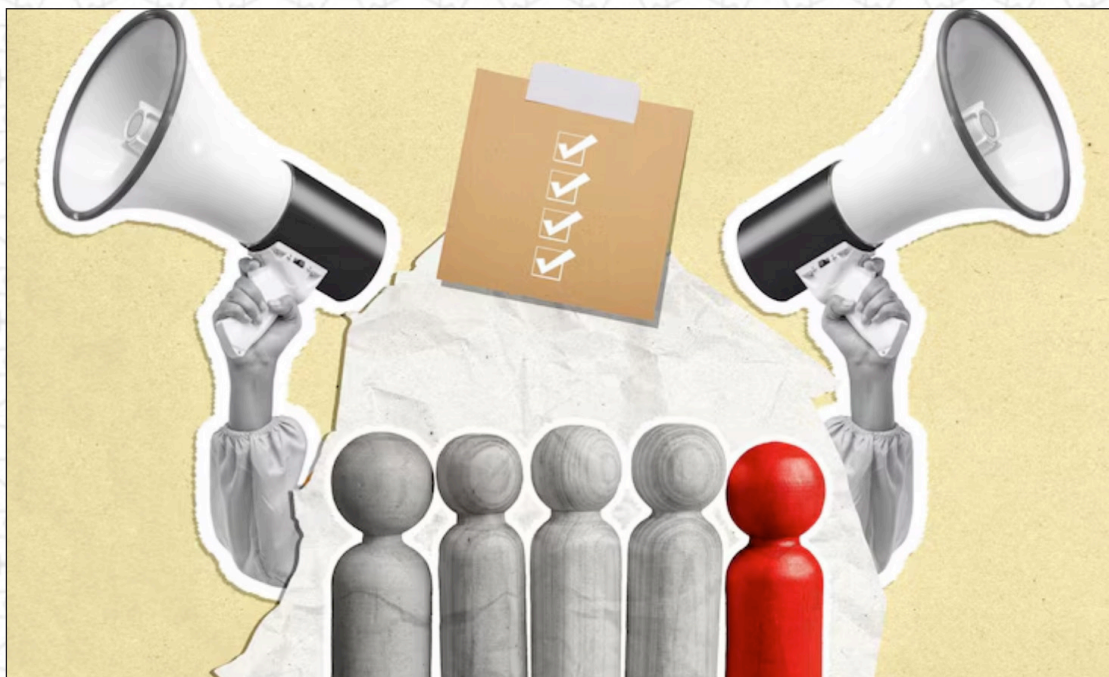


بررسی رابطه اداره و سیاست در ایران: واکاوی مفاهیم، تاریخچه و شواهد



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل:
۲۱۱۱۳



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۴/۸/۵

عنوان گزارش:

بررسی رابطه اداره و سیاست در ایران: واکاوی مفاهیم، تاریخچه و شواهد

نوع گزارش: طرح ولایحه □، نظارتی □، راهبردی ■، پیش‌نویس قانون □

نام دفتر:

مطالعات مدیریت (گروه نظام اداری، ساختارها و فرایندهای دولت)

تهیه و تدوین کنندگان:

حسن کاویانی، فهیمه غفرانی، الهه السادات میرسلیمی (گروه نظام اداری، ساختارها و فرایندهای دولت)

مدیر مطالعه:

فهیمه غفرانی

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز:

علی فرازمنند (دانشگاه آتلانتیک فلوریدا)، حبیب‌الله رعنائی کرد شولی (دانشگاه شیراز)، سیدجواد امینی (دانشگاه عالی دفاع ملی)

ناظران علمی:

مهدی عبدالحمید، حسین اصلی پور، محمد عبدالحسن زاده

ناظران علمی خارج از مرکز:

غلامرضا معمارزاده طهران (دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات)، یوسف محمدی مقدم (دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری)

همکاران:

سجاد نجفی، نسترن پیرکفاش فومنی

گرافیک و صفحه آرایی:

ساجده زارع مرزی

ویراستار ادبی:

اکرم وحدانی‌فر

واژه‌های کلیدی:

۱. اداره

۲. سیاست

۳. سیاست‌زدگی دیوان‌سالاری

۴. اداره‌زدگی سیاست

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۳/۰۲/۰۱



فهرست مطالب

۶	چکیده.....
۷	خلاصه مدیریتی.....
۸	۱. مقدمه.....
۹	۲. پیشینه پژوهش.....
۱۲	۳. اداره و بوروکراسی (دیوان سالاری).....
۱۴	۴. سیاست‌زدگی دیوان سالاری (بوروکراسی) و اداره‌زدگی سیاست (سیاست بوروکراتیک).....
۱۵	۵. سیاست‌زدگی دیوان سالاری (بوروکراسی) و اداره‌زدگی سیاست در ایران.....
۱۹	۶. نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادهای سیاستی.....
۲۲	منابع و مأخذ.....

فهرست جداول

۱۰	جدول ۱. برخی اصول قانون اساسی ناظر بر کنترل سیاست‌زدگی دیوان سالاری و اداره‌زدگی سیاست.....
۱۰	جدول ۲. برخی سیاست‌های ابلاغی ناظر بر کنترل / رفع سیاست‌زدگی دیوان سالاری و اداره‌زدگی سیاست.....
۱۵	جدول ۳. برخی تعاریف سیاست‌زدگی بوروکراسی.....
۱۶	جدول ۴. برخی مصادیق سیاست‌زدگی دیوان سالاری در خاطرات کارگزاران نظام پهلوی دوم.....
۲۱	جدول ۵. پیشنهاد توصیه‌های سیاستی.....



بررسی رابطه اداره و سیاست در ایران: واکاوی مفاهیم، تاریخچه و شواهد

[Doi: 10.22034/report.mrc.2025.1404.33.7.21113](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.7.21113)

چکیده



رابطه و تعامل سازنده بخش سیاسی و حرفه‌ای یکی از عوامل تحقق حکمرانی مطلوب است. با این حال، روابط اداره و سیاست در برخی مواقع اثربخش نیست و هریک از دو بخش مذکور در پی تحمیل اراده و خواست خود بر دیگری است؛ پدیده‌ای که از آن با عنوان سیاست‌زدگی دیوان‌سالاری (بوروکراسی) و اداره‌زدگی سیاست (سیاست‌بوروکراتیک) یاد می‌شود. در این گزارش، پس از تبیین مفاهیم بنیادین، با توجه به اهمیت رابطه بدنه سیاسی و حرفه‌ای، رابطه سیاست و اداره پیش و پس از انقلاب اسلامی واکاوی شده است. یافته‌های این گزارش حاکی از آن است که پیش و پس از انقلاب اسلامی، سیاست‌زدگی دیوان‌سالاری (بوروکراسی) و اداره‌زدگی سیاست (سیاست‌بوروکراتیک) با شدت و اشکال متفاوت در رابطه سیاست و اداره مشهود بوده است. در بخش پایانی گزارش برخی از دلایل مخدوش و متشنج بودن رابطه اداره و سیاست در ایران بررسی شده است.



بیان / شرح مسئله

تمرکز بر وظایف و کارویژه‌های بدنه سیاسی و بدنه اجرایی این نکته را تأیید می‌کند که تحقق آرمان ملت‌ها و پیشرفت کشورها مستلزم تعامل مؤثر و مناسب سیاست و اداره است. با این حال در واقعیت، روابط این دو بخش غالباً اثربخش و سازنده نیست و هر یک از دو بخش مذکور در پی تحمیل اراده و خواست خود بر دیگری است؛ پدیده‌ای که از آن با عنوان سیاست‌زدگی دیوان‌سالاری (بوروکراسی) و اداره‌زدگی سیاست (سیاست بوروکراتیک) یاد می‌شود. در سیاست‌زدگی، سیاست‌مداران تلاش می‌کنند با استفاده از کانال‌های مختلف، نظام اداری را تحت سلطه خود قرار دهند. در نقطه مقابل، در اداره‌زدگی سیاست، دیوان‌سالاران به جای حفظ بی‌طرفی، به روش‌های مختلف باعث اخلاف در اجرای خط‌مشی و در نهایت تضعیف دموکراسی می‌شوند. روابط چالش‌برانگیزی که به عدم حاکمیت قانون، ارائه خدمات با کیفیت پایین، تضعیف سرمایه اجتماعی و... منتهی خواهد شد. با توجه به اهمیت این موضوع در تحقق حکمرانی مطلوب، در این گزارش رابطه سیاست و اداره در ایران پیش و پس از انقلاب اسلامی واکاوی شده است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

- منتخبان و منتصبان سیاسی به اشکال و روش‌های مختلف در حرفه‌ای‌گرایی بخش اداره دخالت می‌کنند و عقلانیت، بی‌طرفی و کارآمدی دیوان‌سالاری را به نابودی می‌کشاند؛ تعبیری که از آن می‌توان به عنوان سیاست‌زدگی منفی اداره یاد کرد.
- در پیش و پس از انقلاب، بخش اداره در ایران کمترین شباهت را به مدل ایدئال دیوان‌سالاری (بوروکراسی) و بر داشته است.
- تاریخ نظام اداری کشور نشان از آن دارد که از تجربیات گذشته به خوبی استفاده نشده و به عبارتی صریح‌تر، از برخورد تحلیلی منطقی با گذشته خود عاجز بوده است. البته منابع پژوهشی لازم و کافی، که تاریخ نظام اداری ایران را مطالعه کرده باشند، در دست نیست؛ اما در حد موجود نیز استفاده نمی‌شود.
- شواهد مؤید سیاست‌زدگی دیوان‌سالاری (بوروکراسی) و اداره‌زدگی سیاست (سیاست بوروکراتیک) و نیز **بندهای «۵»، «۶»، «۷»** و **«۸» سیاست‌های کلی قانونگذاری ابلاغی مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی)** نشانگر آن است که در مواردی روابط قوای سه‌گانه و به‌طور ویژه سیاست و اداره شفاف و دقیق نیست یا براساس اقتضائات زمانی نیازمند اصلاح و بازطراحی است.
- به نظر می‌رسد یکی از دلایل اصلی سیاست‌زدگی دیوان‌سالاری ضعف نهادهای محلی و تمرکز قدرت و تصمیم‌گیری در مرکز است.
- یکی از کارویژه‌های اصلی نظریه اداره امور عمومی، تنظیم روابط اداره و سیاست است. با این حال، به نظر می‌رسد در حال حاضر تناسب حداقلی بین نظریه دولت جمهوری اسلامی ایران و نظریه اداره عمومی حاکم بر قانون مدیریت خدمات کشوری (مدیریت دولتی نوین) حاکم است؛ نقیصه‌ای که بخشی از سیاست‌زدگی دیوان‌سالاری و تنش روابط بین اداره و سیاست برآمده از آن است.
- در برخی از موارد سیاست‌گذاران و منتخبان سیاسی به دلایلی از قبیل ناکامی در جابه‌جایی افراد، ناممکن بودن تغییر تفکر و فرهنگ حاکم بر دستگاه اجرایی و... به تغییرات ساختاری یا ایجاد نهادهای موازی اقدام می‌کنند؛ اقداماتی با رنگ‌وبوی سیاسی که غالباً از منظر کارشناسی توجیهی ندارند.

پیشنهاد، راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

براساس یافته‌های گزارش پیش‌رو به نظر می‌رسد که مواردی چون تبیین و شفاف‌سازی روابط اداره و سیاست، تدوین قوانین لازم براساس سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری در خصوص نقش و وظایف قوای مقننه و مجریه، حرکت در راستای تمرکززدایی، ایجاد سازوکارهای نظارتی دقیق و ارائه گزارش‌های جامع در بازه‌های زمانی مشخص، به حداقل رساندن استثنائات برای دستگاه‌های اجرایی از قوانین مادر، از جمله مقوله‌های نیازمند تأمل جدی است.



۱. مقدمه

در بسیاری از کشورها، نظام‌های سیاسی برآمده از آرای مردم برای دستیابی به ارزش‌ها و آرمان‌ها، به ابزار اجرایی متخصص و کارآمدی نیاز دارند که از آن به‌عنوان نظام اداری یاد می‌شود؛ نظام اداری و به تعبیری دولت، در عمل به‌مثابه سازمان تنظیم‌کننده کلیه فعالیت‌های کشور برای نیل به اهداف تعیین شده است. در حقیقت نظام اداری ماشین اجرایی دولت به حساب می‌آید که مرتبط با سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه است. این ماشین اجرایی با بهره‌گیری از قوانین و مقررات، ساختار تشکیلاتی، سیستم‌ها و روش‌ها و منابع انسانی متخصص عمدتاً چهار دسته از وظایف را برعهده دارد:

✓ اجرای سیاست‌ها و خط‌مشی‌های عمومی؛

✓ شناسایی نارسایی‌ها و کاستی‌های خط‌مشی‌ها، پرورش افکار و ارائه مشاوره در تدوین سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها؛

✓ ارائه خدمات عمومی (انجام امور جاری)؛

✓ مدیریت توسعه در کشورهای در حال توسعه.

با این حال، در دنیای واقع، رابطه سیاست (بدنه سیاسی) و اداره (بدنه حرفه‌ای) یکی از چالشی‌ترین موضوعات در حوزه حکمرانی است؛ رابطه‌ای که ماهیت و دامنه اداره عمومی^۱ را به‌عنوان رشته‌ای علمی تبیین می‌کند.

تمرکز بر وظایف و کارویژه‌های بدنه سیاسی و بدنه اجرایی این نکته را تأیید می‌کند که تحقق آرمان ملت‌ها و پیشرفت کشورها مستلزم تعامل مؤثر و مناسب سیاست و اداره است؛ رابطه‌ای سازنده که از آن به‌عنوان تعامل بین کنترل سیاسی و استقلال حرفه‌ای یاد شده است. در این دیدگاه، کنترل شامل ظرفیت تعیین جهت و حفظ نظارت است؛ درحالی‌که استقلال مستلزم ابراز دیدگاه‌های حرفه‌ای در شکل‌گیری سیاست (خط‌مشی) و رعایت استانداردهای حرفه‌ای در اجراست [۱]. با این حال، نظام‌های سیاسی و اداری غالباً در صدد تحمیل اراده و نظریات خود بر دیگری‌اند که از آنها با عنوان سیاست‌زدگی دیوانی^۲ (بوروکراتیک) و اداره‌زدگی سیاست^۳ (سیاست بوروکراتیک) یاد می‌شود. در سیاست‌زدگی، سیاست‌مداران تلاش می‌کنند با استفاده از کانال‌های مختلف، نظام اداری را تحت سلطه خود قرار دهند. در نقطه مقابل، در اداره‌زدگی سیاست، دیوان‌سالاران به‌جای حفظ بی‌طرفی به روش‌های مختلف باعث اختلال در اجرای خط‌مشی و در نهایت تضعیف دموکراسی می‌شوند. روابط چالش‌برانگیزی که به عدم حاکمیت قانون، ارائه خدمات با کیفیت پایین، تضعیف سرمایه اجتماعی و... منتهی خواهد شد. با توجه به اهمیت ویژه این مباحث در اصلاح و بازطراحی نظام اداری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در نظر دارد در قالب سه گزارش مقوله‌های مذکور را واکاوی کند. در اولین گزارش از این مجموعه، رابطه اداره و سیاست در ایران به‌طور ویژه بررسی می‌شود. در این گزارش، پس از تبیین مفاهیم مبنایی، سیاست‌زدگی دیوان‌سالاری و سیاست‌زدگی اداره پیش و پس از انقلاب اسلامی بررسی می‌شود. در گزارش دوم، تجارب و رویکردهای سایر کشورها در مدیریت رابطه بدنه سیاسی و حرفه‌ای تحلیل می‌شود. در گزارش سوم نیز براساس یافته‌های گزارش‌های پیشین و مطالعات اکتشافی، پیشنهادها و توصیه‌های تقنینی و نظارتی در خصوص مدیریت سیاست‌زدگی و اداره‌زدگی ارائه خواهد شد.

1. Public Administration
2. Politicization
3. Bureaucratic Politics



۲-۱. پیشینه مطالعات پژوهشی مرتبط

حق شناس و همکاران (۱۳۹۶) در پژوهشی به شناسایی دلایل مداخلات خطمشی- اداره در جمهوری اسلامی ایران مبادرت کرده‌اند. به اعتقاد نویسندگان، این مداخلات باعث سیاست‌زدگی دیوان‌سالاری (بوروکراسی)، از بین رفتن اصل بی‌طرفی، نبود تخصص‌گرایی در اداره، ناکارآمدی خطمشی‌های مصوب و اجرا نشدن کامل آنها توسط اداره شده است. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که عوامل نهادی و ساختاری مرتبط به ساختار سیاسی، عوامل اجتماعی، عوامل شخصیتی و فردی و اقتضانات سیاسی در دوره مورد مطالعه (۱۳۸۸-۱۳۹۲) نقش تعیین‌کننده‌ای در مداخلات خطمشی- اداره داشته‌اند [۲].

دانیایی‌فرد و همکاران (۱۳۹۴) در پژوهشی پیامدهای منفی سیاست‌زدگی دیوان‌سالاری (بوروکراسی) را بررسی کرده‌اند. در این تحقیق ادعان شده است که بی‌تردید درجه‌ای از دخالت سیاست در اداره نه فقط مضر نیست، بلکه جلوه‌ای از دمکراسی محسوب می‌شود؛ اما تزریق پرنرنگ سیاست در اداره منجر به سیاست‌زدگی منفی خواهد شد. نتایج پژوهش نشان داد که دو بُعد اداری و سیاسی مهم‌ترین ابعاد سیاست‌زدگی دیوان‌سالاری در ایران‌اند که بُعد اداری به سه مؤلفه بحران یادگیری، نفاق بوروکراتیک و بحران کارایی و بُعد سیاسی نیز به سه مؤلفه بحران عدالت اجتماعی، بحران مشارکت و بحران مقبولیت منتهی خواهد شد [۳].

هنرمندی چوکامی و همکاران (۱۴۰۲) در پژوهشی میزان تسلط قدرت تخصصی یا تبعیت سیاسی در دیوان‌سالاری دولتی ایران را بررسی کرده است. یافته این تحقیق مؤید آن است که مواردی چون پیروی نکردن از قوانین و دستورالعمل‌های مستندشده، در نظر گرفتن زیرساخت و امکانات موجود، برتری ملاحظات سیاسی بر تصمیمات، خویشاوندسالاری، دیوان‌سالاری زائد اداری، ضعف پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری، سوابق کوتاه‌مدت خدمت وزراء، در نظر گرفتن 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 ناهماهنگی و ضعف در اجرای برنامه‌ریزی از جمله ویژگی‌های بوروکراسی دولتی در ایران است. نتایج این بررسی نشان داد، دیوان‌سالاری دولتی ایران در چارچوب دیوان‌سالاری وبر و مدل سالو، از لحاظ قدرت تخصصی، گرایش بیشتری به مدل سالو دارد و تبعیت سیاسی نسبت به قدرت تخصصی در اولویت قرار می‌گیرد [۴].

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۲) در گزارشی سیاست‌زدگی دستگاه‌های اداری در کشورهای پاکستان، چین و انگلیس را بررسی کرده است. در این گزارش سعی شده است براساس تجارب سایر کشورها، راهکارهایی در راستای مدیریت سیاست‌زدگی دستگاه‌های اجرایی ارائه شود. اهم این پیشنهادها به شرح ذیل است:

- ✔ تبدیل دیوان‌سالاری دولتی به دیوان‌سالاری غیردولتی،
- ✔ استقرار نظام شایسته‌سالاری،
- ✔ تصویب قوانین و مقررات جامع به‌منظور سیاست‌زدایی،
- ✔ افزایش آگاهی مردم درباره دیوان‌سالاری و فلسفه استخدام دولتی (فرهنگ‌سازی) [۵].

۲-۲. سوابق تقنینی

در **قانون اساسی** به‌منظور ایجاد و برقراری تعامل سازنده بین سیاست و اداره، اصول متعددی از قبیل (اصول (۷۴)،^۱ (۷۵)،^۲ (۷۹)^۳ و...) پیش‌بینی شده است [۶]. با این حال، با توجه به تعاریف ارائه‌شده از سیاست‌زدگی دیوان‌سالاری، به نظر می‌رسد مطابق جدول ۱، در مواردی نیز به‌صورت ضمنی یا صریح بر این دو مقوله تأکید شده است.

۱. اصل (۷۴): لوائح قانونی پس از تصویب هیئت‌وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان، در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است.

۲. اصل (۷۵): طرح‌های قانونی و پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوائح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن، طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد.

۳. اصل (۷۹): برقراری حکومت‌نظامی ممنوع است. در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن دولت حق دارد با تصویب مجلس شورای اسلامی موقتاً محدودیت‌های ضروری را برقرار نماید، ولی مدت آن به‌هرحال نمی‌تواند بیش از سی روز باشد و در صورتی که ضرورت همچنان باقی باشد دولت موظف است مجدداً از مجلس کسب مجوز کند.



جدول ۱. برخی اصول قانون اساسی ناظر بر کنترل سیاست‌زدگی دیوان‌سالاری و اداره‌زدگی سیاست

متن	اصل
رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی	بند «۹» اصل (۳)
ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور	بند «۱۰» اصل (۳)
مردم ایران از هر قوم و قبیله که باشند از حقوق مساوی برخوردارند و رنگ، نژاد، زبان و مانند اینها سبب امتیاز نخواهد بود.	اصل (۱۹)
سِمَت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند، ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند؛ در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید، به صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود. همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های ذی‌ربط واگذار کند یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد؛ در این صورت مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد و تشخیص این امر به ترتیب مذکور در اصل نود و ششم با شورای نگهبان است. علاوه بر این مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد. کلیه اساسنامه‌های سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت که پس از تاریخ اصلاحیه قانون اساسی به تصویب هیئت دولت رسیده یا برسد، خواه اجازه تصویب آن قبل از تاریخ اصلاحیه قانون اساسی داده شده یا بعد از تاریخ مزبور باشد و خواه در ضمن واگذار کردن اجازه تصویب، تصریح به اصل (۸۵) قانون اساسی شده یا نشده باشد، مشمول حکم مقرر در اصل فوق‌الذکر بوده و باید برای تشخیص عدم مغایرت آنها با موازین شرع و قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شود.	اصل (۸۵)
علاوه بر مواردی که هیئت‌وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیئت‌وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت‌وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد، ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجراست. تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ، برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت‌وزیران بفرستد.	اصل (۱۳۸)

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

مطابق جدول ۲، در برخی از سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) مواردی ناظر بر موضوع کنترل/رفع سیاست‌زدگی دیوان‌سالاری و اداره‌زدگی سیاست به صورت ضمنی یا صریح ذکر شده است [۷، ۸].

جدول ۲. برخی سیاست‌های ابلاغی ناظر بر کنترل/رفع سیاست‌زدگی دیوان‌سالاری و اداره‌زدگی سیاست

متن	مستند
۲. عدالت‌محوری در جذب، تداوم خدمت و ارتقای منابع انسانی	بند «۲» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری
۳. بهبود معیارها و روزآمدی روش‌های گزینش منابع انسانی به منظور جذب نیروی انسانی توانمند، متعهد و شایسته و پرهیز از تنگ‌نظری‌ها و نگرش‌های سلیقه‌ای و غیرحرفه‌ای	بند «۳» سیاست‌های کلی نظام اداری

متن	مستند
۴. دانش‌گرایی و شایسته‌سالاری مبتنی بر اخلاق اسلامی در نصب و ارتقای مدیران	بند «۴» سیاست‌های کلی نظام اداری
۵. تعیین حدود اختیارات و صلاحیت مراجع وضع قوانین و مقررات با ارائه تعریف روشن و مشخص از «قانون»، «آیین‌نامه»، تصویب‌نامه و بخشنامه موضوع اصل (۱۳۸) «»، «قانون آزمایشی و اساسنامه موضوع اصل (۸۵)»، «برنامه و خطمشی دولت و تصمیمات موضوع اصل (۱۳۴)»، «آرای وحدت رویه و ضوابط موضوع اصل (۱۶۱)» و سایر مقررات و همچنین طبقه‌بندی و تعیین هرم سیاست‌ها، قوانین و مقررات کشور براساس نص یا تفسیر اصول قانون اساسی حسب مورد، از طریق مجلس شورای اسلامی	بند «۵» سیاست‌های کلی نظام اداری
۶. تعیین حدود اختیارات مجلس در اصلاح لوایح با رعایت اهداف لایحه	بند «۶» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری
۷. تعیین محدوده اختیار مجلس در تصویب ساختار و مفاد بودجه سالیانه کل کشور (پیش‌بینی درآمدها، هدف‌گذاری‌ها، موارد هزینه و...) با تصویب قانون لازم و اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس	بند «۷» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری
۸. تعیین وظایف دولت و مجلس در مورد تعداد وزرا و وظایف و اختیارات آنان، وظایف قانونی رئیس‌جمهور موضوع اصول (۶۰ و ۱۲۴) قانون اساسی و هرگونه ادغام، الحاق، انتزاع و ایجاد سازمان‌های اداری، از طریق تصویب قانون	بند «۸» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری

مأخذ: همان.

علاوه بر این موارد، در ماده (۴۱) [قانون مدیریت خدمات کشوری](#) به عنوان منشور ساختاری و رفتاری نظام اداری کشور اشعار گردیده است «ورود به خدمت و تعیین صلاحیت استخدامی افرادی که داوطلب استخدام در دستگاه‌های اجرایی می‌باشند براساس مجوزهای صادره و رعایت مراتب شایستگی و برابری فرصت‌ها انجام می‌شود». حکمی که می‌توان آن را یکی از الزامات کاهش سیاست‌زدگی دیوان‌سالاری قلمداد نمود. در ماده (۵۴)^۱ و ماده (۷۱)^۲ قانون مذکور با تفکیک مدیران سیاسی و حرفه‌ای بخشی دیگر از ضوابط

۱. ماده (۵۴) - به منظور استقرار نظام شایستگی و ایجاد ثبات در خدمت مدیران، دستگاه‌های اجرایی موظفاند اقدامات زیر را انجام دهند:
 - الف- در انتخاب و انتصاب افراد به پست‌های مدیریت حرفه‌ای، شرایط تخصصی لازم را تعیین نموده تا افراد از مسیر ارتقای شغلی به‌مراتب بالاتر ارتقا یابند. در مواردی که از این طریق امکان انتخاب وجود نداشته باشد، با برگزاری امتحانات تخصصی لازم، انتخاب صورت می‌پذیرد.
 - دستگاه‌های اجرایی می‌توانند برای حداکثر پانزده درصد (۱۵٪) سمت‌های مدیریت حرفه‌ای از افراد شایسته (با رعایت تخصص و تجربه شاغل نسبت به شغل، بدون رعایت سلسله‌مراتب مدیریتی) خارج از دستگاه استفاده نمایند.
 - ب- عزل و نصب متصدیان پست‌های مدیریت سیاسی (مذکور در ماده (۷۱) این قانون) بدون الزام به رعایت مسیر ارتقای شغلی از اختیارات مقامات بالاتر می‌باشد.
 - ج- دوره خدمت در پست‌های مدیریت حرفه‌ای چهار ساله می‌باشد و تمدید آن بلامانع است. تغییر سمت افراد قبل از مدت مذکور براساس آیین‌نامه‌ای که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد امکان‌پذیر می‌باشد.
 - تبصره ۱- در اجرای این ماده مجموع شرکت‌های زیرمجموعه یک شرکت مادر تخصصی برای انتصاب مدیران یک دستگاه اجرایی تلقی می‌گردد.
 - تبصره ۲- در هر یک از دستگاه‌های اجرایی، یکی از پست‌های معاونین مقامات اجرایی مذکور در بندهای «د» و «ه» ماده (۷۱) این قانون ثابت تلقی می‌گردد و عزل و نصب متصدی آن براساس آیین‌نامه‌ای است که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.
 - تبصره ۳- دستگاه‌های اجرایی موظفند امکان ارتقای مسیر شغلی را با توجه به امتیازات مربوطه در فضای رقابتی برای کلیه کارمندان فراهم نمایند.
 - تبصره ۴- مدیران مذکور در ماده (۷۱) این قانون مدیران سیاسی و بقیه مدیران حرفه‌ای تلقی می‌گردند.
۲. ماده (۷۱) - سمت‌های ذیل مدیریت سیاسی محسوب شده و به‌عنوان مقام شناخته می‌شوند و امتیاز شغلی مقامات مذکور در این ماده به شرح زیر تعیین می‌گردد:
 - الف- رؤسای سه قوه (۱۸۰۰۰) امتیاز.
 - ب- معاون اول رئیس‌جمهور، نواب رئیس مجلس شورای اسلامی و اعضای شورای نگهبان (۱۷۰۰۰) امتیاز.
 - ج- وزرا، نمایندگان مجلس شورای اسلامی و معاونین رئیس‌جمهور (۱۶۰۰۰) امتیاز.
 - د- استانداران و سفرا (۱۵۰۰۰) امتیاز.
 - ه- معاونین وزرا (۱۴۰۰۰) امتیاز.
- تبصره «۱» - نخست وزیران دوران انقلاب اسلامی با مقامات بند «ب» این ماده هم‌تراز می‌گردند و تعیین سایر پست‌های هم‌تراز به عهده هیئت وزیران بوده و تعیین هم‌ترازی پست‌های کارکنان اداری مجلس به عهده رئیس مجلس خواهد بود.
- تبصره «۲» - علاوه بر حقوق موضوع ماده فوق و امتیاز ویژگی‌های شاغل مذکور در ماده (۶۶) که حقوق ثابت تلقی می‌گردد فوق‌العاده‌های ماده (۶۸) این قانون نیز حسب مورد به مقامات تعلق خواهد گرفت.
- تبصره «۳» - مقامات مذکور در این ماده که حداقل دوسال در پست مدیریت‌های سیاسی انجام وظیفه نموده یا بنمایند پس از تصدی مقام در صورتی که به سمت پایین‌تری منصوب شوند، چنانچه حقوق ثابت و فوق‌العاده مستمر آنها در مسئولیت جدید از هشتاد درصد (۸۰٪) حقوق ثابت و فوق‌العاده مستمر وی در پست قبلی کمتر باشد به میزان مابه‌التفاوت تا (۸۰٪) را تفاوت تطبیق دریافت خواهند نمود. این تفاوت تطبیق با ارتقا‌های بعدی (عوامل شغل و شاغل و فوق‌العاده‌ها) مستهلک می‌گردد و این مابه‌التفاوت در محاسبه حقوق بازنشستگی و وظیفه نیز ملاک عمل خواهد بود.
- تبصره «۴» - دولت مجاز است با پیشنهاد سازمان، برخی از امتیازات قانونی مقامات موضوع این قانون (به استثنای حقوق و مزایا) را به مشاغل خاص ویژه مدیریت حرفه‌ای و یا سمت‌های خاص و ویژه قضایی تسری دهد.



ممیزی و تفکیک اداره و سیاست پیش‌بینی شده است. هم‌چنین در ماده (۱۱۵) این قانون^۱ وظایف شورای عالی اداری تصریح شده است [۹]. اختیاراتی که گاهی دولت‌ها با تمسک به آن، به اقدامات سیاسی مبادرت کرده‌اند. بررسی پیشینه تقنینی موضوع، مؤید آن است که در اسناد بالادستی، احکام متعددی به منظور تنظیم رابطه اثربخش بین بدنه سیاسی و حرفه‌ای پیش‌بینی شده است. باین حال، براساس شواهد و بنا به اذعان خبرگان و نخبگان، رابطه مذکور کماکان ایرادهای بسیاری دارد؛ موضوعی که در مطالعات صورت گرفته در حوزه اداره امور عمومی کمابیش مورد توجه قرار گرفته است. باین حال بررسی جامع این مقوله یکی از مطالبات مغفول نظام قانونگذاری و جامعه علمی کشور است که در سلسله گزارش‌های پیش‌بینی شده در راستای مرتفع کردن آن اقدام خواهد شد.

۳. اداره و بوروکراسی (دیوان‌سالاری)

اداره به عنوان ابزار تحقق اهداف نظام‌های سیاسی قدمتی به بلندای تاریخ تمدن دارد. باین حال، به زعم آنکه از لحاظ تاریخی خاستگاه اداره در شرق باستان است، لیکن این مفهوم در دوران جدید در غرب و در قالب مفهوم بوروکراسی (دیوان‌سالاری) و توصیفات ماکس وبر از نوع ایدئال و مخاطرات آن زایش و پویای دیگری یافته است [۱۰].

وبر سه شکل اساسی از منابع قدرت و سلطه را تشخیص می‌دهد که هر کدام با نوع خاصی از دستگاه اداره مطابقت دارد. سلطه کارزماتیک (فرهمندی)، سلطه مبتنی بر سنت و سلطه قانونی. در سلطه قانونی، اعتقاد به برحق بودن قانون منشأ پشتیبانی از این نوع سلطه است. در این حالت، مردم تبعیت از قوانین را نه از این‌روی که این قوانین توسط رهبر کاریزما یا رهبر سنتی وضع شده است، بر خود لازم می‌دانند، بلکه آنها اعتقاد دارند این قوانین هم نظر حاکم و هم نظر تابعین را تأمین می‌کند. در این عقیده، حاکم شخص عالی‌رتبه‌ای است که موقعیت فعلی خود را از طریق روش‌های قانونی (انتخاب، انتصاب و غیره) به دست آورده است. چنین حاکمی به واسطه موقعیتش در محدوده قوانین موضوعه اعمال قدرت می‌کند. دستگاه اداری مناسب که با این نوع از اعمال قدرت، یعنی سلطه قانونی، مطابقت دارد، بوروکراسی خوانده می‌شود و با اعتقاد به فرمان‌ها و دستورهای قانونی مشخص می‌شود. موقعیت دیوان‌سالاران یا حاکم و روابط او با گروه تابع و با همکارانش بر قوانین کاملاً جدی و غیرشخصی استوار است. این قوانین سلسله‌مراتب دستگاه اداری، وظایف و مسئولیت‌های مشاغل اداری و روش‌های استخدام، ترفیع و غیره را با یک روش منطقی و

۱. ماده (۱۱۵) - وظایف و اختیارات شورای یاد شده به شرح زیر می‌باشد:

- ۱ - اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی به استثنای دستگاه‌هایی که احکام آنها در قانون اساسی آمده و یا به امر امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری تأسیس شده است.
 - ۲ - تجدید نظر در ساختار داخلی دستگاه‌های اجرایی به منظور ایجاد انسجام تشکیلاتی و حذف وظایف موازی، مشابه و تکراری.
 - ۳ - تفکیک وظایف اجرایی از حوزه‌های ستادی دستگاه‌های اجرایی و محدود نمودن فعالیت حوزه‌های ستادی به اعمال حاکمیت و امور مدیریتی و راهبردی، سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، سازماندهی، نظارت و کنترل و انتقال وظایف اجرایی به واحدهای استانی، شهرستانی و سایر سطوح جغرافیایی و اصلاح ساختار تشکیلاتی متناسب با تغییرات به عمل آمده.
 - ۴ - تنظیم دستورالعمل در مورد ادغام واحدهای استانی و شهرستانی وابسته به هر یک از وزارتخانه‌ها در یک واحد سازمانی.
 - ۵ - بررسی تعیین نقش و اندازه دولت و اتخاذ ضوابط و سیاست‌های مناسب برای کوچک‌سازی دولت در چارچوب سیاست‌های کلان و قوانین مربوطه.
 - ۶ - بررسی و موافقت با ایجاد هر نوع دستگاه اجرایی قبل از ارائه به مراجع ذی‌ربط مذکور در این قانون.
 - ۷ - بازنگری و اصلاح نظام تصمیم‌گیری شوراهای و کمیته‌های کشور به نحوی که ضمن ارتقای کیفی و کوتاه نمودن مراحل آن مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده موازی و غیرضرور حذف شوند.
 - ۸ - تدوین مقررات لازم برای اجرای صحیح احکام این قانون.
 - ۹ - شناسایی و واگذاری وظایف، امور و فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و بخش غیردولتی با هدف رهاسازی دولت از تصدی‌های غیرضرور و همچنین تعیین نحوه ارتباط و تنظیم مناسبات نظام اداری با شوراهای اسلامی روستا، بخش و شهر، شهرستان و استان.
 - ۱۰ - اصلاح و مهندسی مجدد سیستم‌ها، روش‌ها و رویه‌های مورد عمل در دستگاه‌های اجرایی با گرایش ساده‌سازی مراحل انجام کار، خودکارسازی عملیات و کاهش میزان ارتباط کارمندان با مراجعه‌کنندگان، افزایش رضایت مراجعان، کاهش هزینه‌های اداری و اقتصادی نمودن فعالیت‌ها.
 - ۱۱ - تصویب طرح‌های لازم برای ارتقای بهره‌وری و کارایی نیروی انسانی و مدیریت دستگاه‌های اجرایی.
 - ۱۲ - تصویب مقررات لازم در جهت بهینه‌سازی ساختار، ترکیب و توزیع نیروی انسانی بخش دولتی.
 - ۱۳ - تصویب دستورالعمل‌های مربوط به تعیین تکلیف نیروی انسانی دستگاه‌هایی که ادغام، منحل، واگذار و یا وظایف آنها به دیگر دستگاه‌ها منتقل می‌شود.
 - ۱۴ - تصویب دستورالعمل ناظر بر بهره‌برداری مطلوب از فضاها و تجهیزات و وسائط نقلیه اداری، جابه‌جایی و تأمین ساختمان‌های اداری.
 - ۱۵ - پیشنهاد منابع مورد نیاز برای تحقق برنامه‌های تحول نظام اداری و طرح‌های مصوب شورا که نیاز به منابع جدید دارد.
- تبصره - ایجاد هر گونه دستگاه‌های اجرایی جدید براساس پیشنهاد دستگاه‌های ذی‌ربط موکول به تأیید شورای عالی اداری و تصویب هیئت وزیران و با تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود.

عقلایی^۱ ترسیم می‌کند. در چنین نوع اداره‌ای برخلاف سیستم اداری فئودالی، وسایل اداره (منابع و ابزار لازم برای اجرای وظایف اداری) به دیوان‌سالار (بوروکرات) تعلق ندارد و در رأس دستگاه متمرکز نیستند؛ بنابراین موقعیت اداری قابل خرید و فروش و به ارث گذاشتن نیست و مأمور اداری نمی‌تواند آن را دارایی موروثی و اختصاصی خود بداند. این جداسازی قاطع بین درآمد و ثروت شخصی و رسمی مأمور اداری یکی از خصوصیات ویژه دیوان‌سالاری، و با انواع اداره فئودالی و سنتی کاملاً متمایز است [۱۱].

وبر در نظریه خود، به‌وضوح دیوان‌سالارها (بوروکرات‌ها) را از سیاست‌مداران متمایز او ادعا می‌کند که دیوان‌سالارها با داشتن معلومات عالی و اطاعت از مافوق‌ها وضعیت بی‌طرفانه‌ای دارند. وظیفه آنها، اجرای قوانین و انجام دادن دستورهایی است که از مقامات بالا به او داده می‌شود. مسئولیت بوروکرات‌ها به اجرای وظایف محدود می‌شود و آنها مسئولیتی در تعیین وظایف (تصمیمات غایی و خط‌مشی کلی) ندارند. باین‌حال، وبر از تبدیل شدن دیوان‌سالاری (بوروکراسی) به ابزار سلطه و تهدیدی برای نهادهای دموکراتیک هراس داشت [۱، ۱۱].

به‌نظر وبر، فقط روابط مبتنی بر قدرت قانونی دارای ثبات کافی است و مبنایی برای شکل بخشیدن به نظام اداری دائمی ارائه می‌دهد. از نظر او، نوع ایدئالی که وی از دیوان‌سالاری ترسیم کرده، سازه‌ای ذهنی است و در جهان واقعی یافت نمی‌شود و سازمان‌ها می‌توانند کم‌وبیش براساس درجه نزدیکی‌شان به نوع ایدئال بوروکراتیک باشند [۱۲]. به‌طور مثال، در دیدگاه بوم‌شناسانه، دیوان‌سالاری (بوروکراسی) به‌عنوان یکی از نهادهای جامعه محسوب می‌شود که با نظام‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی - فرهنگی جامعه در تعامل مستمر است؛ به‌این‌ترتیب بوروکراسی هم بر این نظام‌ها اثر می‌گذارد و منجر به جرح و تعدیل آنها می‌شود و هم از آنها تأثیر می‌پذیرد و خود جرح و تعدیل می‌شود؛ بنابراین به‌منظور فهم ساختارها و کارکردهای دیوان‌سالاری (بوروکراسی) باید آن را در بستر روابطش با سایر نهادهای اجتماعی مورد مطالعه قرار داد. در چارچوب این دیدگاه، مدل‌های متعددی از جمله درجه حاکمیت، مدل جامعه منشوری ریگز و... به‌منظور تبیین اداره امور عمومی و عملیات دیوان‌سالاری در کشورهای مختلف ارائه می‌شود [۱۳].

علاوه بر وبر، برخی از اندیشمندان دیگر، مانند وودرو ویلسون، به امکان و فراتر از آن لزوم جدایی میان حوزه‌های سیاست و بوروکراسی قائل بوده‌اند. ویلسون در مقاله‌ای در سال ۱۸۸۷، جدایی سیاست و اداره را طرح کرد. هدف از این جدایی تأمین بی‌طرفی اداره در برابر سیاست‌های مقتدرانه اداره‌کننده جامعه و جلوگیری از تأثیرات مخرب سیاست بر اداره است. بوروکراسی سازمانی متخصص و بی‌طرف است که در خدمت تمام جامعه قرار دارد و از سوی دیگر به‌دلیل همین بی‌طرفی نباید تغییرات موجود در اقتدار سیاسی در آن تأثیرگذار باشد [۱۲].

اما در دوره‌های بعد، برخی از محققان و اندیشمندان ایراداتی را در خصوص نظریه بوروکراسی وبر و جدایی سیاست و اداره مطرح کردند. در ادبیات سیاسی غرب از دهه ۱۹۳۰، نظریه‌هایی در مخالفت و تبیین پیوستگی اداره و سیاست آغاز شد. هرینگ در سال ۱۹۳۶ از ناممکن بودن جدایی اداره عمومی، سیاست و تحزب دفاع کرده است. این تلاش‌ها به‌ویژه پس از جنگ جهانی دوم افزایش یافت و با شروع دهه ۱۹۵۰ نظریه کلاسیک جدایی اداره و سیاست، تأثیرگذاری خود را به‌طور جدی از دست داد. گسترش اندیشه دولت رفاه یکی از مهم‌ترین دلایل این تغییر بود. با گسترش اجرای سیاست‌های اقتصادی کینزی، دولت، دیگر نهاد ناظر و دارای کارکردهای تنظیمی نبوده و به‌صورت فعال در ارائه کالاها و خدمات عمومی مشارکت کرده است. در نتیجه، با توسعه دستگاه اداری دولت، این اندیشه، که در کنار دارندگان مناصب سیاسی، بوروکرات‌ها نیز نقشی مستقیم در شکل‌گیری سیاست‌های عمومی دارند، تقویت شده و در پی آن، ضرورت نظارت سیاسی کارآمد بر بوروکراسی مطرح شده است [۱۴].

دوایت والدو شناخته‌شده‌ترین نظریه‌پرداز پیوستگی اداره و سیاست است. از نظر وی، دموکراسی به‌جای مشارکت شهروندان، با ابزارهایی مانند انتخاب کارشناسان و نمایندگان اداری اداره شده است. نتیجه ناگزیر این امر نیز شکل‌گیری قوه مجریه‌ای بسیار قدرتمند و متمرکز در آمریکا بوده که با در نظر گرفتن جایگاه قدرتمند پارلمان در این کشور با قانون اساسی آن متعارض است. والدو تقسیم کارکردهای حکومت به سیاسی و اداری را واقع‌گرایانه نمی‌داند. از نظر وی، پاسخ‌گویی به خواسته‌های عموم از طریق گروهی از متخصصان بی‌طرف، که در ارزش‌ها و دغدغه‌های مقامات برگزیده از سوی عموم شهروندان مشارکت ندارند، در تعارض با روح دموکراسی است. این خط فکری به‌صورتی ناگزیر به نخبه‌گرایی بوروکراتیک منجر خواهد شد؛ درحالی‌که اندیشه دموکراسی



باید به مؤسسات اداری نفوذ کند. سازمان‌های اداری باید در زمان حل و فصل مسائل عمومی ترجیحات و رضایت حکومت‌شوندگان را مدنظر قرار دهند [۱۵].

همچنین از نظر لویتان، حکومت دمکراتیک در بردارنده اداره دمکراتیک نیز است و دمکراتیک بودن اصول حکومت در صورت فقدان سازوکار اداری دمکراتیک معنایی نخواهد داشت. نقایص قانون می‌تواند با رفتار انسانی و عقلانی اداره جبران شود؛ اما برای جلوگیری از اعمال خودسرانه اداره (نقض قوانین) سازوکاری حفاظتی وجود ندارد. تنها راه پیشگیری از این امر، شکل دادن به آگاهی دمکراتیک در اداره است. وی ضمن بیان اینکه اداره دارای نظم متفاوت از سیاست است، آنها را به صورت کامل قابل تفکیک از یکدیگر نمی‌داند. از نظر وی، اداره به طور کلی ابزاری در اختیار دولت برای اجرای تصمیمات سیاسی و تحقق اهداف دولت است [۱۶].

۴. سیاست‌زدگی دیوان‌سالاری (بوروکراسی) و اداره‌زدگی سیاست (سیاست بوروکراتیک)

حکمرانی مؤثر و کارآمد نیازمند بهره‌مندی از بدنه سیاسی و اجرایی (حرفه‌ای) توانمند است. با این حال، سؤال مهم مطرح‌شده این است که نحوه ارتباط و تعامل این دو گروه چگونه است؟ با بررسی ادبیات رشته علمی اداره عمومی چهار حالت را در این خصوص می‌توان تصور کرد [۱۷]:

۴-۱. جدایی اداره از سیاست

اگرچه بخش اعظمی از جامعه علمی، ویلسون را مبدع نظریه جدایی اداره و سیاست می‌دانند، در حقیقت ماکس وبر ارائه‌دهنده نظریه جدایی اداره و سیاست است. پیشنهاد وبر را می‌توان در چارچوب دو نکته به شرح ذیل تبیین کرد:

■ **نکته اول:** اینکه جدایی منتخبان سیاسی و بدنه اجرایی (اداره)، فساد را کاهش و کارایی را افزایش می‌دهند. مستخدمان کشوری با توجه به نقش و وظایف خاص خود نباید درگیر سیاست شوند. آنها باید به صورت بی‌طرفانه‌ای وظایف تعیین‌شده از سوی بدنه سیاسی را اجرا کنند.

■ **نکته دوم:** در این خصوص، ترس و واهمه وبر از دیوان‌سالاری مدرن بود. او بر این امر تأکید می‌کند که خروج دیوان‌سالارها (بوروکرات‌ها) از چارچوب سازمانی می‌تواند آزادی‌ها را خدشه‌دار کند؛ از این رو جدایی بین اداره و سیاست امری معقول است [۱، ۱۸]. به‌طور کلی این مکتب تمایل دارد که قلمرو حکمرانی را به دو بخش مجزای سیاست و اداره تقسیم کند. از لحاظ کارکردی، وظیفه سیاست ارائه راهنمایی و به تعبیر ویلسون، تعیین وظیفه برای اداره است. این بخش از نظام حکمرانی بر رهبری سیاسی، نظارت و قاعده‌گذاری متکی‌اند. کارکرد اداره عمومی نیز فرموله کردن سیاست‌ها برای اجرا به گونه‌ای بی‌طرفانه و مطابق با قصد قاعده‌گذار است. از این رو این دو برای ادامه حیات نیازی به یکدیگر ندارند [۱۹].

۴-۲. حاکمیت سیاست بر اداره

در این دیدگاه، اعتقاد بر آن است که جدایی اداره و سیاست، تفکیک امری تصنعی و غیرواقعی است و سیاست و اجرا امری پیوسته است. از این رو دیوان‌سالارها در کلیه مراحل چرخه سیاستگذاری دخیل‌اند. اصالت با رأی مردم است و این آرای عمومی مردم است که منجر به انتخاب سیاستمداران می‌شود به همین دلیل اداره باید از سیاست تبعیت کند. در این مکتب با توجه به سوگیری‌های رفتاری دیوان‌سالارها (از قبیل مواردی چون انگیزه تحریف اطلاعات به نفع خود، اجرایی کردن خط‌مشی‌هایی که با منافع آنها سازگاری دارند و...) و به منظور کنترل سیاسی، دخالت مقامات منتخب در بخش اداری امری قابل قبول است؛ نگرشی که زمینه‌ساز سیاست‌زدگی دیوان‌سالاری (بوروکراسی) است [۱، ۱۹].

در دهه‌های اخیر موضوع سیاست‌زدگی دیوان‌سالاری و رویکرد سیاسی به بخش دولتی با رشد فزاینده‌ای روبه‌رو بوده است. به عبارتی، به اعتقاد برخی اندیشمندان در عصر حاضر و در تعامل دیوان‌سالاری و تخصص از یک‌سو و دمکراسی و پاسخ‌گویی از سوی دیگر، گرایش بیشتر به سمت دمکراسی است [۳، ۲۰]. با این حال، اتفاق نظری در خصوص تعریف و تبیین این پدیده وجود ندارد. از این رو محققان مختلف بر اساس حوزه کاری و تحقیقاتی و نیز زمینه و شرایط کشورهای مورد مطالعه خود، تعاریف متمایزی برای سیاست‌زدگی بوروکراسی و سیاسی‌کاری ارائه کرده‌اند که در جدول ۳ به برخی از آنها اشاره شده است.

جدول ۳. برخی مصادیق سیاست‌زدگی دیوان‌سالاری در خاطرات کارگزاران نظام پهلوی دوم

منبع	تعریف
پیترز و همکاران (۲۰۰۴)	جایگزینی معیارهای سیاسی به‌جای معیارهای شایستگی در انتصاب، حفظ، ارتقا، پاداش و مواخذه کارکنان خدمات کشوری.
دانایی‌فرد و همکاران (۲۰۱۷)	سیاست‌زدگی سازمان‌های عمومی به این واقعیت اشاره دارد که مدیران بخش دولتی بیشتر به سیاست توجه دارند تا اداره.
مایکل و همکاران (۲۰۱۲)	جایگزین کردن ملاحظات سیاسی به‌جای بی‌طرفی بوروکراتیک در مدیریت کارکنان دولت.
خاویز (۲۰۱۹)	سیاست‌زدگی نوعی کنترل سیاسی است که با سوءاستفاده از شیوه‌های مدیریتی به‌ویژه در انتصاب افراد در پست‌های مهم در سازمان‌های عمومی متبلور می‌شود.
آقا بخشی به نقل از سالار کیا (۱۳۹۷)	سیاست‌زدگی عبارت است از استفاده ناسالم از سیاست و به‌گونه‌ای افراطی و سنجش تمام جنبه‌های شخصی و اجتماعی و هنری و ادبی براساس آن.
افشار و همکاران (۱۳۹۷)	سیاست‌زدگی بوروکراسی به استفاده از مدیریت اجرایی در جهت منافع یا ترجیحات فرهنگی گروهی یا طبقه‌ای اشاره دارد.
جنکینز (۲۰۱۱)	سیاست‌زدگی عبارت است از تعدی ناروا (غیرضروری) سیاست‌های حزبی به حوزه‌ها، فعالیت‌ها و نهادهای غیرسیاسی از قبیل ورزش، مذهب، هنر، علم و خدمات کشوری.
مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۲)	دخالتمند غیرسازنده نظام قدرت و سیاست در دستگاه مدیریتی کشور و جایگزین کردن معیارهای سیاسی به‌جای معیارهای شایستگی

مأخذ: همان.

۵. سیاست‌زدگی دیوان‌سالاری (بوروکراسی) و اداره‌زدگی سیاست در ایران

بررسی تاریخچه تمدن و حکمرانی در ایران مؤید آن است که اگرچه سیاست‌زدگی دیوان‌سالاری، به‌ویژه در دهه‌های اخیر، پدیده غالب در رابطه اداره و سیاست بوده است، برخی مصادیق اداره‌زدگی سیاست نیز در برخی دوره‌های تاریخی مشاهده می‌شود. از این رو به‌منظور ترسیم سیمای جامع از موضوع مورد بررسی، شواهد و نشانه‌های سیاست‌زدگی دیوان‌سالاری و اداره‌زدگی سیاست را در دوران قبل و بعد از انقلاب اسلامی تحلیل کرده‌ایم. لازم به توضیح است که با توجه به سطح مورد بررسی، بخش سیاست از اداره قابل تفکیک و تشخیص است. به‌عبارتی، اگرچه در رابطه قوای مقننه و مجریه، قوه مقننه نماد سیاست و قوه مجریه نماد اداره است، در سطح قوه مجریه نیز سطوح سیاسی (موضوع ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری) از بدنه حرفه‌ای و مستخدمان کشوری به‌عنوان نماد اداره متفاوت‌اند.

۵-۱. سیاست‌زدگی دیوان‌سالاری و اداره‌زدگی سیاست در دوره پهلوی دوم

محققان و اندیشمندان تقسیم‌بندی‌های متفاوتی از دوره حکومت پهلوی دوم ارائه کرده‌اند. با این حال، در بخشی از تقسیم‌بندی‌ها بر این موضوع تأکید می‌شود که دوره حکومت محمدرضا شاه را می‌توان به دو دوره تقسیم کرد که در بخش اول آن، یعنی تا حدود سال ۱۳۴۲، دولت اقتدارگرای بوروکراتیک در کشور حاکم بوده است؛ دولتی که به‌منظور توسعه و تعمیق سرمایه‌داری از حاکمیت بوروکرات‌ها و دیوان‌سالاران بهره می‌گرفت [۳۰]. در این بازه زمانی دیوان‌سالاران تا حد امکان خواسته‌های خود را به حاکمیت و مردم تحمیل می‌کردند. به‌عنوان نمونه در خاطرات ابوالحسن ابتهاج، مدیرعامل سازمان برنامه در فاصله سال‌های ۱۳۳۷-۱۳۳۲، آمده است که ابتهاج برای تقبل مسئولیت مذکور شروطی چون دخالت نکردن نخست‌وزیر و هر فرد دیگری در امور این نهاد، تغییر تشکیلات سازمان و نیز ترمیم و پرداخت حقوق کارکنان را پیش‌شرط قرار داده بود که با توجه به شرایط کشور، با آنها موافقت شده بود. ابتهاج با بهره‌گیری از امتیازات مکتسبه توانست در جریان تصویب برنامه عمرانی هفت‌ساله دوم اختیارات گسترده‌ای از مجلس بگیرد و عملاً سازمان برنامه را مجزا از دولت اداره کند. در خاطرات سایر دولتمردان پهلوی دوم نشانه‌هایی از اداره‌زدگی بوروکراسی



و تحمیل خواسته‌های اداره بر سیاست، به‌ویژه در نهادهایی خاص چون ارتش، وزارت نفت و برخی دیگر از دستگاه‌های اجرایی، مشاهده می‌شود. به‌عنوان نمونه، عبدالمجید مجیدی، وزیر مشاور و رئیس سازمان برنامه و بودجه در فاصله سال‌های ۱۳۵۶-۱۳۵۱، در این خصوص چنین اذعان می‌دارد:

«ولی سازمان برنامه یک دستگاهی بود کاملاً مستقل و زیر بار دولت نمی‌رفت و بعد بحث سر این بود که دولت است. همان موقع هم که آن لایحه را دکتر اقبال به مجلس برد، گفت: (ما می‌خواهیم به این حالت دولت‌دردولت خاتمه بدهیم). پس سازمان برنامه خودش قوانین خودش را داشت. مقررات خودش را مستقل عمل می‌کرد؛ شرکت نفت همین‌طور، جانشین شرکت نفت ایران و انگلیس شده بود و هنوز توی مایه فکری شرکت نفت ایران و انگلیس فکر می‌کرد. در نتیجه، خودش را یک جزیره‌ای می‌دانست در وسط دنیای وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دیگر. دولت هم که خوب کار خودش را می‌کرد. به این جهت، سازمان برنامه و شرکت ملی نفت ایران - از نظر گفت‌ووشنود و ارتباط - باهم اشکال زیاد داشتند.»

با نزدیک‌تر شدن به دهه‌های انتهایی حکومت پهلوی، به تدریج سیاست‌زدگی بوروکراسی در کشور نمود بیشتری یافت. به‌گونه‌ای که استفاده نادرست از بوروکراسی (دیوان‌سالاری) در جهت کسب مشروعیت منجر به کاهش عقلانیت و کارایی نظام اداری شد. در این سال‌ها شاه ضمن دخالت در کلیه شئون و امور اجرایی به نظرهای کارشناسان و متخصصان توجهی نداشت و از بوروکراسی به‌عنوان منبع اصلی استخدام و کنترل افراد بهره می‌گرفت [۳۱]. در جدول ۴ برخی مصادیق سیاست‌زدگی دیوان‌سالاری مستخرج از خاطرات کارگزاران نظام پهلوی ارائه شده است [۳۲].

جدول ۴. برخی مصادیق سیاست‌زدگی دیوان‌سالاری در خاطرات کارگزاران نظام پهلوی دوم

روایت‌کننده	متن روایت
ابوالحسن ابتهاج	قانون اساسی یک جای صریحی دارد که نباید در قوه قضائیه دخالت کنی، شاه دستور می‌داد ابلاغ کنید که مرتیکه تو باید چنین رأی بدهی.
جعفر شریف امامی	گاهی اوقات رسیدگی‌هایی می‌کردند که باید یک مدیرکل رسیدگی می‌کردند؛ این مقدار به جزئیات وارد می‌شدند.
علینقی عالیخانی	شاه کوشش داشت به همه بفهماند که فقط حق دارند مجری دستورات او باشند، حتی تغییر یک رئیس سازمان آب هم بدون اجازه اعلیحضرت میسر نبود. همین دکتر اقبال مایل بود رئیس راهنمایی و رانندگی شهر را عوض کند. این کار ماه‌ها طول کشید تا نخست‌وزیر بتواند به هدف خودش برسد.
علینقی عالیخانی	در همان سال ۱۳۴۸، که آخرین سال حضور من در وزارت اقتصاد بود، یک روز تلگرافی از جانب شاه از سوئیس آمد که شما پروانه تأسیس کارخانه سیمان به بنیاد پهلوی جهت تأسیس کارخانه در آبیگ قزوین بدهید و در آن تأکید کرده بود که من متوجه مقرراتی که شما دارید، که در فاصله ۱۲۰ کیلومتری تهران نباید صنعت تازه ایجاد کرد، هستم، ولی این کار را بکنید. من پیش خودم فکر کردم که اقلًا شاه به من اجازه بدهد، وقتی که برمی‌گردد، توضیح بدهم و اگر سر تصمیمش باقی است این کار را کنم. چون آبیگ امکانات خیلی خوبی داشت برای سیمان، ولی خوب این امکانات را شاید می‌شد آن‌طرف‌تر هم فراهم کرد و همان کار را انجام داد. به‌هرحال، وقتی می‌خواهیم این مقررات مربوط به ۱۲۰ کیلومتر حریم را بشکنیم، باید تکلیف من روشن باشد که بتوانم با شاه صحبت بکنم که خیلی خوب، پس بگذارید من اصولاً مقررات را تغییر بدهم. تصویب‌نامه محدودیت ایجاد صنعت تازه در شعاع ۱۲۰ کیلومتری تهران را خودم به دولت پیشنهاد کرده بودم که مخصوصاً دست خودمان را ببندیم که نتوانیم در اینجا صنعت ایجاد کنیم و فعالیت صنعتی را در این منطقه بیش‌ازپیش متمرکز کنیم. حالا اگر می‌خواهیم خلاف این کار را بکنیم، پس من اجازه داشته باشم، بگویم هرکسی می‌تواند در این محدود ۱۲۰ کیلومتری صنعت سیمان را ایجاد بکند. این واقعاً نیتم بود. یعنی همه را به یک چوب برانیم. نکوییم که این چون بنیاد پهلوی و آقای بهبهانیان رئیس املاک پهلوی است اجازه دادیم. بنابراین کاری نکردم. رئیس املاک بنیاد پهلوی (بهبهانیان) رفته بود به سوئیس و جریان را به عرض شاه رسانده بود که شاه فوق‌العاده عمبانی شده و تلگراف خیلی تندی برای هویدا فرستاد؛ به‌طوری‌که هویدا به من گفت: چه کردی که اعلیحضرت چنین تلگرافی زده‌اند؟ من تلگراف را به شما نشان نمی‌دهم، ولی بدان که خیلی بد شده، فوری تصویب‌نامه را بیاور. گفتم: چشم. تصویب‌نامه را بردم، ولی هیچ نتوانستم صحبت بکنم. اعلیحضرت، فوق‌العاده سر آن جریان دلگیر شده بودند.

متن روایت	روایت‌کننده
در آن موقع (دهه ۱۳۵۰) چنین تصور می‌کردم که به‌خاطر گسترش نفوذ فرهنگ غربی در کشور، مسئله پارتی‌بازی دیگر از ایران رخت بسته است و هرکس، فقط با اتکا به لیاقت و کاردانی خود مصدر شغل می‌شود. ولی بعد از مدتی پی بردم که بیهوده اسیر اوهام بوده‌ام. چراکه هنوز هم هرچه شغل مهم چه در بخش دولتی و چه در بخش خصوصی وجود داشت، صرفاً در اختیار فرزندان افراد سرشناس قرار می‌گرفت و میزان تحصیلات و معلومات به‌هیچ‌وجه، برای دستیابی به شغل دلخواه افراد، نقشی ایفا نمی‌کرد.	مینو صمیمی
هریک از شاهپورها و شاهدخت‌ها دفتر مخصوص و دربار مخصوصی دارند. هر روز عده‌ای از نمایندگان را می‌پذیرند و هرکدام سیاست مخصوصی دارند و حرف‌های ضد و نقیضی می‌زنند. در زمان آقای ساعد، هر یک از شاهدخت‌ها و شاهپورها طبق میل خود، بیش از آقای ساعد، در کار دولت دخالت و تأثیر داشتند و حتی در کار انتخابات هم اعمال نفوذ می‌کردند.	جهانگیر تفضلی
گرفتاری ما این بود که نهادهای مملکت درست کار نمی‌کرد. بنیاد حکومت مشروطه درست کار نمی‌کرد. یعنی مجلس، یک مجلس واقعی که طبق قانون اساسی عمل بکند، نبود. دادگستری‌مان یک دادگستری که آن‌طور که به‌اصطلاح قانون اساسی، مستقلاً و با قدرت عمل بکند نبود. دولتمانی که قوه مجریه بود، آن‌طوری که باید و شاید، قدرت اجرایی نداشت. توجه می‌کنید؟ این ساختار سیاسی، این نهادی که می‌بایست درست عمل بکند، وجود نداشت. در نتیجه آن تغییر گروهی که در دولت باید وجود داشته باشد، وجود نداشت. گه‌گذاری یک گروهی برون، گروه دیگری بیایند، وجود نداشت. آن اعتمادی که مردم می‌بایست به دستگاه‌ها داشته باشند که وقتی وکیل مجلس صحبت می‌کند، حرف مردم را دارد می‌زند، وجود نداشت. آنجایی که پرونده شخصی می‌رفت به دادگستری می‌بایست اعتماد داشته باشد که قاضی با بی‌طرفی قضاوت می‌کند، این اعتماد وجود نداشت.	عبدالمجید معینی

مأخذ: همان.

از مصادیق ساختاری سیاست‌زدگی دیوان‌سالاری می‌توان به موضوع تصویب قانون درباره واگذاری اختیارات مدیرعامل سازمان برنامه به رئیس دولت (۱۳۳۷) به‌صورت سه‌فوریتی اشاره کرد. پس از مخالفت‌های مکرر ابتهاج با دخالت‌های شاه و دیگران، سازمان برنامه، که زیر نظر شاه قرار داشت، با هدایت و تدبیر پهلوی دوم تنزل جایگاه یافت. در این خصوص ابوالحسن ابتهاج چنین اذعان می‌دارد: «... آنگاه با شدت از نظر مستشاران نظامی در ایران انتقاد کردم و گفتم هر سال هنگامی که بودجه ارتش ایران برای سال بعد منتشر می‌شود و من با افزایش هزینه مخالفت می‌کنم و نظر خود را به شاه ابراز می‌دارم شاه جواب می‌دهد مقامات نظامی آمریکا در ایران حتی این افزایش را هم کافی نمی‌دانند. با عصبانیت گفتم محض رضای خدا ترتیبی بدهید که این‌گونه تناقض‌گویی بین مقامات مختلف آمریکا روی ندهد. اظهارات من به‌حدی با شدت و حرارت بیان می‌شد که خداداد فرمانفرمایان بلافاصله به همسر تلفن کرد و گفت کار فلانی تمام است. شاید حق با او بود؛ زیرا به فاصله چند روز انتقال اختیارات مدیرعامل سازمان برنامه به نخست‌وزیر صورت گرفت...».

۲-۵. سیاست‌زدگی دیوان‌سالاری و اداره‌زدگی سیاست پس از انقلاب اسلامی

اگرچه با پیروزی انقلاب اسلامی و با عنایت به ماهیت تحولی و اهداف و آرمان‌های نظام جمهوری اسلامی ایران، تغییرات قابل توجهی در نقش، اندازه و ماهیت نظام اداری و بوروکراسی صورت گرفت، باوجوداین، پس از اتمام جنگ و شروع برنامه‌های توسعه و تعدیلات ساختاری، به‌تدریج نمونه‌هایی از اداره‌زدگی سیاست (سیاست بوروکراتیک) در قالب پدیده‌ها و رویدادهایی چون مسکوت کردن قوانین از سوی دولت، خروج برخی دستگاه‌های اجرایی از دامنه شمول قوانین عام و تصویب امتیازات و قوانین خاص با توسل به نفوذ و شیوه‌های غیرمعارف، تفسیر به رأی قوانین، توسل به قوانین منسوخ، عدم ارائه اطلاعات به مقامات منتخب و بدنه سیاسی و... مشاهده شد. به‌گونه‌ای که براساس نتایج برخی تحقیقات، به نظر می‌رسد به‌دلایلی از جمله عوامل مذکور جایگاه و تأثیر مجلس شورای اسلامی به‌عنوان قوه‌ای مستقل رو به تنزل نهاده است [۳۳].

درخصوص سیاست‌زدگی دیوان‌سالاری در دوره پس از انقلاب نکات ذیل حائز اهمیت است:



۱ در برخی کشورها سطح و تعداد مشخصی از جایگاه‌های شغلی خدمات کشوری و بدنه اجرایی را می‌توان با استفاده از سازوکارهای سیاسی پر کرد؛ رویکردی که از آن به‌عنوان سیاست‌زدگی رسمی^۱ یاد می‌شود [۳۴]. در ایران نیز براساس ماده (۵۴) قانون مدیریت خدمات کشوری، «دستگاه‌های اجرایی می‌توانند برای حداکثر ۱۵ درصد سمت‌های مدیریت حرفه‌ای از افراد شایسته (با رعایت تخصص و تجربه شاغل نسبت به شغل، بدون رعایت سلسله‌مراتب مدیریتی) خارج از دستگاه استفاده کنند»؛ ضابطه‌ای که در حقیقت مجوز سیاست‌زدگی رسمی در نظام اداری است. با این حال، در این خصوص موارد ذیل نیازمند تأمل است: اطلاعات موثقی درباره تعداد سمت‌های مدیریت حرفه‌ای در کشور و به تفکیک دستگاه‌های اجرایی و گروه‌بندی آن (دامنه شمول این قاعده) وجود ندارد.

براساس دستورالعمل اجرایی نحوه انتخاب و انتصاب مدیران حرفه‌ای (۱۳۹۵)، مدیران حرفه‌ای شامل چهار گروه مدیران ارشد، مدیران میانی، مدیران پایه و مدیران عملیاتی‌اند [۳۵]. براساس تجارب و اطلاعات موجود، پس از وقوع انتخابات جدید یا تغییر وزراء، نه‌فقط مدیران حرفه‌ای، بلکه تا حد امکان سایر سطوح نیز تغییر می‌کنند [۱۷] [۲۴].

در بررسی‌های صورت‌گرفته اطلاعات و گزارش رسمی و موثقی در خصوص میزان رعایت این ضابطه در نظام اداری مشاهده نشده است. براساس موارد مطرح‌شده، اظهارنظر دقیق در خصوص تحقق اهداف قانونگذار در این خصوص امکان‌پذیر نیست. با این حال، وقایعی چون اجرای طرح مهرآفرین در سال ۱۳۹۱، افزایش استخدام در ماه‌های نزدیک به انتخابات و انتصاب افراد بدون تخصص [۳۶]، راه‌اندازی رشته‌ها و واحدهای دانشگاهی با فشار مسئولان محلی و فشار مدیران سیاسی و بدون توجه به منافع ملی و نیازها و الزامات لازم [۳۷]، انتصاب غیرقانونی مدیران، تغییر یا تفسیر به مطلوب مقررات به‌منظور انتصاب افراد وابسته [۳۸]، استخدام بیش از هزار نفر از افراد فاقد صلاحیت در طرح استخدام مهندسان ناظر تولیدات کشاورزی و... مؤید آن است که سیاست‌زدگی منفی بر اداره مستولی شده است.

۲ بررسی تاریخچه حکمرانی پس از انقلاب اسلامی مؤید آن است که در مواردی بدون توجه به مباحث کارشناسی و فنی، تغییرات ساختاری و ایجاد جایگاه‌های شغلی موازی به‌عنوان رویکردی به‌منظور مطیع کردن دیوان‌سالاری و نظام اداری مورد استفاده قرار گرفته است. انتصاب مشاوران رئیس‌جمهور در مناطق مختلف در سال ۱۳۸۹ و ادغام سازمان حج و زیارت در سازمان میراث فرهنگی و گردشگری در سال ۱۳۸۸ از مصادیق این‌گونه از سیاست‌زدگی در کشور است. یکی دیگر از مصادیق این رویکرد انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشوری در سال ۱۳۸۶ است. لازم به توضیح است که از بدو تأسیس سازمان برنامه و بودجه کشور و سازمان اداری و استخدامی کشور تا سال ۱۳۷۸، سازمان‌های مذکور وظایف و مأموریت‌های خود را با حفظ استقلال ساختاری انجام داده‌اند. در تاریخ ۱۳۷۸/۱۲/۱۱ و برابر مصوبه شورای عالی اداری به‌منظور تحقق مطلوب وظایف و اختیارات رئیس‌جمهور (موضوع اصل یکصد و بیست و ششم قانون اساسی) و تأمین یکپارچگی در مدیریت کلان کشور، همسویی نظام‌های مدیریتی با برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت، تمرکز وظایف و فعالیت‌های مرتبط و متجانس با یکدیگر در امور برنامه‌ریزی، کاهش تداخل و توازی وظایف سازمان‌های ستادی، ارتقای توان کارشناسی و تصمیم‌سازی دولت، فراهم کردن زمینه تحقق مطلوب برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، سازمان‌های مذکور ادغام و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تشکیل شد. مبنای فلسفی این ادغام نظریه چندلر بود. مطابق این نظریه، «ساختار از استراتژی تبعیت می‌کند». در این برهه با توجه به اینکه متولی «راهبردهای ملی» سازمان برنامه و بودجه کشور و متولی «تشکیلات دولتی» سازمان امور اداری و استخدامی کشور بود، به هنگام تدوین برنامه‌های توسعه پنج‌ساله، سازمان برنامه و بودجه راهبردهای ملی - احکام برنامه‌ای - را تدوین می‌کرد که جاری‌سازی آنها نیازمند تغییرات ساختاری در سطح کلان بود؛ اما سازمان اداری و استخدامی وقت با استنادهای فنی از تغییر تشکیلات جلوگیری می‌کرد یا همکاری لازم را نداشت که نتیجه

۱. به‌عنوان مثال در دولت فدرال آمریکا چهار دسته از منتصبان سیاسی به شرح زیر وجود دارند:

- منتصبان رئیس‌جمهور که با مشاوره و موافقت سنا به جایگاه مشخصی منصوب می‌شوند.
- منتصبان رئیس‌جمهوری که فقط براساس صلاحیت رئیس‌جمهور به جایگاه ویژه‌ای منصوب می‌شوند.
- مدیران ارشد اجرایی غیرحرفه‌ای (سیاسی) شامل حداکثر ۱۰ درصد جایگاه‌های مدیران ارشد اجرایی در کل بدنه دولت. لازم به توضیح است که تعداد پست‌های مدیران ارشد اجرایی در دولت فدرال ۷۰۰۰ پست است.
- سایر منصوبان رؤسای سازمان‌ها و مدیران ارشد اجرایی که به‌منظور ارائه خدمات پشتیبانی محرمانه به آنها منصوب می‌شوند. تعداد این افراد در کل دولت فدرال حدود هزار و هفتصد نفر است.

آن عدم اجرای جزئی یا کامل برخی از راهبردهای ملی بود. از این رو، این ایده مطرح شد که ادغام این دو سازمان تخصصی زیر چتر مدیریت واحد می‌تواند به حل این مسئله ملی کمک کند؛ بنابراین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در تاریخ ۱۳۸۶/۰۴/۲۴ و با تصویب شورای عالی اداری، منحل، و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی و معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهوری تشکیل شد. اگرچه در تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور استدلال‌های فنی و افزایش کارایی مورد توجه بود، مراجعه به مستندات موجود حاکی از آن است که انحلال سازمان به دلایل سیاسی و خارج از دیوان‌سالاری (بوروکراسی) بوده است [۳۹].

۳ پس از جنگ تحمیلی و به‌طور ویژه با آغاز برنامه سوم توسعه، نظریه مدیریت دولتی نوین به‌عنوان نظریه غالب و مبنایی در اداره امور عمومی کشور پذیرفته شد. این نظریه بر این فرض استوار است که استفاده از اصول بخش خصوصی منجر به بهبود اثربخشی و کارایی خدمات می‌شود. در چنین شرایطی سیاست‌های تعدیل ساختاری با شدت و حدت زیادی در کشور پیگیری و اجرا شد؛ سیاست‌هایی که به‌علت بی‌توجهی به بستر کشور و الزامات و زیرساخت‌های مورد نیاز چنین تغییر مسیری دارای عقلانیت لازم نبود و غالباً با فشار و اصرار بدنه سیاسی بر نظام اداری کشور تحمیل شد. در چنین شرایطی، با تهی شدن و به حاشیه رانده شدن دولت، پدیده‌هایی چون رشد قارچ‌گونه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری خصوصی، زدوبندهای سیاسی در برون‌سپاری خدمات، اعطای وام‌ها یا بودجه‌های دولتی بدون اخذ پشتوانه، کاهش کیفیت خدمات عمومی، تحقیر و استثمار کارکنان و مستخدمان بخش عمومی و... رشد یافت. باین حال، این نکته حائز اهمیت است که در سال‌های اخیر با توجه به پیامدها و آثار حاصل از تقلید ناآگاهانه و اجرای ناقص و سلیقه‌ای تعدیلات ساختاری، بدنه سیاسی طرح‌هایی چون طرح سامان‌دهی کارکنان دولت، حذف شرکت‌های پیمانکاری و... را به‌منظور جبران مافات در دستور کار خود قرار داده‌اند؛ رویکردی که در صورت بی‌توجهی به نظریات کارشناسی نظام اداری و تبعات و آثار محتمل، گونه متأخر سیاست‌زدگی در نظام اداری خواهد بود.

به‌موجب اصل (۸۴) قانون اساسی، هر نماینده مجلس شورای اسلامی در برابر ملت مسئول است. باین حال به نظر می‌رسد با توجه به ضعف قدرت نهادهای محلی نظیر شوراهای اسلامی شهر و روستا، نمایندگان مجلس شورای اسلامی به یک بازوی فشار برای رسیدگی به امور منطقه‌ای حوزه‌های انتخاباتی می‌تواند عمل کنند. این امر یکی از مصادیق سیاست‌زدگی و اعمال خواسته‌ها بر نظام اداری است. در پژوهش انجام‌شده در خصوص تحلیل کنش‌های نمایندگان مجلس شورای اسلامی، این نکته تأیید شده است که به‌زعم تأکید قانون اساسی بر فراگیری موضوعی و جغرافیایی وظایف نمایندگی، عملکرد نمایندگان از نظر موضوعی غالباً بر وجه توزیعی سیاست‌های عمومی دولت و از نظر جغرافیایی محدود به حوزه انتخابیه و منطقه‌ای نمایندگان بوده است [۳۹]. همچنین بررسی صورت‌گرفته در خصوص تأثیر چرخه سیاسی مجلس بر طرح‌های عمرانی در فاصله سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۹۱ مؤید آن است که طی یک سال قبل از انتخابات (۱۳۸۹) و سال انتخابات (۱۳۹۰)، تصویب پروژه‌های عمرانی جدید براساس ملاحظات سیاسی افزایش می‌یابد. باین حال، طی یک سال پس از انتخابات غالباً پروژه‌های جدید کاهش می‌یابد [۴۰].

بررسی ادوار سیاسی دولت‌ها مؤید آن است که با نزدیک شدن به زمان انتخابات ریاست‌جمهوری اقدامات و کنش‌های دارای رنگ و بوی سیاسی شدت می‌یابند. افتتاح راه‌آهن نیمه‌تمام تهران- همدان، اختصاص مبلغ ۱۶۰ میلیارد ریال به دانشگاه ایرانیان، افتتاح نمایشی طرح‌های عمرانی و... از جمله مصادیق این اقدامات است.

۶. نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادها سیاستی

هدف از این گزارش بررسی رابطه اداره و سیاست در ایران و واکاوی اجمالی مفاهیم سیاست‌زدگی دیوان‌سالاری (بوروکراسی) و اداره‌زدگی سیاست (سیاست بوروکراتیک) در دوران پیش و پس از انقلاب است. اگرچه حدی مشخص از تعامل و ارتباط سازنده و متوازن اداره و سیاست امری پذیرفته و مورد تأکید است، بررسی‌های صورت‌گرفته مؤید آن است که در دوره‌های مختلف رابطه اداره و سیاست در ایران همواره پرتنش بوده است؛ به‌نحوی که منتخبان و منتصبان سیاسی به اشکال و روش‌های مختلف در حرفه‌گرایی بخش اداره دخالت، و عقلانیت، بی‌طرفی و کارآمدی دیوان‌سالاری را مضمحل می‌کنند؛ تعبیری که از آن به‌عنوان سیاست‌زدگی منفی دیوان‌سالاری (بوروکراسی) می‌توان یاد کرد. در نقطه مقابل، در مواردی مدیران حرفه‌ای و مستخدمان کشوری نیز با اقداماتی



چون عدم اجرای خطمشی‌ها، اجرای خودساخته و تفسیر به نفع شخصی قوانین و... در فرایند خطمشی‌گذاری عمومی اثرگذاری منفی دارند که از آن به‌عنوان اداره‌زدگی سیاست یاد می‌شود. یافته‌ها و نتایج مطالعه حاضر را می‌توان به شرح ذیل دسته‌بندی کرد: بررسی نظام اداری قبل از انقلاب اسلامی حاکی از آن است که باوجود اصلاحات گسترده خدمات دولتی در ایران، در دوران حکومت پهلوی دوم، دستگاه اداری شبه‌بوروکراتیک- شبه‌سنتی بود؛ چراکه علی‌رغم برخورداری از برخی ویژگی‌های مدرن به‌دلیل حاکمیت منافع شخصی- سنتی به بوروکراسی عقلانی- قانونی مبدل نشد [۳۱]. پس از انقلاب اسلامی، اگرچه تغییرات مثبت قابل توجهی در دیوان‌سالاری کشور صورت گرفت، بااین حال براساس رویکرد بوم‌شناسانه، به نظر می‌رسد دیوان‌سالاری حاکم بر کشور، سال‌ها گونه، و خود منبعت از نظریه منشوری ریگز است. نظام اداری دارای برخی ویژگی‌هایی چون قبیله و خویشاوندگرایی، هم‌پوشانی ساختاری و نهادی، قانون‌گریزی، صوری بودن قوانین، فقدان اجماع و... است [۱۳]. به‌عبارت دقیق‌تر در قبل و بعد از انقلاب، بخش اداره در ایران مشابهت حداقلی به مدل ایدئال دیوان‌سالاری (بوروکراسی) و بر داشته است.

اگرچه سیاست‌زدگی دیوان‌سالاری بیش از سیاست بوروکراتیک در پژوهش‌ها و مطالعات مورد توجه محققان و اندیشمندان قرار گرفته است، بااین حال بررسی‌ها نشان می‌دهد که در قبل و پس از انقلاب اسلامی این دو عارضه با شدت و اشکال متفاوت در رابطه سیاست و اداره مشهود بوده است. بااین حال، تاریخ نظام اداری کشور نشان از آن دارد که از تجربیات گذشته به خوبی استفاده نشده و به‌عبارتی صریح‌تر، از برخورد تحلیلی منطقی با گذشته خود عاجز بوده است. باوجوداین، از همین منابع آموزشی محدودی که زمینه تاریخی برای آن گسترده است استفاده نمی‌کند.

براساس اصل (۵۷) قانون اساسی، قوای سه‌گانه مقننه، مجریه و قضائیه از یکدیگر مستقل‌اند. بااین حال، با توجه به لزوم تعامل سازنده ارکان مذکور در قانون اساسی و سایر قوانین موضوعه، ضوابطی در راستای حفظ تفکیک قوا، هماهنگی و رابطه سازنده پیش‌بینی شده است. بااین حال، شواهد مؤید سیاست‌زدگی منفی دیوان‌سالاری (بوروکراسی) و اداره‌زدگی سیاست (سیاست بوروکراتیک) و نیز بندهای «۵»، «۶»، «۷» و «۸» سیاست‌های کلی قانونگذاری ابلاغی مقام رهبری (مدظله‌العالی) نشانگر آن است که در مواردی چون تفکیک وظایف سیاستگذاری شورای عالی انقلاب فرهنگی و قانونگذاری مجلس شورای اسلامی، این روابط شفاف و دقیق نیستند یا براساس اقتضائات زمانی نیازمند اصلاح و بازطراحی‌اند. هرچند ذکر این نکته نیز ضروری است که بخشی از این نقیصه (اخلال در روابط اداره و سیاست) به عدم اجرای قوانین یا نظارت ضعیف بر روند اجرایی آن مرتبط است.

به نظر می‌رسد یکی از دلایل اصلی سیاست‌زدگی منفی دیوان‌سالاری، ضعف نهادهای محلی و تمرکز قدرت و تصمیم‌گیری در مرکز است. مبرهن است که توسعه منطقه‌ای و محلی شرط لازم برای تحقق توسعه ملی است؛ ازاین‌رو باید اختیارات و قدرت لازم و کافی متناسب با ظرفیت مجریان امور به نهادهای محلی واگذار شود. لذا در شرایط کنونی، که کلیه منابع و امکانات به‌نحوی از طریق دولت مرکزی تخصیص می‌یابد، چانه‌زنی و تمرکز نمایندگان بر منافع منطقه‌ای به‌جای منفعت عامه و ملی دور از انتظار نیست.

یکی از کارویژه‌های اصلی نظریه اداره امور عمومی، تنظیم روابط اداره و سیاست است. نظریات اداره امور عمومی نیز باید متناسب با نظریه دولت (فلسفه، ماهیت و وظایف دولت) تنظیم شود [۴۱]. ازاین‌رو به نظر می‌رسد در حال حاضر تناسب حداقلی بین نظریه دولت جمهوری اسلامی ایران و نظریه اداره عمومی حاکم بر قانون مدیریت خدمات کشوری (مدیریت دولتی نوین) حاکم است [۴۲]؛ نقیصه‌ای که بخشی از سیاست‌زدگی دیوان‌سالاری و تنش روابط بین اداره و سیاست برآمده از آن است.

در برخی از موارد سیاستگذاران و منتخبان سیاسی به‌دلایلی از قبیل ناکامی در جابه‌جایی افراد، عدم امکان تغییر تفکر و فرهنگ حاکم بر دستگاه اجرایی و ... به تغییرات ساختاری و یا ایجاد نهادهای موازی اقدام می‌کنند. در شکلی دیگر از چنین اقداماتی مشاهده می‌شود که در صورت ناکارآمدی دستگاه‌های اجرایی در تحقق اهداف و وظایف خود به‌جای ریشه‌یابی و رفع مشکلات غالباً رفتاری، پیشنهادهایی به‌منظور تقویت ساختاری یا ارتقای ساختاری و حتی در مواردی ایجاد دستگاه‌های اجرایی با وظایف مشابه ارائه می‌شود؛ اقداماتی با رنگ‌وبوی سیاسی که در برخی مواقع از منظر کارشناسی توجیهی ندارند.

با توجه به موارد مطرح‌شده، توصیه‌های سیاستی ناظر به این گزارش در قالب جدول زیر ارائه می‌شود:

جدول ۵. پیشنهاد توصیه‌های سیاستی

ملاحظات	زمان بندی اجرا (کوتاه مدت، میان مدت، بلندمدت)	دستگاه معین	دستگاه متولی	الزامات و قیود اجرایی	توصیه سیاستی	نوع توصیه		ردیف
						اصلاح**	تداوم*	
همراهی با بندهای «۵-۸» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری	میان مدت	معاونت حقوقی رئیس‌جمهور، مرکز پژوهش‌های مجلس	مجلس شورای اسلامی (کمیسیون حقوقی)	جماع سیاسی، بازنگری مقررات بالادستی، پشتیبانی نظری مرکز پژوهش‌ها	تدوین و تصویب قانون جامع شفاف‌سازی رابطه اداره و سیاست (تعریف دقیق حدود اختیارات و مسئولیت‌های قوه مقننه و قوه مجریه)	**		۱
صرفه‌جویی هزینه و رفع تبعیض ساختاری	کوتاه مدت	کمیسیون اجتماعی مجلس، دیوان محاسبات	هیئت دولت (سازمان اداری و استخدامی)	ارزیابی پیامدها، تهیه اصلاحیه قانون مدیریت خدمات کشوری، نظارت پارلمانی	بازنگری و حذف استثنائات قوانین مادر در دستگاه‌های اجرایی برای یکپارچگی نظام استخدام و مدیریت	**		۲

* تداوم یا تقویت آیتم‌ها یا اقدامات.
** اصلاح رویه‌ها یا ایجاد سازوکارها.

مأخذ: همان.



- [1] H, S.J., (2001), The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public Administration Review*. 61(2).
- [۲] حق‌شناس محمد و نرگسیان، عباس. (۱۳۹۶). شناسایی دلایل مداخلات خطمشی-اداره در جمهوری اسلامی ایران (مورد مطالعه رابطه قوای مجریه و مقننه ۱۳۸۸-۱۳۹۲). *سیاستگذاری عمومی*، ۳(۴).
- [۳] دانایی‌فرد، حسن. (۱۳۹۲). به سوی فهم نظریه جهیزیه سیاسی در مدیریت بخش دولتی: شالوده‌های نظری، روایت مفهومی و پیامدهای سازمانی و ملی. *اندیشه مدیریت راهبردی*، ۷(۱).
- [۴] هنرمندی چوکامی، آیدا؛ واعظی، رضا؛ شریف‌زاده، فتاح؛ رودساز، حبیب‌الله. (۱۴۰۲). قدرت تخصصی یا تبعیت سیاسی در بوروکراسی دولتی ایران. *چشم‌انداز مدیریت دولتی*، ۱۴(۱).
- [۵] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۲). سیاست زدگی دستگاه‌های اداری و ارائه راهکارها برای جمهوری اسلامی ایران (مطالعه موردی پاکستان، چین، انگلیس). شماره مسلسل: ۱۳۳۶۹.
- [۶] قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۸۳). مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه.
- [۷] سیاست‌های کلی نظام اداری. (۱۳۸۹).
- [۸] سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری. (۱۳۹۸).
- [۹] قانون مدیریت خدمات کشوری. (۱۳۸۶).
- [۱۰] وارث، حامد. (۱۳۸۵). بازخوانی تئوری اداره: مطالعه هرمنوتیکی بوروکراسی. *فصلنامه علوم مدیریت ایران*، ۱(۴).
- [۱۱] موزلیس، نیکو. (۱۳۸۵). سازمان و بوروکراسی: تجزیه و تحلیلی از تئوری‌های نوین (ترجمه حسن میرزایی اهرنجانی و احمد تدینی). تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- [۱۲] فقیهی، ابوالحسن؛ واعظی، رضا و آغاز، عسل (۱۳۸۹). تأملی بر تعامل بوروکراسی و فرهنگ در ایران. *فصلنامه علوم مدیریت ایران*، ۵(۱۹).
- [۱۳] فرل، هدی (۱۳۹۴). اداره امور عمومی تطبیقی (مدیریت تطبیقی) (ترجمه سید مهدی الوانی و غلامرضا معمارزاده). تهران: اندیشه‌های گوهر بار.
- [14] Demir, F. (2011). Bürokrasi-demokrasi ilişkisi ve bürokratların seçilmişlerce kontrolü sorunu. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 18(2), 63-84.
- [15] Krane, D., & Marshal, G. S. (2003). Democracy and public policy. In J. Rabin (Ed.), *Encyclopedia of public administration and public policy*. Marcel Dekker.
- [16] Lasswell, D. M. (1943). Political ends and administrative means. *Public Administration Review*, 3(2).
- [۱۷] طبرسا، غلامعلی. (۱۴۰۱). دوگانه سیاست - اداره: شناسایی و طبقه‌بندی شاخص‌های تمایز میان مشاغل سیاسی و اداری در نظام مدیریت دولتی ایران. *چشم‌انداز مدیریت دولتی*، ۱۳(۱).
- [۱۸] رنجبر، احمد. (۱۴۰۰). سیاست و اداره: تمایز و همپوشی. پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۳(۹).
- [19] Tansu, D. (2019). Politics and administration: Three schools, three approaches, and three suggestions. *Administrative Theory & Praxis*, 3(14).
- [20] Miller, K. (1997). Bureaucracy and democracy: The case for more bureaucracy and less democracy. *Public Administration Review*, 57(3).
- [۲۱] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۴۰۲). واکاوی نظام استخدامی مدیران ارشد اجرایی در آلمان، هلند و انگلستان: آموزه‌هایی برای اصلاح قانون مدیریت خدمات کشوری. شماره مسلسل ۱۸۹۳۳.
- [22] Peters, B. G. P. (2013). What is it and why should we care? *Public Sector Organizations*.
- [23] Cooper, C. A. (2020). Politicization of the bureaucracy across and within administrative traditions. *International Journal of Public Administration*.

[24] Danaeefard, H., & Mostafazadeh, M. (2017). Political approach to public administration in Iran's public sector. Springer.

[25] Fuenzalida, J. (2019). The effects of politicization in public organizations (Doctoral dissertation). Graduate Program in Public Administration, Newark, New Jersey.

[۲۶] سالارکيا، غلامرضا (۱۳۹۷). سياست‌زدگی و کارآمدی در نظام اجرایی. فصلنامه مطالعات راهبردی. ۲۱(۴).

[۲۷] دانایی‌فرد، حسن، صادقی، محمدرضا، و مصطفی‌زاده، معصومه. (۱۳۹۴). واکاوی و تحلیل تبعات سياست‌زدگی بوروکراسی در نظام‌های سیاسی. فصلنامه اندیشه مدیریت راهبردی، ۹(۳).

[۲۸] قلی‌پور، رحمت‌الله. (۱۳۹۲). چالش‌های نظام اداری: بررسی موردی ایران. تهران: دانشگاه تهران.

[۲۹] نفری، ندا. (۱۳۹۱). ارائه الگوی نظری جهت تعیین عرصه اختیارات اداره و سياست. مدیریت دولتی، ۴(۱۰).

[۳۰] نیکفر، جاسب و علی‌یاری، حسن (۱۳۹۶) آسیب‌شناسی انحطاط دولت اقتدارگرای بوروکراتیک محمدرضا پهلوی. دولت‌پژوهی. ۳(۱۲).

[۳۱] فقیهی، ابوالحسن (۱۴۰۰). اداره و سياست در ایران: مطالعه بوروکراسی در بستر سياست (۱۳۲۰-۱۳۵۷). دانشگاه امام صادق (ع).

[۳۲] درودی، ریحانه (۱۳۹۴). ۵۳ سال (عصر پهلوی به روایت دربار). تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.

[۳۳] فقیهی، ابوالحسن؛ اسدی، اسماعیل و ذاکری، محمد (۱۳۹۳) ارزیابی عملکرد مجالس شورای اسلامی در نظام جمهوری اسلامی ایران (مورد مطالعه مجلس سوم تا هشتم). فصلنامه راهبرد. ۲۳(۷۳).

[34] Hustedt, T., & Hustedt, H. S. (2014). Ensuring political responsiveness: Politicization mechanisms in ministerial bureaucracies. *International Review of Administrative Sciences*, 80(4).

[۳۵] شورای عالی اداری. (۱۳۹۵). دستورالعمل اجرایی نحوه انتخاب و انتصاب مدیران حرفه‌ای.

[۳۶] مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۹). گزارش تحقیق و تفحص از عملکرد صنعت خودروسازی کشور.

[۳۷] مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۱). گزارش تحقیق و تفحص از دانشگاه آزاد اسلامی.

[۳۸] مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۲). گزارش تحقیق و تفحص از سازمان تأمین اجتماعی.

[۳۹] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۴۰۲). طراحی چارچوب مدیریت تغییرات ساختاری و تشکیلاتی در دستگاه‌های اجرایی (مطالعه موردی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور). شماره مسلسل ۱۸۹۸۷.

[۴۰] امیری، حسین، و صمدیان، فرزانه. (۱۳۹۶). تأثیر ادوار سیاسی بر طرح‌های عمرانی: مطالعه موردی استان‌های ایران. تحقیقات مدل‌سازی اقتصادی، ۳۰.

[۴۱] نوری، روح‌الله. (۱۳۹۲). مبانی مدیریت دولتی (نظریه‌های دولت و اداره امور عمومی در ایران). تهران: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.

[۴۲] طهرانی، مریم؛ مالکی، محمدرضا؛ و غفرانی، فهمیه. (۱۳۹۳). قانون مدیریت خدمات کشوری (اصول، مبانی و راهبردهای پیشنهادی). مجلس و راهبرد، ۲۱(۷۹).

گزیده سیاستی

رابطه و تعامل سازنده بخش سیاسی و حرفه‌ای یکی از عوامل تحقق حکمرانی مطلوب است؛ اما گاهی هر سومی کوشد خواست خود را بر دیگری تحمیل کند. پدیده‌ای که از آن با عنوان سیاست‌زدگی دیوان‌سالاری (بوروکراسی) و اداره‌زدگی سیاست (سیاست بوروکراتیک) یاد می‌شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir