

رویکرد سیاسی به مدیریت در بخش دولتی: بن‌مایه‌های نظری، چارچوب عملیاتی و پیامدها

حسن دانائی‌فرد*

استاد دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

دریافت: ۹۶/۰۶/۲۰

پذیرش: ۹۷/۰۳/۰۸



چکیده: برخی از اندیشمندان و اندیشه‌ورزان مدیریت دولتی در حوزه‌ی عمل و نظر بر این باورند که مدیریت در بخش دولتی متفاوت از مدیریت در بخش خصوصی است. سیاست به صبغه، شکل و محتوای اداره، رنگ و لعابی خاص می‌دهد. بر این اساس، می‌بایست چیدمان مفهومی و آرایش عملی نحوه‌ی اعمال مدیریت در سازمان‌های دولتی با محوریت ارزش‌های سیاسی معماری شود. این رویکرد در ادبیات مدیریت دولتی با عنوان «رویکرد سیاسی» به مدیریت در بخش دولتی مشهور است. رویکردی که با ظهور اداره امور عمومی جدید در بسیاری از کشورها متداول شد و تلاش کرد تا سیاست را در تار و پود اداره دخالت دهد. در عصر فعلی نفوذ سیاست در اداره را سیاست‌زدگی بوروکراسی می‌نامند. پدیده‌ای که هم تبعات منفی و هم تبعات مثبت در پی دارد. هدف غایی این پژوهش، فهم مبانی نظری سیاست‌زدگی، انواع و اشکال آن، سازوکارهای عملیاتی کردن آن در بخش دولتی و همین‌طور تحلیل پیامدهای چنین رویکردی است.

واژگان کلیدی: رویکرد سیاسی، مدیریت دولتی، سیاست‌زدگی بوروکراسی، بخش دولتی، سازمان‌های دولتی

مقدمه

یکی از مباحث همیشگی در حوزه مدیریت دولتی که سابقه ای دیرینه دارد، جدایی یا نزدیکی اداره و سیاست است. آیا سیاست باید در اداره تزریق شود یا باید از آن دوری کرد؟ میزان تزریق سیاست در اداره را سیاست زدگی اداره گویند. بی تردید هر اداره‌ای در هر کشوری از سیاست تبعیت می‌کند، ولی میزان آن در کشورها متفاوت است. بنا به ماهیت کشورهای جهان سوم به طور اعم و جمهوری اسلامی ایران به طور اخص، این پدیده نگاه خبرگان مدیریت دولتی از یک سو و احزاب سیاسی و سیاستمداران را از سوی دیگر به خود جلب کرده است. اما پیشاپیش باید متذکر شد که «سیاست‌زدگی» سازمان‌های دولتی تنها سکه رایج در بازار بخش دولتی کشورهای در حال توسعه نیست، بلکه این امر در کشورهای پیشرفته نیز به چشم می‌خورد ولی تفاوت در اهداف «سیاست زدگی»، نوع نگاه به این پدیده در کشورهای دموکراتیک را متفاوت ساخته است. در عین حال، معنای دقیق سیاست‌زدگی سازمان‌های دولتی چندان واضح و روشن نیست، اما به طور کلی، سیاست زدگی به این نکته اشاره دارد که «متولیان امور در بخش دولتی، امروزه بیشتر از گذشته به سیاست توجه دارند تا اداره» (دانائی فرد و همکاران، ۱۳۹۴). همچنین، شواهد نشان می‌دهد که سیاستمداران با صرف زمان و انرژی مضاعف، همراهی سازمان‌های دولتی با ترجیحات حزبی و خط‌مشی‌های عمومی مورد نظر خود را تضمین می‌کنند. کنترل سیاسی دستگاه بوروکراسی ملی را می‌توان علل واقعی یا ظاهری سیاسی کردن این دستگاه کلیدی دانست. بنابراین، نظام شایسته‌سالاری بوروکراتیک در پرتو دغدغه‌های کنترلی مدیران سیاسی، حتی در برخی از کشورهای پیشرفته رنگ می‌بازد. دعوای فوق محل بحث جوامع علمی مدیریت دولتی، علوم سیاسی و حتی سایر رشته‌های مرتبط با مدیریت دولتی است. از این رو، واکاوی برداشت‌های مختلف از معنا و مفهوم «سیاست‌زدگی»، سنجش‌های اندازه‌گیری غلظت و شدت سیاست‌زدگی بخش دولتی از یک طرف، علل شکل‌گیری بخش دولتی سیاست‌زده و پیامدهای این پدیده برای جامعه مدیریت دولتی و مدیران دولتی و سیاستمداران کشور می‌تواند مفید باشد.

تأملی بر تعاریف و مفاهیم سیاست‌زدگی

وقتی پدیده‌ای در فضای اجتماعی اشاعه پیدا می‌کند، پس از مدتی اندیشمندان آن حوزه درباره آن شروع به پژوهش می‌کنند، خواه این پدیده بر سیاق فلسفه بودن استوار باشد، خواه فلسفه شدن. مفهوم سیاست‌زدگی در فضای مدیریت دولتی و سیاسی (در قالب سخنرانی‌ها و کنفرانس‌ها و گفتمان سازمان‌های دولتی) به وفور مطرح می‌شود. به‌رغم اهمیت نظری و عملی

چنین پدیده‌ای، کماکان بر سر تعریف و اندازه‌گیری آن بحث و تبادل نظر وجود دارد. از این رو، تفاسیر و تعاریف مختلفی در باب آن بیان شده است. در اساسی‌ترین سطح تحلیل این پدیده در بخش دولتی، سیاست‌زدگی را چنین توصیف می‌کنند: «جایگزینی معیارهای سیاسی به جای معیارهای شایسته‌محور در انتخاب، ارتقا، ابقا، پاداش و تنبیه اعضای سازمان‌های دولتی» (Peters, 2004). معیار سیاست‌زدگی در این تعریف، توسل به معیارهای حزبی و سیاسی در مدیریت همه‌جانبه‌ی نیروی انسانی در بخش دولتی است. اگرچه این تعریف فعلی، سازمان‌های سیاست‌زده در همه کشورها (در حال توسعه و توسعه‌یافته) را به تصویر می‌کشد، اما انتصابات در دسته‌ی اول، صرفاً عرضه مشاغل برای اعضای حزب یا یک دسته، قوم، باند، قبیله یا عشیره است و در دسته دوم، کنترل خط مشی‌های عمومی مد نظر دولت حاکم، یعنی کنترل نحوه اجرای خط مشی‌های عمومی است. ذکر این نکته حائز اهمیت است که بوروکراسی، زاپیده سیاست است، زیرا تجلی سیستم و ساختاری است که مسئولیت ارائه خدمات عمومی به شهروندان را بر عهده دارد و این سیاست است که تعیین می‌کند چه کسی، چه چیزی را دریافت کند. از این رو، سیاست‌مدارانی که قصد ماندن در قدرت را دارند، تلاش می‌کنند (حداقل در گفتار) با کنترل بوروکراسی، کارایی آن را ارتقا و عدالت خدماتی در آن را تقویت کنند، ولی این امر به معنای قبضه خانوادگی بوروکراسی ملی و دور انداختن «شایسته‌گزینی، شایسته‌چینی و شایسته‌سازی» (دانائی فرد و زنگویی نژاد، ۱۳۹۰) در قلب دولت (مدیریت دولتی) نیست. اگر چه دور کردن بوروکراسی از سیاست، ناممکن و نامعقول است، ولی پشت پا زدن به نفس تخصص و حرفه نیز فاقد پیامدهای مثبت است. با این اوصاف، تحلیل چند نکته در باب «سیاست‌زدگی» حائز اهمیت است.

توصیف تعاریف فوق، قدری کلی به نظر می‌رسد و واکاوی دقیق آن‌ها ضروری است. نکته اول، تقریباً همه سازمان‌های دولتی در حوزه‌ی نیروی انسانی (سطوح مدیریتی و کارشناسی) میزانی از سیاست‌زدگی را در نظر دارند و از منظر آن‌ها امری مناسب تلقی می‌شود. این پدیده در کشورهایی مانند آمریکا، آلمان، فرانسه و ... نیز به چشم می‌خورد (Cooper, 2014). اصولاً برخلاف بوروکراسی‌های تخصصی که ورود سیاسیون در آن‌ها توجیه‌بردار نیست، اکثر رؤسای بوروکرات سیاسی هستند.

نکته دوم، سیاست‌زدگی را باید با معیارهایی که بسیار متعددند، تشخیص داد. برخی، وفاداری‌های سیاسی حزبی و برخی دیگر، کنترل خط مشی‌های مد نظر دولت و تضمین اجرا را معیار انتصابات سیاسی می‌دانند. در نگاه نخست، برای اعضای حزب باید کاری دست و پا کرد ولی در نگاه دوم، دولت به افرادی مطمئن و سالم نیاز دارد که قطار بوروکراسی ملی را روی ریل

به حرکت درآوردند تا عملاً خط مشی‌های مد نظر دولت، به اجرا درآیند.

نکته سوم، شیوه بکارگیری معیارهای سیاسی ممکن است عملکرد نظام اداری را تحت تاثیر قرار دهد. اگر معیارهای شایسته‌سالاری در طول دوره کارراه خود، بر انتخاب و بهبود ارتقای کارکنان تأثیر گذارد و از معیارهای سیاسی برای جابجایی مدیران سیاسی بوروکراسی‌ها استفاده شود، اثر تخریبی آن بر عملکرد نظام اداری، کمتر خواهد بود. اگر چه باید در باب بوروکراسی‌های تخصصی، کارراه تخصصی مدیران ارشد نیز مد نظر قرار گیرد (Eichbaum, Shaw, 2008).
نکته چهارم، وظایف برخی از سازمان‌های دولتی ذاتاً سیاسی است و مرزبندی وظایف سیاسی و نقش‌های کاری تخصصی افراد دشوار است. آیا در چنین حالتی وزارتخانه‌ها دچار سیاست‌زدگی شده‌اند؟

نکته پنجم، گاهی اوقات ممکن است سیاست‌زده کردن بوروکراسی‌ها، تجلی سیاست‌زدایی آن سازمان‌ها باشد. حزبی که بعد از سال‌ها تقابل با حزب دیگر، به قدرت رسیده مدعی سیاست‌زدگی سازمان‌های دولتی است، یعنی مملو از طرفداران حزب مقابل‌اند و این حزب قصد دارد با جابجایی، بازخرید، اخراج و تعلیق، برخی از نیروهای سازمان‌های دولتی را از باندهای حزبی، قومی، عشیره‌ای، فامیلی و خانوادگی پاکسازی کند. در چنین حالتی کار دولت جدید تزریق نوعی شایسته‌سالاری یا سیاست‌زدگی بوروکراسی است؟

نکته ششم، اگر دولت به صورت دموکراتیک بر منصب قدرت می‌نشیند و رئیس‌جمهور منتخب، تجلی ارزش‌های دموکراتیک جامعه است آیا رؤسای بوروکراسی نباید از طریق اراده‌ی ملت که در رئیس دولت متجلی است، جابجا شده و یا تغییر کنند؟ آیا شایسته‌سالاری محض، نمی‌تواند نسبت به تقاضاهای اکثریت واکنش سریع نشان دهد؟ آیا در چنین شرایطی، انتصابات سیاسی در بوروکراسی، عملکرد بوروکراسی‌ها را مخدوش می‌سازد؟

بی‌تردید «شایستگی بی‌طرفانه» به عنوان ایده کلاسیک مدیریت در بخش دولتی، مهم‌ترین رکن شایستگی در سازمان‌های دولتی و بوروکراسی‌های ملی است. اما آیا این گفته مؤید آن است که دولت‌ها نباید نگران تعهد سیاسی کارکنان سازمان‌های دولتی به دولت و بعضاً خط‌مشی‌های عمومی باشند؟ اگر چه این نکته در باب حکمرانی نکته‌ای هنجاری است تا تجربی، ولی بی‌تردید سؤال‌های مهمی در باب اهمیت انتصابات سیاسی کارکنان در بخش دولتی مطرح می‌سازد. «شایستگی پاسخ‌گویی» در کارکنان بخش دولتی برای نظام‌های سیاسی که در ایجاد تغییرات بنیادی درون نظام اداری تلاش می‌کنند، امری بسیار حیاتی و ضروری است. بنابراین، نوع برخورد با واژه «سیاست‌زدگی» می‌بایست با توجه به نوع کشور، نوع فلسفه سیاسی، نوع دکترین و خط‌مشی‌های فراگیر عمومی کشور صورت گیرد، انتصابات سیاسی در بخش

بوروکراسی ملی همیشه امری مذموم و در عین حال همیشه امری صواب تلقی نمی‌شود.

خردمایه سیاسی کردن بوروکراسی ملی

در یکی دو دهه اخیر حرکت به سمت سیاسی کردن بوروکراسی‌های ملی در کشورهای به اصطلاح پیشرفته و در حال توسعه رو به افزایش بوده است. با توجه به این پدیده سؤال کلیدی آن است که چرا سیاست مداران دوست دارند بوروکراسی ملی را سیاست زده کنند؟ شاید بتوان چنین گفت که واضح‌ترین دلیل «کنترل کارهایی است که سازمان‌های دولتی انجام می‌دهند»؛ زیرا معمولاً انتقادی که دولتمردان و سیاسیون از دستگاه بوروکراسی می‌کنند (شکوه رئیس جمهور سابق کشور در باب سازمان و مدیریت و برنامه ریزی کشور را مد نظر قرار دهید) آن است که مصوبه‌های دستگاه سیاسی به اجرا در نمی‌آید. اگر اعضای وفادار حزبی در بوروکراسی تزریق شوند بی تردید این دغدغه مرتفع خواهد شد. اکنون سؤال این است که «چرا سیاسیون به این راه و عمل روی آورده‌اند؟».

برخی از صاحب‌نظران اصلاحات اداری مدعی‌اند بسته‌های اصلاحات اداری در بوروکراسی به نحوی عمل می‌کند که کنترل‌های سیاسی دهه‌های قبل بر بوروکراسی را کم‌رنگ می‌کند. برای احتراز از پیامدهای منفی رهاشدگی بوروکراسی در لوای اصطلاحات اداری تحت بیرق مدیریت‌گرایی، لزوم ایجاد سازوکارهای جدید برای کنترل بوروکراسی در محافل سیاسیون مطرح شده است. برای مثال، در برخی از کشورهای پیشرفته و در حال توسعه چون انگلستان بسته‌ی اصلاحی «گام‌های بعد» بر محوریت تمرکززدایی امور از دولت، بخش‌های عمده‌ای از بخش دولتی را از کنترل مستقیم وزارتی خارج کرده است. بی تردید این افزایش در درجه‌ی آزادی برخی از سازمان‌های دولتی، منجر به ظهور شکل‌های جدیدی از کنترل خط‌مشی‌های ملی و مدیریت دولتی شده است. نگاه مدیریت‌گرایی مستتر در این بسته‌های اصلاحی مدعی است که «اجازه دهید مدیران مدیریت کنند و کنترل مدیریتی مانع خلاقیت و نوآوری است و کارآفرینی سازمانی را بر نمی‌تاباند». بنابراین، گرایش این نحله‌های اصلاحی در بخش دولتی به سمت «مقررات زدایی دولت»، ضرورت برداشتن دامنه عظیمی از سازوکارهای کنترلی بر روی بوروکراسی‌ها و مدیران آن‌ها را الزامی ساخته است. سیاسیون، دولت و به طور خاص وزرا معتقدند که ما مسئولیت پاسخگویی عملکرد خط‌مشی‌های ملی را بر عهده داریم؛ بنابراین، آزادی عمل مستتر در نگاه مدیریت‌گرایی، نافی پاسخگویی مستقیم وزارتخانه‌ها در برابر مردم نیست و مردم چنین بهانه‌ای را نخواهند پذیرفت. انجام به موقع نظافت ایستگاه‌های مترو، به‌هنگامی پروازهای داخلی و خارجی شرکت‌های هواپیمایی و ... اگر چه در زمره کارهای واگذار

شده به بخش خصوصی است ولی هر گونه قصور در آنها، انگشت اتهام ملی را متوجه وزیر مربوط خواهد کرد. وزیر برای دور اندیشی از وقوع چنین مسائلی و برای تضمین انجام امور در حوزه‌های کاری خود، به جای کنترل‌های معمول و متداول در مدیریت، کنترل‌های سیاسی را مد نظر قرار می‌دهد. این باور همیشگی وجود دارد که وزیر مسئول هر کاری در قلمرو وزارتی خود است، پس وزیر باید تلاش کند همه چیز را به نوعی تحت کنترل مستقیم یا غیر مستقیم خود در آورد. در این نگاه، هر گونه تخطی وزارتخانه‌ای، بازخواست مجلس را در پی خواهد داشت. از این رو، وزرا چنین تصور می‌کنند که در قلمرو وزارتی خود، به کارکنان و مدیرانی نیاز دارند که با مواضع، افکار، خط‌مشی‌ها و ایدئولوژی مدیریتی آنها موافق باشند و اگر حزبی نیستند، حداقل به وزیر و خط‌مشی‌های او وفادار باشند.

بنابراین، تلاش‌های اصلاحی در بخش دولتی، توجه به سیاست‌زدگی سازمان‌های دولتی را تشدید کرده است. دولت‌ها تلاش می‌کنند برای کنترل صحت حرکت دستگاه بوروکراسی ملی، به نوعی «بوروکراسی وفادار» نه «بوروکراسی حزبی» روی آورند. از این رو، تلاش می‌کنند مدیران کلیدی بوروکراسی‌ها را از میان طرفداران حزبی یا افراد وفادار به دولت حاکم، انتخاب کنند.

چارچوب عملیاتی رویکرد سیاست‌زدگی به مدیریت در بخش دولتی

همان‌طور که مبانی نظری این رویکرد نشان داد، در کشورهایی که چرخش قدرت وجود دارد؛ یعنی احزاب سیاسی با شرکت در مبارزات انتخاباتی انتخاب رئیس دولت یا نمایندگان مجلس یا مجلسین قانون‌گذاری سکان قدرت اجرایی یا تقنینی را در دست می‌گیرند، در دوره‌های چهار یا پنج‌ساله دستگاه اجرایی و قانون‌گذاری، آنها دچار تحول می‌شوند؛ رئیس‌جمهور یا نخست‌وزیر جدید بر سر کار می‌آید، نمایندگان جدیدی وارد مجلس یا مجلسین می‌شوند. بی‌تردید، بوروکراسی که ستون فقرات هر دولتی است نیز دچار تغییر و تحول می‌شود. در رویکرد سیاسی به بوروکراسی، حزب جدید تلاش می‌کند تمامی پست‌های کلیدی و گاه غیر کلیدی را به دست هواداران بوروکراتیک خود بسپارد تا بتواند (در کشورهای دموکراتیک) خط‌مشی‌های عمومی را کنترل کند یا به عنوان پاداشی تشویقی به هواداران حزبی یا بوروکراتیک، از آنها تقدیر به عمل آورد. با تنفیذ حکم رئیس‌جمهور یا نخست‌وزیر و کسب رأی اعتماد از مجلس یا مجلسین و انتصاب روسای جدید سازمان‌های تحت نظارت رئیس‌جمهور یا نخست‌وزیر، وزرا نیز معاونان جدید خود را انتخاب می‌کنند و همین‌طور در کشور ما، وزیر کشور تمامی استانداران جدید را در پرتو جلسات هیئت دولت منصوب می‌کند. بی‌تردید معاونان وزیر، مدیران کل وزارتی جدید را

منصوب می‌کنند و سازمان‌های تابعه هر وزارتخانه نیز دچار چنین تحولی خواهد شد. فرمانداران، بخشداران و دهداران جدید نیز منصوب خواهند شد. همان طور که در شالوده‌های نظری گفته شد، چون دولت جدید مدعی دکتترین جدیدی است در نتیجه نیروهای مدیریتی معتقد به دکتترین دولت را در پست‌های کلیدی منصوب می‌کند. از این‌رو، تمامی سازمان‌ها از مرکز تا دور افتاده‌ترین روستا در همه‌ی استان‌ها، مدیران جدیدی به خود خواهند دید. در حالت افراطی، مدیران نیز رؤسای واحدها، شعب، ادارات و دوایر را تغییر می‌دهند و همچنین مدیران تلاش می‌کنند کارشناسان و گاه منشی‌ها و کارکنان را نیز جابجا کنند. هدف از این کار حاکمیت دولت جدید در تمامی اعضا و جوارح نظام سیاسی و اداری حکومت است. به طور خلاصه، رویکرد سیاسی به مدیریت در بخش دولتی، مدعی این باور است که منویات دولت جدید از طریق هوادار حزبی یا بوروکراتیک همان دولت تحقق می‌یابد. گاه دولت‌های جدید در کنار تغییر و تحولات مدیریتی، در ایجاد، ادغام، تفکیک و انحلال سازمان‌ها تلاش می‌کنند و یا سازمان‌هایی را از نو طراحی می‌کنند. برخی دولت‌ها با تغییر و تحول در قوانین و مقررات، تلاش می‌کنند تا دکتترین سیاسی خود را در تار و پود بخش‌های مختلف جامعه (اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی، امور خارجه و روابط بین الملل و...) ساری و جاری سازند.

آیا سیاسی‌سازی بوروکراسی، کنترل را افزایش می‌دهد؟

همان طور که اشاره شد، بوروکراسی، دستگاه حرفه‌ای است که مجری تمام‌قد خط‌مشی‌های عمومی (با همکاری سایر بخش‌ها) در هر کشور است. هرچه این دستگاه هم‌نوا و هم‌ساز با دولت باشد، عملکرد خط‌مشی‌های عمومی و استراتژی‌های مدیریت دولتی بهتر خواهد بود و منابع عظیم مصرفی به پای خط‌مشی‌ها به هدر نخواهد رفت. بر این اساس، دولت‌های منتخب تلاش می‌کنند تا در راستای اجرای منویات سیاسی خویش، حتی‌الامکان کنترل بوروکراسی را در دست گیرند. یکی از استراتژی‌های کلیدی دولت‌ها در سراسر دنیا «سیاست‌زدگی» بوروکراسی از طریق تزریق منصوبان سیاسی و منصوبان وفادار حزبی - دولتی به درون مدیریت دولتی است. این استراتژی به اشکال گوناگون و در دامنه‌ای از شدت و ضعف در بسیاری از کشورها از جمله کشورهای پیشرفته و به ظاهر دموکراتیک فعلی نیز استفاده می‌شود. سؤال کلیدی آن است که آیا بوروکراسی سیاسی، کنترل دولت را بر دستگاه اجرایی افزایش داده و حاصل این افزایش، کنترل ارتقای عملکرد بوده است یا خیر؟

پژوهش‌ها بیانگر تحقق این هدف در برخی از موارد است، اما بسیاری از پژوهش‌های اخیر (برای مثال Mulgan, 1998; Gailmard & Patty, 2007; Gordon, 2009; Hustedt et

al. 2014) و همین‌طور برخی از پژوهش‌ها در سال‌های دور (Kaufman, Heclo, 1977) نشان داده‌اند که تمرکزگرایی و سیاست‌زدگی بوروکراسی، عملکرد این نهاد کلیدی را مخدوش می‌سازد، حیثیت حرفه‌ای بوروکراسی را در دیدگان ملت لکه‌دار می‌کند، نزدیک‌بینی را بر بوروکراسی حاکم می‌سازد، زیرکاردرروی، سهل‌انگاری و تظاهر به کار را افزایش می‌دهد، روحیه چاپلوسی سازمانی (نصر اصفهانی ۱۳۸۹ برفویی و همکاران، ۱۳۹۲)، ریاکاری سازمانی و مدیریتی را پرورش می‌دهد و به جای اجرای خط‌مشی‌های ملی، بهره‌گیری از بیت‌المال و سودجویی بوروکراتیک را رواج می‌دهد. در نتیجه، جو برچسب‌زنی و عدم وفاداری به کارکنان تخصصی و القای خیانت به دولت و کشور، فضای تخاصم و مچ‌گیری بر سازمان حاکم خواهد شد و امید به پیشرفت و ارتقا را به جای اتکا به کار و تلاش حرفه‌ای، به تبعیت سیاسی از مدیر سوق می‌دهد. چرا چنین می‌شود؟

منصوبان سیاسی، مسافران نیمه راهی هستند که ضمن بهره‌گیری از امکانات مناطق سر راهی، آشغال و زباله‌های خود را به عنوان یادگاری در شهرها و روستاها بر جای می‌گذارند، زیرا این‌ها به دور نمای بلندمدت شهرها و روستاهای می‌اندیشند و صرفاً به فکر لحظات خوشی و شادی آنی خویش هستند. اشغال پست تحول در علوم انسانی توسط متخصص انگل‌شناسی، اشغال پست تشکیلات و روش‌ها توسط متخصص فسیل یا فسیل‌شناسی، تصدی پست میراث فرهنگی توسط کارشناس تربیت بدنی، تصدی وکالت مردم توسط جودوکار و کشتی‌گیر، تصدی حوادث غیر مترقبه با تحصیلات ادبیات فارسی و... همگی نشان از «به‌سخره گرفتن کار راهه مدیریتی» دارند تا وفاداری حرفه‌ای و تخصصی. عضویت در ستاد انتخاباتی به منزله شرط تصدی پست، شرافت حرفه‌ای بوروکراسی را خدشه‌دار می‌سازد. اگر بپذیریم که این افراد، آمادگی تصدی این پست‌ها را ندارند، بی‌تردید نمی‌توانند دورنمای بلند مدت سازمان را ترسیم کنند؛ زیرا نزدیک‌بینی مدیریتی، جوهره ذاتی دوره مدیریتی آنان را شکل می‌دهد. اینان بر اثر گردباد سیاسی، پستی را تصدی می‌کنند، بنابراین دوره‌ای کوتاه‌مدت، بر بوروکراسی حاکم خواهند بود و همواره بر این باورند تا عملکردی هر چند نمادین از خود بروز دهند. از این رو، تلاش در طرح‌ریزی‌های بلندمدت، باعث می‌شود تا برقراری روابط بین سازمانی (بوروکراسی) عقیم بماند زیرا چنین تلاش‌هایی زمان‌بر خواهد بود. بنابراین، طرح‌های بلندمدت یا اصلاحات سیاسی از سوی این افراد با اقبال خوبی روبرو نخواهد بود. در این میان، افراد حرفه‌ای درون بوروکراسی، دچار نوعی سرخوردگی سازمانی خواهند شد و آتیه‌ی مسرت بخش حرفه‌ای سازمان خود را در چنگال «گرگ‌های سیاسی» می‌بینند، یا این‌که این‌گونه تصور می‌کنند. از این رو، چنین افرادی دچار چند دستگی شده، عده‌ای با ورود به بازی سیاسی، حیثیت حرفه‌ای خود را در نزد دیگران

مخدوش می‌سازند و عده‌ای دیگر، آزادی حرفه‌ای خویش را حفظ کرده و کیفیت کاری را به بهانه رفتار منصوبان سیاسی مخدوش نمی‌سازند و در نهایت برخی نیز دچار بی‌تفاوتی حرفه‌ای خواهند شد. بر این اساس، نوعی فضای تعارض نامعمول بر سازمان حاکم خواهد شد. هکلو از اصطلاح «دولت غریبه‌ها» در بوروکراسی یاد می‌کند و ادعا می‌کند که تبعات سیاست‌زدگی قابل پیش بینی است و بدون شک «تنزل کیفیت عملکرد بوروکراسی» رهاورد آن است. زیرا به زعم سولیمین (۲۰۰۳) افزایش تعداد منصوبان سیاسی، بوروکراسی را از کسب مشروعیت می‌اندازد و توانایی آن را برای ارائه خدمات و کارهای مهم و حیاتی تخریب می‌کند. بدتر آنکه، برخی از انتصابات سیاسی، ظرفیت سازمان دولتی را کاهش می‌دهند، در نتیجه اثر خالص افزایش تعداد منصوبان ممکن است صفر یا منفی شود زیرا کنترل سازمان‌های کم‌ظرفیت دشوار می‌گردد. به گفته صاحب‌نظران (Hustedt et al., 2014) توازن در انتصابات از درون (حرفه‌ای) با بیرون (منصوبان سیاسی) نه تنها عملکرد بوروکراتیک را بهبود می‌دهد، بلکه دستاوردهای قوای مجریه و مقننه را بهبود می‌بخشد (Gordon, 2009).

بنابراین، این تصور که هر چه منصوبان سیاسی بیشتری درون بوروکراسی ملی تزریق شوند، کنترل دولت بر بوروکراسی بیشتر و عملکرد دولت غنی‌تر خواهد شد کماکان مورد بحث است. این موضوع در کشورهایی که احزاب سیاسی ریشه‌داری ندارند و سیاسیون بر حسب شرایط، حزب سیاسی خود را تغییر می‌دهند، بیشتر مشکل ایجاد می‌کند.

انواع سیاست‌زدگی در مدیریت بخش دولتی

رمز موفقیت مدیریت سیاسی هر کشور به نوعی در «مدیریت دولتی سالم» نهفته است. برای تحقق چنین امری، مدیران سیاسی تلاش می‌کنند تا بوروکراسی ملی را به منزله تحقق مدیریت دولتی، تسخیر کنند. در این امتداد، سیاست‌مداران برای نفوذ در بوروکراسی و کنترل آن، ابزارهای گوناگونی در اختیار دارند. مهم‌ترین آن‌ها عبارت است از: «رویه‌های اداری»، «کنترل‌های بودجه‌ای»، «نظارت» و «تصویب برنامه‌های راهبردی سازمان‌های دولتی». یکی از سازوکارهای متداول سیاست‌زدگی «بوروکراسی» است که در قالب انتصابات سیاسی، درون سازمان‌های دولتی محقق می‌شود. بر این اساس هر چه میزان انتصابات سیاسی درون سازمانی بیشتر شود بر گستره‌ی نفوذ سیاسیون و نیز سیاست‌زدگی سازمان افزوده خواهد شد. برای مثال، دفتر مدیریت و بودجه کشور آمریکا با برخوردارگی از ۷ درصد منصوب سیاسی، نسبت به وزارت خزانه‌داری با ۵ درصد منصوب سیاسی، سیاست‌زده‌تر است.

بی‌تردید یک دستگاه مدیریتی سیاست‌زده در تقابل با یک بوروکراسی بی‌طرف، خودمختار و

مستقل یا «دور از سیاست» قرار دارد و بوروکراسی رها از چنگال سیاستمداران، با اتکای بر توان تخصصی خود، قادر به ادامه حیات در پرتو خط مشی‌های عمومی خواهد بود. سازمان‌های دولتی مستقل از هوس سیاسی، در بن بست بازیگران سیاسی‌ای که در پی استیلای بر تصمیم‌های سازمانی و شکل‌دهی «باند‌های بوروکراتیک وفادار یا حزبی‌اند» و با انحصاری‌سازی اطلاعات ضروری، در نقش نظارت اثربخش ظاهر می‌شوند، قرار ندارند و آزادی حرفه‌ای را در پرتو مصالح تخصصی ملی سر لوحه‌ی کار خود قرار می‌دهند. منصوبان سیاسی درون بوروکراسی در تقابل حرفه‌ای با کسانی قرار دارند که بر اساس آزمون‌های استخدامی وارد سازمان شده و در پرتو کارراهه شغلی، مسیر ارتقای خویش را طی می‌کنند. برای دستیابی به سیاست‌زدگی نهادی، دو انگیزه عمومی وجود دارد:

۱. تشویق حامیان سیاسی

حزب پیروز به منظور قدرت‌دانی سیاسی از هواداران حزبی یا متحدان سیاسی خود، سعی می‌کند افراد کلیدی متحدان سیاسی را در قالب «معاون رئیس‌جمهور، مشاور، وزیر، معاون وزیر، استاندار، معاونان استاندار، مدیران کل، رئیس، کارشناس ارشد و ...» را در درون بوروکراسی‌های ملی، استانی - شهرستانی، دهستانی، تزییق کند.

۲. کنترل خط‌مشی‌های دولت

گاه هدف غایی بوروکراسی سیاسی، اعمال کنترل بیشتر بر جهت‌دهی بوروکراسی و محتوای عملیاتی آن برای اجرای خط‌مشی‌های ملی است. در این حال، سیاست‌زدگی ابزار راهبردی سیاستمداران (مجریان خط‌مشی‌های عمومی) است.

سیاست‌زدگی رفتاری

رخداد سیاست‌زدگی نهادی، همواره نوعی عامل تعیین‌کننده و کلیدی برای سیاست‌زدگی رفتاری است. به عبارت دیگر، ساختارهایی که ضامن نفوذ و کنترل سیاستمداران بر بوروکراسی هستند، نظام بوروکراسی پاسخگو را فعال می‌کنند. با وجود این، سیاست‌سازی نهادی، پیش‌شرط سیاست‌زدگی رفتاری نیست. بوروکراسی می‌تواند رفتار خود را بر سیاق یک هنجار در طی یا در پرتو تهدیدهای ناشی از سیاست‌زدگی نهادی تعدیل کند، در عین حال، سیاست‌زدگی نهادی، همواره دنباله‌روی سیاست‌زدگی رفتاری نیست و هر چند این دو، با هم پیوندی تنگاتنگ دارند ولی هیچ‌یک بر دیگری، تأثیر ندارد.

از حیث تحلیلی، می‌توان سیاست‌زدگی رفتاری را به دو نوع متمایز از همدیگر کرد. سیاست‌زدگی رفتاری شاید تجلی نوعی تغییر جهت در خط‌مشی به واسطه‌ی نقش بوروکراسی

باشد. یعنی مدیریت جدید در مجموعه‌ی جدیدی از برنامه‌ها و اولویت‌ها ظاهر شود و احتمالاً سازمان‌های دولتی رفتار خود را برای تحقق بهتر این اهداف تغییر دهند. همچنین، می‌تواند مؤید استفاده بوروکراسی از آزادی عمل اداری خود برای تحقق اهداف سیاسی باشد؛ برای مثال، وجوه دولتی را به سمت و سوی متحدان سیاسی سوق دهد یا نهادهای نظارتی را به تحقیق و تفحص از سازمان‌های تحت اختیار مخالفان وادار نماید. نوع نخست سیاست‌زدگی رفتاری عمومی‌تر و تقریباً متداول است. در حالی که نوع دوم، غالباً غیر قانونی است زیرا در برخی کشورها از جمله آمریکا، کارکنان دولت طبق قانون در استفاده از اختیار رسمی برای نفوذ یا دخالت در انتخابات مجاز نیستند.

پیامدهای سیاست‌زدگی افراطی

بی‌تردید سیاسی‌کردن بوروکراسی دارای تبعاتی است (دانائی‌فرد و همکاران ۱۳۸۸، فانی و همکاران، ۱۳۹۳، دانائی‌فرد و همکاران، ۱۳۹۴)، البته شرط انصاف آن که اگر چه تبعات منفی آن برجسته‌تر است ولی دارای آثار مثبت برای دولت حزبی است. در این بخش به برخی از تبعات منفی آن در ایران می‌پردازیم.

۱. شیوع استفاده از انعام مدیریتی

یکی از تبعات فرهنگی ناصواب سیاست‌زدگی بوروکراسی، رواج پدیده «انعام مدیریتی» است. انعام مدیریتی اشاره به «امتیازاتی دارد که مدیران سیاسی بوروکراسی به هم‌حزبی‌های درون بوروکراسی یا وفاداران بوروکراتیک خود در بوروکراسی اعطا می‌کنند». از آنجا که مدیران عالی سازمان‌ها دارای اختیاراتی هستند، سعی در استفاده از این اختیارات برای قوام آینده شغلی و سیاسی خود در بوروکراسی استفاده کنند. به عبارت دیگر، برای حفظ جایگاه و نفوذ خود در دستگاه بوروکراسی، تلاش می‌شود تا همیاران حزبی و وفادار خود را چنان ارتقا دهند که هم‌نوعی تشویق برای طرفداران سازمانی محسوب شود و هم از طریق چنین افرادی در تصمیم‌های سازمانی خود دخالت کنند. پرداخت مبالغی تحت عنوان اضافه‌کار، وام‌های مسکن، ازدواج، خرید خودرو، خرید کالاهای اساسی، اعطای بورس‌های تحصیلی در دوره‌های کارشناسی ارشد و دکتری، اعزام به سفرهای خارجی، معرفی به مراکز سیاسی برای دریافت امتیازات مختلف و ... از جمله انعام‌هایی است که در سازمان‌های دولتی متداول است. شیوع این پدیده به نحو افراطی و همگانی شاید شبیه «بمب‌گذاری سازمانی» باشد. زیرا آنان که از چنین انعامی بهره‌مند نمی‌شوند، در صف انتظارند که اگر روزی نوبتشان شود چنان در انعام‌دهی گوی سبقت را از مدیران فعلی برابند که همگان حاتم طایی را فراموش کنند. فضای انفجاری سازمانی چنان

حاکم می‌شود که کارکنان سازمان‌ها به نحوی از انحا خشم و نفرت خود را نشان می‌دهند و در صورت حاکمیت سکوت سازمانی به مثابه‌ی آتش زیر خاکستر آماده‌ی انفجار هستند. در حکومت اسلامی، اعطای انعام مدیریتی از بیت‌المال به هر نحو ممکن به نظر حرام می‌آید. برخورد امیرمؤمنان علی (ع) با برادرش، همواره «حفظ بیت‌المال» در برابر خدمت‌آشنایان و بستگان را به ذهن متبادر می‌کند. استفاده از اموال ملی برای ارتقای جایگاه سیاسی و شغلی مدیر، حفظ و تداوم قدرت شخصی و باندبازی، قبح عملی مدیریت در یک حکومت اسلامی است که با شئون خدمتگزاری در نظام اسلامی، هیچ قرابتی ندارد. استفاده از اموال مسلمین برای عقده‌گشایی و حاتم‌بخشی اختیارات مدیریتی نیز، به قصد تحکیم پایه‌های مدیریت سازمانی خود و هم‌پیمانان سیاسی و وفاداران بوروکراتیک، بی‌حرمتی و دهن‌کجی به حکومت اسلامی است. اختیارات مدیریت بدون توجه به عدالت، ابزاری برای اعمال تشویق و تنبیه در سازمان است و با روح دینداری اسلامی سازگاری ندارد. استفاده از اختیارات مدیریتی سلیقه‌ای و میلی، دور از قداست مدیریت در نظام اسلامی است. این که به تشخیص مدیر از بین دوستان سیاسی، استاد نمونه انتخاب شود، وام دریافت کند، ترفیع و ارتقا داده شوند، با پول ملت بورسیه شوند، و یا اینکه فرزندان دوستان سیاسی از پول مسلمین بورسیه تحصیلی دریافت کنند با منویات دین‌سازگار نیست. شیوع این پدیده‌ی زشت و دور از اخلاق مدیریتی، در هر کشوری تهدیدی بر اعتماد ملی است (دانائی‌فرد و همکاران، ۱۳۸۸، Mulgan, 2007، دانائی‌فرد و همکاران، ۱۳۹۳).

۲. شیوع چاپلوسی سازمانی

وقتی بر مسند قدرت، قضاوت شخصی تکیه می‌زند و شایستگی‌های حرفه‌ای و تخصصی به حاشیه رانده می‌شود، وقتی ملاک خوبی یا شایستگی از دریچه عینک مدیر سیاسی بازتعریف می‌شود و تنها معیار بزرگی سازمانی و حرفه‌ای افراد در سازمان «تبعیت‌پذیری بی‌چون و چرا» از مافوق سیاسی-مدیریتی است، تنها راه پیشرفت توسل به «کرنش‌گری سازمانی و تعظیم مدیریتی» است. از این رو، سیاست‌زدگی در سازمان‌ها، نوعی فرهنگ چاپلوسی را تبلیغ می‌کند که اخلاق، انسانیت، کرامت و بزرگی انسان سازمانی را زیر چرخ‌های «تحقیر و تهدید» له می‌کند. در چنین حالتی، عملکرد سازمان مخدوش می‌شود. بنابراین، برای شایسته‌گزینی، شایسته‌چینی و شایسته‌سازی باید از این رفتار غیر اخلاقی دوری گزید (دانائی‌فرد و زنگویی نژاد، ۱۳۹۰).

۳. تزریق کینه‌جویی در سازمان

ترویج فرهنگ کینه‌جویی در روابط بین کارکنان دچار نوعی «عمل تقابلی» می‌گردد. به عبارت دیگر، «کینه‌جویی به حالت ذهنی و روحی اشاره دارد که در آن حالت، افراد تلاش می‌کنند در

برابر هر نوع برخورد منفی عمدی یا سهوی طرف مقابل جبران یا مقابله به مثل نمایند». در چنین حالتی، هر نوع نقد (منصفانه یا غیر منصفانه) عواقبی دارد. برای مثال، نقد بر عملکرد مافوق در یک جلسه به صورت علمی یا سیاسی حتی اگر در تعاملات طرفین با نگاه‌های بصری گوناگون رد و بدل شود، بدون شک باید منتظر تلافی طرف مقابل باشند. علت این امر را باید در خاصیت سیاست زدگی سازمان جست و جو کرد. مدیران و حاکمان جدید سازمانی تلاش می‌کنند به هر نحو ممکن (استخدام، جبران خدمات، ترفیع، ارتقا، مزایا، کارانه و ...) مخالفان سیاسی سازمانی یا بوروکراتیک خود را از انجام اقدام سازمانی باز دارند. بنابراین، دو نوع کینه در روابط هیئت حاکمه جدید سازمانی (بر اثر تحولات سیاسی) و بدنه سازمان شکل می‌گیرد: (۱) کینه حزبی و سیاسی: چون برخی از بوروکرات‌ها در انتخابات حزبی مخالف طرف مقابل بوده‌اند، راه حل ابراز این نوع کینه جویی، تلافی سازمانی است. (۲) کینه جویی سازمانی: هر دو طرف تلاش دارند به روش‌های مختلف، به طرف مقابل ضربه وارد کنند. بنابراین، طرفین منتظر فرصت جبران هستند. اولی بر فلسفه‌ی بودن استوار است و دیگری بر کمند شدن استوار است. در چنین وضعیتی گذشت معنای خود را از دست داده و برداشت‌های منفی، سراسر سازمان را فرا می‌گیرد و سکه تلافی و خصومت متقابل در بازار سازمانی بسیار رایج می‌شود و فضای تهمت و افترای سازمانی به روش‌های مختلف، در دستور کار طرفین قرار می‌گیرد. در بدترین حالت، این کینه‌جویی‌ها به حذف فیزیکی طرف مقابل منجر می‌شود. کینه‌جویی مدیریتی عملکرد سازمانی را مخدوش و فضای انقلابی (دعواهای درونی) سازمان را تشدید و زمینه‌ی تبه‌کاری سازمانی و اختلاس و سرقت‌های سازمانی را فراهم می‌سازد.

۴. ارج نهادن مضاعف نوآوری (به هر بهایی)

وقتی رقابت‌های حزبی و سیاسی چتر خود را بر اعضا و جوارح سازمان می‌گستراند هر مدیری برای «بزرگ جلوه دادن مدیریت» خود از یک سو و برجسته کردن «عملکرد بانندی و قومی» از سوی دیگر تلاش می‌کند تحولاتی در وب ساختاری، فرایندی، رفتاری و ... سازمان ایجاد کند و از این طریق «نوآوری‌هایی» را در بطن و تصویر سازمان حک کند که به عنوان «یادگاری مدیریتی» آن مدیر در تاریخچه و حافظه مدیریتی آن سازمان، حداقل برای مدتی بماند. راهبرد رایج این سازمان‌ها، نام‌گذاری از خود در پرتو نوآوری به هر قیمتی است. سال‌های متمادی گفته می‌شد که «تمرکز بوروکراسی حرفه‌ای وصله‌ی ناجوری است». زیرا پژوهش‌های متعدد علمی نشان می‌دهند که وقتی بر بوروکراسی حرفه‌ای سبک مدیریتی نظامی حاکم گردد، عملکرد سازمان و کیفیت آن کاهش می‌یابد: تمرکز هزینه‌ای بوروکراسی را افزایش می‌دهد؛ پتانسیل افراد حرفه‌ای زایل می‌شود؛ تصمیم‌گیری را کند و موجب آزرده‌گی روح و روان افراد حرفه‌ای

می‌گردد؛ کدخدانمشی را رایج کرده و دموکراسی سازمانی را به بند می‌کشد و ... همه این جملات، یافته‌های پژوهشی هستند. در عصر کنونی نمی‌توان با «پر پرنده کتاب هزار صفحه‌ای نوشت»؛ اما رایانه این کار را در مدت کوتاهی انجام می‌دهد. مدیر برای «یادگیری مدیریتی» با سماجت تمام، از استفاده از ابزار مورد پسند خود حمایت می‌کند؛ زیرا نوآوری به هر قیمتی نامی از وی برجای می‌گذارد؛ بگذار شهروندان ناراضی شوند؛ بگذار عملکرد سازمان کاهش یابد؛ بگذار به حرمت ملی یک حکومت خدشه وارد شود؛ بگذار رسانه‌ها هرچه فریاد دارند بزنند و ... پیشرفت دانش وقتی نمود پیدا می‌کند که روش جدید نسبت به قبلی رهاورد بیشتری داشته باشد، از این رو، تحول در نظریه‌ها منادی تحول در اعمال است. نوآوری به هر قیمتی پشت پای به این پیشرفت و نوعی رجعت به گذشته ناموفق است. ولی چون نامی از مدیر در دفتر مدیریتی آن سازمان بر جای می‌گذارد چنین راهبردی در سازمان‌های سیاست‌زده غالب است. فرهنگ اینچینی، پیامد مخرب سیاست‌زدگی افراطی سازمان‌های دولتی است.

۵. آشناسالاری، خانواده‌محوری، باندگرایی و فامیل‌دوستی سازمانی

یکی از پیامدهای ناصواب سیاست‌زدگی بوروکراسی تزریق آشنابان، افراد خانواده، افراد بان‌دی، حزبی، نژادی، قومی و همین‌طور اعضای فامیلی به درون ارکان کلیدی و غیر کلیدی سازمانی است. وقتی این تصور در بازیگران سیاسی ایجاد شود که کسب قدرت نوبتی است و فرصت استفاده را نباید از دست داد، وقتی چنین افرادی بر مسند مدیریت سازمان می‌نشینند تلاش می‌کنند مسند قدرت را با سازوکارهایی حفظ کنند. برای تحقق این امر باید عملکرد خود را هر چند نمایی ارتقا دهند، یکی از راه‌های تحقق این هدف تزئینی بوروکراسی است که سازوکار کنترلی گماشتن افرادی مطمئن در پست‌های کلیدی است. از این رو، بازرسی را به برادر، حسابرسی را به برادر خانم، جمع‌دار اموال را به دوست قدیمی، نگهبان دم‌در را به هم‌ولایتی و ... واگذار می‌کند تا بتواند از بیت‌المال محافظت کند. اما وقتی تصور «مدیریت حلاوت قدرت است» به جای «مدیریت جای خدمت است» می‌نشیند، همگان تلاش می‌کنند از فرصت به عمل آمده برای ارتقای ثروت و مکنّت، جاه و جلال سازمانی، وجهه و اعتبار اجتماعی خود بهره‌گیرند. حاد شدن این حالت فضای یأس‌آلودی را بر سازمان حاکم می‌کند و دیگر کارکنان نیز منتظر و مترصد فرصتی هستند که در سال‌های آتی اگر بر مسند قدرت نشستند نیز چنین کنند. این قوم سازمانی چنان پست‌های مدیریتی و کلیدی را تصاحب می‌کند که جدایی از آن ممکن است منجر به انواعی از رسوایی‌های سازمانی شود. این قوم برای ماندن در قدرت سازمان «بیت‌المال» را وسیله‌ی ارضای کینه‌ها و عقده‌های مدیریتی قرار می‌دهند و تلاش می‌کنند از قبیل پول عمومی راه تداوم حزب حاکم را هموار کنند. اعطای مجوزهای مختلف، بورس‌های مختلف،

وام های مختلف و ... به آشنایان، فامیل و حتی خانواده به امری بسیار متداول و گاه در منظر دیدگان همه ملت تبدیل می‌شود.

۶. قوانین‌سازی حزبی

یکی دیگر از پیامدهای سیاست‌زدگی بوروکراسی «دوختن قوانین و مقرراتی است که به قامت هم‌حزبی‌ها و وفاداران بوروکراتیک حزبی بسیار برانزده است». به عبارت دیگر، در فضای سیاست‌زدگی بوروکراسی، دستگاه حکمرانی تلاش می‌کند قوانین و مقرراتی وضع کند که متناسب با هم‌پیمانان و دوستداران حزبی و مدیریتی‌شان باشد زیرا در چنین شرایطی هدف، ارضای نیازهای دوستان، آشنایان، اقوام و فرزندان است تا قاطبه‌ی شهروندان. چون فرزند وی نمی‌تواند در کنکور قبول شود، حذف کنکور و ... در پیش می‌گیرد، چون نوبت سربازی برادرزاده رسیده، طرح خرید سربازی باب می‌کند، چون خواهرزاده کارخانه تولید گوشی تلفن همراه را بر پا داشته افزایش تعرفه را اعلام می‌کند، چون آشنایان نیاز به وام مسکن دارند، وام چند میلیونی پرداخت می‌کنند و ... از این رو، به نظر می‌رسد همه‌ی این قوانین، مقررات و مصوبه‌ها صبغه آزمایشی دارد زیرا پس از مدتی کنار گذاشته می‌شود ولی واقعیت آن است که هدف اصلی از تصویب قوانین، مقررات و مصوبه‌ها محقق شده و آن هدف رفع نیاز دوستان، آشنایان، فرزندان، اقوام و ... بوده است. علت این اهتمام سیاست‌مداران و خط‌مشی‌گذاران حفظ مآخذ و منابع قدرت و دور اندیشی اقتصادی و سیاسی برای آتیه‌ی سیاسی حزب حاکم است. اضطراب شدید ملی به واسطه عدم اطمینان به ثبات قانون و مقررات، بی‌اعتمادی به مصوبات دولت، هدر دادن هزینه‌های تدوین و اجرای قوانین و مقررات از جمله پیامدهای این پدیده ناصواب در بخش دولتی است. این نوع قانون‌سازی خود بی‌قانونی است اگرچه بر رعایت نکردن قانون در کشور دلایل متعدد دیگری نیز مترتب است (دانائی فرد و همکاران، ۱۳۸۸).

۷. رواج سکوت سازمانی

نظر به اینکه در سازمان‌های سیاست‌زده فرهنگ تقابلی و کینه‌توزی متداول است، بسیاری از کارکنان و حتی مدیران سکوت را بر فریاد ترجیح می‌دهند. سکوت اشاره به حالتی دارد که «در آن وضعیت کارکنان و مدیران شاهد زوال سازمان خود هستند، مسائل کلیدی و سیاه‌چاله‌های سازمانی را خوب می‌شناسند، نحوه‌ی مدیریت مسائل را می‌دانند، راه برون‌رفت از مخمصه عملکردی را می‌دانند ولی ترجیح می‌دهند به جای اظهار نظر سکوت اختیار کنند زیرا هر گونه اظهار نظر جدی همراه با میزانی از انتقاد بعضاً منجر به کینه‌جویی و تلافی مافوق خواهد شد»، مگر افرادی که پشتوانه‌های سیاسی قوی‌تری دارند و ترس و بیم از تنبیه مدیریتی به خود راه نمی‌دهند که در فضای سیاست‌زده افراطی چنین افرادی نیز معذورند. اگر در سازمانی بر دهان‌ها

مهر سکوت زده شود، اذهان فسیل خواهند شد و آنگاه خوبان بدند و بدان خوب، که کوه که و که کوه خواهد شد و خزانه راه‌حل‌های سازمانی تهی خواهد شد (دانائی فرد و همکاران، ۱۳۹۰) و در نتیجه، ظرفیت تدوین و اجرای خط‌مشی‌ها و راهبردهای سازمانی کاهش می‌یابد. در اینجا تبعیت‌پذیری سودآور است نه نقد کردن. از این رو، همگان برای رسیدن به اهداف خود تلاش می‌کنند از مدیران مافوق تبعیت کنند. اگرچه می‌داند چنین سدی این شهر را ویران می‌کند، چنین راه‌حلی افتادن در دام زوال است، این بسته حمایتی خلاقیت را از بین می‌برد، این مسیر پر از سیاه‌چاله‌هاست و ... ولی زبان در غلاف می‌کند و حرفی نمی‌زند زیرا در چنین سازمان‌هایی خلاف جهت عمل کردن برجسب‌های متعددی از جمله خیانت سازمانی و ... در پی خواهد داشت. در فضای سکوت، مدیر عالی سازمان دچار منیت‌مدیریتی می‌شود و به روزی که باد رقابت، مدیریت و قدرت را از وی بگیرد نمی‌اندیشد. در این حالت به نصیحت خیرخواهان سازمانی هم توجه نخواهد شد. چنین سکوتی از طرف کارکنان و حتی مدیران مشروعیت و مقبولیت سازمان را مخدوش خواهد ساخت.

۸. ترویج نفاق سازمانی

ضربه منافق به طور مقابل نسبت به ضربه دشمن رو در رو به طرف مقابل سهمگین‌تر و غافلگیرانه‌تر است. رفتارهای منافقانه در سازمان وقتی شکل می‌گیرد که فضای تبعیت محض از مافوق سازمانی پاداش زاست و تملق سازمانی رویه کسب منافع سازمانی است (هادوی نژاد و همکاران ۱۳۹۲). عدم تطابق نسبت با عمل، قول و فعل صدمات جبران‌ناپذیری در شخصیت سازمان، مدیر و کارکنان وارد خواهد کرد. وقتی نفاق راهبرد کسب رضایت مافوق قرار می‌گیرد جو بدبینی و بی‌اعتمادی رشد و نمو می‌کند و افراد تلاش می‌کنند صرفاً کارهای روزمره خود را انجام داده و دوراندیشی را بی‌عقلی تصور کنند زیرا دوراندیشی سازمانی مستلزم صداقت و ابراز عقیده آزاد سازمانی است و تبعیت محض به معنای خودکشی است زیرا منیت‌مدیریتی بعضاً کوری راهبردی به همراه دارد و زوال دفعی نه تدریجی در پی خواهد داشت.

نتیجه‌گیری

برخی از پژوهش‌ها نشان می‌دهند که افزایش سیاست‌زدگی نهادی عملکرد مدیریت دولتی را کاهش می‌دهد. ولی در این نگاه توجه به چند شرط ضروری است. نخست آنکه، اگر سازمانی در حوزه‌ای تخصصی با کارکنان تخصصی کار می‌کند و صرفاً آگاهی مدیران از عرصه‌های سیاستی آن سازمان و محیط سیاسی کفایت نمی‌کند و از طرف دیگر اثربخشی چنین سازمانی در پرتو کارکنانی با دانش تخصصی در مورد ساختار، رویه‌های کاری، بودجه، فرهنگ داخلی، و از این

قبیل محقق می شود، سیاست زدگی مضر است، بنابراین انتقال نیروی انسانی و جابجایی در چنین سازمان هایی دشوار است. در این حالت، مدیران منصوب سیاسی توان فهم محیط بوروکراتیک و آرایش ائتلاف ها برای حمایت از دستور کار سازمانی خود را ندارند از این رو ورود این افراد به چنین سازمان هایی بسیار مخرب بوده و عملکرد چنین سازمان هایی را مخدوش می سازند. دوم آنکه، هرگاه نیروی مدیریتی اثربخش در سازمان های دولتی وجود داشته باشد ولی نیروهایی از بیرون تزریق شوند چنین نوع سیاست زدگی نیز مخرب خواهد بود. سوم آنکه، منصوب سیاسی نتواند از «سیاسی بودن» خود مزایایی عاید سازمان کند و در پرتو روابط بین سازمانی خود مسیر تحقق اهداف سازمانی را تسهیل کند. زمانی که این سه وضعیت وجود داشته باشد سیاست زدگی سازمان های دولتی راهبرد مناسبی برای دولت حاکم نیست.

مآخذ

- برفویی، حمیدرضا، مرتضوی، سعید، رحیم نیا، فریبرز (۱۳۹۲). واکاوی پیش‌آیندهای فردی و موقعیتی مؤثر بر چاپلوسی و تأثیر آن در پیشرفت شغلی کارکنان. *پژوهش‌های مدیریت عمومی*، سال ۶، شماره ۲۲، ۵-۲۵.
- دانائی فرد، حسن، آذر، عادل، صالحی، علی (۱۳۸۸). قانون‌گرایی در ایران: بررسی نقش عوامل سیاسی، اقتصادی، قانونی، مدیریتی و اجتماعی-فرهنگی. *دانش/انتظامی*، سال ۱۱، شماره ۴۴، ۷-۶۵.
- دانائی فرد، حسن، حسن زاده، علیرضا، نصراله‌ی، سمیه (۱۳۹۳). واکاوی سازوکارهای کلیدی تقویت اعتماد به دولت: رویکرد نگاه شهروندی. *پژوهش‌های راهبردی سیاست*، سال ۲، شماره ۸، ۱۱۸-۱۰۱.
- دانائی فرد، حسن، زنگویی نژاد، ابوذر (۱۳۹۰). تئوری شایسته‌سالاری مدیریتی بر مبنای استراتژی تئوری داده بنیاد: برداشتی از نهج البلاغه. *راهبردهای بازرگانی (دانشور رفتار سابق)*، سال ۱۸، شماره ۴۷، ۲۶۴-۲۴۳.
- دانائی فرد، حسن، صادقی، محمدرضا، مصطفی‌زاده، معصومه (۱۳۹۴). واکاوی و تحلیل تبعات سیاست‌زدگی بوروکراسی در نظام‌های سیاسی. *اندیشه مدیریت راهبردی*، سال ۹، شماره ۲، ۵۷-۸۶.
- دانائی فرد، حسن، فانی، علی اصغر، براتی، الهام (۱۳۹۰). تبیین نقش فرهنگ سازمانی در سکوت سازمانی در بخش دولتی. *چشم‌انداز مدیریت دولتی*، سال ۲، شماره ۸، ۶۱-۸۲.
- دانائی فرد، حسن، رجب زاده، علی، حصیری، اسد (۱۳۸۸). ارتقای اعتماد درون سازمانی در بخش دولتی: بررسی نقش شایستگی مدیریتی مدیران. *پژوهش‌های مدیریت‌های عمومی*، سال ۱، شماره ۴، ۵۹-۹۰.
- فانی، علی اصغر، شیخی نژاد، فاطمه، دانائی فرد، حسن، حسن زاده، علیرضا (۱۳۹۳). کنکاشی پیرامون عوامل مؤثر بر شکل‌گیری رفتار سیاسی در سازمان. *مدیریت دولتی*، سال ۵، شماره ۱۷، ۱۷۴-۱۵۱.
- نصر اصفهانی، علی (۱۳۸۹). چاپلوسی در سازمان. *مدیریت فرهنگ سازمانی*، سال ۶، شماره ۲۲، ۹۵-۱۱۴.
- هادوی نژاد، مصطفی، دانائی فرد، حسن، آذر، عادل، خاتف الهی، احمد علی (۱۳۹۲). رفتارهای منافقانه در ارتباط بین فردی سازمان. *چشم‌انداز مدیریت دولتی*، سال ۴، شماره ۱۳، ۱۵-۴۰.
- Cooper, C. A. (2014). *Bureaucratic identity and the resistance of politicization*. Paper prepared for the International Political Science Association 2014, World Congress: Montreal.
- Eichbaum, C., & Shaw, R. (2008) Revisiting politicization: Political advisers and public servants in Westminster system. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 21(3), 337-363.
- Gailmard, S., & Patty, J. W. (2007) Slackers and zealots: Civil service, policy discretion, and bureaucratic expertise. *American Journal of Political science*, 51(4), 878-889.
- Gordon, S. C. (2009) Assessing partisan bias in federal public corruption prosecution. *American Political Science Review*, 103(4), 534-554.
- Hecl, H. (1977). *A government of strangers: Executive politics in Washington*. Washington, DC: Brookings Institution.

- Hustedt, T. & Salomonsen, H. H. (2014). Ensuring political responsiveness: Politicization mechanisms in ministerial bureaucracies. *International Review of Administrative Sciences*, 80(4), 746-765.
- Kaufman, H. (1956). Emerging conflicts in the doctrines of public administration. *American Political Science Review*, 50(4), 1057-1073.
- Mulgan, R. (1998). Politicization of senior appointment in the Australian public service. *Australian Journal of Public Administration*, 7(3), 3-14.
- Mulgan, R. (2007). Trust in government and the politicization of public service advice. *Public Administration*, 85(3), 569-586.
- Peters, B. G. (2004). *The politicization of the civil service in comparative perspective: A quest for control*. London: Routledge.