



فصلنامه علمی - پژوهشی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۳، شماره ۴، زمستان ۱۳۹۶، صفحات ۱۶۶-۱۵۱

شناسایی دلایل مداخلات خط‌مشی - اداره در جمهوری اسلامی ایران (مطالعه موردی: رابطه قوای مجریه و مقننه ۱۳۹۲-۱۳۸۸)

محمد حق‌شناس گرگابی

دانشجوی دکتری مدیریت دولتی دانشگاه علامه طباطبایی

عباس نورگسیان^۱

استادیار مدیریت دولتی دانشکده مدیریت دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۹۶/۱۰/۱۹ - تاریخ پذیرش: ۹۶/۱۱/۲۸)

چکیده

هدف از این پژوهش بررسی دلایل مداخلات خط‌مشی - اداره در ایران و مشکلاتی است که این مداخلات به وجود آورده است، مشکلاتی همچون، سیاست زدگی بوروکراسی، از بین رفتن اصل بی‌طرفی، عدم تخصص‌گرایی در اداره، ناکارآمدی خط‌مشی‌های مصوب و عدم اجرای کامل آنها توسط اداره. در این پژوهش کیفی که رابطه بین مدیران دولتی دولت دهم (۱۳۸۸-۱۳۹۲) با منتخبان سیاسی قوه مقننه را به‌عنوان مورد مطالعه برگزیده است، با استفاده از تحلیل مضمون مصاحبه‌های نیمه ساختاریافته با ۲۵ نفر از منتخبان سیاسی مجلس، مدیران دولتی زیرمجموعه قوه مجریه و افرادی که هر دو نقش را تجربه کرده‌اند، انجام شده است. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که عوامل نهادی و ساختاری که مرتبط به ساختار سیاسی ایران است، عوامل اجتماعی، عوامل شخصیتی و فردی و عوامل اقتضانات سیاسی در آن دوره خاص، نقش تعیین‌کننده‌ای به‌عنوان دلایل شکل‌گیری مداخلات خط‌مشی - اداره داشته‌اند که برای رفع مشکلات شکل‌گرفته این عوامل و دلایل باید رفع شوند.

واژگان کلیدی: دوگانگی سیاست - اداره، مداخلات خط‌مشی - اداره، سیاست‌زدگی بوروکراسی، بی‌طرفی سیاسی.

مقدمه

در دهه‌های اخیر، تغییرات اساسی در مدیریت دولتی و خط‌مشی‌گذاری عمومی صورت گرفته است؛ به طوری که مسائل خط‌مشی‌گذاری عمومی که مدیران دولتی با آن مواجه هستند، به طور مداوم در حال پیچیده‌تر شدن هستند (Demir & Reddick, 2015)، از طرفی مفهوم دوگانگی سیاست- اداره که از ابتدای شکل‌گیری رشته مدیریت دولتی از سوی ویلسون مطرح شد، همواره مورد مناقشه (Demir & Nyhan, 2008) و ابهام است (Hartlapp, 2016). امروزه در دیدگاه جدید، خط‌مشی‌گذاری از سوی خط‌مشی‌گذاران و اجرای آنها به دست مدیران دولتی فرآیندی بالا به پایین نبوده و با مذاکره و همکاری هر دو انجام می‌شود (Sowa, 2017) و نوعی تعامل و همکاری تقویت شده بین مقامات منتخب و اداری باعث تکامل دوگانگی شده است (Demir & Reddick, 2012). اما این تعامل هرگز مداخلات نامناسب را که موجب تسلط یکی بر دیگری شده و پیامدهای گسترده و نامطبوع را به دنبال دارد، تأیید نمی‌کند (Cooper, 2016). برای نمونه، مدل تعامل سیاست- اداره اسوارا چهار حالت سلطه سیاسی، استقلال بوروکراسی، بن‌بست سیاسی و مدل تعامل دارد که مدل تعامل یک مدل جدید برای جایگزینی مدل قدیمی دوگانگی نیست، بلکه عمیقاً ریشه در مدل قدیمی ویلسون دارد که به طور پیوسته تکامل یافته است؛ یعنی مانند مدل دوگانگی بر جدایی سیاست‌های حزبی از اداره تأکید و مدل علاوه بر آن بر تعامل بین خط‌مشی و اداره تأکید دارد (Svara, 2001: 179).

دخالت مدیران دولتی در تدوین خط‌مشی‌ها (Roman, 2017) موجب سیاست زدگی بوروکراسی (Bersch, Praça, & Taylor, 2017)، ناکارآمدی حرفه‌ای مدیران دولتی، از دست رفتن دموکراسی و تسلط بوروکراسی بر سیاست می‌شود (Bach, Hammerschmid & Löffler, 2015)؛ به طوری که در عمل به نظر می‌رسد، این مدیران دولتی هستند که از طریق دخالت مستقیم خود در خط‌مشی‌گذاری، انتخاب اختیاری برخی خط‌مشی‌ها، مخالفت و یا تفسیر آنها، شکل‌دهنده‌های قابل توجه خط‌مشی‌های عمومی هستند (O'Leary, 2014)، این موضوع تأکیدی بر نقش مهم مدیران اداری در فعالیت سیاسی است (Demir, Reddick, & Nank, 2015; Svara, 1999). گاهی نیز مدیران دولتی با زیر پا گذاشتن اصل بی‌طرفی در انتخابات به انحای مختلف دخالت می‌کنند (Oliveros & Schuster, 2016) و عملاً سعی در به زیر سلطه بردن خط‌مشی‌گذاران دارند (Zhang & Feiock, 2009)، به نحوی که آنها، از «مفسران سازنده» کمک‌کننده به خط‌مشی‌گذاران به «نابودگرهای انحرافی»، تبدیل می‌شوند (O'Leary, 2013).

از طرفی دخالت خط‌مشی‌گذاران نیز در برخی موارد، در اداره و عزل و نصب‌ها (Hartlapp, 2016) موجب تسلط سیاسی (Dahlström, & Niklasson, 2013)، از بین رفتن اصل بی‌طرفی اداره (Connaughton, 2017) و ضعف در اجرای برنامه‌های اداری و درگیر کردن بروکرات‌ها در

نواع‌های قدرت می‌شود (Page & Wright, 1999). شواهد گسترده‌ای از پیامدهای مداخلات نامناسب برخی مسئولان منتخب در بوروکراسی اداری وجود دارد (Rahman, 2015) که موجب سیاسی شدن جدی نهادهای دولتی (Gherghina & Kopecký, 2016)، از بین رفتن شایستگی کارکنان و مدیران اداری (Bach & Veit, 2016)، ایجاد مشکلات عمده‌ای همچون: فساد، سیاسی بازی (Öhberg, MUNK & Niklasson, 2017)، خشونت و عدم وجود حاکمیت قانون می‌شود و چشم‌انداز مدیریت دولتی برخی کشورها را با مشکل عدم شفافیت، کمبود حرفه‌ای‌گرایی، از بین رفتن حقوق بشر و عدم پاسخگویی مناسب مواجه ساخته‌است (Sarker, Bingxin, Sultana, 2017 & Prohdan). در پاسخ به مشکلات به‌طور فزاینده پیچیده و چالش‌برانگیزی که امروزه در ارتباط با این تعامل بین مقامات مدیریت دولتی و خط‌مشی‌گذاران به وجود آمده است، تحقیقات تجربی کمی وجود دارد (Demir, & Nank, ۲۰۱۲) و در کمتر پژوهشی به دلایل این تداخل و عوامل تشدیدکننده آن پرداخته شده است.

در این پژوهش با در نظر گرفتن اینکه شواهد زیادی در کشور ایران از دخالت‌های گسترده مدیران دولتی قوه مجریه در خط‌مشی‌گذاری منتخبان سیاسی مجلس در تدوین خط‌مشی‌ها همچون رعایت نکردن اصل بی‌طرفی، حمایت از احزاب سیاسی، عدم اجرای قوانین مصوب وجود دارد و شواهدی همچنین از دخالت نمایندگان در عزل و نصب‌های مدیران دولتی محلی، فعالیت‌های عمرانی و پیمان‌کاری در حوزه انتخابیه، به‌کارگیری و جابه‌جایی مدیران ادارات و سازمان‌ها، تخصیص بودجه ادارات به فعالیت‌های محلی در ارتباط با دخالت برخی خط‌مشی‌گذاران (نمایندگان مجلس) در بوروکراسی اداری کشور مشاهده می‌شود، در یک مورد مطالعاتی (بین سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۲) به دنبال مشخص کردن دلایلی و عوامل زمینه‌ساز این دخالت‌ها در دولت دهم جمهوری اسلامی ایران هستیم. از این‌رو ضمن شناسایی عوامل و دلایل این دخالت‌ها، به‌طور ضمنی به شناسایی تأثیرات آن نیز اشاره خواهد شد و با توجه به اینکه موضوعات، نظریه‌ها و رویکردهای مدیریت دولتی چند رشته‌ای است و هر روش تحقیق متداول، محدودیت خاصی دارد و اعتماد صرف به مبانی نظری دانش مدیریت دولتی می‌تواند نتایج غلط به بار آورد (Sowa, 2017) محققان از مبانی نظری علوم سیاسی نیز در حصول نتیجه لازم بهره‌برداری کرده‌اند.

مبانی نظری

دوگانگی سیاست - اداره: ویلسون، گودنو و وبر

تأکید می‌شود امروزه طرح دیدگاه‌های مربوط به روابط میان خط‌مشی و اداره در برخی موارد برچسب دوگانگی سیاست و اداره به خود می‌گیرد و باید توجه داشت که به‌کارگیری آن الزاماً به معنای جدایی یا عدم جدایی نیست و برای تشریح آن از عنوان دوگانگی سیاست و اداره استفاده می‌شود (طهماسبی، ۱۳۹۰: ۴۱)

ویلسون در مقاله *مطالعه اداره* صرفاً قصد داشت که مدیریت دولتی را از فساد سیاسی و اداری، سیاسی‌بازی، پارتی‌بازی و از نظام تاراج مصون نگه دارد. ویلسون نگران فساد اداری و مداخلات سیاسی در امور اداری بود، به عقیده وی، مسائل اداری، صرفاً مسائل سیاسی نیستند (Wilson & Woodrow, 1887: 210). ویلسون مدعی بود که نظام تاراج زاییده ادغام مسائل اداری در مسائل سیاسی است؛ لذا باید در قلمرو سیاست موضوعات کلان و اساسی مورد بحث قرار گیرد و در قلمرو اداره موضوعات جزئی و فنی مورد توجه قرار گیرد و باید بی‌طرف بمانند. ولی در انتخاب روش‌های مناسب برای اجرای خط‌مشی اتخاذ شده از سوی مافوقشان باید تخصص و شایستگی لازم را داشته باشند (طهماسبی، ۱۳۹۰: ۴۲).

وی بعدها عنوان کرد که وظیفه واقعی اداره اجرای بی‌چون‌وچرای دستورات و قوانین نیست، بلکه وظایف اداره انطباقی، هدایتگر و همراه با اختیار و آزادی عمل اداری است. هرچند ویلسون در بخشی از نظرات اولیه خود از جدایی صحبت می‌کند، اما در عین حال معتقد به اختیار و آزادی عمل مدیران در تفسیر خط‌مشی‌ها به منظور رعایت اخلاق و درستکاری و انطباق آنها با منافع عمومی بود. از این‌رو مدل دوگانگی سیاست - اداره را ویلسون معرفی نکرد، بلکه از سوی اندیشمندان پس از او و در راستای جدایی خط‌مشی از اداره تدوین گردید (همان). از نظر ویلسون سیاست دو معنا دارد؛ از یک طرف به معنای طرفداری حزبی است که منجر به ایجاد نظام تاراج می‌شود، در این حالت اداره مانند سیاست از لحاظ سیاسی بی‌طرف و از لحاظ حرفه‌ای افراد از طریق آزمون انتخاب می‌شوند. در این حالت جدایی سیاست و اداره امری کاربردی است. از طرف دیگر به معنای خط‌مشی‌گذاری عمومی است که مترادف با جدایی میان خط‌مشی و اداره است (Shigeru, 2007: 858-860).

دوگانگی سیاست اداره در دو بعد نظری و ایدئولوژی وجود دارد، بدین صورت که در شکل نظری با آسیب‌های زیادی مواجه و باعث شده که رشته مدیریت دولتی به‌عنوان یک علم چند رشته‌ای تا رشته مستقل رشد پیدا کند. اما از بعد ایدئولوژیکی، جدایی سیاست از اداره مترادف با اصل بی‌طرفی سیاسی است (Shigeru, 2007: 862).

گودنو تقسیم‌بندی وظایف حکومت به سه دسته تقنینی، اجرایی و قضایی را مورد نقد قرار داد و در مقابل دو وظیفه بیان و اجرای منافع عمومی را برای کل حکومت بیان می‌کند که هرکدام شاخه‌ای از وظیفه حکومت، یعنی تدوین و اجرای منافع عمومی‌اند. وی عنوان می‌کند که از لحاظ تئوریک، امکان جدایی سیاست از اداره وجود دارد اما در عمل چنین چیزی امکان‌پذیر نیست و سیاست و اداره درهم آمیخته‌اند. بنابراین باید نوعی مصالحه میان سیاست و اداره وجود داشته باشد تا لازم نباشد که سیاستمداران به‌طور پیوسته فعالیت بوروکراتیکی را زیر نظر بگیرند، به‌گونه‌ای که از وظایف خود باز بمانند. گودنو معتقد است که جوانب خاصی از اداره به‌وسیله سیاست آسیب می‌بیند و باید از آن دور ماند (Goodnow, 1900: 19).

گودنو نیز مانند ویلسون ضمن اعتقاد به ایجاد یک نظام سلسله‌مراتب اداری که نحوه پاسخ‌گویی را مشخص می‌کند، تأکید می‌کند که سلسله‌مراتب اداری تا حد امکان باید از نفوذ و تأثیرات خارجی آزاد باشد و کنترل سیاسی بر آن تا جایی صورت گیرد که پاسخ‌گویی آسیب‌نبیند (Ibid). و بر نیز معتقد به جدایی سیاست‌های حزبی از اداره بود، اما در جهت عکس ویلسون و گودنو حرکت می‌کرد، یعنی بر دورنگه داشتن اداره از دولت با افراطی‌گری‌ها و زیاده‌خواهی‌های بوروکرات‌ها هشدار می‌داد. بنابراین تأکید می‌گردد که باید تا می‌توان اداره را خارج از سیاست نگه داشت. به نظر وی برای اینکه اداره به‌صورت حرفه‌ای‌ها و همراه کارایی به فعالیت پردازد، مدیران دولتی باید از شایستگی فنی بهره‌مند باشند و بدون جهت‌گیری سیاسی خدمت کنند (طهماسبی، ۱۳۹۰: ۴۷).

به‌طور کلی می‌توان گفت که ویلسون، گودنو و و بر در معنای دقیق جدایی سیاست از اداره ابهام داشتند. ضمن اینکه باید دقت داشت که دغدغه و هدف آنها به‌جای اینکه ایجاد یک مفهوم نظری دوگانگی باشد، بهبود عمل دولت و سازمان‌های دولتی بود. بنابراین در نظر آنها و در زمان آنها دوگانگی یک مفهوم نظری برای تحلیل و بررسی نبود. در مجموع آنچه آنها دنبال می‌کردند فقط جدایی سیاست‌های حزبی از اداره بود و نه چیز دیگر.

مدل تعامل سیاست - اداره در امتداد دوگانگی سیاست - اداره

واژه دوگانگی به جدایی میان دو گروه یا دو شیء اشاره دارد که کاملاً باهم متفاوت و متضادند. قلمرو مفهوم دوگانگی به این برمی‌گردد که در ادبیات مدیریت دولتی سنتی برای تبیین جدایی خط‌مشی و اداره از مفهوم دوگانگی استفاده می‌شود (Svara, 2001: 179). به‌هرحال فارغ از تعامل میان سیاست و اداره که از دهه ۴۰ میلادی مورد تأکید قرار گرفت تا قبل از آن از جدایی میان این دو دفاع می‌شد. مفهوم دوگانگی را هیچ‌گاه ویلسون و گودنو ارائه نکردند، بلکه این مفهوم به‌تدریج از دهه ۲۰ میلادی شکل گرفت. اسوارا می‌گوید مدل

دوگانگی بعد از ایجاد رشته مدیریت دولتی شکل گرفت و میراث دهه ۲۰ و ۳۰ است. مدل دوگانگی به تدریج تحت تأثیر شرایط حاکم بر مدیریت دولتی، یعنی نظریات مدیریت علمی و اصول اداره ظهور یافت. یعنی مفهوم دوگانگی با ذات نظری آنها مطابق بود (Ibid).

امروزه توافق بر این است که مدل دوگانگی زاییده عقاید پیشگامان مدیریت دولتی نیست، بلکه صرفاً تفسیری از نظرات و دیدگاه‌های آنهاست که اندیشمندان پس از آنها به‌منظور مشروعیت بخشی به مقاصدشان که همان جدا کردن خط‌مشی‌گذاری از اجرای خط‌مشی بود، صورت دادند (Ibid). در همین حال، عده‌ای نیز اعتقاد دارند که امروزه دوگانگی وجود دارد، اما نه به معنایی که در گذشته تصور می‌شد. یعنی برخی امروزه بی‌طرفی سیاسی را می‌پذیرند، اما دوگانگی سیاست از اداره را رد می‌کنند (Ibid). مدل تعامل سیاست- اداره بعدها توسط اسوارا معرفی شد که بر ترکیب و تعامل دموکراسی نماینده و حرفه‌ای‌گرایی در دولت تأکید می‌کند که چهار حالت سلطه سیاسی، استقلال بوروکراسی، بن‌بست سیاسی و مدل تعامل دارد. مدل تعامل یک مدل جدید برای جایگزینی مدل قدیمی دوگانگی نیست، بلکه عمیقاً ریشه در مدل قدیمی ویلسون دارد که به‌طور پیوسته تکامل یافته است؛ یعنی مانند مدل دوگانگی بر جدایی سیاست‌های حزبی از اداره تأکید دارد و مدل علاوه بر آن بر تعامل بین خط‌مشی و اداره تأکید دارد (Svara, 2001: 179).

اندیشمندان پست‌مدرن مدیریت دولتی نیز با نفی جدایی خط‌مشی از اداره بر این عقیده‌اند که در دوگانگی، عناصر متضاد می‌توانند باهم تعامل داشته باشند و به هم وابسته باشند. می‌توان دوگانگی را با «بین» و «یانگ» نشان داد. بین و یانگ عناصر کاملاً متضاد و متفاوتی هستند، اما هرکدام وجودش بسته به دیگری است و هرکدام قابلیت تبدیل به دیگری را دارا است. در دوگانگی سیاست- اداره می‌توان سیاست را بین و اداره را یانگ تصور کرد که از هم کاملاً متفاوت، اما باهم در تعامل‌اند. بنابراین در نهایت می‌توان این‌گونه جمع‌بندی کرد که اعتقاد به جدایی خط‌مشی از اداره متفاوت از نظرات ویلسون و گودنو است و نمی‌توان آن را مربوط به آنها دانست. دوگانگی متأثر از مجموعه‌ای وسیع‌تر از نظریات و به‌ویژه مدیریت علمی و اصول اداره است. این مدل با ورود به دهه ۴۰ کنار گذاشته و با دیدگاه تعامل خط‌مشی و اداره جایگزین شد.

تعامل مثبت و مخرب خط‌مشی - اداره

امروز بیشتر محققان تأکید بر تعامل بین خط‌مشی - اداره به‌جای جدایی خط‌مشی از اداره دارند (Bryson, Sancino, Benington & Sørensen, 2017). آنان، تعامل مؤثر را به این شکل در نظر می‌گیرند که مدیران دولتی به لحاظ نزدیکی به دریافت‌کننده خدمات عمومی (Svara,

(1999a)، دانش تخصصی خود، واقع‌گرایی مالی، توان مدیریتی، به خط‌مشی‌گذاران در فرایند خط‌مشی‌گذاری کمک کنند (Demir, Reddick & Nank, 2015) و آنچه در محیط واقعی یاد گرفته‌اند را در تدوین خطی مشی‌ها در اختیار سیاستگذاران قرار می‌دهند (Petridou, 2014). در بیشتر مواقع به دلیل منافع شکل گرفته بین منتخبان سیاسی و مدیران دولتی آنها ترجیح می‌دهند باهم تعامل مثبت داشته باشند (Bryson, Sancino, Benington & Sørensen, 2017) در چنین شرایطی مدیران دولتی خود را ملزم به پاسخگویی بی‌طرفی سیاسی می‌دانند و خط‌مشی‌های تدوین‌شده را که خود در آنها سهم بوده‌اند، ضمن پذیرش، اجرا می‌کنند (Jacobsen, 2006). این نوع تعامل از دید نگارنده نوعی تعامل مثبت است، اما در برخی مواقع با نوعی رابطه بین خط مشی و اداره روبه‌رو هستیم که خط‌مشی بر اداره مسلط شده (Dahlström, & Niklasson, 2013) و به‌طور گسترده در عزل و نصب‌ها و برنامه‌های اداری دخالت می‌کند (Hood & Lodge, 2006) و باعث ایجاد سیاست‌زدگی بوروکراسی می‌شوند که تبعات اداری و سیاسی زیادی در نظام سیاسی می‌تواند داشته باشد (نگاه کنید به دانایی‌فر و همکاران، ۱۳۹۴) و یا به‌عکس این بوروکراسی و مدیران دولتی هستند که بر خط‌مشی مسلط شده‌اند (Moynihan & Soss, 2014; Demir, Reddick & Nank, 2015) اهداف و برنامه‌های خود را دنبال می‌کنند و عملاً منتخبان سیاسی از کنترل و نظارت بر آنان بازمی‌مانند و در بدترین شرایط، ممکن است با نظامی درهم‌تنیده شده روبه‌رو شویم که هرکدام از دو بخش خط‌مشی و اداره به‌طور افراطی در کار همدیگر دخالت کرده و امور خط‌مشی‌گذاری و اجرا به‌درستی انجام نشود (Rahman, 2015).

پیشینه تجربی پژوهش

با بررسی تحقیقات مختلف در داخل، پژوهشی با محتوای مشابه که در دسترس محققان باشد یافت نشد و مقاله حاضر از این حیث کاملاً بدیع است، اما پژوهش‌هایی با محتوای مشابه در سایر کشورها صورت گرفته است که این تحقیقات به‌طور جامع به دلایل مداخلات اداره - سیاست نپرداخته است و اکثراً به طور ضمنی به بررسی پیامدهای این مداخلات پرداخته‌اند که شامل دو دسته است؛ اول تحقیقاتی که دلایل دخالت سیاست در اداره را بررسی کرده است و این مفهوم را در قالب «سیاست زدگی بوروکراسی» و مفاهیم مشابه آورده است و تأکید گسترده‌تری در علوم سیاسی دارد و دوم تحقیقاتی که به دلایل پیرامون نافرمانی و مداخلات مدیران عمومی در سیاست پرداخته است.

در مطالعات علوم سیاسی برخی محققان دلایل دخالت سیاستمداران در مدیریت دولتی را تغییرات پویا و مداوم در احزاب سیاسی و کسب قدرت و نفوذ بیشتر این احزاب سیاسی

(van Biezen and Kopecký, 2007, 2003); جذب افراد فعال حزب خود و گماشتن آنها در پست‌های کلیدی و تخصصی برای پاداش به هم‌حزبی‌ها (O'Dwyer, 2006) و کنترل بیشتر بر مدیریت عمومی توسط سیاستمداران دانسته‌اند (Kopecký et al, 2012) برخی نیز ساختار حکومتی کمونیستی برخی کشورها را در این موضوع مؤثر دانسته‌اند (Meyer-Sahling, 2008). در مطالعات مدیریت دولتی نیز برخی محققان، بر تفاوت ترجیحات مدیران دولتی و سیاستگذاران (Huber & Lupia, 2001). کسب آزادی در انتخاب روش‌ها توسط سیاستگذاران (Dahlström et al, 2010) اثرگذاری در انتصاب افراد وفادار (Peters & Pierre, 2004) امکان انتصاب افراد سیاسی (Hood & Lodge, 2006) به‌عنوان دلایل دخالت سیاستگذاران در اداره تأکید کرده‌اند. برخی از محققان هم علل دخالت مدیران عمومی در سیاست را، جهت‌گیری سیاسی مدیران دولتی دانسته‌اند (Demir & Reddick, 2012). محققانی که به عوامل کلی مداخلات تأکید داشتند تفاوت دیدگاه در تصمیم‌گیری‌ها (Joensuu & Niiranen, 2016)، ضعف درک نقش و عدم اعتماد متقابل (دولت تانزانیا) (Hulst, Mafuru & Mpenzi, 2015) را مهم‌ترین دلیل این تعارضات دانسته‌اند.

روش‌شناسی پژوهش

این پژوهش از نظر هدف کاربردی و مبتنی بر پارادایم تفسیری و با رویکردی استقرایی است و از استراتژی پژوهش کیفی مطالعه موردی بهره می‌برد. روش تجزیه و تحلیل داده‌ها نیز برحسب روش تحلیل مضمون انجام شده است. تحلیل مضمون از طریق فرآیند کدگذاری طی شش مرحله، به‌منظور خلق الگوهای صحیح و معنادار، انجام می‌گیرد. این مراحل عبارت‌اند از: آشنایی با داده‌ها، ایجاد کدهای اولیه، جست‌وجوی تم‌ها، تعریف و نام‌گذاری تم‌ها و تهیه گزارش نهایی (Braun & Clarke, 2006, p. 93).

ابزارهای گردآوری داده‌ها

با توجه به محدودیت کتاب‌ها و مجلات موجود در زمینه دوگانگی سیاست- اداره در داخل کشور، بخش عمده متون از پایگاه‌های اینترنتی معتبر استخراج شده است. از نتایج این مطالعه در تدوین مبانی نظری پژوهش و مرور ادبیات دوگانگی سیاست- اداره استفاده شده است. یکی دیگر از ابزارهای گردآوری داده‌های موردنیاز، طراحی و اجرای مصاحبه‌های نیمه ساختاریافته است. به علت کیفی بودن روش تحلیل مضمون، برای کنترل روایی و پایایی (ممیزی پژوهش) پژوهش حاضر از معیارهای کمی و رویکرد اثبات‌گرایانه استفاده نشد، بلکه همان‌گونه که

گوبا و لینکلن بیان داشته‌اند، سنجه‌های باورپذیری^۱، اطمینان‌پذیری^۲، تأییدپذیری^۳ و انتقال‌پذیری^۴ مبنا قرار گرفته و مطابق با توصیه کینگ و هاروکز (۲۰۱۰: ۱۴۳) از چهار رویه خود آزمون کدگذاری، استفاده از کدگذاران مستقل، دریافت بازخورد از مصاحبه‌شوندگان ضمن ارائه توصیف غنی و ثبت جزئیات بررسی‌ها، استفاده شد.

مشارکت‌کنندگان پژوهش و نحوه انتخاب آنها

به‌منظور انجام مصاحبه و جمع‌آوری داده‌ها، مشارکت‌کنندگان در این پژوهش با روش هدفمند از شاخه گلوله برفی انتخاب شده‌اند. روش گلوله برفی، روشی هدفمند بوده که طی آن پس از انتخاب آگاهانه اولین مصاحبه‌شونده، از او می‌خواهیم تا فرد دیگری را که در رابطه با موضوع تحقیق صاحب‌نظر است، به ما معرفی کند و به همین ترتیب تا انجام آخرین مصاحبه و دستیابی به داده‌های کافی ادامه می‌دهیم. درواقع، یک شرکت‌کننده در پژوهش ما را به شرکت‌کنندگان دیگر یا گلوله برفی هدایت می‌کند (Maykut & Morehouse, 1994, p. 57). در این پژوهش مشارکت‌کنندگان موردنظر از بین مدیران دولتی در قوه مجریه دولت دهم و همچنین نمایندگان مجلس معاصر با آنها انتخاب شدند. علت انتخاب دولت دهم به‌عنوان مورد مطالعه این بوده است که در این دوره بعد از انقلاب اسلامی رابطه میان مدیران دولتی و خط‌مشی‌گذاران بیش‌ازپیش مورد مناقشه بوده است. در پژوهش کیفی از قبل نمی‌توان مشخص کرد که تعداد مشارکت‌کنندگان موردنظر برای مرحله مصاحبه چه تعداد است. تعداد مشارکت‌کنندگان در حین انجام مصاحبه‌ها و از طریق قاعده اشباع نظری مشخص خواهد شد. معمولاً تعداد مشارکت‌کنندگان کافی برای مصاحبه به موضوع تحقیق، میزان اکتشافی بودن آن و میزان آگاهی مصاحبه‌شوندگان بستگی دارد. این تعداد می‌تواند بین پنج تا ۲۵ نفر متغیر باشد (Kvale, 1996, p. 101). در پژوهش کنونی در مجموع با ۲۵ نفر مصاحبه انجام شده است که از این بین، ۱۰ نفر از مدیران دولتی قوه مجریه و ۱۰ نفر از نمایندگان مجلس و پنج نفر نیز در هر دو قوه سابقه همکاری داشته‌اند.

یافته‌های پژوهش

پس از انجام مصاحبه‌های عمیق، نتایج مصاحبه‌ها به‌طور دقیق پیاده‌سازی و طبق روش تحلیل مضمون نتایج حاصل از تحلیل مضمون به‌صورت جدول ۲ درنهایت به دست آمد،

1- Anachronism

2- John kingdon

3- Roger cobb

4- Roger cobb

همان‌طور که مشاهده می‌شود، چهارتم اصلی شامل تعامل نهادی و ساختاری (ثابت)، عوامل اجتماعی (ثابت)، عوامل شخصیتی و فردی (شخص رئیس دولت دهم)، عوامل اقتضائات سیاسی در آن دوره خاص؛ از نتایج حاصل از تحلیل مضمون مصاحبه‌ها بود.

جدول ۱- تحلیل مضمون

تم اصلی	مقوله	نمونه جمله کلیدی	کدهای مصاحبه
عوامل نهادی و ساختاری	ساختار متمایل به نظام ریاستی	ساختاری که قانون اساسی پیش‌بینی کرده است این‌گونه است	{2 A1-1 A2-3 A5-3 A7-3 A9-1 B5-2 B2-5B10-3 C2-4C5}
	قدرت زیاد قوه مجریه	قوه مجریه خودش مشکل بود، قاتق نان که نبود قاتل جان نیز بود، موتور نظام که نبود ترمز نظام بود، آمر توقف و تحجر مدیریتی بود و مسلط بر امور بود.	{1 A10-6A5-2 A8-1 B7-1 B8-1 C3-1 C5}
	شفاف نبودن مسئولیت‌ها و میزان کنترل و مداخله هرکدام	برخی نماینده‌ها در محله‌های خود پادشاهی می‌کنند، بیشتر از فرماندار آن منطقه مسئولیت دارند و همه هم استقبال می‌کنند.	{6 A1-3 A2-2 A4-1 A8-4B2-3 C4}
	تأثیرگذاری مدیران دولتی در انتخابات مجلس	طبیعی است که مدیران دولتی هم نماینده‌های هم‌سوی خود را روانه بهارستان کنند.	{1 A5-5A6-6A9-3 C3-3C4}
	قدرت زیاد رؤسای مجالس	کلیت مجلس با ریاست و هیئت‌رئیس مجلس از نظر وزنی برابری می‌کنند.	{2 B1-3 B6-2 B8-4B10}
	نبود کمیسیون‌های مشترک مؤثر	مشارکت و همدلی و همراهی در یک مجموعه که هم از مدیران دولتی می‌بود و هم از مجلس وجود نداشت.	{3 A6-6A7-5A10}
	ضعف قانونی در نظارت نمایندگان مجلس بر مدیران دولتی	نظارت‌ها به‌موقع و مؤثر نیست، نظارت همگام با روند اجرایی به کشور کمک می‌کند و نه بعدازآن.	{4 A1-3 A4-8A5-2 A7-2 A10-1 C2-8C3}
عوامل اجتماعی	نبود احزاب پابرجا	استفاده از پول‌های کثیف در حمایت از فلان کاندیدا نتیجه را معلوم می‌کرد.	{5 A2-2 A5-2 B5-7C3-4C4}
	توقعات زیادتر مردم از مسئولیت رئیس‌جمهور و مدیران دولتی	وقتی رئیس‌جمهور به اراده خود پول پاشی کند، معنی‌اش این است که هر کار دیگری هم می‌تواند بکند و مردم متوقع می‌شوند تا مدیران بخش اداری هم همان کار را بکنند.	{7 A1-1 B1-2 B3-2 B4-5B5-4B7-7B10-6C4}
	شعارهای انتخاباتی رئیس‌جمهور	بالاخره حرف‌هایی زده شد، باید بر طبق حرف‌ها عمل می‌کرد منتها آن حرف‌ها نباید زده می‌شد تا مردم تصور غلط کنند که دولت و مدیران ذیل آن می‌توانند کاری خارج از مصوبات انجام بدهند.	{4A10-4 A3-5C3}
	وجود نمایندگانی وکیل الدوله	برخی هر چه دولت بگوید با چشم دل می‌بینند و با گوش دل می‌شنوند و با زبان دل بلی می‌گویند واقعیت است.	{4A4-1 A7-5A9}
	فقدان هویت جمعی در	ممکن است نیت‌های مشابهی برای مقابله با فلان	{4A5-1 A6-3 A8-5B1-3 B3-

1 B4-6C3}	قانون‌شکنی باشد ولی تکنیک مورد استفاده متفاوت یا بالعکس به هر حال به طور واحد راه به‌جایی نمی‌برد.	مجلس	
{4A6-5B2-3 B5-3 B7-2 B10-3 C5}	در ایران مجلس دارای اختیارات زیادی نیست و دارای اختیارات نظارتی خاص بر دولت است.	کمک گرفتن نمایندگان در انتخابات از مدیران دولتی	
{6A6-4A7-2C4}	به‌کارگیری برخی افراد در مناصب مختلف برخی از نمایندگان دغدغه مند را موجب کرد دخالت کنند	استفاده از عناصر بدنام در دولت و بدنه مدیران دولتی	
{7A5-1 A9-1B3-4B5-5C4}	هر منطقه‌ای که مردمش از نماینده جنب‌وجوش ببینند به او رأی می‌دهند پس حوزه انتخابیه اصل کار تلقی می‌شود.	نگاه محلی بخشی از نمایندگان	
{1A1-1A3-2A9-2C1}	رویکرد خودمحوری هنوز در وجودشان هست و عادت به تک‌گویی، تمامیت‌خواهی، اقتدارطلبی و نشان دادن نظر خود به کرسی را دارند.	اقتدارطلبی رئیس‌جمهور دولت دهم	عوامل شخصیتی و فردی (شخص رئیس دولت دهم)
{2 A3-5A5- 4A8-6A10- 6B5-1 C1-4C3}	تصمیم در کشور دست یک نفر بود آن‌هم رئیس دولت.	خودرأیی رئیس دولت دهم	
{2A3-1 B2-2 B6-1 B10}	اعتمادی به مجلس به خاطر سنگ‌اندازی مکرر در دولت به آن شکل نبود.	وجود نداشتن اعتماد بین رئیس دولت دهم و مجلس	
{2 A2-3B4-4B6-3 B9}	از اول هم اختلافات شخصی بین آقایان بود که بر این موضوعات دامن زد.	وجود اختلافات شخصی بین رئیس دولت دهم و رئیس مجلس	
{1 A4-5A8-6B1-6B10-2 C5}	برای اینکه خود و شعارهایش را ثابت کند از این ترفند بهره برد.	کسب محبوبیت رئیس دولت از اختلاف	
{3 B1-4B4-5B6-2 B7-2 C2}	تنش‌ها و نحوه برخورد ریاست مجلس با این قضیه مهم بود	حفظ قدرت رئیس مجلس	
{3 A3-4A9}	وقتی مفاسد شکل گرفت نمی‌شود که نماینده‌ها ساکت بشینن و از دولت نخواهن که افراد فاسد را عزل کند و افراد مورد اعتماد را بگمارد؟	شکل‌گیری فساد اقتصادی در آن دوره خاص	
{1B6-3B10-1C4}	اتفاقات آن روزها و بی‌اعتنای رئیس دولت به نهادهای عالی نظام موجب این مداخلات شد.	اختلافات احزاب سیاسی با رئیس‌جمهور	
{4A2-4C2}	به نظر خودشان، اقتضا می‌کرد دولت برای دور زدن تحریم‌ها برخی قوانین را نادیده بگیرد.	وجود تحریم‌های فزاینده	
{2A6-3 A10-3B2-2B9-1C4}	رئیس دولت کلاً با همه به مشکل خورده بود، از این‌رو مجلس را نادیده می‌گرفت.	اختلاف رئیس دولت با ارکان مهم نظام	
{5A1-5A7-1B9}	یک صف‌آرایی شدیدی بین همه گروه‌های مدعی قدرت شکل گرفت که زمینه‌ساز این موضوع شد	شکاف سیاسی احزاب در کشور	
{3 A1-4B1-2 C3}	ناهمسویی فکری نمایندگان مجلس و رئیس‌جمهور باعث ناکارآمدی و مداخلات در وظایف شد.	ناهمسویی مجلس و دولت	

بحث و نتیجه‌گیری

در این پژوهش به دلایل مداخلات خط‌مشی‌گذاری در اداره و دلایل مداخلات اداره در خط‌مشی‌گذاری پرداخته شده است و برخلاف سایر پژوهش‌های مشابه که صرفاً از بیشینه مدیریت دولتی استفاده کرده‌اند و شرایط و مقتضیات سیاسی و حاکمیتی را مدنظر قرار نداده‌اند، با کمک گرفتن از علوم سیاسی، ساختار سیاسی و حکمرانی ایران نیز مورد توجه واقع شده است، به گونه‌ای که محققان با در نظر گرفتن نقش منتخبان قوه مجریه و تأثیر آنها بر فعل و انفعالات اداری و متمایز کردن نقش آنها از مدیران دولتی به لحاظ موقعیت سیاسی، و با در نظر گرفتن شباهت وظیفه‌ای آنها در نقش متصدی اجرایی و اداره خطی مشی‌ها به انجام این پژوهش مبادرت ورزیده‌اند.

همواره از بدو شکل‌گیری مدیریت دولتی، رابطه خط‌مشی - اداره مورد مناقشه بوده است و اگرچه نظریات جدید بر تعامل و همکاری این دو تأکید می‌کند، همچون نظریه اسورا (۲۰۰۱)، که ماتریس چهاربعدی از رابطه اداره و سیاست معرفی می‌کند و مدل تعاملی را مطرح می‌کند، ولی در بسیاری از کشورها و ایران با از دست رفتن بی‌طرفی سیاسی اداره و سیاست زدگی بوروکراسی و ناکارآمدی خطی مشی‌های تدوین‌شده و عدم اجرای خطی مشی‌ها یا اجرای ناقص و به شکلی متفاوت، منجر به وجود آمدن پیامدهای گسترده‌ای شده است که نمونه‌های آشکار آن را می‌توانیم ببینیم، از دست رفتن شایستگی مدیران اداره، به خطر افتادن سیستم دموکراسی، شکل‌گیری فساد و از دست رفتن حقوق شهروندی و گسترش بی‌قانونی، سیاسی شدن فعالیت‌های اداری و از بین رفتن عملکرد متخصصان و حرفه‌ای مدیران و شکل‌گیری جنگ احزاب و نزاع قدرت در ادارات و بازتولید نظام تاراج از میراث این نوع مداخلات و به هم ریختگی خط‌مشی - اداره است.

نتایج این پژوهش که در زمان دولت دهم (۱۳۸۸-۱۳۹۲) انجام شده است نشان می‌دهد که یکی از سلسله موارد مهمی که باعث ایجاد عوامل ریشه‌ای در این تعامل مخرب در ایران شده است، عوامل نهادی و ساختاری است که مرتبط با حوزه سیاسی و حقوقی حاکمیتی می‌شود، از جمله این موارد ساختار حاکمیتی متمایل به نظام ریاستی و نه پارلمانی، قدرت بیش از اندازه ریاست جمهوری، تأثیرگذاری مدیران دولتی در انتخابات مجلس، ضعف قانونی در نظارت نمایندگان مجلس بر مدیران دولتی در سطح میانی و محلی کشور است که با بعضی مطالعات علوم سیاسی در این حوزه شباهت‌های محدودی دارد، به گونه‌ای که وقتی رؤسای مدیران دولتی (رئیس‌جمهور و معاونان آن) تحت کنترل و نظارت کافی منتخبان سیاسی و خط‌مشی - گذاران ملی قرار نداشته باشند و از طرفی خلأ کنترل و نظارت از مدیران میانی دولتی و عمومی توسط خط‌مشی‌گذاران به لحاظ ساختار حاکمیت متمرکز وجود داشته باشد، عملاً

مدیران دولتی از آزادی عمل بیشتر برخوردار بوده و به پشتیبانی رؤسای جمهور و هیئت دولت کمتر خود را موظف به پاسخگویی می‌دانند. از طرفی شفاف نبودن مسئولیت‌ها و میزان کنترل و مداخله اداره بر سیاست و برعکس بر عملکرد هم در قوانین، نبود احزاب پابرجا که بتواند سروسامانی به انتخابات سیاسی بدهد و رابطه بین اداره و خطمشی و حدود وظایف آنها را برجسته کند و مانع از ورود افرادی بدون شناسنامه حزبی به نزاع‌های انتخاباتی شود و قدرت زیاد رؤسای مجالس که می‌تواند زمینه‌ساز معامله‌های سیاسی باشد و فقدان کمیسیون‌های مشترک مؤثر بین مدیران دولتی با منتخبان سیاسی مجلس و نه بین هیئت دولت و نمایندگان مجلس از عوامل و دلایل مهم نهادی دیگر است.

عوامل اجتماعی و روان‌شناختی گسترده‌ای همچون توقعات مردم از قوه مجریه و شعارهای انتخاباتی رئیس‌جمهور نیز باعث شده است که ایشان خود را موظف به نقش‌آفرینی در خطمشی‌گذاری بدانند و به مدیران دولتی زیرمجموعه خود اختیاراتی فراتر از جایگاه و وظیفه خود بدهند که عامل مهمی در زیر پا گذاشتن خطمشی‌های منتخبان سیاسی مجلس و نقش‌آفرینی مدیران اداری در خطمشی‌گذاری است. وجود نمایندگانی که بیشتر در جهت اهداف حزبی حرکت می‌کنند، نبود هویت جمعی در مجلس، کمک گرفتن نمایندگان در انتخابات از مدیران دولتی نیز به این فرایند کمک می‌کند. استفاده از عناصر بدنام در دولت و بدنه مدیران دولتی زمینه را برای مداخلات منتخبان سیاسی در اداره به بهانه رفع فساد فراهم می‌کند، از طرفی نگاه محلی و بخشی نمایندگان مجلس به دلیل وابستگی به صندوق رأی حوزه انتخابیه محل باعث می‌شود که آنها در اداره نقش پررنگی ایفا کنند.

در مطالعات دلایل تعامل مخرب خطمشی - اداره در سال‌های ۸۸ تا ۹۲ وجوه مسائلی مرتبط به شخصیت و رفتار فردی دولتمردان وقت نیز تأثیر چشم‌گیری بر رابطه خطمشی - اداره داشت، به گونه‌ای که خودرأیی‌ها و اقتدارطلبی‌های رئیس دولت دهم و اختلافات شخصی رئیس مجلس و رئیس دولت باعث شکل‌گیری نوعی تقابل بین مدیران دولتی زیرمجموعه قوه مجریه با منتخبان سیاسی شده بود، وجود اقتضانات سیاسی خاص مثل شکل‌گیری فسادها، وجود اختلاف بین احزاب و شکاف بین سیاستمداران، فشار بین‌المللی و تحریم نیز به‌طور فزاینده‌ای باعث ایجاد نوعی آمیختگی مخرب خطمشی - اداره در کشور شده بود که نشان از آن دارد که رابطه خطمشی و اداره به شکل ویژه‌ای می‌تواند تحت تأثیر این شرایط باشد.

توصیه‌های سیاستی

- برای رفع مشکلات رابطه مخرب خط‌مشی و اداره در ایران پیشنهاد می‌شود:
- ۱- تغییر ساختار نظام سیاسی کشور از متمایل به ریاستی، به نظام پارلمانی در دستور کار کارشناسان قرار گیرد.
 - ۲- قدرت قوه مجریه را در کشور محدود به اجراکننده خطی مشی‌های بالادستی و قوانینی تدوین گردد که رئیس‌جمهور را در حد یک مجری و منتخب اجرایی کشور قرار دهد.
 - ۳- خط‌مشی‌هایی تدوین شود که مقام رئیس مجلس را در حد یک هماهنگ‌کننده جلسات مجلس و مسئول تنظیم امور اداری مجلس قرار دهد.
 - ۴- فرهنگ‌سازی انجام شود که مردم، رئیس‌جمهور را در حد یک مجری بدانند و توقع خط‌مشی‌گذاری عمومی در سطحی که وظیفه و مسئولیت او نیست از او نداشته باشند.
 - ۵- حد مسئولیت افراد در قانون اساسی مشخص و تصریح شود که حد توان تغییری که می‌توانند منتخبان سیاسی در عزل و نصب‌های اداری انجام دهند تا کجا و بر چه موازینی قرار دارد.
 - ۶- ایجاد کمیسیون‌های مشترک بین مدیران عمومی متخصص و منتخبان سیاسی مجلس می‌تواند باعث شکل‌گیری تعاملات مثبتی بین نهاد خط‌مشی - اداره در کشور شود.

منابع

الف) فارسی

- ۱- دانایی‌فرد، حسن؛ صادقی، محمدرضا و مصطفی‌زاده، معصومه. (۱۳۹۴). واکاوی و تحلیل تبعات سیاست‌زدگی بوروکراسی در نظام‌های سیاسی. فصلنامه اندیشه مدیریت راهبردی: پاییز و زمستان ۱۳۹۴، دوره ۹، شماره ۲؛ از صفحه ۵۷ تا صفحه ۸۶.
- ۲- طهماسبی، رضا. (۱۳۹۰). درآمدی بر نظریه‌های مدیریت دولتی، تهران: انتشارات سمت.

ب) انگلیسی

- 3- Bach, T., & Veit, S. (2016, July). Pathways to the Top: the Consequences of Individual Career Patterns for Recruitment to High Public Office in Germany. In *IPSA World Congress (Vol. 23, p. 28)*.
- 4- Bach, T., Hammerschmid, G., & Löffler, L. (2015, August). More delegation, more political control? Politicization of senior level appointments in 18 European countries. In *EGPA annual conference in Toulouse*.
- 5- Bersch, K., Praça, S., & Taylor, M. M. (2017). State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian state. *Governance*, 30(1), 105-124.
- 6- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3, 77-101.
- 7- Bryson, J., Sancino, A., Benington, J., & Sørensen, E. (2017). Towards a multi-actor theory of public value co-creation. *Public Management Review*, 19(5), 640-654.
- 8- Connaughton, B. (2017). Political-administrative relations: The role of political advisers. *Administration*, 65(2), 165-182.

- 9- Cooper, C. A. (2016). *The politics of bureaucratic mobility: historical changes across public service bargains in Canada's provincial governments*. Thesis for degree of Philosophy of Doctor (PhD) political Science, University of Montréal.
- 10- Dahlström, C., & Niklasson, B. (2013). *The politics of politicization in Sweden*. *Public Administration*, 91(4), 891-907.
- 11- Dahlström, C., Lapuente, V. and Teorell, J. (2010) *Dimensions of Bureaucracy A Cross-National Dataset on the Structure and Behavior of Public Administration*. *QoG Working Paper Series*, 13, pp.3-59.
- 12- Demir, T., & Nank, R. (2012). *Interaction quality in political-administrative relations in the United States: Testing a multi-dimensional model*. *International Journal of Public Administration*, 35(5), 329-339.
- 13- Demir, T., & Nyhan, R. C. (2008). *The politics-administration dichotomy: An empirical search for correspondence between theory and practice*. *Public Administration Review*, 68(1), 81-96.
- 14- Demir, T., & Reddick, C. G. (2012). *Understanding Shared Roles in Policy and Administration: An Empirical Study of Council-Manager Relations*. *Public Administration Review*, 72(4), 526-535.
- 15- Demir, T., & Reddick, C. G. (2015). *Political Orientation and Policy Involvement of City Managers: An Empirical Study of the Value-Activity Relationship*. *Public Organization Review*, 15(4), 581-598.
- 16- Demir, T., Reddick, C. G., & Nank, R. (2015). *The relationship between public service values and administrative involvement in policymaking*. *Public Organization Review*, 15(1), 79-98.
- 17- Gherghina, S., & Kopecký, P. (2016). *Politicization of administrative elites in Western Europe: an introduction*.
- 18- Goodnow, F. (1900). *Politics and Administration: a study in government*. New York.
- 19- Hartlapp, M. (2016). *Integrating across policy sectors: how the wider public impacts on the drafting process of EU trans-border healthcare*. *International Review of Administrative Sciences*, 0020852316648225.
- 20- Hood, C. and Lodge, M. (2006) *The Politics of Public Service Bargains: Reward*. Oxford: Oxford University Press.
- 21- Huber, J.D. and Lupia, A. (2001). *Cabinet instability and delegation in parliamentary democracies*. *American Journal of Political Science* 45(1): 18-32.
- 22- Hulst, R., Mafuru, W., & Mpenzi, D. (2015). *Fifteen Years After Decentralization by Devolution: Political-administrative Relations in Tanzanian Local Government*. *Public Administration and Development*, 35(5), 360-371.
- 23- Jacobsen, D. I. (2006). *The relationship between politics and administration: The importance of contingency factors, formal structure, demography, and time*. *Governance*, 19(2), 303-323.
- 24- King, N., & Horrocks, C. (2010). *Interviews in qualitative research*. London: Sage.
- 25- Kopecký, P., Mair, P. and Spirova, M. (eds.). (2012) *Party Patronage and party Government in European Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- 26- Krause, R. M., Feiock, R. C., & Hawkins, C. V. (2014). *The administrative organization of sustainability within local government*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(1), 113-127.
- 27- Kvale, S. (1996). *Interviews: An Introduction to Qualitative Research Interviewing*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- 28- Maykut, p., & Morehouse, R. (1994). *Beginning qualitative research: A Philosophic and practical guide*. London: The Falmer Press.
- 29- Meyer-Sahling, J.-H. (2008) *The changing colours of the post-communist state: The politicisation of the senior civil service in Hungary*. *European Journal of Political Research* 47(1): 1-33.
- 30- Moynihan, D. P., & Soss, J. (2014). *Policy feedback and the politics of administration*. *Public Administration Review*, 74(3), 320-332.
- 31- O'Dwyer, C. (2006). *Runaway state-building: Patronage politics and democratic development*. JHU Press.
- 32- Öhberg, P., MUNK CHRISTIANSEN, P. E. T. E. R., & Niklasson, B. (2017). *Administrative politicization or contestability? How political advisers affect neutral competence in policy processes*. *Public Administration*, 95(1), 269-285.
- 33- O'Leary, R. (2013). *The ethics of dissent: Managing guerrilla government*, 1st Edition Washington, DC: CQ Press.
- 34- Oliveros, V., & Schuster, C. (2016). *Merit, Tenure, and Bureaucratic Behavior: Evidence From a Conjoint Experiment in the Dominican Republic*. *Comparative Political Studies*, 0010414017710268.
- 35- Page, E., & Wright, V. (Eds.). (1999). *Bureaucratic elites in Western European states*. Oxford University Press.
- 36- Peters, G.B., and Pierre, J. (2004) *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*. London: Routledge.

- 37- Petridou, E. (2014). *Theories of the policy process: Contemporary scholarship and future directions*. *Policy studies journal*, 42(S1).
- 38- Rahman, M. S. (2015). *Politics-Bureaucracy Relations, Governance and Development in Bangladesh: The Case of Local Government (Doctoral dissertation)*.
- 39- Roman, A. V. (2017). *The determinants of public administrators' participation in policy formulation*. *The American Review of Public Administration*, 47(1), 102-129.
- 40- Sarker, M. N. I., Bingxin, Y., Sultana, A., & Prodhon, A. Z. M. S. (2017). *Problems and challenges of public administration in Bangladesh: pathway to sustainable development*. *International Journal of Public Administration and Policy Research*, 2(1), 008-015.
- 41- Sowa, J. E., & Lu, J. (2017). *Policy and management: Considering public management and its relationship to policy studies*. *Policy Studies Journal*, 45(1), 74-100.
- 42- Svara, J. H. (1999). *Complementarity of politics and administration as a legitimate alternative to the dichotomy model*. *Administration & society*, 30(6), 676-705.
- 43- Svara, J. H. (2001). *The myth of the dichotomy: Complementarity of politics and administration in the past and future of public administration*. *Public administration review*, 61(2), 176-183.
- 44- Van Biezen, I. (2003). *Political parties in new democracies: Party organization in Southern and East-Central Europe*. Springer.
- 45- Van Biezen, I., & Kopecký, P. (2007). *The state and the parties: public funding, public regulation and rent-seeking in contemporary democracies*. *Party politics*, 13(2), 235-254.
- 46- Wilson, Woodrow. (1887). *The Study of Administration*. *Political Science Quarterly*, 2(2): 197-222.
- 47- Zhang, Y., & Feiock, R. C. (2009). *City managers' policy leadership in council-manager cities*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(2), 461-476.