

به سوی فهم نظریه جهیزیه سیاسی در مدیریت بخش دولتی: شالوده‌های نظری، روایت مفهومی و پیامدهای سازمانی و ملی

حسن دانایی فرد*

تاریخ دریافت: ۱۳۹۱/۱۰/۲۵

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۲/۳/۶

چکیده

رویکرد سیاسی به مدیریت در بخش دولتی، رفتارهای خاصی را در سازمان‌های دولتی، رشد و نمو می‌دهد. پدیده جهیزیه سیاسی، رهاورد چنین رویکردی در مدیریت دولتی برخی کشورها است. جهیزیه سیاسی، اِشعار به آورده یا امید به تزریق آورده مقام سیاسی به سازمان مقصد دارد که آن را از طریق بیت‌المال تأمین می‌کند. نویسنده تلاش می‌کند این پدیده را در قالب روایتی مفهومی به اتکای دانش موجود در حوزه مدیریت دولتی، نظریه سازمانی و همین‌طور علوم سیاسی از طرفی و حکمت نظری خود از طرف دیگر به تصویر بکشد. با ترسیم نحوه رخداد جهیزیه سیاسی و تحلیل سازکارهایی آن در بخش دولتی، پیامدهای سازمانی و ملی آن، تشریح و بر رواج این پدیده در نظام اداری کشور هشدارهایی مطرح می‌کند.

واژگان کلیدی

جهیزیه سیاسی، مدیریت دولتی، رویکرد سیاسی، مدیران سیاسی، نظام اداری

* دانشیار گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه تربیت مدرس hdanaee@modares.ac.ir

مقدمه

رفتار مدیران سیاسی و اجرایی و همین طور کارشناسان بخش دولتی، همیشه کانون توجه اهل نظر و عمل بوده است. رشته‌های علوم سیاسی، خط‌مشی‌گذاری عمومی و مدیریت دولتی از جمله رشته‌هایی هستند که تلاش می‌کنند به اشکال مختلف، فعل مدیران، کارکنان و نهادهای سیاسی و اجرایی در نظام‌های سیاسی مختلف را به بند نظریه بکشند. نظریه‌ها، مدل‌ها و چارچوب‌ها، ابزارهایی است که چنین افعالی را از چنین پدیده‌هایی توصیف و تبیین می‌کنند. از این رو، هر کدام از این رشته‌ها با برگزاری دوره‌های رسمی (کارشناسی، کارشناسی ارشد و دکترا) و همین طور دوره‌های غیررسمی (برگزاری انواع کارگاه‌ها، همایش‌ها و سمینارها) دانش تولیدشده در باب هر کدام از پدیده‌های فوق‌الذکر را به افراد منتقل می‌کنند تا بتوانند مدیریت کارآمد، اثربخش و بعضاً عادلانه و مبتنی بر حقوق انسانی را اعمال کنند. اگرچه برخی صاحب‌نظران این رشته‌ها، مدعی جهان‌شمولی نظریه‌ها، مدل‌ها و چارچوب‌های خود هستند ولی واقعیت آن است که بسیاری از دانش تولیدشده، بسترگرا و فرهنگ‌اندود است و نمی‌توان آن را در بسترهای دیگر به کار برد. از این رو، حوزه مطالعات مدیریت دولتی تطبیقی تلاش می‌کند اعتقاد به مدل‌های بومی و محلی را در عرصه مدیریت دولتی در بخش دولتی و همین طور خط‌مشی‌گذاری عمومی را در میان دانشمندان ارتقا دهد، اگرچه در ذات خود طراحی نظریه‌های فراگیر را تعقیب می‌کند.

بر اساس این، دانش‌پژوهان عرصه مطالعات تطبیقی مدیریت دولتی برای تبیین رفتار مدیریتی در بخش دولتی کشورهای پیشرفته و در حال توسعه، مدل‌های خاص این کشورها را تدوین کرده‌اند. نویسنده با طرح ایده «جهیزیه سیاسی» در برخی کشورهای جهان سوم تلاش می‌کند به اتکای مبانی نظری میان‌رشته‌ای، این پدیده را توصیف و تبیین کند.

نویسنده مدعی است این پدیده در نظام‌های سیاسی‌ای بیشتر صادق است که رویکرد سیاسی به مدیریت در بخش دولتی آنها، غالب است. نظریه جامعه‌منشوری فرد ریگز، نظریه جابه‌جایی مدیران دولتی (دانایی‌فرد و الوانی، ۱۳۸۶)، نظریه جذب عوامل تهدیدکننده بقای سازمان، نظریه اداره امور عمومی نوین (با تأکید بر رویکرد

سیاسی‌اش به مدیریت دولتی در تقابل با رویکردهای مدیریتی و قانونی) را می‌توان خاستگاه نظری پدیده جهیزیه سیاسی در بخش دولتی قلمداد کرد. بر اساس این، نویسنده تلاش می‌کند پس از نگاهی اجمالی به مبانی نظری موجود جهیزیه سیاسی، نحوه رخداد و سازکارهای جهیزیه سیاسی را در بخش دولتی در کشورهای جهان سوم، توصیف و تبیین و سپس پیامدهای چنین پدیده‌ای را توصیف و در نهایت، رهنمودهایی برای کنترل چنین پدیده‌ای در جمهوری اسلامی ایران عرضه کند. گفتنی است که نویسنده، مدعی کاملیت و جامعیت نظریه خود نیست بلکه مدعی است پدیده‌ای را به جامعه علمی مدیریت سیاسی و مدیریت دولتی معرفی می‌کند که می‌تواند نظراً و عملاً مورد توجه صاحبان قلم علم مدیریت در بخش دولتی و اندیشه‌ورزان این حوزه بسیار کلیدی قرار گیرد تا از رخداد چنین پدیده‌ای در وهله اول در کشور آگاه شوند و در وهله دوم، نسبت به پیامدهای بسیار منفی‌ای که چنین پدیده‌ای ممکن است از خود ساطع کند هوشیارانه عمل کنند. فهم علل و نحوه دقیق رخداد چنین پدیده‌ای را می‌توان با پژوهش تجربی عمیق‌تر محقق ساخت.

به طور کلی، جهیزیه سیاسی وقتی رواج پیدا می‌کند که رویکرد سیاسی در بخش دولتی باعث شود سیاسیون و مدیران اجرایی برای تثبیت موفقیت خود و نفوذ در سازمان‌های حرفه‌ای و تخصصی تلاش کنند با ایجاد امید به آوردن جهیزیه‌ای با ارزش به سازمان یا پس از تزریق چنین جهیزیه‌ای (نه صرفاً غیرقانونی بلکه عمدتاً در پرتو قانون) به سازمان، ورود خود را به آن سازمان تضمین کند.

باید متذکر شد که برخی حاملان جهیزیه‌های سیاسی با دادن وعده جهیزیه، ورود خود را به سازمان تضمین می‌کنند و ممکن است پس از ورود، تمایلی به تزریق چنین جهیزیه‌ای به سازمان مقصد نداشته باشند؛ یا اینکه توان آوردن چنین جهیزیه‌ای را به سازمان هدف نداشته باشند. بعضاً انتظار مدیر از فرد وارد، تصوری است؛ زیرا فرد، جایگاه سیاسی مهمی دارد پس انتظار می‌رود ورودش، برکاتی نصیب سازمان کند. به زعم نویسنده، چنین پدیده‌ای، ریشه‌های نظری‌ای دارد که ذیلاً مورد بحث قرار می‌دهیم.

۱. ریشه‌های نظری نظریه جهیزیه سیاسی

۱-۱. نظریه جامعه منشوری و سالا مدل نظام اداری

فرد ریگز، یکی از پیش‌قراولان حوزه مدیریت دولتی تطبیقی است. وی در تقابل با مدل‌های غربی تحلیل ساختار، فرایند و رفتار نظام اداری در کشورهای موسوم به «در حال توسعه»، تلاش کرده است مدل‌ها و نظریه‌های بومی و خاص این کشورها را تبیین کند. بدین منظور، در میان سایر چارچوب‌های نظری، نظریه جامعه منشوری و مدل نظام اداری سالای^۲ وی، جایگاه درخور توجهی در جامعه علمی مدیریت دولتی تطبیقی دارد. وی در نظریه جامعه منشوری، جوامع را به جوامع مرکب، تفکیک‌شده و منشوری، در یک طبقه قرار می‌دهد که جوامع منشوری در میان آن دو دیگر قرار دارد. به زعم وی، جوامع مرکب، جوامعی‌اند که در آن‌ها یک ساختار (پادشاه، سلطان یا ...) همه کارویژه‌های حکمرانی و تصدی امور را انجام می‌دهد و شهروندان و مردم، خادمان مطلق حاکمان‌اند و مابأزایی در قبال خدمت به حاکم، طلب نمی‌کنند و انتظار جبرانی هم ندارند. در چنین جوامعی، دولت در برابر مردم، پاسخگو نیست ولی مردم، نوعی تعهد اخلاقی نسبت به اطاعت از فرامین حکومت دارند. در چنین جوامعی، ارتباطات درون‌جامعه‌ای^۳، بسیار ضعیف و روابط ملت و دولت در حداقل خود قرار دارد. رفتار مردمان چنین جامعه‌ای، بسیار سنتی و بر مبنای روابط نسبی و فامیلی و ... استوار است. باورها و سنن قدیمی و سبک و سیاق‌های سنتی زندگی، مردمان چنین دیاری را گرد هم نگه داشته و ادامه زیست جمعی را میسر ساخته است. چنین جامعه‌ای در انتهای طیف جوامع بشری قرار دارد؛ که فرد ریگز، حکومت‌های پادشاهی و سلطنتی سال‌های دور و همین‌طور تعداد معدودی از کشور را در عصر حاضر، مصداق چنین جوامعی می‌داند.

جامعه تفکیک‌شده مد نظر فرد ریگز، جامعه‌ای است بسیار تفکیک‌شده (از حیث ساختاری، رفتاری و فرآیندی) که درجه تفکیک آن، معیار توسعه چنین جوامعی محسوب می‌شود. در چنین جامعه‌ای، تخصص‌گرایی حاکم است و هر ساختاری، کارویژه خاصی را انجام می‌دهد. کارویژه‌ها در چنین جامعه‌ای، بسیار تخصصی و تفکیک‌شده ولی در عین حال، یکپارچه، بروز و ظهور می‌کنند. همه ساختارها به نحوی

از انجا بر ملاحظات عقلایی طراحی می‌شود. سیستم اقتصادی بر محوریت بازار، استوار است و در سایر جنبه‌های جامعه اثر می‌گذارد. از این رو، فرد ریگز آن را جامعه بازاری می‌نامد.

در چنین جوامعی، ارتباطات و فناوری، بسیار توسعه یافته است. دولت نسبت به نیازهای مردم، حساسیت نشان می‌دهد و از حقوق آن‌ها دفاع می‌کند. مقامات دولتی، دارای قدرت مطلق نیستند و از مردم انتظار می‌رود از قوانین تمکین کنند. چنین جوامعی در سر دیگر طیف جوامع مد نظر فرد ریگز قرار دارد. فرد ریگز، جامعه آمریکا را مصداق چنین جامعه‌ای می‌داند که نویسنده نیز آن را جهت حفظ امانت مثال عرضه‌شده، صرفاً ذکر می‌کند اگرچه چنین مثالی، محل مناقشه است.

سومین جامعه که واسط بین دو جامعه است، جامعه منشوری است. به اعتقاد فرد ریگز، این جامعه دارای ویژگی‌های ترکیبی دو جامعه دیگر است. سطح خاصی از تفکیک، همراه با تخصصی شدن نقش‌های ضروری برای مدیریت و فناوری نو وجود دارد ولی از حیث یکپارچگی جامعه، دشواری‌هایی وجود دارد. اگرچه چنین جامعه‌ای، مرکب نیست ولی کاملاً تفکیک‌شده نیز نیست. ویژگی‌های کلیدی چنین جوامعی به شرح ذیل است:

۱-۱-۱. ناهمگونی ساختاری و رفتاری

در چنین جوامعی، ساختارهای نامتجانس که رفتارهای نامتجانسی را تولید می‌کنند به صورت موازی بروز و ظهور می‌کنند. نهادهای مدرن و سنتی، نوعی عدم توازن شکلی و محتوایی به حکومت و جامعه داده است. بوروکرات‌ها در چنین کشوری از قدرت و نفوذ زیادی برخوردارند. صاحبان قدرت در پی ارتقای منافع خود و حفظ قدرت خود هستند. در چنین جوامعی که بعضاً اقوام و نژادهای مختلفی دارد آنها با تلاش برای کسب قدرت سیاسی و اجرایی در پی سوق دادن خط‌مشی‌ها و اداره کشور به سمت وسوی منافع خود هستند. بی‌تردید چنین خصیصه‌ای در تار و پود نظام اداری خود را نشان می‌دهد.

۲-۱-۱. فرمالیته

در این جوامع، قانون و مقررات وجود دارد ولی عمل اجتماعی بر محور آن‌ها استوار نیست. قانون‌گزینی به نوعی هنجار تبدیل شده است. حتی در خود قوانین، راه‌گزینه‌های مختلفی در قالب تبصره‌ها وجود دارد. بر اساس این، حاکمیت اشخاص و نه قانون، غالب است و سیستم‌ها، قائم‌به‌شخص‌اند نه قائم به قوانین سیستمی خاص خود. قانون، امید و پناهگاه اصلی مردم برای احیای حق خود نیست زیرا روابط بر ضوابط ارجح است.

۳-۱-۱. هم‌پوشانی ساختاری و نهادی

در این جوامع، ساختارهای مدرن و سنتی، هم‌زمان، کارویژه‌های واحدی می‌کنند. بر اساس این، هم هزینه‌های ملی افزایش می‌یابد و هم تعارضات کارآمدی و اثربخشی ملی، کند می‌شود. فرد ریگز معتقد است مظاهر عینی این ویژگی‌های اجتماعی، خود را در نظام اداری نشان می‌دهد. بر اساس این، نظام اداری متناسب با چنین جامعه‌ای را «سالا» می‌نامد. پس از واکاوی معنای لغوی چنین اصطلاحی، فرد ریگز ویژگی‌های نظام اداری سالا را چنین برمی‌شمارد:

خویشاوندگرایی: در جامعه منشوری، «خویشاوندمحوری» و «قوم‌گرایی»، نقش برجسته‌ای در نظام اداری ایفا می‌کنند. در چنین جامعه‌ای ظاهراً آزمون استخدامی مدرن برگزار می‌شود ولی استخدام‌شدگان، بستگان مقامات‌اند.

چندگانگی قومی در نظام اداری: در جامعه منشوری، اقوام نژادی و بعضاً مذهبی، نوعی دشمنی نهفته در درون خود دارند که وقتی پستی را تصدی کردند بارز می‌شود. در این حالت، هر قوم تلاش می‌کند هم‌قومی‌های خود را در نظام اداری جاسازی کند.

کارچاق‌کن‌های اداری: در نظام اداری سالا در کنار قوانین و مقررات بسته‌بندی‌شده، کارچاق‌کن‌هایی وجود دارند که چنین قوانینی را به بهای دریافت رشوه‌ای زیر پا می‌گذارند. این افراد در همه قلمروهای جامعه، سیاسی، اقتصادی، ورزشی، اجتماعی، فرهنگی و ... هستند.

گونه‌گونی ارزشی و فقدان اجماع: در چنین جامعه‌ای، مردم به ارزش‌ها و هنجارهای مختلفی پای‌بندند. این امر، تفاوت‌های زیادی را در رفتار و گفتار مردم ایجاد

کرده است. ایده‌های مدرن و سنتی در کنار هم، نوعی تخصص پنهان را شکل داده که اجماع ملی را کند می‌کند. جلوه‌های این حالت در تصمیم‌گیری‌های نظام اداری بسیار هویدا است.

جدایی اختیار (حق صدور دستور و فرمان‌رانی) از کنترل: فرد ریگز مدعی است جامعه منشوری دارای ساختاری بسیار متمرکز همراه با نوعی نظام کنترلی بسیار محلی و پراکنده است. به عبارت دیگر، فرمان‌رانی از آن یک ساختار ولی کنترل از آن ساختار دیگر است. این هم‌پوشانی در روابط بازیگران مختلف دولتی و غیردولتی در استان‌های کشور را در نظر بگیرید (Harber, 1993).

۱-۲. نظریه جذب عوامل تهدیدکننده بقای سازمان^۴

در حوزه مدیریت محیطی نظریه‌ها، سازکارها و راهبردهای مختلفی پیشنهاد شده است که مدیران می‌توانند به مدد آن‌ها محیط متلاطم محیطی خود را مدیریت کنند. یکی از نظریات میراث فلیپ سلزنیک (Selznick, 1949 & 1996)، پدر علم نهادگرایی، نظریه جذب عوامل تهدیدکننده بقای سازمان است. بر اساس این نظریه، مدیران تلاش می‌کنند با برقراری ارتباط با منتقدان و اثرگذاران کلیدی محیطی، محیط خود را در حوزه‌های مختلف، مدیریت کنند. آن‌ها با استقرار محفلی (کمیته، شورا، کمیسیون، مجمع و ...) در سازمان و دعوت از این افراد تلاش می‌کنند با شناخت هر جا از محیط سازمان که خاستگاه تهدید بقای سازمان است یکی از بازیگران را به آن حوزه متلاطم، گسیل کنند تا بحران محیطی را خاموش سازد؛ در عوض، سازمان، چنین افرادی را به عضویت هیئت مدیره، کمیته‌ها و کمیسیون‌های مختلف درمی‌آورد، و افراد مدعو، در مقابل، تلاش می‌کنند در ازای عضویت، نوعی جهیزیه به سازمان بیاورند. جهیزیه هر کدام از افراد ممکن است متفاوت باشد. گاهی اوقات از طریق چنین افرادی، وام و تسهیلات، مسافرت‌های خارج کشور، پیروزی در مناقصات یا پیروزی در رقابت کسب پروژه‌های مختلف، نصیب سازمان می‌شود. برای مثال، مراکز پژوهشی خودگردان دولتی و خصوصی تلاش می‌کنند با جذب افراد اجرایی در شوراهای عالی پژوهش خود، پروژه‌های پژوهشی سازمان‌هایی را که این افراد، عضو آن‌ها هستند و با آنها ارتباط دارند از آن خود و از این طریق، بقای خود را تضمین کنند. این افراد در جای خود،

سفیران اصلی این مراکز در کمیته‌ها و شوراهای پژوهشی دیگر سازمان‌هایی هستند که اولویت‌های سالانه پژوهشی خود را اعلان می‌کنند. این پدیده در سازمان‌های دولتی و حتی خصوصی، فراوان به چشم می‌خورد و راه ظاهراً مناسبی است که از آن طریق می‌توان به جهیزیه‌های کلانی دست یافت.

۳-۱. نظریه اداره امور عمومی نوین

هر یک از نهضت‌های مدیریتی در بخش دولتی، رویکرد مدیریتی خاص خود را دارد (دانایی‌فرد، ۱۳۹۱). یکی از نهضت‌های مدیریتی در بخش دولتی، اداره امور عمومی نوین^۵ است که بر رویکرد سیاسی به مدیریت در بخش دولتی استوار است (Frederickson, 1980). به اعتقاد تعدادی از دانش‌پژوهان، سیاست^۶، هسته محوری نظام اداری است. سیر^۷ به نحوه مؤثری به این نکته اشاره کرده است. به گفته وی

«مدیریت دولتی، غالباً جزئی از هسته اصلی مسئله نظریه سیاسی است. مسئله بنیادی در دموکراسی، مسئولیت نسبت به کنترل عامه است. از این رو، مسئولیت و حساسیت نشان دادن سازمان و بوروکراسی‌های اداری نسبت به مقامات منتخب، اهمیتی محوری دارد و دولت به شدت بر اعمال قدرت اختیاری^۸ از جانب سازمان‌های اداری تأکید می‌کند».

اپل‌بای^۹ نیز به این موضوع اشاره می‌کند و مدیریت دولتی را خط‌مشی‌گذاری می‌داند. وی در کتاب دموکراسی بزرگ^{۱۰} سه ویژگی مهم برای مدیران دولتی اشاره می‌کند: قلمرو و اثر عمل، پاسخگویی عمومی، و منش و خصلت سیاسی آنها.

تعداد دیگری از صاحب‌نظران به بررسی پیوند دموکراسی و بوروکراسی پرداخته‌اند. به اعتقاد این صاحب‌نظران، جامعه دموکراتیک نیازمند سازمان‌های دموکراتیک است. بر اساس این، وقتی قوه مجریه در اختیار حزب پیروز قرار می‌گیرد حزب سیاسی، همه پست‌های مدیریتی و کلیدی را در اختیار هم‌حزبی‌ها و هواداران خود قرار می‌دهد؛ زیرا معتقد است مردم به ارزش‌های مورد نظر حزب پیروز، رأی داده‌اند. بنابراین، دولت منتخب موظف است با تغییر مدیران و بوروکرات‌ها، منویات خود را در عمل، اجرا کند. بر اساس این، سیستم غنائم جنگی^{۱۱} در اردوگاه حزب پیروز، حاکم می‌شود. در این حالت، رویکرد سیاسی به مدیریت در بخش دولتی، خود

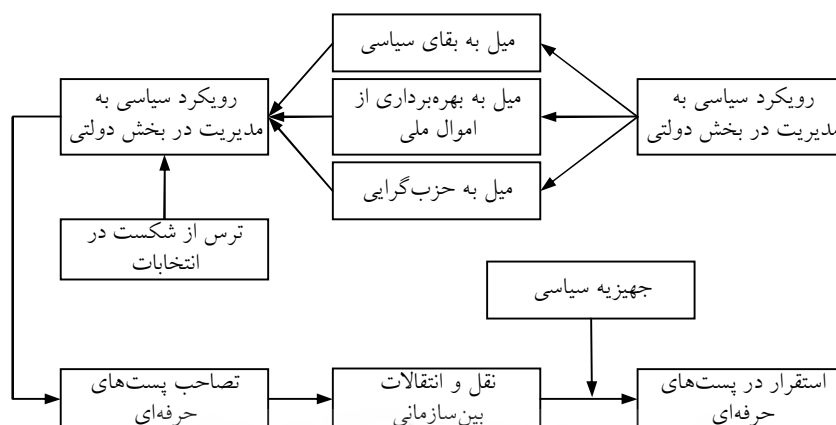
را در تغییر و جایابی مدیران، معاونان و حتی کارشناسان ارشد و بعضاً پایین‌ترین افراد در هرم سازمانی سازمان‌های دولتی، نشان می‌دهد. عقلانیت سیاسی و راهبردهای حزب‌بنیان از ویژگی‌های این رویکرد به مدیریت در بخش دولتی است. در این رویکرد، شایستگی صرفاً شاخص اولیه و اصلی انتخاب مدیران و کارکنان نیست بلکه گرایش‌های حزبی، تعیین‌کننده است.

۲. تئوریزه کردن پدیده تجهیزیه سیاسی

وقتی جامعه‌ای دارای ویژگی و خصیلت منشوری فرد ریگزر است به تبع، نوعی نظام اداری سالگونه شکل می‌گیرد و وقتی رویکرد سیاسی به مدیریت در بخش دولتی حاکم می‌شود و نظریه جابه‌جایی مدیران دولتی، جابه‌جایی و انتقال مدیران دولتی را تأیید می‌کند و نظریه جذب عوامل تهدیدکننده بقای سازمان بر سبک و سیاق مدیریتی مدیریت در بخش دولتی حاکم می‌شود نظام اداری، شاهد رفتارهای متناسب با این جوامع خواهد بود. در این نظام اداری، هر مدیر دولتی بیش از آنکه به عملکرد واقعی و دموکراتیک خود توجه کند تلاش می‌کند عملکرد خود را در اذهان عمومی خوب جلوه دهد. از این رو به راه‌های مختلفی متوسل می‌شود تا سازمان خود را خوب و اثربخش به نمایش بگذارد. در این بازار سیاسی که در بخش دولتی حاکم می‌شود نقل و انتقالات مختلفی بین سازمان‌های مختلف رخ می‌دهد. برای مثال، فردی از سازمان گوشت وارد سازمان‌های هواپیمایی می‌شود؛ متخصص علف‌های هرز در رشته کشاورزی، مسئولیت تشکیلات و روش‌های سازمانی را بر عهده می‌گیرد؛ چون در این بازار سیاسی، شایستگی سالاری مجاز نیست؛ زیرا با روح دموکراسی، سازگار نیست. عده‌ای تلاش می‌کنند جایگاه حرفه‌ای و تخصصی خود را در پرتو بازی‌های سیاسی و از طریق انتقال از یک سازمان دون‌پایه به سازمان‌های بالاتر ارتقا دهند. از آنجا که این افراد از طریق بده‌بستان‌های سیاسی مقامات، جایگاه‌های بالایی به دست آورده‌اند و امکان تغییر این جایگاه‌ها پس از تحولات سیاسی وجود دارد و این احتمال می‌رود که این افراد پس از کنار رفتن حزب فراموش شوند و در عرصه سیاسی جایگاهی نداشته باشند، تلاش می‌کنند در مراکز تخصصی و حرفه‌ای خاصی، پستی دست‌وپا کنند تا در امان بمانند. از این رو با توسل به مقامات بالاتر، زمینه انتقال خود را به سازمان مقصد فراهم می‌کنند؛

و از آنجا که ممکن است این افراد، شایستگی‌های حرفه‌ای لازم را نداشته باشند و بدنه تخصصی سازمان مقصد، مخالف با ورود آنها باشد با توسل به زور سیاسی و بی‌توجه به قوانین خدمتی، وارد سازمان مقصد می‌شوند؛ و از آنجا که مدیران سازمان‌ها و مؤسسه‌های تخصصی نیز در چنین سبک و سیاق مدیریتی سیاسی‌ای انتخاب می‌شوند تلاش می‌کنند هم‌حزبی‌های خود را در سازمان‌های خود جای دهند ولی از واردشونده، امید دریافت جبران نیز دارند. به عبارت دیگر، فردی دارای جایگاه سیاسی و مدیریتی بالا، وارد چنین سازمان‌هایی می‌شود و با خود جهیزیه‌ای به سازمان می‌آورد که نویسنده آن را «جهیزیه سیاسی» نامیده است. چنین جهیزیه‌ای، شکل‌ها و صور گوناگونی به خود می‌گیرد. حجم و میزان اهمیت چنین جهیزیه‌هایی به جایگاه و میزان نفوذ وی در دستگاه خط‌مشی‌گذاری ملی و اجرایی کشور بستگی دارد. تخصیص بودجه‌ای خاص، دریافت زمین و امکانات دولتی، پیوند زدن سازمان مقصد با مراکز قدرت، پرداخت بدهی‌ها و دریافت اضافه بودجه مختلف و ... از جمله این جهیزیه‌ها است. از طرف دیگر، شدت و مدت رخداد چنین پدیده‌ای در قلمروهای کارویژه‌های دولت‌ها (اقتصادی، فرهنگی، آموزشی و ...) نیز متفاوت است. با این حال در تبیین رخداد این پدیده باید گفت حاکمیت رویکرد سیاسی به مدیریت در بخش دولتی باعث می‌شود میل به دست‌اندازی به بیت‌المال در بازیگران سیاسی بیشتر شود زیرا در چنین حالتی، امکان اینکه بار دیگر، قدرت سیاسی را تصاحب کنند در هاله‌ای از ابهام قرار دارد؛ از این رو، حزب سیاسی پیروز تلاش می‌کند ریشه‌های خود را در بخش‌های مختلف مدیریتی کشور مستحکم کند تا به سهولت نتوانند آنها را از میدان به در کنند. از طرف دیگر، حزب پیروز بعدی نیز نتواند مراکز مهم سیاسی و حرفه‌ای را به سرعت تسخیر و منویات خود را بر آنها، ساری و جاری سازد. همچنین، از آنجا که مراکز تخصصی و حرفه‌ای، وجهه عمومی مناسبی در جامعه دارند و حافظ توانمندی‌های افراد تخصصی هستند و امکان برخورد سلیقه‌ای سریع با متخصصان در چنین مراکز، قدری مسئله‌ساز است سیاسیون تلاش می‌کنند پس از آنکه جایگاه سیاسی خود را از دست دادند نوعی جایگاه حرفه‌ای و تخصصی خاص نیز دست‌وپا کنند تا مجدداً در صورت فرصت بتوانند وارد عرصه سیاسی شوند و به عبارتی دچار فراموشی اجتماعی نشوند. بر اساس

این، چنین افرادی تلاش می‌کنند با توجه به جایگاه سیاسی خود جهیزیه‌های سنگینی به سازمان مقصد وعده دهند تا بتوانند از آن طریق، مدیر سازمان را متقاعد کنند و وارد سازمان شوند. چون همیشه چنین فرصتی در اختیار این افراد نیست، از این رو تلاش می‌کنند در دوران حاکمیت حزب سیاسی خود به سرعت پست‌های حرفه‌ای و تخصصی را از آن خود کنند. فرصت‌شناسی سیاسی از ویژگی‌های چنین افرادی است زیرا پس از آنکه حزب سیاسی آن‌ها، عرصه مدیریت سیاسی و اجرایی کشور را ترک کرد امکان ورود چنین افرادی به چنین سازمان‌هایی دشوار خواهد بود. رانتی نشان دادن فضای کشور، ایجاد فضای انقلابی در سازمان، بدبینی نسبت به حزب و سیاست‌مداران، زیر سؤال بردن شایستگی‌سالاری، مخدوش کردن روح قانون و قانون‌گرایی در جامعه، بالاتر بردن حرص دیگر بازیگران سیاسی برای استفاده از جایگاه سیاسی در هنگام رسیدن به قدرت، مخدوش ساختن اعتماد عمومی نسبت به امانت‌داری سیاست‌مداران و سیاست‌زده کردن سازمان‌های حرفه‌ای و تخصصی، پاشیدن بذر ناامیدی در جامعه - مبنی بر اینکه بدون وابستگی حزبی، پیشرفت، دشوار است -، تخریب انگیزه ملی متخصصان مستقر در این سازمان‌ها، و بدبینی و بی‌اعتمادی به مدیران این سازمان‌ها از جمله پیامدهای مخرب و منفی این پدیده است. این پدیده، خاص کشور ایران نیست، بلکه در برخی کشورهای دیگر نیز صادق است. اما این پدیده در جامعه‌ای که معتقد به اصل «سیاست، پدر و مادر ندارد» بیشتر صادق است. اما در جامعه اسلامی که سیاست عین دیانت و نوعی فرصت خدمتگزاری است این پدیده، عجیب به نظر می‌رسد؛ زیرا «فرصت‌های سیاسی» در چنین جامعه‌ای، امانت الهی است که خیانت در آن، عواقب اخروی دارد. شکل ذیل پدیده رخ دادن جهیزیه سیاسی را به صورت نموداری نشان می‌دهد.



نمودار ۱. فرایند رخداد پدیده جهیزیه سیاسی

نمودار فوق نشان می‌دهد وقتی رویکرد سیاسی بر کلیت نظام سیاسی و مدیریت در بخش دولتی حاکم شود حزب پیروز تمایل دارد به طرق مختلف و با توسل به سازکارهای متعدد، بقای سیاسی خود را تضمین کند. از این رو، میل به بقای سیاسی در حزب سیاسی پیروز به شدت زیاد است؛ لذا تلاش می‌کند از اموال ملی (سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، تخصصی و حرفه‌ای) نهایت بهره‌برداری را در ماندگاری حزبی خود به عمل آورد؛ از این رو، میل به استفاده از امکانات عمومی به شدت زیاد و تلاش می‌شود حزباگرایی در همه ابعاد زندگی اجتماعی-فرهنگی، سیاسی-اقتصادی، قانونی و همین طور مدیریت تخصصی و حرفه‌ای تشدید شود. بر اساس این، میل به حزباگرایی نیز زیاد است. پیوند بین سه میل غالب، باعث تمایل به تصدی و تثبیت جایگاه سیاسی-مدیریتی و حرفه‌ای بازیگران حزبی می‌شود؛ از این رو تلاش می‌کنند راهبرد خود را تصدی پست‌هایی حرفه‌ای و تخصصی‌ای قرار دهند که دوام بیشتری در جامعه دارند؛ بر اساس این راهبرد، نقل و انتقالات بین سازمانی حرفه‌ای-تخصصی در بخش دولتی تشدید می‌شود، و در این میان، پدیده‌ای به نام جهیزیه سیاسی، استقرار نیروهای حزبی در پست‌های حرفه‌ای و تخصصی را تسریع می‌کند.

باید به این نکته توجه کرد که کانون تمرکز نویسندگان، نقل و انتقال به سازمان‌های حرفه‌ای-تخصصی است و از طرف دیگر، چون فضای سیاسی بر چنین نقل و

انتقالاتی، حاکم است حتی ممکن است فرد انتقال‌شونده به چنین سازمانی در ابتدای امر به صراحت، میزان تجهیزیه خود را به سازمان اعلام نکند ولی مدیر سازمان مقصد، چون جایگاه سیاسی آن فرد را می‌داند امید دارد از قبل ورود این فرد، چیزهایی نصیب سازمانش بشود؛ یا اینکه خود فرد صراحتاً یا ضمناً این امید را در مدیر سازمان مقصد ایجاد کند که با ورودش، چیزهایی نصیب سازمانش می‌شود. البته ممکن است برخی پس از عرضه تجهیزیه خود، وارد سازمان شوند. به طور کلی، حالت‌های ذیل ممکن است:

- **ابتدا وارد سازمان می‌شود و سپس، تجهیزیه خود را تقدیم سازمان می‌کند ولی** ممکن است سرعت تزریق تجهیزیه به سازمان متغیر باشد. شاید چنین فردی اصلاً در آوردن تجهیزیه موفق نشود ولی عضویت سازمان را از آن خود کرده است.
- **قبل از ورود به سازمان، تجهیزیه خود را تسلیم سازمان می‌کند و ممکن است** بنا به تغییر شرایط وارد سازمان نشود.
- **مدیر به انتظار دریافت تجهیزیه، فرد را وارد سازمان می‌کند و ممکن است** پس از ورود، تجهیزیه‌ای نصیب سازمان شود یا نشود.

۳. سازکارهای تجهیزیه سیاسی

۳-۱. دریافت وام‌های دولتی یا بودجه‌های دولتی

بسیاری از سازمان‌های دولتی تلاش می‌کنند به طرق مختلف، خزانه مالی خود را پُرتر کنند تا قدرت مانور مدیریتی بیشتری داشته باشند. مدیران سازمان‌های دولتی از طریق افزایش اعتبارات و بودجه خود، پرستیژ و بزرگی مدیریت خود را به نمایش می‌گذارند، زیرا یکی از شاخص‌های موفقیت مدیران دولتی، میزان کسب منافع مالی و بودجه دولتی بیشتر است. هر مدیری که در بخش دولتی بتواند به شیوه‌های مختلف، وجوه مالی بیشتری جذب کند، اثربخش‌تر به نظر می‌آید. برای تحقق چنین امری، مدیر دولتی یا باید در هنگام دلالت‌های بودجه‌ای درون‌وزارتی و برون‌وزارتی، توانمند باشد یا بتواند بعضاً از طریق خیرین، بخشی از فعالیت‌های خود را در عمل، تأمین مالی کند. یکی از راه‌های متداول در بخش دولتی و بعضاً خصوصی آن است که با متولیان بودجه‌ای و

مراکز مالی ارتباط برقرار کنند. یافتن نماینده‌ای در کمیسیون‌ها یا برقراری ارتباط با بانک‌ها می‌تواند از جمله این سازکارها باشد. اما یکی از راه‌هایی که در برخی سازمان‌های دولتی متداول است جذب افراد سیاسی و بعضاً حرفه‌ای و تخصصی‌ای است که به علت وابستگی به مراکز قدرت مالی و بودجه‌ای می‌توانند نقش مهمی در جذب بودجه‌ها و منابع مالی داشته باشند. جهیزیه این افراد ممکن است تزریق بودجه‌ای کلان یا بعضاً متوسط به درون چنین سازمان‌هایی باشد، ولی تزریق چنین جهیزیه‌ای به سبک قانونی صورت می‌گیرد. برای مثال ممکن است چنین فردی بتواند با نفوذ خود در دولت به صورت غیرمستقیم یا حتی مستقیم (به عنوان عضوی از دولت) بودجه‌ای کلان ولی با مصوبه دولت و مقامات مسئول به سازمان تزریق کند. یا با مصوبه دولت یا سایر مجامع مسئول، وام کلانی به سازمان وارد کند. میزان بودجه و وام دریافتی چنین سازمان‌هایی به جایگاه فردی بستگی دارد که به عضویت سازمان جدید درمی‌آید. بنابراین هرچه مقامات بالاتری وارد چنین سازمانی شوند حجم و اهمیت جهیزیه سیاسی، بیشتر است ولی لزوماً چنین جهیزیه‌ای، مختص مقامات مافوق نیست بلکه جهیزیه‌های سیاسی کوچک نیز متداول است. سازمان‌ها قبل از دریافت این جهیزیه‌ها، بر اساس سیاق هزینه-منفعت، درباره آن تصمیم‌گیری می‌کند. ولی گفتنی است که میزان جهیزیه مالی از قبل مشخص نمی‌شود، و توافق جدی و مکتوبی بین سازمان و فرد وارد به سازمان صورت نمی‌گیرد.

۲-۳. تملیک ساختمان‌های دولتی

در عصر تحولات شتابان و گسترش فعالیت‌های سازمان‌های دولتی، یکی از مسائل مهم فراروی آنها، ساختار فیزیکی چنین سازمان‌هایی است. بی‌تردید، گسترش فعالیت‌ها در برخی سازمان‌ها، نیاز به مکان‌های فیزیکی‌ای را می‌طلبد که می‌تواند دامنه آن، استفاده‌های مختلفی از آموزش کارکنان و مدیران آن سازمان گرفته تا شرکت فرزندان مدیران و کارکنان سازمان مقصد در کلاس‌های ورزشی و فرهنگی و همین‌طور بهره‌برداری از مجتمع‌های تفریحی باشد. بر اساس این، فردی که وارد سازمان مقصد می‌شود ممکن است به واسطه نزدیکی به مراکز قدرت، ساختمان‌هایی از بخش‌های دیگر دولتی را به تملک سازمان دیگر درآورد، مجتمع تفریحی را به سازمان مقصد

واگذار کند، مراکز تحقیقاتی خاصی را به سازمان مقصد ضمیمه کند یا مراکز ورزشی را به سازمان‌های دولتی مد نظر هدیه کند. در عصر خصوصی‌سازی جاری و مصادره دولت به نفع اغنیا (به زعم منتقدان کوچک‌سازی دولت)، آنان که به مراکز قدرت، دسترس دارند می‌توانند ساختمانی را به تملک سازمان مقصد خود درآورند و بدین ترتیب، تجهیزیه سیاسی خود را تقدیم سازمان مقصد کنند.

۳-۳. زمین و امکانات دولتی

یکی از معضلات فراروی سازمان‌های دولتی، فقدان فضای فیزیکی و نیز ضعف در عرضه خدمات رفاهی به کارکنان و مدیران است. بسیاری از سازمان‌ها تلاش می‌کنند با در اختیار گرفتن زمین لازم، دست به ساخت مراکز اداری، تفریحی و ورزشی برای سازمان خود بزنند. برای تملک چنین زمین‌هایی و نیز افزایش مراکز رفاهی کارکنان، راه‌های مختلفی وجود دارد. اما بعضاً زمین و امکانات دولتی، شرط اصلی تجهیزیه سیاسی فردی می‌شود که قرار است از یک سازمان یا یک جایگاه سیاسی به سازمان مقصد منتقل شود. در این حالت، فرد انتقال‌شونده به سازمان مقصد به واسطه ارتباط با مراکز قدرت تلاش می‌کند به صورت ظاهراً قانونی، بخشی از زمین‌های دولتی را به سازمان مقصد خود انتقال دهد یا واسطه‌ای برای بهره‌گیری کارکنان و مدیران آن سازمان از مراکز ورزشی، فرهنگی و تفریحی خاصی در داخل و خارج کشور شود. این پدیده در نقل و انتقال مدیران سیاسی و صاحب نفوذ به مراکز و سازمان‌های دیگر بسیار متداول است.

۳-۴. پیوند سازمان مقصد با مراکز قدرت

گاهی اوقات T تجهیزیه سیاسی فردی که وارد سازمان مد نظر خود می‌شود برقراری ارتباط سازمان مقصد با مراکز قدرت، خط‌مشی‌گذاران و مدیران اجرایی کشور است. بی‌تردید، رمز موفقیت هر مدیر در «ارتباطات» است و اصولاً برخی، مدیریت موفق را در پرتو برقراری ارتباطات مؤثر مدیر با مراکز مؤثر مالی، اقتصادی و سیاسی مؤثر بر سازمان می‌دانند. بسیاری از سازمان‌ها به طرق مختلف تلاش می‌کنند با مراکز خاصی، پیوند برقرار کنند. گاهی اوقات، قضاوت در باب فردی که درخواست ورود به سازمان دیگری می‌کند یا بعضاً مدیر سازمان مقصد دوست دارد وی را جذب سازمان خود کند،

بر اساس پیوندی که این فرد با مراکز خاص در کشور دارد انجام می‌شود؛ به عبارت دیگر، جهیزیه‌ای که تصور می‌شود این فرد با خود به سازمان مقصد بیاورد «پیوند سازمان با چنین مراکزی» است که ممکن است از پروژه‌های کلان اقتصادی (سدسازی، پل‌سازی، نیروگاه‌سازی و ...) گرفته تا پروژه‌های کلان پژوهشی، ساختمان‌های دولتی، زمین و امکانات دولتی باشد. گاهی اوقات، چنین پیوندی مانع از هم پاشیدن سازمان مقصد نیز می‌شود طوری که ورود چنین شخصی ممکن است جایگاه و اهمیت سازمان مقصد را ارتقا دهد و چنین حالتی باعث افزایش بودجه و همین‌طور امکانات دیگری برای چنین سازمانی شود. گاهی اوقات، ورود چنین شخصی به سازمان مقصد که مسبب برقراری ارتباط آن سازمان با مراکز خط‌مشی‌گذاری و اجرایی کشور شده است، سازمان مد نظر را در کانون توجه ملی قرار می‌دهد و آینده آن را برای مدیران و کارکنان آن سازمان، امیدبخش‌تر خواهد کرد (اگر حزب چنین شخصی، دوره بعدی نیز بر مسند قدرت باشد).

۳-۵. بخشودگی بدهی یا مالیات

گاهی اوقات، به علت جایگاه فرد واردشونده به سازمان مقصد، بخشی از بدهی‌های سازمان، بخشیده یا از مالیات‌هایی معاف می‌شود. بی‌شک، یکی از شاخص‌های موفقیت مدیران، کاهش بدهی‌ها یا دریافت بودجه‌های معوق و بخشودگی مالیاتی است. مدیران تلاش می‌کنند به طرق مختلف در این سه حوزه به موفقیت‌هایی دست پیدا کنند. بعضاً تلاش می‌کنند بنا به دلایل قانونی و توجیه خاص بودن فعالیت‌ها، و مأموریت سازمان خود در این زمینه به موفقیت‌هایی دست پیدا کنند. یکی از سازکارهایی که مدیران بعضاً به آن متوسل می‌شوند جذب افراد بانفوذی است که بتوانند با ظاهری قانونی، بدهی‌های سازمان را منتفی کنند یا کاهش دهند یا بودجه‌ها و طلب‌های مالی خود را از سازمان‌های دیگر دریافت کنند. این افراد، با نفوذی که در دستگاه‌های اجرایی، قضایی و تقنینی دارند تلاش می‌کنند چنین کاری را برای سازمان مقصد خود انجام دهند. در این مسیر، این پدیده، جهیزیه سیاسی نام‌گذاری می‌شود که اشعار به آورده مستقیم یا غیرمستقیم چنین فردی به سازمان دارد.

۳-۶. خرید و فروش خطمشی‌های عمومی

هر جامعه‌ای برای قوام و دوام خود متکی به خطمشی‌های دولت است. به عبارت دیگر، دولت‌ها برای تنظیم رفتار فرد، گروه، سازمان و اجتماعات، در درون و روابط بین‌کشوری در قاموس امور خارجه، دست به تدوین خطمشی می‌زنند. خطمشی‌های عمومی وقتی بروز و ظهور می‌کنند همیشه به نفع همه اقشار جامعه و سازمان‌ها نیستند. خطمشی‌ها مسبب منفعت و ضرر، شادی و غم، آرامش و عصبانیت هستند. بنابراین، در هر جمله‌ای از اهمیت وافر برخوردارند. خطمشی‌های عمومی، محدودیت‌آورند و بعضاً آزادی عمل افراد، سازمان‌ها و جوامع مختلف را افزایش می‌دهند. در فرایند شکل‌گیری خطمشی‌های عمومی، بازیگران سیاسی (گروه‌های ذی‌نفوذ) تلاش می‌کنند با تأثیر بر چنین فرایندی، منافع خود را در خطمشی‌ها متجلی سازند. راه‌های مختلفی وجود دارد که گروه‌های ذی‌نفوذ (سازمان‌های دولتی هم به عنوان گروه‌های ذی‌نفوذ شناخته می‌شود) از طریق آن‌ها تلاش می‌کنند خطمشی‌ها را به نفع خود شکل دهند یا مانع شکل‌گیری آن شوند. یکی از سازکارهای کلیدی این گروه‌های ذی‌نفوذ، تأمین افرادی است که بتوانند چنین نقشی را ایفا کنند. گاهی اوقات، سازمان‌ها با جذب این افراد تلاش می‌کنند «خرید و فروش خطمشی‌های ملی» را به چنین افرادی واگذار کنند تا مراکز خطی‌مشی‌گذاری را به تدوین خطمشی‌هایی که به نفع سازمان است تشویق کنند (به اصطلاح، چنین خطمشی‌هایی را برای سازمان مقصد بخرند) یا مانع خطمشی‌هایی که به شوند که به ضرر سازمان است یا به اصطلاح، خطمشی‌های مضر به حال سازمان را بفروشند. این تجهیزیه، سنگین‌ترین تجهیزیه‌ای است که چنین فردی با حضور خود به سازمان مقصد وارد می‌کند.

۴. پیامدهای سازمانی و ملی رواج تجهیزیه سیاسی در بخش دولتی

۴-۱. ایجاد فضای انقلابی در سازمان‌های دولتی

ماکس وبر در تبیین انواع فرمان‌رانی (اختیار) در سازمان دولتی، فرمان‌رانی عقلایی-قانونی را موجه می‌داند. وی در شرح چنین ادعایی استدلال می‌کند که حاکمیت فرمان‌رانی سنتی و کاریزما از فقدان جانشین‌پروری مناسب در سازمان رنج می‌برد زیرا در فرمان‌رانی سنتی، بیم آن می‌رود که فرد نالایق، جانشین حکمران و مدیر قبلی شود و

در حالت دوم، یافتن رهبر و یا مدیری کارزماتیک بسیار دشوار می‌نماید و تب‌وتاب جانشین صالح، همیشه سیستم را دچار اضطراب می‌کند. در هر حالت، فضایی بر سازمان‌ها حاکم می‌شود که به مثابه آتش زیر خاکستر عمل می‌کند؛ هرگاه جرقه‌ای زده شود آتش نهفته، دامن سازمان را خواهد گرفت. رویکرد سیاسی مستقر در این دو سیستم (سنتی و کاریزما) باعث می‌شود که همیشه نوعی فضای انقلابی بر سازمان حاکم شود زیرا بازندگان حزبی، مترصد فرصتی‌اند که مجدداً امکان اداره سازمان را بر عهده بگیرند. و ورود افراد سیاسی و افراد ظاهراً متخصص بر اساس باورهای سیاسی نیز نوعی فضای سیاسی بر سازمان حاکم خواهد کرد. افرادی که با جهیزیه سیاسی وارد سازمان‌ها می‌شوند محور تخصص‌های درون‌سازمانی نیز خواهند شد. این افراد، بذر فضای انقلابی را درون سازمان می‌افشانند به طوری که افراد درون سازمان، مترصد فرصتی برای رخ کشیدن رانت‌خوری به چنین افرادی هستند؛ از این رو، همیشه نوعی پتانسیل نهفته برای رخ دادن نزاع‌های درون‌سازمانی بین این افراد و دیگر افراد سازمان وجود دارد که ممکن است با کنار رفتن حزب حاکم این درگیری شروع شود و بعضاً ممکن است جهیزیه وارداتی به سازمان، مانع طلاق سازمانی وی نشود و به علت فضای انقلابی، این افراد با برچسب‌های مختلف از سازمان کنار گذاشته شوند. بنابراین، چون این افراد به مدد جهیزیه سیاسی‌ای که ذاتاً متعلق به مردم است وارد سازمان شده و بعضاً بدون طی کردن مراحل صوری قانونی جایگاه سازمانی را از آن خود کرده‌اند همیشه نوعی تنفر سازمانی نسبت به آن‌ها در سازمان وجود دارد. تنفر و فضای انقلابی، وقتی زیادتر می‌شود که این افراد به انحای مختلف، مالکیت سازمانی خود را به رخ ساکنین باسابقه سازمان می‌کشند و پیش‌کسوتان سازمانی را طرد می‌کنند.

۴-۲. افزایش رقابت و جسارت در دست‌اندازی به بیت‌المال

وقتی بیت‌المال ملی، اهرم ارتقا، ترفیع و کسب جایگاه افراد در نظام اداری کشور می‌شود و این رخداد در معرض دیدگان عمومی رخ می‌دهد قبح سوءاستفاده از بیت‌المال در نزد بسیاری شکسته می‌شود. وقتی خزانه مالی کشور که امانت ملی در دست مسئولان اداری است ابزار جابه‌جایی و نقل‌وانتقال مدیری از سازمانی به سازمان دیگری می‌شود جسارت دست‌اندازی به بیت‌المال بیشتر می‌شود. در این میان، بسیاری

از افراد برای استفاده از بیت‌المال به نفع پرستیژ، قدرت، جایگاه خود و ... با هم رقابت می‌کنند. این امر وقتی تشدید می‌شود که سوءاستفاده در سطح مدیران عالی و ارشد اداری و سیاسی کشور صورت می‌گیرد. وقتی مسئولی برای کسب جایگاهی حرفه‌ای و سیاسی، دست به دزدی از بیت‌المال می‌زند و این امر را همگان در ویتترین شفاف ملی می‌بینند دفاع از حفاظت همگانی از بیت‌المال رنگ می‌بازد. یکی از پیامدهای منفی تهیه جهیزیه سیاسی از قبیل اموال ملی، تشدید رقابت و جسارت بیشتر افراد در دست‌اندازی به بیت‌المال است.

۴-۳. اثبات بی‌پدری و مادری سیاست

در محاوره گفته می‌شود «سیاست، پدر و مادر ندارد» یا «سیاست، پدیده ناپاکی است» یا «در سیاست، هر کاری برای رسیدن به هدف، روا است». این تلقی از سیاست، سوءاستفاده از اموال عمومی را به نفع مقاصد شخصی و گروهی توجیه می‌کند. اصولاً در چنین معنایی، هدف، کسب قدرت است تا بتوان از منابع مالی دولتی ضمن تأمین خواسته‌های مردم (نامحدودی) بهره‌برداری شخصی و گروهی کرد. بر اساس این، سازکارهای مختلفی در فضای سیاسی وجود دارد که بازیگران سیاسی به اتکای آن‌ها، مقاصد شخصی خود را دنبال می‌کنند. اگرچه برخی مدعی‌اند در سیاست، هدف کارگزاران، خدمت به عامه است ولی اقتصاد دموکراسی نشان می‌دهد منفعت‌طلبی شخصی، چنان غالب است که نماینده مجلس، بیش از چند برابر کل حقوق چهار ساله خود، صرف ورود به مجلس می‌کند. اما استفاده از جهیزیه سیاسی در نظام‌های اسلامی، اثبات بی‌پدری و مادری سیاست است که با روح نظام اسلامی سازگار نیست. در نظام‌های اسلامی، سیاست عین دیانت و دیانت عین سیاست است و تصدی مقام، فرصت خدمتگزاری است، نه مجال سوءاستفاده از بیت‌المال. در این فضا، کار سیاستمداران، عبادت است؛ زیرا حافظان پاک و سالم نظام اسلامی هستند. تفاوت سیاست ناپاک نظام‌های غیراسلامی با سیاست پاک نظام‌های اسلامی را باید در همین نکته جست. جهیزیه سیاسی در هر نظامی، نوع سوءاستفاده از بیت‌المال است که اخلاقاً و شرعاً صحیح نیست.

۴-۴. بدبینی و بی‌اعتمادی ملی نسبت به احزاب سیاسی

در نظام‌های دموکراتیک، مردم نقش تعیین‌کننده‌ای در فراز و فرود احزاب سیاسی به کرسی‌های قدرت دارند. پایش عمومی عملکرد احزاب سیاسی پیروز، نقش بسیار مهمی در حاکمیت مجدد چنین احزابی ایفا می‌کند. سوءاستفاده‌های حزبی از اعتماد ملی، عواقب خطرناکی برای احزاب سیاسی دارد. مردمان بسیاری از کشورها نسبت به فساد مدیران و مسئولان، حساسیت بسیار شدیدی از خود نشان می‌دهند. اگر فساد فراگیر به دروغ یا به صحت در رسانه‌ها و افکار عمومی بروز و ظهور کند، اعتماد شهروندان نسبت به حزب سیاسی حاکم، کاهش می‌یابد و در انتخاب بعدی، تجدید نظر خواهند کرد. جهیزیه سیاسی، نوعی فساد نهفته محسوب می‌شود که بعضاً صور قانونی به خود می‌گیرد. بر اساس این در صورت آگاهی شهروندان از چنین اقداماتی بدبینی ملی نسبت به مدیران عالی و حتی سیاست‌مداران و خطی‌مشی‌گذاران، بیشتر خواهد شد. اعتماد ملی، سرمایه عظیم نظام سیاسی است که اگر مخدوش شود سایر سرمایه‌ها عقیم خواهند شد. آگاهی مردم از جهیزیه‌های سیاسی، بذر بدبینی و بی‌اعتمادی نسبت به احزاب سیاسی را می‌افشانند.

۴-۵. مصادره شایستگی‌های حرفه‌ای تخصصی در بخش دولتی

واژه شایسته‌سالاری، واژه مقدسی در صحنه مدیریت به طور اعم و مدیریت دولتی به طور اخص است. اگرچه بر سر مفهوم و ابعاد آن، اختلاف نظرهایی وجود دارد ولی در ادبیات عامیانه نیز «هر کس باید در سر جای خودش قرار گیرد» جمله بسیار متداولی است. در سازمان‌های حرفه‌ای و تخصصی، این شایستگی‌ها از اهمیت و ارزش بسیار زیادی برخوردار است و اصولاً در فضای حرفه‌ای، رمز بزرگی و کوچکی هر فرد به میزان شایستگی وی بستگی دارد. اگر در سازمان، ناشایستگان، شایسته تصور شوند عواقب خطرناکی متوجه حال و آینده سازمان خواهد شد زیرا در آن حالت، انگیزه شایستگان برای تحقق اهداف حرفه‌ای سازمان، تنزل خواهد کرد. در هر سازمان حرفه‌ای، برای ورود، ارتقا و ترویج، استانداردهایی وجود دارد که وقتی زیر پا گذاشته شود به مثابه مصادره شایستگی‌های حرفه‌ای-تخصصی است. جهیزیه سیاسی به عنوان

اهرم ورود ضروری به سازمان مقصد، مصادر شایستگی‌ها است زیرا در چنین سازمانی، جهیزیه است که اهمیت عروس سازمان را تأمین می‌کند نه شایستگی‌های آن.

۴-۶. ناامیدی ملی به پیشرفت عادلانه در شهروندان

احساس و درک عدالت شهروندان بر میل به ایفای نقش مستقیم و غیرمستقیم آن‌ها در پایداری نظام سیاسی و اداری هر کشور، نقش بسیار مهمی دارد. اگر تصور بی‌عدالتی در اذهان شهروندان رسوب کند روح ناامیدی ملی درباره پیشرفت عادلانه در مردم حاکم خواهد شد. در ایجاد این ناامیدی ملی، پدیده‌های مختلفی نقش ایفا می‌کنند، ولی جهیزیه سیاسی در این میان، بسیار مخرب است. اگر ملتی بداند عده‌ای با پول آن‌ها، جهیزیه ورود خود به سازمان‌ها و مقامات بالاتر را تأمین می‌کنند ایمان پیدا می‌کنند که رمز موفقیت افراد در چنین سیستم‌هایی پایمال کردن حقوق دیگران است. اگر دست‌اندازی به بیت‌المال، رمز موفقیت است، آنان که به بیت‌المال، دسترس ندارند و بعضاً تمایلی به اهرم کردن اموال ملی برای پیشرفت شخصی ندارد نوعی احساس ناامیدی به پیشرفت عادلانه در خود احساس می‌کنند و بی‌تردید، چنین احساسی را به نسل‌های دیگر منتقل خواهند کرد. ناامیدی ملی، نشاط مردمی را در نیل به مشارکت مردمی، تنزل می‌دهد.

۴-۷. افزایش میل به قانون‌گریزی در جامعه

در عصر فعلی، سخن از انواعی از سرمایه‌ها و به تناسب سرمایه‌داری‌ها به میان می‌آید. یکی از سرمایه‌داری‌های مدرن، سرمایه‌داری مقرراتی^{۱۲} است. در شرح چنین سرمایه‌داری‌هایی گفته می‌شود میزان انتظام و نظم هر کشور، مأخذ تولید ثروت آن است. کشوری که دارای قوانین و مقررات عالمانه است می‌تواند سلامت جامعه را تضمین کند؛ این سرمایه، سرمایه‌ای است که می‌تواند به اتکای آن، ثروت تولید کند. قانون، سرمایه بزرگ هر کشور است که بهره‌وری سایر سرمایه‌ها به کیفیت و غنای سرمایه قانونی بستگی دارد. اما قانون‌گریزی، بقای هر کشوری را تهدید می‌کند. تهیه جهیزیه سیاسی، نوعی قانون‌گریزی است که بعضاً به مدد قانون انجام می‌شود. مشاهده کامیون‌های جهیزیه‌های سیاسی، میل به قانون‌گریزی را در جامعه به طور اعم و در سازمان‌های دولتی افزایش می‌دهد. پای‌نابندی به قانون، هر نظامی را با مسائل جدی

مواجه می‌سازد که برگشت به قانونمندی را بعضاً طاقت‌فرسا می‌کند. یکی از پیامدهای بسیار مخرب رواج جهیزیه‌های سیاسی، ارتقای تمایل به زیر پا گذاشتن قانون است.

۴-۸. تخریب وجهه درونی و بیرونی سازمان‌های دریافت‌کننده جهیزیه سیاسی

هر سازمان تلاش می‌کند به اتکای سازکارهایی، وجهه درونی و بیرونی خود را زیبا، سالم و باکیفیت نشان دهد. سازمان برای مدیریت وجهه داخلی، تلاش می‌کند عدالت را بر مبنای شایستگی‌ها، ساری و جاری سازد؛ به طوری که هر فرد احساس کند بر اساس شایستگی‌اش، مایزای عادلانه‌ای دریافت می‌کند. از طرف دیگر، سازمان‌ها تلاش می‌کنند به مدد قوت‌های داخلی، اذهان عمومی را نسبت به وجهه و حیثیت حرفه‌ای و کاری خود مدیریت کنند. اما برخی رخدادهای ایجاد فضای بدبینانه در سازمان و سرایت آن به بیرون سازمان، زمینه بی‌آبرویی حرفه‌ای و کاری سازمان را فراهم می‌کند. ورود افراد با جهیزیه سیاسی، ضمن تخریب وجهه درونی سازمان، وجهه ملی و بیرونی سازمان را نیز در نزد صاحبان تخصص و حرفه تخریب می‌کند. تخریب وجهه سازمان از درون و بیرون، پیامدهای ناگواری برای سازمان در پی خواهد داشت.

۴-۹. قائم به شخص نشان دادن سازمان به جای حاکمیت سیستم بر سازمان

تفاوت سازمان‌های سنتی و جدید در پدیده‌ای به نام مدیریت نهفته است. بروز عملی مدیریت در سازمان، حاکم کردن سیستم بر سازمان است. به عبارت دیگر، موفقیت سازمان مدیردار به واسطه وجود شخص مدیر نیست بلکه به علت حاکم کردن سیستم بر سازمان است. حضور یا نبود مدیر در نحوه عملکرد سیستم مؤثر نخواهد بود زیرا مدیر، سیستم را طوری طراحی کرده است که به طور خودکار فعالیت می‌کند. وقتی مدیری، خود، رأساً دست به اقدامات جزئی‌ای می‌زند و بدون حضور وی، شیرازه سازمان از هم می‌پاشد، فقدان حاکمیت سیستم بر این سازمان به ذهن متبادر می‌شود. وقتی فردی بدون رضایت ساکنان حرفه‌ای سازمان از دیوار آن به داخل حیاط وارد می‌شود حاکمیت سیستم بر سازمان، مخدوش و قائم‌به‌شخص بودن سازمان به اذهان متبادر می‌شود. وقتی کسی می‌تواند با استفاده از جهیزیه سیاسی و بدون توجه به استانداردهای حرفه‌ای، وارد سازمان شود شیرازه سیستم سازمان ولو در اذهان از هم می‌پاشد.

۵. جهیزیه‌های سیاسی در نظام‌های اسلامی

به اعتقاد نویسنده، تفاوت سیاست در نظام اسلامی با سایر نظام‌ها در آن است که سیاست‌ورزی برای حفظ حکومت اسلامی، نوعی عبادت است و سیاست‌مداران، پاسداران سیاست پاک و الهی جامعه اسلامی هستند. در این جامعه، صالحان سیاسی به عشق جاری و ساری کردن احکام الهی و با هدف خدمتگزاری به مسلمانان دست به ایثار می‌زنند. از این رو، هر مسلمانی اگر توان و تحمل و انگیزه سیاست‌مداری در خود دید و احساس تکلیف کرد که می‌تواند نقشی در حفظ دین و تقویت جامعه مسلمانان ایفا کند وارد عرصه می‌شود. همین امر درباره مدیران دولتی و کارکنان بخش دولتی نیز صادق است. بر اساس این، اعمال و افعال و اقوال سیاست‌مداران و مدیران، اثر بسیار زیادی بر نقش و رفتار مردم دارد. یکی از محمل‌هایی که محل نظاره مردم جامعه اسلامی است تا ببینند عمل مدیران و سیاست‌مداران در برخورد با آن چیست بیت‌المال مسلمین است. علی - علیه السلام - سیاست‌مدار پاک امت اسلامی و امام مسلمانان، مظهر کامل حافظ بیت‌المال مسلمین است. برخوردهای او با نزدیکان خود در زمینه سوءاستفاده‌های احتمالی از بیت‌المال در اذهان همه مسلمانان و به خصوص شیعیان، حک شده است. حفظ امانت مردم چنان حائز اهمیت است که حضرت یوسف - علیه السلام - امین و علیم بودن را ویژگی‌های بزرگ خزانه‌دار ملت می‌شمارد. استفاده از بیت‌المال مسلمین به نفع مصالح شخصی به هر نحوی جایز نیست. از این رو، واژه امین را از ویژگی‌های حافظان اموال عمومی می‌شمارند. جهیزیه سیاسی در نظام اسلامی، پدیده بسیار مذموم و رفتار ضد ارزشی قلمداد می‌شود. بر اساس این، ضربه‌ای که هر مقام مسئول با توسل به جهیزیه سیاسی برای ورود به سازمان یا تصدی پستی، به اعتماد و ایمان مسلمانان می‌زند بسیار مخرب خواهد بود. از این رو، با هیچ توجیه سیاسی‌ای نمی‌توان پول و اموال عمومی را مرکب همواری برای رسیدن به مقصد قرار داد. این پدیده به انحای مختلف در کشور ما نیز مشاهده می‌شود. این پدیده سیاسی به دور از اخلاق اسلامی، زیننده نظام سیاسی و اداری کشور ما نیست. اگرچه این جهیزیه به نحوی در ظرفیت قانونی تهیه می‌شود ولی عاقلان سیاسی و اداری آن را به خوبی احساس می‌کنند.

برخی افرادی که می‌خواهند وارد سازمان هدف شوند یا پستی را تصاحب کنند بعضاً وعده جهیزیه به مدیران سازمان مقصد می‌دهند ولی ممکن است پس از تثبیت جایگاه خود یا به دلیل عدم تمایل خود به تزریق جهیزیه خود به سازمان و ناتوانی در تأیید جهیزیه موعود نتواند جهیزیه موعود را به سازمان تزریق کنند. در این حالت نیز حامل جهیزیه، راه صوابی نرفته و با توسل به حیل مختلف، کاری غیرقانونی را وسیله رسیدن به هدف خود قرار داده است که به نظر می‌رسد در نظام اسلامی جایز نیست.

۶. چه باید کرد؟

سیاست‌زدگی مدیریت دولتی، منشأ بسیاری از بد اخلاق‌های سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و مدیریتی است. همان‌طور که در سایر مآخذ (دانایی‌فرد، ۱۳۹۱) اشاره شده است سطوح حکمرانی ملی در کشور در پیوند چهار سطح سیاست‌های کلان (رهبری نظام)، سیاست‌های عمومی (دولت) و راهبردها (مدیریت دولتی و بخش خصوصی) متجلی می‌شود. بی‌تردید مدیریت دولتی به عنوان سطح تخصصی اجرای سیاست‌های ملی، نقش مهمی در اجرای سیاست‌های کشور دارد. اگر این سطح مدیریت، قوی، سالم و متعهد باشد کشور به سامان خواهد بود در غیر این صورت، اهداف نظام با توفیق زیادی همراه نخواهد بود. یکی از راه‌های تضعیف این سطح، سیاست‌زدگی یا سیاست‌زده کردن آن است. بی‌تردید، وقتی دولت‌ها در بحبوحه رقابت‌های انتخاباتی انتخاب می‌شوند بنا به دکترین خود، خط‌مشی‌های خاصی را در پیش می‌گیرند. مدیریت دولتی باید با چنین سیاست‌هایی همساز باشد تا آنها در عمل اجرا شود؛ در غیر این صورت، سیاست‌ها در بیانیه‌های سیاست‌ها باقی خواهند ماند. یکی از راه‌های تحقق این همسازي‌ها، واگذاری مدیریت سازمان‌های دولتی به افراد همساز با دولت منتخب است. ولی مدیریت باید به افراد خود سازمان واگذار شود نه افرادی از بیرون سازمان، ضمن آنکه این افراد باید از وجهه سازمانی خوبی برخوردار باشند. صرفاً وفاداری حزبی کافی نیست زیرا تخریب چهره سازمان به نفع حزب نیست. یافتن ضعیف‌ترین افراد (به خصوص در سازمان‌های حرفه‌ای) برای تصدی مدیریت این سازمان‌ها به صرف هواداری حزبی کفایت نمی‌کند. ضمن آنکه بسیاری از سازمان‌های حرفه‌ای بخش دولتی باید مدیر را با شرایط خاصی برگزینند و صرفاً

سیاسی بودن آن فرد، معیار نیست. بر هم زدن چارچوب سازمان و بی‌توجهی به کارراهه شغلی افراد در سازمان، راهبرد غلط مدیران سیاسی بخش دولتی است. اگر رئیس سازمان از قبل هواداری حزبی انتخاب شود و کارراهه شغلی کارکنان مخدوش شود اهداف حرفه‌ای سازمان محقق نخواهد شد و اگر کسی با داشتن پنج سال سابقه کار ولی به واسطه هواداری حزبی، پستی را تصدی کند که فردی با داشتن ده سال سابقه کار و بدون ارتباط حزبی نمی‌کند فضای بی‌عدالتی بر سازمان حاکم خواهد شد. بنابراین، باید به کارراهه شغلی کارکنان به خصوص در سازمان‌های حرفه‌ای دست نزد و چنین سازمان‌هایی را در معرض بادها و طوفان‌های سیاسی قرار نداد. شایستگی سالاری، این واژه غریب و دورافتاده، داروی بسیاری از دردهای سازمانی است. تا زمانی که چنین پدیده‌ای در سازمان‌های دولتی ما حاکم نشود وضعیت موجود ادامه خواهد یافت. سیاست‌زده کردن سازمان‌های دولتی، زمینه‌ساز بسیاری از بداخلاقی‌ها است، طوری که وقتی مدیری را می‌خواهند برکنار کنند لابی‌های سیاسی مانع می‌شوند، افراد بنا به هواداری حزبی، پست حرفه‌ای را تصدی می‌کنند، و هزاران بداخلاقی‌ها چنان بر سازمان‌های دولتی حاکم می‌شود که هر کاری بدون لابی در سازمان‌های دولتی امکان‌پذیر نخواهد بود.

رویکرد سیاسی، خاستگاه بسیاری از فسادهایی است که امروز در سطح بوروکرات‌های سطح خیابان (عملیاتی) همگان می‌بینند. رویکرد سیاسی باعث می‌شود دولتی برای ماندن در قدرت، پول ملت را در اختیار افرادی قرار دهد که در انتخابات بعدی، تحت عنوان ستادهای محوری، آن‌ها را همراهی کنند. رویکرد سیاسی به مدیریت دولتی در بخش دولتی، تخصص و حرفه را بی‌اعتبار می‌سازد، انگیزه‌های علمی را منکوب می‌کند و امید پیشرفت حرفه‌ای بدون هواداری حزبی را از بین می‌برد. نظام سیاسی کشور باید تصمیم انقلابی اتخاذ کند و بخش دولتی را از سیاست‌زدگی نجات دهد و مدیریت دولتی را به عنوان حرفه بپذیرد و از ورود ناهلان مدیریتی به این حوزه کلیدی ممانعت کند. دو راهبرد مهم نظام سیاسی که می‌تواند هم‌زمان اجرا شود عبارت است از تأسیس دانشکده‌های مدیریت دولتی و پرورش مدیران و کارکنان

متخلق به ارزش‌های اسلامی و حرفه‌ای و دیگری، بازنگری قوانین قدیمی و تدوین قوانین جدید و مسدود کردن منفذ فساد در کلیه سازمان‌های دولتی.

از بین بردن پدیده ضد اخلاقی و زشت جهیزیه سیاسی در پرتو هم‌زمانی این دو راهبرد می‌تواند کم‌رنگ شود. جسارت دست‌اندازی قانونی و غیرقانونی به بیت‌المال برای رسیدن به مقاصد شخصی و حزبی باید در پرتو سیاست پاک‌نه سیاست به سبک غربی - از بین برود و کسی جرئت دست‌اندازی به بیت‌المال نداشته باشد. اقتدار نظام سیاسی در برخورد با مظاهر فساد می‌تواند مؤثر باشد و رأفت بیش از حد قضایی، مخرب اقتدار نظام است. زشتی جهیزیه سیاسی باید در رسانه‌های ملی، چنان برجسته شود که مانع رواج آن در بخش دولتی شود و پای‌بندی به قانون در سازمان‌های تخصصی و حرفه‌ای را تقویت کند. اگرچه از بین بردن آن به طور کامل، شدنی نیست. گفتنی است که مدیریت دولتی در قاموس حرفه‌ای بودن، بدون توجه به گرایش دولت منتخب، باید خط‌مشی‌ها را اجرا و به مردم خدمت کند تا سیاست‌مداران به بهانه‌های سیاسی نتوانند حرفه مدیریت دولتی را با بوالهوسی‌های سیاسی خود مخدوش سازند.

جمع‌بندی

نویسنده تلاش کرد تا پدیده‌ای به نام «جهیزیه سیاسی» را در بخش دولتی، توصیف و تبیین کند. این اصطلاح و نحوه عمل آن را نویسنده وضع کرده ولی مدعی نیست توانسته است به نحوی دقیق و عاری از نواقص، پدیده مد نظر را تئوریزه کند؛ اما سعی کرده پدیده‌ای را که در بخش دولتی برخی کشورها متداول است واکاوی و تبیین کند. اگرچه جهیزیه سیاسی، صور مختلف و متنوعی دارد ولی آنچه مهم است نحوه تأمین مالی (مستقیم و غیرمستقیم) آن از بیت‌المال عمومی است. در رویکرد سیاسی به مدیریت در بخش دولتی، سیاست‌زده شدن خط‌مشی‌ها و مدیریت، زمینه‌ساز سیاسی‌کاری‌های متعددی در نظام اداری کشورها است. مدیریت دولتی نوین (دانایی‌فرد و الوانی، ۱۳۸۵) در کنار این رویکرد، منشوری بودن چنین نظام‌هایی را تأیید می‌کند. احزاب سیاسی حاکم تلاش می‌کنند برای ماندن در قدرت از ابزارها و سازکارهای مختلفی بهره بگیرند. استفاده از بیت‌المال در قالب‌ها و صور قانونی و غیرقانونی از

جمله این سازکارها است. در این رویکرد، مدیران سیاسی تلاش می‌کنند عرصه‌های تخصصی را نیز تصاحب کنند از این رو تلاش می‌کنند با تزریق جهیزیه‌های سیاسی، ورود خود به عرصه‌های حرفه‌ای-تخصصی را نیز تضمین کنند.

نویسنده تلاش کرد این پدیده را شرح و تبیین کند. بی‌تردید، پژوهش‌های جدی آتی می‌تواند آثار این پدیده را در نظام‌های اداری کشورها بررسی کند. هدف نویسنده، تزریق مفهوم این پدیده به عرصه دانشگاهی مدیریت دولتی کشور است تا این پدیده که در زمینه نظام اسلامی نیست مورد تأمل و تحمل قرار گیرد.

یادداشت‌ها

1. Fred W. Riggs
2. Sala model
3. prismatic Society
4. cooptation theory
5. new public service
6. politics
7. Sayer
8. discretionary power
9. Paul Appleby
10. big democracy
11. spoiled system
12. regalation capitalism

کتاب‌نامه

- دانایی‌فرد، حسن (۱۳۹۱)، چالش‌های مدیریت دولتی ایران، تهران: سمت.
- دانایی‌فرد، حسن و الوانی، سیدمهدی (۱۳۸۵)، «استراتژی تحول در بخش دولتی ایران»، دانشور رفتار، شماره ۱۷، صص ۹۸-۱۲۰.
- دانایی‌فرد، حسن و الوانی، سیدمهدی (۱۳۸۶)، «استراتژی استدلال استعاره‌ای در نظریه‌پردازی شکل‌گیری تئوری جابه‌جایی مدیران دولتی»، مدرس علوم انسانی، شماره ۵۲، صص ۱۰۷-۱۳۶.
- Harber, C. (1993), "Prismatic Society Revisited: Theory and Educational Administration in Developing Countries", *Oxford Review of Education*, Vol. 19, No. 4, pp. 485-497.
- Frederickson. H. G. (1980), *New Public Administration*, University, AL: University of Alabama Press.
- Selznick, P. (1949), *TVA and the Grass Roots: a Study in the Sociology of Formal Organization*. Berkeley: University of California Press.
- Id. (1996), "Institutionalism 'Old' and 'New'", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 41, No. 2, pp. 270-277.