

عنوان مقاله: مطالعه رابطه سیاست - اداره در جمهوری اسلامی ایران

محمد حق شناس گرگابی^۱ - عباس نرگسیان^۲

دریافت: ۱۳۹۶/۰۸/۲۵

پذیرش: ۱۳۹۷/۰۱/۲۸

چکیده:

این پژوهش به بررسی رابطه سیاست - اداره در کشور ایران به صورت مورد مطالعه در دولت دهم (۱۳۸۸-۱۳۹۲) پرداخته است و با استفاده از تحلیل مضمون مصاحبه‌های نیمه ساختاریافته با ۲۵ نفر از منتخبان سیاسی مجلس، مدیران دولتی زیرمجموعه قوه مجریه و افرادی که هر دو نقش را تجربه کرده‌اند با استفاده از انتخاب مشارکت کنندگان به روش گلوله برفی به نتایج دست یافت. نتایج این پژوهش نشان داد که رابطه سیاست و اداره در ایران در شرایط خاصی قرار دارد به نحوی که منتخبان سیاسی با دخالت‌های خود در عزل و نصب‌ها و تخصیص بودجه و توزیع رفاه عمومی در حرفه‌ای‌گرایی بخش اداره دخالت کرده و مدیران دولتی نیز با دخالت در فرآیند دستورگذاری و تدوین خط‌مشی عمومی و عدم اجرا یا تفسیر و اجرای خط‌مشی‌های خودساخته یا اجرای خط‌مشی‌های منسوخ و... عملاً در خط‌مشی دخالت می‌کنند که وجود این وضعیت باعث سیاست‌زدگی اداره و ناکارآمدی خط‌مشی‌گذاری عمومی در ایران شده است.

۱. دانشجوی دکتری مدیریت

دولتی دانشگاه علامه طباطبائی.

m.haghshenas@ut.ac.ir

۲. استادیار دانشکده مدیریت

دانشگاه تهران (نویسنده مسئول).

anargesian@ut.ac.ir

کلیدواژه‌ها: دوگانگی سیاست - اداره، بن‌بست سیاسی، سیاست‌زدگی اداری، تعامل خط‌مشی - اداره.

مقدمه

از ابتدای شکل‌گیری رشته مدیریت دولتی و مطرح‌شدن موضوع دوگانگی سیاست - اداره توسط ویلسون، همواره رابطه این دو باهم مورد تعامل بوده است (Demir & Nyhan, 2008) که در ابتدا با وجود پارادایم اداره دولتی سنتی بر جدایی کامل این دو از هم تاکید می‌شد (Overeem, 2005) به طوری که چنین استنباط می‌شد که برای جلوگیری از استبداد و انباشت قدرت‌های تقنینی، اجرایی و قضایی (Goodnow, 1914) به دست یک دسته یا یک فرد که شرایط استبدادی ایجاد می‌کند، لازم است ساختارهای حاکمیتی به‌مرور جدا شوند (Rosenbloom, Newbold & Doughty, 2017) و سپس با شکل‌گرفتن الگوهای جدید اداره امور عمومی نوین و رشد سریع دانش اداره عمومی در کنار دانش علوم سیاسی (Kaufman, 1956) بر تعامل و تاثیر مثبت این دو بر هم تاکید شده است (Guy, 2003). به طوری که در ادبیات علمی اخیر اداره عمومی، بر همکاری تقویت‌شده بین مقامات منتخب (سیاسی) و مدیران دولتی (اداری) تاکید می‌شود (Jerome & Legge Jr, 2002) و دیدگاه تعامل و همکاری متقابل (Bryson, Sancino, Benington & Sørensen, 2017) به‌عنوان یک مکمل برای دوگانگی سیاست - اداره سنتی ارائه شده است به‌نحوی که مفهوم نقش مشترک بین مقامات منتخب و مدیران دولتی در مورد خط‌مشی‌گذاری و اجرا به‌صورت مشترک در مرکز این مفهوم جدید، قرار می‌گیرد (Demir & Reddick, 2012). در برخی از پژوهش‌های علمی بر الگوهای تعامل بین این دو تاکید شده است (Georgiou, 2014) و پژوهشگران برای تعامل بهتر و اثربخش، وجود احترام و درک متقابل، همکاری مثبت و ارتباط مستمر (Demir & Nank, 2012)، انعطاف‌پذیری در اختیار مدیران دولتی و افزایش طول مدت خدمت (Boateng & Cox III, 2016) را پیشنهاد کرده‌اند.

با این حال، حکمرانی در برخی کشورها به‌جای تعامل مثبت با تداخل وظایف این دو مشکلات و چالش‌های بسیار زیادی را در بحث اداری و حکمرانی ایجاد کرده است (Rahman, 2015). در برخی مواقع خط‌مشی‌گذاران با برخوردهای سیاسی و دخالت‌های بی‌مورد خود در سیستم‌های اداری باعث سیاسی‌شدن جدی همه نهادهای دولتی (Gherghina & Kopecky, 2016) و ایجاد خطر بزرگ سیاست‌زدگی اداری می‌شوند و اداره کشور را با مشکلات عمده‌ای همچون فساد گسترده، خشونت، نبود حاکمیت قانون و ضعف اداری و حکمرانی مواجه می‌سازند. در

چنین شرایطی چشم‌انداز مدیریت دولتی چنین کشوری در مسیر توسعه پایدار از عدم شفافیت، کمبود حرفه‌ای‌گرایی، عدم پاسخگویی مناسب و عدم رعایت حقوق مردم دچار مشکل خواهد شد (Sarker, Bingxin, Sultana & Proadhan, 2017).

در برخی مواقع این مدیران دولتی هستند که با دخالت‌های نادرست در امر خطامشی‌گذاری باعث مشکلاتی می‌شوند به‌نحوی که آنها از «مفسران سازنده» کمک‌کننده به خطامشی‌گذاران به «تابودگرهای انحرافی»، در خطامشی‌گذاری تبدیل شده و به‌صورت چریک‌های دولتی به‌طور مخفیانه علیه خواسته‌های سران خود (خطامشی‌گذاران) عمل می‌کنند (O'Leary, 2013). مدیران دولتی عمومی گاهی پا را فراتر گذاشته عملاً در خطامشی‌گذاری‌ها دخالت نادرست کرده و سعی در به زیر سلطه‌بردن خطامشی‌گذاران دارند (Zhang & Feiock, 2009). برای مشخص کردن نحوه تعامل بین مجریان اداری و خطامشی‌گذاران و کاهش پیامدهای احتمالی برخی دخالت‌های نادرست لازم است میزان این مداخلات و نحوه تعامل و دخالت‌ها مشخص شود و عوامل ایجاد و تشدیدکننده این تداخل‌ها نیز شناسایی شده، برای تنظیم تعاملات به شکل مناسب چاره‌ای اندیشیده شود.

درحالی‌که شواهد بی‌نظیری در مورد دخالت مدیران دولتی در شکل‌گیری خطامشی (Moynihan & Soss, 2014; Demir, Reddick & Nank, 2015) و بالعکس (Dahlström & Niklasson, 2013) وجود دارد، پژوهش‌های تجربی نسبتاً کمی در مورد این دخالت‌ها و میزان آنها از نظر علمی ارائه شده است (Roman, 2017). از این‌رو در این پژوهش با توجه به تعامل‌هایی که در ایران بین قوه مقننه (مجلس شورای اسلامی) به‌عنوان نهاد مرتبط با خطامشی‌گذاری ملی و مدیران دولتی قوه مجریه به‌عنوان متولیان اداره امور کشور به‌طور پیوسته وجود دارد و در مورد آن تاکنون پژوهش مناسب و درخوری انجام نشده است به‌نظر می‌رسد لازم است این موضوع در پژوهشی با رویکرد کاملاً علمی مورد مذاقه قرار گیرد و نحوه این تعاملات به‌خوبی بین خطامشی و اداره تبیین شود. از این‌رو در این پژوهش با در نظر گرفتن تعاملات مدیران دولتی دولت دهم و نمایندگان مجلس شورای اسلامی در سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۸۸ به لحاظ واکنش‌های گسترده اجتماعی که برخی تعامل‌هایی در آن سال‌ها و پس از آن در پی داشته است، نحوه تعامل بین اداره و خطامشی را با کمک گرفتن از مدل تعامل سیاست - اداره اسوارا^۱ که بر ترکیب و تعامل دموکراسی نماینده و حرفه‌ای‌گرایی در دولت تاکید می‌کند و دارای چهار حالت سلطه سیاسی، استقلال بوروکراسی، بن‌بست سیاسی و الگوی تعامل است (Svara, 2001) مورد بررسی

1. Svara

قرار داده و با مفاهیم نوآورانه دریافت‌شده مختص کشور ایران، وضعیت رابطه خطمشی - اداره مشخص می‌شود. در این راستا پرسش اصلی پژوهش پیش‌رو این‌گونه است که تعامل شکل‌گرفته بین مدیران دولتی و منتخبان سیاسی مجلس شورای اسلامی در زمان دولت دهم به چه شکلی بوده و مصداق مداخلات و تاثیرات عملکردی خطمشی و اداره بر هم چگونه بوده است؟

مبانی نظری و پیشینه پژوهش

دوگانگی سیاست - اداره: ویلسون، گودنو و وبر^۱

تاکید می‌شود امروزه طرح دیدگاه‌های مربوط به روابط میان خطمشی و اداره در برخی موارد برچسب دوگانگی سیاست و اداره به خود می‌گیرد و باید توجه داشت که به‌کارگیری آن الزاماً به معنای جدایی یا عدم جدایی نیست؛ اما امروزه در تشریح ویژگی مدیریت دولتی سنتی در توصیف جدایی خطمشی - اداره از عنوان دوگانگی سیاست - اداره استفاده می‌شود (طهماسبی، ۱۳۹۰، ۴۱). ویلسون در پژوهش مطالعه اداره صرفاً قصد داشت مدیریت دولتی را از فساد سیاسی و اداری، سیاسی‌بازی، پارتی‌بازی و در یک کلام از نظام تاراج مصون نگه دارد. ویلسون نگران فساد اداری و مداخلات سیاسی در امور اداری بود. به عقیده وی، مسائل اداری، صرفاً مسائل سیاسی نیستند (Wilson, 1887, 212).

ویلسون مدعی بود که نظام تاراج زاییده ادغام مسائل اداری در مسائل سیاسی است؛ از این‌رو باید در قلمرو سیاست موضوعات کلان و اساسی مورد بحث قرار گرفته و در قلمرو اداره موضوعات جزئی و فنی مورد توجه قرار گیرد و باید بی‌طرف بمانند. ولی در انتخاب روش‌های مناسب برای اجرای خطمشی اتخاذشده از سوی مافوقشان باید تخصص و شایستگی لازم را داشته باشند (طهماسبی، ۱۳۹۰، ۴۲).

در اینجا می‌توان تصور کرد که منظور ویلسون جدائی خطمشی از اداره است؛ اما بعداً در دیدگاه خود تجدیدنظر و اعتقاد پیدا کرد که مدیران دولتی باید در فرآیند خطمشی‌گذاری و رهبران سیاسی باید در فرآیند اداری مشارکت داشته باشند؛ اما اکثر افراد تنها جنبه نخست دیدگاه ویلسون را بیشتر مدنظر قرار داده‌اند.

وی بعدها عنوان کرد که وظیفه واقعی اداره، اجرای بی‌چون و چرای دستورات و قوانین نیست، بلکه وظایف اداره انطباقی، هدایتگر و همراه با اختیار و آزادی عمل اداری است. هرچند

1. Goodnow & Weber

ویلسون در بخشی از نظرات اولیه خود از جدایی صحبت می‌کند اما در عین حال معتقد به اختیار و آزادی عمل مدیران در تفسیر خط‌مشی‌ها به‌منظور رعایت اخلاق و درستکاری و انطباق آنها با منافع عمومی بود. از این‌رو مدل دوگانگی سیاست - اداره توسط ویلسون معرفی نشد بلکه به‌وسیله اندیشمندان پس از او و در راستای جدایی خط‌مشی از اداره تدوین شد. پس از ویلسون اندیشمندان مدیریت دولتی سنتی اعتقاد داشتند که دوگانگی به‌معنای جدایی است، اما به باور اندیشمندان فعلی مقصود ویلسون خط‌مشی نبوده و یا اینکه هدف وی جدایی کامل نبوده است. وی به دنبال جدایی سیاست‌های حزبی از اداره بوده است (طهماسبی، ۱۳۹۰، ۴۴).

ویلسون یک تمایز زیرکانه بین سیاست و اداره در یک قسمت از پژوهش مطالعه اداره ایجاد می‌کند؛ و در بخشی دیگر کارکرد سیاسی اداره را اثبات و تصریح می‌کند، بنابراین پژوهش بین دو حد پیوستار یعنی جدایی و عدم جدایی مردد است.

از نظر ویلسون سیاست دو معنا دارد؛ از یک‌طرف به‌معنای طرفداری حزبی است که منجر به ایجاد نظام تاراج می‌شود، در این حالت اداره مانند سیاست از لحاظ سیاسی بی‌طرف بوده و از لحاظ حرفه‌ای افراد از طریق آزمون انتخاب می‌شوند. در این حالت جدایی سیاست و اداره امری کاربردی است. از طرف دیگر به‌معنای خط‌مشی‌گذاری عمومی است که مترادف با جدایی میان خط‌مشی و اداره است (Shigeru, 2007, 858-860).

البته ذکر این نکته نیز الزامی است که دوگانگی سیاست اداره در دو بُعد نظری و ایدئولوژی وجود دارد، بدین‌صورت که در شکل نظری با آسیب‌های زیادی مواجه شده و باعث شده رشته مدیریت دولتی به‌عنوان یک علم چندرشته‌ای تا رشته مستقل رشد پیدا کند؛ اما از بُعد ایدئولوژیک، جدایی سیاست از اداره مترادف با اصل بی‌طرفی سیاسی است (Shigeru, 2007, 862).

اندیشمندانی که پژوهش بعد از سال ۱۸۸۷ ویلسون با عنوان مقدمه‌ای به مطالعه مدیریت دولتی را مطالعه نکرده‌اند در مورد اندیشه وی درباره دوگانگی گیج شده‌اند؛ بنابراین جدایی سیاست از اداره در دیدگاه ابتدایی ویلسون به‌معنای جدایی خط‌مشی از اداره است و تجدیدنظر وی در سه سال بعد به‌معنای عدم وابستگی بوروکرات‌ها به احزاب سیاسی است (Martin, 1988, 631-634).

گودنو نیز تقسیم‌بندی وظایف حکومت به سه دسته تقنینی، اجرایی و قضایی را مورد نقد قرار داد و در مقابل دو وظیفه بیان و اجرای منافع عمومی را برای کل حکومت بیان می‌کند که هر کدام شاخه‌ای از وظیفه حکومت یعنی تدوین و اجرای منافع عمومی‌اند. وی عنوان می‌کند که از لحاظ تئوریک، امکان جدایی سیاست از اداره وجود دارد اما در عمل چنین چیزی امکان‌پذیر نیست و سیاست و اداره درهم‌آمیخته‌اند؛ بنابراین باید نوعی مصالحه میان سیاست و اداره وجود داشته باشد

تا لازم نباشد که سیاستمداران به‌طور پیوسته فعالیت بوروکراتیک را زیر نظر بگیرند به‌گونه‌ای که از وظایف خود باز بمانند. گودنو بر این باور است که جوانب خاصی از اداره به‌وسیله سیاست آسیب می‌بیند و باید از آن دور ماند.

گودنو نیز مانند ویلسون ضمن اعتقاد به ایجاد یک نظام سلسله‌مراتب اداری که نحوه پاسخ‌گویی را مشخص کند تأکید کرد که سلسله‌مراتب اداری تا حد امکان باید از نفوذ و تأثیرات خارجی آزاد باشد و کنترل سیاسی بر آن تا جایی صورت گیرد که پاسخ‌گویی آسیب نبیند. وی مانند ویلسون بر آزادی عمل مدیران دولتی در اجرای امور و همچنین عدم جهت‌گیری سیاسی و حزبی اداره تأکید می‌کند.

بیشترین ابهام در مورد دوگانگی مربوط به گودنو است؛ زیرا مشخص نیست آیا منظور گودنو جدایی میان سیاست و اداره است یا جدایی میان خطمشی و اداره و یا اینکه سیاست و خطمشی هر دو برای او معنای یکسانی داشته‌اند. در حقیقت آیا تدوین منافع عمومی هم از نوع خطمشی و هم از نوع سیاست است؛ زیرا منافع عمومی در قالب خطمشی بیان می‌شوند و سیاست‌ها نیز در این فرآیند دخیل‌اند. با وجود این باز هم در اینجا ابهام وجود دارد زیرا مشخص نیست آیا سیاست به‌معنای جدال‌های حزبی است یا به‌معنای خطمشی‌گذاری عمومی. اندیشمندان می‌کوشند پاسخ را با استفاده از تعریف گودنو از سیاست بدهند: سیاست، عمل یا نوعی از هدایت و جهت‌دهی خطمشی یک حکومت از طریق یک حزب سیاسی در میان شهروندان است. این‌ها معتقدند این تعریف دو نکته دارد: ۱. سیاست‌ها جزئی از فرآیند خطمشی‌گذاری هستند؛ ۲. سیاست‌ها دربرگیرنده فعالیت‌های حزبی‌اند.

بنابراین از نظر گودنو تدوین منافع عمومی به‌معنی کل فرآیند خطمشی‌گذاری به انضمام فعالیت‌های حزبی است. از این‌رو که در آن زمان مداخلات حزبی در اجرای امور دولتی بسیار زیاد بود، از این‌رو جدایی سیاست‌های حزبی از اداره به‌معنای جدایی خطمشی از اداره نبود.

و بر نیز معتقد به جدایی سیاست‌های حزبی از اداره بود اما در جهت عکس ویلسون و گودنو حرکت می‌کرد، یعنی بر دور نگه داشتن اداره از دولت با افراطی‌گری‌ها و زیاده‌خواهی‌های بوروکرات‌ها هشدار می‌داد؛ بنابراین تأکید می‌شود که باید تا می‌توان اداره را خارج از سیاست نگه داشت. به نظر وی برای اینکه اداره به‌صورت حرفه‌ای و همراه کارایی به فعالیت بپردازد مدیران دولتی باید از شایستگی فنی برخوردار بوده و بدون جهت‌گیری سیاسی خدمت کنند (طهماسبی، ۱۳۹۰، ۴۷).

به‌طور کلی می‌توان گفت ویلسون، گودنو و وبر خود نیز در معنای دقیق جدایی سیاست از اداره ابهام داشتند. ضمن اینکه باید دقت داشت که دغدغه و هدف آنها به‌جای اینکه ایجاد یک مفهوم

نظری دوگانگی باشد، بهبود عمل دولت و سازمان‌های دولتی بود؛ بنابراین در نظر آنها و در زمان آنها دوگانگی یک مفهوم نظری برای تحلیل و بررسی نبود. در مجموع آنچه آن‌ها دنبال می‌کردند فقط جدایی سیاست‌های حزبی از اداره بود، نه چیز دیگر.

الگوی تعامل خطمشی - اداره در امتداد دوگانگی سیاست - اداره

واژه دوگانگی به جدایی میان دو گروه یا دو شیء اشاره دارد که کاملاً باهم تفاوت و تضاد دارند. قلمرو مفهوم دوگانگی به این برمی‌گردد که در ادبیات مدیریت دولتی سنتی برای تبیین جدایی خطمشی و اداره از مفهوم دوگانگی استفاده می‌شود که این دو از هم کاملاً جدا هستند. به‌رحال فارغ از تعامل میان خطمشی و اداره که از دهه ۴۰ میلادی مورد تأکید قرار گرفت تا قبل از آن از جدایی میان این دو دفاع می‌شد. مفهوم دوگانگی هیچ‌گاه از سوی ویلسون و گودنو ارائه نشد بلکه این مفهوم به‌تدریج از دهه ۲۰ میلادی شکل گرفت. اسوارا می‌گوید الگوی دوگانگی بعد از ایجاد رشته مدیریت دولتی شکل گرفت و میراث دهه‌های ۲۰ و ۳۰ است. الگوی دوگانگی به‌تدریج تحت‌تأثیر شرایط حاکم بر مدیریت دولتی یعنی نظریات مدیریت علمی و اصول اداره ظهور یافت؛ یعنی مفهوم دوگانگی با ذات نظری آن‌ها مطابق بود. امروزه توافق بر این است که الگوی دوگانگی زاینده عقاید پیشگامان مدیریت دولتی نیست، بلکه صرفاً تفسیری از نظرات و دیدگاه‌های آن‌هاست که اندیشمندان پس از آن‌ها به‌منظور مشروعیت‌بخشی به مقاصدشان که همان جداکردن خطمشی‌گذاری از اجرای خطمشی بود، صورت دادند.

در همین حال، عده‌ای نیز اعتقاد دارند که امروزه دوگانگی وجود دارد اما نه به معنایی که در گذشته تصور می‌شد؛ یعنی برخی امروزه بی‌طرفی سیاسی را می‌پذیرند، اما دوگانگی سیاست از اداره را رد می‌کنند. در حقیقت به‌خاطر عدم درک صحیح آنها، هم دوگانگی و هم بی‌طرفی سیاسی به یک چیز مشترک اشاره دارد و آن تأکید بر جدایی اداره از سیاست حزبی است، نه سیاست‌های خطمشی؛ پس هنگامی که از دوگانگی یاد می‌کنیم یعنی بی‌طرفی را پذیرفته‌ایم؛ اما زمانی که جدایی خطمشی از اداره را رد می‌کنیم، پذیرش اصل بی‌طرفی سیاسی هیچ مسئله‌ای را ایجاد نمی‌کند؛ بنابراین بی‌طرفی سیاسی نمی‌تواند مورد حمایت قرار بگیرد مگر اینکه دوگانگی سیاست اداره پذیرفته شود. به‌عبارتی اصل بی‌طرفی سیاسی، مبنای اصلی نظرات ویلسون، گودنو و وبر بوده است؛ اما پس از دهه ۴۰ مفهوم‌سازی جدیدی از دوگانگی سیاست - اداره صورت پذیرفت که می‌توان به نقش ایل بای اشاره کرد زیرا وی بی‌طرفی سیاسی را می‌پذیرفت اما دوگانگی سیاست

اداره را رد می‌کرد؛ یعنی وی مانند بسیاری دیگر تصور می‌کرد دوگانگی به معنای جدایی خطمشی از اداره است؛ اما امروزه دوگانگی به معنای بی‌طرفی سیاسی و شایستگی حرفه‌ای مدیران دولتی است (نرگسیان، ۱۳۹۰، ۱۳۸).

جان رُو^۱ معتقد است که رابطه بین سیاست و خطمشی از کل به جزء است؛ یعنی همه خطمشی‌های دولتی، سیاسی‌اند ولی همه سیاست‌ها، خطمشی نیستند. سیاست‌های انتخاباتی نمونه‌ای از فعالیت‌های سیاسی هستند که با خطمشی هیچ ارتباطی ندارند.

الگوی تعامل سیاست - اداره نیز که بعدها به وسیله اسوارا معرفی شد بر ترکیب و تعامل دموکراسی نماینده و حرفه‌ای‌گرایی در دولت تاکید می‌کند که چهار حالت سلطه سیاسی، استقلال بوروکراسی، بن‌بست سیاسی و الگوی تعامل دارد. سلطه سیاسی که نتیجه کنترل سیاسی زیاد و استقلال اداری پایین است، یکی از شرایطی است که به وسیله طرفداران نهضت دوران تاریخی پیشرفت به دلیل نگرانی‌شان برای فقدان ظرفیت بالقوه شایستگی اداری برای فساد سیاسی ارائه شده است. استقلال بوروکراتیک که به دلیل انتقادهای دولت اداری در معرض خطر است، معتقد است که مدیران دولتی خودکنترل بوده و منافع عاملان (کارگزاران) را به منافع عموم ترجیح می‌دهند. در این موقعیت، سطح استقلال حرفه‌ای بالا و درجه کنترل سیاسی کم است. در الگوی تعاملی دوگانگی، هم درجه کنترل سیاسی و هم سطح استقلال حرفه‌ای بالاست و ارزش متقابل کلیدی ارائه می‌شود: سیاستمداران به مدیران احترام می‌گذارند و مدیران نیز پایبند به پاسخگویی هستند. یکی دیگر از موقعیت‌ها یا الگوها، ترکیب کنترل سیاسی کم و استقلال حرفه‌ای پایین است که باعث خلق نگرش «زندگی کن و اجازه بده زندگی کنیم»^۲ در میان نمایندگان منتخب و مدیران دولتی است. برای مثال، الگوی دوگانگی سایر که مبتنی بر جدایی کامل این حوزه‌هاست، به‌طور منطقی با این موقعیت - به دلیل فاصله بین نمایندگان و مدیران که به کنترل و استقلال واقعی کمکی نمی‌کنند اما با یکدیگر همزیستی مسالمت‌آمیزی دارند - تناسب و همخوانی دارد.

در واقع الگوی تعامل یک الگوی جدید برای جایگزینی الگوی قدیمی دوگانگی نیست، بلکه عمیقاً ریشه در مدل قدیمی ویلسون دارد که به‌طور پیوسته تکامل یافته است؛ یعنی الگوی تعامل مانند الگوی دوگانگی بر جدایی سیاست‌های حزبی از اداره تاکید دارد و الگوی تعامل علاوه بر آن بر تعامل بین خطمشی و اداره تاکید دارد (Svara, 2001, 179).

تعامل از یک سو، بخش‌ها را از یکدیگر جدا ساخته، اما از سوی دیگر، بخش‌ها در یک

1. John Rowe
2. «Live and Let Live»

شیوه متقابل حمایتی با یکدیگر مرتبط می‌شوند. تعامل خطمشی - اداره بر وابستگی در امتداد با نقش‌های متمایز، پذیرش آن در امتداد با استقلال، رعایت کنترل سیاسی در امتداد با پایبندی به تدوین و اجرای خطمشی در شیوه‌هایی که منافع عمومی افزایش می‌یابد، احترام و تمکین از نمایندگان منتخب در امتداد با پایبندی به قانون و درک خطمشی‌ها در امتداد با حمایت و تایید استانداردهای حرفه‌ای تاکید دارد.

تعامل دوگانگی، وابستگی درونی و تاثیر متقابل میان نمایندگان منتخب و مدیران دولتی را شناسایی می‌کند. نمایندگان منتخب و مدیران دولتی نقش‌های متمایزی را بر اساس دیدگاه‌های منحصر به فرد، ارزش‌ها و تفاوت‌ها در جایگاه رسمی خود ایفا می‌کنند، اما وظایفی که آن‌ها انجام می‌دهند، الزاماً با هم مشترک‌اند (نرگسیان، ۱۳۹۰، ۱۴۱).

اندیشمندان پست‌مدرن مدیریت دولتی نیز با نفی جدایی خطمشی از اداره بر این عقیده‌اند که در دوگانگی، عناصر متضاد می‌توانند با هم تعامل داشته باشند و به هم وابسته باشند. می‌توان دوگانگی را با بین و یانگ^۱ نشان داد. بین و یانگ عناصر کاملاً متضاد و متفاوتی هستند اما هر کدام وجودش بسته به دیگری است و هر کدام قابلیت تبدیل به دیگری را داراست. در دوگانگی سیاست - اداره می‌توان سیاست را بین و اداره را یانگ تصور کرد که از هم کاملاً متفاوت اما با هم در تعامل‌اند. بنابراین در نهایت می‌توان این‌گونه جمع‌بندی کرد که اعتقاد به جدایی خطمشی از اداره متفاوت از نظرات ویلسون و گودنو است و نمی‌توان آن را مربوط به آن‌ها دانست. دوگانگی متأثر از مجموعه‌ای وسیع‌تر از نظریات و به‌ویژه مدیریت علمی و اصول اداره است. این الگو با ورود به دهه ۴۰ کنار گذاشته شده و با دیدگاه تعامل خطمشی و اداره جایگزین شد. سیر تکامل دوگانگی سیاست - اداره را می‌توان در قالب جدول (۱) بیان کرد.

جدول ۱: سیر تکامل دوگانگی سیاست از اداره

محور تمرکز	اداره	سیاست	اداره	سیاست‌های خطمشی
ارزش‌های مورد تاکید	کارایی	عدالت	اثربخشی	شهروندی
	بی‌طرفی سیاسی	برابری	کارایی	مشارکت
			صرفه‌جویی	نمایندگی

منبع: (Yang & Holzer, 2005, 119)

تعامل مثبت و مخرب خطمشی - اداره

امروز بیشتر پژوهشگران تاکید بر تعامل بین خطمشی - اداره به جای جدایی اداره از خطمشی دارند (Bryson, Sancino, Benington & Sørensen, 2017). آنان، تعامل موثر را به این شکل در نظر می‌گیرند که مدیران دولتی به لحاظ نزدیکی به دریافت‌کننده خدمات عمومی (Svara, 1999a)، دانش تخصصی خود، واقع‌گرایی مالی، توان مدیریتی، به خطمشی‌گذاران در فرآیند خطمشی‌گذاری کمک کنند (Demir, Reddick & Nank, 2015) و آنچه در محیط واقعی یاد گرفته‌اند را در تدوین خطمشی‌ها در اختیار خطمشی‌گذاران قرار می‌دهند (Petridou, 2014).

در بیشتر مواقع به دلیل منافع شکل‌گرفته بین منتخبان سیاسی و مدیران دولتی آنها ترجیح می‌دهند باهم تعامل مثبت داشته باشند (Bryson, Sancino, Benington & Sørensen, 2017)، در چنین شرایطی مدیران دولتی خود را ملزم به پاسخگویی، بی‌طرفی سیاسی دانسته و خطمشی‌های تدوین‌شده را که خود در آنها سهمیه بوده‌اند ضمن پذیرش، اجرا می‌کنند (Jacobsen, 2006)، این نوع تعامل از دید نگارندگان نوعی تعامل مثبت است. اما در برخی مواقع با نوعی رابطه بین خطمشی و اداره روبه‌رو هستیم که خطمشی بر اداره مسلط شده (Dahlström, & Niklasson, 2013) و به‌طور گسترده در عزل و نصب‌ها و برنامه‌های اداری دخالت می‌کند (Hood & Lodge, 2006) و یا برعکس این بوروکراسی و مدیران دولتی هستند که بر خطمشی مسلط شده (Moynihan & Soss, 2014; Demin, Reddick & Nank, 2015) اهداف و برنامه‌های خود را دنبال می‌کنند و عملاً منتخبان سیاسی از کنترل و نظارت بر آنان باز می‌مانند. در بدترین شرایط، ممکن است با نظامی درهم تنیده‌شده روبه‌رو شویم که هرکدام از دو بخش اداره و خطمشی به‌طور افراطی در کار همدیگر دخالت کرده و امور خطمشی‌گذاری و اجرا به‌درستی انجام نشود (Rahman, 2015).

یکی از مشکلات اساسی مطالعات مدیریت دولتی همپوشانی مفاهیم آن با رشته‌های علوم سیاسی و حقوق است (Metzger, 2014). دوگانگی سیاست و اداره اگرچه در ابتدا به‌عنوان یک رویکرد انتقادی با تولد مدیریت دولتی به‌عنوان رشته دانشگاهی مطرح شده است (Georgiou, 2014; Demin & Nyhan, 2008) ولی به‌دلیل ساختار حکمرانی و ارتباط مستقیم آن با مطالعات علوم سیاسی نتوانسته به‌خوبی در مطالعات مدیریت دولتی منعکس شود (Demir & Nyhan, 2008). برای آنکه بتوان مطالعه دقیقی از وضعیت مفاهیم مرتبط داشت، لازم است ساختار حکمرانی هر کشور را در نظر گرفت (Jacobsen, 2006; de Graaf & Van der Wal, 2017).

مطالعات علوم سیاسی بیشتر از آنکه به این جدایی بها دهد قائل به تفکیک قوا و استقلال مدیریت دولتی از آن (Rosenbloom, 2013) و تقسیم وظایف بین سیاستمداران است (Michaels, 2016). در مختصات علوم سیاسی بوروکرات‌ها (مدیران دولتی) بسیار محدود (McNabb, 2015) و ذیل قوه‌های قضائیه و مجریه در نظر گرفته می‌شوند (Kettl, 2015). گاهی مسئولیت اداره از دید مطالعات سیاسی بر عهده قوه مجریه گذاشته شده که با بوروکراسی اداری درهم آمیخته است (Halligan, 2015; Ting, 2017). اینکه یک وزیر و معاونانش مدیران دولتی محسوب شوند یا خیر، به نوع انتخاب و ساختار حکومت‌ها برمی‌گردد (Krause, Feiock & Hawkins, 2014). مثلاً ممکن است وزیر آموزش و پرورش یا وزیر بهداشت از مدیران دولتی باشند (Page, 2012) از این‌رو تقسیم وظایف بین اداره و خطامشی به ساختار اداری مرتبط است (Feiock, Krause & Hawkins, 2017) که لازم است در هر مطالعه‌ای این ساختار لحاظ شود و پیچیدگی‌های ممکن ساختار حکومتی و ارتباطات موجود در نظر گرفته شود.

ساختار حکمرانی در ایران به چهار سطح؛ متولیان راهبردی شامل رهبر عالی‌رتبه ایران و مجمع تشخیص مصلحت نظام (دوست‌محمدی و باباپور، ۱۳۹۰)، سطح خطامشی‌گذاران (خطامشی) شامل سران سه قوه، هیات‌وزیران و نمایندگان مجلس، سطح مدیران دولتی شامل مدیران کل، افراد بوروکراتیک سازمان‌ها و ادارات ملی و محلی و سطح چهارم مدیران بخش خصوصی به‌عنوان همکاران مدیران دولتی در ارائه خدمات عمومی تقسیم می‌شود. در ایران سه قوه اجرایی، قضایی و قانونگذاری از طریق قانون اساسی کشور از هم تفکیک شده است (آراسته، ۱۳۹۵). قوه قضائیه و قوه مجریه مطابق قانون اساسی ملزم به اجرای قوانین مصوب قوه مقننه هستند (علوی و صادقیان، ۱۳۸۹). در همین راستا وظیفه مجلس شورای اسلامی، قانونگذاری به‌عنوان یکی از مراحل خطامشی‌گذاری جهت عملیاتی‌کردن خطامشی‌هاست (سینائی و زمانی، ۱۳۹۰، ۹۳-۶۵). قوه مقننه از مجموعه منتخبان مردم تشکیل می‌شود که به‌طور مستقیم از طریق مردم انتخاب می‌شود (گرگی‌آزندرنیانی، ۱۳۸۹) که وظیفه قانونگذاری را بر عهده دارند (حسینی، ۱۳۹۱). نمایندگان مجلس با استفاده از ظرفیت قانونگذاری به‌دنبال مجموعه‌ای از اقدامات نسبتاً ثابت و پایدار و هدفمند، به‌قصد حل معضلات یا دغدغه‌های عمومی جامعه هستند (Anderson, 2014, 7)؛ که به‌واسطه قوانین مصوب‌شده اهداف و ارزش‌های موردنظر یک حکومت را در عمل اجرایی می‌کنند (James, 2002). آن‌ها همچنین با نظارت بر قوه مجریه عملکرد آن را در چارچوب خطامشی‌های تدوین‌شده بررسی می‌کنند (هانه، ۱۳۸۹). قوه مجریه نیز در ایران مسئول اجرای قوانین و خطامشی‌هایی است که از سوی مجلس شورای اسلامی و مجمع تشخیص مصلحت

نظام و رهبری تدوین می‌شود (بهادری جهرمی و کدخدایی، ۱۳۹۰). قوه مجریه خود مختار است در چارچوب خطمشی‌های عمومی و اسناد بالادستی آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌هایی در جهت اجرای خطمشی‌های بالادستی وضع کند (ظهیری، ۱۳۹۱). در حقیقت، خطمشی اشاره به سطح دوم و اداره نیز اشاره به سطح سوم ساختار حکمرانی ایران دارد. با توجه به ساختار حکمرانی ایران قوه مقننه به‌عنوان خطمشی‌گذار ملی به نمایندگی از بخش خطمشی و مدیران دولتی ذیل قوه مجریه به‌عنوان مسئولان اداره به نمایندگی از مدیران دولتی جهت پژوهش در نظر گرفته شده‌اند.

پیشینه تجربی

با بررسی ادبیات مرتبط با موضوع پژوهش در ایران، در حوزه مطالعات مدیریت دولتی پژوهش مرتبطی که در دسترس پژوهشگران باشد یافت نشد، اما پژوهش‌هایی در حوزه مطالعات علوم سیاسی وجود دارد که بیشتر به ارتباط بین قوا و تعاملات خطمشی‌گذاران با بدنه اجرایی و بوروکرات‌ها پرداخته است مثل سیدمناف و بودجانی (۱۳۹۱) که الزامات تحول رابطه قوه مقننه و مجریه با اداره امور محلی را بررسی کرده است که هیچ‌کدام از این پژوهش‌ها رویکرد پژوهش تجربی نداشته و با هدف شناسایی رابطه خطمشی - اداره که از اهداف این پژوهش است انجام نشده است اما با مرور سایر پژوهش‌های مشابه در سایر کشورها در پژوهش‌های تجربی شواهدی از دخالت اداره در خطمشی و دخالت مدیران اداره در شکل‌گیری خطمشی‌ها وجود دارد؛ مثل مطالعات رومان^۱ (۲۰۱۷)، السون^۲ (۱۹۶۹؛ ۱۹۷۱)، کافمن^۳ (۱۹۵۶)، کینگدون^۴ (۲۰۱۱)، سابیتیر و ویبل^۵ (۲۰۱۴)، استون^۶ (۲۰۰۲)، ماین هاین و سوس^۷ (۲۰۱۴) که مدعی هستند مدیران دولتی از طریق دخالت مستقیم خود، شکل‌دادن به شرایط سیاسی اداری، دخالت در قدرت، انتخاب اختیاری خطمشی، مخالفت با خطمشی یا تفسیر قوانین مبهم، در خطمشی دخالت کرده و شکل‌دهنده‌های قابل توجه خطمشی‌های عمومی هستند. از طرفی برخی نیز مانند هارتلپ (۲۰۱۶) از دخالت خطمشی در اداره که به شکل عزل و نصب‌ها انعکاس یافته است صحبت کرده‌اند (Hartlapp, 2016).

اما در پاره‌ای از پژوهش‌ها، مستقیماً به تعارض خطمشی و اداره از منظر کشوری که در آن

1. Roman
2. Allison
3. Kaufman
4. Kingdon
5. Sabatier & Weible
6. Stone
7. Moynihan & Soss

پژوهش صورت گرفته است پرداخته‌اند. در این راستا جاکوبسن (۲۰۰۶) در پژوهشی که در مورد تعامل بین خطامشی‌گذاران و مدیران در ۳۰ شهرداری نیروژ انجام داد، نشان داد که تعامل میان این دو حوزه عمدتاً به نقش خطامشی‌گذاران و مدیران دولتی در موقعیت ساختار رسمی حکمرانی بستگی دارد که در طول زمان رابطه آن دو تقویت می‌شود و انتخابات ممکن است موجب یک «شوک» در سیستم سیاسی و اداری شود و اثر ساختار رسمی را تضعیف کند که با گذشت زمان، ساختار رسمی بازسازی می‌شود و بنابراین اثرات آن بر روی رابطه تقویت‌کننده است (Jacobsen, 2006).

نتایج حاصل از مشاهدات تجربی و تجزیه و تحلیل آماری، رحمان (۲۰۱۵) در بنگلادش نیز نشان می‌دهد که رابطه خطامشی‌گذاران و بوروکرات‌ها نه تنها در تعامل مثبت قرار ندارد بلکه در ضدیت با هم است به نحوی که در برخی موارد مخالف روند فعالیت بوروکرات‌ها و توسعه محلی بوده و در برخی موارد در جهت به حاشیه‌راندن نمایندگان منتخب محلی است، در نتیجه درگیری بین منتخبان و مدیران دولتی باعث تعامل مخرب خطامشی - اداره شده است که در نهایت بر حکمرانی و توسعه محلی تاثیر منفی گذاشته است (Rahman, 2015). در مطالعاتی که دمیر و نیهن (۲۰۰۸) با هدف ایجاد یک مشارکت تئوری - تجربی برای یکی از مشکلات مهم در مدیریت دولتی در مورد رابطه خطامشی و اداره انجام دادند نشان دادند که خطامشی‌های دولت نتوانست گرایش‌های پیش‌بینی شده خود را در واقعیت به دست آورد؛ و خطامشی‌ها به شکل مدنظر خطامشی‌گذاران اجرا نشده است (Demir & Nyhan, 2008).

توسعه فرضیه‌ها و مدل مفهومی

روش‌شناسی

این پژوهش از نظر هدف کاربردی محسوب شده، مبتنی بر پارادایم تفسیری و با رویکردی استقرایی بوده و از راهبرد پژوهش کیفی مطالعه موردی بهره می‌برد. روش تجزیه و تحلیل داده‌ها نیز برحسب روش تحلیل مضمونی انجام شده است. تحلیل مضمونی از طریق فرآیند کدگذاری طی شش مرحله، به منظور خلق الگوهای صحیح و معنادار، انجام می‌گیرد. این مراحل عبارتند از: آشنایی با داده‌ها، ایجاد کدهای اولیه، جست‌وجوی تم‌ها، تعریف و نام‌گذاری تم‌ها و تهیه گزارش نهایی (Braun & Clarke, 2006, 93).

ابزارهای گردآوری داده‌ها

یکی از ابزارهای گردآوری داده‌ها برای این پژوهش، با توجه به محدودیت کتب و مجلات موجود در زمینه دوگانگی سیاست - اداره در داخل کشور، بخش عمده متون از پایگاه‌های اینترنتی معتبر استخراج شده است. از نتایج این پژوهش در تدوین مبانی نظری پژوهش و مرور ادبیات دوگانگی سیاست - اداره استفاده شده است. یکی دیگر از ابزارهای گردآوری داده‌های مورد نیاز، طراحی و اجرای مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته است.

به‌علت کیفی‌بودن روش تحلیل مضمون، برای کنترل روایی و پایایی (ممیزی پژوهش) پژوهش حاضر از معیارهای کمی و رویکرد اثبات‌گرایانه استفاده نشد بلکه همان‌گونه که گویا و لینکلن^۱ بیان داشته‌اند سنجه‌های باورپذیری^۲، اطمینان‌پذیری^۳، تاییدپذیری^۴ و انتقال‌پذیری^۵ مبنای قرار گرفته و مطابق با توصیه کینگ و هاروکز^۶ (۲۰۱۰، ۱۴۳) از چهار رویه خودآزمون کدگذاری، استفاده از کدگذاران مستقل، دریافت بازخورد از مصاحبه‌شوندگان ضمن ارائه توصیف غنی و ثبت جزئیات بررسی‌ها، استفاده شد.

مشارکت‌کنندگان پژوهش و نحوه انتخاب آن‌ها

به‌منظور انجام مصاحبه و جمع‌آوری داده‌ها، مشارکت‌کنندگان در این پژوهش با روش هدفمند از شاخه گلوله‌برفی انتخاب شده‌اند. روش گلوله‌برفی، روشی هدفمند بوده که طی آن پس از انتخاب آگاهانه اولین مصاحبه‌شونده، از او می‌خواهیم تا فرد دیگری را که در مورد موضوع پژوهش صاحب‌نظر است به ما معرفی کند و به‌همین ترتیب تا انجام آخرین مصاحبه و دستیابی به داده‌های کافی ادامه می‌دهیم. درواقع، یک شرکت‌کننده در پژوهش ما را به شرکت‌کنندگان دیگر یا گلوله‌برفی هدایت می‌کند (Maykut & Morehouse, 1994, 57). در این پژوهش مشارکت‌کنندگان موردنظر از بین مدیران دولتی در قوه مجریه دولت دهم و همچنین نمایندگان مجلس معاصر با آنها انتخاب شدند. علت انتخاب دولت دهم به‌عنوان مورد مطالعه این بوده است که در این دوره پس از انقلاب اسلامی رابطه میان مدیران دولتی و خطمشی‌گذاران بیش‌ازپیش مورد تعامل بوده است.

1. Goya & Lincoln
2. Credibility
3. Dependability
4. Confirmability
5. Transformability
6. King & Horrocks

در پژوهش کیفی از قبل نمی‌توان مشخص کرد که تعداد مشارکت‌کنندگان موردنظر برای مرحله مصاحبه چه تعداد است. تعداد مشارکت‌کنندگان در حین انجام مصاحبه‌ها و از طریق قاعده اشباع نظری مشخص خواهد شد. معمولاً تعداد مشارکت‌کنندگان کافی برای مصاحبه به موضوع پژوهش، میزان اکتشافی بودن آن و میزان آگاهی مصاحبه‌شوندگان بستگی دارد. این تعداد می‌تواند بین ۵ تا ۲۵ نفر متغیر باشد (Kvale, 1996, 101). در پژوهش کنونی در مجموع با ۲۵ نفر مصاحبه انجام شده است که از این میان، ده نفر از قوه مجریه و ده نفر از قوه مقننه و پنج نفر نیز در هر دو قوه سابقه همکاری داشته‌اند.

یافته‌های پژوهش

پس از انجام مصاحبه‌های عمیق، نتایج مصاحبه‌ها به‌طور دقیق پیاده‌سازی و طبق روش تحلیل مضمون نتایج حاصل از تحلیل مضمون به‌صورت جدول (۲) به‌دست آمد. همان‌طور که مشاهده می‌شود چهار تم اصلی شامل: عوامل دخالت مدیران دولتی در خط‌مشی‌گذاری عمومی مجلس؛ عدم اجرای کامل خط‌مشی‌های عمومی مصوب مجلس توسط مدیران دولتی؛ دخالت مجلس در امور اداری کشور؛ سیاست‌بازی به‌جای وظیفه‌گرایی، از نتایج حاصل از تحلیل مضمون مصاحبه‌ها بود.

جدول ۴: تحلیل مضمون مصاحبه‌های پژوهش

کدهای مصاحبه	نمونه جمله کلیدی بیان شده	مقاله	تم اصلی
[2 A1-1 A3-3 A5-3 A7-2 C1-3 C5]	... بالاچار برای حفظ ثبات کشور و ممانعت از هزینه‌تراشی نمایندگان مجلس تسلیم شدند و انجام وظیفه نمی‌کردند...	تحت فشار گذاشتن نمایندگان	
[5A4-6A5-7A9-5A10]		تهدید به افشاگری از سوی برخی مدیران ... پرونده‌سازی‌ها، پشت میکروفن رفتن‌ها، مصاحبه با رسانه‌ها... همه و همه نشان می‌داد که...	دولتی
[3 A1-5 A2-2 A3-1 A5-4A6-7A7-1 A8-1 B4-4C1-3 C4]	... دولت با خبردادن از اجرای طرح و برنامه‌های که در مجلس قانون نشده بود و از سوی مدیران بانکی انجام شده بود به عموم مردم عملاً دست مجلس را در بررسی دقیق می‌بست...	قراردادن مجلس در عمل انجام‌شده از سوی مدیران عمومی بخش اداری	
[4A4-6A8-5A9-3 B6-5B10-5C5]	... وقتی گفته شود این مجلس و نمایندگان هستند که نمی‌گذارند مدیران دولت خدمت کنند...	قراردادن مجلس رودرروی مردم از سوی مدیران عمومی بخش اداری	دخالت مدیران دولتی در خط‌مشی‌گذاری عمومی مجلس
[3 A4-3 A9-2 C4]	... لویج و تصویب آن سر دراز داره؛ از درخواست عودت تا اجرا نکردن...	تأثیرگذاری در انتخابات نمایندگان و منصوب‌های داخل مجلس از سوی مدیران عمومی بخش اداری	
[1 A4-8A7-2 C5]	... سعی شان این بود که تغییرات لازم را در هیات‌رئیس مجلس اعمال کنند...	مخفی کردن اطلاعات کشوری از سوی مدیران عمومی بخش اداری	
[1 A2-7A5-2 A9-8A9-3 C1]	... نماینده‌ها دقیقاً نمی‌دانستند چقدر از بودجه بخش‌ها توسط مدیرکل تخصیص یافته و مصرف شده...	امتیازدهی به برخی نمایندگان از سوی مدیران عمومی بخش اداری	
[5 A1-4 A3-2 A7-6A9-4C5]	... خب نیروهای نزدیک به خودشان را به‌خوبی پشتیبانی و سعی می‌کردند کمک کنند تا باز رأی بیاورند...		

دوره ۳۰ - زمستان ۹۶ - شماره ۴ - پیاپی ۱۰۲

فراز مهرپرور

ادامه جدول ۲: تحلیل مضمون مصاحبه‌های پژوهش

کدهای مصاحبه	نمونه جمله کلیدی بیان شده	مقوله	تم اصلی
[2 A2-2 A4-5A7-4A9-1B2-1 C1]	ادعا کردند قانون ضمانت اجرایی خاصی برای عدم ابلاغ قوانین از سوی رئیس‌جمهور پیش‌بینی نکرده حال آنکه تبصره اول ...	عدم ابلاغ قوانین از سوی مدیران عمومی بخش اداری	عدم ابلاغ قوانین از سوی مدیران عمومی بخش اداری
[6 A1-4C2]	سیاست مسکوت گذاشتن برخی مواد از قانون یا تبصره‌ها هم یک راهبرد دولتمردان و مدیران اجرایی بود...	مسکوت گذاشتن قوانین از سوی دولت	مسکوت گذاشتن قوانین از سوی دولت
[5A3-6A7-2 C2-1]	آیین‌نامه‌های قانون مدیریت خدمات کشوری را که مصوب شده بود و باید به رئیس مجلس می‌دادند خیلی با تاخیر...	عدم ارائه مصوبات خود به مجلس از سوی مدیران عمومی بخش اداری	عدم ارائه مصوبات خود به مجلس از سوی مدیران عمومی بخش اداری
[4 A1-3 A3-4A5-1 A6-4A7-4A8-6A10]	نمی‌شد از دیدگاه -حضر نشان...-	رد کردن قوانین از سوی مدیران عمومی بخش اداری	رد کردن قوانین از سوی مدیران عمومی بخش اداری
[2 A5-1 A7-4A10-4B1-1 B3-2 B7-4B10-4C4-1 A11]	دست مدیران دولتی در نحوه اجرا باز بود، یعنی تحمیل می‌کردند که باز باشد...	تفسیر به رای قوانین از سوی مدیران عمومی بخش اداری	تفسیر به رای قوانین از سوی مدیران عمومی بخش اداری
[3 A8-1A9-4B5-1 C3]	خب سیاست دولت و به تبع اجرای بی‌سروصدای برخی موضوعات بود...	مخفی کردن نحوه اجرای قوانین از سوی مدیران عمومی بخش اداری	مخفی کردن نحوه اجرای قوانین از سوی مدیران عمومی بخش اداری
[6A2]	دقیقاً مرحله اول هدفمند کردن یارانه‌ها به‌خوبی درآمد و هزینه‌هایش توسط مدیران بخش‌ها شفاف نشد...	مخفی کردن نتایج از سوی مدیران عمومی بخش اداری	مخفی کردن نتایج از سوی مدیران عمومی بخش اداری
[5A8-3 A10-1 C2-3 C3-3 A2]	حتی بر سر آن تا مدت‌ها بحث بود...	اجرای قوانین خودساخته از سوی مدیران عمومی بخش اداری	اجرای قوانین خودساخته از سوی مدیران عمومی بخش اداری
[7 A1-4 A2-5A5-9A7-1 A10]	استخدام‌های غیرقانونی در بدنه مدیران دولتی دولت دهم اتفاق افتاد و توقف این قبیل استخدام‌ها با دوزدن قانون راه به‌جایی نبرد...	توسل به قوانین منسوخ یا متناقض و دوزدن افتاد و توقف این قبیل استخدام‌ها از سوی مدیران عمومی بخش اداری	توسل به قوانین منسوخ یا متناقض و دوزدن افتاد و توقف این قبیل استخدام‌ها از سوی مدیران عمومی بخش اداری

ادامه جدول ۲: تحلیل مضمون مصاحبه‌های پژوهش

کدهای مصاحبه	نمونه جمله کلیدی بیان شده	مقاله	تم اصلی
[3 B1-2 B4-3 B5-1 B7-3 B8-1 B9-3 B10]	درخواست در عزل و نصب‌های مدیران دولتی و توزیع قدرت از سوی نمایندگان مجلس می‌شدند و رسماً تهدید هم می‌کردند...	دخالت در عزل و نصب‌های مدیران دولتی و توزیع قدرت از سوی نمایندگان مجلس	تم اصلی
[8A1-3 A6-2 A10-2 B2-3 B4-2 B5-2 B6-1 B8-2 B9-2 C3-6C5]	... با افزایش بی سابقه قیمت نفت خام در سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۹۱ و افزایش درآمدهای دولت خیلی از نماینده‌ها در تخصیص اعتبار بیشتر بدون پشتوانه قانونی تلاش کردند...	دخالت در تخصیص بودجه‌ها از سوی نمایندگان مجلس	دخالت مجلس در امور اداری کشور
[4B2-2 B3-4B4-1 B6-2 B10]	... در برخی پروژه‌ها دست نمایندگان در کار بود و آن‌ها عملاً تعیین می‌کردند که چه کسی پروژه را بگیرد...	دخالت در استفاده از پیمانکاران یا شرکت‌های مدنظر از سوی نمایندگان مجلس	
[2A8-2 B1-1 C5]	... سرانه دانشگاه‌ها و مراکز رفاهی چگونه بوده که در برخی حوزه‌ها حجم کار چندین برابر حوزه ماست؟ این نشان از دخالت نماینده آن حوزه بوده...	دخالت در توزیع رفاه و ثروت از سوی نمایندگان مجلس	
[2 A6-5B1-1 B5-2 B8-3 C2-5C4]	... طرفداران افراطی دولت در ادارات، در دوزدن قانون به دولت یاری می‌رسانند...	حزب‌بازی افراطی	سیاست‌بازی به جای وظیفه‌گرایی
[5B5-1 C4]	... شاید هم این فعالیت سیاسی جزو سیاست‌ورزی مدیران دولتی برای پیشبرد اهداف خود در گرفتن منصب بود...	کنش‌گری سیاسی در جهت قدرت	
[1B10]	... منافع در سیاست حرف اول را می‌زند پس منفعت‌طلبی مدیران عامل مهمی است...	منفعت‌طلبی سیاسی	
[1 B1-3 B2]	... به قول... اگر مجلس اجازه می‌داد مرحله دوم هدفمندی یارانه‌ها را اجرا کرده بودیم، ۸۰،۷۰ هزار تومان تو جیب مردم می‌گذاشتیم تا سفر بروند، اما نشد...	عدم تصویب پیشنهادهای دولتمردان	



دوره ۳۰ - زمستان ۹۶ - شماره ۴ - پیاپی ۱۰۲

دخالت مدیران دولتی در خط‌مشی‌گذاری عمومی مجلس

طبق نتایج به‌دست‌آمده از تحلیل مضمون مصاحبه‌ها، مدیران دولتی در فرآیند خط‌مشی‌گذاری مجلس دخالت می‌کنند. آن‌ها با قراردادن مجلس و خط‌مشی‌گذاران در عمل انجام‌شده و ایجاد تغییرات مدنظر خود در خط‌مشی‌های عمومی، نمایندگان مجلس را در عمل انجام‌شده قرار می‌دهند به‌نحوی که ایده‌ها و روش‌های مدنظر خود را قبل از آنکه به تصویب مجلس برسد با کمک هیات دولت اطلاع‌رسانی کرده و وانمود می‌کنند که آن طرح یا ایده مورد توافق ملی بوده و حتماً باید اجرائی شود. برخی مواقع که این اتفاق با واکنش منفی منتخبان سیاسی مجلس روبه‌رو می‌شود، مدیران دولتی انگشت اتهام تمام ضعف‌ها و ناکارآمدی‌ها را به سمت نمایندگان مجلس گرفته و طوری فضا‌سازی می‌کنند که گویی مجلس رودرروی منافع مردم قرار دارد و با این تاکتیک و سایر روش‌ها عملاً نمایندگان مجلس را تحت فشار قرار می‌دهند تا ایده‌ها و طرح‌های آن‌ها به‌عنوان خط‌مشی‌های مصوب در دستور کار قرار گیرد. برخی مواقع مدیران دولتی به‌لحاظ داشتن اطلاعات مهم و کلیدی برای تاثیرگذاری در فرآیند خط‌مشی‌گذاری در جهت منافع خود آن‌ها را از دید نمایندگان مخفی کرده و به‌گونه‌ای عمل می‌کنند که نمایندگان در خط‌مشی‌گذاری به‌دلیل کمبود اطلاعات ناچار به پذیرش نظر آنان شوند. گاهی دولت‌ها به نمایندگی از مدیران دولتی لوایحی را که به مجلس ارائه کرده‌اند و با نظر منتخبان مجلس دچار تغییر شده است و نظر آنان را تامین نکرده است از مجلس پس گرفته و با جو رسانه‌ای گسترده آن را از دستور کار خارج می‌کنند. در برخی موارد مدیران دولتی با انتخابات مجلس نقش‌آفرینی می‌کنند و تاثیرات مهمی بر انتخاب افراد و ایجاد محبوبیت و تنفر در تغییر اذهان عمومی به سمت اشخاص سیاسی ایجاد می‌کنند که به‌واسطه این امتیازدهی از دیکته‌کردن نظرات خود به آن‌ها در امر خط‌مشی‌گذاری می‌توانند استفاده کنند. در برخی مواقع این امتیازدهی در طول دوران نمایندگی نماینده مجلس نیز ادامه داشته و با انجام برخی حمایت‌ها از سوی مدیران دولتی بر محبوبیت شخص نماینده افزوده می‌شود و در ازای آن نماینده خود را موظف به تامین خواسته‌های مدیران عمومی در فرآیند خط‌مشی‌گذاری می‌کند؛ البته بدیهی است که روند عکس آن هم ممکن است روی دهد و در برخی مواقع مدیران دولتی از محبوبیت شخص خاصی که با آن‌ها همکاری نمی‌کند بکاهند تا او را از انتخاب‌شدن مجدد محروم سازند. تاکتیک دیگری نیز که بعضی از مدیران دولتی از آن بهره می‌برند تهدید محبوبیت نمایندگان با انجام اعمالی است که منجر به کاهش محبوبیت آن‌ها می‌شود؛ گاهی این تهدید به افشاگری‌ها، تخریب رسانه‌ای و... نیز منجر می‌شود. همان‌گونه که بررسی شد مدیران دولتی با تاکتیک‌هایی که گفته شد

بر فرآیند دستورگذاری و تدوین خطمشی و جزئیات آن در ایران تاثیر چشم‌گیری دارند.

عدم اجرای کامل خطمشی‌های عمومی مصوب مجلس از سوی مدیران دولتی

یکی از مواردی که مدیران دولتی با خطمشی‌گذاران وارد تعامل می‌شوند عدم اجرای کامل خطمشی‌های مصوب از سوی آنان در مجلس قانونگذاری ایران است. دولت‌ها به نمایندگی از مدیران دولتی در برخی موارد با عدم ابلاغ قوانین و خطمشی‌های مصوب در زمان خود از سوی دولت به بهانه‌های مختلف به دستگاه‌های اداری زیرمجموعه‌های خود یا مسکوت گذاشتن برخی از قوانین و بی‌اعتنایی به آن‌ها و عدم در دستور کار قرار دادن آن‌ها عملاً خطمشی‌های مصوب مجلس را اجرا نمی‌کنند، در برخی مواقع مدیران دولتی پا را فراتر گذاشته و با رد کردن برخی از قوانین و خطمشی‌های مصوب به بهانه عدم تخصیص کافی منابع و بودجه لازم و یا نبود بستر لازم اجرایی از پذیرش آن به‌طور کامل امتناع می‌کنند. در کنار عدم اجرای خطمشی‌ها گاهی مدیران دولتی با تفسیر به رای خطمشی‌ها در کشور به‌گونه‌ای که خطمشی‌های اجرایی منطبق بر ایده‌های خود آنان باشد خطمشی‌ها را به شکلی که مطلوب دیدگاه اداری خود است اجرایی می‌کنند و در همین راستا گاهی خطمشی‌ها و قوانین منسوخ و متناقض را بهانه خود قرار داده و مسیری را که در امتداد خواسته‌های خود است دنبال می‌کنند. مدیران دولتی در برخی مواقع با تدوین دستورالعمل‌هایی که در ظاهر در سطح اختیارات آنان است ولی در واقع نوعی خطمشی‌گذاری است خطمشی‌های خودساخته را اجرا می‌کنند و برای آنکه منتخبان سیاسی مجلس نتوانند کنترل لازم را بر آنان داشته باشند و از انحرافات ایجادشده در خطمشی‌ها مطالبه کنند، نحوه اجرای خطمشی‌ها را مخفی کرده، حتی گاهی نتایج به‌دست‌آمده از اجرای خطمشی‌ها را نیز از چشم منتخبان سیاسی مجلس مخفی می‌کنند و اطلاعات لازم را از نتایج کسب‌شده در اختیار آنان قرار نمی‌دهند. آنان حتی نتایج مصوبات، آیین‌نامه‌ها و راهکارهای اجرایی خویش را نیز در جهت پیشبرد اهداف خود به‌موقع در اختیار منتخبان مجلس قرار نمی‌دهند و همواره از این موضوع شانه خالی می‌کنند. تمامی این موارد نشان از آن دارد که مدیران دولتی در عمل خواسته خطمشی‌گذاران را در خطمشی‌ها به‌انحای مختلف جامه عمل نمی‌پوشانند و با توجیه و بهانه‌تراشی در این زمینه عمل می‌کنند.

دخالت مجلس در امور اداری کشور

با توجه به نتایج حاصل از تحلیل مضمون مصاحبه‌ها، منتخبان سیاسی مجلس در مواردی دخالت‌هایی خارج از چارچوب اختیارات سیاسی خود در اداره عمومی دارند، آن‌ها با حضور فعال

خود در حوزه‌های انتخابیه در جهت کسب محبوبیت و ایجاد تسلط کافی بر روی بوروکراسی اداری در عزل و نصب‌های مدیران دولتی به‌طور مستقیم دخالت داشته و با تحت فشار قراردادن وزرا و معاونان آن‌ها با در اختیار داشتن قدرت رای اعتماد نسبت به عزل و نصب و جابه‌جایی پست افراد مختلف در رده‌های مدیران دولتی اقدام کرده و توزیع قدرت را به شکل مطلوب خود در ساختار اداری محلی تغییر می‌دهند. منتخبان سیاسی پس از تصویب بودجه در زمان تخصیص منابع نیز در جهت کسب محبوبیت خود در تخصیص درست و کامل بودجه دخالت کرده، سعی در بهره‌برداری از بودجه در جهت منافع و مطلوبیت شخصی خود دارند. دخالت برخی منتخبان سیاسی از این هم فراتر رفته و آن‌ها در برخی کارهای پیمانکاری، طرح‌های عمرانی که نیاز به تخصص دارد یا استفاده از پیمانکاران و بخش خصوصی در ارائه خدمات عمومی نیز دخالت می‌کنند و نتایج این دخالت‌ها گاه منجر به دخالت در توزیع رفاه و ثروت در بخش‌های مختلف کشور به شکلی که مطلوبیت لازم را برای آنان دارد می‌شود.

سیاست‌بازی به جای وظیفه‌گرایی

نتایج به‌دست‌آمده از تحلیل مضمون برخی مصاحبه‌ها، تعامل بین خطمشی‌گذاران و مدیران را مرتبط با سیاست‌بازی به‌جای وظیفه‌گرایی می‌داند؛ در این رابطه گاهی حزب‌گرایی افراطی منتخبان سیاسی مجلس و توجه به مدیران دولتی هم‌حزبی خویش بستر را برای رد دوگانگی سیاست - اداره فراهم می‌کند که در کنار کنش‌گری سیاسی در جهت قدرت‌گرفتن برخی مدیران دولتی که بسیار منتظر فرصت برای ارتقا هستند موجب به وجود آمدن مشکلات زیادی همچون سیاست‌زدگی اداره و ضعف خطمشی‌گذاری از سوی منتخبان سیاسی و نبود کنترل و نظارت از طریق آنان می‌شود. برخی از مشکلات اداری ایران که ارتباط نزدیکی به منفعت‌طلبی سیاسی دارد موجب آن شده است که اداره به‌جای اجرا و پاسخگویی به منتخبان سیاسی و رعایت بی‌طرفی سیاسی، راه سیاست‌بازی را در پیش گیرد و خطمشی به‌جای خطمشی‌گذاری و کنترل و نظارت بر اداره با درهم‌آمیختگی با بوروکراسی ضمن غفلت از وظیفه خطمشی‌گذاری مطلوب از انجام کنترل‌های لازم و مطالبه‌گری از اداره، به دلیل درگیری خود در آن ناتوان شود و نتواند پیشنهادهای مدیران دولتی را به‌خوبی در دستور کار قرار دهد؛ این روند تبعات بسیار ناگواری را برای رابطه خطمشی - اداره در ایران به وجود آورده است.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

همواره دوگانگی سیاست - اداره از بدو شکل‌گیری علم اداره (مدیریت عمومی) مورد تعامل

بوده است؛ این تعامل بیش از آنکه تجربی و با داده‌های میدانی همراه باشد با رویکرد انتقادی و نظری مورد توجه واقع شده است. هرکدام از پیشگامان و اندیشمندان مدیریت دولتی در مورد آن با رویکردی متمایز نظری مطرح ساخته است که امروزه تاکید اندیشمندان علم اداره بر روی تعامل و همکاری متقابل بین خطامشی و اداره است، اگرچه این تعامل دارای ابعاد مختلف و ویژگی‌های مشخصی می‌تواند باشد اما پژوهش حاضر که با در نظر گرفتن دولت دهم در جمهوری اسلامی ایران در سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۲ مورد مطالعه قرار گرفته است، با استفاده از مصاحبه و تحلیل مضمون آن با نمایندگان مجلس به نمایندگی از منتخبان سیاسی و مدیران دولتی زیرمجموعه قوه مجریه انجام شده است؛ این پژوهش به نتایجی در ارتباط با تعامل اداره - سیاست دست یافت.

نتایج این پژوهش که به بررسی نوع تعامل میان دوگانه سیاست - اداره می‌پرداخت نشان داد که عملاً در دوره مطالعاتی، این دو بر هم تاثیر بسیار زیادی داشته‌اند که این تاثیر فراتر از الگوها و پژوهش‌های علمی نظری است که در این مورد ارائه شده است و برعکس تصور اندیشمندان علم اداره، نوعی آمیختگی بسیار خاص از دوگانگی سیاست - اداره در حکمرانی ایران وجود دارد که نه تنها نشان از دخالت سیاست در اداره دارد که نشان از دخالت مدیران دولتی در سیاست نیز دارد. نتایج این پژوهش نشان داد که منتخبان سیاسی (نمایندگان مجلس) با دخالت در عزل و نصب‌های مدیریت محلی و دخالت‌های گسترده در تخصیص بودجه در بخش‌های محلی، توزیع رفاه و ثروت در جامعه در جهت مطلوبیت شخصی، مانع از حرفه‌ای‌گرایی مدیران بخش اداره در انجام وظایف محوله می‌شوند؛ آن‌ها با این کار مانع از شکل‌گیری بخش اداری مستقل، حرفه‌ای و بی‌طرف سیاسی می‌شوند. نتایج این بخش از پژوهش، قربت معناداری با پژوهش‌های هارتلپ (۲۰۱۶) که نشان از سیاست‌زدگی بوروکراسی داشت در ایران دارد.

از طرفی مدیران دولتی نیز با عدم اجرای کامل خطامشی‌ها، تفسیر به رای آن‌ها، رد کردن و مسکوت و عدم ابلاغ خطامشی‌ها یا استفاده از خطامشی‌های منسوخ، اجرای خطامشی‌های خودساخته، مخفی کردن اطلاعات شرایط محیطی و نحوه اجرا و نتایج حاصل از خطامشی به شکل بسیار ویژه‌ای در بخش سیاست دخالت کرده و عملاً در چارچوب وظایف محوله که اجرای کامل خطامشی‌های محول شده به آنان است، نقش‌آفرینی نمی‌کنند که این نتایج با یافته‌های رومان (۲۰۱۷)، السون (۱۹۶۹؛ ۱۹۷۱)، کافمن (۱۹۵۶)، کینگدون (۲۰۱۱)، سابیر و ویبل (۲۰۱۴)، استون (۲۰۰۲) و ماین هاین و سوس (۲۰۱۴) قربت نزدیکی دارد. مدیران دولتی همچنین با استفاده از روش‌های خاص همچون تاثیرگذاری در انتخاب منتخبان سیاسی مجلس، امتیازدهی، تهدید و فشار به نمایندگان و در عمل انجام‌شده قرار دادن آن‌ها، پس گرفتن برخی از لوايح و قراردادن

منتخبان سیاسی رودرروی مردم و متهم کردن آن‌ها، عملاً سیاست‌ها و خط‌مشی‌های مدنظر خود را به شکل موردنظر خود اجرا می‌کنند که با یافته‌های پژوهشی دینر و نیهن (۲۰۰۸) مبنی بر عدم عملیاتی‌شدن خواسته منتخبان سیاسی در عمل مرتبط است.

نتایج حاصل از این پژوهش همچنین نشان داد که سیاست‌بازی به‌جای وظیفه‌گرایی به اشکال مختلف مثل حزب‌گرایی افراطی، کشمگری در جهت کسب قدرت، منفعت‌طلبی سیاسی، بر هر دو بخش سیاست و اداره در ایران سایه افکنده است که این موضوع نیز با یافته‌های پژوهش رحمان (۲۰۱۵) همخوانی نزدیکی دارد.

در نهایت می‌توان با توجه به آنچه از نتایج این پژوهش به‌دست آمد رابطه اداره و سیاست را در ایران بسیار مخدوش توصیف کرد، به‌نحوی که اگرچه تعاملات مثبتی در برخی زمینه‌ها وجود دارد ولی سیاست‌زدگی اداری و همچنین ضعف و ناتوانی سیاست در کنترل اداره و تدوین خط‌مشی‌ها با اختیار کافی و از بین‌رفتن اصل بی‌طرفی در میان مدیران دولتی و در نهایت عدم اجرای خط‌مشی‌های مصوب به شکلی که خط‌مشی‌گذاران در پی آن بوده‌اند مشکل اساسی در ایران ایجاد کرده است.

تعامل اداره و سیاست در ایران از بین مدل‌های اسوارا (۲۰۰۱) که دارای چهار حالت سلطه سیاسی، استقلال بوروکراسی، بن‌بست سیاسی و الگوی تعامل است، نمی‌تواند در قالب هیچ کدام از آن‌ها تعریف شود به‌نحوی که هیچ‌کدام به وظایف خود به‌درستی عمل نکرده و عملاً هر کدام درگیر سیاست‌بازی هستند. به بیانی دیگر، الگوی تعامل بر رعایت کنترل سیاسی در امتداد با پایبندی به تدوین و اجرای خط‌مشی‌ها و احترام و تمکین از نمایندگان منتخب در امتداد با حمایت و تایید استانداردهای حرفه‌ای تاکید دارد، درحالی‌که در ایران، نه تنها مدیران دولتی با منتخبان سیاسی تعامل مثبتی ندارند و به‌نوعی حالت تعامل وجود ندارد، بلکه بین آن‌ها در عین عدم دخالت در نقش‌های یکدیگر همزیستی مسالمت‌آمیز نیز وجود ندارد و به‌نوعی حالت بن‌بست سیاسی نیز وجود ندارد، ضمناً در مورد خط‌مشی و اداره نیز حالت‌های استقلال بوروکراسی و سلطه سیاسی نیز مشاهده نمی‌شود.

بنابراین مدل تعامل خط‌مشی - اداره اسوارا نمی‌تواند رابطه خط‌مشی - اداره را در ایران تبیین کند و باید عنوان کرد که مدل اسوارا مدل سنتی دوگانگی سیاست - اداره به معنای جدایی سیاست‌های حزبی از اداره را پذیرفته و تکامل می‌بخشد. اما در ایران می‌توان این‌گونه گفت که سیاست‌های حزبی در مورد خط‌مشی - اداره وجود داشته و نوعی تعامل مخرب وجود دارد. از این‌رو در ایران با نوعی رابطه میان خط‌مشی - اداره روبه‌رو هستیم که منتخبان سیاسی بر

اداره مسلط شده و به‌طور گسترده در عزل و نصب‌ها و برنامه‌های اداری دخالت می‌کنند یا بالعکس. این بوروکراسی و مدیران دولتی هستند که بر خطامشی مسلط شده و اهداف و برنامه‌های خود را دنبال می‌کنند و عملاً منتخبان سیاسی از کنترل و نظارت بر آنان باز می‌مانند و در بدترین شرایط، ممکن است با نظامی درهم‌تنیده روبه‌رو شویم که هرکدام از دو بخش اداره و خطامشی به‌طور افراطی در کار همدیگر دخالت کرده و امور خطامشی‌گذاری و اجرا به‌درستی انجام نشود.

محدودیت‌های پژوهش

پژوهش پیش‌رو در گام نخست با محدودیت پژوهش تجربی مشابه در کشور روبه‌رو بود؛ بدین‌معنا که در رابطه میان خطامشی - اداره و با نگاه رشته مدیریت دولتی پژوهش مرتبطی انجام نشده بود. ضمناً تمامی بررسی‌ها مربوط به دوره زمانی مشخصی از روابط منتخبان سیاسی و مدیران دولتی بوده است و باید پژوهشگران آتی در دوره‌های زمانی دیگر این رابطه را مورد بررسی بیشتر قرار دهند.

توصیه‌های سیاستی

به نظر می‌رسد در ایران لازم است:

۱. بدنه مدیران دولتی را از نقش‌آفرینی سیاسی و درگیری در فعل و انفعالات قدرت، با تغییر قانون خدمات کشوری و بالابردن امنیت شغلی آنان، بر حذر داشت و مجازات‌هایی در این قانون برای مدیرانی که به جای تخصص‌گرایی به سیاسی‌کاری روی می‌آورند در نظر گرفت.
۲. مشخص کردن شرایط استخدامی، عزل و نصب مدیران دولتی و ارتقای آنان در قوانین مرتبط و محدود کردن برخورد سلیقه‌ای مانع از آن می‌شود که منتخبان سیاسی بتوانند با دست باز در این عزل و نصب‌ها دخالت کنند.
۳. تدوین قوانین بالادستی از دخالت منتخبان سیاسی در عملکرد مدیران دولتی، انتصاب و ارتقای آنان و سیاست‌زده کردن آنان جلوگیری کرده، مشکل به وجودآمده را کاهش می‌دهد.
۴. شکل‌دهی به احزاب سیاسی و شناسنامه‌دار کردن آن‌ها مانع از ورود هر فردی در نقش حزب سیاسی شده و مدیران دولتی نیز بالطبع نخواهند توانست به‌عنوان بازیگر سیاسی عمل کنند.
۵. به نظر می‌رسد لازم است تحقیق و پژوهشی علمی با رویکرد چگونگی برون‌رفت از مداخلات و تعامل مخرب خطامشی - اداره در حکمرانی ایران به‌طور دقیق و کامل انجام گیرد.

الف) فارسی

- آراسته، جواد (۱۳۹۵). تفکیک قوا در نظام سیاسی اسلام و جمهوری اسلامی ایران، فقه و مبانی حقوق اسلامی، ۴۹(۱)، صفحات ۶۷-۵۱.
- بهادری جهرمی، علی و کدخدایی، عباسعلی (۱۳۹۰). مفهوم قوه مجریه، پژوهش‌های حقوق تطبیقی، ۱۵(۲)، صفحات ۱۵۴-۱۳۳.
- حسینی، سید ابراهیم (۱۳۹۱). محدودیت‌های مجلس شورای اسلامی در قانونگذاری (موضوع اصل ۷۱ قانون اساسی)، فصلنامه حکومت اسلامی، دوره ۱۷، شماره ۴ (پیاپی ۶۶)، صفحات ۱۹۴-۱۶۳.
- دوست‌محمدی، احمد و باباپور، محمدمهدی (۱۳۹۰). مجمع تشخیص مصلحت نظام؛ زمینه‌های پیدایش، منازعات گفتمانی و قانونمندی، فصلنامه سیاست، ۴۱(۱)، صفحات ۱۱۴-۹۷.
- سینائی، وحید و زمانی، سمیه (۱۳۹۰). نقش مجالس قانون‌گذاری در فرایند سیاست‌گذاری به‌سوی یک الگوی نظری، راهبرد، ۲۰(۵۸)، صفحات ۹۳-۶۵.
- طهماسبی، رضا (۱۳۹۰). درآمدی بر نظریه‌های مدیریت دولتی، تهران، انتشارات سمت.
- ظهیری، بهزاد (۱۳۹۱). بررسی صلاحیت‌ها و اختیارات رئیس جمهوری نسبت به مصوبه‌های قانونی قوه مقننه در جمهوری اسلامی ایران، جمهوری آذربایجان و فدراسیون روسیه، فصلنامه فرآیند مدیریت و توسعه، ۲۴(۲)، صفحات ۱۵۴-۱۲۹.
- علوی، پرویز و صادقیان، نادعلی (۱۳۸۹). ریشه‌های فکری اصل تفکیک قوا، اهمیت و دسته‌بندی نظام‌های سیاسی بر پایه‌ی تفکیک قوا، فصلنامه حقوق مجله حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، دوره ۴۰، شماره ۲، صفحات ۲۷۳-۲۵۹.
- گرچی آزندریانی، علی‌اکبر (۱۳۸۹). قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی در بوته نقد، فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی (فصلنامه حقوق سابق)، ۴۰(۴)، صفحات ۳۵۲-۳۳۳.
- نرگسیان، عباس (۱۳۹۰). تئوری‌های مدیریت دولتی، انتشارات نگاه دانش، تهران.
- هانیه، فرکیش (۱۳۸۹). راهکارهای قوه مقننه جهت نظارت بر قوی مجریه، تحقیقات حقوقی آزاد، تابستان - پاییز - زمستان ۱۳۸۹، دوره ۱، شماره ۱-۹-۸، صفحات ۲۲۴-۲۰۷.

ب) انگلیسی

- Allison, G. T. (1969). Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *American Political Science Review*, 63(3), pp. 689-718.
- Allison, G. T. & Allison, G. T. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (No. 327.5 (729.1)). Little, Brown and Company.
- Anderson, J. E. (2014). *Public Policymaking*. Cengage Learning.
- Boateng, J. & Cox III, R. W. (2016). Exploring the Trust Question in the Midst of Public Management Reforms. *Public Personnel Management*, 45(3), pp.

- 239-263.
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using the Matic Analysis in Psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3, pp. 77-101.
- Bryson, J.; Sancino, A.; Benington, J. & Sørensen, E. (2017). Towards a Multi-actor Theory of Public Value Co-creation. *Public Management Review*, 19(5), pp. 640-654.
- Dahlström, C. & Niklasson, B. (2013). The Politics of Politicization in Sweden. *Public Administration*, 91(4), pp. 891-907.
- De Graaf, G. & Van der Wal, Z. (2017). Without Blinders: Public Values Scholarship in Political Science, Economics, and Law-Content and Contribution to Public Administration. *Public Integrity*, 19(3), pp. 196-218.
- Demir, T. & Nank, R. (2012). Interaction Quality in Political-administrative Relations in the United States: Testing a Multi-dimensional Model. *International Journal of Public Administration*, 35(5), pp. 329-339.
- Demir, T. & Nyhan, R. C. (2008). The Politics-administration Dichotomy: An Empirical Search for Correspondence between Theory and Practice. *Public Administration Review*, 68(1), pp. 81-96.
- Demir, T. & Reddick, C. G. (2012). Understanding Shared Roles in Policy and Administration: An Empirical Study of Council-Manager Relations. *Public Administration Review*, 72(4), pp. 526-535.
- Demir, T. & Reddick, C. G. (2015). Political Orientation and Policy Involvement of City Managers: An Empirical Study of the Value-Activity Relationship. *Public Organization Review*, 15(4), pp. 581-598.
- Feiock, R. C.; Krause, R. M. & Hawkins, C. V. (2017). The Impact of Administrative Structure on the Ability of City Governments to Overcome Functional Collective Action Dilemmas: A Climate and Energy Perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*, mux021.
- Georgiou, I. (2014). Seeing the Forest for the Trees: An Atlas of the Politics-administration Dichotomy. *Public Administration Review*, 74(2), pp. 156-175.
- Gherghina, S. & Kopecký, P. (2016). Politicization of Administrative Elites in Western Europe: An Introduction. *Journal of Political Science*, 51(4), pp. 407-412.
- Goodnow, F. J. (1914). *Politics and Administration: A Study in Government*. Transaction Publishers.
- Goodnow, F. J. (2017). *Politics and Administration: A study in Government*. Routledge.
- Guy, M. E. (2003). Ties that Bind: The Link between Public Administration and Political Science. *Journal of Politics*, 65(3), pp. 641-655.
- Halligan, J. (2015). Public Administration in the Australian Journal of Political Science: A Review. *Australian Journal of Political Science*, 50(4), pp. 707-718.

- Hartlapp, M. (2016). Integrating Across Policy Sectors: How the Wider Public Impacts on the Drafting Process of EU Trans-border Healthcare. *International Review of Administrative Sciences*, 84(3), pp. 486-502.
- Jacobsen, D. I. (2006). The Relationship between Politics and Administration: The Importance of Contingency Factors, Formal Structure, Demography, and Time. *Governance*, 19(2), pp. 303-323.
- James, S. (2002). *British Government: A Reader in Policy Making*. Routledge.
- Jerome, D. D. D. & Legge Jr, S. (2002). Politics and Administration in US Local Governments. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(3), pp. 401-422.
- Kaufman, H. (1956). Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration. *American Political Science Review*, 50(4), pp. 1057-1073.
- Kettl, D. F. (2015). *The Transformation of Governance: Public Administration for the Twenty-first Century*. JHU Press.
- King, N. & Horrocks, C. (2010). *Interviews in Qualitative Research*. London: Sage.
- Kingdon, J. W. (2011). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York, NY: Longman.
- Krause, R. M.; Feiock, R. C. & Hawkins, C. V. (2014). The Administrative Organization of Sustainability within Local Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(1), pp. 113-127.
- Kvale, S. (1996). *Interviews: An Introduction to Qualitative Research Interviewing*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Martin, D. W. (1988). The Fading Legacy of Woodrow Wilson, *Public Administration Review*, 48(2), pp. 631-636.
- Maykut, p. & Morehouse, R. (1994). *Beginning Qualitative Research: A Philosophic and Practical Guide*. London: The Falmer Press.
- McNabb, D. E. (2015). *Research Methods for Political Science: Quantitative and Qualitative Methods*. Routledge.
- Metzger, G. E. (2014). Administrative Law, Public Administration, and the Administrative Conference of the United States. *Geo. Wash. L. Rev.*, 83, 1517.
- Michaels, J. D. (2016). Of Constitutional Custodians and Regulatory Rivals: An Account of the Old and New Separation of Powers.
- Montjoy, R. S. & Watson, D. J. (1995). A Case for Reinterpreted Dichotomy of Politics and Administration as a Professional Standard in Council-Manager Government, *Public Administration Review*, 55(3), pp. 231-239.
- Moynihan, D. P. & Soss, J. (2014). Policy Feedback and the Politics of Administration. *Public Administration Review*, 74(3), pp. 320-332.
- O'Leary, R. (2013). *The Ethics of Dissent: Managing Guerrilla Government*. Cq Press.

- Overeem, P. (2005). The Value of the Dichotomy: Politics, Administration, and the Political Neutrality of Administrators. *Administrative Theory & Praxis*, 27(2), pp. 311-329.
- Page, E. (2012). *Policy without Politicians: Bureaucratic Influence in Comparative Perspective*. Oxford University Press.
- Rahman, M. S. (2015). Politics-Bureaucracy Relations, Governance and Development in Bangladesh: The Case of Local Government (Doctoral dissertation).
- Roman, A. V. (2017). The Determinants of Public Administrators' Participation in Policy Formulation. *The American Review of Public Administration*, 47(1), pp. 102-129.
- Rosenbloom, D. H. (2013). Reflections on Public Administrative Theory and the Separation of Powers. *The American Review of Public Administration*, 43(4), pp. 381-396.
- Rosenbloom, D. H.; Newbold, S. P. & Doughty, M. (2017). Madison's Ratchet: Ambition Counteracting Ambition and the Aggregation of Political, Managerial, and Legal Controls Over Federal Administration. *The American Review of Public Administration*, 48(6), pp. 495-505.
- Sabatier, P. A. & Weible, C. M. (Eds.). (2014). *Theories of the Policy Process*. Westview Press.
- Sarker, M. N. I.; Bingxin, Y.; Sultana, A. & Prodhana, A. Z. M. S. (2017). Problems and Challenges of Public Administration in Bangladesh: Pathway to Sustainable Development. *International Journal of Public Administration and Policy Research*, 2(1), pp. 008-015.
- Stone, D. (2002). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York, NY: W.W. Norton.
- Svara, J. H. (2001). The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration, *Public Administration Review*, 61(2), pp. 176-183.
- Ting, M. M. (2017). Politics and Administration. *American Journal of Political Science*, 61(2), pp. 305-319.
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration, *Political Science Quarterly*, 2(2), pp.197-222.
- Yang, K. & Holzer, M. (2005). Re-approaching the Politics/administration Dichotomy and its Impact on Administrative Ethics. *Public Integrity*, 7(2), pp. 110-127.
- Zhang, Y. & Feiock, R. C. (2009). City Managers' Policy Leadership in Council-manager Cities. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(2), pp. 461-476.

A Study of Politics-administration Relationship in the Islamic Republic of Iran

Mohammad Haghshenas Gorgabi¹ Ph.D. Student in Public Administration, Allameh Tabatabai University.

Abbass Nargessian² Assistant Professor, Faculty of Management, Tehran University (Corresponding Author).

Abstract

The purpose of this research is to study the relationship between politics and administration in Iran in the framework of a case study during the Tenth Presidency (2009-2013). Theme analysis technique as well as semi-structured interviews were applied. Using the snowballs method, 25 politicians from among the parliament members, state managers and those who had both legislative and administrative background were selected. Results show that politics-administration relationship in Iran is of a special nature in such a way that the elected legislators on the one hand, interfere in the government professionalism by playing a role in the appointment and removal of authorities, budget allocations and distribution of welfare. On the other hand, state managers actually interfere in politics by assigning rules, public policy-making, disregarding policies, interpreting and rendering self-made policies, putting obsolete policies into practice, etc. All this has brought about politics-ridden administration and failing public policy-making in Iran.

Keywords: Dichotomy of Politics and Administration, Political Dead-end, Politics-ridden Administration, Politics-administration Interaction.

1. m.haghshenas@ut.ac.ir

2. anargesian@ut.ac.ir