرویم، یا آنکه نظام انتخاب مسئولین و معیارهای مربوطه به آن بیرون از اختیار و کنترل دولت بوده و برعهده نهادهای مدنی یا خصوصی است. بسیاری از کشورهای اروپایی را می‌توان در چارچوب این الگو مورد تحلیل قرار داد. الگوی دوم، که جمهوری اسلامی ایران را نیز در بر می‌گیرد، ناظر بر آن دسته از نظام‌های سیاسی نیمه متمرکز است که برخی از مقامات محلی به صورت مستقیم یا غیرمستقیم از سوی نهادها و مقامات رسمی دولتی انتصاب شده و تبعاً معیارهای انتخاب و انتصاب آنها نیز متأثر از اراده و تدبیر این نهادها و مقامات و یا برگرفته از برخی اقتضات سیاسی و اجتماعی حاکم بر این جوامع است، و برخی دیگر از مقامات محلی نظیر اعضای شوراها، دهیاری‌ها، شهرداران و دهیاران از طریق مراجعه با آرای عمومی انتخاب می‌شوند. در الگوی سوم با حکومت‌هایی کاملاً متمرکز روبرویم که کلیه مقامات در کلیه رده‌های سیاسی/ اداری از طریق انتصاب توسط نهادها و مقامات فرادست دولتی تعیین می‌گردند. بسیاری از کشورهای عربی منطقه را می‌توان در زمره این دسته از کشورها قرار داد. در ادامه این نوشتار، ابتدا مروری کوتاه بر ساختار سیاسی چند کشور اروپایی خواهیم داشت که مطابق تقسیم‌بندی ما، در چارچوب الگوی اول قرار می‌گیرند و بنابراین ارتباط مستقیمی با ساختار مدیریتی و

حاکمیتی جمهوری اسلامی ایران پیدا نکرده و از شمول این پژوهش خارج می‌شوند، همچنانکه کشورهای موجود در الگوی سوم نیز به دلیل عدم تناسب با موضوع پژوهش مورد بررسی قرار نمی‌گیرند. اما در ادامه این قسمت، ضمن اشاره مختصر به نظام سیاسی ترکیه، به طور خاص بر نظام انتخاب مسئولین محلی در دو کشور ژاپن و چین متمرکز خواهیم شد که علاوه بر وجود برخی شباهتهای ساختاری با نظام جمهوری اسلامی ایران، از روش‌ها و معیارهای مشخص و قابل تعمیمی بهره می‌برند که می‌تواند در رساندن ما به اهدافمان در این پژوهش بسیار موثر باشد.

۴-۱) فرانسه: در فرانسه واحد مبداء تقسیمات کشوری کمون یا بخش نام دارد که می‌تواند شامل شهر یا روستا و همچنین بیانگر دولت محلی اداره‌کننده آنها باشد (رستمی و عامری، ۱۳۹۵: ۱۴۴) در سال ۲۰۱۵ تعداد کمون‌ها در فرانسه برابر با ۳۶۶۵۸ بوده است و در مجموع ۵۲۵ هزار نفر در فرانسه به عنوان مقامات محلی گزینش می‌شوند که از این میان تعداد ۳۶۷۲۱ شهردار در شهرها و تقسیمات مناطق درون شهری شهرهای بزرگی همچون پاریس، مارسلی و لیون انتخاب می‌شوند. (عطریان و والی زاده، ۱۳۹۷)

هر کدام از این واحدهای سرزمینی دارای یک نهاد تصمیم‌گیر شورایی و یک نهاد اجرایی است. برای مثال، شورای شهر نهاد تصمیم‌گیر واحد کمون یک شهردار که ریاست شورای شهر را برعهده دارد، نهاد اجرایی آن است. همچنین شورای شهرستان نهاد تصمیم‌گیر در شهرستان است که مسئولیتهای اجرایی آن را رئیس شورای شهرستان برعهده دارد. نهادهای تصمیم‌گیر که نهادهای اجرایی، نهادهای داخلی مجتمع‌های سرزمینی محسوب می‌شوند فاقد شخصیت حقوقی مستقل‌اند. به عبارت دیگر، اعمال و اقدامات آنها به نام واحد سرزمینی صورت می‌گیرد و اموالی که در اختیار دارند، متعلق به واحد سرزمینی مربوطه است.

۴-۲) انگلستان: تقسیمات اداری در انگلستان به چهار قسم منطقه، شهرستان، بخش و ناحیه انجام شده است. ۹ منطقه<sup>۲۰</sup> در این کشور وجود دارد که هر یک دارای یک یا چند شهرستان است. لندن تنها منطقه با اختیارات وسیع است که دارای انجمن انتخابی و شهردار است. سایر مناطق دارای آژانس‌های توسعه منطقه-ای و انجمن‌های منطقه‌ای انتصابی هستند. در سطح شهرستان، مقامات خاص وجود دارند، به این معنا که صرفاً دارای یکی از سطوح اجرایی دولت محلی بوده و وظایف و اختیارات آنها ترکیبی از کارکرد شورای شهرستان<sup>۲۱</sup> و بخش است. سطح بخش شامل بخش اصلی متروپل و غیر متروپل می‌شود و ناحیه شهری، بیشترین واحد در دولت محلی انگلستان است، گرچه برخی مناطق مانند لندن فاقد این دسته‌بندی هستند (عامری، منفرد و بهنیا، ۱۳۸۷: ۲-۴) شوراهای محلی در تقسیمات مختلف اداری انگلستان در حکومت محلی

<sup>۲۰</sup>- Regional

<sup>۲۱</sup> - District Council.

اقدام به فعالیت می کنند که شامل شورای استان، شورای شهرستان، شورای مناطق لندن، شورای نمایندگان شهر لندن و شورای جزایر سیلی است (رضایی زاده، ۱۳۹۰: ۱۳۶-۱۴۶)

در انگلستان، مقامات اجرایی محلی در قالب یکی از اشکال زیر تعریف می شوند:

۱. شهردار منتخب مردم و دو یا چند نفر از اعضای شورا که شهردار برای نهاد اجرایی منصوب می کند؛
۲. رییس نهاد اجرایی یکی از اعضای منتخب شوراها است و دو یا چند نفر از اعضای شورای شهر که منصوب رییس نهاد اجرایی یا مقام محلی هستند؛
۳. شهردار منتخب مردم و مدیر شورا که از میان اعضای شورا به این سمت منصوب می شود (عامری، منفرد و بهنیا، ۱۳۸۷: ۷)

۳-۴) **ایتالیا:** در ایتالیا در دهه ۱۹۹۰ استخدام کارمندان نهادهای دولتی به جز نظامیان، روسای دادگاهها و اساتید دانشگاه به بخش خصوصی واگذار گردید. از آن تاریخ به بعد در بخش دولتی و خصوصی، روابط کاری بر اساس قراردادهای خصوصی و نه قوانین دولتی مشخص می شود.

کارمندان عالی رتبه ادارات محلی توسط رییس نهاد محلی (شهردار یا استاندار) انتخاب می شوند. البته او با مشورت مقامات شهرداری یا استان می تواند آنها را تغییر دهد. بعلاوه شهردار یا استاندار می تواند فردی را به عنوان «مدیر شهر» انتخاب کند و وظایفی را بر عهده او بگذارد. انتخاب پرسنل ادارات مناطق بر اساس سیستم استخدامی ای که در قوانین هر منطقه مشخص شده است صورت می گیرد بنابراین در هر منطقه ممکن است سیستم استخدام کارمندان ادارات منطقه متفاوت از سایر مناطق باشد.

۴-۴) **ایالات متحده آمریکا:** سوابق اجرایی فرماندار شدن در آمریکا به شرایط خاصی از جمله سن و سال و سابقه کار اجرایی ایالتی نیاز دارد که البته در ایالت های مختلف فرق می کند. در ایالت تگزاس فرماندار باید دست کم سن بالای سی سال داشته و دست کم پنج سال تجربه کار اجرایی ایالتی داشته باشد (وبسایت رسمی فرمانداری تگزاس). همچنین فرماندار باید بومی همان ایالت باشد.

یکی از شرایط انتصاب و یا انتخاب شدن به عنوان فرماندار در آمریکا مشارکت جدی نامزدهای فرمانداری در فرایندهای مرسوم و سازمانی، تکمیل کاربرگها و آرایه اطلاعات درست درخواستی است. این فرایند سبب می گردد که نامزد فرمانداری وضعیت روشن مالی، حزبی، سیاسی، اداری و ... خود را در اختیار و منظر عمومی قرار دهد. مرحله بعدی باز کردن یک حساب مشارکت تبلیغاتی در یک بانک در کالیفرنیا است. حتی اگر به اندازه کافی ثروتمند باشید که هزینه های خود را بپردازید، باید قبل از هزینه کردن، پول خود را در این حساب قرار دهید. اگر کمیته ای برای مدیریت امور مالی کمپین ایجاد کرده اید، به محض اینکه این کمیته در یک سال ۱۰۰۰ دلار هزینه کند، باید اسنادش را به مقامات ذیصلاح ارسال کند (<https://careertrend.com/>). از سوی دیگر فرمانداران از حیث میزان مسئولیت پذیری در معرض

شاخصی به نام استیضاح قرار دارند و می‌توانند توسط مراجع صلاحیت‌دار در موضوعات فساد و تخلفات اجرایی به پاسخگویی فراخوانده بشوند (قانون اساسی ایالت مینه سوتا، ۲۰۱۹).

توضیحات	ایالت	شاخص	شرایط انتخابی برای فرماندار در آمریکا
مدت زمان زندگی و مقیم بودن در ایالت‌ها متغیر است.	بسیاری از ایالت‌ها	متولد در قلمرو ایالتی / زندگی کردن و مقیم بودن / شغل رسمی	بومی بودن
	اکثر ایالت‌ها	حساب‌های بانکی / اموال و دارایی / کمپین‌های انتخاباتی / فعالیت‌های حزبی	شفافیت‌های حوزه‌ای
دارایی مالی قبل از انتخاب	مینه سوتا	عدم تفتیش عقاید مذهبی / عدم تحقیق در باره میزان دارایی	حریم خصوصی
پیش از انتخاب / در زمان انتخاب		همه ایالت‌ها	تابعیت آمریکا
در خصوص فساد و تخلف اجرایی	مینه سوتا	استیضاح	مسئولیت‌پذیری

۴-۵) ترکیه: در حال حاضر، ترکیه به هفت منطقه جغرافیایی تقسیم شده و شامل ۸۱ استان، ۳۲۲۵ شهرداری و ۳۵۰۰۰ روستا است. در ترکیه سابقه ایجاد نهادهای محلی به نیمه دوم قرن نوزدهم باز می‌گردد. در قانون اساسی مصوب سال ۱۹۶۱ اصل تمرکززدایی تبدیل به یکی از اصول قانون اساسی شد و بر مبنای آن این کشور به لحاظ اداری و سیاسی به سه سطح تقسیم شده است: سطح استانی، سطح شهرداری‌ها و سطح روستایی.

در حال حاضر هر استان دارای سازمان اداری مجزای از سایر استان‌ها است. استاندار هر استان توسط حکومت مرکزی انتخاب می‌شود. استاندار نماینده دولت مرکزی در استان خود و نیز مسئول امور و مسایل آن استان است. هر استان یک شورای عمومی دارد که توسط مردم آن استان و برای مدت ۵ سال انتخاب می‌شوند. هر استان همچنین یک کمیته اجرایی دارد که بخشی از اعضای آن انتخابی و بخش دیگر انتصابی هستند. از سال ۲۰۰۵ شورای عمومی یک رییس برای خود انتخاب می‌کند. هر استان بودجه مشخصی دارد که از طریق مالیات و نیز کمک‌های دولت مرکزی تامین می‌شود.

روستاها دارای یک شورای مشورتی و یک کدخدا هستند که هر دو سال یکبار توسط مردم روستا انتخاب می‌شوند. کدخداها از سال ۱۹۸۷ تاکنون مثل یکی از کارمندان دولت بوده و از دولت مرکزی حقوق می‌گیرند. در حال حاضر تمامی خدمات روستایی توسط مقامات استانی یا دولت مرکزی صورت می‌گیرد. در شهرهای اصلی استان‌ها و مناطق و نیز در جاهایی که بیش از ۵۰۰۰ سکنه دارند یک نهاد دیگر به نام شهرداری وجود دارد. شهرداری‌ها از دو قسمت تشکیل می‌شوند، یک، شورای شهر که اعضایش مستقیماً توسط مردم و برای یک دوره ۵ ساله انتخاب می‌شود و یک شورای اداری که بخشی از اعضای آن انتصابی و بخش دیگرشان انتخابی هستند.

#### ۴-۶) ژاپن

روند تمرکززدایی در ژاپن به بعد از جنگ جهانی دوم و سال ۱۹۴۷ باز می‌گردد که قانون اساسی ژاپن، امپراتوری را صرفاً به نمادی از وحدت ملی، تبدیل کرده و اصل حاکمیت مردم را تثبیت کرد. قانون اساسی پساجنگ، با تاکید بر حقوق افراد، انواع وسیعی از حقوق فردی را برای شهروندان تضمین کرد (Su, ۲۰۰۶: ۶۱). عمده اصلاحات در این زمینه به موارد زیر باز می‌گشت:

۱. فصل هشتم قانون اساسی ژاپن - که به دولت محلی می‌پردازد- به قانون اساسی اضافه شد. تحت قانون اساسی میجی، هیچ ماده‌ای در مورد دولت محلی وجود نداشت اما در قانون اساسی جدید، دولت محلی ژاپنی مستقیماً توسط مواد ۹۲ تا ۹۵ ۹۲ تضمین شد.
۲. طبق قانون اساسی جدید، استانداران به جای اینکه توسط دولت مرکزی منصوب شوند، به صورت مستقیم در انتخابات عمومی توسط مردم انتخاب می‌شوند. علاوه بر این، تحت ماده ۹۳، انتخاب عمومی مستقیم مقامات اجرایی ارشد بدنه‌های دولت محلی نیز مورد تایید قرار گرفت.
۳. کارکنان استانداری‌ها که قبلاً به عنوان مقامات دولت ملی در نظر گرفته می شدند، به عنوان مقامات دولت محلی دسته‌بندی شدند (در این زمینه استثنائاتی برای مقامات ارشد پلیس و... وجود داشت).
۴. به عنوان یکی از نتایج این اصلاحات، استان‌ها از مشخصه پیش از جنگ خود، به عنوان ارگانهای اداری محلی دولت مرکزی به بدنه‌های محلی کاملاً خودمختار، تبدیل و استقلال آنها تضمین شد.
۵. سیستم انتخاب رؤسای شهرداری‌ها (شهرها، شهرک‌ها و روستاها) از انتخابات مستقیم توسط مجامع به انتخاب مستقیم توسط مردم تغییر یافت. اختیارات برای نظارت استانداران بر مسائلی مانند کنترل بودجه، انحلال مجامع و... لغو و یا کاهش یافت.
۶. سیستم مدیریت متمرکز پلیس بازنگری شد و مقامات پلیس دولت محلی (شهرداری) ایجاد شدند. علاوه بر این، سیستم فعالیتهای آشنشانی دوباره مرتب شد و اصلاح سیستم آموزشی با هدف دمکراتیزه کردن و تمرکززدایی صورت گرفت.



به این ترتیب از طریق این اصلاحات، سیستم دولت محلی ژاپنی در حرکت به سوی یک سیستم غیرمتمرکز تغییرات بزرگی را به دست آورد (Ikawa, ۲۰۰۸: ۶-۷). به ویژه انتخاب مستقیم استانداران توسط رأی مستقیم مردم یک تغییر در تعادل قدرت در عرصه های سیاسی و اداری ایجاد کرد. این امر به این منجر شد که سایر سازمانهای دولت مرکزی دفاتر منطقه ای را برای مدیریت امور محلی ایجاد کنند. اگرچه آنها در بلندمدت تحت صلاحیت استانها بودند، اما قبلاً تحت کنترل وزارت کشور بودند. بنابراین کار ادارات محلی و منطقه ای تکثیر و تقسیم شد (Shun'ichi, ۲۰۰۳: ۵). نکته مهم دیگر، خودمختاری دولتهای محلی است. قبل از اینکه قانون اساسی فعلی اعلام شود، هیچ مقررات عمومی در مورد خودمختاری محلی در قانون اساسی امپراتوری ژاپن وجود نداشت.

در ژاپن حکومت محلی دو لایه است: ۱. شهرستانها، به عنوان مراجع عمومی منطقه ای که شهرداریها را هم در بر می گیرد، در قلمرو گسترده ای عمل می کند و در کل ژاپن تعداد آنها ۴۷ مورد است که توکیو هم یکی از آنها است. ۲. شهرداریها، به عنوان مراجع عمومی محلی که رابطه قوی و مستقیم با ساکنان محلی دارند، خدمات محلی آرایه می کنند. شهرستانها و شهرداریها هر دو از مراجع عمومی محلی با موقعیت برابر هستند که در اداره امور محلی هر کدام وظایف خودشان را انجام می دهند. (Japan Local Government Center, ۲۰۱۶)

کشور ژاپن به ۴۷ استان تقسیم می شود و استانها خود به شهرداریها شامل شهرها، شهرکها و روستاها تقسیم می شوند که هر سه یک رده (سطح) به حساب می آیند. در اکتبر ۲۰۱۶ ژاپن مجموعاً ۷۹۱ شهر، ۷۴۴ شهرک و ۱۸۳ روستا داشته است که مجموعاً ۱۷۱۸ واحد بوده اند (Japan Fact sheet, ۲۰۱۷b: ۲). کشور ژاپن به ۸ منطقه تقسیم می شود و استانها درون مناطق گروه بندی می شوند اما این مناطق هیچ نقش اداری - اجرایی ندارند. به استثنای اوکیناوا همه استانها عمدتاً درون یکی از چهار جزیره بزرگ قرار دارند. همچنین اکثر استانها شامل جزایر کوچکتر هستند (Law, ۱۹۹۹: ۲۰۰).

موجودیتهای عمومی محلی، یعنی استانها، شهرها، شهرکها، روستاها و مناطق ویژه نظیر توکیو به عنوان دولتهای محلی نامیده می شوند (Japan Fact sheet, ۲۰۱۷b: ۱). استانها به لحاظ مدیریتی توسط استانداران و شهرها، شهرکها و روستاها توسط شهرداران اداره می شوند. در استانها و شهرداریها یک شاخه قانونگذاری تحت عنوان مجمع نیز وجود دارد (Horiuchi, ۲۰۰۹: ۲). استانداران و شهرداران اطمینان از هماهنگی کلی خدمات و عملکردها و وظایف دولت محلی هستند. بنابراین استانداران و شهرداران کنترل کلی بر دیگر ارگانها مانند کمیسیونهای مدیریتی دارند.

رهبران دولتهای محلی یعنی هم استانداران و هم شهرداران، مستقیماً توسط شهروندان برای مدت ۴ سال انتخاب می شوند. ساختار اساسی دولتهای محلی در سراسر کشور ژاپن همگن است. هر دو دولتهای سطح

استانی و شهرداری‌ها بر اساس سیستم‌های ریاستی و بر اساس اصل تفکیک قدرت عمل می‌کنند. در ژاپن اعضای مجالس محلی (قوه مقننه محلی) شامل مجلس شهرستان و شورای شهر به صورت مستقیم از سوی مردم انتخاب می‌شوند. فرمانداران و شهرداران هم به عنوان روسای قوه مجریه محلی به صورت مستقیم برای ۴ سال از سوی مردم انتخاب می‌شوند (همتی، ۱۳۸۷: ۱۸).

همچنین خود مردم ژاپن حق مشارکت مستقیم در اعمال قدرت عمومی را دارا هستند مانند وضع، بازنگری یا لغو آیین‌نامه‌های محلی، بازرسی ویژه از فعالیت‌های حکومت (با امضای یک پنجاهم یا بیشتر رای دهندگان واجد شرایط به کمیته بازرسی)، انحلال شورا (با امضای یک سوم یا بیشتر همه انتخاب کنندگان به کمیته انتخابات حکومت محلی مربوطه)، درخواست عزل فرمانداران و شهرداران و اعضای شوراها (با امضای یک سوم یا بیشتر همه رای دهندگان واجد شرایط در یک ناحیه حوزه انتخاباتی یا کل حوزه انتخابیه حکومت محلی) به کمیته انتخابات حکومت محلی، درخواست عزل سایر مقامات همچون قائم‌مقام فرمانداران و شهرداران، اعضای کمیته انتخابات و همین طور بازرس و اعضای کمیته امنیت عمومی (با حضور دو سوم یا بیشتر اعضای مجلس ملی و موافقت سه چهارم آنها) (Japan Local Government Center, ۲۰۱۶)

همه مستخدمان حکومت‌های محلی به مستخدمان عمومی محلی معروف هستند. پرسنل حکومت محلی به پرسنل «ویژه» و «دائم» خدمات عمومی دسته‌بندی می‌شوند. فرمانداران، شهرداران و اعضای شوراها که به صورت مستقیم انتخاب می‌شوند و نیز اعضای هیات‌های آموزشی و دیگر کمیته‌های اداری، مشاوران موقتی و پاره‌وقت و پژوهشگران پرسنل ویژه شمرده می‌شوند. سایر پرسنل به عنوان کارمندان دائم دسته‌بندی می‌گردند که قانون پرسنل حکومت محلی بر آنها اعمال می‌شود. به جز مواردی که از سوی قانون مقرر شده است، نهادهای محلی مکلف هستند تا آیین‌نامه‌هایی را ارایه کنند که همه موضوعات پرسنلی را بر اساس مقررات قانون پرسنل در بر گیرد (Japan Local Government Center, ۲۰۱۶).

یکی از مشخصه‌های نهادهای اجرایی در ژاپن این است که اقتدار اجرایی متمرکز در شخص رئیس (استاندار یا شهردار) نیست، بلکه تعداد زیادی از نهادهای اجرایی مستقل، در شکلهایی مانند کمیته‌های اداری وجود دارد که بر اساس قانون خودمختاری محلی و دیگر قوانین ایجاد شده‌اند. در حالی که عدم تمرکز قدرت اجرایی درون محدوده‌های خاص اعمال می‌شود، رئیس نقش هماهنگ‌کننده نهادهای اجرایی را بر عهده دارد. این نوع ترکیب ساختاری نهادهای اجرایی، چندبعدگرایی ارگانهای اجرایی نامیده می‌شود (Ohsugi, ۲۰۰۹: ۲).

وزارت امور داخلی و ارتباطات نهاد دولت مرکزی است که بر امور دولتهای محلی نظارت می‌کند. امور دولتهای محلی به طور اولیه بر عهده سه دفتر این وزارتخانه است. دفتر مدیریت محلی که امور محلی سازی، تقویت شهرداری ها، سیستمهای خدمات عمومی محلی، سیستمهای انتخاباتی، برنامه‌ریزی شهری و

ارتقای استفاده از فناوری اطلاعات محلی را بر عهده دارد. دفتر امور مالی محلی که سیستمهای مالی محلی، برنامه‌های مالی محلی، تخصیص محلی مالیات، اوراق قرضه، شرایط مالی محلی و شرکتهای عمومی محلی را کنترل و مدیریت می کند و دفتر مالیات محلی که مسئول مسائل مرتبط با مالیات است ( Japan Fact sheet, ۲۰۱۷b: ۱).

### راهکارهای نظارت مرکزی در نظام سیاسی ژاپن:

۱. تا همین اواخر، شناخته شده ترین ابزار کنترل دولت مرکزی بر دولتهای محلی، سیستم تفویض وظایف و نقشها به دولت محلی بود. در این سیستم، مدیران اجرایی محلی به عنوان نماینده و عامل نیابتی دولت ملی، تحت نظارت وزارتخانه مربوطه عمل می کردند و وظایف دولت مرکزی را به موجب قانون به عهده داشتند. اگر دولت ملی متوجه می شد که نماینده آن برای مثال استاندار به وظیفه تفویض شده به آن، بی توجهی کرده، وزیر می توانست او را برکنار کند و انتخابش توسط ساکنان محلی را بلااثر کند.

۲. کانال دیگر نفوذ مرکزی، سیستمی است که از طریق آن دولتهای محلی تأمین مالی می شوند. از سوی دیگر دولت مرکزی همیشه در مسائل مالی دولتهای محلی دخالت داشته است (Akizuki, ۲۰۰۱: ۵). از آنجا که درآمدهای مالیاتی محلی دولتهای استانی و شهرداریها ناکافی است، دولتهای محلی وابسته به کمکهای دولت مرکزی هستند. دولت مرکزی بخش بزرگتری از درآمدهای مالیاتی را دریافت می کند. مقامات محلی از طریق سیستم مالیاتی محلی مستقل، باقیمانده مالیات را جمع آوری می کنند و بخش بزرگتری از هزینه های دولت محلی از تخصیص مالیات محلی، یارانه های خزانه ملی و... تأمین می شود (Su, ۲۰۰۶: ۶۶). همچنین وزارت امور داخلی جهت تشخیص هزینه های بیش از حد و سوءمدیریت مالی، دولتهای محلی را کنترل می کند. این وزارتخانه قدرتی دارد که به آن اجازه می دهد که دولتهای محلی را برای این هدف مورد نظارت، هدایت و مجازات قرار دهد. ابزارهای موجود برای وزارت امور داخلی از قدرت قانونی و انعطاف پذیر متفاوت هستند. به عنوان مثال اگر وزیر امور داخلی تشخیص دهد که دولت محلی پول را در شیوه های استفاده کرده که مطابق اصول خودمختاری محلی نیست، مجاز است که جریان پول مالیات محلی به آن دولت محلی را متوقف کند. همچنین وزارت امور داخلی دولتهای محلی را برای تعادل بودجه شان تحت فشار قرار می دهد (Akizuki, ۲۰۰۱: ۵).

۳. در ژاپن، مهمترین کار وزارت امور داخلی، خدمت به دولتهای محلی است. این وزارتخانه دولتهای محلی را به عنوان یک کل نمایندگی می کند و سخنگوی ملی برای حفاظت از منافع محلی در برابر سایر وزارتخانه های مرکزی است (Muramatsu, ۲۰۰۱: ۵). اگر مسئله ای برای سیستم دولت محلی وجود داشته باشد و در مورد آن توافقی میان دولتهای محلی موجود باشد، این وزارتخانه به شدت علیه سایر وزارتخانه های مرکزی مبارزه می کند (مانند روند اصلاحات مالی که سایر وزارتخانه ها به دنبال حفظ کنترل

خود بر دولتهای محلی بودند). اما در عین حال، وزارت امور داخلی تلاش می کند تا وابستگی متقابل دولت مرکزی با دولتهای محلی را از طریق مبادلات پرسنلی بین دولتی و تبادل حمایت سیاسی افزایش دهد. تبادل پرسنل بین سطوح مختلف دولت یک ابزار قدرتمند برای ارتباطات و در عین حال کنترل است که توسط وزارت امور داخلی برای تسهیل تمرکززدایی کنترل شده مورد استفاده بوده است. در ژاپن انتظار می رود که یک بوروکرات دولتی در وزارت امور داخلی یک مسیر خاص شغلی را طی کند. پس از آموزش کوتاه مدت درون وزارتخانه، وی برای مدت دو سال به یک دولت استانی می رود، جایی که در بخش هایی مانند برنامه ریزی، امور محلی و دبیرخانه کار خواهد کرد. سپس فرد مذکور به وزارتخانه باز می گردد. دو یا سه سال بعد، وی دوباره به استان دیگری - معمولاً کوچک - به عنوان رئیس یک بخش می رود. این رفت و آمد بین وزارتخانه در توکیو و استانها و نیز برخی از وظایف نامنظم در دیگر وزارتخانه های مرکزی، سفارتخانه ها یا دیگر دولتهای شهری بزرگ ادامه خواهد یافت. این رویه اغلب هبوط از بهشت نامیده شده است، که دیگر وزارتخانه ها نیز از آن پیروی می کنند. اما کارکنان وزارت امور داخلی، نسبت به دیگر وزارتخانه ها، بیشتر به دولتهای محلی فرستاده می شوند و معمولاً نیمی از دوره شغلی شان در دولتهای محلی صرف می شود. بوروکراتهای وزارت امور داخلی، همانند پرسنل دیگر وزارتخانه ها، برای پست ها و در نهایت برای استاندار شدن یا پست معاون اجرایی وزیر رقابت می کنند. از آنجا که مدیران ارشد دولتهای محلی انتخابی هستند و نه انتصابی، پرسنل وزارت امور داخلی قبل از تبدیل شدن به استاندار، باید حمایت بخشهای مختلف یک استان و شهرداری های آن را کسب کنند. انتظار می رود که آنها حداقل یکبار در دولت استانی مذکور خدمت کرده باشند. به ویژه نامزد شدن برای مقام معاون استاندار، درست قبل از انتخابات، معمول است. در مورد فرایند اعزام پرسنل، اقتدار تصمیم گیری با وزارتخانه است. در اکثر موارد، بخش پرسنلی یک وزارتخانه دارای صلاحیت هرگونه انتصاب و اعزامی در خارج از وزارتخانه متبوع است. پس از اینکه مدیران ارشد یک دولت محلی از وزارتخانه مذکور درخواست ارسال نیرو کنند (برخی از پستها، مانند معاون استاندار، نیازمند مجوز مجمع محلی است) وزارتخانه مرکزی، پس از تصمیم گیری، نیرو را ارسال می کند. مقاماتی که از وزارتخانه های مرکزی اعزام می شوند تقریباً به سه گروه تقسیم می شوند: اول آنهایی که پس از استخدام معمولاً بین سنین ۲۸ تا ۳۵، فرستاده می شوند. دوم پرسنلی که در میانه شغل شان هستند و دارای موقعیت هایی در ادارات یا بخشهای مهم مانند امور مالی و بخش امور محلی هستند. سوم کسانی که در زندگی بوروکراتیک خود در حال رسیدن به هدف نهایی هستند و آماده اند که به یک شغل سیاسی وارد شوند. آنها معاونین استانداران یا معاونین شهرداران شهرهای برگزیده می شوند. این افراد با روابط و پس زمینه قبلی به استان مورد نظر اعزام می شوند (این افراد قبلاً در استان مورد نظر خدمت کرده اند، متولد شده اند، از دانشگاه آن فارغ التحصیل شده اند و ترجیحاً ترکیبی از این موارد).

انگیزه های متعددی برای وزارتخانه های مرکزی جهت ارسال مقامات به واحدهای دولت محلی وجود دارد:

۱. **کنترل - نظارت:** یک دلیل آشکار فرستادن عوامل مرکزی به دولتهای محلی، کنترل دولتهای محلی است. وزارت امور داخلی دلایل خوبی برای این کار دارد، زیرا مسئول حفظ پاسخگویی مالی دولت محلی است. مهمتر از همه اینکه، وزارت امور داخلی دارای اقتدار قوی جهت بررسی خرج کردن بیش از حد دولت محلی است. مؤثرترین روش نظارت بر یک دولت محلی، اعزام یک مقام رسمی وزارت امور داخلی به آن دولت محلی به منظور نظارت بر فعالیتهای دولتهای محلی است. منتقدان این رویه معتقدند که این روش نمادی از کنترل مرکزی و عقب ماندگی سیستم محلی ژاپنی است.

۲. **کمک:** این مورد مطلوبترین توضیح وزارتخانه های مرکزی به ویژه وزارت امور داخلی است. در اغلب موارد، پرسنل دولت محلی، در حوزه های معین اداری مهارت و تجربه کافی ندارند و بنابراین کارگزار مرکزی وظیفه دارد که توانایی آنها را تکمیل کند. کمکها در دو حوزه متفاوت قرار دارد. اول، تخصص و مهارت فنی در زمینه های خاص (جاده ها، برنامه ریزی شهری، تأمین آب و...) و دوم، توانایی کلی تر هماهنگی، برنامه ریزی، مذاکره و غیره.

۳. **کارآموزی:** تقریباً همه مقامات مرکزی که تجربه خدمت در دولتهای محلی داشته اند معتقدند که این اعزام برای آنها بسیار آموزنده بوده است. نخبگان ژاپنی اغلب نیازمند چنین فرصتی جهت صعود به سطح بالاتر هستند. بهترین راه برای شناختن موقعیت و مقر شغلی مورد نظر، خدمت در آن دولت محلی است که آنها در آنجا اکثر خط مشی های تعیین شده در مرکز را اجرا می کنند.

۴. **جاه طلبی سیاسی:** بوروکرات های مرکزی گاهی امیدوارند که به سیاستمدار (استاندار، شهردار یا نماینده پارلمان) تبدیل شوند. در این زمینه خدمت در یک دولت محلی و شناختن مردم و مکان مذکور برای سیاستمداران احتمالی بسیار مفید است. مقامات مرکزی برای اقناع این جاه طلبی، نیازمند کار در دولتهای محلی و تأیید از سوی مردم محلی هستند.

شایان ذکر است که گاهی ممکن است دولتهای محلی نیز پرسنل خود را به وزارتخانه های مرکزی بفرستند. اما این بدان معنا نیست که تبادل پرسنل بر مبنایی برابر انجام می شود. مقامات محلی اعزام شده عموماً جوان هستند و در وزارتخانه های مرکزی هرگز پست های بالا دریافت نمی کنند. همچنین، بیشتر استانداری ها و به میزان کمتر شهرهای برگزیده از این امکانات استفاده می کنند. آنها عمدتاً این کار را برای آموزش کارکنان انجام می دهند. در این زمینه برخی از کارگزاران مرکزی به دولت محلی وابستگی دارند. سازمان محیط زیست یک نمونه است که به شدت وابسته به ارسال کارکنان با تجربه است. شایان ذکر است که دولتهای محلی نیز کارکنان خود را با یکدیگر تبادل می کنند. استانداری ها کارکنان خود را به شهرداری ها

می فرستند و در عوض کارکنان اعزامی آنها را به کار می گیرند. به این ترتیب، رابطه بین استان ها و شهرداری ها تصویری آشکار از رابطه بین دولتهای مرکزی و استانی است. یکی از دلایل اصرار بر تبادل پرسنلی در ژاپن این است که مزایای متقابلی در این تبادل وجود دارد. در واقع، استانها از این سیستم سود زیادی می برند. استانها کارکنان با استعداد و متعهد دولت مرکزی را دریافت می کنند که دارای مهارت ها و اطلاعاتی هستند که برای استانها به سادگی قابل دسترس نیستند. مقامات اعزام شده در خلال و پس از آن - به عنوان یک کانال ارتباطی با وزارتخانه مرکزی خدمت می کنند. استانها، با ارائه پستها و فرصتهای آموزشی برای مقامات دولت مرکزی، در واقع به وزارتخانه ها کمک می کنند و در عوض می توانند انتظار رفتار مطلوبی از سوی وزارتخانه مذکور داشته باشند و در نهایت، امکان اعزام کارکنان خود به وزارتخانه های مرکزی را به دست می آورند.

نیاز متقابل برای حمایت سیاسی در عرصه های بوروکراتیک جنبه دیگری از وابستگی متقابل بین وزارت امور داخلی و واحدهای دولت محلی است. وزارت امور داخلی دولتهای محلی را به عنوان متحدین و منابع حمایت و مشروعیت خود می بیند. این وزارتخانه، نیازمند حمایت سیاستمداران محلی در نبرد بوروکراتیک با دیگر وزارتخانه های مرکزی است. اتحاد ممکن است مهمترین منبع دارایی وزارت امور داخلی باشد. دولتهای محلی نیز علاوه بر اینکه وزارت امور داخلی را به عنوان یک کانال مفید برای ارتباط با مرکز می بینند، آن را به عنوان محافظ سیستم کنونی - که از آن سود می برند - در نظر می گیرند.

این فرایندها موجب شده است که اولاً، دولتهای محلی قادر به گسترش نیروی کار خود و استخدام افراد بیشتری شده اند. ثانياً، دولتهای محلی، تخصص بیشتری به دست آورده اند؛ همچنانکه وظایف دولت محلی افزایش یافته و نقش آنها بیشتر شناخته شده، افراد با استعدادتری با اعتبارنامه بالاتر از دولت مرکزی تمایل به اعزام به واحدهای دولت محلی داشته اند. ثبات و پایداری به دولتهای مرکزی و محلی به طور یکسان، فرصت هماهنگ سازی خود با قواعد بازی برای انباشتن تجربه را داده است.

آنچه مسئولان ژاپنی بر آن تأکید دارند این است که حتی در صورت اتخاذ یک سیستم منطقه ای، سیستم دو رده ای تقسیمات کشوری حفظ خواهد شد. بدین معنا که برای تشکیل سیستم منطقه ای بدون اضافه کردن یک رده سوم، استانها ادغام و تبدیل به استانهای بزرگتری خواهند شد. بنابراین در کشور ژاپن گرایش به سوی وسیعتر کردن استانهاست و نه کوچک کردن آنها و یا ایجاد استانهای جدید.

در ژاپن این است که در زمان تخصیص نقش ها و وظایف در میان سطوح مختلف دولت، شهرداری ها اولویت اول هستند و وظایفی که شهرداری ها نمی توانند به صورت کارآمد انجام دهند به استانها، به عنوان اولویت دوم اختصاص داده می شود و تنها آن دسته از وظایف به دولت مرکزی اختصاص می یابد، که نمی توانند به درستی توسط استانها مورد رسیدگی قرار گیرند.

## ۴-۷) چین

سیستم تقسیمات کشوری چین تا حدودی از کشورهای دیگر متفاوت است. طبق اطلاعات موجود در وبسایت شورای دولتی جمهوری خلق چین، براساس قانون اساسی جمهوری خلق چین، در حال حاضر واحدهای تقسیماتی کشوری براساس یک سیستم سه لایه (استان، شهرستان و قصبه) است؛ اما در این زمینه پیچیدگی هایی وجود دارد. این کشور به استانها، مناطق خودمختار و شهرداریهایی که به طور مستقیم تحت کنترل دولت مرکزی هستند، تقسیم شده است.

استانها و مناطق خودمختار به شهرستانها<sup>۲۲</sup>، شهرستانهای خودمختار<sup>۲۳</sup>، بخشهای<sup>۲۴</sup> خودمختار و شهرها تقسیم می شوند. در حال حاضر، چین دارای ۲۳ استان، ۵ پنج منطقه خودمختار، چهار شهرداری که به طور مستقیم تحت کنترل دولت و دو منطقه اداری ویژه (هنگ کنگ و ماکائو است)، بخشهای خودمختار به شهرستانها، شهرستانهای خودمختار و شهرها تقسیم می شوند. لازم به ذکر است که مناطق خودمختار، بخشهای خودمختار و شهرستانهای خودمختار، همگی نواحی خودمختار قومی هستند. ([www.china.org.cn](http://www.china.org.cn))

بیشتر کشور در نخستین سطح، به استانها تقسیم می شود، اما چند واحد جغرافیایی دیگر همسان با رتبه سلسله مراتبی استانها وجود دارد. در واقع، چین دارای ۳۴ واحد اداری سطح استانی (۲۳ استان، به اضافه پنج منطقه خودمختار، چهار شهرداری که به طور مستقیم تحت نظارت دولت مرکزی هستند و نیز دو منطقه اداری ویژه است.

همانطور که بیان شد، بعد از دولت مرکزی، استانها سطح اول تقسیمات سیاسی کشور چین را تشکیل می دهند. عملکرد استانها در چین به منظور تسهیل مدیریت کشور توسط دولت مرکزی است. وسعت استانها و تعداد جمعیت آنها، بین یک دهم تا یک سی ام وسعت یا جمعیت کل کشور است. مرزهای استانها براساس مرزهای موجود در زمان سلسلههای باستانی تنظیم شده است (Fitzgerald, ۲۰۰۲:۱۲).

### • مناطق خودمختار

مناطق خودمختار در چین، مانند استانها، جزء سطح استانی تقسیمات کشوری چین هستند و یکی دیگر از نخستین سطوح تقسیمات کشوری بعد از دولت مرکزی محسوب می شوند. یک منطقه خودمختار دارای دولت محلی خود است و نسبت به استانها از حق قانونگذاری بیشتری برخوردار است. جمعیت غالب مناطق

<sup>۲۲</sup> - Counties

<sup>۲۳</sup> - Autonomous Counties

(به معنای یک بخش تحت اداره یک بخشدار است. اما در نظام تقسیماتی کشور چین، برخلاف کشور ما این سطح بین استان و <sup>۲۴</sup> - Prefecture شهرستان قرار دارد)

خودمختار را یک گروه قومی اقلیت خاص تشکیل می‌دهد ([www.chinatoday.com](http://www.chinatoday.com)). در واقع مناطق خودمختار براساس تفاوت‌های قومی تشکیل می‌شوند.

### • شهرداری‌های تحت نظارت مستقیم حکومت

شهرداری‌های تحت نظارت مستقیم حکومت، تحت نظر استانها نیستند، بلکه بعد از دولت مرکزی، در سطح اول تقسیمات کشوری قرار دارند و با هم‌تایان استانی خود برابر هستند. این شهرداری‌ها، نهادهای مستقلی هستند که رهبران‌شان مستقیماً به پکن گزارش می‌دهند. شهرداری‌های تحت نظارت مستقیم حکومت، بالاترین سطح طبقه‌بندی یک شهر در چین محسوب می‌شوند ([www.worldatlas.com](http://www.worldatlas.com)) کوچکترین اینها تیانجن با جمعیتی بیش از ۱۰ میلیون نفر و بزرگترین آنها چانگ‌کینگ با جمعیتی بیش از ۳۰ میلیون نفر است. برخلاف استان‌ها که دربرگیرنده مناطق روستایی گسترده‌اند، این شهرداری‌ها عمدتاً نواحی شهری هستند. در واقع شهرداری‌های خاص در چین، عمدتاً به اداره کردن نواحی مادر شهری می‌پردازند. دلیل اصلی تثبیت این شهرداری‌ها اجتناب از ایستایی بوروکراتیک و موانع غیرضروری، به ویژه محدودیت‌های هماهنگی اداری و اجرایی است. این شهرها تحت نظارت مستقیم حکومت مرکزی، مراکز اقتصادی، فرهنگی و سیاسی در چین هستند.

### • مناطق اداری ویژه

مناطق اداری ویژه، به‌طور مستقیم تحت نظارت دولت مرکزی هستند ([www.china.org](http://www.china.org)). آنچه مناطق اداری ویژه را از دیگر سطوح تقسیمات سطح اول (استانی) چین متمایز می‌سازد این است که این مناطق شامل قلمروهایی است که درون سرزمین اصلی چین واقع نشده‌اند ([www.worldatlas.com](http://www.worldatlas.com)). هنگ کنگ و ماکائو، به عنوان مناطق اداری ویژه در چین، مستعمرات سابق بریتانیا و پرتغال هستند که در دهه ۱۹۹۰ به چین پیوستند. اقتصاد و سیستم‌های سیاسی متمایزشان به آنها اجازه داده که تحت رژیم‌های نظارتی و تنظیمی جدا از سرزمین اصلی چین شکوفا شوند. در حالی که در سرزمین اصلی چین، یک سیستم سوسیالیستی حاکم است، هنگ کنگ و ماکائو سیستم سرمایه داری دارند. این مناطق از قدرت بیشتر و درجه بالاتری از استقلال نسبت به واحدهای عادی برخوردار بوده، مدیر اجرایی خود و قانون اساسی خود را داشته و نسبت به دیگر واحدهای سطح استانی از استقلال کاملتری در مورد قانونگذاری، ارز، صدور ویزا، سیاست‌های مهاجرتی و... برخوردارند ([www.worldatlas.com](http://www.worldatlas.com)). همچنین نمایندگان خود را از طریق ترکیبی از نمایندگی مستقیم و غیرمستقیم انتخاب می‌کنند، اما همچنان جزئی از تقسیمات کشوری چین و تحت حاکمیت این کشور قرار دارند.

### • بخش‌ها



جغرافیای سیاسی استانها و مناطق خودمختار به طور کلی به بخش‌ها و شهرهای سطح بخش شکسته می‌شود. همانطور که بیان شد، براساس اصل سی‌ام قانون اساسی جمهوری خلق چین، کشور به سه سطح تقسیم شده است: اول استانها (و نیز مناطق خودمختار و - شهرداری‌های خاص)، دوم شهرستانها (و نیز شهرستان‌های خودمختار، بخش‌های خودمختار و شهرها) و سوم قصبه‌ها (و نیز قصبه‌های اقلیت قومی و شهرکها). دولت یک سطح چهارم، یعنی بخش را بین شهرستان و استانها اضافه کرده است. در واقع بخش‌ها کارگزاران دولتهای استانی به شمار می‌روند و به جای اینکه یک رده قائم به خویش باشند، واحدهای اداری‌اند که به لحاظ تکنیکی بازوی منطقه‌ای دولت استانی هستند (Fitzgerald, ۲۰۰۲: ۲۸-۲۹). در بخشهای خودمختار یک اقلیت قومی، جمعیت غالب را تشکیل می‌دهد. درون بخش‌ها، همچنین ممکن است شهرستانهای خودمختار بسته به ترکیب قومی‌شان وجود داشته باشند. در طول سالها، از تعداد بخش‌ها کاسته شده و به تعداد شهرهای سطح بخش افزوده شده است.

#### • شهر

شهرها، بخشهای شهری، زیربخشها و شهرکها واحدهای اداری شهری هستند. هرچند گفته می‌شود که سه سطح شهری در سلسله مراتب اداری فعلی در چین وجود دارد و شهرها بسته به وضع اداری و اجرایی‌شان می‌توانند در سطح استانی، سطح پریفکچر و سطح شهرستان باشند، اما در این زمینه، رتبه‌بندی‌های دیگری مانند شهرهای نایب استانی نیز وجود دارد که نامی از آنها در قانون اساسی برده نشده است. شهرها در چین، واحدهای اداری محلی مهمی در نظر گرفته می‌شوند. یک دولت شهری<sup>۲۵</sup> در واقع یک حکومت محلی<sup>۲۶</sup> مهم محسوب می‌شود (Shen, ۲۰۰۸: ۱۱).

#### • شهرستان

شهرستانها و شهرهای سطح شهرستان، زیربخشهای درون بخش یا شهرهای سطح بخش هستند. شهرستانها، عمدتاً واحدهای اداری روستایی‌اند و در نواحی شهری بزرگی مانند پکن، از شهر اصلی دور هستند (Shen, ۲۰۰۸: ۱۱).

#### • قصبه، شهرک و روستا

قصبه‌ها، واحدهای اداری روستایی هستند. در زمان مائو، هر قصبه‌ای یک کمون را شکل می‌داد. شهرکها نیز مراکز شهری کوچک در مناطق روستایی چین هستند و در واقع بیشتر مراکزی اقتصادی برای روستاهای اطراف به شمار می‌آیند. روستاها یا محله‌ها، کوچکترین واحدهای سازمان سیاسی فضا در چین هستند. در

<sup>۲۵</sup> - Urban Government

<sup>۲۶</sup> - Local State

طی زمان، بسیاری از روستاها، جذب شهرهای به سرعت در حال رشد و قصبه‌ها شده‌اند (Shen, ۲۰۰۸: ۱۱).

در چین، با وجود اینکه هر دولت محلی، به لحاظ سیاسی توسط دولت مرکزی کنترل می‌شود، اما در عین حال، از درجه معینی از استقلال برخوردار است و به خود متکی است: در مقام مقایسه با دیگر اقتصادهای به طور رسمی متمرکز، که وزارتخانه‌های خاص تشکیلات اقتصادی صنعتی را کنترل می‌کنند، دولت مرکزی در چین مسئول هماهنگی وظایف مکمل وزارتخانه‌های مختلف است.

#### ۴-۷-۱) سطوح دولت در چین

دولت چین شامل سلسله مراتب چندسطحی است. در زیر دولت مرکزی، چهار سطح دولت محلی وجود دارد:

✓ سطح نخست، دولت سطح استانی است. شامل ۳۴ واحد (۲۳ استان، پنج منطقه خودمختار، چهار

شهرداری که به طور مستقیم به دولت مرکزی گزارش می‌دهند و دو منطقه اداری ویژه)

✓ سطح دوم اجرایی، بخش است (بخش‌ها و شهرهای سطح بخش)

✓ سطح سوم اجرایی، شهرستان است (شهرستان و شهرهای سطح شهرستان)

✓ سطح چهارم، قصبه و شهرک است.

سطوح اول، سوم و چهارم اجرایی همه دارای ساختارهای سیاسی هستند که منعکس کننده دولت مرکزی، با سازمانهای حزب، دولت موازی و مجلس خلق است. در سطح دوم اجرایی، شهرهای سطح بخش و بخش‌های خودمختار، دارای سازمانهای دولتی و مجالس خلق هستند، اما بخش عادی این سازمانها را ندارد. در عوض، آنها سازمانهایی اجرایی دارند. روستاها به عنوان بخشی از ساختار رسمی در نظر گرفته نمی‌شوند، بلکه بیشتر به عنوان سازمانهایی مردمی در نظر گرفته می‌شوند که خودشان به کنترل خویش می‌پردازند.

(Lawrence & Martin, ۲۰۱۳: ۸-۹)

#### ۴-۷-۱-۱) دولتهای محلی سطح استانی:

استان به وسیله کمیته استانی اداره می‌شود که این کمیته - به وسیله یک دبیر هدایت می‌گردد که فرد اول یک استان است ([www.worldatlas.com](http://www.worldatlas.com)). رهبران استانی بازیگرانی قدرتمند در سیستم سیاسی چین هستند. همه رهبران استانی حداقل رتبه بوروکراتیک یکسانی مانند وزرای دولت مرکزی دارند.

(Lawrence & Martin, ۲۰۱۳: ۹)

دولتهای استانی قوانین محلی، مقررات و تصمیمات مجلس خلق استانی و کمیته‌های دائمی آنها را اجرا می‌کنند و در برابر مجلس خلق استانی و کمیته‌های آنها مسئول هستند و گزارش کارشان را به آنها تحویل می‌دهند. مجالس خلق استانی و کمیته‌های آنها قدرت نظارت بر کار دولتهای استانی و تغییر و لغو قوانین و تصمیمات نامناسب دولتهای محلی را دارند. دولتهای استانی واجد قدرت اعمال رهبری واحد بر کار دولتها در

سطح شهرها، شهرستانها، قصبه‌ها و شهرکهای تحت حوزه صلاحیتشان هستند ([www.china.org](http://www.china.org)). وزارتخانه‌های دولت مرکزی دارای دیوان‌هایی در استانها هستند، اما هم دیوان‌ها و هم رهبران استانی به وزارتخانه مربوطه در پکن گزارش می‌دهند. زمانیکه اولویتها در تضاد هستند، رهبران چین، معمولاً منافع رهبران استانی را در اولویت قرار می‌دهند. (Lawrence & Martin, ۲۰۱۳: ۹)

تمرکززدایی و قدرت دادن به استان در میان اولین مشخصه‌های اصلاحات چین بود. با اینکه استانها و رهبران آنها تحت فرمان دولت مرکزی کار می‌کنند، اما استقلال قابل توجهی از نظر سیاستهای اقتصادی دارند. ([www.worldatlas.com](http://www.worldatlas.com)). تمرکززدایی طیف گسترده‌ای از نقش‌های جدید اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی را به استانها واگذار کرده است. همانگونه که بیان شد، از سال ۱۹۷۹ میلادی به دولتهای استانی قدرت قانونگذاری اعطا شده است.

#### ۴-۷-۱-۲) دولتهای محلی سطح بخش:

همانطور که بیان شد، بخش‌ها، عوامل دولتهای استانی - هستند. تنها تعداد کمی بخش باقی مانده است، چون اکثر بخش‌ها در دوره اصلاحات به شهرها تبدیل شده‌اند و شهرها وظایف آنها را انجام دهند. شهر یک واحد سیاسی مهم در چین است. یک دولت شهری هم در برابر مجلس خلق شهر و هم سازمان اجرایی دولت در سطح بالاتر مسئول است. این بدان معناست که دولت مرکزی قدرت نهایی را در ابداع و شروع تغییرات و کنترل دولتهای محلی در سطوح مختلف دارد. با وجود این، درجه نسبی کنترل و استقلال بین حکومت مرکزی و دولتهای شهری می‌تواند به طور قابل ملاحظه‌ای تغییر کند. دولتهای استانی قدرت مالی، اقتصادی و سیاسی زیادی به دولتهای شهری اعطا کرده‌اند (Shen, ۲۰۰۸: ۱۳-۱۴). آنها حق اعمال نظارت واحد را بر کار بخش‌ها، شهرها، شهرستانها، قصبه‌ها، شهرک‌ها و نیز اداره واحد امور اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، در نواحی تحت حوزه‌های صلاحیت خود دارند. همانطور که بیان شد چند نوع شهر در چین وجود دارد. در چین ۱۵ شهر به نسبت بزرگ با رتبه زیر سطح استانی وجود دارد. وضعیت اجرایی این شهرها پایین‌تر از دولتهای استانی و چهار شهرداری ویژه است. شهرهای سطح بخش، شهرهای بزرگ و متوسطی هستند که کارشان را به دولتهای سطح استانی گزارش می‌کنند و در برابر دولتهای استانی مسئول هستند. این شهرها فعالیت‌های اقتصادی، فرهنگی، اجرایی و اداری را هدایت می‌کنند. همچنین بر امور دولت‌های شهرستانها و نواحی تحت حوزه صلاحیتشان نظارت می‌کنند.

به طور معمول، بیش از یک چهارم میلیون نفر از جمعیت شهرهای سطح بخش، غیرکشاورزی است و ارزش تولید صنعتی شان، بیش از دو میلیارد یوان است. آنها دارای کارخانجات تولیدی به نسبت پیشرفته هستند که بیش از ۳۵ درصد تولید ناخالص داخلی را در شهرها می‌سازند و درآمد بودجه محلی‌شان فراتر از دویست

میلیون یوان است. دولتهای شهرهای سطح پریفکچر، در برابر مجلس خلق و کمیته‌های دائمی آنها در همان سطح مسئول هستند و گزارش کار خود را برای آنها ارسال می‌کنند. رهبران دولتهای شهرهای سطح پریفکچری از شهرداران، معاون شهردار، دبیر کل و مدیران ادارات و کمیسیونها تشکیل می‌شوند. شهرداران و معاونان شهرداران به وسیله مجلس خلق شهرها انتخاب می‌شوند. زمانیکه مجلس خلق جلسه ندارد، انتصاب و برکناری معاونان شهرداری به وسیله کمیته دائمی مجلس خلق انجام می‌شود (www.china.org).

#### ۴-۷-۱-۳) دولتهای سطح شهرستان:

سطح شهرستان، شامل شهرستانها و شهرهای سطح شهرستان است. دولتهای شهرستان دولتهای محلی تثبیت شده در نواحی روستایی‌اند. آنها شامل دسته بندی‌های زیر هستند:

الف) در نواحی بدون دفاتر اجرایی، دولتهای شهرستان رهبری مستقیم را از دولتهای منطقه‌ای خودمختار یا استانی دریافت می‌کنند.

ب) در نواحی که سیستم شهرهای سطح بخشی دارند و شهرهای اداره کننده شهرستان و شهرهای سطح شهرستان در نواحی خودمختار قومی، دولتهای شهرستانها، رهبری را از شهرهای سطح بخشی، شهرهای اداره کننده شهرستان یا دولتهای خودمختار بخشی دریافت می‌کنند.

دولتهای شهرستان، دولتهای قصبه‌ها، قصبه‌های قومی و شهرکها را ایجاد می‌کنند. آنها همچنین ممکن است دفاتر محله ایجاد کنند. رهبران شهرستان، معاونان وی، شهرداران، معاونان شهردار به وسیله مجالس خلق شهرستانها، شهرها و بخشها انتخاب می‌شوند. زمانی که مجالس خلق جلسه ندارند، کمیته‌های دائمی مجلس خلق در مورد انتصاب و برکناری مقامات تصمیم می‌گیرند. دولتهای شهرستان، امور مربوط به اقتصاد، آموزش و پرورش، علم، فرهنگ، بهداشت عمومی، توسعه روستایی و شهری، امور مالی، امور مدنی، امنیت عمومی، امور قومی، امور قضایی، نظارت و برنامه‌ریزی خانواده و... را در نواحی اداری مربوطه انجام می‌دهند. دولتهای محلی خلق، در سطح شهرستان در برابر کمیته‌های دائم مجلس خلق در سطوح مربوطه مسئول هستند و زمانیکه مجلس جلسه ندارد، کارشان را به کمیته‌های دائم مجلس خلق در سطوح مربوطه گزارش می‌دهند (www.china.org).

#### ۴-۷-۱-۴) دولتهای محلی سطح قصبه و شهرک:

دولتهای سطح روستایی شامل قصبه‌ها، قصبه‌های - قومی و شهرکها است. همانطور که بیان شد قصبه‌ها و قصبه‌های قومی هر دو نواحی روستایی هستند. شهرکها نیز مراکز شهری کوچک در مناطق روستایی چین هستند. آنها دستورات را از دولتهای شهرستانها، شهرستانهای خودمختار، شهرهای سطح شهرستان و

بخش‌ها دریافت می‌کنند. دولتهای قصبه‌ها، قصبه‌های قومی یا شهرکها دارای یک رئیس و چندین معاون هستند.

رئیس یک دولت قصبه قومی باید یک شهروند با ریشه آن اقلیت قومی باشد. رئیس و معاون قصبه‌ها، قصبه‌های قومی و شهرکها به وسیله مجلس خلق قصبه‌ها، قصبه‌های قومی و شهرکها انتخاب می‌شوند. دولت‌های محلی خلق استان‌ها و شهرداری‌هایی که مستقیماً تحت نظارت دولت مرکزی هستند، در مورد تثبیت و تقسیم جغرافیایی قصبه‌ها، قصبه‌های قومی و شهرکها تصمیم می‌گیرند.

دولتهای سطح قصبه و شهرک نیز مانند سطوح بالاتر امور مربوط به اقتصاد، آموزش و پرورش، علم، فرهنگ، بهداشت عمومی، توسعه روستایی و شهری، امور مالی، امور مدنی، امنیت عمومی، امور قومی، امور قضایی، نظارت و برنامه‌ریزی خانواده را در نواحی اداری مربوطه انجام می‌دهند. دولتهای خلق قصبه‌ها، قصبه‌های قومی و شهرکها، دستورات مجلس خلق در سطح مربوطه و تصمیمات و دستورات ارگانهای اجرایی حکومت در سطح بالاتر و نیز امور اجرایی را در نواحی اداری مربوطه انجام می‌دهند.

در کل، دولتهای محلی خلق، در سطوح مختلف در برابر مجلس خلق مسئول هستند و کارشان را به مجلس خلق در سطوح مربوطه گزارش می‌دهند. همچنین دولتهای محلی خلق در سطوح مختلف، کارشان را به ارگانهای اجرایی دولت در سطح بالاتر گزارش می‌دهند و در برابر آنها مسئول هستند. دولتهای محلی خلق، در سراسر کشور در سطوح مختلف، ارگانهای اجرایی تحت رهبری واحد شورای دولتی هستند. همچنین دولتهای محلی خلق در شهرستان و بالای سطح شهرستان، بر کار ادارات تابعه خود و دولتهای خلق در سطوح پایین‌تر نظارت می‌کنند و دارای قدرت تغییر یا لغو تصمیمات نامناسب ادارات تابعه خود و دولتهای خلق در سطوح پایین‌تر هستند ([www.china.org](http://www.china.org)).

#### ۴-۷-۲) نحوه انتصاب مقامات محلی:

استانها قدرت انتصاب رهبران خود را ندارند. مقامات دولتی از بالا منصوب می‌شوند و دولت ملی از انتصاب و ارتقای مقامات عمده دولتی به عنوان یک ابزار قدرتمند برای تشویق مقامات منطقه‌ای برای دنبال کردن سیاستهای دولت مرکزی استفاده می‌کند. در واقع، کنترل پرسنل، روشی مهم است که از طریق آن دولت مرکزی، مقامات محلی را کنترل می‌کند، با آنها هماهنگ می‌شود و به آنها انگیزه می‌دهد. با استفاده از این ابزار، رژیم چین، یک تمرکزگرایی کنترل شده را پیاده می‌کند. با اینکه رهبران استانی، به لحاظ اقتصادی، مقدار زیادی از منابع را کنترل می‌کنند و از استقلال به نسبت گسترده‌ای درون حوزه صلاحیتشان برخوردارند، اما مسیر شغلی‌شان به وسیله مرکز کنترل می‌شود. به طور خاص، در چین انتصابها، ارتقاها و تنزل مقامات (یا حتی مجازاتهای شدیدتر، مانند زندان برای نقض جدی قواعد) در زیر سطح ملی در نهایت به وسیله مرکز تعیین می‌شود و مسیرهای شغلی مسئولین به عملکردشان گره خورده است. این سیستم

کنترل پرسنل، شبکه‌ای تودرتو است که در آن مرکز به طور مستقیم موقعیت‌های کلیدی در سطح استانی را کنترل و به دولتهای محلی قدرت انتصاب مقامات کلیدی را در سطح زیرین آن اعطا می‌کند. هر سطح دولت محلی بر انتصاب، ارزیابی، ارتقا و عزل رهبران منطقه‌ای سطح تابعه آن نظارت می‌کند. مقامات محلی در انطباق با وظایف کلیدی و اهداف، توسط سطح بالاتر دولت ارزیابی می‌شوند. سطح به سطح، هر سطح از دولت محلی با دولت زیر سطح تابع خود برای اجرای اهداف مذاکره می‌کند. سپس مقامات منطقه‌ای در سطوح مختلف قرارداد مسئولیت را با مافوق‌های خود امضا می‌کنند. اهداف، وظایف و نیز پاداش/مجازات در این قراردادها مشخص شده است. بیشتر این اهداف اقتصادی است. مقامات منطقه‌ای، باید به ۶۰ تا ۷۰ درصد اهداف دست یابند، درحالی که دیگر جنبه‌ها، مانند یکپارچگی سیاسی، شایستگی و سعی و کوشش با هم ۳۰ تا ۴۰ درصد بقیه را شامل می‌شود (Lawrence & Martin, ۲۰۱۳: ۹).

دولتهای شهرستان نیز مقامات و مسئولین قصبه‌ها و روستاها را از طریق پیوند دادن عملکردشان به ارتقا، کنترل می‌کنند. دبیران حزب و سران قصبه‌ها قراردادهایی را با مسئولین سطح شهرستان امضا می‌کنند. در این قراردادها، مقامات قصبه‌ها تعهد می‌دهند که به اهداف تعیین شده توسط مقامات شهرستان دست یابند و شخصاً مسئول رسیدن به آن اهداف هستند. علاوه بر این، رقابت بین مقامات منطقه‌ای در میان یک سطح یکسان، مانند سطح شهرستان یا قصبه، بخشی ضروری از سیستم مدیریت پرسنل در چین است. برای مثال، عملکرد عالی یک رهبر قصبه و جایزه گرفتن با عنوان رهبر پیشرفته، شانس ارتقای اساسی وی برای تبدیل شدن به رهبر شهرستان را افزایش می‌دهد. برعکس عملکرد نامناسب موجب تنزل رتبه می‌شود.

راهکار دیگری که برای افزایش اثربخشی سیستم کنترل پرسنل به کار گرفته می‌شود، چرخشی بودن رهبران مناطق است. عمل چرخش مقامات استانی همیشه وجود داشته و از دهه ۱۹۹۰ بیشتر نهادینه شده است. هدف عمده چرخش مقامات، ارتقای توسعه اقتصادی از طریق انتشار یا تقلید از تجربیات اصلاحات منطقه‌ای است. براساس این سیاست، در طی دوره بین ۱۹۷۸ و ۲۰۰۵، حدود ۸۰ درصد رهبران ارتقا یافتند یا به استانهای دیگر منتقل شدند. در طی دوره اصلاحات، چرخش اغلب با ارتقا ترکیب شده است. این مکانیسم، موجب ایجاد انگیزه برای رهبران منطقه‌ای جهت عملکرد بهتر و نیز به عنوان یک مکانیسم برای پخش موفق تجربیات منطقه‌ای است. علاوه بر این، مداخله دولت مرکزی در انتصاب و تغییرات سازمانی مکرر مقامات محلی، اقدامی کلیدی برای جلوگیری از افزایش محلی‌گرایی و به وجود آمدن گرایشهای جدایی طلبانه است. شایان ذکر است که دولت مرکزی برای کنترل واحدهای زیر سطح ملی، راهکارهای دیگری نیز به کار گرفته است. به عنوان مثال، مرزهای منطقه‌ای نظامی با مرزهای استانی همپوشانی ندارند. نفوذ قدرت پکن بر استانها همچنین شامل توانایی آن برای فرستادن کمیسیون بازرسی انضباطی مرکزی حزب به استان، به

منظور تحقیق در مورد فساد و ارسال حسابرس کل به استانها برای بررسی دفاتر آنها است (Lawrence & Martin, ۲۰۱۳: ۹).

همچنین، یکی دیگر از مهمترین مکانیسمهای مورد استفاده، فرآیند انتخاب مسئولان زیر سطح ملی و مرکزی آینده است. هر کسی که برای پستی کلیدی نامزد می شود، باید رهبران ارشد را متقاعد کند که تابع ارزشهای اصلی آنهاست و توانایی انجام کار را نیز دارد. به این ترتیب، عملکرد عالی در سطح استانی برای هر کسی که نامزد می شود و در نهایت به عنوان یک رهبر ارشد ارتقا می یابد لازم است. از سال ۱۹۹۲ تا ۲۰۰۸ همه رئیس جمهورها، نخست وزیرها و اعضای تازه انتخاب شده کمیته دائمی حزب کمونیست چین، از موقعیت استانی به مقام و مسئولیت بالاتر ارتقا یافتند. در کل، این راهکارها مکانیسمهایی برای حفظ تعادل بین عدم تمرکز اقتصادی و تمرکز سیاسی ارائه می دهند و به حفظ روابط باثبات بین مرکز و محل کمک می کنند.

### ۵. جمع بندی: دستاوردهای تجارب جهانی برای جمهوری اسلامی ایران

واقعیت امر آن است که همان اندازه که شاهد تفاوت میان ساختار سیاسی و قوانین حاکمیتی نظام جمهوری اسلامی ایران با سایر نظامهای سیاسی جهان هستیم، به همان میزان نیز نحوه انتصاب مقامات و مسئولین اجرایی میان ایران با سایر کشورهای جهان متفاوت است، از این رو نمی توان به درس آموزی و تجربه اندوزی از الگوها و ساختارهای سیاسی و حاکمیتی کاملا مشابه با ساختار حاکمیتی ما امیدوار بود؛ اگر چه در لابلای سطور این فصل به معیارها و راهکارهایی برخوردیم که می توانند راهگشای ما برای ارتقاء سطح تجارب ملی در این زمینه باشند.

واقعیت آن است، به همان اندازه که میان ایدئولوژیها و ساختارهای سیاسی حاکم بر کشورهای مختلف جهان تفاوتهای معنادار وجود دارد، به همان اندازه نیز می توان از تفاوتهای بنیادینی میان قوانین حاکمه و جایگاه مقامات و مسئولین در میان کشورها سخن گفت. علیرغم وجود این تفاوتهای معنادار میان بسیاری از نظامهای سیاسی، می توان بر شباهتهای فراوانی نیز انگشت گذاشت که میان تمام دولتها و نظامهای سیاسی مدرن مشترکند و وجه تمایز آنها از دولتها و نظامهای سیاسی پیشامدرن به حساب می آیند. این اشتراکات بر «کارویژه»های دولت مدرن استوارند که آنها را به صورت «نظام»هایی در جستجوی تعادل، ثبات و کارآمدی تعریف می کند. با توجه به این مهم می توان ادعا کرد که جایگاه مقامهای محلی در دولتهای مختلف در راستای نقشی که آنها در تحقق اهداف کلان دولتهایشان ایفا خواهند کرد (یا باید ایفا کنند) تعریف می شود. مسئولین اجرایی در کشورهای مختلف جهان، سوای از تفاوتها و شباهتهای شکلی و ساختاری این دولتها، نقشهای نسبتا یکسانی بر عهده دارند از این رو هر نوع تجربه جهانی در این زمینه می تواند به عنوان تجربه ای مشترک در خدمت همه دولتها و کشورها قرار گیرد.

با نگاهی به تجارب سایر کشورها با مجموعه‌ای از معیارها و شاخص‌های نسبتاً یکسان در مورد مدیران و مسئولین ارشد کشوری در بخش‌های عمومی (که البته عمدتاً برگرفته از معیارهای عام شایسته‌سالاری است) هستیم که می‌تواند چارچوب اولیه‌ای از شاخص‌های جهانی در این حوزه در اختیار ما قرار دهد. بنا بر یک تقسیم‌بندی معمول علمی/ بین‌المللی می‌توان این دسته از شاخص‌ها را به دو دسته شایستگی‌های فردی و شایستگی‌های عمومی مطابق جدول زیر تقسیم‌بندی نمود:

شایستگی‌های عمومی (شغلی)	شایستگی‌های فردی
- تخصص‌گرایی	- انصاف
- درستکاری	- صراحت
- وفاداری	- مسئولیت‌پذیری
- خدمت با صداقت و احترام (تمایل به خدمت رسانی)	- پاکدامنی
- درک عمومی	- کمال‌گرایی
- دفاع از مشروعیت بخش عمومی و ارزش‌های دموکراتیک	- صداقت
- پایبندی به اخلاق اداری و سازمانی	- عزت نفس
- تناسب	- نوع دوستی
- کارایی	- اشتیاق به کسب دانش
- اثربخشی	- تفکر خلاق
- یادگیری	- تفکر مفهومی
- درگیری با وظیفه	- توجه به جزئیات
- آگاهی تخصصی	- قدرت حل مساله
- نتیجه‌گرایی (هدف محوری)	- شناخت خود و خودکنترلی
- انطباق‌پذیری	- مهارت‌های ارتباطی
- همدلی	- فداکاری
- تفکر استراتژیک	- موفقیت‌طلبی
- همفکری و قدرت ایجاد اجماع	- شجاعت
- برنامه‌ریزی و هماهنگی	- جسارت
- آگاهی سازمانی	- قدرت بیان
- تعهد به سازمان	- مدیریت فشار روانی
- کار تیمی	- قابل اعتماد بودن
- قدرت رهبری	- متعهد بودن
- آگاهی سیاسی	
- مهارت‌های مدیریتی	
- ذکاوت و فراست کسب‌وکار	



<ul style="list-style-type: none"> <li>- مهارت‌های راهبردی</li> <li>- مهارت‌های تحلیلی و مفهومی</li> <li>- قدرت قضاوت و داوری</li> <li>- قدرت تجزیه و تحلیل اطلاعات</li> <li>- رفتار یکسان با همه</li> <li>- عدالت خواهی برای همه</li> <li>- همدلی با طبقه ضعیف‌تر جامعه</li> </ul>	
---	--

همچنانکه در جدول فوق مشاهده می‌شود، با معیارهای تقریباً و جهانشمولی در حوزه شایسته‌سالاری مدیریتی روبرویم که به عنوان تجارب و هنجارهای عام جهانی می‌توانند فارغ از تفاوت‌های ساختاری، سیاسی، مدیریتی و... مورد بهره‌گیری همه کشورها قرار گیرند، همچنانکه در کشور ما نیز بسیاری از این معیارها در انتخاب مدیران ارشد بخش‌های دولتی و خصوصی بکار می‌رود.

اگر چه معیارهای انتخاب مسئولین و مدیران سیاسی (انتصابی) در بسیاری از کشورهای جهان مشابهت‌های فراوانی با معیارهای شایستگی عمومی مدیران در این کشورها دارد، اما بواسطه جایگاه سیاسی این مدیران شاهد برخی تاکیدات یا برخی اولویت بندی‌ها در این زمینه هستیم. جدول زیر برخی از این معیارها را نشان داده است:

شایستگی‌های عمومی (شغلی)	شایستگی‌های فردی
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تفکر و برنامه‌ریزی استراتژیک</li> <li>- قدرت رهبری</li> <li>- نتیجه‌گرا بودن</li> <li>- مدیریت منابع مالی</li> <li>- توانمندی ارتباطاتی</li> <li>- مدیریت منبع انسانی</li> <li>- کارآمدی</li> <li>- شناخت ظرفیت‌های بومی منطقه مورد نظر در زمینه‌های اداری، کشاورزی، صنعت، خدمات و غیره</li> <li>- سن و سال مشخص</li> <li>- سابقه کار اجرایی منطقه ای</li> <li>- بومی بودن (در مناطق قومیتی از همان قومیت بودن)</li> <li>- ملتزم به رعایت اصول و ارزش‌های حاکم بر دستگاه‌های دولتی</li> <li>- وضعیت روشن مالی، حزبی، سیاسی، اداری و ...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- پاکدامنی</li> <li>- امانت داری</li> <li>- هوش</li> <li>- خلاقیت</li> <li>- قدرت قضاوت</li> <li>- موفقیت فردی</li> <li>- صداقت</li> </ul>

همچنانکه در جدول فوق مشاهده می شود، در حالی شاهد وجود یا تاکید بر برخی از معیارها در انتصاب و انتخاب مسئولین و مدیران سیاسی منطقه ای هستیم که چنین معیارهایی درباره مدیران بخش های عمومی به چشم نمی خورد یا مورد تاکید نیست.

در کنار این دو دسته از معیارها، می توان از رویه هایی نیز سخن گفت که در نقاط مختلف جهان به عنوان روش ها و شیوه های انتخاب (انتصاب) مدیران و مسئولین محلی بکار گرفته می شود. شیوه های تجربه شده ای که اکثراً در کشورهای توسعه یافته بکار رفته و کارآمدی خود را در عمل به اثبات رسانده اند. برخی از این شیوه ها که در این فصل مورد اشاره قرار گرفت به صورت زیر قابل جمع بندی است:

- ایجاد زمینه های رقابت تنگاتنگ از طریق آزمون های دشوار و دقیق حرفه ای
- ارتقاء بر اساس امتحاناتی که حاوی تست هایی در زمینه های اطلاعات عمومی و تخصصی و تست هایی در رابطه با مشخصات ویژگی های فردی است با هدف انتصاب نخبه ترین افراد در خدمات عمومی
- مراجعه به معرفی ها
- مصاحبه های ساختار بندی شده و غیر ساختار بندی شده
- رجوع به شرح حال فردی و حرفه ای
- استفاده از مراکز ارزیابی
- مصاحبه های روانشناسی (شخصیت، توانایی و ...)
- ارزیابی و ابقا بر اساس عملکرد
- ارزیابی غیرسیاسی و به صورت کاملاً تخصصی
- ارزیابی بدور از تبعیض
- شفافیت و باز بودن: اصول دولت باز، بایستی در فرایند انتصاب لحاظ گردد. فرایند انتصاب باید شفاف و روشن بوده و همچنین اطلاعات مربوط به انتصاب در دسترس باشد.
- آزمون و ارزیابی در شرایط عادلانه (ایجاد فرصت های برابر): اطلاع رسانی مناسب برای افرادی که توانایی، تجربه و ویژگی های فردی، متناسب با شغل مورد نیاز را دارا هستند.
- بررسی و موشکافی بیطرفانه
- انتصابات بر اساس "اصل تناسب": بدین معنی که براساس طبیعت، اندازه و میزان مسئولیت در هر پست، فرایند انتصاب خاص آن وجود داشته باشد.
- ارتقاء بر اساس ارشدیت
- معرفی توسط مدیران بالادستی
- مرجع مستقل انتصابات دولتی: مرجع مستقلی که استانداردهای استخدامی، پروفایل های مهارتی و



استراتژی شایسته‌گزینی را طراحی می‌کند. تجارب جهانی به ما نشان می‌دهد که چگونه می‌توان با در اختیار داشتن مکانیزم‌ها و معیارهای ثابت، مشخص و شفاف قانونی، فرایند انتخاب مقامات ارشد اجرایی را از یک معضل و چالش جدی سیاسی/مدیریتی، آنگونه که در ایران بارها شاهد آن بوده ایم، به یک امر متداول و منظم قانونی تبدیل کرده و بسیاری از هزینه‌های سیاسی و مدیریتی نظام را کاهش داد.



## فصل چهارم

### معیارهای انتخاب مدیران ارشد اجرایی

#### از نگاه صاحب نظران

## ❖ مقدمه

بنا بر نتایج یک پژوهش، تعداد نخبگان حکومتی ایران در طی ۴۳ سال گذشته حدود ۲۳۳۲ نفر بوده است<sup>۲۷</sup> که گردش نخبگان در میان آنها عموماً به نهادهای انتخابی تعلق داشته و نهادهای انتصابی در اختیار افراد نسبتاً ثابتی قرار داشته‌اند. به لحاظ حضور روحانیون در رده های بالای سیاسی، داده‌های جمع‌آوری شده نشان دهنده‌ی این هستند که این قشر حدود ۲۷ درصد از کل نخبگان سیاسی در دهه‌های گذشته را تشکیل داده‌اند. به لحاظ جایگاه خانواده‌های این شخصیت‌ها در طبقات اجتماعی، مشاهده شده است که اکثریت آنها از خانواده های روحانی، کشاورز یا بازاری برخاسته‌اند، و تنها حدود ۲ درصد آنها از طبقات بالاتر اجتماعی به لحاظ اقتصادی بوده‌اند.

نکته‌ی دیگری که در این پژوهش به آن اشاره شده است، تنومندی جمهوری اسلامی در مقایسه با نظام پیش از انقلاب است، که در آن بوروکراسی سیاسی و نهادسازی بسیار افزایش یافته و آن را قدرتمندتر کرده است. بر مبنای یافته‌های این پژوهش، تنها ۳ درصد کل نخبگان سیاسی پس از انقلاب را زنان تشکیل داده‌اند، که این مسئله مختص نهادهای انتصابی نبوده، بلکه در نهادهای انتخابی مثل مجلس شورای اسلامی هم بسیاری از استان‌های کشور هرگز یک زن را برای نمایندگی مجلس انتخاب نکرده‌اند. اکثریت این نخبگان سیاسی تنها از پنج استان تهران، اصفهان، فارس، خراسان رضوی و آذربایجان شرقی بوده‌اند.

همچنین در طی سالهای اخیر شاهد بالا رفتن میانگین سن در چهره های سیاسی جمهوری اسلامی از یکسو و کاهش درصد کسانی که قبل از انقلاب به زندان رفته یا در جنگ ایران و عراق شرکت داشته‌اند، از سوی دیگر هستیم.

علاوه بر این، داده های جمع‌آوری شده نشان‌دهنده‌ی افزایش حضور اشخاص با سابقه‌ی عضویت در سپاه در سایر نهادهای سیاسی است. به لحاظ تحصیلات عالی چهره های سیاسی پس از انقلاب، مشاهده می‌شود که اکثر این اشخاص در ایران تحصیل کرده‌اند (مکان‌هایی مثل دانشگاه تهران، حوزه علمیه قم و غیره). علاوه

---

<sup>۲۷</sup> - دکتر مهرداد بروجردی (رئیس دانشکده روابط عمومی و بین الملل دانشگاه ویرجینیا تک) در کتاب خود «ایران پسا انقلاب، کتاب راهنمای سیاسی» سیاسی» فراگیرترین داده‌ها درباره نخبگان سیاسی ایران در دوران پس از انقلاب را جمع‌آوری کرده است. این کتاب اولین مجموعه‌ی وسیع از نهادها و چهره های سیاسی در ایران پس از انقلاب است که در آن بطور سیستماتیک اطلاعات مفیدی درباره آن‌ها (از جمله جهت‌گیری های سیاسی و ایدئولوژیک، روابط خانوادگی، شغل های پیشین، حضور در جنگ ایران و عراق، سابقه ی زندان پیش از انقلاب و غیره) گردآوری شده است. در مجموع، این کتاب به جمع‌آوری ۴۵ مورد اطلاعات از این دست درباره ۲۵۰۰ شخصیت سیاسی پس از انقلاب پرداخته است، که به لحاظ گستردگی آمار جمع‌آوری شده در حوزه علوم سیاسی در خاورمیانه بی سابقه است.

بر این، علیرغم دهه های قبل که معمولاً حضور اشخاصی با تحصیلات مهندسی در سیاست رایج بوده، در سال های اخیر نخبگان سیاسی بیشتر به سمت تحصیل در زمینه هایی مثل مدیریت دولتی و روابط بین الملل رفته اند.

از جهت دیگر، جمهوری اسلامی در ایجاد یک بوروکراسی بزرگ از طریق نهادسازی بسیار موفق عمل کرده است بگونه ای که در سال های اخیر تقریباً تمامی چهره های سیاسی جدید از طریق نهادهای متصل به نظام به رأس آن نزدیک شده اند. به لحاظ توزیع اشخاص در جایگاه های مختلف سیاسی، نکته ی جالب توجه این است که تنها ۱ درصد از این چهره ها بیش از ۱۰ شغل مهم سیاسی را به خود اختصاص داده اند.<sup>۲۸</sup>

اطلاعات فوق نشان دهنده آن است که انتخاب مدیران ارشد اجرایی در ایران، هیچگاه از یک دایره بسته و محدود فراتر نرفته است و اصولاً هنگامیکه از «انتخاب» صحبت می کنیم، انتخاب از میان این تعداد محدود به اذهان خطور می کند. در این پژوهش قصد آن نداریم که به رییس جمهور و دولتمردان توصیه کنیم که این حلقه تنگ را بشکنند و دایره را وسیعتر ببینند، که البته نصیحت و توصیه ای بجاست؛ بلکه قصد ما این است تا با استفاده از دیدگاه صاحب نظران کشور، ویژگیها و معیارهایی که برای انتخاب برخی از مقامات ارشد کشور باید در نظر بگیرند، به آنها یادآور شویم. معیارهایی که می تواند در اولویت بندی افراد و انتخاب شایسته ترین فرد برای هر مقام یاریگر ما باشد. رییس جمهور می تواند با در نظر گرفتن این معیارها، حتی در میان حلقه محدود کنونی، بهترین ها را انتخاب کرده و بدین ترتیب نخستین گام در جهت ایجاد دولتی کارآمد را محکمتر بردارد.

آنچه صاحب نظران در پاسخ به پرسش های ما بیان کرده اند برآمده از دانش علمی یا تجربه عینی آنها در بخش های مختلف دولتی، عمومی و خصوصی است. هدف اصلی ما در این پژوهش، علاوه بر احصاء ویژگیهای کلی وزیران، تاکید بر معیارهای انتخاب افرادی نظیر معاون اول رییس جمهور، تیم اقتصادی دولت (با تاکید بر رییس سازمان برنامه، وزیر صمت، وزیر اقتصاد و رییس بانک مرکزی)، تیم علم و فناوری (معاون علم و فناوری رییس جمهور، وزیر علوم)، تیم زیربنایی (وزیر راه، وزیر ارتباطات، وزیر نفت) و افرادی نظیر رییس سازمان محیط زیست بود. طبیعی است که همه صاحب نظران از تخصص یا دانش کافی پیرامون همه این افراد برخوردار نیستند، از این رو در برخی برخی مقامات از اطلاعات بیشتری بهره بردیم و در مورد برخی دیگر کمتر.

<sup>۲۸</sup> <https://irandataportal.syr.edu/>

ردیف	نام و نام خانوادگی	مدرک تحصیلی	تخصص	سوابق
۱	کیومرث اشتریان	دکتری	سیاستگذاری	دانشیار دانشگاه تهران، دبیر کمیسیون اجتماعی دولت
۲	محمد رضا باهنر	کارشناسی ارشد	برنامه ریزی اقتصادی	عضو حقیقی مجمع تشخیص مصلحت نظام نماینده ۷ دوره مجلس شورای اسلامی نایب رییس سه دوره مجلس
۳	سید محمد بحرینیان	کارشناسی	مهندسی صنایع	عضو هیات نمایندگان اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران مدیرعامل مجموعه صنعتی تکلان توس
۴	احمد ترک نژاد	دکتری	اکولوژی	معاون وزیر جهاد و استاندار کرمانشاه
۵	اکبر ترکان	کارشناسی	مهندسی مکانیک	مشاور عالی پیشین رئیس جمهور وزیر اسبق دفاع و راه
۶	جعفر توفیقی	دکتری	مهندسی شیمی	استاد تماربیت مدرس وزیر علوم رییس پژوهشگاه صنعت نفت
۷	سید محمود حسینی	کارشناسی ارشد	فیزیک	استاندار اصفهان و سیستان و بلوچستان
۸	داود دانش جعفری	دکتری	اقتصاد	عضو هیات علمی دانشگاه علامه طباطبایی عضو حقیقی مجمع تشخیص مصلحت نظام وزیر اسبق اقتصاد و نماینده دو دوره مجلس
۹	علی صفدری	کارشناسی ارشد	مدیریت دولتی	معاون نوسازی اداری سازمان اداری و

استخدامی کشور مشاور وزیر اقتصاد				
رییس جهاد دانشگاهی عضو شورای عالی انقلاب فرهنگی	مهندسی برق	دکتری	سید حمیدرضا طیبی	۱۰
مشاور رییس سازمان مدیریت و برنامه ریزی	مدیریت	دکتری	محمود عسگری آزاد	۱۱
مدیرعامل شرکت دانش بنیان نفت و گاز سرو			امیر هومن کریمی وثیق	۱۲
مدیرعامل ایران خودرو مدیرعامل سازمان سازمان هوایی	مدیریت سیستم ها	دکتری	منوچهر منطقی	۱۳
			علی نایبی	۱۴
عضو مجمع تشخیص وزیر پست نماینده مجلس	علوم سیاسی	دکتری	سید مرتضی نبوی	۱۵
مشاور وزیر نفت وزیر اسبق صنایع و کار	مهندسی محیط زیست	کارشناسی	محمد رضا نعمت زاده	۱۶
مدیرعامل شرکت توربین ماشین خاورمیانه	مهندسی مکانیک	کارشناسی ارشد	حسن هلالی	۱۷

مهمترین سئوالات ما از صاحب نظران فوق عبارت بود از:

۱. معیارهای موجود انتصاب و ارتقای مدیران ارشد در نظام جمهوری اسلامی ایران کدام اند؟ و چه نقدی بر آنها وارد است؟
۲. در این زمینه چه بهره ای از تجارب جهانی و منطقه ای می توان گرفت؟
۳. برای ایجاد یک دولت کارآمد در چارچوب نظام ج ا ایران، رییس جمهور در انتخاب مجموعه هیات دولت (در هر کدام از دسته های مورد نظر این پژوهش) به چه شاخص ها و معیارهایی باید توجه کند؟
۴. رییس جمهور چگونه و از چه راهکاری می تواند بهره های کارآمد را برای عضویت در کابینه شناسایی و انتخاب کند؟
۵. در میان معاونین و وزیران گذشته کدامیک را به عنوان الگو و معیار می توانید معرفی کنید؟





## بخش اول)

### نقد و آسیب شناسی رویه های حاکم بر انتخاب این مقامات

## ❖ مقدمه

با مروری بر ساختار حکومتی جمهوری اسلامی ایران در سطوح ارشد مدیریتی، مشخص می‌شود که به جز نخبگان حکومتی انتخابی نظیر روسای جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی و مجلس خبرگان و نیز نمایندگان شوراهای شهر و روستا، سایر نخبگان حکومتی کشور مخصوصاً در سطوح ارشد اجرایی نظیر معاونین رییس جمهور، وزیران، معاونین وزرا و استانداران از طریق انتصاب توسط مقامات بالاتر به این مسئولیتها دست می‌یابند. این مدیران «انتصابی» که بیشترین حجم مدیران اجرایی کشور را تشکیل می‌دهند نقشی تعیین کننده در روند اداره کشور به عنوان بدنه بورکراسی دولتی ایفا می‌کنند. بواسطه همین جایگاه مهم و تعیین کننده است که نحوه و معیارهای انتخاب این افراد از اهمیتی ویژه برخوردار است، اهمیتی که هیچگاه در ادوار گذشته بدان توجه لازم صورت نگرفته است.

هنگامیکه به روند ۴۳ سال گذشته نگاه می‌کنیم، علاوه بر فقدان قواعد و معیارهای مشخص، با برخی رویه‌ها و قواعد عرفی روبرو می‌شویم که علیرغم ناکارآمدی، به رویه‌های ثابت در تعیین این مقامات تبدیل شده و در طی دهه های گذشته هیچ تلاشی برای بهبود آنها نیز صورت نگرفته است.

## ❖ تحلیل دیدگاه صاحب نظران

یکی از سوالات ما از مصاحبه‌شوندگان این طرح، بازبینی روند گذشته و نقد و آسیب‌شناسی این روند بوده است. پاسخ‌های ارائه شده به این سؤال را می‌توان در موضوعات زیر دسته‌بندی نمود:



### ۱. بی توجهی به اهلیت حرفه ای در انتخاب مدیران

یکی از مهمترین نقدهای وارده بر روند انتخاب مدیران ارشد اجرایی کشور، تاکید یکسویه بر اهلیت سیاسی و امنیتی و بی توجهی به اهلیت حرفه ای بوده است. به گفته مصاحبه گر شماره ۳، این نقد را باید به دوران قبل از انقلاب نیز تعمیم داد: «هر دو رژیم یک اشتباه فاحش را انجام دادند اگر چه بعد از انقلاب بیشتر بوده است. در انتخاب مدیران عموماً بر اهلیت سیاسی و امنیتی تاکید داشته‌اند و امنیت حرفه‌ای مورد توجه نبوده است. هم در رژیم سابق اینگونه بوده است و هم در این رژیم. بخصوص از ۶۸ به بعد این وضعیت بدتر شده است. در این زمینه تفاوتی میان اصولگرایان و اصلاح طلبان هم وجود ندارد.» به زعم این کارشناس، اهلیت حرفه‌ای لزوماً به معنای دارا بودن مدارک علمی نیست و علت این بی توجهی هم «درماندگی نظری نظام به لحاظ مدیریتی و اقتصادی» بوده است.

به زعم یکی دیگر از صاحب‌نظران، ضرورت عبور از صافی‌های اطلاعاتی و امنیتی، اگر چه به صراحت گفته نمی‌شود اما در انتخاب مدیران بسیار موثر بوده است. اگر چه «پاسخ استعلام برخی از افراد هم منفی بوده است اما با ریسک مقام بالاتر پذیرفته شده‌اند.» (مصاحبه شماره ۱)

• «ما یک آفتی در بحث مدیریتمان وجود دارد و آن این است که هر چه می‌گذرد انتخاب مدیران و

مدیران ارشد، مستقیم در دست دولت نیست. تایید صلاحیت اینها را اطلاعات یا اطلاعات سپاه انجام می دهد. این یک آفت بزرگ است زیرا معیارهای آنها بر مبنای شایسته سالاری نیست» (مصاحبه شماره ۷).

• «یکی از آفتهای بزرگ مدیریت که نتیجه آن فساد است، همین شیوه تایید صلاحیت ها است که اصلا بر مبنای حرفه ای نیست. هر دستگاہی که مدیرانش بر مبنای صلاحیت حرفه ای و شایستگی انتخاب نشوند به سمت اضمحلال و فروپاشی می رود و منحنی عمرش کاهش پیدا می کند. ما در این زمینه در دنیا منحصر بفرد هستیم. در هیچ جای دنیا اینگونه مدیران را انتخاب نمی کنند.» (مصاحبه شماره ۷)

آنچه در این جا مورد تاکید صاحب نظران قرار دارد مخالفت با اهلیت سیاسی و امنیتی نیست، بلکه مخالفت با نقش تعیین کننده و سایه سنگین آن بر انتخاب این افراد است که موجب انتخاب افراد بی صلاحیت می شود: «ما مخالفتی با دستگاہهای امنیتی نداریم، اما آنها باید کار خودشان را انجام دهند نه اینکه در انتخاب مدیران سایه سنگینی داشته باشند که همه از آنها بترسند. با این رویه شما با آدمهای قد کوتاه و ضعیفی برای اداره کشور روبرو هستید و نتیجه آن همین وضعیتی است که امروز با آن مواجهیم.» (مصاحبه شماره ۱)

• «البته یک سری شایستگی های امنیتی نظیر جاسوس نبودن و... باید رعایت شود. اما شایستگی های حرفه ای باید در داخل همان سازمان تعریف شود. از طریق آزمون و مصاحبه و گفتگو. از طریق سبکهای که در دنیا در این زمینه وجود دارد. برخی اوقات قویترین مصاحبه کنندگان را برای مصاحبه با مدیران انتخاب می کنند.» (مصاحبه شماره ۷)

یکی از مهمترین مصادیق و معانی اهلیت حرفه ای، توجه به «تخصص» افراد برای قرار گرفتن در مسئولیتهای مرتبط است. «ما الان در وضعیت ساختارهای شکل نگرفته ایم و قرار گرفتن آدمها در جای درست خیلی اهمیت دارد. مثلا یک نفر یک عمر فرش فروشی کرده است و حالا به او بگوییم که موقعیت مغازه تو خوب است و بیا ماست بندی راه بینداز. آیا او با ماست بندی موفق می شود؟ نمی توانیم به تخصص بی اعتنا باشیم. نتیجه اش این می شود که می آییم رحمانی غیر فضلی را به عنوان وزیر صنعت می گذاریم. آیا موفق شد ... کاربندی را نباید رها کنیم.» (مصاحبه شماره ۵)

• در نیروهای مسلح از قدیم مرسوم بوده است که اگر کسی بخواهد امیر یا سردار بشود، باید ستوان و سروان و سرگرد و سرهنگ بشود و بعد اگر درجه ویژه ای توانست بگیرد سردار یا امیر شود. ولی در اقتصاد این را قبول نکرده ایم. اگر قرار است کسی مدیر یک بنگاه ۱۰۰ میلیارد تومانی بشود باید قبلا در یک بنگاه ۵۰ میلیارد تومانی مدیریت موفق را تجربه کرده باشد. اگر قرار باشد بگذاریم برای یک بنگاه هزار میلیارد تومانی باید یک بنگاه ۵۰۰ میلیارد تومانی را موفق اداره کرده باشد. اما

الان اینجوری نیست. بنگاه چند هزار میلیاردی را بدست یک آدم سیاسی می‌دهیم. فلانی که قبلا نماینده مجلس بوده حالا برود و فلان بنگاه را اداره کند. در حالیکه تخصصش ربطی به آن بنگاه ندارد. (مصاحبه شماره ۲)

- الان موضوعی در دنیایی پیدا شده با عنوان حکمرانی شرکتی. در کارهای شرکتداری قاعده کار باید اینها باشد. در شرکتداری سود، بهره‌وری، اثربخشی، راندمان و... مهم است و بنابراین عزل و نصبهای داخل شرکت با عزل و نصبهای سیاسی متفاوت است. این تفاوت را تبدیل کرده اند به حکمرانی شرکتی. شما در حکمرانی شرکتی به مبانی سیاسی و عقیدتی طرف وارد نمی شوید. نه اینکه بی اعتنا باشید اما برایتان اصل نیست. مثل این است که بخواهید در بیمارستانی یک کار جراحی انجام دهید. آیا برایتان مهم است که نگاه عقیدتی آن جراح چگونه است؟ در اینجا تخصص مهم است. (مصاحبه شماره ۵)

## ۲. محدود شدن آزادی انتخاب

یکی از پیامدهای تاکید بر اهلیت سیاسی و امنیتی به جای اهلیت حرفه‌ای، محدود شدن دایره انتخاب مدیران به برخی افراد خاص و به تبع آن حذف بسیاری از انسان‌های کارآمد از روند انتخاب و اداره کشور است:

- «شما وقتی که درجه آزادی انتخاب را صفر می‌کنید نتیجه اش انتخاب افراد ناشایسته است.» (مصاحبه شماره ۴)

- «امروز بسیاری از انسانهای شریف، کاربلد، سرسخت، مسئولیت‌پذیر و... از حوزه مسئولیتها به کنار رفته‌اند. گویا تصمیم گرفته ایم که نظام مدیریتی کشور را از اینها تخلیه کنیم.» (مصاحبه شماره ۴)

## ۳. کوتاه شدن سقف شایستگی‌ها

تجربه ۴۳ سال گذشته نشان می‌دهد که معیارهای انتخاب افراد روز بروز از سطح پایین تری برخوردار شده است و تلاش در جهت انتخاب افراد «بی‌دردسر» به چشم پوشی از معیارهای واقعی شایستگی منجر شده است:

- «عملا در جمهوری اسلامی کسانی می‌توانند به مناصب بالای مدیریتی برسند که تشخیص داده شود آدمهای بی‌دردسری هستند. آدمهایی نیستند که از جهت سیاسی بی‌محبا رفتار کنند. این ویژگی اصلی است. بنابراین افرادی می‌توانند به مدیریت برسند که ویژگیهایی نظیر نوآوری، شجاعت، نترس بودن و کار بزرگ انجام دادن را نداشته باشند. چون اساس کار بزرگ انجام دادن ریسک‌پذیر بودن است. وقتی سقف را اینقدر کوتاه کنیم چنین افرادی وارد نمی‌شوند و به جای آنها افراد بله‌قربان‌گو که خیلی دنبال دردسر نیستند و کارهای روتین اداری را انجام می‌دهند

انتخاب می شوند.» (مصاحبه شماره ۱)

- «یک مدلی بوجود آمده است به نام حامی پروری. یعنی افرادی را می گذارند که املاء ننوشته باشند و در نتیجه غلطی هم ندارند. یا افرادی که آسه می روند و آسه می آیند تا گربه شاخشان نزنند. اینها را تایید می کنند. با این معیارها افراد متخصص یا توانمند آهسته آهسته از گردونه مدیریت ارشد کشور خارج می شوند و در کنار قرار می گیرند و آدمهای کم توان، متملق و ... جایگزین می شوند که قدرت نه گفتن ندارند. یکی از تبعات این رویه، علاوه بر ناکارآمدی مدیریتی، ایجاد فساد در سیستم است. شبکه های فساد از همین جا شکل می گیرد. بالاترین مقام یک دستگاه، مثل وزیر یا استاندار یا مدیر کل، نه تنها خودش توان نه گفتن ندارند، بلکه بر شبکه ای از افراد مدیریت می کند که آنها به جاهای دیگری وصل هستند و از او تبعیت نمی کنند.» (مصاحبه شماره ۷)

#### ۴. نداشتن مدل شایستگی مدیران

همچنانکه در مطالعات نظری شاهد بودیم یکی از راهکارهای علمی / حرفه ای برای دستیابی به الگو و معیارهای انتخاب مدیران ارشد، تدوین و بکارگیری مدل شایستگی مدیران برای سطوح مختلف مدیریتی است. یکی از نقدهایی که بر روند گذشته انتخاب این مدیران در ایران وارد است، فقدان چنین مدلهایی برای مدیران ارشد اجرایی کشور است «که نتیجه آن انتخاب افرادی است که الزاما با این مدل شایستگی منطبق نیست یا تنها درصد اندکی منطبق است» (مصاحبه شماره ۶)

- ما تا قبل از سطح مقامات ارشد، شرایطی را در اختیار داریم که هر چند کامل نیستند، دقیقا اعمال نمی شوند و دقیق هم ارزیابی نمی شوند، اما به هر حال وجود دارند. ولی در سطح مقامات ارشد هیچ چیزی نداریم. بنابراین بر مبنای قانون اساسی انتخاب اینها در اختیار رییس جمهور و تیم منتخب او است. یعنی برای مقام های معاونت وزیر و بالاتر که بر مبنای ماده ۷۱ مقامات کشور محسوب می شوند، ضابطه مشخصی وجود ندارد و قانونمند نیستند. بنابراین بر مبنای سلايق و با توجه به شرایط کشور و رجوع به بایگانی مقامات سابق و از میان آنها انتخاب می شوند. (مصاحبه شماره ۹)

#### ۵. انتخاب بر مبنای لابیگری

یکی از مهمترین رویه های حاکم بر انتخاب مدیران ارشد دولتی، انتخاب بر مبنای چانه زنی و مذاکره های آشکار و پنهان است. چنین شیوه ای اگر چه در تمام نظام های سیاسی در کنار توجه به معیارهای اصلی، بکار می رود اما در چند دهه گذشته در کشور ما به عنوان تنها راهکار و مهمترین بازیگر مورد توجه بوده است. «ما امروز معیاری نداریم. معیارها بر اساس روابط سالم و ناسالم است. بر اساس لابیگری و ... است.» (مصاحبه شماره ۴)

همین مساله موجب شده است تا بسیاری از افراد شایسته و کارآمد از گردونه انتخاب خارج شوند. «برای چی من باید بروم و برای رسیدن به یک شغل وزارت، هزار مدل لابی و رایزنی انجام دهیم که در آنها خبری از مردم و خدا نیست. بروم سراغ بده و بستان های کثیف با نمایندگان مجلس» (مصاحبه شماره ۴)

• آقای روحانی در انتخاب استانداران یک گام هم جلوتر رفت و انتخاب استانداران را با نمایندگان ولی فقیه در استانها و با نمایندگان مجلس هماهنگ می کرد به این صورت که یا من چند نفر را معرفی می کنم و شما یکی را انتخاب کنید یا اینکه شما چند نفر را معرفی کنید تا من یک نفر را انتخاب کنم. (مصاحبه شماره ۷)

#### ۶. انتخاب انفرادی و بی اعتنایی به رویکرد تیمی

ضرورت «هماهنگی» تیم اجرایی دولت در حوزه های گوناگون، مخصوصا حوزه اقتصادی، یکی از نکاتی است که بارها از سوی صاحب نظران مورد تاکید قرار گرفته است. علیرغم این تاکیدات فراوان، یکی از مهمترین نقدهای وارده بر روند انتخاب وزیران در ۴ دهه گذشته، انتخاب آنها به صورت انفرادی مجزا و مستقل بوده است. چنانکه گویی هر کدام از آنها قرار است به تنهایی و بدون همکاری و تعامل با دیگران، بار اصلی یک مجموعه را بر دوش بکشند. صاحب نظران ما در این تحقیق از ابعاد گوناگون، این رویکرد را مورد نقد قرار داده اند.

یکی از کارشناسان در انتقاد از رویه روسای جمهور در این زمینه می گوید: «وقتی رییس جمهور می خواهد وزیران را انتخاب کند، انتخابهایش عمدتا انفرادی است. یعنی به صورت مجزا وزیر نفت را انتخاب می کند و به صورت مجزا وزیر صمت را انتخاب می کند و... در حالیکه نکته مهم در حکمرانی، یکپارچگی این افراد است یعنی هم سنخ بودن آنها از منظر توانمندی، شایستگی و حتی تفکرات سیاسی. بعضا مشاهده می کنیم که افراد انتخاب شده باورهای مشترکی در سطح منافع ملی و... ندارند.» (مصاحبه شماره ۶) هنگامیکه چنین اختلاف نظرهایی وجود دارد ممکن است که بخشی از وقت رییس جمهور هم صرف حل و فصل این تنازعات بشود. در تیم اقتصادی دولت هم بعضا شاهد چنین تعارضاتی بوده ایم مثلا یکی درباره نقدینگی و تورم یک گونه فکر می کند و وزیر دیگر به گونه ای دیگر. به عنوان نکته بعدی، بعضا مشاهده می شود که خود رییس جمهور هم نمی تواند با اندیشه واحدی وزیران خود را انتخاب کند. (مصاحبه شماره ۶)

بر مبنای یکی دیگر از دیدگاهها، آنچه بر رفتار مسئولین ما در این زمینه حاکم بوده است «رفتار قبیله ای» بوده است تا رفتار تیمی: «معیارهای انتخاب معمولا معیارهایی نظیر هم قبیله ای بودن بوده است نه به معنای مدیریتی آن که یک جمعی در راستای هدف مورد نظر باشند. قبیله ای عمل کردن غیر از تیمی عمل کردن است. در گذشته در خیلی از موارد انتصابهای ما در درون دولت با هدف ایجاد حرکت در آن تیم نبوده

است بلکه هدفهای دیگر در کار بوده است. مثلا چون این فرد هم حزبی ما است و یا در انتخابات به رییس جمهور کمک کرده است، پس من هم به او کمک می کنم و او را در کابینه می آورد. در حالیکه او مشخصه های لازم برای اینکه وظیفه اش را به خوبی انجام بدهد و درون تیم خوب عمل کند را ندارد.» (مصاحبه شماره ۸)

• در کشور ما وقتی که یک نفر به عنوان رییس جمهور انتخاب می شود و تیمی را برای انتخاب افراد تعیین می کند عمدتا به دنبال آدمها می گردند نه ویژگیها. از میان آدمهای موجود بدنبال انتخاب افراد مورد نظر می روند نه اینکه از طریق ویژگیها بدنبال افرادی متناسب با آنها باشند. (مصاحبه شماره ۹)

• برای مدیران سیاسی هیچگونه شرایط قانونی خاصی وجود ندارد. وزیران با انتخاب رییس جمهور و تایید مجلس، معاونین رییس جمهور با انتخاب رییس جمهور و.. انتخاب می شوند و هر فردی می تواند بدینگونه انتخاب شود. به این افراد اور کادر می گویند، یعنی از سطح افراد حرفه ای بالاترند. تاکنون هیچ ضابطه و قاعده ای برای این سطوح از مقامات در کشور نداشته ایم. بنابراین تنها شیوه انتخاب آنها تشخیص مقام بالاتر است. انتخاب وزیران توسط خود رییس جمهور انجام می شود و انتخاب معاونین وزیر هم توسط وزیران. اگر چه چند سالی است که باید به تایید هیات دولت هم برسد. بنابراین در شرایط کنونی فقط شناخت مقام بالاتر و برداشت او نقش تعیین کننده در این زمینه دارد. نقدی که می توان بر این رویه داشت این است که انتخاب را بسیار فردی و وابسته به اراده اشخاص می کند. (مصاحبه شماره ۱۱)

• چون ما کشور حزبی به آن معنا نیستیم، افرادی که نامزد این مسئولیتها می شوند الزاما از کوران تجربه بالا نیامده اند. یعنی سلسله مراتب مدیریتی را مثلا در داخل یک حزبی طی نکرده اند و تجربیات سیاسی و مدیریتی و... را کسب نکرده و در قالب یک تیم منسجم رشد نکرده اند. همین مساله بار دیگر ما را به بحث انتخاب مجزا می کشاند که یک وزیر از یک مکتب فکری است و یک وزیر از مکتب فکری دیگر و... . نظام های حزبی کمتر چنین مشکلی دارند، چون همگی در یک پارادایم و زمینه های سیاسی و فرهنگی مشترکی تربیت شده اند و از این رو وقتی که در منصب قدرت هم قرار می گیرند، معمولا به صورت تیمی قرار می گیرند. (مصاحبه شماره ۶)

اصطلاح دیگری که در این زمینه از سوی کارشناسان ما مطرح شد، «**اداره سیلویی**» وزارتخانه ها است:

• «یکی از مشکلات کشور ما اداره کردن سیلویی وزارتخانه ها است. یعنی هر وزارتخانه ای یک دیواری به دور خودش کشیده و وزیران آنها تنها خود را متولی همان وزارتخانه می دانند در حالیکه باید خود را متولی تمام آن حوزه بدانند. مثلا در حوزه اقتصادی، بانک مرکزی، وزارت اقتصاد، سازمان برنامه و... هر کدام کار خودشان را انجام می دهند، چون سیستم از ابتدا به صورت ناقص تعریف شده است. بنابراین آدمها باید خودشان را با هم هماهنگ کنند. این هماهنگی میان آدمها وقتی پیش می



آید که تفکر یکپارچه و اهداف مشترکی میان آنها وجود داشته باشد. این مساله در کشور ما کمتر رخ می دهد. معمولا افرادی که در این مسئولیتها قرار می گیرند یا گرایش های خاص تخصصی دارند یا یک تعصباتی از طریق سیستم به آنها تحمیل می شود تا در این چارچوب سیلویی فکر و رفتار کنند.» (مصاحبه شماره ۹)

## ۷. باندگرایی

یکی از نقدهای وارده بر روند انتخاب وزیران و مدیران ارشد اجرایی در چند دهه گذشته انتخاب آنها از حلقه نزدیکان رییس جمهور بوده است. حلقه ای که می تواند از دوستان نزدیک او شروع شده و تا اعضای ستاد، حزب و جناح سیاسی او گسترش یابد:

- بخشی از انتخاب های ما بواسطه شناخته های رفاقتی و دوستی است. مثلا اگر رییس جمهور دنبال وزیر می گردد، شعاع دیدش افرادی هستند که از جلوی چشمش عبور کرده اند و با آنها تجربه ای داشته است. طبیعتا ذهنش در اولین انتخاب به سراغ آنها می رود و در این صورت توانمندی ها و شایستگی ها در اولویت دوم قرار می گیرد. (مصاحبه شماره ۶)

- تنها بر شناخته های فردی اتکا می کنیم. برای انتخاب یک معاون، از دوستی که به او اعتماد دارم استفاده می کنم. همه آدمها توانایی ارتباط برقرار کردن با سایرین و شناخت آنها را ندارند و طبیعتا ساده ترین راهکار را انتخاب می کنند. (مصاحبه شماره ۶)

- در شیوه فعلی ما اولین معیار این است که این فرد آبی است یا قرمز. قبل از اینکه بدنبال تخصصش باشیم. بنابراین در همین مرحله اول ۵۰ درصد از افراد را حذف می کنیم. در میان این جریانها نیز با نگرش های متفاوتی روبرو هستیم که بعضا ممکن است با پارادایم حاکم بر کشور هم متفاوت باشد. بنابراین در میان یک جناح خاص هم، کسانی که نگرش خاصتری دارند انتخاب می شوند. به عنوان مثال در دولت دهم اکثر افرادی که انتخاب شده بودند به لحاظ رفتار و سخن و نگرش و... دقیقا عین هم بودند. سومین معیار، تخصص است. بنابراین اگر بخواهند از بین چند نفر انتخاب کنند، نگرش ضریب ۱۰ می گیرد و تخصص ضریب ۴. (مصاحبه شماره ۱۳)

- اگر کسی از جناح چپ بیاید، تمام رفقای خود را که در انتخابات به او کمک کرده و با جریان رقیب مخالف بوده، انتخاب می کند. اگر از اصولگرایان هم کسی انتخاب شود همین اتفاق می افتد. بنابراین فقط دو ویژگی وجود دارد، یکی اینکه از نظر سیاسی با من هماهنگ باشد و دوم اینکه من از او خوشم بیاید. (مصاحبه شماره ۱۱)

- (رییس جمهور) معمولا وامدار افراد و جریانهای متعددی بوده است. عده ای که در ستادهای انتخاباتی او فعالیت داشته اند. بعد از اینکه او رییس جمهور شد این افراد بر اساس توقع ایجاد شده، به مسئولیتهای دولتی می رسند. این وضعیت جریان غالب در کشور ما بوده است. آدمهایی که به هم تعهد داشته اند تا منافع یکدیگر را تامین کنند و این منافع در عالم سیاست به منافع اقتصادی و

سیاسی گره خورده است که در حقیقت پیوند قدرت و ثروت است. .. تاکنون این رویه ملاک بده بستان ها و تقسیم پستهای قدرت بوده است. (مصاحبه شماره ۱۵)

- از اول انقلاب خیلی در زمینه شایسته سالاری شعار داده شده است اما هیچوقت به طرف آن نرفته- ایم. باندگرایی به جای شایسته سالاری حاکم بوده است. ای کاش حزب بود، بیشتر باندگرایی بوده است. (مصاحبه شماره ۱۵)

- عضویت در کابینه دستمزدی است که رییس جمهور به خاطر کارهای گذشته به افراد می دهد و نه برای استحقاق و توانایی هایی که باید در او باشد تا به آن هدف مورد نظر برسد. (مصاحبه شماره ۸)

- این انتخاب ها کاملا سلیقه ای و بیشتر بر مبنای دوری یا نزدیکی فکری و ایدئولوژیک به افراد است. (مصاحبه شماره ۹)

## ۸. فقدان جانشین پروری

- ما جانشین پروری نکرده ایم. یک نفر که مدیر شده است خودش تجاربی را کسب کرده است اما این تجارب را به صورت کلاسیک و علمی به دیگران منتقل نکرده ایم. (مصاحبه شماره ۲)

- ما در سبکهای مدیریتی مان خیلی برای جانشین پروری اهمیت قایل نیستیم. یعنی وقتی یک وزیری در راس یک وزارتخانه قرار می گیرد اولین دغدغه اش این باشد که چگونه سرمایه های انسانی آن وزارتخانه را ارتقا دهد. وزیر از اولین روز که کارش را شروع می کند، مهمترین فکرش باید این باشد که بعد از رفتن من چه کسی از داخل این سازمان باید به جای من قرار بگیرد. معمولا ما برنامه ای برای این کار نداریم و وقتیکه مسئولیتی را بر عهده می گیریم تنها به فکر گذراندن آن مسئولیت هستیم و به این فکر نمی کنیم که هم مسئولیتمان را انجام دهیم و هم دهها نفر را پرورش دهیم. (مصاحبه شماره ۶)

## ۹. تغییر مداوم ساختار کارشناسی

- وزیر منتخب تیم منسجمی داخل آن وزارتخانه برای پیشبرد اهدافش پیدا نمی کند و به این نتیجه می رسد که باید افراد را تغییر دهد. یک وزیر قبل از آنکه به فکر تغییر معاونین و مدیران میانی بیفتد باید به این فکر کند که اینها چه استعدادی دارند و چگونه می تواند از آنها استفاده کند. اما معمولا فرض را بر این می گذارد که افرادی که قبل از من در اینجا بوده اند شایستگی انجام این کارها را ندارند. بنابراین قبل از آنکه شایستگی آنها را کشف کرده باشد و قبل از آنکه اعتماد آنها را جلب کند، دست به تغییر آنها می زند. برای انتخاب افراد جایگزین هم به سراغ افرادی می رود که خودش از قبل می شناسد و این چرخه انتخاب همین گونه ادامه پیدا می کند. (مصاحبه شماره ۶)

- اگر در دولت جدید وزیر معاونش را عوض کند، معاون مدیرکل ها را و مدیر کل رییس اداره را و ... تا سرایدار را. این معنا ندارد. در این حالت وقتی که دولت عوض می شود می خواهند صد هزار نفر از مدیران کشور را عوض کنند. همین خودش باعث کاهش بهره وری است. اینها نظام بوروکراسی کشورند. اینها بوروکراتهای کشور اند. اینها تحت امر مدیران سیاسی خودشان هستند. مثل خلبانی

که در یک ایرلاین کار می کند. وقتی که مالک ایرلاین عوض شود لازم نیست که خلبان هم عوض شود. اگر خلبانی از مدیر ایرلاین اطاعت نکرد حق دارد که عوضش کند وگرنه خیر. یک معاون وزیر که ۱۵ سال سابقه کار دارد و چم و خم کار را بلد است چرا باید عوض شود؟ به این بهانه که مال این جناح نیست و مال آن جناح است. (مصاحبه شماره ۲)

#### ۱۰. فقدان وزیر سایه و پیامدسنجی

• وزیر در سایه در ایران معنادار نیست. اصلا دو حزب نداریم که شانه به شانه هم پیش بروند و در مورد هر اتفاق یک تصمیم وزیر مستقر بگیرد و یک تصمیم هم وزیر در سایه. بعدا پیامدسنجی صورت گیرد که کدام تصمیم صحیح تر بوده است. اصلا پیامد سنجی در ایران وجود ندارد. (مصاحبه شماره ۹)

#### ۱۱. بی توجهی به شاخص های حکمرانی خوب

• مشکل ما این است که حتی در سطح بالای نخبگانی کشور هم به شاخص های حکمرانی مطلوب نرسیده ایم. حکمرانی مطلوب، حکمرانی عقلایی و حکمرانی مرتبط با عقلی که بتواند بالاترین بهره وری را ایجاد کند. (مصاحبه شماره ۲)

• چون حکمرانی خوب را شاخصه دار و ضابطه مند نکرده ایم. یک کسی هم می تواند بیاید و بگوید که باید حقوق کارمندان اضافه شود. امروز مهمترین مسئولیتی که وزیر آموزش و پرورش برای خودش دارد این است که حقوق معلمان را زیاد کند. آیا این می شود وزیر آموزش و پرورش؟ وزیر علوم ما هم مهمترین ماموریتش این است که دانشگاهها بتوانند بودجه ای در بیاورند و خودشان را اداره کنند. (مصاحبه شماره ۲)

• در خاطرات این وزرا می خوانیم که یک شبه از آنها خواسته اند تا برنامه هایشان را بیاورند. از زبان آقای فتاح این را شنیدم، از زبان آقای طهماسبی و رستم قاسمی و... مشابه این را شنیده ام. کجای دنیا بدون توجه به بحث های استراتژیک و توجه به فکر و اندیشه و... وزیر انتخاب می کنند؟ وقتی که خاطرات این آقایان را می بینیم که چگونه به کمیسیونهای تخصصی رفتند برای قانع کردن آنها و یا در صحن علنی مجلس چه اتفاقی افتاد و... می بینیم که در لابی گیری های بسیار سریع و در مدت خیلی کوتاهی اینها انتخاب می شوند. در دو ماهی که قرار است وزیران معرفی شوند آنقدر تکثر معرفی افراد بجا و نابجا وجود دارد که به یقین دچار اشتباه می شوند. اینها کارهایی است که باید واقعا با آرامش و با کمیته های کاملا تخصصی انجام شود و پارامترهای سیاسی به صفر نزدیک شده و تاثیرات آن کنترل شود. (مصاحبه شماره ۱۷)

#### ۱۲. بی توجهی به مدیریت منابع انسانی

• یکی از مهمترین مسایل، مدیریت منابع انسانی دولتها است که متاسفانه نه دولتها و نه رییس جمهورها تا چند ماه بعد از آغاز دولت هم یاد آن نمی افتند و اگر سازمان اداری و استخدامی نباشد،



---

اصلا متوجه آن نمی شوند. در لیست های پیشنهادی کاندیداها معمولا هیچ خبری از ریاست سازمان اداری و استخدامی نیست، در حالیکه مهمترین مساله در دولت، مدیریت کشور است. یعنی قانون مدیریت کشور می تواند به شما اجازه بدهد تا کاری را انجام دهید یا اینکه چنین اجازه ای به شما ندهد. آیا زمینه ای که در این بدنه اجرایی وجود دارد همراه آنها خواهد بود یا مانع آنها؟ اصلا به این مساله فکر نمی کنند. (مصاحبه شماره ۹)

---



## بخش دوم)

### معیارها و ویژگیهای پیشنهادی برای معاون اول رئیس جمهور

## ❖ مقدمه

مطابق اصل یکصد و بیست و چهارم قانون اساسی معاون اول رئیس‌جمهور دومین مقام عالی‌رتبه در هیئت دولت است. او وظیفه اداره هیئت وزیران در غیاب رئیس‌جمهور و مسئولیت هماهنگی سایر معاونان رئیس‌جمهور را بر عهده دارد. رئیس‌جمهور می‌تواند برای انجام وظایف قانونی خود معاونانی داشته باشد. معاون اول رئیس‌جمهور با موافقت وی اداره هیات وزیران و مسئولیت هماهنگی سایر معاونتها را به عهده خواهد داشت.

بر مبنای اصل یکصد و سی و یکم قانون اساسی، معاون اول رئیس‌جمهور مانند دیگر معاونان وی از سوی رئیس‌جمهور انتخاب شده و احتیاج به رأی اعتماد مجلس ندارد. همچنین در صورت «فوت، عزل، استعفا، غیبت یا بیماری بیش از دو ماه رئیس‌جمهور یا در موردی که مدت ریاست جمهوری پایان یافته و رئیس‌جمهور بر اثر موانعی هنوز انتخاب نشده یا امور دیگری از این قبیل» مسئولیت‌ها و اختیارات او برعهده معاون اول قرار می‌گیرد و او به همراه رؤسای مجلس و قوه قضائیه بایستی در مدت کمتر از ۵۰ روز انتخابات ریاست جمهوری را برگزار کند.

این مقام در اصلاح قانون اساسی ۱۳۶۸ به قوه مجریه افزوده شد و حسن حبیبی اولین شخصی بود که معاونت رئیس‌جمهور را در دولت هاشمی رفسنجانی و بعد از آن محمد خاتمی به مدت ۱۲ سال در اختیار داشت. محمدرضا عارف در دوره دوم ریاست جمهوری خاتمی (از ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۴) به این مقام منصوب شد و پرویز داوودی هم معاون اول دولت اول احمدی‌نژاد (۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸) و محمدرضا رحیمی معاون اول دولت دوم او بوده‌اند. همچنین حسن روحانی طی حکمی در ۱۷ مرداد ماه ۱۳۹۲ اسحاق جهانگیری را به معاونت اول خود منصوب کرد.

همچنین در دوران ریاست جمهوری محمد خاتمی، با تغییراتی که در پروتکل‌های تشریفاتی ایران به وجود آمد، معاون اول رئیس‌جمهوری ایران هم‌رتبه نخست وزیر قرار گرفت و در پی آن مراسم استقبال از نخست وزیر کشورهای مختلف که به ایران سفر می‌کنند توسط معاون اول رئیس‌جمهوری برگزار می‌شود.

با توجه به جایگاه مهم معاون اول، ویژگی‌ها و معیارهای انتخاب این فرد نیز از اهمیت فراوانی برخوردار است مخصوصاً آنکه رییس‌جمهور برای انتخاب این فرد، همانند سایر معاونین، نیازمند کسب تایید و رای اعتماد مجلس نیست و می‌تواند راساً در این زمینه اقدام کند.

دیدگاه مصاحبه‌شوندگان درباره معاون اول را می‌توان به سه قسمت تفکیک کرد. نخست، نقدهای وارده بر جایگاه کنونی این مقام؛ دوم، وظایف و جایگاه معاون اول در دولت؛ و سوم، شاخص‌ها و معیارها انتخاب او.

## ۱. نقدهای وارده بر جایگاه کنونی معاون اول در دولت



### • جایگزینی رییس دفتر به جای معاون اول:

- ✓ آقای روحانی از رییس دفترش بیش از معاون اولش استفاده می کرد. (مصاحبه شماره ۲)
- ✓ امروز متاسفانه معاون اول عملاً حذف شده است. خود رییس جمهور با رییس دفترش همه کارها را انجام می دهند. (مصاحبه شماره ۲)
- ✓ چرا باید رییس دفتر رییس جمهور یا مشاور رییس جمهور چنین قدرتی داشته باشند؟ در کجای دنیا رییس دفتر رییس جمهور در بغل دست رییس جمهور می نشیند؟ چرا باید چنین فردی سردسته سیاستگذاران بشود و وزیران برای دیدنش وقت بگیرند؟ (مصاحبه شماره ۴)

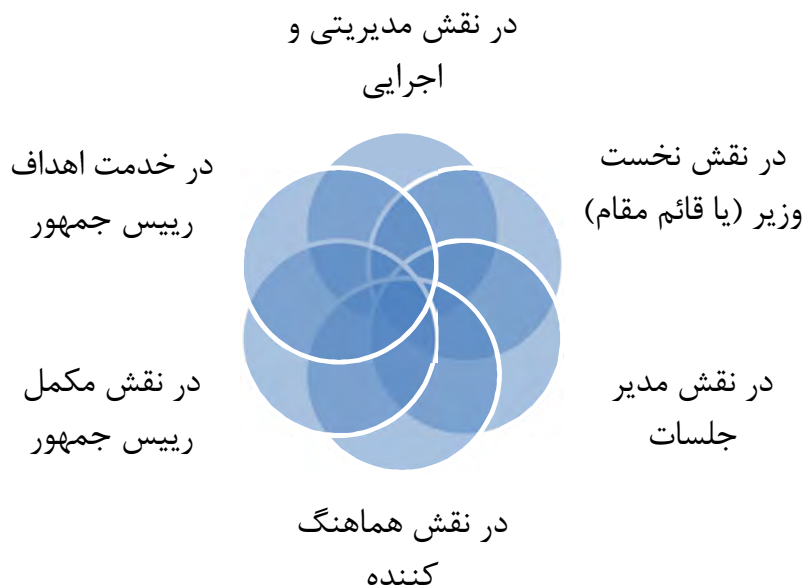
### • جایگزینی معاون اول به جای رییس دفتر:

- ✓ در قانون در مورد اینکه معاون اول چه وظایفی بر عهده دارد چیز مشخصی وجود ندارد. معاون اول می تواند در حد یک منشی برای رییس جمهور باشد یا در حد رییس دفتر. (مصاحبه شماره ۸)

### • سهمیه بندی حزبی:

- ✓ مواردی در گذشته داشته ایم که نظام قبیله ای وارد انتخاب این فرد شده است. مثلاً یک فردی با ائتلاف با حزب دیگری در انتخابات پیروز شده است و معاون اولی سهمیه آن حزبی شده است که در ائتلاف بوده است. یعنی این انتخاب بر مبنای تحقق هدف نبوده است. (مصاحبه شماره ۸)

## ۲. وظایف و جایگاه معاون اول در دولت



• **در نقش مدیریتی و اجرایی:**

✓ رییس جمهور اگر بتواند چشم انداز را نشان دهد و همه نیروها را بسیج کند آن وقت می تواند از معاون اول نقش مدیریتی را بخواهد. یعنی خودش لیدری کند و راه را نشان دهد و معاون اول راه را ببیماید. رییس جمهور نباید وارد امور اجرایی شود. در چنین حالتی نقش معاون اول خیلی کلیدی است. (مصاحبه شماره ۴)

• **در نقش نخست وزیر (یا قائم مقام):**

✓ معاون اول باید نقش نخست وزیر را ایفا کند. رییس جمهور باید بسیاری از کارها را به معاون اول بسپارد و خودش دنبال کارهای استراتژیک و تصمیمات بزرگ برود. اصلا لازم نیست که رییس جمهور روزی ۵۰ تا تصمیم بگیرد. رییس جمهور باید ماهی یک تصمیم بگیرد، آنهم تصمیم درست. (مصاحبه شماره ۲)

✓ من اگر رییس جمهور بودم تمام اختیارات را به معاون اول می دادم و خودم فضای بین روسا و قوا و سازمانهای مختلف را حل می کردم تا فضای آرامی برای کار ایجاد شود. معاون اول ها مثل قائم مقام ها می مانند که مسئولیت دارند اما پاسخگویی ندارند. (مصاحبه شماره ۱۲)

✓ در شرایط نرمال، رییس جمهور باید نگاه به بیرون داشته باشد و توجهش به روابط بین الملل باشد. وزارت خارجه کار رییس جمهور است و وزارت داخله کار معاون اول است. یک بازوی معاون اول باید سازمان برنامه باشد که منابع دستگاهها را تنظیم کند. بازوی دوم، کمیسیونهای تخصصی هیات دولت برای هماهنگی میان وزارتخانه های مختلف است. (مصاحبه شماره ۱۳)

✓ معاون اول باید در اندازه نخست وزیر باشد و توان و اختیارات او را داشته باشد. در حقیقت همه کارهای اجرایی را باید معاون اول دنبال کند. کارگروهها و شوراها و... (مصاحبه شماره ۷)



• در نقش مدیر جلسات:

✓ معمولاً تکیه رییس جمهور در جلسات بر معاون اول است. در جلسات هیات دولت معمولاً مسایل و لوایح مختلفی مطرح می شود اما رییس جمهور خیلی خودش را درگیر این جزییات نمی کند. دلش خوش است که معاون اول در این امور تسلط دارد. (مصاحبه شماره ۶)

• در نقش هماهنگ کننده:

✓ در حد یک هماهنگ کننده قوی که کل جلسات دولت را هماهنگ کند یا هماهنگ کننده در یک بخشی از دولت مثلاً بخش اقتصادی. (مصاحبه شماره ۸)

✓ طبق قانون اساسی معاون اول یک هماهنگ کننده و جانشین رییس جمهور در اداره دولت است. (مصاحبه شماره ۹)

✓ همه را به صف کند و نگذارد هر کسی ساز خودش را بزند. هماهنگی با سایر نیروها و... را هم انجام دهد. (مصاحبه شماره ۱۵)

• در نقش مکمل رییس جمهور:

✓ تجارب گذشته نشان داده است رییس جمهورهایی که انتخاب می شوند تخصص جامعی ندارند که همه مسایل را هم بفهمند و هم تصمیم بگیرند. بنابراین مجبور به تقسیم کار هستند. مثلاً رییس جمهوری که متخصص اقتصادی نیست معاون اولش را کسی انتخاب می کند که در این حوزه برجسته باشد و سازمانهایی که به نوعی اقتصادی هستند مثل سازمان مدیریت، وزارت اقتصاد، صمت، بانک مرکزی، جهاد کشاورزی، کار و... یا به عبارتی اداره کمیسیون اقتصادی دولت را در اختیار او قرار می دهد. همه اینها بستگی به شرایط رییس جمهور دارد. اگر رییس جمهور فردی باشد که کمبودهایی در حوزه هایی دارد قاعدتاً برای تکمیل آن کمبودها شخصیت معاون اول را طراحی و انتخاب می کند. یا مثلاً حوزه های سیاسی را رییس جمهور اداره می کند و حوزه های اقتصادی را بر عهده معاون اول می گذارد. (مصاحبه شماره ۸)

✓ معاون اول باید نقش مکمل داشته باشد. رییس جمهور یا یک آدم سیاسی است یا اقتصادی یا اجرایی یا امنیتی یا... معاون اول باید تکمیل کننده رییس جمهور در این زمینه باشد. مثلاً اگر رییس جمهوری در عرصه سیاسی فعال است و آدم اجرایی نیست، معاون اول باید در نقش اجرایی خیلی فعال باشد. بنابراین معاون اول باید همه آن ویژگیهای قبلی را به نحو احسن داشته باشد و علاوه بر آن در آن حوزه ای که به او ماموریت می دهند مقبولیت عامه اش بیشتر از بقیه باشد. (مصاحبه شماره ۹)

• در خدمت اهداف رییس جمهور:

✓ باید ببینیم که این لباس را برای چه کسی می دوزیم. نمی شود لباسی دوخت که برای همه مناسب باشد. در اختیارات رییس جمهور این وجود دارد که فردی را انتخاب کند که مشکلش را بتواند حل کند. اما مهم این است که آن فرد بر مبنای تحقق آن هدف انتخاب شود نه بر مبنای

دیگر. (مصاحبه شماره ۸)

✓ معاون اختیار خیلی خاصی که بتواند دستور بدهد و عزل و نصب کند، ندارد. مگر اینکه رییس جمهور اداره برخی جلسات و شوراها را به او تفویض کند. اختیار و شخصیت و جایگاه او خیلی ربط پیدا می کند به نحوه مدیریت و تعاملات و نوع نگاه رییس جمهور. یک جایگاهی با تعریف مشخص قبلی نیست. ما در دوره های مختلف آدمهای مختلفی را در این مسئولیت داشته ایم. (مصاحبه شماره ۹)

### ۳. شاخص ها و ویژگیهای معاون اول



#### • قدرت مدیریتی و اجرایی:

- ✓ معاون اول باید یک آدم قدرتمند و مدیر اجرایی توانمندی باشد که بتواند بسیاری از مشکلات را از جلوی پای رییس جمهور بردارد. (مصاحبه شماره ۲)
- ✓ باید سابقه اجرایی قوی داشته باشد (مصاحبه شماره ۷)
- ✓ داشتن تجربه موفق در وزارت یک وزارتخانه صنعتی کشور (مصاحبه شماره ۱۰)
- ✓ شوراها و مختلفی را که در قانون پیش بینی شده را باید بتواند مدیریت کند. باید قدرت جمع بندی بالایی داشته باشد. (مصاحبه شماره ۷)
- ✓ قدرت جمع بندی بالا (مصاحبه شماره ۵)
- ✓ در مواقعی که رییس جمهور نیست باید بخوبی بتواند هیات دولت را اداره کند. (مصاحبه شماره ۷)
- ✓ توان هماهنگی همه وزراء و فرماندهی اقتصادی مقاومتی دانش بنیان کشور (مصاحبه شماره ۱۰)

#### • تسلط، هوش و ذهن فعال:

✓ یکی از ویژگیهای معاون اول، تسلط بر موضوعات مختلف، کمیسیونهای دولت و... است. بنابراین باید خیلی باهوش باشد. باید ذهن خیلی فعالی داشته باشد تا بتواند سوابق مسایل را سریع به یاد بیاورد و ... تا بتواند مسایل دولت را حل کند. مثلا یک دفعه لایحه ای مطرح می شود که ۵ وزارتخانه در آن درگیرند. معاون اول باید بتواند اینها را هماهنگ کند. باید سعی کند مصوباتی که از دولت بیرون می رود آبروی دولت را حفظ کند. این خیلی موضوع مهمی است. ممکن است مصوبه ای که بیرون می رود دچار غلط باشد، صدر و ذیلش هماهنگ نباشد و... خیلی باید هوشیار باشد که مصوبات دولت در نهایت انسجام باشد. (مصاحبه شماره ۶)

✓ تسلط بر موضوعات و مسایل داشته باشد. (مصاحبه شماره ۷)

#### • احترام، اتوریته و وجاهت بالا

✓ باید رفتار و شخصیتش بگونه ای باشد که همه وزیران به او احترام بگذارند و به او اعتماد داشته باشند و او هم تسلط لازم بر این مسایل را داشته باشد. خیلی وقتها در دولت مباحث اختلافی پیش می آید مثلا وزارت نفت می خواهد توسعه بدهد اما محیط زیست مخالفت می کند. باید شخصیتی باشد که به هر وزیری حکم می کند، او تبعیت کند. این وزیران هر کدام برای خودشان شخصیت و وزنه ای هستند و چنانچه نقطه ضعفی از معاون اول ببینند، دیگر برای او تره هم خرد نمی کنند. (مصاحبه شماره ۶)

✓ همه وزرا و استانداران و مدیران سازمانها بخاطر توانش از او حساب ببرند (مصاحبه شماره ۷)

✓ اتوریته و اقتدار لازم را برای مدیریت داشته باشد (مصاحبه شماره ۷)

#### • قدرت برقراری تعامل

✓ قدرت برقراری پیوند و تعامل بین دستگاههای مختلف را داشته باشد. همکاری های بین بخشی را بتواند دامن بزند (مصاحبه شماره ۷)

✓ هم رئیس جمهور و هم معاون اول باید دارای ارتباط خوب و دوستانه با مدیران موفق صنایع کشور، کشاورزان موفق و فناوران موفق جهت نشان دادن و القاء فرهنگ حمایت از توسعه دانش بنیان کشور و به ویژه حمایت و همراهی با آنها در توسعه فعالیتها و صادرات محصولاتشان به خارج کشور داشته باشند (مصاحبه شماره ۱۰)

#### • متخصص نظام اداری

✓ آقای ال گور که معاون کلینتون بود از متخصصین برجسته بوروکراسی بود. معاون اول می تواند چنین نقشی داشته باشد، یعنی نظام اداری را احیا کند... الان نظام اداری ما فشل است. فردی را می خواهیم که متخصص این حوزه باشد و این ساختارها را اصلاح کرده و قوانین پشتوانه آن را هم اصلاح کند... شما باید نهادهایی ایجاد کنید که با نهادهای قدیم پیوند بخورند و کار جامعه را به پیش ببرد. (مصاحبه شماره ۱۵)

#### • بینش توسعه گرا

- ✓ معاون اول باید بینش توسعه گرا داشته باشد (مصاحبه شماره ۵)
- ✓ عاشق توسعه دانش بنیان و اقتدار اقتصادی و دفاعی جمهوری اسلامی ایران باشد (مصاحبه شماره ۱۰)

### سایر ویژگیهای شخصیتی:

- ✓ ظرفیت فردی بالا (مصاحبه شماره ۵)
- ✓ شناخت کشور و اقوام و فرهنگ های مختلف (مصاحبه شماره ۷)
- ✓ شناخت ضعف و قوت دستگاههای دولتی (مصاحبه شماره ۷)

### ویژگی های فکری / نظری:

- ✓ معتقد به ضرورت استفاده از همه فرصت های داخلی و خارجی در توسعه فناوریانه کشور
- ✓ معتقد به ضرورت داشتن چشم انداز و برنامه های توسعه هدف دار و شاخص دار جهت تحقق برنامه ها
- ✓ معتقد به ضرورت سریع اصلاح قوانین کشور در جهت تحقق اهداف چشم اندازی
- ✓ معتقد به ضرورت تعیین تکلیف مقیاس اقتصادی تولید، حدود کوچک و بزرگ بودن صنایع کشور (تعیین تکلیف اینکه بزرگ زیبا است و یا کوچک زیبا است)
- ✓ معتقد به اینکه صنایع بزرگ کشور باید دارای واحدهای قوی طرح و تحقیقات باشند
- ✓ معتقد به ضرورت وجود مؤسسات تحقیقاتی توانمند در کمک به توسعه فناوری در صنایع کوچک و متوسط
- ✓ معتقد به کانی های ویژه مالیاتی و وام های ویژه به صنایعی که مرتب با تولید فناوری های جدید کیفیت محصولات خود را ارتقاء می دهند.
- ✓ معتقد به آمایش سرزمینی در توسعه متوازن همه استان های کشور
- ✓ معتقد به ضرورت داشتن وزرای توانا و امتحان پس داده در علاقه آنها به توسعه دانش بنیان کشور
- ✓ معتقد به مدیریت پیشرفت کشور در شرایط تحریم و مدیریت تبعات تحریم به منظور عدم آسیب به تولیدکنندگان و فناوران و روانی کار آنها در این شرایط
- ✓ معتقد به ضرورت انتخاب یک سری اهداف مشخص اقتصادی که باعث تحول در وضعیت اشتغال و معیشت مردم و به ویژه نسل جوان شده و اجرای آنها با حداکثر استفاده از توان داخلی و منابع مالی داخلی و حداقل رجوع به خارجی آنها با انتقال فناوری صورت گیرد.
- ✓ اعتقاد به اینکه در داخل منابع مالی کافی چه در سیستم بانکی، چه در شرکت های بزرگ سرمایه گذاری و چه در نزد مردم وجود داشته و آنها باید به سمت اجرای پروژه های بزرگ هدایت شوند.

(مصاحبه شماره ۱۰)



**بخش سوم)**

**ویژگیهای کلی وزیران**

❖ مقدمه

شایستگی های کلی وزیران و اعضای کابینه را می توان به دو دسته شایستگی های عمومی و تخصصی تقسیم کرد. منظور از شایستگی های عمومی، ویژگی هایی است که برای مدیریت در این سطح، صرف نظر از نوع وزارتخانه ضروری است. «شایستگی های عمومی از طریق پرسشنامه و مصاحبه ... قابل سنجش نیست. اینها را باید از طریق بررسی سوابق و رزومه آنها بدست آورد.» (مصاحبه شماره ۹)

ویژگی های تخصصی ناظر بر ایفای وظایفی است که به عنوان وزیر بر عهده دارند.

الف) شایستگی های عمومی:



۱. آشنایی با اصول و مبانی حکمرانی:

✓ یکی از شایستگی های عمومی این است که فرد منتخب بداند که چه نوع بنگاهی را می خواهد اداره کند. بداند که می خواهد وارد حوزه حکمرانی شود. بنابراین باید مسایل سیاستگذاری و تصمیم گیری عمومی را بلد باشد. دانش، اصول و مبانی حکمرانی را بداند. هیات وزیران بدنبال اداره کشور است بنابراین اگر اصول و مبانی حکمرانی را بلد نباشد، نمی تواند در این سطح موفق باشد. باید بداند که سیاستگذاری چیست؟ شرایط داخلی و بین المللی کشور کدام است؟ آیا نهادها و نقش های لازم برای این حوزه در کشور وجود دارند یا خیر؟ و اگر هستند کدامند؟ چگونه می شود با آنها تعامل کرد؟ (مصاحبه شماره ۹)

✓ ما نیاز به حکمران های خوب داریم. حکمران خوب هم کسی است که حکمرانی خوب را بلد باشد. یعنی اقلا علمش را داشته باشد. حالا اینکه شجاعت و رشادت اجرایش را هم داشته باشد، بحث دیگری است. (مصاحبه شماره ۲)

✓ باید تخصص سیاسی داشته باشد. منظور از تخصص سیاسی، داشتن مدرک دکترای علوم سیاسی یا سیاست گذاری عمومی نیست؛ بلکه مقصود این است که مدیریت در بخش دولتی در واقع اعمال قدرت سیاسی در محیطی پر از تزاخم منافع است. سیاست اساسا دانش قدرت، اعمال قدرت و نفوذ و اداره است. عرصه دولت و درون آن عرصه ای است که قدرت های گوناگون اجتماعی در آن به تجلی می رسند. توان ایجاد تفاهم، اجماع سازی، کسب رضایت نسبی، متقاعدسازی فردی و اجتماعی، هماهنگ سازی قدرت ها و شکل دهی اراده سیاسی، از مهم ترین کارکردهای دولت هاست که از سوی سیاستمداران حرفه ای محقق می شود. در واقع اصلی ترین مشخصه های کارآمدی یک دولت، توان آن در شکل دهی و شکل گیری اراده سیاسی است. در غیراین صورت، نیروهای متکثر درون دولت و حکومت که به واگرایی گرایش دارند، دولت را به اضمحلال می کشانند. «تخصص سیاسی» یک فن و هنر است که متأسفانه به دلیل نبود دانش و خودآگاهی کافی نسبت به آن، بسیاری را دچار انحراف و اغوجاج کرده است. متأسفانه برخی، سیاست ورزی یک وزیر را به منزله توان فریبکاری، باجدهی به این و آن، نفاق، چندچهرگی و... گرفته اند. (مصاحبه شماره ۱)

## ۲. آشنایی با نظام های تصمیم گیری کشور:

✓ شایستگی دوم این است که نظام های تصمیم گیری کشور را بشناسد. بدلیل همین عدم شناخت است که برخی اوقات وزیران ما می گویند که ما مخالف این موضوع بودیم ولی به حرف ما گوش نکردند. او باید بپذیرد که در قانون اساسی ما یک سری نظامات تصمیم گیری تعریف شده است و از این رو باید نقش و سهم خود در آن نظام کلان را بداند. باید به خوبی نقش و جایگاه نهادهای دیگر، منابع انسانی، آیین نامه ها و مقررات و... را در نظام تصمیم گیری بداند. (مصاحبه شماره ۹)

## ۳. هماهنگی (مخصوصا در ستاد اقتصادی):

ضرورت «هماهنگی» از منظر کارشناسان می تواند ناظر بر سه موضوع مهم باشد:

### ❖ نگاه به دولت و نظام به مثابه یک «سیستم»:

✓ هر سیستمی برای اینکه موفق باشد باید بتواند حرکت ایجاد کند و ایجاد حرکت و کار تیمی هم چند پیش شرط دارد. اول اینکه باید بین اعضای تیم تفکر هولوگرامی درباره موضوعات پیچیده وجود داشته باشد. تیم از حرکت اعضا استفاده می کند ولی در نهایت به خروجی های بالاتر در مقایسه با هر یک از اعضای تیم دست پیدا می کند. تفکر هولوگرامی یعنی اینکه همه اجزای یک تیم باید یک فکر داشته و در جهت یک تفکر باشند و عملشان هم در همین رابطه باشد. پیش شرط دیگر این است که اقدامات اعضای یک تیم باید هماهنگ بوده و در نهایت منجر به نوآوری شود... پیش شرط سوم هم ارتباط سیستمی داشتن اعضای تیم با هم و بین آن تیم مورد نظر با سیستم بالاتر است. ... سیستم دولت هم جزئی از یک سیستم بزرگتر است که اسم آن سیستم بزرگتر نظام و کشور است. بین دولت که خودش یک سیستم است و سایر قوای کشور مثل مجلس، قوه قضاییه، نیروهای مسلح، نهادها، مردم، نهاد رهبری و همه و همه باید یک تفکر سیستمی و یک هماهنگی وجود داشته باشد برای اینکه آن نظام و آن کشور و آن کل بتواند از همه این حرکت های جزء نتیجه بگیرد. (مصاحبه شماره ۸)

✓ دولت ها باید آینده در چشم انداز داشته باشند، ساختار دولت باید کاملا متناسب با آینده در چشم اندازش باشد، عناصر تشکیل دهنده دولت باید متناسب باشد، فرایندها و سیستم باید درست باشد (مصاحبه شماره ۴)

### ❖ هماهنگی در ذیل تفکر رییس جمهور:

✓ رییس جمهور باید تا حد امکان آدم های هماهنگ را دور خودش جمع کند. مثلا به وزیر نفت می گوید که این برنامه من است، آیا اهلش هستی؟ این خیلی موضوع مهمی است. یک زمان ممکن است که وزیر نفت به رییس جمهور خط بدهد، یک زمان رییس جمهور وزیرش را بر اساس برنامه خودش انتخاب می کند. .. یک رییس جمهور مقتدر، به صنعتش فکر می کند، به نفت فکر می کند، به وزارت علوم فکر می کند ... نه اینکه برای همه اینها برنامه داشته باشد، ولی در همه اینها دیدگاه دارد. .. اگر این هماهنگی از اول ایجاد شود بهتر است. (مصاحبه شماره ۶)

✓ دولت جای کشمکش نظری نیست. رییس جمهور باید مواظب این مساله باشد. اینها باید دیدگاه مشترکی داشته باشند تا بتوانند با هم همکاری کنند. (مصاحبه شماره ۱۵)

✓ رییس جمهور وظیفه دارد که هیات وزیران را یکپارچه نگه دارد. اگر هیات وزیرانی انتخاب کند که اینها با هم همدل نباشند و نخواهند با هم همراهی کنند، (کار پیش نمی رود). (مصاحبه شماره ۵)

✓ هماهنگی و همنوایی تفکرات کلان وی با تفکرات کلان رییس جمهور (مصاحبه شماره ۱۴)

### ❖ هماهنگی در «ستاد اقتصادی دولت»

✓ ستاد اقتصادی را به صورت هماهنگ انتخاب کنید. اصلی های این ستاد نیز وزیر اقتصاد، رییس سازمان برنامه و رییس بانک مرکزی است که وزارت صمت هم به اینها اضافه می شود. در همه



دولتها همیشه اینها با هم جنگ داشته اند. حتی در دولت آقای هاشمی که رییس جمهور مقتدری بود. آقای خاتمی، آقای نمازی را وزیر اقتصاد گذاشت و آقای نجفی را هم در سازمان برنامه که کاملا در مقابل هم قرار داشتند. آقای نمازی طرفدار اقتصاد دولتی و متمرکز بود و نجفی طرفدار اقتصاد آزاد. این جنگ یکسال ادامه پیدا کرد تا آقای نمازی حذف شد. (مصاحبه شماره ۱۵)

✓ تجارب گذشته ایران نشان داده است که تیمی کار کردن یا تقسیم کار در سازمانهای اقتصادی درون دولت هم باید در قالب یک تیم واحد باشد. به عنوان مثال، وزارت اقتصاد، سازمان مدیریت، بانک مرکزی و... اینها باید در چارچوب یک فکر و هدف واحد حرکت بکنند. اگر حتی هویتهای مستقل این سازمانها و وزارتخانه ها مانع از دستیابی به هدف تیم بشود شاید لازم باشد که در ساختار آنها هم تجدیدنظر بکنیم. (مصاحبه شماره ۸)

✓ تقسیم وظایف بدرستی میان وزارت اقتصاد و سازمان برنامه انجام نشده است. مساله بودجه جاری اصلا به برنامه و بودجه مربوط نیست و باید به وزارت اقتصاد بیاید. ... یا بانک مرکزی که مسئول سیاستهای پولی است باید با وزارت اقتصاد که مسئول سیاستهای مالی است هماهنگ باشد. نه اینکه یک کسی نقدینگی را افزایش بدهد و دیگری هم به خاطر جلوگیری از افزایش تورم اجازه ندهد. در این حالت هر کدام که به رییس جمهور نزدیکتر باشد، حرفش بیشتر پیش می رود. (مصاحبه شماره ۱۵)

#### ۴. آشنایی با ابزارهای پیامدسنجی:

✓ باید ابزارهای پیامدسنجی برای تصمیماتش را بلد باشد. مثل ماجرای بنزین. یعنی باید پیامدهای کوتاه مدت و بلندمدت تصمیمش را بداند تا بتواند راهکارهایی برای مدیریت آنها بیابد. اگر چه ابزار سنجش این قابلیتها خیلی سخت است و تنها راه این است که این افراد را در طول زمان فعالیت شغلی آنها در نظر بگیریم. مثلا اگر در سطحی پایین تر تصمیم نادرستی گرفته است، بعدا آموخته باشد که چگونه تصمیمات بهتری بگیرد. بنابراین باید رزومه شفاف از عملکرد آنها در گذشته وجود داشته باشد. (مصاحبه شماره ۹)

#### ۵. داشتن تفکر استراتژیک:

✓ ویژگی دیگر اینکه حتما باید دارای تفکر استراتژیک باشد. چون این سطح یک سطح استراتژیک است. هر تصمیمی که در این سطح گرفته می شود به عنوان یک استراتژی ملی به ثبت و اجرا می رسد. بنابراین بر مبنای تفکر استراتژیک و خلاقیت و نوآوری باید بلد باشد که اگر پلن A جواب نداد به سراغ پلنهای بعدی برود. باید جهتگیری های جهانی را در حوزه کاری خود بشناسد و جهتگیری داخلی را هم، چه هم راستا با آن، چه برخلاف آن و... به خوبی بفهمد. (مصاحبه شماره ۹)

✓ برای مدیران ارشد معیار اصلی رویکرد استراتژیک آنها است. بحث اصلی قدرت آینده نگری آنها است. (مصاحبه شماره ۷)

✓ کسی که می خواهد وزیر بشود طبیعتا باید یک نگاه سیستمی به کشور داشته باشد. باید یک نگاه

جامع و نظام مند داشته باشد. نمی تواند فقط یک رشته را ببیند. چه آدمی دارای چنین ویژگیهایی خواهد بود؟ آدمی که عقل و فهم و... بالایی دارد. کلان گراست و می تواند روابط و اثرگذاری های متقابل پدیده ها را بر هم ببیند. نمی تواند یک آدم جزئی نگر در یک حوزه خاصی باشد. (مصاحبه شماره ۱۱)

✓ داشتن دورنما (چشم انداز) و توان رهبری (مصاحبه شماره ۱۴)

#### ۶. بلد بودن کار تیمی:

✓ باید کار تیمی بلد باشد. یعنی باید بتواند تصمیمات جمعی بگیرد، از تصمیمات جمعی دفاع کند و روابط خود را با توجه به منافع و مضار حوزه مدیریتی خودش نسبت به منافع و مضار حوزه های دیگر، که آنها هم محق هستند، تعریف و پیگیری کند. یکی از مشکلات ما این است که همه دستگاهها فکر می کنند که خودشان مهمترین دستگاه کشور هستند و اولویت اولند. باید یاد بگیریم که این اولیتهای بگونه ای توزیع شود که همه در جایگاه خودشان قرار بگیرند. مثلا مقامات باید بدانند که هر اندازه تولید صنعتی مهم است، کشاورزی هم مهم است؛ بنابراین سهم کشاورزی هم در این تصمیم به اندازه سهم من است و بنابراین باید با هم تعامل داشته باشیم. (مصاحبه شماره ۹)

#### ۷. مدیریت رفتار سازمانی و منابع انسانی:

✓ حداقل اینکه باید بلد باشی که چگونه آدمهایی را انتخاب کنی که آنها بلد باشند چگونه تشویق و تنبیه را در سازمان برای ایجاد انگیزه بکار ببرند. یکی از مشکلات ما این است که برخی اوقات وزیری برای یک وزارتخانه انتخاب می شود اما بعد از گذشت ۴ سال هنوز با بدنه اش ارتباط برقرار نکرده است. بنابراین او کار خودش را می کند و سیستم هم کار خودش را. برخی اوقات هم می گویند که من این کارمندا را نمی خواهم. به من مجوز بدهید تا ۱۰۰ نفر کارمند جدید استخدام کنم تا کارهایم را انجام دهند. در حالیکه ۵۰۰۰ نفر آدم در اختیار دارد اما از میان آنها نمی تواند صد نفر را برای انجام کارهایش انتخاب کند. به خاطر آن است که با مدیریت منابع انسانی آشنایی ندارند. اصلا به این موضوع فکر نکرده اند. (مصاحبه شماره ۹)

#### ۸. آشنایی با مدیریت ریسک، تعارض و بحران:

✓ باید مدیریت ریسک، تعارض و بحران را بفهمند. لازم نیست تخصص داشته باشند اما باید حتما با آنها آشنا باشند. باید حتما بدانند که مدیریت دانش لازمه کار آنها است. باید بدانند که مدیریت ریسک و بحران برای کار او لازم است. باید اینها را بفهمد و سازمانش را در این راستا تجهیز کند. (مصاحبه شماره ۹)

#### ۹. شناخت سرمایه اجتماعی و راهکارهای افزایش و مقابله با کاهش آن:

✓ باید بدانند که سرمایه اجتماعی چه نقشی در ایجاد اعتماد عمومی به سازمان و مدیریت در سطح

کلان دارد. مثلا وزارت تعاون شاید فقط دو هزار نفر کارمند دارد اما وزیر تعاون مدیر یک مجموعه است با چند میلیون نفر همکار در کشور. یک مدیر باید نحوه تعامل با اینها را بشناسد. (مصاحبه شماره ۹)

#### ۱۰. آشنایی با آمایش سرزمین:

✓ اینکه مناطق مختلف کشور ما با سطوح مختلفی از توسعه درگیر هستند به خاطر آن است که ما ظرفیتهای کشورمان را بدرستی نشناخته ایم و به همین دلیل تحت تاثیر شرایط و اقتضات و جوگیری ها یا ابزارهای سیاسی و... دست به انتخاب زده ایم. مثلا یکی از مناطق کشور را تحت توسعه شدید قرار می دهیم در حالیکه بعدا متوجه می شویم که منابع آبی آن کافی نبوده است. بنابراین مجبور می شویم با هزینه های بسیار زیاد آب را از جنوب کشور وارد کنیم. (مصاحبه شماره ۹)

#### ۱۱. آشنایی با بنیانها و عوامل آسیب و فساد در کشور:

✓ باید بنیانها و عوامل آسیب و فساد را در کشور بشناسد و توان مبارزه با آنها را داشته باشد. (مصاحبه شماره ۹)

#### ۱۲. تسلط کافی بر فناوری های نوین:

✓ تا بتوانند از این ابزار برای مدیریت بهتر استفاده کنند. اگر این توانایی را نداشته باشند امکان اداره آن حوزه، پیگیری مسایل، گزارش گیری، سرعت تصمیمات و صحت اطلاعات و... را نخواهند داشت. ما حتی در شرایط استخدام کارکنان هم بر این مساله تاکید داریم چه برسد به مدیران ارشد. (مصاحبه شماره ۹)

#### ۱۳. مهارت کار با بالادستی و پایین دستی:

✓ برخی از مدیران ما فقط منویات مقامات بالاتر را می شنوند و دیکته می کنند و عده ای هم برعکس بدنبال القاء انتظارات سازمانی هستند. یعنی مهارتهای انتقالی برای تعامل میان بالادست و پایین دست را باید بلد باشند. (مصاحبه شماره ۹)

#### ۱۴. با شخصیت بودن:

✓ ۸۰ درصد پروفایل شایستگی این مشاغل به شخصیت اختصاص دارد. ده درصد به دانش و ده درصد هم به مهارت. چرا شخصیت اینقدر مهم است؟ چون برای شکلگیری آن زمان زیادی نیاز است. از درون خانواده، تا مدرسه، دانشگاه و محیط کار و... بر آن تاثیر می گذارد. کسی که خوی نظامیگری دارد نمی تواند آدم مهربانی بشود. نظم، سختکوشی، یادگیری و... جزوی از شخصیت ما هستند. یکی از ویژگیهای مهم آدمهای با شخصیت، قابلیت گوش دادن است. ...نوگرایی، پشتکار، دلسوزی و...

جزوی از شخصیت است. یک آدم باشخصیت هیچوقت فاسد نمی شود. آنکه سر سفره پدرش بزرگ شده است و نان حلال خورده است، چنین کاری نمی کند. تردید نکنید تمام دزدها دارای یک مشکلات بنیادینی در شکلگیری شخصیتشان هستند. شخصیت چیزی نیست که بشود با تظاهر جا انداخت. بالاخره یک جایی لو می رود. (مصاحبه شماره ۴)

#### ۱۵. اصالت خانوادگی و علمی:

✓ اولاً باید اصالت خانوادگی اینها محرز باشد. اصالت تحصیلشان باید محرز باشد. یعنی درست تحصیل کرده اند و بدون هرگونه رانت، و اینکه تحصیلات درست کرده اند. خروجی های وضع زندگی موجود من باید با کارکردهای من تطبیق داشته باشد. (مصاحبه شماره ۴)

#### ۱۶. سلامت مالی:

✓ داشتن سلامت مالی از همه مهمتر است. (مصاحبه شماره ۵)

✓ تاکید بر تعهد و پاکدستی (مصاحبه شماره ۱۵)

#### ۱۷. نوآوری و خلاقیت:

✓ باید جرات و جسارت نوآوری و خلاقیت و انجام کارهای بزرگ را داشته باشد. این مستلزم آن است که دست دستگاههای امنیتی ما از دخالت در اینگونه موارد کوتاهتر شود. آنها شاید هم خیلی مستقیم دخالت نکنند اما بطور غیرمستقیم رییس جمهور و وزیران و مدیران خیلی از آنها حساب می برند. همین حساب بردن ها و ترس و وحشت از آنها انسان را به خطا و پرهیز از ریسک می اندازد. (مصاحبه شماره ۱)

#### ۱۸. جانمایی مناسب:

✓ باید دو موضوع را از هم تفکیک کنیم. یکی انسان شایسته است و دومی انسان شایسته در جای شایسته. انسانهایی داریم که برای کارهایی شایسته هستند اما اگر نابجا استفاده کنیم ممکن است که خوب از کار در نیاید. <sup>۱</sup> Right man on the right position آدم مناسب در جای مناسب. پس اول باید آدم مناسب را انتخاب کنیم و بعد هم آن را در جای درستش بکار بگذاریم. یک مثال تاریخی می زنم. در دولت آقای خاتمی قرار بود که محمد سعیدی کیا وزیر راه و محمود حجتی هم وزیر جهاد کشاورزی شود. تا یک شب قبل از معرفی کابینه قرار بر این بود. من هم از این انتخاب

<sup>۱</sup> - جملات مشابه دیگری در این زمینه در ادبیات انگلیسی وجود دارد نظیر:

- the right man in the right place
- The Right Person for the Right Position at the Right Time
- Put the Right People in the Right Jobs

خوشحال بودم. ... در شب آخر، بدلیلی که هنوز برای من روشن نیست، گفتند که سعیدی کیا برود جهاد و حجتی برود وزارت راه. سعیدی کیایی که همه عمرش در وزرات راه بوده است حالا باید برود دنبال مرغداری و مزرعه و.... بنابراین دیگر آن سعیدی کیای قبلی نمی شود. چون از قابلیت های سعیدی کیا استفاده نمی شود. مثل رونالدویی است که او را در پست دفاع بگذاریم. این یک کار اشتباه است. جانمایی آدمها خیلی مهم است. (مصاحبه شماره ۵)

#### ۱۹. مستقل بودن:

✓ اولین شاخص این است که مستقل باشند. یعنی روی پای خودشان و روی فکر خودشان بایستند. نمی خواهیم بگویم که دگم باشند. منظور من این است که با باد این و آن نلرزند. (مصاحبه شماره ۱۶)

#### ۲۰. داشتن شرح صدر:

✓ از دیگر ویژگی های مسئولین داشتن شرح صدر است. یک مسئول بلندمرتبه نباید تنگ نظر باشد تا بتواند همکارانی بلندقدتر از خود را تحمل کند (مصاحبه شماره ۱۵)

#### ب) شایستگی های اختصاصی:



## ۱. درک علمی و نظری از حوزه ماموریت و مسایل سیاستی آن:

✓ باید یک فکر منسجم بر اساس یک مدل مشخص یا کانسپتی از آن حوزه داشته باشند. مثلا رییس سازمان برنامه باید یک مدل توسعه در ذهنش داشته باشد. یعنی از قبل باید مشخص باشد که این فرد مدل توسعه اش این است. یا مثلا معاون علم و فناوری چگونه آینده جهان را می بیند. چگونه آینده فناوری را می بیند. اینکه به کجا قرار است برویم. باید از قبل در مورد او چنین شناختی وجود داشته باشد. مثلا در حوزه اقتصاد از قبل به یکی از حوزه های اقتصادی اشتها داشته باشد تا بشود به کار تیمی اندیشید. (مصاحبه شماره ۹)

✓ به لحاظ فنی ویژگی اصلی یک وزیر باید این باشد که در حوزه مدیریتی خودش یا نظریه پرداز باشد یا نظریه شناس. بنابراین تفکر نظری مهمترین ویژگی است. یعنی وزیر صنعت مثلا باید یک تحلیل نظری از صنایع فولاد، نیروی محرکه، صنایع دریایی و... داشته باشد. (مصاحبه شماره ۱)

✓ باید «توان تدبیر نظری» برای پیشبرد امور وزارتخانه داشته باشد. یک وزیر باید درکی نظری از حوزه وزارت خویش داشته باشد و بتواند مهم ترین مدل های حکمرانی مربوط به وزارتخانه خویش را فهم کند و توان کاربردی کردن و بومی کردن آن را داشته باشد. برای مثال، ترجیح یک حوزه صنعتی نسبت به حوزه های دیگر یا منطق و مدل پیشرفت در یک حوزه صنعتی (اعم از صنایع نساجی یا صنایع غیرفلزی یا فناوری و ارتباطات و اطلاعات) نیازمند تحلیل فنی، اقتصادی، تاریخی و اجتماعی است که در قالب یک نظریه سیاستی یا مدیریتی سامان می یابد. .. یک وزیر اگر نظریه پرداز نباشد، حداقل باید درک روشنی از نظریه های سیاستی در حوزه کاری خویش داشته باشد. بسیار ساده لوحانه است که فکر کنیم وزارتخانه های کشورهای پیشرفته، صرفا درگیر کارهای روزمره هستند. اغلب سیاست های این وزارتخانه ها واجد مدل های سیاستی هستند. (مصاحبه شماره ۱)

## ۲. تاکید هدفمند بر تخصص:

تخصص لازم برای وزیران از چند زاویه مورد توجه کارشناسان بوده است. یکی از کارشناسان بر **لزوم**

**تخصص وزیر در حداقل یکی از حوزه های ماموریتی وزارتخانه** تاکید دارد:

✓ در ایران باید حداقل به یکی از حوزه های ماموریتی آن وزارتخانه تخصص داشته باشد. مثلا در وزارت بهداشت به یکی از سطوح حتما باید تخصص داشته و به بقیه حوزه ها هم حتما آشنایی داشته باشد. یعنی قبلا مقاله ای نوشته باشد، پروژه ای انجام داده باشد و... (مصاحبه شماره ۹)

✓ دانش یعنی دانشی که شما قادر به تشخیص در حوزه ماموریت خود باشید. نمی شود که شما وزیر صنایع بشوید اما لیسانس حقوق از یک دانشگاه درجه چندم گرفته باشید. نمی شود وزیر کار باشید و با فوق دیپلم به شما دکتر بگویند. (مصاحبه شماره ۴)

✓ دانش و تخصص در حد آشنایی و اشراف بر حوزه های دانشی مختلف را دارا باشند. (مصاحبه شماره ۷)

✓ باید حتما علم جدید داشته باشد. (یا حداقل فهمش را داشته باشد.) متخصصین هوش مصنوعی، علوم شناختی، بلاک چین و... می توانند در این زمره باشند. (مصاحبه شماره ۱۵)

✓ اولین شاخص در انتخاب این مدیران، باید انتخاب بر مبنای اهلیت حرفه‌ای باشد. شما حق ندارید اهلیت سیاسی و امنیتی را ببینید. کسی که به مدیریتهای کلان کشور می‌رسد، اولاً؛ باید تحصیلات و اهلیت آن رشته را داشته باشد. ثانیاً، باید بر آن حوزه تسلط داشته باشد. (مصاحبه شماره ۳)

اما به زعم کارشناسان دیگر، تخصص به تنهایی کافی نیست، بلکه تخصص در کنار دارا بودن سایر ویژگیها باید مورد توجه باشد:

✓ چه کسی گفته است که اگر کسی دکترای کشاورزی داشت می تواند وزیر خوبی باشد. همین دکتر کلانتری که به مدت طولانی وزیر کشاورزی بود کلی طول کشید تا کار یاد گرفت. کارنامه اش هم را ببینید. طرح توسعه نیشکر را در خوزستان ایجاد کرد. کلی مشکلات در آن منطقه ایجاد کرد. پساب های آن محیط زیست را نابود می کند. اینجور انتخابها اشتباه است. (مصاحبه شماره ۷)

✓ ما در ایران چنین تجربه ای داشته ایم که برای وزیر اقتصاد بدنبال بهترین اقتصاددان ایران رفته ایم و بهترین استاد دانشگاه را آورده ایم اما او توان اداره دفتر خودش را هم نداشته است. این فرد نظریه ها و مباحث علمی اقتصاد را به خوبی می داند اما اینها فقط شرط لازم است و کافی نیست. چندین ویژگی دیگر هم باید داشته باشد. (مصاحبه شماره ۱۱)

✓ یکی دیگر از تفاوت‌های وزارتخانه های ما با سایر دنیا، این است که اینها هم سیاستگذار هستند و هم تدوین گر و هم مجری و هم ناظر. یعنی تمام وظایف مدیریتی در یک وزارتخانه جمع است. آموزش و پرورش ما هم سیاستهای آموزشی را می گذراند، هم اجرا می کند (مدرسه داری می کند) و هم بر عملکرد مدارس نظارت می کند. تجمیع این سه نقش در یک مجموعه باعث می شود که این آدم ها علاوه بر شایستگی های عمومی باید بر برخی تخصص های آن حوزه هم مسلط باشد. مثلا در وزارت بهداشت لازم نیست که وزیر حتما پزشک باشد، بلکه باید بر برنامه ریزی سلامت، اقتصاد سلامت، تبعات اجتماعی سلامت و... مسلط باشد. از آنجا که او بیمارستان دار هم هست، خدمات درمانی هم می دهد و... باید از جزییات این موضوعات هم سر در بیاورد تا سرش کلاه نرود. در کشور ما که مسایل بازرگانی از قبیل تولید و توزیع دارو و... هم به این وزارتخانه مربوط است اگر کسی بر شبکه های این موضوع اشراف نداشته باشد نمی تواند آنجا را اداره کند. (مصاحبه شماره ۹)

✓ چه تخصصی به کار وزیری کردن می‌آید؟ موضوع علم پزشکی، بدن انسان است؛ درحالی‌که موضوع وزارت بهداشت، برنامه‌ریزی برای نظام‌های سلامت، بودجه، مدیریت نیروی انسانی و اموری از این قبیل است. هر چند که «آشنا بودن» با حرفه پزشکی یا متخصص بودن در یکی از ده‌ها تخصص حوزه علم پزشکی، ممکن است مفید باشد؛ اما برای مدیریت نظام‌های بهداشتی، اساساً نه شرط لازم است و نه کافی! البته، گاه پزشک بودن برای وزارت بهداشت مضر هم هست. به‌همین‌سان، موضوع علم کشاورزی شامل موضوعاتی مانند کاشت، داشت و برداشت است؛ درحالی‌که «وزیری کردن» در

وزارت کشاورزی مستلزم مدیریت و برنامه ریزی در حوزه کشاورزی است که اساساً از جنس دانش کشاورزی یا زراعت کردن نیست! همین منطق درباره دیگر وزارتخانه‌ها نیز کم‌وبیش صادق است. (مصاحبه شماره ۱)

✓ واقعیت این است که دانشگاه نمی‌تواند حکمران تربیت کند. دانشگاه متخصص تربیت می‌کند، دکترای فیزیک هسته‌ای تربیت می‌کند، دکترای جراح قلب کودکان تربیت می‌کند. اما این پزشک جراح قلب کودکان، که در مجلس‌ها هم از آنها داشتیم و داریم، آیا می‌تواند اقتصاد سلامت را مدیریت کنند؟ وقتی که به مجلس نگاه می‌کنیم می‌بینیم که ۲۰ تا پزشک داریم و همه هم فوق تخصص. اما هیچکدامشان از اقتصاد سلامت هیچ چیز نمی‌دانند. در برخی از کشورهای اروپایی وزیر درمانشان یک دکترای مدیریت است و پزشک نیست چون دو تا کار متفاوت است. (مصاحبه شماره ۲)

در همین زمینه بر تبحر در مدیریت دانش‌های مرتبط با وزارتخانه تاکید می‌شود:

✓ یکی دیگر از تخصص‌های لازم برای یک وزیر، توان مدیریت دانش‌های گوناگون مرتبط با وزارتخانه و استخراج راه‌حل‌ها از مجموعه‌های مشاوره‌ای خویش است. یک وزارتخانه به‌لحاظ تنوعی که دارد، با متخصصان و کارشناسان گوناگونی در ارتباط است. از بودجه و برنامه‌ریزی گرفته تا تخصص‌های خرد و موضوعی خاص در یک وزارتخانه باید تلفیق و ترکیب و تراحم‌زدایی شوند تا بتوان سیاست‌ها و اقدامات ضروری را از درون آن استخراج کرد. (مصاحبه شماره ۱)

✓ هنر یک وزیر در آن است که بتواند مدیریت دانش لازم را انجام دهد. منابع دانشی، منابع حرفه‌ای، منابع تجربه‌ای و افکار گوناگون، مانند منابع مالی و منابع اداری، نیازمند مدیریت‌اند. این یک خلأ بزرگ در نظام مدیریتی ماست که توان مدیریت این دانش‌ها را نداریم و بلکه اساساً خودآگاهی نسبت به آن اندک است. مدیریت منابع را منحصر در منابع مالی و اداری می‌دانیم و آن را به منابع دانشی، تسری نمی‌دهیم. (مصاحبه شماره ۱)

✓ مدیریت تخصص‌ها و فنون و دانش‌های گوناگون درون یک وزارتخانه، خود یک حرفه، تخصص و مهارت است که نیاز به تمرین و تبحر دارد. چنین تخصصی اساساً دیده نمی‌شود و در دانشگاه‌ها هم به صورت شفاف تدریس نمی‌شود. مؤسساتی هم متکفل پرورش افراد براساس این معیارها نیستند؛ نتیجه آن می‌شود که در درجه نخست، ترجیح ما برای وزارت بهداشت یک متخصص مغز یا گوارش است، یا برای وزارت آموزش و پرورش به سراغ یک متخصص آموزش ابتدایی می‌رویم، یا برای سکان‌داری وزارت کشاورزی ممکن است ترجیح ما یک متخصص «علف‌های هرز»، که یکی از تخصص‌های مهم و ارزشمند حوزه کشاورزی است، باشد و به این توجه نمی‌کنیم که تخصص علف‌های هرز، فقط یکی از صدها تخصصی است که در حوزه وزارت کشاورزی است و ضرورتاً ربطی به مدیریت کشاورزی ندارد. (مصاحبه شماره ۱)

✓ این آقایانی که به عنوان وزیر انتخاب می‌شود باید تصمیم‌گیری کند نه تصمیم‌سازی. تصمیم‌سازی کار آدم متخصص و با تجربه است... باید قایل بود به اینکه تصمیم‌گیری‌ها باید به پشتوانه تصمیم



سازي های تخصصی باشد. هر وزیري باید از متخصصين فن برای تصميم سازی استفاده کند و از آنها بخواهد تا سناریوهای مختلف را برای تصميم گیری در اختیار او قرار دهند. آن وقت دیگر وزیر نمی تواند در سناریوهای تخصصی دست ببرد و آنها را خراب کند. (مصاحبه شماره ۱۵)

بر پیوند میان تخصص و وفاداری هم تاکید می شود:

✓ رییس جمهور بدنبال افراد وفادار به خودش است اما از میان اینها باید کاربلدها را انتخاب کند. مثلا برای وزارت راه باید کسی باشد که در حوزه راه و ترابری مطالعاتی دارد، سابقه ای دارد، چه بسا معاون یا مدیرکل بوده است و با این مقوله آشناست. (مصاحبه شماره ۵)

✓ در درون همان حزب و تفکر هم اعضای تیم با یک معیار رقابتی انتخاب شوند. یعنی رییس جمهور از بین همفکران و هم حزبی های خودش بهترین ها را انتخاب کند و سایر اعضای آن حزب یا تفکر این انتخاب را به عنوان بهترین انتخاب تایید کنند. انتخابی که بهتر از آن ممکن نبوده است. نادرست عمل کردن حتی در درون یک حزب هم می تواند اتفاق بیفتد اگر که انتخاب ها رقابتی و بهینه نباشد. (مصاحبه شماره ۸)

### ۳. تجربه مستقیم سیاستگذاری و مدیریت راهبردی حوزه مورد نظر:

✓ کسی که اصلا سیاستهای آن حوزه را نمی شناسد نمی تواند از میان آنها یک سیاست درست را انتخاب کند. مثلا در این حوزه مدیرعامل یک جایی بوده است یا معاون وزیر بوده است و تاثیر تصمیمات او هم مشخص است.

✓ تجربه ای که متکی بر سه عنصر فراگیری، فراگیری مجدد و فراموشی فعال باشد. نه اینکه تجربه ۴۰ سال گذشته اش را که دیگر کار نمی کند به عنوان تجربه خود لحاظ کند. چنی تجربه ای خودش بازدارنده است. (مصاحبه شماره ۴)

✓ حتما تجربه در آن سازمان داشته باشد. (مصاحبه شماره ۱۲)

### ۴. اشتهار در عملکرد و سلامت:

✓ در آن حوزه ماموریتی باید دوگونه اشتهار داشته باشد: اشتهار در عملکرد تخصصی و اشتهار در سلامت در کار. این اشتهار از طریق تشکلهای تخصصی آن حوزه یا ذینفعان آن حوزه، که نقش جدی در آن حوزه دارند، مشخص می شود. باید هر فردی که برای مسئولیت در حوزه ای انتخاب می شود، تاییدیه ضمنی اکثر افراد آن حوزه را به همراه داشته باشد. مثلا تشکل های علمی، دانشگاهی، تشکل های غیردولتی در حوزه اقتصاد، انجمن های رسمی و... اشتهار این فرد را تایید کنند. این کار را می توان به عنوان یک رویه پیشنهاد داد. (مصاحبه شماره ۹)

✓ اگر جامعه مدنی مرتبط با آن حوزه، آن مدیر را قبول نداشته باشد یا اشتهار بدی داشته باشد، از روز اول نمی تواند در مورد توسعه کشور با او تقسیم کار کند. از روز اول باید بپذیرند که این مدیر در این زمینه می تواند کمک کند. بخشی از سرمایه اجتماعی یعنی همین موضوع که این قبیل نهادهای مدنی از حضور ایشان در این مسئولیت خشنود بوده و استقبال کنند. (مصاحبه شماره ۹)

## ۵. داشتن تیم:

✓ مدیری که بعد از انتخاب شدن بدنبال آدم می گردد بدرد نمی خورد. باید قبلا متناسب با کانسپت و تفکری که دارد، آدمهایی را هم داشته باشد تا دور هم جمع شوند و کار را به جلو ببرند. آدمهایی که در حوزه ای اصلا آدم ندارند و بعد از انتخاب شدن آدمهایی را به صورت پراکنده از جاهای مختلف جمع می کنند، ۵۰ درصد موفقیتشان نسبت به افرادی که تیم دارند کمتر است. (مصاحبه شماره ۹)

## ۶. شناخت دقیق از ظرفیتها و توانمندی های دستگاه ذیربط:

✓ اگر این شناخت نباشد چند سال طول می کشد تا این شناخت حاصل شود مخصوصا دستگاه بزرگی مثل وزارت اقتصاد که خودش چندین سازمان بزرگ مثل امور مالیاتی، گمرک، سرمایه گذاری و ... دارد. اگر این شناخت باشد مثلا می داند که این سازمان ساختار و سیستم مناسبی دارد و فقط باید بدرستی مدیریت شود یا اینکه چنین ضعف هایی را دارد و باید اول آن ضعف ها را رفع کرد و بعد مدیریت کرد. این تصور وجود دارد که گویا اسب راهوری وجود دارد که زین شده و آماده است و آنها می توانند ۴ سال از آن سواری بگیرند در حالیکه اصلا معلوم نیست که اینگونه باشد. شاید اصلا اسبی در کار نباشد، باید آن را پیدا کنی، آموزش بدهی، زین کنی و بعد به سوی هدف حرکت کنی. (مصاحبه شماره ۹)

✓ کسی می تواند در ایران وزیر باشد که شناخت دقیقی از حوزه کاری و ماموریت های آن سازمان داشته باشد. این حوزه فقط شامل بدنه داخلی سازمان نیست. مثلا در حوزه سلامت باید بر بخش خصوصی، نهادهای تولید کننده، نهادهای خدمات دهنده، نهادهای همکار، بخش آموزشی و... اشراف کامل داشته باشد. (مصاحبه شماره ۹)

✓ در ایران اگر کسی بدون داشتن شناخت و اشراف کافی به یک حوزه مدیریتی به آنجا وارد شود نمی تواند در آنجا موفق باشد. سیستم های ما ناقص و بر مبنای سلیق افراد طراحی شده اند و هر قدر که سازمانهای ما قدمت بیشتری داشته باشند با حجم بیشتری از رسوبات سلیق در آن دستگاهها روبرو هستیم که در برابر مدیریتهای جدید مقاومت می کنند. (مصاحبه شماره ۹)

✓ مدیران ما در کشور با یک سری توهمات روبرو هستند. من در روز اول انتخاب آقای روحانی یک بحثی با ایشان داشتم. به ایشان گفتم هر وزیری که می خواهی انتخاب کنی اول از همه به او بگو که پول نداریم. آیا می توانی خودت خلق ثروت کنی و کار کنی یا نه؟ وگرنه هر کسی می تواند بیاید و بگوید که من برای سلامت چند صد هزار میلیارد می خواهم. برای اشتغال چند ده هزار میلیارد می خواهم و برای صنعت و... مهم این است که بتوانی خلق ثروت کنی. (مصاحبه شماره ۲)

## ۷. توانایی برنامه ریزی و تعامل با سازمان های دیگر:

✓ بعد از داشتن تفکر، باید برنامه ریزی و قدرت لازم برای جذب همکاری (لابیگری) سازمانهای هم سطح خود را داشته باشد. رییس سازمان برنامه باید بلد باشد که با سازمان مدیریت و برنامه ریزی،

وزارت اقتصاد، کشاورزی و... کار کند. قدرت جلب همکاری برای جذب سرمایه لازم برای تحقق برنامه را باید دارا باشد. نباید تصور کنیم که برنامه ها به خودی خود انجام می شوند. باید در وهله اول توانایی تامین نیازهای تدوین برنامه و بعد اجرای برنامه را داشته باشد. (مصاحبه شماره ۹)

### سایر ویژگیهای کلی:

تسلط به زبان خارجی	
وطن دوستی (عشق به کشور و مردم)	
آشنایی با مسایل اجتماعی کشور	
تحصیلات معتبر	
بازه سنی ۴۵ تا ۶۰ سال	
برخورداری از ظرفیت ذهنی و فکری بالا	
برخورداری از توان اجرایی و مدیریتی بالا	
سابقه ی درخشان مدیریتی در سطح معاون وزیر یا معادل آن	
ترجیح منافع ملی بر منافع شخصی و گروهی	
خداترسی	

## بخش چهارم)

### تیم اقتصادی دولت

(وزرای اقتصاد، صمت، رئیس بانک مرکزی و رئیس سازمان برنامه)

## وزارت امور اقتصادی و دارایی

### ❖ مقدمه

وزارت امور اقتصادی و دارایی یکی از ۱۹ وزارتخانه دولت و مسئول تنظیم سیاست‌های اقتصادی و مالی کشور، اجرای سیاست‌های مالیاتی و برنامه همکاری‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری‌های مشترک با کشورهای دیگر است. وزیران این وزارتخانه بعد از انقلاب اسلامی به ترتیب، علی اردلان (۱۳۵۷-۱۳۵۸)، ابوالحسن بنی‌صدر (۱۳۵۸-۱۳۵۸)، رضا سلیمی (سرپرست) (۱۳۵۸-۱۳۵۹)، محسن نوربخش (سرپرست) (۱۳۵۹-۱۳۵۹)، حسین نمازی (۱۳۵۹-۱۳۶۴)، محمدجواد ایروانی (۱۳۶۴-۱۳۶۸)، محسن نوربخش (۱۳۶۸-۱۳۷۲)، مرتضی محمدخان (۱۳۷۲-۱۳۷۶)، حسین نمازی (۱۳۷۶-۱۳۸۰)، طهماسب مظاهری (۱۳۸۰-۱۳۸۳)، سید صفدر حسینی (۱۳۸۳-۱۳۸۴)، داوود دانش‌جعفری (۱۳۸۴-۱۳۸۷)، حسین صمصامی (سرپرست) (۱۳۸۷)، سید شمس‌الدین حسینی (۱۳۸۷-۱۳۹۲)، علی طیب‌نیا (۱۳۹۲ تا ۱۳۹۶)، مسعود کرباسیان (۱۳۹۶ تا ۱۳۹۷)، سید رحمت‌الله اکرمی (سرپرست) (۱۳۹۷) و فرهاد دژپسند (۱۳۹۷ تاکنون) بوده‌اند.

### ❖ تحلیل مصاحبه‌ها

دیدگاه مصاحبه‌شوندگان در این زمینه را می‌توان در دو قسمت نقد وضع موجود و معیارها و ویژگی‌های پیشنهادی برای وزیر اقتصاد مورد بررسی قرار داد.

#### نقد وضعیت موجود

- پراکندگی و فقدان انسجام فکری در تیم اقتصادی دولت
- فقدان مدل اقتصادی

#### ویژگی‌های پیشنهادی برای وزیر اقتصاد

- متناسب با شعارها و اهداف رییس‌جمهور
- معتقد به اقتصاد بازار آزاد
- آشنایی با شرایط و فضاهاى جدید اقتصادی در جهان
- متخصص در حوزه تخصصی کار خود
- داشتن سابقه موفق در زمینه کاری خود
- عاشق و باورمند به مدیریت دانش‌بنیان
- توانا در برنامه‌ریزی جهت هدایت منابع پولی کشور به سمت تولید مولد

## الف) نقد وضعیت موجود

### ۱. پراکندگی و فقدان انسجام فکری در تیم اقتصادی دولت

- خیلی از تیم ها از روز اول دچار پراکندگی اند. یعنی هر کدامشان یک سمت و سویی دارند. در حالیکه انتظار می رود رییس جمهور حداقل تیم اقتصادی اش را معرفی کند. یعنی بگوید که برای انجام این کار من این تیم را انتخاب کرده ام تا مردم تشخیص بدهند که این کار شدنی است یا خیر. مثلا آقای ایکس می خواهد رییس جمهور شود و وقتی به تیمش نگاه می کنیم می بینیم که سه نفر اقتصاددان که هر کدام متعلق به یک مکتب جداگانه هستند با او کار می کنند. اگر چه همه شان با آن آقای کاندیدا رفیق اند. فقط رفیق اند و تفکراتشان ربطی به هم ندارد. فردا همین رفیقان باعث ایجاد اولین اختلافات در دولت می شوند. کشورهایی که توسعه پیدا کرده اند حتما تیم اقتصادی شان یکپارچه بوده است (مصاحبه شماره ۹).

### ۲. فقدان مدل اقتصادی

- من بزرگترین مشکلی که در این زمینه می بینم که در سطح ملی مطرح است و نه در سطح وزیر، این است که مدل اقتصادی کشور را مشخص نکرده ایم. وقتیکه این مدل مشخص شد ارتباطش با رییس بانک مرکزی و صنعت و... هم مشخص می شود.... من هنوز نفهمیدم که الگوی اقتصادی ما، اقتصاد بازار است یا شکست بازار یا ..... در سالهای گذشته ما در هر دولت با چند نظریه روبرو بوده ایم و هیچکدام از این نظریه ها نتوانسته است به نظریه غالب تبدیل شود. (مصاحبه شماره ۱۳)

## ب) معیارها و ویژگیهای پیشنهادی برای وزیر اقتصاد

### ۱. متناسب با شعارها و اهداف رییس جمهور

- در چارچوب تفکر سیستمی باید جستجو کنید که شعار و هدف اصلی رییس جمهور چیست. بر مبنای آن شعار، باید وزیر مناسب را انتخاب کند.
- مثلا فرض کنید که من الان بزرگترین مشکل را وابستگی اقتصاد به نفت می بینم... اگر اقتصاد ایران بخواهد مشکل وابستگی به نفت را حل کند باید یک سیستم درآمدی دیگر داشته باشد تا وابستگی به نفت را کم کند. .. الان درآمد مالیاتی ما در حد ۷ درصد GDP ایران است. درآمد نفتی ما قبل از تحریم های اخیر حدود ۶ و نیم درصد GDP است. میزان فرار مالیاتی در ایران هم بین ۷ تا ۱۰ درصد GDP است. یعنی ما تنها نصف درآمد مالیاتی که در اقتصاد ایران متصور هست را دریافت می کنیم. در حالیکه می توانیم بین ۱۰۰ تا ۱۵۰ درصد آن را افزایش دهیم. یعنی ۷ برسانیم به ۱۴ یا ۱۷ و نیم. جایگزینی درآمد نفت با جلوگیری از فرار مالیاتی امکانپذیر است. حالا اگر رییس

جمهور برنامه جایگزین درآمد نفت را دارد باید اجزای سیستمش را برای رسیدن به این هدف انتخاب کند. مثلا برای وزارت اقتصاد کسی را بیاورد که این ۷ درصد GDP را به ۱۴ درصد یا بالاتر برساند یا حداقل در آن جهت حرکت کند. اما این برنامه هزار تا بازتاب خواهد داشت. عده ای که می خواهند همیشه محبوب باشند ممکن است که این برنامه را نپسندند.

- در چارچوب وزارت اقتصاد ممکن است دهها برنامه دیگری هم باشد که هر کدام از آن برنامه ها آدم متفاوتی را طلب می کند. اینگونه نیست که همه قفل ها را بشود با یک کلید باز کرد.

## ۲. معتقد به اقتصاد بازار آزاد

- وزیر اقتصاد باید معتقد به اقتصاد بازار آزاد باشد. یعنی تاکید بر حضور بخش خصوصی؛ عدم مداخله دولت در اقتصاد؛ رفع موانع کسب و کار؛ و بتواند عمدتا بر پایه مالیات کشور را اداره کند. یعنی کمک به توسعه کسب و کار بخش خصوصی و بدنبال آن افزایش درآمد بخش خصوصی و سپس گرفتن مالیات از این ثروتها برای امور زیربنایی نظیر آموزش و پرورش و بهداشت و... بنابراین وزیر اقتصادی که ذهنیت اقتصاد دولتی دارد نمی تواند موفق باشد. (مصاحبه شماره ۶)

## ۳. آشنایی با شرایط و فضاهای جدید اقتصادی در جهان

- مثلا اگر آدمی بود که به فضاهای جدید آشنایی داشت به بیت کوین اهمیت بیشتری می داد و ما می توانستیم در بیت کوین یکی از الگودازان بزرگ دنیا باشیم. کما اینکه در زمینه هوش مصنوعی جزو کشورهای اول دنیا هستیم. اگر وزیر اقتصاد به شرایط روز دنیا و کشور آشنا باشد، با این مشکلات تومی و... روبرو نبودیم. (مصاحبه شماره ۱۳)

## ۴. متخصص در حوزه تخصصی کار خود

۵. داشتن سابقه موفق در زمینه کاری خود در سمتهای معاونت یا مدیریت مؤسسات مشابه
۶. عاشق و باورمند به مدیریت دانش بنیان حوزه خود و تحقق اقتصاد دانش بنیان متکی بر توان ملی
۷. توانا در برنامه ریزی جهت هدایت منابع پولی کشور به سمت تولید مولد (مصاحبه شماره ۱۰)

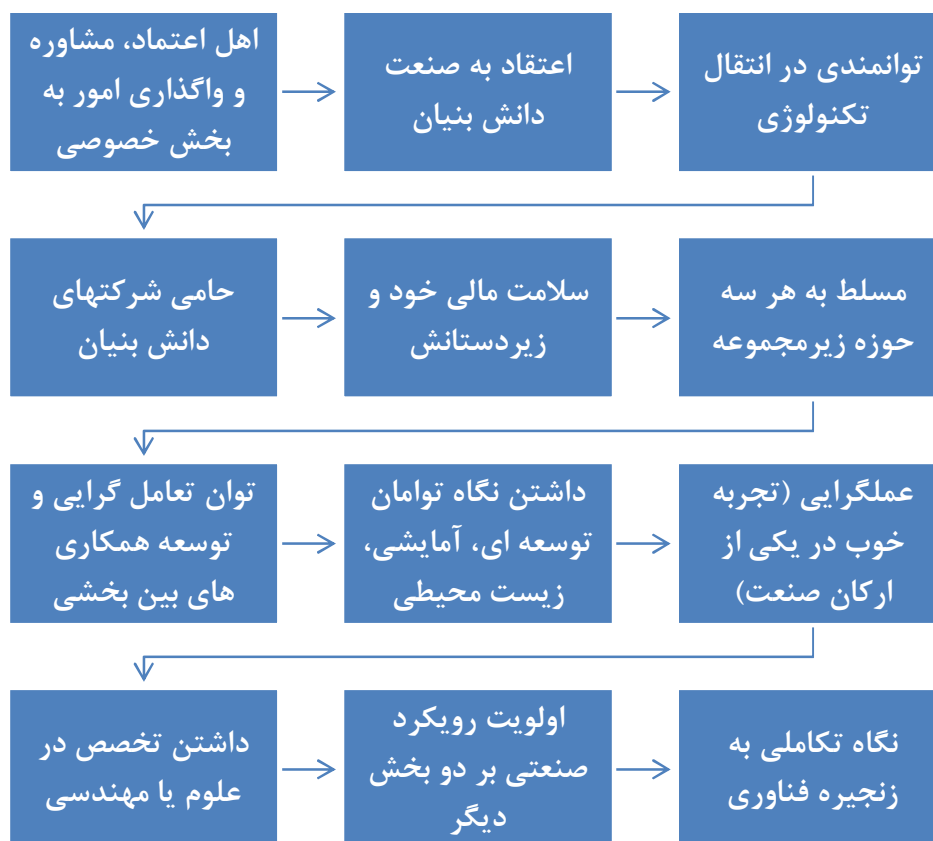
## وزارت صنعت، معدن، تجارت (صمت)

### ❖ مقدمه

وزارت صنعت، معدن و تجارت که به صورت سرواژه وزارت صمت نیز خوانده می شود، پس از تصویب مجلس شورای اسلامی در ۸ تیر ۱۳۹۰ و تصویب شورای نگهبان در ۱۲ تیر در راستای طرح کوچک سازی دولت با ادغام دو وزارتخانه بازرگانی و صنایع و معادن تشکیل گردید. تاکنون غضنفری، نعمت زاده، شریعتمداری، رحمانی، مدرس خیابانی (سرپرست)، سرقینی (سرپرست) و رزم حسینی مسئولیت این وزارتخانه را بر عهده داشته اند.

### ❖ تحلیل مصاحبه ها

مهمترین ویژگیهای پیشنهادی مصاحبه شوندگان برای وزیر صمت به شرح زیر است:





## الف) ویژگیهای پیشنهادی برای وزیر صمت:

### ۱. اهل اعتماد، مشاوره و واگذاری امور به بخش خصوصی:

- **باید وزیری باشد که به بخش خصوصی اعتماد داشته باشد.** در دنیا، صنعت با بخش خصوصی جلو رفته است. الان هم حکمرانی دولتها خیلی به هم پیوسته است. شما نمی توانید یک وزیر صنعت موفق در یک اقتصاد دولتی داشته باشید. همچنین شما نمی توانید یک وزیر علوم موفق داشته باشید بدون آنکه کشور یک برنامه صنعتی مشخص داشته باشد. (مصاحبه شماره ۶)

- **باید هرچه تصدیگری دارد از بین ببرد.** صنعت ما اگر می خواهد کار کند باید ۲۰۰ تا ۳۰۰ نیرو بیشتر نداشته باشد. صنعت ربطی به دولت ندارد. امروز دولت همه چیز را در اختیار خودش گرفته است در حالیکه باید اینها را به مردم واگذار کند تا در فضای رقابتی کار کنند و دولت هم فقط هدایتگری و استانداردسازی و نظارت کند. سازمان گسترش هم از ابتدا فقط تصدیگری کرد. شما فکر می کنید که الان در کره و ژاپن با اینهمه توسعه صنعتی، وزارت صنعتشان چه اندازه نیرو دارد؟ یک عدد زیر هزار است. (مصاحبه شماره ۱۱)

- **باید به کارآفرینان و صنعتگران و معدنکاران و... اعتماد کند. اعتماد هم فقط زبانی نیست.** .. بنده به یاد ندارم که از اول انقلاب که به بخش خصوصی و صنعتگر و معدن کار و... اعتماد کرده باشم و سرم کلاه رفته باشد... مردم به دولت خیانت نمی کنند اگر بدانند که به ایشان احترام می گذارید و اعتماد دارید. آنهایی که بهشان اعتماد کردم الان صنعتگران بزرگ این کشور هستند و افتخار آفرینند. ... من موقعیکه وزیر بودم اینها را به عنوان مشاور خودم تعیین کردم. (مصاحبه شماره ۱۶)

- یک ویژگی دیگر، **مشورت با این آدمها** است. به وزیر بعدی گفتم که روزی نگذرد بر تو مگر آنکه با یک انجمن بخش خصوصی مشورت کنی. ... اگر وزیر می خواهد درباره صنایع الکترونیک تصمیم بگیرد باید با انجمن مربوط به آن مشورت کند. اینها وارد هستند در حالیکه تو ناشی هستی و تازه از پشت کوه آمده ای. (مصاحبه شماره ۱۶)

- وزیر صنعت، هر کسی که می خواهد باشد، آیا باید با صنعت کار کند یا نه؟ جواب بله است. در صنعت یک بخش خصوصی داریم و یک بخش خصولتی (منظورم نهادهایی مثل شستا و سرمایه گذاری غدیر و سرمایه گذاری توسعه ملی، بنیادهای مختلف و...). این خصولتی ها ثروت و صنعت را در اختیار دارند اما قاطبه توسعه صنعتی و کارگری در اختیار اینها نیست. این قاطبه در اختیار بخش خصوصی است. صنایعی که با ۱۰ نفر و ۲۰ نفر و ۱۰۰ نفر و ۲۰۰ نفر اداره می شوند عمدتاً خصوصی اند. پس **رییس جمهور منتخب باید وزیری را انتخاب کند که بتواند با این نهادها کار کند.** (مصاحبه شماره ۱۷)

### ۲. اعتقاد به صنعت دانش بنیان

• وزیر صمت خوب باید وزیری باشد که صنعت کشور را به سمت دانش بنیان شدن حرکت دهد. به سمت فناوری های برتر. وزیری موفق است که واحدهای تحقیق و توسعه را تقویت کند تا بتوانند با دانشگاهها ارتباط برقرار کنند. وزیر صمتی مناسب است که به ارزش دانش در رشد صنعت قایل باشد. (مصاحبه شماره ۶)

• یک وزیر صمت اولین معیارش این است که رابطه خوبی با وزارت علوم و معاونت علم و فناوری رییس جمهور داشته باشد. بنابراین برای انتخاب تنها بر انتخاب های داخل آن وزارتخانه تمرکز نکند. در همه جای دنیا برای تحقق اقتصاد دانش بنیان، سه محور دانشگاه، صنعت و دولت را در ارتباط با هم در نظر می گیرند. وزیر صمت عقبه ای باید داشته باشد که همین دو بخش است و پروژه های آن باید در این چارچوب برنامه ریزی و اجرا گردد. (مصاحبه شماره ۱۳)

• در انتخاب وزیر علوم و وزیر صمت و معاون علم و فناوری این موضوع باید مورد تاکید قرار گیرد. آدمهایی باشند که همدیگر را قبول داشته باشند و با زبان علمی بتوانند با هم کار کنند. (مصاحبه شماره ۱۳)

• بدنبال خروج از یک صنعت سنتی، صنعتی که تنها بدنبال خرید و فروش منابع اولیه است، به سمت یک صنعت پیشرفته باشد. (مصاحبه شماره ۶)

• باور به ضرورت توسعه علمی و فناورانه به عنوان زیر ساخت اصلی رسیدن به اقتدار اقتصادی (مصاحبه شماره ۱۰)

### ۳. توانمندی در انتقال تکنولوژی

• برای وزیر صمت، کلید واژه اصلی من تکنولوژی است. کسی که بتواند صنعت کشور را با پرچمداری و حمایت از بخش خصوصی به تکنولوژی روز مسلح کند. (مصاحبه شماره ۶)

• قائل به روز آمد سازی فناوری (مصاحبه شماره ۱۰)

• باید بتواند با شرکتهای صاحب تکنولوژی در دنیا ارتباط خوبی برقرار کند. در انتقال تکنولوژی بتواند موفق عمل کند. (مصاحبه شماره ۶)

• باید بداند صنعت یک حوزه پویا است و در آن چاره ای جز تلفیق توان داخلی و دستاوردهای خارجی نیست. در این زمینه یک دیدگاه که همان مدل عربی است آن است که هر چه لازم داریم از خارج وارد کنیم. دیدگاه دیگر این است که هر چه لازم داریم خودمان در داخل تولید کنیم. دیدگاه سوم این است که تکیه بر داخل داشته باشیم و روابط محدودی هم با دنیا داشته باشیم و دیدگاه چهارم بر روابط بازتری با دنیا تاکید می کند. (مصاحبه شماره ۱۳)

• حتما باید از تجارب دنیا استفاده کند. حتما دنبال تکنولوژی های جدید باشد اما نه خیلی پیشرفته که صنایع ما کوشش آن را نداشته باشد. (مصاحبه شماره ۱۶)

#### ۴. حامی شرکتهای دانش بنیان

- بدنبال حمایت از شرکتهای دانش بنیان، پارکها و مراکز رشد و... باشد. (مصاحبه شماره ۶)

#### ۵. سلامت مالی خود و زیردستانش

- وزیر صمت دارای امضاهای طلایی است. یعنی در این وزارتخانه، چه در بخش معدن، چه صنعت و چه تجارت، امضاهایی صورت می گیرد که می تواند یک نفر را ثروتمند کرده و یک نفر را به خاک سیاه بنشاند. باید روی سلامت خودش و انتخاب مدیران سالم و توانمند در زیر مجموعه او هم خیلی تاکید شود. **باید کسی باشد که هرگز برای خودش کیسه ندوخته باشد** و افرادی را انتخاب کند که آنها هم برای خودشان کیسه ندوخته باشند. این شرط اول است. (مصاحبه شماره ۷)

#### ۶. مسلط به هر سه حوزه زیرمجموعه

- وزیر صمت ضمن آنکه باید به هر سه حوزه ای که زیرمجموعه آن قرار دارد مسلط باشد (مصاحبه شماره ۷)
- کسی که هم اقتصاد را خوب بشناسد و هم صنعت را خوب بشناسد برای اداره وزارت صمت که وزارتخانه بزرگ و مهمی است، می تواند مفید باشد. (مصاحبه شماره ۱۲)
- مسلط به اقدامات سیاستی و برنامه ریزی اجرایی حوزه مسئولیتی خود (مصاحبه شماره ۱۰)
- ترجیحا داشتن سابقه معاونت موفق در حوزه مسئولیتی مرتبط و یا مدیریت موفق سازمان های مشابه (مصاحبه شماره ۱۰)

#### ۷. داشتن نگاه توأمان توسعه ای، آمایشی، زیست محیطی

- وزیر صمت هم باید هم نگاه توسعه ای داشته باشد و هم نگاه زیست محیطی و هم نگاه آمایشی. (مصاحبه شماره ۷)
- قائل به حفظ محیط زیست در عین توسعه اقتصادی (مصاحبه شماره ۱۰)

#### ۸. توان تعامل گرایی و توسعه همکاری های بین بخشی

- وزیر صمت باید آدمی باشد که تعاملات بین المللی داشته باشد، باید بتواند با مردم و بخش خصوصی تعامل داشته باشد. باید بتواند با معاونین و مدیرانش به خوبی کار کند. باید یک آدم فرابخشی باشد تا بتواند وزیر خوبی باشد. (مصاحبه شماره ۱۱)
- قدرت دامن زدن همکاری های بین بخشی اش هم بالا باشد. (مصاحبه شماره ۷)
- ارتباط خوب و مأموریت محور با دانشگاهها و مؤسسات پژوهشی جهت تولید فناوری های نسل های آینده (مصاحبه شماره ۱۰)

#### ۹. عملگرایی (تجربه خوب در یکی از ارکان صنعت)

• کسانی که خودشان عملگرا بوده و با فضای تولید آشنا بوده اند، مطمئنا مدیران بهتری بودند. کسانی که در این فضا بوده اند، یا خودشان کار صنعتی کرده اند و از بدنه تولید بالا آمده اند، در فضای تولید اثرگذارتر بوده اند. مثلا آقای نعمت زاده، اگر چه سنش از بقیه وزرا بیشتر بود اما عملکردش از بقیه وزرا بهتر بوده است. در هر دوره ای که فضای سیاسی کم رنگ تر بوده است، عملکردها بهتر است. (مصاحبه شماره ۱۲)

• کسانی که عملگراتر بوده اند و شرایط و محدودیتهای تولید را از نزدیک درک کرده بودند بهتر توانسته اند عمل کنند. (مصاحبه شماره ۱۲)

• کسی که حداقل یکی دو سال در یکی از شرکتهای بزرگ صنعتی کار کرده باشد و خارج از فضای دولت، قبلا سابقه کار خصوصی داشته باشد تا مشکلات بخش خصوصی و تولید را بشناسد و تصمیماتش تصمیمات دو دقیقه ای نباشد. چون هر کدام از این تصمیم ها می تواند برای سالها در عرصه تولید اثربخش باشد. (مصاحبه شماره ۱۲)

• در این حوزه تجربه داشته باشد. یعنی حداقل یک واحد صنعتی متوسط را اداره کرده باشد. چون باید با مشکلات آنها از نزدیک آشنا باشد. مثلا مشکلات صنعت با حوزه بانکی را از نزدیک لمس کرده باشد. با چنین تجربه ای مثلا می تواند ساختار بانک صنعت و معدن را طوری اصلاح کند که ضمن پایبندی به مقررات بانک مرکزی، به صنایع خدماتی ویژه ای ارایه کند. (مصاحبه شماره ۱۳)

#### ۱۰. داشتن تخصص در علوم یا مهندسی

• حتما باید یا تخصص علوم یا تخصص مهندسی داشته باشد. برای خلق صنعت باید فرایندها را بشناسید. بنابراین نمی توانید فردی با مدرک الهیات یا ادبیات یا بازرگانی یا حتی مهندس صنایع را به عنوان وزیر صمت بگذارید. فردی باشد که گفتمان علمی را قبول داشته باشد. (مصاحبه شماره ۱۳)

#### ۱۱. اولویت رویکرد صنعتی بر دو بخش دیگر

• در این وزارتخانه نگاه بازرگانی نباید حاکم باشد. همچنین نگاه معدنی. اگر صنعت زاینده گی داشته باشد، بازرگانی هم رونق می گیرد. اگر جهتگیری بازرگانی وجود داشته باشد، واردات رونق می گیرد، اما اگر صنعت پویا تسلط داشته باشد، صادرات صنعتی هم رونق می گیرد. (مصاحبه شماره ۱۳)

#### ۱۲. نگاه تکاملی به زنجیره فناوری

• آنچه ما را دچار مشکل کرده است طرح های متضاد و بسیار سطح پایین است که در رده های پایین فناوری های جهانی قرار دارد و تعدادشان هم بسیار زیاد است. وزیر صنعت باید زنجیره را کامل ببیند یعنی اولویت اول، های تک باشد؛ دوم، مدیوم های تک و سوم؛ مدیوم لاو تک و چهارم، لاو تک. بیش از ۸۰ درصد صنایع ما ... در لاو تک و اندکی هم در مدیوم لاو تک هستند. ما صنعتی که

در های تک یا مدیوم های تک باشند نداریم. وزیر صنعت بعدی باید این زنجیره را به طور کامل در نظر بگیرد. (مصاحبه شماره ۳)

### ب) نکات پیشنهادی در راستای ارتقای کارآمدی وزارت صمت:

- باید گروههایی از مدیران باتجربه و تایید صلاحیت شده را در کنار خود بگذارند؛ چون مدیران صنعتی رانتخوار و دزد و ارزخوار هم زیاد داریم.
- کوتوله پروری نباید بکند.
- اقتصاد مقیاس را باید حفظ کند.
- انسان توسعه گرایی باشد.
- اهل نوآوری باشد.
- باید عمرش را در این کار بگذارد چون کار سنگین است و نمی تواند هم سبکترش کند و مثلاً بگوید که تبدیلیش می کنیم به ۵ وزارتخانه، چون اینجوری بدتر می شود.
- باید خود را نوکر مردم بداند و بوروکراسی را جمع کند.
- به جای دستورات دولتی، رقابت ایجاد کند. بدنبال رقابت و تولید بیشتر باشد.
- باید فهم اقتصادی و مدیریتی و صنعتی و شرکتداری و... داشته باشد.
- سن او باید بالای ۴۵ سال و کمتر از ۵۷ و ۵۸ سال باشد. یعنی هم تجربه و پختگی داشته باشد و هم اینقدر کهولت نداشته باشد که نتواند حرکت کند و حضور میدانی داشته باشد.
- ❖ احصاء سریع نیازهای فناورانه مورد نیاز برای اجرای پروژههای توسعه‌ای در نظر گرفته شده در حوزه وزارت خود
- ❖ احصاء سریع تعداد فناوریهای پایه مورد نیاز، مقدار تجهیزات مورد نیاز، دانش‌های فرآیندی مورد نیاز، دانش‌های پیمانکاری مورد نیاز جهت اجرای پروژهها در طی ۸ سال عمر دولت
- ❖ امکان‌سنجی اقتصادی تولید فناوریهای مورد نیاز در داخل
- ❖ شناسایی توانمندی‌های داخل
- ❖ اعلان نیازهای فناورانه به صنعتگران، دانشگاهیان و مؤسسات تحقیقاتی
- ❖ نظارت دقیق بر انتقال فناوری در خریدهای ضروری خارجی
- ❖ انتخاب مدیران اصلی و مدیران شرکت‌های بزرگ بر مبنای میزان خودباوری و اعتقاد به حمایت صحیح از تولید داخل و انتقال فناوری
- ❖ گذاشتن حجم داخلی‌سازی بعنوان شاخص سنجش موفقیت مدیران در توسعه توان ملی
- ❖ برخورد بسیار جدی با مدیران فاسد، هماهنگ با سایر وزراء
- ❖ ارتباط صمیمانه و نزدیک با تولیدکنندگان موفق در حوزه وزارت خود و حمایت جدی در صادرات محصولات آنها،

- ❖ همراهی با تولیدکنندگان و صادرکنندگان در سفرهای تجاری خارجی
- ❖ وادار کردن بنگاههای بزرگ تولیدی به داشتن مراکز تحقیق و توسعه (R&D)
- ❖ حمایت از تولیدکنندگانی که با استفاده از فناوری، مرتباً کیفیت محصولات خود را با قیمت مناسب ارتقاء می‌دهند (معافیت مالیاتی، دادن وام‌های ارزان قیمت و...)
- ❖ عدم تسلیم در مقابل خواست‌های غیر معقول نمایندگان مجلس یا سایر لابی‌های قدرت
- ❖ استفاده از مشاوران خودباور که خودباوری خود را از کار علمی و فناورانه موفق پیاده‌سازی شده در عرصه عمل بدست آورده باشند.

## معیارها و ویژگیهای پیشنهادی برای رییس کل بانک مرکزی

### ❖ مقدمه

بانک مرکزی ایران در سال ۱۳۳۹ تأسیس گردید. این بانک در قبل از انقلاب اسلامی ۹ رییس و در بعد از انقلاب اسلامی تاکنون حدود ۱۱ رییس را به خود دیده است (مولوی، نوبری، نوربخش (دو دوره)، قاسمی، عادل، شیبانی، مظاهری، بهمنی، سیف، همتی، کمیجانی)

رئیس کل بانک مرکزی ایران، به مدیر مسئول بانک مرکزی ایران گفته می‌شود که در ابتدا به پیشنهاد وزیر اقتصاد و دارایی به هیئت وزیران معرفی می‌گردد و پس از تأیید، حکم وی توسط رئیس‌جمهور صادر می‌گردد. وی به مدت ۵ سال مدیریت بانک مرکزی را به عهده خواهد داشت و انتخاب مجدد وی بلامانع است. مجمع عمومی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران عبارت است از رئیس‌جمهور (ریاست مجمع)، وزیر امور اقتصادی و دارایی، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و دو نفر از وزراء به انتخاب هیئت وزیران است.

### ❖ پیشینه موضوع

موضوع نحوه انتخاب رئیس کل بانک مرکزی در دولت یازدهم و دولت قبلی به موضوع چالش برانگیزی تبدیل شده بود؛ به طوری که این فرآیند به عنوان یکی از دردسرهای انتخاب کابینه دولت روحانی نام برده شده بود. در قانون برنامه پنجم توسعه برای صدور حکم رئیس کل بانک مرکزی خلا قانونی وجود دارد. در این سال نمایندگان مجلس در مورد نحوه انتخاب رئیس بانک مرکزی به تفاهمی با دولت دست نیافتند و این موضوع به مجمع تشخیص مصلحت نظام کشیده شد تا در نهایت با گذشت سال‌ها مجمع نظر خود را در سال ۹۳ نهایی کرد و خلاء قانونی در این زمینه از بین رفت.

در همان زمان بررسی برنامه پنجم اختلاف نظرهایی بین نمایندگان و دولتمردان بر سر نحوه تعیین رئیس کلی بوجود آمد، مجلس معتقد بود که رئیس کل بانک مرکزی توسط روسای سه قوه انتخاب شود و دولت مخالف بود. شورای نگهبان گنجانیدن این بند را در برنامه پنجم نپذیرفت و با اصرار مجلس بر نظر قبلی، موضوع به مجمع تشخیص مصلحت نظام رفت و در نهایت مجمع با نظر پارلمان موافقت کرد. در ادامه رئیس‌جمهور به شدت از این موضوع انتقاد کرد و نهایتاً رهبر معظم انقلاب تصمیم‌گیری در مورد بانک مرکزی را به عنوان معضل به مجمع تشخیص مصلحت واگذار کردند.

براساس نظر رهبر معظم انقلاب، تبصره یک ماده ۸۰ و موضوعات مرتبط با نحوه استقلال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، مقرر شد این موضوع جداگانه به صورت معضل در مجمع تشخیص مصلحت نظام مورد بحث و بررسی قرار گیرد و متعاقباً نظر مجمع اعلام شود.

مجمع تشخیص مصلحت نظام نهایتاً پس از بحث و بررسی جامع اعضا، موارد ذیل به عنوان ویژگی‌ها و صلاحیت‌های رئیس کل بانک مرکزی به تصویب رسید:

✓ الف: کفایت علمی (داشتن دکترا در یکی از رشته‌های اقتصادی، پولی و مالی)

✓ ب: کفایت تجربی (داشتن ۷ سال تجربه در سطوح سیاستگذاری و مدیریتی در حوزه‌های اقتصادی، پولی و مالی و یا ۵ سال تجربه مدیریتی در حوزه‌های تخصصی بانک مرکزی، مدیرکل به بالا)

✓ ج: داشتن حسن شهرت و توانایی انجام وظایف

✓ د: نداشتن سابقه محکومیت مؤثر کیفری

✓ ه: نداشتن تخلف مالی گسترده

در بخش بررسی و تشخیص نصب و شرایط عزل مقرر شد با پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و تأیید هیأت دولت، رئیس جمهور تأیید و در مورد صدور حکم رئیس کل بانک مرکزی اقدام نماید.

تبصره: رئیس جمهور جدید در ابتدای دوره می‌تواند بر طبق روال این قانون، رئیس کل بانک مرکزی را که بیش از یک سال دوره تصدی وی باقی مانده باشد، تغییر دهد.

#### ❖ تحلیل مصاحبه ها

دیدگاه مصاحبه شوندگان راجع به به این موضوع را می‌توان به دو دسته نقد وضع موجود (روبه های حاکم)، تصویر وضع مطلوب و ویژگیهای پیشنهادی برای رئیس بانک مرکزی تقسیم کرد:





الف) نقد وضعیت موجود:

۱. ناهماهنگی بانک مرکزی و سازمان برنامه

- اگر در سالهای گذشته اوضاع خراب شد به خاطر آن بود که هم بانک مرکزی آقای سیف بخشنامه می داد و هم سازمان برنامه که در راستای هم نبودند و فاجعه امروز رخ داد. (مصاحبه شماره ۱۲)

ب) ویژگیهای مطلوب بانک مرکزی:

۱. جهت دهی بانک ها به سمت تولید

- چینی ها می گویند که ما خصوصی سازی نکردیم اما بانک ها را به شدت به سمت تولید سوق دادیم. یعنی اولویت اول را تولید و بعد با فاصله ای اولویت بعدی را بخش خدمات قرار دادیم. اگر بانک های ما به تولید کمک کنند جایگاه ما حتما بهتر خواهد شد. اگر بپذیریم که تولید فصل الخطاب این کشور است اوضاع خیلی بهتر می شود. اگر تولید ما خوب شود، نقدینگی درست می شود، ارز و بیکاری و قاچاق و رانت و... درست می شود. در این وضعیت، بانک مرکزی یک جایگاه

مهم دارد. (مصاحبه شماره ۱۲)

## ۲. استقلال بانک مرکزی

- الان که بانک مرکزی مستقل تر عمل می کند وضع بهتر شده است. (مصاحبه شماره ۱۲)

### ج) ویژگیها و معیارهای انتخاب رییس بانک مرکزی:

#### ۱. آشنایی با فضای تولید

- رییس بانک مرکزی باید از فضای بنگاهداری فاصله داشته و فضای تولید را بشناسد. (مصاحبه شماره ۱۲)

- تجربه در حوزه تولید داشته باشد تا بداند که تصمیماتش چه تاثیری برای ارکان مختلف کشور خواهد داشت. (مصاحبه شماره ۱۲)

#### ۲. انتخاب از میان وزارتخانه های صنعتی

- فکر کنم اگر رییس بانک مرکزی را از وزارتخانه های صنعتی انتخاب کنیم و در کنار او چند معاون با نگاه و تخصص اقتصادی بگذاریم به نفع تولید خواهد بود. (مصاحبه شماره ۱۲)

- رییس بانک مرکزی فقط از میان بانکی ها انتخاب نشود، بلکه در فضای صنعت و اقتصاد کشور کار کرده باشد. یکبار در کودکی هندوانه فروخته باشد تا بداند هندوانه فروشی یعنی چه. (مصاحبه شماره ۱۲)

## سازمان برنامه و بودجه

### ❖ مقدمه

سازمان برنامه و بودجه کشور یک سازمان دولتی است که در سال ۱۳۲۷ راه‌اندازی شد. به گفته خداداد فرمانفرمایان هدف از بنیان‌گذاری آن، یافتن راهی برای انجام پروژه‌هایی بود که سیستم «پرفساد و تودرتوی آن دوره» از انجام آنها عاجز بود. وظیفه این سازمان، برنامه‌ریزی و نظارت توسعه‌ای و راهبردی نظام اقتصادی و اجتماعی کشور بود، که تحت نظر یک شورای عالی، یک هیئت نظارت و یک مدیرعامل فعالیت می‌نمود. این سازمان در ۱۷ تیر ۱۳۷۹ با سازمان اداری و استخدامی کشور ادغام و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور را تشکیل دادند. این سازمان جدید نیز در ۱۸ تیر ۱۳۸۶ با ادغام با چند معاونت ریاست‌جمهوری، دو معاونت رئیس‌جمهور که عبارتند از: معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی و معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی را تشکیل دادند. در ۴ مرداد ۱۳۹۵ و در دولت حسن روحانی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مجدداً به دو سازمان برنامه و بودجه و سازمان اداری و استخدامی کشور تجزیه گردید و محمدباقر نوبخت به عنوان رئیس سازمان برنامه و بودجه منصوب گردید.

قبل از نوبخت، به ترتیب، مرادی، عزیز، برقی، رهبر، برادران شرکا، ستاری فر، عارف، نجفی، میرزاده، روغنی زنجانی، بانکی، خیر، سبحی و معین فر، ریاست این سازمان در سالهای بعد از انقلاب را بر عهده داشته اند.

### ❖ تحلیل مصاحبه ها

دیدگاه صاحب‌نظران در این باره را می توان در سه قسمت نقد وضعیت کنونی، وظایف سازمان برنامه و ویژگیهای پیشنهادی برای انتخاب رییس سازمان برنامه مورد بررسی قرار داد.



## الف) نقد وضعیت کنونی

### ۱. تبدیل شدن به سازمان بودجه به جای سازمان برنامه

• سازمان برنامه ما اصلا سازمان برنامه نیست بلکه سازمان بودجه است. ما برای برنامه ریزی نیاز به یک سازمان برنامه داریم. بودجه را باید به وزارت اقتصاد بدهند و سازمان برنامه واقعا سازمان برنامه شود در حالیکه الان فقط سازمان بودجه است. (مصاحبه شماره ۲)

• رییس سازمان برنامه باید توسعه را خوب بفهمد چون مسئولیت توسعه در کشور را بر عهده دارد. اگر چه الان بیشتر سازمان توزیع بودجه است در حالیکه مسئولیت توسعه در حقیقت با سازمان برنامه است. دانش توسعه از اینجا باید تراوش کند. سازمان برنامه به چنین جایگاهی نرسیده است. (مصاحبه شماره ۷)

### ۲. غلبه رویکرد عملیاتی به جای هدایتگری

- سازمان برنامه را باید از نگاه عملیاتی خارج کنیم. اینکه بخواهد کار اجرایی بکند، پیمانکار را تایید صلاحیت کند و... (مصاحبه شماره ۱۱)

• در قبل از انقلاب هم به سازمان برنامه بیشتر برای شکل دادن به زیرساختهای فیزیکی نگاه می شد. برنامه هایشان هم بیشتر برنامه های توسعه عمرانی بوده است. در بحث های نرم افزاری برای اداره کشور هیچ وقت کار اساسی صورت نگرفت. نرم افزارهای ما نظیر قانون برنامه و بودجه، قانون دیوان محاسبات، قانون نظام شهرداری ها و ... را بیشتر خارجی ها آوردند. جهتگیری های ما را اینها تعیین می کنند که باید دچار تغییرات اساسی بشوند. قانون برنامه ما برای سال ۱۳۵۳ است که در آن برای برنامه فقط سه ماده وجود دارد که جوابگوی نظام برنامه ریزی کشور نیست اما در بحث های مناقصه و مزایده و... کلی مواد وجود دارد. عملیاتی نگاه کرده اند و نه راهبردی برای اداره کشور. (مصاحبه شماره ۱۱)

• فضای این سازمان فضای عملی و تصدیگری است. در حالیکه باید بدنبال حمایت از فعالیتهای علمی، تحقیقاتی و... توسط مردم باشیم. فقط بدنبال آن هستیم که این پولها را به دستگاههای دولتی بدهیم تا توسط دولت این اتفاق ها بیفتد. این رویه از قبل از انقلاب بوده و همچنان هم وجود دارد و حتی تقویت شده است. این رویه موجب شده است که دولت نه تنها حامی و راهبر فعالیتهای مردمی نشده بلکه دولت در رقابت با آنها قرار گرفته است. این نگاه باید اساسا عوض شود. (مصاحبه شماره ۱۱)

## ب) وظایف سازمان برنامه

### ۱. برنامه ریزی برای توسعه کشور

• سازمان برنامه اسمش روی آن است. مهمترین کار سازمان برنامه، برنامه ریزی توسعه کشور بر مبنای آمایش سرزمین است. یکی از نقطه ضعف هایی که من می شنوم این است که برخی از برنامه های توسعه کشور مبتنی بر آمایش سرزمین نبوده اند. مثلا در جایی صنعتی را مستقر کرده ایم که محتاج یک قطره آب است. یا بحث مهاجرت جمعیت بر اساس آینده نگری. آینده نگری یکی از ارکان برنامه ریزی است. آمایش سرزمین یکی از ارکان برنامه ریزی است. سازمان برنامه یکی از مهمترین نهادهای فکری کشور است که وظیفه برنامه ریزی توسعه کشور فراتر از همه وزارتخانه های دیگر را بر عهده دارد. چون باید بر صنعت و اقتصاد و علم و فناوری و... اشراف داشته باشد. (مصاحبه شماره ۶)

### ۲. ورود به عرصه هدایتگری، سیاستگذاری کلان و موضوعات استراتژیک کشور

• باید به سطح سیاستگذاری کلان وارد شود تا تغییرات اساسی را در همه بخش ها صورت دهد. امروز

همه بخش های ما فلج اند. آموزش و پرورش ما بالای یک میلیون نفر کادر دارد اما فلج است. بهداشت و درمان ما ۵۰۰ هزار نفر کادر دارد اما فلج است. صنعت ما اینهمه شرکت دارد اما فلج است. بخش انرژی ما هم همینطور. با اینها نمی شود کشور را اداره کرد. به نگاههای جدید نیاز داریم. (مصاحبه شماره ۱۱)

- دولت باید از کارهای عملیاتی خارج شده و وارد فضای هدایتگری و راهبری و سیاستگذاری شود و کارهای اجرایی را در یک فضای رقابتی در اختیار مردم قرار دهد. از استراتژی های تولید خدمت به استراتژی های حمایتی خرید خدمت و تسهیل گری حرکت کند. (مصاحبه شماره ۱۱)
- باید از درگیری های روزمره خارج شده و وارد فضای حل مساله در مسایل کشور بشوند. باید بر اساس موضوعات استراتژیک کشور جریان سازی کنند. با ساختارهای نامناسب کشور هم به شدت مقابله کنند. (مصاحبه شماره ۱۱)
- اگر می خواهد قدرت استانداران را بگیرد خیلی چیز خوبی نیست. ولی اگر می خواهد چراغ ها را روشن کند تا بقیه سازمانها با سرعت بیشتری حرکت کنند، مفید است. به عنوان یک کمک کن و رفیق. اگر سازمان برنامه در نقش سیستم ده حاضر شود بسیار موثر است اما اگر به عنوان یک عامل بازدارنده و چوب بالاسر عمل کند، می شود موازی رییس جمهور و جاهای دیگر که اثر منفی خواهد داشت. (مصاحبه شماره ۱۲)

### ۳. قرار گرفتن به عنوان محور هماهنگی تیم اقتصادی دولت

- (برای هماهنگی اقتصادی) اولویت با سازمان برنامه است چون محور برنامه ریزی کشور آنجا است. سازمان برنامه در ایران قدرت زیادی دارد. سازمان برنامه، وزارت اقتصاد، بانک مرکزی، وزارت صنایع باید یک محور داشته باشند که بخش بزرگی از آن هم در اختیار سازمان برنامه است. یعنی مسئول اصلی هماهنگی اقتصادی دولت سازمان برنامه است و بقیه وزرا باید در نسبت و هماهنگی با او انتخاب شوند. به همین دلیل هم رییس سازمان برنامه معاون رییس جمهور شده است. یعنی بازوی رییس جمهور برای ایجاد انسجام فکری و عملیاتی شدن برنامه ها است. (مصاحبه شماره ۱۱)
- ایشان معاون رییس جمهور است. این آقای که هست عیبش این است که هر موقع ما حرف حسابی و منطقی می زنیم، گوش نمی کند و می گوید که چون من معاون ایشانم باید گوش به حرف ایشان بدهم. به او می گوییم که این کار لطمه می زند و درست نیست. آقای رییس جمهور تو را گذاشته با چند صد کارمند و کارشناس که مثلا درباره ارز نظر بدهید. نباید تو بگویی که چون آقای رییس جمهور چنین حرفی فرموده پس باید از آن اطاعت کنیم. یکی از اشکالات آقای نوبخت این است که فقط می خواهد رییس جمهور را راضی نگه دارد. (مصاحبه شماره ۱۶)

سایر وظایف:

<ul style="list-style-type: none"> <li>• برنامه‌ریزی مناسب جهت تحقق اهداف اقتصادی رئیس جمهور با استفاده از نیروهای کارشناس خودباور و مطلع به توان ملی در حوزه‌های علمی و فناورانه، نیروی انسانی و منابع مالی در اختیار بانک‌ها و بازار سرمایه</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• برنامه‌ریزی مناسب جهت هدایت منابع مالی سرگردان به سمت اجرای پروژه‌های بزرگ اقتصادی</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• برنامه‌ریزی دقیق در کیفیت و کمیت نیروی انسانی متخصص مورد نیاز برای اجرا و بهره‌برداری از پروژه‌های بزرگ اقتصادی جهت تأمین نیاز ملی و صادرات</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• برنامه‌ریزی برای روش بازآموزی و حتی تغییر رشته تحصیلی و نهایت آموزشی فارغ‌التحصیلات دانشگاهی فاقد شغل مناسب با رشته تحصیلی دانشگاهی آنها</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• اصلاح سیستم آموزش‌های مهارتی تکنسینی جهت آموزش نیروی فنی مورد نیاز اجرای پروژه‌های کشور</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• هماهنگی کامل با وزیر اقتصاد و رئیس بانک مرکزی در امر برنامه‌ریزی و اجرا،</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ایجاد آزمایشگاه‌های مرجع در تعیین کیفیت محصولات ملی و اختصاص منابع لازم برای ایجاد آنها،</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• آغاز سریع آمایش سرزمینی</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• استفاده از مشاور مجرب و موفق در توسعه علمی و فناورانه</li> </ul>

(مصاحبه شماره ۱۰)

## ب) ویژگی‌های رییس سازمان برنامه

### ۱. استراتژیست و آینده نگر

• بهترین نیروهای فکری و استراتژیست‌های کشور باید در این سازمان قرار داشته باشند. یک انسان استراتژیست، متفکر و آینده نگر. (مصاحبه شماره ۶)

• من کاملاً به وظایف رهبری (leadership) مسلطم. من بدم چشم انداز بسازم. من هم هدفگرا هستم و هم هدفمندم. این دو با هم متفاوت است. هم می‌توانم هدف را تعریف کنم و هم به سوی آن حرکت کنم. (مصاحبه شماره ۴)

### ۲. ایدئولوگ اقتصادی

• باید از نظر اقتصادی خودش دارای ایده باشد. آقای نوبخت را با همه علاقه‌ای که به او دارم، ایدئولوگ اقتصادی نمی‌دانم. من مسعود نیلی را ایدئولوگ اقتصادی می‌دانم. اگر من بودم نیلی را رییس سازمان برنامه می‌گذاشتم. آقای روحانی بدنبال کسی بود که اگر از او خواست دست در جیبش کند و پول بدهد راحت گوش کند. اگر نیلی را می‌گذاشت، نیلی به هر چه او می‌گفت گوش نمی‌کرد. کسی که ایدئولوگ باشد برای خودش مدلی دارد که از آن مدل تبعیت می‌کند مثل مسعود روغنی زنجانی. مثلاً میرزاده فاقد نظریه است مثل نوبخت. وقتی رییس سازمان برنامه بود همینطوری بود

که نوبخت هست. ولی مسعود زنجانی دنبال یک چیزهای معین اقتصادی بود. (مصاحبه شماره ۵)

- باید تابع نظریه باشد. ما که دنبال تولید یک رضایتمندی پوپولیستی نیستیم. (مصاحبه شماره ۵)

### ۳. باورمند به توسعه دانش بنیان

- گام اول این است که رییس سازمان برنامه، توسعه را بشناسد و بدان باور داشته باشد. موانع و پیشرانهای آن را بشناسد. (مصاحبه شماره ۷)

- رییس سازمان برنامه باید هم قدرت اقناع و هم کانسپت توسعه کشور را داشته باشد. یعنی دارای چنین مدلی بوده و جمعی را هم با خود همراه کرده باشد. تشکلهای تخصصی این مدل را به عنوان یکی مدلهایی که می تواند موفق باشد، پذیرفته باشند. ویژگی دیگر اینکه باید مورد اعتماد رییس جمهور هم باشد. به شرط آنکه رییس جمهور هم همان مدل را قبول داشته باشد. یعنی نباید میان رییس جمهور و رییس سازمان برنامه درباره مدل توسعه تفاوت وجود داشته باشد. باید تیم اقتصادی هم با او در این مدل هماهنگ باشند. (مصاحبه شماره ۹)

- عاشق توسعه دانش بنیان کشور و تحقق اقتصادی شکوفای دانش بنیان (مصاحبه شماره ۱۰)

- باورمند به اهمیت دانش بنیان بودن برنامه های توسعه متکی به توان ملی و یا استفاده از خریدهای خارجی در انتقال فناوری و ارتقاء توان ملی فناورانه (مصاحبه شماره ۱۰)

### ۴. باورمند به توسعه منطقه ای

- این کشور پهناور و آمایش آن را بشناسد. بداند که چگونه توسعه و توزیع امکانات و فعالیتها را در کشور توزیع کند. سوم اینکه، به تمرکز قدرت در سازمان برنامه باور نداشته باشد. یعنی خیلی از مسئولیتهایی که روی دوش سازمان برنامه است را توزیع کرده و به توسعه منطقه ای باور داشته باشد، نه توسعه متمرکز و توسعه رضاخانی. باید اختیارات توسعه را به استان ها و استانداری ها تفویض کند و مبنای خود را توسعه منطقه ای بگذارد. (مصاحبه شماره ۷)

- من مدیریت منطقه ای را ملموس درک کرده ام و می توانم تمام استانداران را در مسیر توسعه کشور بسیج کنم. می توانم نظارت عملگرایانه در پیشرفت امور در استانها داشته باشم. من معاون نظارت وزارت جهاد کشاورزی بوده ام. من بدم چگونه نظارت صوری را به یک نظارت واقع بینانه کاملا عملیاتی و یادگیرنده در یک استان تبدیل کنم. (مصاحبه شماره ۴)

### ۵. داشتن نگاه سیستمی و نظام مند

- یک ویژگیهای عمومی است که همه باید داشته باشند اما مهمترین ویژگی تخصصی این سمت ها داشتن یک نگاه سیستمی، فرابخشی و نظام مند است تا بتواند تمام متغیرهای مختلف در کشور را که برای رشد و توسعه کشور اثربخش اند، اولاً یک شناخت عمومی از آنها داشته باشد و ثانیاً تاثیرات آنها را بر تصمیماتش بشناسد. تا مثلاً اگر می خواهد افزایش حقوق بدهد تاثیر آن بر تورم را هم بداند. (مصاحبه شماره ۱۱)



## ۶. منتقد، خلاق و مبتکر

• روسای این دو سازمان (برنامه و مدیریت) حتما باید منتقد وضع موجود باشند. یعنی بخش اعظم وضع موجود را قبول نداشته باشند. باید حتما به این نتیجه رسیده باشد که باید مدلهای جدیدی را در نظام برنامه ریزی، نظام بودجه ریزی و... خلق کند و جای اینها بگذارد. برخی از این مسئولین فقط اداره کننده اند و مجوز استخدام می دهند و پست سازمانی می دهند و... این قبیل آدمها برای این دو سمت مفت نمی ارزند. رییس جمهور باید بداند که این قبیل آدمها بدرد حل مسایل ما نمی خورند. (مصاحبه شماره ۱۱)

• اگر کسی می خواهد بر روی ساختار دولت کار کند باید اول بداند که نقش دولت چیست. شاید نقش دولت را چیز جدیدی ببیند و بنابراین ساختارها به طور کلی متفاوت دیده شوند. مثلا در نقش دولت ما یک زمانی تولیدکننده خدمت هستیم و یک زمان خریدار خدمت. مثلا وقتی که شما بدنبال تولید خدمات سلامت و درمان هستید به ۵۰۰ هزار کارمند نیاز دارید اما وقتی می خواهید خرید خدمت کنید، ۲۰۰ هزار کارمند نیاز دارید. (مصاحبه شماره ۱۱)

• باید بداند که می تواند تغییرات اساسی در کشور ایجاد کند. باید آدم مبتکر، خلاق، باجرات و شجاع باشد. بتواند حرفش را راحت بزند. بله قربان گو در برابر رییسش نباشد. اگر لازم است که اصلاح ساختاری در دولت داشته باشد یا حرفهای بزرگی در دولت بزند باید شجاعت آن را داشته باشد. در شنیدن حرف دیگران هم منعطف باشد. خودش را خدای همه چیز نداند. از کارشناسان بخش های مختلف استفاده کند و همه آنها را بکار گیرد. اما اگر قرار باشد کسی باشد که فقط امضا کند و طبق روال معمول بودجه سنواتی بنویسد و برنامه ای تهیه کند که سر و ته اش معلوم نباشد، مجوز استخدام بدهد و... دولت هم همین خواهد ماند که الان هست. (مصاحبه شماره ۱۱)



## بخش پنجم

### تیم زیربنایی دولت

(وزرای نفت، راه، ارتباطات، معاون علم و فناوری و رییس سازمان محیط زیست)

## سازمان حفاظت از محیط زیست ایران

### ❖ مقدمه

سازمان حفاظت محیط زیست ایران سازمانی دولتی است که بر نگهداری محیط زیست ایران نظارت دارد. این سازمان وابسته به ریاست جمهوری ایران است. پیشینه تشکیل این سازمان به سال ۱۳۵۰ بر می گردد. در این سال نام سازمان شکاربانی و نظارت بر صید به سازمان حفاظت محیط زیست و نام شورای عالی شکاربانی و نظارت بر صید به شورای عالی حفاظت محیط زیست تبدیل شد و امور زیست محیطی از جمله پیشگیری از اقدامهای زیانبار برای تعادل و تناسب محیط زیست نیز به اختیارات قبلی آن افزوده شد.

در سال ۱۳۵۳ پس از برپایی کنفرانس جهانی محیط زیست در استکهلم و با تصویب قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست در ۲۱ ماده، این سازمان از اختیارات قانونی تازه‌ای برخوردار شد (قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، مصوب ۲۸/۳/۱۳۵۳) و از نظر تشکیلاتی نیز تا اندازه‌ای از ابعاد و کیفیت سازگار با ضرورت‌های برنامه‌های رشد و توسعه برخوردار شد.

### ❖ اهداف سازمان

✓ تحقق اصل پنجاهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به منظور حفاظت از محیط زیست و تضمین بهره‌مندی درست و مستمر از محیط زیست و همسو با توسعه پایدار.
✓ پیشگیری و ممانعت از تخریب و آلودگی محیط زیست.
✓ حفاظت از تنوع زیستی کشور، وسعت بخشیدن به منابع طبیعی.

### ❖ وظایف اساسی

✓ مطالعه عوامل مخرب و آلاینده‌های مختلف محیط زیست
✓ به‌کارگیری فناوریهای سازگار با محیط زیست و ارائه دستورالعملهای زیست محیطی برای مکان‌یابی محل استقرار واحدهای صنعتی بزرگ، کشاورزی و سکونت‌گاه‌های انسانی
✓ شناسایی و تعیین زیستگاه‌های بحرانی با ارزش زیست‌بومی بالا
✓ گسترش همکاریهای منطقه‌ای و بین‌المللی در زمینه محیط زیست
✓ تهیه و تدوین ضوابط و استانداردهای زیست محیطی برای مدیریت و بهره‌برداری از منابع آب، خاک، هوا، مدیریت پسماندها و زباله‌های شهری، روستایی، صنعتی و کشاورزی، کنترل دخالت در اکوسیستمها بر حسب ظرفیتهای طبیعی آنها
✓ گسترش آگاهی زیست محیطی

✓ جمع‌آوری، نگهداری و نمایش گونه‌های گیاهی و جانوری از طریق ایجاد موزه‌ها و نمایشگاه‌های مختلف

✓ اعمال نظارت و دخالت قانونی برای پیشگیری و منع ورود آلاینده‌ها به منابع زیست‌محیطی

### ❖ تحلیل مصاحبه‌ها:

مصاحبه‌شوندگان دیدگاه‌های خود در این زمینه را در سه حوزه نقد وضع موجود، ویژگی‌های مطلوب برای سازمان و ویژگی‌های پیشنهادی برای رییس سازمان بیان داشتند.



## الف) نقد وضع موجود

### ۱. ممانعت به جای راهگشایی

- مدیران محیط زیست بیشتر ممانعت کردن را یاد گرفته اند و راهگشایی را بلد نیستند. مثلاً بگویند در اینجا انجام نشود و در آنجا انجام بشود. (مصاحبه شماره ۷)
- در بسیاری از نقاط دنیا توسعه اتفاق افتاده است و الان این سازمانها مشغول صیانت از محیط زیست هستند در حالیکه در کشور ما توسعه اتفاق نیفتاده و بنابراین از نظر پیشرانهای توسعه کشور به عنوان مانع عمل می کند. (مصاحبه شماره ۹)
- الان دویی به تنهایی ۱۰۰ میلیون مترمکعب آب از خلیج فارس بر می دارد و ایران با این حجم از مرز آبی بخاطر منع محیط زیست اجازه برداشت ندارد. اگر چه این خط لوله بحمدالله بعد از سالها کشمکش راه افتاد. فکر کنم ایران به تنهایی ۳۰ درصد دویی برداشت کند. محیط زیست خیلی خوب است ولی در کشور جهان سومی مثل ما نمی توان قوانین محیط زیست را مثل کشورهای اروپایی دید. به قول معروف می گویند که لذت جهان سومی بودن را ببر. نمی شود بگوییم که گازهایی گلخانه ای تولید نکنید چون در فلان کنوانسیون عضویت داریم. (مصاحبه شماره ۱۲)
- در برخی سازمانها مثل محیط زیست افرادی وجود دارند که انگیزه ای برای حل مسایل ندارند. بیشتر بدنبال آنند تا برای جلوگیری از بروز مشکلات، از انجام کارها جلوگیری کنند. اما به هر حال کشور به توسعه نیاز دارد. شاید برخی اوقات لازم باشد که برای تسهیل رفت و آمد در کشور از میان جنگل هم جاده کشیده شود. باید بدنبال آن باشیم که با استفاده از تکنولوژی آسیب ها را به حداقل برسانیم. (مصاحبه شماره ۱۰)

### ۲. عدم جایگاه نهادی در توسعه ملی

- در کشور ما سازمان محیط زیست قبل از انقلاب در قالب دو سازمان فانتزی مثل شکارگاه شاهنشاهی و... بود. آن موقع هم محیط زیست نقشی در توسعه پایدار نداشت. بنابراین سازمانی است که برای ماموریت فعلی ضعیف طراحی شده است. اگر چه زیر نظر رییس جمهور است و در اصل پنجاهم قانون اساسی هم به آن پرداخته شده است ولی جایگاه ضعیفی دارد. (مصاحبه شماره ۹)
- تنها وظیفه محیط زیست امروز این شده است که پهنه هایی را با یک بودجه بخور و نمیر مدیریت می کند. در حالیکه موضوع مهم بحث مدیریت تغییرات اقلیمی است (مصاحبه شماره ۱۳)

### ۳. انتخاب روسای ضعیف برای این سازمان

- ما در این سالها محیط زیست را سازمانی دیده ایم که باید چند محیط بان را اداره کند بنابراین آدمهایی را که بدرد هیچ کار دیگری نمی خوردند به محیط زیست می فرستادیم. یک مدتی هم محیط زیست یک پست خانمانه بود. (مصاحبه شماره ۱۳)

#### ۴. فقدان اجماع نظر و باورهای مشترک

• مثلا در حوزه مسایل زیست محیطی و توسعه پایدار، درباره موضوع کاهش انتشار کربن میان وزرای مختلف اختلاف نظر وجود دارد. یعنی حفظ محیط زیست ممکن است باور مشترک همه نباشد. مثلا یک وزیر سیاستهای توسعه خود را مستقل از سیاستهای محیط زیستی به پیش می برد و یک وزیر دیگر ممکن است پایبند به مسایل زیست محیطی باشد و... یکی از علل مشکلات امروز ما در حوزه محیط زیست، نبود این باورهای مشترک است. این اجماع نظر وجود ندارد که برنامه های توسعه کشور در حمل و نقل و صنعت و راه... باید وجه مشترک آنها مسایل محیط زیستی باشد. (مصاحبه شماره ۶)

• سازمان محیط زیست در حاشیه قرار دارد. اجماعی وجود ندارد که وزرای صنعتی حفظ محیط زیست را جزو خط قرمزهای خودشان بدانند. بخصوص در دولت آقای احمدی نژاد این مساله پررنگ شد. مساله پیوستن ایران به پروتکل کیوتو، کاپ ۲۰ و... مطرح شد و ایران وارد معاهده ای شد که باید به سمت کاهش تولید کربن حرکت می کرد. برخی از مسئولین اقتصادی دولت ایشان به شدت مخالف پیوستن ایران به معاهده پاریس بودند. استدلالشان هم این بود که کشورهای دیگر مسیر توسعه خود را طی کرده اند و حالا که نوبت ما شده است و تازه می خواهیم توسعه صنعتی پیدا کنیم چرا باید دنبال کاهش کربن باشیم. هنوز هم برای پیوستن به معاهده های جهانی در حوزه محیط زیست اجماعی وجود ندارد. (مصاحبه شماره ۶)

## ب) ویژگیهای مطلوب برای سازمان محیط زیست

### ۱. قرار گرفتن در مقام یک نهاد فرابخشی و ناظر

- سازمان محیط زیست یک سازمان فرابخشی است. باید بگونه ای طراحی شود که هر کسی خودش استانداردهای زیست محیطی را رعایت کند و این سازمان هم نظارت کند. (مصاحبه شماره ۹)
- محیط زیست باید مدیریت راهبردی انجام دهد نه اینکه خودش راسا کاری را انجام دهد. محیط زیست نه تنها باید ثروتهای خدادادی را حفظ کند بلکه باید آن را ارتقاء دهد (مصاحبه شماره ۱۳)

### ۲. پرهیز از نگاه صفر یا صدی و در نظر گرفتن استانداردهای مناسب کشور

- محیط زیست نباید نگاه صفر و صدی داشته باشد. محیط زیست تا آنجایی می تواند در نظام توسعه کشور موثر باشد که استانداردهای مناسب با کشور را حفظ کند. (مصاحبه شماره ۱۱)
- مثلا افرادی رفته اند تا در چابهار پروژه ماهی در قفس پیاده کنند اما محیط زیست گفته است که از چابهار تا ۱۲۰ کیلومتر بعد از آن زیستگاه کروکودیل است و شما نمی توانید در اینجا کارگاهی برای تولید ماهی در قفس بزنید. این شیوه مسلما یک رویکرد ضد توسعه ای است. کروکودیل هم مهم است اما نمی شود که به خاطر آن در ۱۲۰ کیلومتر از ساحل دریا اجازه هیچ نوع فعالیتی ندهید. (مصاحبه شماره ۱۱)
- محیط زیست هم باید خودش را با شرایط تنظیم بکند و با توجه به این شرایط استانداردهایی را وضع کند و همه هم باید به این استانداردها احترام بگذارند. (مصاحبه شماره ۱۱)
- اگر خیلی سختگیری بکند به آنجا می گویند سازمان محیط ایست. اگر هم خیلی همه چیز را ول کند، به هم ریختگی ایجاد می شود. باید حد متوسطها را در بیاورند و روی آنها توافق کرده و همه مشترکا روی آنها تصمیم گیری کنند. نمی شود که هیچکدام به حرف دیگری گوش ندهند بالاخره ما یکجا می خواهیم جاده بکشیم، یکجا می خواهیم لوله نفت و گاز ببریم، کارخانه بزنیم و... باید ضوابط و قواعد را تطبیق بدهیم نه اینکه نابودشان کنیم. هنوز این تطبیق ایجاد نشده است. (مصاحبه شماره ۱۱)
- همکاری محیط زیست با سایر وزارتخانه در توسعه اقتصادی کشور در عین حفظ محیط زیست با استفاده از فناوریهای نوین (مصاحبه شماره ۱۰)
- بسیار مهم است که سازمان محیط زیست در برنامه های توسعه کشور هم مدافع محیط زیست باشد و هم حافظ توسعه کشور. (مصاحبه شماره ۱۰)

### ۳. توانایی مدیریت اقلیم

یکی از بحث های مهم این سازمان، مدیریت اقلیم است. باید بتواند ابعاد و تبعات تغییرات اقلیمی را بدست آورد. این کار هم تنها با شبکه سازی و کمک گرفتن از فناوریهای جدید ایجاد می شود. یعنی باید



---

یک تقسیم کار ملی انجام دهد. (مصاحبه شماره ۱۳)

#### ۴. تبدیل شدن به وزارتخانه

---

اگر من بودم سازمان محیط زیست را تعطیل کرده و آن را به وزارتخانه تبدیل می کردم تا قابلیت نظارت و پاسخگویی پیدا کند. (مصاحبه شماره ۱۲)

---



## ج) ویژگیها و معیارهای پیشنهادی برای رییس سازمان محیط زیست

### ۱. اقتدار و استقلال فکری

• رییس این سازمان علاوه بر سایر ویژگیها باید از اقتدار لازم و استقلال فکری لازم برخوردار باشد. استقلال فکری به معنای عدم وابستگی به جناح ها و رییس جمهور و... است. یعنی بتواند نقش تبیین کننده و اقناع کننده ای داشته باشد تا مدیران پیشرانهای توسعه به اولین و ارزانتترین راهکار بسنده نکنند بلکه با ملاحظات زیست محیطی حتی با هزینه بیشتر آن را انجام دهند. (مصاحبه شماره ۹)

• برای رییس این سازمان اقتدار خیلی اهمیت دارد. چون با همه وزارتخانه ها سر و کار دارد و دائما هم برای دیگران دستورالعمل صادر می کند و خیلی از صنایع هم مجبورند که مجوزهای آن را بگیرند. باید در این حد اقتدار داشته باشد که گویی رییس جمهور است تا بتواند در برابر وزیر صمت و نفت و ... بایستد و اجازه ندهد که برنامه های توسعه آنها به محیط زیست صدمه بزند. ما از نظر قوانین و ضوابط و... با مشکلی روبرو نیستیم. آنجا که مشکل ایجاد می کند دور زدن این سازمان توسط برخی وزارتخانه ها است. یک آدم مقتدر از نظر سیاسی و مدیریتی و علمی می تواند مدیر تاثیرگذاری در این حوزه باشد. (مصاحبه شماره ۶)

### ۲. پشتوانه سیاسی و اجتماعی قوی

• این فرد باید از اقتدار و پشتوانه سیاسی قوی هم برخوردار باشد. برای همین در دنیا می بینیم که رییس سازمان محیط زیست از طریق احزابی مثل حزب سبزها و... پشتیبانی می شوند. در ایران انجمنهای حمایت از محیط زیست خیلی زیاد است و رییس این سازمان باید بتواند اینها را ساماندهی کرده و فقط متکی به سازمان محیط زیست و ظرفیتهای محدود آن نباشد. باید همزمان پشتیبانی مردمی، تخصصی و تشکیلی را داشته باشد. (مصاحبه شماره ۹)

### ۳. روحیه جنگندگی

باید فردی در این جایگاه باشد که روحیه جنگندگی داشته باشد. (مصاحبه شماره ۱۳)

### ۴. قوی ترین فرد دولت

• باید فردی باشد که توان مدیریت بر ثروت ملی در کل کشور را داشته باشد. به نظر من باید قوی ترین فرد دولت در این جایگاه قرار داشته باشد. چون چیزهایی را مدیریت می کند که اگر بدرستی مدیریت نشوند در سالهای آینده باید چندین برابر هزینه کنیم تا بطور نسبی بتوانیم آن را حل کنیم. (مصاحبه شماره ۱۳)

### ۵. قدرت نه گفتن به مقامات بالاتر

- رییس سازمان محیط زیست در مرحله اول باید فردی باشد که ضمن شناخت از مسایل زیست محیطی کشور و مشکلات آن، قدرت نه گفتن داشته باشد و اگر جایی مخالفت کرد رییس جمهور هم بپذیرد. با این فرض منصوب شود که اگر مخالفت کرد، بپذیرد. (مصاحبه شماره ۷)
- باید بتواند بر صُلب بودن کارکنانش که فقط نه گفتن را بلدند غلبه کند. اما خودش نه گفتن به مقام بالاتر را بلد باشد منتها بر مبنای منطق توسعه. (مصاحبه شماره ۷)

#### ۶. شناخت «اختیارات» خود و پرهیز از زیاده روی

- در حیطه اختیارات خودش دخالت کند. نه اینکه مثلا بیاید در پروژه ها نظر غیرمرتبط بدهد. مثلا اگر وزارت نیرو پروژه ای را تعریف کرد بیاید بگوید که این پروژه در این جاها مشکل زیست محیطی دارد نه اینکه کل پروژه را تعطیل کند. (مصاحبه شماره ۷)

#### سایر ویژگیها:

اعتقاد به توسعه علمی و فناورانه در حوزه محیط زیست

ارتباط خوب با سایر وزارتخانه در مدیریت مصرف آب

ارتباط خوب با نیروهای نظامی و انتظامی و قضائی در برخورد قاطع با تخریب کنندگان و متصرفان غیر قانونی محیط زیست

ارتباط نزدیک با دانشگاهها و مؤسسات تحقیقاتی در توسعه فناوریهای کمک کننده به حفظ توسعه محیط زیست.

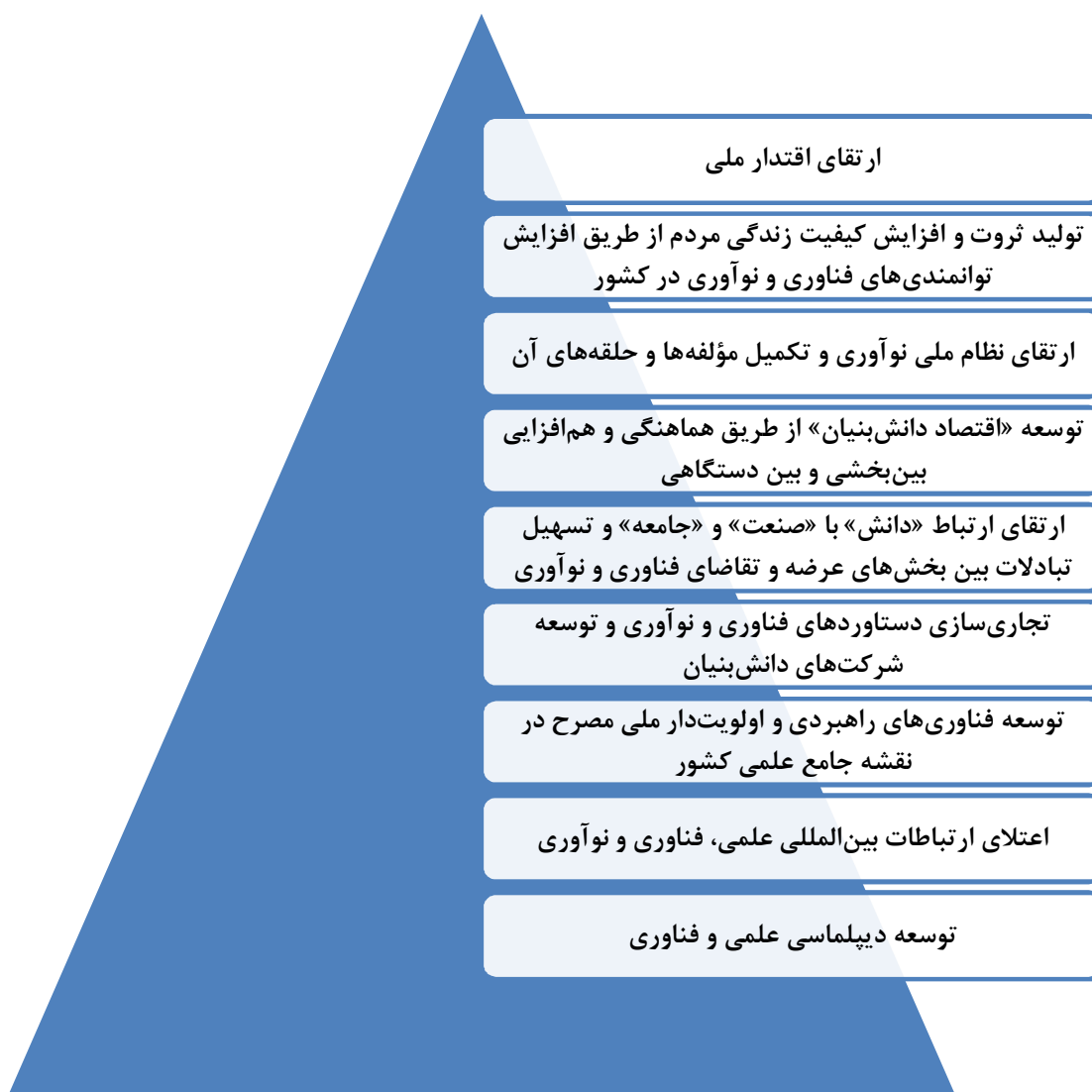
(مصاحبه شماره ۱۰)

## معاونت علم و فناوری

### ❖ مقدمه

معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری، نهادی دولتی است که در سال ۱۳۸۵ بر مبنای مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی تشکیل شده و متولی بهبود و توسعه حوزه دانش بنیان در کشور شده است. تاکنون صادق واعظ زاده، نسرین سلطانخواه و سورنا ستاری در جایگاه این معاونت قرار داشته اند.

### اهداف:



### ❖ تحلیل مصاحبه ها

دیدگاه مصاحبه شوندگان در این زمینه را می توان در سه حوزه نقد وضع موجود، ویژگیهای مطلوب معاونت و ویژگیهای پیشنهادی برای معاون علم و فناوری مورد تحلیل قرار داد.



## الف) نقد وضع موجود

### ۱. تمرکز بر شرکتهای کوچک و متوسط:

- ما باید از تمام ظرفیتهای کشور برای توسعه فناوری استفاده کنیم نه فقط بخشی از کشور. اما در این زمینه می توان این نقد را وارد دانست که معاونت علم و فناوری تمرکز خود را تنها بر شرکتهای دانش بنیان آنهم شرکتهای کوچک و متوسط گذاشته است، در حالیکه اینها باید در زنجیره تامین مجموعه های بزرگ قرار بگیرند. شروع بکار تمام مجموعه های بزرگ در همه جای دنیا توسط دولتها است، یا دولتی هستند، یا شبه دولتی (نزدیک به دولت). اما وقتیکه این معاونت را تنها منحصر به شرکتهای کوچک دانش بنیان می کنیم، از بخش زیادی از توان کشور که در مجموعه هایی مثل جهاد دانشگاهی، وزارت دفاع، سازمان انرژی اتمی، بنیاد مستضعفان و... وجود دارد نمی توانیم استفاده کنیم و از طرف دیگر این سازمانها هم نمی توانند از ظرفیتهای خوب معاونت استفاده کنند. (مصاحبه شماره ۱۰)

### ۲. فقدان سیاست کلی علم و فناوری در کشور:

- ما یک سیاست کلی توسعه علمی و فناورانه در کشور نداریم تا وظیفه هر بخشی از ما برای تحقق اقتصاد دانش بنیان و اداره دانش بنیان کشور مشخص شود. بنابراین وقتی آقای دکتر واعظ زاده مسئول می شود به صلاحدید خودش یک سیاستی را انتخاب می کند، خانم سلطانخواه یک سیاست دیگر و آقای دکتر ستاری هم به صلاحدید خود یک سیاست دیگر را اجرا می کند. اگر چه حمایت از شرکتهای دانش بنیان از قبل هم انجام می شد. (مصاحبه شماره ۱۰)
- در کشور ما هنوز به لحاظ قانونی به این مساله توجه نشده است و علیرغم توصیه های مقام معظم رهبری و مجموعه هایی مثل ما، فناوری بدون صاحب و متولی است. (مصاحبه شماره ۱۰)

### ۳. تاکید بر حوزه عرضه و بی توجهی به حوزه تقاضا:

- فقط بخشی از مسئولیت وزارت علوم در زمینه تامین منابع مالی برای پروژه های فناورانه به منظور تجاری سازی آنها بر عهده این معاونت گذاشته شده و در زمینه کاربرد هیچ مسئولیتی بر عهده آنها گذاشته نشده است. تلاش اصلی ما در آنجا برای عرضه است اما برای تقاضا، که نیاز اصلی شرکتهای دانش بنیان و سایر مجموعه ها است، کاری نمی کنیم. (مصاحبه شماره ۱۰)

ب) ویژگیهای مطلوب معاونت علم و فناوری

۱. پل ارتباطی بین نظام عرضه دانش و نظام تقاضا

- این معاونت نقش مهمی در کشور دارد و انصافا از وقتی هم که تاسیس شده است من تجربه مثبتی از آن دارم. توانسته است یک پل ارتباطی بین نظام عرضه دانش و نظام تقاضا. کارهایی که وزارت علوم نمی تواند انجام دهد. معاونت علم و فناوری زنجیره علم تا بازار را طی می کند. حد واسط بین نظام علمی و نظام صنعتی. خیلی از خلاءها را می تواند پرکند و نسبتا هم خوب عمل کرده است. (مصاحبه شماره ۶)

۲. تاثیرگذار در توسعه کشور

- از جاهایی است که در بزرگ شدن کشور خیلی موثر است، ولی به شرط اینکه آدمی مثل ستاری رییس آن باشد. (مصاحبه شماره ۱۲)

۳. تمرکز بر کلیه فعالیتهای دانش بنیان کشور

- این معاونت باید تمرکز خود را بر کلیه فعالیتهای دانش بنیان کشور و پیگیری آنها تا مرحله کاربردی شدن قرار دهد. (مصاحبه شماره ۱۰)

### ج) ویژگیهای و معیارهای معاون علم و فناوری

#### ۱. سطح بالای علمی

- حتما باید در سطح بالای علمی باشد چون در اینجا با یک گفتمان کاملا علمی روبرو هستیم. در مورد وزیر صمت می توان به کارشناسی یا کارشناسی ارشد هم رضایت داد اما در این مسئولیت، علم خیلی مهم است. (مصاحبه شماره ۱۳)

- معاون علم و فناوری رییس جمهور باید فردی باشد که از نظر علمی فرد توانایی باشد. البته ضرورتی ندارد که در حوزه علمی خیلی آدم تاپی باشد. ولی باید آدم توانمندی باشد. (مصاحبه شماره ۱۰)

#### ۲. درک توانان از علم و صنعت

- برای آنجا به آدمی نیاز داریم که هم درک مناسبی از علم و دانشگاه داشته باشد و هم درک خوبی از نظام صنعتی کشور و تمام تلاشش این باشد که خروجی دانشگاهها را در مسیر توسعه تکنولوژی بیاورد و نهایتا نفوذ در صنعت. (مصاحبه شماره ۶)

- اعتقاد ندارم که حتما باید یک چهره علمی صرف باشد. چون این معاونت با فرایندهای تولید علم خیلی سر و کار ندارد بلکه با فرایندهای تبدیل علم به تکنولوژی و بهره برداری از تکنولوژی ارتباط دارد. (مصاحبه شماره ۶)

- در این جا تجاری سازی هم خیلی مهم است چون باید ایده را به یک نمونه تجاری تبدیل کند. پس باید دکترایی باشد که کارهای دانشگاهی و بیرون دانشگاهی موفق را انجام داده باشد. (مصاحبه شماره ۱۳)

#### ۳. فناور باور و پایبند به فناوری های جدید

- آنکسی که مسئولیت این معاونت را در همین شرایط موجود بر عهده بگیرد، باید خودش ذاتا علاوه بر علم باور بودن، فناور باور نیز باشد. یعنی تولید فناوری را بلد باشد یا قبلا فناوری تولید کرده باشد. (مصاحبه شماره ۱۰)

- به لحاظ فناوری آدم فوق العاده موفق باشد. یعنی در حوزه فناوری کار کرده باشد. در بنگاه و موسسات تحقیقاتی کار کرده باشد. (مصاحبه شماره ۱۰)

- این فرد باید بداند که قرار نیست در همان پارادایم های سنتی باقی بماند بلکه باید بدنبال فناوری های جدید باشد. (مصاحبه شماره ۱۳)

#### ۴. تواضع و قلدری!

- باید آدم افتاده ای باشد تا مثلا با وزیر صمت که معمولا آدم قلدر و بی اعتمادی نسبت به این

مجموعه ها است، رابطه برقرار کند. در حلقه دانشگاه و صنعت و دولت معمولا آن آدم قلدر که پول و امکانات دارد و حرف خودش را به پیش می برد وزیر صمت است. (مصاحبه شماره ۱۳)

- باید با مجموعه ای مثل وزارت صمت رابطه خیلی خوبی داشته باشد مخصوصا در بحث حقوق و عوارض گمرکی برای محصولات ایرانی. (مصاحبه شماره ۱۰)
- یک کمی هم آدم قلدری باشد، مخصوصا در شرایط موجود. باید آدم قلدری باشد تا بتواند در کاربردی کردن تجاری سازی با وزرا درگیر شود. در شرایط موجود کسی که رودربایستی با وزرا داشته باشد، نمی تواند کار را به پیش ببرد. ما الان بودجه های کشور را در حوزه هایی هزینه می کنیم که استفاده لازم از آنها برده نمی شود. ایشان علاوه بر آنکه باید ارتباط بسیار خوبی با معاون اول و رییس جمهور و وزرا داشته باشد، باید بعضا در جلسات با حالت قهرآمیز برخورد کند تا حرفش را پیش ببرد. (مصاحبه شماره ۱۰)

#### ۵. مورد تایید رهبری

- حتما باید ارتباط خوبی با حوزه رهبری داشته باشد، یعنی حوزه رهبری ایشان را قبول داشته باشند. (مصاحبه شماره ۱۰)

#### ۶. آشنا با حوزه تجاری سازی و کاربردی کردن فناوری

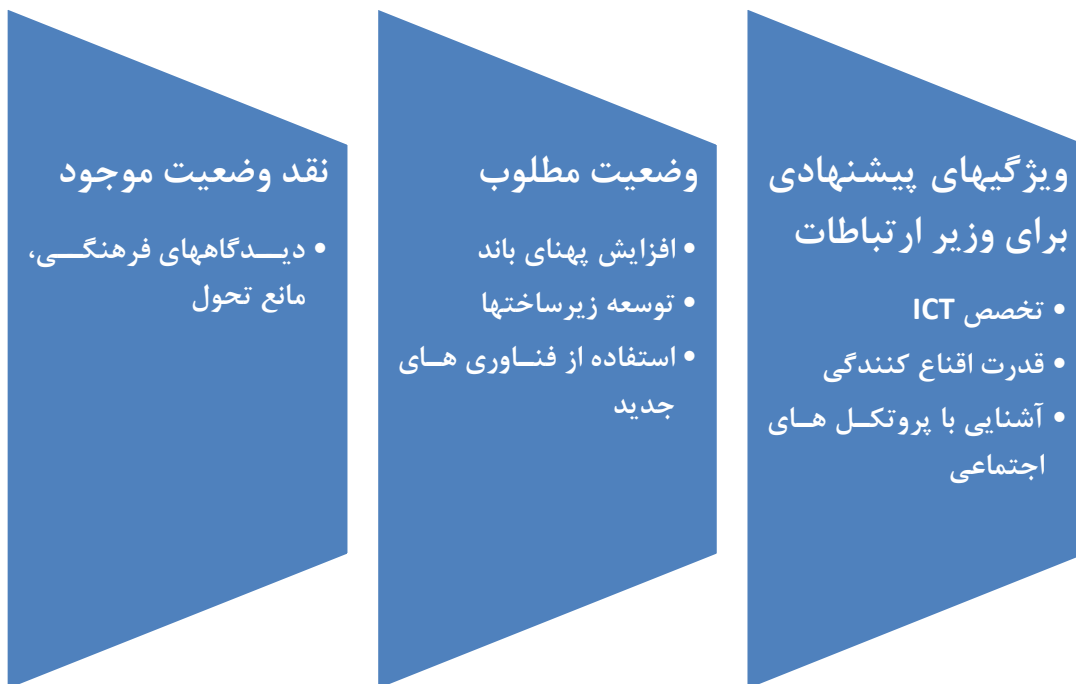
- باید به تمام مسایلی که در حوزه تجاری سازی فناوری و کاربردی کردن آن وجود دارد، مسلط باشد تا بتواند برای رفع آنها کمک کند. (مصاحبه شماره ۱۰)

#### ۷. ارتباط نزدیک با مدیران شرکتهای و موسسات موفق در حوزه فناوری

- چون در اینجا بحث حمایت از شرکتهای دانش بنیان مطرح است، باید بویژه با مدیران شرکتهای و موسسات موفق در حوزه فناورانه ارتباط خیلی نزدیک داشته باشد و این ارتباط را به لحاظ فرهنگ سازی و باورمندی نشان بدهد و ترویج کند. مخصوصا در سفرهای خارجی آنها را با خود به همراه ببرد. الان آقای ستاری این کارها را انجام می دهد. اگر چه ایشان در کشورهای دیگر همتای سیاسی ندارد، اما به هر حال باید مدیران موسسات و شرکتهای دانش بنیان ما همراه مقامات در سفرهای خارجی باشند و آنها را در بحث بازاریابی و تامین نیازهایشان کمک کنند. (مصاحبه شماره ۱۰)



## وزارت ارتباطات



الف) نقد وضعیت موجود:

دیدگاههای فرهنگی، مانع تحول

- مهمترین زیرساخت ICT است. تمام کشورهای جهان در این حوزه سرمایه گذاری های وسیعی انجام می دهند. ولی ما هنوز در موضوعاتی نظیر پهنای باند، اپراتورها، فضای مجازی و... گیر کرده ایم. برخی دیدگاههای فرهنگی مانع از انجام تحولی شده است که برای این حوزه لازم است. (مصاحبه شماره ۱۳)

ب) وضعیت مطلوب:

۱. افزایش پهنای باند

- اتفاق مثبت این است که در سالهای اخیر پهنای باند افزایش یافته است و همین مساله هم در دوران

کرونا برای ما مفید واقع شد. (مصاحبه شماره ۱۳)

## ۲. توسعه زیرساختها

- در حوزه زیرساخت باید این زیرساختها را توسعه بدهیم. (مصاحبه شماره ۱۳)

## ۳. استفاده از فناوری های جدید

- باید دنبال بهره گیری از فناوری های جدید باشیم چون این فناوری ها به سرعت به روز می شوند. یکی از کارهای خوب این وزیر جدید تاکید بر بسترهای ۵ جی (G5)<sup>۱</sup> است. (مصاحبه شماره ۱۳)

## ج) ویژگیهای پیشنهادی برای وزیر ارتباطات:

### ۱. تخصص ICT:

- در این جا تخصص ICT بسیار مهم است. (مصاحبه شماره ۱۳)

### ۲. قدرت اقناع کنندگی:

- باید کسی باشد که در شورای عالی فضای مجازی بتواند دیگران را قانع کند. (مصاحبه شماره ۱۳)

### ۳. آشنایی با پروتکل های اجتماعی:

- در همه جای دنیا علاوه بر بحث های فنی، برخی پروتکل های اجتماعی هم وجود دارد که همه باید بدان ملزم باشند. (مصاحبه شماره ۱۳)

<sup>۱</sup> - نسل پنجم شبکه تلفن همراه (G5)، یا دقیق تر، نسل پنجم ارتباطات سیار سلولی با سرعت بسیار بالا، هم اکنون جدیدترین نسل سیستم های ارتباطات سیار سلولی است که پس از نسل چهارم (G4) فعلی ارائه شده است. طیف فرکانسی نسل پنجم شامل موج های باند بالا (بالای ۶ گیگاهرتز)، باند متوسط (۲ تا ۴،۵ گیگاهرتز) و باند پایین (زیر ۳ گیگاهرتز) است. در اوایل ۲۰۱۲، اتحادیه بین المللی مخابرات (ITU) تحت نظر سازمان ملل برنامه ای را برای توسعه تیم ارتباطات بین المللی موبایلی (IMT) برای افق ۲۰۲۰ و فراتر از آن (IMT-2020) آغاز کرد. در نتیجه یک مسابقه جهانی برای تعیین نسل پنجم (G5) شبکه موبایل رسماً شروع شد. در سه سال بعد، این نسل شروع به شکل گیری کرد. ایرانسل در حال حاضر این کار را انجام داده است. همراه اول نیز در تاریخ ۱۰ اسفند سال ۱۳۹۹ اولین سایت G5 خود را در تهران راه اندازی کرد.

## وزارت راه و شهرسازی



الف) نقد وضعیت کنونی:

۱. بی اهمیت دانستن وزیر راه

- معمولا وزیر راه همیشه وزیر بی اهمیتی بوده و خیلی انتظار زیادی از او نداشته اند در حالیکه می تواند وزیر خیلی مهمی در توسعه و محرومیت زدایی و ایجاد عدالت در کشور باشد. (مصاحبه شماره ۱۲)

۲. بی توجهی به فناوری های جدید در حوزه مسکن

- در حوزه مسکن موضوع مهم نوع نگاه به فناوری های جدید است که ما از آن غافل هستیم. فناوری های نوین هم سرعت احداث مسکن را بیشتر می کند و هم میزان مصرف مواد اولیه را کمتر می کند و از طرف دیگر شما می توانید با هزینه های مختلف برای اقشار مختلف خانه تولید کنید. (مصاحبه شماره ۱۳)

۳. فقدان اولویت بندی در رویکردها

- 
- در این حوزه درباره اینکه اولویت را به جاده بدهیم یا راه آهن یا دریا و... وضعیت مشخصی نداریم. در زمانهایی که رابطه مان با خارج خوب است بحث دریایی خیلی مورد توجه قرار می گیرد. اما اگر رابطه با خارج بد باشد به وضعیت راهها بیشتر توجه می کنیم. بنابراین یک بهینه سازی در این حوزه ها ایجاد نکرده ایم. حتی بین ساختن جاده یا اتوبان نمی توانیم بدرستی انتخاب کنیم. در حالیکه مثلا در کشور چین این اولویتها مشخص شده است. (مصاحبه شماره ۱۳)
- 

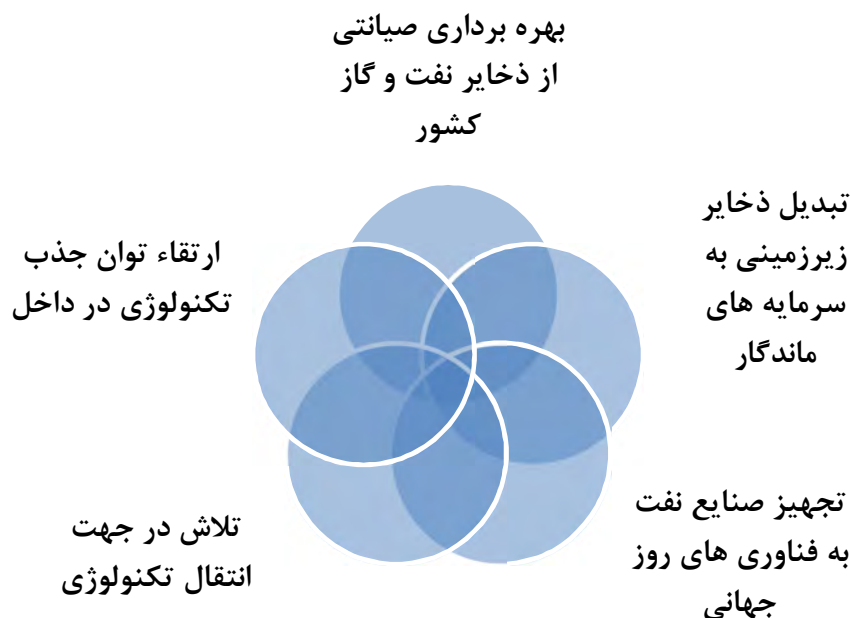
(ب) ویژگیهای پیشنهادی برای وزیر راه و شهرسازی:

۱. تخصص راه و ساختمان و صاحب دانش فناوری جدید

- 
- در این زمینه اگر فردی باشد با تخصص راه و ساختمان که در زمینه فناوری های جدید هم صاحب دانش باشد یا معاونینی داشته باشد که در این زمینه کار کرده باشند، می تواند گزینه خوبی باشد. (مصاحبه شماره ۱۳)
-

## وزارت نفت

### ❖ ویژگیها و معیارهای پیشنهادی برای وزیر نفت



#### ۱. بهره برداری صیانتی از ذخایر نفت و گاز کشور

- در وهله اول باید دنبال بهره برداری صیانتی از ذخایر نفت و گاز کشور باشد. یعنی ضمن اینکه این منابع باید حتما بهره برداری شوند اما باید طوری بهره برداری شوند که ۷۰ درصد آن را بتوان بهره برداری کرد (چون می شود بگونه ای بهره برداری کرد که ۸۰ درصدش برای همیشه از دسترس خارج شود). یعنی باید با استفاده ابزارها و فناوری های جدید به دنبال بهره برداری از ذخایر نفت و گاز باشد. (مصاحبه شماره ۶)

#### ۲. تبدیل ذخایر زیرزمینی به سرمایه های ماندگار

- ذخایر زیرزمینی را به سرمایه های ماندگار رو زمینی تبدیل کند. یکی از مشکلات کشور ما در حوزه بهینه کردن مصرف سوخت است. مصرف انرژی در کشور ما چند برابر استانداردهای جهانی است. (مصاحبه شماره ۶)

#### ۳. تجهیز صنایع نفت به فناوری های روز جهانی

- امروز برخی از صنایع نفت ما مبتنی بر فناوری های روز جهانی نیستند بنابراین وزیر نفت باید تلاش

---

کند تا صنایع را به این فناوری ها مجهز کند با شرکت های بین المللی رابطه خوبی برقرار کند باید بتواند فناوری های روز دنیا را به سرعت به کشور منتقل کند. هر اندازه که از نفت خام به سمت پتروشیمی حرکت کنیم ارزش افزوده بالاتر می رود. پتروشیمی ما رشد خوبی کرده است و این روند باید ادامه پیدا کند. خیلی از کشورها بدون آنکه نفتی داشته باشند صنعت پتروشیمی قدرتمندی دارند. (مصاحبه شماره ۶)

---

#### ۴. تلاش در جهت انتقال تکنولوژی

---

- منظور از انتقال تکنولوژی یادگیری تکنولوژی است. معمولا به کشورهای در حال توسعه توصیه می شود که برای توانمند شدن در حوزه تکنولوژی بهتر است که از روند انتقال تکنولوژی استفاده کنند. وقتی که یک قرارداد صنعتی با کشور دیگری می بندید حتما در کنار آن باید یک نظام انتقال تکنولوژی هم مستقر کنید تا در یک بازه مشخص قدم به قدم آن را فرا بگیریم و بعد از مدت معینی خودمان صاحب آن تکنولوژی بشویم. وقتی دو یا سه پالایشگاه را با تکنولوژی یک شرکت فرانسوی ساختیم، پالایشگاه چهارم را بتوانیم خودمان طراحی مفهومی و پایه ای و تفصیلی کنیم. (مصاحبه شماره ۶)

---

#### ۵. ارتقاء توان جذب تکنولوژی در داخل

---

- انتقال تکنولوژی مستلزم ظرفیت جذب تکنولوژی است. باید ظرفیت یادگیری آن تکنولوژی هم در داخل وجود داشته باشد. بنابراین توان داخلی هم در یادگیری آن تکنولوژی مهم است. وقتی که تکنولوژی را یاد گرفتیم و قرار شد که صنعتی را بنا کنیم توانمندی داخلی در حوزه طراحی و ساخت مهم می شود. (مصاحبه شماره ۶)

---



**بخش ششم)**

**استانداران**

❖ مقدمه

معیارها و ویژگیهای استانداران در این تحقیق شامل دو بخش است. بخش اول ناظر بر نتایجی است که از مصاحبه های همین تحقیق بدست آمده است و بخش دوم، خلاصه از نتایج تحقیقی است که پیش از این توسط نگارنده با عنوان «الگو و معیارهای مطلوب انتخاب استانداران، فرمانداران و بخشداران» برای وزارت کشور انجام شده بود.

❖ نتایج بدست آمده از قسمت اول

جایگاه و اختیارات استانداران	ویژگیهای استانداران
<ul style="list-style-type: none"> <li>• اختیارات اعتباری و نامشخص</li> <li>• اختیارات وسیع در حد رییس جمهور</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• اعتبار اجتماعی بالا</li> <li>• ویژگیهایی در سطح رییس جمهور و وزیران</li> <li>• کلان نگری و دانش</li> <li>• اشراف بر منطقه</li> <li>• تجربه زیاد اجرایی</li> <li>• باور به توسعه دانش بنیان</li> </ul>

الف) جایگاه و اختیارات استانداران

۱. اختیارات اعتباری و نامشخص

- اختیارات استاندار اکستریم است و بستگی به شخصیت استاندار دارد. من هر کاری را که در راستای توسعه استان لازم می دیدیم انجام دادم و هیچ کس هم مانعی برایم ایجاد نکرد. نحوه استفاده از این اختیارات به شخصیت استاندار بستگی دارد. یک استانداری درگیر تشریفات و بگیر و ببند و... می شود و یک استاندار هم بدنبال هدف استراتژیکش می رود. (مصاحبه شماره ۴)
- اختیارات استانداران بیش از آنکه در جایی تعریف شده باشد، اعتباری است. (مصاحبه شماره ۷)
- ما کشوری هستیم که حکومت مرکزی داریم و حکومتهای محلی و منطقه ای نداریم. کشورهایی که به صورت ایالتی هستند یک دولت مرکزی دارند و در کنار آن دولتهای منطقه ای و نوعی تقسیم قدرت میان آنها وجود دارد. در قانون اساسی مسئولیت اصلی بر عهده وزیر و رییس جمهور است و



هیچ کس دیگر اختیار ذاتی ندارد. در برخی اوقات تفویض اختیار می شود اما همچنان پاسخگویی بر عهده مقام مافوق است. مثلا وزیر آموزش و پرورش تفویض اختیار می کند به مدیرکل؛ اما اگر مدیرکل خطا کند، مجلس به مدیرکل کار ندارد و از وزیر سؤال می کند. در این نظام استاندار خیلی کاره ای نیست یعنی صاحب اختیارات ذاتی نیست. او باید مقامات استانی که از سوی وزیران به آنها تفویض اختیار شده است را با هم هماهنگ کند. اگر چه برخی اختیارات عمرانی و سیاسی و امنیتی در اختیار آنها قرار گرفته است. هر چه استاندار قوی تر و توانمندتر باشد در این فضا بهتر می تواند کار کند. چون فضای سختی است. هر چه ضعیف تر باشد این ابهامات در شرح وظایف هم او را ضعیف تر می کند. (مصاحبه شماره ۱۱)

## ۲. اختیارات وسیع در حد رییس جمهور

- استانداران را جزو مدیران استراتژیک و رده اول کشور باید لحاظ کنیم. از نظر اداری هم دسته بندی را همین گونه دیده اند. رده وزراء، استانداران و سفرا رده بندی یک دارد. بعد از آن معاونین وزیران و دیگر مدیران قرار می گیرند. چرا استانداران مدیران استراتژیک اند؟ بخاطر اینکه اصولا کشور ما به صورت بخشی اداره می شود. به صورت ایالتی اداره نمی شود. یعنی هر کاری در مسئولیت یک وزارتخانه یا سازمانهای مختلف قرار می گیرد. مثلا موضوع آب که یک مساله حیاتی برای کشور ما است در وزارت نیرو و سازمانهای وابسته به آن تعریف شده است. آموزش و پرورش همینطور و... استاندار باید بتواند همه این دستگاهها، سازمانها و بخش ها را با هم در جهت ماموریتی که دارد، پیوند دهد. چون استاندار در استان در وهله اول مسئول توسعه استان است. در مرحله دوم مسئول امنیت استان است. همچنین مسئولیت فرهنگی و آموزش و پرورش بر عهده استانداران قرار دارد. حتی مسئولیت اشتغال بر عهده استاندار است و در قالب کارگروهها و شورای برنامه ریزی و اختیاراتی که دارد باید آن را اداره کند. حتی مسئولیت نهادهای مدنی، استفاده کردن از آنها، برقراری ارتباط میان آنها بر عهده استاندار به عنوان مدیر ارشد استان است. استاندار نقش رییس جمهور را در سطح یک استان دارد. چون مسئولیت امنیت استان را هم بر عهده دارد و مسئول شورای تامین استان هم هست، نقشش در قوه مجریه محدود نمی شود. طبق قانون قوه قضاییه هم باید با استاندار هماهنگ باشد. نهادهای دیگر مثل سپاه و ارتش و ... هم باید در بحث امنیت با استاندار هماهنگ باشند. (مصاحبه شماره ۷)

- در سال ۷۸ یا ۷۹ که شرح وظایف استانداران مشخص شد از ۴۳ وظیفه ای که نوشتیم، ۱۷ تا متعلق به وزارت کشور بود و بقیه از جنس ریاست جمهوری بود. (مصاحبه شماره ۹)
- استاندار به عنوان یک کارگزار نقش برجسته ای دارد. استاندار فهمیم می تواند همه دستگاهها را به هم افزایی برساند. می تواند همه آنها را زیر نظر گرفته و هماهنگ کند تا استان تحول پیدا کند. (مصاحبه شماره ۱۵)

- تجربه خودم می گوید که استاندار به عنوان مدیر استان در تاثیرگذاری بر موسسات وابسته با سایر سازمانها بسیار اهمیت دارد. چون استاندار می تواند درخواست تغییر مدیران داشته باشد، می تواند

مدیری را که وزارت کشاورزی برای آن استان تعیین می کند، قبول نکند. اگر استاندار در ذهن خودش شاخص های عمومی و تخصصی برای مدیر جهاد کشاورزی داشته باشد، مرتبط با برنامه های پیشرفت کشور می تواند قبول نکند. بنابراین می تواند در انتخاب مدیران اثر بسیار مثبت داشته باشد. می تواند در اصلاح رویه مدیران تاثیر داشته باشد. می تواند در اجرای خوب پروژه ها تاثیرگذار باشد. می تواند توصیه به حمایت از توانمندی های ملی بکند. اگر مدیران پروژه های بزرگ بدانند که استاندار چنین دیدگاهی دارد یقیناً موثر است. (مصاحبه شماره ۱۰)

## ب) ویژگیهای استانداران

### ۱. اعتبار اجتماعی بالا

• درباره استانداران، افرادی باید انتخاب شوند که علاوه بر رویکرد استراتژیک از اعتبار اجتماعی بالایی برخوردار باشند. بخاطر اینکه جایگاه استاندار از دوره های گذشته، حتی از حکومت قاجار و پهلوی، بیشتر وابسته به اعتبار آن بوده است؛ لذا باید آدمی با اعتبار اجتماعی بالا باشد. (مصاحبه شماره ۷)

### ۲. ویژگیهایی در سطح رییس جمهور و وزیران

• اولاً باید به لحاظ تفکری و رفتاری سایه ای از رییس جمهور باشند بخصوص در مدل های توسعه. نکته دیگری که باید بر آن اشراف داشته باشند مدیریت پروژه است. باید بلد باشند که پروژه های بزرگ را مدیریت کنند. این ضعف کشور ما به صورت عمومی است که مدیران ما پروژه های بزرگ را نمی توانند مدیریت کنند. اگر پروژه های بزرگی نظیر دولت الکترونیک بخواهد اجرا شود فقط محدود به یک وزارتخانه نخواهد بود بنابراین آدمهای بزرگی در سطح وزیر باید این پروژه را مدیریت کنند تا در زمان مشخصی به پایان برسد. توسعه هم یعنی همین. منظور من فقط پروژه های سخت افزاری نیست، چون در آنجا تجربه زیاد داریم، بلکه تاکید بر پروژه های نرم افزاری است. استانداران باید بتوانند در ظرف ۴ یا ۵ سالی که در یک استان هستند چند پروژه بزرگ را از نظر تجهیزات و نفقات و سیاست و مسایل محلی و جذب سرمایه و... به انجام برسانند بگونه ای که نتایج آن قابل ارزیابی باشد. یعنی تنها مسئول اداره عمومی نیستند. (مصاحبه شماره ۷)

### ۳. کلان نگر و دانش

• قرن ۲۱ علم و دانش است. قرن مدیریت نوین است. نمی شود که یک انسان کم سواد را بگذاریم و انتظار کارهای بزرگ از او داشته باشیم. باید یک انسان کلان نگر با دانش زیاد را بدون در نظر گرفتن این مباحث خودی و ناخودی انتخاب کنیم. باید حوزه خودی ها را بزرگ کنیم. الان حوزه خودی ها را خیلی کوچک گرفته ایم و در این دایره متاسفانه آدمهایی که می توانند اثربخش باشند کم شده است. باید این دایره را بزرگتر کنیم تا همه آدمهایی که می توانند به کشور خدمت

کنند وارد این چرخه بشوند. (مصاحبه شماره ۱۲)

#### ۴. اشراف بر منطقه

- ما چیزی داریم به نام نوآوری منطقه ای. مثلا کشور کره کلیه حوزه های نوآورانه خودش را در ۷ منطقه متمرکز کرده است. بنابراین باید انسانهای عالم منطقه ای را برای این کار باید انتخاب کنیم. اینطوری نباشد که برای اصفهان فردی را از تبریز انتخاب کنیم. در این سالها از این کارها زیاد کرده ایم. استانداری از آن پستها بوده است که به صورت تصادفی انتخاب می شود. بنابراین در استانداری باید به نظام نوآوری منطقه ای توجه کنیم. ممکن است آدمهایی دقیقا با این ویژگیها پیدا نکنیم. در این حالت یا باید به آنها آموزش های لازم داده شود یا در چینش معاونین استاندار به این ویژگیها توجه کنیم. (مصاحبه شماره ۱۳)

#### ۵. تجربه زیاد اجرایی

- ویژگی دیگر استاندار، تجربه زیاد اجرایی است. نمی شود استانداری داشت که وقتی سیل آمد نداند چه کند. باید توانایی حضور در میدان را داشته باشد. (مصاحبه شماره ۱۳)

#### ۶. باور به توسعه دانش بنیان

- من معتقدم که استاندار باید باور به توسعه دانش بنیان داشته باشد. منظور از دانش بنیان هم شرکتهای دانش بنیان نیست، بلکه توسعه مبتنی بر دانش است تا بتواند رقابت پذیری خود را در قیمت و کیفیت حفظ کند. استاندار باید این باور را داشته باشد که استان خودش باید دانش بنیاد اداره شود؛ تصمیمات باید به صورت کارشناسی و از آدمهای صاحب نظر گرفته شود. اگر برنامه ریزی منطقه ای یا توسعه استان به او واگذار می شود باید باور داشته باشد که یک تیم کارشناس و متخصص باید این کار را انجام دهند. مدیرانی هم که در سطح استان انتخاب می شوند باید همانند او همین باور را داشته باشند. یعنی باور به اهمیت توسعه علمی و فناورانه، باور به اهمیت تربیت نیروی متخصص و.... (مصاحبه شماره ۱۰)

### ❖ نتایج بدست آمده از قسمت دوم:

#### الف) آسیب شناسی قوانین و فرایند انتخاب استانداران

بر مبنای مطالعات صورت گرفته و تجارب بدست آمده در این تحقیق، مهم ترین شاخصه های انتخاب استاندار بر مبنای رویه های عرفی به شرح زیرند:



به منظور آسیب شناسی وضعیت انتخاب استانداران نظرات برخی از نخبگان علمی و اجرایی را نیز جویا شدیم. دیدگاه های این افراد را می توان در محورهای زیر دسته بندی نمود:



معیارهای شایستگی تخصصی استاندار

قدرت تعامل با مسئولین در سطح ملی	
شناخت ظرفیتهای بومی منطقه مورد نظر	
سابقه کار اجرایی منطقه ای	
قدرت فهم مشکلات اصلی استان و اولویت بندی و پیگیری سلسله مراتبی آنها	
قدرت هماهنگی با گروهها و قشرهای مختلف مردم	
سوابق و تجربیات موفق در زمینه تحقق برنامه های دولت و وزارت کشور	
توانمندی در حفظ و اعتلای ضریب امنیتی استان ها و مناطق	
توان لابی گری، رایزنی و چانه زنی در سطوح ارشد مدیریتی	
توانمندی در مدیریت و هماهنگی شورای تامین استان	
قدرت بکارگیری تیم توانمند مدیریتی و مشورتی	
توان بکارگیری نیروهای توانمند بومی در طیف های متنوع خودی	
قدرت تعامل با کانونهای تاثیرگذار استانی	
توان محروم نوازی و محرومیت زدایی	
توان تحقق توسعه متوازن و پایدار	
آشنایی کامل با قانون	

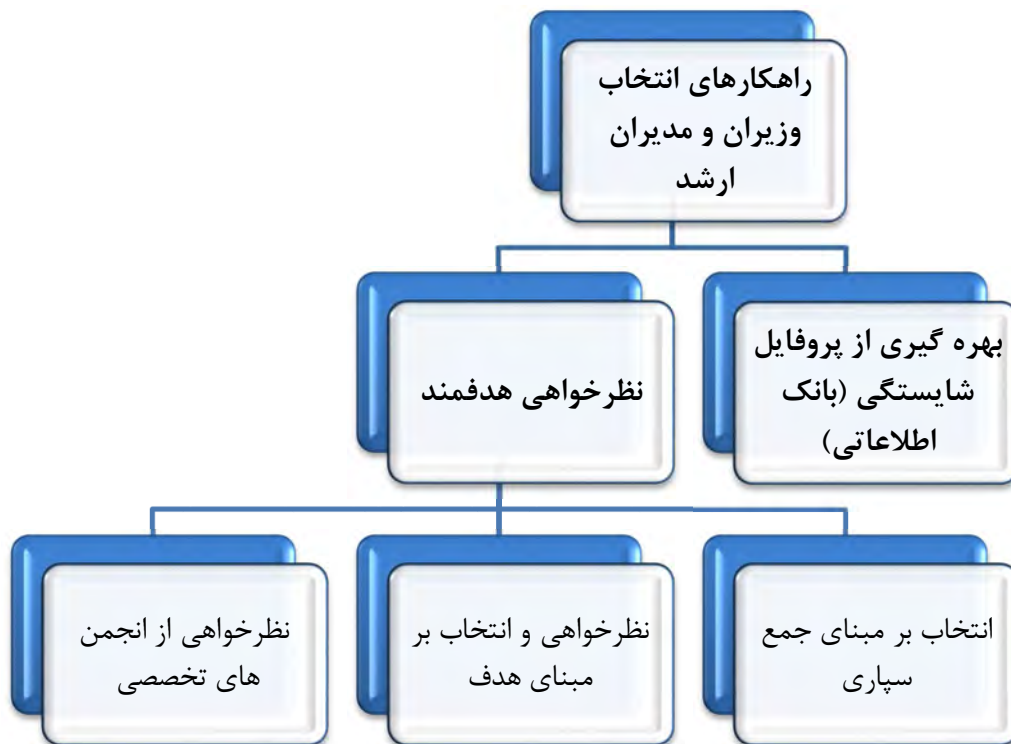
## راهکارها و توصیه‌های راهبردی:

- پیوند میان سیستم نظارت و مکانیزم ارتقاء
- اعتلای جایگاه آزمون های انتخابی
- پیوند میان «آموزش»، «ارتقاء» و «انتخاب»
- ادغام روبه های رسمی و غیررسمی
- قاطعیت در اجرای الگو
- بهره گیری از پروفایل شایستگی
- بکارگیری کانون ارزیابی مدیران
- توجه به «مدیریت دانش»
- تشکیل «کارگروه انتصابات»
- برگزاری دوره های کارآموزی و تجربه اندوزی



## بخش هفتم)

### راهکارهای انتخاب مدیران ارشد اجرایی



### ۱. بهره گیری از پروفایل شایستگی (بانک اطلاعاتی)

- مشاغلی که شما در موردش صحبت می کنید، مشاغل استراتژیک اند. مشاغل استراتژیک در واقع پروفایل شایستگی خاصی دارند. این مشاغل در راس هرم طراحی و پیاده سازی استراتژی پیشرفت کشور قرار دارند. پروفایل شایستگی این مشاغل استراتژیک از سه بخش تشکیل شده است. یعنی با سه معیار سنجیده می شوند: شخصیت، دانش و مهارت. اگر چه من خودم تجربه را هم اضافه می کنم. (مصاحبه شماره ۴)

- اولین کار داشتن یک فایل اطلاعاتی جامع و مستقل از روابط جناحی است... راهکار بلند مدت مطالعه ساختار LinkedIn و سایت کنونی مدیران دولت است تا بتوانیم آن را توسعه بدهیم. این بحث های قرمز و آبی را هم باید برداریم. نمی توانیم ۵۰ درصد استعدادها را ۸ سال کنار بگذاریم و ۸ سال بعد که همه پیرتر شده اند و .. از آنها استفاده کنیم. (مصاحبه شماره ۱۳)

- لازم است یک بانک اطلاعاتی بی طرف از مدیران کشور به همراه یک سیستم ارزیابی ایجاد شود تا هر کس که رییس جمهور می شود اطلاعات کاملی از گزینه های مختلف و میزان تجارب آنها و ارزیابی که از عملکردشان وجود دارد داشته باشد. (مصاحبه شماره ۱۴)

- آرشيو مسئولین سابق کشور وجود دارد و در ریاست جمهوری در دسترس است. همه وزیران، معاونین وزیر و مدیرکل ها. در میان اینها می توان تشخیص داد که کدامیک خوب کار کرده اند.



(مصاحبه شماره ۱۵)

- باید از میان آدمهای مجرب با کارنامه روشن در گذشته و فارغ از جناح بندی ها انتخاب کنند. مدیران سیاسی در کشور ما حداکثر ۱۵۰ تا ۲۰۰ نفر بیشتر نیستند. مثلا وزرا هستند، تازه همه وزرا هم سیاسی نیستند، استانداران و سفرا و چند بنگاه بزرگ دولتی. (مصاحبه شماره ۲)

## ۲. نظرخواهی هدفمند

نظرخواهی از افراد، یکی از رویه های معمول برای انتخاب وزیران و مدیران ارشد به شمار می رود، اما همانگونه که صاحب نظران تاکید می کنند، این نظرخواهی آهنگام می تواند کارآمد باشد که به شیوه ای اصولی و هدفمند صوت گیرد. این شیوه را می توان به روش های زیر - که البته همگی از یک قاعده تبعیت می کنند- به انجام رساند:

### الف) نظرخواهی (فراخوان) از انجمن های تخصصی بواسطه کمیته انتخاب

- راه حل خیلی میان بر می تواند این باشد که رییس جمهور ده دوازده نفر از آدمهای جاافتاده، فرهیخته، مورد اعتماد، باتجربه و پخته و مستقل مستقل که توان برخوردهای غیرسیاسی و غیرجناحی دارند را انتخاب کند و بعد برای وزیران مختلف از جاهای مختلف کاندیدا بخواند. مثلا برای وزارت علوم از انجمن های علمی و دانشگاههای بزرگ درخواست معرفی کاندیدا کند. بگونه ای رفتار کند که گویی برای برخی نهادها برای انتخاب این وزیران اهمیت قایل شده است. در وهله بعد این کاندیداها را به آن گروه ده دوازده نفره معرفی کند و از آنها بخواهد با بررسی رزومه ها برای هر کدام از وزارتخانه دو نفر را به من پیشنهاد دهید. به نظر من این راه از آن راه سنتی که با بدو بدو و از میان نزدیکان و اعضای ستاد و... کسی را معرفی کنند خیلی بهتر است. (مصاحبه شماره ۶)

- رییس جمهور می تواند فهرستی از افرادی که دارای سه دسته ویژگی (عمومی، اخلاقی - رفتاری و تخصصی) هستند را تهیه کند. برای اینکار اگر خیلی آدم آزادمنشی باشد می تواند فراخوان بدهد. اگر نمی خواهد فراخوان بدهد، از همه صاحب نظران و افراد ذینفوذ لیست بگیرد و با این شرایط بسنجد. می توان فهرست بلندی از افراد دارای شایستگی تهیه کرده و سپس از میان آنها بر مبنای مصاحبه تخصصی و کارشناسی و فنی ... فهرستهای ۴ یا ۵ نفره تهیه شده و آنها به رییس جمهور معرفی شوند تا از میان آنها یکی را انتخاب کند. این روش خیلی بهتر از آن است که تنها بر مبنای تشخیص شخصی خودم عمل کنم. این روش کاملا قابل اجرا و عملیاتی است و هر دولتی که این روش را بکار گیرد اولین گامها در جهت شایسته سالاری را برداشته است. این کار را نه تنها برای وزیران بلکه برای مدیران سطوح پایین تر هم باید اجرا کنیم. ..حداقل می توانیم در سطح احزاب و انجمن ها و شخصیتها و... فراخوان بدهیم و از آنها بخواهیم اگر افرادی را با این ویژگیها می شناسند به ما معرفی کنند. (مصاحبه شماره ۱۱)

- در غیاب بانک اطلاعاتی، می توان از تشکلهای خواست که افراد مناسب را معرفی کنند مثلا اتاق

بازرگانی، سازمان نظام پزشکی، جامعه فرهنگیان کشور، انجمن صنفی اساتید کشور (مصاحبه شماره ۱۴)

• هر کسی که برای این وزارتخانه انتخاب می شود بالاخره باید فردا با همین NGOها و سازمانها کار کند. پس چرا این رویه برعکس نباشد و از ابتدا از طریق این نهادها معرفی نشود؟ مجلس هم می تواند در این فرایند پیش از انتخاب وزیران وارد شود. آنها هم می توانند با این NGOها که نهادهای رسمی و قانونی کشور در این حوزه هستند، برای تایید وزیر پیشنهادی وارد تعامل شوند. این روش منطقی انتخاب اشخاص ذیصلاح است. شما مطمئن باشید که از طریق این مسیر یعنی بهره گیری از عقل جمعی، امکان انتخاب افراد خوشنام و صاحب صلاحیت و فرهیخته فراهم خواهد شد. اگر وزیری با این شیوه انتخاب شود، هرگاه که درخواستی از صنعت داشته باشد، با جان و دل از سوی آنان پذیرفته خواهد شد. آیا این روش بهتر است یا اینکه فردی را با ۳۴ سال سن به عنوان جوانگرایی انتخاب کنیم به گونه ای که هیچکدام از صنعتگران پیر اصلا او را نشناسند و نتوانند با او وارد تعامل شوند. کسی که اصلا هیچ تجربه و خبری از صنعت کشور ندارد. (مصاحبه شماره ۱۷)

#### ب) نظرخواهی و انتخاب بر مبنای هدف

• اگر رییس جمهور بر مبنای یک هدف مشخص انتخاب شد می آید و مثلا می گوید اگر کاهش تورم هدف من است باید یک نفر در بانک مرکزی داشته باشم که کارش محقق کردن این هدف باشد و بعد می آید جار می زند و به دوستان و هم تیمی ها و مشاورینش می گوید یا خودش جستجو می کند تا ببیند چند نفر هستند که می توانند کاهش تورم را که در برنامه من وجود دارد، عملیاتی کنند. بعد از آن مثلا به او گفته می شود که این ده نفر از نظر سواد و تجربه و توان کار تیمی و.. می توانند تحقق هدف شما رییس جمهور منتخب در کنترل تورم را عملی کنند و بعد ایشان از بین این ده نفر کسی را انتخاب می کند که به تفکر خودش نزدیکتر است. ولی همه این ۱۰ نفر کسانی هستند که می توانند آن هدف کاهش تورم را عملی کنند. باید یک سیستم نمره دهی باشد که از بین آن ده نفر بهترین گزینه انتخاب شود. ولی اگر هدفی در کار نباشد خیلی برای رییس جمهور سخت خواهد بود که معیار انتخاب رییس کل بانک مرکزی را مشخص کند. اینکه دکترای اقتصاد داشته باشد، جوان باشد، یا ... اینجا است که آن اتفاقات می افتد و وقتی که نتیجه نمی گیرند تنها دلیلی که پیدا می کنند این است که آدمی را که تنها ویژگی اش هم قبیله ای بودن است را انتخاب می کنند ولی می بینند که این آقا نمی تواند در تیم کار کند چون تفکرش فرق می کند. می فهمد اینکه جوان باشد یا دکترای اقتصاد داشته باشد کافی نبوده است. باید ببینیم که در هدف اولیه ای که رییس جمهور داشته و بر مبنای آن انتخاب شده این آقا چه کاری می تواند برایش انجام دهد. ما چون آدمهای با تجربه و تحصیلکرده کمتری داریم معمولا انتخاب ها برای رییس جمهور خیلی کم است و این کار را خیلی سخت می کند. (مصاحبه شماره ۸)

#### ج) انتخاب بر مبنای جمع سپاری

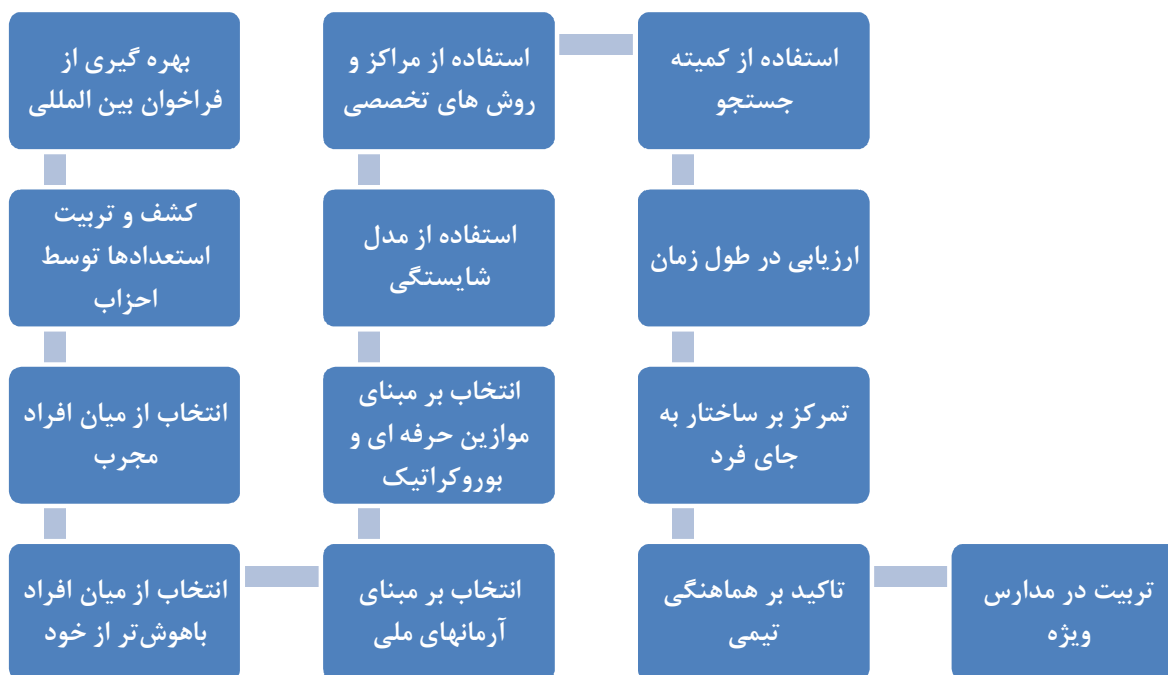
- 
- اگر می خواهید به یک نظر قطعی برسید که آنچه می گوئید نظر جامعه است باید بر اساس جمع سپاری (Crowd sourcing) این کار را انجام دهید. شما ایده هایتان را در اختیار افرادی که سوابق، تحصیلات و... مشخصی دارند قرار می دهید. (این معیارها را تعریف می کنید). و نظر آنها را در مورد ویژگیهای عمومی وزرا - حتی در سه حوزه (شخصیت، مهارت و دانش) - جویا می شویم و بعد هیات ژوری می گذاریم و حتی جایزه می دهیم. به جای اینکه در حوزه اقتصاد نظر ۵ نفر آدم شاخ شکسته که ۴۰ سال است حرف تکراری می زنند نظیر نیلی و مومنی و... را بپرسید، می توانید بروید و گروه مخاطبی تعریف کرده و موضوع را در پلتفرم بگذارید و نظرخواهی کنید و هیات ژوری هم بگذارید. در میان اینها می توانید هزاران استعداد جدید پیدا کنید و آنوقت برای تشکیل دولت جدید نمی توانید بگوئید که مدیر نداریم. (مصاحبه شماره ۴)
-



## بخش هشتم)

## تجارب جهانی

## تجارب جهانی درباره نحوه انتخاب مدیران ارشد



### ۱. بهره گیری از فراخوان بین المللی

- الان در برخی از کشورها برای انتخاب مدیرانشان، آگهی های بین المللی می دهند. مثلا می خواهند رییس دانشگاه یا حتی رییس بانک مرکزی را انتخاب کنند، آگهی بین المللی می دهند چون معتقدند که باید برای ملتم بهترین مدیران را انتخاب کنم و انتخاب شدن در این زمینه هم حق همه آدمها است و همه می توانند در این انتخاب کاندیدا شوند. (مصاحبه شماره ۱۱)
- بررسی کنید که چرا لهستان موفق است و مجارستان کمتر و بلغارستان اصلا و رومانی در وضعیت افتضاح قرار دارد. چرا خود روسیه موفق نیست؟ آنجاها اگر مدیر ندارند از بیرون می آورند. مدیر یک منبع است که موقعیکه نداری باید از بیرون وام بگیری. (مصاحبه شماره ۴)
- (اماراتی ها) هر چه که بلد نبودند آدمش را می آوردند. هنگامیکه با آنها مذاکره می کردیم، در مراحل اولیه با خود اماراتی ها طرف بودیم اما وقتیکه مذاکرات جدی تر می شد، آدمهای حرفه ای خارجی را می آوردند. مشاورین انگلیسی آنجا بودند. (مصاحبه شماره ۴)
- دنیا دیجیتالیست، گلوبالایز و نت ورکینگ شده است. در دنیای گلوبالایز شده حتی ژاپنی ها با آن ناسیونالیسم افراطی که دارند از خارج مدیر آورده اند. ژاپن یک کشور موفق است اما تاخیر در

استفاده از منابع دنیا ژاپن را از اقتصاد دوم به سوم آورده و الان دارد به چهارم می برد. چون ژاپن می گوید که هر مدیری که در هر سازمانی وارد شد باید تمام سی سال خدمتش را در همانجا بگذراند که یک اصل غلط است. اما در آمریکا هر کسی که استعدادی دارد پیشرفت می کند نه به جنسیتش ربط دارد، نه به رنگ پوستش و... فقط به شایستگی مربوط است. الان مدیر عامل اوبر ایرانی است. (مصاحبه شماره ۴)

- (کره ای ها و ژاپنی ها) انتخاب شدن به این مقامات را هم حق همه می دانستند. بنابراین از طریق یک فراخوان فراگیر اقدام می کنند. (مصاحبه شماره ۱۱)

## ۲. کشف و تربیت استعدادها توسط احزاب

- نظام های بوروکراتیک قدرتمند دنیا اینگونه هستند. می توانند آدمهای نخبه خودشان را از مهد کودک و دبستان بردارند و کشف کنند و آموزش دهند و بهره وری اش را بالا ببرند. در کشورهای با سابقه دموکراتیک، احزاب به دبستان و دبیرستان می روند و استعدادهای مورد نیاز را کشف و انتخاب می کنند. ما در کشورمان که به حمدالله حزب درست و حسابی نداریم. ۴۰، ۵۰ تا حزب داریم اما کوچولو و بدرد نخور و کم تاثیرند. (مصاحبه شماره ۲)

- چون در آن کشورها این مقامات از طریق احزاب انتخاب می شوند باید در حزب خودشان را نشان داده و رشد کرده باشند. معمولا حزبی که حاکم نیستند در نقش دولت در سایه ظاهر می شوند و افراد متخصص آن در رشته های مرتبط با خود درگیر بوده و درباره آن تحقیق و اظهار نظر کرده و تبدیل به آدمهای حرفه ای می شوند. از آنجا که احزاب نمی خواهند سوابق خود را خراب کنند، افراد نامناسب را انتخاب نمی کنند. (مصاحبه شماره ۱۱)

- چرا در سایر کشورها، آدمهایی با تخصص عمومی در چندین وزارتخانه با حوزه های تخصصی بسیار متفاوت کار کرده و موفق بوده اند. مثلا وزیر کشور بریتانیا در دوره ای دیگر به عنوان وزیر فرهنگ یا ... انتخاب می شود. این اتفاق معلول دو علت است: اول آنکه سیستم کارآمدی دارند و دوم آنکه اینها برای اداره چنین سازمانهایی در احزابشان تربیت شده اند. ما در هر دو حوزه در این زمینه ضعف داریم. یعنی هم سیستم ها و ساختارهایمان دچار ضعف است و هم ضعف نظام حزبی داریم. (مصاحبه شماره ۹)

- با رجوع به تجارب سایر کشورهای دنیا، عموما کشورهایایی که پارلمانی اداره می شوند نه ریاستی، این سطح از مقامات از جمله افرادی از حزب حاکم هستند که قبلا در جایی دیگر رای آورده اند، مثلا عضو مجلس هستند. یعنی علاوه بر داشتن تخصص لازم، از یک فیلترهای انتخابی دیگری هم عبور کرده اند. (مصاحبه شماره ۹)

## ۳. انتخاب از میان افراد مجرب

- در کشورهای دیگر مرسوم است کسی که می‌خواهد کاندیدای ریاست جمهوری بشود سابقه فرمانداری یا استانداری یک ایالت بزرگ را در کارنامه خود دارد. اینجوری نیست که از راه نرسیده بخواهد رییس جمهور شود. (مصاحبه شماره ۲)

#### ۴. انتخاب از میان افراد باهوش تر از خود

- آقای برنز در صفحه ۱۷۶ کتاب گفتگوهای پشت پرده می‌گوید که در طول دوران کاری‌ام آموخته بودم کلید موفقیت شغلی در پستهای کلیدی این است که اطرافتان را با افراد باهوش تر، کارآمدتر و با تجربه تر از خودتان پر کنید و این دقیقا کاری بود که من در اداره متبوعم کردم. (مصاحبه شماره ۳)

#### ۵. انتخاب بر مبنای شناخت آرمانهای ملی

- ما از جای پای شیر به اثر شیر می‌رسیم. چین به هر ترتیب حدود ۸۰۰ میلیون نفر را از زیر خط فقر در یک بازه زمانی محدود بیرون آورده است و کسی نمی‌تواند این را انکار کند. امروز هند دقیقا آرمانش را شناخته است و تمام تمرکزش را بر آرمانش گذاشته است تا در ۲۰۳۰ به اقتصاد سوم دنیا تبدیل شود. ویتنام ویران شده که سه میلیون نفر در جنگ ویتنام کشته داده است دارد به اقتصاد بیستم دنیا تبدیل می‌شود. امارات ۴۰ سال پیش یک بیابان بیش نبود. ۱۶ سال پیش من برای یک سال و نیم در امارات کار می‌کردم. از آن زمان تا الان زمین تا آسمان متحول شده است... اما یک مساله اساسی آنجا وجود دارد. آقای شیخ محمد آرمان امارات را تعریف کرده است و تمام انرژی را گذاشته شده است تا همه به سمت آن بروند. (مصاحبه شماره ۴)

#### ۶. ارتقاء و انتخاب بر مبنای موازین حرفه‌ای و بوروکراتیک (در پستهای غیرسیاسی)

- من زمانی که وزیر دفاع بودم، رییس کمیسیون مشترک ایران و پاکستان بودم. در دوران آقای نواز شریف برای برگزاری این کمیسیون به پاکستان رفتیم. نواز شریف خودش سرپرستی وزارت دفاع را بر عهده داشت. هنگام تشکیل جلسه فردی به نام ژنرال اقبال در جلسه حضور داشت که ما کارهایمان را با ایشان جلو بردیم. سال بعد تهران بود و دوباره دو سال بعد در پاکستان بود. در آن زمان خانم بوتو نخست وزیر و سرپرست وزارت دفاع بود. دوباره آقای اقبال وارد جلسه شد. از او پرسیدم که تو جانشین نواز شریف بودی چطور الان هم جانشین بی نظیر بوتویی؟ پاسخ داد که من با تغییر دولت عوض نمی‌شوم. من با بوروکراسی بالا آمده‌ام و دولتها نمی‌توانند من را تغییر دهند. جانشین من هم از هم اکنون معلوم است و وقتیکه من بازنشسته شوم او به جای من می‌نشیند. او

برای من توضیح داد که در کشور ما پستها دو گونه اند. یک سری از پستها پست سیاسی اند و یک سری دیگر پستهای حرفه‌ای. دولتها که از احزاب مختلف می‌آیند این اجازه را دارند که در پستهای سیاسی عزل و نصب انجام دهند اما در پستهای حرفه‌ای چنین اجازه‌ای ندارند. وقتیکه بررسی کردم فهمیدم که هند هم همینگونه است. این یک الگوی انگلیسی است. آقای نوریان برای من توضیح می‌داد که کنیا هم همینگونه است. در پستهای حرفه‌ای عزل و نصب‌ها بر عهده دولت نیست. (مصاحبه شماره ۵)

- مثلا در آلمان یک حزب هست به اسم سوسیال دموکرات و یک حزب به اسم دموکرات مسیحی. در انگلستان حزب کارگر داریم و محافظه کار. در آمریکا یک حزب دموکرات هست و یک جمهوریخواه. آیا وقتی که در آلمان حزب سوسیال دموکرات بر سر کار می‌آید، مدیرعامل زیمنس را عوض می‌کند؟ مدیرعامل لوفت هانزا یا بنز و یا فولکس واگن را عوض می‌کنند؟ این شرکتها و بنگاهها از تغییرات سیاسی مجزا هستند. چه دولتی باشند چه غیردولتی. وقتی که هر کدام از این احزاب بر سر کار می‌آیند نمی‌گویند که این مدیرعامل فلان جا پدرسوخته طرفدار حزب رقیب است و باید عوض کنیم. (مصاحبه شماره ۵)

- در همه دنیا این را پذیرفته اند که مدیران میانی و عملیاتی و بدنه کارشناسی قوه مجریه نباید دستخوش تغییراتی بشوند که امنیت شغلی آنها را تحت تاثیر قرار می‌دهد. در پاکستان که مرتب کودتا می‌شود در هر وزارتخانه ای یک معاون وزیر دارند که کلید وزارتخانه در دست او است و حتی وقتی کودتا هم می‌شود او را تغییر نمی‌دهند زیرا تمام اطلاعات و مسایل بوروکراسی کار را می‌داند و نباید دستخوش تغییرات شود. در سایر نقاط دنیا هم برخی سمتها تغییر می‌یابند اما بقیه تغییر نمی‌یابند. مثلا در یک وزارتخانه وزیر عوض می‌شود اما همه معاونین وزارتخانه ها عوض نمی‌شوند. ما هم باید همین کار را بکنیم چون امنیت مدیریتی و شغلی آسیب می‌بیند. (مصاحبه شماره ۹)

- مثلا ژاپن تاکید زیادی بر نهاد تعلیم و تربیت دارد. حتی می‌گویند که از لحاظ سازمانی دستخوش تغییر و تحولات حزبی نیست و جایگاه ثابتی دارد. معتقدند که اینجا مبنای توسعه کشور است چون باید آدمهایی متناسب با توسعه تربیت کند. در کشورهای غربی هم ایجاد این قوانین در دستور کار بوده است (مصاحبه شماره ۱۵)

## ۷. استفاده از مدل شایستگی

- الان در دنیا و در سازمانهای پیشرو برای هر مسئولیتی یک مدل شایستگی طراحی می‌کنند. در این مدل شایستگی ویژگیهای اشخاص برای هر شغل مشخص شده است. اعم از ویژگیهای اخلاقی، شخصیتی، دانشی، بینشی و... که خاص آن مسئولیت مورد نظر است. معمولا افراد متنوعی می‌توانند نامزد آن مسئولیت بشوند و رییس جمهور بعد از ارزیابی آنها، فرد مورد نظر را انتخاب می‌کند... چنین رویه ای برای خیلی از سطوح مدیریتی در سایر کشورها وجود دارد. (مصاحبه شماره ۶)



## ۸. استفاده از مراکز و روش های تخصصی انتخاب مدیران

- یکی از تجاربشان مراکزی است که برای انتخاب مدیران استراتژیک ایجاد می کنند. ما این مراکز را در کشورمان نداریم. (مصاحبه شماره ۷)
- سبک های موجود در دنیا از مصاحبه های طولانی و آزمون و پرسشنامه های گوناگون که حتی صداقتها را در می آورند می تواند کارآمد باشد. متخصصین این کار در ایران هم وجود دارند یعنی کسانی که در روانشناسی صنعتی / سازمانی کار کردند. برخی بخش های خصوصی استفاده می کنند ولی بخش های دولتی این کار را انجام نمی دهند. (مصاحبه شماره ۷)
- امروزه نرم افزارها و سازمانهای بسیار پیشرفته ای در این کشورها ایجاد شده است که کار آنها تشخیص آدمها و انتخاب آدمهای مناسب برای کارهای بخصوص است. (مصاحبه شماره ۱۱)

## ۹. استفاده از کمیته جستجو

- الان در خیلی از واحدهای اقتصادی بزرگی که در دنیا فعالیت می کنند، شرکتهای چند ملیتی و بزرگی مثل تویوتا، جنرال موتورز و... قبل از آنکه دوره مدیرعامل تمام شود یک کمیته جستجو دارند که کارش شناسایی آدمهایی است که می توانند به تحقق هدف آن شرکت کمک کنند. آن وقت هنگامی که مجمع عمومی می خواهد مدیرعامل بعدی را انتخاب کند از این فهرست آماده بهره می گیرد. (مصاحبه شماره ۸)

## ۱۰. ارزیابی در طول زمان

- سنجش و پایش این شایستگی ها با معیارهای کمی کار بسیار دشواری است. در دنیا هم معمولاً این قبیل شاخص ها در طول زندگی افراد مورد بررسی قرار می گیرد و نه در یک مقطع خاص. مثلاً نحوه امتحان دادن در مدرسه، نحوه راندگی و... از جمله مواردی است که می توانند رفتار این قبیل مقامات را قابل پیش بینی سازند. به عنوان مثال، فردی که پشت چراغ قرمز صبر نمی کند و خلاف می کند، معلوم نیست وقتی که به عنوان یک مقام عالی در جایی گیر کرد، خلاف قانون رفتار نکند. شایستگی های عمومی این قبیل مقامات، مخصوصاً خصوصیات رفتاری آنها در طول زمان مشخص می شود. یکی از مهمترین بازه های زمانی برای این تشخیص هم به دوران تحصیلات عالی آنها بر می گردد. رفتارهای خاص آنها در این دوران، توانایی کار تیمی، میزان خلاقیت، قدرت برنامه ریزی و... در این مقطع قابل شناسایی است. در شناخت این قبیل مدیران معمولاً بیشتر به این شاخص ها توجه می شود و کمتر به موارد ادعایی یا مدارک و عناوین رسمی تحصیلی. (مصاحبه شماره ۹)

### ۱۱. تمرکز بر ساختار به جای فرد

- در دنیای پیشرفته، تمرکز اصلی بر روی طراحی و کارآمدی سیستم ها بوده است. هنگامیکه فرد جدیدی در راس یک سیستم قرار می گیرد، تنها باید به فکر مدیریت سیستم از طریق تعیین سیاستها، اولویتها و رویکردها باشد. یعنی مسایلی که از جنس پالیسی است. در این کشورها، سیستم اعم از ساختار، فرایندها، نیروی انسانی، مهارتها، آموزش ها و... کار خودشان را بدرستی انجام می دهد و با تغییر مدیران تنها شاهد تغییر جهتگیری ها به سمت اهداف مورد نظر تفکر حاکم هستیم. (مصاحبه شماره ۹)

- خارجی ها بر روی مسایل نظری و ... تاکید نداشته اند بلکه تمرکز خود را بر روی نحوه اداره یک نهاد یا سازمان گذاشته اند. آنها آموخته اند که کارهای یک نهاد سازمانی توسط سیستم آن سازمان در حال انجام است و فقط باید حکمرانی و راهبری آن درست شود. بنابراین، این مدیران برای راهبری تربیت شده اند. (مصاحبه شماره ۹)

- چرا در سایر کشورها، آدمهایی با تخصص عمومی در چندین وزارتخانه با حوزه های تخصصی بسیار متفاوت کار کرده و موفق بوده اند. مثلا وزیر کشور بریتانیا در دوره ای دیگر به عنوان وزیر فرهنگ یا ... انتخاب می شود. این اتفاق معلول دو علت است: اول آنکه سیستم کارآمدی دارند و دوم آنکه اینها برای اداره چنین سازمانهایی در احزابشان تربیت شده اند. ما در هر دو حوزه در این زمینه ضعف داریم. یعنی هم سیستم ها و ساختارهایمان دچار ضعف است و هم ضعف نظام حزبی داریم. (مصاحبه شماره ۹)

### ۱۲. تاکید بر هماهنگی تیمی

- یک نکته ای که در تجارب چین و هند هم وجود دارد این است که وزرا و مسئولین ارشد هر حوزه همگی باید از یک نوع تفکر یا پارادایم فکری برخوردار باشند. باید یک هدف مشترک تیمی وجود داشته باشد. نباید اینگونه باشد که هر کسی بر مبنای نوع تربیت یا مدل اقتصادی مدنظر خودش حرکت کند. (مصاحبه شماره ۹)

### ۱۳. تربیت در مدارس ویژه

- در کشورهای اروپایی مدارس برای آموزش مدیران وجود دارد. مثلا فرانسوی ها در این زمینه تجارب زیادی دارند. آنها مدارس دارند که در آنجا افراد را برای مدیریتهای سطح بالا آموزش می دهند و در طی دوره آموزشی نیز رفتار و عملکرد آنها را تحت ارزیابی قرار می دهند. این مراکز بانک



---

اطلاعات درباره چنین افرادی است و افرادی را برای مسئولیتهای بالای دولتی معرفی و کاندیدا می کند. کسانی که این دوره ها را طی کرده و تاییدیه های آن را می گیرند، ویژگیهای مجزایی از دیگران پیدا می کنند. بنابراین لیست کاندیداهای بالقوه و افراد دارای استعداد همواره در اختیار دولتها قرار دارد. حتی برای انتخاب رییس جمهور هم احزاب بدنبال جذب چنین چهره هایی برای برتری یافتن نسبت به احزاب رقیب هستند. (مصاحبه شماره ۱۱)

---



## بخش نهم)

### چهره های نمونه مدیریتی

## چهره های نمونه مدیریتی (گذشته، حال، پیشنهاد برای آینده)

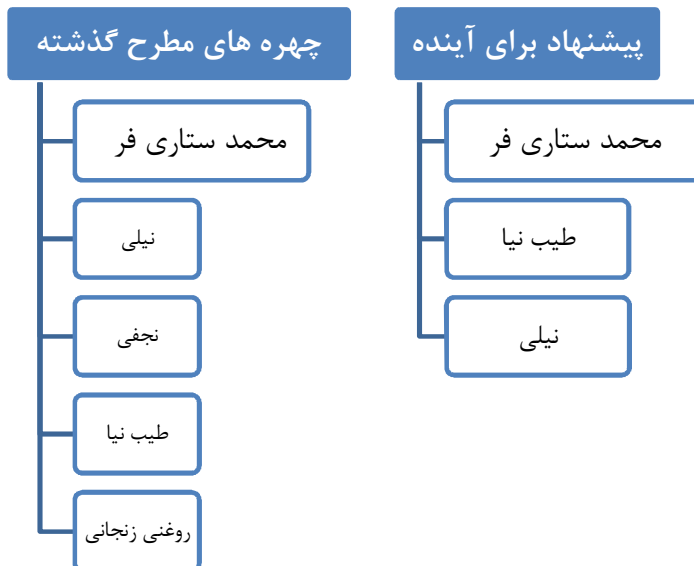
❖ معاون اول:

چهره های مطرح گذشته: حبیبی، عارف

❖ وزیران صنعتی:



❖ رئیس سازمان برنامه:



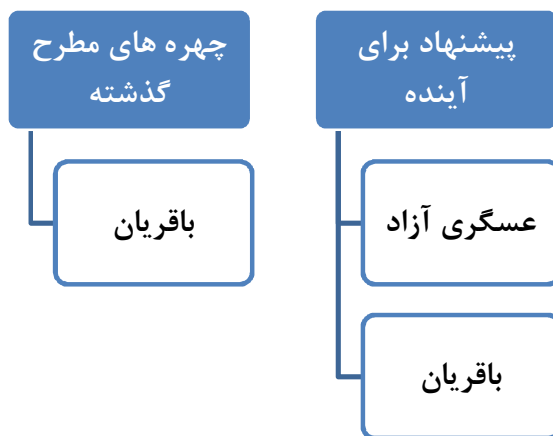
❖ رییس بانک مرکزی:

پیشنهاد برای آینده: دکتر قاسمی

❖ وزیر اقتصاد:

بهترین های گذشته: دکتر نوربخش، دکتر نمازی

❖ رییس سازمان امور اداری و استخدامی





## فصل پنجم)

### جمع بندی

### ❖ مقدمه

این طرح بر مبنای یک نیاز جدی در بالاترین سطوح بوروکراسی کشور شکل گرفت و انجام شد. این نیاز برگرفته از آسیب شناسی انتخابات ریاست جمهوری در ایران و نحوه انتخاب و روی کار آمدن دولتها بعد از هر انتخابات بود. بعد از هر انتخابات ریاست جمهوری فرصت بسیار اندکی در اختیار رئیس جمهور منتخب قرار داد تا معاونین و وزیران دولت خویش را انتخاب کند و از آنجا که معمولا هیچ آمادگی قبلی برای شرکت در انتخابات یا پیروزی در آن نداشته و از پشتیبانی حزبی و وجود یک تیم متخصص نیز بی بهره است، انتخاب های او از سر اضطرار، لابی گری، رفاقت، وساطت، باندگرایی و... خواهد بود که طبیعتا هیچ ارتباطی با شایسته سالاری و شاخص های آن ندارد. بر مبنای همین آسیب شناسی در این طرح با بهره گیری از مطالعات نظری و نیز مصاحبه با ۱۷ کارشناس خبره، بدنبال دستیابی به معیارها و شاخص هایی برای آندسته از معاونین و وزرایی بودیم که در انتخاب آنها رئیس جمهور استقلال عمل بیشتری دارد. در این میان، اولویت اصلی ما را تیم اقتصادی و صنعتی رئیس جمهور تشکیل می داد که علاوه بر اهمیت آنها در اداره اقتصاد کشور باید از هماهنگی های لازم درون تیمی هم برخوردار باشند. در این فصل تلاش می کنیم تا جمع بندی مختصری از این شاخص ها ارائه دهیم. در ابتدا از شاخص های بدست آمده از مطالعات نظری آغاز می کنیم و در انتها، شاخص های مربوط به تیم اقتصادی دولت را بازبینی مجدد می کنیم.

### ❖ شاخص های بدست آمده از مطالعات نظری

بخش مهمی از مطالعات نظری این تحقیق به بررسی دیدگاه های دینی درباره معیارهای کارگزاران تراز اسلامی اختصاص داشت. آنچه از سیره پیامبر اکرم (ص) و امیرمومنان (ع) در مورد مختصات کارگزار مطلوب اسلامی استخراج می شود تاکید بر معیارهایی مشخص و متقن در انتخاب و انتصاب کارگزاران حکومتی است. این معیارها را در دو بعد ایجابی و سلبی می توان در جدول زیر نشان داد:



ابعاد ایجابی	ابعاد سلبی
<ul style="list-style-type: none"> <li>• پرهیزکاری</li> <li>• صدق وعده و راستگویی</li> <li>• عدالت</li> <li>• کارایی</li> <li>• تجربه</li> <li>• حیاء</li> <li>• عزت نفس</li> <li>• شجاعت</li> <li>• علم</li> <li>• اخلاق</li> <li>• آبرو</li> <li>• تناسب قومی و فرهنگی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• بخل</li> <li>• طمع ورزی</li> <li>• ستمگری</li> <li>• ترس</li> <li>• جهل</li> <li>• رذایل اخلاقی</li> <li>• منفعت طلبی</li> <li>• کنار نهادن سنن نبوی</li> </ul>

با رجوع به معیارهای شایستگی سازمانی در حوزه مدیریت نیز می توان به مواردی زیر اشاره داشت:

قابلیت، قدرت، توانایی و ظرفیت انجام یک وظیفه یا توانایی بسیج، یکپارچه سازی، انتقال دانش و مهارت ها به منظور استفاده بهینه از منابع و ارتقاء عملکرد فردی و سازمانی

در تعاریف دیگر نیز شاهد ارایه معیارهای زیر بودیم:

- کارآیی، آینده نگری، قضاوت، کارساز بودن، اعتماد به نفس، ارائه سخنرانی، مفهوم سازی، استفاده از قدرت اجتماعی، مدیریت فرآیندهای گروهی، شفافیت ادراکی، خودکنترلی، داشتن تحمل و طاقت، استفاده از قدرت، خودارزیابی درست، نگرش مثبت، خودانگیزگی، تفکر منطقی، دانش تخصصی، پرورش دیگران، توجه همراه با تأثیر و حافظه (هوش)

- مجموعه ای از کیفیت ویژه و خاص، دانش، مهارت یا رفتارهایی که آنها باید برای موفقیت در شغل یا نقش خود دارا باشند و عبارتند از: فنون مذاکره، سیاست، مدیریت زمان، تصمیم گیری برای حل مسأله، ارتباطات، برنامه ریزی و سازماندهی، کار تیمی، قدرت



متقاعدسازی، داشتن آرامش در برابر استرس و هماهنگ کردن.

همچنانکه در فصل های قبل مشاهده شد با نگاهی به تجارب سایر کشورها نیز با مجموعه ای از معیارها و شاخص های نسبتا یکسان در مورد مدیران و مسئولین ارشد کشوری در بخش های عمومی (که البته عمدتا برگرفته از معیارهای عام شایسته سالاری است) روبرو هستیم که می تواند چارچوب اولیه ای از شاخص های جهانی در این حوزه در اختیار ما قرار دهد. بنا بر یک تقسیم بندی معمول علمی/بین المللی می توان این دسته از شاخص ها را به دو دسته شایستگی های فردی و شایستگی های عمومی مطابق جدول زیر تقسیم بندی نمود:

شایستگی های عمومی (شغلی)	شایستگی های فردی
<ul style="list-style-type: none"> <li>• تخصص گرایی</li> <li>• درستکاری</li> <li>• وفاداری</li> <li>• خدمت با صداقت و احترام (تمایل به خدمت رسانی)</li> <li>• درک عمومی</li> <li>• دفاع از مشروعیت بخش عمومی و ارزش های دموکراتیک</li> <li>• پایبندی به اخلاق اداری و سازمانی</li> <li>• تناسب</li> <li>• کارایی</li> <li>• اثربخشی</li> <li>• یادگیری</li> <li>• درگیری با وظیفه</li> <li>• آگاهی تخصصی</li> <li>• نتیجه گرایی (هدف محوری)</li> <li>• انطباق پذیری</li> <li>• همدلی</li> <li>• تفکر استراتژیک</li> <li>• همفکری و قدرت ایجاد اجماع</li> <li>• برنامه ریزی و هماهنگی</li> <li>• آگاهی سازمانی</li> <li>• تعهد به سازمان</li> <li>• کار تیمی</li> <li>• قدرت رهبری</li> <li>• آگاهی سیاسی</li> <li>• مهارت های مدیریتی</li> <li>• ذکاوت و فراست کسب و کار</li> <li>• مهارت های راهبردی</li> <li>• مهارت های تحلیلی و مفهومی</li> <li>• قدرت قضاوت و داوری</li> <li>• قدرت تجزیه و تحلیل اطلاعات</li> <li>• رفتار یکسان با همه</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• انصاف</li> <li>• صراحت</li> <li>• مسئولیت پذیری</li> <li>• پاکدامنی</li> <li>• کمال گرایی</li> <li>• صداقت</li> <li>• عزت نفس</li> <li>• نوع دوستی</li> <li>• اشتیاق به کسب دانش</li> <li>• تفکر خلاق</li> <li>• تفکر مفهومی</li> <li>• توجه به جزئیات</li> <li>• قدرت حل مساله</li> <li>• شناخت خود و خودکنترلی</li> <li>• مهارت های ارتباطی</li> <li>• فداکاری</li> <li>• موفقیت طلبی</li> <li>• شجاعت</li> <li>• جسارت</li> <li>• قدرت بیان</li> <li>• مدیریت فشار روانی</li> <li>• قابل اعتماد بودن</li> <li>• متعهد بودن</li> </ul>

همچنانکه در جدول فوق مشاهده می‌شود، با معیارهای تقریباً جهانشمولی در حوزه شایسته‌سالاری مدیریتی روبرویم که به عنوان تجارب و هنجارهای عام جهانی می‌توانند فارغ از تفاوت‌های ساختاری، سیاسی، مدیریتی و... مورد بهره‌گیری همه کشورها قرار گیرند، همچنانکه در کشور ما نیز بسیاری از این معیارها در انتخاب مدیران ارشد بخش‌های دولتی و خصوصی بکار می‌رود.

اگر چه معیارهای انتخاب مسئولین و مدیران سیاسی (انتصابی) در بسیاری از کشورهای جهان مشابهت‌های فراوانی با معیارهای شایستگی عمومی مدیران در این کشورها دارد، اما بواسطه جایگاه سیاسی این مدیران شاهد برخی تاکیدات یا برخی اولویت بندی‌ها در این زمینه هستیم. جدول زیر برخی از این معیارها را نشان داده است:

شایستگی‌های شغلی (سیاسی / مدیریتی)	شایستگی‌های فردی
<ul style="list-style-type: none"> <li>• تفکر و برنامه ریزی استراتژیک</li> <li>• قدرت رهبری</li> <li>• نتیجه گرا بودن</li> <li>• مدیریت منابع مالی</li> <li>• توانمندی ارتباطاتی</li> <li>• مدیریت منبع انسانی</li> <li>• کارآمدی</li> <li>• شناخت ظرفیت های بومی در زمینه‌های اداری، کشاورزی، صنعت، خدمات و غیره</li> <li>• سن و سال مشخص</li> <li>• سابقه کار اجرایی منطقه ای</li> <li>• ملتزم به رعایت اصول و ارزش های حاکم بر دستگاه های دولتی</li> <li>• وضعیت روشن مالی، حزبی، سیاسی و...</li> <li>• وابستگی های حزبی</li> <li>• مهارت های سیاسی</li> <li>• داشتن حامی سیاسی و روابط خوب با گروه های ذیربط.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• پاکدامنی</li> <li>• امانت داری</li> <li>• هوش</li> <li>• خلاقیت</li> <li>• قدرت قضاوت</li> <li>• موفقیت فردی</li> <li>• صداقت</li> </ul>

همچنانکه در جدول فوق مشاهده می‌شود، در حالی شاهد وجود یا تاکید بر برخی از معیارها در انتصاب و انتخاب مسئولین و مدیران سیاسی هستیم که چنین معیارهایی درباره مدیران بخش‌های عمومی به چشم نمی‌خورد یا مورد تاکید نیست. معیارهایی نظیر تفکر استراتژیک، وضعیت روشن مالی، حزبی، سیاسی، اداری، مهارت‌های سیاسی، حامی سیاسی و ..... از جمله این معیارها به شمار می‌روند.

واقعیت امر آن است به همان اندازه که شاهد تفاوت میان ساختار سیاسی و قوانین حاکمیتی نظام جمهوری اسلامی ایران با سایر نظام‌های سیاسی جهان هستیم، به همان میزان نیز نحوه انتصاب مقامات و مسئولین اجرایی میان ایران با سایر کشورهای جهان متفاوت است، از این رو نمی‌توان به درس آموزی و تجربه‌اندوزی از الگوها و ساختارهای سیاسی و حاکمیتی کاملاً مشابه با ساختار حاکمیتی ما امیدوار بود؛ اگر چه در لابلای سطور این فصل به معیارها و راهکارهایی برخوردیم که می‌توانند راهگشای ما برای ارتقاء سطح تجارب ملی در این زمینه باشند.

واقعیت آن است، به همان اندازه که میان ایدئولوژی‌ها و ساختارهای سیاسی حاکم بر کشورهای مختلف جهان تفاوت‌های معنادار وجود دارد، به همان اندازه نیز می‌توان از تفاوت‌های بنیادینی میان قوانین حاکمه و جایگاه مقامات و مسئولین در میان کشورها سخن گفت. علیرغم وجود این تفاوت‌های معنادار میان بسیاری از نظام‌های سیاسی، می‌توان بر شباهت‌های فراوانی نیز انگشت گذاشت که میان تمام دولت‌ها و نظام‌های سیاسی مدرن مشترکند و وجه تمایز آنها از دولت‌ها و نظام‌های سیاسی پیشامدرن به حساب می‌آیند. این اشتراکات بر «کارویژه»‌های دولت مدرن استوارند که آنها را به صورت «نظام»‌هایی در جستجوی تعادل، ثبات و کارآمدی تعریف می‌کند. با توجه به این مهم می‌توان ادعا کرد که جایگاه مقام‌های محلی در دولت‌های مختلف در راستای نقشی که آنها در تحقق اهداف کلان دولت‌هایشان ایفا خواهند کرد (یا باید ایفا کنند) تعریف می‌شود. مسئولین اجرایی در کشورهای مختلف جهان، سوای از تفاوت‌ها و شباهت‌های شکلی و ساختاری این دولت‌ها، نقش‌های نسبتاً یکسانی بر عهده دارند از این رو هر نوع تجربه جهانی در این زمینه می‌تواند به عنوان تجربه‌ای مشترک در خدمت همه دولت‌ها و کشورها قرار گیرد.

با نگاهی به تجارب سایر کشورها با مجموعه‌ای از معیارها و شاخص‌های نسبتاً یکسان در مورد مدیران و مسئولین ارشد کشوری در بخش‌های عمومی (که البته عمدتاً برگرفته از معیارهای عام شایسته‌سالاری است) هستیم که می‌تواند چارچوب اولیه‌ای از شاخص‌های جهانی در این حوزه در اختیار ما قرار دهد. بنا بر یک تقسیم‌بندی معمول علمی/ بین‌المللی می‌توان این دسته از شاخص‌ها را به دو دسته شایستگی‌های فردی و شایستگی‌های عمومی مطابق جدول زیر تقسیم‌بندی نمود:

همچنانکه در جدول فوق مشاهده می‌شود، در حالی شاهد وجود یا تاکید بر برخی از معیارها در انتصاب و

انتخاب مسئولین و مدیران سیاسی منطقه‌ای هستیم که چنین معیارهایی درباره مدیران بخش‌های عمومی به چشم نمی‌خورد یا مورد تاکید نیست.

در کنار این دو دسته از معیارها، می‌توان از رویه‌هایی نیز سخن گفت که در نقاط مختلف جهان به عنوان روش‌ها و شیوه‌های انتخاب (انتصاب) مدیران و مسئولین محلی بکار گرفته می‌شود. شیوه‌های تجربه شده‌ای که اکثراً در کشورهای توسعه یافته بکار رفته و کارآمدی خود را در عمل به اثبات رسانده‌اند. برخی از این شیوه‌ها که در این فصل مورد اشاره قرار گرفت به صورت زیر قابل جمع‌بندی است:

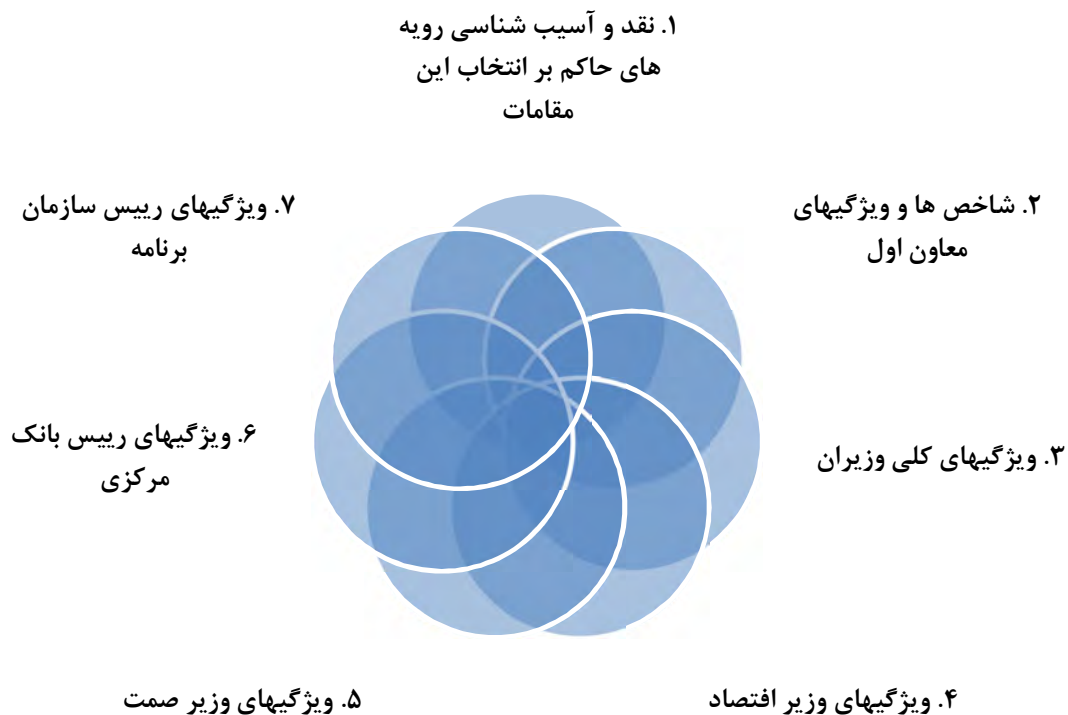
- ایجاد زمینه‌های رقابت تنگاتنگ از طریق آزمون‌های دشوار و دقیق حرفه‌ای
- ارتقاء بر اساس امتحاناتی که حاوی تست‌هایی در زمینه‌های اطلاعات عمومی و تخصصی و تست‌هایی در رابطه با مشخصات ویژگی‌های فردی است با هدف انتصاب نخبه‌ترین افراد در خدمات عمومی
- مراجعه به معرفیها
- مصاحبه‌های ساختاربندی شده و غیرساختاربندی شده
- رجوع به شرح حال فردی و حرفه‌ای
- استفاده از مراکز ارزیابی
- مصاحبه‌های روانشناسی (شخصیت، توانایی و ...)
- ارزیابی و ابقا بر اساس عملکرد
- ارزیابی غیرسیاسی و به صورت کاملاً تخصصی
- ارزیابی بدور از تبعیض
- شفافیت و باز بودن: اصول دولت باز، بایستی در فرایند انتصاب لحاظ گردد. فرایند انتصاب باید شفاف و روشن بوده و همچنین اطلاعات مربوط به انتصاب در دسترس باشد.
- آزمون و ارزیابی در شرایط عادلانه (ایجاد فرصتهای برابر): اطلاع‌رسانی مناسب برای افرادی که توانایی، تجربه و ویژگی‌های فردی، متناسب با شغل مورد نیاز را دارا هستند.
- بررسی و موشکافی بیطرفانه
- انتصابات براساس "اصل تناسب": بدین معنی که براساس طبیعت، اندازه و میزان مسئولیت در هر پست، فرایند انتصاب خاص آن وجود داشته باشد.
- ارتقاء بر اساس ارشدیت
- معرفی توسط مدیران بالادستی
- مرجع مستقل انتصابات دولتی: مرجع مستقلی که استانداردهای استخدامی، پروفایل‌های مهارتی و استراتژی شایسته‌گزینی را طراحی می‌کند.

تجارب جهانی به ما نشان می‌دهد که چگونه می‌توان با در اختیار داشتن مکانیزم‌ها و معیارهای ثابت،

مشخص و شفاف قانونی، فرایند انتخاب مقامات ارشد اجرایی را از یک معضل و چالش جدی سیاسی/مدیریتی، آنگونه که در ایران بارها شاهد آن بوده ایم، به یک امر متداول و منظم قانونی تبدیل کرده و بسیاری از هزینه‌های سیاسی و مدیریتی نظام را کاهش داد.

❖ نتایج حاصله از تحلیل مصاحبه‌ها (با تاکید بر تیم اقتصادی دولت)

نتایج از حاصل از مصاحبه‌ها را در چند جدول به صورت زیر خلاصه کرده ایم که در ادامه این فصل آرایه می‌شود:



### ۱. نقد و آسیب شناسی رویه های حاکم بر انتخاب این مقامات





## ۲. شاخص ها و ویژگیهای معاون اول



### ۳. ویژگیهای کلی وزیران

#### الف) ویژگیهای عمومی







ب) شایستگی های اختصاصی:

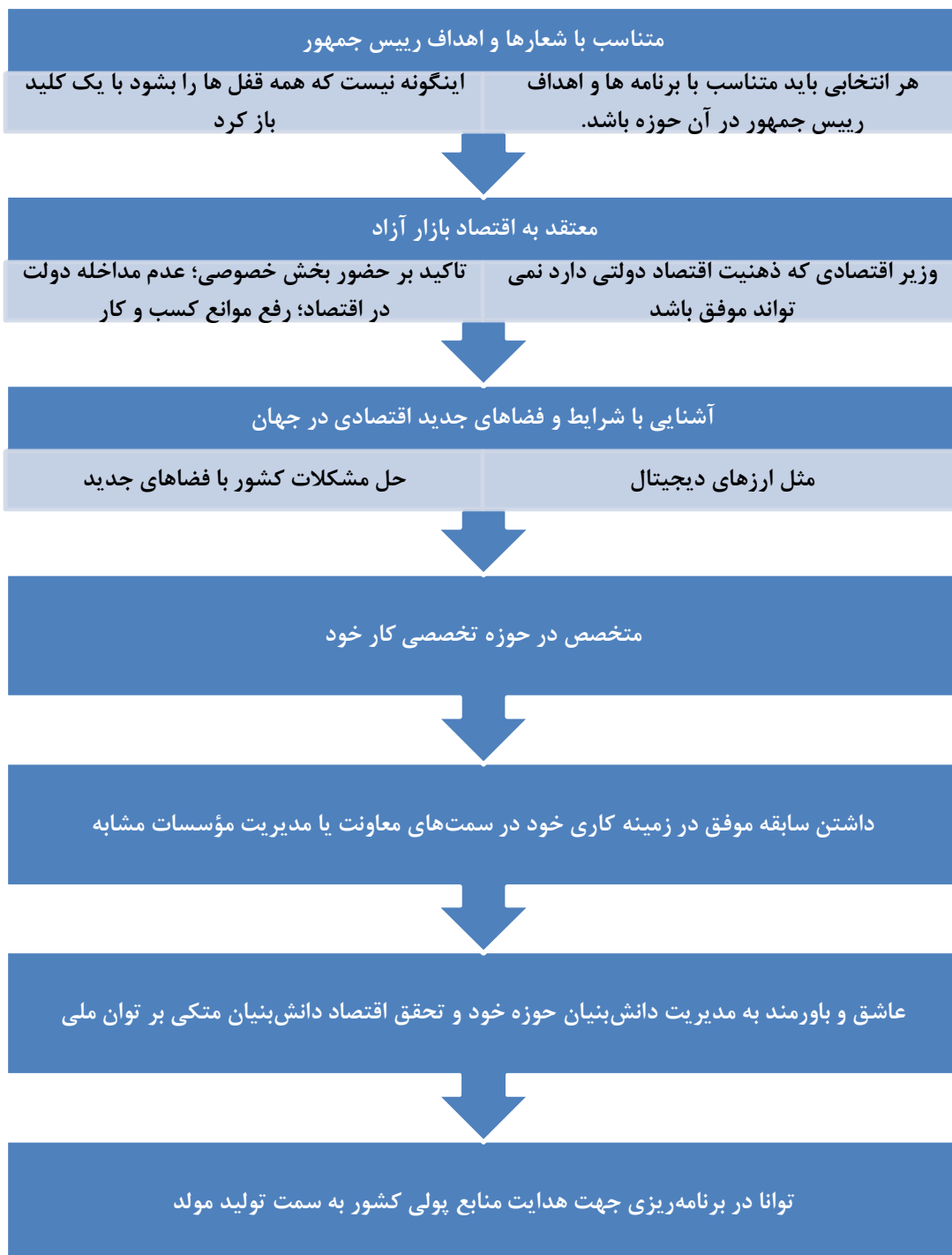




سایر ویژگیهای کلی:

تسلط به زبان خارجی	
وطن دوستی (عشق به کشور و مردم)	
آشنایی با مسایل اجتماعی کشور	
تحصیلات معتبر	
بازه سنی ۴۵ تا ۶۰ سال	
برخورداری از ظرفیت ذهنی و فکری بالا	
برخورداری از توان اجرایی و مدیریتی بالا	
سابقه ی درخشان مدیریتی در سطح معاون وزیر یا معادل آن	
ترجیح منافع ملی بر منافع شخصی و گروهی	
خداترسی	

۴. ویژگیهای وزیر اقتصاد:





۵. ویژگیهای وزیر صمت:



۶. ویژگیهای رییس بانک مرکزی:

آشنایی با فضای  
تولید

- از فضای بنگاهداری فاصله داشته و فضای تولید را بشناسد
- تجربه در حوزه تولید داشته باشد تا بداند که تصمیماتش چه تاثیری برای ارکان مختلف کشور خواهد داشت

انتخاب از میان  
وزارتخانه های  
صنعتی

- انتخاب از میان چهره های صنعتی و در کنارش چند معاون اقتصادی
- در فضای صنعت و اقتصاد کشور کار کرده باشد

۷. ویژگیهای رییس سازمان برنامه:



## منابع:

- اخوان کاظمی، بهرام (۱۳۷۹) «آرمان‌های حکومت در نهج البلاغه»، حکومت اسلامی، شماره ۱۷.
- اسدی فرد، رویاء (۱۳۸۷) مدل شایستگی مدیران دولتی ایران براساس صحیفه امام (ره) با استفاده از رویکرد استراتژی تئوری داده بنیاد، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تربیت مدرس.
- الوانی، مهدی؛ اردلان، امید و محمدی فاتح، اصغر (۱۳۹۵) طراحی و تدوین الگوی مناسب شایستگی‌های مدیران و فرماندهان در سازمان ارتش جمهوری اسلامی ایران با بهره‌گیری از دیدگاه امام خامنه‌ای (مدظله العالی) فصلنامه پژوهش‌های مدیریت منابع انسانی دانشگاه جامع امام حسین (ع)، سال هشتم.
- امینی، عبدالحسین (۱۳۶۸)، الغدیر، ترجمه جلال الدین فارسی و دیگران، تهران، بنیاد بعثت.
- ایوانز، پیتر (۱۳۸۰) توسعه یا چپاول: نقش دولت در تحول صنعتی، ترجمه عباس زندیاف و عباس مخیر، تهران: طرح نو.
- پاینده، ابوالقاسم (۱۳۸۲) نهج‌الفصاحه، تهران، دنیای دانش، چاپ چهارم.
- پناهی، بلال (۱۳۹۱) طراحی و تبیین مدل شایستگی‌های منابع انسانی با بررسی تأثیر آن بر بهره‌وری در شرکت ملی پتروشیمی ایران، رساله دکتری تخصصی، دانشگاه پیام نور تهران.
- سنایی، اردشیر و ابوالقاسم وفایی (۱۳۹۲) مطالعه تطبیقی ساختارهای حکومتی آفریقای جنوبی و نیجریه و تأثیر آن بر توسعه سیاسی دو کشور، مجله مطالعات روابط بین الملل، شماره ۲۵.
- راکی، داود (۱۳۸۳) بررسی انتخابات ریاست جمهوری در ایالات متحده، زمانه، شماره ۲۰.
- رستمی، ولی و معصومه عامری (۱۳۹۵) شهرداری در نظام حقوقی ایران و فرانسه، مجله مطالعات حقوق تطبیقی، دوره هفتم - شماره ۱.
- زارعی متین، حسن؛ رحمتی، محمدحسین؛ موسوی، محمدمهدی و ودادی، احمد (۱۳۹۳) طراحی مدل شایستگی مدیران در سازمان‌های فرهنگی کشور. فصلنامه مدیریت سازمان‌های دولتی، سال دوم، شماره ۸، صص ۳۶.
- زاهدی، شمس‌السادات و شیخ، ابراهیم (۱۳۸۹) الگوی قابلیت‌های راهبردی مدیران میانی دولتی، مطالعات مدیریت راهبردی، ۹۵-۱۳۹.
- رضایی‌زاده، محمد جواد و منصور پرکاله (۱۳۹۰) بررسی حقوقی ضوابط و معیارهای استخدام عمومی در ایران و کانادا فصلنامه مطالعات حقوقی
- عامری، فائزه، منفرد، لیلی و مسیح بهنیا (۱۳۸۷) بررسی تطبیقی وظایف و اختیارات شورای‌های محلی انگلستان و استرالیا، دفتر مطالعات حقوقی گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، شماره مسلسل ۹۴۵۲.
- عباسپور، عباس؛ منیژه احمدی، حمید رحیمیان، علی دلاور (۱۳۹۵) تبیین و آرایه مدل شایستگی سربازان در سازمان بازرسی کل کشور با رویکرد نظریه داده بنیاد، فصلنامه آموزش و توسعه منابع انسانی، سال سوم، شماره ۱۰، پاییز ۹۵.
- عریضی، حمیدرضا (۱۳۸۴) پیشنهاد طرح، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران.
- عطریان، فرامرز و سعید خانی والی زاده (۱۳۹۷) انتخاب شهردار در نظام حقوقی ایران و فرانسه، مجله مطالعات حقوق تطبیقی، دوره هفتم - شماره ۱.

- محرمی، نعمت الله محرمی و حسن مهربان (۱۳۸۵) مجموعه قوانین و مصوبات تقسیمات کشوری، جلد اول: ۱۲۸۵ الی ۱۳۶۳، تهران، گوهرشاد.
- ناصحی فر، وحید؛ سعادت، محمدرضا و معصومزاده زواره، ابوالفضل (۱۳۸۹) مدل ارزیابی قابلیتها و شایستگی های مدیران وزارت بازرگانی. مجله بررسی های بازرگانی، دوره ۸، شماره ۴۱.
- نهج البلاغه، ترجمه محمد دشتی، قم، آل طه.
- وبر، ماکس (۱۳۹۲) دین، قدرت، جامعه، ترجمه احمد تدین، چاپ پنجم، تهران: انتشارات هرمس.
- همتی، مجتبی (۱۳۸۷) تحلیل ابعاد حقوقی حکومت محلی در ژاپن، طرح پژوهشی دانشجویی دوره دکتری، معاونت پژوهشی دانشگاه شهید بهشتی

#### منابع عربی

- شمس الدین، محمد مهدی (۱۳۷۴ ق.) نظام الحكم و الادارة فی الاسلام، بیروت، چ سوم.
- عسقلانی، ابن حجر (۱۴۱۵) الاصابه، ج ۸، ص ۲۵۲، بیروت، دارالکتب العلمیه.
- مقریزی، احمد بن علی (۱۴۲۰) امتاع الاسماع، ج ۹، ص ۲۲۳، بیروت، دارالکتب العلمیه.

#### منابع انگلیسی

- Azulai, M., O. Bandiera, F. Blum, H. Kleven, E. La Ferrara, G. Pardò, and C.M. Tejada (۲۰۱۴) State effectiveness, growth, and development, London: International Growth Centre.
- APSC (۲۰۰۳) State of the Service Report ۲۰۰۲-۲۰۰۳, Canberra: Australia Public Service Commission.
- Brans, M. & Hondeghem, A. (۲۰۰۵) Competency Frameworks in the Belgian Governments: Causes, Construction and Contents, Public Administration, ۸۳ (۴), pp. ۸۲۳-۸۳۷.
- Bernthal, P.; Colteryahn, K.; Davis, P.; Naughton, J.; Rothwell, W. J. & Wellins, R. (۲۰۰۴) ASTD Competency Study: Mapping the Future. Alexandria, VA: ASTD Press.
- Boyatzis, R. E. (۱۹۸۲). The Competent Manager: A Model for Effective Performance. New York: John Wiley & Sons.
- Brans, M. & Hondeghem, A. (۲۰۰۵). Competency Frameworks in the Belgian Governments: Causes, Construction and Contents, Public Administration, ۸۳ (۴), pp. ۸۲۳-۸۳۷.
- Cardy, R. L., & Selvarajan, T. T. (۲۰۰۶). Competencies: Alternative frameworks for competitive advantage. Business Horizon, ۴۹, ۲۳۵-۲۴۵.
- Diaz-Cayeros, A., F. Estévez, and B. Magaloni (۲۰۱۲) Strategies of vote buying: Poverty, democracy and social transfers in Mexico, Department of Political Science, Stanford University.
- Deutsch, Karl W (۱۹۸۰) Politics and Government, published by Houghton-Mifflin.
- Draganidis and Mentzas. (۲۰۰۶), "Competency Based Management; a review of Systems and approaches", Information Management & Computer Security, Vol. ۱۴ No. ۱, pp. ۵۱-۶۴.

- Eisenstein Lena (۲۰۱۹) What Are the Primary Functions of U.S. Local Government? In: <https://insights.diligent.com/>
- Eisner, M. A. (۱۹۹۳) "Bureaucratic professionalization and the limits of the political control thesis: the case of the Federal Trade Commission," Governance, Vol. ۶, No. ۲, pp. ۱۲۷-۱۵۳.
- Evaluation of the Lieutenant Governor's Program (State Ceremonial and Protocol), (۲۰۱۸), Period from ۲۰۱۲-۱۳ to ۲۰۱۶-۱۷ Evaluation Services Directorate May ۱۰, ۲۰۱۸.
- Fitzgerald, J. (۲۰۰۲) Provinces in history. In Rethinking Chinas provinces, Edited by John Fitzgerald, London and New York: Routledge.
- Haunstein, p (۲۰۰۰) Competency Modeling Approaches and strategies, (<http://www.csae.com/client/csae.pdf>).
- Hay Group (۲۰۱۵). The Manager Competency Model. (<http://www.haygroup.com>).
- Hoffeman, M. M. and Flood, P. C. (۲۰۰۰). An Exploration of the Relationships Between the Adoption of Managerial Competencies, Organizational.
- Hoffmann, T., (۱۹۹۹). The meanings of competency, Journal of European Industrial Training, ۲۳: ۲۷۵-۸۵
- Hondeghem, A., Horton, S. and Scheepers, S. (۲۰۰۹) Modèles de gestion des compétences en Europe, Revue française d'administration publique, ۱۶, pp. ۵۶۱-۵۷۶.
- Hondeghem, A. and Vandermeulen, F. (۲۰۰۰). Competency management in the Flemish and Dutch civil service, The International Journal of Public Sector Management, ۱۳ (۴), pp. ۳۴۲-۳۵۳
- Hondeghem, A., Horton, S. and Scheepers, S. (۲۰۰۵). Modèles de gestion des compétences en Europe, Revue française d'administration publique, ۱۶, pp. ۵۶۱-۵۷۶.
- Horiuchi, Y. (۲۰۰۹) Understanding Japanese Politics from a Local Perspective. International Political Science Review, ۳۰.
- Horn, T. (۲۰۰۴). Competentie management als verander instrument, Gids voor Personeels management, ۸۳ (۱۰), pp. ۳۰-۳۳.
- Hornbary, A S. (۲۰۰۳). Oxford Advanced Learners Dictionary. Londen: Oxford University press.
- Horton, S., Hondeghem, A. and Farnham, D (۲۰۰۲) Competency Management in the Public Sector, International Institute of Administrative Science, IOS, Amsterdam.
- Hough, LM. & Oswald, F.L (۲۰۰۰), Personnel Selection: Looking Toward the Future Remembering the Past, Annual Reveiw of Psychology, ۵۱, February ۲۰۰۰.
- Ikawa, H. (۲۰۰۸) ۱۵ Years of Decentralization Reform in Japan. Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR). Up-to-date-Documents on Local Autonomy in Japan.

- Japan Local Government Centre (JLGC), London, An outline of local government in Japan, available in: [http://www.jlgc.org.uk/en/pdfs/CHAPTER\\_1.pdf](http://www.jlgc.org.uk/en/pdfs/CHAPTER_1.pdf).
- Japan Fact Sheet (۲۰۱۷a) Governmental Structure: Changing with the Times. Retrieved ۲۰۱۸/۵/۳ from [web-japan.org/factsheet/en/pdf/governmental.pdf](http://web-japan.org/factsheet/en/pdf/governmental.pdf).
- Japan Fact Sheet (۲۰۱۷b) Local self-Government.
- Klug, Brittany (۲۰۱۵) "Female Gubernatorial Candidates in Purple States: A Case Study of New Mexico and Arizona," *Scholarly Undergraduate Research Journal at Clark*: Vol. ۱, Article ۵.
- Law, G. (۱۹۹۹) *Administrative Subdivisions of Countries: a Comprehensive World Reference, ۱۹۰۰ Through ۱۹۹۸*. McFarland.
- Lawrence, S. V. & Martin, M. F. (۲۰۱۳) *Understanding China's Political System*, Congressional Research Service, <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R41007.pdf>.
- Lawler, E.E. (۱۹۹۴). From Job-Based to Competency-Based Organizations, *Journal of Organizational Behavior*, ۱۵ (۱), pp. ۳-۱۵.
- Le Deist, F. D. & Winterton, J. (۲۰۰۵). What Is Competence? *Human Resource Development International*, ۸(۱), ۲۷-۴۶.
- Lewis, D. E. (۲۰۰۷) "Testing Pendleton's Premise: Do Political Appointees Make Worse Bureaucrats?" *Journal of Politics*, Vol. ۶۹, No. ۴, pp. ۱۰۷۳-۱۰۸۸.
- Liikamaa, K. (۲۰۱۵). Developing a Project Manager's Competencies: A Collective View of the Most Important Competencies. *Procedia Manufacturing*, ۳, ۶۸۱-۶۸۷.
- Local Government Act [RSBC ۲۰۱۵] Chapter (<http://www.bclaws.ca/>).
- "Malaysia government and politics"(۲۰۰۵) Available at: [www.mongabag.com/refrence/country-profiles/Malaysia](http://www.mongabag.com/refrence/country-profiles/Malaysia). Looked at ۲۰۱۳/۱۲/۱۱.
- Mansfield, R.S. (۲۰۰۰). Building competency models: Approaches for HR professionals. *Human Resource Management*. ۱۸-۷.
- Marrelli, A.F. (۱۹۹۸). An Introduction to Competency Analysis and Modeling, *Performance Improvement*, ۳۷ (۵), pp. ۸-۱۷.
- McPhee, R.D. & Zaug, P. (۲۰۰۹) The communicative constitution of organization: A framework for explanation. In L. L. Putnam & A. M. Nicotera (Eds.), *Building theories of organization: The constitutive role of communication* (pp. ۲۱-۴۸). New York: Routledge.
- Milio, S. (۲۰۰۷) "Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances? Evidence from Structural Funds Implementation in Southern Italy" *Regional Studies*, Vol. ۴۱, No. ۴, pp. ۴۲۹-۴۴۲.
- Muramatsu, M. (۲۰۰۱) *Intergovernmental Relations in Japan: Models and Perspectives*, World Bank Institute Working Paper, Washington. DC.
- Nigeria: election law, ۲۰۱۱, The Law Library of Congress, Global Legal Research Center.
- Niskanen, W. A. (۲۰۰۱) Bureaucracy. In W. F. Shugart & L. Razzolini (Eds.), *The Elgar companion to Public Choice* (pp. ۲۵۸-۲۷۰). Cheltenham, UK: Edward Elgar.

- OECD (۲۰۰۷) Ageing and the Public Service: Human Resource Challenges, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Ohsugi, S. (۲۰۰۹) The Organization of Local Government Administration in Japan, Papers on the Local Governance System and its Implementation in Selected Fields in Japan.
- Paton, Douglas & Jackson, Duncan. (۲۰۰۲), Developing disaster management capability: an assessment center approach : Massey University, New Zealand.
- Piattoni, S. (Ed.) (۲۰۰۱) Clientelism, interests, and democratic representation, Cambridge: Cambridge University Press.
- Podger, A. ۲۰۰۲. Review by the Parliamentary Service Commissioner of Aspects of the Administration of Parliament: Final Report. Canberra: Parliamentary Service Commissioner.
- Revised, Jan. (۲۰۱۴). Competencies for Entry-Level Registered Nurse Practice. College of Nurses of Ontario.
- Rauch, James E. and Peter B. Evans (۱۹۹۹) "Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth," American Sociological Review, Vol. ۶۴, pp. ۷۴۸-۷۶۵.
- Robbin Sharrma (۲۰۱۷) What are the duties and powers of a governor in India? <https://www.quora.com/>
- Rodriguez (۲۰۰۲) Developing competency models to promote integrated human resource practices, Human Resources Management in the Public Sector, <https://doi.org/10.1002/hrm.10043>
- Sanghi, S. (۲۰۰۷). Competency Mapping: Understanding, Designing and Implementing Competency Models in Organizations. Sage Publications Inc.
- Sarkar, S. (۲۰۱۳). Competency based Training Need Assessment–Approach in Indian companies. Organizacija, ۴۶(۶), ۲۵۳-۲۶۳.
- Shen, J. (۲۰۰۸) Spatial Strategies of Urban Development: Rescaling and Territorialization in Post Reform China, The Open Urban Studies Journal, ۱, ۱۱-۱۸.
- Schneider, J.R & Schmitt, N.(۱۹۹۲), An Exercise Design Approach to Understanding Assessment Centre dimension & Exercise Constructs, Journal of Applied Psychology, ۷۷(۱).
- Shun'ichi, F. (۲۰۰۳) Decentralization in Japan. Japan's Road to Pluralism: Transforming Local Communities in the Global Era, Tokyo: Japan Center for International Exchange. Retrieved ۲۵/۰۵/۲۰۱۸ from <http://www.jcie.or>.
- Simon, Christopher A., Brent S. Steel, Nicholas P. Lovric (۲۰۱۸) State and Local Government and Politics Prospects for Sustainability, Oregon State University press.
- Spencer, L. M. (۱۹۹۳). Competence at work: Models for Superior performance. John Wiley & Sons, Inc.
- Spicer (۲۰۰۹). Building a Competency Model, HRMagazine, ۵۴ (۴), pp. ۳۴-۳۶.
- Su, C. P. (۲۰۰۶). The Guarantee of Local Self-Government in the Japanese Constitution: The Theory and Practice. NTU L. Rev.



- Takey, S. M., & de Carvalho, M. M. (۲۰۱۵). Competency mapping in project management: An action research study in an engineering company. *International Journal of Project Management*, ۳۳(۴), ۷۸۴-۷۹۶.
- The constitution of Malaysia (۱۹۵۷) and Amendments ۱۹۷۳, ۱۹۸۴
- Tronti, Leonello, Giuseppe Della Rocca and Massimo Tomassini (۲۰۱۴) Managing Competencies in European Public Administrations, Preliminary Results, ۱۸ November, ۲۰۱۴.
- Vakola, M., Soderquist, K.E. & Prastacos, G.P. (۲۰۰۷). Competency management in support of organisational change, *International Journal of Manpower*, ۲۸ (۳/۴), pp. ۲۶۰-۲۷۵.
- Van Schaardenburgh, A. and Van Beek, L. (۱۹۹۸). Competentie management binnen de overheid, *Overheidsmanagement*, ۱۱ (۱۱), pp. ۲۲۷-۲۳۱.
- Williams Phillips, Katherine (۱۹۹۸) Demography and Diversity in Organizations: A Review of ۴۰ Years of Research, *Research in Organizational Behavior*.
- ۲۰۱۹ MINNESOTA ELECTION LAWS, Office of the Minnesota Secretary of State Elections Division Annotations provided by Minnesota Attorney General.

منابع اینترنتی:

- <https://bulletin.ids.ac.uk/index.php/idsbo/issue/view/۲۲۴>
- <https://www.dailymaverick.co.za/>
- <https://people.howstuffworks.com>
- <https://careertrend.com>
- <https://www.usip.org/>
- <https://www.dailymaverick.co.za/>
- <https://www.clearias.com>.
- <http://www.yourarticlelibrary.com/>
- <https://shodhganga.inflibnet.ac.in/>, Chapter - ۲ MEANING, NATURE AND SCOPE OF LOCAL GOVERNMENTS.
- <https://www.citizensinformation.ie/>, Functions of local authorities .
- <https://shodhganga.inflibnet.ac.in/>, p.۳۸
- [www.china.org.cn](http://www.china.org.cn)
- [www.chinatoday.com](http://www.chinatoday.com)
- [www.worldatlas.com](http://www.worldatlas.com)

