

DOI: [10.52547/jpap.2022.226886.1179](https://doi.org/10.52547/jpap.2022.226886.1179)
DOR: [20.1001.1.22516069.1402.14.1.2.2](https://doi.org/20.1001.1.22516069.1402.14.1.2.2)

مقاله پژوهشی

قدرت تخصصی یا تبعیت سیاسی در بوروکراسی دولتی ایران

آیدا هنرمندی چوکامی^{۱*}، رضا واعظی^۲، فتاح شریفزاده^۳، حبیب‌الله رودساز^۴

چکیده

هدف: هدف این است که با توجه به بوروکراسی آرمانی وبر به عنوان چارچوبی جهت تطبیق، مشخص شود که قدرت‌های سیاسی حاکم بر روند تصمیم‌گیری‌های سازمانی در بوروکراسی دولتی ایران تا چه اندازه با تخصص‌گرایی و قدرت تکنوکراتیک الگوی بوروکراسی آرمانی وبر که بازتاب آرای اداری است؛ همخوانی دارد. با انجام فرآیند پژوهش می‌توان به این مسئله پاسخ مناسبی داد که شکل کنونی جایگاه قدرت تخصصی در بوروکراسی دولتی ایران به مدل بوروکراسی ایده‌آل وبر نزدیک‌تر است یا مدل سالا و ویژگی‌های مرتبط با آن، که بازتاب آرای سیاسی است.

طراحی / روش‌شناسی / رویکرد: داده‌های این پژوهش با رویکرد کیفی مبتنی بر تحلیل مضمون استقرایی، نمونه‌گیری هدفمند و مصاحبه نیمه‌ساختاریافته با ۱۰ نفر از صاحب‌نظران اجرایی وزارت آموزش و پرورش گردآوری شد.

یافته‌های پژوهش: مضامین سازمان‌دهنده شامل قدرت مبتنی بر سیاست، عدم پیروی از قوانین و دستورالعمل‌های مستند شده، در نظر نگرفتن زیرساخت و امکانات موجود، برتری ملاحظات سیاسی بر تصمیمات، خویشاوندسالاری، بوروکراسی‌های زائد اداری، ضعف پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری، سوابق کوتاه-مدت خدمت وزراء، مشخص نکردن اهداف، فرمالیزم، در نظر نگرفتن بوم‌شناسی محیطی، وجود فساد اداری، وجود تصمیمات مقطعی، ضعف استفاده از تخصص و پذیرش متخصصان، ضعف در صلاحیت علمی و سوابق تصمیم‌گیرندگان، ضعف مشارکت در تصمیمات، محدودیت نظام ارزیابی در تصمیمات، بی‌ثباتی و عدم هماهنگی و ضعف در اجرای برنامه‌ریزی است.

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 پژوهش نشان می‌دهد؛ بوروکراسی دولتی ایران در چارچوب بوروکراسی وبر و مدل سالا، از لحاظ قدرت تخصصی، گرایش بیشتری به مدل سالا دارد و تبعیت سیاسی نسبت به قدرت تخصصی در اولویت قرار می‌گیرد.

ابتکار یا ارزش مقاله: در پژوهش‌های انجام شده در کشور تا کنون به صورت مشخص و خاص میزان پایبندی و التزام بوروکراسی دولتی ایران به ویژگی‌های ساختاری همچون تخصص‌گرایی و قدرت تکنوکراتیک مطرح شده در بوروکراسی آرمانی وبر به عنوان یک مبنای راهکاری برای حل بسیاری از مسائل و مشکلات اداری است مورد بررسی قرار نگرفته است.

نوع مقاله: پژوهشی

مشخصات نویسندگان

۱. دانشجوی دکتری دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران (*نویسنده مسئول).
Aida_honarmandi@atu.ac.ir

۲. گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.
Theory.management@

yahoo.com
۳. گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.
Sharifzadeh_f@atu.ac.ir

۴. گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.
roodsaz@atu.ac.ir

کلمات کلیدی: بوروکراسی، تخصص‌گرایی، جامعه‌شناسی، مدل سالا، تحلیل مضمون.

تاریخ دریافت مقاله: ۱۴۰۱/۰۲/۰۳ تاریخ پذیرش مقاله: ۱۴۰۱/۰۶/۱۴ تاریخ چاپ مقاله: ۱۴۰۲/۰۱/۰۱
منتشر شده توسط دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران



Research Paper

Expertized Power or Political Allegiance in the State Bureaucracy of Iran

Aida Honarmandi Chokami^{1*}, Reza Vaezi², Fattah Sharifzadeh³, Habib Allah Roudsaz⁴

Authors

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

Aida_honarmandi@atu.ac.ir

2. Department of Public Administration, Faculty of Management and Accounting, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran.

Theory.management@yahoo.com

3 Department of Public Administration, Faculty of Management and Accounting, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran.

Sharifzadeh_f@atu.ac.ir

4. Department of Public Administration, Faculty of Management and Accounting, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran.

roodsaz@atu.ac.ir

Abstract

Objective: The present study aimed to use Weber's ideal bureaucracy as a framework for adaptation, considering one of its structural features, namely specialization, which utilizes rationality, the expertise, scientific and expert calculations as the bases for decision-making instead of personal preferences and political tendencies, and consider the fact that administrative decisions are generally taken either as a result of political or administrative opinions (specialization) to determine to what extent the political powers, which govern the process of organizational decision-making in Iranian ministries and public agencies, or in a more general sense, in the Iranian state bureaucracy are compatible to the specialization and technocratic power of Weber's ideal bureaucracy model.

Design/Methodology/Approach: Data of the present research were collected by a qualitative approach based on inductive thematic analysis, purposive snowball sampling, and semi-structured interviews with 10 executive experts of the Ministry of Education, and then they were coded and analyzed, and the network of extracted themes was drawn

Research Findings: There were 19 themes organized and identified in the study included policy-based power, non-compliance with documented laws and guidelines, disregard for existing infrastructures and facilities, the superiority of political considerations over decisions, nepotism, redundant bureaucracies, weakness of accountability, short-term records of ministerial service, failure to set goals, formalism, disregard for environmental ecology, corruption, periodic decisions, weakness in the use of expertise and acceptance of experts in decisions, weakness in scientific competence and background of decision-makers, poor participation in decisions, limited evaluation system in decisions, instability, lack of coordination, and weakness in the implementation of planning.

Limitations & Consequences: The final model is presented by the researcher and the results of the research may not be generalizable in all public sector organizations.

Practical Consequences: The results of the research show that in the government bureaucracy of Iran, in the framework of Weber and Sala model bureaucracy, specialized power is more inclined to sala model and political obedience is a priority.

Innovation or value of the Article: In the researches conducted in the country so far, the degree of adherence and commitment of the Iranian government bureaucracy to structural features such as specialization and technocratic power proposed in Weber's ideal bureaucracy as a basis for solving many problems and administrative problems have not been investigated

Paper Type: Research Article

Keywords: Weber's bureaucracy; Specialization; Prismatic society; Sala model; Thematic analysis.

Received Date:2022-04-23

Acceptation Date: 2022-09-05

Publication Date:2023-03-21

Publisher: Iran – Tehran – Shahid Beheshti University – Faculty of Management & Accounting

مقدمه

تعریف کردن بوروکراسی کار ساده‌ای نیست. این امر تا حدی به خاطر این است که به این واژه معانی مثبت تحقیر کننده و خنثی تعلق گرفته است (Hersh, 2005). بوروکراسی شیوه‌ای کارا و دقیق در سازماندهی است و نوعی ابزار اعمال قدرت به شمار می‌آید که می‌تواند در اختیار تامین منافع گوناگون قرار گیرد (Weber, 2016). بوروکراسی نه تنها یک قهرمان یا یک غول نیست بلکه نوعی از سازمان اجتماعی با ویژگی‌های خاص می‌باشد (Heady, 2001). نظام بوروکراسی، نظامی از متخصصان، شایستگان و برگزیدگان یک جامعه است که به دنبال پرمنفعت‌ترین خط‌مشی‌ها و اقدامات است. در واقع قدرت دموکراتیک با قدرت بوروکراتیک از لحاظ تخصص‌گرایی متفاوت است و قدرت دموکراتیک در حوزه بوروکراسی وجود ندارد و زمانی که افرادی شایسته و متخصص تحت عنوان مقتدران تکنوکرات‌ها در نظام اداری قرار می‌گیرند، تصمیمات نیز در درون بوروکراسی - های دولتی بر اساس رای اصلح خواهد بود نه رای اکثریت اما در دموکراسی رای اکثریت ارجح است (Mehrgan, Faghihi, Mirsepassi, 2020). در دموکراسی کسی که بیشترین رای را دارد قدرتمندتر است و در بوروکراسی آن کسی که داناتر است (Zohrabi, Kasraee, Sohrabi, 2021). وجود تخصص‌گرایی می‌تواند از بسیاری از موارد همچون فساد جلوگیری نماید؛ قدرت بوروکراسی به دلیل وجود قدرت شایستگی امکان وجود فساد را کاهش می‌دهد (Vaezi, 2018). هنگامی که بوروکراسی کشورهای در حال توسعه مورد مطالعه قرار می‌گیرد، نارسایی مدل کلاسیک بیش از پیش نمایان می‌شود و تقریباً همیشه کفه ترازو به نفع مدلهایی است که تناسب بیشتری با واقعیت‌های اینگونه جوامع دارند. در این رابطه فرد ریگز^۱ بهترین و شناخته‌شده‌ترین مدل را به نام مدل منشوری^۲ برای کشورهای در حال توسعه و سیستم اداره امور دولتی آن‌ها تدوین و ارائه کرده است (Heady, 2001). ریگز برای توضیح بیشتر در زمینه جامعه منشوری و ساختارهای بوروکراسی آن‌ها به ارائه زیر مدلی به نام سال^۳ اهتمام می‌ورزد (Riggs, 2006).

با توجه به اینکه نظام اداری یکی از مهمترین ارکان در هر جامعه‌ای محسوب می‌شود که می‌تواند بر سایر ارکان جامعه نیز تاثیرگذار باشد و باعث تامین اهداف توسعه ملی در کشور شود؛ بنابراین مطالعه بوروکراسی دولتی می‌تواند راهگشای بسیاری از مسائل و مشکلات در کشور باشد. بررسی تاریخی تکامل مطالعات تطبیقی نشان می‌دهد که سیستم‌های اداره امور کشورهای موجود جهان را فقط می‌توان به صورت تطبیقی و پس از گزینش یک مدل از میان مدل‌های مختلف بررسی کرد (Heady, 2001). در این پژوهش یکی از ویژگی‌های ساختاری وبر، تحت عنوان تخصص‌گرایی مورد بررسی و توضیح قرار گرفته است؛ زیرا نظام اداری در هر کشوری از دو جز عوامل ساختاری و کارکردی تشکیل شده است و در واقع دارای دو جنبه است و از آنجایی که توافق بیشتری بر عوامل ساختاری نسبت به کارکردی وجود دارد و همچنین عوامل کارکردی مانند میزان فساد، عدالت رعایت شده و غیره در نظام اداری عوامل گسترده‌تری هستند که ممکن است به دلیل وسعت موضوع، امکان پژوهش را فراهم نکند؛ بنابراین تمرکز بیشتر بر عوامل ساختاری است. از طرف دیگر، ویژگی تخصص‌گرایی و در نظر قرار دادن آن یکی از مباحثی است که در بوروکراسی ایده‌آل وبر به کرات به آن اشاره شده است؛ اما تا به امروز

این ویژگی ساختاری به صورت مشخص و میزان پابندی و التزام به آن در روند قدرت‌های سیاسی حاکم در دستگاه‌های دولتی و اخذ تصمیمات مهم در نظام اداری، در بوروکراسی دولتی کشور ایران مورد مطالعه و بررسی قرار نگرفته است.

لذا مهمترین سوال و مسئله‌ای که هدف از انجام این پژوهش می‌باشد؛ این است که با توجه به اینکه تخصص‌گرایی مطرح شده در بوروکراسی آرمانی وبر به این معناست که به جای ترجیحات فردی و گرایشات سیاسی، عقلانیت و در نهایت تخصص و محاسبات علمی و کارشناسانه مبنای اخذ تصمیمات باشد و همچنین با عنایت به این مسئله که به صورت کلی تصمیمات اداری اخذ شده، یا منتج از رای سیاسی است و یا رای اداری (تخصص) که در بوروکراسی ایده‌آل وبر مطرح شده است؛ با توجه به دیدگاه‌های صاحب‌نظران اجرایی در خصوص بوروکراسی دولتی کشور ایران مشخص شود که قدرت‌های سیاسی حاکم بر روند تصمیم‌گیری‌های سازمانی در وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی ایران و به عبارت کلی‌تر در بوروکراسی دولتی ایران تا چه اندازه با تخصص‌گرایی و قدرت تکنوکراتیک الگوی بوروکراسی آرمانی وبر هم‌خوانی دارد. در واقع مسئله این است که تصمیمات متخذه در بوروکراسی دولتی ایران تا چه اندازه بازتاب آرای سیاسی و تا چه اندازه بازتاب آرای تخصصی مد نظر وبر است. با انجام فرآیند این پژوهش می‌توان به این مسئله پاسخ مناسبی داد که شکل کنونی جایگاه قدرت تخصصی با توجه به مطالب ارائه شده در بوروکراسی دولتی ایران به مدل بوروکراسی ایده‌آل وبر نزدیک‌تر است یا مدل سالا و ویژگی‌های مرتبط با آن که مبین آرای سیاسی است؛ قطعاً این مقایسه و تطبیق به نگاه بوم‌شناسانه بوروکراسی دولتی ایران کمک خواهد کرد؛ با هدف نهایی شناخت بوروکراسی دولتی نظام اداری ایران. در واقع شناخت وضع موجود بوروکراسی دولتی ایران با توجه به بعد تخصص‌گرایی و قدرت تکنوکراتیک که در مدل آرمانی وبر مطرح شده است می‌تواند از بروز بسیاری از مشکلات اداری مانند فساد، بی‌انگیزگی و بی‌عدالتی جلوگیری نماید و تشریح دقیق بوروکراسی دولتی ایران از جنبه تخصص‌گرایی هم از لحاظ نظری و جنبه مطالعاتی و هم از لحاظ عملی و کاربردی دارای نوآوری می‌باشد.

مبانی نظری و پیشینه تحقیق

بوروکراسی را می‌توان نظامی از حکومت تلقی نمود که نظارت بر آن کاملاً در دست مامورانی است که قدرت آن‌ها آزادی شهروندان را مورد تعرض قرار می‌دهد (Laski, 2015). برخی از صاحب‌نظران مانند اسمن^۱ (2009)، برایبانتی^۲ (1969) و سیگلمن^۳ (1972) معتقدند برای رسیدن به توسعه سیاسی وجود یک نظام بوروکراتیک توسعه‌یافته ضروری است و وجود یک بوروکراسی باثبات را از الزامات مهم کشورهای در حال توسعه می‌دانند (Heady, 2017). گرایش غالب برای تعریف بوروکراسی، تعریف آن بر مبنای ویژگی‌های مهم ساختاری سازمان است. توافق بر ویژگی‌های ساختاری یا سازمانی که محور اصلی مقایسه‌اند، بسیار اساسی است. ویژگی‌های ساختاری اصلی را می‌توان به سه ویژگی زیر کاهش داد (Faqihi, Danaeifard, 2006):

¹ Esman

² Braibanti

³ Sigelman

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

در اقتصادهای توسعه‌یافته‌ای نظیر اقتصاد ایالات متحده آمریکا، عمدتاً از دیوان‌سالاری‌های دولتی انتظار می‌رود که وظایف روزمره‌ای را به شیوه‌ای پاسخگو و مبتنی بر رعایت ضوابط انجام دهند. اما در اقتصادهای در حال گذار و در حال توسعه نظیر چین شدیداً متفاوتند. حتی در کشورهای توسعه‌یافته نیز انواع کاملاً متفاوتی از دیوان‌سالاری‌های قانونی- عقلانی وجود دارد (Yuen Ang, 2008).

در سیستم بوروکراسی وبری برای هر یک از پرسنل وظایف و اختیارات قانونی به صورت دقیق مشخص شده است و فعالیت‌های کارکنان به صورت دقیق تعیین گردیده است که به وضوح و شفاف مشخص شده است و دقیقاً بر عکس نوعی از تقسیم کار است که کاملاً منوط به تصمیم‌گیری فرد رهبر است و مطابق با شرایط دچار تغییر می‌شود (Scott and Davis, 2007). برخی بر این باورند که سازمان‌های مدرن بوروکراتیک از ضروریات جوامع صنعتی هستند و به دلیل عقلایی بودن، محاسبه‌پذیری، قانونمندی، تخصص‌گرایی و شایسته‌سالاری تا حد زیادی فراگیر شده‌اند (Tahmasebi, 2011; Kiwisto, 2013; Robbins, 2012; Ferederickson & Hart, 1985).

جامعه منشوری طبق نظر ریگز در واقع عبارت است از حد میان یک جامعه بسته (جامعه سنتی) و یک جامعه باز (جامعه و صنعتی غربی). مدل منشوری به افراد کمک می‌کند که متوجه شوند چرا مدل‌های طراحی شده برای مطالعه دو سر طیف برای موقعیت میانی کافی نیستند (Riggs, 2006). ریگز برای توضیح بیشتر در زمینه جامعه منشوری و ساختارهای بوروکراسی آن‌ها به ارائه زیر مدلی به نام سالاهتمام می‌ورزد. الگوی سالاهتمام می‌توان مانند الگوی جامعه منشوری، به گونه‌ای یک پیوستار به نمایش گذاشت. اگر جامعه منشوری ترکیبی از ویژگی‌های سنتی و جامعه مدرن بوده و به دیگر سخن ساختارهای آن نه سنتی است و نه مدرن، ساختارهای بوروکراتیک و اداری مدل سالاهتمام نیز آمیخته‌ای است از ویژگی‌های موجود در زندگی خانوادگی و نگرش سنتی به امور از یک‌سو و خصوصیت‌های موجود در ساختارهای اداری و نوع نگرش دیوان‌سالارانه، مدرن و عقلایی از سوی دیگر. باید توجه داشت که زیر مدل اداری سالاهتمام در واقع مبین وضعیت اداری جامعه منشوری یا جامعه در حال توسعه است که ویژگی‌های آن عبارت است از (Riggs, 1964): ناهمگنی^۱، شکل‌گرایی یا ظاهر‌گرایی^۲، تداخل ساختارهای سنتی و مدرن^۳، خویشاوندگرایی و قوم‌گرایی^۴، بازار^۵ و تمرکز قدرت^۶.

پیشینه تجربی

مارتینز^۷ (2018) پژوهشی با عنوان «مدیریت انتخابات در حوزه سیاست: چگونه بوروکراسی می‌تواند دموکراسی را با تصمیم‌گیری‌های سیاسی تسهیل کند» انجام داد و در نتایج حاصل از پژوهش خود به وجود دوگانگی در

¹ Heterogeneity

² Formalism

³ Overlapping

⁴ Nepotism and communalism

⁵ Bazaar

⁶ Centralization

⁷ Martinez

سیاست و اداره و نظریاتی که اندیشمندان گوناگون در حوزه سیاست و اداره در حوزه مدیریت دولتی دارند، اشاره کرد. تینگ^۱ (2017) در پژوهشی با عنوان «سیاست و مدیریت» نشان داد که نظریه‌ای در زمینه مدیریت وجود دارد و به تأثیرگذاری برنامه‌های بوروکراسی دولتی اشاره کرد. در این مدل، یک مکانیسم، دیوان‌سالاری را برای اختصاص کالای مورد نیاز به مشتریانی با صلاحیت‌های نامشخص انتخاب می‌کند. محمد رحمان^۲ (2015) در پژوهشی با عنوان «روابط سیاسی-بوروکراسی، حکومت و توسعه در بنگلادش: مطالعه موردی حکومت محلی» به مطالعه پرداخت. وی به روابط سیاست و بوروکراسی با مطالعه موردی کشور بنگلادش اشاره کرد. موینیهان^۳ (2014) در مطالعه‌ای با عنوان بازخورد خط‌مشی و سیاست مدیریت به مطالعه پرداخت؛ نتایج حاصل از این پژوهش نشان داد که مدیران در شکل‌گیری شرایط سیاسی عملکرد بوروکراتیک و سازماندهی قدرت در سیاست گسترده‌تر نقش اساسی دارند. در عین حال، این چشم‌انداز تأکید می‌کند که سیاست‌ها چیزی فراتر از اهداف اقدامات اداری هستند.

در پژوهش‌های انجام شده که در حیطه بوروکراسی و مسائل مرتبط به آن قرار دارد بیشتر تعاریف مفاهیم بوروکراسی مد نظر قرار گرفته است. همچنین تعدادی از پژوهش‌ها به عواملی که در بوروکراسی دولتی موثر هستند مانند عوامل فرهنگی اشاره کرده‌اند. نقد بوروکراسی دولتی ایران و پژوهش‌های مرتبط با جامعه منشوری و مدل سالان نیز در پیشینه وجود دارد؛ اما تا به امروز پژوهش مستقلی، بوروکراسی دولتی ایران را با محوریت تخصص‌گرایی بررسی نکرده و میزان قربت بوروکراسی دولتی ایران را با بوروکراسی وبر و سالان مدل مورد بررسی قرار نداده است.

روش‌شناسی

این پژوهش رویکردی کیفی دارد و به منظور پاسخ به سوالات و همچنین تأمین اهداف پژوهش و گردآوری داده‌ها از ابزار مصاحبه نیمه ساختار یافته استفاده شده است (Bahmani, Boudlaie and kenarroodi, 2021). به منظور تجزیه و تحلیل داده‌ها نیز از روش تحلیل مضمون استقرایی استفاده شده است (Boudlaie and kenarroodi, 2020). مشارکت‌کنندگان پژوهش، صاحب‌نظران اجرایی در وزارتخانه آموزش و پرورش به عنوان یکی از وزارتخانه‌های موثر در کشور می‌باشد. به منظور شروع فرآیند مصاحبه، تعدادی از صاحب‌نظران اجرایی نظام آموزش و پرورش از طریق نمونه‌گیری هدفمند و گلوله برفی انتخاب گردیدند که ابتدا تعدادی از افراد مد نظر که همگی در پست‌های ارشد آموزش و پرورش مشغول به فعالیت بودند انتخاب گردیدند و پس از مصاحبه با هر یک از افراد از آن‌ها درخواست می‌شد که تعداد دیگری را که بر موضوع پژوهش اشراف دارند معرفی نمایند؛ که نهایتاً ۱۰ نفر مشارکت‌کننده مورد مصاحبه قرار گرفتند؛ سپس اشباع نظری حاصل گردید. به هر یک از افراد به منظور راحتی فرآیند پژوهش کدی اختصاص پیدا کرد که با p نشان داده شده است. همچنین در جدول ۱ سابقه کار، پست سازمانی و مدرک تحصیلی افراد مشخص گردیده است. از بین این افراد یک نفر

¹ Ting

² Rahman

³ Moynihan

زن و ۹ نفر مرد بودند که همه مشارکت‌کنندگان دارای تحصیلات کارشناسی ارشد به بالا هستند و میانگین سابقه کار در آموزش و پرورش در میان مصاحبه‌شوندگان ۳۰ سال بوده است.

جدول ۱. اطلاعات جمعیت‌شناختی مشارکت‌کنندگان در پژوهش

مدرک تحصیلی	پست سازمانی	سابقه کار	کد اختصاصی	
دکتری مدیریت دولتی دانشگاه تربیت مدرس	وزیر آموزش و پرورش دولت یازدهم (۱۳۹۵-۱۳۹۲)	۳۵ سال	P1	۱
کارشناسی ارشد مدیریت و برنامه‌ریزی	مشاور رئیس سازمان سما (آموزش و پرورش)	۳۶ سال	P2	۲
کارشناسی ارشد مدیریت اجرایی	مدیر مرکز آموزش و توانبخشی مشکلات ویژه یادگیری آموزش و پرورش	۳۰ سال	P3	۳
کارشناسی ارشد آمار گرایش سنجش و اندازه‌گیری	مشاور وزیر در امور برنامه‌ریزی منابع انسانی آموزش و پرورش - رئیس مرکز برنامه‌ریزی نیروی انسانی و فناوری اطلاعات آموزش و پرورش	۳۸ سال	P4	۴
کارشناسی ارشد مدیریت اجرایی	مدیر کل سنجش و ارزیابی آموزش و پرورش - مشاور وزیر آموزش و پرورش در دولت یازدهم (آقای دکتر فانی)	۳۱ سال	P5	۵
کارشناسی ارشد مدیریت آموزشی دانشگاه تهران	رئیس پایش کیفیت آموزش در آموزش و پرورش	۳۵ سال	P6	۶
کارشناسی ارشد مدیریت آموزشی	مشاور وزیر در امور اجرایی سند تحول بنیادین آموزش و پرورش	۳۵ سال	P7	۷
دکتری فلسفه تعلیم و تربیت دانشگاه تربیت مدرس	رئیس و مسئول کمیته مطالعات نظری سند تحول بنیادین آموزش و پرورش	۳۲ سال	P8	۸
دکتری مدیریت آموزشی	مشاور علمی سازمان پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش و پرورش - رییس شورای پژوهشی	۳۰ سال	P9	۹
دانشجوی دکتری مدیریت آموزشی	معاون آموزشی مقطع ابتدایی معاونت اداره ی کل و مدیریت آموزش و پرورش مراغه - عضو شورای اسلامی مراغه	۳۰ سال	P10	۱۰

پس از گردآوری داده‌های حاصل از مصاحبه‌ی نیمه ساختاریافته به منظور تجزیه و تحلیل داده‌های کیفی از روش تحلیل مضمون استقرایی با رویکرد براون و کلارک^۱ (۲۰۰۶) استفاده گردید. یکی از فنون تحلیلی مناسب در تحقیقات کیفی، تحلیل مضمون است؛ که به طور گسترده‌ای استفاده می‌شود، اما به ندرت معرفی شده است. از تحلیل مضمون می‌توان به خوبی برای شناخت الگوهای موجود در داده‌های کیفی استفاده کرد (Boyatiss,1998). با توجه به رویکرد مذکور به منظور تجزیه و تحلیل داده‌ها گام‌های زیر طی شد:

- ابتدا مصاحبه‌های صاحب‌نظران اجرایی آموزش و پرورش ضبط گردید؛ سپس پژوهشگر جهت تجزیه و توصیف متن، مصاحبه را مکتوب کرده است؛ همچنین مطالعه مجددی از داده‌ها انجام شده و ایده‌های اولیه، مجزا و نوشته شده است.

¹ Braun and Clarke

- پژوهشگر متن را به بخش‌های کوچک‌تر تفکیک کرده و چارچوبی را جهت کدگذاری به وجود آورده و با توجه به ویژگی‌های اساسی داده‌ها، کدگذاری اولیه انجام گرفته است. در نهایت با شناسایی گزاره‌های معنادار مجموعاً ۲۷۲ کد اولیه استخراج گردید.
 - پژوهشگر پس از اتمام کدگذاری‌های اولیه، آن‌ها را مورد بازبینی و اصلاح مجدد قرار داده است؛ گزاره‌های معنادار را همراه کدهایشان مجدداً رونویسی نموده تا بتواند برای دسته‌بندی آن‌ها تصمیم بگیرد. گزاره‌ها بارها توسط پژوهشگر مورد بررسی و مطالعه قرار گرفت که بدین منظور بتواند آن‌ها را مقایسه و شباهت میان آن‌ها را بیابد؛ که بتواند گزاره‌هایی که از لحاظ معنایی یک معنای واحد می‌سازند را در یک طبقه قرار دهد. بدین ترتیب طبقاتی از کدها ایجاد شد که به این طبقات ایجاد شده به اصطلاح تم گفته می‌شود. در نهایت تمام کدها بر اساس شباهت و تفاوت‌های طبقات، دسته‌بندی شده و ۵۶ تم را به وجود آورد که می‌توان آن‌ها را مضامین پایه نامید.
 - پژوهشگر، مضامین پایه را که از مرحله‌ی قبل استخراج گردیده است با هم مقایسه کرده و بر اساس شباهت‌ها و تفاوت‌هایی که با یکدیگر دارند آن‌ها را تحت عنوان مضامین سازمان‌دهنده که ۱۹ عدد می‌باشد؛ دسته‌بندی کرده است. مضامین سازمان‌دهنده مفهوم گسترده‌تر و عمیق‌تری نسبت به مضامین پایه دارند و با توجه به سوالات و ادبیات پژوهش می‌تواند اطلاعات جامع‌تری را در اختیار بگذارد.
 - بر اساس مضامین سازمان‌دهنده شبکه‌ای از مضامین و تفسیر آن‌ها به منظور تجزیه و تحلیل داده‌ها ایجاد گردید.
- به منظور کسب اطمینان از روایی پژوهش به ۵ نفر از اساتید و خبرگان دانشگاه علامه طباطبایی و دانشگاه تهران مراجعه شد که در زمینه رشته مدیریت دولتی و همچنین موضوع پژوهش از صاحب‌نظران هستند. در این مرحله اساتید استنتاج حاصل از پژوهش را مورد بررسی قرار داده و با اشراف خود بر موضوع، تایید، اصلاح و یا تکمیل نتایج را صورت دادند. همچنین تعدادی از مضامین احصاء شده بنا به نظر خبرگان و صاحب‌نظران دانشگاهی از لحاظ ترکیب واژه‌ای دچار تغییر شده و مجدد به پژوهش اضافه گردید. جهت پایایی پژوهش نیز از روش توافق بین دو کدگذار (توافق درون موضوعی) استفاده شده است. جهت انجام این امر، مفاهیمی که میان مصاحبه‌شوندگان مشترک بود در نظر گرفته شد و به صورت هم‌زمان توسط پژوهشگر و همکار کدگذار، کدگذاری شدند. مواردی که در هر یک از مصاحبه‌ها مورد توافق هر دو طرف بود تحت عنوان مقوله‌های مورد توافق دسته‌بندی شدند و سایر موارد نیز به عنوان مقوله‌های توافق نشده ثبت شدند. ضرایب پایایی توافق درون موضوعی همه مقوله‌ها بالاتر از ۰.۶ است که به معنای مطلوب بودن ضریب پایایی سوالات مصاحبه می‌باشد. در بیشتر مطالعات تحلیل محتوای چاپ شده حداقل ضریب پایایی مورد نیاز را ۰.۶ ذکر کرده‌اند (Biabangard, 2012). فرمول زیر جهت محاسبه پایایی پژوهش مورد استفاده قرار گرفته است:

$$\text{Reliability} = 2M^1/N1 + N2^2$$

رابطه (۱)

فرمول ۱. محاسبه پایایی مصاحبه (Biabangard, 2012).

تجزیه و تحلیل داده‌ها و یافته‌ها

با شناسایی گزاره‌های معنادار کدهای اولیه در پژوهش حاضر استخراج گردید. گزاره‌ها بارها توسط پژوهشگر مورد بررسی و مطالعه قرار گرفت که بدین منظور بتواند آن‌ها را مقایسه و شباهت میان آن‌ها را بیابد و گزاره‌هایی که از لحاظ معنایی یک معنای واحد را می‌سازند در یک طبقه قرار دهد. بدین ترتیب طبقاتی از کدها ایجاد شد. در نهایت تمام کدها بر اساس شباهت و تفاوت‌های طبقات، دسته‌بندی شده و ۵۶ مضمون را به وجود آورد که می‌توان آن‌ها را مضامین پایه نامید؛ سپس پژوهشگر مضامین پایه را که از مرحله قبل استخراج گردید با هم مقایسه کرده و بر اساس شباهت‌ها و تفاوت‌هایی که با یکدیگر داشتند، آن‌ها را تحت عنوان مضامین سازمان‌دهنده که ۱۹ عدد بودند؛ دسته‌بندی کرد. مضامین سازمان‌دهنده مفهوم گسترده‌تر و عمیق‌تری نسبت به مضامین پایه دارند و با توجه به سوالات و ادبیات پژوهش می‌توانند اطلاعات جامع‌تری را در اختیار بگذارند. تحلیل مضمون مصاحبه‌های پژوهش در جدول ۲ آورده شده است.

جدول ۲. تحلیل مضمون مصاحبه‌های پژوهش

ردیف	مضمون سازمان‌دهنده	مضمون پایه	نمونه جملات کلیدی بیان شده	کدهای مصاحبه	تکرار
۱	قدرت مبتنی بر سیاست	- اعمال سلیق فردی - اتخاذ تصمیمات متأثر از تغییر وزرا	تصمیماتی که در آموزش و پرورش اخذ می‌شود بستگی به وزیر و مدیری دارد که آن تصمیم را می‌گیرد و اجرا می‌کند.	P1Q1/P1Q8/P1Q14/P3Q5/P4Q19/P4Q27/P6Q6/P6Q7/P8Q2/P9Q12/P9Q2/P9Q3/P10Q2	۱۳
۲	عدم پیروی از قوانین و دستورالعمل‌های مستند شده	- ضعف قوانین و مقررات مشخص - فقدان وجود استانداردهای حرفه‌ای - ضعف برنامه‌ریزی در تصمیم‌گیری‌ها - فقدان رویه و دستورالعمل‌های مشخص - در نظر نگرفتن اصول مدیریتی در تصمیمات	در بخش‌های دیگر آموزش و پرورش سازمان‌های وابسته وجود دارد؛ مثل دانشگاه فرهنگیان و دانشگاه شهید رجایی که زیرمجموعه‌ی آموزش و پرورش است و همچنین در سازمان‌هایی همچون مدارس غیردولتی، در این قسمت‌ها هم تمرکز قدرت و سلیق شخصی وجود دارد و استانداردهای حرفه‌ای و قوانین و مقررات مستند جایگاهی ندارد که در سطح ملی و استانی تاثیر خود را می‌گذارد.	P1Q1/P2Q23/P1Q5/P1Q8/P8Q1/P9Q8/P9Q12/P10Q2/P3Q9/P4Q18/P9Q9/P10Q14	۱۲
۳	در نظر نگرفتن زیر ساخت و		هنگام تصمیم‌گیری به شرایط دانش‌آموز در مناطق مختلف کشور توجهی نمی‌شود؛ چرا که به طور مثال یک فردی که در روستا تحصیل	P1Q3/P1Q4/P1Q6/P1Q10/P4Q6/P4Q7/P4Q9/P4Q27/P5Q2/P5Q13/P6Q	۱۴

¹ تعداد موارد کدگذاری شده بین دو کدگذار که بین آن‌ها توافق وجود دارد
² به ترتیب تعداد کل موارد کدگذاری شده توسط کدگذار اول و دوم است

	4/P7Q1 P4Q38/P4Q39	می کند با فردی که در بهترین منطقه شهر تهران تحصیل می کند از لحاظ امکانات با هم فرق دارند و زیر ساخت‌های متفاوتی در اجرای تصمیم باید برای آن‌ها لحاظ شود که متأسفانه این اتفاق نمی‌افتد.	- بی‌توجهی به زیرساخت ها و امکانات جهت تصمیم‌گیری - پراکندگی امکانات در تصمیم‌گیری - وجود مشکلات ساختاری و زیرساختی در نظام آموزش و پرورش	امکانات موجود	
20	P2Q20/P2Q21/P2Q22 / P1Q8 /P2Q10 /P2Q12 /P2Q24/P3Q1/P3Q2/P3Q10/P3Q11/P10Q7/P4Q28/P4Q33/P4Q35/P5Q3 /P5Q4/P8Q3/P8Q14/P9Q13	علت شکست در بسیاری از تصمیم‌گیری‌ها در نظر نگرفتن ملاحظات سیاسی بوده است. ورود مسائل سیاسی به آموزش و پرورش همیشه وجود داشته است. آموزش و پرورش ما یک آموزش و پرورش سیاست‌زده است و همه چیز در آن متأثر از تصمیمات سیاسی است.	- در نظر گرفتن ملاحظات سیاسی در اتخاذ تصمیمات - وابستگی وزرا به احزاب سیاسی - فقدان شفافیت و ترس از استیضاح میان وزرا	برتری ملاحظات سیاسی بر تصمیمات	۴
۱۲	P1Q16/P2Q1/P1Q13/P2Q24/P3Q8/P3Q9/P5Q5/P7Q7/P8Q5/P9Q2/P9Q6 /P10Q6	اگر وزیری سر کار بیاید کلبه‌ی افرادی که با او کار می‌کنند هم باید همراهش باشند که می‌توانند از دوستان یا خویشاوندان آن فرد باشند که تخصص لازم را هم ندارند و از دانش کافی هم نسبت به تصمیمات و اجرای آن برخوردار نیستند و بیشتر به فکر تامین و حفظ منافع فردی هستند.	- گماشتن افراد منتخب متأثر از تغییر وزیر - بکارگیری خویشاوندان متأثر از تغییر وزرا	خویشاوند سالاری	۵
۶	P3Q4/P9Q7/P2Q2 /P2Q3 /P4Q27/P2Q17	تصمیمات تحت تاثیر دوران ریاست جمهوری حاکم، بوروکراسی‌های بی‌فایده‌ی اداری در تمام کشور و کاغذ بازی های زائد است.	- تصمیمات متأثر از کاغذبازی اداری - ضعف مشکلات اداری و دور باطل در فرآیندهای تصمیم‌گیری - اولویت نداشتن بهبود نظام آموزش و پرورش	بوروکراسی های زائد اداری	۶
۶	P2Q13/P4Q24/P8Q9/P10Q9/ P2Q4/P2Q3	در تصمیمات آموزش و پرورش هیچ کس مسئولیت تصمیمات خود را نمی‌پذیرد. سه نهاد تصمیم‌گیری در آموزش و پرورش وجود دارد که شامل شورای عالی آموزش و پرورش، شورای عالی انقلاب فرهنگی و مجلس شورای اسلامی می‌باشد. تصمیماتی که در حوزه‌ی سیاست‌گذاری هست باید به تصویب یکی از این سه مرجع برسد و گرنه قابلیت اجرا ندارد و در اختیار وزیر نیست؛ هر چند پیامدهایش به وزارت آموزش و پرورش نسبت داده می‌شود.	- فقدان اختیارات لازم در فرآیند تصمیم‌گیری - ضعف مسئولیت‌پذیری تصمیم‌گیرندگان	ضعف پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری	۷
۸	P5Q13/P6Q8/P8Q5/P9Q9 P4Q29/P4Q30/P10Q6/P1Q16	یکی از آفت‌هایی که تا به امروز آموزش و پرورش داشته است عمر کوتاه مدیریت در میان وزراء است که تقریباً دو سال یا دوسال و چند ماه بیشتر نیست؛ که باعث شده اکثر اوقات طرح‌ها یا برنامه‌ها نیمه‌کاره و ناتمام رها شود.	- کوتاه‌مدت بودن سابقه خدمت وزرا - ناپایدار بودن و نبود حلقه‌های واسط	سوابق کوتاه‌مدت خدمت	۸

6	P2Q7/P4Q38/P7Q10/P10Q14/P4Q13/ P3Q9	اهداف از قبل مشخص و استانداردسازی نمی‌شود که بر اساس آن وظایف دقیقی به افراد سپرده شود و بودجه‌ای برای تصمیمات تخصیص داده شود.	- مشخص نبودن اهداف در اخذ تصمیمات - فقدان اهداف مشخص و اجرای آن	مشخص نکردن اهداف	۹
7	P2Q14/P2Q16/P5Q8/P8Q4/P10Q8 P4Q37/P4Q38	آنچه در آموزش و پرورش به زبان گفته می‌شود با آنچه در عمل صورت می‌گیرد مغایر است؛ نیت گروه‌های سیاسی اهمیت دارد نه جملاتی که وقتی تصمیمی همچون ادعای تحول بنیادین وجود دارد؛ بیان می‌شود. این تحول بنیادین باید در زمینه‌ی محتوا باشد نه شکل و ظاهر. اما این مسائل در عمل اتفاق نمی‌افتد و تنها به زبان گفته می‌شود.	- مغایرت ساختارهای مدرن ظاهری با عمل - توجه به شکل و ظاهر بیشتر از محتوا در تصمیمات	فرمالیزم	۱۰
5	P1Q9/P1Q11/P4Q16/ P10Q3/ P5Q12	در تصمیمات به مسائل اجتماعی و فرهنگی توجه نمی‌شود و عوامل محیطی نادیده گرفته می‌شود.	- در نظر نگرفتن مسائل محیطی در تصمیمات - در نظر نگرفتن شرایط و عوامل متفاوت	در نظر نگرفتن بوم شناسی محیطی	۱۱
4	P8Q12/P10Q3 P2Q25/P3Q12	وجود برخی از بی‌عدالتی‌ها و فسادها ریشه در نبود فرآیندهای مشخص در نظام آموزش و پرورش و تصمیم‌گیری‌های فردی دارد که می‌تواند مسائل و مشکلاتی را ایجاد کند.	- فساد در سیستم‌های اداری - رعایت نکردن عدالت	وجود فساد اداری	۱۲
13	P6Q5/P6Q7 P4Q10/P4Q22/P5Q7/P6Q5/P6Q2 P7Q10/P8Q18 P7Q1/P1Q10 P7Q10/P8Q18	برنامه جامع ۱۰ یا ۲۰ ساله وجود ندارد؛ علاوه بر نبود برنامه‌های دراز مدت و پیوسته به برنامه‌های قبلی و بعدی نداریم. رفت و آمد جریان‌ات سیاسی ناپایدار است؛ ناپایداری در تصمیمات متأثر از افت و خیزها و جریان‌ات سیاسی است. تصمیمات زودگذر هستند که با ذات آموزش و پرورش که تعلیم و تربیت هست؛ به دلیل بلندمدت بودن پیامدها و فرآیندها، سختی ندارد.	- کوتاه‌مدت بودن و ناپایداری تصمیمات - فقدان نگاه جامع و همه‌جانبه‌نگر به تصمیمات - فقدان تداوم در تصمیمات - تداخل در فرآیندهای تصمیم‌گیری به دنبال تغییرات مقطعی - آرمانی بودن و عدم پیوستگی برنامه‌های وزرا - وجود تصمیمات مغایر با یکدیگر	وجود تصمیمات مقطعی	۱۳
۲۸	P1Q18/P2Q18/P4Q2/P4Q22/P4Q25 /P4Q34/P4Q41/P5Q17/P5Q20/P6Q12 P6Q12/P7Q6/P8Q8/P9Q5/ P1Q17/P1Q19/P2Q21/P3Q7/P6Q10 /P4Q34/P4Q36/P5Q17/P6Q9/P10Q10 P10Q13/P4Q15 /P8Q16/P9Q4	از آنجایی که فرایند تصمیم‌گیری کاری کاملاً سیاسی است عدم استفاده از محققان برای فرار از پیامدهای پذیرفتن حرف‌های دانشگاهیان است. یکی از علت‌های موثر نبودن دانشگاهیان این است که آموزش و پرورش‌ها خیلی برای آن‌ها میدان عرض اندام و مشارکت را باز نمی‌کنند.	- محدودیت استفاده و پذیرش نظر متخصصان - اطلاع نداشتن متخصصان از حوزه اجرا در آموزش و پرورش - عدم توجه به یافته‌های علمی و پژوهشی در تصمیمات - وجود مدارک نامعتبر و عدم شایستگی متخصصان	ضعف استفاده از تخصص و پذیرش متخصصان در تصمیمات	۱۴

			<ul style="list-style-type: none"> - انطباق نداشتن مدارک تحصیلی با منصب - تصمیم‌گیران - مقاومت و عدم تحمل نظرات متخصصان و دانشگاهیان - وجود مسائل سیاسی و جنبه‌های صوری تخصص 		
7	P8Q13/P10Q12/P10Q14 P1Q15/P3Q6/P9Q11/P10Q6	در آموزش و پرورش تصمیم‌گیرندگان سواد و دانشی را که باید را ندارند و شرح شغل و وظایفشان مشخص نیست.	<ul style="list-style-type: none"> - ضعف دانش و تخصص وزرا - فقدان تجربه کافی - وزرای آموزش و پرورش - مشخص نبودن شرح شغل و وظایف - تصمیم‌گیرندگان 	ضعف در صلاحیت علمی و سوابق تصمیم‌گیرندگان	۱۵
6	P8Q17/P10Q4 P4Q9/P4Q20/P4Q11/P5Q2	یکی از مسائلی که در اخذ تصمیمات وجود دارد این است که مشارکت در تصمیم‌گیری در رده‌های پایین تر وجود ندارد و همیشه تصمیمات از بالا به پایین تحمیل می‌شود.	<ul style="list-style-type: none"> - کم اهمیت دانستن منابع انسانی متخصص در وزارتخانه و دستگاه‌های تحت پوشش - مشارکت نداشتن رده‌های پایین تر در تصمیمات 	ضعف مشارکت در تصمیمات	۱۶
4	P6Q1/P8Q6 P4Q25/P4Q26	بهتر است کارهای مثبت وزیران تأیید شود و بعدی موظف باشد به ادامه کار بپردازد و در کارهایی هم که اشکال وجود دارد بازخورد لازم داده شود برای اصلاح نقرات بعدی. در نهایت این فعالیت تبدیل می‌شود به یک نظام تخصصی که در حال حاضر موجود نیست.	<ul style="list-style-type: none"> - ضعف نظام ارزیابی و بازخورد - فقدان ارزیابی تصمیمات - در جامعه آماری محدودتر 	محدودیت نظام ارزیابی در تصمیمات	۱۷
7	P2Q5/ P2Q8/ /P7Q7 / P2Q6/ P2Q7/P2Q9/ P5Q16	در سبک، فرآیند، برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری مراجع تصمیم‌گیرنده با هم هماهنگ نیستند. مراجع سیاست‌گذار در آموزش و پرورش دارای آشننگی نهادی هستند.	<ul style="list-style-type: none"> - بی‌ثباتی مراجع تصمیم‌گیرنده - فقدان هماهنگی میان تصمیم‌گیرندگان 	بی‌ثباتی و عدم هماهنگی	۱۸
7	P4Q5/P5Q14/P5Q15/ /P6Q3/P6Q4 P2Q18/P4Q8	بعد از انقلاب که وزراء آمدند به مجلس مسائلی را ارائه دادند که همه خیلی برنامه‌های مناسب و حرف‌های درستی هستند اما اجرا نشدند. باید با انجام تحقیقات علت عدم اجرای برنامه‌های مناسب را مورد بررسی قرار داد.	<ul style="list-style-type: none"> - ضعف در اجرای تصمیمات طراحی شده - مقاومت در برابر تغییرات مثبت در اجرای تصمیمات 	ضعف در اجرای برنامه‌ریزی	۱۹

محقق پس از تجزیه و تحلیل داده‌ها به ۱۹ مضمون سازمان‌دهنده دست یافت و آن‌ها را دسته‌بندی کرده و شبکه‌ی مضامین را که در شکل ۱ نمایش داده شده است طراحی کرد. در شکل نشان داده شده است که ۱۹ مضمون سازمان‌دهنده مرتبط با مدل سال‌ها می‌باشد و با توجه به تفکیک آرای سیاسی از آرای اداری (تخصصی)،

مضامینی که به صورت مشخص مرتبط با آرای سیاسی و یا فقدان آرای تخصصی نیز هست؛ نمایش داده شده است.

قدرت مبتنی بر سیاست

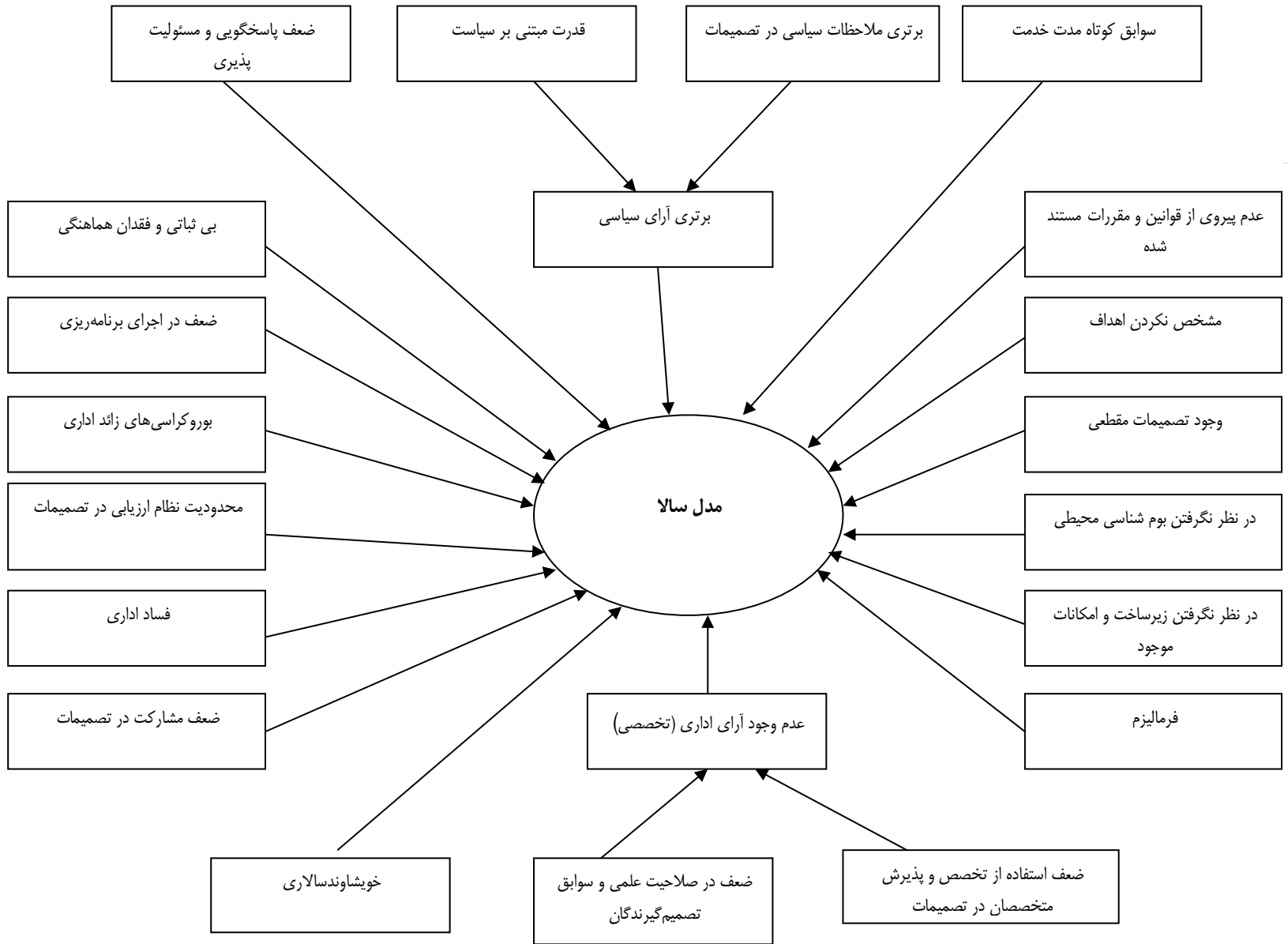
طبق تجزیه و تحلیل به دست آمده در جامعه مورد پژوهش، اعمال سلايق فردی و اتخاذ تصمیماتی که متاثر از تغییر وزراء هست رخ می‌دهد. در مدل بوروکراسی وبر در درون وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی، تمام تمهیدات رای شخصی را بر هم می‌زند و از میان قدرت‌های موجود اعم از کاریزما و سنتی، سلسله‌مراتب، سیاسی و غیره قدرت تخصصی ارجحیت دارد و این در حالی است که در جامعه منشوری و مدل اداری سالا گرایشات سیاسی و نفوذ سیاسی بر تصمیم‌گیری‌های کارشناسانه اولویت دارد که از این نظر نتایج به مدل سالا نزدیکی بیشتری دارد.

عدم پیروی از قوانین و دستورالعمل‌های مستند شده

مشروعیت را می‌توان براساس مبانی عقلانی بررسی کرد زیرا انتظار می‌رود که یک دستور به دلایل مختلف اعتقادی رعایت شود. مشروعیت بر اعتقاد به قانونی بودن، قواعد هنجاری و حق صدور دستورات از طرف کسانی تکیه دارد که با استناد به این قوانین به مقامات بالاتر می‌روند (Pyakuryal, 2010) و بوروکراسی را به عنوان ساز و کاری برای رسیدن به اهداف خود به کار می‌گیرد. نظام دیوان‌سالار، یک ساختار مبتنی بر سلسله‌مراتب دارد که بر طبق قوانین و مقررات از قبل تعیین شده عمل می‌کند (Cohen, 2011). طبق تجزیه و تحلیل‌های انجام شده در جامعه پژوهش قوانین، استانداردها و اصول مدیریتی به صورت مکتوب که قابل استناد باشد وجود ندارد. از اصول بوروکراسی آرمانی وبر قوانین و استانداردهای مشخص برای انجام فعالیت‌هاست اما در جامعه منشوری و مدل اداری سالا این قوانین به صورت مشخص و دقیق وجود ندارد و بیشتر اوقات صرفاً در ظاهر وجود دارد که نتایج فعلی با مدل سالا مطابقت بیشتری دارد.

در نظر نگرفتن زیرساخت و امکانات موجود

ناهمگنی به معنای نوعی ترکیب ناسازگار و نامتوازن در ساختارهای اداری و شیوه پراکندگی آن در جامعه است. در واقع تفاوت چشمگیری میان سازمان اداری در یک شهر بزرگ و یک شهر کوچک وجود دارد. بر اساس مدل سالا سازمان‌های اداری شهرهای بزرگ دارای امکانات کافی و حتی بسیار خوب و نیروهای کارآمد و کاردان هستند، اما شعبه‌های همین سازمان‌ها در شهرهای کوچک که مسئولیت انجام همان وظایف را دارند، به هیچ وجه از نظر امکانات، نیروهای متخصص و سایر عوامل با شهرهای بزرگ قابل مقایسه نیستند (Riggs, 1964). نتایج به دست آمده نشان داده است که در جامعه مورد پژوهش پراکندگی امکانات وجود دارد و زیرساخت‌ها از قبل فراهم نشده است. در ویژگی‌های مدل سالا به پراکندگی امکانات اشاره شده است که در همه مناطق به صورت یکسان توزیع نشده و دارای پراکندگی است.



قدرت تخصصی یا
تبعیت سیاسی...
صفحه | ۴۶

شکل ۱. شبکه مضامین

برتری ملاحظات سیاسی بر تصمیمات

اگر بخواهیم مرز سیاست و اداره یا نظام سیاسی را از نظام اداری مشخص کنیم، می‌توانیم بگوییم در نظام‌های دموکراتیک نظام سیاسی نظامی است که مبتنی بر آرای مردم شکل می‌گیرد و کارکرد اصلی آن، انتخاب از میان ارزش‌های رقیب است؛ و برای به ثمر رساندن آن؛ ابزار اجرایی یعنی بوروکراسی را به کار می‌گیرد. نظام اداری و نظام سیاسی بسیار به هم نزدیک هستند به طوری که می‌توانیم بگوییم بخش عمده‌ای از اثربخشی نظام سیاسی در یک جامعه، در گرو کارآمدی و توانمندی نظام اداری آن جامعه است و متقابلاً بخش عمده‌ای از کارآمدی نظام اداری در گرو مشروعیت و اقتدار نظام سیاسی است که بتواند اهداف عالی و مطلوبی را ترسیم کند (Vaezi, 2018). نتایج حاکی از آن است که در هنگام اتخاذ تصمیمات ملاحظات سیاسی در نظر گرفته می‌شود و تصمیم‌گیرندگان وابستگی زیادی نسبت به احزاب سیاسی دارند و همین امر سبب می‌شود در تصمیمات خود شفافیت لازم را نداشته باشند.

خویشاوندسالاری

یکی دیگر از ویژگی‌های مدل سالار، خویشاوندگرایی در سطح خرد است، یعنی اولویت دادن به اعضای خانواده، خویشاوندان و دوستان جهت استخدام، دیگری قوم‌گرایی در سطح کلان که برای استخدام در یک موسسه یا اداره، دوستان، هم‌شهری‌ها و به طور کامل کسانی که از یک قوم خاص و یا تیره به خصوص هستند، در اولویت قرار می‌گیرند (Riggs, 1964). طبق تجزیه و تحلیل‌های انجام شده در جامعه پژوهش افراد بر اساس روابطی که با وزیران دارند انتخاب شده و بر مسند قدرت قرار می‌گیرند. در ویژگی‌های مدل سالار به خویشاوندسالاری صریحاً اشاره شده است.

بوروکراسی‌های زائد اداری

در مدل سالار، اداره اصولاً پر خرج است. در جوامع منشوری بسیاری از عوامل دست به دست هم می‌دهند تا موجبات ولخرجی اداره را فراهم آورند. ریگز اذعان دارد که چنین دیدگاهی ناراحت‌کننده است. ولی او یقین دارد که این موضوع حاصل و برآیند منطق منشوری است. در پژوهش حاضر مشارکت‌کنندگان بیان کردند که در جامعه مورد پژوهش تصمیمات متأثر از کاغذ بازی اداری قرار می‌گیرد و به همین خاطر دور باطلی در فرآیندهای تصمیم‌گیری اتفاق می‌افتد و مشکلات اداری دچار ضعف می‌شود که طبق مطالعات بوروکراسی‌های زائد اداری از ویژگی‌های مدل سالار می‌باشد.

ضعف پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری

پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری مفاهیم پیچیده‌ای هستند و ممکن است به روش‌های مختلف تعریف و اجرا شوند. در حالی که پاسخگویی می‌تواند به معنای تطابق کوتاه‌مدت بین آنچه مردم می‌خواهند و آنچه از احزاب رهبران سیاسی از نظر سیاست‌ها و خروجی سیاست‌ها دریافت می‌کنند، باشد (Linde & Peters, 2018). مشارکت-کنندگان در این پژوهش اذعان داشتند که در فرآیند تصمیم‌گیری اختیارات لازم وجود ندارد و در میان تصمیم‌گیرندگان مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی به موقع وجود ندارد.

سوابق کوتاه مدت خدمت

گاهی به کارکنان حرفه‌ای و تمام وقتی که دارای استخدام مادام‌العمر، کارراهه و حقوق مشخصی هستند و به آنان بر اساس تحصیلات رسمی، شایستگی و سابقه حقوق پرداخت می‌شود اطلاق می‌گردد (SaudMuhammed, 1992). نتایج حاکی از آن است که در جامعه مورد پژوهش سابقه خدمت تصمیم‌گیرندگان و وزراء کوتاه مدت است و حتی حلقه واسطی که بتواند افراد را به هم پیوند دهد و موجبات پایداری در سیستم گردد وجود ندارد و این در حالی است که در ویژگی‌های بوروکراسی به استخدام مادام‌العمر و طولانی مدت اشاره شده است.

قدرت تخصصی یا
تبعیت سیاسی...

۴۸ | صفحه

مشخص نکردن اهداف

به گفته لاک (2019) از اهمیت روند تعیین هدف نباید چشم‌پوشی کرد. زندگی هر فرد به روند انتخاب اهداف برای پیگیری بستگی دارد. به زعم وبر، عقلایی بودن دلالت بر راه‌های مقتضی برای وصول به هدف دارد و در زمینه بوروکراتیک، عقلایی بودن، کارایی معنی می‌دهد. یک سازمان وقتی عقلایی است که موثرترین راه‌ها را برای وصول به هدف انتخاب کند، لیکن بدین ترتیب فقط اهداف جمعی سازمان مورد نظر بوده و هدف‌های فردی اعضا به حساب نیامده است. طبق اطلاعات گردآوری شده، در هنگام اخذ تصمیمات اهداف به صورت مشخص تعریف نشده است و نحوه اجرای این اهداف نیز مشخص نشده است که با ویژگی عقلانیت مدنظر چارچوب بوروکراسی وبر و تاکید وی بر وصول اهداف مغایرت دارد.

فرمالیزم

یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های جوامع در حال توسعه که فرد ریگز به آن اشاره کرده است شکل‌گرایی (فرمالیزم) است. هنگامی که درجه بالایی از همپوشانی در سازمان اداری رخ می‌دهد، فرمالیزم قابل توجهی را می‌توان انتظار داشت. در واقع فرمالیزم یا ظاهرگرایی به این معناست که در کشورهای در حال توسعه، گاه الگوهای مدرن به عاریت گرفته می‌شوند، نه برای اینکه به گونه‌ای مدرن کار کنند، بلکه برای اینکه لباسی نو بر قامت سنتی رفتارهای غیرمدرن بپوشانند تا عملکرد سنتی و نابخردانه خود را با الگوهای نو به خوبی بپوشانند (Riggs, 2006). نتایج پژوهش حاکی از آن است که بیشتر از محتوا به شکل و ظاهر توجه می‌شود و با وجود ساختارهای ظاهری مدرن در عمل رفتاری متفاوت وجود دارد؛ بنابراین ظاهرگرایی (فرمالیزم) که از ویژگی‌های اصلی مدل سالا است در بوروکراسی دولتی ایران وجود دارد.

در نظر نگرفتن بوم‌شناسی محیطی

آرورا معتقد است بنیان و اساس رویکرد بوم‌شناسانه، آن است که بوروکراسی به عنوان یکی از نهادهای جامعه، مستمراً با نظام‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی- فرهنگی جامعه در تعامل است؛ هم بر این نظام‌ها اثر می‌گذارد و هم از آن‌ها تاثیر می‌پذیرد و خود جرح و تعدیل می‌شود. آیزنشتات نیز عقیده دارد که بوروکراسی با محیط خود به تعادل و پویایی می‌رسد (Heady, 2001). طبق نتایج به دست آمده در هنگام اخذ تصمیمات مسائل و شرایط محیطی در نظر گرفته نمی‌شود که می‌تواند شامل مسائل اجتماعی، فرهنگی و غیره باشد. این

در حالی است که در بوروکراسی به عنوان یکی از نهادهای جامعه، با محیط پیرامون خود به صورت مستمر در ارتباط است.

وجود فساد اداری

با توجه به مشکلات اقتصادی کارکنان اداری، فساد و تخلفات اداری به جزئی لاینفک از نظام اداری جامعه منشوری تبدیل می‌شود. این امر از نهادینه شدن فساد در مدل سال‌ها حکایت دارد. نکته جالب توجه این است که فساد و تخلفات اداری در این نوع جامعه به طور رسمی ناپسند و محکوم تلقی می‌شود ولی این پدیده به شکل گسترده‌ای رواج دارد (Riggs, 1964). مدل سال‌ها نیز همواره با مسائل زیر همراه است: (Heady, 2001). (۱) توزیع ناعادلانه خدمات؛ (۲) وجود فساد نهادینه شده؛ (۳) عدم کارایی در اجرای مقررات؛ (۴) جانبداری از خویشاوندان در استخدام؛ (۵) ایجاد قلمرو بوروکراتیک به منظور حفاظت از خویش؛ (۶) وجود شکاف بارز بین انتظارات رسمی و رفتار عملی. مشارکت‌کنندگان در نظرات خود بیان داشتند که در انواع تصمیم‌گیری‌ها و سیستم‌های اداری نشانه‌هایی از فساد و ضعف در عدالت اداری دیده شده است. در ویژگی‌های مدل سال‌ها نیز به فساد اداری اشاره شده است.

وجود تصمیمات مقطعی

نتایج پژوهش حاکی از آن است که تصمیمات دچار ناپایداری و کوتاه‌مدت بودن شده است و تداومی در آن وجود ندارد و همچنین تصمیمات اخذ شده مغایر با یکدیگر هستند و پیوستگی لازم را ندارند. به نظر می‌رسد این مضمون با مدل سال‌ها قرابت بیشتری دارد گرچه به صورت مستقیم به این مورد اشاره نشده است؛ زیرا با توجه به ویژگی‌های ذکر شده در بوروکراسی آرمانی و بر وجود تصمیمات مقطعی و ناپایدار منطقی به نظر نمی‌رسد.

ضعف استفاده از تخصص و پذیرش متخصصان در تصمیمات

تفاوت قدرت دموکراتیک با قدرت بوروکراتیک در این است که در قدرت دموکراتیک ممکن است مردم چیزی را انتخاب کنند که الزاما پرمفعت‌ترین انتخاب یا تصمیم برای آن جامعه نباشد؛ اما نظام بوروکراسی نظامی از متخصصان، برگزیدگان و شایستگان جامعه است که در صدد اتخاذ و اجرای پرمفعت‌ترین خط مشی‌ها و اقدامات است (Vaezi, 2018). نتایج حاکی از آن است که در حوزه‌های گوناگون چه در طراحی چه در اجرای تصمیمات از یافته‌های علمی و پژوهشی استفاده نمی‌شود و نظر متخصصان مورد پذیرش قرار نمی‌گیرد کما اینکه مدارک دانشگاهی به منظور تصمیم‌گیری، اعتبار لازم را ندارند و شایستگی لازم وجود ندارد و این در حالی است که در موارد متعددی به تخصص‌گرایی و قدرت تخصصی در مدل بوروکراسی و بر اشاره شده است.

ضعف در صلاحیت علمی و سوابق تصمیم‌گیرندگان

وارنر^۱ (2001) به نقل از جان استوارت میل بیان می‌کند، جوهر و معنای بوروکراسی زمانی تحقق پیدا می‌کند که کار دولت به دست مقامات اداری متخصص سپرده شود. اداره سازمان‌های دولتی نیازمند آموزش تخصصی، مهارت و از خودگذشتگی است و باید به افرادی واگذار شود که آموزش‌های خاصی را در این زمینه طی کرده

¹ Warner

باشند. تصدی یک شغل مستلزم طی دوره‌های آموزشی معین و کسب دانش تخصصی در آن زمینه است (Aghaz, 2011). مدیریت عمومی معتقد است که بوروکرات‌ها باید سیاست عینی را اجرا کنند، متخصصان بخش دولتی می‌توانند خدمات شهروندی را در قالب یک سیاست ارائه دهند؛ بوروکراسی می‌تواند به طریقی پارتی‌سازی را محدود می‌کند. بوروکراسی می‌تواند نتایج غیردموکراتیک را به بار آورد (Martinez, 2018). طبق نتایج به دست آمده در جامعه پژوهش از متخصصان در تصمیمات استفاده نمی‌شود و تصمیمات کارشناسی در اولویت قرار نمی‌گیرد. همچنین تصمیم‌گیرندگان فاقد صلاحیت علمی و نظرات تخصصی هنگام اخذ تصمیمات هستند. این در حالی است که در مدل آرمانی بوروکراسی ویر نظرات تخصصی از جایگاه بسیار مهمی برخوردار است و در مدل سالان نظرات غیر کارشناسی و در برگیرنده مسائل سیاسی تفکر غالب است.

ضعف مشارکت در تصمیمات

ویژگی دیگر مدل سالان به نوع و شکل سلسله‌مراتب و ساختار قدرت در نظام اداری جامعه منشوری مربوط می‌شود. ساختار قدرت در چنین جامعه‌ای به گونه‌ای است که عموماً قدرت زیادی در راس سازمان یا اداره متمرکز شده است و بدین ترتیب مقامات و مناصب پایین‌تر، خود را فاقد اقتدار برای تصمیم‌گیری می‌یابند. از سوی دیگر عدم امنیت شغلی برای مقامات باعث می‌شود که اینان مشاغل را بپذیرند، ولی در راه انجام وظیفه به هیچ وجه اهتمام نورزند. چنین است که به دلیل تمرکز قدرت، مقام‌های پایین‌تر نمی‌توانند به ابتکار خود هیچ تصمیمی بگیرند و البته با ملاحظه عواقب احتمالی، هیچ‌گونه علاقه‌ای به این کار ندارند. ویژگی دیگر مدل سالان به نوع و شکل سلسله‌مراتب و ساختار قدرت در نظام اداری جامعه منشوری مربوط می‌شود. ساختار قدرت در چنین جامعه‌ای به گونه‌ای است که عموماً قدرت زیادی در راس سازمان یا اداره متمرکز شده است (Riggs, 1964). طبق ادعای مشارکت‌کنندگان در پژوهش در تصمیمات اخذ شده رده‌های پایین‌تر در نظر گرفته نمی‌شوند و وزراء توجهی به نیروی انسانی پایین‌تر از خود جهت اخذ تصمیمات ندارند که با توجه به ادبیات نظری موجود عدم مشارکت زیردستان و تمرکز قدرت در راس سازمان از ویژگی‌های مدل سالان می‌باشد.

محدودیت نظام ارزیابی در تصمیمات

اگر بازخوردی به خوبی طراحی شود می‌تواند تصمیم‌گیری را بهبود ببخشد. گفته می‌شود که اگر بازخورد جزئیاتی را در مورد فرآیند تصمیم‌گیری ارائه دهد به اصلاح فرآیند تصمیم‌گیری کمک می‌کند (TE'ENI, 2007). تجزیه و تحلیل‌های انجام شده نشان می‌دهد که در فرآیند تصمیم‌گیری نظام ارزیابی و بازخورد مناسبی وجود ندارد و اصلاحات لازم جهت اخذ تصمیمات مناسب‌تر انجام نمی‌شود. محدودیت نظام ارزیابی در تصمیمات تا به حال در ادبیات مدل بوروکراسی ویر و مدل سالان اشاره نشده است. اما با توجه به اطلاعات محقق می‌توان آن را به عنوان یک مورد جدید به مدل سالان اضافه نمود.

بی‌ثباتی و عدم هماهنگی

مطالعات بسیاری نشان می‌دهند که اجرای بهترین روش‌ها در کشورهای در حال توسعه معمولاً نتیجه عکس می‌دهد و موجب ناهماهنگی شدیدی بین قوانین رسمی و این روش‌ها می‌شوند (Riggs, 1964; Andrews, 2013). بوروکراسی تشکیلات و ترتیباتی برای هماهنگ کردن کار افراد برای ایفای وظایف اداری متعدد و

پیچیده با نظمی خاص است (Blau, 2000). طبق تجزیه و تحلیل‌های انجام شده مراجع تصمیم‌گیرنده با هم هماهنگ نیستند و در فرآیندهای تصمیم‌گیری بی‌ثباتی و آشفتگی نهادی دیده می‌شود که به گفته ریگز ویزگی کشورهای در حال توسعه که جامعه منشوری و مدل سالو را ایجاد می‌نمایند؛ است.

ضعف در اجرای برنامه‌ریزی

برای توسعه هر سازمانی نیازمند اقداماتی جهت سازماندهی و برنامه‌ریزی هستیم. یکی از اهداف برنامه‌ریزی این است که وظایفی که انجام آن غیرممکن است را امکان‌پذیر سازد. برنامه‌ریزی در مدیریت استراتژیک سازمان‌ها از کارکردهای اصلی مدیریت سازمان است. برنامه‌ریزی به معنای تعیین اهداف سازمان، بررسی محیط، پیش‌بینی تغییرات محیط، توسعه سیاست، رویه‌ها و برنامه‌های لازم به منظور تحقق اهداف با توجه به تغییرات محیط است. بنابراین مدیران باید قادر باشند همه وظایف بالقوه کارکنان را توصیف کنند، وظایف مناسبی را برای کارکنان در نظر بگیرند و قادر به ارزیابی باشند (Ufartiene, 2014). نتایج حاکی از آن است که تصمیمات طراحی شده به مرحله اجرا نمی‌رسد و برای اجرای برنامه‌های موجود که می‌تواند زمینه‌ساز تغییرات مثبت نیز باشد؛ مقاومت صورت می‌گیرد. این مورد در ویژگی‌های مدل سالو ذکر نشده اما می‌تواند به عنوان یک مورد جدید به ویژگی‌های مدل سالو اضافه گردد.

نتیجه‌گیری

یکی از ارکان مهم نظام اجتماعی در هر جامعه‌ای نظام اداری است طبق یکی از نظریه‌های علمی، نظام اداری یا بوروکراسی دولت را در مرکز دایره‌ای می‌داند که مجموعه‌ای از دوایر متحدالمرکز آن را فرا گرفته است (Heady, 2001). پس از تجزیه و تحلیل‌های به عمل آمده ۱۹ مضمون سازمان‌دهنده استخراج شد. با توجه به نتایج به دست آمده مشخص شد که تخصص‌گرایی در بوروکراسی دولتی ایران با آنچه در بوروکراسی آرمانی و بر مطرح شده است فاصله زیادی دارد. طبق آنچه مشارکت‌کنندگان بیان داشتند ضعف استفاده از تخصص و پذیرش متخصصان در تصمیمات، ضعف در صلاحیت علمی و سوابق تصمیم‌گیرندگان به عنوان دو مضمون سازمان‌دهنده شناسایی گردید. مشارکت‌کنندگان در طی مصاحبه صورت گرفته اذعان داشتند که متخصصان و تخصص‌گرایی در وزارت آموزش و پرورش جایگاهی ندارند و فضای لازم برای مشارکت متخصصان فراهم نیست و در برابر نظرات متخصصان مقاومت صورت می‌گیرد. آن‌ها اشاره نمودند که بین مدارک تحصیلی تصمیم‌گیرندگان نیز با جایگاهشان تحت عنوان تصمیم‌گیرنده مطابقت چندانی وجود ندارد و حتی اگر یافته‌های علمی و پژوهشی هم به وزارتخانه داده شود به آن بی‌توجهی می‌شود. بنابراین پذیرش لازم نسبت به اعمال تخصص در تصمیمات وجود ندارد. همچنین یکی از نکات پرتکرار و مهم که اشاره گردید این است که کسانی که در سمت تصمیم‌گیری قرار می‌گیرند شرح شغل و وظایفشان مشخص نیست و از ضعف دانش و تجربه رنج می‌برند و به عبارت کلی از صلاحیت علمی و نظرات تخصصی لازم برخوردار نیستند و آرای اداری (تخصصی) که در تمام متون در مدل بوروکراسی و بر به آن تاکید شده است؛ نادیده گرفته شده است. بنابراین می‌توان این طور استنباط نمود که در بوروکراسی دولتی ایران به امر تخصص‌گرایی و قدرت تخصصی توجه چندانی نشده است. علاوه بر دو مضمون سازمان‌دهنده ضعف استفاده از تخصص و پذیرش متخصصان در تصمیمات و ضعف

در صلاحیت علمی و سوابق تصمیم‌گیرندگان که گویای این است که تخصص‌گرایی و وجود متخصصان نادیده انگاشته می‌شود؛ دو مضمون سازمان‌دهنده دیگر نیز مطرح گردید که به صورت واضح برتری جریان‌ات سیاسی را به نمایش می‌گذارد. این مضامین عبارتند از: قدرت مبتنی بر سیاست و برتری ملاحظات سیاسی بر تصمیمات. مشارکت‌کنندگان در این پژوهش اذعان داشتند که در اخذ تصمیمات مربوطه همه چیز بستگی به سلیقه فردی وزراء دارد و با تغییر وزراء، تصمیمات دچار تغییر و تحول می‌شود؛ بنابراین قرار گرفتن در یک پست سیاسی مبنایی جهت تصمیم‌گیری خواهد بود و تصمیمات اخذ شده را تحت تاثیر قرار می‌دهد؛ زیرا که نگرش و سلیقه ملاک تصمیم‌گیری قرار می‌گیرد. همچنین در مصاحبه صورت گرفته بیان شد که بسیاری از تصمیمات متخذه در وزارتخانه با شکست روبرو می‌شود. به این دلیل که ملاحظات سیاسی در نظر گرفته نشده است، وزراء و تصمیم‌گیرندگان وابستگی بسیار زیادی به احزاب سیاسی دارند و به همین خاطر در موارد متعددی که می‌بایست وزیر نسبت به اخذ تصمیمات با سایر ارکان نظام و مردم شفافیت به خرج دهد؛ از ترس استیضاح دچار هراس گردیده و شفافیت لازم را در مورد اخذ تصمیمات ندارد. تقریباً با فراوانی زیاد تمامی مشارکت‌کنندگان در پژوهش معتقد بودند که نظام آموزش و پرورش که نمونه‌ای از سایر نهادهای بوروکراسی دولتی ایران است؛ دچار سیاست‌زدگی شده و همیشه مسائل سیاسی بخشی از سیستم بوده است. بنابراین با توجه به تاکید دو مضمون ذکر شده در خصوص عدم تخصص‌گرایی و پذیرش متخصصان و مضامین سازمان‌دهنده مطروحه در خصوص غلبه جریان‌ات سیاسی بر نظام آموزش و پرورش، بوروکراسی دولتی ایران قدرت تخصصی را بر نمی‌تابد و گرایش شدیدی به قدرت سیاسی دارد. قدرت سیاسی خاصیت تعیین‌کنندگی بیشتری نسبت به قدرت تخصصی دارد که کاملاً با آنچه بوروکراسی و بر ناشی از حاکمیت تخصص و آرای اداری مطرح می‌نماید در تضاد و تناقض است؛ گرایش بوروکراسی دولتی ایران از منظر توجه به جریان‌ات سیاسی و برتری سیاسی به مدل سالا که ویژه کشورهای در حال توسعه از جمله ایران است واضح و مبرهن است.

در مقایسه نتایج حاصل از پژوهش فعلی با یافته‌ها، می‌توان به نکاتی اشاره نمود از جمله مطالعات مونیهان (۲۰۱۴)، محمد رحمان (۲۰۱۵)، اووریم^۱ (۲۰۰۵) و اسوارا (۲۰۰۱) به مفاهیم ارتباط سیاست و اداره اشاره نمودند و روابط سیاست - بوروکراسی را در کشورهای در حال توسعه مورد مطالعه قرار دادند و به تسلط سیاست در کشورهای در حال توسعه اشاره نمودند که با مضامین به دست آمده از جمله برتری ملاحظات سیاسی و قدرت مبتنی بر سیاست همخوانی دارد؛ از طرف دیگر در تقابل با قدرت قانونی و مشروع است که وبر (۱۹۷۸) به عنوان ویژگی بوروکراسی آرمانی به آن اشاره کرده است. ریگز (۲۰۰۶) و هدی (۲۰۰۱) ضمن بررسی بوروکراسی آرمانی وبر در کشورهای در حال توسعه جامعه منشوری و مدل سالا را مطرح نمودند که در پژوهش فعلی به عنوان چارچوب‌های تطبیق مورد استفاده قرار گرفته است؛ از ویژگی‌های مدل سالا در ادبیات نظری بهره گرفته شده است. برخی از مضامین به دست آمده مانند خویشاوندسالاری، فرمالیزم، وجود فساد اداری، بوروکراسی‌های زائد اداری و قدرت مبتنی بر سیاست به صراحت در مقالات مربوطه ذکر گردیده و از جمله ویژگی‌های مدل سالا می‌باشد. میکائیل^۲ (۲۰۱۶) به جدایی انواع قدرت در مراحل مختلف اداری و تفکیک قدرت سیاسی (آرای

¹ Overeem

² Michaels

سیاسی) در مقابل اداری (تخصصی) اشاره کرده است که در فرآیند انجام پژوهش فعلی به انواع قدرت در روند تصمیم‌گیری‌های سازمانی بوروکراسی دولتی ایران اشاره شده است و نتیجه نهایی پژوهش اشاره به گرایش بوروکراسی دولتی ایران به آرای سیاسی و برتری آن نسبت به آرای تخصصی دارد. پاکوریال (۲۰۱۰) و مینتزبرگ^۱ (۲۰۰۰) به پیروی از قوانین و مقررات در بوروکراسی آرمانی و بر اشاره کرده‌اند که در یافته‌های پژوهش نیز مضمون عدم پیروی از قوانین و دستورالعمل‌های مستند شده در تقابل با بوروکراسی و بر در بوروکراسی دولتی ایران احصاء گردید. ریگز (۱۹۶۴) به ناهمگنی و در نظر نگرفتن زیرساخت و امکانات موجود و تمرکز قدرت در راس سازمان در ساختار اداری کشورهای در حال توسعه اشاره نموده است که با مضمون در نظر نگرفتن زیرساخت و امکانات موجود و ضعف مشارکت در تصمیمات سازگاری دارد. سعود محمد (۱۹۹۲) به استخدام مادام‌العمر کارکنان حرفه‌ای در بوروکراسی آرمانی و بر اشاره کرده است که با مضمون کوتاه‌مدت بودن سابقه خدمت در تقابل است. مضمون در نظر نگرفتن بوم‌شناسی محیطی نیز با یافته‌های هدی (۲۰۰۱) و جان گاس^۲ (۱۹۲۰) تشابه دارد. کوتینز^۳ (۲۰۰۴)، جارل^۴ (۲۰۰۷)، وارنر (۲۰۰۱) و مارتینز (۲۰۱۸) به استفاده از متخصصان و کارشناسان در بوروکراسی آرمانی و بر اشاره نموده‌اند که با دو مضمون ضعف در صلاحیت علمی و سوابق تصمیم‌گیرندگان و ضعف استفاده از تخصص و پذیرش متخصصان در تصمیمات در تقابل قرار گرفته است و نشان از عدم تطبیق با بوروکراسی آرمانی و بر دارد. ریگز (۱۹۶۴)، رودریک^۵ (۲۰۰۷) و اندرو (۲۰۰۸) به ناهماهنگی شدید در قوانین رسمی و روش‌ها اشاره کرده‌اند که با مضمون بی‌ثباتی و عدم هماهنگی تشابه دارد. سایر مضامین مطرح شده مانند ضعف پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری، مشخص نکردن اهداف، محدودیت نظام ارزیابی در تصمیمات و ضعف در اجرای برنامه‌ریزی به صراحت در ادبیات نظری موجود و مطالعات پیشین مطرح نشده‌اند. اما با توجه به تجزیه و تحلیل‌های صورت گرفته و دلایل ذکر شده می‌توان این مضامین را نیز به مدل سالا اضافه نمود؛ این مضامین به عنوان جنبه جدید و نوآوری این پژوهش محسوب می‌شوند. علاوه بر این با وجود مطالعات گسترده در زمینه بوروکراسی و مفاهیم مرتبط به آن، تا به امروز پژوهش مستقلی قدرت تخصصی در بوروکراسی دولتی را با نگاهی تطبیقی و در چارچوب دو مدل بوروکراسی آرمانی و بر و سالا بررسی نکرده است. برآورد ویژگی‌های بوروکراسی ایران با نگاه تطبیقی و مطالعه آن بالاخص از دید قدرت سیاسی حاکم بر روند تصمیم‌گیری‌های سازمانی در بوروکراسی دولتی ایران که می‌تواند به عنوان یک مبنای راهکاری برای حل بسیاری از مسائل و مشکلات اداری محسوب شود جنبه نوآوری و اهمیت نتایج این پژوهش را به نمایش می‌گذارد. تاکید بوروکراسی آرمانی و بر قدرت تخصصی (آرای اداری) است و بر اساس خاستگاه این نظریه تصمیمات اخذ شده مبتنی بر صلاحدید و رای کارشناسان یا متخصصان است؛ در این پژوهش تلاش شده است که با تکیه بر سایر گرایش‌های بوروکراسی بالاخص مدل سالا که در کشورهای در حال توسعه مطرح گردیده است و بوروکراسی آرمانی و بر، بوروکراسی دولتی ایران و میزان گرایش آن به آرای اداری و یا آرای سیاسی در

¹ Mintzberg

² GauS

³ Kotins

⁴

⁵ Rodrik

تصمیم‌گیری‌های سازمانی مورد بررسی قرار گیرد که در نهایت مشخص گردید که تصمیمات اخذ شده در بوروکراسی دولتی ایران قرابت بیشتری با مدل سالاداشته و از مدل بوروکراسی آرمانی وبر و آرای تخصصی فاصله گرفته است.

مدل آرمانی بوروکراسی وبر با ویژگی‌های ساختاری آن تعریف می‌شود. اگر تمام این ویژگی‌ها در بخش دولتی کشوری وجود داشته باشد می‌توان از منافع حاصل از پیاده‌سازی کامل بوروکراسی وبر بهره‌مند شد. در این پژوهش صرفاً ویژگی تخصص‌گرایی و میزان استفاده از قدرت تخصصی در تصمیمات مورد بررسی قرار گرفت؛ سایر ابعاد بوروکراسی مانند سلسله‌مراتب، عقلانیت و غیره نیازمند پژوهش‌های مستقلی است تا میزان قرابت این ویژگی‌ها در بوروکراسی دولتی ایران با بوروکراسی آرمانی وبر مورد سنجش قرار گیرد. هر کدام از مضامین احصاء شده در این پژوهش که قرابت با مدل سالاداشته را یادآور می‌شود می‌تواند به عنوان پژوهشی مستقل مبنای کار پژوهشگران قرار گیرد. یکی دیگر از مواردی که می‌بایست به آن توجه شود این است که با توجه به اینکه قانون مدیریت خدمات کشوری می‌تواند بسیاری از مشکلاتی که در حوزه منابع انسانی وجود دارد را رفع نماید می‌توان در یک پژوهش به بررسی اثرات و یا الگویی جهت بهبود قانون مدیریت خدمات کشوری اشاره نمود. وجود افراد متخصص در سازمان‌های دولتی منجر به افزایش سطح کارایی و کاهش سطح فساد می‌شود. تمرکز بیشتر دولت بر تخصص و جلوگیری از حاکمیت جریان‌های سیاسی می‌تواند به واسطه روش‌هایی تقویت گردد؛ یکی از روش‌هایی که سازمان امور اداری و استخدامی نیز بر آن تاکید دارد استفاده از کانون‌های ارزیابی جهت استخدام و ارتقای مدیران می‌باشد که می‌تواند گامی موثر در این زمینه باشد. پیشنهاد می‌شود نظارت بیشتر بر استفاده موثر از کانون‌های ارزیابی اعمال گردد. زیرا در کانون‌های ارزیابی دانش، تجربه و مهارت‌های رفتاری افراد به صورت دقیق‌تری مورد سنجش قرار می‌گیرد. در قانون خدمات کشوری مدیران حرفه‌ای و پست‌های اداری بر اساس مسیر پیشرفت شغلی از مدیران و پست‌های سیاسی مجزا شده‌اند و می‌توان گفت قوانین و اصولی که شامل حال مدیران حرفه‌ای شامل مدیران ارشد، میانی و پایه می‌شود از مدیران سیاسی متمایز است. پیشنهاد می‌شود برای انتخاب مدیران حرفه‌ای و قرار گرفتن در پست‌های اداری با توجه به قانون مدیریت خدمات کشوری به شایسته‌سالاری و انتخاب بر اساس شایستگی و تخصص مطابق با قوانین و مقررات اقدام نمود و در صورت نیاز قوانین مستحکم‌تری را به منظور تحقق این امر و حرکت به سمت قدرت تخصصی تعریف نمود.

قدرت تخصصی یا
تبعیت سیاسی...

۵۴ | صفحه

فهرست منابع

1. Aghaz. A. (2011). Bureaucracy and Culture in Iran. *Iranian journal of management sciences*, 5(Number 19), 1-32. (in persian)
2. Andrews, CH. W, (2008), "Legimacy and context: implication for public sector countries, *public administration and development* ,28:171-180.
3. Bahmani A, Budlaei H, Kenarroudi H. (2021). Qualitative study of the acceptability of virtual educational qualifications among recruitment specialists' affairs in the public sector. *IRPHE*. 1400 (3) :177-204 (in persian)
4. Bellow, A, (2002), in praise of nepotism: A natural history, *New York: publishing*.
5. Biabangard, E, (2012), *Research Methods in Psychology and Educational Sciences*, Tehran: Doran Publications. (in persian)

6. Braibanti, Ralph, (1969), Political and Administrative Development, *Duke University Commonwealth Studies Center*.
7. Boudlaie, H., kenarroodi, M. (2020). a Qualitative study of gamification-based recruitment process in start ups. *Management Studies in Development and Evolution*, 29(96), 121-148. doi: 10.22054/jmsd.2020.47159.3434 (in persian)
8. Boyatzis, R. E. (1998). Transforming qualitative information: thematic analysis and code development, *Sage*.
9. Braun, v. & Clarke, v. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101.
10. Caulfield, J. (2019), How to do thematic analysis, *open access library Journal*, 7(5).
11. Cohen, B. (2011). *The foundations of sociology*. (Translated by Gholam Abbas Tavassoli and Reza Fazel). Tehran: Saamt Publishing. (In Persian).
12. 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.
13. Esman, J. (2009). Public Administration and Conflict Management in Plural Societies: The Case for Representative Bureaucracy. *Public Administration and Development*, 19(4), 353-366
14. Faqih, AH; Danaeifard, H, (2006), Bureaucracy and Development in Iran (Historical-Comparative View), *Tehran: Rasa Publishing* (in persian)
15. Frederickson, G. & Hart, D. (1985). The Public Service and Patriotism of Benevolence. *Public Administration Review*, 45(5), 547-553.
16. Gaus, J.M.(1947), Reflection on Public Administration. *University, AL: University of Alabama Press*.
17. Heady, Ferrel, (2001), Public Administration: A Comparative Perspective (*Public Administration and Public Policy*, No 59) 5th Edition.
18. Heady, Ferrel. (2017). *Comparative Management* (Translated by Mehdi Alvani & Gholamreza Memarzadeh) Tehran: Morvarid Publishing. (In Persian)
19. Hersh, C.M, (2005), "Ambiguity and administration: reactions to bureaucracy in late medieval literature ", dissertation for the degree of doctoral philosophy, *Department of English in the graduate school of Duke university*.
20. 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.
21. Jarrel, M.(2007). " Bureaucracy confronts reality: a case study of university of texas at dallas response to hurricane Katrina", *Dissertation Presented to the Faculty of The University of Texas at for the Degree of Doctor of philosophy in public affairs the university of Texas at Dallas*.
22. Kiwisto, P. (2013). *Fundamental Thoughts in Sociology* (Translated by Manouchehr Sabouri). Tehran: Nay Publishing. (In Persian) .
23. Kotins,B.(2004).Enabling bureaucracies in education :A case study of formalization in an urben district and schools",*disseration for the degree of doctoral philosophy,Factulty of the graduate school of the graduate school of the state university of New York at Buffalo*.
24. Laski, H. (2015). Encyclopedia of the Social Science. Edwin Seligman and Alvin Johnson. *New York: The Macmillan Company*. Vol. 3. ciences.

25. Linde, Jonas, Peters, Yvette, (2018), Responsiveness, support, and responsibility: How democratic responsiveness facilitates responsible government, *Party Politics* 1–14.
26. Lock, E.A, Lathaam, G.P, (2019), The development of goal setting theory: A half retrospective, *American psychological association*
27. Martinez, Nicholas S, (2018), Election Administration within the Sphere of Politics: How Bureaucracy Can Facilitate Democracy with Policy Decisions, *FLORIDA INTERNATIONAL UNIVERSITY*.
28. Mehrgan, F., Faghihi, A., Mirsepassi, N. (2020). The Contemplation on the Interaction of Bureaucracy and Democracy: A Study among Faculty Members of Universities. *Public Administration Perspaective*, 11(1), 39-74. doi: 10.29252/jpap.2020.96674 (in persian)
29. Michaels, JON D,(2016), Of Constitutional custodians and regulatory rivals: an account of the old and new separation of powers, *New York university law Review*, Vol. 91:227.
30. Mintzberg,H.(2000).Structure in sevens: *Designing Effective Organizations*, Prentice Hal.
31. Moynihan, D. P. & Soss, J. (2014). Policy Feedback and the Politics of Administration. *Public Administration Review*, 74(3), pp. 320-332.
32. Olsen, J.P. (2005). Maybe It Is Time to Rediscover bureaucracy, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 :1–24
33. Overeem, Patrick. (2005). The e Value of the Dichotomy, Politics, Administration, and the Political Neutrality of Administrators. *Administrative Theory and Praxis* 27(2): 311–29.
34. Pyakuryal, Sucheta, (2010), Weberian bureaucracy: a requisite for the consolidation of liberal democracy, A Dissertation. Presented to *The Graduate Faculty of The University of Akron*.
35. Rahman, M. S. (2015). Politics-Bureaucracy Relations, Governance and Development in Bangladesh: The Case of Local Government, (*Doctoral dissertation*).
36. Riggs, Fred, (1964), Administration in developing countries: The Theory of Prismatic Society (*Boston, Houghton Mifflin*).
37. Riggs, Fred (2006), The Prismatic Model: Conceptualizing Transitional Societies, in Eric E. Otenyo, Nancy S. Lind (ed.) *Comparative Public Administration (Research in Public Policy Analysis and Management, Volume 15) Emerald Group Publishing Limited*, pp.17 – 60.
38. Robbins, S. (2012). *Organization Theory (structure, design, and applications)*, (Translated by Mehdi Alwani and Hassan Danaeefard). Tehran: Saffar Publishing. (In Persian).
39. Rodrik D (2007) One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth. *Princeton University Press, Princeton*.
40. 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.
41. Saud Muhammed, A-O. (1992). "Political development, bureaucracy in Saudi culture", dissertation for the degree of doctoral philosophy, *The Florida state University*.
42. Scott, R and G.F. Davis. (2007). Organizations and organizing, rational, natural and open system perspective, *New Jersey: Prentice- Hall*.
43. Sigelman, Lee, (1972), Bureaucratic Development and Dominance: A New Test of The Imbalance Thesis, *Comparatim Political Studies*, 5, 211-230.

44. 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), pp. 176-183.
45. Tahmasebi, Reza, (2011), *An Introduction to Public Management Theories*, Tehran: Samat Publications. (in persian)
46. TE'ENI, DOV, (2007, Feedback as a source of control in decision support systems: an experiment with the feedback specificity, *Behaviour & Information Technology*.
47. Ting, M. M. (2017). Politics and Administration. *American Journal of Political Science*, 61(2), 305-319.
48. Ufartiene, L. Jeseviciute, (2014), Importance of Planning in Management Developing Organization, *Journal of Advanced Management Science*, 2(3).
49. 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)
50. 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.
51. Weber, M. (1968). Bureaucracy. In *Economy and society: An outline of interpretive sociology*, ed. Guenther Roth and Claus Wittich:956-1005. *New York: Bedminster Press*.
52. Weber, M. (1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology*. Berkeley: *University of California Press*.
53. Weber, M. (2016). *Religion Power Society* (Translated by Ahmad Tadayn). Tehran: Hermes Publishing. (In Persian).
54. Yuen Yuen Ang, 2017, Beyond Weber: Conceptualizing an alternative ideal type of bureaucracy in developing contexts, *Regulation & Governance*, 11, 282-298.
55. Zohrabi, S., Kasraee, A., Sohrabi, T. (2021). Organizational intelligence evaluation model using DANP (an combined technique approach) Case Study: Social security Organization. *Public Administration Perspaective*, 12(3), 77-102. doi: 10.52547/jpap.2021.219960.1000 (in persian).