

الگوهای ذهنی خبرگان در مورد چالش‌های دولت افقی در ایران

حسن دانایی فرد*، غلامرضا جندقی**، مهدی الوانی***، طیبه نیک رفتار****

چکیده

دست نیافتن به اهداف سیاست‌های عمومی یکی از مسائل حال حاضر اکثر کشورهای در حال توسعه است، که دلیل اصلی آن ضعف دولت افقی است. بدین معنا که هماهنگی لازم بین سازمان‌ها در اجرای سیاست‌های عمومی وجود ندارد. نگرش‌ها و دیدگاه‌های نخبگان در دولت تأثیر مهمی برای این هماهنگی و یکپارچگی دارد. این پژوهش به مطالعه ذهنیت‌ها در باب موانع فراروی همسازی خط‌مشی‌های عمومی در ایران می‌پردازد و با به کارگیری روش کیو به دنبال شناخت ذهنیت دست‌اندرکار خط‌مشی‌ساز، مجریان و خبرگان خط‌مشی در خصوص چالش‌های دولت افقی در ایران است. براین اساس بعد از مطالعه تالار گفتمان، بابه کارگیری فن دلفی دو دوری، نمونه کیو انتخاب شد. این نمونه در چهار طبقه (عوامل مدیریتی، برنامه‌ای، ساختاری و رفتاری) قرار گرفت. با استفاده از روش کیو، گزاره‌های تالار گفتمان تحلیل و هفت الگوی ذهنی آشکار شد. این هفت الگوی ذهنی تجلی گفتمانهای مهم در تالار گفتمان ملی در مورد همسویی خط‌مشی در ایران است. پژوهشگران، این الگوهای ذهنی را بدین صورت نامگذاری کردند: هدف‌گرایی، وحدت‌گرایی، سیاست‌گرایی، ثبات‌گرایی، تعادل‌گرایی، عملکردگرایی و معماری‌گرایی. این هفت الگوی ذهنی در انتهای این مقاله براساس تئوریهای موجود به صورت جزئی‌تر تفسیر خواهند شد.

کلید واژه‌ها: هماهنگی، چالش‌های دولت افقی، الگوهای ذهنی.

تاریخ دریافت مقاله: ۸۸/۰۲/۲۱ تاریخ پذیرش مقاله: ۸۹/۰۵/۱۹

* دانشیار دانشکده مدیریت، دانشگاه تربیت مدرس.

** دانشیار دانشکده مدیریت دانشگاه تهران (پروفسور).

*** استاد دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه تهران (پروفسور).

**** دانشجوی دکتری سیاست‌گذاری عمومی، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران (پروفسور) (نویسنده مسئول).

Email: Nikraftar@ut.ac.ir

مقدمه

دولت‌ها به مدت طولانی به دنبال کشف ابزارهای ایجاد سیاست‌های یکپارچه بوده‌اند اما همانطور که وایلد‌اوسکی و پرسمن در مورد هماهنگی بیان داشته‌اند، در این خصوص بیش از آنکه عمل شود سخن گفته شده است [۲۱]. پیچیدگی مسائل اجتماعی معاصر چالش‌های زیادی فراروی هماهنگی بین سیاست‌های عمومی ایجاد کرده است. بسیاری از حوزه‌های سیاست‌گذاری عمومی نظیر مبارزه با اعتیاد، بهداشت عمومی، توسعه پایدار و بسیاری از حوزه‌های توسعه اجتماعی - اقتصادی منطقه‌ای نیازمند طراحی و به‌کارگیری راهبردهای مداخله‌گرانه پیچیده دولتی است که چندین بخش و سطح مدیریت کلان دولتی و سازمانی در بخش‌های مختلف جامعه را درگیر می‌کند. تجربه‌های گذشته نشان می‌دهد که ساختارهای بوروکراتیک سلسله‌مراتبی، هماهنگی بین بخش‌های مختلف اداری را در خیلی از کشورهای دمکراتیک دشوار می‌سازد. این شرایط دولت‌ها را برآن داشته که به این مهم بپردازند که چگونه می‌توان با سیاست‌های فرابخشی و بین‌بخشی نظام اداره امور عمومی کشور برخورد کرد. بی‌تردید هماهنگی و یکپارچگی از موضوعات مهم اداره عمومی و سیاست‌گذاری عمومی هستند [۱۴]. تقویت دولت افقی یکی از رویکردهای جدید به ایجاد هماهنگی در دولت است که در سالهای اخیر به آن تأکید شده است [۲۵]. در کشور ما تجربه اندکی در حوزه مدیریت افقی در دولت وجود دارد و هنوز سیاست‌گذاری‌های مطلوبی که بتوان با تکیه بر آن به اهداف دولت افقی دست یافت، مشاهده نمی‌شود. بنابراین ضرورت دارد که تحقیقات گسترده و منسجمی در جهت تقویت دولت افقی صورت پذیرد. این پژوهش در راستای این نیاز ملی گام برداشته است و برخلاف سایر مطالعات که در پی راههایی برای حل مشکلات هماهنگی در دولت هستند، این پژوهش به دنبال گونه‌شناسی الگوهای ذهنی خبرگان کشور در مورد راههای مدیریت دولت افقی در ایران است. اهداف پژوهش حاضر عبارتند از:

- بررسی گفتمانهای حاضر در کشور در خصوص موانع پیش‌روی دولت افقی در ایران؛
- فهم انواع الگوهای ذهنی خبرگان در مورد راههای مدیریت دولت افقی در ایران؛
- سؤال پژوهش حاضر عبارتند از:
- چند نوع الگوی ذهنی در مورد راههای مدیریت دولت افقی در ایران وجود دارد؟

ابعاد هماهنگی در دولت

واژه هماهنگی به معنی به‌کارگیری سازوکارهایی است که اجزای مختلف یک سیستم را کنارهم نگه می‌دارد. عده‌ای از دانشمندان بیان می‌دارند که هماهنگی گردهم آوردن اجزای بهم وابسته در رابطه‌ای منظم برای ایجاد یک کلیت واحد است [۸]. دولت‌ها همیشه با مسئله‌ای

به نام تعارض بین دهها وزارتخانه و صدها سازمانی که دارند مواجه هستند. این وزارتخانه ها و سازمان ها همیشه در حال رقابت با هم هستند. از اینرو دولت ها به دنبال کاهش این جنگ درون دولتی هستند [۶] و به مدت طولانی به دنبال کشف ابزارهای ایجاد سیاستهای عمومی یکپارچه برای حداقل کردن تعارض بین نهادها در ارائه خدمات بوده اند. مثالهای زیادی از تلاش دولت ها برای ایجاد ساختارهای افقی تر وجود دارد اما نکته اینجاست که دولتها عمدتاً با چالش هایی در ایجاد یکپارچگی در خطامشی ها مواجه هستند [۲۱] ایجاد هماهنگی در دولت به طور مختلفی صورت می گیرد [۱۰]. پیترز بیان می کند که برای دستیابی به یک راهبرد هماهنگی در دولت باید سیاستگذاری را به سوی راه حل های جامع تر برای حل مسائل عمومی هدایت کنیم و ابزارهایی سازگار با نیازهای عمومی در آینده ایجاد کنیم. همکاری متقابل به عنوان یک راهبرد هماهنگ سازی در دولت می تواند برای تقویت هماهنگی در دولت به کار رود.

همکاری متقابل در دولت

همکاری متقابل در دولت مفهومی است که فرایند همکاری چند سازمان برای حل مشکلاتی که یک سازمان به تنهایی نمی تواند حل کند را توصیف می نماید [۱۶]. مفهوم فعالیت مشترک یا با هم کارکردن در دولت در دهه ۱۹۷۰ با همکاری متقابل بین بخش های مختلف دولت شکل گرفت. در دهه ۱۹۸۰ با ارائه خدمات عمومی توسط بخش خصوصی توسعه یافت و در نهایت در دهه ۱۹۹۰ مشارکت، به صورت روابط بین بخشی در دولت برای ایجاد یکپارچگی بین سیاست های مجزا مورد توجه واقع شد، بویژه برای حل مسائل فرابخشی که دولت با آن مواجه است مورد تاکید قرار گرفت [۲۷]. در واقع امروزه دولت ها تمایل به سطوح بالاتر همکاری متقابل دارند و به تعریف مجددی از خود به عنوان تسهیل گرایی که درگیر زنجیره ارزش هستند، رسیده اند و برای اینکه به پیامدهایی که مؤثر و مورد نظرشان است دست یابند، متکی به همکاری متقابل هستند. دولت های مختلف برای رسیدن به همکاری متقابل رویکردهای مختلفی را برگزیده اند و آنها را با عنوانهای مختلفی به کار برده اند: استرالیا (دولت یکپارچه)، بریتانیا (دولت متحد)، کانادا (دولت افقی) [۱۲]. این اسامی، عنوانهایی برای نظریات جدید هماهنگی در بخش عمومی هستند [۱۱]. اگر چه این عنوانها متفاوت اند، هر کدام به دنبال هدف همانند در اداره عمومی از طریق نوآوریهای فرایندی مشابه هستند و می خواهند دولت را نسبت به نیازهای شهروندان پاسخگوتر کنند [۱۸]، این پژوهش رویکرد دولت افقی را برای ایجاد هماهنگی در دولت برگزیده است.

دولت افقی

از اواخر دهه ۱۹۸۰ تا اوایل دهه ۱۹۹۰ موقعیت مالی دولت کانادا بسیار وخیم شد و این امر با پیش‌بینی‌های نادرست دپارتمان مالی تشدید شد و منجر به محدود شدن و در برخی بخش‌ها قطع اقدامات گردید، این جریانات منجر به سازماندهی مجدد خدمات بخش عمومی و حذف هزینه‌های غیرضروری و مضاعف شد [۱۵]. کانادا با مرور برنامه در سال ۱۹۹۴ تسهیم منابع را بین برنامه‌ها و حذف برنامه‌های زائد ممکن ساخت و این امر به همکاری و یکپارچگی بیشتر در دولت تبدیل شد [۱۳]. اما در اینجا سؤالی که مطرح است این است که در ایجاد دولت افقی باید به هماهنگی خط‌مشی‌ها توجه کنیم یا هماهنگی اداری زیرا این دو مسئله با هم کاملاً در ارتباط هستند. اگر خط‌مشی‌ها به صورت مناسبی ایجاد شده باشد، مشکلات اندکی در اثربخشی آنها وجود دارد. بنابراین انتخاب بین هماهنگی خط‌مشی‌ها و هماهنگی اداری اشتباه است و دولت‌ها باید هر دو هماهنگی را برگزینند [۱۹].

پیترز مطرح می‌کند که هماهنگی دو معنی مشترک دارد:

الف) حدی که سازمان در فعالیت‌های خود، فعالیت‌های سایر سازمانها را در نظر می‌گیرد. در حقیقت دیدگاه بین سازمانی را مطرح می‌کند که مقیاس مناسبی برای همکاری بین سازمانی است.

ب) هماهنگی به عنوان یکپارچگی سیاست‌ها به این معنی که در انتخاب سیاست‌های عمومی دامنه گسترده‌ای از فعالیت‌ها و برنامه‌های سازمانهای گوناگون در نظر گرفته شود.

• هماهنگی بین سازمانی در اجرای خط‌مشی‌ها

هماهنگی غالباً مشکل اساسی در اجرای خط‌مشی‌ها است. زمانیکه یک برنامه، پروژه یا خط-مشی ناهماهنگ است، بدین معنی است که اجزای آن با هم سازگاری ندارند و برای دستیابی به نتایج مطلوب در تعامل با هم نیستند اما بازیگران مختلف نیازمند چه چیزی هستند تا وظایف و اهداف خود را هماهنگ با یکدیگر انجام دهند. هونادل و کوپر این سؤال را با تعریف هماهنگی برحسب سه نوع فعالیت پاسخ می‌دهند: تقسیم اطلاعات، تقسیم منابع و فعالیت مشترک. تقسیم اطلاعات اساساً شامل ارتباطات است. یک نهاد به سایر نهادها اجازه می‌دهد بدانند که او چه کار می‌کند. که این کار را می‌تواند از طریق گزارشات منتشره، جلسات، ایجاد واحد اطلاع‌رسانی و غیره انجام دهد. تقسیم منابع به این معناست که منابعی که توسط یک سازمان کنترل می‌شود برای هدف خاصی به دیگری اختصاص می‌یابد. مانند قراردادهای و فعالیت همکاری‌گونه که دوطرفه بین سازمانها برقرار است. فعالیت مشترک شامل برنامه‌ریزی، جمع‌آوری داده‌ها، ارائه خدمات، نظارت و آموزش است [۷]. روابط بین سازمانی به صورت تدریجی (افزایشی) به وجود

می‌آید. با تبادل منابع رشد می‌کند و در شبکه‌ای از وابستگی‌های متقابل توسعه می‌یابد. اتول تأکید می‌کند که روابط بین سازمانی در اثر تبادلات کوچک اما موفق بین سازمانها ایجاد می‌شود و رشد می‌کند [۳۰].

هماهنگی در فرایند خطمشی‌گذاری

امروزه دولت‌ها برای خطمشی‌گذاری به صورت افقی تلاش زیادی دارند، زیرا بسیاری از اهدافی که آنها به دنبال هستند، پیچیده بوده و معمولاً دویخش یا بیشتر درگیر آن هستند [۲۸]. هماهنگی خطمشی در دولت به عنوان عامل کلیدی حکمرانی مؤثر است. سازوکارهای حکمرانی (استانداردها، مقررات، سیاستها، فرایندها و رویه‌ها) برای اقدامات دولت به منظور ایجاد هماهنگی بین قسمتهای مختلف بخش عمومی به کار می‌رود. لس متکالف شاخصی برای سنجش هماهنگی خطمشی ساخته است که هماهنگی را در ۹ سطح اندازه‌گیری می‌کند: تصمیم‌های بهم وابسته وزراء، تبادل اطلاعات، مشاوره‌ها، جلوگیری از واگرایها، جستجوی اتفاق نظر، توافق، حکمیت در مواقع تفاوت و اختلاف، ایجاد محدودیت‌هایی برای وزراء و ایجاد اولویت‌های دولت [۲۴]. فرایند سیاست‌گذاری افقی می‌تواند به مدیران عمومی برای دستیابی به بودجه یکپارچه، و به فهم آنها از مسائل فرابخشی مردم کمک کند. همچنین سبب افزایش اعتماد بین نهادها با به وجود آمدن منافع مشترک و نیاز به روابط مستمر، می‌شود و نیز سبب کاهش هزینه‌های شهروندان می‌گردد به دلیل اینکه مانع می‌شود آنها برای دریافت خدمات از بخش عمومی از نهادی به نهاد دیگر مراجعه کرده و احیاناً خسته شده و جستجوی خدمات را رها کنند [۱۸].

فرایند اجرای پژوهش

در این پژوهش بعد از انتخاب موضوع، اهداف و سؤال‌های تحقیق تدوین شد. بعد تالار گفتمان در خصوص چالش‌های پیش‌روی دولت افقی در ایران مطالعه شد و بابه کارگیری فن دلفی دو دوری، نمونه کیو انتخاب گردید. با به کارگیری روش کیو، عبارات تالار گفتمان تحلیل و هفت الگوی ذهنی آشکار شد و در نهایت این الگوها تحلیل و تفسیر گردید.

روش تحقیق

معرفی روش کیو

تاریخچه روش کیو نسبتاً جدید است. در دهه ۱۹۳۰ به وسیله یک روانشناس و فیزیکیان بریتانیایی به نام ویلیام استیونسون معرفی شد [۵]. ایده اصلی آن شناخت ذهنیت‌ها، نقطه‌نظرات، عقاید و نگرشهای افراد و مانند آن است [۳۱] و دربرگیرنده مفاهیم متنوعی نظیر زیباشناختی،

ترجیحات درباره موسیقی، تجربیات فردی و خانوادگی، نگرش نسبت به گروه‌های سیاسی و مواردی از این قبیل است [۵]. روش کیو نقاط قوت تحقیقات کمی و کیفی را با هم ترکیب می‌کند و پلی بین آن دو ایجاد می‌کند [۹].

گام‌های روش کیو در این پژوهش

- در این پژوهش برای آشکار سازی الگوهای ذهنی، گام‌های متعددی به شرح زیر برداشته شد:
 - **مطالعه تالار گفتمان:** ابتدا تالار گفتمان موجود کشور در خصوص موضوع تحقیق مطالعه شد. تالار گفتمان در خصوص چالش‌های پیش روی دولت افقی در ایران، از طریق مصاحبه با صاحب‌نظران موضوع و بررسی روزنامه‌ها (رسالت، سرمایه، اعتمادملی، ایران از فروردین ماه ۱۳۸۴ تا مرداد ماه ۱۳۸۸)، اخبار و وب سایت‌ها در حوزه موضوع تحقیق، نتایج پژوهش‌های علمی و دانشگاهی و گزارش‌های برخی سازمانها، مورد مطالعه قرار گرفت و به صورت ۲۲۰ گزاره تصویر شد.
 - **انتخاب نمونه کیو:** در این پژوهش نمونه کیو به صورت تصادفی انتخاب نشده است. ابتدا پژوهشگر با هدف دستیابی به دیدگاه‌های مختلف، ۱۰۷ گزاره را از تالار گفتمان انتخاب کرد سپس با به کارگیری فن دلفی دو دوری، گزاره‌های حاصل از مطالعه تالار گفتمان غربال شدند و در نهایت ۷۳ گزاره، نمونه کیو را تشکیل دادند.
 - **انتخاب مشارکت کنندگان:** در این تحقیق در هر دو مرحله، مطالعه تالار گفتمان و اجرای روش کیو از نمونه‌گیری هدفمند استفاده شده است، یعنی افرادی از اهالی گفتمان (منظور از اهالی گفتمان، افرادی است که مطالعه کیو در صدد شناسایی ذهنیت آنها نسبت به موضوع تحقیق است [۳۱]) برای مشارکت انتخاب می‌شوند که به دلایل تحصیلی، شغلی، تجربی و غیره دارای ارتباط خاصی با موضوع هستند [۲] که این افراد در این پژوهش اغلب از میان اساتید دانشگاه، مدیران دولتی، نخبگان برنامه‌ریزی و نخبگان سیاسی به شیوه گلوله برفی انتخاب شدند. نمونه‌برداری گلوله برفی یعنی واحدهای نمونه نه تنها اطلاعاتی در مورد خودشان بلکه در خصوص واحدهای دیگر جامعه نیز ارائه می‌کنند [۴]. مک کئون و توماس بیان می‌کنند که مطالعه‌ای با روش کیو که در پی شناخت گوناگونی ذهنیت‌ها در موضوعی خاص است، به نمونه‌ای با ۵۰ تا ۱۰۰ مشارکت کننده نیاز دارد تا براساس دستورالعمل خاصی، مرتب سازی را اجرا کنند [۲]، از اینرو تعداد مشارکت کنندگان این تحقیق در مرحله اجرای فن کیو ۵۰ نفر از خبرگان است.
 - **مرحله مرتب سازی:** مرحله مرتب سازی کیو در شهر تهران انجام شد که این مرحله از اواسط مهرماه سال ۱۳۸۸ آغاز و تا پایان آذر ماه همان سال ادامه یافت. بدین منظور

کارتهای کیو در رنگهای صورتی، آبی و زرد تهیه شد. هر عبارت دسته کیو که به صورت تصادفی شماره گذاری شده بود روی یک کارت جدا نوشته شد. بنابراین تعداد ۷۳ کارت کیو تهیه گردید که غیر از محتوای عبارات هر کارت، تمایز دیگری بین کارتها از نظر شکل، رنگ، اندازه، سبک و قلم نگارش وجود نداشت. مشارکت کنندگان بعد از مطالعه کارتها آنها را طبق دستورالعمل طبق نمودار کیو در این پژوهش مرتب کردند (پیوست ۱).

- **تحلیل نتایج:** نتایج حاصل از این مرتب سازی با به کارگیری نرم افزار پی کیو متد تحلیل شد. بر مبنای تحلیل عاملی مرکزی هشت عامل چرخش نیافته به دست آمد. عاملها به شیوه واریماکس چرخش داده شدند. بعد از چرخش، هفت الگوی ذهنی انتخاب شد. لذا هر کدام از نمودارهای کیو که دارای بار عاملی بزرگی روی الگوی ذهنی مورد نظر هستند، علامت دار شد. در تحلیل عاملی کیو نمی توان مستقیماً از بارهای عاملی به این هدف رسید چرا که بارهای عاملی رابطه افراد با عاملها را نشان می دهند در حالی که تفسیر عاملها با توجه به محتوای عبارات انجام می پذیرد. برای این منظور از آرایه های عاملی استفاده شده است. بعد از ایجاد آرایه های عاملی، عبارات متمایز کننده و توافقی شناسایی شد و با استفاده از آنها تفاوتها و شباهت های بین الگوهای ذهنی شناخته شد.

جدول ۱. دسته‌بندی گزاره‌ها

جزیره‌ای بودن فعالیت دستگاه‌های نظارتی	۲۰
کم رنگ شدن نقش شوراهای در نظام سیاستگذاری ملی	۲۱
نامناسب بودن نظام مالیاتی کشور	۲۲
نامناسب بودن نظام ارزیابی کیفیت خدمات بخش دولتی	۳۹
بی‌توجهی به ضرورت وجود مدیران ارشد (معاونین) ثابت در وزارتخانه‌ها برای همسوسازی مستمر سیاست‌ها	۴۰
وجود مصوبات خنثی کننده اثر قانون اصلی	۴۲
انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی	۴۵
فعال نبودن شوراهای فرابخشی در سیاستگذاری‌ها	۴۷
جزیره‌ای بودن فعالیت دستگاه‌های دولتی	۶۲
نبودن نظام مدیریت عملکرد کارآمد و اثربخش در بخش دولتی	۶۶
تناسب کافی نداشتن بین وظایف سازمان‌ها و نحوه سازماندهی آنها در بخش دولتی	۱۸
انجام برخی فعالیت‌های فرابودجه‌ای توسط برخی نهادها	۵۹
موازی کاری برخی دستگاه‌های دولتی با حکم مجلس	۳۷
پررنگ نبودن ضمانت اجرایی قوانین در متن خود قوانین	۵۷
پابرجا بودن مصوبات و قوانین کهنه و تکراری	۷۰
۷۱ تطابق نداشتن بین تشکیلات اداری و اهداف دولت	
۷۲ ناکافی بودن ظرفیت تخصصی و تجربی و مدیریتی برای اجرای سیاست‌ها	
۷۳ ناهم‌سویی چشم‌انداز سازمانی با چشم‌انداز اصلی کشور	
۲۹ فعالیت اندک سازمان‌های غیردولتی (مردم نهاد) یا NGOها در عرصه سیاستگذاری‌های کلان کشور	
۴ دگرگون شدن سیاست‌های عمومی با تغییر دولت‌ها	
۶ اجرایی نشدن به موقع سیاست‌ها	
۴۴ نتیجه‌گرا نبودن بودجه عمومی	
۶۱ اجرایی نشدن برنامه‌ها و برنامه تراشی‌های بی‌حد و حصر از درون آنها	
۶۴ تصویب برنامه‌های حجیم دولت در مدت کوتاه و کمبود فرصت برای ایجاد هماهنگی در میان آنها	
۱۰ کافی نبودن سازوکارهای لازم برای تحقق اهداف چشم‌انداز	
۱۱ هم‌سویی ضعیف بین چشم‌انداز ملی، برنامه‌های میان مدت و کوتاه مدت	
۱۲ اولویت بندی نامناسب برنامه‌ای در تحقق چشم‌انداز کشور	
۱۹ عدم تناسب کافی بین برنامه‌ها و درآمدهای دولت	
۳۶ فقدان نقشه پیگیری به اهداف ملی در برنامه‌ها	
۴۹ فقدان برنامه استراتژیک ملی	
۵۰ عدم یکپارچگی بین برنامه‌های دولت	
۵۱ مشخص نبودن سیاست‌های ملی در برخی حوزه‌ها	

- ۵۲ واقع بینانه نبودن اهداف چشم انداز کشور
- ۵۳ ضعف همسویی بین سیاست‌های مالی و پولی کشور
- ۵۶ عدم پیوند مناسب بین زمان، اهداف و برنامه‌ها در دولت
- ۶۷ واضح و شفاف نبودن برنامه‌های دولت
- ۶۸ تغییر نکردن رسالت سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور در طول زمان برای ایجاد رشد و توسعه پایدار و تحقق عدالت اجتماعی
- ۱ حاکمیت فرهنگ تقدم منافع منطقه‌ای (حوزه انتخابی) بر منافع ملی در میان نمایندگان مجلس
- ۲ رواج پارتی بازی (قوم و خویش گرایی) در دولت
- ۳ ضعف تفکر سیستمی در دولت
- ۵ انتخاب برخی از سیاست‌ها و برنامه‌ها به قصد بهره برداری از رانت‌ها
- ۲۴ وجود نیروهای وفادار و معتقد به یک برنامه مشخص سیاسی در دولت بدون دارا بودن توان حرفه‌ای و آکادمیک
- ۲۵ کم رنگ بودن رویکرد حزبی در نظام سیاستگذاری کشور
- ۲۶ میل به تمرکزگرایی مفرط در اداره امور عمومی کشور
- ۲۷ ضعیف بودن فرهنگ ایجاد تغییر در بخش دولتی
- ۲۸ سیاست زدگی بدنه کارشناسی دولت
- ۵۸ ضعف اعتماد مدیریتی بین اداره کنندگان عمومی هنگام اجرای سیاست‌ها
- ۵۹ نهادینه شدن ناچابکی در بخش دولتی
- ۱۷ تمایل به تأسیس سازمان‌های جدید برای حل ناکامی‌های سازمان قبلی
- ۳۰ بی اطلاعی بخش‌های دولتی از رسالت یکدیگر
- ۳۱ تصمیم سازی‌های برخی تصمیم گیران در فرایند تصمیم گیری کلان کشور
- ۳۴ پررنگ بودن فرمالیته (کم توجهی به قوانین) در بخش دولتی
- ۳۵ بی توجهی به سایر قوانین در هنگام تدوین یک قانون
- ۵۴ اتکای بیشتر بر گرایش‌های سیاسی تا تجربه و تخصص در اتخاذ تصمیم‌های کلان کشور
- ۵۵ کم رنگ بودن ذهنیت مشترک سیاسی در بخش دولتی
- ۷ بی توجهی به بازمهندسی فرایندها در بخش دولتی
- ۸ بی توجهی به تناسب بین شایستگی‌های مدیران و سمت‌های مدیریتی در بخش دولتی
- ۹ ناتوانی فنی و مدیریتی دستگاه‌های نظارتی
- ۲۳ تغییرات مدیریتی پی در پی در سطح مدیران عالی (وزراء)
- ۴۱ تناسب نداشتن بین شغل و شاغل در بخش دولتی
- ۴۳ دستوری بودن نظام بانکی کشور
- ۴۶ عدم تعیین دقیق اهداف دستگاه‌های دولتی
- ۶۰ ارائه ندادن به موقع گزارش عملکرد دستگاه‌های دولتی
- ۶۳ ادغام سازمان‌ها به صورت غیرواقعی و تزئینی
- ۱۳ کاهش یافتن ورود شایستگان به بخش دولتی برای اجرای سیاست‌های دولت
- ۱۴ بارکاری زیاد مدیران و عدم فرصت برای حذف بیهوده کاری‌ها و موازی کاری‌ها در بخش

دولتی

- ۱۵ بی‌ثباتی مدیریتی در بخش دولتی
 ۱۶ خروج متخصصان از بخش دولتی
 ۳۱ ضعف در استقرار و پیگیری دولت الکترونیک در کشور
 ۳۳ کاغذبازی بیش از اندازه در بخش دولتی
 ۳۸ اجرایی نشدن مدیریت کیفیت جامع در بخش دولتی
 ۴۸ اجرایی نشدن قوانین حمایت‌کننده از کیفیت و بهره‌وری در بخش دولتی
 ۶۹ تصمیم‌گیری‌های متعدد بخش‌های مختلف در دولت در خصوص یک موضوع واحد

یافته‌های پژوهش

یافته‌های پژوهش هفت الگوی ذهنی را در مورد راههای مدیریت دولت افقی رد ایران آشکار می‌سازد که این الگوهای ذهنی براساس گزاره‌هایی که بیشترین امتیاز را در آرایه‌های عاملی دارند و براساس گزاره‌های متمایزکننده به صورت زیر نامگذاری و تفسیر شده‌اند.

۱. الگوی ذهنی (۱): هدف‌گرایی

افرادی که دیدگاه هدف‌گرایی دارند، اظهار می‌کنند برای ایجاد یکپارچگی در فعالیت‌های دولت باید ابتدا هدف مشخصی وجود داشته باشد تا فعالیت‌ها و ساختار و فرایندهای گوناگون با توجه به آن هماهنگ شوند (گزاره‌های ۴۹ و ۶۷). تا زمانی که اهداف مشترکی در دولت ایجاد نشود، فعالیت‌ها سازمان نیافته و غیرمنسجم خواهد بود. شکاف موجود در دستگاه‌های دولتی ناشی از وجود نداشتن یک دیدگاه مشترک و یک ذهنیت نظام‌مند است (گزاره‌های ۳۰ و ۶۲). توجه به اهداف، عامل مهم در سیاست‌گذاری و مدیریت عمومی است. غالباً در سازمانهای دولتی و برنامه‌های دولتی، اهداف دارای ابهام هستند (گزاره ۶۷). همانطور که اتول بیان می‌کند، شفافیت در اهداف و سیاست‌های عمومی، عامل مهم در موفقیت سیاست‌هاست [۲۶]؛ بنابراین اهدافی که در برنامه‌های دولت پیش‌بینی می‌شود باید مشخص و یکپارچه باشد. بودجه عمومی نیز باید در راستای رسیدن به این اهداف تخصیص داده شود (گزاره‌های ۴۴ و ۵۰).

۲. الگوی ذهنی (۲): وحدت‌گرایی

هنگامی که یک مسئله سیاست‌گذاری به وجود می‌آید، کسانی که تفکر سیستمی دارند براین باورند که این مسئله ناشی از رفتار نامطلوب سیستم است [۲۲]. الگوی ذهنی وحدت‌گرایی نیز به تفکر سیستمی نزدیک است، این افراد یکپارچه نبودن دولت را ناشی از نبودن برخی عناصر واسطه‌ای می‌دانند که مانند حلقه‌های ارتباطی در دولت عمل می‌کنند. در واقع این عوامل، بستر

ساز ایجاد تفکر سیستمی در دولت است (گزاره‌های ۴۰ و ۴۵). برای ایجاد هماهنگی در دولت ابتدا باید یک روحیه مشترک و یک ذهنیت مشترک بین بخش‌های مختلف ایجاد کرد. فعالیت احزاب بستر ساز ایجاد این ذهنیت مشترک است (گزاره ۲۵). حزب‌های سیاسی دموکراسی را ایجاد می‌کنند و اجازه می‌دهند که شهروندان در خط‌مشی‌گذاری عمومی اعمال قدرت کنند [۲۳]؛ بنابراین ضعف فعالیت احزاب سبب می‌شود که تمرکزگرایی در تصمیم‌گیری‌های کلان دولت حاکم می‌شود (گزاره‌های ۱ و ۲۶). وجود معاونین ارشد ثابت در وزارتخانه‌ها نیز سازوکاری است که به همسوسازی برنامه‌های دولت کمک می‌کند (گزاره ۴۰). وجود سازوکارهای دیگری مانند سازمانی برای هماهنگ سازی برنامه‌ها و یکپارچه سازی دیدگاه‌ها در دولت ضروری به نظر می‌رسد (گزاره ۴۵). این سازوکارها سبب می‌شود که منافع ملی در سیاست‌های دولت حاکم شود و ذهنیت نظام مندی که به آن اشاره شد تقویت شود، و از رانت جویی‌ها در دولت جلوگیری شود (گزاره ۱، ۲ و ۵).

۳. الگوی ذهنی (۳): سیاست‌گرایی

طرفداران این الگوی ذهنی نقطه عزیمت برای ایجاد یکپارچگی در دولت را برنامه‌ها و سیاست‌های دولت می‌دانند بنابراین معتقدند که ابتدا باید این هماهنگی، در برنامه‌ها رخ دهد (گزاره ۱۲). بنابراین نیاز است که دولت سیاست‌های مدون و مشخصی در حوزه‌های مختلف داشته باشد (گزاره ۵۱). این سیاست‌ها باید تداوم داشته باشند، دگرگون شدن آنها در کوتاه‌مدت مانع از رسیدن به نتایج مطلوب در دولت می‌شود. بنابراین سیاست‌های دولت باید دارای اولویت-بندی مناسب بوده و سازوکارهای لازم برای تحقق آن وجود داشته باشد در واقع اگر برنامه راهبردی ملی به معنای واقعی آن وجود داشته باشد (گزاره‌های ۱۰، ۱۲ و ۴۹)، سیاست‌ها در هر حوزه‌ای به گونه‌ای تدوین می‌گردد که با ظرفیت‌های اجرایی موجود قابل تحقق خواهد بود. همچنین مسئله مهم دیگر در سیاست‌های دولت پویایی آنهاست بدین معنا که باید بازنگری از آنها صورت گرفته و بازخوری برای اصلاح آنها داده شود بنابراین وجود یک نظام ارزیابی ضروری است (گزاره ۳۶). لویی بیان می‌کند که «سیاست‌ها، دیپلماسی را تعیین می‌کنند»، بنابراین مشخص شدن برنامه‌ها یک راهبرد مدیریتی مهم است [۲۶].

۴. الگوی ذهنی (۴): ثبات‌گرایی

طرفداران این الگوی ذهنی، دلیل ناهماهنگی در دولت را برخی بی‌ثباتی‌ها در دولت می‌دانند که مانع از شکل‌گیری دولت یکپارچه می‌شود. عناصر متعددی این بی‌ثباتی‌ها را ایجاد کرده است که از آن جمله می‌توان به بی‌ثباتی مدیریتی هم در سطوح سیاسی و هم اداری اشاره داشت (گزاره‌های ۲۳ و ۱۵). همچنین تناسب نداشتن بین شایستگی‌های مدیران و سمت‌های مدیریتی به این بی‌ثباتی دامن زده است (گزاره ۸). از نظر این افراد اجرایی نشدن به موقع

سیاست‌ها نیز سبب می‌شود، تناسب بین سیاست‌ها از بین برود و سیاست‌های دولت اثر واقعی خود را از دست بدهند (گزاره‌های ۳، ۶ و ۶۲). دیدگاه این افراد به رویکرد ایجاد ثبات در اداره عمومی نزدیک است. ثبات اداری ابعاد مختلفی دارد، ثبات پرسنل یکی از ابعاد مهم آن است. افرادی که دارای پست سازمانی هستند، اگر پست آنها به طور مداوم تغییر کند، سبب ایجاد بی‌ثباتی در بوروکراسی می‌شود. حتی اگر جنبه‌های ساختاری و رویه‌ای در بوروکراسی ثابت بماند، تغییرات پرسنل می‌تواند به بی‌ثباتی دامن بزند [۱۷].

۵. الگوی ذهنی (۵): تعادل گرایی

طرفداران این ایده فکری، توازن و تعادل بین بخش‌های مختلف یک سیستم را عامل اصلی در فعالیت هماهنگ آن سیستم می‌دانند. هنگامی که تعادل بین بخش‌ها از بین برود، نمی‌توان یکپارچگی لازم را بین اجزای سیستم ایجاد کرد. یکی از شاخص‌های اصلی ایجاد این توازن در دولت، همسویی بین چشم‌انداز کشور و چشم‌انداز سازمانی است. در این صورت سهم هر سازمان در تحقق اهداف چشم‌انداز مشخص می‌شود. همچنین اتکا به تجربه و تخصص در سیاست‌گذاری‌ها سبب ایجاد تعادل بین برنامه‌های دولت می‌شود (گزاره‌های ۳، ۲۴، ۵۴ و ۷۳). در اجرای سیاست‌ها نیز این تعادل زمانی به وجود می‌آید که ثبات لازم در سیاست‌ها وجود داشته باشد (گزاره ۴). بی‌ثباتی در سیاست‌ها را می‌توان براساس تئوری تعادل نقطه‌ای توجیه کرد. این تئوری بیان می‌کند که مشخصه کلی و عمومی فرایندهای سیاسی، ثبات و تغییر تدریجی است. اما گاهی تحولات عمده‌ای در این فرایندهای سیاسی روی می‌دهد که فاصله زیادی با گذشته دارد. تصاویر ذهنی خطمشی، ترکیبی از اطلاعات تجربی و قضاوت‌های احساسی است. هنگامی که یک تصویر واحد به شکل گسترده‌ای مورد پذیرش زیرسیستم‌های خطمشی‌گذاری قرار می‌گیرد. معمولاً خطمشی عمومی به صورتی موفق انحصار می‌یابد. اما هنگامی که توافقی در مورد یک خطمشی وجود ندارد، ممکن است ذینفعان مختلف بر تصاویر مختلفی تأکید داشته باشند. این سبب از بین رفتن ثبات و در دستورکار قرار گرفتن مسئله می‌شود [۲۹]. بنابراین اگر این نقاط گسست به صورت مداوم تکرار شود، تعادل در سیستم به هم می‌خورد و نمی‌توان انتظار داشت که سیاست‌ها به صورت یکپارچه اجرا شوند.

۶. الگوی ذهنی (۶): عملکرد گرایی

طرفداران این رویکرد به دنبال بهبود عملکرد در دولت هستند، به اعتقاد این گروه از افراد، برای اینکه دولت بتواند به صورت یک بدنه واحد عمل کند لازم است که نقاط ضعف عملکرد آن به طور مداوم ارزیابی و نسبت به رفع آن اقدام شود (گزاره ۶۶). براساس رویکرد مدیریت عملکرد همکاری گونه، عملکرد سازمان در شبکه یا مجموعه سازمانها مورد ملاحظه قرار می‌گیرد. در واقع مدیریت عملکرد فرایند دائم و پویایی است که معطوف به مرحله یا مقطع خاصی نیست.

مدیران با اتکاء به آن می توانند به طور مؤثر اهداف سازمانی را محقق کنند. اما در تحقق آن نباید صلاحیت‌ها و شایستگی‌های حرفه‌ای را از یاد ببرند [۱]. دیدگاه عملگرگرای به رویکرد مدیریت مشارکتی نزدیک است، بنابراین طرفداران این الگوی ذهنی معتقدند که اداره امور باید به صورت غیرمتمرکز انجام گیرد (گزاره ۲۶) و عملکرد همکاری گونه به طور مدام ارزیابی و مدیریت شود. که برای تحقق آن نیاز است که نظام شایسته سالاری در همه بخش‌های دولت حاکم باشد (گزاره ۲، ۸، ۲۴ و ۲۸).

۷. الگوی ذهنی (۷): معماری گرایی

معماری توصیفی است که معمولاً در رابطه با ساختارهای پیچیده یا خاصی به کار می‌رود معماری ساختاری است از اجزاء، ارتباطات بین آنها و اصول و قواعد حاکم بر طراحی و تکامل آن در طی زمان [۳]. معماری گراها معتقدند که دولت برای دستیابی به اهدافش نیاز است که تغییراتی در اجزاء، ارتباط بین آنها و اصول و قواعد حاکم بر طراحی آنها ایجاد کند تا بتواند به صورت یک بدنه‌ای واحد در جهت اهدافش گام بردارد. بنابراین ضروری است که سازمان‌های دولت به صورت مناسبی سازماندهی شوند. و ساختار و تشکیلات کلان دولت نیز به گونه‌ای مناسب معماری شود (گزاره ۱۸، ۲۱، ۲۲ و ۴۷). مطابق رویکرد ساختاری- ایزاری ساختار رسمی سازمانهای عمومی، برمدلهای تفکر و رفتارهای تصمیم گیری در دولت تأثیرگذار است [۱۱]. بنابراین به اعتقاد این گروه از افراد اگر دولت به دنبال ایجاد یکپارچگی در فعالیت‌ها و تصمیم گیری‌هایش است، ابتدا باید ساختارهایش را اصلاح کند و ارتباط بین بخشی و فرابخشی از طریق این ساختارها محقق شود. پیترز بیان می‌کند که یک راه برای هماهنگی فعالیت‌های دولت، ایجاد ساختارهای جدید برای مدیریت مسائل فرابخشی است، بنابراین تقریباً همه دولت‌ها برخی ساختارهای فراوزارتخانه‌ای دارند. لذا معماری گراها نیز اعتقاد دارند که شوراهای فرابخشی در بدنه دولت باید ایجاد شود، تا سیاست‌های کلان و فرابخشی را هماهنگ سازد (گزاره ۴۷).

نتیجه‌گیری

این پژوهش بعد از مطالعه تالار گفتمان در خصوص چالش‌های پیش روی دولت افقی با به کارگیری روش کیو شواهدی مبتنی بر هفت نوع الگوی ذهنی متمایز در خصوص مدیریت دولت افقی در ایران به دست آمد. این مطالعه چهار الگوی ذهنی را شناسایی کرد (هدف گرایی، سیاست گرایی، تعادل گرایی و ثبات گرایی) که نشان می‌دهد سیاست‌ها قابلیت بیشتری برای ایجاد هماهنگی در دولت دارند. سایر الگوهای ذهنی تأکید بر ایجاد هماهنگی در اداره عمومی برای ایجاد یکپارچگی در عملکرد دولت دارند. یکی از یافته‌های مهم این تحقیق این است که برخلاف کلیشه‌های معروف که بیان کننده اجرا نشدن سیاست‌ها به دلیل یکپارچه نبودن اداره

عمومی است، این تحقیق نشان داد که مشکل اساسی در حوزه سیاستگذاری عمومی است. اگر سیاستگذاران، سیاست‌های ملی را به صورت هماهنگی تدوین کنند، مشکلات اندکی در اجرای آنها وجود دارد و بخش‌های مختلف در اداره عمومی می‌توانند به صورت هماهنگ فعالیت کنند. در حقیقت در اقتصادهایی مانند اقتصاد ایران که مبتنی بر صادرات نفت است و در آن دولت به طور مستقیم بخش بزرگی از درآمد ملی را به شکل درآمد نفتی دریافت می‌کند، برنامه‌ریزی نسبت به اقتصادهای غیرنفتی نقش مهمی دارد. دولت نیاز دارد که برای این درآمدها، چارچوب برنامه‌ریزی دقیقی تدوین کند. اگر دولت دارای یک برنامه ریزی هماهنگ و یکپارچه باشد. آنگاه بخش‌های مختلف در دولت می‌توانند به صورت یک بدنه یکپارچه فعالیت کنند. به هر حال چون زمان، منابع و حیطه این مطالعه محدود بود، در این پژوهش، فقط دیدگاه‌های مختلف بررسی شد بنابراین پیشنهاد می‌شود تحقیقات آتی به بررسی اثر این دیدگاه‌های مختلف در مورد راه‌های مدیریت دولت افقی، بر عملکرد دولت افقی در ایران بپردازد.

منابع

۱. الوانی، سید مهدی (۱۳۸۶)، "مدیریت عملکرد در نگاه فراسازمانی"، *سومین کنفرانس ملی مدیریت عملکرد*.
۲. خوشگویان فرد، علیرضا (۱۳۸۶)، "روش‌شناسی کیو"، تهران: مرکز تحقیقات سازمان صدا و سیما.
۳. صمدی، عسگر (۱۳۸۴)، "فرایند معماری سازمانی، دبیرخانه شورای عالی اطلاع رسانی"، کمیته فنی معماری.
۴. هوشمندیار، نادر (۱۳۸۸)، "روش تحقیق در مدیریت، مدیریت سیاسی و روابط بین الملل"، تهران: انتشارات هزاره سوم اندیشه.
5. Amin, Z. (2000), "Q Methodology – A Journey into the Subjectivity of Human Mind". *Singapore Med J*, 41(8), 410-414.
6. Bourgault, Jacques. (2007), "Corporate Management at Top Level of Governments: the Canadian Case", *International Review of Administrative Sciences*, 73(2), 257-274.
7. Brinkerhoff, Derick W., (1996), "Coordination Issues in Policy Implementation Networks: An Illustration from Madagascar's Environmental Action Plan"., *World Development*, 24(9), 1497-1510.
- 8- Brown, Kerry and Keast, Robyn, (2003), "Citizen-Government Engagement: Community Connection through Networked Arrangements". *Asian Journal of Public Administration*, 25(1), 107-131.
9. Brown, Steven R. (1996), "Q Methodology and Qualitative Research". *Qualitative Health Research*, 6(4), 561-567.
10. Cheung, Peter. T. Y. (2000), "Challenges in Intergovernmental Cooperation and Coordination under one Country, Two Systems", *Department of Politics and Public Administration*, Hong.
11. Christensen, Tom and Laegried, Tom, (2007), "The Challenge of Coordination in Central Government Organizations", Stein Rokkam Center for Social Studies.
12. Halligan, John, (2008), "The Impact of Horizontal Coordination in Australia", *Paper for the European Consortium on Political Research, Regulation and Governance Conference Utrecht*.
13. Hunt, Sue, (2005), "Whole-of-Government: Does Working together Work?", *Asia Pacific School of Economics and Government*, The Australian National University.
14. Juillet, Luc, (2000), "The Federal Regional Councils and Horizontal Governance." *A Report Prepared for the Regional Federal Councils and Treasury Board Secretariat*, Centre on Governance, University of Ottawa.
15. Lindquist, Evert, (2008), "Galvanising Government–non-Profit/Voluntary Sector Relations: Two Canadian Cases to Consider, In Janine O’Flynn and John Wanna ed, *Collaborative Governance A New era of Public Policy in Australia?*," ANU E Press, The Australian National University.
16. McGuire, Michael, (2000), "Collaborative Policy Making and Administration: The Operational Demands of Local Economic Development", *Economic Development Quarterly*, 14(3), 278-291.

17. O'Toole, Laurance J and Meier, Kenneth, (2003), "Plus Ca Change: Public Management, Personnel Stability and Organizational Performance", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(1), 43-64.
18. Peach, Ian, (2004), "Managing Complexity: The Lessons of Horizontal Policy Making in the Province". *Public Lecture at the Saskatche Institute of Public Policy*.
19. Peter, B. Guy, (1998), "Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination", *Canadian Centre for Management Development*.
20. Peter, B. Guy, (2004), "The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Center?," *Department of Political Science University of Pittsburgh*.
21. Peter, B. Guy, (2005), "Concepts and Theories of Horizontal Policy Management", *Department of Political Science University of Pittsburgh*.
22. Pingn Lee, Tsuey, (2004), "Bridging Systems Thinking to Policy Network: An Application to Developing Network Accountability of Contracting Out System". *Department of Public Administration. Tunghai University, Taiwan*.
23. Sagle, Jo and Heidar, Knut, (2004), "Democracy within Norwegian Political Parties: Complacency or Pressure for Change", *Party Politics*, 10(4), 385-405.
24. Saner, Raymond; Toseva, Gordana; Atamanov, Aziz; Mogilevsky, Roman and Sahov, Aleksander. (2008), "Government Governance and Interministerial Policy Coordination in Eastern and Central Europe and Central Asia", *Public Organization Review*, 8(3), 215-231.
25. Savoie, Donald J, (2008), "Horizontal Management of Official Languages". *Office of the Commissioner of Official Languages, Ottawa*.
26. Su Jung, Chan and Rainey, Hal G, (2006), "Program Types, Goal Ambiguity, and Performance in U.S. Federal Programs," *School of Public and International Affairs, Department of Public Administration and Policy. The University of Georgia*.
27. Sullivan, Helen; Barnes, Marian and Matka, Elizabeth. (2002), "Building Collaborative Capacity through Theories of Change: Early Lessons from the Evaluation of Health Action Zones in England. *Evaluation*, "8(2), 205-226.
28. Torjman, Sherri, (2005), "What Is Policy?," *The Caledon Institute of Social Policy, Ottawa, Ontario, Canada*.
29. True, James L.; Jones, Bryan D., and Baumgartner, Frank R., (2007), "Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in American Policymaking", In Paul Sabatier ed. *Theories of Policy Process*.
30. Van de Van, Andrew H and Walker, Gordon, (1984), "The Dynamics of Interorganizational Coordination, *Administrative Science Quarterly*, 29(4), 598-621.
31. Van Exel, J and De Graaf, G, (2005), "Q- Methodology: A Sneak Preview", Available at www.jobvanexel.nl.