

Identifying and Characterizing the Shadow Management Environment in Iran's Public Sector

1. Reza Abdollahi[✉]: Department of Public Administration, Ra.C., Islamic Azad University, Rasht, Iran

2. Davood Kiakojouri^{*}[✉]: Department of Management, Cha.C., Islamic Azad University, Chalous, Iran

3. Reza Verij Kazemi[✉]: Department of Management, Cha.C., Islamic Azad University, Chalous, Iran

^{*}Corresponding Author's Email Address: dr.davoodkia@iau.ac.ir

Abstract:

This study aimed to identify and explain the dimensions, components, and indicators constituting the shadow management environment in Iran's public sector. This exploratory qualitative study employed conventional content analysis based on the Graneheim and Lundman approach. Participants consisted of 15 public administration experts holding the academic rank of assistant professor or higher, with scholarly experience in shadow management, hidden management, and political behavior, as well as senior managerial or executive experience in governmental or public organizations. Participants were recruited through snowball sampling, and semi-structured interviews continued until theoretical saturation was achieved. Data were analyzed through open, axial, and selective coding. Cohen's kappa coefficient was used to assess the reliability and consistency of the coding process, yielding a value of 0.81, indicative of a high level of agreement. Analysis of 15 interviews and 155 meaning units generated 72 open codes, 20 axial codes, and five selective codes. The five principal dimensions identified were parallel and hidden institutional structures, hidden networks of power and communication, covert decision-making, a hidden cultural-normative environment, and a hidden economy and budgeting system. These dimensions indicated that shadow management operates through multiple power centers, loyalty-based appointments, informal lobbying and influence networks, unequal access to information, decision-making outside formal administrative procedures, prioritization of political considerations over technical criteria, normalization of bypassing bureaucratic procedures, organizational silence, and nontransparent resource allocation. Shadow management in Iran's public sector represents a multilayered and network-based organizational environment operating alongside formal administrative structures. Its mechanisms can undermine transparency, accountability, organizational justice, and the effectiveness of decision-making and resource allocation. Identifying its dimensions provides a basis for mapping actual organizational power structures, strengthening oversight mechanisms, and developing strategies for the constructive management of informal networks within public organizations.

Keywords: Shadow Management, Hidden Power Networks, Covert Decision-Making, Parallel Structures, Iranian Public Sector.

How to Cite: Abdollahi, R., Kiakojouri, D., & Verij Kazemi, R. (2026). Identifying and Characterizing the Shadow Management Environment in Iran's Public Sector. *Management, Education and Development in Digital Age*, 3(5), 1-19.



شناسایی و معرفی فضای مبتنی بر مدیریت سایه در بخش دولتی ایران

۱. رضا عبدالهی^۱: گروه مدیریت دولتی، واحد رشت، دانشگاه آزاد اسلامی، رشت، ایران

۲. داود کیاکجوری^۲: گروه مدیریت، واحد چالوس، دانشگاه آزاد اسلامی، چالوس، ایران

۳. رضا وریج کاظمی^۳: گروه مدیریت، واحد چالوس، دانشگاه آزاد اسلامی، چالوس، ایران

*پست الکترونیک نویسنده مسئول: dr.davoodkia@iau.ac.ir

چکیده

پژوهش حاضر با هدف شناسایی و تبیین ابعاد، مؤلفه‌ها و شاخص‌های تشکیل‌دهنده فضای مبتنی بر مدیریت سایه در بخش دولتی ایران انجام شد. این پژوهش از نظر هدف، اکتشافی و از نظر رویکرد، کیفی بود و با استفاده از تکنیک تحلیل محتوای قراردادی مبتنی بر الگوی گرانهم و لندمن انجام شد. مشارکت‌کنندگان شامل ۱۵ نفر از خبرگان رشته مدیریت دولتی با مرتبه علمی استادیاری و بالاتر بودند که دارای سابقه پژوهشی در حوزه مدیریت سایه، مدیریت پنهان و رفتار سیاسی و نیز تجربه مدیریتی یا اجرایی در سطوح عالی بخش دولتی یا عمومی بودند. نمونه‌گیری به روش گلوله‌برفی انجام شد و مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته تا رسیدن به اشباع نظری ادامه یافت. داده‌ها با کدگذاری باز، محوری و انتخابی تحلیل شدند و برای ارزیابی دقت و پایایی فرایند کدگذاری از ضریب کاپای کوهن استفاده شد که مقدار آن ۰.۸۱ به دست آمد و نشان‌دهنده توافق مطلوب کدگذاران بود. تحلیل ۱۵ مصاحبه و ۱۵۵ عبارت معنایی به استخراج ۷۲ کد باز، ۲۰ کد محوری و ۵ کد انتخابی منجر شد. پنج بعد اصلی فضای مبتنی بر مدیریت سایه شامل «ساختارهای موازی و نهادی پنهان»، «شبکه‌های پنهان قدرت و ارتباطات»، «تصمیم‌سازی پنهان»، «فضای فرهنگی - هنجاری پنهان» و «اقتصاد و بودجه‌ریزی پنهان» بود. این ابعاد نشان دادند که مدیریت سایه از طریق تعدد مراکز قدرت، انتصابات مبتنی بر وفاداری، لابی‌گری و شبکه‌های غیررسمی، گردش پنهان اطلاعات، تصمیم‌گیری خارج از چرخه اداری، غلبه ملاحظات سیاسی بر معیارهای فنی، عادی‌سازی دور زدن رویه‌های رسمی، سکوت سازمانی و تخصیص غیرشفاف منابع عمل می‌کند. فضای مدیریت سایه در بخش دولتی ایران پدیده‌ای چندلایه و شبکه‌ای است که به موازات ساختار رسمی عمل کرده و می‌تواند شفافیت، پاسخگویی، عدالت سازمانی و کارایی تصمیم‌گیری و تخصیص منابع را تضعیف کند. شناسایی ابعاد این فضا می‌تواند مبنایی برای ترسیم نقشه واقعی قدرت، تقویت سازوکارهای نظارتی و طراحی راهبردهای مؤثر برای مدیریت و هدایت روابط و شبکه‌های غیررسمی در سازمان‌های دولتی فراهم سازد.

کلیدواژه‌گان: مدیریت سایه، شبکه‌های پنهان قدرت، تصمیم‌سازی پنهان، ساختارهای موازی، بخش دولتی ایران.

نحوه استناددهی: عبدالهی، رضا، کیاکجوری، داود، و وریج کاظمی، رضا. (۱۴۰۵). شناسایی و معرفی فضای مبتنی بر مدیریت سایه در بخش دولتی ایران. مدیریت، آموزش و توسعه در عصر دیجیتال، ۳(۵)، ۱-۱۹.

مقدمه

سازمان‌های دولتی در ظاهر بر اساس ساختارهای رسمی، سلسله‌مراتب اداری، قوانین و مقررات مصوب، شرح وظایف مشخص و سازوکارهای قانونی تصمیم‌گیری اداره می‌شوند؛ با این حال، واقعیت سازمانی همواره با آنچه در نمودارهای سازمانی، آیین‌نامه‌ها و اسناد رسمی نمایش داده می‌شود، انطباق کامل ندارد. در کنار ساختار رسمی، شبکه‌ای از روابط شخصی، ائتلاف‌های غیررسمی، گروه‌های نفوذ، کانال‌های ارتباطی خارج از سلسله‌مراتب، بازیگران فاقد منصب رسمی و هنجارهای نانوشته می‌تواند بر مسیر تصمیم‌گیری، تخصیص منابع، انتصابات و اجرای سیاست‌ها اثر بگذارد. این لایه غیررسمی هنگامی که از سطح تعاملات عادی سازمانی فراتر رود و عملاً در تعیین جهت تصمیمات و توزیع قدرت نقش تعیین‌کننده پیدا کند، زمینه شکل‌گیری آن چیزی را فراهم می‌سازد که در ادبیات مدیریت از آن با عنوان «مدیریت سایه» یا «مدیریت پنهان» یاد می‌شود. مدیریت سایه به وضعیتی اشاره دارد که در آن افراد، گروه‌ها یا شبکه‌هایی بدون برخورداری از اختیار رسمی متناسب، قادرند از طریق روابط، دسترسی اطلاعاتی، نفوذ سیاسی و اجتماعی یا کنترل منابع، تصمیمات سازمان را تحت تأثیر قرار دهند. از این رو، مدیریت سایه را نمی‌توان صرفاً یک رفتار فردی یا انحراف محدود مدیریتی دانست؛ بلکه این مفهوم بیانگر نوعی ساختار غیررسمی قدرت است که ممکن است در کنار یا حتی فراتر از ساختار رسمی سازمان عمل کند (Hasheminia & Hasheminia, 2020; Oroma et al., 2026; Rezman et al., 2017).

مفهوم مدیریت سایه از این واقعیت سرچشمه می‌گیرد که قدرت سازمانی الزاماً با مقام رسمی مترادف نیست. فردی ممکن است در سلسله‌مراتب رسمی جایگاه بالایی نداشته باشد، اما به دلیل شبکه روابط، دسترسی به اطلاعات حساس، اعتماد مدیران ارشد، ارتباط با مراکز بیرونی یا قدرت بسیج منابع، از نفوذی بیش از مدیران رسمی برخوردار باشد. به همین ترتیب، ممکن است تصمیمی ظاهراً در جلسات رسمی، شوراها یا کمیته‌های قانونی اتخاذ شود، در حالی که جهت اصلی آن پیش‌تر در تعاملات غیررسمی، محافل خصوصی یا میان بازیگران اثرگذار تعیین شده باشد. پژوهش درباره منشأ سلسله‌مراتب غیررسمی نشان می‌دهد که ساختار قدرت در سازمان‌ها تنها محصول جایگاه‌های رسمی نیست و پیچیدگی وظایف، الگوی رهبری و تعاملات بین اعضا می‌تواند به شکل‌گیری مراتب نفوذ غیررسمی منجر شود (Oedzes et al., 2019). در چنین شرایطی، فهم واقعی سازمان مستلزم توجه هم‌زمان به دو سطح رسمی و غیررسمی است؛ زیرا تمرکز صرف بر چارت سازمانی ممکن است بخش مهمی از سازوکار واقعی هدایت رفتارها، جریان اطلاعات و تصمیم‌سازی را نادیده بگیرد.

وجود ساختارهای غیررسمی به‌خودی‌خود پدیده‌ای منفی نیست و بسیاری از سازمان‌ها برای رفع نارسایی‌های بوروکراتیک، افزایش سرعت هماهنگی و تسهیل جریان ارتباطات از روابط غیررسمی بهره می‌برند. در سازمان‌های پیچیده، ارتباطات غیررسمی می‌تواند فاصله میان واحدها را کاهش دهد، انتقال دانش را تسریع کند و به مدیران در مواجهه با مسائل پیش‌بینی‌نشده کمک نماید. مهارت‌های ارتباطی مدیران در بخش دولتی نیز یکی از عوامل مهم در مدیریت روابط رسمی و غیررسمی و ایجاد تعامل سازنده میان سطوح مختلف سازمان به شمار می‌رود (Feyz et al., 2020). همچنین، رویکردهای نوین حکمرانی بر ضرورت انعطاف‌پذیری، شبکه‌سازی، جریان سریع اطلاعات و کاهش محدودیت‌های ناشی از ساختارهای بیش از حد بوروکراتیک تأکید دارند؛ زیرا حکمرانی مؤثر در محیط‌های پیچیده نیازمند توانایی تعامل میان بازیگران متنوع و استفاده از ظرفیت شبکه‌های سازمانی و اجتماعی است (Kaiser, 2024). بنابراین، مرز میان شبکه غیررسمی سازنده و مدیریت سایه را باید در میزان نفوذ، شفافیت، پاسخگویی و سازگاری آن با اهداف و قواعد رسمی سازمان جست‌وجو کرد.

مسئله از جایی آغاز می‌شود که شبکه‌های غیررسمی نه برای تسهیل وظایف رسمی، بلکه برای کنترل تصمیمات، حفاظت از منافع گروهی، توزیع امتیازات و دور زدن سازوکارهای پاسخگویی مورد استفاده قرار گیرند. در چنین وضعیتی، سلسله‌مراتب واقعی قدرت از سلسله‌مراتب رسمی فاصله می‌گیرد و نوعی دوگانگی مدیریتی شکل می‌گیرد؛ به‌گونه‌ای که مدیر رسمی مسئول پیامد تصمیمی باشد که اختیار واقعی شکل‌دهی به آن را نداشته است. این وضعیت می‌تواند مرز مسئولیت را مبهم، پاسخگویی را دشوار و امکان ارزیابی عملکرد را محدود سازد. مدیریت سایه در این معنا نوعی نظام موازی نفوذ است که از طریق ارتباطات پنهان، وفاداری‌های شخصی یا گروهی، کنترل اطلاعات و دسترسی نامتقارن به منابع خود را بازتولید می‌کند (Oroma et al., 2026). بررسی مدیریت پنهان در فرایندهای هدف‌گذاری نیز نشان می‌دهد که اهداف و سازوکارهای

پنهان می‌توانند در کنار اهداف اعلام‌شده سازمان شکل بگیرند و جهت فعالیت سیستم‌های اجتماعی - اقتصادی را تحت تأثیر قرار دهند (Anikeeva et al., 2023). بنابراین، تحلیل مدیریت سایه مستلزم توجه به فاصله میان اهداف رسمی سازمان و اهدافی است که در عمل توسط شبکه‌های غیررسمی دنبال می‌شوند.

پیامدهای مدیریت سایه در بخش دولتی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است؛ زیرا سازمان‌های دولتی نه تنها مسئول تحقق اهداف داخلی خود، بلکه متولی منابع عمومی، ارائه خدمات عمومی، اجرای سیاست‌ها و حفظ اعتماد شهروندان هستند. هرگونه انتقال قدرت تصمیم‌گیری از سازوکارهای رسمی و پاسخگو به شبکه‌های غیرشفاف می‌تواند آثار گسترده‌تری نسبت به یک سازمان خصوصی داشته باشد. در چنین فضایی، انتصاب مدیران ممکن است به جای شایستگی بر اساس وفاداری شبکه‌ای صورت گیرد، اطلاعات به صورت گزینشی توزیع شود، دسترسی به فرصت‌ها وابسته به ارتباطات گردد و تخصیص منابع از معیارهای کارشناسی فاصله بگیرد. مطالعات مربوط به رفتار سیاسی در بخش دولتی نشان داده‌اند که سیاست و قدرت سازمانی در قالب طیفی از رفتارها و راهبردهای رسمی و غیررسمی ظهور می‌یابد و روابط میان علل و راهبردهای رفتار سیاسی می‌تواند ساختار تصمیم‌گیری را به طور معناداری تحت تأثیر قرار دهد (Khazaei Poul et al., 2023). در امتداد همین دیدگاه، فراترکیب مطالعات مرتبط با مدیریت سایه در بخش دولتی نشان داده است که رفتار سیاسی را می‌توان در قالب اشکال مختلفی از رفتارهای سازنده، مخرب و دوجویی تحلیل کرد و مدیریت سایه یکی از زمینه‌های مهم شکل‌گیری چنین رفتارهایی است (Khazaei Poul et al., 2024).

یکی از جنبه‌های مهم مدیریت سایه، شکل‌گیری شبکه‌های وفاداری و روابطی است که در آنها قدرت نه بر اساس قواعد رسمی، بلکه بر مبنای میزان نزدیکی به بازیگران مرکزی توزیع می‌شود. در چنین الگوهایی، برخی افراد به دلیل قرار گرفتن در مرکز شبکه قادرند بر انتصابات، تخصیص فرصت‌ها، گردش اطلاعات و حتی تعریف مسائل سازمانی تأثیر بگذارند. تحلیل الگوهای سیاسی بازنمایی‌شده در مفهوم «پدرخوانده» نشان می‌دهد که قدرت و نفوذ، مدیریت روابط، وفاداری، تصویرسازی و کنترل شبکه‌های ارتباطی می‌توانند به سازوکارهای اصلی تثبیت قدرت تبدیل شوند (Kiakojouri et al., 2025). در مطالعه دیگری که رفتار سیاسی و مدیریت سازمانی را از منظر الگوهای پدرخوانده بررسی کرده است، بر پیچیدگی تعامل میان رهبری رسمی، روابط غیررسمی و راهبردهای نفوذ تأکید شده است (Kiakojouri, 2025). همچنین، نظریه پدرخوانده در بخش دولتی، توجه را به این نکته جلب می‌کند که شبکه‌های وفاداری می‌توانند در ساختارهای رسمی نفوذ کرده و نوعی ساختار قدرت موازی ایجاد کنند که در آن تصمیمات مهم بیش از آنکه تابع فرایندهای نهادی باشند، از روابط میان بازیگران اثر می‌پذیرند (Kiakojouri & Cheriani Zanjani, 2025).

در کنار شبکه‌های قدرت، فرهنگ سازمانی نیز در ایجاد و تداوم مدیریت سایه نقش اساسی دارد. اگر در یک سازمان استفاده از روابط شخصی، دور زدن روال‌ها، دریافت اطلاعات از کانال‌های غیررسمی یا حل مسائل از طریق افراد بانفوذ به یک رفتار عادی تبدیل شود، به تدریج هنجارهایی شکل می‌گیرد که فاصله میان نظام رسمی و شیوه واقعی اداره سازمان را افزایش می‌دهد. در این شرایط، حتی ممکن است کارکنان استفاده از مسیر رسمی را ناکارآمد بدانند و برای دستیابی به حقوق یا پیشبرد امور خود به شبکه‌های غیررسمی متوسل شوند. تکرار این فرایند، مدیریت سایه را از یک رفتار استثنایی به بخشی از فرهنگ سازمانی تبدیل می‌کند. رویکردهای ارائه‌شده در نظریه مدیریت سایه نیز بر این نکته تأکید دارند که مدیریت سایه می‌تواند در ابعاد مختلف روان‌شناختی، آموزشی و سازمانی بازتاب یابد و فهم آن نیازمند توجه به رفتارهایی است که در لایه پنهان سازمان شکل می‌گیرند (Ashtari & Asghari Pari, 2025). از سوی دیگر، توسعه کدهای اخلاقی برای مدیریت، به‌ویژه در حوزه مدیریت شهری و عمومی، می‌تواند به ایجاد مرزهای روشن‌تر میان شبکه‌سازی مشروع و اعمال نفوذ ناسازگار با اصول حرفه‌ای کمک کند (Kialashki et al., 2024).

بعد دیگری از مسئله، پیوند مدیریت سایه با ساختارهای اقتصادی و مالی است. کنترل غیررسمی منابع، تخصیص بودجه خارج از اولویت‌های اعلام‌شده، دسترسی ترجیحی به فرصت‌های اقتصادی یا استفاده از واسطه‌ها برای انجام عملیات غیرشفاف می‌تواند قدرت شبکه‌های سایه را تقویت کند. منابع مالی نه تنها نتیجه قدرت سازمانی، بلکه خود یکی از ابزارهای تولید و بازتولید قدرت هستند. پژوهش درباره راهبردهای جلوگیری از مشارکت واسطه‌های مالی در عملیات سایه نشان داده است که کاهش فعالیت‌های مالی پنهان مستلزم تقویت سازوکارهای حکمرانی، شفافیت، کنترل و نوآوری در مدیریت عمومی است (Kuznyetsova et al., 2022). از این منظر، مدیریت سایه را نمی‌توان صرفاً به روابط فردی و سیاسی محدود کرد؛ بلکه باید جریان منابع مالی، سازوکارهای بودجه‌ای، شیوه‌های تخصیص امکانات و روابط میان بازیگران اقتصادی و اداری را نیز در تحلیل آن وارد کرد.

مدیریت سایه همچنین می‌تواند کیفیت نظام تصمیم‌گیری را تحت تأثیر قرار دهد. تصمیم‌گیری عمومی در حالت مطلوب باید مبتنی بر اطلاعات معتبر، ارزیابی کارشناسی، معیارهای از پیش تعیین‌شده و سازوکارهای قابل ردیابی باشد. زمانی که فرایند تصمیم‌سازی به کانال‌های پنهان منتقل شود، امکان ارزیابی مبانی تصمیم، شناسایی مسئولیت افراد و بررسی تعارض منافع کاهش می‌یابد. در چنین شرایطی، جلسات رسمی ممکن است بیشتر نقش تأییدکننده تصمیماتی را ایفا کنند که قبلاً در شبکه‌های غیررسمی نهایی شده‌اند. این وضعیت می‌تواند تخصص‌گرایی را تضعیف کرده و جایگاه کارشناسان را در برابر صاحبان نفوذ کاهش دهد. مطالعه ساختارهای قدرت غیررسمی در سازمان‌های معاصر نیز نشان می‌دهد که شبکه‌های اجتماعی، وفاداری‌های گروهی و ارتباطات سیاسی قادرند مسیر تصمیم‌گیری رسمی را تغییر دهند و مدیریت سایه می‌تواند نقش مهمی در تقویت اثرگذاری این ساختارها داشته باشد (Oroma et al., 2026).

یکی از جدی‌ترین پیامدهای گسترش مدیریت سایه، کاهش شفافیت و پاسخگویی است. پاسخگویی زمانی امکان‌پذیر است که بتوان رابطه‌ای روشن میان اختیار، تصمیم و مسئولیت برقرار کرد. اگر اختیار واقعی نزد فردی باشد که در ساختار رسمی مسئولیتی ندارد، در حالی که مدیر رسمی مجبور به پاسخگویی درباره پیامد تصمیم باشد، سازوکارهای کنترل اداری عملاً تضعیف می‌شوند. مطالعه مدیریت سایه در نهادهای عمومی و آموزش عالی سوئد نشان داده است که انتقال برخی فرایندهای مدیریتی به سطوح غیرشفاف و فاصله گرفتن از الزامات حقوق عمومی می‌تواند بر حاکمیت قانون، شفافیت و مشروعیت دموکراتیک اثر منفی بگذارد (Sorensen & Olsson, 2020). اهمیت این موضوع در بخش دولتی دوچندان است؛ زیرا کاهش شفافیت سازمانی می‌تواند فراتر از عملکرد کارکنان، اعتماد عمومی به نهادهای حکومتی و ادراک شهروندان از عدالت اداری را نیز تحت تأثیر قرار دهد.

در سطح درون‌سازمانی نیز دواگانگی میان قدرت رسمی و قدرت واقعی می‌تواند آثار نامطلوبی بر رفتار کارکنان داشته باشد. هنگامی که کارکنان احساس کنند ارتقا، تخصیص فرصت، ارزیابی عملکرد یا دسترسی به منابع بیش از آنکه به شایستگی وابسته باشد به عضویت در شبکه‌های غیررسمی بستگی دارد، انگیزش، احساس عدالت و اعتماد آنان به نظام رسمی کاهش می‌یابد. وجود سلسله‌مراتب غیررسمی در شرایطی که با ساختار رسمی تعارض پیدا می‌کند، ممکن است ابهام نقش و تعارض در زنجیره فرماندهی را افزایش دهد (Oedzes et al., 2019). در چنین محیطی، کارکنان ممکن است برای سازگاری، به جای رعایت استانداردهای رسمی، قواعد نانوشته شبکه را بیاموزند و بازتولید کنند. در نتیجه، مدیریت سایه نه تنها از سوی گروهی محدود در رأس قدرت اعمال می‌شود، بلکه می‌تواند از طریق یادگیری سازمانی به سطوح مختلف ساختار گسترش یابد و به الگوی تثبیت‌شده‌ای از رفتار تبدیل شود.

با این حال، نگاه به مدیریت سایه نباید صرفاً به صورت تقلیل‌گرایانه و معادل فساد باشد. برخی روابط غیررسمی می‌توانند در شرایط خاص به افزایش سرعت تصمیم‌گیری، کاهش موانع بوروکراتیک، تسهیل هماهنگی بین‌بخشی و حل مسائل فوری کمک کنند. ادبیات مرتبط با مدیریت سایه و رفتار سیاسی نیز از وجود طیفی از آثار مثبت، منفی و خاکستری سخن می‌گوید؛ به این معنا که یک رفتار غیررسمی بسته به هدف، شیوه اجرا و پیامد آن می‌تواند به سازمان کمک کند یا آن را از مسیر اهداف رسمی منحرف سازد (Khazaei Poul et al., 2023; Kiakojouri & Cheriani Zanjani, 2025; Poul et al., 2024). از این رو، مسئله اصلی حذف تمام اشکال ارتباط غیررسمی نیست؛ بلکه شناسایی نقطه‌ای است که در آن شبکه غیررسمی از نقش تسهیل‌کننده عبور کرده و به ساختار موازی کنترل و نفوذ تبدیل می‌شود. این تمایز برای سیاست‌گذاری سازمانی اهمیت دارد، زیرا برخورد یکسان با همه روابط غیررسمی ممکن است ظرفیت‌های مثبت شبکه‌های انسانی را نیز محدود کند.

بررسی پیشینه نشان می‌دهد که اگرچه مطالعات مختلف به قدرت غیررسمی، رفتار سیاسی، مدیریت پنهان، عملیات اقتصادی سایه، ساختارهای پدخوانده‌ای و سلسله‌مراتب غیررسمی پرداخته‌اند، هنوز شناخت یکپارچه‌ای از «فضای» مدیریت سایه، به‌ویژه در بخش دولتی ایران، شکل نگرفته است. بخشی از پژوهش‌های داخلی بیشتر بر توصیف مدیریت سایه یا تحلیل رفتار سیاسی تمرکز کرده‌اند (Ashtari & Asghari Pari, 2025; Hasheminia & Hasheminia, 2020)؛ گروهی به طراحی مدل‌های رفتار سیاسی در بخش دولتی پرداخته‌اند (Khazaei Poul et al., 2024; Khazaei Poul et al., 2023)؛ و برخی مطالعات نیز از استعاره پدخوانده و بازنمایی‌های فرهنگی برای تحلیل سازوکارهای قدرت و نفوذ استفاده کرده‌اند (Kiakojouri, 2025; Kiakojouri & Cheriani Zanjani, 2025; Kiakojouri et al., 2025). مطالعات بین‌المللی نیز هر یک بخشی از مسئله، از سلسله‌مراتب غیررسمی و مدیریت پنهان گرفته تا عملیات مالی سایه، حکمرانی و مشروعیت نهادی را بررسی کرده‌اند (Anikeeva et al., 2023).

هم‌زمان ساختارهای نهادی، شبکه‌های قدرت، فرایندهای تصمیم‌سازی، هنجارهای فرهنگی و جریان‌های اقتصادی و بودجه‌ای را مورد توجه قرار دهد. (Kuznyetsova et al., 2022; Sorensen & Olsson, 2020).

این خلأ در بافت بخش دولتی ایران اهمیت بیشتری پیدا می‌کند؛ زیرا پیچیدگی بوروکراتیک، تعدد مراکز تصمیم‌گیری، نقش روابط رسمی و غیررسمی، اهمیت شبکه‌های ارتباطی در فرایندهای اداری و حساسیت تخصیص منابع عمومی، زمینه‌ای فراهم می‌کند که در آن شناخت صرف ساختار رسمی برای توضیح عملکرد واقعی سازمان کافی نباشد. از یک سو، روابط غیررسمی ممکن است به رفع برخی محدودیت‌های اداری و تسریع امور کمک کنند و از سوی دیگر، در صورت تثبیت در قالب ساختارهای موازی می‌توانند شایسته‌سالاری، عدالت سازمانی، شفافیت و قابلیت ردیابی تصمیمات را تضعیف نمایند. همچنین، افزایش پیچیدگی محیط حکمرانی و نیاز به مدیریت هوشمند شبکه‌های مختلف، ضرورت شناخت دقیق‌تر مرز میان تعاملات غیررسمی سازنده و نفوذ سایه‌ای را افزایش داده است (Kaiser, 2024; Kialashki et al., 2024). بنابراین، ارائه تصویری بومی و مبتنی بر تجربه خبرگان از فضای مدیریت سایه می‌تواند به درک بهتر نقشه واقعی قدرت در سازمان‌های دولتی، شناسایی کانون‌های نفوذ و طراحی سازوکارهای شفافیت و پاسخگویی کمک کند و در عین حال امکان بهره‌گیری هدفمند از ظرفیت‌های مثبت شبکه‌های غیررسمی را فراهم آورد.

بر این اساس، پژوهش حاضر با هدف شناسایی و معرفی ابعاد، مؤلفه‌ها و شاخص‌های تشکیل‌دهنده فضای مبتنی بر مدیریت سایه در بخش دولتی ایران انجام شد.

روش‌شناسی پژوهش

این تحقیق از نظر هدف اکتشافی می‌باشد که جهت شناخت فضای مدیریت سایه در بخش دولتی ایران از تکنیک تحلیل محتوای قراردادی استفاده شد. تکنیک تحلیل محتوای قراردادی این تحقیق بر اساس مدل کلاسیک "گرانهم و لاندمن (۲۰۰۴)" تنظیم شده است که شامل کدگذاری باز، محوری و انتخابی است. جامعه آماری تحقیق در این بخش خبرگان رشته مدیریت دولتی دارای مرتبه علمی استادیاری و بالاتر می‌باشند که در حوزه مدیریت سایه، مدیریت پنهان، پدروخوانده‌های سازمانی و رفتار سیاسی مافیا پژوهش‌هایی را انجام داده و در این زمینه صاحب اثر می‌باشند و از سوابق مدیریتی یا اجرایی در سطوح عالی بخش دولتی یا عمومی (از جمله وزارتخانه‌ها، سازمان‌های ملی، استانداری‌ها یا نهادهای سیاست‌گذار) برخوردار می‌باشند. روش نمونه‌گیری در این مرحله به صورت گلوله برفی می‌باشد. در این تحقیق مصاحبه‌ها تا آنجا ادامه پیدا کرد که احساس شد پاسخ‌های ارائه‌شده با پاسخ‌های قبلی مشابهت دارد و چیزی به یافته‌ها اضافه نمی‌کند (حد اشباع) بر این اساس ۱۵ نفر مورد مصاحبه قرار گرفتند. در این تحقیق مصاحبه‌ها تا آنجا ادامه پیدا کرد که احساس شد پاسخ‌های ارائه‌شده با پاسخ‌های قبلی مشابهت دارد و چیزی به یافته‌ها اضافه نمی‌کند (حد اشباع) بر این اساس ۱۵ نفر مورد مصاحبه قرار گرفتند.

جدول ۱- سوالات مصاحبه با خبرگان

این پژوهش به دنبال شناسایی و معرفی فضای مبتنی بر مدیریت سایه در بخش دولتی ایران است. جهت رسیدن به این هدف چند سوال طراحی و پرسیده می‌شود. مسلم است که این سوالات جهت بحث و بررسی موضوع مطرح می‌گردد و در صورت صلاحدید و با توجه به تجارت جنابعالی امکان تصحیح و تعدیل سوالات وجود دارد.
۱. از نگاه شما، «مدیریت سایه» در بخش دولتی ایران دقیقاً به چه معناست و چه تفاوتی با ساختار رسمی و آشکار مدیریت دارد؟ لطفاً با ذکر نمونه‌های عینی توضیح دهید.
۲. به‌طور مشخص، فضای مبتنی بر مدیریت سایه را در کدام حوزه‌های سیاستی، اجرایی یا سازمانی بخش دولتی پررنگ‌تر می‌بینید؟ آیا می‌توان مرز یا نقشه‌ای از این فضا ترسیم کرد؟
۳. بازیگران اصلی این فضای سایه چه افراد، گروه‌ها یا نهادهایی هستند؟ لطفاً علاوه بر نام بردن، شیوه‌های ورود، تثبیت و خروج آن‌ها از این فضا را شرح دهید.
۴. مناسبات، شبکه‌های غیررسمی و مکانیزم‌های اعتماد در این فضا چگونه شکل می‌گیرد و تداوم می‌یابد؟ نقش روابط خانوادگی، رفاقتی، جناحی یا مالی در آن چیست؟
۵. بازیگران مدیریت سایه از چه منابع و ابزارهایی برای نفوذ استفاده می‌کنند؟ (مانند دسترسی به اطلاعات نهانی، کنترل انتصابات، توزیع رانت، رسانه‌های خاص یا قدرت بسیج توده‌ای)

۶. یک تصمیم مهم که ظاهراً در ساختار رسمی گرفته می‌شود، عملاً چگونه در فضای سایه شکل می‌گیرد؟ می‌توانید یک چرخه تصمیم‌سازی واقعی را گام‌به‌گام توصیف کنید؟
۷. چه نسبتی میان فضای مدیریت سایه و ساختار رسمی دولتی برقرار است؟ آیا این دو در رقابت‌اند، مکمل یکدیگرند، یا یکی بر دیگری مسلط است؟ تنش‌های معمول چگونه مدیریت می‌شود؟
۸. در این فضا چه قوانین نانوشته، کدهای رفتاری یا هنجارهای خاصی حاکم است که تخطی از آن‌ها برای بازیگران هزینه‌زا باشد؟
۹. مدیریت سایه چگونه فرآیندهای انتصاب، ارتقا و جابه‌جایی مدیران دولتی را تحت تأثیر قرار می‌دهد؟ لطفاً به نمونه‌هایی اشاره کنید که شایستگی رسمی کنار زده شده است.
۱۰. تأثیر وجود این فضای سایه بر کارایی، اثربخشی، سرعت تصمیم‌گیری و کیفیت خدمات عمومی چیست؟ آیا می‌توان تأثیرات مثبت و منفی را هم‌زمان دید؟
۱۱. از دید شما، فضای مدیریت سایه چه رابطه‌ای با فساد اداری و مالی دارد؟ آیا می‌توان آن را به‌عنوان بستر زایش فساد سیستماتیک در نظر گرفت، یا سازوکارهای جبرانی نیز در آن یافت می‌شود؟
۱۲. با توجه به روندهای موجود، آینده فضای مدیریت سایه در بخش دولتی ایران را چگونه ارزیابی می‌کنید؟ چه راهبردهایی برای شفاف‌سازی، مهار یا دگرگونی سازنده آن به سیاستگذاران توصیه می‌کنید؟

جهت بررسی دقت و اطمینان فرایند کدگذاری و کنترل کیفیت پرسشنامه در بخش کیفی از شاخص کاپای کوهن استفاده شد.

جدول ۲- محاسبات ضریب کاپا برای فضای مدیریت سایه در بخش دولتی ایران

مقدار کاپا	خطای استاندارد تقریبی	مقدار تی تقریبی	معناداری تقریبی
۰/۸۱	۰/۰۰۰	۴/۵۳۳	۰/۰۰۰
۷۲	۰		
تعداد موارد معتبر			

نتایج محاسبات نشان داده که مقدار شاخص کاپا ۰/۸۱ به دست آمده است. که در سطح توافق عالی قرار گرفته است.

یافته‌ها

پس از مصاحبه با خبرگان و با استفاده از روش تحلیل محتوا ابعاد و مولفه های فضای مدیریت سایه در بخش دولتی ایران کشف شدند که نتایج آن در جدول شماره ۳ آمده است.

جدول ۳- فراوانی کدهای باز، محوری و انتخابی

بُعد	مؤلفه	کد باز
۱. ساختارهای موازی و نهادی پنهان	تعدد نهادهای موازی و فراقانونی	ایجاد ساختارهای تصمیم‌گیر و اجرایی موازی با دولت
		تضعیف اقتدار نهادهای رسمی توسط نهادهای خارج از ساختار
		دخالت نهادهای غیردولتی در وظایف دولت
		هماهنگی پنهان نهادهای موازی پیش از جلسات رسمی
		عدم شفافیت در حدود اختیارات و مأموریت‌های نهادهای فراقانونی
	ابهام در مرزهای اختیارات و مسئولیت‌ها	تداخل و هم‌پوشانی شرح وظایف دستگاه‌های اجرایی
		تفسیرپذیری و کلی‌گویی عمده حدود اختیارات در قوانین
		رقابت منفی بین نهادها بر سر تصاحب حوزه‌های قدرت
		غلبه معیار وفاداری سیاسی - شخصی بر شایستگی در انتصابات
		مداخله مراکز غیررسمی قدرت در تأیید صلاحیت مدیران
		گردش نخبان در حلقه‌های بسته هم‌فکر و هم‌طیف

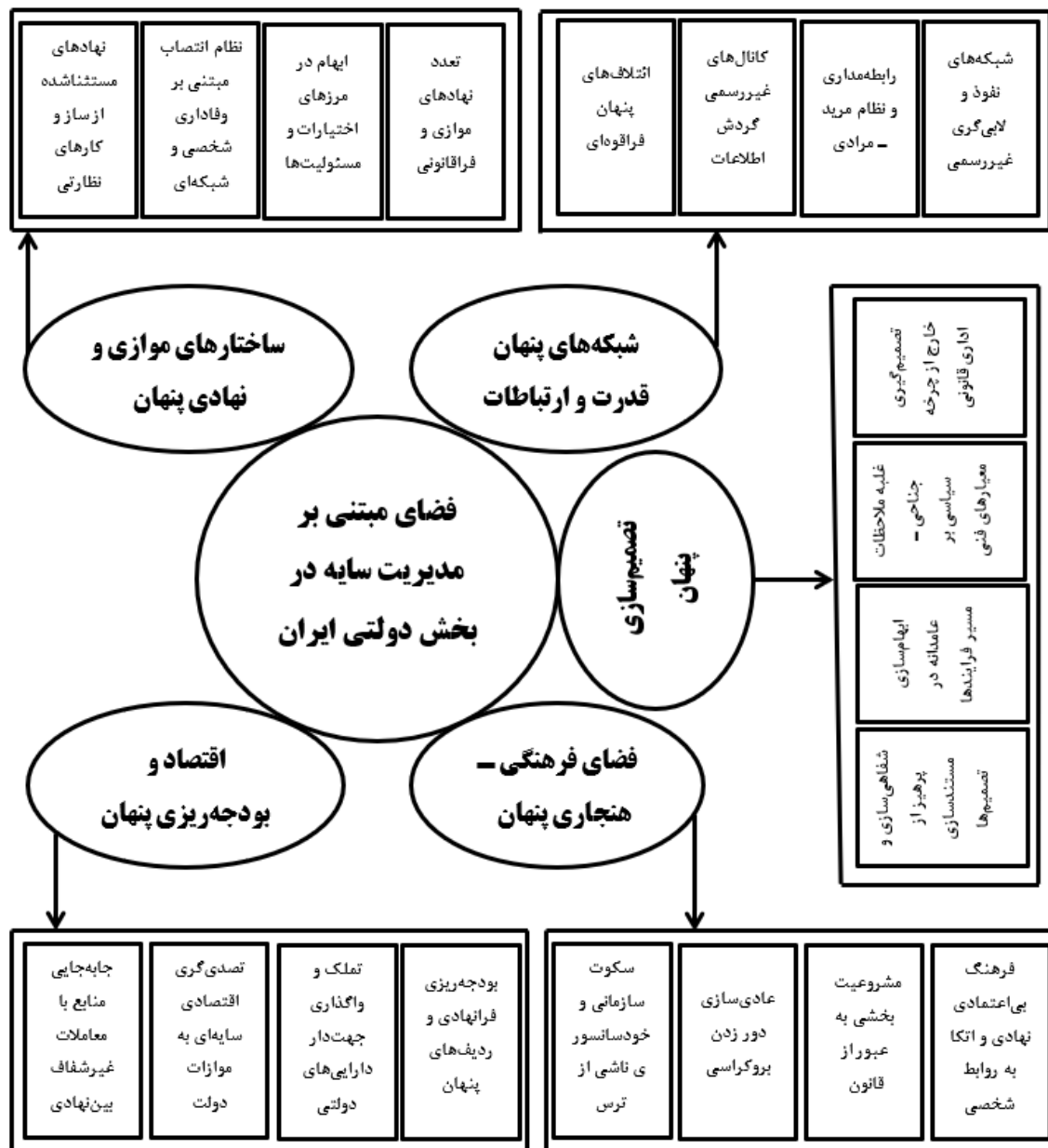


(تعدد مراکز قدرت و تداخل مرزهای سازمانی)	نظام انتصاب مبتنی بر وفاداری شخصی و شبکه‌ای	تبدیل پست‌های کلیدی به رانت قابل توزیع در شبکه‌های وفادار
	نهادهای مستثنا شده از ساز و کارهای نظارتی	مستثنی شدن بودجه‌های محرمانه از حسابرسی دیوان محاسبات عدم تمکین نهادهای خاص به احکام مراجع نظارتی و قضایی ایجاد استثناهای قانونی هدفمند برای فرار از پاسخ‌گویی تأثیرگذاری بر تصمیمات ملی از طریق راهروهای غیررسمی قدرت شکل‌گیری حلقه‌های مشورتی غیررسمی به موازات کمیسیون‌های رسمی
	شبکه‌های نفوذ و لابی‌گری غیررسمی	وابسته‌سازی گشایش امور اداری و اقتصادی به لابی‌گری خارج از چارچوب
		نفوذ شبکه‌های غیررسمی در هدایت مدیران اجرایی شکل‌گیری کانال‌های تصمیم‌گیری در پیام‌رسان‌های رمزنگاری شده جایگزینی شایسته‌سالاری با نظام مرید - مرادی در پیشرفت شغلی تبدیل وفاداری شخصی به معیار تخصیص پروژه‌ها، مجوزها و ردیف‌های بودجه
۲. شبکه‌های پنهان قدرت و ارتباطات (شبکه‌های قدرت غیررسمی و جریان پنهان اطلاعات)	رابطه‌مداری و نظام مرید - مرادی	شبکه‌سازی مبتنی بر روابط خانوادگی، محفلی و هیأتی در ساختار قدرت
	کانال‌های غیررسمی گردش اطلاعات	نشت هدفمند اطلاعات از جلسات محرمانه پیش از ابلاغ رسمی غلبه پیام‌رسان‌ها و محافل خصوصی بر سامانه‌های رسمی اطلاع‌رسانی دسترسی نابرابر و تبعیض‌آمیز به اطلاعات کلیدی برای حلقه‌های خاص بی‌خاصیت شدن اتوماسیون اداری به دلیل جریان موازی اطلاعات شفاهی
	ائتلاف‌های پنهان فراقوه‌ای	هماهنگی فراقوه‌ای خارج از چارچوب قانون برای خنثی‌سازی یا تحمیل مصوبات تشکیل کارتل‌های قدرت میان مدیران ارشد اجرایی، تقنینی و امنیتی تصمیم‌سازی در جلسات خارج از دستور کار رسمی و بدون صورتجلسه تصمیم‌سازی در محافل غیراداری (منزل، ضیافت، اردوهای غیررسمی) بی‌اثرسازی فرایندهای قانونی با ابلاغ شفاهی یا دستور تلفنی مقام بالاتر ذخیره و ارسال صورت‌جلسات غیررسمی در گروه‌های مجازی خصوصی به جای مستندسازی اداری
۳. تصمیم‌سازی پنهان (تصمیم‌سازی در سایه و عبور از روال‌های رسمی)	تصمیم‌گیری خارج از چرخه اداری قانونی	ترجیح همسویی سیاسی و جناحی بر صلاحیت‌های تخصصی و فنی تخصیص منابع و پروژه‌های عمرانی بر اساس نقشه جغرافیای سیاسی سیاسی‌سازی معیارهای ارزیابی عملکرد و گزینش نیروی انسانی حذف و کنارگذاری نیروهای متخصص به بهانه عدم التزام سیاسی طراحی عمدی فرایندهای پیچیده، طولانی و مبهم برای ایجاد رانت اداری
	غلبه ملاحظات جناحی - سیاسی بر معیارهای فنی	استفاده از بندهای تفسیرپذیر در آیین‌نامه‌ها برای اعمال سلیقه‌های شخصی عدم شفاف‌سازی زمان و مکان دقیق گلوگاه‌های تصمیم‌گیری برای ارباب رجوع طولانی‌سازی فرسایشی مسیرهای اداری با هدف انصراف متقاضیان غیرخودی
	ابهام‌سازی عامدانه در مسیر فرایندها	اجرای تصمیمات کلان بدون مستندسازی مکتوب و ردپای کاغذی

شفاهی سازی و پرهیز از مستندسازی تصمیم ها	رواج فرهنگ ابلاغ شفاهی به عنوان روش غالب مدیریت در سطوح عالی اجتناب عامدانه از امضای نامه ها و ارجاع همه چیز به تماس تلفنی اتکا به حافظه اشخاص به جای مستندات رسمی در ادامه فرایندها
فرهنگ بی اعتمادی نهادی و اتکا به روابط شخصی	باور ریشه دار به ناکارآمدی مسیرهای رسمی و ضرورت استفاده از رانت ترجیح عمومی به استفاده از پارتی حتی برای ابتدایی ترین خدمات اداری نهادینه شدن این اصل نانوشته که «حق را باید گرفت، نه اینکه به تو بدهند»
۴. فضای فرهنگی - هنجاری پنهان (باورها، ارزش ها و هنجارهای پذیرنده سایه)	تقدیس و موجه سازی تخلف اداری با برچسب های ارزشی. توجیه قانون گریزی با تمسک به مفاهیمی چون ضرورت انقبالی دوگانه سازی شهروندان عادی و خودی ها در میزان التزام به قوانین و بخشنامه ها ارزش گذاری مثبت بر دور زدن بروکراسی برای گروه های منتسب به جریان پدرخوانده.
مشروعیت بخشی به عبور از قانون با ارزش های فراقانونی	تبدیل قانون گریزی و پریدن از روی تشریفات به یک مهارت مدیریتی اقتضای آموخته شدن نهادینه شدن میان برهای غیرقانونی در اثر تکرار رفتار از سوی مدیران ارشد تقلید آبشاری رفتارهای فراقانونی توسط کارکنان رده پایین کمرنگ شدن قبح تخلفات اداری و تلقی آن به عنوان امری عادی و روزمره
عادی سازی دور زدن بروکراسی	ترس از افشاگری به دلیل پیامدهای سیاسی، امنیتی و صنفی سرکوب منتقدان داخلی و افشاگران فساد با پرونده سازی امنیتی فرهنگ «چشم فرو بستن» و «ندیدن» به عنوان استراتژی بقا در سازمان
سکوت سازمانی و خودسانسوری ناشی از ترس	تخصیص اعتبارات خارج از سازوکار بودجه مصوب استفاده از ردیف های بودجه ای غیرشفاف و متفرقه برای تأمین مالی نهادهای خاص ناابرازی در سطح گزارش دهی مالی دستگاه ها
بودجه ریزی فرانهادی و ردیف های پنهان	خصوصی سازی های صوری به نفع حلقه های وابسته به قدرت واگذاری اموال و املاک دولتی با تشریفات نمایشی به تعاونی های خودی
تملک و واگذاری جهت دار دارایی های دولتی	پیچیدگی و تفسیرپذیری شرایط در مناقصات ایجاد شرکت های خصوصی رقیب بخش خصوصی توسط نهادهای غیراقتصادی
۵. اقتصاد و بودجه ریزی پنهان (منابع، بودجه ریزی و تخصیص در سایه)	تصدی گری اقتصادی سایه ای به موازات دولت ورود برخی نهادها به فعالیت های انتفاعی و بازرگانی شکل گیری یک اقتصاد موازی در دل اقتصاد رسمی با معافیت های گمرکی و مالیاتی
جابه جایی منابع با معاملات غیرشفاف بین نهادی	انتقال دارایی ها و منابع مالی میان دولت و نهادهای عمومی بدون تشریفات قانونی پرداخت وام های کلان تکلیفی به شرکت های وابسته بدون بازپرداخت جابه جایی ردیف های بودجه با تفاهم شفاهی میان مقامات نهادهای مختلف

خروج منابع از شمول نظارت خزانه با حواله‌های درون گروهی و غیرقابل رهگیری

با توجه به جدول فوق ۵ کد انتخابی در قالب ۲۰ کد محوری و ۷۲ کد باز دسته بندی شده‌اند که مدل تحقیق با توجه به جدول فوق به شکل زیر ترسیم شده است.



شکل ۱. فضای مبتنی بر مدیریت سایه در بخش دولتی ایران

بحث و نتیجه‌گیری

پژوهش حاضر با هدف شناسایی و معرفی فضای مبتنی بر مدیریت سایه در بخش دولتی ایران انجام شد و نتایج نشان داد که این فضا پدیده‌ای چندلایه، شبکه‌ای و درهم‌تنیده است که در قالب پنج بعد اصلی شامل «ساختارهای موازی و نهادی پنهان»، «شبکه‌های پنهان قدرت و ارتباطات»، «تصمیم‌سازی پنهان»، «فضای فرهنگی - هنجاری پنهان»

و «اقتصاد و بودجه‌ریزی پنهان» قابل تبیین است. تحلیل مصاحبه‌های انجام‌شده با خبرگان به استخراج ۷۲ کد باز، ۲۰ کد محوری و ۵ کد انتخابی منجر شد. این نتیجه نشان می‌دهد که مدیریت سایه در بخش دولتی ایران را نمی‌توان صرفاً به یک رفتار فردی، یک رابطه غیررسمی محدود یا نوعی رفتار سیاسی تقلیل داد؛ بلکه با فضایی سازمانی روبه‌رو هستیم که در آن ساختار، قدرت، اطلاعات، تصمیم‌گیری، فرهنگ و منابع مالی به‌طور متقابل یکدیگر را تقویت می‌کنند. از این منظر، مدیریت سایه زمانی تثبیت می‌شود که روابط و شبکه‌های غیررسمی از سطح تعاملات عادی سازمانی عبور کرده و به سازوکارهایی نسبتاً پایدار برای تأثیرگذاری بر انتصابات، گردش اطلاعات، توزیع منابع و جهت‌دهی تصمیمات تبدیل شوند. این برداشت با دیدگاه Oroma و همکاران همسو است که مدیریت سایه را در پیوند با ساختارهای قدرت غیررسمی و تأثیر آنها بر تصمیم‌گیری سازمانی بررسی کرده‌اند و بر نقش شبکه‌های غیررسمی در شکل‌دهی به فرایندهای واقعی تصمیم‌گیری تأکید دارند (Oroma et al., 2026). همچنین، این یافته با تحلیل‌های مربوط به مدیریت پنهان و فائتوم‌های مدیریتی هماهنگ است که وجود یک ساختار قدرت غیرآشکار در کنار مدیریت رسمی را برجسته می‌کنند (Hasheminia & Hasheminia, 2020; Rezman et al., 2017).

نخستین یافته اصلی پژوهش، شناسایی «ساختارهای موازی و نهادی پنهان» بود. این بعد مؤلفه‌هایی مانند تعدد نهادهای موازی و فراقانونی، ابهام در مرز اختیارات و مسئولیت‌ها، نظام انتصاب مبتنی بر وفاداری شخصی و شبکه‌ای و وجود سازوکارهای محدودکننده پاسخگویی و نظارت را دربرمی‌گرفت. اهمیت این یافته در آن است که مدیریت سایه تنها از طریق افراد بانفوذ عمل نمی‌کند، بلکه می‌تواند در قالب ساختارهایی نسبتاً پایدار بازتولید شود. هنگامی که حدود اختیار میان نهادها شفاف نباشد و برخی مراکز خارج از سلسله‌مراتب رسمی بتوانند بر فرایندهای مدیریتی اثرگذار باشند، میان قدرت رسمی و قدرت واقعی فاصله ایجاد می‌شود. در چنین شرایطی، ممکن است مدیر رسمی در برابر پیامد تصمیمی پاسخگو شناخته شود که بخش مهمی از جهت‌گیری آن خارج از حوزه اختیار رسمی او شکل گرفته است. در نتیجه، هم پاسخگویی تضعیف می‌شود و هم تعیین دقیق مسئولیت دشوارتر خواهد شد. این یافته با پژوهش Oedzes و همکاران درباره شکل‌گیری سلسله‌مراتب غیررسمی در سازمان‌ها همخوان است؛ زیرا آنان نشان داده‌اند که روابط قدرت واقعی الزاماً با سلسله‌مراتب رسمی منطبق نیست و فرایندهای غیررسمی می‌توانند در کنار رهبری رسمی، ساختار نفوذ مستقلی ایجاد کنند (Oedzes et al., 2019). همچنین، مطالعه Khazaei Poul و همکاران درباره رفتار سیاسی در بخش دولتی نشان می‌دهد که علل و راهبردهای رفتار سیاسی در قالب روابط ساختاری به یکدیگر متصل‌اند و می‌توانند الگوهای پایدار نفوذ را در سازمان ایجاد کنند (Khazaei Poul et al., 2023). بنابراین، می‌توان ساختارهای موازی را بستر نهادی مدیریت سایه دانست؛ بستری که در آن ابهام ساختاری، تداخل حوزه‌های اختیار و شبکه‌های وفاداری امکان انتقال قدرت از مسیرهای رسمی به مسیرهای غیررسمی را فراهم می‌سازد.

دومین بعد شناسایی‌شده، «شبکه‌های پنهان قدرت و ارتباطات» بود که مؤلفه‌هایی مانند شبکه‌های نفوذ و لابی‌گری غیررسمی، رابطه‌مداری، نظام مرید - مرادی، کانال‌های غیررسمی گردش اطلاعات و ائتلاف‌های پنهان را شامل می‌شد. این یافته یکی از بنیادی‌ترین وجوه مدیریت سایه را آشکار می‌کند؛ زیرا قدرت سایه‌ای اساساً ماهیتی شبکه‌ای دارد. بازیگران بانفوذ برای اعمال نفوذ لزوماً به اختیار رسمی یا قانونی نیاز ندارند، بلکه می‌توانند از دسترسی به افراد کلیدی، اطلاعات حساس، منابع سازمانی و حلقه‌های تصمیم‌گیری بهره بگیرند. هنگامی که دسترسی به اطلاعات، فرصت‌های شغلی یا منابع سازمانی به عضویت در شبکه‌های خاص وابسته شود، عدالت اطلاعاتی و سازمانی کاهش می‌یابد و کارکنانی که بیرون از این شبکه‌ها قرار دارند در موقعیتی نابرابر قرار می‌گیرند. این یافته با نتایج پژوهش Oroma و همکاران سازگار است که ساختارهای قدرت غیررسمی را متکی بر شبکه‌های اجتماعی، وفاداری‌ها و ارتباطات سیاسی دانسته‌اند (Oroma et al., 2026). همچنین، یافته‌های Kiakojoouri درباره الگوهای پدرخوانده‌ای در مدیریت سازمانی نشان می‌دهد که قدرت و نفوذ از طریق وفاداری، شبکه‌سازی، مدیریت روابط و کنترل ارتباطات حفظ و بازتولید می‌شود (Kiakojoouri et al., 2025; Kiakojoouri, 2025). در نظریه پدرخوانده در بخش دولتی نیز تأکید شده است که شبکه‌های وفاداری می‌توانند به موازات ساختار رسمی عمل کنند و بر توزیع فرصت‌ها، منابع و شکل‌دهی تصمیمات اثر بگذارند (Kiakojoouri & Cheriani Zanjani, 2025). از این رو، مدیریت سایه را می‌توان نوعی حکمرانی شبکه‌ای غیررسمی تلقی کرد که در آن میزان نزدیکی به مراکز نفوذ گاه بیش از جایگاه رسمی، تعیین‌کننده دسترسی به اطلاعات و منابع است.

سومین یافته پژوهش به «تصمیم‌سازی پنهان» مربوط بود. مؤلفه‌های این بعد شامل تصمیم‌گیری خارج از چرخه قانونی اداری، غلبه ملاحظات سیاسی و جناحی بر معیارهای فنی، ابهام‌سازی عمدانه در فرایندها و شفاهی‌سازی و پرهیز از مستندسازی تصمیم‌ها بود. این نتیجه نشان می‌دهد که یکی از مهم‌ترین نمودهای مدیریت سایه، جدایی میان محل

رسمی تصویب تصمیم و محل واقعی شکل‌گیری آن است. در چنین وضعیتی، جلسات رسمی ممکن است بیش از آنکه محل شکل‌گیری تصمیم باشند، مرحله نهایی تأیید یا اعلام تصمیمی باشند که پیش‌تر در تعاملات غیررسمی جهت‌گیری یافته است. از سوی دیگر، شفاهی بودن دستورات و فقدان مستندات کافی، امکان ردیابی تصمیم، ارزیابی مبانی آن و تعیین مسئولیت را کاهش می‌دهد. این مسئله از نظر حکمرانی سازمانی اهمیت ویژه‌ای دارد، زیرا تصمیم‌گیری حرفه‌ای نیازمند قابلیت مستندسازی، بازبینی، ارزیابی و پاسخگویی است. نتایج این پژوهش با مطالعه *Anikeeva* و همکاران همسو است که به وجود اهداف و الگوهای مدیریت پنهان در فعالیت‌های هدفمند سازمانی اشاره کرده‌اند و نشان داده‌اند که در کنار اهداف و رویه‌های رسمی، سازوکارهای پنهان نیز می‌توانند جهت رفتار سیستم را تغییر دهند (*Anikeeva et al., 2023*). همچنین، *Sorensen* و *Olsson* در بررسی مدیریت سایه در نهادهای عمومی نشان داده‌اند که انتقال فرایندهای تصمیم‌گیری به حوزه‌های غیرشفاف می‌تواند حاکمیت قانون و مشروعیت نهادی را تضعیف کند (*Sorensen & Olsson, 2020*). از سوی دیگر، تأکید *Kaiser* بر حکمرانی هوشمند، شفافیت اطلاعاتی و هماهنگی میان بازیگران نشان می‌دهد که نظام‌های حکمرانی کارآمد نیازمند تصمیم‌گیری قابل ردیابی و دسترسی مناسب به اطلاعات هستند؛ شرایطی که با تصمیم‌سازی پنهان و غیرمستند ناسازگار است (*Kaiser, 2024*).

بعد چهارم، «فضای فرهنگی - هنجاری پنهان» بود که فرهنگ بی‌اعتمادی نهادی و اتکا به روابط شخصی، مشروعیت‌بخشی به عبور از قانون، عادی‌سازی دور زدن بوروکراسی و سکوت سازمانی و خودسانسوری ناشی از ترس را دربرمی‌گرفت. اهمیت این یافته در آن است که مدیریت سایه صرفاً نتیجه اقدامات آگاهانه گروه‌های قدرت نیست، بلکه می‌تواند به‌تدریج در فرهنگ سازمانی نهادینه شود. هنگامی که کارکنان به این باور برسند که مسیرهای رسمی ناکارآمدند و انجام امور مستلزم «رابطه»، «واسطه» یا استفاده از کانال‌های غیررسمی است، استفاده از این روش‌ها به رفتاری عادی و پذیرفته‌شده تبدیل می‌شود. در چنین شرایطی، حتی کارکنانی که مستقیماً از ساختار سایه منتفع نیستند نیز ممکن است برای بقا، حفظ موقعیت یا پیشبرد امور خود به قواعد نانوشته موجود تن دهند. تکرار این وضعیت در نهایت فرهنگ رسمی را تضعیف کرده و هنجارهای غیررسمی را تقویت می‌کند. این یافته با دیدگاه *Asghari Pari* و *Ashtari* درباره مدیریت سایه سازگار است که این پدیده را دارای ابعاد رفتاری، روان‌شناختی و سازمانی دانسته و بر نقش الگوهای پنهان در هدایت رفتار تأکید کرده‌اند (*Ashtari & Asghari Pari, 2025*). همچنین، یافته حاضر با مطالعه *Kialashki* و همکاران در زمینه توسعه کدهای اخلاقی مدیریت هماهنگ است؛ زیرا وجود اصول اخلاقی روشن می‌تواند مرز میان تعامل حرفه‌ای، شبکه‌سازی مشروع و اعمال نفوذ ناسازگار با قواعد سازمانی را مشخص سازد (*Kialashki et al., 2024*). افزون بر این، توسعه مهارت‌های ارتباطی مدیران بخش دولتی نیز می‌تواند به هدایت روابط غیررسمی در چارچوبی حرفه‌ای‌تر کمک کند و مانع از آن شود که ارتباطات سازمانی به شبکه‌های بسته قدرت تبدیل شوند (*Feyz et al., 2020*).

پنجمین یافته پژوهش، شناسایی «اقتصاد و بودجه‌ریزی پنهان» بود که مؤلفه‌هایی مانند بودجه‌ریزی فرانهادی و ردیف‌های غیرشفاف، تملک و واگذاری جهت‌دار دارایی‌های دولتی، تصدی‌گری اقتصادی سایه‌ای و جابه‌جایی منابع در قالب تعاملات غیرشفاف بین‌نهادی را شامل می‌شد. این نتیجه نشان می‌دهد که پایداری مدیریت سایه تا حد زیادی به کنترل منابع وابسته است. شبکه‌ای که بتواند بر تخصیص بودجه، پروژه، دارایی یا فرصت‌های اقتصادی اثر بگذارد، قادر خواهد بود وفاداری ایجاد کند و دامنه نفوذ خود را در طول زمان گسترش دهد. به بیان دیگر، قدرت اقتصادی هم ابزار مدیریت سایه است و هم یکی از پیامدهای آن. اگر تخصیص منابع از معیارهای شفاف و قابل نظارت فاصله بگیرد، ساختارهای شبکه‌ای می‌توانند با استفاده از امتیازدهی گزینشی، روابط وابستگی را تقویت کنند. این یافته با پژوهش *Kuznyetsova* و همکاران درباره عملیات سایه و ضرورت جلوگیری از مشارکت واسطه‌های مالی در سازوکارهای غیرشفاف همراستا است؛ پژوهشی که بر اهمیت شفافیت، کنترل نهادی و راهبردهای مدیریتی در کاهش فعالیت‌های سایه تأکید کرده است (*Kuznyetsova et al., 2022*). همچنین، این نتیجه با یافته‌های *Khazaei Poul* و همکاران درباره مدل رفتار سیاسی مبتنی بر مدیریت سایه همخوانی دارد؛ زیرا در آن مطالعه نیز رفتارهای سیاسی و قدرت‌محور در بخش دولتی به‌صورت مجموعه‌ای چندبعدی با پیامدهای متفاوت برای سازمان در نظر گرفته شده‌اند (*Khazaei Poul et al., 2024*).

یافته کلی پژوهش همچنین نشان داد که این پنج بعد از یکدیگر مستقل نیستند، بلکه به شکل یک نظام تقویت‌کننده متقابل عمل می‌کنند. ساختارهای موازی زمینه شکل‌گیری شبکه‌های پنهان را فراهم می‌کنند؛ شبکه‌های پنهان بر فرایند تصمیم‌سازی اثر می‌گذارد؛ تصمیم‌های غیرشفاف به‌تدریج هنجارهای فرهنگی خاصی را ایجاد و تثبیت می‌کنند؛ و کنترل منابع مالی نیز استمرار شبکه و ساختار را امکان‌پذیر می‌سازد. بنابراین، مدیریت سایه را باید به‌عنوان یک «فضا» یا اکوسیستم سازمانی فهمید، نه صرفاً مجموعه‌ای از

رفتارهای پراکنده. این برداشت با مطالعاتی که رفتار سیاسی و مدیریت سایه را دارای ابعاد سفید، خاکستری و سیاه می‌دانند نیز هماهنگ است؛ زیرا روابط غیررسمی در همه شرایط الزاماً مخرب نیستند و ممکن است در برخی موقعیت‌ها موجب تسهیل هماهنگی، افزایش سرعت انجام امور یا حل سریع‌تر مسائل شوند، اما زمانی که با عدم شفافیت، فقدان پاسخگویی و ترجیح منافع شبکه‌ای همراه شوند، به سازوکاری آسیب‌زا تبدیل خواهند شد (Khazaei Poul et al., 2024; Kiakojoouri & Cheriani Zanjani, 2025). از این منظر، مسئله اصلی برای مدیریت سازمانی حذف تمام روابط غیررسمی نیست، بلکه شناسایی و محدود کردن جنبه‌های پنهان، تبعیض‌آمیز و پاسخ‌ناپذیر آنها و در عین حال استفاده هدفمند از ظرفیت مثبت ارتباطات غیررسمی برای هماهنگی و حل مسئله است.

در مجموع، نتایج پژوهش نشان می‌دهد که مدیریت سایه در بخش دولتی ایران در سطوح ساختاری، ارتباطی، تصمیم‌گیری، فرهنگی و اقتصادی بازتولید می‌شود و شدت اثر آن زمانی افزایش می‌یابد که مرز میان اختیار رسمی و قدرت واقعی مبهم باشد. چنین وضعیتی می‌تواند پاسخگویی، شفافیت، شایسته‌سالاری، عدالت سازمانی و کیفیت تصمیم‌گیری را با چالش مواجه سازد. در عین حال، شناخت دقیق سازوکارهای مدیریت سایه این امکان را فراهم می‌کند که مدیران نقشه واقعی قدرت سازمان را بهتر درک کنند و میان شبکه‌های غیررسمی سازنده و ساختارهای پنهان آسیب‌زا تمایز قائل شوند. این نتیجه با مجموعه ادبیات پیشین درباره مدیریت سایه، رفتار سیاسی، سلسله‌مراتب غیررسمی و ساختارهای پدروخوانده‌ای سازگار است و نشان می‌دهد که تحلیل سازمان‌های دولتی بدون توجه به روابط و ساختارهای غیررسمی، تصویری ناقص از فرایندهای واقعی قدرت و تصمیم‌گیری ارائه خواهد داد (Khazaei Poul et al., 2023; Kiakojoouri et al., 2025; Oedzes et al., 2019; Oroma et al., 2026).

پژوهش حاضر با چند محدودیت همراه بود. نخست، ماهیت کیفی مطالعه و استفاده از نمونه‌ای متشکل از ۱۵ خبره مدیریت دولتی سبب می‌شود نتایج بیش از آنکه قابلیت تعمیم آماری داشته باشند، واجد قابلیت تعمیم تحلیلی باشند. دوم، موضوع مدیریت سایه به دلیل ماهیت حساس، غیررسمی و گاه پنهان آن ممکن است موجب احتیاط مشارکت‌کنندگان در بیان برخی تجارب و مشاهدات شده باشد و در نتیجه بخشی از سازوکارهای عمیق‌تر این پدیده در مصاحبه‌ها بازتاب کامل نیافته باشد. سوم، اتکای پژوهش به ادراک و تجربه خبرگان می‌تواند تحت تأثیر تفاوت‌های فردی آنان در تفسیر مفهوم مدیریت سایه قرار گیرد. چهارم، مطالعه حاضر به بخش دولتی ایران محدود بود و تفاوت‌های ساختاری و نهادی میان سازمان‌های دولتی، خصوصی و غیرانتفاعی، تعمیم مستقیم یافته‌ها به سایر بخش‌ها را محدود می‌سازد. افزون بر این، پژوهش ماهیتی مقطعی داشت و امکان بررسی تغییر فضای مدیریت سایه در دوره‌های مختلف مدیریتی، سیاسی و سازمانی فراهم نبود.

پیشنهاد می‌شود در پژوهش‌های آینده، مدل استخراج‌شده با بهره‌گیری از روش‌های کمی و در نمونه‌های بزرگ‌تر از کارکنان و مدیران سازمان‌های دولتی آزمون شود و روابط میان پنج بعد شناسایی‌شده با استفاده از مدل‌سازی معادلات ساختاری مورد بررسی قرار گیرد. طراحی و اعتباریابی یک ابزار استاندارد برای سنجش فضای مدیریت سایه بر اساس ۲۰ مؤلفه و ۷۲ شاخص استخراج‌شده نیز می‌تواند امکان مقایسه میان سازمان‌ها و بخش‌های مختلف را فراهم سازد. انجام مطالعات تطبیقی میان وزارتخانه‌ها، سازمان‌های اجرایی، شهرداری‌ها، شرکت‌های دولتی، دانشگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی می‌تواند تفاوت الگوهای مدیریت سایه را در ساختارهای مختلف روشن کند. همچنین، پیشنهاد می‌شود مدل حاضر در بخش خصوصی و سازمان‌های غیرانتفاعی نیز بررسی شود تا مشخص گردد کدام ابعاد ماهیت اختصاصی بخش دولتی دارند و کدام مؤلفه‌ها در سایر بافت‌های سازمانی نیز قابل مشاهده‌اند. استفاده از مطالعات طولی، تحلیل شبکه اجتماعی و رویکردهای آمیخته نیز می‌تواند به شناسایی بازیگران مرکزی، مسیرهای گردش اطلاعات و نحوه تغییر شبکه‌های نفوذ در طول زمان کمک کند.

در سطح کاربردی، پیشنهاد می‌شود سازمان‌های دولتی سازوکارهای شفاف‌تری برای تعیین حدود اختیار، مسئولیت و پاسخگویی واحدها و مدیران طراحی کنند تا امکان شکل‌گیری مراکز قدرت موازی کاهش یابد. فرایندهای انتصاب، تخصیص پروژه، بودجه و منابع باید به معیارهای روشن، قابل ارزیابی و قابل ردیابی متصل شوند و تصمیمات مهم تا حد امکان به صورت مکتوب ثبت و مستندسازی شوند. ایجاد سامانه‌های یکپارچه گردش اطلاعات نیز می‌تواند وابستگی به کانال‌های شخصی، شفاهی و غیررسمی را کاهش دهد. علاوه بر این، مدیران ارشد می‌توانند از تحلیل شبکه‌های قدرت و ذی‌نفعان برای شناسایی بازیگران غیررسمی اثرگذار استفاده کنند، اما این تعاملات باید در چارچوب اصول اخلاقی، مدیریت تعارض منافع و شفافیت سازمانی هدایت شود. تقویت حمایت از گزارش‌دهی تخلفات، کاهش هزینه‌های افشاگری سازمانی، آموزش مدیران درباره مرز میان

شبکه‌سازی حرفه‌ای و نفوذ غیرشفاف، و افزایش نظارت بر جریان‌های بودجه‌ای و دارایی‌های عمومی نیز می‌تواند به کاهش جنبه‌های آسیب‌زای مدیریت سایه و استفاده سازنده‌تر از ظرفیت روابط غیررسمی کمک کند.

تشکر و قدردانی

از تمامی کسانی که در طی مراحل این پژوهش به ما یاری رساندند تشکر و قدردانی می‌گردد.

مشارکت نویسندگان

در نگارش این مقاله تمامی نویسندگان نقش یکسانی ایفا کردند.

تعارض منافع

در انجام مطالعه حاضر، هیچ‌گونه تضاد منافی وجود ندارد.

حمایت مالی

این پژوهش حامی مالی نداشته است.

موازن اخلاقی

در انجام این پژوهش تمامی موازن و اصول اخلاقی رعایت گردیده است.

Extended Summary

Introduction

Public organizations are formally governed through hierarchical structures, codified rules, defined responsibilities, administrative procedures, and legally recognized decision-making mechanisms. Nevertheless, the actual distribution of influence within organizations does not necessarily correspond to their formal organizational charts. Alongside official authority, informal relationships, interpersonal networks, privileged access to information, political alliances, and unofficial channels of communication may substantially shape organizational decisions and resource allocation. When these informal arrangements move beyond ordinary social interactions and become persistent mechanisms through which individuals or groups without corresponding formal authority influence organizational processes, they constitute what has been described as shadow management or phantom management. Shadow management therefore refers to a sphere in which real influence is exercised through unofficial actors, hidden relationships, and informal structures operating alongside or behind the formal administrative system (Hasheminia & Hasheminia, 2020; Oroma et al., 2026; Rezman et al., 2017).

The significance of shadow management derives from the distinction between formal authority and actual organizational influence. Individuals who hold no senior formal position may nevertheless exercise considerable influence because of their access to senior decision-makers, strategic information, external political actors, financial resources, or influential organizational networks. Research on informal hierarchy has demonstrated that power relations within organizations can



emerge independently of formal leadership positions, particularly under conditions of task complexity and intensive interpersonal interaction (Oedzes et al., 2019). Accordingly, understanding how organizations actually function requires attention not only to official roles and procedures but also to the informal networks through which information, influence, and organizational opportunities circulate.

Informal organizational relations are not inherently dysfunctional. They can facilitate communication, accelerate coordination, resolve bureaucratic obstacles, and allow organizations to respond flexibly to unexpected problems. Effective communication skills among public-sector managers can similarly support coordination across different organizational levels and improve interpersonal interaction (Feyz et al., 2020). Contemporary approaches to governance also emphasize networking, responsiveness, information exchange, and organizational adaptability as important conditions for effective public administration (Kaiser, 2024). The critical distinction therefore lies between informal relationships that complement formal processes and shadow arrangements that displace, manipulate, or circumvent accountable organizational mechanisms.

Shadow management becomes problematic when informal networks systematically influence appointments, distribute advantages, control information, redirect organizational resources, or determine decisions outside accountable administrative processes. Under such conditions, a discrepancy emerges between the individual formally responsible for a decision and the actors who actually shaped it. Informal structures may therefore generate ambiguity concerning authority, responsibility, and accountability. Research on political behavior in the public sector similarly suggests that organizational politics consists of interconnected causes, strategies, and patterns of influence that may substantially affect formal administrative processes (Khazaei Poul et al., 2023). Meta-synthesis research on shadow-management-based political behavior has further illustrated that such behavior encompasses constructive, destructive, and ambiguous forms and cannot be adequately understood through a single-dimensional perspective (Khazaei Poul et al., 2024).

An important manifestation of shadow management involves networks based on loyalty, personal affiliation, and strategic relationships. Within such networks, opportunities may depend less on formally defined qualifications and more on closeness to influential organizational actors. Studies drawing on the metaphor of the “Godfather” have emphasized the interaction of power, influence, loyalty, leadership, relationship management, and control of communication in maintaining informal structures of organizational authority (Kiakojouri, 2025; Kiakojouri et al., 2025). The Godfather theory applied to the public sector similarly highlights how networks of personal allegiance can coexist with formal structures and influence the distribution of positions, resources, and decision-making opportunities (Kiakojouri & Cheriani Zanjani, 2025).

Shadow management may also become culturally institutionalized. Repeated reliance on personal relationships and informal shortcuts can gradually generate organizational norms in which official procedures are regarded as ineffective and informal access becomes normalized. Under such circumstances, shadow management is no longer confined to isolated influential individuals but becomes embedded within organizational expectations and routines. Theoretical discussions of shadow management have emphasized its behavioral and organizational dimensions and the importance of recognizing hidden processes that shape observable organizational conduct (Ashtari & Asghari Pari, 2025). From an ethical perspective, clearly defined professional standards may also be necessary for distinguishing legitimate networking from influence practices that undermine organizational integrity (Kialashki et al., 2024).

Financial and economic processes constitute another important dimension. Informal control over budgets, organizational assets, projects, financial opportunities, and intermediary transactions can both strengthen and reproduce hidden networks of



influence. Research addressing shadow financial operations has emphasized the importance of institutional control, transparent governance, and managerial strategies for preventing financial intermediaries from participating in nontransparent activities (Kuznyetsova et al., 2022). Moreover, hidden decision-making has been studied as a process through which unofficial objectives and control mechanisms may coexist with formally declared organizational goals and subsequently influence organizational outcomes (Anikeeva et al., 2023). In public-sector contexts, such processes are particularly important because the resources involved are public resources and decision-makers are expected to remain accountable to legal and administrative oversight mechanisms.

Another central concern is the relationship between shadow management, transparency, and institutional legitimacy. Where important decisions are informally formulated and only formally ratified afterward, accountability becomes difficult because the origins and rationale of decisions cannot easily be reconstructed. Evidence from public institutions has suggested that opaque managerial practices and the displacement of decisions from transparent legal-administrative mechanisms may undermine the rule of law, transparency, and institutional legitimacy (Sorensen & Olsson, 2020). Consequently, understanding shadow management in the public sector requires an integrated analysis of hidden structures, informal power networks, covert decision-making mechanisms, organizational norms, and nontransparent resource flows. Despite increasing attention to informal power and political behavior, limited empirical research has comprehensively identified these interconnected dimensions within the specific institutional context of Iran's public sector. Therefore, the present study aimed to identify and characterize the dimensions, components, and indicators of the shadow management environment in Iran's public sector.

Methods and Materials

This study adopted an exploratory qualitative design using conventional content analysis to identify the structure and characteristics of shadow management in Iran's public sector. Data analysis followed a coding process consisting of open, axial, and selective coding. The study population consisted of experts in public administration who held the academic rank of assistant professor or higher and had conducted scholarly work in areas related to shadow management, hidden management, organizational godfather structures, or mafia-related political behavior. Participants were also required to have senior managerial or executive experience in governmental or public-sector settings, including ministries, national organizations, governorates, or policymaking institutions. Participants were recruited through snowball sampling. Semi-structured interviews were conducted until theoretical saturation was reached, meaning that additional interviews no longer generated substantively new information. Saturation was achieved after interviewing 15 experts. The interview protocol explored the meaning and manifestations of shadow management, influential actors, informal relationships and networks, sources of power, hidden decision-making processes, appointments, unwritten norms, organizational performance, corruption-related mechanisms, and potential strategies for managing shadow structures. Interviews were analyzed line by line, and meaningful statements were progressively condensed into open codes, axial categories, and selective dimensions. The consistency and reliability of the coding process were evaluated using Cohen's kappa coefficient. The resulting kappa value was 0.81, indicating a high level of agreement and supporting the dependability of the coding procedure.

Findings

Analysis of the 15 expert interviews yielded 155 meaningful statements. Through systematic qualitative analysis, these statements were reduced to 72 open codes, which were subsequently organized into 20 axial codes and five selective codes representing the principal dimensions of the shadow management environment in Iran's public sector. The five dimensions



were parallel and hidden institutional structures, hidden networks of power and communication, covert decision-making, a hidden cultural-normative environment, and a hidden economy and budgeting system.

The first dimension, parallel and hidden institutional structures, consisted of four components: the multiplicity of parallel and extra-formal institutions, ambiguity in boundaries of authority and responsibility, loyalty- and network-based appointment systems, and institutions or processes relatively insulated from ordinary oversight mechanisms. The indicators included the establishment of parallel decision-making structures, overlapping organizational mandates, interference by informal power centers in managerial appointments, circulation of elites within closed networks, and weaknesses in accountability arrangements.

The second dimension, hidden networks of power and communication, included informal influence and lobbying networks, relationship-oriented patron-client structures, informal information channels, and hidden cross-institutional alliances. Relevant indicators included influencing decisions through unofficial channels, establishing informal advisory circles parallel to formal committees, dependence of administrative processes on lobbying, unequal access to strategically important information, and the circulation of information through private communication networks rather than formal organizational systems.

The third dimension, covert decision-making, comprised decision-making outside the formal administrative cycle, predominance of political considerations over technical criteria, deliberate ambiguity in administrative processes, and oralization and avoidance of documentary records. Findings indicated that some important decisions could be shaped in informal settings prior to formal meetings, while verbal instructions, ambiguous regulations, politically oriented resource allocation, prolonged procedures, and limited written documentation could reduce the traceability of decisions and weaken administrative accountability.

The fourth dimension, the hidden cultural-normative environment, included institutional distrust and reliance on personal relationships, legitimization of bypassing formal rules, normalization of bureaucratic circumvention, and organizational silence and self-censorship. The data suggested that repeated dependence on personal connections could normalize the perception that formal channels are ineffective, while bypassing procedures could gradually be interpreted as a managerial skill rather than an organizational deviation. Fear of personal or occupational consequences could additionally discourage criticism and reinforce silence.

The fifth dimension, hidden economy and budgeting, comprised supra-institutional budgeting and opaque budget lines, directional transfer of public assets, shadow economic activity parallel to government, and nontransparent interinstitutional resource transfers. Indicators included resource allocation outside ordinary budgetary mechanisms, unequal financial reporting requirements, preferential asset transfers, participation of non-economic institutions in commercial activities, and movement of resources through arrangements with limited traceability.

Discussion and Conclusion

The findings demonstrate that shadow management in Iran's public sector is best understood as a multidimensional organizational environment rather than as an isolated form of informal influence. Its operation involves an interconnected configuration of institutional structures, power networks, decision-making processes, cultural norms, and economic resources. The five identified dimensions suggest that shadow management becomes sustainable when informal influence is embedded simultaneously in organizational structure, interpersonal relations, behavioral expectations, and resource allocation.

Parallel institutional structures provide a structural foundation for shadow influence because ambiguity in authority permits formal and informal centers of power to coexist. Hidden networks then connect influential actors, facilitate privileged

information flows, and support loyalty-based relationships. These networks can subsequently influence the decision-making process, shifting important stages of policy or administrative formulation away from documented procedures. When such practices are repeated, they may become culturally normalized, increasing reliance on personal relationships and reducing confidence in formal organizational mechanisms. Access to financial and budgetary resources can further consolidate these networks by enabling the distribution of opportunities and reinforcing dependency relationships.

The results also indicate that informal organization should not automatically be equated with dysfunctional shadow management. Informal communication can facilitate coordination and reduce bureaucratic delays. The critical issue concerns the point at which informal relations cease to complement formal administration and instead become mechanisms for unequal access, unaccountable influence, preferential resource allocation, or circumvention of institutional controls. Thus, the defining characteristics of problematic shadow management are not informality itself but opacity, unequal influence, weak accountability, and the displacement of professional and legal criteria.

The identification of 72 indicators across 20 components provides a detailed representation of how shadow management may be manifested in practice. This framework can help public-sector managers distinguish formal organizational charts from the actual distribution of influence within their institutions. It also highlights the importance of documenting major decisions, clarifying organizational authority, strengthening transparent appointment procedures, improving financial accountability, and developing mechanisms through which informal networks can be recognized without allowing them to substitute for formal governance.

In conclusion, the shadow management environment in Iran's public sector consists of five interdependent dimensions: parallel and hidden institutional structures, hidden power and communication networks, covert decision-making, hidden cultural-normative patterns, and hidden economic and budgeting mechanisms. These dimensions collectively form a multilayered system operating alongside formal administration and influencing organizational authority, information circulation, appointments, decision-making, and resource distribution. Recognizing these dimensions provides a basis for mapping the actual structure of organizational power, strengthening transparency and accountability, and distinguishing constructive informal coordination from hidden influence that undermines formal governance.

References

- Anikeeva, O. V., Ivakhnenko, A. G., Erenkov, O. Y., & Podmasteryev, K. V. (2023). Regularities of Hidden Management at Purpose Activities in the Field of Quality. In A. A. Radionov & V. R. Gasiyarov (Eds.), *Proceedings of the 8th International Conference on Industrial Engineering*. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-14125-6_38
- Ashtari, S., & Asghari Pari, S. H. (2025). Shadow Management Theory: A Comprehensive Approach in Psychology and Education. Second National Conference on Humanities with a Modern Approach and First International Research Conference of Modern Educators, Astara, Iran.
- Feyz, M., Kiakojouri, D., Farrokhseresht, B., & Aghaahmady, G. (2020). Developing a Model of Communication Skills for Managers in the Public Sector. *Postmodern Openings*, 11(1Sup1), 61-77. <https://doi.org/10.18662/po/11.1sup1/123>
- Hasheminia, S. M., & Hasheminia, S. H. (2020). Shadow Management in Organizations and the Economy (Phantom Management). Second Conference on Accounting and Management,
- Kaiser, A. (2024). Smart Governance for Smart Cities and Nations. *Journal of Economy and Technology*, 2(1), 216-234. <https://doi.org/10.1016/j.ject.2024.07.003>
- Khazaei Poul, G., Kiakojouri, D., & Taghipourian, M. J. (2023). Designing Internal Relationships Between Causes and Strategies of Political Behavior in the Public Sector Using Interpretive Structural Modeling (ISM). *International Journal of Innovation Management and Organizational Behavior*, 3(4), 44-52. <https://doi.org/10.61838/kman.ijimob.3.4.6>
- Khazaei Poul, G., Kiakojouri, D., & Taghipourian, M. J. (2024). Presenting a Political Behavior Model Based on Shadow Management Theory in the Public Sector Using Meta-Synthesis. *Management and Educational Perspective*, 6(4), 341-368.



- Kiakojour, D. (2025). The Shadow of the Godfather: A Mixed-Methods Study of Political Behaviors and Organizational Management from a Cinematic Perspective. *Executive Management Research Journal*, 17(33).
- Kiakojour, D., & Cheriani Zanjani, Y. (2025). Presenting a Model of Mafia Political Behavior in Organizational Management: A Content Analysis of The Godfather Book and Film Trilogy. 14(3).
- Kiakojour, D., Khazaei Poul, B., & Cheriani, Y. (2025). *The Godfather Theory in the Public Sector* (1st ed.). Mehraban Publications.
- Kialashki, J., Kiakajuri, D., Taghipourian, M., & Rahmati, M. (2024). Designing a Qualitative Model for the Development of Ethics Codes of Urban Management Based on Sustainable Development. *Ethics in Science and Technology*, 19(1), 119-128.
- Kuznyetsova, A., Tiutiunyk, I., Panimash, Y., Zsolt, Z., & Zsolt, P. (2022). Management of Innovations in Public Administration: Strategies to Prevent the Participation of Financial Intermediaries in Shadow Operations. *Marketing i menedžment inovacij*, 13(3), 125-138. <https://doi.org/10.21272/mmi.2022.3-11>
- Oedzes, J. J., Van der Vegt, G. S., Rink, F. A., & Walter, F. (2019). On the Origins of Informal Hierarchy: The Interactive Role of Formal Leadership and Task Complexity. *Journal of Organizational Behavior*, 40(3). <https://doi.org/10.1002/job.2330>
- Oroma, O., Linda, G. O., & Gabriel, J. (2026). Shadow Management: An Analysis of How Informal Power Structures Influence Decision-Making in Today's Organisations. *International Journal of Social Sciences and Management Research*, 11(8).
- Rezman, A., Sabouhi Laki, B., & Morshedi, M. (2017). Shadow Management Style or Management Phantoms. Scientific Conference on Management, Applied Economics, and Business,
- Sorensen, J., & Olsson, E. J. (2020). Shadow Management: Neoliberalism and the Erosion of Democratic Legitimacy Through Ombudsmen with Case Studies from Swedish Higher Education. *Societies*, 10(2), 30. <https://doi.org/10.3390/soc10020030>

