

شفافیت در انتصابات با تأکید بر انتصاب مدیران، فرمانداران، بخش‌داران و شهرداران مبتنی بر قوانین و مقررات

وحید فرهمند^۱اسماء اکبری^۲

چکیده:

یکی از راه‌حل‌های حل مسائل مالی، سیاسی و کنترل فساد در کشورها، ایجاد شفافیت می‌باشد و یکی از مصادیق مهم شفافیت موضوع شفافیت در انتصابات مدیران می‌باشد. به نظر می‌رسد شفافیت در انتصابات از سایر مصادیق شفافیت از جمله شفافیت در حقوق و مزایا نیز از اهمیت و اولویت بالاتری برخوردار باشد چرا که احساس وجود تبعیض، رانت و ارتباطات در انتصابات در بین مردم، منجر به بدبینی به نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران می‌گردد و حکومت بدون توجه به اصل شفافیت نمی‌تواند به عدالت اقتصادی و نتایج آن دست یابد. از طرفی تصمیمات مدیران به‌طور مستقیم، نفع و ضررش متوجه مردم می‌باشد و انتصاب دقیق و کارآمد و مبتنی بر قوانین و مقررات موجب بالندگی و رشد نظام جمهوری اسلامی و افزایش رضایت مردمی می‌گردد. در این مقاله در ابتدا به بحث شفافیت پرداخته شده است و سپس با استفاده از قوانین و مقررات و به روش توصیفی-تحلیلی موضوع شفافیت در انتصاب مدیران، فرمانداران، بخشداران و شهرداران مورد بررسی قرار گرفته است.

واژگان کلیدی: شفافیت، انتصاب، مدیران، فرمانداران، بخشداران، شهرداران

^۱. کارشناسی ارشد معارف اسلامی و مدیریت صنعتی، دانشگاه امام صادق(ع)، نویسنده مسئول، رایانامه:

vahidfarahmand1368@gmail.com

^۲. کارشناسی ارشد حقوق خانواده، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری

مقدمه

امروزه هم سیاستمداران و هم شهروندان، خواهان شفاف‌سازی بیشتر امورند. فساد و تبعیض محصول عدم شفافیت و عدم دسترسی آزاد مردم به اطلاعات می‌باشد. امروزه شفافیت مورد اقبال روز افزونی قرار گرفته است و آثار و مبنای مختلفی برای آن نیز برشمرده شده است. شفافیت موجب افزایش رقابت، ارتقای اعتماد سازمانی و بهبود کیفیت تصمیم‌گیری می‌شود (درویش و عظیمی، ۱۳۹۵، ص ۱۵۴). حق دسترسی به اسناد و اطلاعات علاوه بر اینکه یکی از حقوق بنیادین بشری است، از توابع اصلی شفافیت نیز می‌باشد، به طوریکه تحقق کامل حق دسترسی به اطلاعات بدون وجود شفافیت بی‌معناست و برای دستیابی به این حق، گریزی جز شفافیت در لایه‌های مختلف سازمانی وجود ندارد (نرگسیان و جمالی، ۱۳۹۸، ص ۴ به نقل از زندیه و سالارسروی، ۱۳۹۲). هدف اصلی شفافیت این است که اطلاعات صحیح در دسترس عموم قرار گیرد و بدون وجود شفافیت در ارائه اطلاعات، امکان اصلاح و از بین بردن رانت و فساد وجود ندارد. فساد اداری پدیده‌ای نوین نبوده و پیدایش و گسترش آن، قدمتی به اندازه تاریخ اجتماعات بشری و تاریخ سازمان‌ها و نهادها دارد. فساد، عامل اصلی بازماندن نهادها و جوامع از دستیابی به اهداف و از موانع اساسی رشد و تکامل آن به شمار می‌آید. به همین دلیل همواره کسانی که به فکر سلامت نظام اجتماعی بشر و رشد و تکامل آن بوده‌اند، در اندیشه پیگیری و مبارزه با این پدیده شوم اجتماعی افتاده‌اند (ابوئیه و همکاران ۱۳۹۸، ص ۳۸). سازمان شفافیت بین‌الملل، هر ساله گزارشی تحت عنوان شاخص ادراک از فساد^{۱۳} منتشر می‌کند. در سال ۲۰۲۱ نمره ایران در شاخص ادراک از فساد برابر ۲۵ بوده و ایران در بین ۱۸۰ کشور، رتبه ۱۴۹ را به دست آورده است. یکی از عواملی که می‌تواند از بروز فساد جلوگیری نماید ایجاد شفافیت می‌باشد. بنا به فرمایشات مقام معظم رهبری (دامت برکاته)^{۱۴}، مسئولان جز در موارد نظامی، امنیتی و اموری که با دشمن مقابله داریم، باید شفاف باشند و هیچ رازی را از مردم پنهان نکنند. یکی از مصادیق شفافیت، موضوع شفافیت در انتصابات می‌باشد. نیروی انسانی سهم عمده‌ای در توسعه جوامع دارد. نیروی انسانی مهم‌ترین زیرساخت هر سازمان است. انسان به عنوان عنصر اصلی مدیریت می‌تواند توسعه را به ارمغان بیاورد و یا به عنوان مانع بزرگ توسعه عمل کند. منابع انسانی ارزشمندترین منابع سازمان‌ها محسوب می‌شوند که با به‌کارگیری صحیح از آنان و دیگر اجزای سازمان می‌توان اهداف سازمانی را تحقق بخشید. این منابع دارای توانایی‌های بالقوه‌ای هستند که در محیط سازمانی به فعل تبدیل می‌شوند. منابع انسانی بیش از سایر عوامل در حفظ و گسترش سطح عملکرد و تکمیل مأموریت سازمان نقش دارد و بهبود کیفیت و بهره‌وری به عوامل انسانی درگیر در فرایند رشد و تحول سازمان بستگی دارد (کوهکن، ۱۳۹۸، ص ۱۹). موفقیت سازمان‌ها تا حد زیادی مرهون شایستگی و صلاحیت مدیران آن‌هاست. هیچ سازمانی را نمی‌توان یافت که موفقیت پایدار را تجربه کرده باشد و از وجود مدیری خردمند، کارآمد و شایسته برخوردار نبوده باشد. از آنجاکه

^{۱۳} Corruption Perceptions Index ۲۰۲۱

^{۱۴} بیانات مقام معظم رهبری در جلسه درس خارج فقه مورخ ۱۳۹۷/۷/۲۳

موفقیت یا شکست یک سازمان تا حد زیادی وابسته به مدیریت آن است، ضروری است که در باب مدیریت و چگونگی انتصاب مدیران تأمل و اندیشه شود. در جوامع شایسته‌سالار، نگرش‌های خویشاوندی، قبیله‌گرایی، حزب‌سالاری و غیره مطرود است و اعتقاد بر این است که در صورت توجه به این نگرش‌های سنتی، سازمان عقب خواهد ماند و از گردونه پیشرفت خارج خواهد شد لذا انتصاب مدیران بایستی تابع معیارها و ویژگی‌هایی باشد و افراد دارای شایستگی‌های لازم، جهت تصدی پست‌های مدیریتی پیشنهاد و انتخاب شوند. در این مقاله به روش توصیفی-تحلیلی به شفافیت در انتصاب مدیران، فرمانداران، بخشداران و شهرداران پرداخته شده است.

پیشینه پژوهش:

پژوهش‌های متعددی تاکنون به موضوع شفافیت پرداخته‌اند. پارونسید و بولیوار (۲۰۱۸) نشان دادند که اجرای مناسب دولت الکترونیک جهت افشای کامل اطلاعات و تکامل و توسعه ابعاد آن، منجر به افزایش رشد اقتصادی می‌شود و زمینه‌هایی را برای ایجاد ساختارهای جامع پاسخگویی فراهم می‌آورد. در دهه‌های گذشته، اکثر دولت‌ها اقداماتی را برای تقویت نظام جامع اطلاعاتی، ارتقاء برنامه‌ها و افزایش نوآوری‌ها برای افزایش شفافیت مالی، کاهش فساد و ترویج و گسترش مشارکت شهروندان انجام داده‌اند (عقدایی و همکاران، ۱۴۰۰، ص ۱۹۸). حاجیان و همکاران (۱۳۹۱)، در پژوهشی به رابطه بین نقش شفافیت و سازگاری شغلی کارکنان دانشگاه علوم پزشکی اصفهان پرداخته و به این نتیجه دست یافته‌اند که اگر در دانشگاه علوم پزشکی اصفهان، شفافیت لازم در روند منطقی تقسیم وقت کاری، برنامه‌ریزی کارها، برنامه‌ریزی در کارها، ارزشیابی عملکرد، کیفیت انجام وظایف، دسترسی به ابزار و وسایل انجام وظایف، دستیابی به اطلاعات جدید و مقررات مربوط به مسائل ایمنی، وجود داشته باشد، می‌توان انتظار داشت که افراد شغل خود را بهتر بپذیرند و سازگاری بالاتری را در محیط کار از خود نشان دهند. حبیب نژاد و عامری (۱۳۹۵) در پژوهش خود به بیان شاخص‌های شفافیت در حکومت اسلامی (با تأکید بر حکومت علوی) پرداخته‌اند و بیان نموده‌اند که در اندیشه علوی، شاخص‌ها و معیارهایی - اعم از ساختاری و رفتاری - دخیل‌اند تا با فراهم‌سازی مقدمات تحقق‌پذیری شفافیت، خیر عمومی و منافع همگانی را تأمین کنند. اعلام صریح مواضع حکومت، هشدار و آگاهی بخشی به کارگزاران، تبیین تکالیف و حقوق متقابل کارگزاران و مردم، لزوم دسترسی آسان به کارگزاران، به‌کارگیری سطح بالایی از استانداردهای درستکاری و اخلاق برای کارکنان، گزارش دهی به مردم و تبیین دلایلی تنبیه کارگزاران، شاخص‌های رفتاری یک حکومت شفاف است.



روش تحقیق

در این مقاله از روش توصیفی-تحلیلی استفاده شده است. بدین صورت که در ابتدا قوانین و مقررات مربوط به انتصابات مدیران، فرمانداران، بخشداران و شهرداران به شرح مطالب مندرج در ادبیات موضوع مورد بررسی قرار گرفت. مطابق با مطالب مطرح شده، قوانین و مقرراتی که تاکنون ابلاغ گردیده‌اند به صراحت نحوه انتصاب را مشخص کرده است. در انتصاب مدیران، دارا بودن گواهینامه شایستگی برای مدیران حرفه‌ای ارشد و میانی، دارا بودن حداقل تجارب مدیریتی سطح مورد نظر، کسب حداقل ارزشیابی ۸۵ در دو سال منتهی به انتصاب، دارا بودن رابطه استخدامی (پیمانی، رسمی و یا قراردادی) و دارا بودن صلاحیت‌های اخلاقی و اعتقادی و رفتاری و دارا بودن شرایط تخصصی که توسط شورای راهبری توسعه مدیریت دستگاه اعلام می‌گردد، الزامی است. همچنین در انتصاب فرمانداران و بخشداران، دارا بودن مدرک تحصیلی مرتبط و تجارب متناسب با درجه فرمانداری یا بخشداری و همچنین دارا بودن شرایط اختصاصی که توسط وزارت کشور اعلام می‌گردد، الزامی است. در انتصاب شهرداران نیز علاوه بر شرایط عمومی همانند شرط سنی، نداشتن سوابق کیفری، اعتقاد به مبانی جمهوری اسلامی ایران و قانون اساسی، تابعیت جمهوری اسلامی، عدم اعتیاد به مواد مخدر، دارا بودن مدرک تحصیلی مرتبط و همچنین سوابق مدیریتی متناسب با جمعیت هر شهر، الزامی است.

ادبیات موضوع:

۱- مفهوم شفافیت:

شفافیت مصدر اسمی شفاف بوده و در فرهنگ فارسی عمید عبارت است از هر چیز نازک و لطیف که از پشت آن اشیای دیگر نمایان باشد (عمید، ۱۳۷۸، ص ۸۴۸). شفافیت به چیزی که از بیرون و درون قابل مشاهده باشد نیز گفته می‌شود (لگزین و همکاران، ۱۳۸۷، ص ۱۹۴). شفافیت از نگاه سازمان بین‌المللی شفافیت مشخصه‌ای است که دولت‌ها، شرکت‌ها، سازمان‌ها و افراد در افشای واضح و روشن اطلاعات، قوانین، برنامه‌ها، فرآیندها و اقدامات به صورت باز عمل کنند. به عنوان یک اصل، مقامات دولتی، کارکنان، مدیران شرکت‌ها و سازمان‌ها و هیئت مدیره‌ها وظیفه دارند که برای ارتقای مشارکت و پاسخگویی؛ به صورت واضح، قابل پیش‌بینی و قابل فهم عمل نموده و به اشخاص ثالث اجازه دهند تا اقداماتی که در حال انجام است را به آسانی درک نمایند (ترگیان و جمالی، ۱۳۹۸، ص ۲۱۴). در بخش مدیریت دولتی، شفافیت عبارت است از دسترسی آزاد عامه مردم به اطلاعات بهنگام و معتبر از عملکرد و تصمیمات اتخاذی مدیران (رحیمی، ۱۳۸۵، ص ۴).

۲- شفافیت در نظام اداری:

نظام اداری هر کشور به مثابه سازمان تنظیم کننده کلیه فعالیت ها برای نیل به هدف ها تعیین شده است که ضمن ایجاد هماهنگی بین بخش های مختلف، بستر مناسب برای حل مسائل و مشکلات مردم و حسن جریان امور عمومی را فراهم می کند. نظام اداری با هر سطحی از نظام مندی، خود محصور در نظامی بزرگ تر به عنوان نظام جمهوری اسلامی بوده و مقصود و فلسفه وجودی آن به نظام فراگیرتر (نظام مقدس جمهوری اسلامی) برمی گردد. در کل نظام اداری، زیر نظامی از جمهوری اسلامی است که مأموریت آن مدیریت نظام جمهوری اسلامی مبتنی بر ارزش ها و سیاست های کلی نظام است. در واقع نظام اداری هر کشور به مثابه سازمان تنظیم کننده کلیه فعالیت ها برای نیل به هدف های تعیین شده است که ضمن ایجاد هماهنگی بین بخش های مختلف جامعه، بستر مناسب جهت تحقق امور اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی (حسب قانون اساسی و قوانین جاری کشور) را فراهم می نماید (میر محمدی و حسن پور، ۱۳۹۰، ص ۱۱). نظام اداری متشکل است از: منابع انسانی، سازمان دهی، تشکیلات، نظام ها و روش ها و رویه ها، قوانین و مقررات، امکانات و منابع که دارای یک رابطه متقابل و ارگانیک هستند و جامعه برای تحقق اهداف و آرمان های خود راهبری می نماید (حقیقی، ۱۳۸۴، ص ۲۳). شفافیت یکی از دقیق ترین راه حل های مبارزه با فساد سازمان یافته اداری است و باعث می شود خطاهای اداری کمتر شود و قانون مداری بیشتر مورد لحاظ قرار گیرد. در واقع شفافیت همان دریچه نظارت مردمی و عمومی است که در نتیجه می تواند مسیر محکم موضوع اصل هشتم قانون اساسی، یعنی امر به معروف و نهی از منکر را امکان پذیر کند و میزان خطا و اشتباه علنی را به مسئولین گوشزد نماید (جمشیدیان و همکاران، ۱۳۹۹، ص ۲). یکی از ملزومات نظام اداری کارآمد، شفافیت در انتصابات می باشد.

۳- شفافیت و شایسته گزینی در اسلام:

در روایتی از امیرالمؤمنین علی (ع)، نقل شده است: "آگاه باشید که شما این حق را بر عهده من دارید که هیچ رازی را، مگر در خصوص جنگ از شما پنهان ننمایم و هیچ امری را بدون مشورت با شما جز در احکام شرعی انجام ندهم" (صالح، ۱۴۱۴: ص ۴۲۴). پابندی به قانون در بینش حضرت علی (علیه السلام) سبب عدم پنهان کاری و شفافیت در ارائه اطلاعات به مردم می شود. همان طور که قانون گریزی و عدم پابندی به قانون خود به خود شفافیت اطلاعات را از بین می برد و فساد و رانت در حکومت به خصوص فساد و تبعیض اقتصادی را پدید می آورد و مسیر توسعه و رفاه اقتصادی را مختل می کند. حضرت با بیان ریشه کن کردن اسباب ستم و فساد، به توجه به قانون و اجتناب از قانون گریزی که مقدمه فساد است، توجه می دهد (حاجیان و همکاران، ۱۳۹۶، ص ۹۲). از نظر امام علی (ع)، عرصه سیاسی حکومت حق محور، عرصه ای شایسته سالار است که در آن افراد شایسته و لایق جامعه باید موقعیت مشارکت در حکومت را داشته باشند و شایسته سالاری در این مفهوم یعنی قرار دادن افراد در موقعیت ها و

مسئولیت‌های شغلی؛ فقط و فقط به دلیل مهارت‌ها و توانایی‌هایی که دارند. شایسته‌سالاری باعث قوام و پایداری حکومت می‌گردد و بهره‌وری و کارایی نظام‌های سیاسی را به دنبال دارد و در مقابل، گزینش کارگزاران بر اساس معیارهایی غیر از توانایی‌ها و شایستگی‌های آنان و بر اساس معیارهای نادرستی مانند محبت و روابط شخصی، جز خسران برای حکومت ندارد. امام علی (ع) در نامه‌ای به مالک اشتر می‌فرماید: "برای فرماندهی سپاه کسی را برگزین که دیر به خشم آید و عذرپذیرتر باشد و بر ناتوان رحمت آورد و با قدرتمندان، با قدرت برخورد کند؛ درشتی او را به تجاوز نکشاند و ناتوانی او را از حرکت باز ندارد. امام در این کلام، گزینش کارگزار را به توانایی بیشتر منوط می‌کند و مالک اشتر را از انتخاب یک ناتوان بر حذر می‌دارد (حبیب نژاد و عامری، ۱۳۹۵، ص ۱۳۳). کارگزاران صالح دارای این ویژگی‌ها هستند: ایمان و تقوا، داشتن قدرت تجزیه و تحلیل، هوش و استعداد، سعه صدر، جامع‌نگری به جای تنگ‌نظری و یک سوپیه‌نگری، امانت‌داری، راست‌گویی، شجاعت، دقت در ارائه واقعیت، وثاقت و رازداری و در نهایت اخلاص صالح (بخشی، ۱۳۹۳، ص ۲۷۸).

۴- انتصاب مدیران:

شورای عالی اداری در یک‌صد و هفتاد و پنجمین جلسه مورخ ۱۳۹۵/۲/۲۷ دستورالعمل اجرایی نحوه انتخاب و انتصاب مدیران را به تصویب رسانده است. این مصوبه طی بخشنامه شماره ۵۷۹۰۹۵ مورخ ۱۳۹۵/۴/۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی، به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ گردیده است. مطابق این بخشنامه، مدیران حرفه‌ای 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 است که به چهار گروه به شرح زیر تقسیم شده‌اند:

● مدیران ارشد: آن دسته از مدیرانی می‌باشند که وظیفه سیاست‌گذاری، خط‌مشی‌گذاری، برنامه‌ریزی کلان، هدایت و نظارت عالیه بر عملکرد دستگاه را در واحدهای ستادی به عهده دارند.

● 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 سازمان‌ها، مؤسسات دولتی و مراکز مستقل و سمت‌های مدیریتی هم‌سطح آن‌ها.

● مدیران پایه: به آن دسته از مدیرانی اطلاق می‌شود که وظیفه اجرای سیاست‌ها، خط‌مشی‌ها و برنامه‌های سازمانی را در واحدهای ستادی به عهده دارند. مانند: رؤسای ادارات، رؤسای گروه‌ها، و سمت‌های مدیریتی هم‌سطح آن‌ها.

● 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.^{۱۵}

۴-۱- شرایط عمومی انتصاب مدیران:

به مجموعه‌ای از دانش، مهارت‌ها، نگرش‌ها و ویژگی‌های تعیین‌شده از سوی سازمان اطلاق می‌شود که به یک فرد امکان می‌دهد تا بتواند وظایف مربوط را پس از احراز سمت مدیریتی و یا ارتقاء به سطوح بالاتر به‌طور موفقیت‌آمیز انجام دهد. به استناد بخشنامه شماره ۵۷۹۰۹۵ مورخ ۱۳۹۵/۴/۱ شورای عالی اداری با اصلاحات و الحاقات بعدی، شرایط عمومی انتخاب و انتصاب مدیران به شرح ذیل می‌باشد:

- ✓ دارا بودن «گواهینامه شایستگی عمومی احراز سمت‌های مدیریتی»: (از ابتدای سال ۱۳۹۷)؛ (دارا بودن گواهینامه برای انتصاب در سطوح مدیریت حرفه‌ای پایه و عملیاتی تا تاریخ ۱۴۰۲/۹/۲۴ الزامی نیست)
- ✓ ثبت مشخصات فرد قبل از انتصاب، در بانک اطلاعات افراد دارای شایستگی احراز سمت‌های مدیریت
- ✓ دارا بودن مدرک تحصیلی (حداقل لیسانس) در یکی از مقاطع و رشته‌های تحصیلی مندرج در شرایط احراز
- ✓ طی دوره‌های آموزشی سطح مدیریتی مربوط
- ✓ کسب حداقل ۸۵ درصد کل امتیاز ارزیابی عملکرد در دو سال منتهی به انتصاب
- ✓ احراز صلاحیت اعتقادی، اخلاقی و رفتاری فرد نامزد برای انتصاب در یکی از سطوح مدیریتی، از مراجع ذی‌ربط
- ✓ دارا بودن رابطه استخدامی رسمی، پیمانی یا قرارداد کار معین (مشخص) در سقف تبصره ماده (۳۲) قانون مدیریت خدمات کشوری با دستگاه^{۱۶}
- ✓ موارد مندرج در جدول زیر:

^{۱۵} دستورالعمل اجرایی نحوه انتخاب و انتصاب مدیران، مصوب ۱۳۹۵/۴/۱، شورای عالی اداری، ماده (۱)

^{۱۶} دستورالعمل اجرایی نحوه انتخاب و انتصاب مدیران، مصوب ۱۳۹۵/۴/۱، شورای عالی اداری، ماده (۲)



جدول شماره (۱): شرایط عمومی انتصاب به سمت‌های مدیریتی (برگرفته از دستورالعمل شماره ۵۷۹۰۹۵ شورای عالی اداری مورخ ۱۳۹۵/۴/۱۴ با آخرین اصلاحات و الحاقات بعدی)

شرایط عمومی سطوح مدیریت حرفه‌ای	حداقل تجربه خدمت دولتی با غیردولتی مرتبط	تجربه در سمت‌های مدیریتی	ارزیابی کننده شایستگی‌های مدیریتی	نمونه شایستگی‌های عمومی مدیریت مورد ارزیابی
مدیریت عملیاتی	۱	-	کانون‌های ارزیابی دارای مجوز	روحیه جهادی، مسئولیت پذیری، مهارت‌های ارتباطی، آینده‌نگری و تفکر راهبردی، هدف‌گرایی و هدایت عملکرد، نظارت و کنترل
مدیریت پایه	۲	-	کانون‌های ارزیابی دارای مجوز	روحیه جهادی، مسئولیت پذیری، تیم و شبکه سازی، تفکر تحلیلی و حل مسئله، هدف‌گرایی و هدایت عملکرد، تعهد و تعلق سازمانی
مدیریت میانی	۴	۲	کانون ارزیابی ویژه مرکز آموزش مدیریت دولتی	علاوه بر شایستگی‌های سطح قبل: مهارت‌های ارتباطی، نظارت و کنترل، نوجویی و تفکر خلاق

مدیریت ارشد	۶	۳	کانون ارزیابی ویژه مرکز آموزش مدیریت دولتی	علاوه بر شایستگی‌های سطح قبل: آینده‌نگری و تفکر راهبردی، کل‌نگری و نگرش فرآیندی، برنامه‌ریزی و هماهنگی
-------------	---	---	--	--

در موارد خاص، در صورتی که فرد نامزد برای سمت‌های مدیریتی واجد شرایط پیش‌بینی شده این دستورالعمل بوده و «گواهینامه شایستگی عمومی احراز سمت‌های مدیریتی» را اخذ نموده باشد ولی فاقد تجارب پیش‌بینی شده در جدول شماره (۱) باشد، دستگاه اجرایی می‌تواند پیشنهاد انتصاب فرد را همراه با مستندات مربوط برای طرح، تأیید و تصویب در شورای راهبری توسعه مدیریت دستگاه اجرایی ارائه نماید. در هر صورت انتصاب این دسته از افراد، منوط به داشتن حداقل یک دوم تجارب پیش‌بینی شده در جدول شماره (۱) و تأیید بالاترین مقام دستگاه اجرایی خواهد بود.^{۱۷} همچنین کارمندانی که به‌موجب ضوابط قبل، شرایط احراز شغل خاصی را به لحاظ نوع رشته تحصیلی دارا بوده‌اند، چنانچه کماکان در همان شغل اشتغال داشته باشند، دستگاه متبوع می‌تواند با رعایت سایر ضوابط و مقررات، نسبت به انتصاب آنان در پست‌های مدیریتی قابل تخصیص در همان شغل اقدام نماید.^{۱۸} و چنانچه دستگاه اجرایی بر اساس تشکیلات مصوب، فاقد سطح مدیریت عملیاتی و پایه باشد، انتصاب مدیران در سطح میانی، بدون دارا بودن تجربه در سطح مدیریت قبلی و با رعایت سایر مقررات مربوط بلامانع است.^{۱۹}

دوره خدمت در پست‌های مدیریت حرفه‌ای ۴ سال است. دستگاه‌های اجرایی می‌توانند در صورت وجود و استمرار شرایط پیش‌بینی شده در جدول شماره (۱)، کسب نمره ارزشیابی حداقل ۸۵ درصد، پیشنهاد مدیر بلافصل و رعایت سایر موارد، مدت مذکور را تمدید نمایند.^{۲۰}

^{۱۷} دستورالعمل اجرایی نحوه انتخاب و انتصاب مدیران، مصوب ۱۳۹۵/۴/۱، شورای عالی اداری، تبصره (۲) ماده (۲)

^{۱۸} دستورالعمل اجرایی نحوه انتخاب و انتصاب مدیران، مصوب ۱۳۹۵/۴/۱، شورای عالی اداری، تبصره (۳) ماده (۲)

^{۱۹} دستورالعمل اجرایی نحوه انتخاب و انتصاب مدیران، مصوب ۱۳۹۵/۴/۱، شورای عالی اداری، تبصره (۴) ماده (۲)

^{۲۰} دستورالعمل اجرایی نحوه انتخاب و انتصاب مدیران، مصوب ۱۳۹۵/۴/۱، شورای عالی اداری، تبصره (۵) ماده (۲)

۴-۲- شرایط تخصصی انتخاب و انتصاب مدیران حرفه‌ای:

دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند شرایط و شایستگی‌های تخصصی مدیران و سازوکار احراز آن‌ها را متناسب با مأموریت، ویژگی‌ها و ماهیت وظایف مشاغل اختصاصی دستگاه، به تفکیک سطوح مدیریتی تدوین و به تصویب شورای راهبری توسعه مدیریت دستگاه برسانند، یک نسخه از آن را به دبیرخانه شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی، مستقر در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ارسال نمایند.^{۲۱}

۵- انتصاب شهرداران و شرایط احراز سمت شهردار:

انتصاب شهرداران در شهرهای زیر ۲۰۰ هزار نفر جمعیت به پیشنهاد شورای شهر و حکم استاندار و در شهرهای بالاتر از ۲۰۰ هزار نفر جمعیت به پیشنهاد شورای شهر و حکم وزیر کشور انجام می‌گیرد.^{۲۲} هیئت وزیران آیین‌نامه اجرایی شرایط احراز تصدی سمت شهردار به شماره ۱۳۰۷۳۰/ت/۵۴۱۵۳ هـ مورخ ۱۳۹۷/۱۰/۴ را تصویب کرده است که شرایط احراز سمت شهردار به شرح ذیل می‌باشد:

تابعیت جمهوری اسلامی ایران، حداقل سی سال سن تمام، انجام خدمت وظیفه عمومی (دوره ضرورت) یا داشتن معافیت دائم در زمان صلح برای مردان، اعلام اعتقاد به مبانی جمهوری اسلامی ایران و قانون اساسی، نداشتن محکومیت کیفری مؤثر، عدم اعتیاد به مواد مخدر و روان‌گردان و دخانیات، حداقل مدرک تحصیلی کارشناسی مرتبط و سابقه اجرایی به شرح زیر:

۱- سه سال سابقه مدیریت پایه یا پنج سال سابقه کارشناسی در شهرداری برای شهرداری‌های شهرهای تا ده هزار نفر جمعیت.

۲- پنج سال سابقه مدیریت پایه برای شهرداری‌های شهرهای با جمعیت ده هزار تا پنجاه هزار نفر

۳- پنج سال سابقه مدیریت میانی برای شهرداری‌های شهرهای با جمعیت پنجاه هزار تا دویست هزار نفر

۴- هفت سال سابقه مدیریت میانی برای شهرداری‌های شهرهای با جمعیت دویست هزار تا پانصد هزار نفر

^{۲۱} دستورالعمل اجرایی نحوه انتخاب و انتصاب مدیران، مصوب ۱۳۹۵/۴/۱، شورای عالی اداری، ماده (۴)

^{۲۲} قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، مصوبه ۱۳۷۵/۳/۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی، مجلس شورای اسلامی، تبصره (۳) ماده (۸۰)

۵- نه سال سابقه مدیریت میانی برای شهرداری‌های شهرهای با جمعیت پانصد هزار تا یک میلیون نفر

۶- نه سال سابقه مدیریت ارشد برای شهرداری‌های شهرهای با جمعیت بیش از یک میلیون نفر^{۲۳}

مدارک و رشته‌های تحصیلی مرتبط توسط وزیر کشور متناسب با درجه شهرداری تعیین می‌شود. به ازای هر مقطع تحصیلی بالاتر و یا سابقه خدمت بیش از سه سال در سمت مورد نیاز موضوع این ماده در شهرداری، یک سال از مدت زمان مربوط به سابقه اجرایی کاسته می‌شود. در موارد استثناء، انتخاب شهردار از میان افراد دارای مدرک تحصیلی کارشناسی بدون داشتن سابقه اجرایی صرفاً برای شهرداری‌های شهرهای زیر ده هزار نفر جمعیت و با تأیید وزیر کشور بلامانع است.^{۲۴}

منظور از مدیریت پایه، میانی و ارشد در این آیین‌نامه، سطوح مدیریت‌های مندرج در مصوبه شماره ۵۷۹۰۹۵ مورخ ۱۳۹۵/۴/۱ شورای عالی اداری می‌باشد^{۲۵}

چگونگی تشخیص سمت‌های هم‌سطح در مدیریت‌های پایه، میانی و ارشد و معادل‌سازی سابقه مدیریت در بخش خصوصی افرادی که از سوی شوراهای اسلامی شهرها برای تصدی سمت شهردار انتخاب می‌شوند، بر اساس دستورالعملی است که توسط وزارت کشور با هماهنگی سازمان اداری و استخدامی کشور تهیه و ابلاغ می‌شود^{۲۶}. ملاک تشخیص جمعیت هر شهر، آخرین سرشماری عمومی نفوس و مسکن می‌باشد.^{۲۷}

شهردار باید از تاریخ اشتغال به کار تا زمانی که در این سمت انجام وظیفه می‌نماید، در داخل محدوده آن شهر سکونت و اقامت داشته باشد. نحوه احراز سکونت شهردار و خانواده وی توسط وزارت کشور ابلاغ می‌شود^{۲۸}.

۶- انتصاب فرمانداران و بخشداران:

انتصاب فرمانداران و بخشداران می‌بایست مطابق بخشنامه شماره ۵۷۸۶۰۶ مورخ ۱۳۹۵/۴/۱ شورای عالی اداری انجام پذیرد.

^{۲۳} آیین نامه اجرایی شرایط احراز تصدی سمت شهردار، مصوب ۱۳۹۷/۹/۲۵، هیات وزیران، ماده (۳)

^{۲۴} آیین نامه اجرایی شرایط احراز تصدی سمت شهردار، مصوب ۱۳۹۷/۹/۲۵، هیات وزیران، تبصره‌های (۱)، (۲) و (۳) ماده (۳)

^{۲۵} آیین نامه اجرایی شرایط احراز تصدی سمت شهردار، مصوب ۱۳۹۷/۹/۲۵، هیات وزیران، تبصره (۴) ماده (۳)

^{۲۶} آیین نامه اجرایی شرایط احراز تصدی سمت شهردار، مصوب ۱۳۹۷/۹/۲۵، هیات وزیران، تبصره (۵)، ماده (۳)

^{۲۷} آیین نامه اجرایی شرایط احراز تصدی سمت شهردار، مصوب ۱۳۹۷/۹/۲۵، هیات وزیران، تبصره (۷)، ماده (۳)

^{۲۸} آیین نامه اجرایی شرایط احراز تصدی سمت شهردار، مصوب ۱۳۹۷/۹/۲۵، هیات وزیران، ماده (۵)

۱-۶- شرایط عمومی انتصاب فرمانداران و بخشداران:

رعایت حداقل شرایط مندرج در جدول شماره (۲) جهت انتصاب فرمانداران و بخشداران الزامی است.^{۲۹} همچنین دارا بودن مدارک تحصیلی پیش‌بینی شده برای انتخاب و انتصاب فرمانداران و بخشداران که شامل مدارک تحصیلی پیش‌بینی شده برای کلیه مشاغل اختصاصی وزارت کشور بوده، که به استناد ماده ۷۰ قانون مدیریت خدمات کشوری به تصویب خواهد رسید.^{۳۰} علاوه بر این، تمامی افراد معرفی شده جهت انتخاب و انتصاب در پست‌های مذکور، موظف به گذراندن دوره‌های آموزشی توجیهی در بدو انتصاب و حین انتصاب، موضوع جدول شماره (۲) می‌باشند.^{۳۱}

برای استفاده از کارشناسان سایر دستگاه‌های اجرایی، رعایت جدول شماره (۲) و مفاد بند الف ماده (۵۴) قانون مدیریت خدمات کشوری مبنی بر اینکه "دستگاه‌های اجرایی می‌توانند برای حداکثر ۱۵ درصد سمت‌های مدیریت حرفه‌ای از افراد شایسته (با

رعایت تخصص و تجربه شاغل نسبت به شغل، بدون رعایت سلسله مراتب مدیریتی) خارج از دستگاه استفاده نمایند"، الزامی می‌باشد.^{۳۲}

^{۲۹} دستورالعمل اجرایی شرایط عمومی و اختصاصی نحوه انتخاب و انتصاب فرمانداران و بخشداران، مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۷، شورای عالی اداری، ماده (۱)

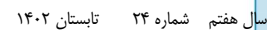
^{۳۰} دستورالعمل اجرایی شرایط عمومی و اختصاصی نحوه انتخاب و انتصاب فرمانداران و بخشداران، مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۷، شورای عالی اداری، تبصره (۱) ماده (۱)

^{۳۱} دستورالعمل اجرایی شرایط عمومی و اختصاصی نحوه انتخاب و انتصاب فرمانداران و بخشداران، مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۷، شورای عالی اداری، تبصره (۲) ماده (۱)

^{۳۲} دستورالعمل اجرایی شرایط عمومی و اختصاصی نحوه انتخاب و انتصاب فرمانداران و بخشداران، مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۷، شورای عالی اداری، تبصره (۴) ماده (۱)

جدول ۲: شرایط احراز انتخاب و انتصاب فرماندارن و بخش‌دارن (برگرفته از دستورالعمل اجرایی شرایط عمومی)

دوره‌های آموزشی		سوابق			امتیاز ارزیابی عملکرد	نوع استخدام	مدرک تحصیلی	معیارهای عمومی و اختصاصی
حین انتصاب	بدو انتصاب							سطوح فرمانداری‌ها و بخشداری‌ها
		سابقه مدیریتی و کارشناسی (افراد برون سازمانی)	سابقه مدیریتی و کارشناسی	سابقه تجربی				



			(افراد درون سازمانی)					
فرماندار ویژه و مراکز استان‌ها	فرماندار درجه یک	فرماندار درجه دو	حداقل ۱۰ سال تجربه در مشاغل مدیریتی و سرپرستی در وزارت کشور	حداقل ۷ سال تجربه در مشاغل مدیریتی و سرپرستی در وزارت کشور و ولایت فرمانداری بخشداری	کسب میانگین ۸۵٪ امتیاز ارزیابی عملکرد در ۲ سال ماقبل انتصاب برای کارکنان دولت	بررسی تجربیات گذشته به همراه برنامه‌های پیشنهادی آتی برای اداره شهرستان	حداقل لیسانس و ترجیحاً فوق‌لیسانس و دکتری در یکی از رشته‌های تحصیلی تعیین شده در تبصره ۱	گذراندن دوره‌های آموزشی شغلی و مدیریتی اختصاصی مرتبط با وظایف و مأموریت‌های وزارت کشور بر اساس برنامه آموزش که توسط وزارت کشور به تفکیک سطوح فرمانداران و بخشداران تدوین می‌گردد
-	گذراندن دوره‌های آموزشی	آموزشی توجیهی فرمانداران براساس برنامه‌ای که توسط وزارت	۱۵ سال سابقه که حداقل ۱۰ سال آن در پست‌های مدیریت میانی به بالا باشد	۱۵ سال سابقه که حداقل ۵ سال آن در پست‌های مدیریت میانی به بالا باشد	رسمی، پیمانی و قراردادی			

فرماندار درجه سه								کشور تدوین می گردد
حداقل ۵ سال تجربه در مشاغل مدیریتی و سرپرستی در وزارت کشور با ولایت فرمانداری درجه ۴ و یا بخشداری								



			حداقل ۳ سال تجربه در وزارت کشور با اولویت پست‌های مدیریت پایه				فرماندار درجه چهار
	گذراندن دوره‌های آموزشی توجیهی بخشداران براساس برنامه‌ای که توسط وزارت	۱۰ سال سابقه که حداقل ۵ سال آن در پست‌های مدیریت پایه باشد	حداقل ۵ سال تجربه کارشناسی در وزارت کشور	بررسی تجربیات گذشته به همراه برنامه‌های پیشنهادی برای اداره بخش		حداقل لیسانس در یکی از رشته‌های تحصیلی تعیین شده در تیره ۱	بخش‌دار

کشور تدوین می گردد								
-----------------------	--	--	--	--	--	--	--	--

۶-۲- شرایط تخصصی انتصاب فرمانداران و بخش‌داران:

احراز شایستگی‌های فرمانداران و بخشداران، متناسب با ماهیت و ویژگی‌های اختصاصی منطقه محل مأموریت، در قالب شایستگی‌های عمومی مدیران کشور و شایستگی‌های اختصاصی و تخصص‌های موردنیاز، توسط وزارت کشور تهیه و تعیین می‌گردد. وزارت کشور موظف است به‌منظور احراز شایستگی‌های مذکور، اقدام به تشکیل کانون‌های ارزیابی نموده و یا از کانون‌های ارزیابی تأیید صلاحیت شده در این زمینه، استفاده نماید^۱

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری:

فساد پدیده‌ای است که کم و بیش در همه کشورهای جهان وجود دارد لکن نوع و شکل و میزان و گستردگی آن در کشورها متفاوت است. یکی از راه‌های کاهش فساد، شفاف‌سازی امور می‌باشد. همچنین یکی از راه‌های افزایش اعتماد اجتماعی و همبستگی مردم با حکومت‌ها، افزایش شفافیت می‌باشد. لزوم شفافیت بر هیچ کسی پوشیده نیست و بهره‌گیری از این ابزار مفید و کارآمد در نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران بیش از پیش احساس می‌شود. ازجمله مصادیق مهم شفافیت در نظام اداری شفافیت در انتصابات می‌باشد. در این مقاله ابتدا مفهوم شفافیت و شفافیت در نظام اداری و شفافیت در اسلام و شایسته‌گزینی در اسلام مورد بررسی قرار گرفت سپس قوانین و مقررات موجود در انتصاب مدیران، فرمانداران و بخشداران و شهرداران مورد بررسی قرار گرفت. قوانین و مقررات به‌وضوح نحوه انتخاب و انتصاب مدیران، فرمانداران و بخشداران و شهرداران را مشخص کرده است و شفافیت در نحوه انتخاب و انتصاب مدیران می‌تواند گام بلندی در انسجام ملی و همبستگی مردم با نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران باشد. شفافیت در انتصابات باعث ایجاد رویکرد شایسته‌گزینی و شایسته‌محوری می‌گردد که مورد تأکید اسلام نیز می‌باشد.

راهکاری پیشنهادی و سیاست‌های توصیه‌ای:

مهم‌ترین پیشنهادات و سیاست‌های توصیه‌ای در موضوع انتصاب مدیران، فرمانداران و بخشداران و شهرداران به شرح ذیل می‌باشد:

۱- تصویب قوانین و مقررات لازم جهت الزامی نمودن شفافیت در دستگاه‌های اجرایی

۱ دستورالعمل اجرایی شرایط عمومی و اختصاصی نحوه انتخاب و انتصاب فرمانداران و بخشداران، مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۷، شورای عالی اداری، ماده (۲) و تبصره ذیل آن

- ۲- تطبیق انتصاب مدیران، فرمانداران و بخشداران و شهرداران با قوانین و مقررات و پیوست آن به حکم انتصاب و انتشار به صورت عمومی
- ۳- انتشار شرایط انتصاب هر پست و سمت در درگاه‌های اطلاع‌رسانی دستگاه‌های اجرایی
- ۴- طراحی سامانه یکپارچه شفافیت دستگاه‌های اجرایی
- ۵- فعال‌سازی و چابک‌سازی دستگاه‌های نظارتی جهت نظارت بر موضوع شفافیت در کلیه امور از جمله انتصابات

منابع:

- ۱- ابوئی، فخرالدین، کاشانی، جواد و فتحی زاده، امیر هوشنگ، "اصل شفافیت" در معاملات دولتی، مطالعات فقه و حقوق اسلامی، بهار و تابستان ۱۳۹۸، سال ۱۱، شماره ۲۰، صص ۶۴-۳۷.
- ۲- بخشی، عبدالله (۱۳۹۳)، اطلاعات و امنیت در کتاب و سنت، تهران: دانشکده اطلاعات.
- ۳- جمشیدیان، محمد امین؛ میرسپاسی، ناصر و دانش فرد، کرم اله، "طراحی الگوی شفافیت سازمانی در جهت سلامت نظام اداری"، نشریه علمی مدیریت استاندارد و کیفیت، سال ۱۳۹۹، صص ۴۱-۱.
- ۴- حبیب نژاد، سید احمد و عامری، زهرا، "شاخص‌های شفافیت در حکومت اسلامی (با تاکید بر حکومت علوی)"، نشریه حقوق اسلامی، سال ۱۳۹۵، دوره ۱۳، شماره ۴۹، صص ۱۵۷-۱۲۹.
- ۵- حاجیان، احمد رضا؛ شیخ الاسلامی، محمود؛ همایی، رضا؛ محمدی، سمیه و خیرآبادی، غلامرضا، "رابطه بین شفافیت نقش با سازگاری شغلی"، تحقیقات علوم رفتاری، ۱۳۹۱، دوره ۱۰، شماره ۶، ۵۲۵-۵۲۰.
- ۶- حقیقی، محمد علی (۱۳۸۴)، مدیریت تطبیقی (نظام‌های اداری تطبیقی پیشرفته)، تهران، ترمه، چاپ اول.
- ۷- درویش، حسن و عظیمی زاجکانی، فاطمه، "بررسی تأثیر شفافیت سازمانی بر کاهش فساد اداری با میانجی‌گری اعتماد سازمانی"، مجله مدیریت دولتی دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، سال ۱۳۹۵، دوره ۸، شماره ۱، صص ۱۶۶-۱۵۳.
- ۸- رحیمی، محمدرضا، "حسابرسی بخش دولتی شفاف سازی و پاسخگویی در مدیریت دولتی"، سال ۱۳۸۵، دانش حسابرسی، دوره ۷، شماره ۲۰، صص ۷-۴.
- ۹- صالح، صبحی (۱۴۱۴)، نهج البلاغه، فیض الاسلام مصحح، قم: دارالهجره.
- ۱۰- عقدایی، سمیه؛ قدرتی، حسن؛ جباری، حسین و پناهیان، حسن، "ارائه مدل شفافیت مالی در شهرداری"، دو فصلنامه علمی حسابداری دولتی، پاییز و زمستان ۱۴۰۰، شماره ۱، صص ۲۱۲-۱۹۵.
- ۱۱- عمید، حسن (۱۳۷۸)، فرهنگ فارسی عمید، تهران: انتشارات امیرکبیر.

- ۱۲- کوهکن، ملیحه، "تبیین نظام انتخاب و انتصاب مدیران دولتی با هدف بهبود مدیریت دولتی در سازمان آموزش و پرورش شهرستان ساری"، فصلنامه پژوهشهای جدید در مدیریت و حسابداری، تابستان ۱۳۹۸، شماره ۲۹، ص ۱۱۷-۱۲۸.
- ۱۳- لگزیان، محمد و همکاران، "مدل مفهومی روابط سازمانی مبتنی بر اعتماد و شفافیت و ساز و کارهای کنترلی مناسب"، چشم انداز مدیریت بازرگانی، سال ۱۳۸۷، شماره ۲۸، ص ۲۲۱-۱۸۵.
- ۱۴- میرمحمدی، سید محمد، حسن پور، اکبر، "نظام اداری ایرای: تحلیلی بر مشکلات و چالش‌ها"، چشم انداز مدیریت دولتی، زمستان ۱۳۹۰، شماره ۸، ص ۲۲-۹.
- ۱۵- نرگسیان، عباس و جمالی، قاسمعلی، "وضعیت شفافیت در سازمان‌های حاکمیتی ایران"، فصلنامه دولت پژوهی، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، سال ۱۳۹۸، شماره ۱۸، ص ۲۴۳-۲۰۹.