

شماره 1

# رهنمودهای حکومت‌داری خوب

مسئله‌گری و درستکاری  
در خدمات عامه



CENTRE FOR INTEGRITY  
IN THE DEFENCE SECTOR

## مرکز درستکاری در سکتور دفاعی

مرکز درستکاری در سکتور دفاعی به ترویج درستکاری، اقدامات ضد فساد و حکومتداری خوب در سکتور دفاعی می پردازد. این مرکز در همکاری با همکاران نارویژی و بین المللی در جستجوی ایجاد شایستگی، افزایش آگاهی و فراهم آوری ابزارهای عملی جهت کاهش خطرات فساد می باشد. مرکز درستکاری در سکتور دفاعی در سال 2012 توسط وزارت دفاع ناروی تأسیس شد.

دیدگاه های مطرح شده در این نوشتار مربوط به نویسندگان آن بوده و لزوماً بیانگر دیدگاه های وزارت دفاع ناروی نمی باشد و نباید به این وزارت نسبت داده شود.

## درباره نویسندگان

سوین اریکسین (Svein Eriksen) یک مشاور ارشد در مرکز درستکاری در سکتور دفاعی می باشد که به صورت خدمتی توسط اداره مدیریت عامه و حکومتداری الکترونیک ناروی به این مرکز اعزام شده است. اریکسین یک متخصص ماهر با سالها تجربه در اداره عامه ناروی می باشد. وی از دانش خوب راجع به سیستم های اداره عامه در کشورهای اروپایی و مخصوصاً کشورهای اروپای جنوب شرقی برخوردار است. اریکسین در رشته علوم سیاسی (پوهنتون اسلو، 1978) تحصیل نموده و در دپارتمنت اداره عامه تطبیقی مربوط به انستیتوت پوهنتون اروپایی در فلورانس (1988) به حیث استاد مهمان ایفای وظیفه نموده است. وی همچنین در یک برنامه ماستری راجع به همگرایی اروپایی و اصلاحات در اداره عامه در اروپای مرکزی و شرقی که مشترکاً توسط پوهنتون گراز، آکادمی اروپایی، بولزانو و انستیتوت اروپایی اداره عامه در ماستریخت تنظیم شده بود، به حیث استاد ایفای وظیفه نمود.

فرانسیسکو کاردونا (Francisco Cardona) یک متخصص بین المللی در مرکز درستکاری در سکتور دفاعی می باشد. کاردونا یک متخصص شناخته شده است که محور تمرکز وی، طراحی و ارزیابی اصلاحات در خدمات ملکی و اداره عامه، قانون اداری و سیستم عدلی، پالیسی های ضد فساد و نهادسازی می باشد. تجربه وی از زادگاهش در اسپانیا شروع می شود که شامل دوره کاری وی در خدمات ملکی و سپس در سازمان های بین المللی همچون برنامه حمایت از بهبود حکومتداری و مدیریت (سیگما) در چارچوب سازمان همکاری اقتصادی و انکشاف می باشد یعنی جاییکه وی 15 سال را به حیث یک تحلیلگر ارشد پالیسی در زمینه حکومتداری عامه سپری نمود. وی در چارچوب برنامه سیگما به 25 کشور در حال گذار و در حال انکشاف در اروپای شرقی، آفریقا، آمریکای لاتین و منطقه کارائیب، مشوره ارائه نمود. وی در رشته حقوق (پوهنتون والنسیا، 1976) تحصیل نموده و دارای چندین سند ماستری در اداره عامه می باشد.

## کتاب های راهنما راجع به حکومتداری خوب

و حاکمیت قانون ایجاد خواهد شد. برای این منظور، موجودیت کارمندان خدمات عامه که دارای درستکاری شخصی و مسلکی و معیارهای بالای اخلاقی باشند، ضروری است.

کتاب راهنما راجع به مسلکی گرایي و درستکاری در خدمات عامه توسط فرانسیسکو کاردونا و سیوین ایریکسین نوشته شده و توسط انگرید بوستیرود (Ingrid Busterud) ویرایش شده است. می خواهم از آنها بخاطر این کار الهام بخش شان ابراز امتنان نمایم.

همیشه از نظریات و پاسخ ها در رابطه با کتاب های راهنما راجع به حکومتداری خوب استقبال می کنیم (cids@ifs.mil.no). معلومات بیشتر راجع به مرکز درستکاری در سکتور دفاعی را می توانید در [www.cids.no](http://www.cids.no) پیدا کنید.



بارد بریدراپ نودسن (Bard Brødstrup Knudsen)  
رئیس

مجموعه ای از نوشتارهای کوتاه است که هر کدام یک عنوان مشخص و مهم مرتبط با حکومتداری خوب در سکتور دفاعی را مورد بحث قرار می دهد. تلاش شده است تا فورمت این نوشتار ها، بدون ساده سازی بیش از حد موضوعاتی که ماهیتا چند بعدی و بعضا تخنیکی است، به آسانی قابل مطالعه باشد. این کتاب های راهنما برای افراد غیر متخصص نوشته شده است و ایجاب داشتن سابقه مسلکی در هیچ رشته مشخصی را نمی نماید. افرادی که علاقمند به کسب آگاهی بیشتر راجع به یک یا چندین عنوان مستقیما مرتبط با حکومتداری خوب در سکتور دفاعی - و یا به صورت عموم در سکتور عامه- می باشند می توانند این نوشتارها را مطالعه نمایند. این نوشتارها همچنین می تواند برای مقاصد آموزشی مورد استفاده قرار گیرد.

مرکز درستکاری در سکتور دفاعی یک مرکز تخصصی در چارچوب وزارت دفاع ناروی بوده و نقش فعالی را در برنامه ایجاد درستکاری ناتو ایفا می کند. وظیفه این مرکز شامل کار در دوسطح ملی و بین المللی از جمله در زمینه پروژه ها، کورس ها و ایجاد مهارت و ظرفیت می باشد. دلیل عمده برای ترویج درستکاری به یک شیوه سیستماتیک، کاهش خطر فساد و سایر رفتارهای غیر اخلاقی و در عین حال بهبود شفافیت و حسابدگی می باشد. از این طریق، شرایط مورد نیاز برای حکومتداری خوب در چارچوب دموکراسی

# فهرست

|         |                                     |
|---------|-------------------------------------|
| 3.....  | مقدمه                               |
| 5.....  | جدایی سیاست از اندازه عامه          |
| 10..... | استخدام و ترفیع به اساس شایستگی     |
|         | حسابدهی: تبعیت سلسله مراتبی و کنترل |
| 12..... | بیرونی تبعیت از قانون               |
|         | وظایف و حقوق؛ سیستم ناسازگاری       |
| 17..... | و تضاد منافع                        |
| 22..... | سیستم معاشات تثبیت شده توسط قانون   |
|         | ترتیبات مدیریتی برای تحقق           |
| 26..... | معیارهای مشترک                      |
|         | نگاه خاص به وزارت های دفاع و سایر   |
| 30..... | نهادهای سکتور امنیتی                |
| 32..... | نتیجه‌گیری                          |

مدرن و کشورها و جوامع پیچیده ایجاب ادارات عامه مسلکی را می نماید. در شرایط کنونی، سیستم شایستگی تنها راه شناخته شده برای تحقق میزان قابل قبولی از مسلکی گرایی در ادارات عامه می باشد.

سیستم شایستگی همانند سایر مکانیزم های اداره عامه، به این خاطر انکشاف نیافته است که از نظر عقلانی و یا فرهنگی جذاب تر از سایر سیستم ها بوده است بلکه به این دلیل ایجاد شده است که در زمینه حل مشکلات عملی سیاسی، اجتماعی و اقتصادی در کشورهای دارنده میراث فرهنگی غربی بهتر عمل کرده است یعنی جایکه به عنوان مثال آزادی فردی به جای الزامات یک گروه اجتماعی، بنیاد جامعه را تشکیل می دهد. سیستم شایستگی همچنین برای ایجاد اطمینان حقوقی و قابلیت پیش بینی در تصمیم گیری عامه ضروری است. خدمات ملکی مبتنی بر شایستگی در هر کشور ریشه های تاریخی و فرهنگی خاص خود را دارد اما هر کشور در این زمینه از سایر کشورها نیز اقتباس نموده است. کشورهای اروپایی که تکامل تاریخی سیستم های شایستگی در آنها به مرجعی برای سایر کشورها تبدیل شده است شامل بریتانیا، فرانسه و پروس می باشد. سیستم های شایستگی بیشتر کشورهای دیگر اروپایی مبتنی بر ایده ها و عناصری است که از این چارچوب های ملی گرفته شده است.

مفهوم مسلکی گرایی در خدمات عامه دقیقاً با یک سیستم خدمات ملکی مبتنی بر شایستگی ارتباط دارد - سیستمی که مبتنی بر شایستگی و درستکاری بوده و هدف آن تحقق اهداف مرتبط با منافع ملی است.<sup>1</sup> سیستم شایستگی برعکس سیستمی است که در آن، مناصب از طریق واسطه بازی، وفاداری سیاسی یا شخصی و یا هم شبکه های حمایتی تخصیص داده می شود و نه به اساس شایستگی و قابلیت های مسلکی.

امروزه این استدلال به صورت گسترده پذیرفته شده است که موجودیت نهادهای مسلکی دولتی برای رشد اقتصادی و فعالیت ها در سایر عرصه های پالیسی ضروری می باشد. پیوند ها بین میزان مسلکی گرایی در خدمات ملکی و حکومتداری خوب در یک کشور به صورت فزاینده ای به عنوان شاخص های انکشاف یک کشور مورد مطالعه قرار گرفته است و مدیریت منابع بشری مبتنی بر شایستگی به شکل روافزون به حیث معیار بین المللی پذیرفته شده است. اما درحالیکه بسیاری از کشورها اصل شایستگی را می پذیرند هنوز راه درازی برای تطبیق آن در سطح جهان پیش روست.

بیشتر کشورها نیاز به ایجاد خدمات ملکی مسلکی منطبق بر مقتضیات دولت های دموکراتیک را احساس می کنند. دموکراسی سیاسی، اقتصاد بازار

1 Inghram, Patricia Wallace. 2006. "Building Bridges over Troubled Waters: Merit as a Guide". Public Administration Review 66(4): 486-495.

- تأمین حسابدگی اصولی به صورت داخلی از طریق یک ساختار سلسله مراتبی در مقابل کنترل بیرونی رعایت قانون و حسابدگی: اهمیت نسبی آنها در زمینه تأمین حسابدگی- توانایی کارمندان ملکی برای نپذیرفتن دستورات غیر قانونی.
- تنظیم وظایف و حقوق مخصوصا بی طرفی و درستکاری و سیستم ناسازگاری و تضاد منافع.
- تنظیم مؤثر رسیدگی به شکایت ها.
- مقرراتی که ارزیابی عادلانه عملکرد را با ضمانت های کافی حقوق فردی تضمین می کند ( به عنوان مثال، جلسات استماعیه، بررسی قضایی).
- سیستم قانونی معاشات؛ شفافیت در تعیین معاشات برای کارمندان ملکی همراه با صلاحیت محدود مدیریتی.
- ترتیبات مدیریتی برای حصول اطمینان از رعایت معیارهای مشترک در تمام بخش های اداره عامه.
- حکومتداری خوب، مسلکی گرایی و ترویج و حمایت فعالانه از درستکاری باید در طراحی و مدیریت خدمات عامه به عنوان یک نهاد شامل گردد و از این طریق به حکومت در ارائه خدمات عامه به مردم کمک نماید. درستکاری به معنی کیفیت رهنمایی شدن توسط اصول قوی؛ کاملا فعال و بی عیب بودن و همچنین از نظر داخلی سازگاری داشتن در کاربرد اصول و معیارهای پذیرفته شده می باشد. بدون این ارزشها، مؤثریت دموکراتیک خدمات عامه غیر ممکن است.
- مسلکی گرایی در خدمات ملکی به چندین فاکتور بستگی دارد که هر کدام از آنها در ذیل تشریح می شود:
- جدایی واضح بین بست های سیاسی و بست های خدمات ملکی.
- استخدام و ترفیع به اساس شایستگی و رقابت به عنوان مبنایی برای مسلکی گرایی.

## جدایی سیاست از اداره عامه

قانون و خدمات عامه رضایت بخش که بدون یک اداره مسلکی پیشرفته غیر ممکن خواهد بود را ایجاد نماید، مشروعیت آن به خطر خواهد افتاد. سیاست دموکراتیک ایجاد مشروعیت اصلی ( از طریق انتخابات آزاد) را می نماید اما باید این مشروعیت را از طریق تولید نتایج تلافی کند. به هر دو مشروعیت اولیه و نتیجه محور نیاز است. بروکراسی نیز در صورتیکه از طریق سیاست دموکراتیک هدایت نشود، ممکن است مشروعیت خود را از دست بدهد. به همین دلیل است که باید بین این دو واقعیت اجتماعی، مکانیزم های کاری مبتنی بر همکاری ایجاد شود.

ایجاد خدمات عامه مسلکی و دموکراتیک مستلزم تلاش و حرکت در دو مسیر است. از یک طرف به سمت تغییرات بیشتر از نوع ساختاری با هدف ایجاد نهادهای دموکراتیک و تحت حاکمیت قانون که بتواند در عین حال یک استاندارد قابل قبول از خدمات عامه را به شهروندان ارائه نماید. از طرف دیگر، به سمت تغییرات بیشتر از نوع کارکردی با هدف تحکیم رفتار قابل پذیرش مسلکی و اخلاقی در زندگی عامه و فراهم نمودن زمینه برای شیوه های کارآمد مدیریت عامه. هر دو جنبه ساختاری و کارکردی به هم وابسته اند چراکه هر دو به دنبال تقویت مشروعیت عمومی دولت می باشند.

جدایی سیاست از اداره اگرچه به عنوان یک امر مطلوب پذیرفته شده است اما همیشه در صحنه عمل قابل تشخیص نیست. سیاست دموکراتیک در واقع واکنشی است به مسائل غامض نظم و تنوع. این نوع سیاست همچنین یک تجربه استدلالی است یعنی جایکه بحث و انتقاد عمومی، مخالفت، رقابت منظم و اختلاف نظرها، تحمل می شود و حتی تشویق و نهادینه می شود.<sup>2</sup>

در مقابل، اداره عامه مطلقاً روی ایجاد نظم عامه که ضمانت کننده ثبات و بقای کشور می باشد تمرکز نموده و قادر است تا منازعات را از طریق ابزارهای قانونی حل و فصل نماید. در چارچوب اداره عامه، به منازعه و اختلال عملکرد از دید آسیب شناسی نگاه می شود در حالیکه توزیع منظم و روشن مسئولیتها، سازگاری با قواعد از قبل تعیین شده و رعایت سلسله مراتب به عنوان ارزشهای مثبت تلقی می گردد.

این بدان معنی است که سیاست و اداره دو واقعیت اجتماعی متفاوت می باشند که به طور ایده آل باید در چارچوب مکانیزمهای انکشافی که زمینه همکاری صادقانه بین اداره و سیاست دموکراتیک و تابعیت اولی از دومی را فراهم می کند، باید از هم جدا نگهداشته شود. اگر سیاست دموکراتیک نتواند نتایج پالیسی همچون اطمینان قانونی، حاکمیت

2 Olsen, Johan P. and B. Guy Peters. 1996. Lessons from experience: Experimental learning in administrative reforms in eight democracies. Oslo: Scandinavian University Press.

ابزارهایی است که از طریق آنها، این دو سطح به شیوه همکارانه و سازنده با هم کار نمایند. از مدیریت خودسرانه و سیاسی شده سیستم های اصلی اداری همچون خدمات ملکی باید جلوگیری شود اما در عین حال باید برای حکومت این فضا ایجاد شود که اداره عامه را رهبری کند. این چالش به اشکال متفاوت در کشورهای مختلف اتحادیه اروپایی و اعضای سازمان همکاری اقتصادی و انکشاف (او.ای.سی.دی) مورد رسیدگی قرار گرفته است در حالیکه کشورهای در حال انکشاف هنوز در تلاشند تا یک فرمول مناسب در این زمینه پیدا کنند.<sup>3</sup>

در چارچوب اصلاحات مورد نیاز که در حد فاصل بین سیاست و اداره در نظر گرفته می شود و یا اتفاق می افتد، اگر قوانین و اقدامات اداری ابزارهایی همچون واگذاری تصمیم گیری اداری به سطوح پایین تر در سلسله مراتب اداری را ترویج نمایند، یک قدم مثبت خواهد بود.

اما مرز بین سیاست و اداره یک مرز پرتلاطم است و تعامل بین این دو واقعیت متفاوت به صورت مداوم زیر فشار بوده و تهاجم به هر کدام از این دو آشکارا و یا مخفیانه معمول بوده است. اصلاحات مدیریت عامه در جریان دو یا سه دهه گذشته در بعضی از کشورهای عضو او.ای.سی.دی منجر به نتایجی شده است که بسته به اینکه چه کسی تحلیل را انجام می دهد، برداشت های متفاوت (برعکس) از آنها صورت گرفته است.<sup>4</sup>

برخی از این تحلیل گران به مدیریت به عنوان پدیده ای می نگرند که به سیاست حمله نموده و بخش های از حوزه سیاست را تصرف نموده است. برخی دیگر بر عکس، بر این نظر می باشند که اصلاحات اداره برای سیاستمداران اجرایی این زمینه را فراهم نموده است که بر روی کارمندان خود کنترل بیشتری داشته

در همین حوزه ساختاری است که نیاز به جدایی سیاست از اداره بیشتر تبارز می کند. موضوعات دیگر همچون مجموعه ارزشهایی که به اصل حاکمیت قانون ارتباط دارد، نمایندگی از منافع عمومی و یا عامه، احترام به حقوق مدنی، برابری در برابر قانون و غیره نیز به همین اندازه مهم می باشند، زیرا اینها همیشه ایجاب مداخله پالیسی برای تغییر عناصر ساختاری دولت جهت مؤثریت را می نماید. تغییر ساختاری مستلزم طراحی پالیسی می باشد.

در حوزه کارکردی به عنوان مثال، در زمینه رفتارها و کارآمدی مدیریت عامه، همیشه نیازی نیست که عناصر ساختاری دولت را تغییر دهید اگرچه این امر می تواند بعضی مواقع غیرقابل اجتناب باشد. تغییرات ساختاری عمدتاً مستلزم اقدامات مدیریتی روی پروسه ها و طرزالعمل های کاری می باشد اما این نوع تغییرات مستقیماً به پالیسی درست و قانون مناسب مرتبط با سازمان و عملکرد اداره و طرزالعمل های اداری بستگی دارد.

ایجاد و انکشاف سیستم خدمات عامه اصولاً به حوزه ساختاری دولت مربوط می شود. انکشاف نهادی خدمات عامه یک بخش اساسی از سیستم اداره عامه می باشد چراکه این امر مستلزم ایجاد یک قوه جدید در داخل دولت است، یعنی یک قوه بروکراتیک، مسلکی و یا تکنوکرات با میزان مشخصی از استقلال در رابطه با قدرت سیاسی اش برای اینکه بتواند به درستی کار کند. بخش اساسی دیگر دولت دموکراتیک، ترتیبات ساختاری برای نمایندگی دموکراتیک و یا ترتیبات لازم برای قادر ساختن سیاست به عنوان تبلور تکتگرایی اجتماعی می باشد. از این نظر، جدایی سیاست و اداره عامه، اگرچه در عمل مرزهای بین این دو اغلب نا روشن است، یک تفاوت ساختاری در حوزه عامه می باشد.

یک مشکل عمده که بسیاری از کشورها در جریان تلاشهای شان برای انکشاف یک سیستم مسلکی خدمات عامه با آن مواجه می شوند، تعیین یک خط فاصل پذیرفته شده و متعادل بین سطوح سیاسی و مسلکی اداره و در عین حال یافتن شیوه ها و

3 به عنوان مثال، از طریق کابینه ها یا کاملاً به شکل سیاسی و یا شامل ساختن کارمندان دولتی مسلکی به شکل خدمتی؛ از طریق تفرقی های سیاسی به بست هایی که به روشنی در چارچوب سلسله مراتب تعریف شده است؛ از طریق تقرر کارمندان دولتی دارای وابستگی سیاسی؛ از طریق استفاده از یک مودل خالص اداری؛ از طریق مکانیزم های تفویض و غیره.

4 See Pollit, Christopher and Geert Bouckaert. 2000. Public Management Reform: A Comparative Analysis. New York: Oxford University Press.



که در آن فعالیت می نمایند.

اما آنچه روشن به نظر می رسد اینست که وقتی در کشورهای او.ای.سی.دی یک پالیسی تبدیل به قانون می شود، کاربرد و تطبیق آن قانون مسئولیت عمده و تقریباً انحصاری کارمندان مسلکی خدمات عامه می باشد نه سیاستمداران. چندین ابزار قانونی مخصوصاً تفویض مسئولیتها، پروسه تصمیم گیری سیاسی را به یک پروسه بیشتر و یا منحصرآداری تبدیل می کند.

همانطوریکه گفته شد، سیاست و اداره عامه به صورت اجتناب ناپذیر به همدیگر ارتباط پیدا می کنند. آیا باید به این امر طوری نگاه شود که گویا پیامدهای منفی دارد. در اینجا قابل یادآوری است که پالیسی سازی و اداره دو پروسه متفاوت اما همگرا می باشند. عموماً، کشورهای قاره اروپا که دارای سنتهای قوی در زمینه حقوق اداری می باشند، پالیسی ها را به شکل رسمی از طریق تصویب قوانین در پارلمان معرفی می کنند. به اساس درک سنتی از جدایی سیاست و اداره، بعد از اینکه پالیسی تبدیل به قانون می شود، باید کاملاً آسان باشد که صلاحیتهای تصمیم گیری اداری را حسب سلسله مراتب به سطوح پایین تفویض نماییم تا از این طریق، اداره بتواند قانون مورد نظر (یعنی پالیسی) را مورد استفاده قرار داده و آن را نافذ و تطبیق نماید. در این کشورها، قوانین مشخص وجود دارد که چگونگی اتخاذ تصمیم اداری را تعریف می کند و همچنین طرزالعمل واضح قانونی برای تفویض صلاحیت در این زمینه وجود دارد.

آیا این بدان معنی است که قبل از اینکه یک پالیسی تبدیل به قانون شود، اداره هیچ نقشی ندارد؟ آیا این بدان معنی است که تنها سیاستمداران پالیسی ها را تهیه نموده و در رابطه با آنها تصمیم می گیرند؟ پالیسی توضیح دهنده اهداف سیاسی در شرایط عملیاتی است. در بسیاری از زبان ها، کلمات جداگانه برای پالیسی و سیاست وجود ندارد. پالیسی در استفاده رایج در اروپا به معنی یک شیوه دسترسی به هدف است که توسط حکومت تدوین شده و پیگیری می شود. پالیسی تجلی یک تصمیم

باشند. پولیت و بوکارت خواهان بررسی بیشتر مرز بین سیاست و اداره بوده و توجه را به این واقعیت جلب می کنند که مرز بین سیاست و اداره به مرز بین کارمندان ملکی و سیاستمداران ارتباط دارد اما لزوماً شبیه آن نیست.<sup>5</sup> اگر سیاست نه توسط افراد ذیدخل (سیاستمداران انتخابی و یا انتصابی و یا کارمندان ملکی) بلکه توسط پروسه ها تعریف شود، هم سیاستمداران و هم مدیران در یک زمینه فعالیت و یا پروسه ها با هم همگام و هم نظر خواهند بود. فعالیت سیاسی (یا بهتر بگوییم پالیسی) لزوماً همان سیاست حزب نیست اما شامل بسیج انواع مختلف منابع جهت تحقق مجموعه ای از اهداف مشخص پالیسی در محیطی می باشد که منافع احزاب مختلف ممکن است به صورت بالقوه و یا بالفعل در تعارض قرار بگیرد.

مدیران عامه غالباً باید در چنین پروسه های مرتبط با پالیسی دخیل باشند، حتی اگر از نظر سیاست حزبی بی طرف باشند که چنین نیز باید باشد. در بعضی از موارد، این نوع فعالیت مرتبط با پالیسی، زمان مدیریتی زیادی را در بر می گیرد. البته در تجربه بیشتر کشورهای او.ای.سی.دی این امر کاملاً بدیهی و مشهود نیست که سیاستمداران مایل باشند خود را محدود به نقش "شخصیتهای رهبری کننده استراتژیک" نمایند و یا هم اینکه اداره عامه عملیاتی بتواند کاملاً غیر سیاسی شود. این هم معلوم نیست که آیا انکشاف بروکراسی به صورت غیر قابل اجتناب باعث افزایش قدرت سیاسی بروکرات های ارشد شده است چراکه اندازه گیری درست میزان قدرت یک گروه همانند کارمندان ارشد ملکی مشکل است.<sup>6</sup>

به عنوان مثال، در حالیکه به نظر می رسد مهارت های سازمانی و پالیسی سازی بروکرات ها در فرانسه و آلمان و یا در کشورهای اسکاندیناوی در مقایسه با بلژیک، یونان، اسپانیا و یا ایتالیا بیشتر درک شود، ممکن است این امر بخاطر ماهیت سیستم های سیاسی و چارچوب حقوقی، قانونی و سازمانی باشد

5 همان مرجع قبلی.

6 See Page, Edward C. and Vincent Wright. 1999. *Bureaucratic Elites in Western European States: A comparative Analysis of Top Officials*. New York: Oxford University Press.

های استندرد، لیست های توزیع ستندرد، زمان مشخص به ارتباط نشست های شورای وزیران، استندرد مربوط به کیفیت تحلیل ( به عنوان مثال، برآورد هزینه بودجودی، بیانیه های مرتبط با تأثیرات محیط زیستی و غیره) می باشد.

یک اصل مشخص که در بسیاری از کشورهای او.ای. سی.دی و اتحادیه اروپا معمول بوده و در طرزالعمل های پالیسی سازی آنها گنجانیده شده است اینست که قبل از اینکه یک پالیسی توسط شورای وزیران اتخاذ گردد باید بحث های بین الوزارتی راجع به آن پالیسی انجام شود. عموما، بحث های بین الوزارتی در پایین ترین سطح ممکن صورت می گیرد و تنها در صورتیکه ثابت شود که رسیدن به توافق در آن سطح غیر ممکن است، موضوع به سطح بالاتر ارجاع می یابد. رهبری این پروسه یا به وزارت اولیه واگذار می شود ( به عنوان مثال، در آلمان) و یا اینکه به دارالانشای عمومی حکومت ( به عنوان مثال، در فرانسه) سپرده می شود. بحث های بین الوزارتی می تواند شامل کابینه وزرا شود که اغلب حساسیت های سیاسی را در خود جای می دهد. در نهایت، تمام تصامیم به وزیر و یا به شورای وزیران می رسد اما تقریبا در تمام موارد، بحث بین الوزارتی قبلی به این معنی است که تنها به یک تصویب رسمی نیاز است. تصمیم گیری حکومت توسط طرزالعمل های اداری تحکیم می شود. این طرزالعمل ها به صورت آگاهانه طراحی و حفظ می شوند. زمانیکه عملکرد یک حکومت در زمینه پالیسی سازی ضعیف تلقی گردد، حکومتها سیستم های پالیسی سازی شان را اصلاح می کنند.

به بازیگران سیاسی و اداری متعددی نیاز است تا در زمینه انکشاف و اتخاذ پالیسی نقش داشته باشند. نظر به اینکه موضوعات پالیسی امروزی خیلی پیچیده و تخنیکی می باشد، کشورهای انکشاف یافته به تقویت قابلیت های این بازیگران می پردازند. در کشورهای عضو او.ای.سی.دی و اتحادیه اروپا، به وزیران در این زمینه از طریق سمینارها و مجاری حزبی کمک می شود. منابع موجود برای وزیران می تواند افزایش یابد ( به عنوان مثال، بودجه برای

سیاسی است که راهنمای اقدامات کارمندان در اداره عامه می باشد. یک تصمیم راجع به پالیسی شامل اهداف، یک چارچوب عمومی برای اقدام اداری و تصمیمات مربوط به ابزارهای پالیسی خواهد شد. ابزارهای پالیسی شامل ابزارهایی است که حکومت جهت تحقق اهداف پالیسی از آنها استفاده می کند و از جمله شامل قوانین و مقررات، اطلاعات عامه و خدمات عامه می شود. حاکمیت قانون ایجاب می کند که تمام اقدامات حکومت مبتنی بر قانون باشد و در کشورهایی که دارای سنت قوی حقوق اداری می باشند، پالیسی ها اغلب در چارچوب حقوقی تبیین شده و مورد بررسی قرار می گیرند. بنابراین، پالیسی سازی از نزدیک با پروسه ایجاد نورم های حقوقی پیوند دارد.

تصمیم در مورد پالیسی توسط سیاستمداران اتخاذ می شود و نه ادارات. معمولا، قوانین اساسی وزیران را، به صورت فردی و جمعی، در شورای وزیران به حیث تصمیم گیرندگان تعیین می کند. وزیران راجع به محتوای پالیسی تصمیم می گیرند. اما مشکلاتی که وزیران با آنها مواجه می باشند به اندازه ای پیچیده و تخنیکی است که آنها مجبورند در زمینه پالیسی سازی به متخصصین مسلکی اتکا نمایند. وقتی یک مشکل تشخیص داده می شود، وزیران رهنمودهای عمومی را برای متخصصین مسلکی شان ارائه می کنند. متخصصین وضعیت را مورد تجزیه و تحلیل قرارداده و گزینه های مختلف پالیسی را در اختیار وزیران قرار می دهند. وزیران تصمیم می گیرند که کدام گزینه پالیسی پذیرفته شود اما طرزالعمل های پالیسی سازی، تخنیکی و اداری بوده و نیاز به طرح ریزی دارد.

خیلی مهم است که این واقعیت را همیشه در نظر داشته باشیم که این وزیران و شوراهای وزیران می باشند که به اتخاذ پالیسی می پردازند. اما نمادگرایی مورد نیاز برای تصمیم گیری حکومتی نباید باعث کتمان این شیوه و روال معمول در بسیاری از کشورهای او.ای. سی.دی و اتحادیه اروپا شود که به اساس آن تصمیم گیری حکومت به دنبال یک طرزالعمل اداری از قبل تعیین شده صورت می گیرد. این غالبا یکی از مقررات شورای وزیران با اجزای مشخص اداری همچون فورمه

تخصص خود را ارائه می کنند تا اینکه پالیسی ها به شکلی طراحی شوند که مؤثر و کارآمد بوده و مهمتر از همه بتوان آنها را اجرا نمود.

قابلیت های کارمندان ملکی جهت کمک به پالیسی سازی از طریق یک سیستم مدیریتی مبتنی بر اصل شایستگی تضمین می شود. این قابلیتها می تواند از راه های ذیل افزایش یابد: بهبود مهارت ها ( به عنوان مثال، آموزش، انتخاب و استخدام کارمندان)؛ تأمین تخصص سازمانی ( به عنوان مثال، ایجاد واحدهای پالیسی یا بخش های مشخص)؛ افزایش بودجه و یا تقویت همکاری درون وزارتی؛ و یا ایجاد ابزارهای اداری که به عنوان مثال زمینه انتقال مسئولیتها را فراهم نماید.

اعطای قراردادها جهت مطالعه یک مشکل، بودجه برای مشاورین پالیسی). اما معمولا کارمندان ملکی مهمترین کمک را به وزیران در زمینه انکشاف پالیسی ارائه می کنند و این به خاطر اینست که کارمندان ملکی:

1. بیشترین تخصص تخنیکی را در اختیار دارند و به بهترین شکل می توانند با سایر کارمندان ملکی و متخصصین تعامل نمایند؛ بیشتر پالیسی های اروپایی در این سطح بروکراتیک اتخاذ می شود ( به عنوان مثال، تعدیل قوانین)؛
2. زمینه تداوم کار را فراهم می کنند که این امر مخصوصا در چارچوب اروپایی مهم است چراکه تصمیم گیری اروپایی با چرخه های سیاسی ملی همزمان نیست؛ و

3. در رابطه با ملاحظات مرتبط با اجرای پالیسی ها،

## استخدام و ترفیع به اساس شایستگی

■ کل سیستم توسط مکانیزم ها و نهادهای کنترولی قوی از جمله کمیسیون های مستقل خدمات عامه ( عمدتا در کشورهای مشترک المنافع بریتانیا) و یا بررسی مستقل مدیریت خدمات ملکی ( عمدتا در کشورهای دارنده حقوق اداری) نظارت می شود.<sup>7</sup>

مسئله گرایبی و بی طرفی سیاسی در خدمات عامه ایجاب استقلال آن از سیاست و منافع شخصی را می نماید. سیستم خدمات ملکی به عنوان یک نهاد، اما این ظرفیت را دارد که تجارب و قواعد رفتاری مشترک و همچنین مجموعه ارزشها و فرهنگ گروهی (روحیه همکاری و همدلی) خودش را ایجاد نماید که این خود به مشروعیت بخشیدن به موجودیت و اقدامات آن کمک می کند. مسئله سازی خدمات عامه در دموکراسی ها تنها می تواند از طریق سیستم شایستگی تحقق یابد. این سیستم در متن بروکراسی های مدرن جای دارد.<sup>8</sup>

بوروکراسی ها - و همچنین عناصر اصلی سیستم شایستگی- در جریان سه دهه گذشته تحت حمله قرار داشته و در میان سایر اعمال به اصطلاح سؤ، متهم به خفه ساختن قدرت مشروع حکومتها، تضعیف مشوق های کارآمدی، کم رنگ ساختن

با در نظر داشت تفاوت ها و شیوه های ملی، ویژگیهای عمده سیستم های خدمات ملکی در دموکراسی های پیشرفته، چه مبتنی بر بست و یا دوره کاری را می توان حسب ذیل خلاصه نمود:

■ تقرر و ترفیع کارمندان دولت از طریق امتحانات رقابتی صورت می گیرد نه از طریق شیوه های قدیمی انتخاب مبتنی بر واسطه بازی و رشوه گیری؛

■ محدودیتهای مربوط به تبدیلی خودسرانه، تنزیل رتبه و یا انفکاک کارمندان دولتی به خوبی ایجاد شده است؛

■ بی طرفی سیاسی کارمندان دولتی به عنوان مکلفیتهای سختگیرانه بر آنها اعمال می شود؛

■ بست های خدمات ملکی به شکل مرکزی ایجاد شده و به اساس رتبه و قدم دسته بندی می شود؛

■ معاشات به اساس قانون تعیین می شود و به اساس رتبه و مدت خدمت پرداخت می شود و نه به اساس کیفیت و کمیت کاری که عملا انجام می شود ( اگرچه یک سیستم معاشات که بیشتر مبتنی بر عملکرد است فعلا در بعضی از کشورها در حال معرفی شدن است اما تا به حال نتایج آن متفاوت و نا مشخص بوده است)؛

7 Cardona, Francisco. 2004. "Civil Service, Democracy and Economic Development". *Viešoji Politika ir Administravimas* (7): 16-22.

8 Dreyfus, Françoise. 2000. *L'invention de la bureaucratie: Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVIII-XX siècles)*. Paris: Editions La Découverte.

حسابدهی و جلوگیری از پاسخگویی اداری شده اند. این انتقادات عمدتاً از دیدگاه های اقتصادی لیبرال افراطی نشأت می گیرد که نه اصیل اند و نه هم جدید. این انتقادات یادآور دیدگاه های مطرح شده توسط مارکس می باشد که دستگاه دولتی را "یک انگل ترسناک که جامعه فرانسه را همانند یک پوسته خفه کننده پوشانده است" نامید.<sup>9</sup> اما در حالیکه این انتقادات روی ادعای فقدان کارایی تمرکز داشت که ازادی و کارآفرینی فردی را خفه می سازد، قبل از این، به عنوان یک وسیله خفه کننده برای طبقه حاکم تلقی می کرد.

اگر بوروکراسی عامه به اندازه ای بد می بود که اخیراً از آن برداشت می شود، فهم این موضوع مشکل می شد که چگونه ممکن است یک نهاد که زمینه انکشاف اقتصاد کشورهای انکشاف یافته را فراهم ساخته است، در زمینه ارائه راه حل های واقعی، نامناسب باشد. انتقاد از سیستم خدمات عامه مبتنی بر شایستگی شاید یا از عدم درک ماهیت واقعیت مشکلاتی ناشی شود که سیستم شایستگی در صدد حل آنهاست و یا هم ناشی از تلاش گسترده تر ایدئولوژیک جهت تضعیف دولت و نهادهای آن باشد.

در سی سال گذشته، حملات دوامدار علیه دولت و جهت بدنام کردن آن و همچنین کسانیکه برای دولت کار می کنند عملاً وجود داشته است.<sup>10</sup> سکتور عامه به صورت کل و بوروکراسی حکومتی به شکل خاص، هدف حملات بی رحمانه سیاستمداران مشخص، برخی از افراد آکادمیک، و تعداد مشخصی از حلقات فکری و رسانه ها قرار داشته است که هدف آنها تضعیف مشروعیت آن بوده است. بدنام ساختن دولت با هدف مشروعیت زدایی از آن و تقدس زایی برای بازار صورت می گیرد.<sup>11</sup> در واقع، اینگونه بدنام

سازی، تأثیر منفی بر برداشت عمومی از بوروکراسی حکومت و جذابیت خدمات عامه داشته است. همین امر باعث شد که او.ای.سی.دی (2000) مدعی شود که "مهمترین چالش" برای اینکه ادارات عامه، مکان های کاری جذاب به نظر برسند، انجام "سرمایه گذاری جامع در ایجاد یک تصویر مثبت و معتبر از کار و شرایط کاری در سکتور عامه" می باشد.<sup>12</sup>

مسئله گرایی در خدمات عامه شامل یک عنصر قوی از درستکاری می باشد. مدیریت مبتنی بر شایستگی باید با پالیسی های فعال جهت حفظ و ترویج درستکاری در رفتار کسانی که در داخل سیستم خدمات عامه کار می نمایند همراه شود. اعتماد به نهادهای عامه در نهایت به قابلیت آنها در حل مشکلات عامه به صورت کارآمد و مطمئن بستگی دارد. این قابلیت نیز خود بستگی به وضعیت مسلکی و درستکاری کارمندان و همچنین چارچوب حقوقی حاکم بر کارمندان دارد. علاوه بر این، نظم قانونی که سیستم خدمات عامه باید در رابطه با شهروندان تطبیق نماید می تواند باعث افزایش و یا کاهش اعتبار و اعتماد شود.

ظرفیت ادارات خدمات عامه ملی در فعالیت بی طرفانه و غیرجانبدارانه و حفظ منافع عامه به تخصص، مهارت ها و ویژگیهای اخلاقی کارمندان دولتی بستگی دارد اما این موضوع به کیفیت محیط اداری و حقوقی که کارمندان در آن کار می کنند نیز ارتباط می گیرد. این محیط می تواند مانع و یا مروج امکانات اداره عامه جهت جذب و یا انگیزه دادن به پرسونل واجد شرایط شود. این محیط همچنین بر عملکرد ترتیبات موجود برای حفظ استقلال مسلکی کارمندان عامه و پاسخگو ساختن آنها تأثیر می گذارد.

موجود، مناسبترین نهادها برای یک جامعه مشخص می باشند در حالیکه مؤثریت به معنی عملکرد واقعی می باشد یعنی میزان اجرای وظایف اصلی حکومتی توسط سیستم به شکل که رضایت بیشتر مردم و گروههای قدرتمند را فراهم نماید. مؤثریت و یا فقدان آن می تواند باعث تقویت و یا مانع مشروعیت شود. مراجعه شود به:

See Lipset, Seymour Martin. 1960. *Political Man. The Social Bases of Politics*. New York: Doubleday & Company, Garden City.

12 Äijälä, Kirsi. 2000. "Public sector - an employer of choice? Report on the competitive public employer project". OECD report. Available at: <http://www.oecd.org/austria/1937556.pdf>

9 Marx, Karl. 1852. *The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte*.

10 See Suleiman, Ezra. 2003. *Dismantling Democratic States*. Princeton University Press.

11 مشروع کردن عبارت از پروسه توضیح و توجیه اعتبار یک نظم نهادی می باشد. به عنوان مثال، مراجعه شود به:

Berger, Peter L. and Thomas Luckmann. 1966. *The Social Construction of Reality*. New York: Anchor Books, Garden City.

مشروعیت به معنی ظرفیت سیستم برای ایجاد و حفظ این باور است که نهادهای سیاسی

## حسابدهی: تبعیت سلسله مراتبی و کنترل بیرونی تبعیت از قانون

تخصص کارمندان دولتی باید شامل فهم عمیق از موضوعات جاری و توانایی ابتکار عمل و پیشنهاد راه حل‌ها جهت جلوگیری از اختلال در فعالیتهای عامه و ترویج اجرای مؤثر قوانین و پالیسی‌ها باشد. در یک اداره عامه مسلکی، کارمندان خدمات عامه باید قادر باشند تا واقعیت را به مقامات بگویند و در مقابل هدایات سیاسی که غیرقانونی و یا از نظر اخلاقی مورد سؤزن می‌باشند ایستادگی نمایند. تبعیت کارمندان دولتی از قانون اساسی و نظم قانونی باید همیشه مقدم بر وفاداری آنها به حکومت موجود باشد.

در کشورهای دارای حکومت داری خوب، کارمندان دولتی به میزان قابل ملاحظه‌ای، از استقلال مسلکی برخوردارند. این امر متأسفانه در کشورهایی که سیستم‌های حکومتداری شان نیاز به بهبود زیاد دارد، معمول نیست. در این دسته از کشورها، دو نوع وضعیت، معمول است: الف) کارمندان دولتی در پروسه تصمیم‌گیری اداری شامل نیستند. احتمالاً این بدان معنی است که انتظار از خدمات ملکی اینست که باید تنها بخاطر خوشی و یا به نفع نخبگان سیاسی خدمت نمایند. در این صورت، تمام تضامیم الزامات سیاسی می‌باشند؛ ب) در نتیجه، کارمندان خدمات عامه نمی‌توانند و یا مایل نیستند که نظریات مسلکی خود را ارائه نمایند مگر اینکه توسط رهبری سیاسی تقاضا شود و یا اینکه مجبور باشند در پاسخ به مکلفیت‌های قانونی واضح، این کار را انجام دهند به شرط اینکه این موضوع در

مسلکی‌گرایی ایجاب می‌نماید تا کارمندان خدمات عامه از میزان مشخصی استقلال مسلکی برخوردار باشند و این امر باید با این واقعیت سازگار شود که نهادهای اداره عامه از جمله وزارت‌ها، سازمان‌های سلسله‌مراتبی بوده و کارمندان دولتی از رهبری سیاسی تبعیت می‌نمایند و در مقابل آنها پاسخگو می‌باشند. کارمندان خدمات عامه مخصوصاً آنهایی که با وظایف مرتبط با حقوق شهروندان سروکار دارند باید بی‌طرف باشند اما در عین حال باید در مقابل تقاضاهای پالیسی‌وزرا، حساس و پاسخگو باشند. رعایت وظیفه وفاداری به تنهایی جهت تضمین بی‌طرفی و همکاری عادلانه بین سیاستمداران و کارمندان دولتی، کافی نیست.

مفهوم وفاداری باید در مقابل سایر ملاحظات مهم همچون بی‌طرفی و درستکاری مسلکی متعادل شود. می‌توان استدلال نمود که یک کشور برای اینکه به معیارهای بالای حکومتداری دست یابد، کارمندان دولتی آن باید از مقدار مشخصی استقلال مسلکی برخوردار باشند. در بعضی از شرایط، آنها باید این اجازه را داشته باشند و باید تشویق شوند که به اساس قضاوت مسلکی خودشان عمل نمایند. این بدان معنی نیست که کارمندان خدمات عامه حسابده و پاسخگو نیستند. هر زمانیکه آنها بدون دستور و حکم قبلی عمل می‌کنند، باید کنترل واقعی بر تصمیمات و اقدامات آنها وجود داشته باشد- که نتایج آن در صورت ضرورت می‌تواند جهت تعریف دقیق‌تر حوزه اختیارات شان مورد استفاده قرار گیرد.

تعارض با منافع سیاسی (حزب) تلقی نشود.

استفاده قرار می دادند. بعضی از کارمندان ارشد با این دید و نظر موافق بودند. آنها همچنین به این باور بودند که امکان به چالش کشیدن وزرا با طرح های پالیسی جایگزین حتی در خارج از پالیسی رسمی حکومتی وجود داشت، اما وزرا فقط برای مشوره صریح و بدون ترس در چارچوب محرمیت سختگیرانه ارزش قابل می شدند. موارد فاش شدن و بی ملاحظگی خدمات عامه برای وزرا ناگوار بود و احساس می کردند که این نوع عدم وفاداری به اعتماد بین وزرا و کارمندان ضربه می زند (حتی اگر شواهد نشان می داد که بیشتر فاش شدن ها از دفتر وزار بوده است و نه از کارمندان مسلکی خدمات عامه).

همچنین یک نوشته توسط کمیسیون خدمات عامه در رابطه با کانادا نشان می دهد که عدم وابستگی حزبی یک ارزش اساسی در خدمات عامه می باشد.<sup>14</sup> از سال 1908، این یکی از مبانی نقش ها و مسئولیتهای کارمندان خدمات عامه بوده است. با وجود این واقعیت، واری روز افزون و فشارهای فزاینده بر خدمات عامه و کارمندان دولتی باعث ایجاد عدم اطمینان نسبت به تعامل مناسب بین کارمندان خدمات عامه و مقامات انتخابی شده است. در حالیکه در چارچوب مقررات و قوانین مختلف تلاش شده است تا مرزها و پارامترهای حاکم بر ارزشها و اصول اخلاقی کارمندان خدمات تعریف شود اما موضوع کماکان پیچیده باقی مانده است. این نوشته پیشنهاد می دهد که در رابطه با اصل وفاداری به حکومت موجود، تفکر و بررسی صورت گیرد.

می توان استقلال مسلکی را از حسابدگی جدا ساخت. ساختار مشوق ها و محدودیتهای حکومت به انتخاب های پالیسی و رفتار تصمیم گیری مقامات عامه شکل می دهد. آنچه دارای اهمیت خاص است، چک و بلانس در سکتور عامه است یعنی مکانیزمهایی که جهت کاهش اشتباهات و رفتار نامناسب و حمایت از درستکاری و مسلکی گرای خدمات عامه ایجاد می

در مقابل، استقلال مسلکی به این معنی است که کارمندان دولتی به صورت منظم در تصمیم گیری اداری سهیم می باشند. انتظار از آنها اینست که به شکل آزادانه قضاوت تخصصی خود را ابراز نمایند و در صورتی که ارزیابی آنها در تعارض با ترجیحات حزب سیاسی قرار داشته باشد، آنها از نظر قانونی در مقابل هر گونه اقدام متقابل رهبری سیاسی محفوظ می باشند. کارمندان دولتی در صورتیکه دارای استقلال مسلکی باشند می توانند بدون ترس، واقعیت ها را به قدرت حاکم بگویند، درحالیکه در فقدان استقلال مسلکی، چنین چیزی ممکن نیست. استقلال مسلکی یک پیش شرط مسلکی گرای و درستکاری و نهایتاً حکومتداری خوب می باشد.

یک نوشته نسبتاً جدید راجع به استرالیا، نشان دهنده ویژگیهای الهام بخش استقلال مسلکی در میان کارمندان خدمات عامه حتی در کشورهای انکشاف یافته می باشد.<sup>13</sup> این نوشته نشان می دهد، و شاید قابل تعجب هم نباشد، که به چه تعداد وزرا توسط کارمندان منتقد، متهم به عدم علاقمندی در سرمایه گذاری روی خلاقیت، نوآوری و یا کار در زمینه پالیسی استراتژیک در عرصه خدمات عامه می شوند. وزرا، در عوض، عمدتاً به ”خرهای خوب“ رسانه ها و پالیسی های مبتنی بر نظریات (واکنش به نظرسنجی ها و تحقیقات گروهی) علاقمند می باشند و به پالیسی های مبتنی بر شواهد علاقه ندارند. مشاورین سیاسی وزار دقیقاً به این علت ظهور نمودند که وزرا به سطح و انواع حمایت مورد نیاز از خدمات عامه اطمینان و اعتماد نداشتند و همچنین می خواستند با مشاورینی که خودشان انتخاب نموده بودند کار نمایند. وزرا ادعا داشتند که آنها هشدارهای اولیه را دوست داشتند و می خواستند که قبل از خطرات غیر منتظره و نتایج احتمالی تصمیمات، به آنها ”هشدار“ داده شود و اگر هیچ دلیل دیگری نیز وجود نداشت این کار را به عنوان یک تکنیک مدیریت ریسک مورد

14 Furi, Megan. 2008. *Public service impartiality: Taking Stock*. Ottawa: Public Service Commission of Canada. Available at: <http://www.psc-cfp.gc.ca/plcy-pltq/rprt/impart/impart-eng.pdf>.

13 Wanna, John. 2008. "Independence and responsiveness - re-tying the Gordian knot". *The Australian Journal of Public Administration* vol. 67 (no. 3): 340-344.

شود. چک و بلانس به معنی شریک ساختن مسئولیتها و معلومات است تا اینکه هیچ شخص و یا نهادی نتواند روی تصمیمات کنترل مطلق داشته باشد.

میزانی از استقلال مسلکی می باشد که به شکل قابل توجهی در مقایسه با بلغاریا بالاتر و ریشه دار تر می باشد.<sup>16</sup>

مسلک گرایی خدمات عامه نمی تواند محقق شود مگر اینکه نهادهای خدمات ملکی همچون وزارتخانه ها و سایر ادارات عامه به شکلی تنظیم شده و فعالیت نمایند که واقعا کارمندان دولتی اجازه داشته باشند و تشویق شوند که از استقلال مسلکی خود استفاده نمایند. ویژگیهای سازمانی که برای مسلکی گرایی مضر است، باعث تضعیف فواید ترتیبات شایسته سالاری می شود. به عنوان مثال، استخدام افراد دارای تحصیلات و تجربه عالی چه فایده ای دارد در صورتیکه به آنها این فرصت داده نشود که به صورت کامل از توانایی های شان به سود منافع عامه در اداره ای که استخدام شده اند، استفاده نمایند؟

ما استدلال مشابهی را می توانیم در یک مطالعه که سوئدن و یونان را با هم مقایسه می کند، پیدا کنیم. در حالیکه نهادهای دولتی یونان<sup>17</sup> به صورت غیر مؤثر از نهادهای ملکی از جمله زندگی سیاسی جدا شده اند، در سوئدن دولت به خوبی در پشت یک "منشور استقلال بروکراتیک" قرار گرفته و این به عنوان یک چارچوب اجتماعی برای دفاع از استقلال بروکراسی در برابر نفوذ سیاسی تلقی می شود.<sup>18</sup> سایر مطالعات صورت گرفته این نتیجه گیری را ارائه می دهد که در کشورهایی همچون بریتانیا،<sup>19</sup> هلند،<sup>20</sup> ناروی و دانمارک نیز مکانیزمهایی جهت حمایت از استقلال مسلکی کارمندان دولتی و جلوگیری از مداخله سیاسی حزبی در اداره عامه وجود داشته است.<sup>21</sup> اما اسپانیا و ایتالیا شبیه یونان می باشند چراکه مفهوم استقلال بروکراتیک

اغلب ملاحظه شده است که انحراف از اصل شایستگی که احتمالا در بیشتر اوقات به شکل سیاسی شدن خدمات عامه ظاهر می شود، تقریبا در تمام کشورها اتفاق می افتد. اما محیط نهادی حمایت حزبی و سیاست قبیله گرایی- و تأثیرات اجتماعی و سیاسی آن- به شکل قابل توجهی در محیط های جغرافیایی مختلف به صورت برجسته از جنوب تا شمال اروپا تفاوت می کند.

یک مطالعه مقایسه ای راجع به حمایت حزبی در خدمات عامه 15 کشور اروپایی ( شرق و غرب) به این نتیجه دست یافت که در آلمان و اتریش میزان بیشتری از حمایت حزبی در مقایسه با بلغاریا وجود دارد.<sup>15</sup>

اما به اساس این یافته نمی توانیم نتیجه گیری نماییم که سطح مسلکی گرایی در خدمات عامه بلغاریا بالاتر از خدمات عامه در آلمان و اتریش است. این ارزیابی از این فرضیه ناشی می شود که در آلمان و احتمالا در اتریش، کارمندان خدمات عامه در اداراتی همچون وزارتخانه ها - به عنوان نهادها- دارای

16 Regarding the autonomy of the German bureaucracy, see Shefter, Martin. 1994. *Political parties and the State: The American Historical Experience*, Princeton: Princeton University Press. 36-45.

17 Papakostas, Apostolis. 2001. "Why is there no clientelism in Scandinavia? A comparison of the Swedish and Greek sequences of development". In *Clientelism, interests, and democratic representation. The European experience in historical and comparative perspective*. Simona Piattoni (ed.) 31-53. Cambridge: Cambridge University Press.

18 Piattoni, Simona. 2001. "Historical Comparative Perspectives". *Clientelism, interests, and democratic representation. The European experience in historical and comparative perspective*. Simona Piattoni (ed.) 1-30. Cambridge: Cambridge University Press.

19 O'Gorman, Frank. 2001. "Patronage and the reform of the state in England, 1700-1860". In *Clientelism, interests, and democratic representation. The European experience in historical and comparative perspective*. Simona Piattoni (ed.) 54-76. Cambridge: Cambridge University Press.

20 van Randeraad, Nico and Dirk Jan Wolfram. 2001. "Constraints on clientelism: The Dutch path to modern politics, 1848-1917". In *Clientelism, interests, and democratic representation. The European experience in historical and comparative perspective*. Simona Piattoni (ed.) 101-121. Cambridge: Cambridge University Press.

21 در اوایل قرن نوزدهم، تقرر در اداره عامه به اساس شایستگی صورت می گرفت. مراجعه شود به:

(Feldbaek, Ole. 2000. "The historical role of the Nordic countries in Europe". *European Review*, 8 (1): 123-128).

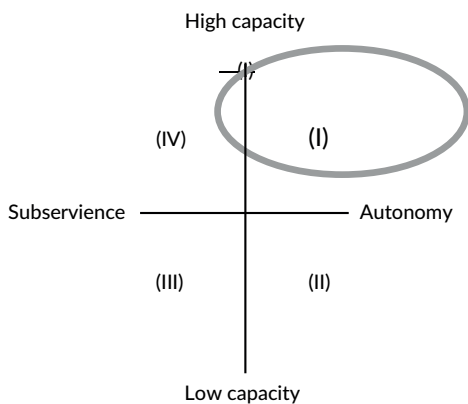
بنابراین، قبل از اینکه انتخابات پارلمانی مبتنی بر احزاب به تدریج در جریان نیمه دوم قرن نوزدهم تبدیل به نورم شود، استقلال مسلکی خدمات عامه به خوبی ایجاد شده بود. احزاب سیاسی توده ای باید شهروندان را روی درخواست های برنامه محور به جای وعده حمایت بسیج می ساختند.

15 Kopecky, Petr et al. 2012. *Party Patronage and Party Government in European Democracies*. Oxford: Oxford University Press. 367.



تضعیف دموکراسی و حاکمیت قانون شود. با ترکیب نمودن ظرفیت و استقلال چنانکه در تصویر ذیل نشان داده شده است، چهار موقعیت قیاسی ظاهر می شود که سیستم های خدمات ملکی در آنها جای می گیرند.<sup>25</sup>

تصویر 1: ظرفیت و استقلال خدمات ملکی



دایره واقع در مربع اول نمایانگر ترکیب ایده آل ظرفیت بالا با میزان مناسبی از استقلال می باشد. مربع سوم نیز می تواند نشانگر یک وضعیت معنی دار باشد: به کارمندانی که فاقد تخصص می باشند اختیارات گسترده داده می شود. اما اگر محدودیتهایی که آنها با آن مواجه هستند، معیاری نباشد، کیفیت حکومت از دو منظر تنزل می یابد: فقدان تخصص و مقررات ناکافی. موقعیت هایی که در مربع های دوم و چهارم نشان داده شده است، معمولاً مشکل ساز می باشند. هدف از دادن آزادی عمل گسترده به کارمندان دولتی فاقد شرایط (موقعیت دوم) و یا دریغ نمودن آزادی عمل به میزان مناسب از کارمندان دولتی خیلی توانمند (مورد چهارم) چیست؟

به خوبی مورد حمایت قرار نگرفته است، هرچند تفاوت های جغرافیایی قابل توجهی به عنوان مثال بین جنوب و شمال ایتالیا وجود دارد.<sup>22</sup> یافته های سایر مطالعات نشان دهنده موجودیت خدمات ملکی مبتنی بر کلاینتلیزم گسترده در بعضی از کشورهای اروپای جنوبی می باشد.<sup>23</sup>

می توان استدلال کرد که تنها یک شکل حمایت حزبی وجود ندارد بلکه چندین شکل از حمایت حزبی در کشورهای مختلف وجود دارد که هر کدام به صورت واضح، نتایج متفاوتی خواهند داشت. در حالیکه نهادهای فاقد استقلال مسلکی به سادگی می توانند قربانی سؤاستفاده سیاسی حزبی گردند، نهادهای دارای استقلال مسلکی می توانند مانع ریشه گرفتن چنین اعمال سؤ شوند. علاوه براین، می توانیم فرض کنیم که نهادهای قوی تخصصی، رفتار سیاسی حزبی را تعدیل می نمایند تا آنجاییکه آنها پذیرش نیاز به رقابت، نه تنها به اساس ایدئولوژی یا سهمیه حمایت حزبی، بلکه همچنین از طریق پیشنهاد پالیسی های مبتنی بر شواهد را توسط احزاب سیاسی ترویج می نمایند. به این شکل، توانایی نشان دادن شایستگی حکومتداری به یک نگرانی اساسی احزاب سیاسی تبدیل می شود. فوکویاما از متغیرهای ظرفیت و استقلال حتی در یک معنی گسترده به عنوان شاخص های اصلی کیفیت کلی عملکرد حکومت استفاده می کند.<sup>24</sup>

این بدان معنی است که کاستی های عمده در مسلکی گزایی و درستکاری در خدمات عامه می تواند نشانه هایی از ناکامی های جدی سیستماتیک در سیستم حکومتداری عامه باشد و نه تنها فقدان دانش و مهارت ها در کارمندان دولتی را نشان دهد بلکه باعث

22 Hopkin, Jonathan and Alfio Mastropaolo. 2001. "From patronage to clientelism: comparing the Italian and Spanish experiences". In *Clientelism, interests, and democratic representation. The European experience in historical and comparative perspective*. Simona Piattoni (ed.) 152-171. Cambridge: Cambridge University Press.

23 Ongaro, Edoardo. 2009. *Public management reform and modernisation: Trajectories of administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

24 Fukuyama, Francis. 2013. "What is Governance?". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 26 (3): 347-368.

25 تصویر به اساس کتاب بر فوکویاما 2013: 362 می باشد.

این بحث نشان می‌دهد که در برنامه‌های بهبود مسلکی گرای و درستکاری در خدمات ملکی باید هم به ظرفیت و هم به استقلال مسلکی توجه شود. اینکه فقط روی یکی از این متغیرها (یا ظرفیت بیشتر و یا استقلال مسلکی بیشتر) تمرکز نماییم نمی‌تواند کافی باشد. میزان مناسب استقلال مسلکی به ظرفیت کارمندان دولتی بستگی دارد: هر چه ظرفیت بیشتر باشد به همان اندازه، استقلال مسلکی نیز باید بیشتر باشد. همانطوریکه قبلاً ملاحظه نمودیم، صرفنظر از میزان ظرفیت کارمندان دولتی، کیفیت محدودیتهای سیاسی و حقوقی که کارمندان دولتی در چارچوب آنها کار می‌کنند، برای عملکرد مسلکی شان خیلی اهمیت دارد.

در نتیجه، مسلکی گرای و درستکاری برای ادارات عامه که مأموریت آنها خدمت در راستای منافع عامه در محیط‌های خیلی پیچیده می‌باشد، حتمی و ضروری است. تحقق این امر ممکن نخواهد بود مگر اینکه مکانیزمهایی جهت حمایت از استقلال مسلکی کارمندان دولتی و جلوگیری از مداخله سیاسی حزبی در اداره عامه و نفوذ منافع شخصی وجود داشته باشد.

## وظایف و حقوق؛ سیستم ناسازگاری و تضاد منافع

علاوه بر برنامه انضباطی، مکانیزم های حسابدگی باید شامل طرزالعمل های اداری داخلی ( الزامات مربوط به ثبت کتبی فعالیتها و تقاضاها)، تفتیش و ارزیابی عملکرد اداره و یا طرزالعمل هایی همچون طرزالعمل مربوط به اطلاع دهندگان ( که می تواند باعث تشویق کارمندان خدمات عامه جهت افشا نمودن تخلفات ارتکاب یافته توسط دیگران و یا نه گفتن به انجام مواردی است که نامناسب تلقی می شود) باشند. مکانیزم های حسابدگی ممکن است برای خدمات عامه، ماهیت بیرونی داشته باشد: به عنوان مثال، مکانیزم های نظارتی همچون کمیته های تقنین و یا پارلمانی، دفتر بازرسی و تفتیش.

منشورهای اخلاقی، ضوابط اخلاقی و رهنمودهای اخلاقی، یک فضای حمایتی برای درستکاری را ترویج می کنند اما تأثیرات حقوقی آنها محدود است. همانطوریکه در رهنمودهای اخلاقی وزارت دفاع ناروی به درستی یادآوری می شود، هدف آنها معرفی قواعد جدید نیست بلکه روشن ساختن و افزایش آگاهی راجع به قواعد موجود است.<sup>26</sup>

انسجام و همخوانی ( در میان مفاد چارچوب حقوقی، رهنمودهای اخلاقی، آموزش و عمل) یک فاکتور کلیدی برای فعالیت درست سیستم خدمات

ماهیت فعالیتهای کارمندان خدمات عامه، مکلفیتهایی را به همراه دارد که کارمندان سکتور خصوصی از آن اجتناب می نمایند، همچون وفاداری به ارزشهای قانون اساسی ( به عنوان مثال، مکلفیت برخورد یکسان با تمام شهروندان، حفظ بی طرفی، اجتناب از تضاد منافع، اعتراض در برابر هدایاتی که غیر قانونی بوده و یا از نظر اخلاقی ناروشن می باشد) و همچنین مکلفیت های قانونی و مبتنی بر اخلاق وظیفه گرایی. با توجه به این واقعیت که کارمندان خدمات عامه ملزم به حمایت، احترام و تقویت ارزشهای قانون اساسی و مکلفیت های قانونی و مبتنی بر اخلاق وظیفه گرایی می باشند حتی در صورت هدایات متناقض از افراد مافوق و یا فشار از بیرون از اداره ( به عنوان مثال، منافع شخصی)، آنها باید در عوض از نظر قانونی درمقابل سوءاستفاده از صلاحیت های تنبیهی توسط افراد مافوق شان مورد حمایت قرار گیرند.

سیستم حقوق، مکلفیتهای و انضباط بخشی از مکانیزمهای حسابدگی خدمات عامه می باشد. مکانیزم های حسابدگی باید از طریق مانع شدن کارمندان از اقدامات غیراخلاقی و آسان ساختن شناسایی رفتار های غیر اخلاقی، به تشویق رفتار اخلاقی بپردازند. مکانیزمهای حسابدگی، رهنمودهایی را برای فعالیتهای خدمات عامه و اطمینان از اینکه نتایج حاصل شده و پروسه به شکل مناسب رعایت شده است، وضع می کنند.

26 Norwegian Ministry of Defence. 2011. "Ethical guidelines for contact with business and industry in the defence sector". Available at: [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fd/reglement/ethical-guidelines-for-business-and-industry-in-the-defence-sector\\_2011\\_s-1001-e\\_web.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fd/reglement/ethical-guidelines-for-business-and-industry-in-the-defence-sector_2011_s-1001-e_web.pdf)

عامه می باشد. در واقع، معیارهای بالای رفتار اخلاقی که از کارمندان خدمات عامه انتظار می رود یک روی سکه است. روی دیگر سکه، مجموعه ای از عناصر است که شرایط شایسته کار و زندگی را برای کارمندان خدمات عامه فراهم می کند و نه امتیازات غیر موجه را. این مجموعه شامل مسائل اولیه همچون امنیت شغلی کافی و دوره کاری، چشم انداز ترفیع و رشد کاری، مزد عادلانه و یا تقدیر اجتماعی می باشد.

کارمندان خدمات عامه باید از سهیم شدن در وضعیت ها و فعالیتهایی که با موقعیت شان سازگاری ندارد، اجتناب نمایند. این باید بخشی از مکلفیت های کارمندان خدمات عامه باشد. هر چه موقف در خدمات عامه بالاتر باشد، به همان اندازه، این مکلفیت باید ضروری تر و سختگیرانه تر باشد. با این وجود، این بدان معنی نیست که قاعده ناسازگاری برای سمت های پایین تر نباید سختگیرانه باشد. هر چه استثنائات کمتر باشد، بهتر است.

اقدامات عادلانه و بی طرفانه در چارچوب مدیریت منابع بشری برای ترویج رفتار خوب در میان کارمندان خدمات عامه، ضروری است. این نوع اقدامات تضمین می کند که پروسه های انتخاب و ارتقا در سکتور عامه مبتنی بر معیارهای مسلکی و عدم تبعیض بوده و اینکه سایر فاکتورها همچون ملاحظات سیاسی و یا واسطه بازی به حداقل می رسد. اگر کارمندان خدمات عامه احساس کنند که به آنها کم پرداخت می شود و یا اینکه بیشتر از ساعات کاری رسمی کار می کنند و امنیت شغلی ندارند، به احتمال کمتر، ابتکاراتی را می پذیرند که جهت بهبود عملکرد از جمله در حوزه اخلاقی ارائه می شود. پلان های درستکاری در ادارات می توانند مکمل انکشاف مدیریت منابع بشری مورد نیاز برای تقویت درستکاری در خدمات عامه بوده و به این پروسه کمک نمایند.

جدی ترین ناسازگاری ها قرار ذیل می باشند:

1. ناسازگاری بین دو شغل در سکتور عامه: هیچ کارمند خدمات عامه نباید اجازه داشته باشد تا دو و یا بیشتر از دو پست دارای معاش را در سکتور عامه اشغال نماید. دلیل آن جلوگیری از انباشته شدن مسئولیت ها و معاشات بخاطر حفظ عدالت در تفرری ها در سکتور عامه می باشد. تقرر در سکتور عامه یک فرصت کمیاب است و نباید توسط کسانی که از قبل در سیستم می باشند، مورد انحصار قرار گیرد. تقرر در این سکتور باید برای همه اعضای جامعه، آزاد باشد. استثنای این قاعده عمومی می تواند فعالیت های تحقیقاتی و تدریسی آن دسته از کارمندان دولتی که استاد نیمه وقت پوهنتون می باشند و یا فعالیت های خلاقانه هنرمندان و نویسندگان باشد.

در رابطه با مکلفیت های کارمندان خدمات عامه باید بین دو کتگوری عمده تفکیک قائل شویم: مکلفیت های مربوط به کار و مکلفیت های مبتنی بر قانون اساسی. حقوق آنها باید متناسب با نوع مکلفیت شان باشد. سیستم انضباطی باید تضمین نماید که کارمندان خدمات عامه، مکلفیت های شان را برآورده می سازند. بنابراین، لازم است تا بین حقوق، وظایف و انضباط هم از نظر حقوقی و هم در عرصه اجرایی، یک انسجام قوی و بدون ابهام وجود داشته باشد. اگر چنین انسجامی وجود نداشته باشد، حقوق به آسانی تبدیل به امتیازات می شود و این چیزی است که تحت هرگونه شرایطی باید از آن جلوگیری به عمل آید.

2. با شغل های سکتور خصوصی بخاطر بی طرفی: دلیل آن، حمایت از بی طرفی خدمات عامه می باشد. باید در قانون و عمل یک خط روشن بین منافع خصوصی و حوزه عامه و بین بازار و دولت کشیده شود. آن دسته از کارمندان خدمات عامه که مسئولیت های قضاوتی و تصمیم گیری یعنی کارمندان ادارات تنظیمی همچون ادارات داخلی عواید، ادارات صادرکننده لایسنس ها، جواز ساختمان و سابسیدی ها، ادارات پلانگذاری شهری و نوسازی؛ ادارات مالیاتی و غیره تحت هر نوع رابطه حقوقی باید از کار همزمان و یا بعد از دوره کار رسمی برای شرکت ها و نهادهای خصوصی که روی آنها به عنوان کارمند خدمات عامه، وظیفه

نظارتی دارند، باید منع شوند. در مورد کار بعد از دوه کاری رسمی، یک دوره مشخص دو تا سه سال باید تکمیل شود. اما مشکل در رابطه با این دوره مشخص، تطبیق آن می باشد. این امر می تواند از طریق یک سیستم مجازات اداری (مخصوصا جریمه) بهبود یابد.

علاوه براین، کارمندان خدمات عامه نباید مالک شرکت هایی باشند که با سکتور عامه قرارداد و یا مشارکت دارد. منافع شخصی در این موارد می تواند به انجام درست وظایف توسط یک کارمند خدمات عامه لطمه وارد نماید. مالکیت فیصدی کوچک از سهام در شرکت های بزرگ در صورتیکه بخشی از سرمایه گذاری خصوصی باشد و باعث اعمال نفوذ بر پالیسی های این شرکت ها نشود، قابل قبول است اما این نوع سهامداری باید به اساس سمت کارمند دولتی مورد نظر و مورد به مورد مطالعه شود. واگذاری سهام یا از طریق فروش آن و یا هم از طریق عقد یک موافقتنامه مدیریت پنهان (صندوق پنهان)، بهترین راه حل برای شرایطی است که مالکیت شرکت تضاد منافع را به همراه دارد.

به همین دلیل، عضویت فعال کارمندان خدمات عامه در سازمان های غیر دولتی نیز باید به روشنی محدود باشد مخصوصا در صورتیکه مؤسسات غیر دولتی بودجه خود را از طریق برنامه های حکومتی تمویل کنند.

در عموم، ناسازگاری بین یک سمت در خدمات عامه با شغل ها و یا منافع در سکتور خصوصی باید ممنوع باشد چراکه انتظار از کارمندان خدمات عامه اینست که تلاشهای خود را تنها وقف خدمات عامه نمایند. اما، بعضی از استثنائات می تواند معقول باشد. به عنوان مثال، یک کارمند خدمات عامه که دارای یک تجارت فامیلی است که ایجاب توجه وی را می کند و کاملا از مکلفیت های وظیفه رسمی وی جداست (بدون هیچگونه تأثیر قابل پیش بینی بر وظایف رسمی)، می تواند این اجازه را داشته باشد که آن تجارت را به پیش

برد.

3. ناسازگاری با فعالیتهای سیاسی بخاطر بی طرفی سیاسی: سیستم خدمات عامه باید از نظر سیاسی بی طرف باشد تا بتواند در خدمت حکومت موجود باشد. ممنوع ساختن اشتراک کارمندان خدمات عامه در فعالیتهای سیاسی حزبی شاید یک اقدام خیلی شدید باشد اما هنوز یک گزینه پالیسی است. حداقل، فعالیتهای سیاسی و یا حمایت از هر حزب سیاسی در جریان وظیفه و همچنین سهیم بودن در مدیریت احزاب سیاسی باید برای کارمندان خدمات عامه ممنوع باشد. اگر یک کارمند خدمات عامه، عضو پارلمان، وزیر و یا مشاور سیاسی می شود، باید در جریان دوره کار سیاسی، وظایف خدمات عامه خود را کنار گذارد.

4. ناسازگاری با منافع شخصی: این نوع ناسازگاری باید توسط یک رژیم حقوقی قوی برای تضاد منافع تنظیم شود. کارمندان خدمات عامه مخصوصا آنهایی که صلاحیت محدود نمودن حقوق افراد را دارند باید در اجرای پالیسی حکومت موجود و پیگیری منافع عامه از طریق اجرای هدفمند قوانین، بی طرف باشند- یعنی هم از نظر سیاسی و هم از نظر منافع مالی شخصی باید بی طرف باشند- موقعیت های واقعی و آشکار تضاد منافع باید ممنوع باشد. برای تضمین رعایت قواعد و مقررات مربوط به ناسازگاری و تضاد منافع، نیاز است تا منابع ثروت کارمندان خدمات عامه کنترل شود. بنابراین همانطوریکه در بسیاری از حوزه های قضایی رایج است، کارمندان خدمات عامه مخصوصا آنهایی که صلاحیت تأثیرگذاری بر حقوق و دارایی افراد را دارند باید مکلف شوند که دارایی های خود و فامیل های نزدیک خود را اعلام نموده و منافع مالی و شخصی خود را آشکار نمایند.

مؤثریت آشکارسازی دارایی ها زیر سؤال رفته است چراکه این پروسه بوروکراتیک است، کنترل مؤثر آن مشکل است و مدیریت آن پر هزینه می باشد. در نتیجه، این پروسه می تواند به آسانی

6. تصمیم‌گیری اداری: تمام افرادی که به نمایندگی از اداره عامه کار می‌کنند و در یک تصمیم، نفع شخصی دارند باید از اشتراک در اتخاذ یک تصمیم اداری و یا ایجاد یک قرارداد عمومی محروم شوند. به عنوان مثال، فردی که به نمایندگی از اداره عامه در یک طرزالعمل اداری دخیل است ممکن است شخصا از آن تأثیر پذیرد و یا اینکه از اقوام فردی باشد که طرزالعمل اداری مربوطه بر وی اثر گذاشته است. در چنین مواردی، مناسب است که کارمند خدمات عامه مورد نظر از سهم‌گیری در هر نوع تصمیم‌گیری راجع به موضوعی که شخصا بر وی و یا حلقه‌های نزدیک منافع وی تأثیر می‌گذارد، معاف شود. این کار می‌تواند به شیوه‌های مختلف انجام شود مثلاً تصمیم مربوطه می‌تواند توسط یک طرف ثالث مستقل انجام شود، یا اینکه کارمند مورد نظر از رأی‌دادن روی تصمیمات مورد نظر امتناع نماید، یا از مباحث مربوطه به طرح‌ها و پلان‌های مرتبط انصراف دهد و یا اینکه اسناد و سایر معلومات مرتبط با منافع شخصی کارمند مورد نظر به وی داده نشود. به یک جناح باید این حق داده شود که یک تصمیم اتخاذ شده تحت چنین شرایطی را به چالش بکشد. چنین تدابیری مستلزم موجودیت یک لست کامل و مفصل از دلایل خودداری و یا انصراف و همچنین طرزالعمل‌های عملیاتی مربوطه می‌باشد. اما جای مناسب برای این طرزالعمل‌ها، یک قانون عمومی راجع به طرزالعمل‌های اداری می‌باشد.

مکانیزم حسابدهی که بنیان درستکاری و مسلکی‌گرایی را تشکیل می‌دهد، نمایانگر ترتیبات اساسی انضباطی در خدمات عامه می‌باشد. نادیده گرفتن وظیفه‌های جلوگیری و اجتناب از ناسازگاری‌ها و تضاد منافع باید به شکل جدی در چارچوب اصول تناسب و معقولیت، مورد مجازات قرار گیرد تا بدینوسیله زمینه درستکاری و خدمات عامه بی‌طرف و قابل اعتماد فراهم شود. همانطوریکه اداره رسیدگی به شکایات در اتحادیه اروپایی می‌گوید «مهم است که نه تنها یک اداره خوب وجود داشته باشد بلکه همچنین در نگاه شهروندان باید مدیریت خوب نیز صورت

نادیده گرفته شود و احساس معافیت ایجاد نماید. استدلال می‌شود که به عنوان یک بدیل، می‌توان ثروتمند شدن غیرقانونی را به عنوان یک جرم به شکل روشن در قانون جزا تعریف نمود که این امر به پولیس، سارنوالان و مسئولین تحقیقات اجازه خواهد داد تا موارد مشکوک ثروتمند شدن که با معاشات رسمی متناسب نیست را مورد بررسی قرار دهند.<sup>27</sup> امکان تحقیق در رابطه با موارد ثروتمند شدن مشکوک هنوز در بسیاری از کشورها ممنوع است.

5. هدایا: دریافت هدایا باید کاملاً ممنوع باشد از جمله به اصطلاح «سوزن‌ها و قلم‌ها» (یعنی اجناس کم‌قیمت). اگر فردی با نیت خوب بر دادن هدیه اصرار می‌ورزد، مکلفیت کارمندان خدمات عامه اینست که به شکل محترمانه، هدیه را رد کنند.

هدایا می‌تواند شامل پول، اشیاء، مساعدت‌ها، سفرها، فعالیت‌های تفریحی و هر نوع فایده‌ای باشد که می‌تواند به شکل مستقیم و یا غیر مستقیم با اجرای وظیفه رسمی یک کارمند خدمات عامه ارتباط داشته باشد. هدایا می‌تواند اولین قدم به سمت رشوه‌خواری باشد و باید کاملاً ممنوع شود مخصوصاً در صورتیکه به خاطر تقدیر از چیزی داده می‌شود که یک کارمند خدمات عامه در پیشبرد وظایفش آنرا انجام داده است.

هدایا همیشه راجع به بی‌طرفی، استقلال و آزادی عمل کارمند خدمات عامه شک و تردید ایجاد می‌کنند. در صورتیکه سنت‌های اجتماعی ایجاب دادن و یا گرفتن هدیه را می‌نماید و یا آنکه آنرا مورد اغماض قرار می‌دهد، چنین هدایایی باید به شکل شفاف به اداره استخدام‌کننده اعلام شود و معلومات آن با شهروندان شریک ساخته شود. در این موارد، ایجاد یک مکانیزم عمومی ثبت هدایا می‌تواند مفید باشد.

27 Martinez, Richard. « La déclaration de patrimoine est-elle efficace ? » Unpublished manuscript, 27 September 2014.

علاوه بر رژیم حقوقی عمومی انضباطی برای خدمات عامه، ممکن است مقررات انضباطی مشخص برای گروه های خاصی از کارمندان خدمات عامه وجود داشته باشد که توسط مقررات خاص تنظیم می شود. به عنوان مثال، بسیاری از مقررات مرتبط با انضباط در پولیس، اردو، قوه قضاییه و غیره می تواند مختص شغلها در این حوزه های کاری باشد و از مقررات عمومی تنظیم کننده خدمات عامه متفاوت باشد. دلیل اصلی برای این مقررات، ماهیت خاص وظایف و مسئولیت های قانونی این مأمورین می باشد. در بعضی از موارد، خدمات خیلی حساس از نظر سیاسی همچون استخبارات، مقررات انضباطی خیلی خاص دارند. یک قاعده عمومی اینست که هرچه در فعالیت کارمندان خدمات عامه، امکان بیشتری برای تعدی به حقوق بنیادی شهروندان و یا منافع ملی وجود داشته باشد، به همان اندازه معیارهای رفتاری که از طریق مقررات بر آنها تحمیل می شود باید سختگیرانه تر باشد و مجازات های اصلاحی مربوطه نیز باید جدی تر باشد.

دلیل اصلی حق مجازات اداره اینست که انضباط و حسابدگی داخلی در رابطه با اقدامات نادرست و عملکرد ضعیف را تقویت می نماید و به فراهم نمودن زمینه انجام مکلفیت ها توسط کارمندان خدمات عامه کمک می کند. طرزالعمل های انضباطی جزو ابزارهای مدیریتی بوده و استفاده از آنها به حوزه مسئولیتهای مدیریتی ارتباط می گیرد. این مسئولیت مدیران است که کارمندان را منضبط سازند.

کارمندان خدمات عامه در مقابل اعمال و کاستی هایی که نمایانگر تخلف از وظایف و مکلفیت های قانونی شان می باشد، باید حسابدگی و پاسخگو باشند. کارمندان خدمات عامه ممکن است با سه نوع مسئولیت مواجه شوند: انضباطی، جزایی و مدنی. مسئولیت های انضباطی و جزایی از طریق دو نوع متفاوت از طرزالعمل ها تعیین می شود: به ترتیب، طرزالعمل های انضباطی (اداری) و جزایی. مسئولیت مدنی تا جاییکه از طریق یک رابطه علت-معلولی با یک تخلف اداری و یا جرم جنایی ارتکاب یافته توسط یک کارمند خدمات عامه ارتباط داشته باشد، همزمان با مسئولیت انضباطی و یا جزایی و از طریق عین

28 European Ombudsman, Decision of 27 March 2014 on Case 2522/2011/ (VIK) CK: Alleged industry bias in European Food Safety Authority (EFSA) working group on risk assessment for toxic chemicals. Types of maladministration alleged: breach of duties relating to impartiality, independence and objectivity [Articles 8 and 9 ECGAB]. According to the Ombudsman "EFSA did not dispel the citizens' impression that there was a potential conflict of interest. This constitutes an instance of maladministration".

## سیستم معاشات تثبیت شده توسط قانون

در اکثریت سیستم های خدمات عامه در گوشه و کنار جهان می باشد. با وجود این، عقلانی سازی و تحلیل قبلی در زمینه تعریف محتوای شغل و ارزیابی شغل مفید است. در واقع، محتوای کاربردی شغل، جایگاه آن در چارچوب سلسله مراتب و شرح شایستگی های مورد نیاز برای اشغال وظیفه باید بخشی از تشریح لایحه وظایف و معیار عمده رهنمودی در ارزیابی شغل باشد. زمانیکه شغل ها ( دارندگان شغل) را در ساختار رتب شامل می سازید، این موضوعات از اهمیت بالایی برخوردار است.

باید در قانون یک تفکیک واضح بین رتبه و بست ایجاد شود. رتبه متعلق به خود کارمند خدمات عامه است اما بست مربوط به دولت است. این بدان معنی است که یک کارمند خدمات عامه را می توان از یک بست مشخص برکنار نمود اما رتبه و معاش مربوط به رتبه وی همراه با آن شخص به هر بست دیگر که برود باقی می ماند. این امر مخصوصا برای کارمندان ارشد خدمات عامه و مدیران سطح متوسط مهم است. آنها می توانند از بست های کنونی شان برکنار شوند و در بست های دیگری مطابق با ظرفیت های شان مقرر شوند. در چنین مواردی، آنها از بست شان خلع می شوند نه از رتبه شان.

تعیین معاش افراد توسط وزرا و رؤسای ادارات باید قانونا ممنوع شود. برنامه پرداخت ها باید در چارچوب قانون خدمات عامه ( یا قانون معاشات)

برنامه معاشات برای تمام خدمات عامه باید یکسان باشد. این برنامه باید پرداخت یکسان برای کار یکسان را تضمین نماید. به عبارت دیگر، دارندگان موقعیت های کاری با ارزش یکسان باید معاش برابر داشته باشند. معاشات باید به اساس رتبه باشد. ساختارهای مبتنی بر رتبه باید زمینه ایجاد یک چارچوب منطقی برای معاشات را فراهم نماید. ساختارهای رتبه این زمینه را برای ارزیابی کنندگان فراهم می نماید که جایگاه شغل ها در سلسله مراتب را تعیین نمایند، و سطح معاش و همچنین میزان افزایش در معاشات را تعریف نمایند. رتبه ها، مبنای مقایسه بین شغل ها را ارائه نموده و زمینه پرداخت های یکسان را فراهم می کنند. رتبه ها همچنین نظارت و کنترل بر اجرای پرداخت ها را تسهیل می کنند. سیستم رتب می تواند نتیجه انجام ارزیابی ساده شغلی باشد که در آن، شغل ها عموما در دسته های مختلف، گروه بندی می شوند.

هیچ چارچوب پرداخت کاملی در سکتور های عامه در جهان وجود ندارد. آنچه مهم است حصول اطمینان از تعریف خوب رتبه ها و آسان ساختن تفکیک بین آنها و تشریح و ارزیابی شغل ها می باشد تا از این طریق بهترین تناسب بین طیف گسترده نقشها، مسئولیتها و رتبه ها ایجاد شود. اما هیچ شیوه بلا معارض برای ارزیابی شغلها وجود ندارد. ارزیابی شغل، یعنی تعریف سیستماتیک ارزش نسبی شغلها، معمولا به یک شیوه ویژه انجام می شود و عموما نتیجه مذاکرات سیاسی



تنظیم شود و مبالغ مشخص در هر سال باید در قانون بودجه تعیین شود. بنابراین، وزرا و رؤسای ادارات نمی توانند معاشات افراد مشخص را تعیین نمایند. به اساس شرایط تحصیلی مورد نیاز و مسئولیتهای یک بست، جایگاه یک فرد در یک بست در چارچوب خدمات عامه تعیین می شود و تنها قانون، معاش آن بست را تعیین خواهد نمود. مدد معاش باید مرور شود و به حداقل رسانیده شود. تنها سفریه روزانه در سفرهای رسمی و کمک هزینه فامیلی همچون مبلغ مشخص برای طفل و همسر و یا سایر اعضای وابسته فامیل باید قابل قبول باشد. توجیه سایر کمک هزینه ها مشکل است.

پرداخت مبتنی بر عملکرد از نظر سیاسی جذاب است و یک منطق مشخص را نشان می دهد: کسانی که بیشتر تولید می کنند و بهتر عمل می نمایند، بیشتر دریافت می کنند. از نظر سیاسی پرداخت مبتنی بر عملکرد می تواند نشان دهنده تمایل اداره جهت حساسیده تر ساختن کارمندان خدمات عامه از طریق نظارت منظم بر سطح عملکرد آنها باشد. اما تنها تعداد اندکی از کشورهای او.ای.سی.دی دارای یک پالیسی رسمی و گسترده پرداخت مبتنی بر عملکرد می باشند (دانمارک، فنلاند، کوریا، زیلاند جدید، سوئیس و بریتانیا).<sup>29</sup> در بسیاری از موارد، پرداخت مبتنی بر عملکرد تنها شامل کارمندان مدیریتی و یا شعبات و ادارات مشخص می شود. علاوه بر این، قابل یادآوری است که بسیاری از ادارات عامه مدعی می باشند که دارای سیستم پرداخت مبتنی بر عملکرد می باشند اما در عمل بین برنامه به اصطلاح پرداخت مبتنی بر عملکرد و فعالیت آن اغلب یک خلاء وجود دارد و تنها خیلی کم به عملکرد ارتباط می گیرد.

یک موضوع اساسی اینست که آیا پرداخت های مبتنی بر عملکرد به شکل دائمی علاوه بر معاش اصلی فرد صورت می گیرد یا اینکه فقط برای یک دفعه در

جریان هر دوره ارزیابی دریافت می شود. در سالهای اخیر، چندین کشور او.ای.سی.دی پاداش ها را ایجاد نموده اند. اندازه پرداخت ها در بین کشورهای او.ای.سی.دی خیلی تفاوت می کند اما عموماً یک فیصدی نسبتاً متوسط از معاش اصلی می باشد مخصوصاً در میان کارمندان غیر مدیریتی. اضافه معاش مبتنی بر شایستگی کمتر از پاداش های یکباره می باشد و غالباً کمتر از حداکثر 5 فیصد معاش اصلی می باشد. پاداش های مربوط به پرداخت های مبتنی بر عملکرد عموماً بالاتر می باشد- اما در کل، حداکثر پاداش ها معمولاً کمتر از 10 فیصد معاش اصلی برای کارمندان دولتی می باشد. برای مدیران، میزان پرداخت های مبتنی بر عملکرد بیشتر می باشد و بطور متوسط 20 فیصد معاش ابتدایی برای حداکثر پاداش ها می باشد.

ارزیابی عملکرد ذاتاً در بسیاری از بخشهای سکتور عامه مشکل می باشد و این بخاطر مشکل تعیین اهداف روشن و پیدا نمودن شاخص های کمی مناسب در رابطه با دستاوردها می باشد. نظارت و اندازه گیری عملکرد- مخصوصاً چگونگی انجام ارزیابی عملکرد کارمندان- یک پروسه مشکل است چراکه مستلزم یک عنصر کلان قضاوت مدیریتی ذهنی می باشد. تجربه نشان می دهد که تلاشها جهت معرفی سیستم های خیلی رسمی و مفصل رتبه بندی در ادارات عامه با موفقیت اندکی همراه بوده و در بعضی از اوقات شامل طرزالعمل های ناخوشایند و دست و پا گیر بروکراتیک می باشد. در واقع، صرفنظر از اینکه معیارهای ارزیابی عملکرد تا چه اندازه می توانند پیچیده و رسمی باشند، خیلی مشکل است که عملکرد متوسط اکثریت کارمندان که به صورت رضایت بخش کار می کنند را تشخیص داد. با درنظرداشت این محدودیتها، اخیراً به سمت سیستم های رتبه بندی با جزئیات کمتر حرکت شده است (مقیاس سه شاخصی) که روی تفاوت بین کارمندان خوب و بد و استفاده بیشتر از سهمیه ها متمرکز می کند (در کانادا، آلمان، کوریا، سوئیس، بریتانیا و ایالات متحده).<sup>30</sup>

30 Marsden, David. 2009. "The paradox of performance related pay systems: why do we keep adopting them in the face of evidence that they fail to motivate?" LSE Research Online April 2009. Available at: [http://eprints.lse.ac.uk/23639/1/The\\_paradox\\_of\\_performance\\_related\\_pay%28LSE%29.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/23639/1/The_paradox_of_performance_related_pay%28LSE%29.pdf)

29 ما از او.ای.سی.دی به حیث مرجع برای اشاره به پیشرفته ترین کشورها در جهان که در عین حال دارای پیشرفته ترین ادارات عامه نیز می باشند استفاده می کنیم. این کشورها شاید به حیث نمونه توسط کشورهای در حال انکشاف در نظر گرفته شوند و شاید هم در نظر گرفته نشوند. آنچه قابل یادآوری می باشد اینست که در صورتیکه ادارات عامه کمتر انکشاف یافته تلاش نمایند تا سیستم پرداخت مبتنی بر عملکرد را در خدمات عامه شان معرفی نمایند، ممکن است مشکلاتی که کشورهای او.ای.سی.دی در اجرای این سیستم با آنها مواجه می باشند، در کشورهای کمتر انکشاف یافته در این زمینه به صورت فزاینده ای چند برابر شود.

احتمالا باعث ایجاد انگیزه در اکثریت قابل توجهی از کارمندان نمی شود.

بنابراین، اهمیت و تأثیر پرداخت مبتنی بر عملکرد نباید بیشتر از واقعیت وانمود شود. همانطوریکه شواهد نشان می دهد، به یک رویکرد گسترده به مدیریت بهتر عملکرد به جای رویکرد کوچک به پرداخت مبتنی بر عملکرد نیاز است.

پرداخت مبتنی بر عملکرد اگر در یک چارچوب درست مدیریتی اجرا شود می تواند هم از طریق تغییر دادن دیدگاه ها به کار و هم از طریق ارزیابی مجدد اداره کار، یک اهرم مؤثر برای تغییر باشد. به نظر می رسد که سیستم پرداخت مبتنی بر عملکرد از طریق مشوق های مالی می تواند به بهبود عملکرد کمک کند بلکه از طریق تأثیرات ثانویه است که می تواند این کار را انجام دهد: این توانمندسازی مدیران است که سیستم پرداخت مبتنی بر عملکرد از طریق آن احتمالا سبب تغییر می شود.

در نتیجه، همانطوریکه شواهد نشان می دهد، ما معرفی سیستم پرداخت مبتنی بر عملکرد در خدمات عامه را توصیه نمی کنیم. در عصری که ایجاد خدمات عامه قابل اتکا، قابل پیشبینی و قادر به کسب اعتماد مردم نسبتا مردد، مهم می باشد، شاید عاقلانه تر باشد که سیستم های پرداخت مبتنی بر رتبه را به جای برنامه های پرداخت مبتنی بر عملکرد انتخاب نماییم.

یک دلیل کاملا روشن است. پرداخت مبتنی بر رتبه، قابلیت پیش بینی بیشتر را برای کارمندان فراهم نموده و صلاحیت تعیین معاش نهایی افراد را کاهش می دهد. این امر در صورتیکه مقامات دولتی بخواهند اعتماد کارمندان خودشان را به عنوان پیش شرط کسب اعتماد مردم به دست بیاورند، مهم است. دلیل دیگر اینست که حتی اگر یک برنامه پرداخت مبتنی بر عملکرد در سطح فرضیه به خوبی کار کند، تناسب هزینه و فایده سیستم احتمالا آن را مردود می سازد و این بخاطر تجربه بروکراتیک مورد نیاز برای مدیریت برنامه پرداخت مبتنی بر عملکرد در ادارات عامه و

اینکه آیا پرداخت مبتنی بر عملکرد بر انگیزه کارمندان تأثیر مثبت خواهد گذاشت قویا به این بستگی دارد که پروسه ارزیابی تا چه حد خوب اجرا شود. خیلی مهم است که در یک پروسه ارزیابی، قبل از معرفی هر گونه ارتباط بین عملکرد و پرداخت، عملکرد خوب تعریف شده باشد و به اساس اهداف فردی و تیمی تشخیص شده انجام شود، نه اینکه به اساس معیارهای استاندارد برای یک شغل یا عملکرد مقایسه ای انجام شود. شرایط مشخص همچون شفافیت، مکانیزم های روشن ارتقا و اعتماد به مدیریت ارشد و متوسط از پیش شرط های یک فرهنگ مبتنی بر عملکرد می باشد. اگر این شرایط برآورده نشود، پالیسی های مربوط به پرداخت مبتنی بر عملکرد در یک محیط مدیریتی ناکافی می تواند نتایج معکوس داشته و باعث افزایش مشکلات مرتبط با اعتماد شده و حتی به فساد و واسطه بازی منجر شود.

در حالیکه به نظر می رسد پرداخت های مبتنی بر عملکرد باعث ایجاد انگیزه در یک عده قلیلی از کارمندان در سکتور عامه می شود، اکثریت زیاد کارمندان به این سیستم به عنوان یک مشوق برای کار بهتر نگاه نمی کنند. مطالعات انجام یافته توسط او.ای.سی.دی نشان می دهد که بیشتر کارمندان حکومتی مخصوصا آنهایی که در بست های غیرمدیریتی می باشند، پرداخت معاش اصلی ابتدایی را، در مقایسه با بازار گسترده تر کار، نسبت به افزایش پرداخت های تکمیلی مبتنی بر عملکرد مهم تر می دانند.<sup>31</sup> این امر تنها به این دلیل نیست که اغلب پاداش های مبتنی بر عملکرد در سکتور عامه محدود می باشد بلکه به اساس یافته ها همچنین به خاطر اینست که محتوای شغل و چشم انداز رشد کاری، قوی ترین مشوق ها برای کارمندان سکتور عامه می باشد. صرفنظر از اینکه پرداخت مبتنی بر عملکرد چگونه طراحی شده باشد این نوع پرداخت

31 OECD. 2005. "Performance-related Pay Policies for Government Employees" OECD report 20 May 2005.

See also Cardona, Francisco. 2008. "Performance related Pay in the Public Service in OECD and EU Member States". Available at: <http://www.oecd.org/countries/romania/38651281.pdf>

تداوم فعالیت آن می باشد. علاوه براین، از نقطه نظر بودجوی، پرداخت مبتنی بر عملکرد ممکن است با تخصیص های بودجوی دشوار برای اصلاح خدمات عامه در یک دوره انتقالی، ناسازگار باشد. در چارچوب یک برنامه پرداخت مبتنی بر عملکرد، مصارف عامه می تواند به آسانی از کنترل خارج شود.

این بدان معنی نیست که ارزیابی عملکرد در خدمات عامه غیر ممکن است و یا ارزشمند نیست؛ در واقع، عکس آن درست است. مشکل وقتی شروع می شود که بخش اعظمی از پرداخت ها به ارزیابی عملکرد پیوند داده می شود. هدف اصلی ارزیابی عملکرد نباید افزایش و یا کاهش پرداخت باشد بلکه باید هدف اصلی، فراهم نمودن زمینه برای پلانگذاری شغلی و رشد مسلکی باشد. به عنوان مثال، در بعضی از کشورها، ارزیابی عملکرد با هدف جهت دادن به فعالیتهای آموزشی و ارزیابی نیازهای آموزشی در یک واحد اداری موردنظر صورت می گیرد و یا با هدف ارزیابی امکان ارتقای یک فرد مور نظر در یک مقطع زمانی و یا هم جهت تشویق تبدیلی و خدمتی (حرکت افقی) با هدف داشتن افراد مناسب در بست های مناسب و در زمان مناسب در مطابقت با اصول مدیریت منابع بشری انجام می شود.

یک جنبه مثبت از برنامه ارزیابی عملکرد اینست که می تواند یک گفتگوی منظم و سازنده بین کارمندان ارشد و پایین رتبه در رابطه با اهداف اداره و نقش هر فرد در کسب این اهداف را تسهیل نماید. یا آنطوریکه مارسدن آن را توضیح می دهد: " ظهور

یک مجرای جدید برای انعکاس صدای کارمند این بار در سطح فردی به جای سطح جمعی.<sup>32</sup> این امر می تواند به کارمندان یک احساس گسترده تر مشارکت بدهد و باعث کمک خلاقانه آنها به تحقق چنین اهدافی شود. مدیران نیز می توانند از آن به عنوان یک ابزار مفید برای تشویق کارمندان جهت تعهد به اهداف سازمانی استفاده نمایند.

به هر صورت، برنامه ارزیابی عملکرد باید طوری طراحی و اجرا شود که مشروعیتش مورد تردید قرار نگیرد. این معانی بسیاری دارد. در میان سایر موارد، این را نشان می دهد که برنامه ارزیابی عملکرد مستلزم موارد ذیل می باشد: موجودیت یک سیستم عادلانه و متعادل برای تخصیص مسئولیتهای فردی در داخل سازمان، یک مکانیزم شفاف برای تعیین اهداف سازمانی و معرفی آنها به شرکت کنندگان، یک طرزاعمال ارزیابی فردی که قبلا در اسناد قانونی و یا ر رهنمودهای روشن داخلی تعریف شده باشد، امکان مرور و نظارت داخلی و خارجی بر طرزاعمال و نتایج ارزیابی، و نهایتا اینکه به افراد باید این اطمینان داده شود که نتایج ارزیابی آنها به درستی مورد استفاده قرار خواهد گرفت.

قواعد خدمات عامه باید شامل مقرراتی باشد که مدیران را مکلف به نظردهی راجع به عملکرد زبردستان شان نماید و این کار می تواند از طریق گفتگو روی عملکرد و یا ارزیابی کارهای انجام شده توسط زبردستان صورت گیرد، اما باید از پرداخت مرتبط با عملکرد اجتناب نمایند.

## ترتیبات مدیریتی برای تحقق معیارهای مشترک

شده اند دارای مکانیزم های مؤثر چک و بلانس جهت حفاظت از مسلکی گرابی و درستکاری در خدمات عامه می باشند. در حالیکه مدیریت فعالیتهای سکتور خصوصی اهمیت اندکی به نیروی کار قائل می شود به استثنای اینکه به آن به عنوان یک منبع مولد نگاه می کند و رژیم های سیاسی اقتدار گرا نیز به صورت تاریخی ابعاد نهادی و مدیریتی سیستم خدمات ملکی را یکجا نمودند، بعضی از دموکراسی های غربی تمایل دارند که این دو بعد را در مدیریت سکتور عامه شان از هم جد نمایند هرچند همیشه در این زمینه موفق نبوده اند. با وجود این، می توانیم این نتیجه گیری را داشته باشیم که جدا ساختن این دو بعد یک پیش شرط برای درک و تطبیق حکومتمداری دموکراتیک می باشد چراکه این امر مستلزم نه تنها مشروعیت دموکراتیک سیاستمدارانی است که به شکل عادلانه انتخاب شده اند، بلکه مستلزم مشروعیت داده شده به اقدامات سکتور عامه توسط یک بوروکراسی مستقل و شایسته سالار از جمله در زمینه ماده نمودن پالیسی عامه؛ مصرف بودجه عامه، اجرای قوانین و ارائه خدمات عامه نیز می باشد.

پالیسی سازان و حکومتها مسئول کیفیت خدمات عامه می باشند. یک مسئله عمده پالیسی، پیدا نمودن و حفظ تعادل بین کارآمدی، مؤثریت، قانونمداری، استقلال، حسابدهی و سایر ارزشهایی است که ویژگیهای مطلوب سیستم را حفظ می کنند. همیشه یک قضاوت سیاسی خواسته می شود. سیستم خدمات عامه به عنوان یک نهاد دولتی باید اطمینان

سیستم های خدمات عامه نباید تنها به عنوان سیستم های مدیریت منابع بشری شناخته شود بلکه همچنین و مهمتر از آن باید به آنها به عنوان چارچوب های قانونی برای اداره یک کشور نگاه شود. این بدان معنی است که سیستم های خدمات عامه حداقل دارای دو بعد می باشند: بعد نهادی و بعد مدیریتی. بعد اولی، نقش خدمات عامه به عنوان یک نهاد دولتی برای اداره یک کشور را در نظر می گیرد و آن را برای حفاظت از ارزشهای بنیادی سیستم های سیاسی، حقوق فردی، دموکراسی، حاکمیت قانون و منافع عمومی، مهم می داند. بعد مدیریتی، خدمات عامه را به عنوان یک برنامه مدیریت منابع بشری در نظر می گیرد که باید در آن تکنیکهای مدیریتی خالص مورد استفاده قرار گیرد. تمرکز توجه از نگرانی های حکومتمداری به موضوعات عمدتاً اقتصادی و مسائل مرتبط با مؤثریت تغییر می کند. خدمات ملکی به عنوان یک نیروی کاری در نظر گرفته می شود- یک قابلیت عمده عامه که باید تا حد ممکن به شکل کارآمد و مؤثر مدیریت شود تا برای مردم سودمند باشد. هر دو بعد نهادی و مدیریتی باید به شکل متعادل در سیستم خدمات عامه شامل شود اما باید به شکل متفاوت و به عنوان ابعاد اصلاحات مورد توجه قرار گیرد.

به عنوان مثال، مهم است که از تأکید بیش از حد بر کارآمدی مدیریتی از طریق جابجایی ملاحظات بی طرفی و استقلال مسلکی کارمندان خدمات عامه جلوگیری شود. دموکراسی هایی که به خوبی نهادینه

حقوقی ایجاد نماید و این کار را باید از طریق تصمیم گیری قابل پیش بینی با این هدف انجام دهد که دولت برای شهروندان خودش و سایر کشورها و خارجی ها، قابل اتکا و قابل اعتماد باشد. این کار تنها می تواند با یک تلاش قاطع سیاسی انجام شود که در طول زمان پایدار بماند.

این موضوع نشان می دهد که مدیریت خدمات عامه اساساً یک مسئولیت سیاسی است. اداره عامه یک دولت به روشنی مسئولیت حکومت می باشد. هر اداره انتخابی در یک دموکراسی مکلف است که وظایف خدمات عامه خود را به درستی انجام دهد. این بخشی از منافع عامه کشور را تشکیل می دهد. برای اینکه این مسئولیت کلی سیاسی مؤثر باشد، باید منظم و انجام پذیر باشد. مقررات مربوط به نوع سازمان و مدیریت معمولاً جزو حوزه قواعد خدمات عامه می باشد.

هدف مدیریت خدمات عامه باید تحقق ارزشها و اهداف اساسی سیاسی - مبتنی بر قانون اساسی همچون برابری در مقابل قانون، عدالت، فرصتهای برابر برای کار و ارتقا در خدمات عامه باشد. حاکمیت قانون و طرزالعمل های انتخاب شفاف و رقابتی مبتنی بر شایستگی، ضروری است. مدیریت خدمات عامه باید از بی طرفی خدمات عامه، اصل قانونمداری و پروسه مناسب در مدیریت عامه حفاظت نماید. این امر اقدامات و تصمیم عامه را قابل پیش بینی می سازد، اداره امور عامه را قابل اتکا می نماید و خدمات عامه را مسلکی تر می سازد. برای تحقق این ارزشها در مدیریت خدمات عامه به اراده سیاسی نیاز است. مدیران سطح متوسط و پایین رتبه باید خودشان را با این عزم سیاسی سازگار نموده و آن را به شکل مسلکی محقق سازند. ناسازگاری بین سیاست و مدیریت باعث تحریف و در نهایت می تواند باعث تضعیف سیستم خدمات عامه شود.

سکتور خصوصی به اندازه سکتور عامه با این ارزشهای مبتنی بر قانون اساسی سروکار ندارد. این یکی از دلایلی است که چرا مدیریت شبه تجاری، بهترین رویکرد برای مدیریت سکتور عامه از جمله

مدیریت منابع بشری این سکتور نیست. علاوه براین، رویکردهای مدیریتی شبه تجاری، نتیجه عکس دارد. خدمات عامه تنها یک سیستم در دستان سیاستمداران برای مدیریت منابع بشری نیست. خدمات عامه اساساً یک نهاد دولتی برای اداره کشور می باشد. خدمات عامه یک ابزار حکومتداری عامه دموکراتیک می باشد. باید بین خدمات ملکی به عنوان یک سیستم مدیریت منابع بشری (جنبه مدیریتی) و به عنوان یک نهاد دولتی ( جنبه قانون اساسی) تعادل ایجاد شود.

بنابراین، مدیریت خدمات ملکی مستلزم یک اراده سیاسی و یک مسئولیت مدیریتی است تا اطمینان حاصل شود که اداره عامه اولاً وظایف خود را مطابق با حاکمیت قانون و اصول پذیرفته شده قانون عامه انجام می دهد و ثانیاً اینکه اداره عامه قادر است تا به صورت مؤثر اهداف پالیسی عامه را طوریکه توسط حکومت قانونی موجود تعیین شده است، محقق سازد. تضمین این دو بعد تنها در چارچوب قانون عامه امکان پذیر است نه قانون کار. قانون اداری هم بعد سیاسی-قانون اساسی خدمات عامه را در نظر می گیرد و هم بعد مؤثریت مدیریت را درحالیکه قانون کار تنها و یا عمدتاً این بعد دوم را در نظر می گیرد.

مدیریت پرسونل باید به شکل مناسب نهادینه شود. شیوه ای که این نوع نهادینه سازی تنظیم می شود، برای عملکرد آینده سیستم سرنوشت ساز خواهد بود. اگر مدیریت خدمات عامه به عنوان یک وظیفه مدیریتی مشترک در چارچوب حکومت تلقی می شود، انتخاب، ارتقا، پرداخت معاشات و انضباط کارمندان خدمات عامه باید مطابق با معیارهای مشترک شایستگی مسلکی، رقابت، قانونمداری و عدالت باشد. تعیین چنین معیارهایی و نظارت و مدیریت پرسونل در نهادهای دولتی، وظایف مهمی برای یک اداره مدیریتی مرکزی می باشد.

البته این اداره مرکزی نباید به صورت مستقیم در موضوعات کادری و مدیریت کوچک پرسونل در نهادهای مختلف حکومتی دخیل باشد. این اداره مرکزی در عوض باید مسوده مقررات حکومتی مرتبط

با خدمات عامه را تهیه نماید، پالیسی‌ها و معیارهای مشترک و متعارف را تدوین نماید و در رابطه با مدیریت مسلکی در نهادهای مختلف مشوره ارائه نموده و بر آن نظارت کند. زمینه‌های پالیسی‌سازی برای اداره مرکزی باید شامل استخدام، انتخاب، رشد حرفه، پرداخت و رتبه بندی، آموزش و اعزام مجدد باشد. وظایف نظارتی باید مرتبط با کاربرد مقررات، اجرای پالیسی‌ها و همچنین موضوع استخدام و استفاده از تخصیص‌های بودجوی برای پرسونل باشد.

این اداره مرکزی برای مدیریت خدمات عامه مورد نیاز است زیرا خدمات عامه باید اصول و ارزشهای مبتنی بر قانون اساسی را در سراسر اداره دولتی تطبیق نماید. مدیریت خدمات عامه باید با معیارهای مورد نظر سازگار باشد. در سکتور خصوصی که قانون کار بر آن حاکم است، حتی اگر واحد مرکزی، پالیسی‌های عمومی پرسونل را برای کل شرکت تعیین نماید، باز هم مدیران می‌توانند اختیار نسبتاً زیادی در زمینه استخدام و مذاکره در زمینه شرایط کار و معاش به یک شیوه تقریباً غیر متمرکز داشته باشند. در دولت این استقلال غیر متمرکز، اگر مهم هم باشد، برای تحقق چندین اصل قانون اساسی (عدالت، برابری در مقابل قانون، پرداخت یکسان برای شغل یکسان و غیره) مضر خواهد بود و باعث تضعیف احساس اخلاقی در خدمات عامه خواهد شد.

در صورتیکه هر اداره عامه و یا وزارت به عنوان استخدام کننده مستقل و بدون هماهنگی عمل نماید، مفهوم خدمات عامه به عنوان یک نهاد دولتی تضعیف می‌شود. این معمولا مانع حکومتداری و یا جنبه‌های وابسته به قانون اساسی مرتبط با خدمات عامه می‌گردد. مدیریت خدمات عامه دولت باید به عنوان یک مسئولیت حکومتی تنظیم شود که از کابینه به وزارت‌ها و ادارات عامه انتقال می‌یابد و توزیع مناسب وظایف و مسئولیتها را تعیین می‌کند.

نیاز است تا یک نهاد مرکزی با صلاحیتها و منابع کافی جهت مدیریت افقی خدمات عامه در سطح وزارت‌ها و نهادهای عامه دولتی ایجاد شود. این یک شرط جهت فراهم کردن زمینه برای انکشاف یک سیستم

خدمات عامه معتبر می‌باشد. این نهاد می‌تواند یک وزارت و یا یک دفتر و اداره خدمات عامه باشد و یا حتی یک نهاد مستقل مربوط به یک وزارت و یا یک کمیسیون باشد. آنچه مورد نیاز است اینست که یک فردی مسئولیت کامل هماهنگی مدیریت کل خدمات عامه را به نمایندگی از حکومت بر عهده بگیرد.

تمام این گزینه‌ها به یک اندازه مؤثر نیستند. مؤثریت یک گزینه خاص (وزارت، کمیسیون مستقل، اداره مستقل در چارچوب یک وزارت و غیره) به شرایط یک کشور بستگی دارد. اما تجربه بسیاری از کشورها در سراسر جهان نشان می‌دهد که مدیریت خدمات عامه باید یک مسئولیت سیاسی باشد همانطوریکه به این موضوع قبلاً نیز اشاره شد. این بدان معنی است که یک اداره خدمات عامه منزوی و غیر سیاسی احتمالاً ناکام خواهد بود مخصوصاً در صورتیکه چارچوب اداره عامه یک کشور سیاسی شود به این معنی که مداخله سیاستمداران منظم، مستمر و حاد باشد. مسئولیت اصلاحات و مدیریت خدمات عامه باید از ابتدا سیاسی باشد چراکه تنها سیاستمداران می‌توانند رفتار سیاستمداران را متعادل سازند.

از سوی دیگر، موجودیت یک اداره مرکزی قوی به این معنی نیست که تمام چیزها باید در مرکز انجام شود. بعضی از اقدامات مشخص باید غیرمتمرکز شده و به وزارت‌ها و ادارات واگذار شود. اما غیرمتمرکز نمودن گسترده می‌تواند به مسلکی‌گرایی خدمات عامه اصلی ضرر رسانیده و همچنین باعث پراکندگی پالیسی‌های استراتژیک پرسونل شود. علاوه براین، همانطوریکه در یکی از گزارش‌های ملل متحد آمده است، مشکل رویکرد غیرمتمرکز، افزایش امکان تعارض و تضاد در میان بازیگران نهادهای مختلف - وزارت‌ها، ادارات و یا مقامات مدیریت منابع بشری - می‌باشد، مخصوصاً در صورتیکه مکانیزم‌های مرکزی هماهنگی، ضعیف و غیر مؤثر بوده و یا موجود نباشد.<sup>33</sup>

33 United Nations 2005. "Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance". World public sector report 2005. Available at: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021616.pdf>

متمركزسازی مسئولیتها مستلزم سرمایه گذاری قابل توجه روی قابلیت‌های مدیریتی در تمام سطوح می باشد. تلاش‌های غیرمتمركز سازی باید با آموزش‌های مدیریتی همراه شود تا زمینه ایجاد مهارت‌های مسلکی مورد نیاز در زمینه مدیریت منابع بشری فراهم شود. غیرمتمركز سازی نیازمند هماهنگی بیشتر و طرزالعمل‌های حسابداری قوی می باشد. هماهنگی و نظارت بر سیستم‌هایی که خیلی غیرمتمركز می باشند ممکن است باعث تحمیل محدودیت‌های اداری

نو، کاغذپراکنی بیشتر و نهایتاً بروکراتیک شدن بیشتر شود. بنابراین، باید یک تعادل درست بین متمركزسازی و غیر متمركزسازی ایجاد شود.<sup>34</sup> این امر مستلزم پیدا نمودن جواب برای این سؤال است که چه چیزهایی باید غیرمتمركز شده و به وزارت‌ها واگذار شود و چه چیزهایی باید در حوزه صلاحیت اداره مرکزی حفظ شود؟

---

34 برای یک تحلیل عمیق‌تر از غیرمتمركز سازی مدیریت منابع بشری مراجعه شود به: Demke, Christoph et al. 2006. "Decentralisation of HR Practices: a European Comparative Perspective". Paper submitted at the European Group of Public Administration 2006 Conference, held in Milan in September 2006. Available at: <http://soc.kuleuven.be/io/egpa/HRM/milan/Hammerschmid-Meyer&Demmke2006.pdf>

## نگاه خاص به وزارت های دفاع و سایر نهادهای سکتور امنیتی

به سختی قابل درک خواهد بود که ارزشهای اصلی ناتو بتواند بدون خدمات عامه مسلکی مبتنی بر اصل شایستگی تحقق یابد. همانطوریکه در فوق ذکر شد، بین ترتیبات لازم برای خدمات عامه بی طرف و از نظر مسلکی مستقل از یکسو، و انکشاف و تحکیم دموکراسی مبتنی بر حاکمیت قانون از دیگر سو، یک رابطه شناخته شده وجود دارد. به صورت مشخص تر، موجودیت سیستم های قوی برای مسلکی گرایی در نهادهای دفاعی می تواند از دو تهدید ممکن به کنترل دموکراتیک و ملکی قوای مسلح کمک نماید: تسلط نظامی بر روی این وزارت ها و رهبری ملکی از یکسو، و سؤ استفاده سیاسی از وزارت دفاع و سایر نهادهای امنیتی از سوی دیگر. دموکراسی با تسخیر دولت توسط اردو و سؤ استفاده از صلاحیت های عامه - مخصوصا قدرت اجباری- توسط نخبگان سیاسی ناسازگار است.

مسلکی گرایی و ظرفیت نهادهای امنیتی کشورهای عضو ناتو نه تنها برای توانمندی ناتو جهت تحقق اهداف و ارزشهای مشترک آن مهم است بلکه می تواند برای قابلیت کشورهای عضو جهت کسب اعتبار و حمایت متحدان شان و جلوگیری از ایجاد این احساس در میان کشورهای جدید مبنی بر اینکه تنها عضویت درجه دوم را دارند، مهم باشد.

پرسونل نظامی و کارمندان ملکی هر دو جزو کارمندان دولتی می باشند. بنابراین، نهادهای امنیتی و نظامی در صورتیکه به عنوان نهادهای جدا و برتر عمل نمایند، نمی توانند به سطوح مسلکی گرایی دست یابند. آنها بخشی از سیستم های ملی خدمات عامه می باشند. در مفهوم وسیعتر، آنها بخشی از ادارات ملی می باشند. یادآوری این موضوع مخصوصا در ارتباط با گسترش ناتو از اهمیت خاصی برخوردار است.

مبنای ارزشی ناتو به شکل قابل توجهی بعد از سقوط بلوک شرق مور تأیید قرار گرفت یعنی زمانیکه حامیان اصلی گسترش ناتو استدلال نمودند که گسترش ناتو به شرق به تحکیم رژیم های دموکراتیک در کشورهای بعد از کمونیسیم کمک خواهد نمود.<sup>35</sup> اسناد ناتو یک پیوند مستقیم بین ساختن کشورهای جدید در جامعه ارزشهای مشترک ناتو و تحقق آزادی و امنیت ایجاد نمود: ترویج دموکراسی، حاکمیت قانون و حقوق بشر نه تنها به عنوان مکلفیت اخلاقی قلمداد می شود بلکه به عنوان یک ابزار پالیسی امنیتی نیز تلقی می شود که به ترویج صلح و ثبات کمک می کند.<sup>36</sup>

35 Reiter, Dan. 2001. "Why NATO Enlargement Does Not Spread Democracy", International Security 25 (4): 41-67.

36 NATO. "The Study on NATO Enlargement".

"با شامل ساختن کشورهای بیشتر در چارچوب جامعه ارزشها و نهادهای موجود و در مطابقت با اهداف پیمان واشنگتن و اعلامیه لندن، گسترش ناتو، آزادی و امنیت تمام اعضای خود را مطابق با اصول منشور ملل متحد حفظ خواهد نمود." این نوشتار از طریق لنک ذیل قابل دسترس می باشد:

[http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_24733.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24733.htm)



اگر اعتبار و اعتماد بین کشورها ایجاد نشود، همکاری بین المللی نتیجه محور و الزام آور - چنانکه در چارچوب ناتو تصریح یافته است- ممکن نخواهد بود. در فقدان مکانیزم های مؤثر مبتنی بر اعتماد، چالش های فراملی باید از طریق ترتیبات همکاری منعطف تر با مؤثریت کمتر و از طریق توصیه های غیر الزام آور مورد رسیدگی قرار گیرد که مخاطبین آن ممکن است متعهد و یا قادر به تحقق تلاشهای مشترک و مؤثر نباشند.

به طور خلاصه می توان گفت که مفهوم امنیت مشترک مبتنی بر دفاع دسته جمعی معتبر فقط محصول تعهدات رسمی و قابلیت عملیاتی نظامی نیست. اعتماد مبتنی بر ارزشهای مشترک و قابلیت اطمینان سیاسی به همان اندازه مهم است. یک سیستم خدمات عامه کارآمد یک بخش اصلی از قابلیت اطمینان سیاسی است. به همین دلیل است که مسلکی گرایی و درستکاری در خدمات عامه، عناصر اساسی امنیت ملی و بین المللی می باشند. به صورت کوتاه می توان گفت که چالش حکومتداری خوب همچنین می تواند به حیث یک نگرانی امنیتی در نظر گرفته شود. اهمیت مسلکی گرایی و درستکاری در قوای مسلح، وزارت های دفاع و سایر نهادهای امنیتی فراتر از سیستم های مؤثر و کارآمد مدیریت منابع بشری می باشد.

بحث بالا نشان دهنده اهمیت اعتماد به توان ناتو برای مدیریت اجندای پیچیده آن نهاد است. نظر به اینکه ناتو از طریق ادارات عامه و نهادهای نظامی کشورهای عضو فعالیت می کند، خیلی مهم است که این ترتیبات داخلی در نظر سایر کشورهای عضو، قابل اطمینان و قابل اعتماد به نظر رسد. قابلیت اطمینان و اعتماد تنها می تواند از طریق مسلکی گرایی و احترام به ارزشهای مشترک ناتو، ایجاد شود. این یک استدلال معتبر است که همکاری بین المللی موفق مستلزم نهادهای ملی کارآمد است و برعکس، نهادهای داخلی ناکارآمد باعث مختل شدن اقدامات مشترک و گسترش بدگمانی و تردید نسبت به سهم گیری لازم توسط کشورهای همکار می شود.

بین میزان انجام مکلفیت های ناتو توسط یک کشور عضو مخصوصا در ارتباط با ارزشهای اساسی ناتو و تمایل شرکای ناتو برای کمک و نجات یکدیگر به شکل قاطع در یک وضعیت بحرانی می تواند یک رابطه وجود داشته باشد. می توانیم شرایطی را تصور کنیم که در آن از نظر سیاسی مشکل باشد که اعضای ناتو را متقاعد به فداکاری زیاد جهت کمک به آن دسته از کشورهای عضو نماییم که در برآورده ساختن الزامات بنیادی ناتو ناکام بوده اند.<sup>37</sup> تهدیدهای امنیتی پیچیده تر که بعد از سقوط پرده آهنین ایجاد شده است، احتمال چنین سناریوهایی را بیشتر ساخته است.

37 به عنوان مثال مراجع شود به:

"Freies Land?" *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 28 April 2014.

# نتیجه‌گیری

1. گیری اداری می تواند باعث ترویج مسلکی گرایي شود.

4. مسلکی گرایي مستلزم درستکاری مقاوم از جانب مقامات عامه انتخابی و انتصابی می باشد. قانون و مدیریت باید درستکاری و حسابدگی کارمندان خدمات عامه را ترویج نموده و از آن حمایت نماید. آموزش و ترتیبات انضباطی، از ابزارهای ضروری مدیریتی است. منشورهای اخلاقی و پلان های ایجاد درستکاری می تواند به حیث رهنمودهای مفید برای رفتار مقامات و کارمندان سکتور عامه عمل نماید.

5. در صورتیکه اداره عامه یک کشور به فساد، شبکه های حمایتی و سیاسی شدن آغشته باشد، نهادهای سکتور نظامی و امنیتی قادر نخواهند بود که پرسونل و کارمندان خود را به شیوه پایدار، مسلکی سازند. مسلکی گرایي و درستکاری به شکل جدا و منزوی در یک نهاد عامه تقریباً غیر ممکن است و پایداری آن مطمئناً زیاد نخواهد بود.

1. مسلکی گرایي در خدمات عامه مستلزم استفاده قاطع از اصل شایستگی در مدیریت منابع بشری می باشد. جانبداری، خویش پرستی، واسطه بازی و کلاینتالیزم برای بی طرفی مضر بوده و در نهایت یک مانع در زمینه انکشاف خدمات عامه مسلکی می باشد.

2. مسلکی گرایي ایجاب ثبات را می نماید. بدون خدمات عامه باثبات، دانش مورد نیاز نمی تواند ظهور پیدا کرده و تحکیم گردد. سیاسی شدن به ضرر ثبات است چراکه عموماً منجر به تبدیلی بسیاری از کارمندان دولتی در زمان تغییر حکومت می شود.

3. مسلکی گرایي مستلزم جدایی سیاست از اداره و بهبود خط اتصال و تعامل بین این دو می باشد. از استقلال خدمات عامه باید هم از نظر حقوقی و از نظر مدیریتی حفاظت شود. این ارزش استقلال باید در روابط بین مقاماتی که به شکل سیاسی انتخاب شده اند و مقامات اداری که به اساس شایستگی انتخاب شده اند نهادینه شود. یک سیستم خدمات عامه مستقل و یک اداره عامه خوب، محور تلاش های سیاسی ثابت بوده و این هدف باید هنوز در بسیاری از حوزه های قضایی ملی باید تحقق یابد. تفویض صلاحیت تصمیم

## مجموعه رهنمودهای حکومتهاری خوب



کتاب راهنما راجع به مسلکی گرایی و درستکاری در خدمات عامه، اصول و معیارهای سیستم خدمات ملکی مبتنی بر شایستگی را مورد بحث قرار می دهد. سیستم شایستگی مبتنی بر لیاقت و درستکاری از ستون های اصلی یک اداره عامه خوب و مؤثر می باشد. جدایی واضح بین بست های سیاسی و بست های خدمات ملکی، تقرر و ترفیع، تنظیم وظایف و حقوق، و یک سیستم قانونی معاشات از جمله اصول مهمی است که توسط نویسندگان این نوشتار، فرانسیسکو کاردونا و سوین اریکسن مورد بررسی قرار گرفته است.

کتاب های راهنما راجع به حکومتداری خوب مجموعه ای از نوشتارهای کوتاه است که هر کدام یک عنوان مشخص و مهم مرتبط با حکومتداری خوب در سکتور دفاعی را مورد بحث قرار می دهد. افرادی که علاقمند به کسب آگاهی بیشتر راجع به یک یا چندین عنوان مستقیماً مرتبط با حکومتداری خوب در سکتور دفاعی - و یا به صورت عموم در سکتور عامه- می باشند می توانند این نوشتارها را مطالعه نمایند. این نوشتارها همچنین می تواند برای مقاصد آموزشی مورد استفاده قرار گیرد.

منتشر شده توسط مرکز درستکاری در سکتور دفاعی  
طراحی: [www.melkeveien.no](http://www.melkeveien.no)  
چاپ سازمان خدمات و امنیت دولتی نروژ  
ژون 2015



ترجمه نسخه اصلی انگلیسی به  
دري توسط سازمان پيمان اطلانتیک  
شمالی (ناتو) انجام شده است



CENTRE FOR INTEGRITY  
IN THE DEFENCE SECTOR

[www.cids.no](http://www.cids.no)