

سیاست‌زدگی و کارآمدی در نظام اجرایی

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۹/۲۸

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۱۲/۰۳

غلامرضا سالارکیا*

چکیده

انتصاب مدیران با ویژگی‌های هواداری سیاسی به مدیریت سازمان‌های دولتی مزایا و معایبی برای سیاست‌گذاران به همراه دارد. انتصاب مدیران اداری و اجرایی برای تضمین تعهد سیاسی به راهبردها برای افزایش کارآمدی نظام اجرایی از یک سو و بروز سیاست‌زدگی جهنده و در نتیجه کاهش کارآمدی نظام اجرایی از سوی دیگر، تناقض‌نمایی جدی را در اداره امور اجرایی به نمایش می‌گذارد. در این پژوهش که به صورت استقرایی و بر اساس روش داده‌بنیاد با استفاده از ابزار مصاحبه و اسناد ثانویه به انجام رسیده است، تلاش می‌شود رابطه تعهد سیاسی کارکنان نظام اجرایی و کارآمدی نظام سیاسی محور بررسی قرار گیرد و پیامدهای منفی سیاست‌زدگی بر کارآمدی نظام اجرایی کشف و شناسایی شود. سؤال اصلی که در این پژوهش به آن پرداخته می‌شود این است که «پیامدهای سیاست‌زدگی نظام اجرایی کشور بر کارآمدی آن چه می‌باشد؟» پیش از این می‌بایست به این سؤال پرداخته شود که «چگونه انتصاب سیاسی بر کارآمدی نظام سیاسی تأثیر می‌گذارد؟»

واژگان کلیدی: تعهد سیاسی، سیاست‌زدگی، کارآمدی نظام سیاسی، پیامدهای سیاست‌زدگی، کارکنان اداری، بروکراسی.

msalarkia@yahoo.com

* دکترای مدیریت دولتی و استادیار مدیریت

فصلنامه مطالعات راهبردی ● سال بیست و یکم ● شماره چهارم ● زمستان ۱۳۹۷ ● شماره مسلسل ۸۲

مقدمه

نظام‌های اداری و اجرایی بازوی عملیاتی سیاست‌گذاران ارشد هر کشور و پیشانی هر نظام سیاسی در برابر مردم خود هستند. سیاست‌گذاران منتخب، زمان اندکی برای اجرای تعهداتشان که در تبلیغات انتخاباتی قول و وعده آن را به رأی‌دهندگان داده‌اند، در اختیار دارند. به‌منظور اطمینان از تعهد ساختار اداری و بروکرات‌ها به راهبردهای مشخص‌شده و تضمین اجرایی شدن آن، سیاست‌گذاران افرادی را به منصب پست‌های سیاسی می‌گمارند که به وفاداری سیاسی آنان خاطر جمع باشند. بدین طریق سیاست‌گذاران تلاش می‌کنند شاخصه‌های کارآمدی راهبردها و نظام اجرایی و به‌دنبال آن نظام سیاسی را تأمین کنند. عموماً چارچوب‌های اخلاقی، سازمانی و سیاسی این انتصاب در این محدوده باقی نمی‌ماند و این تلاش، انواع سیاست‌زدگی را چه در شکل فردی و چه در شکل ساختاری را برجای خواهد گذاشت. شواهد نشان می‌دهد که این گونه سیاست‌زدگی، تبعات منفی متعددی برجای می‌گذارد. برای مثال، اولین و واضح‌ترین پیامد آنکه در جمهوری اسلامی ایران مشاهده می‌شود، مثله‌شدن شایستگی و شایسته‌سالاری در برابر جانب‌داری سیاسی و دچار روزمرگی سازمانی شدن و ناتوانی در برنامه‌ریزی بلندمدت است. از این‌رو، سؤال اصلی که در این مقاله به آن خواهیم پرداخت، این است که «پیامدهای سیاست‌زدگی نظام اجرایی کشور بر کارآمدی آن چه می‌باشد؟» در ابتدا و برای پاسخگویی به این سؤال لازم است تعریفی به نسبت مقبول از دو متغیر مستقل و وابسته این سؤال، یعنی سیاست‌زدگی و کارآمدی نظام اجرایی ارائه دهیم. همچنین، رابطه میان انتصاب سیاسی و کارآمدی نظام اجرایی محور بررسی قرار می‌گیرد. پیش از همه می‌بایست منظور از نظام اجرایی در این مقاله بیان شود.

منظور از نظام اجرایی همان دستگاه اجرایی مدنظر در ماده ۵ قانون خدمات کشوری است. طبق این ماده منظور از دستگاه اجرایی عبارت است از: «تمامی وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و تمامی دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، دستگاه اجرایی نامیده می‌شوند» (قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۸ مهرماه ۱۳۸۶).

الف. سیاست‌زدگی

به‌رغم تمایل عمومی جهت پرداختن به مفهوم سیاست‌زدگی در معنای عام آن، کماکان تعریف پذیرفته‌شده در میان همگان از اینکه سیاست‌زدگی دقیقاً چیست و چگونه می‌توان به آن پرداخت وجود ندارد» (هارلمن، گورا و واگنر، ۲۰۱۲). با آنکه سیاست‌زدگی در شماری از سلسله مباحث متأخر درباره دستگاه اداری مطرح گردیده؛ اما غالباً با تفاسیر و تعابیر متفاوتی محور بحث قرار گرفته است (پیترز و پی‌یر، ۱۳۸۴: ۱۰). استفان مارین نیز تصریح می‌کند (۲۰۱۳: a ۳۲-۵۴)، «واژه سیاست‌زدگی مفهومی است که به‌خوبی تعریف، مفهوم‌پردازی و عملیاتی نشده است».

به منظور سیلان محدوده تعریف و عملیاتی‌شدن سیاست‌زدگی، جنیفر گلادمن در تصویرسازی از سیاست‌زدگی، آن را «مشابه مه فرض می‌کند؛ با آنکه نمی‌شود آن را در دست گرفت یا مانند رنگ آن را به دیوار زد، باین حال وجود دارد، امری واقعی است و بر رفتار افراد تأثیرگذار است» (مارین، ۲۰۱۳: a ۳۶). در یک معنای کلی، سیاست‌زدگی^۱ در فرهنگ آکسفورد «عمل یا فرایند سیاسی‌سازی یا استوارساختن بر پایه سیاست است؛ در واقع سیاسی‌شدن چیزی است» (ریسته، ۲۰۰۹: ۱۸۰).

بررسی ادبیات موضوع سیاست‌زدگی (که پرداختن به همه آنها در این مجال ممکن نیست) حاکی از این است که این واژه را می‌توان در سه سطح طبقه‌بندی نمود: سطح عام؛ سطح مدیریت دولتی؛ سطح سازمان‌های اطلاعاتی. این سه سطح دارای زیربنای معنایی مشترک هستند. وسعت معنایی این سه واژه در شکل ۱ به نمایش گذاشته شده است.

۱. سیاست‌زدگی در عام

سیاست‌زدگی به‌مفهوم عام عبارت است از: «انتقال موضوعات به‌سمت زمینه‌های سیاسی؛ تغییر موضوعاتی که پیش‌تر سیاسی نبوده‌اند، به موضوعاتی سیاسی. در معنای کلی، سیاست‌زدگی

فرایندی است که طی آن، سیاست‌گذاران و نمایندگان (منتخبین) مرتبط با آنها به تفسیر حقایق و شرایط در فضای سیاسی مدنظر خود می‌پردازند» (زورن، ۲۰۱۴: ۴۷-۷۱).

از این رو در سطح عام «سیاست‌زدگی عبارت است از: استفاده از سیاست (ناسالم) به شکل افراطی و سنجش تمام جنبه‌های زندگی شخصی و اجتماعی و هنری و ادبی بر اساس آن» (آقابخشی و افشاری راد، ۱۳۸۳: ۵۲۷). به عبارت دیگر، اشخاص، گروه‌ها و سازمان‌هایی که به آفت سیاست‌زدگی مبتلا هستند، شناخت محیط و مسائل پیرامون و افق چشم‌انداز خود را محدود به نگاه از دریچه و روزنه‌ای با شیشه‌ای تک‌رنگ، یک‌بعدی و با صبغه و لعاب جناحی ساخته و تمایلات حزبی و سیاسی، دستگاه ادراک و استنباط آنان را در تشخیص و فهم صحیح پدیده‌ها با اعوجاج و اختلال جدی مواجه نموده است. در یک عبارت «سیاست‌زدگی عبارت است: از همه‌چیز را سیاسی دیدن و لاغیر» (افروغ، ۱۳۸۸).

۲. سیاست‌زدگی در مدیریت دولتی

یکی از اهداف تأسیس نهاد دولت، ارائه خدمات عمومی است. در این راستا دولت باید طبقه دست‌اندرکار بروکراسی اداری را از میان افراد متخصص و باتجربه انتخاب کند و این امر منوط به استخدام و انتصاب افراد بر اساس اصل شایسته‌سالاری، برابری و رقابت است (پتفت، ۱۳۹۲). از آنجا که در بخش متناهی از دولت و نظام سیاسی، پست‌های اداری از طریق انتصابات سیاسی واگذار می‌شوند، در سطح مدیریت دولتی، سیاست‌زدگی دستگاه اداری را می‌توان، جایگزینی معیارهای سیاسی به جای معیارهای مبتنی بر شایستگی در گزینش، ابقا، ترفیع، پرداخت پاداش و انتظام بخشی به کارمندان دستگاه اداری تعریف کرد (پیترز، پی‌یر، ۱۳۸۴: ۱۱). سیاست‌گذار، مقامات و کارشناسان مؤثر دستگاه اجرایی را به دلیل تعهدشان به خط‌مشی‌ای خاص به پست اداری منصوب می‌کنند. «چنانچه انتصاب، اصول شایستگی را وجه‌المصالحه قرار دهد، به‌طور مشخص سیاست‌زدگی اتفاق افتاد است» (گریگوری، ۱۳۸۴). در این سطح، کلیفورد و رایت، سیاست‌زدگی را به دو گونه تعریف می‌کنند: اول، افزایش فعالیت سیاسی کارمندان دستگاه اداری؛ دوم، وجود کنترل شدید دولت بر دیوان‌سالاران (ساسمن و لاک، ۱۳۸۴: ۱۸۲).

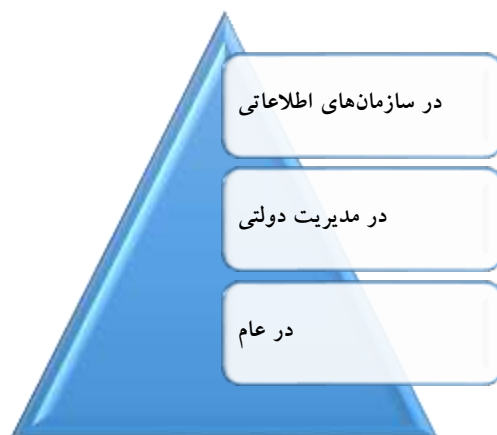
۳. سیاست‌زدگی در سازمان اطلاعاتی

چنانچه گام به درون سازمان اطلاعاتی به‌عنوان یکی از دستگاه‌های اداری نظام سیاسی بگذاریم، سیاست‌زدگی مهم‌ترین عارضه سازمانی این سرویس‌ها به شمار می‌رود. در سازمان‌های اطلاعاتی، سیاست‌زدگی در کنار محدودیت‌های زمانی و مکانی، محدودیت‌های سوگیری و محدودیت‌های ساختار سازمانی، چهار محدودیت و نقص مستمر و دائمی سازمان اطلاعاتی را به خود اختصاص می‌دهند (ر. ک. به: جکسون، ۲۰۱۰: ۴۵۲-۴۷۱).

رانسام سیاست‌زدگی اطلاعات را این‌گونه تعریف می‌کند: «هنگامی که اولویت‌های کاملاً سیاسی بر فرایند تصمیم‌سازی حاکم است، فشارهای واضح و دقیقی بر سازمان اطلاعاتی اعمال می‌شود که نتیجه آن ابلاغ اطلاعات خودسر یا اطلاعات دلبخواهی است که موجب تحریف واقعیت می‌شود» (رانسام، ۱۹۸۷: ۲۶).

در بافت اطلاعات، مفهوم رایج معنای سیاست‌زدگی، فساد در بی‌طرفی نظام اطلاعاتی است؛ خواه از طریق دست‌کاری عمدی روند اطلاعاتی توسط تصمیم‌گیرندگانی که می‌خواهند اطلاعات و تحلیل از گزینه سیاسی خاص آنان حمایت کنند، خواه از طریق اقدامات تحلیل‌گران اطلاعاتی که برای تصمیم‌گیرندگان آن دسته از اطلاعاتی را که تمایل دارند بشنوند، ارائه می‌کنند (مارین، ۲۰۰۹: ۲۷۷). عینیت‌گرایی و ویژگی ذاتی فعالیت‌های اطلاعاتی به‌ویژه تحلیل‌های اطلاعاتی برای سیاست‌گذاران است. تحلیل‌گران اطلاعاتی همانند دانشمندان علوم اجتماعی در راستای عینیت‌گرایی گام برمی‌دارند که در صورت قربانی‌نمودن آن، نتایج به‌دست‌آمده به‌شدت تحت تأثیر عناصر سوگیرانه قرار می‌گیرد (پیلار، ۲۰۱۰: ۴۷۲-۴۸۴). همچنین سازمان‌های اطلاعاتی در بستر بزرگ‌تری با نام بروکراسی اداری فعالیت می‌کنند که رؤسای سازمان‌های اطلاعاتی آن در زنجیره قدرت سیاسی قرار دارند. وظیفه مهم سازمان‌های اطلاعاتی پس از جلوگیری از وقوع غافل‌گیری، پشتیبانی از سیاست‌گذاران است. پشتیبانی از سیاست‌گذاری با طرف‌داری و جانب‌داری از یک سیاست به‌صورتی که عینیت‌گرایی در آن به فراموشی سپرده شده باشد، متفاوت است. این نکته مهم است که فعالیت در محیطی که همه‌چیز حول موضوع سیاست می‌چرخد و حتی سلسله‌مراتبی برتر در اختیار دارد، بدون آنکه از آن تأثیر پذیرد، امری سخت به شمار می‌رود و اگر محیط سیاست بر اطلاعات تأثیر گذارد

به نحوی که محصولات آن را به رنگ و بوی خود آمیخته کند، سیاست‌زدگی اطلاعات به وقوع پیوسته است.



شکل ۱. معنای سیاست‌زدگی در سطوح مختلف و وسعت معنایی آن

سیاست‌زدگی در سطح سازمان اطلاعاتی از انواع سیاست‌زدگی است که نیازمند بررسی ویژه است. این نوع سیاست‌زدگی به‌عنوان مهمان مقیم سازمان‌های اطلاعاتی و «گناه کبیره اطلاعات» (Johnson, 2017)، می‌بایست در قواره خود بازشناسی شود. در این مقاله سیاست‌زدگی دستگاه‌های اداری به‌عنوان سیاست‌زدگی در مدیریت دولتی در کانون توجه قرار گرفته است و بررسی می‌شود.

۴. انواع سیاست‌زدگی

می‌توان گفت که دو دسته از سوگیری‌ها منجر به سیاست‌زدگی می‌شوند: دسته اول سوگیری‌ها و برداشت‌های فردی کارشناسان و مدیران بروکراتیک و دسته دوم سوگیری‌ها و برداشت‌های ساختاری مسلط بر کارشناسان و مدیران دستگاهی است. سوگیری‌های فردی ناشی از تجربیات شخصی و برداشت‌های افراد از منافع و مصالح خود و دیگران است. در این حالت، کارمند به‌صورتی مغرضانه اقدام به انجام فعالیت‌هایی در جهت حمایت یا مخالفت با یک

سیاست خاص، یک شخصیت سیاسی یا یک طرز تفکر کلی می‌نماید. هنگامی که کارشناس یا مدیری اداری، منافع سیاسی تعریف‌شده خانواده، جناح یا گروه مدنظر خود را در سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری و اجرای کارکردهای نظام اجرایی دخالت می‌دهد، می‌توان گفت که سوگیری‌های ساختاری منجر به سیاست‌زدگی شده‌اند.

بازشناسی دو نوع سوگیری فردی و ساختاری منجر به بازشناسی دو نوع سیاست‌زدگی در سازمان‌های اطلاعاتی می‌شود: سیاست‌زدگی از پایین و سیاست‌زدگی از بالا. منظور از سیاست‌زدگی از پایین، دخالت‌دادن سوگیری‌های فردی توسط کارمند اداری در فرایند اجرای وظایف است. در این نوع از سیاست‌زدگی، تحریف واقعیت از پایین‌ترین سطح سازمان آغاز و به سمت سلسله مراتب سازمان حرکت می‌کند. از آنجایی که سوگیری‌های فردی، اغلب در پوشش ظاهرسازی‌ها پنهان می‌شوند، شناسایی این نوع از سیاست‌زدگی بسیار دشوار است و به راحتی نمی‌توان میزان تحریف محصول تولیدشده در مقایسه با واقعیت موجود را سنجید. از سوی دیگر، با عنایت به آنکه سوگیری‌های فردی ممکن است بسیار متنوع باشد (معمولاً هر فرد سوگیری‌های شخصی متفاوتی با افراد دیگر دارد)، محصولات تولیدشده در چنین فضایی به علت تحریف‌های متنوع از ناحیه سوگیری‌های مختلف، حالتی کج و معوج به خود می‌گیرند. حتی اگر بتوان وجود این نوع از سیاست‌زدگی را تشخیص داد، به دلیل آنکه در عمل امکان اشراف کامل بر گرایش‌ها و برداشت‌های فکری تک‌تک اشخاص وجود ندارد، نمی‌توان میزان تحریف تولیدشده را سنجید و تصویر درست را از دل آن بیرون کشید.

سیاست‌زدگی از بالا، وقتی اتفاق می‌افتد که ساختارهای جناحی، گروهی و گفتمانی، برداشت مسلط و مدنظر خود از پدیده‌ها و منافع را از طریق کارشناسان یا مدیران بروکراتیک بر فرایندهای درونی سازمان تحمیل نماید. بارزترین شکل سیاست‌زدگی از بالا زمانی است که کنش‌گران سیاسی کشور (مانند احزاب، گروه‌ها و مقامات عالی) تلاش می‌کنند، سلیق و برداشت‌های سیاسی خود را در مدیریت حرفه‌ای سازمان مدنظر خود در ابعاد مختلف آن (اعم از مدیریت منابع انسانی مانند احراز صلاحیت‌ها، گزینش، ارتقا، انتصاب مدیران یا دخالت در شیوه برخورد با مسائل و...) دخالت دهند. بنابراین معمولاً نهادها، دستگاه‌ها، اشخاص، فعالان، نیروها و احزاب سیاسی که در مصدر قدرت اجرایی،

تقنینی یا قضایی قرار می‌گیرند بنابر دلایل مختلف تمایل دارند دامنه نفوذ و اشراف خود را به سازمان دولتی گسترش دهند.

۵. سیاسی بودن و سیاست‌زدگی

بایستی توجه داشت که میان سیاسی بودن و سیاست‌زدگی تفاوت وجود دارد. به‌طور کلی مرز میان سیاسی بودن و سیاست‌زدگی را تمایلات سیاسی و منافع درون سازمانی و برون‌سازمانی و منافع شخصی تعیین می‌کند. در بطن سیاسی بودن، رفتار منطقی و حرفه‌ای‌گرایی وجود دارد در حالی که «سیاست‌زدگی نوعی عمل و مشارکت سیاسی است که شکل سالم و هنجارمند ندارد؛ بلکه بیمارگونه است.» (فکوهی، ۱۳۸۸) رفتارهای سیاسی، عادی و معقول است؛ اما رفتارهای سیاست‌زده آسیب‌زاست. مقام معظم رهبری (مدظله) (۱۷ دی ۱۳۸۳) در تبیین تفاوت میان سیاست‌زدگی و سیاسی بودن (با تمرکز بر روی استادان دانشگاه) می‌فرماید:

«... استاد باید سیاست‌زده نباشد؛ نه اینکه سیاست نفهمد... اما سیاست دانستن و سیاسی بودن، غیر از سیاست‌زده بودن و سیاسی‌کار بودن است. سیاسی‌کاری بد است... اینکه مرتب همه کارهایش بر محور یک انگیزه سیاسی باشد، بسیار بد است؛ به‌خصوص وقتی که انگیزه‌های سیاسی جنبه‌های جناحی و شخصی و حزبی پیدا می‌کند که این دیگر بد اندر بد می‌شود...»

۶. چرا سیاست‌زدگی؟

دستگاه اداری ذاتاً مخلوقی سیاسی است، به علاوه آنکه ذاتاً درگیر در سیاست‌ها نیز هست. دستگاه اداری تنها به این دلیل که ساختار عرضه‌کننده خدمات عمومی به شهروندان است، در تعیین اینکه چه کسی چه چیزی از بخش دولتی دریافت می‌کند، نقش دارد. گفته می‌شود که الگوی توسعه سیاسی محافظت از دستگاه اداری در برابر کنترل سیاسی آشکار با هدف افزایش کارآمدی آن به‌منظور تضمین بی‌طرفی‌اش در برخورد با شهروندان است (تورستندال، ۱۹۹۱ به نقل از: پیترز و پی‌یر، ۱۳۸۴: ۱۱).

بنابراین با این تعریف اولین پیش‌فرض می‌تواند این باشد که تقریباً تمامی نظام‌های اداری با سطحی از مداخله سیاسی مواجه‌اند. این مداخله با انتصاب سیاسی مدیران آن مشهود است. دومین نکته این است که سیاست‌مداران هنگامی که تصمیمی را اتخاذ می‌کنند، هرگونه مخالفت و نظر غیر در خصوص آن را به‌منزله دشمنی با آن می‌پندارند و تلاش می‌کنند که افرادی را به کار بگیرند تا اجرای تصمیمات را با سهولت و با مقاومت کمتری به انجام برسانند. در این صورت مفهومی با عنوان تعهد به میان می‌آید. بخشی از این تعهد از وفاداری سیاسی و عمل‌گرایانه ناشی می‌شود. سیاست‌گذاران برای تضمین ارزش‌های مدنظر خود، برخی از معیارهای سیاسی را برای انتخاب مدیران دیوان‌سالار خود در نظر می‌گیرند که نتیجه مفراط آن طی چرخه‌ای فزاینده، بروز سیاست‌زدگی است.

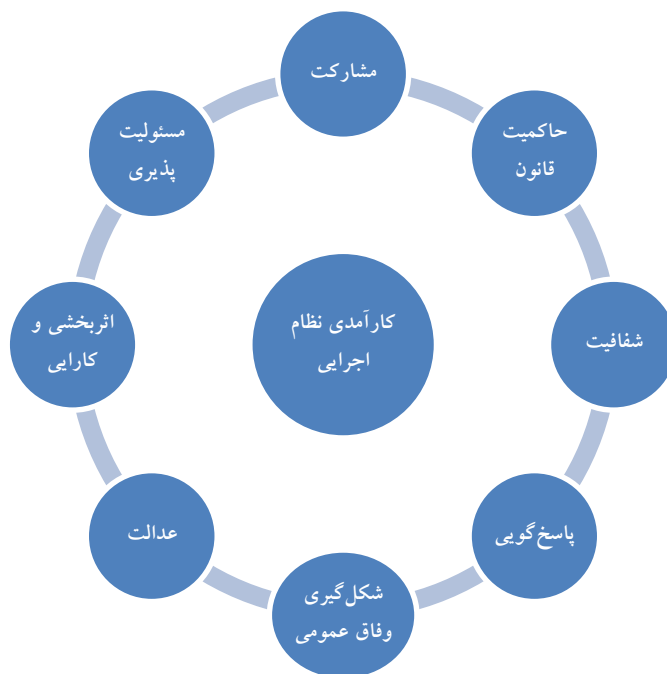
ب. کارآمدی نظام اداری

واژه کارآمدی، از جمله مفاهیمی است که در ادبیات سیاسی مورد استفاده قرار می‌گیرد و جایی در ادبیات مدیریت ندارد. از آنجاکه کارورزان و پژوهشگران رشته علوم سیاسی با مفاهیم مدیریتی آشنایی اندکی دارند، هنگامی که موضوع عملکرد عالی دولت و نظام سیاسی را در دستورکار قرار می‌دهند از واژه کارآمدی بهره گرفته و آن را معادل قابلیت و لیاقت نظام سیاسی به کار می‌گیرند. تاکنون این دسته، تعریف واضحی از این واژه ارائه نداده‌اند. همان‌گونه که گفته شد، این درحالی است که در مجموعه واژگان و اصطلاحات مدیریت، واژه‌ای به نام کارآمدی به‌صورتی علمی تعریف نشده است و وجود ندارد. به‌جای این واژه، اصطلاحات دیگری وجود دارد که می‌توان به مهم‌ترین آن، یعنی کارایی، اثربخشی، بهره‌وری و عملکرد^۱ اشاره کرد. پژوهشگران حوزه مدیریت نه تنها تعریف دقیق علمی از این چهار واژه ارائه کرده‌اند؛ بلکه شاخص‌های سنجش این مفاهیم را نیز به‌گونه‌ای عملیاتی تعریف کرده‌اند. به‌طور کلی می‌توان گفت هرکدام از این چهار مفهوم پیش‌گفته، تعریفی مختص به خود دارد که جایگزین کردن آن به‌جای واژه کارآمدی نادرست به نظر می‌آید. آن‌چنان‌که با جستجویی در

ادبیات واژه کارآمدی می‌توان دید که برخی تلاش نموده‌اند، معنای این واژگان پیش‌گفته را به‌جای واژه کارآمدی جای دهند. در حالی که لازم است کارآمدی به‌صورت مستقل و منحصربه‌خود تعریف شود. حال به‌صورت موجز در حد رفع نیازمندی این مقاله به تعریف واژه کارآمدی می‌پردازیم.

در میان همه تعاریف موجود در کارآمدی می‌توان به تعریف سیمور لیپست (۱۳۷۴: ۱۶) توجه کرد. وی کارآمدی را تحقق عینی یا توان سیستم در تحقق کارکردهای اساسی یک حکومت، به‌گونه‌ای که اکثریت مردم و گروه‌های قدرتمند درون نظام آن را به‌وضوح مشاهده کنند، تعریف کرده است. این تعریف خوبی است ولی مبهم است و عملیاتی نیست. بنابراین تلاش می‌کنیم، کارآمدی را با اتکا به ابعاد قابل تقسیم به مؤلفه و شاخص تعریف نماییم.

به‌طور کلی، کارآمدی مبتنی بر عملکرد است. به این معنا که عملکرد مناسب دولت و نظام سیاسی، کارآمدی آن نام دارد. عملکرد حکومت، میزان دستیابی حکومت به اهداف و تکالیف تعریف‌شده خویش است و کارآمدی، عالی‌بودن عملکرد حکومت بر اساس این اهداف و تکالیف است. بنابراین برای اندازه‌گیری کارآمدی نظام سیاسی می‌بایست به ابعاد عملکردی دولت نگاه کرد. بنابراین در تعریفی عملیاتی می‌توان کارآمدی نظام اجرایی یا دولت را «عالی‌بودن میزان تحقق ابعاد حکمرانی خوب» تعریف نمود. این ابعاد عملکردی که در حکمرانی خوب به آن تأکید شده است شامل: اثربخشی و کارایی، حقوق مساوی (عدالت)، مشارکت، حاکمیت قانون، شفافیت، پاسخگویی، شکل‌گیری وفاق عمومی، مسئولیت‌پذیری است. حال با تعریف شاخص‌ها و مؤلفه‌های این ابعاد که برخی کمی و بیشتر کیفی هستند که می‌بایست قابل اندازه‌گیری شوند، می‌توان به‌طور دقیق کارآمدی دولت را اندازه‌گیری نمود. این ابعاد در شکل ۲ به نمایش گذاشته شده‌اند.



شکل ۲. ابعاد کارآمدی نظام اجرایی بر اساس حکمرانی خوب

۱. تناقض‌نمای انتصاب سیاسی و کارآمدی دستگاه دولتی

همان‌گونه که گفته شد، ساختارهای دولتی در همه انواع و اشکال آن، بخشی از نظام سیاسی به شمار می‌روند که در بستر راهبردهای آن با نظام سیاسی متبوع تعامل دارند. بنابراین حق نظام سیاسی و سیاست‌گذاران است تا با انتصاب افرادی که متعهد به راهبردهای خود تشخیص می‌دهند، در چارچوب قول‌ها و وعده‌هایی که با آن دست بیعت با رأی‌دهندگان خود داده‌اند، کارآمدی خود را تضمین نمایند. سیاست‌گذاران برای تضمین اجرای راهبردهایشان به کارمندان دولتی وابسته‌اند و درعین حال می‌بایست بخشی از اختیارات خود و تصمیم‌گیری‌ها را به آنان تفویض نمایند. سیاست‌گذاران از طریق انتصابات سازمانی، خط‌مشی‌های عمومی را در کنترل راهبردهای خود قرار می‌دهند؛ چرا که این سازمان‌ها می‌بایست هم به راهبردهای سیاست‌گذاران جدید متعهد باشند و مقاومت نکنند و هم به

سؤالات و نیازمندی‌های سیاست‌گذاران پاسخگو. در اینجا این پیش‌فرض وجود دارد که «منصوبان سیاسی نسبت به کارمندان حرفه‌ای دستگاه اداری در برابر رهبران سیاسی پاسخگوتر هستند» (کریستنسن، ۱۳۸۴: ۳۳). سیاست‌گذاران با انتصاب مدیرانی از درون کادر خود، پایگاهی برای هرچه متعهدکردن دستگاه اداری در میان آن جای می‌دهند و به آن ضمیمه می‌کنند. به این ترتیب، این افراد حداقل از قدرت قانونی برخوردارند. در این انتصاب به نظر می‌رسد دو حکم وجود دارد. یکی مدنظر قرار دادن تخصص نامزد پست مد نظر و دیگری، درون سازمانی بودن فرد مدنظر. تخصص معیار اصلی است. انتصاب فردی که تخصص موضوع را ندارد، می‌تواند نشان‌دهنده سیاست‌زدگی افراطی باشد. همچنین نظام‌های اداری سنتی به‌طور کلی انتصاب افراد، برون از سازمان خود را نشانی از سیاست‌زدگی می‌دانند و در مقابل آن مقاومت می‌کنند. بنابراین وابستگی سیاسی متعصبانه و کورکورانه با تعهد به خط‌مشی‌ای خاص متفاوت است.

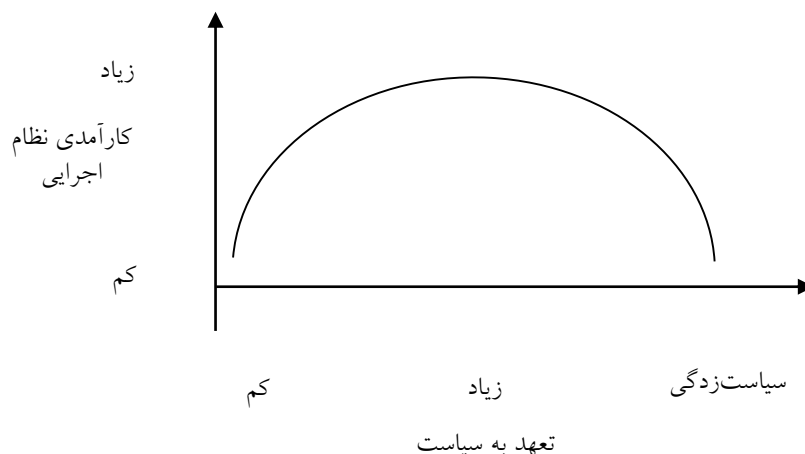
انتخاب سیاسی، تنها به‌دلیل تعهد انجام نمی‌شود؛ بلکه گاهی انجام تحول نیازمند تغییر فرهنگ نیز هست و از آنجا که عموماً فرهنگ سازمانی از بالا به پایین ساخته می‌شود، تغییر مدیر دستگاهی به‌منزله تغییر فرهنگ و در نتیجه تحول سازمانی است. گاهی این فرهنگ جدید که در فرایند تحول سازمانی جایگزین فرهنگ قبلی می‌شود، فرهنگی سیاست‌زده‌تر از قبل را ایجاد می‌کند. بازنشسته‌کردن کارکنان قبلی (حتی با دادن مزایای بیشتر) و استخدام کارکنان جدید متناسب با فرهنگ مدنظر، می‌تواند نوعی از سیاست‌زدگی را ایجاد کند.

از این‌رو، در اجماع تعاریف سیاست‌زدگی، تأکید شده است که سیاست‌زدگی منجر به ایجاد تنش می‌شود؛ چراکه از یک طرف ابزاری مفید برای رهبران است تا از طریق آن بتوانند بوروکراسی را کنترل نمایند و از طرف دیگر وسیله‌ای است برای کاهش جنبه‌های منفی اصول حاکم بر سلسله‌مراتب اداری. اصولی که شامل انتصاب و ارتقا بر اساس شایستگی و ارائه راه حل‌های سیاسی پیشنهادی از جانب خدمت‌گزاران دولتی می‌شوند (دانایی فرد و همکاران، ۱۳۹۴ به نقل از Bauer & Ege, 2012).

بنابراین اساساً سازمان‌های دولتی با توسل به متعهدشدن، هرچه بیشتر سیاسی شده و به احتمال زیاد سیاست‌زده می‌شوند و این تناقض‌نمایی را با کارآمدی نظام اجرایی به نمایش

می‌گذارد. عینیت‌گرایی و حفظ فرهنگ حرفه‌ای، تضمین‌کننده کارآمدی نظام اجرایی است که سیاست‌زدگی به صورت مه آن را می‌پوشاند. بنابراین، بین جانب‌داری سیاسی و فرهنگ حرفه‌ای سازمانی تناقض وجود دارد. شواهد و مسائل به وقوع پیوسته نشان می‌دهد، تغییر از تعهد مفرط به سیاست به سمت سیاست‌زدگی همچنان که پیش‌تر ذکر شد به‌نحوی در مه سیاست به وقوع می‌پیوندد که نمی‌توان خط تفارق واضحی برای این تبدیل ذکر نمود. تنها می‌توان در گذر زمان با اعتنا به شاخص‌های رفتاری این حرکت از حرفه‌ای‌گرایی سازمانی به سیاست‌زدگی را تشریح کرد.

در یک جمع‌بندی می‌توان گفت، نظام اداری برای هرچه کارآمدتر کردن خود تلاش می‌ورزد، کنترل دستگاه اداری را به بهترین نحو در دست داشته باشد از این‌رو، با انتصاب مدیران سیاسی در پست‌های اداری این کار را به انجام می‌رساند؛ اما سوگیری‌ها، نگرش‌ها و رویکردهای سیاسی مدیران منصوب‌شده، از حالت سیاسی‌بودن خارج شده و به سمت سیاست‌زدگی می‌رود. آنچه در آغاز برای کارآمدی نظام سیاسی تعبیه شده بود، خود به تیغی که کارآمدی نظام را هدف قرار داده است، بدل می‌شود. این تناقض‌نما در شکل ۳ بر روی محور کارآمدی و تعهد به سیاست به‌طور خلاصه به تصویر کشیده شده است.



شکل ۳. رابطه کارآمدی نظام اجرایی با میزان تعهد به سیاست و سیاست‌زدگی

ج. روش پژوهش

در این مقاله با محور قراردادن ابعاد هشت‌گانه کارآمدی نظام سیاسی و در اختیار گذاشتن آن در میان صاحب‌نظران (۱۶ نفر) از آنان خواسته شد تا تبعات سیاست‌زدگی بر این ابعاد را محور بررسی و تدقیق قرار دهند. این فرایند با رویکرد استقرایی بر اساس روش داده‌بنیاد (گراند‌تئوری) به انجام رسید که در نهایت نتایج زیر حاصل گردید. هدف از این پژوهش، اکتشاف و فهم پیامدهای سیاست‌زدگی نظام اجرایی کشور است. ابزار اصلی برای جمع‌آوری داده‌ها، مصاحبه و مدارک ثانویه می‌باشد. تأکید این مطلب لازم است که سیاست‌زدگی را در چارچوب سیستمی می‌توان از منظر زمینه‌ها، فرایند وقوع و پیامدها بازشناسی کرد. این تفکیک به درک بهتر سیاست‌زدگی کمک می‌کند، در این مقاله از پرداختن به زمینه‌ها و فرایند وقوع صرف‌نظر شده است و تنها بر پیامدهای سیاست‌زدگی و تأثیر آن بر کارآمدی نظام اجرایی تمرکز شده است.

د. تأثیر سیاست‌زدگی بر کارآمدی نظام اجرایی

با در نظر گرفتن شکل ۳ می‌توان گفت خط باریکی و مبهمی میان نهایت تعهد سیاسی و بروز سیاست‌زدگی وجود دارد. به‌طور دقیق نمی‌توان برای همه دستگاه‌های دولتی و همه افراد، تجویزی همگانی برای زمان بروز سیاست‌زدگی ارائه داد. سیاست‌زدگی رابطه مثبتی با اوج گرفتن رفتارهای غیرسازمانی دارد. به این معنا که هرچه سیاست‌زدگی در سازمانی بیشتر شود، رفتارهای غیرسازمانی افزایش می‌یابد و در نهایت شاهد اوج حداکثری رفتارهای غیرسازمانی خواهیم بود. از جمله این رفتارها می‌توان موضوعات ذیل را برشمرد: پوپولیسم سازمانی (عوام‌گرایی)؛ آنارشیسم سازمانی (نظم‌گریزی و توجیه‌کاری اقدامات، قانون‌گریزی)؛ تسلط گروه‌های غیررسمی بر سازمان (رانت سازمانی)؛ اپورتونیسم سازمانی (فرصت‌طلبی و سودجویی سازمانی). همه این رفتارها، تأثیرات جدی منفی بر عملکرد دستگاه و در نتیجه کاهش کارآمدی نظام اجرایی می‌گذارد. در ادامه تلاش می‌کنیم، در چارچوب این مقولات، پیامدهای واضح سیاست‌زدگی بر کارآمدی نظام اجرایی را واکاوی نماییم.

۱. کاهش اعتماد عمومی در خصوص دستگاه‌های دولتی

فرض کلی این است که نظام‌های سیاست‌زده، ناکارآمدتر از نظام‌های اداری شایسته و بی‌طرف‌اند (پیترز و پی‌یر، همان) که اخلاقیات رایج جامعه در آنها جاری و ساری‌اند. به نظر می‌رسد مهم‌ترین پیامد سیاست‌زدگی دستگاه‌های دولتی، ازدست‌رفتن اعتماد عمومی به بی‌طرفی نهادهای دولتی باشد. چراکه نهادی که می‌بایست در خدمت خدمات عمومی باشد در خدمت مصالحی دیگر (حزبی، جناحی، گروهی) قرار می‌گیرد. اعتماد جزء اساسی و جدانشدنی روابط اجتماعی و «یکی از ارزشمندترین سرمایه‌های اجتماعی است که مخدوش شدن آن هزینه بسیار سنگینی بر نظام سیاسی تحمیل خواهد کرد. بر این اساس افول اعتماد یکی از مسائل محوری در سیاست‌های دولت‌های امروزی است. اعتماد عمومی برای دموکراسی حائز اهمیت است. اعتماد، شهروندان را به نهادها و سازمان‌هایی که باید نمایندگان آنها باشند، پیوند می‌دهد. بدین طریق هم مشروعیت و هم اثربخشی دولت دموکراتیک افزایش می‌یابد» (الوانی و دانایی فرد، ۱۳۸۰: ۵-۲۷). اعتماد نوعی سازوکار انسجام‌دهنده است که وحدت را در سیستم‌های اجتماعی ایجاد و حفظ می‌کند و به‌مثابه پدیده‌ای است تسهیل‌گر که باعث بهره‌وری بیشتر سازمان‌ها می‌شود. اعتماد عامل بسیار مهمی در کارایی و اثربخشی هر گروه اجتماعی است و همچنین در همکاری و تعارض، ارضای نیازها، مشارکت، ارتباطات، استرس و تحلیل رفتگی و قراردادهای اجتماعی عاملی مهم به شمار می‌آید (دانایی فرد، ۱۳۸۲: ۴). «دو عامل مهم هستند که نهادهای قابل اعتماد را مشخص می‌کنند؛ اول میزان انصاف به این معنی که دولت نیازمند ایجاد این ادراک عمومی در مردم است که خواسته‌ها و مطالبات همه ذی‌نفعان مربوط مورد ملاحظه قرار گرفته است و این یعنی اینکه مکر و نیرنگی در کار نیست؛ دوم صلاحیت و شایستگی، یعنی نهادهای قابل اعتماد باید بتوانند آنچه از آنان انتظار می‌رود به انجام برسانند» (نجف‌بیگی و همکاران، ۱۳۹۶: ۸-۲۰). همچنین عملکرد دولت، معمولاً از طریق کالای مدیریت عمومی ارزیابی می‌شود. بر این اساس، دولتی که مدیریت عمومی پر کیفیتی را با هزینه‌های اندک ارائه می‌کند، عملکرد بهتر و در نتیجه مقبولیت بیشتری خواهد داشت (همان). سیاست‌زدگی نظام اداری با تأثیرگذاری منفی بر دو عامل میزان انصاف و صلاحیت و شایستگی از یک سو و کاهش عملکرد خود، اعتماد عمومی را کاهش داده و مشروعیت دولتی را به خطر می‌اندازد.

۲. کاهش انگیزه و اخلاقیات کارکنان

هنگامی که بروکرات‌ها به این نتیجه می‌رسند که علاوه بر اینکه می‌بایست حرفه‌ای‌گرایی خود را حفظ کنند و در کنار تخصص به محدوده قدرت نزدیک شوند تا از مزایای آن در ارتقای سازمانی بهره‌مند شوند، بخشی از وقت خود را که می‌بایست در افزایش کارآمدی نظام سیاسی بگذارند، بیهوده صرف تلاش‌های سیاسی و شرکت در کمپین‌های جناحی می‌کنند. درک این موضوع که پرداختن به مسائلی غیرحرفه‌ای می‌تواند عاملی برای رشد و ارتقا باشد، انگیزه کارکنان در ارائه خدمات حرفه‌ای و تخصصی تحت تأثیر قرار می‌دهد. چرا که بروکرات‌ها ملاحظه می‌کنند که سیاست‌زدگی باعث ارتقای برخی از کارکنانی شده است که صلاحیت و شایستگی لازم را دارا نبوده‌اند. برخی از این افراد ارتقا یافته تنها بر جهیزیه سیاسی خود متکی بوده‌اند و صلاحیت لازم را نداشته‌اند.^۱ در فرایند مدیریت منابع انسانی، این کاهش انگیزه علاوه بر کاهش کلی کارایی، به موضوع نگهداری کارکنان نیز مربوط می‌شود. در همین حال، متخصصان و کارشناسان حرفه‌ای بیرون از سازمان که متوجه این مشکل می‌شوند، رغبتی به استخدام در سازمان ندارند و در نتیجه پس از مدتی ملاحظه خواهیم کرد که سازمان شامل جمعی از کارکنان و بروکرات‌هایی است که یا ارزش‌های چندی نمی‌آفرینند یا درگیر مسائل سیاسی‌اند. علاوه بر اینکه در موضوع استخدام سازوکارهای سنتی استخدام و ارتقاء در دستگاه اداری کم‌رنگ می‌شود. در کنار این دو، شاهد کارشناسانی در سازمان خواهیم بود که با تغییر اشکال سیاسی در مرور زمان به علت یدک کشیدن انگ هواداری جناحی به انزوا رفته، عزلت‌نشین می‌شوند یا مجبور به خروج از سازمان هستند. چراکه مرز بین وظایف دستگاه اداری و وظایف هواداری از جناح سیاسی کم‌رنگ شده است. در این بین، حسادت‌های سازمانی نیز به این انگ که گاهی بی‌دلیل به افراد نسبت داده می‌شود، مزید بر علت می‌گردد. این موضوع، چرخه انتقام‌جویی سازمانی و شخصی را در پی خواهد داشت که اخلاقیات سازمان را به چالش می‌کشد. به این ترتیب سازمان بی‌دلیل و نه از روی هدف‌گذاری، بخشی از سرمایه خود را از دست خواهد داد و کارآمدی کاهش خواهد یافت.

۱. برای درک بهتر مفهوم جهیزیه سیاسی رجوع کنید به دانایی فرد، ۱۳۹۲: ۵-۳۱.

۳. تأثیرگذاری جریان‌های سیاسی بر اهداف نظام اجرایی

ساختارهای اداری، منشأ توزیع خدمات دولتی به شمار می‌آیند. بی‌شک تمامی ذی‌نفعان، مایل به هرچه بهره‌مندتر شدن از این خدمات به‌نحوی ویژه‌تر هستند. جریان‌های سیاسی برای تحکیم و حفظ موقعیت و قدرت خود در همه اشکال، تلاش می‌ورزند در ادارات دولتی که بازوی اجرایی به شمار می‌روند نفوذ و تأثیرگذاری داشته باشند. این تأثیر می‌تواند از تصویب قوانین کمتر بی‌طرفانه تا عزل و نصب مدیران اجرایی حتی در مراکز حساس کارشناسان بر اساس نظر جریان‌های ذی‌نفع ادامه یابد. در افراطی‌ترین شکل، رانت‌ها شکل می‌گیرد و شاخصه‌های کارآمدی نظام اجرایی از جمله عدالت زیر سؤال می‌رود. نگاهی به مراکز تصمیم‌گیری و توزیع خدمات اقتصادی دولتی گواهی بر این مدعاست.

۴. سیاست‌ها و راهبردهای ناپایدار

تأثیرگذاری شدید سیاسی در سازمان به‌شکل سیاست‌زدگی، باعث تغییر مداوم در استراتژی و سیاست‌ها شده و نظام اداری اجرایی ناپایداری را رقم می‌زند. سیاست‌مداران به محض ورود به سازمان، آن را مطابق با آمال مدنظر خود، تغییر داده و این تغییرات هزینه‌هایی را از جیب مالیات دهندگان به نظام اجرایی تحمیل می‌کند. این نوع تغییر که از جمله تغییرات ساختاری به شمار می‌رود به‌صورتی مکرر و پی‌درپی که در پرتو تغییر در سیاست‌گذاران اجرایی حادث می‌شود، بی‌ثباتی سازمانی برای اجرای برنامه‌ریزی‌های بلندمدت را در پی خواهد داشت و روزمرگی را به سازمان و کارکنان آن تحمیل می‌کند. بی‌برنامگی، روزمرگی، تغییرات فراوان در همه اجزای سازمان تبعات این امر است.

۵. تناقض‌نمای وفاداری کارکنان

چالش بین وفاداری به جریان سیاسی و هواداری از آن و اداره کارآمد دستگاه اداری و انجام وظایف حرفه‌ای، از پیامدهای سیاست‌زدگی است. درست است که از جمله قدم‌های آغازین برای انجام تغییر می‌بایست کارکنان را همسو نمود، اما میان تعهد و مجاب‌شدن کارکنان به انجام راهبردی که مدنظر دستگاه سیاسی است و تعهد کارمندان با سیاسی‌شدن و هوادار

سیاسی شدن فاصله است. تعهد کارکنان در بی طرفی سیاسی است و این با بی طرفی راهبرد جدید که می بایست نمادهای غیرسیاسی خود را حفظ کرده باشد، متفاوت است. در موارد متعددی دیده می شود که وفاداری کارکنان به راهبردی خاص و حرفه‌ای نیز به سیاست‌زدگی متهم شده است که این امر ناشی از وجود سیاست‌زدگی مکرر ایجاد می شود. این امر در نهایت کارکنان را در چالش قرار داده و کارآمدی نظام اجرایی را تحت تأثیر خود قرار می دهد.

۶. ایجاد و تکثیر دستگاه‌های موازی و تغییر ساختارهای رایج مدیریتی

هنگامی که سیاست‌گذاران از دستگاه اداری که سیاست‌زده نشده است ناامید شده و از شنیدن توصیه‌ها و تقابل آنان از تصمیمات اخذ شده خسته می شوند، روبه تغییر ساختار گذاشته و سازمان‌های اجرایی دولتی و شبه‌دولتی دیگری را که اقدام موازی با دستگاه مادر دارند، ایجاد می کنند. چراکه سیاست‌گذاران سازمان‌های اجرایی را در تعهد به راهبردها قوی برآورد نمی کنند از این رو، گاهی برخی از مراکز تصمیم‌گیری را به خارج از ساختار دولتی و حرفه‌ای منتقل می کنند. در این شکل، سیاست‌گذاران به منظور افزایش کنترل خود بر دستگاه اداری، در ساختارهای سنتی اداری دست برده و ساختارهای جدید که اهداف آنان را در شرایط جدید تأمین نماید، تأسیس و خلق می کنند. تحول امری پسندیده است، اما برخی از این تغییرات تنها به علت هرچه بیشتر کردن میزان نفوذ سیاست‌گذاران در میان سازمان‌های دولتی به انجام می رسد و رنگ و مایه سیاست‌زدگی دارد. این اقدام در چارچوب سیستمی، در «فرایند وقوع سیاست‌زدگی» جای دارد. با این حال، یکی از تبعات سیاست‌زدگی نیز به شمار می آید. در جمهوری اسلامی ایران، معروف‌ترین نمونه آن، انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در سال ۱۳۸۶ می باشد. ایجاد، انحلال و تغییر کاربری ساختارهای مدیریتی، بدون برنامه‌ریزی و آینده‌نگری و تنها به منظور افزایش میزان نفوذ صورت می گیرد، با فرجه کردن دولت، تکثیر تصمیم‌گیری و برهم زدن فرایند کاری صحیح و قابل درک، کارآمدی نظام سیاسی را کاهش می دهد.

۷. فربه‌شدن دولت

سیاست‌زدگی نظام اجرایی به سه طریق بزرگ‌شدن دولت را به دنبال خواهد داشت. اول بروکرات‌هایی که در نظام اداری قبلی و در چارچوب راهبردهای گذشته تعریف می‌شدند، حال جایی در نظام اداری جدید نداشته و بایستی طرد شده یا کناره‌گیری کنند. این دسته در مراکز مشاوره‌ای یا در مراکز تأثیرگذار خارج از قدرت نظام اجرایی حاکم که می‌توان از آن با نام پارکینگ مدیران یاد کرد، مشغول می‌شوند بدون اینکه برون‌داد جالب‌توجهی (غیر از تخریب و نه نظارت) داشته باشند. در این روش حتی دولت برای به‌کارگیری این دسته، دست به تأسیس پست‌های جدید و بلااستفاده می‌زند یا مراکز دوردست‌تری را به آنان می‌سپارد که تخصصی در آن ندارند! دوم، دولت به‌منظور هرچه بهتر کنترل‌کردن نظام اجرایی در جهت تنظیم اداره در راستای سیاست‌ها و تضمین تبعیت آن، ادارات نظارتی و کنترلی جدیدی را راه‌اندازی می‌کند. سوم همان‌گونه که گفته شد، اگر سیاست‌گذاران نتوانند دستگاه اداری را به‌طور کامل به زیر سیطره سیاست‌های خود درآورند، اقدام به تأسیس سازمان‌های جدید می‌کنند که تکرر آن باعث فربه‌شدن دولت می‌شود. این فربه‌شدن نظام اداری، افزایش هزینه، افزایش سلسله‌مراتب اداری و افزایش بروکراسی زائد اداری را به‌همراه تبعات شناخته‌شده آن به‌همراه خواهد داشت.

۸. سکوت سازمانی و بروز سوگیری در وظایف

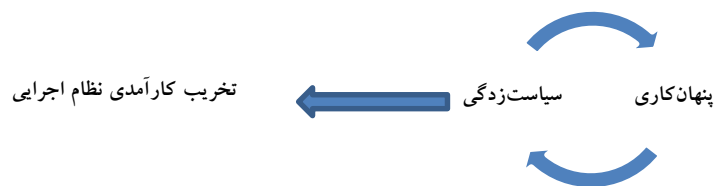
بروز سکوت سازمانی، پیامد واضح سیاست‌زدگی اداری است؛ چرا که هرگونه مخالفت و اظهار نظر مخالف و متفاوت در سازمان اداری، به‌منزله دشمنی تلقی شده و منجر به انزوای سازمانی می‌شود. در نظام‌های اداری به‌طور مکرر شاهد حذف کسانی از سیستم هستیم که بنا به توصیه سیاست‌گذاران از پست خود عزل شده‌اند. این امر شفافیت سازمان را زیر سؤال می‌برد؛ زیرا دیوان‌سالاران از گفتن حقیقت به صاحبان قدرت ناتوان می‌شوند. چرا که دیگر این دو سو، همکار هم نیستند؛ بلکه سیاست‌گذاران مشتریان دیوان‌سالاران‌اند و این آخری مباشر

۱. به شرکت‌های دولتی با تعریفی که وزیر اقتصاد سابق دکتر طیب‌نیا از آن کرده است، توجه کنید.

صادق اولی نیست. در این حالت، مصلحت جای حقیقت را در نزد بروکرات‌ها می‌گیرد و مشاوران صادق، مزدورانی حلقه به گوشند. تضارب آرا و چانه‌زنی بر سر مسائل حرفه‌ای از میان رفته و ایده‌های نو، خلق، رشد و نمو نخواهد کرد. در نهایت، افراد متملق جای کارشناسان صادق را خواهند گرفت. ارائه آمارهای مشکوک که هرازچندگاهی سؤال‌برانگیز می‌شود یا حتی نادرست از سوی مراجع به سیاست‌گذاران نمونه بارز چنین وضعی در جمهوری اسلامی ایران است. علاوه بر اینکه سوگیری به سمت تمایلات اربابان سیاسی، در دستورکار بروکرات‌ها قرار می‌گیرد.

۹. پنهان‌کاری

پشتیبانی از سیاست و نه روند سیاست‌گذاری از سوی بروکرات‌ها، گاه به پنهان‌کاری می‌انجامد. در این حالت، کارمندان سیاست‌زده هنگامی که می‌بایست افکار عمومی و ذی‌نفعان از موضوع یا ماجرای آگاه شوند، موضوع را پنهان کرده و حتی در زمینه‌هایی زمانی که در موضع پاسخگویی قرار می‌گیرند، به دروغ‌گویی متوسل می‌شوند. پنهان‌کاری که مانع شفافیت و تحقق حکمرانی خوب است، کارآمدی را کاهش می‌دهد. ذکر این مطلب لازم است که پنهان‌کاری و سیاست‌زدگی خود چرخه‌ای را سازمان می‌دهند که به تقویت یکدیگر کمک می‌کنند. این چرخه فزاینده و خزنده به‌صورتی تصاعدی مانند گردبادی کارآمدی نظام اجرایی را تخریب می‌کند (شکل ۴).



شکل ۴. چرخه پنهان‌کاری - سیاست‌زدگی در نظام اجرایی

۱۰. تغییر شیوه‌های رایج و بی‌طرفانه استخدام

سیاست‌زدگی افراطی می‌تواند حتی شیوه‌های بی‌طرفانه و مبتنی بر صلاحیت حرفه‌ای در انتخاب کارکنان را برهم‌زده و مصلحت‌اندیشی سیاسی را جایگزین آن کند. در این شکل، سیاست‌گذار با دوراندیشی سیاسی تلاش می‌کند با استخدام هواداران سیاسی خود، سیاست‌زدگی ساختاری را بر سازمان به‌صورت درازمدت تحمیل نماید. این پیامد سیاست‌زدگی دیگر به‌آسانی رفع‌شدنی نخواهد بود.

۱۱. بازتولید فزاینده سیاست‌زدگی

شاید یکی از مهم‌ترین تبعات سیاست‌زدگی، تکثیر آن باشد. چیزی که پیتر هنسی (۱۹۹۵: ۵) از آن با نام «سیاست‌زدگی خزنده» یاد می‌کند. این خزندگی در دو بعد خود نشان می‌دهد. بعد اول در رفتار سازمانی نمود می‌یابد. انتقام‌جویی، پنهان‌کاری و رانت‌سازمانی که محصول سیاست‌زدگی نظام اداری است خود منجر به بازتولید سیاست‌زدگی می‌شود و این چرخه با سرعتی بیشتر از دفعه قبل به گردش ادامه می‌دهد تا جایی که سرگیجه مدیریتی موجب اضمحلال نظام اداری شود. از سوی دیگر توسعه انتصابات سیاسی از سطح تراز اول دستگاه اجرایی به سطوح پایین‌تر جریان می‌یابد که بعد دوم خزندگی سیاست‌زدگی است. برای مثال در جمهوری اسلامی ایران این توسعه از سطح وزرا به معاونین و مدیران کل کاهش یافته است.

۱۲. نظارت و کنترل ناموفق دستگاه اجرایی

بقای نظام اداری مرهون نظارت و کنترل آن است. در غیر این صورت، نظام اداری با انحراف از اهداف عملکرد مناسب خود را از دست داده و کارآمد نخواهد بود. یکی از تأثیرات مهم سیاست‌زدگی که مثال‌های متعددی برای آن می‌توان ذکر کرد، سوگیری و انحراف کارکردی نظام نظارت و کنترل است. از آنجاکه بسیاری از سازوکارهای نظارت درون دستگاهی هستند، بی‌تردید آنها نیز تحت تأثیر سیاست‌گذاران به ترتیبی که در قبل بیان شد، می‌توانند سیاست‌زده شوند. حال این دستگاه‌های نظارتی که وظیفه خطیر ناوبری دستگاه اداری را برعهده دارند، از

کالیبر خارج و ترکستان را به ناخدای خود که همان سیاست‌گذار است به‌جای مقصد واقعی معرفی می‌کنند.

نتیجه‌گیری

مرحوم جلال آل‌احمد هنگامی که تلاش می‌ورزد غرب‌زدگی را معرفی کند، بیان می‌دارد «غرب‌زدگی می‌گوییم همچون وبازدگی و اگر به مذاق خوشایند نیست، بگوییم همچون گرم‌زدگی یا سرمازدگی؛ اما نه. دست‌کم چیزی است در حدود سن‌زدگی. دیده‌اید که گندم را چه‌طور می‌پوسانند؟ از درون. پوسته سالم برجاست، اما فقط پوست است، عین همان پوستی که از پروانه‌ای بر درختی مانده. به هر صورت سخن از یک بیماری است. عارضه‌ای از بیرون آمده و در محیطی آماده برای بیماری رشد کرده.» (آل احمد، ۱۳۸۵: ۱۳) شاید بتوان گفت این بیان، استعاره‌ای درخور برای سیاست‌زدگی نیز می‌تواند باشد.

همان‌گونه که پیرز و پی‌یر (همان: ۲۷) پس از مطالعه ۱۲ کشور نمونه تصریح می‌کنند، سیاست‌زدگی فزاینده دستگاه اداری یکی از بدیهیات حکومت‌های معاصر در مردم‌سالاری‌های صنعتی است. این امر در جمهوری اسلامی ایران نیز رایج و به‌خوبی مشهود است.

شاخصه مردم‌سالاری دینی جمهوری اسلامی ایران نیز همان دو خصلتی که ابریح و راکمن (۱۹۸۸) در خصوص دموکراسی غربی ذکر می‌کنند، دارا می‌باشد: دولت اداری می‌بایست افزایش عقلانیت اداری را که پیش‌فرض آن تقویت ارزش‌هایی چون کار تخصصی، تداوم، تجربه اجرایی و بازدهی است به تصویر بکشد. از سوی دیگر، ارتقای دموکراسی سیاسی مستلزم استحکام عقلانیت سیاسی در جایی است که مسئولیت و رهبری سیاسی محترم شمرده می‌شوند. این دو عقلانیت می‌توانند شیوه‌های متفاوتی از رفتار در بالاترین سطوح هرم اجرایی را به‌دنبال داشته باشند، اما هم تحقیق ابریح و راکمن (۲۰۰۰) و هم شواهد متعدد در جمهوری اسلامی ایران نشان می‌دهد گرایش وسیعی حداقل در ایران به‌سوی انتصاب بازیگران دورگه در قله هرم مدیریتی وجود دارد.

چنانچه بخواهیم سیاست‌زدگی نظام اجرایی و تبعات آن بر کارآمدی آن را جمع‌بندی کنیم باید بگوییم، سیاست‌گذارانی که قدرت را طی انتخابات به دست گرفته‌اند تلاش می‌کنند

به‌منظور پیشبرد شعارهایی که در طول انتخابات ابراز کرده و بر اساس آن رأی جمع کرده‌اند، کنترل نظام اداری و اجرایی را در دست بگیرند. به‌طورکلی سیاست‌گذاران جدید، اعتماد چندانی به مدیران سازمانی قبلی و بروکرات‌های حرفه‌ای ندارند. این بی‌اعتمادی، دیواری کارکردی میان سیاست‌گذاران و بروکرات‌های ایجاد می‌کند که کارآمدی نظام اجرایی و اداری را تحت تأثیر قرار می‌دهد. این سیاست‌گذاران به‌منظور تعقیب راهبردهای مدنظر خود، نفوذ و تأثیرگذاری در ادارات اجرایی را اولین دستورکار خود قرار می‌دهند. نگاهی به ادارات دولتی در جمهوری اسلامی ایران نشان می‌دهد که مدیران دورگه سیاسی - حرفه‌ای تقریباً در رأس تمامی هرم این سازمان‌ها قرار دارند. این امر می‌تواند به اطمینان از پیشبرد راهبردهای سیاسی و کنترل ساختار اجرایی و بروکرات‌ها در این راستا کمک کند. این افراد عموماً به‌صورت انتخاب شخصی منصوب می‌شوند و عامل اصلی در انتخاب آنها، وفاداری سیاسی است. این وفاداری سیاسی و سوگیری‌های حزبی و جناحی تأثیرات عمده‌ای بر کارآمدی نظام سیاسی برجای می‌گذارد. بی‌شک برنده تناقض‌نمای میان کارآمدترکردن و بهره‌ورترساختن دولت و نظام اجرایی و پاسخگوترکردن و متعهدساختن ساختارهای اجرایی به نظام سیاسی به نفع سیاست‌زدگی به پایان می‌رسد که تبعات منفی چندی را برجای می‌گذارد.

منابع

- افروغ، عماد (۱۳۸۸/۹/۲)، آفات سیاست‌زدگی، روزنامه مردم‌سالاری، شماره ۲۲۲۹.
- آفابخشی، علی و افشاری راد، مینو (۱۳۸۳)، فرهنگ علوم سیاسی، تهران: نشر چاپار.
- آل‌احمد، جلال (۱۳۸۵)، غرب‌زدگی، قم: نشر خرم.
- پتفت، آربین (۱۳۹۲)، سیاست‌زدگی دستگاه‌های اداری و ارائه راهکارها برای جمهوری اسلامی ایران (مطالعه موردی پاکستان، چین، انگلیس)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- پیترز، گی و پی‌یر، جان (۱۳۸۴)، رویکردی تطبیقی به سیاست‌زدگی دستگاه اداری تلاش برای کنترل، ترجمه: محمد صفار، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- داناوی فرد، حسن (۱۳۸۲)، اعتماد عمومی به سازمان‌های دولتی: طراحی مدلی برای تقویت اعتماد عمومی نسبت به مدیریت دولتی، رساله دوره دکتری مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری دانشگاه علامه طباطبایی.
- داناوی فرد، حسن (۱۳۹۲)، به سوی فهم نظریه‌جهیزیه سیاسی در مدیریت بخش دولتی: شالوده‌های نظری، روایت مفهومی و پیامدهای سازمانی و ملی، اندیشه مدیریت راهبردی (اندیشه مدیریت): دوره ۷، شماره ۱ (پیاپی ۱۳).
- داناوی فرد، حسن؛ صادقی، محمدرضا؛ مصطفی‌زاده، معصومه (۱۳۹۴)، واکاوی و تحلیل تبعات سیاست‌زدگی بوروکراسی در نظام‌های سیاسی، اندیشه مدیریت راهبردی، سال نهم، شماره دوم، پاییز و زمستان ۱۳۹۳، شماره پیاپی ۴۱، صص ۱۸-۷۵.
- ساسمن، شارلوت و لاک، ریچل (۱۳۸۴)، دستگاه اداری انگلیس: بررسی مسئله سیاست‌زدگی، در بی. گی پیترز و جان پی‌یر (ویراستاران)، رویکردی تطبیقی به سیاست‌زدگی دستگاه اداری تلاش برای کنترل، ترجمه: محمد صفار، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب هشتم مهرماه ۱۳۸۶)، قابل دسترس از:
https://www.usb.ac.ir/FileUpload/7768_2017-3-8-12-49-47.pdf
- کریستنسن، یورگن گرونگارد (۱۳۸۴)، پاسخگویی سیاسی در بروکراسی‌ای شایسته، در بی. گی پیترز و جان پی‌یر (ویراستاران)، رویکردی تطبیقی به سیاست‌زدگی دستگاه اداری تلاش برای کنترل، ترجمه: محمد صفار، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

گریگوری، روبروت (۱۳۹۴)، انتظارات فوق‌العاده در عین گذارهای نامحسوس؟ سیاست‌زدگی و دستگاه اداری نیوزیلند. در بی. گی پیترز و جان پی‌یر (ویراستاران)، رویکردی تطبیقی به سیاست‌زدگی دستگاه اداری تلاش برای کنترل، ترجمه، محمد صفار، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

لیپست، سیمور ام. (خرداد و تیر ۱۳۷۴) مشروعیت و کارآمدی، ترجمه: رضا زیب، فرهنگ و توسعه، سال چهارم، شماره ۱۸. مقام‌معلم‌رهبری (مدخله) (۱۷ دی ۱۳۸۳)، دیدار با جمعی از رؤسای دانشگاه‌ها، قابل دسترس از: مروری بر رهنمودهای رهبر-انقلاب-درباره فضای سیاسی-در-دانشگاه-ها <http://www.mehrnews.com/news/2852587/> نجف‌بیگی، رضا؛ جابرائصاری، محمدرضا؛ الوانی، سیدمهدی (پاییز و زمستان ۱۳۹۶) راهکارهای ارتقا عمومی به سازمان‌های دولتی، دوفصلنامه علمی پژوهشی قدرت نرم، دوره ۶، شماره ۱۶.

الوانی، سیدمهدی و دانایی فرد، حسن (زمستان ۱۳۸۰) مدیریت دولتی و اعتماد عمومی، دانش مدیریت، سال ۱۴، شماره ۵۵. Aberbach, Joel D., Rockman, Bert A. (2000), In the Web of Politics: Three Decades of the U.S. Federal Executive, The Brookings Institution.

Bauer, M. W., & Ege, J. (2012), Politicization within the European Commission's bureaucrac, International Review of Administrative Sciences, Vol. 78, No.3, 403-424.

Hennessy, Peter (1999), The British Civil Service: The Constitution Mr Gladstone's Legacy as the Century Turns, The Stakeholder.

Hurrelmann, Achim and Gora, Anna and Wagner, Andrea (2012), The Politicization of European Integration: More than an Elite Affair, IPSA xxii World Congress of Political Science.

Johnson, Loch K. (2017), Kiss of Death? The Politicization of U.S. Intelligence under Trump, World Politics Review, available at: www.worldpoliticsreview.com

Marrin, Stephan (2009), Intelligence Analysis and Decision Making: Methodological Challenges, In: Peter Gill, Intelligence Theory: Key Question and Debates, Routledge.

Marrin, Stephen (2013 a), Rethinking Analytic Politicization, Intelligence and National Security, Vol. 28, No. 1.

Ransom, Harry Howe (1987), The Politicization of Intelligence, in: Stephen J. Cimbala, Intelligence Intelligence Policy in a Democratic Society, Dobbs Ferry.

Riste, Olav (2009), The Intelligence-Policy Maker Relationship and the Politicization of Intelligence, in: Gregory F. Treverton, Wilhelm Agrell (Editors), National Intelligence Systems: Current Research and Future Prospects, Cambridge University Press.

Zurn, Michael (2014), The Politicization of World Politics and its effects: Eight Propositions, European Political Science Review, Vol. 6, No. 1, pp 47 – 71.

