نشریه فرهنگ و ارتقای سلامت فرهنگستان علوم پزشکی
دوره هشتم، بهار ۱۴۰۳، شماره اول، صفحات

دیدگاه

گماشته‌سالاری: عامل توسعه نیافتگی در فرایند سیاست‌گذاری عمومی و سازمانی

حمید بهلولی[1*]

۱. *نویسنده مسئول: استاد مدعو سیاست‌گذاری عمومی دانشگاه تهران، مشاور دبیرخانه شورای عالی سلامت و امنیت غذایی کشور، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، ایران، تهران، dr.bohloli@gmail.com

دریافت مقاله: ۱۴۰۲/۱۲/۰۱ پذیرش مقاله: ۱۴۰۲/۱۲/۲۵

مقدمه

بعد از رحلت پیامبر گرامی اسلام، بیرق حکومت اسلامی دوره حکومت خلفای راشدین، بنی‌امیه، بنی‌عباس و امپراطوری عثمانی در مجموع ۱۲۵۱ سال بلند بود. اما تنها حکومت ۵ ساله علی (ع) است که بر تارک عدالت تاریخ می درخشد. چند ویژگی برجسته حکومت علی‌ابن ابیطالب عبارتنداز:

۱. **عدالت:** عامل و نماد مشهور در حکومت علی جایگاه واقعی عدالت و اخلاقیات است. امام علی (ع) بر عدالت اجتماعی و توزیع عادلانه ثروت تأکید زیادی داشت. او در تلاش بود تا فاصله بین فقیر و غنی را کم کند و منابع دولتی را به شکلی عادلانه توزیع کند.
۲. **برخورد با فساد:** ایشان بدون توجه به مقام و منزلت افراد، در برابر فساد اداری و مالی موضع می‌گرفت و با آن مبارزه می‌کرد.
۳. **شیوه رهبری دموکراتیک:** حضرت علی(ع) بنا بر سنت رسول (ص) به مشورت با یاران و مردم اهمیت زیادی می‌داد و تصمیم‌گیری‌های خود را براساس نظرات جمعی شکل می‌داد.
۴. **تأکید بر اخلاق و رفتار اسلامی:** ایشان در تمام جنبه‌های زندگی خود و در مدیریت حکومت، اخلاق اسلامی و حفاظت از حقوق مردم (حق‌الناس) را الگوی تمامی کارگزاران حکومت خویش قرار داده بود.
۵. **حفظ و ارتقاء جایگاه دانش و حکمت و دانشمندان:** علی (ع) به دانش و حکمت شهرت داشت و بسیاری از سخنان و نامه‌های او حاوی نکات عمیق اخلاقی، عرفانی و فلسفی است.

همه این خصایص برجسته و اخلاقیات ویژه علی (ع) است که در ساختاردهی حکومت و سیاست‌گذاری مبتنی بر حکمت بالغه، خود را نشان میدهد و چکیده ان را در نامه معروف حکمروایی علی (ع) به مالک اشتر آمده است. امام علی (ع) در باب انتخاب کارگزاران حکومت می‌فرمایند: «ای مالک، در کارهای کارگزارانت دقت کن، آنها را با امتحان و آزمایش و نه از روی بخشش، به دلخواه و استبداد به کار بگمار. زیرا استبداد و تسلیم تمایلات شدن، کانونی از شعبه‌های جور و خیانت است». ایشان بسیار نسبت به انتخاب کارگزاران خویش حساس است تا آنجا که باز به مالک می‌فرماید: «من بیم دارم که نابخردان و نابکاران زمام امور این ملت را به دست گیرند و مال خدا را دست به دست بگردانند و بندگان او را بردگان خود گیرند و با صالحان به دشمنی برخیزند و فاسقان را حزب خود قرار دهند».

در دنیای امروز بحث ساختار حکومت، ایجاد و حراست از سرمایه‌های انسانی، و توسعه منابع انسانی، نحوه انتخاب و انتصاب مدیران و کارگزاران با صلاحیت از مباحث مهم دنیای دانش و از تفاوت‌های مهم جهان توسعه‌یافته و توسعه‌نیافته است. این تفاوت می‌تواند تأثیرات عمیقی بر روی سیاست‌های عمومی کلان و خرد و بر نقش نهادها در روند توسعه و یا سقوط کشور بدامان توسعه نیافتگی در هر کشوری داشته باشد. توجه به پشتوانه‌های دینی و الگوهای عملی چون زندگی و سخنان حضرت علی(ع) به عنوان منبعی برای عرفان اسلامی می‌تواند راهنمای مناسبی برای سیاست‌مداران باشد و از بسیاری از آفات جلوگیری نماید یکی از پدیده‌های ناشایست در رویه‌های مدیریتی و حکومتی گماشتگی است.

تعریف گماشتگی

مفهوم «گماشتگی» در علوم مدیریت به زبان فارسی مترادف با "Appointment Patronage" که بحث بر سر نصب افراد در موقعیت‌هایی بدون توجه به شایستگی و صلاحیت‌های واقعی اثبات شده یا توانایی‌های حرفه‌ای و بیشتر براساس روابط قبیلگی، خانوادگی، جناحی، یا وفاداری‌های شخصی یا سیاسی است، می‌باشد. "Patronage" به معنای حمایت یا حفاظت است که توسط فردی قدرتمند (حامی) به فرد دیگری (مورد حمایت) ارائه می‌شود و اغلب این حمایت‌ها به دلایل سیاسی یا وفاداری شخصی صورت می‌گیرد. این نوع نحوه اداره به دوره خان‌سالاری و فئودالیسم پیش از بروز بوروکراسی تیلوری برمی‌گردد. مفهوم گماشته‌سالاری ارتباط وثیق با مفهوم نظام تاراج مدیریتی (System Spoils) پیدا می‌کند که اینجانب در نوشتارهای قبلی بدان پرداخته‌ام؛ اما از آن نیز خطرناک‌تر است؛ چرا که در نظام تاراج،

[Downloaded from ijhp.ir on 2026-11-01]

[DOI: 10.22034/8.1.3]

تجربیات سازمانی از بین می‌رود؛ اما در پدیده گماشتگی همه وجوه سازمان و دولت به مخاطره می‌افتد و فساد دامن‌گیر همه سطوح نظام تصمیم‌گیری می‌شود و ادامه این روند می‌تواند به مرگ سازمانی یا نحوه اداره نظام عمومی ناشی از ناکارآمدی مدیریتی منجر شود. مرگ سازمانی به صورت تدریجی (Incremental) یا پختن تدریجی قورباغه اتفاق می‌افتد و در آن سازمان نه تنها قادر به دستیابی به اهداف خود نیست؛ بلکه دیگر قادر به حفظ عملکرد حداقلی مورد نیاز برای بقای خود نیز نمی‌باشد. این مرگ می‌تواند به صورت کاهش شدید کارایی، نارضایتی عمومی، فساد گسترده و از دست دادن مشروعیت و در نهایت، ناتوانی در ارائه خدمات یا انجام وظایف اصلی خود نمایان شود. در این سناریو به‌تدریج بنیان‌های عملکردی و اخلاقی سازمان ضعیف می‌شود.

تفاوت بنیادین گماشته و مدیر

«گماشته‌ها» معمولا بر اساس ارتباطات سیاسی، وابستگی‌های فردی، خانوادگی، قبیله‌گی یا سایر عوامل غیرعملکردی و به صورت جهشی و در موقعیت انحصاری و نه رقابتی و بدون احصا شرایط احراز به موقعیت‌های خود منصوب می‌شوند. ادامه این روند نظام ساختاری و ارتقاء شغلی یک سازمان، نظام آموزشی/ دانشگاهی و حتی یک دولت را بهم می‌ریزد. این در حالی است که شرایط احراز یک مسئولیت یا شغل کف و پایه توانمندی یک داوطلب را نشان می‌دهد و این رقابت بر مبنای رزومه، سوابق و توانمندی‌های ادراکی، عملکردی و ظرفیت وجودی افراد است که چگونگی انتصاب به یک جایگاه حکومتی یا اداری را می‌بایست تعیین کند؛ لذا نمی‌توان به گماشتگان مدیر خطاب کرد چرا که، «مدیران» براساس شایستگی‌ها، تخصص و کارایی‌های ثابت شده و در یک نظام رقابتی باید انتخاب شوند. البته این روند تنها به تسخیر جایگاهای مدیریتی ختم نمی‌شود و جایگاه‌های کارشناسی سازمان‌ها و بدنه دولت نیز به همین آسیب گرفتار می‌شود و در این صورت به جای کارشناسان مسئول و خبره، کارمندان «المامور المعذور» که وظیفه‌ای جز اطاعت امر بالادست و وفاداری به ولی نعمت ندارند می‌نشینند و دولت و سازمان‌های آن از دو دسته یعنی مدیران و کارشناسان تخلیه می‌شوند و دو دسته گماشتگان و کارمندان بدون اراده، جای آنها را می‌گیرند و سازمان یا نهاد دولتی را دچار یک روند تنزلی در کارایی و اثربخشی می‌کنند. این افراد به‌نوعی آگاهی و توانایی و یا انگیزه‌های لازم برای انجام وظایف سازمانی خود را ندارند و به جای حل مسائل با استفاده از دانش تخصصی، بیشتر تمایل به پیروی از دستورات بالادستی برای اثبات وفاداری، حفظ و ارتقاء جایگاه خود را جستجو می‌کنند تا اینکه به دنبال راه‌حل‌های خلاقانه باشند. در این صورت گاه نظام اداره کرد شاهد پدیده‌ای می‌شود که مختص یک کشور توسعه نیافته جهان چهارمی است اینکه یک جوان دانشجو متولی تأیید سیاست‌های نظام اداره کرد با گستره ملی می شود که ده‌ها دانشمند تراز اول در ان سیستم یا به‌گوشه رانده شده‌اند یا می‌بایست سیاست‌های پیشنهادی خود را با تأخیر فراوان به تأیید دانش نداشته و صلاحیت زیر سؤال این گماشته برسانند. از آنجایی که در سلسله مراتب گماشتگی هیچ‌گونه اصولی رعایت نمی‌شود بین خود گماشتگان تضاد و درگیری بسط پیدا می‌کند تا جایی که موجب ایجاد اختلاف عمیق و ناکارآمدی منتشر و صدور سیاست‌های مخرب و جزیره‌ای در نظام سیاست‌گذاری سازمان می‌شود. این پدیده به نام نخبه‌زدایی از سازمان (Displacement Elite) امری شناخته شده در کشورهای به‌شدت توسعه نیافته از نظر نظام اداره کرد عمومی است. در این فرایند، نخبگان هر چقدر نخبه‌تر، داناتر و با تجربه‌تر باشند به عنوان مدعیان احتمالی بیشتر در فشار انزوایی، تحقیر و حذف قرار داده می‌شوند و حتی خدمات اولیه کارمندی و کرامت انسانی از آنها دریغ می‌شود و بیشتر هدف بوروکراسی گرگینه قرار می‌گیرند.

اگر گماشتگی به یک رویه تبدیل شود می‌تواند از دو منظر نظام تصمیم‌گیری را دچار مخاطرات عظیم کند یعنی هم نظام اداره کرد سازمانی را از طریق اضمحلال ساختار قدرت، فرهنگ سازمانی، کارایی و اثربخشی سازمانی، دچار فروپاشی درونی کرده و آن را در منحنی عمر سازمانی به سرعت وارد دوره کهولت و مرگ می‌نماید و نیز از منظر کلان سیاست‌گذاری عمومی کل یک حاکمیت را دچار خسران عمیق غیرقابل بازیافت می‌نماید.

پدیده گماشتگی از زاویه نگاه خرد سازمانی

پدیده گماشتگی در سازمان موجب کاهش تخصص و دانش فنی می‌شود یعنی سازمان امکان شناسایی و حل مسئله و توسعه سازمانی را از دست می‌دهد.

مهارت‌های ارتباطی: توانایی برقراری ارتباط مؤثر با تیم و سایر ذی‌نفعان در سازمان از دست می‌رود. نظام تصمیم‌گیری مختل می‌شود یعنی سازمان توانایی اتخاذ تصمیمات مبتنی بر داده‌ها و تحلیل‌های علمی و روال منطقی و به موقع را از دست می‌دهد و نتیجه، بروز تصمیمات هیجانی و غیرمنطقی و ناکارامد است. همچنین سازمان توانایی رهبری، خلاقیت، الهام‌بخشی و مدیریت تغییر چالش‌ها را از دست می‌دهد و هر تصمیم آن چالش‌های جدیدی را برای سازمان/دولت خلق می‌کند و دور منفی چالش- تصمیم- چالش بیشتر آغاز می شود و در نهایت منابع انسانی آن انگیزه ارائه بهترین عملکرد را از دست می‌دهند و با انباشت یک فرهنگ بی‌اعتمادی و ناکارآمدی افزایش ترک کار نیروهای کارآمد در این سازمان‌ها به سرعت تشدید می‌شود و با افول ارزش‌های سازمانی و اصول کاری به دلیل منافع فردی و گروهی، بهره‌وری و کارایی سازمان کاهش یافته و کهولت زودرس سازمان جزو نتایج این پدیده گماشتگی ناهنجار است. از پیامدهای عملکردی پدیده گماشتگی در سازمان جعل دست‌آورد و دستکاری برای پوشش و مخفی‌سازی نتایج افت بهره‌وری و کارایی سازمان است و

[Downloaded from ijhp.ir on 2026-11-01]

[DOI: 10.22034/8.1.3]

همچنین سازمان را رفته‌رفته به سمت نوعی خشونت برخورد با منتقدان درونی و بیرونی سوق داده و گرفتار نوعی بوروکراسی گرگینه می‌کند که مسیر تخلیه سازمانی از تجربیات گذشته را تشدید می‌کند. فرآیند تصمیم‌گیری در این شرایط ممکن است بیشتر براساس منافع شخصی و سیاسی باشد تا منطق، داده‌ها و تحلیل‌های علمی. این امر به تصمیم‌گیری‌های غیرکارآمد و غیراصولی و گاه فاجعه بار منجر می‌شود که می‌تواند آسیب جدی به مشروعیت و عملکرد سازمان/دولت وارد کند.

گماشتگی در سیاست‌های عمومی در سطح دولت/حاکمیت

گماشته‌سالاری می‌تواند به شکل قابل‌توجهی موجب تدوین معیوب، اجرای ناقص و اثرنابخشی سیاست‌های عمومی شود. انتصاب افراد کمتر واجد شرایط در موقعیت‌های کلیدی می‌تواند کیفیت خدمات عمومی و اجرای سیاست‌ها را تنزل دهد؛ زیرا افراد منصوب شاید فاقد مهارت‌ها، دانش یا تجربه لازم باشند. پدیده گماشتگی به‌نوعی فاقد شفافیت بوده و گماشتگان سعی در استفاده از طبقه‌بندی محرمانگی بی‌دلیل می‌کنند پس یک سیستم تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری شواهد گریز و شواهد ستیز را در سازمان ایجاد می‌کنند که یکی از ابعاد آن، دستکاری شواهد و شواهد سازی غیرمعتبر است. ادامه این روند درک نحوه تصمیم‌گیری‌ها یا نحوه تخصیص منابع را نه تنها برای عموم؛ بلکه حتی برای سازمان‌های ناظر مشکل می‌سازد. این عدم شفافیت می‌تواند اعتماد عمومی به نهادهای دولتی را تضعیف کرده و پاسخگویی را کاهش دهد. انتصاب‌های گماشتگی می‌توانند منجر به تغییر مکرر در موقعیت‌های کلیدی شوند، به‌ویژه با تغییرات در رهبری سیاسی. این تغییرات می‌توانند پیوستگی و ثبات ابتکارات سیاستی را مختل کنند؛ زیرا منصوب‌شدگان جدید ممکن است اولویت‌ها را تغییر دهند یا به پروژه‌های جاری علاقه مند نباشند. وجود پدیده مخرب گماشتگی می‌تواند موجب دلسردی کارکنان حرفه‌ای دولتی شود که از طریق شایستگی پیشرفت کرده‌اند. این موضوع می‌تواند محیطی را ایجاد کند که در آن حرفه‌ای‌گری کمتر ارزشمند شمرده شده و کارمندان کمتر مایل به بهبود مهارت‌ها یا عملکرد خود باشند. انتصاب‌های گماشتگی می‌توانند خطرات فساد و خویشاوندسالاری (Nepotism) در اداره عمومی و کاهش تنوع و خلاقیت را افزایش دهند. نتیجه پدیده گماشتگی در یک کلام کاهش قابلیت و ظرفیت حکمرانی است. وقتی موقعیت‌ها براساس ارتباطات شخصی یا سیاسی به جای شایستگی پر می‌شوند، احتمال بیشتری وجود دارد که تصمیمات به نفع منافع شخصی به جای خیر عمومی گرفته شوند. درمجموع، اثربخشی سیاست‌های عمومی به خطر می‌افتد. سیاست‌های تدوین شده و اجرا شده توسط گماشتگان نیازهای عمومی را به‌طور مؤثر برآورده نمی‌کنند و نه تنها منجر به نتایج بهینه برای جامعه نمی‌شوند؛ بلکه با روندی خیر ستیزانه و شواهد ستیزانه اساس بحران‌های ملی و فراملی کشور را تشکیل می‌دهند که کاهش ظرفیت حکمرانی امکان مدیریت آن را بیشتر سلب خواهد کرد.

نتیجه‌گیری

این مقاله با تحلیلی آگاه‌کننده و در عین حال مختصر، چالش‌هایی را که سازمان/دولت با پدیده گماشتگی برپایه وابستگی‌ها بدون توجه به شایستگی مواجه می‌شود، ارائه کرد. قدم نخست برای مقابله با این روند، اراده اصلاح است. زمانی طراحی توسعه نظام سیاست‌گذاری عمومی و اجتماعی و ارتقاء عملکرد نهادی/ سازمانی زمانی اتفاق می‌افتد که خواست سیاسی و تعهد لازم در مدیریت ارشد برای آن موجود باشد والا به نتیجه مطلوب نمی‌رسد. امام علی (ع) می‌فرماید: مردم اصلاح نمی‌شوند جز آنکه زمامداران اصلاح شوند.

استفاده از تجربیات استادان دانشمند نظام سیاست‌گذاری و مدیریت کشور، تقویت شفافیت، پاسخگویی و اصول شایسته‌سالاری در فرآیندهای استخدام و ارتقاء سازمانی و استفاده از موازین علمی سیاست‌گذاری عمومی در جهت خیر عمومی سایر قدم‌ها می‌باشند.

پیشنهاد برای مطالعات آینده

بدیهی است که منظور نویسنده ارائه یک مقاله دانشگاهی کامل مبتنی بر بررسی دقیق ادبیات موجود، و تحلیل داده‌های مرتبط، فراتر از قابلیت‌های یک بررسی مختصر برای تفکیک دو مفهوم گماشتگی (گماشته‌سالاری) و مدیریت (شایسته‌سالاری) نبوده است. این خلاصه می‌تواند به عنوان یک نقطه شروع برای تحقیق و نگارش بیشتر توسط پژوهشگران استفاده شود. برای تکمیل این کار، پژوهشگران می توانند با استفاده از جغرافیای تحقیق در چهار ناحیه استقرایی- قیاسی- کیفی- کمی مبادرت به انجام تحقیقات عمیق‌تر با جمع‌آوری داده‌ها و تحلیل‌های دقیق‌تر بپردازند.

Opinion

Appointment Patronage: The Factor of Non-Developing in the Process of Public and Organizational Policy Making

Hamid Bohloli[1*]

1. ***Corresponding Author:** Visiting Professor of Public Policy, Tehran University Advisor to the Secretariet of High Coruncil for Health and Food Security, Ministr of Health and Medical Education, Tehran, Iran, dr.bohloli@gmail.com

[Downloaded from ijhp.ir on 2026-11-01]

[DOI: 10.22034/8.1.3]