

*Original Article***Politics and Bureaucracy in Iran's Public Affairs Administration**Aida Honarmandi Chokami^{1*}, Mohammad Hosein Kenaroodi²

1. Ph.D. in public administration, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran (*Corresponding Author).

aida_honarmandi@atu.ac.ir

2. Ph.D. candidate in Business Administration, Kish international campus, Tehran University, Kish, Iran.

mohamad.kenaroodi@ut.ac.ir

Received: Aug. 7, 2023; Revised: Feb. 21, 2024; Accepted: Jun. 4, 2024

DOI: [10.48308/jpap.2024.232482.1323](https://doi.org/10.48308/jpap.2024.232482.1323)**Abstract**

Purpose: One of the challenging topics among public administration theorists is the relationship between the two concepts of politics and administration. Various theories have been proposed regarding these two concepts; however, no consensus has been reached, and political science and public administration theorists still struggle to define the boundaries between administration and politics. Today, the concept of the state encompasses both bureaucracy and politics. However, understanding the nature of politics and bureaucracy and their interrelationship is difficult, as each can influence the other. This paper aims to separate the concept of politics from bureaucracy to better understand the extent of their influence. This influence can have positive or negative consequences, depending on the conditions and contexts of different societies. In practice, however, distinguishing between administration and politics is very difficult, and some theorists believe that separating these two concepts is not feasible in practice. Furthermore, this relationship may differ in developed and developing countries, taking on a distinct form. The aim of this paper is to examine and study the relationship between politics and bureaucracy in the public administration of Iran.

Design/ methodology/ approach: The current research adopts a qualitative approach. To achieve the defined objectives, research data were collected through purposive sampling and semi-structured interviews with 11 executive experts from the Ministry of Energy. An inductive thematic analysis method was used to analyze the data and address the research question.

Research Findings: After collecting and analyzing the data, 95 initial codes were identified. These were categorized and re-examined to extract 24 basic themes, ultimately leading to the identification of 7 organizing themes and a network of themes. The organizing themes include the dependency of decisions on personal opinions, consideration of political power in decisions, nepotism in selecting bureaucrats, the short-term nature of bureaucrats' service, the presence of formalism in selecting bureaucrats, the weakness in utilizing scientific findings and experts, and the weak connection between experts and decision-makers. The findings indicate that the public administration and bureaucracy in Iran have deviated from Weber's ideal bureaucracy. Previous research has shown that most developed countries have closer alignment with Weber's ideal bureaucracy in their public administration, implementing structural features such as administrative hierarchy, specialization, and meritocracy. Studies have shown that better results in public administration can be achieved if politicians' decisions and policies can be separated from the execution and administration of public affairs.

Limitations & Consequences: The final model presented by the researcher may not be generalizable to all public sector organizations.



Copyright: © 2024 by the authors. Published by Shahid Beheshti University. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

Practical Consequences: The findings of the current research are based solely on one ministry due to the broad scope of the topic, which may pose limitations in terms of generalizability.

Innovation or value of the Article: Most studies and research conducted to date on the relationship between politics and administration have been focused on developed countries, and the existing literature is predominantly related to developed countries and modern states. Therefore, the results of studies conducted in developing countries can offer both theoretical and practical innovation. The current research examines the relationship between politics and administration in the public administration of Iran, which, as a developing country, allows for deeper and more precise studies. Ultimately, the results can be used to reform the administrative and political systems. Additionally, this research can help address existing challenges in the country's public administration from a comparative studies perspective.

Paper Type: Original Paper

Keywords: Bureaucracy, Politics, Public Affairs Administration, Thematic Analysis.

How to Cite: Honarmandi Chokami, Aida; Kenarroodi, Mohammad Hosein (2024). Politics and Bureaucracy in Iran's Public Affairs Administration. *Public Adm Perspect.*, 15(2), 63-86 (In Persian).

مقاله پژوهشی

سیاست و بوروکراسی در اداره امور عمومی ایران

ایدا هنرمندی چوکامی^{۱*}، محمدحسین کنارودی^۲

۱. دکتری مدیریت دولتی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران (*نویسنده مسئول).

aida_honarmandi@atu.ac.ir

۲. دانشجوی دکتری مدیریت بازرگانی، پردیس بین‌المللی کیش، دانشگاه تهران، کیش، ایران.

mohamad.kenaroodi@ut.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۵/۱۶، تاریخ بازنگری: ۱۴۰۲/۱۲/۲، تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۳/۱۵

DOI: [10.48308/jpap.2024.232482.1323](https://doi.org/10.48308/jpap.2024.232482.1323)

چکیده

هدف: یکی از مباحث چالش برانگیز در میان نظریه پردازان اداره امور عمومی، ارتباط میان دو مفهوم سیاست و اداره است. نظریات متفاوتی تا به امروز در مورد این دو مفهوم ارائه شده است؛ اما اجماع مورد توافقی حاصل نشده است و همچنان نظریه پردازان علوم سیاسی و اداره امور عمومی در تعیین مرز میان اداره و سیاست دچار تردید هستند. مفهوم دولت امروزه دربرگیرنده بوروکراسی و سیاست است؛ این در حالی است که درک ماهیت سیاست و بوروکراسی و ارتباط آنها با یکدیگر مشکل است و هر یک می‌تواند بر دیگری تاثیر گذار باشد. در این مقاله سعی بر این است که مفهوم سیاست از بوروکراسی مجزا گردد تا میزان تاثیرگذاری آنها بیشتر درک شود. این تاثیرگذاری می‌تواند پیامدهای مثبت و یا منفی داشته باشد که وابسته به شرایط و بستر جوامع مختلف است. این در حالی است که در عمل تفکیک دو مفهوم اداره و سیاست بسیار مشکل است و برخی از نظریه پردازان معتقدند جدایی این دو مفهوم در عمل امکان پذیر نیست. از طرف دیگر، این ارتباط می‌تواند در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه با هم متمایز باشد و شکل متفاوتی به خود بگیرد. هدف از انجام این مقاله این است که روابط سیاست و بوروکراسی در اداره امور عمومی ایران مورد بررسی و مطالعه قرار بگیرد.

طراحی / روش‌شناسی / رویکرد: پژوهش فعلی دارای رویکرد کیفی است و جهت دستیابی به اهداف تعریف شده، اطلاعات پژوهش از طریق نمونه گیری هدفمند و مصاحبه نیمه‌ساختاریافته با ۱۱ نفر از صاحب‌نظران اجرایی وزارت نیرو گردآوری شده است. همچنین جهت تجزیه و تحلیل اطلاعات و پاسخ به مساله پژوهش از روش تحلیل مضمون استقرایی استفاده شده است.

یافته‌های پژوهش: پس از گردآوری اطلاعات و تجزیه و تحلیل آن، ۹۵ کد اولیه به دست آمد که پس از طبقه‌بندی و بررسی مجدد ۲۴ مضمون پایه استخراج شد و در نهایت ۷ مضمون سازمان‌دهنده و شبکه‌ای از مضامین ایجاد گردید. مضامین سازمان‌دهنده شامل وابستگی تصمیمات به نظرات شخصی، در نظر گرفتن قدرت سیاسی در تصمیمات، خویشاوندسالاری در انتخاب بوروکرات‌ها، کوتاه‌مدت بودن خدمت بوروکرات‌ها، وجود فرمالیزم در انتخاب بوروکرات‌ها، ضعف بهره‌گیری از یافته‌های علمی و متخصصان و ضعف ارتباط میان متخصصان و تصمیم‌گیرندگان است. یافته‌های حاصل از پژوهش نشان می‌دهد که اداره امور عمومی و بوروکراسی مورد عمل در کشور ایران از بوروکراسی آرمانی و ایده‌آل و بر فاصله گرفته است؛ این در حالی است که با توجه به تحقیقات پیشین ثابت شده که اکثر کشورهای توسعه یافته در اداره امور عمومی خود به بوروکراسی آرمانی و بر قرابت بیشتری دارند و ویژگی‌های ساختاری بوروکراسی آرمانی و بر مانند سلسله‌مراتب اداری، تخصص‌گرایی و شایسته‌سالاری در این کشورها پیاده می‌شود. مطالعات صورت گرفته نشان می‌دهد که در صورتی که بتوان تصمیمات و خط‌مشی‌های اخذ شده توسط سیاستمداران را از اجرا و اداره امور عمومی تفکیک نمود؛ نتایج بهتری در اداره امور عمومی می‌توان به دست آورد.



محدودیت‌ها و پیامدها: مدل نهایی توسط محقق ارائه شده است و نتایج حاصل از پژوهش ممکن است قابلیت تعمیم‌پذیری در تمامی سازمان‌های بخش دولتی را نداشته باشد.

پیامدهای عملی: نتایج به دست آمده در پژوهش فعلی به دلیلی گستردگی موضوع صرفاً مبتنی بر یک وزارتخانه بوده است؛ بنابراین ممکن است به لحاظ تعمیم‌پذیری دارای محدودیت‌هایی باشد.

ابتکار یا ارزش مقاله: بیشتر مطالعات و تحقیقات صورت گرفته تا امروز در حیطه رابطه میان سیاست و اداره در کشورهای توسعه یافته مطرح شده است و ادبیات موجود در این حوزه نیز بیشتر مرتبط با کشورهای توسعه یافته و دولت‌های مدرن بوده است. بنابراین، نتایج حاصل از مطالعاتی که در کشورهای در حال توسعه انجام شود می‌تواند به لحاظ نظری و کاربردی دارای نوآوری باشد. پژوهش فعلی ارتباط میان سیاست و اداره را در اداره امور عمومی ایران مورد بررسی قرار می‌دهد که به عنوان یک کشور در حال توسعه به صورت خاص و موردی امکان مطالعات عمیق‌تر و دقیق‌تر را فراهم می‌کند و در نهایت از نتایج آن می‌توان در جهت اصلاح نظام اداری و سیاسی استفاده نمود؛ در ضمن این پژوهش از منظر مطالعات تطبیقی می‌تواند ضمن درک بیشتر این ارتباط راهگشای مشکلات موجود در اداره امور عمومی کشور باشد.

نوع مقاله: مقاله پژوهشی

کلمات کلیدی: بوروکراسی، سیاست، اداره امور عمومی، تحلیل مضمون.

استناددهی: هنرمندی چوکامی، آیدا؛ کنارودی، محمد حسین (۱۴۰۳). سیاست و بوروکراسی در اداره امور عمومی ایران. چشم‌انداز مدیریت دولتی، ۱۵(۲)، ۶۳-۸۶.

مقدمه

طبق اظهار نظر ماکس وبر منطقی‌ترین نوع اداره امور عمومی در صورتی که سایر موارد با یکدیگر برابر باشند اداره بوروکراتیک است که برای مدیریت انبوه امروزی ضروری به نظر می‌رسد (Overeem, 2017). با وجود صحبت‌های ضد و نقیضی که در مورد محدود کردن فعالیت‌های دولت و حتی سازمان‌های دولتی وجود دارد، دولت‌های مدرن به ویژه در کشورهای توسعه یافته همچون آمریکا و اروپا به نهادهای بوروکراتیک وابستگی بسیار زیادی دارند، زیرا می‌بایست منافع اقتصادی، اجتماعی و سیاسی شهروندان را مدنظر قرار دهند و مدیریت سازمان یافته‌ای وجود داشته باشد که بر اساس قوانین و مقررات دولتی تشکیل شود که در گذر زمان نیز از لحاظ سیاسی بتوان روی آن حساب کرد. ریشه‌دار بودن بوروکراسی ناشی از الزامات قانونی است که بتواند نیاز شهروندان را برآورده کند و در عین حال که آمیخته با سیاست و روابط سیاسی است به گونه‌ای نباشد که سیاست بر آن سلطه یابد و مانع از الزامات قانونی شود؛ فراهم کردن این شرایط بدون وجود یک بوروکراسی قدرتمند و سازمان‌های اداری مرتبط به آن امکان‌پذیر نمی‌باشد (Mackey, 2022).

نوع ارتباط میان سیاست و اداره در میان نظریه‌پردازان اداره امور عمومی و علوم سیاسی همواره اهمیت داشته و بسیار بحث برانگیز بوده و این در حالی است که سیاست، وظایف و تکالیفی را برای اداره تنظیم می‌کند که کاملاً طبیعی است اما این که تغییرات قابل ملاحظه‌ای در اداره و مناصب آن ایجاد کند باعث ایجاد مشکلات فراوانی خواهد شد؛ بنابراین تعیین مرز میان اداره و سیاست مورد توجه قرار گرفته است؛ به گونه‌ای که در عین حال که ارتباط میان این دو مفهوم حفظ شود؛ وجود سیاست نتواند بوروکراسی را از کارکردهای اصلی خود دور کند (Knill & Steinebach, 2023).

مطالعات قبلی در مورد روابط بین سیاست و بوروکراسی عمدتاً به دموکراسی‌های مستقر در کشورهای توسعه یافته مربوط می‌شود؛ اما ماهیت چنین روابطی در کشورهای در حال توسعه نادیده گرفته می‌شود. این در حالی است که تعامل این دو نهاد به طور فزاینده‌ای منجر به رشد و توسعه پایدار خواهد شد (Onder and Nyadera, 2020). برخی از نظریه‌پردازان معتقدند سیاست‌زدگی می‌تواند در روابط اداری و بوروکراتیک چالش‌ها و تنش‌هایی را به وجود آورد و نهایتاً منجر به فاصله گرفتن از ویژگی‌های ساختاری و اصلی بوروکراسی آرمانی ویر همچون سلسله‌مراتب، شایسته‌سالاری و تخصص‌گرایی شود؛ همچنین شرایطی فراهم می‌شود که بوروکرات‌ها نیز برای حل مسائل سازمانی و اداری به دنبال راه‌حل‌های سیاسی هستند (Ege & Bauer, 2023).

با توجه به نظریات مطرح شده، ارتباط میان سیاست و بوروکراسی یا علم اداره در اداره امور عمومی و مدیریت دولتی واضح و مبرهن است و وجود سیاست می‌تواند اهداف اداره امور عمومی و بخش دولتی را تحت تاثیر قرار دهد و البته عکس آن نیز وجود دارد و در بسیاری از موارد، بوروکرات‌ها در سیاستگذاری‌ها و تدوین خط‌مشی‌ها علاوه بر اجرای آن متمرکز هستند؛ آنچه در پژوهش فعلی مدنظر است و تمرکز بیشتری بر آن صورت گرفته روابط میان این دو مفهوم است. سیاست‌زدگی در اداره امور عمومی و تاثیر آن که می‌تواند بر آن داشته باشد در سال‌های اخیر مورد توجه نظریه‌پردازان در کشورهای توسعه یافته بوده است و مصلحت عمومی و تامین آن هم حکم می‌کند که این رابطه و نحوه اثرگذاری آن بر خدمات عمومی در کشورهای در حال توسعه از جمله کشور جمهوری اسلامی ایران مورد بررسی قرار گیرد.

هدف از انجام این پژوهش با توجه به موارد مطرح شده، درک ماهیت روابط میان سیاست و بوروکراسی و تاثیرگذاری آنها بر یکدیگر است؛ لذا مهمترین سوال پژوهش، این است که با توجه به اهمیت وجود بوروکراسی آرمانی ویر که در دولت‌های مدرن و توسعه یافته به آن اذعان شده است و روابط نزدیکی که بوروکراسی دولتی با سیاست دارد و بر یکدیگر تاثیر گذارند؛ در اداره امور عمومی کشور ایران چگونگی روابط میان سیاست و بوروکراسی مورد بررسی قرار گیرد؟ قطعاً با بررسی و مطالعه این رابطه می‌توان شناخت بیشتری از اداره امور عمومی کشور ایران به دست آورد و به منظور حل مشکلات موجود در بوروکراسی دولتی ایران

پیشنهاداتی ارائه داد که نه تنها از لحاظ نظری دارای نوآوری است بلکه از منظر عملی نیز مثمر ثمر خواهد بود؛ همچنین قابل ذکر است که پژوهش علمی مشخصی در کشور ایران، ارتباط میان سیاست و بوروکراسی در اداره امور عمومی و ابعاد ناشی از این تاثیرگذاری را مورد بررسی قرار نداده است؛ در این راستا پژوهشگران این مقاله با امید بهبود اداره امور عمومی کشور و تامین مصالح عمومی مردم به مطلوبترین شکل ممکن بر آن شدند که به این مسئله به صورت علمی بپردازند.

به منظور دستیابی به توسعه سیاسی وجود یک نظام بوروکراتیک از ضروریات محسوب می‌شود و وجود بوروکراسی باثبات برای کشورهای در حال توسعه از الزامات است (Heady, 2001). گرایش غالب برای تعریف بوروکراسی، تعریف آن بر اساس ویژگی‌های ساختاری آن است که این ویژگی‌های ساختاری را می‌توان به سه ویژگی زیر کاهش داد: (Faghihi & Danaeefard, 2011).

(۱) سلسله‌مراتب؛ (۲) تفکیک وظایف یا تخصص‌گرایی؛ (۳) شایستگی یا صلاحیت.

بوروکراسی شکل خاصی از سازمان است که با پیچیدگی، تقسیم کار، پایداری، مدیریت حرفه‌ای، هماهنگی و کنترل سلسله‌مراتبی معنا می‌یابد و در شکل ایده‌آل خود غیرشخصی و عقلانی است (Ang, 2017).

به گفته وبر سازمان‌های بوروکراتیک تصمیم‌گیری را از سایر فعالیت‌های دولت جدا می‌کنند و باعث می‌شوند پروژه‌هایی که در دست اجرا هستند تداوم بخشیده شوند و گاهی نیز بر رای‌دهندگان و نمایندگان آن‌ها حکومت می‌کنند. با این حال رابطه بین دولت و بوروکراسی و یا به عبارت دیگر رابطه بین بوروکراسی و سیاست مشخص نیست؛ مفهوم حکومت به معنای آن چه امروزه در نظر می‌گیریم هم بوروکراسی و هم سیاست را در بر می‌گیرد با این حال درک رابطه میان بوروکراسی و سیاست مشکل است. از طرف دیگر می‌توانیم از این جهت نیز به موضوع نگاه کنیم که سیاستمداران دارای تفکر سیاسی هستند، در حالی که سازمان‌های اداری بوروکراتیک محسوب می‌شوند و بدیهی به نظر می‌آید که سیاستمداران بخشی از احزاب سازمان یافته به مدیریت بوروکراسی بپردازند (Mackey, 2022).

بوروکراسی‌ها فقط قدرت اداره کردن مطابق با خواست کسانی را دارند که حکومت می‌کنند. با این حال در برخی از موارد دیده شده است که بوروکراسی‌ها به وضوح سیاست‌ها را دچار تغییر می‌کنند و حتی در مواردی ماهیت حکومت را نیز تغییر می‌دهند؛ علاوه بر این بوروکرات‌ها در نقش قضاوت‌کننده نیز قرار می‌گیرند. آنها در اجرای قوانین باید انتخاب کنند که در هر شرایطی چه کاری را باید انجام دهند. این یعنی قدرت زیادی در اجرای تصمیمات دولتی دارند (Georgiou, 2014).

معمولاً وظیفه سیاستمداران پرداختن به امور انتخاباتی است و با نگاهی کلان‌تر در سیاست و سیاست‌گذاری به بوروکرات‌هایی تکیه می‌کنند که آموزش و تجربه آن‌ها با یکدیگر ترکیب شده است و در مورد برخی از مسائل سیاسی خاص آگاه‌ترند و طبیعتاً بوروکرات‌ها علی‌رغم انتقال سیاسی از دوام بالاتری برخوردار هستند. این حقیقت ذاتاً می‌تواند قدرت کسانی را که حکومت می‌کنند محدود کند. اما این موضوع بدان معنا نیست که رابطه‌ای میان سیاست و بوروکراسی وجود دارد و برخی از محققان در همین زمینه اذعان می‌کنند که بوروکراسی نه تنها در زمینه ارائه خدمات بلکه اثربخشی و ثبات را برای سیاست افزایش می‌دهد و با سلسله‌مراتب و قوانین سختگیرانه به همه شهروندان این امکان را می‌دهد که دقیقاً یکسان با آن‌ها رفتار شود و از سیاست دور شوند. زندگی شخصی، رفتار حاکمان و تمایز طبقاتی و حتی طرفداران آن‌ها با بوروکرات‌ها متفاوت است (Rosenbloom, 2008).

وبر تحت قضاوت‌های ارزشی قرار نگرفته است؛ او نقش فزاینده بوروکراسی را در سیاست مدرن درک کرده و به دنبال تبیین ویژگی‌ها، آثار و خاستگاه آن بود و در مشهورترین اثر خود اقتصاد و جامعه آن را توصیف کرد. و ویژگی‌های بوروکراسی را از نوع آرمانی و ایده‌آل آن توضیح داده است به همین دلیل او را پدر بوروکراسی مدرن نیز می‌نامند (Mixon, 2019).

فعالیت‌های سیاسی در برگیرنده گفت‌وگو و سخنرانی است و جهت مرتب کردن ادعاهای مختلف مطرح می‌شود. پس قانون سیاسی لزوماً یک قانون بوروکراتیک با قوانین و مقررات مستند شده و مشخص نیست. مفهوم سیاسی در برگیرنده نتیجه یک بحث است که حتی در مواردی ممکن است زمینه‌ساز تغییر قانون باشد. در سیاست شرایطی ایجاد می‌شود که هیچ کس مسئولیت آن را بر عهده نمی‌گیرد. این در حالی است که بوروکراسی بر پایه عقلانیت استوار است. بوروکرات‌ها نمی‌توانند بر اساس اعتقادات خود بر دولت تاثیر بگذارند و از طرف دیگر مجبور به اطاعت از مافوق سیاسی خود نیز نیستند. بوروکرات‌ها ملزم هستند وقتی در جایگاهی قرار می‌گیرند اعتبار خود را حفظ نمایند. این اعتبار تا زمانی به بوروکرات‌ها داده می‌شود که وظایف رسمی خود را کارآمد و حرفه‌ای انجام دهند. و بر در توضیح بوروکراسی آرمانی خود بیان می‌کند که سعی کنید کنش سیاسی را بر اساس قوانین از پیش تعیین شده سازماندهی کنید. همچنین و بر استدلال می‌نماید که یک رژیم سیاسی نمی‌تواند کاملاً قانونی باشد و بر اساس قوانین و مقررات مستند شده عمل نماید. اما می‌تواند با مقامات دولتی که قوانین و مقررات را نقض و خارج از نقش خود رفتار می‌نمایند به صورت سختگیرانه رفتار نماید و حتی می‌تواند زمینه‌ساز اخراج آن‌ها شود (Mackey, 2022).

ماهیت بوروکراسی کاملاً عقلانی است و قواعد، محاسبات و دستیابی به اهداف غالب هستند. رژیم‌های حقوقی مدرن نیز توافق دارند که در برابر قانون تسلیم هستند و باید کاملاً تابع قانون باشند. بوروکراسی به اصل تخصص بیشتر از هر چیزی بها می‌دهد و قانون را جدا از اشخاص و در نظر گرفتن ملاحظات می‌داند. به عبارت دیگر، کارشناسان نه تنها سازمان‌های بوروکراتیک را بر اساس قوانین از پیش تعیین شده اداره می‌کنند بلکه نسبت به رتبه و موقعیت افراد نیز بی‌توجه هستند (Weber, 1978).

آنچه حکومت بوروکراتیک را از حکومت سیاسی متمایز می‌کند از نگاه و بر چگونگی انجام کار است. بوروکرات‌ها تنها به وظایف خویش عمل می‌کنند حتی اگر مخالف ترجیحات شخصی‌شان باشد. اما یک رهبر سیاسی ترجیحات شخصی و تفکر سیاسی خود را ارجح بر وظایف خود می‌داند؛ زیرا بوروکرات‌ها برای اطاعت کردن و عمل کردن بر اساس آن آموزش دیده‌اند (Struss, 2019). رشد و گسترش سیاست‌ها می‌تواند بر اجرای آنها تاثیرات بسزایی داشته باشد. این موضوع حتی در دموکراسی‌های پیشرفته نیز کمتر در نظر گرفته شده است؛ این موضوع جدایی اداره از سیاست در عمل را کاملاً نقض کرده و زیر سوال می‌برد و قطعاً در کشورهای در حال توسعه پیوستگی میان سیاست‌ها و اجرای آنها بیشتر از کشورهای توسعه یافته است (Knill & Steinebach, 2023).

زمانی که و بر از قدرت کاریزماتیک صحبت می‌کند احتمالاً منظورش همان سیاست و اعمال آن است. این در حالی است که در طول تاریخ هر زمان رهبری کاریزماتیک ایجاد شده بر خلاف عقلانیت و یا اعتقاد به قانون رفتار کرده است. در واقع بسیاری از افراد اعتقاد دارند رهبری کاریزماتیک و قدرت کاریزما یک موهبت خارق‌العاده است و می‌تواند تبدیل به یک مالکیت دائمی شود. و بر در مطالعات جامعه‌شناسی خود اظهار می‌کند که بوروکراسی می‌تواند برای سیاست مفید و یا مخرب باشد. عقلانی کردن و بر منطقی‌سازی راهی بود برای فرار از سیاست که در بوروکراسی آرمانی و بر مطرح گردید. یکی از مواردی که در جامعه‌شناسی و بر مد نظر قرار گرفت این است که هیچ فردی برای اینکه بتواند دیدگاه خودش را مطرح نماید نباید حقایق موجود را دستکاری کند و خارج از مبنای عقلایی حرکت کند. این موضوع توسط دانشمندان علوم سیاسی مورد پذیرش و در کارهای تحلیلی مورد استفاده قرار گرفت و حتی به دانشجویان علوم سیاسی نیز تدریس شد؛ با وجود مفروضات ارزشمند و بر این نکته وجود دارد که همه مفروضات مطرح شده کاملاً درست نباشد. اما همواره این نظر و بر وجود دارد که حقایق را باید بر اساس قوانین و مقررات و قوانین سختگیرانه درک کرد و آن را طبقه‌بندی نمود و هرآنچه که غیرعقلانی باشد باید از آن فاصله گرفت مانند بوروکرات‌ها که تلاش می‌کنند بر اساس عقلانیت رفتار نمایند و در مورد حقایق موجود قضاوت نمی‌کنند. این در حالی است که دانشمندان علوم سیاسی نمی‌توانند این روش را دنبال نمایند و عقاید شخصی خود را در مسائل مختلف در نظر می‌گیرند بنابراین زندگی سیاسی پر از ادعاهای رقابتی از جانب کسانی است که حکومت را در دست دارند. و بر معتقد است برخی از تصمیمات باید به وسیله خود

بوروکرات‌ها گرفته شود. این در حالی است که بوروکرات‌ها نباید در امور سیاسی دخالت نمایند یا وظیفه حکومت کردن را داشته باشند (Mackey, 2022). رشد مداوم سیاست‌ها می‌تواند بر بوروکراسی‌ها فشار بیاورد؛ اگر ظرفیت‌های اجرایی همگام با تولید سیاست و رشد آن توسعه نیابد در طولانی‌مدت می‌تواند اثربخشی سیاست‌ها و در نتیجه مشروعیت بلندمدت دموکراسی‌ها را تضعیف کند (Knill & Hinterleitner, 2023).

بوروکرات‌ها باید متخصص و از تحصیلات کافی جهت انجام امور برخوردار باشند. بوروکرات‌ها باید آنچه که قبلاً در مورد آن تصمیم گرفته شده است را اداره کنند. اما با وجود مطرح شدن همه این مسائل بوروکراسی نمی‌تواند در برابر آنچه که ناعادلانه است سکوت کند؛ در یک دولت مدرن قدرت نه تنها از طریق سخنرانی‌های پارلمانی بلکه از طریق روال اداری اعمال می‌شود. بوروکراسی حتی می‌تواند چهره واقعی سیاست را پنهان کند و عده‌ای معتقدند برای اینکه بوروکراسی مهار شود باید راه‌های گفت‌وگو و اقدام سیاسی باز بماند. آرت به صراحت به رابطه میان سیاست و بوروکراسی می‌پردازد؛ همچنین به خطرات بوروکراسی نیز اشاره کرده است. سیاست مبتنی بر واقعیت کثرت انسان است و به همزیستی و معاشرت افراد مختلف می‌پردازد. بوروکراسی با ویژگی‌هایی همچون سلسله‌مراتب، تبعیت از قوانین و مقررات و شایسته‌سالاری در نظر گرفته می‌شود. با توجه به چنین ویژگی‌هایی نمی‌تواند وارد تصمیمات سیاسی شود که عقلانیت را در نظر نمی‌گیرد و کاملاً پیرو نظرات شخصی تصمیم‌گیرندگان سیاسی است (Peters, 2019).

نتایج نشان می‌دهد که استقلال در سطوح مختلف بوروکراسی، پیچیدگی در سیاست و رقابت‌های سیاسی و تجزیه و تحلیل آنها بر سیاستگذاری در سازمان‌های بین‌المللی تاثیر گذارند. معمولاً بوروکرات‌ها استقلال عمل بسیار زیادی دارند و می‌توانند نتایج سیستماتیک‌تری در موقعیت‌های متفاوت سیاسی داشته باشد (Ege & Bauer, 2023).

روابط میان سیاست و اداره بوروکراسی را می‌توان با توجه به نوع کشورها تعیین نمود؛ در کشورهای در حال توسعه گاهی افراد برای حفظ منافع شخصی و موقعیت خود در فرآیند سیاستگذاری دخیل می‌شوند. با توجه به نقش‌ها و مسئولیت‌های تعریف شده نباید میان مدیران سیاسی و بوروکرات‌ها هیچ تنشی وجود داشته باشد. در واقع قرار است که گروه اول سیاست‌ها را وضع نمایند و گروه دوم وظیفه دارند سیاست‌های وضع شده گروه اول را اجرا نمایند. بسیاری از مواقع خط باریکی بین بوروکراسی و کسانی که حکومت می‌کنند وجود دارد و این موضوع به فرهنگ سیاسی آن کشور و سیستم اداری بستگی دارد. برای بیان ارتباط میان سیاست و اداره دو رویکرد وجود دارد. اولین رویکرد نظریه‌ای است که در رشته اقتصاد در اواسط دهه ۱۹۷۰ به تصویب رسید و سپس وارد رشته مدیریت دولتی شد. در رویکرد اول تلاش می‌شود ماهیت میان بوروکراسی و اصول سیاسی به تصویر کشیده شود و در رویکرد دوم به توصیف رابطه میان سیاستمداران و بوروکرات‌های ارشد می‌پردازد که این رویکرد به طور فزاینده‌ای قابل توجه است و بیشتر از گذشته به تعامل میان این دو بازیگر توجه می‌شود (Nyadera & Islam, 2020).

در این مطالعات این استدلال مطرح شده که دو رویکرد مهم، زمینه‌ساز رابطه سیاست و بوروکراسی هستند؛ اولی به میزان آزادی اشاره می‌کند و دومی بیان‌کننده میزان استقلالی است که کارمندان دولتی می‌توانند کارهای خود را انجام دهند که در کشورهای توسعه یافته این رویکرد می‌تواند به بالاترین سطح کارایی خود برسد (Dasandi & Esteve, 2017).

در کشورهای توسعه یافته روابط سیاسی و بوروکراتیک به روشنی از هم مشخص و نقش سیاستمداران و بوروکرات‌ها از یکدیگر تفکیک شده است و بوروکرات‌ها در فرآیندهای اداری همکاری بسیار قوی با قوای سه‌گانه دارند. مسائل و واقعیت‌های سیاسی و اقتصادی سطوح متفاوتی از مهارت‌ها، تعهد و ارزش‌ها را برای اداره دولت می‌طلبد. در کشورهای توسعه یافته، روابط سیاسی- بوروکراتیک با تفکیک نقش روشن بین سیاستمداران و بوروکرات‌ها مشخص می‌شود. در کشورهایی مانند کانادا، استرالیا، ژاپن، کره جنوبی، بریتانیا و ایالات متحده آمریکا چارچوب قانونی و قانونی توسعه یافته وجود دارد که ضمن ایجاد تعادل با بازیگران

سیاسی به کارمندان عمومی نیاز دارد. فرایند اداری برای بوروکرات‌ها بر اساس شایسته‌سالاری استخدام و ارتقاء در نظر گرفته می‌شود. اکثر کشورهای توسعه یافته غربی و دموکراتیک در سیستم اداری خود از مدل وبری پیروی می‌کنند؛ بنابراین بر روابط سیاست و بوروکراسی تاثیر می‌گذارد (Hansen & Ejersbo, 2020). سازمان‌های دولتی در بیشتر کشورهای دنیا برای ادغام دیدگاه‌ها و علایق سیاسی با نحوه اجرا با چالش‌های زیادی رو به رو می‌شوند؛ سیاست‌ها برای حفاظت از منافع شخصی و اختصاصی خود واکنش‌های محافظه کارانه‌ای از خود نشان می‌دهند که این رفتار در اکثر مواقع باعث به حاشیه راندن و بیگانه شدن مفهوم بوروکراسی می‌شود (Joosse & van Buuren, 2023).

کشورهای توسعه یافته باید از دخالت‌های منفی نخبگان سیاسی در امور مرتبط با بوروکراسی مصون باشند اما ممکن است کم و بیش این موضوع در کشورهای توسعه یافته نیز رخ دهد اما قطعا در کشورهای در حال توسعه بیشتر اتفاق می‌افتد که می‌تواند نتیجه ناخواسته‌ای از ساختار اداری باشد که برای حل این مسئله پیشنهاد می‌شود اصلاحات اداری صورت بگیرد (Svara, 2001).

پیشینه تجربی

جدول ۱. پیشینه پژوهش خارجی

محققان	سال	عنوان پژوهش	خلاصه ای از یافته‌ها
ماکس وبر ^۱	۱۹۷۸	سرمایه‌داری و بوروکراسی	ارتباط کشورهای سرمایه‌داری و بوروکراسی آرمانی و بر را نشان می‌دهد.
اسوارا ^۲	۲۰۰۱	سیاستمداران و مدیران در فرآیند سیاسی	موضوعات سیاست و بوروکراسی را در ادبیات موجود و تفاوت پست‌های سیاسی و حرفه‌ای را مورد بررسی قرار می‌دهد.
روزنبلم ^۳	۲۰۰۸	دوگانگی سیاست و اداره در ایالات متحده آمریکا	به روابط اداره و سیاست در آمریکا با نگاهی تاریخی می‌پردازد
موینیان و سس ^۴	۲۰۱۴	بازخورد سیاست و مدیریت	تاکید بر این است که سیاست‌ها نسبت به اقدامات اداری برتری دارند.
رحمان ^۵	۲۰۱۵	روابط سیاست-بوروکراسی، حکومت و توسعه در بنگلادش	به روابط سیاست و بوروکراسی با مطالعه موردی کشور بنگلادش اشاره شده است؛ همچنین تاکید بر سیاستمداران منتخب و بوروکراتهای رسمی غیرمنتخب در بنگلادش است.
تینگ ^۶	۲۰۱۶	سیاست و اداره امور عمومی	نظریه‌هایی در زمینه مدیریت و تأثیرگذاری برنامه‌های دولت تدوین و ارائه شده است.
اووریم ^۷	۲۰۱۷	دوگانگی اداره و سیاست	به روابط اداره و سیاست در کشورهای توسعه یافته می‌پردازد و ویژگی‌های این کشورها را بررسی می‌کند.
مارتینز ^۸	۲۰۱۸	سیاست در انتخابات: چگونه بوروکراسی با تصمیمات سیاسی دموکراسی را تسهیل می‌کند؟	تاکید بر این است که دموکراسی و بوروکراسی باید در اجرای سیاست هدفمند باشند.
پیترز ^۹	۲۰۱۹	سیاست و بوروکراسی بعد از چهل سال	روابط سیاست و بوروکراسی را از میان کتاب‌های مهم علوم سیاسی که توسط نویسندگان این حوزه نوشته شده است مرور و بررسی می‌نماید.
میکسون ^{۱۰}	۲۰۱۹	بوروکراسی و کارآفرینی در نازی‌ها	بوروکراسی و اعتقاد به نوع ایده‌آل آن یعنی بوروکراسی آرمانی و بر در فعالیت نازی‌ها و حتی کارایی آن‌ها موثر بوده است.

¹ Max Weber

² Svara

³ Rosenbloom

⁴ Moynihan & Soss

⁵ Rahman

⁶ Ting

⁷ Overeem

⁸ Martinez

⁹ Peters

¹⁰ Mixon

نیادر و ایسلام ^۱	۲۰۲۰	پیوند بین اداره، سیاست و بوروکراسی	برای توصیف رابطه سیاست و بوروکراسی به کشورهای توسعه یافته و صنعتی اشاره می‌کند و نتیجه می‌گیرد راه رابطه مسالمت‌آمیز بین سیاست و بوروکراسی تجدید ساختار اداری مانند بودجه عمومی است.
مکی ^۲	۲۰۲۲	تحت عنوان سیاست و بوروکراسی در جوامع مدرن	با مرور ادبیات موجود در حوزه سیاست و بوروکراسی به مسئله جدایی اداره از سیاست در کشورهای توسعه یافته اشاره می‌کند.
جوسه و ون بورن ^۳	۲۰۲۳	یکپارچگی سیاست: پویایی سیاستگذاری در حاشیه ی بوروکراسی	تلاش‌های سازمان‌های دولتی برای تحقق سیاست‌های یکپارچه‌ای را بررسی می‌کند و پویایی درون سازمانی، همکاری در یکپارچگی سیاست‌ها را آشکار می‌کند.
اگ و بایر ^۴	۲۰۲۳	در چه شرایطی بوروکراسی در ایجاد سیاست‌های عمومی جهانی اهمیت دارد؟	این مطالعه بررسی می‌کند که چگونه پیکربندی‌های استقلال بوروکراتیک، پیچیدگی سیاست‌ها و رقابت‌های سیاسی به ادارات عمومی بین‌المللی اجازه می‌دهد تا بر سیاستگذاری در سازمان‌های بین‌المللی تاثیر بگذارند.
نیل و استینباچ ^۵	۲۰۲۳	چگونه رشد سیاست بر اجرای سیاست و بوروکراسی تاثیر می‌گذارد.	در این پژوهش نشان داده شده است که رشد سیاست‌ها در دموکراسی‌های مدرن در اجرای سیاست‌ها تا کنون مورد توجه قرار نگرفته است.
هیترلیتتر و نیل ^۶	۲۰۲۳	بار بیش از حد بوروکراسی در دموکراسی‌های پیشرفته	در این مطالعه تاکید بر این است که رشد مداوم سیاست‌ها می‌تواند بر بوروکراسی‌ها فشار بیاورد.

جدول ۲ پیشینه پژوهش داخلی

محققان	سال	عنوان پژوهش	خلاصه‌ای از یافته‌ها
شاددل	۱۳۸۵	تاملی بر بوروکراسی در کشورهای جهان سوم	در این مقاله به بررسی مفهوم بوروکراسی در کشورهای جهان سوم پرداخته است.
وارث	۱۳۸۶	بازخوانی تئوری اداره: مطالعه هرمنوتیکی بوروکراسی	در این پژوهش مفهوم بوروکراسی آرمانی وبر بر اساس مفاهیم بنیانی مورد بررسی مجدد قرار گرفته است.
صادقی	۱۳۸۸	تحلیل گفتمان سیاست- اداره به یاری نظریه بازی‌ها	در این مقاله ارتباط میان سیاست و اداره به صورت کلی مورد بررسی قرار گرفته است.
آغاز	۱۳۸۸	الگوی ساختار بوروکراسی ایران با تاکید بر فرهنگ بومی	در این پژوهش تاثیر عوامل محیطی همچون فرهنگ بر ساختار بوروکراسی کشور مورد بررسی قرار گرفته است.
دیانت	۱۳۹۵	تاثیر نظریه کارکردگرایی بر شکل‌گیری بوروکراسی و ساختار فرهنگ در ایران	در این مقاله ارتباط میان ویژگی‌ها و فرهنگ ایرانی‌ها و تاثیر آن بر مفاهیم ساختاری بوروکراسی بررسی شده است.
صادقی و دیگران	۱۳۹۶	فهم سیاست‌زدگی بوروکراسی: مطالعه تطبیقی کیفیت، فرایندها و پیامدهای آن در مدیریت دولتی	در این پژوهش با استفاده از روش مطالعه تطبیقی، مفهوم سیاست‌زدگی، فرآیندها و پیامدهای سیاست‌زدگی در کشورهای دانمارک، آلمان، فرانسه، بریتانیا، امریکا و یونان توضیح داده می‌شود.
واعظی	۱۳۹۷	نقد مدیریت دولتی و مدیریت توسعه در ایران	در این مقاله با رویکردی منتقدانه و در چارچوب بوروکراسی نظام اداری و مدیریت توسعه را مورد بررسی قرار داده است.
فیضی و فریمان	۱۴۰۰	سیاست خارجی بوروکراتیک دولت اوپاما در آمریکای لاتین	مقاله در بررسی خود به این نتیجه رسیده است که سیاست خارجی دولت باراک اوپاما در آمریکای لاتین به تبع رویکرد نیمکره‌گرایان دموکرات، نرم، صلح‌جویانه، و مبتنی بر همکاری در چارچوب بین‌المللی‌گرایی لیبرالیستی بوده است.

¹ Nyadera & Islam

² Mackey

³ Joosse & van Buuren

⁴ Ege & Bauer

⁵ Knill & Steinebach

⁶ Hinterleitner & Knill

مطالعاتی که تا به امروز در حوزه ارتباط میان سیاست و اداره مطرح شده بیشتر حول محور کشورهای توسعه یافته بوده و یا ادبیات این حوزه را به تفصیل مورد بررسی قرار داده است. بنابراین، مطالعه‌ای که به کشورهای در حال توسعه بپردازد و یا به صورت خاص به ارتباط سیاست و بوروکراسی در اداره امور عمومی ایران بپردازد موجود نیست و پژوهش فعلی می‌تواند بایی باشد که به کشورهای در حال توسعه از جمله کشور عزیزمان ایران در این حیثه توجه بیشتری بشود و بتوان با توجه به نتایج حاصل از آن پیشنهادات کاربردی در جهت بهبود و اصلاح نظام اداری ارائه داد. پژوهش فعلی هم از لحاظ نظری و هم به لحاظ کاربردی نوآوری و خلاقیت لازم را دارد.

روش‌شناسی

پژوهش فعلی از رویکرد کیفی برخوردار است و به منظور دستیابی به اهداف تعریف شده و گردآوری اطلاعات از ابزار مصاحبه نیمه‌ساختار یافته استفاده شده است؛ پس از جمع‌آوری اطلاعات به منظور پاسخ به سوال اصلی پژوهش از روش تحلیل مضمون استقرایی استفاده شده است. در مطالعات و تحلیل‌های کیفی معیارها و شاخص‌هایی جهت انتخاب خبرگان و مشارکت‌کنندگان در نظر گرفته شده است که عبارتند از: (Miller & et al., 2010)

کلیدی بودن و سرشناس بودن، داشتن دانش نظری و تجارب مرتبط، انگیزه داشتن جهت مشارکت، در دسترس بودن جهت انجام پژوهش، فعالیت در مشاغل و سطوح گوناگون و متنوع.

افرادی که تحت عنوان مشارکت‌کننده در این پژوهش در نظر گرفته شدند صاحب‌نظران اجرایی وزارت نیرو می‌باشند که از طریق نمونه‌گیری هدفمند و گلوله‌برفی انتخاب شدند؛ وزارت نیرو یکی از مهمترین وزارتخانه‌های اقتصادی دولت محسوب می‌شود که در اداره امور عمومی و بوروکراسی دولتی ایران در جهت تامین مصالح عامه مردم نقش مهمی ایفا می‌نماید؛ علاوه بر این میزان اعتبارات سالیانه این وزارتخانه به طور طبیعی چند برابر برخی از وزارتخانه‌های کشور است. ملاک انتخاب خبرگان در پژوهش فعلی عبارت است از:

داشتن تجارب متنوع و زیاد خبرگان در یکی از وزارتخانه‌های حیاتی و مهم کشور و داشتن علاقه‌مندی خبرگان وزارتخانه آموزش و پرورش به حوزه مورد مطالعه در پژوهش.

بدین منظور ابتدا افرادی جهت مصاحبه انتخاب شدند، سپس از افراد اولیه مصاحبه شده خواسته می‌شد که افراد دیگری را معرفی نمایند؛ نهایتاً ۱۱ مصاحبه انجام شد که در مصاحبه هفتم با توجه به تجربه و دانش نظری خبرگان و انتخاب دقیق آنها محقق به اشباع نظری رسید و صرفاً جهت اطمینان بیشتر حتی پس از رسیدن به اشباع نظری در نفر هفتم و تکرار داده‌ها چهار مصاحبه اضافه نیز صورت گرفت که داده جدیدی را به پژوهش اضافه نکرد؛ اما در جدول مصاحبه‌شوندگان اطلاعات توصیفی ۱۱ نفر از مشارکت‌کنندگان قید شده است. در جدول ۳ به اطلاعات توصیفی مشارکت‌کنندگان پرداخته شده است.

جدول ۳. اطلاعات توصیفی مصاحبه‌شوندگان وزارت نیرو

کد اختصاصی	سابقه کار	پست سازمانی	مدرک تحصیلی
۱	P1 ۱۴ سال	کارشناس ارشد فناوری اطلاعات و امنیت فضای مجازی	کارشناسی مدیریت فناوری و اطلاعات
۲	P2 ۸ سال	کارشناس توسعه منابع انسانی	کارشناسی ارشد مدیریت بازرگانی
۳	P3 ۱۰ سال	کارشناس برنامه‌ریزی راهبردی و تلفیقی	کارشناسی ارشد مدیریت اجرایی
۴	P4 ۱۳ سال	کارشناس ارشد آموزش، تحقیقات و فناوری	کارشناسی آمار

کارشناسی ارشد مدیریت منابع انسانی	کارشناس مرکز آموزش‌های تخصصی و صلاحیت حرفه‌ای	۸ سال	P5	۵
کارشناسی ارشد مدیریت مالی	کارشناس امور مالی و ذی‌حسابی	۱۲ سال	P6	۶
کارشناسی ارشد حسابداری	کارشناس ارشد حسابداری	۱۶ سال	P7	۷
کارشناسی مهندسی برق	کارشناس تنظیم مقررات بازار آب و برق	۷ سال	P8	۸
کارشناسی ارشد مدیریت آموزشی	کارشناس ارشد برنامه ریزی راهبردی	۱۱ سال	P9	۹
دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق	کارشناس ارشد امور حقوقی	۱۵ سال	P10	۱۰
کارشناس ارشد مهندسی برق - قدرت	کارشناس ارشد راهبری و نظارت بر تولید برق	۱۷ سال	P11	۱۱

تحلیل مضمون روش بسیار مناسبی است که از طریق آن می‌توان داده‌های کیفی را مورد تجزیه و تحلیل قرار داد و شناخت مناسبی از داده‌های جمع‌آوری شده حاصل نمود (Boyatzis, 1998). برای انجام تحلیل مضمون استقرایی می‌توان از روش و رویکرد براون و کلارک^۱ (۲۰۰۶) استفاده نمود که از چندین گام تشکیل شده است و پس از طی کردن این گام‌ها می‌توان یافته‌های حاصل از پژوهش را استخراج نمود. گام‌های مذکور که در این پژوهش پس از جمع‌آوری اطلاعات طی شده عبارتند از:

- در مرحله اول اطلاعات از طریق مصاحبه نیمه‌ساختار یافته از صاحب‌نظران اجرایی وزارت نیرو جمع‌آوری شد؛ سپس مصاحبه‌های موجود مکتوب گردید.

- در مرحله دوم محقق متن مصاحبه را مورد بررسی قرار داده و آن را به قسمت‌های کوچک‌تر تقسیم کرده و کدگذاری اولیه را انجام داده است. در نهایت ۹۵ کد اولیه استخراج گردید.

- در این مرحله کدها مجدد مورد بازنگری قرار گرفت و بر اساس تفاوت و شباهت‌های موجود دسته‌بندی گردید و در قالب‌های بزرگتری مطرح شد که به آن‌ها مضامین پایه گفته می‌شود. بر اساس این طبقه‌بندی ۲۴ مضمون پایه ایجاد شد.

- به منظور بررسی عمیق‌تر و جامع‌تر، مضامین پایه مجدد مورد بررسی و طبقه‌بندی قرار گرفت و مضامین سازمان‌دهنده ایجاد شد. تعداد مضامین سازمان‌دهنده در این پژوهش هفت عدد می‌باشد.

- با توجه به مضامین سازمان‌دهنده شبکه‌ای از مضامین ایجاد شد و تفسیری از تجزیه و تحلیل داده‌های موجود است.

با توجه به اینکه پژوهش فعلی دارای رویکرد کیفی است به منظور روایی پژوهش از روش گوبا و لینکلن^۲ استفاده شده است؛ وی در سال ۱۹۸۰، چهار عنصر را به عنوان معیارهای سنجش روایی پژوهش مطرح نمود که عبارتند از: (Guba & Lincoln, 1989) قابلیت اعتبار^۳، قابلیت انتقال^۴، قابلیت اتکا^۵ و قابلیت تایید^۶.

بر اساس روش ذکر شده، جهت روایی پژوهش فعالیت‌های زیر توسط محقق صورت گرفته است:

۱- قابلیت اعتبار یا باورپذیری: جهت اطمینان یافتن از قابلیت اعتبار، پژوهشگر تلاش نموده است که از زوایای مختلف موضوع را مورد بررسی قرار دهد و در محیط پژوهش حضور بیشتر و مشاهده مستمر داشته باشد و درگیر شدن در فضای

¹ Braun, & Clarke

² Guba & Lincoln

³ credibility

⁴ Transformatibility

⁵ dependability

⁶ Conformability

میدانی و تحلیل از ابعاد مختلف برای پژوهشگر محرز کرد که آنچه در نظر و ذهن مشارکت‌کننده در پژوهش وجود داشته با آنچه تحت عنوان نتایج حاصل از تجزیه و تحلیل توسط پژوهشگر مطرح شده است؛ همخوانی و مطابقت دارد.

۲- قابلیت انتقال یا انتقال‌پذیری: به منظور فراهم کردن قابلیت انتقال، تلاش شده است که مشارکت‌کنندگان پژوهش از میان خبرگانی انتخاب شوند که از تجربه و دانش کافی و همچنین بستر محیطی مناسب در خصوص موضوع مورد بررسی برخوردار باشند و این امکان فراهم شود که بتوان نتایج حاصل از یافته‌های پژوهش را به گروه‌ها و افراد دیگر نیز تعمیم داد و انتقال‌پذیری آن فراهم شود (Boudlaie et al., 2023).

۳- قابلیت اتکا یا اطمینان‌پذیری: جهت حصول اطمینان از یافته‌های پژوهش و اینکه یافته‌ها و تجزیه و تحلیل صورت گرفته در طول زمان ثبات لازم را داشته باشد محقق تلاش نموده کلیه فرآیندهای علمی طی شده در پژوهش فعلی را با دقت بیان نماید و از طرف دیگر وجود همکار کدگذار به عنوان یک ناظر خارجی نیز منجر به افزایش سطح ثبات پژوهش شده است.

۴- قابلیت تایید یا تایید‌پذیری: به منظور تامین این مهم تلاش شده است کلیه مراحل انجام پژوهش اعم از جمع‌آوری اطلاعات، نحوه کدگذاری و استخراج مضامین پایه و سازمان‌دهنده به تفکیک مشخص شود و در اختیار مخاطبان قرار بگیرد از طرف دیگر علاوه بر پایایی پژوهش، صحت فرآیند انجام کار توسط یک کدگذار خارجی مورد تایید قرار گرفته است.

جهت پایایی پژوهش از روش توافق بین دو کدگذار (توافق درون موضوعی) استفاده شده است. به منظور انجام این فرآیند مفاهیم مشترک میان مشارکت‌کنندگان در پژوهش مدنظر قرار گرفت و همزمان مقوله‌های به‌دست آمده از مصاحبه توسط پژوهشگر و فرد دیگری تحت عنوان همکار کدگذاری شدند؛ سپس مواردی که در مصاحبه‌ها مورد توافق طرفین بود ثبت شد و سایر موارد که توافقی بر آنها حاصل نشده بود نیز مشخص گردید. ضرایب پایایی توافق دو کدگذار در این روش در مجموع مضامین بالاتر از ۰.۶ برآورد شده است که این موضوع می‌تواند نشان از پایایی سوالات مصاحبه باشد. حداقل ضریب پایایی در اکثر مطالعات تحلیل محتوا که به چاپ رسیده است ۰.۶ است (Biabangard, 2012). پایایی برآورده شده مضامین برابر با عدد ۰.۸ است که از ۰.۶ بالاتر است و نشان از پایایی پژوهش فعلی است.

تجزیه و تحلیل داده‌ها و یافته‌ها

در پژوهش فعلی پس از آن که بر اساس مصاحبه‌های موجود کدهای اولیه استخراج گردید به منظور ایجاد طبقات معنی‌دار بر اساس شباهت‌ها و تفاوت‌ها مضامین پایه و سازمان‌دهنده استخراج گردید که با توجه به ادبیات پژوهش بتوان به سوال و هدف اصلی پژوهش پاسخ داد؛ نتیجه تجزیه و تحلیل داده‌های حاصل از پژوهش در جدول ۴ آورده شده است.

جدول ۴. مضامین پایه و سازمان‌دهنده استخراج شده

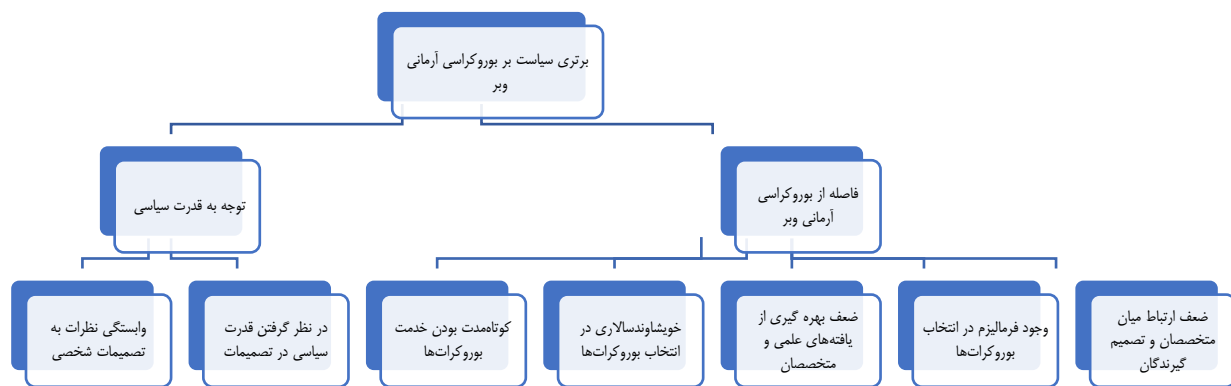
ردیف	مضمون سازمان‌دهنده	مضامین پایه	تعدادی از کدهای اولیه	بخشی از متن مصاحبه	کدهای متناظر	تکرار
------	--------------------	-------------	-----------------------	--------------------	--------------	-------

۱۲	P2Q2/P 1Q9/P3 Q5/P3Q 6/P3Q8/ P4Q3/P 5Q9/P6 Q9/P6Q 10/P10 Q2/P10 Q5/P11 Q3	-هنگامی که تصمیمی گرفته می‌شود به تصمیمات قبلی و روال موجود توجهی نمی‌شود و مدیران با توجه به علایق شخصی خود تصمیمات را اتخاذ می‌نمایند.	-اعمال سلیقه‌های فردی در امور اداری -وجود اختیارات گسترده در مدیران عالی رتبه سازمان -برتری اولویت‌های شخصی در تصمیمات -وجود تصمیمات ناگهانی در وزارتخانه -تغییر در تصمیمات ناشی از تغییر وزراء -ایجاد مدیریت اتوبوسی با تغییر مقامات عالی رتبه و وزراء	- وجود سلیقه‌های شخصی - اخذ تصمیمات کوتاه‌مدت ناشی از تغییر مدیران - عدم توجه به سیستم و فرآیندهای دائمی در تصمیم‌گیری -وجود تصمیمات کوتاه‌مدت و مقطعی	۱ وابستگی تصمیمات به نظرات شخصی
۲۱	P1Q4/P 1Q6/P2 Q8/P2Q 2/P3Q6/ P4Q4/P 5Q11/P 7Q9/P7 Q3/P8Q 3/P8Q6/ P11Q5/ P10Q1/ P10Q8/ P11Q9/ P1Q6/P 3Q8/P4 Q8/P5Q 12/P6Q 14/P10 Q10	اغلب تصمیماتی که در سازمان گرفته می‌شود ملاحظات و مسائل سیاسی را هم در نظر می‌گیرد. دستورالعمل‌ها و رویه‌های مستند شده در اخذ تصمیمات نادیده گرفته می‌شود. مسائلی همچون برنامه‌ریزی، سازماندهی و غیره در تصمیمات مد نظر قرار نمی‌گیرد و یا گاهی به ظاهر به امور مدیریت حرفه‌ای و علمی توجه می‌شود.	-در نظر گرفتن ملاحظات سیاسی در بودجه وزارتخانه -تأثیر جریان‌های سیاسی بر تغییر مناصب و وزراء -عدم تمرکز تصمیمات بر اصول و قوانین مشخص -در نظر نگرفتن اولویت‌بندی در فرآیند برنامه‌ریزی در تصمیمات -بی‌توجهی به تقسیم کار و ساختار سازمانی در تصمیمات -عدم توجه به حرفه‌گرایی در انتخاب افراد و تصمیمات اخذ شده -عدم توجه به نظم و ترتیب امور در سیاستگذاری‌ها	- عدم توجه به اصول مدیریتی در تصمیمات -ضعف در نظر گرفتن رویه‌ها و دستورالعمل‌های مشخص -بی‌توجهی به اصول حرفه‌ای در تصمیمات -توجه بیش از اندازه به مسائل سیاسی و محیطی در تصمیم‌گیری	۲ در نظر گرفتن قدرت سیاسی در تصمیمات
۱۲	P1Q8/P 1Q7/P1 Q11/P2 Q7/P3Q 9/P4Q1 0/P4Q1 5/P5Q8/ P6Q6/P 7Q8/P9 Q12/P1 0Q16	اگر مدیری سر کار بیاید تمامی افرادی که با او کار می‌کنند که می‌توانند از خویشاوندان یا دوستان آن مدیر باشند بدون وجود تخصص و تبحر کافی به استخدام سازمان در می‌آیند به این ترتیب منافع فردی بر منافع جمعی ارجح است.	-عدم توجه به نظرات مشاوران منابع انسانی در انتخاب افراد -نداشتن تجربه و تخصص کافی افراد و عدم تناسب با شغل افراد -توجه به منافع شخصی و فردی افراد در استخدام کارکنان -برگزاری آزمون‌های استخدامی به صورت صوری و ظاهری -گماردن خویشاوندان در مشاغل پشتیبانی و ستادی -عدم وجود مصاحبه‌های کارشناسی شده و دقیق در انتخاب افراد و بوروکرات‌ها -بی‌توجهی به مراحل علمی و دقیق توسط کارشناسان در جذب و استخدام	-انتخاب و استخدام افراد بر اساس روابط خانوادگی -وجود مدیریت اتوبوسی ناشی از تغییر مدیران -عدم توجه به تخصص و شایستگی افراد در استخدام -توجه به ملاحظات سیاسی در انتخاب بوروکرات‌ها	۳ خویشاوندسالاری در انتخاب بوروکرات‌ها

۸	P1Q13/ P1Q15/ P3Q6/P 5Q7/P9 Q10/P1 0Q8/P1 0Q1/P1 1Q1	یکی از مسائلی که در سازمان ما وجود دارد این است که مدیران بالادستی و ارشد به سرعت عوض می‌شوند و همین مسئله عاملی شده است که باعث شده شرایط ناپایدار و بی‌ثبات باشد و از طرف دیگر سلايق شخصی بیشتر مدنظر قرار بگیرد.	- نداشتن چشم‌انداز و اهداف بلندمدت و وجود تغییرات سریع - تغییر وزراء در فواصل زمانی ۲ تا ۳ ساله - نبود فرآیندها و ساختارهای بلندمدت وابسته به افراد تصمیم گیرنده - وجود تغییرات ناگهانی و سریع در تصمیمات - عدم وجود شرایط ثابت و مشخص در تصمیمات - وجود تغییرات قابل توجه پس از تغییر دوره‌های ریاست جمهوری	- سابقه خدمت کوتاه‌مدت مدیران ارشد - بی‌ثباتی و ناپایداری شرایط به دلیل کوتاهی خدمت	کوتاه‌مدت بودن خدمت بوروکرات‌ها	۴
۷	P1Q7/P 1Q9/P2 Q6/P3Q 7/P4Q1 5/P9Q8/ /P6Q16	در سازمان معمولاً قوانین استخدامی مانند آزمون‌ها وجود دارد و برای استخدام حتماً می‌بایست این مرحله طی شود اما در عمل روابط جایگزین ضوابط می‌شود.	- نبود آیین نامه‌ها و دستورالعمل‌های مشخص - ضعف استانداردها و اصول دقیق - نداشتن قواعد مستند برای انجام امور - نبود زیرساخت و تمهیدات لازم در فرآیندهای استخدامی - مغایرت داشتن میان گفتار و عمل در سیاست‌ها و امور استخدامی - تفاوت میان آنچه در اجرا صورت می‌گیرد با آنچه تدوین می‌شود.	- تضاد میان ساختارهای مدرن ظاهری با عمل در استخدام - وجود قوانین استخدامی بی‌اثر - توجه به روابط به جای ضوابط در استخدام	وجود فرمالیزم در انتخاب بوروکرات‌ها	۵
۲۸	P1Q11/ P7Q6/P 8Q9/P9 Q3/P2Q 5/P2Q6/ P2Q16/ P3Q12/ P3Q14/ P4Q16/ P412/P5 Q12/P5 Q14/P6 Q1/P6Q 13/P6Q 6/P7Q2/ P7Q5/P 8Q2/P8 Q12/P9 Q4/P9Q 7/P10Q 2/P10Q 10/P10 Q4/P11 Q2/P11 Q3/P11 Q6	معمولاً مدارک کارمندان دولت با شغلی که بر عهده می‌گیرند غیرمرتبط است و کمتر از نظر مشاوران و متخصصان استفاده می‌شود. یافته‌های علمی بسیار زیادی وجود دارد که می‌تواند در اخذ تصمیمات یاری دهنده باشد اما این یافته‌ها مورد استفاده قرار نمی‌گیرد.	- عدم توجه به مدارک تحصیلی و متفاوت بودن آنها با شغل افراد - در نظر نگرفتن نیاز سنجی و آسیب‌شناسی مسائل و مشکلات موجود در وزارتخانه - وجود هزینه‌های زیاد برای استفاده از کارشناسان و متخصصان - انتخاب متخصصان بر اساس میل و سلايق تصمیم‌گیرندگان	- نداشتن مدارک مرتبط کارمندان اداری - عدم توجه و مقاومت در برابر نظر مشاوران و متخصصان - ارجحیت مسائل سیاسی به تخصص‌گرایی - عدم استفاده از یافته‌های علمی و پژوهشی	ضعف بهره‌گیری از یافته‌های علمی و متخصصان	۶

۷	P1Q10/ P1Q6/P 3Q8/P4 Q9/P5Q 9/P6Q8/ P10Q9	در اداره معمولاً افراد دانش کافی برای ورود به مسائل سیاسی را ندارند و به همین دلیل توسط تصمیم‌گیرندگان سیاسی هم به سختی پذیرفته می‌شوند.	- زیر سوال بردن متخصصان توسط سیاستگذاران و تصمیم‌گیرندگان - نبود ارتباط میان دانش تخصصی و صنعت در تمامی بخش‌های وزارتخانه - نبود اهداف مشخص میان متخصصان و مقامات عالی رتبه - نداشتن دانش سیاسی در میان کارشناسان و متخصصان	- نداشتن تخصص و دانش لازم کارمندان دولت - عدم اطلاع متخصصان از مسائل سیاسی - عدم پذیرش متخصصان توسط تصمیم‌گیرندگان	ضعف ارتباط میان متخصصان و تصمیم‌گیرندگان
---	--	--	--	--	--

پس از تجزیه و تحلیل صورت گرفته هفت مضمون سازمان‌دهنده استخراج گردید که بر اساس مصاحبه‌های موجود با صاحب‌نظران اجرایی وزارت نیرو به دست آمده است. با توجه به مضامین سازمان‌دهنده شبکه‌ای از مضامین طراحی شده است که به واسطه آن بهتر بتوان در مورد روابط میان سیاست و بوروکراسی در اداره امور عمومی ایران نتیجه‌گیری نمود. در شبکه مضامین، مضامین وابستگی نظرات به تصمیمات شخصی و در نظر گرفتن قدرت سیاسی در تصمیمات به عنوان زیر مجموعه توجه به قدرت سیاسی در نظر گرفته شده است؛ همچنین مضامینی همچون خویشاوندسالاری در انتخاب بوروکرات‌ها، کوتاه‌مدت بودن خدمت بوروکرات‌ها، وجود فرمالیزم در انتخاب بوروکرات‌ها، ضعف بهره‌گیری از یافته‌های علمی و متخصصان و ضعف ارتباط میان متخصصان و تصمیم‌گیرندگان زیر مجموعه فاصله از بوروکراسی آرمانی و بر در نظر گرفته شده است که در نهایت می‌توان در این شکل تفوق و برتری سیاست بر بوروکراسی آرمانی و بر را در اداره امور عمومی نتیجه گرفت. البته این نکته قابل ذکر است که نتایج فقط مربوط به یکی از سازمان‌های دولتی بوده است و قابلیت تعمیم‌پذیری آن همان‌طور که ذکر شده است از محدودیت‌های پژوهش فعلی محسوب می‌شود. شکل ۱ شبکه مضامین نشان می‌دهد.



شکل ۱. شبکه مضامین

وابستگی تصمیمات به نظرات شخصی

تجزیه و تحلیل‌های انجام شده با توجه به مصاحبه‌های صورت گرفته نشان می‌دهد که در وزارت نیرو سلايق شخصی وجود دارد و زمانی که تصمیمی اخذ می‌شود سیستم و قوانین حاکم بر اداره تاثیر گذار نیست و افراد هستند که با توجه به علایق شخصی خویش تصمیم نهایی را می‌گیرند؛ مدیران با فواصل زمانی کوتاه‌مدت تغییر می‌کنند و تصمیمات متخذه نیز با توجه به مدیران و امر آن‌ها تغییر می‌کند و مقطعی می‌باشد؛ به همین دلیل فرآیندها دائمی نیستند و دائماً در حال عوض شدن می‌باشد. مضمون سازمان‌دهنده وابستگی تصمیمات به نظرات شخصی تمرکز سیاسی را به نمایش می‌گذارد و این که مقامات دولتی که تحت عنوان بوروکرات‌ها از آن‌ها یاد می‌شود؛ مسائل سیاسی را در اولویت قرار می‌دهند.

در نظر گرفتن قدرت سیاسی در تصمیمات

طبق تجزیه و تحلیل‌های انجام شده مضمون سازمان‌دهنده در نظر گرفتن قدرت سیاسی در تصمیمات استخراج گردید. با توجه به نتایج حاصل از داده‌های پژوهش در اخذ تصمیمات اداری در سازمان به اصول مدیریتی و استانداردهای حرفه‌ای مانند برنامه‌ریزی، سازماندهی، هدایت، کنترل و رهبری توجه چندانی نمی‌شود و نسبت به دستورالعمل‌ها و قوانین و مقررات بی‌اعتنایی می‌شود. یکی از مهمترین دلایلی که به اصول بوروکراسی آرمانی و بر مانند قوانین و مقررات مشخص و مستند شده توجهی نمی‌شود و مسائل سیاسی و شرایط محیطی در نظر گرفته می‌شود که در نهایت سبب شده از اصول بوروکراسی آرمانی و بر فاصله گرفته شود.

خویشاوندسالاری در انتخاب بوروکرات‌ها

یکی از ویژگی‌های مدل سالا اولویت دادن به اعضای خانواده، دوستان، آشنایان و یا همشهری‌ها و افرادی است که از یک قوم هستند که می‌توانند در استخدام در اولویت قرار بگیرند (Riggs, 1964). بر اساس تجزیه و تحلیل‌های صورت گرفته مضمون سازمان‌دهنده خویشاوندسالاری در انتخاب بوروکرات‌ها حاصل گردید. نتایج حاصل از داده‌ها نشان می‌دهد که انتخاب و استخدام افراد در اداره بر اساس روابط خویشاوندی و خانوادگی و حتی روابط دوستانه است و به شایسته‌سالاری و صلاحیت داشتن در استخدام توجه چندانی نمی‌شود. مدیران بر اساس روابطی که دارند افراد مدنظر خود را به سازمان می‌آورند. استخدام‌ها در بعضی موارد بر اساس همشهری بودن اتفاق می‌افتد و در هر صورت این موضوع باعث می‌شود تخصص‌گرایی مدنظر بوروکراسی آرمانی و بر و توجه به روابط غیرشخصی در کار نادیده گرفته شود.

کوتاه‌مدت بودن خدمت بوروکرات‌ها

در بوروکراسی آرمانی و بر به کارکنان حرفه‌ای و کسانی که دارای تحصیلات بالا و رسمی و شایستگی در سطح عالی هستند حقوق بیشتری پرداخت می‌شود؛ همچنین این افراد به صورت مادام‌العمر استخدام می‌شوند (Al-Otaibi, 1992). نتایج حاصل از تجزیه و تحلیل داده‌های پژوهش نشان می‌دهد که سابقه خدمت بوروکرات‌ها کوتاه‌مدت است و افرادی که به عنوان مقامات دولتی و مدیران ارشد روی کار می‌آیند در مدت کوتاهی سازمان را ترک می‌کنند و همین امر سبب بی‌ثباتی و ناپایداری در شرایط و اخذ تصمیمات کوتاه‌مدت و مقطعی می‌شود؛ این در حالی است که در بوروکراسی آرمانی و بر به استخدام مادام‌العمر و طولانی‌مدت توجه بسیار زیادی می‌شود.

وجود فرمالیزم در انتخاب بوروکرات‌ها

یکی دیگر از مضامین سازمان‌دهنده حاصل از تجزیه و تحلیل داده‌های پژوهش وجود فرمالیزم در انتخاب بوروکرات‌ها است. یکی از مواردی که در کشورهای در حال توسعه وجود دارد فرمالیزم (ظاهرگرایی) است؛ در کشورهای در حال توسعه ظاهر مدرن وجود دارد اما در واقعیت، مدرن رفتار نمی‌شود و الگوهای سنتی بر مدرن برتری می‌یابد (Riggs, 2006). در سازمان مورد مطالعه در ظاهر قوانین و مقررات برای استخدام وجود دارد و به ظاهر همه چیز طبق قوانین و مقررات و مدرن بودن پیش می‌رود مثل وجود آزمون‌های استخدامی اما زمانی که به مرحله عمل می‌رسد هیچ یک از آزمون‌ها و روش‌های مدرن در نظر گرفته نمی‌شود و کاملاً سنتی و بر اساس روابط عمل می‌شود. مغایرت میان ساختارهای سنتی و مدرن و فاصله میان ظاهر و آنچه در واقعیت صورت می‌گیرد را فرمالیزم می‌نامند که طبق یافته‌های حاصل از پژوهش از بوروکراسی آرمانی و بر فاصله گرفته است که کاملاً مدرن و مبتنی بر قوانین و مقررات است.

ضعف بهره‌گیری از یافته‌های علمی و متخصصان

نظام بوروکراسی نظامی است که در آن متخصصان، شایستگان و برگزیدگان در صدد هستند تا پرمفعت‌ترین اقدامات و خطامشی‌ها را برگزینند و اجرا نمایند (Vaezi, 2021). در تجزیه و تحلیل‌های انجام شده بر اساس داده‌ها و اطلاعات پژوهش مضمون

سازمان‌دهنده ضعف بهره‌گیری از یافته‌های علمی و متخصصان به دست آمد. نتایج حاصل از داده‌های به دست آمده از مصاحبه-شوندگان نشان می‌دهد که بسیاری از کارمندان که در سازمان مشغول به کار هستند مدارک مرتبط ندارند و با وجود یافته‌های پژوهشی و متخصصان از این یافته‌ها استفاده نمی‌شود و نظر متخصصان آنطور که باید در نظر گرفته نمی‌شود و مسائل سیاسی و محیطی ارجح بر نظر مشاوران و تخصص است. این مضمون نیز با تخصص‌گرایی و توجه به تکنوکرات‌ها که در بوروکراسی آرمانی و بر به آن اشاره شده است؛ مغایرت دارد.

سیاست و
بوروکراسی...

ضعف ارتباط میان متخصصان و تصمیم‌گیرندگان

بوروکراسی زمانی معنا پیدا می‌کند که امور مرتبط با دولت به دست متخصصان و شایستگان سپرده شود؛ ادارات دولتی نیازمند افرادی است که دوره‌های آموزشی را طی کرده باشند (Warner, 2001). بر اساس تجزیه و تحلیل‌های انجام شده مضمون سازمان‌دهنده ضعف ارتباط میان متخصصان و تصمیم‌گیرندگان حاصل گردید. نتایج نشان می‌دهد که کارمندان دولت تخصص و دانش لازم را برای انجام فعالیت عادی ندارند و علاوه بر عدم پذیرش متخصصان توسط تصمیم‌گیرندگان، متخصصان نیز از مسائل سیاسی و تصمیم‌گیری‌ها اطلاع لازم ندارند و همین امر سبب جدایی میان متخصصان و تصمیم‌گیرندگان شده است. این مضمون نیز مانند مضمون پیشین نشان‌دهنده عدم توجه به تخصص و متخصصان است که بر خلاف اصول مطرح شده در بوروکراسی آرمانی و بر است.

۸۰ | صفحه

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

با توجه به تجزیه و تحلیل آنچه مشارکت‌کنندگان بیان کردند مضمون سازمان‌دهنده وابستگی تصمیمات به نظرات شخصی استخراج گردید که این مضمون ناشی از وجود سلیقه‌های شخصی، اخذ تصمیمات کوتاه‌مدت ناشی از تغییر مدیران، عدم توجه به سیستم و فرآیندهای دائمی در تصمیم‌گیری و وجود تصمیمات کوتاه و مقطعی است. علاوه بر این، مضمون سازمان‌دهنده دیگری نیز استخراج گردید که تحت عنوان در نظر گرفتن قدرت سیاسی در تصمیمات است و ناشی از عدم توجه به اصول مدیریتی در تصمیمات، ضعف در نظر گرفتن رویه‌ها و دستورالعمل‌های مشخص، بی‌توجهی به اصول حرفه‌ای در تصمیمات و توجه بیش از اندازه به مسائل سیاسی و محیطی در تصمیم‌گیری است که این دو مضمون سازمان‌دهنده می‌توانند ارجحیت و برتری قدرت ناشی از سیاست را به تصویر بکشند. از طرف دیگر مضامین سازمان‌دهنده‌ای استخراج گردید که نشان‌دهنده فاصله گرفتن از اصول و ویژگی‌های ساختاری بوروکراسی آرمانی و بر است که به اختصار به آن‌ها اشاره می‌شود:

- مضمون سازمان‌دهنده خویشاوندسالاری در انتخاب بوروکرات‌ها که ناشی از انتخاب و استخدام افراد بر اساس روابط خانوادگی، وجود مدیریت اتوبوسی ناشی از تغییر مدیران، عدم توجه به تخصص و شایستگی افراد در استخدام و توجه به ملاحظات سیاسی در انتخاب بوروکرات‌ها است که با اصل شایسته‌سالاری و تخصص‌گرایی مطرح شده در بوروکراسی آرمانی و بر مغایرت دارد.

- مضمون سازمان‌دهنده کوتاه‌مدت بودن خدمت بوروکرات‌ها که ناشی از سابقه خدمت کوتاه‌مدت مدیران ارشد و بی‌ثباتی و ناپایداری شرایط به دلیل کوتاهی خدمت است و با اصل استخدام مادام‌العمر مطرح شده در بوروکراسی آرمانی و بر مغایرت دارد.

- مضمون سازمان‌دهنده وجود فرمالیزم در انتخاب بوروکرات‌ها که ناشی از تضاد میان ساختارهای مدرن ظاهری با عمل در استخدام، وجود قوانین استخدامی بی‌اثر و توجه به روابط به جای ضوابط در استخدام است که با اصل قوانین و مقررات مستند شده و روابط غیرشخصی مطرح شده در بوروکراسی آرمانی و بر متفاوت است.

- مضمون سازمان‌دهنده ضعف بهره‌گیری از یافته‌های علمی و متخصصان ناشی از نداشتن مدارک مرتبط کارمندان اداری، عدم توجه و مقاومت در برابر نظر مشاوران و متخصصان، ارجحیت مسائل سیاسی بر تخصص‌گرایی و عدم استفاده از یافته‌های علمی و پژوهشی است و با اصل تخصص‌گرایی و قدرت تخصصی بوروکراسی آرمانی و بر متفاوت است.

- مضمون سازمان‌دهنده ضعف ارتباط میان متخصصان و تصمیم‌گیرندگان که ناشی از نداشتن تخصص و دانش لازم کارمندان دولت، عدم اطلاع متخصصان از مسائل سیاسی و عدم پذیرش متخصصان توسط تصمیم‌گیرندگان است که با اصل تخصص‌گرایی و شایسته‌سالاری بوروکراسی آرمانی و بر مغایرت دارد.

یافته‌های حاصل از پژوهش نشان می‌دهد که اداره امور عمومی کشور ایران از بوروکراسی ایده‌آل و آرمانی و بر فاصله گرفته است؛ این در حالی است که طبق تحقیقات انجام شده بیشتر کشورهای توسعه یافته در اداره امور عمومی خود به سمت بوروکراسی آرمانی و بر حرکت کرده‌اند و از ویژگی‌های ساختاری آن مانند تخصص‌گرایی، سلسله‌مراتب اداری، نداشتن روابط غیر شخصی، صلاحیت و شایسته‌سالاری بهره‌مند شده‌اند. از طرف دیگر با وجود این که همواره میان سیاست و بوروکراسی ارتباطی تنگاتنگ وجود داشته است اما با توجه به مطالعات صورت گرفته، اگر بتوان تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌های اخذ شده را از شیوه اداره امور عمومی مجزا نمود؛ سازمان‌های دولتی می‌توانند نتایج بهتری در اداره امور کسب نمایند. کما این که در بوروکراسی آرمانی و بر نیز تاکید بر همین اصل است. از طرف دیگر با توجه به تعداد سازمان و اداره مورد مطالعه پژوهش فعلی که می‌تواند قابل تعمیم به سایر ادارات و بوروکراسی‌های کشور باشد؛ می‌بایست با رعایت کردن ویژگی‌های ساختاری بوروکراسی آرمانی و بر، اثربخشی در سازمان‌های دولتی افزایش یابد؛ البته این موضوع به این معنا نیست که بتوان به صورت کامل و صد در صد سیاست را از اداره بوروکراسی حذف کرد. اما می‌توان تاثیرگذاری آن را به منظور جلوگیری از پیامدهای منفی به حداقل رساند.

جهت مقایسه نتایج حاصل از پژوهش فعلی با یافته‌های حاصل از مطالعات پیشین نکات زیر مطرح می‌شود:

ماکس وبر^۱ (۱۹۷۸)، اسوارا^۲ (۲۰۰۱) و نیل و استینباچ^۳ (۲۰۲۳) در مطالعات خود به روابط میان بوروکراسی و سیاستمداران و مدیران سیاسی در کشورهای توسعه یافته و سرمایه‌داری اشاره کرده‌اند و به وجود متخصصان و استفاده از تخصص آنها در تصمیمات در کشورهای توسعه یافته تاکید داشتند که با دو مضمون به دست آمده ضعف بهره‌گیری از یافته‌های علمی و متخصصان و ضعف ارتباط میان متخصصان و تصمیم‌گیرندگان که در اداره امور عمومی ایران به عنوان یک کشور در حال توسعه مطرح شده است همخوانی دارد. اووریم^۴ (۲۰۱۷)، پیترز^۵ (۲۰۱۹)، مکی^۶ (۲۰۲۲) و هینترلیتner و نیل^۷ (۲۰۲۳) در نتایج حاصل از پژوهش‌هایشان به بررسی ادبیات نظری موجود در سیاست و اداره پرداختند و به جدایی اداره از سیاست اشاره کردند که می‌تواند عاملی جهت توسعه باشد که در پژوهش فعلی مضمون در نظر گرفتن قدرت سیاسی در تصمیمات در اداره امور عمومی یک کشور در حال توسعه مطرح شده است. نیادرا و ایسلام^۸ (۲۰۲۰) و میکسون^۹ (۲۰۱۹) بوروکراسی و سیاست را با نگاهی تاریخی در کشورهای توسعه یافته مطرح کرده‌اند و یکی از مواردی که در هر دو مقاله مطرح شده این است که در کشورهای توسعه یافته در طول تاریخ به قوانین و مقررات کاملاً پایبند بوده‌اند و در این مطالعه به مضمون وجود فرمالیزم در انتخاب بوروکرات‌ها اشاره شده است که در نقطه مقابل توسعه یافتگی از دیدگاه آنها محسوب می‌شود و فاصله گرفتن از قوانین و مقررات را یادآور می‌شود. موینیان و سس^{۱۰} (۲۰۱۴) و رحمان^{۱۱} (۲۰۱۵) به روابط میان سیاست و بوروکراسی در کشورهای در حال توسعه پرداخته‌اند. اما به صورت موردی کشور خاصی را مورد بررسی قرار نداده‌اند. در این مطالعات اشاره شده است که در کشورهای در حال توسعه روابط خویشاوندی در انتخاب افراد و عدم

¹ Weber

² Svava

³ Knill & Steinebach

⁴ Overeem

⁵ Peters

⁶ Mackey

⁷ Hinterleitner & Knill

⁸ Nyadera & Islam

⁹ Mixon

¹⁰ Moynihan & Soss

¹¹ Rahman

وجود استخدام طولانی مدت یا مادام‌العمر وجود دارد که با دو مضمون به دست آمده خویشاوندسالاری در انتخاب بوروکرات‌ها و کوتاه‌مدت بودن خدمت بوروکرات‌ها همخوانی و هماهنگی دارد. جوسه و ون بورن^۱ (۲۰۲۳) و اگ و بایر^۲ (۲۰۲۳) در مطالعات خود به وجود یکپارچگی در فرآیندهای سیاسی و سیاستگذاری در کشورهای توسعه یافته اشاره کرده‌اند که با مضمون وابستگی تصمیمات به نظرات شخصی و در واقع قائل نبودن به ساختار و سیستم در کشورهای در حال توسعه به جهت تفاوت با کشورهای توسعه یافته هماهنگی دارد.

سیاست و
بوروکراسی...

۸۲ | صفحه

با توجه به مطالعات صورت گرفته در این حوزه با وجود این که روابط میان سیاست و بوروکراسی و یا اداره در اداره امور عمومی مورد بررسی و مطالعه قرار گرفته است اما بیشتر مطالعات به صورت بررسی ادبیات نظری و در کشورهای توسعه یافته بوده است؛ البته مطالعاتی وجود دارد که در کشورهای در حال توسعه مطرح شده‌اند اما این مطالعات نیز به صورت خاص و موردی کشور خاصی را به صورت عمیق و دقیق مورد بررسی قرار نداده است؛ بنابراین پژوهش فعلی علاوه بر این که از لحاظ نظری دارای نوآوری می‌باشد؛ از لحاظ کاربردی نیز می‌توان نتایج حاصل از آن را برای اصلاح سیستم اداری موجود استفاده نمود. نتایج حاصل از تجزیه و تحلیل‌های موجود نشان می‌دهد که در اداره امور عمومی ایران روابط سیاسی و به طور کلی سیاست بر بوروکراسی حاکم بر سازمان ارجحیت دارد و همین امر سبب شده است ویژگی‌های ساختاری بوروکراسی آرمانی و بر مانند تخصص‌گرایی، شایسته‌سالاری، استخدام مادام‌العمر و حتی سایر ویژگی‌های بوروکراسی آرمانی و بر نادیده گرفته شود و از آن فاصله گرفته شود.

پیشنهاد‌های کاربردی

با توجه به یافته‌ها و نتایج حاصل از تجزیه و تحلیل داده‌های پژوهش پیشنهادات کاربردی زیر ارائه می‌گردد:

- نظارت بیشتر بر فرآیند جذب و استخدام و استفاده از کانون‌های ارزیابی حرفه‌ای در سازمان‌های دولتی می‌تواند به افزایش سطح تخصص‌گرایی و بهره‌مندی از قدرت تخصصی بوروکرات‌ها یاری رساند.
- تصمیم‌گیرندگان جهت کاهش تاثیر و نفوذ سیاست می‌توانند ساز و کارهایی را اتخاذ کنند که از بوروکرات‌ها جهت اجرای موثر قانون و کارآمدی آن حمایت و پشتیبانی نمایند.
- در مدیریت دولتی نوین، وجود نظارت و کنترل که مبتنی بر سازمان‌های مستقل و خصوصی باشد به جای نظارت مبتنی بر سازمان‌های دولتی و وزارتخانه‌محور مطرح شده است که این پیشنهاد می‌تواند تاثیر مسائل سیاسی و محیطی در تصمیمات را کاهش دهد.
- اصلاح و بازنگری در قوانین موجود مانند قانون خدمات کشوری و قانون کار می‌تواند باعث کاهش سطح فرمالیزم در انتخاب بوروکرات‌ها و همچنین تناسب بیشتر قوانین با شرایط موجود شود.
- وجود یک سیستم اطلاعاتی پیشرفته و جامع و مراجعه به آن هنگام حل مسائل اداری مانع از وجود تصمیمات مقطعی و کوتاه‌مدت و ورود سلايق شخصی می‌شود.
- یکپارچه و هماهنگ کردن فرآیندهای جذب و استخدام و همچنین ارتقاء بوروکرات‌ها در نظام‌های اداری و سازمان‌های دولتی باعث خواهد شد که شایسته‌سالاری جایگاه اصلی خود را بیابد و تخصص‌گرایی گسترش یابد.

¹ Joosse & van Buuren

² Ege & Bauer

- تفکیک کردن پست‌های سیاسی از پست‌های حرفه‌ای در اداره امور عمومی کشور به کاهش قدرت سیاسی در تصمیمات یاری می‌رساند.
- وجود شرح شغل‌های دقیق و به روز و طبقه‌بندی مشاغل توسط متخصصان منابع انسانی می‌تواند مانع از سوء استفاده‌های مدیران عالی رتبه سازمان و اعمال نظرات شخصی آنها به سبب اختیارات گسترده شود.
- ارتباط بیشتر میان مشاوران متخصص با تصمیم‌گیرندگان و خط‌مشی‌گذاران باعث گرفتن تصمیمات مبتنی بر تخصص خواهد شد و از طرفی دانش سیاسی متخصصان و کارشناسان نیز افزایش می‌یابد.
- وجود واحدی در سازمان‌های دولتی که وظیفه نیازسنجی و آسیب‌شناسی اداری را بر عهده بگیرد باعث می‌شود که بسیاری از مشکلات مرتبط با نظام اداری از جمله نفوذهای سیاسی و یا عدم شایسته‌سالاری به موقع شناسایی شود و راه‌حل‌های متناسب با آنها در نظر گرفته شود.
- وجود سیاست‌های جانشین‌پروری در سازمان‌های دولتی و اجرای آن علاوه بر اینکه باعث می‌شود افراد با تخصص و دانش بالاتر جذب سیستم شوند از خویشتاوندسالاری و ملاحظات سیاسی ناشی از تغییر مدیران نیز جلوگیری می‌کند.
- ایجاد فرآیندها و ساختارهای شفاف و دقیق و بازنگری‌های سیاسی از ورود نظرات شخصی و فردی به تصمیمات بخش دولتی جلوگیری می‌کند.
- اصلاح نظام اداری و معماری منابع انسانی در فواصل زمانی منظم منجر به استخدام و ارتقای صحیح و اثربخش بوروکرات‌ها در نظام اداره امور عمومی کشور به منظور ایجاد شایسته‌سالاری و جلوگیری از خویشتاوندسالاری در انتخاب افراد خواهد شد.
- پایبندی بیشتر و مستند کردن قوانین و مقررات در فرآیندهای کاری از عواقب منفی کوتاه‌مدت بودن خدمت بوروکرات‌ها و تصمیمات وابسته به آنها می‌کاهد.
- حضور افراد و نمایندگانی جهت نظارت از قوای مقننه و قضائیه در وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولت می‌تواند باعث ایجاد یک ساختار و چارچوب باثبات شود و فرآیندها را مستقل از افراد و دائمی کند.

پیشنهادهایی برای پژوهشگران آتی

جهت تکمیل یافته‌ها و نتایج پژوهش پیشنهاداتی جهت انجام تحقیقات آتی و پژوهشگران ارائه می‌گردد:

- بوروکراسی در این پژوهش به صورت یک مفهوم کلی در نظر گرفته شده است؛ پیشنهاد می‌شود ویژگی‌های ساختاری بوروکراسی به صورت جداگانه در پژوهش‌های مختلف در نظر گرفته شود و ارتباط هر یک از ویژگی‌ها با سیاست مورد بررسی قرار بگیرد.
- آسیب‌شناسی برتری روابط سیاسی بر بوروکراسی در اداره امور عمومی که می‌تواند این مسئله را ریشه‌یابی کند.
- طراحی سازو کارهایی جهت اصلاح نظام اداری و استخدامی کشور.
- جهت اطمینان از روایی پژوهش‌های این سبکی می‌توان سازمان‌های دولتی دیگر را تحت عنوان جامعه آماری در نظر گرفت.

- از آنجایی که پژوهش فعلی دارای رویکرد کیفی است به لحاظ روش‌شناسی می‌توان از روش‌های دیگر همچون مطالعه موردی استفاده نمود.

محدودیت‌های پژوهش

- جهت انجام پژوهش فعلی که دارای رویکرد کیفی است؛ وزارت نیرو با توجه به دلایل ذکر شده، به عنوان جامعه آماری انتخاب و به کل اداره امور عمومی ایران تعمیم داده شده است و اکتفا کردن به یک وزارتخانه از لحاظ تعمیم‌پذیری می‌تواند به عنوان یک محدودیت در نظر گرفته شود.
- در این پژوهش به منظور جمع‌آوری اطلاعات از مصاحبه نیمه‌ساختار یافته استفاده شده است؛ استفاده از اسناد و متون قطعا می‌توانست به گردآوری دقیق اطلاعات و روایی و پایایی بیشتر پژوهش کمک کند اما اطلاعات و مدارک مستند آرشیوی و دسترسی به آنها در وزارت نیرو که جامعه آماری پژوهش بود محرمانه محسوب می‌شود؛ لذا، این مورد می‌تواند به عنوان محدودیت در نظر گرفته شود.

سپاسگزاری

در انجام این پژوهش از هیچ نهاد و موسسه‌ای کمک مالی دریافت نشده است.

فهرست منابع

- 1- Aghaz. A. (2011). Bureaucracy and Culture in Iran. *Iranian journal of management sciences*, 5(19), 1-32. (in persian)
- 2- Al-Otaibi, S. M. (1992). *Political development, bureaucracy, and Saudi culture*. The Florida State University
- 3- Ang, Y. Y. (2017). Beyond Weber: Conceptualizing an alternative ideal type of bureaucracy in developing contexts. *Regulation & Governance*, 11(3), 282-298.
- 4- Biabangard, E. (2012). *Research Methods in Psychology and Educational Sciences*. Tehran: Doran Publications. (in persian)
- 5- Boyatzis, R. E. (1998). Transforming qualitative information: thematic analysis and code development. *Sage*.
- 6- Boudlaie, H., Kenarroodi, M. H., & Ebadi, H. (2023). A phenomenological study of executive leadership transition: Executive succession planning in-state commercial banks. *South Asian Journal of Marketing & Management Research*, 13(2), 10-23.
- 7- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in psychology*, 3(2), 77-101.
- 8- Dasandi, N., & Esteve, M. (2017). The politics–bureaucracy interface in developing countries. *Public Administration and Development*, 37(4), 231-245.
- 9- Diyanat, M. (2016). The effect of functionalism theory on the formation of bureaucracy and culture structure in Iran. *Quarterly Islamic world political research*, 3(2), 105-125. (in persian)
- 10- Ege, J., Bauer, M. (2023). Under what conditions does bureaucracy matter in the making of global public policies?. *Governance*, 36(4), 1313-1333.
- 11- Faghihi, A., & Danaeefard, H. (2011). Bureaucracy and Development in Iran (*Historical-Comparative View*).
- 12- Faizee, C., & Fariman, H. A. (2021). Bureaucratic Foreign Policy of Obama's Administration in Latin America. *Iranian Research letter of International Politics*, 9(2), 243-275. (in persian)
- 13- Georgiou, I. (2014). Seeing the forest for the trees: An atlas of the politics–administration dichotomy. *Public Administration Review*, 74(2), 156-175.
- 14- Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (1982). *Epistemological and methodological bases of naturalistic inquiry*. *ECTJ*, 30(4), 252-233.
- 15- Hansen, K. M., & Ejersbo, N. (2002). The relationship between politicians and administrators—a logic of disharmony. *Public Administration*, 80(4), 733-750.

- 16- Heady, F. (2001). *Public Administration, A Comparative Perspective*. CRC Press.
- 17- Hinterleitner, M., Knill, C. (2023). Bureaucratic overburdening in advanced democracies. *Public Administration Review*.
- 18- Joosse, H., & van Buuren, A. (2023). The marginalization of policy integration: Dynamics of integrated policymaking in the periphery of bureaucracy. *Public Policy and Administration*, 18(4), 543-571.
- 19- Knill, C., & Steinebach, Y. (2023). How policy growth affects policy implementation: bureaucratic overload and policy triage. *Journal of European Public Policy*, 7(3), 1-28.
- 20- Mackey, R. (2022). *Politics and Bureaucracy in the Modern State*. Doctoral dissertation, Boston College.
- 21- Martinez, N. S. (2018). *Election Administration within the Sphere of Politics: How Bureaucracy Can Facilitate Democracy with Policy Decisions*. Florida International University.
- 23- Mixon Jr, F. G. (2019). *A Terrible Efficiency: Entrepreneurial Bureaucrats and the Nazi Holocaust*. Springer Nature.
- 24- Miller, E., Cross, L., & Lopez, M. (2010). *Sampling in qualitative research*. *FBB research group*, 19(3), 249-261.
- 25- Moynihan, D. P., & Soss, J. (2014). Policy feedback and the politics of administration. *Public administration review*, 74(3), 320-332.
- 26- Nyadera, I. N., & Islam, M. N. (2020). Link between administration, politics, and bureaucracy. *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, 75(2), 60-69
- 27- Onder, M., & Nyadera, I. N. (2020). The role of non-economic drivers in development planning: The case of South Korea and Turkey. *International Journal of Public Administration*, 43(4), 283-293.
- 28- Overeem, P. (2017). *The politics-administration dichotomy: Toward a constitutional perspective*. Routledge.
- 29- Peters, B. G. (2019). The politics of bureaucracy after 40 years. *The British Journal of Politics and International Relations*, 21(3), 468-479.
- 30- Rahman, M. S. (2015). *Politics-bureaucracy relations, governance and development in Bangladesh: The case of local government*. Doctoral dissertation.
- 31- Riggs, F. W. (1964). Administration in developing countries: The theory of prismatic society. *Public Administration*, 44(4), 415-434.
- 32- Riggs, F. W. (2006). *The prismatic model: Conceptualizing transitional societies*. In *Comparative Public Administration* (pp. 17-60). Emerald Group Publishing Limited.
- 33- Rosenbloom, D. (2008). The politics-administration dichotomy in US historical context. *Public administration review*, 68(1), 57-60.
- 34- Sadeghi, H. (2008). *Analysis of politics-administrative discourse with the help of game theory*. Doctoral thesis in public administration, Faculty of Management of Alame Tabatabai University.
- 35- Shaddel, A. (2006). Reflection on bureaucracy in third world countries. *Economic magazine*, 32(5), 33-50. (in persian)
- 36- Sadeghi, M., Danaei Fard, H., & Mostafa Zadeh, M. (2017). Understanding the politicization of bureaucracy: a comparative study of its quality, processes and consequences in government management. *Strategic policy research*, 23(6), 98-115. (in persian)
- 37- Strauss, L. (2019). *Leo Strauss on Hegel*. University of Chicago Press.
- 38- Svava, 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), 176-183.
- 39- Ting, M. (2016). *Politics and administration*. Department of Political Science and SIPA Columbia University.
- 40- Vaezi, R. (2021). Criticism of Public and Development Administrations in Iran. *Governance and Development Journal*, 1(1), 31-43. (in persian)

- 41- Vaezi, R. (2018). Criticism of Public and Development Administrations in Iran. *Governance and Development*, 1(1), 31-43. doi: 71213JIPAA_Volume 1_Issue 1_Pages 31-43 (in persian)
- 42- Vares,H.(2007). Rereading the theory of administration: Hermeneutic study of bureaucracy. *Public administration doctoral thesis*.(in persian)
- 43- Warner, B. E. (2001). John Stuart Mill's theory of bureaucracy within representative government: Balancing competence and participation. *Public Administration Review*, 61(4), 403-413.
- 44- Weber, M. (1978). *Economy and society: An outline of interpretative sociology*. Berkeley: University of California Press.