



فصلنامه دستاوردهای نوین در حقوق عمومی، سال اول، شماره اول، بهار ۱۴۰۱

شایسته سالاری در جامعه ایران (در یک شک دکارتی)

شهره شهسواری فرد^۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۱/۰۵ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۲/۱۵

چکیده

حقوق اداری در سالهای اخیر با مفاهیم بدیعی پیوند خورده است. این شاخه از حقوق دیگر مانند گذشته تنها نقش بازدارنده و محدودکننده ندارد. بلکه با موضوعات جدیدی چون نظام شایسته سالار، حکمرانی خوب، اثربخشی، کارآمدی، هدفمندی و نظایر آن ارتباط یافته؛ و به نوبه خود، جهت اداره شایسته جامعه در پرتو قوانین مدیریتی تلاش می کند. بر اساس پیش فرض ها، شایستگی نیازمند استمرار و توسعه است که به افزایش انگیزه و مسئولیت پذیری منجر می گردد؛ که حاصل آن ما را به سلامت نظام حقوق اداری نزدیک تر می کند. در این راستا، نگارنده در تلاش است؛ با تعمق و نگاهی توصیفی - تحلیلی مهمترین انگاره های حقوقی - مدیریتی را که در جهت ایجاد نظام شایسته گرا و بدور از هرگونه تبعیض مورد توجه قرار گرفته؛ و یا مورد نیاز است را شناسایی و مورد ارزیابی قرار دهد. جهت پاسخگویی به این نکته که، تحقق یک سیستم شایسته سالار متضمن چه پیش بایست هایی است و موانع تثبیت آن در جامعه کنونی چیست. تحلیل وضعیت موجود نظام اداری، منعکس کننده این نکته است که ضعف قوانین موضوعه، ورود جامعه به «عصبیت نوین» و «عدم چرخش درست نخبگان» از عوامل قابل توجه ناکارآمدی این سیستم به شمار می رود.

واژگان کلیدی: حقوق اداری، شایسته سالاری، چرخش نخبگان، عصبیت

^۱ استادیار، دانشکده حقوق - علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد سیرجان، کرمان، ایران sh.shahsavari10@gmail.com

۱- مقدمه

بر اساس یک تعریف رایج و پذیرفته شده، شایسته سالاری یک فلسفه و نگرش مدیریتی است که در آن منابع انسانی با توجه به تلاش و توانایی ذاتی شان، در جایگاه مناسب در نظر گرفته می شوند. به عبارتی شایسته ترین افراد به عنوان یک مزیت رقابتی شناسایی، جذب و حفظ می گردند. این مفهوم در مبانی سازمان و مدیریت، علاوه بر اینکه در بردارنده مشخصه های نمودی انتخاب، انتصاب و نگهداری افراد است، به طور مشخص شامل فاکتورهای کلیدی وسیعی است که هنوز در استقرار نظام شایسته سالار بر آن اتفاق نظر عمومی حاصل نیست. بر این اساس هر گونه تحلیل پیرامون ریشه ها، چالش ها و موانع آن، مطالعه ای گسترده و فراگیر را می طلبد.

در این راستا دو گام اساسی و چالش برانگیز در عملکرد دولتها سرلوحه، قرار گرفته و تثبیت گشته است: ایجاد نظام حکمرانی مطلوب و تضمین صیانت حقوق شهروندی از طریق ساز و کارهای نظارتی در فضایی بدور از تبعیض در جهت ایجاد نظامی شایسته سالار، به گونه ای که «ژان ژاک روسو» اصل برابری را غایت قانونگذاری می داند (ویژه، ۱۳۸۳، ص ۲۳۱). در نظام های پیشرفته اداری، دولتها با برنامه ریزیها و سیاست گذاری های حساب شده و جهت دار تلاش می نمایند تا علاوه بر ایجاد فضای مناسب برای شرکت مردم در اداره امور کشور، عملکرد دستگاه ها و مقامات خود را با الگوی اصول حکمرانی مطلوب شکل داده و نهایتاً علاوه بر نیل به «حکومت مداری متکامل» در بدنه خود به «نظام عدالت اداری» و آنچه تحت عنوان اداره شایسته یاد می شود، دست یابند. لیک در جوامع در حال توسعه این مساله از لحاظ استاندارد همچنان در ابتدای راه است. در حالیکه تجربه های تاریخی نشان می دهد که ترقی، تعالی یا سقوط هر مملکتی به تصدی شایستگان در امور جامعه وابسته است و اندیشه و تفکر آنها در اجرای برنامه های سیاسی-اجتماعی و چگونگی تحقق خواسته های مردم به میزان تعیین کننده و سرنوشت سازی موثر می باشد. در نظام پهلوی که به صورت نانوخته به عنوان یک نظام کاستی عمل می کرد، کانال پیشرفت، ترقی و مشارکت در تصمیم سازی افراد، محدود به حمایت خارجی و پایگاه طبقاتی آنان در درون حکومت تعریف شده بود. با پیروزی انقلاب این نظم مستقر برهم خورد و راه برای مشارکت در مباحث کلان جامعه برای تمام افراد باز شد. اما دعوای نازل سیاسی، باعث کنار گذاشته شدن نیروهای

۱. چرا که بدون این اصل هیچ آزادی تحقق نمی یابد.

کارآمد جامعه به بهانه‌های سیاسی - حزبی و جناحی گردید و بعضاً باعث شد سیر ورود افراد به سیستم حکومتی بر همان مبنای شایسته‌سالاری باقی نماند.

با این توصیف، برآنیم با تعمقی توصیفی - تحلیلی در اصول حاکم بر جامعه، مهمترین انگاره‌ها، پیش‌بایست‌ها و چالش‌هایی که در جهت ایجاد نظام شایسته‌گرا و بدور از هرگونه تبعیض در جامعه مورد توجه قرار گرفته و یا مورد نیاز است، شناسایی و منعکس گردد. به عبارتی با تحلیل ساختار حاکم، مهمترین موانع سیستم شایسته‌سالار استخراج، نواقص و ایرادات وارده بر آن را شناسایی، و النهایه، موارد یاد شده مورد تبیین و تدقیق قرار گیرد. به زعم نگارنده، در وهله اول، ایجاد و ترویج «فرهنگ شایسته‌سالاری»، حاکم بودن ضوابط قانونمند «گردش نخبگان» و گذر از «عصبیت نوین» می‌تواند از مهمترین راهکارهای موجود جهت تحقق این مهم تلقی گردد. پوشیده نیست که استقرار نظام شایسته‌سالار نتایج قابل تعمقی - تقویت همبستگی سازمانی، غنی‌سازی سرمایه‌های انسانی، و تحکیم مشروعیت نظام سیاسی^۲ دارد که نمی‌توان آن را نادیده گرفت و به دست سرنوشت سپرد.

^۱. آلموند - وریا در بحث از انواع فرهنگ سیاسی از فرهنگ سیاسی مدنی نام می‌برد (Almond & Powell, 1978). شواهد گویای آن است که این نوع، در فرهنگ ایرانی حضور چندانی ندارد. روحیات ایرانی در طول تاریخ میل به نفوذ، عدم همکاری و عدم اعتماد داشته و این امر خود را در سطح فرهنگ سیاسی نیز نشان داده است.

^۲. «ابوالقاسم فردوسی» در شاهنامه به زیبایی نقش شایسته‌سالاری را در تحکیم نظام سیاسی بیان می‌کند. آنجا که می‌گوید: سر تخت شاهان بپیچد سه کار / نخستین، ز بیدادگر شهریار / دوم، آنکه بی‌مایه را برنهد ز مرد هنرمند برتر نهد / سوم، آنکه با گنج خویش کند، بکوشد ز دینار بیشی کند. در تاریخ نیز به اصل شایسته‌سالاری، نقش آن در ثبات کشورداری مکرر اشاره شده است: سلطان سنجر را در آن وقت که به دست غزان گرفتار شده بود، پرسیدند: علت چه بود، که ملکی بدین وسعت و آراستگی که تو را بود چنین مختل شد؟ گفت: اشتباه از من بود، بدینسان که کارهای بزرگ را به مردم خرد فرمودم و کارهای خرد به مردم بزرگ، که مردم خرد کارهای بزرگ را نتوانستند کرد و مردم بزرگ از کارهای خرد عار داشتند. هر دو کار تباه شد و نقصان به ملک رسید (حکیمی، ۱۳۹۰، ص ۱۲۶).

۲- تحدید مفهومی واژگان

برخی اصطلاحات در نخستین برخورد به صورت فریبنده‌ای ساده و آسان جلوه می‌کند لیکن ماهیتاً در برگزیده آن چنان طیف وسیعی از معانی گوناگون هستند که تلاش برای ارائه معنی و مفهومی ساده از آن کاملاً بیهوده به نظر می‌رسد. بنابراین از آنجا که وظیفه اصلی یک دانشگاهی ساده کردن پدیده‌های پیچیده است. در زیر گره‌های بروکراسی و نظام اداری شایسته سالار را ساده می‌کنیم.

۱- بروکراسی

بروکراسی، به سلسله مراتبی از اقتدار و مسئولیت اطلاق می‌شود که یک سازمان رسمی، برای هماهنگ ساختن فعالیت‌هایش و رسیدن به اهداف تعیین شده‌اش، از آن استفاده می‌کند (کوئن، ۱۳۹۶، ص ۳۳). «وبر» ویژگی‌های دیوان‌سالاری را در کتاب «دین - قدرت - جامعه» اینگونه شرح می‌دهد: وجود سلسله مراتب اقتدار؛ انتصاب برحسب شایستگی؛ مقررات مکتوب و از پیش تعیین شده؛ غیر شخصی بودن؛ اجرای وظایف به طور مستمر؛ تقسیم کار گسترده؛ جدایی اموال سازمان و اموال شخصی؛ جدایی محل سکونت و محل کار؛ انحصاری نبودن مقامات و پست‌های رسمی؛ وجود یک نظام بایگانی منظم؛ وجود یک نظام نظارت یکنواخت، که باعث سه نوع دیوانسالاری می‌گردند (وبر، ۱۳۸۹، ص ۱۱۵).

- اقتدار کاریزماتیک؛ افراد دستورهای مافوق را به علت نفوذ شخصیت او که از قدرت، تهور و تجربیات وی مایه می‌گیرد می‌پذیرند؛

- اقتدار سنتی؛ که ناشی از احترام به عادات، رسوم و سنت‌هاست؛

- اقتدار عقلانی - قانونی؛ افراد اطاعت می‌کنند زیرا معتقدند شخصی که دستور می‌دهد، بر طبق قوانین و مقررات وضع شده به شیوه عقلانی عمل می‌کند. که برجسته‌ترین نمونه بروکراسی^۱ بوده و مبتنی بر عقلانیت در شیوه عمل است.

^۱ نظریه بروکراسی یا دیوان‌سالاری «وبر»، مصون از انتقاد نبوده است گروهی معتقدند «وبر» کارکردهای نامطلوب دیوان‌سالاری را نادیده گرفته بود. تشریفات زاید اداری، تأخیر در تصمیم‌گیری و اجرای تصمیمات، شخصیت‌زدایی، انعطاف‌ناپذیری و در نتیجه کاهش کارایی از جمله این مواردند.

۲-۲ شایستگی و شایسته‌سالاری

شایستگی مجموعه‌ای از دانش، مهارت‌ها، خصوصیات شخصیتی، علایق، تجارب و توانمندی در یک شغل یا نقش خاص است که موجب می‌شود فرد در سطحی بالاتر از حد متوسط در انجام وظیفه و ایفای مسئولیت خویش به موفقیت دست یابد (طباطبایی، ۱۳۸۵، ص ۳۷). که در سه مفهوم تجلی پیدا می‌کند (تاج آبادی، ۱۳۹۲، ص ۸۷):

- شایستگی رفتاری: گفتار و رفتار فرد، که در عملکرد قوی یا ضعیف وی تأثیر می‌گذارد؛
- شایستگی دانش: آنچه فرد درباره اطلاعات فناورانه، تخصص و دانش شغلی در سازمان می‌داند؛
- شایستگی انگیزشی: احساس و انگیزه فرد درباره سازمان و یا محیط شغلی خویش.

با این توصیف از اصطلاح شایسته، «شایسته‌سالاری» عبارت است از: به کارگیری فرد مناسب در حرفه مناسب بر اساس تجربه، علم و دیگر موازین تعریف شده؛ یا سپردن کار به کاردان (میرعباسی، ۱۳۷۷، ص ۱۶۹). در این نظام مزایا و موقعیت‌های شغلی تنها براساس شایستگی و نه بر مبنای جنسیت، طبقه اجتماعی، گروه قومی یا ثروت به افراد تفویض می‌گردد (عامری، ۱۳۹۰، ص ۶۴). که این فرایند همان نظام شایسته‌سالار است که هواداران و مخالفانی نیز دارد (گراوند، ۱۳۷۷، صص ۲۳-۲۵).

هواداران نظام شایستگی با اشاره به محاسن اقتصادی - اخلاقی، دلایلی را در دفاع از آن ارائه می‌نمایند. از جمله:

- شایسته‌سالاری با برانگیختن مردم به جامعه عمل پوشاندن به استعداد های خود و پاداش دادن به سخت کوشان، انگیزه‌ها را تضمین می‌کند.
- شایسته‌سالاری هدایت جامعه را توسط افراد خردمند و مستعد تضمین می‌نماید.

^۱ برای اولین بار توسط «مایکل یانگ»، جامعه‌شناس انگلیسی، در سال (۱۹۵۸) در کتاب «طلوع شایسته‌سالاری» مطرح شد. وی موقعیت اجتماعی افراد را در آینده، ترکیبی از بهره‌هوشی و تلاش و کوشش فراوان دانسته بود.

- از آنجا که توزیع بر مبنای شایستگی به هر شخص آنچه را که بدان «استحقاق» دارد اعطا می کند و اصل برابری در فرصت ها را نیز ارج می نهد، شایسته سالاری عادلانه است.
- از سوی دیگر مخالفین نظام شایستگی نیز انتقاداتی را به این اصل وارد می نمایند، که ذکر آن خالی از لطف نیست :
- شایسته سالاری با ترغیب رقابت جویی و تلاش فردی، انسجام اجتماعی را با تهدید مواجه خواهد ساخت.
- شایسته سالاری غیر عادلانه است زیرا نابرابری ها را انعکاس «استعدادهای شخصی نابرابر» می داند، در حالی که در واقع استعداد های نابرابر، انعکاس شرایط نابرابر اجتماعی می باشد.
- شایسته سالاری تناقض آمیز است. از یک سو نابرابری اجتماعی را توجیه می سازد و از سوی دیگر تنها از خلال توزیع مجدد ثروت جهت ایجاد عرصه فعالیت هم سطح قابل حصول است .

۳- فرایند شایسته سالاری از ضرورت تا واقعیت

در جهان امروز انسان به محوری ترین عامل توسعه تبدیل شده و نزدیک به سه دهه است که بر اهمیت و ارزش نیروی انسانی شایسته به عنوان ارزشمندترین سرمایه ها در سطح سازمان ها تأکید می گردد. لیک حرکت در راستای شایسته سالاری و تغییر در نگرش ها کار ساده ای نیست. رشد روزافزون جهانی شدن، انقلاب رسانه ها و شبکه های مجازی ، افزایش آگاهی و دانش عموم جامعه استقرار نظام شایسته سالار را با تهدید مواجه می سازد .

در نتیجه در قدم اول، برای شروع فرآیند شایسته سالاری لازم است گردش اطلاعات و ارتباطات به طور شفاف درون جامعه صورت گیرد. و زیر بناهای مربوط از نظر ساختاری، نگرشی، قانونی و سازمانی مهیا گردد . استقرار شایسته سالاری در یک سازمان با شایسته دوستی شروع ، با شایسته گزینی و شایسته پروری تکامل و با شایسته داری تداوم می یابد. در واقع ، شایسته سالاری به عنوان یک فرایند تلفیقی به کوششی بلند مدت، پیگیر و مستمر برای دگرگونی اجتماعی - فرهنگی نیاز دارد. که متضمن تحقق موارد ذیل است (سام دلیری، ۱۳۸۴، ص ۸۲).

***شایسته خواهی**

شایسته خواهی یک ارزش اجتماعی، همانند دیگر ارزش هاست که به صورت فرهنگ یک جامعه بروز می کند. در فرهنگ، تاریخ و ادبیات ما نیز به شایسته خواهی به عنوان یک ارزش توجه بسیار شده است. تقدم برتران (افاضل) و تاخر پست تران (اراذل).

*شایسته شناسی

در سطح ملی و کلان، شایسته شناسی نیازمند تمهیدات مناسب و خاص خود است. حفظ سوابق و توانمندیهای شایستگان دارای اهمیت ویژه ای است که امروزه با توسعه بانکهای اطلاعاتی، اطلاعات مربوط به شایستگان برحسب توانمندی ذهنی، روحی، عمومی، تخصصی و براساس بررسی های دقیق علمی شناخته می شوند.

*شایسته سنجی

لازم است آن دسته از افرادی که تصور می کنند توانمندی شایستگان را دارند باز شناخته شوند. این مرحله، متضمن بازخوانی دقیق آموزه های دینی - اخلاقی، فرهنگی - اجتماعی و مقولات مدیریتی - اجرایی برای تعریف معیارهای سنجش است. فراهم کردن چنین مبانی که به دور از کاستی و ناراستی باشد باید در افق درازمدت و به تدریج صورت پذیرد.

*شایسته گزینی

این مرحله دارای دو بخش است؛ بخش اول مربوط به ارزیابی و تحلیل نتایج مراحل قبل و بخش دوم تخصیص شایستگان به جایگاه درخور آنها، در این فرآیند، براساس تحقیقات علمی «وضعیت ایده آل و ضد ایده آل» ترسیم شده و براساس آن وضعیت افراد شایسته در جایگاه خویش تعیین می گردد.

*شایسته گیری

به معنای جلب و جذب مدیران شایسته در یک فضای سالم رقابتی است. سیستم، در این فضا مدیران مورد نیاز خود را از بخش های مختلف دولتی، غیردولتی و دانشگاه ها با تمهیداتی اثربخش، شفاف و عادلانه جذب می نماید.

*شایسته گماری

این مرحله شامل، گماردن شایستگان در جایگاه خود است که لازمه آن وجود زمینه های فرهنگی است. عدم وجود زمینه های فرهنگی باعث ایجاد منافع گروهی و ارزش های غیرطبیعی خواهد شد. هرگونه اقدام نسنجیده، خطر شکست فرآیند گماردن شایستگان را به همراه دارد. به همین دلیل باید فرهنگ و قوانین حمایتی لازم را در راستای شایسته گماری ایجاد کرد.

*شایسته داری

حفظ شایستگان از جلب و جذب آنان مهمتر است. لذا باید تمهیدات لازم فراهم شود و با شفافیت، رعایت عدالت و برابری از خروج مدیران پرورش یافته به عنوان سرمایه های آماده به سازمان های دیگر یا سایر کشورها جلوگیری گردد.

*شایسته پروری

نظام شایسته سالار بایستی با فراهم کردن زمینه های پرورش افراد شایسته از طریق آزمون های کوتاه مدت و درازمدت، آنان را به مراتب بالاتر بینش سوق دهد که به موازات، این نظام بستر پذیرش مسئولیت های سنگین تر و ایفای اثر بخش وظایف را ایجاد می نماید.

۴- موانع تحقق نظام شایسته سالار در ایران

در مسیر تاریخ معاصر به عواملی چند، برخورد خواهیم کرد که در حقیقت موانع برقراری اصل شایسته سالاری در جامعه بشمار می آیند. در بین این موانع می توان به مقولاتی چون تبارسالاری، فقدان بستر لازم جهت ترویج فرهنگ شایسته سالاری، فقدان احزاب سیاسی کار آمد به عنوان عوامل تشدید کننده اشاره نمود. و به فقدان انسجام در قوانین موضوعه، عدم چرخش نخبگان و ورود جامعه به «عصبیت نوین» به عنوان عوامل تعیین کننده و قابل توجه تاکید جست. که به اختصار به شرح آن خواهیم پرداخت.

۴-۱ موانع قانونی

«لون فولر» در کتاب مشهورش «ادب قانون» اخصایصی برای قانون بر می‌شمارد که آنها را «ادب درونی» قانون می‌نامد. وی معتقد است:

«هر قانونی دو ادب دارد: یعنی باید دو وجه اخلاقی داشته باشد که یکی از آنها را «ادب درونی» می‌نامد و دیگری را «ادب بیرونی»،

مقصود وی از ادب درونی قانون رویه‌ها و ترتیباتی است که باید مستقل از محتوا و مضمون قانون رعایت شوند تا قانون قانون شود، گر

چه قانونی تبعیض آمیز باشد. و منظور از ادب بیرونی، به محتوا و مضمون قانون اشاره دارد که بسته به شرایط اجتماعی می‌تواند عادلانه‌تر

باشد یا نباشد. از این رو وی بر خلاف کسانی که قانون ناعادلانه را اساساً قانون نمی‌دانند معتقد است اگر «فورمت» تقنین رعایت شود

و قانون «ادب درونی» داشته باشد کافی است تا آن را قانون بدانیم». او هفت ویژگی را به عنوان ادب درونی قانون و اصولاً هر قاعده‌ای

بر می‌شمارد که حتی با حذف یکی از آنها قانون و قاعده از اعتبار ساقط خواهد شد. این هشت ویژگی به شرح زیر است (Fuller, 1964)

(

۱- قانون باید عام و همه شمول باشد؛

۲- قانون عطف به ماسبق نمی‌گردد؛

۳- قانون باید علنی باشد؛

۴- قانون باید واضح و قابل فهم باشد؛

۵- مجموعه قوانین باید دارای سازگاری درونی باشد؛

۶- قانون نباید تکلیف مالا یطال کند؛

۷- قانون نباید زود به زود تغییر، و میان قواعد اعلام شده و اجرای واقعی آنها مغایرتی باشد.

۱. 'Morality Of Law, 'Lon L. Fuller'' .

لیک با این معیارها، «ادب درونی» و تا حدودی «بیرونی» در قوانین ایران- از جمله استخدامی و....- در راستای تحقق شایسته سالاری صادق نیست به همین دلیل یک بی نظمی شکل گرفته است (صادقی، ۱۳۸۸، ص ۱۴۵).

۲-۴ عدم چرخش نخبگان

گردش نخبگان، به عنوان عامل تعادل بخش در نظام سیاسی و کنترل کننده دگرگونی‌های سیاسی و اجتماعی نقش تعیین کننده‌ای در ثبات ایفا می نماید. بنابراین، چنانچه در جامعه‌ای این گردش صورت نپذیرد یا به صورت ناقص و غیردموکراتیک انجام گیرد و شخصیت‌های لایق و کارآمد نتوانند از طریق نهادهای قانونی یا با به کارگیری روش‌های مسالمت آمیز در گروه نخبه حاکم شرکت کنند، در این صورت خود را مجبور می‌بینند از طریق مبارزه سیاسی یا تنش امور جامعه را در اختیار گیرند. بسته بودن نظام نخبه‌گرایی در جوامع در حال توسعه به طور «اعم» و ایران به طور «اخص» اولاً، نشان از عدم چرخش گروه نخبه با قشر بیرونی جامعه دارد.

ثانیاً، حکایت از بی تفاوتی و بی تحرکی در بازیگران اصلی قدرت سیاسی داشته، که سبب یک چرخش ادواری (شکل ۱-۱) می گردد (ازغندی، ۱۳۷۶، صص ۱۷۵-۱۸۰).

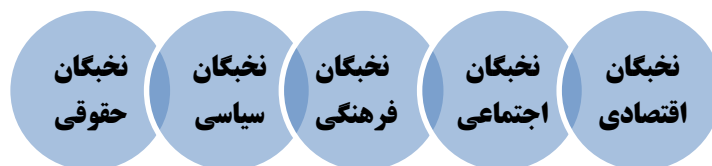


(شکل ۱-۱) ساختار «هم‌مرکز» رابطه گروه‌های نخبه و حکومت در کشورهای جهان سوم

به عبارتی بر خلاف «جوامع صنعتی مدرن»، کشورهای جهان سوم فاقد «مرکز حیاتی» (برآمده از تحولات تدریجی اقتصادی، سیاسی و اجتماعی در طبقه متوسط) هستند که بستر ضروری برای شکل‌گیری «نخبه» به گونه مستقل است. در این کشورها نخبگان در حیطه‌های مختلف سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و... هم‌مرکزند و هم‌محور؛ به این معنا که حیات و موقعیت خود را مدیون شخص حاکم، حزب حاکم یا طبقه حاکم می‌دانند و

قدرت حاکم عامل اساسی در شکل‌گیری، تداوم یا سقوط این نخبگان در حیطه‌های گوناگون به شمار می‌رود. در چنین ساختاری، نخبگان با یکدیگر رقابتی ندارند و تنها وجه مشخصه آنان سرسپردگی به طیف حاکم است.

قدرت حاکم



(شکل ۱-۲) ساختار «خودمحور» رابطه گروه‌های نخبه در کشورهای جهان اول

در حالیکه در کشورهای توسعه یافته (شکل ۱-۲)، ماهیت، ترکیب و عملکرد نخبگان بسیار متفاوت است. در این کشورها، نخبگان پایگاه خود را نه در سایه تأیید قدرت حاکم، بلکه در پرتو فرایند تقابل نیروهای اجتماعی و از بطن جامعه به دست می‌آورند و به همین جهت مکمل و در عین حال رقیب یکدیگرند (شکل ۱-۲). موقعیت نخبگان در جامعه بر اساس عملکردشان تعیین می‌شود نه به درجه وابستگی آنان به مرکز قدرت، و بر خلاف «نخبگان ادواری» که غالباً از یک قشر یا طبقه خاص هستند، نخبگان در این جوامع از یک طبقه خاص برنخواسته‌اند و در عین رقابت با هم توازن دارند. طبقه یا پیشینه تاریخی نیست که آنان را شکل می‌دهد بلکه عملکرد آنان است که موقعیت و پایگاه شان را در جامعه تعیین می‌کند (دهشیار، ۱۳۸۱، صص ۱۷۱-۱۸۰).

۳-۴ زنده بودن عصیبت در ایران

مفهوم «عصیبت» در فلسفه‌ی تاریخ و جامعه‌شناسی سیاسی «ابن خلدون» به عنوان عنصری پایه‌ای در کنار طبیعت، عمران، پادشاهی و... مطرح گردید. تحت عنوان عامل اصلی در تبیین و توضیح فراز و فرود قدرت‌های قبیله‌ای و حکومت‌های منبعث از اقتدار قبیله‌ای^۱. ایران از کشورهای است که به لحاظ جغرافیایی از دوران باستان، هم خاستگاه شیوه‌ی تولید و زندگی ایلی بوده و هم در دورانی بسیار طولانی تحت حاکمیت اقتدار ایلی بیگانه قرار داشته است. از این لحاظ می‌توان در تبیین هزار سال تاریخ ایران از مفهوم عصیبت ابن خلدون سود برد.

مفهوم «عصیبت» به قدری قوی است که حتی فروپاشی اقتدار ایلی در دوران مشروطیت نیز باعث گسست ایران از فرهنگ سنتی خود نگردید. و به عنوان مانع جدی در تحقق جامعه مدنی، نهادهای ملی کارآمد و مبتنی بر شایسته‌سالاری موقعیت خود را حفظ نمود، از

^۱. البته در دوران معاصر زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی قدرت‌های قبیله‌ای از میان رفته، لیک فرهنگ قبیله‌ای به بقای خود ادامه داده است.

عناصری که از جامعه سنتی کهن به دوران معاصر انتقال یافته کاملاً می‌توان رگه‌های عصیبت را تشخیص داد که در شکل نوین خود ماندگار شده است (قاضی مرادی، ۱۳۹۳، صص ۳۵۱-۳۶۲).

* اگر خاستگاه عصیبت کهن، همبستگی خویشاوندی-نسبی قبیله‌ای یا ایلی بود خاستگاه عصیبت نوین عمدتاً همبستگی برآمده از جنبش نخبگان نظامی و یا جنبش توده وار است. در وضعیت کنونی همبستگی خویشاوندی-نسبی ایلی در ایران ناچیز است. از این رو عصیبت نوین بر زمینه دیگری استقرار یافته است که عمدتاً همبستگی برآمده از جنبش نخبگان نظامی و یا جنبش توده وار است.

* از منظر اقتصادی، عصیبت نوین نیز همچون عصیبت کهن بر انحصار گری از سوی خداوندان عصیبت استوار است. اما اگر انحصار گری عصیبت کهن، بر فعالیت مستقیم نیروی نظامی آن استوار بود، غارت و چپاول عصیبت نوین بیشتر بر مناسبات و گردش سرمایه مالی حاصل از فروش نفت متکی شده است. در عین حال اگر عصیبت کهن از طریق واگذاری اقطاع و تیول به حامیان خویش وفاداری آنان را جلب می‌کرد، عصیبت نوین نیز از طریق رانت‌های اقتصادی - سیاسی، چنین هدفی را دنبال می‌نماید.

* یکی دیگر از تمایزات عصیبت نوین نسبت به عصیبت کهن ماهیت نیروهای نگهدارنده آن می‌باشد. عصیبت ایلی، عمدتاً به قدرت و حمایت نظامی ایلات و عشایر از حکومت مرکزی متکی بود. اما در عصیبت نوین، نیروی نظامی منظم و یکپارچه عامل اصلی حفظ نظام حکومتی اند.

* از منظر سیاسی، عصیبت نوین به جامعه همچون یک ایل بزرگ می‌نگرد و یا آن را همچون یک ایل می‌خواهد. از این رو مقوله سیاست را نیز در همان چارچوب سیاست ایلی می‌سنجد.

* از نظر سیستم حقوقی، باید گفت مطابق با نظریه «ابن خلدون» حفظ قدرت قبیله‌ای متکی به عصیبت است و نه به نهاد، قانون و قرارداد اجتماعی. در واقع، قانون ابزار دست خداوندان عصیبت بوده و مطابق با منافع شخصی آنها اعمال می‌گردد. اما عصیبت نوین که در شرایط استقرار قانون و نهادهای قانونی زندگی می‌کند هیچ گریزی ندارد که یا از تأسیس و استقرار نهادهای اجتماعی و مدنی جلوگیری کند و یا در صورت ناتوانی از اجرای این امر، عمل مؤثر آنان را به بن‌بست کشاند. در نتیجه عصیبت نوین کردار قانون‌شکنانه‌ای دارد. حتی به قوانینی که خودش وضع می‌کند پای‌بند نیست. ابزار بسیار مهمی که عصیبت نوین به اتکای آن چنین می‌کند؛ تعدد مراکز تصمیم‌گیری در زمینه‌های

مختلف فعالیت اجتماعی است. که می‌توان آن را سیاست چند دولتی دانست؛ دولت در دولت، دولت در کنار دولت، دولت بر فراز دولت، دولت نگهبان دولت و...

* از نظر روانشناختی، اتکای عصیبت برای تسلط خودکامانه بر مردم بر ترس استوار است. اما تمایز عصیبت کهن و نوین در این است که اولی بر یک ترس طبیعی متکی است؛ ترس «انسان ایلی از جدا افتادن از ایل خود»، ایلی که منشأ امنیت و پناه اوست. اما کارکرد ترس در عصیبت نوین بسیار پیچیده است. یک سر آن حاصل ترس از استیصال، رهاشدگی، بی‌هویتی و... بی‌تعلقی است که او را می‌دارد رضایت-مندان به سران عصیبت نوین متوسل شود.

نتیجه گیری

«شاملو» درجایی می‌گوید: «فرصت کوتاه بود و سفر جانکاه بود لیک یگانه بود و هیچ کم نداشت». در قالب و وزن این متن می‌توان گفت: شایسته سالاری اصطلاحی است کوتاه و راه تحقق آن طولانی و حتی جانکاه، لیک یگانه است و هیچ کم ندارد!

جهت تحقق «سیستم شایسته سالار» در جامعه، بایستی بی‌شتاب راهی طولانی طی شود. و در طی این طریق دشوار، موارد و عوامل زیادی به عنوان مهمترین موانع تحقق این امر از سطح جامعه اداری ایران برطرف گردند. اولین درس اقتصاد آن است که تقسیم کار بر اساس تخصص صورت گیرد؛ زیرا تخصص در شایسته سالاری حرف اول را می‌زند؛ اگر این کار صورت نگیرد چرخ جامعه به کندی پیش خواهد رفت؛ و شاید هم متوقف شود. به علاوه «شایسته سالاری» و «شایسته پروری» خود نشانه‌ای از تقسیم عادلانه امکانات و فرصتها در جامعه است و هر دو بسیار حائز اهمیت هستند. زیرا کسانی که دانا ترند نسبت به خواسته‌های فردی خود کمتر حساسند لذا بیشتر می‌توانند به حال جامعه موثر باشند. از این رو امروزه نیل به «اداره مطلوب و شایسته جامعه» جزء مهمترین خط و مشی دولتها قرار گرفته است. که به تبع آن، گستره وسیعی از حقوق نوین شهروندی را برای افراد جامعه به ارمغان آورده است. لیک نگاهی اجمالی به سازمان‌های موجود در سطح کشور- از آنجا که سازمانها مینیاتوری از کل کشور هستند- نشانگر کم‌کاری، نبود انگیزه و شوق کافی در کارکنان برای انجام مسئولانه وظایف، متعلق نپنداشتن خود به سازمان و اولویت بخشیدن به منافع و اهداف شخصی در مقابل منابع و اهداف سازمانی است.

تحلیل روشن جامعه‌شناسگر آن است که فقدان چرخش درست نخبگان، ورود جامعه از عصبیت کهن به عصبیت نوین، نبود روش‌های قانونمند در نظام استخدام، طیفی از نظام‌های سنتی مدیریت، فقدان سازمانهای آزاد اندیش و بالنده، فراهم نبودن بستر مناسب برای پرورش افراد شایسته و کم‌رنج بودن فرهنگ شایسته‌سالاری در سازمانها، از مهم‌ترین عوامل ممانعت از استقرار نظام شایسته‌سالاری در جامعه محسوب می‌گردند؛ به عبارتی «تا لانه نباشد پرنده تخم نمی‌گذارد» تا موانع ذکر شده حل نگردد شایسته‌سالاری محقق نمی‌گردد.

منابع

- * از غندی، علیرضا (۱۳۷۶). درآمدی بر جامعه‌شناسی سیاسی. تهران: قومس.
- * تاج آبادی، حسین؛ بیات، مهدی (۱۳۹۲ تیر). شایستگی‌های کلیدی در نصب مدیران دستگاه قضایی بر اساس دیدگاه رهبری. مدیریت اسلامی، ۱۸۵-۹۸.
- * حکیمی، محمود (۱۳۹۰). هزار و یک حکایت تاریخی. (جلد دوم)، تهران: قلم.
- * دهشیار، حسین (۱۳۸۱). سیاست خارجی آمریکا و هژمونی. تهران: خط سوم.
- * سام‌دلیری، ایراندخت (۱۳۸۴ آبان). توسعه شایسته‌سالاری ساختار مدیریت اقتصادی. اقتصاد ایران، ۸۱، ۸۲-۸۹.
- * سریع‌القلم، محمود (۱۳۹۲). فرهنگ سیاسی ایران. تهران: فرزانه روز.
- * صادقی، محسن؛ طیبه واعظی (۱۳۸۱ خرداد). موانع ناکارآمدی NGO در ایران. معرفت حقوقی، ۱۴۰، ۱۵-۱۵۶.
- * طباطبایی، احمد؛ رنایی، قاسم (۱۳۸۵). شایسته‌سالاری در چشم‌انداز برنامه توسعه، (مجموعه مقالات همایش شایسته‌سالاری در سازمانها)، تهران: جهاد دانشگاهی.
- * عامری، محمدعلی (۱۳۹۰ آذر). بررسی رابطه میان ویژگی‌های روساء و مدیران شایسته با سبک رهبری تحول‌آفرین. نظارت و بازرسی، ۶۳، ۱۷-۷۰.
- * قاضی مرادی، حسن (۱۳۹۳). استبداد در ایران. تهران: آمه.
- * کوئن، بروس (۱۳۹۶). مبانی جامعه‌شناسی. (غلامعباس توسلی، مترجم)، تهران: سمت.
- * گراوند، امید (۱۳۷۷). تدوین الگوی شایستگی مدیران آموزشی و سنجش شایستگی‌های مدیران آموزشگاه‌های کشور. (پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته مدیریت دولتی)، دانشکده مدیریت، دانشگاه تربیت مدرس.

*میرعباسی، مهدی؛ (۱۳۷۷ خرداد). ویژگی‌های نظام شایسته سالار. تدبیر، خرداد، ۱۶۹، ۸۲-۱۸۲.

*وهر، ماکس (۱۳۸۹). دین قدرت جامعه. (احمد تدین، مترجم)، تهران: هرمس.

*ویژه، محمدرضا (۱۳۸۳ تیر). مفهوم اصل برابری در حقوق عمومی. حقوق اساسی، (۲)، ۲۱۳، ۲-۲۵۲.

- Almond G.B. & Powell, 1978. "Comparative Politics: A Developmental approach" Boston: Little Brown and Co,
- Fuller, L., 1964. The Morality of Law. New Haven: Yale University Press Published

References:

- Ameri, Mohammad Ali (2011), Investigating the Relationship between the Characteristics of Commanders of the Bosses and the Suitable Managers with Transformational Leadership Style, Supervision and Inspection, Autumn, No. 17.
- Almond G. B. & Powell, 1978. "Comparative Politics: A Developmental Approach" Boston: Little Brown and Co,
- Azghandi, Alireza (1997), An Introduction to Political Sociology, Tehran: Gomes Publication.
- Cohen, Bruce (2017), Fundamentals of Sociology, Translator: Gholam Abbas Tavassoli, Tehran: Samt Publications.
- Deheshyar, Hossein (2002), American Foreign Policy and Hegemony; Tehran: Third Line Publication.
- Fuller, L., 1964. The Morality of Law. New Haven: Yale University Press Published
- Ghazi-Moradi, Hassan (2011), Autocracy in Iran, Tehran: Ameh Publication.

- Gravand, Omid (1998), Compilation of the Competency Model of Educational Managers and Assessing the Competencies of Managers of Iranian Schools, Master's Degree Thesis on Public Administration, Faculty of Management, Tarbiat Modares University.
- Hakimi, Mahmoud (2011), Thousand and One Historical Histories, Volume II, Tehran: Ghalam Publication.
- Mir Abbasi, Mahdi (1998), Properties of Merit System, Tadbir Monthly Magazine, June, No. 82.
- Sadeghi, Mohsen; Tayebe Vaezi (2002), Barriers to inefficiency of NGOs in Iran. Journal of Law, No. 15, Spring and Summer.
- Sam-Daliri, Irandokht (2005), Developing Meritocracy in the Economic Management Structure, Iranian Economy Monthly Magazine, November, No. 81.
- Sariolghalam, Mahmoud (2013), Iranian Political Culture, Tehran: Farzan Rooz Publication.
- Tabatabaei, Ahmad, Ansari-Renani, Ghasem (2006), Merit and Competency Development in the View of Development Plan, Proceedings of the First Conference on Meritocracy in Organizations, Tehran, Academic Jihad.
- Taj-Abadi, Hossein, Bayat, Mehdi (2013), Key Competencies in Installing Judiciary Executives Based on the Statements of the Supreme Leader of the Islamic Revolution, Two Academic- Research Journals of Islamic Management, No. 1, Spring and Summer.
- Vizheh, Mohammad Reza (2004), The Concept of the Principle of Equality in Public Law, Basic Law Journal, Summer, No. 2.

- Weber, Max (2010), Religion; the Power of Society, Translator: Ahmad Tadayon, Tehran, Hermes Publication.

Abstract

Shohreh. shahsavari fard¹

In recent years, Administrative Law have been linked to heteorical concepts. This branch of law, as in the past, has no limitative and restrictive role. Rather, it is linked with new issues such as meritocratic system, good governance, effectiveness, efficacy, pragmatism, purposivism, etc., and in turn, it tries to administer the society effectively in the light of the management rules. According to the assumptions, meritocracy requires continuity and development that leads to increased motivation and responsibility which would bring us closer to the health of the administrative law system.

In this regard, the researcher is seeking to identify and analyze the most important legal-managerial ideas, which are intended to create a meritocratic and non-discrimination system, using descriptive-analytical approach; in order to answer the question of what features the meritocratic system has and what the barriers exist to its realization in society. The results reflect the fact that the legislathion of case- law , presence of a modern Asabiyyah and the lack of elites' rotation are the significant factors in the inefficiency of such system in societies.

Keywords: Administrative Law, Meritocracy, Elite Rotation, Asabiyyah

¹Assistant Professor, Department of Political Sciences, Islamic Azad University, sirjan Branch, iran ,
(Corresponding author): sh.shahsavari10@gmail.com