

## مقاله پژوهشی

**پیش‌ران بهره‌وری سازمانی: آسیب‌شناسی شکاف اجرای خطمشی مدیریت سرمایه انسانی (مطالعه موردی وزارت کشور)**عباس کسب‌دوست<sup>۱</sup>، کرم‌اله دانش‌فرد<sup>۲\*</sup>، غلامرضا معمارزاده طهران<sup>۳</sup>

## مشخصات نویسندگان

۱. دانشجوی دکتری، مدیریت دولتی، گرایش تصمیم‌گیری و خطمشی گذاری، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.  
abbas.kasbdoust@srbiau.ac.ir

۲. استاد گروه مدیریت اقتصاد، مدیریت منابع انسانی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران  
(نویسنده مسئول).  
daneshfard@srbiau.ac.ir

۳. دانشیار گروه مدیریت و اقتصاد، مدیریت دولتی، واحد علوم و تحقیقات تهران، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.  
gmemar@gmail.com

## چکیده

**اهداف:** پژوهش حاضر، تلاش می‌کند با بررسی عوامل کلیدی روند بهره‌وری سازمانی در پیشایندها و پسایندهای اجرای خطمشی مدیریت سرمایه انسانی، پیش‌ران‌های بدیل ارتقاء بهره‌وری را از میان آنها مشخص نماید.

**طراحی/ روش‌شناسی/ رویکرد:** این پژوهش، آمیخته و از نوع پژوهش‌های کاربردی است. جامعه آماری پژوهش، در بخش کیفی ۱۴ نفر از خبرگان علمی و اجرایی به‌منظور انجام مصاحبه؛ و در بخش کمی ۲۷۰ نفر از کل جامعه آماری ۹۰۹ نفری بر اساس فرمول کوکران برای اعتبارسنجی یافته‌های کیفی به‌صورت نمونه تصادفی انتخاب و با توزیع پرسشنامه میان حجم نمونه، داده‌های به‌دست‌آمده به‌وسیله نرم‌افزار SPSS26 تحلیل و با به‌کارگیری روش آزمون تحلیل عاملی تأییدی نرم‌افزار LISREL8/8، بارهای عاملی متغیرها تأیید و با آزمون فریدمن رتبه‌بندی گردیده است.

**یافته‌های پژوهش:** یافته‌های کیفی وجود شکاف اجرای خطمشی مدیریت سرمایه انسانی که مانع ارتقاء بهره‌وری سازمانی می‌شود را در پنج مفهوم دسته‌بندی و یافته‌های کمی میزان تأثیرگذاری مؤلفه‌ها بر بهره‌وری سازمانی به ترتیب؛ فرآیندی با میانگین ۳/۵۸، فنی با میانگین ۳/۳۷، اقتصادی با میانگین ۲/۹۹، انسانی با میانگین ۲/۷۶، سیستمی با میانگین ۲/۳۰ رتبه‌بندی و یافته پایانی اصلاح عوامل فوق در سازمان ارتقا بهره‌وری سازمانی را تسریع می‌کند.

**محدودیت‌ها و پیامدها:** در این پژوهش برای کاستن از اثرگذاری فضای سیاسی امنیتی حاکم بر وزارت کشور در اظهارنظر محافظه‌کارانه پاسخگویان، با توجیه علمی کارکنان موضوع تا حد زیادی مرتفع گردید.  
**پیامدهای عملی:** آشکار نمودن عدم دستیابی به اهداف و شکل‌گیری شکاف در اجرای خطمشی مدیریت سرمایه انسانی سازمان جزء پیامدهای عملی پژوهش است.

**ابتکار یا ارزش مقاله:** پژوهش کنونی کوشش نمود تا مؤلفه‌های اثرگذار بهره‌وری سازمانی را در عوامل ایجاد شکاف اجرای خطمشی مدیریت سرمایه انسانی تبیین کند.

**نوع مقاله:** مقاله پژوهشی

**کلمات کلیدی:** بهره‌وری سازمانی، برنامه جامع اصلاح نظام اداری، شکاف خطمشی‌گذاری، مدیریت سرمایه انسانی.

تاریخ دریافت مقاله: ۱۴۰۰/۰۵/۱۷ تاریخ پذیرش مقاله: ۱۴۰۰/۱۰/۲۰ تاریخ چاپ مقاله: ۱۴۰۱/۰۴/۰۱  
منتشر شده توسط دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران



## Research Paper

# Predicting Organizational Productivity: Pathology of Implementation Gap Human Capital Management Policy (Case Study: Ministry of Interior)

Abbas Kasbdoust<sup>1</sup>, Karamollah Daneshfard<sup>2\*</sup>, Gholamreza Memarzadeh Tehran<sup>3</sup>

## Authors

1. Ph.D. Student, Public Administration, Decision and Policy Making, Science and Research Center, Islamic Azad University, Tehran, Iran.

abbas.kasbdoust@srbiau.ac.ir

2. Professor Department of Management and Economics, Human Resource Management, Science and Research Unit, Islamic Azad University, Tehran, Iran (\*Corresponding Author).

daneshfard@srbiau.ac.ir

3. Associate Professor, Department of Management and Economics, Public Administration, Science and Research Unit, Islamic Azad University, Tehran, Iran.

gmemar@gmail.com

## Abstract

**Purpose:** The study tries to identify alternatives for the productivity promotion by examining the key factors of the organizational productivity processes in the predictors and the consequences of implementing the capital management policy.

**Design / Methodology / Approach:** This research is mixed and applied one. The statistical population of the study, in the qualitative section is 14 scientific and executive experts to conduct interviews; in qualitative research 270 people out of the total statistical population 909 ones based on Cochran's formula for validating qualitative findings were randomly selected and questionnaires among the sample size were distributed. The obtained data were analyzed by SPSS26 and using the test method confirmatory factor were analyzed by LISREL8. 8 and the factor loads variables were confirmed and then were ranked by the Friedman test.

**Research Findings:** Qualitative findings shows the existence of a gap in the implementation of human capital management policy that hinders the promotion of organizational productivity and categorize that in five concepts and quantitative findings shows the effect of these components on the organizational productivity, respectively; process-based with an average 3.58, technical with an average 3.37, contingency with an average 2.99, human-related with an average 2.76, systematic with an average 2.30 and the final finding modifies that improving the above factors in the organization accelerate the process of increasing organizational productivity

**Limitations and Consequences:** To reduce the influence of the political and security atmosphere prevailing in the Ministry Interior which results conservative comments of the respondents, the scientific justifying of staffs was done.

**Practical consequences:** Revealing the lack of goal achievements and the formation of gaps in the Implementing part of the organization's human capital management policy is one practical consequence.

**Initiative or value of the article:** Sought to explain the factors affecting effectiveness of organizational productivity that create gap in the implementation of human capital management policy.

**Paper Type:** Research Article

**Keywords:** Organizational Productivity, Comprehensive Administrative System Reform Program, Manufacturing Gap, Human Capital Management.

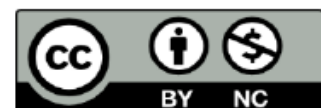
Received Date:2021-08-08

Acceptation Date: 2022-01-10

Publication Date:2022-06-22

Publisher: Iran – Tehran – Shahid Beheshti University – Faculty of Management & Accounting

[jpap.sbu.ac.ir](http://jpap.sbu.ac.ir)



## مقدمه

جهان‌بینی تمرکز بر بهره‌وری سازمانی، سرمایه‌ای است که کشورهای جهان بر آن تأکید می‌کنند و بهره‌وری سازمانی نیز بر بهره‌وری فردی اشرافیت دارد. در دنیای هم‌اموردی امروز، یکی از رموز کلیدی کامیابی سازمان در ارزیابی بهره‌وری نهفته بر مدیریت سرمایه‌های انسانی پایه‌گذاری می‌شود. البته تغییرات لازم در این زمینه مربوط به حوزه مدیریت منابع انسانی به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های درونی سازمان‌های دولتی است (Hughes, 2011; Dizegah & others, 2009; Analvi & others, 2012; KiaKojuri & Jafarian, 2012). یکی از دغدغه‌های مدیران سازمان‌ها در سطوح خرد و کلان مقوله بهره‌وری و شناسایی عوامل مؤثر بر آن است (Biginia & others, 2010, 80). ارتقای بهره‌وری می‌تواند در گفتمان تنگاتنگ با گویه‌هایی همچون ارتقای کیفیت زندگی کاری، تکاپوهای ارزش‌آفرین، دانش و مهارت شغلی، ایجاد رضایت و ارتقای نگرش‌های کارکنان همسو باشد (Ghaffari, 2020, 139). بهره‌وری، اندر یافتی است که وضوح آن، توسعه دستگاه‌های اجرایی را ایجاد می‌کند. علی‌رغم این که هر ساله اعتبار ویژه‌ای برای ارتقاء بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی در بودجه کل کشور مشخص می‌گردد، ولیکن جنبشی در راستای ایجاد چرخه بهره‌وری مشاهده نمی‌شود، بن‌مایه جنبش بهره‌وری در کجا قرار دارد؟ اگر به سازمان‌ها بنگریم، برنامه‌های تحول اداری، با پشتوانه قوانین بالادستی، پیش‌ران حرکت بهره‌وری هستند، پس چرا اصلاح نظام اداری در راستای ارتقاء بهره‌وری به‌درستی روی نمی‌دهد؟

متأسفانه موضوع بسیار باارزشی که همواره از سوی مجریان امور اداری کشور و افراد مسئول مورد غفلت قرار گرفته و می‌گیرد، رابطه و نقش متقابل نظام اداری و توسعه است؛ درحالی‌که اگر این امر با دقت بررسی شود مشخص خواهد شد که نظام اداری در توسعه هر جامعه نقش اساسی را ایفاء می‌کند (MirMohammadi, 2011, 10).

## مبانی نظری و پیشینه پژوهش

نیروی انسانی باارزش‌ترین عامل در ایجاد بهره‌وری سازمانی است و منابع انسانی بیش از دیگر عوامل در حفظ و گسترش سطح کارکردی و تکمیل مأموریت سازمان نقش دارند و بهبود بهره‌وری به عوامل انسانی درگیر در فرآیند رشد و تحول سازمان بستگی دارد (Hale et al., 2016, 21) و مدیریت اثربخش در زمینه هدایت بهینه و پسندیده سرمایه‌های انسانی، نیاز به توسعه راهبردهای مناسب دارد (Collings et al., 2018). سیستم مدیریت منابع انسانی دارای سطح مناسبی از اثربخشی که بتواند بهره‌وری منابع را از طریق به‌کارگیری درست آنها تضمین کند، به‌عنوان یک نیاز برای هر سازمان است، البته در بررسی و پیگیری بهره‌وری در سازمان‌ها، دغدغه بیشتر بر عوامل مؤثر بر ارتقای بهره‌وری بوده است (Solukana & Sajwin, 2017). به عقیده اتکینز و مورفی<sup>۱</sup> (۲۰۱۹) در راستای بررسی مقوله ارتقای بهره‌وری و اثربخشی منابع انسانی در سازمان‌ها، اگر خواهان درک جامعی از اثربخشی سازمانی باشیم، شناسایی متغیرهای کلیدی و تعیین چگونگی پیوستگی آن متغیرها می‌تواند یافته‌های ارزشمندی از دیدگاه راهبردی ارائه دهد. در واقع بهره‌وری سازمانی، میزان نزدیکی یک

<sup>1</sup> Atkins & Murphy

سازمان به هدف‌های تعیین شده را نشان می‌دهد و از این طریق سازمان به اهداف تحقق می‌بخشد (Budax & Favila, 1996,4). به‌رحال بهره‌وری میزان یا حدی که یک سازمان بتواند از منابع و سرمایه‌های انسانی خود در پیشرفت و دستیابی به اهداف بلندمدت و کوتاه‌مدت خود استفاده نماید و عوامل راهبردی مؤثر را شناسایی نموده و زمینه‌سازی تحقق آن را فراهم سازد، تعریف می‌شود (Robbins, 1997).

### جدول ۱ پیشینه بررسی نقش منابع انسانی در بهره‌وری سازمان

مؤلفه‌های متغیر تأثیرگذار بر بهره‌وری	متغیر مؤثر بر بهره‌وری	سال	پژوهشگران بهره‌وری
مشارکت در تصمیم‌گیری - دموکراسی - طراحی شغل - فضای کاری در سازمان - امتیازات مادی	کیفیت زندگی کاری	2008	Tabibi et al.
توانایی - وضوح و شناخت - کمک، انگیزش - ارزیابی - اعتبار - محیط	فرهنگ‌سازمانی	2009	Ansari Renani et al.
سیستم مناسب ارزیابی عملکرد - عملکرد درست مدیر و پذیرش او توسط کارکنان - ارائه مزایای جانبی به کارکنان انجام کارهای گروهی در سازمان - مشارکت کارکنان در اداره سازمان - توجه به نیازهای اساسی کارکنان - سبک رهبری مدیر بلافصل	عوامل سازمانی	2011	Jokar
عملکرد درست مدیر - ارائه مزایای جانبی به کارکنان - انجام کارهای گروهی در سازمان - مشارکت کارکنان در اداره سازمان - توجه به نیازهای اساسی کارکنان - سبک رهبری مدیر بلافصل	عوامل سازمانی	2014	Ebrahimi
سیستم مناسب ارزیابی عملکرد - ارائه مزایای جانبی به کارکنان - انجام کارهای گروهی در سازمان - مشارکت کارکنان در اداره سازمان - توجه به نیازهای کارکنان	آموزش	2015	Goodarzi & Ebrahimi
	انگیزاننده سازمانی	2016	Shojaee et al.

Source: (Molae 89-91, 2020)

میان بهره‌وری سازمانی و بهره‌وری عملکرد مدیریت، به‌خصوص مدیریت و هدایت سرمایه‌های انسانی آن، پیوندی منطقی و معقول برقرار است. مدیریت سرمایه‌های انسانی، فرآیند به‌کارگیری مؤثر و کارآمد منابع انسانی در قالب فراگردهای برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی، بسیج منابع، هدایت و کنترل است که برای دستیابی به اهداف سازمانی و بر اساس نظام ارزشی مورد قبول صورت می‌گیرد (Pifer et al, O'Donnell et al, 2010, 2019,2).

سرمایه انسانی در واقع دانش کارکنان را که توانایی‌های شناختی آنها افزایش یافته و توانایی کارایی و بهره‌وری بالاتری دارند در اختیار سازمان قرار می‌دهند (Schultz, 1959; Becker, 1975; Davidson & Honig, 2003). نظام منابع انسانی در ایران بیشتر بر ابعاد فنی تأکید دارد و کمتر به موضوع‌های بوم‌شناختی و انسانی می‌پردازد (Qaitani, Memarzadeh, 2017, 58). مدیریت منابع انسانی پنج کارکرد بنیادی؛ استخدام، گزینش، آموزش و توسعه، ارزیابی کارکرد و جبران خدمات را دارد. منشاء بهره‌وری در سازمان، مدیریت منابع انسانی است و آن نیز بر راهبردها و فرآیندهای سازمانی استوار می‌باشد. بر این اساس مدیریت راهبردی منابع انسانی ایجاد شد تا نیازهای سازمان و کارکنان، اولویت‌ها و اهداف سازمانی را پشتیبانی کند (Hugh Jia Bai, 2021, 13). سازمان‌ها باید تبلیغات، فرآیند غربالگری، انجام مصاحبه و روش‌های گزینش را برون‌سپاری کنند تا افزون بر صرفه‌جویی هزینه‌ها، با جذب افراد واجد شرایط، بتوانند بهره‌وری سازمانی را افزایش دهند. این موضوع در شکل ۱ آورده شده است.



شکل ۱: رابطه برون‌سپاری منابع انسانی و بهره‌وری سازمانی (E. My Best, 2021, 48)

وجود نظام مدیریت منابع انسانی دارای سطح مناسبی از اثربخشی، که بتواند بهره‌وری مناسب منابع را از طریق به‌کارگیری درست آنها تضمین کند، به‌عنوان یک نیاز برای هرسازمان است (Collins & Colleagues, 2018).

خط‌مشی مدیریت سرمایه انسانی در اسناد بالادستی نیز مورد توجه قرار گرفته که در سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی توسط مقام معظم رهبری در سال ۲۰۱۰ به عینه قابل‌مشاهده است: در بند دوم از آن عدالت‌محوری در جذب، تداوم خدمت و ارتقای منابع انسانی، در بند سوم بهبود معیارها و روزآمدی روش‌های گزینش منابع انسانی به‌منظور جذب نیروی انسانی توانمند، متعهد و شایسته و پرهیز از تنگ‌نظری و نگرش‌های سلیقه‌ای و غیرحرفه‌ای و در بند چهارم دانش‌گرایی و شایسته‌سالاری بر پایه اخلاق اسلامی و ارتقای مدیران، در بند پنجم ایجاد زمینه رشد معنوی منابع انسانی و بهسازی و ارتقای سطح دانش، تخصص و مهارت‌های آنان، بند ششم رعایت عدالت در نظام پرداخت و جبران خدمات با تأکید بر عملکرد، توانمندی، جایگاه و ویژگی‌های شغل، شاغل و تأمین حداقل معیشت با توجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی، بند هفتم زمینه‌سازی جذب و نگهداری نیروهای متخصص در استان‌های کمتر توسعه‌یافته و مناطق محروم، بند هشتم حفظ کرامت، عزت و تأمین معیشت بازنشستگان و مستمری‌بگیران و بهره‌گیری از نظرات و تجارب مفید آنها و در بند نهم از سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری به استحکام خانواده و ایجاد تعادل میان کار، زندگی افراد در نظام اداری پرداخته‌شده است. در اسناد بالادستی نیز به مدیریت سرمایه انسانی اشاره گردیده که در جدول ۲ آورده شده است:

جدول ۲: نمایه ارتباط خط‌مشی مدیریت سرمایه انسانی با اسناد بالادستی

عنوان برنامه		اسناد بالادستی	
برنامه جامع اصلاح نظام اداری اول ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۶	ده برنامه تحول اداری	سیاست‌های کلی نظام	برنامه پنجم قانون مدیریت خدمات کشوری
برنامه دوم عدالت استخدامی و نظام پرداخت	بندهای ۲، ۳ و ۶	مواد بند و ماده ۴۴، ۴۶، ۴۸ و ۳۱	مواد ۲۰، ۴۱ تا ۴۴، ۵۱، ۶۴ تا ۸۰، ۸۷، ۹۳، ۹۵ و ۱۱۷
هشت برنامه تحول اداری و برنامه چهارم از برنامه اصلاح نظام اداری زیر نام مدیریت سرمایه انسانی	برنامه سوم ساماندهی نیروی انسانی	بندهای ۲، ۳، ۷ و ۱۹	مواد ۱۳، ۱۸، ۲۲ و ۲۴
برنامه هشتم توانمندسازی و آموزش فرهنگی و تخصصی منابع انسانی	برنامه هشتم توانمندسازی و آموزش فرهنگی و تخصصی منابع انسانی	بندهای ۱، ۴، ۵، ۹، ۱۶، ۲۱ و ۲۶	مواد ۵۸، ۵۹، ۶۰، ۶۱ و ۶۲
برنامه نهم تقویت مدیریت و توان کارشناسی کشور و ارتقاء روحیه	برنامه نهم تقویت مدیریت و توان کارشناسی کشور و ارتقاء روحیه	بندهای ۴، ۵، ۸، ۹، ۱۶ و ۲۱	مواد ۱۶، ۱۹، ۲۰، ۵۳، ۵۴، ۵۵، ۵۶ و ۵۷ و ۷۱

نگاه به سیاست‌های کلی نظام را می‌توان در آیین‌نامه اجرایی تبصره ۳۵ برنامه دوم (Program II Law, 1994, 41)، مصوبه ۸۰۷۰ قانون برنامه سوم، ماده ۵ قانون برنامه چهارم (Program IV Law, 2004, 38)، ماده ۷۹ قانون برنامه پنجم (Fifth Plan Law, 2010, 140) و ماده ۵ قانون برنامه ششم (Sixth Plan Law, 2016, 7)؛ الزام قانونی به بهره‌وری مشاهده کرد. بند الف ماده ۵ برنامه ششم توسعه تکلیف دستگاه‌های اجرایی را بر پایه استقرار چرخه بهره‌وری با رویکرد اقتصادی و با تأیید و هماهنگی سازمانی ملی بهره‌وری مشخص نموده است. در واقع ماده ۵ قانون برنامه ششم، بهره‌وری بخش و اقتصاد را آرمان می‌گیرد و جایی که این دو به هم می‌پیوندند الف آن است، وظیفه دولت این است که برای بهره‌وری دستگاه‌ها، شاخص‌هایی تعیین کرده و به طور مستمر جایگاه بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی را پایش و گزارش کند. بررسی کارکرد حوزه بهره‌وری، در سال‌های 2000-2004 نشان‌دهنده تحقق ۳۰ درصدی بهره‌وری در رشد اقتصادی برنامه سوم و در برنامه چهارم توسعه با تعیین هدف‌گذاری ۳۰ درصدی بهره‌وری، ۲۱ درصد احراز و از رشد اقتصادی پیش‌بینی شده تنها ۵ درصد و در برنامه پنجم از ۳۵ درصد هدف‌گذاری در حوزه بهره‌وری، ۰/۵ درصد حاصل گردید (Pahlavani, 2019, 55).

برآیند بهره‌وری منابع انسانی در سازمان موقعیتی است که در آن سازمان و ابعاد مختلف آن به نحوی مرتبط شده باشند که هر یک با محور قرار گرفتن هدف، با هم در ارتباط بوده به صورتی هماهنگ تحقق آن را فراهم سازند (Solukana & Sajwin, 2017). امروزه پایین بودن میزان بهره‌وری سازمانی یکی از دشواری‌های سازمان‌ها که از عدم به‌کارگیری بهینه منابع انسانی است و سطوح پایین بهره‌وری نیروی انسانی دستاویز ناکامی در ارائه خدمات سازمان‌ها خواهد شد؛ بنابراین بهبود کارکرد کارکنان، برای دستیابی به اهداف توسعه، نیاز بنیادی سازمان‌هاست و نیازمند پژوهش و ارزیابی بیشتر بهره‌وری کارکنان خود هستند. مدیران سازمانی نیاز بهره‌وری منابع انسانی را درک و کوشش‌های را برای بهبود این عامل با عنایت به متغیرهایی همچون ماهیت کار، تیپ شخصیتی و آگاهی کارکنان و ایجاد محیطی بانشاط می‌شود که سرانجام، بهره‌وری نیروی انسانی به‌عنوان ابزار دستیابی کشورها به پیشرفت و توسعه است (Jafari, Memarzadeh, 2017).

در یک نظام اداری مطلوب و کارآمد، مدیران و کارکنان از آموزش‌های لازم برای ایفای نقش‌هایی که به عهده‌دارند، برخوردارند. بخش اداره سیاست‌زده نیست، یعنی پایداری دارد و مدیران، مسیر و کار راهه شغلی به رده‌های بالایی رسانیده و از تجربه و بلوغ برخوردارند. در یک نظام اداری مطلوب، پایداری شغلی وجود دارد و با دگرگونی‌های بخش سیاسی جابه‌جایی روی نمی‌گیرد. در چنین نظامی، مدیران و کارکنان از جایگاه و ارج برخوردار می‌شوند و کار در بوروکراسی را افتخار می‌دانند و آن‌را برای خود هویت می‌دانند (Faghihi, 2019, 80). در نظام اداری ایران وجود نگرش سنتی دستخوش دگردیسی نگردیده و بر سازمان‌ها حاکم بوده و بازدارنده تحول است، «تافته‌ای جدابافته، قدیمی و کهنه‌ایم و به‌دور آنچه در جهان می‌گذرد، دور خود می‌چرخیم» (Najaf Beigi, 2018, 28). برنامه جامع اصلاح نظام اداری یک خط‌مشی بالابنه‌پایین است و برای تحول در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران طرح‌ریزی کرده‌اند، این برنامه در راستای هشت بند تحول اداری، هیئت‌وزیران در جلسه ۲۰۱۶/۰۱/۰۴ به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و در اجرای سیاست‌های کلی نظام، ابلاغی مقام معظم رهبری و بر پایه اصل یک، برنامه جامع اصلاح نظام اداری ایران تصویب راهبردهای بنیادی برنامه در شکل ۲ ارائه شده است.



شکل ۲: برنامه جامع اصلاح نظام اداری اول

گام چهارم برنامه جامع اصلاح نظام اداری اول، مدیریت سرمایه انسانی است که کوشش می‌نماید جذب نیروی انسانی فراخور با نیاز و تعالی سرمایه انسانی و استفاده بهینه در راستای تحقق اهداف توسعه کشور را اجرایی کند که راهبردهای آن، در شکل ۳ ارائه شده است:



شکل ۳ راهبردهای مدیریت سرمایه انسانی (۲۲-۲۳، ۲۰۱۴)

برنامه‌های تحول در نظام اداری بر پایه اسناد بالادستی، برنامه‌های توسعه و سیاست‌های کلی نظام اداری استوار و تاکنون توسط دولت‌های مختلف، سه برنامه تحول اداری و یک نقشه راه اصلاح نظام اداری تدوین شده که در شکل ۴ ارائه شده است.



شکل ۴: جایگاه مدیریت سرمایه انسانی در برنامه‌های تحول اداری

در این نوشتار خط‌مشی برنامه جامع اصلاح نظام اداری اول به‌عنوان متغیر دولتی و مدیریت سرمایه انسانی به‌عنوان متغیر بومی مدنظر گرفته شده که دارای هفت متغیر (مدل مدیریت سرمایه انسانی، آمار و اطلاعات، برنامه‌ریزی و ساماندهی، جذب و تامین منابع انسانی، انگیزش و جبران خدمات، آموزش و توسعه منابع انسانی، خروج خدمت و مدیران) و هر مدل دربرگیرنده چندین متغیر و متغیرها بیان‌کننده واقعیت هستند. مدل‌های خط‌مشی‌گذاری باید بتوانند مراحل خط‌مشی و ویژگی‌های هر مرحله را شناسایی کرده و توانایی افراد درگیر

خطمشی را برای خطمشی‌گذاری بهتر، از شناسایی مسأله تا اجرا و ارزیابی افزایش داده و آن‌ها را در اتخاذ تصمیمات یاری کرده و درک بهتری از عوامل محیطی فراهم و شرایط را تسهیل کنند (Danesh Fard, 2016, 106). شناخت نسبت به عناصر بنیادی فرآیند خطمشی‌گذاری در مدل‌های مختلف، تشابه آن را با فرایند تصمیم‌گیری آشکار می‌سازد. همانطور که در جدول ۳ سیر تطور مدل مرحله‌ای فرآیند خطمشی‌گذاری اشاره شده، جونز (۱۹۷۰) و لاسول (۱۹۷۱) خطمشی‌گذاری عمومی را نوعی فرآیند تصمیم‌گیری خطی به هم پیوسته مطرح می‌کنند که بیشتر تداعی‌کننده مفهوم سیاسی است تا نگاهی عقلایی. یک مسأله شناسایی شده؛ واکنش‌های بدیل در نظر گرفته می‌شوند؛ بهترین راه‌حل انتخاب می‌شود؛ اثر راه‌حل ارزشیابی شده و بر پایه ارزشیابی، خطمشی تداوم یافته، بازنگری شده یا خاتمه می‌یابد (Smith & Larimer, 2013, 42).

جدول ۳: سیر تطور مدل مرحله‌ای فرآیند خطمشی‌گذاری

پژوهشگران خطمشی	سال	نام اثر	مدل مرحله‌ای پیشنهادی
Jones	1970	مقدمه‌ای بر پژوهش خطمشی	شناخت- تعریف- تجمیع- بنمایی- فرموله کردن- مشروعیت‌بخشی- کاربرد- واکنش- ارزشیابی- حل/خاتمه
Laswell	1971	پیش‌گزارش خطمشی	هوشمندی- ترغیب- تجویز- استناد- کاربرد- خاتمه- ارزشیابی
Anderson	1974	خطمشی‌گذاری عمومی	شناسایی مسئله و تدوین دستور کار- فرموله کردن- اقتباس کردن- اجرا- ارزشیابی
Peter De Leon	1983	مبانی تحلیل خطمشی	آشنایی و ورود به مسئله- برآورد- گزینش- اجرا- ارزشیابی- خاتمه
Ripley	1985	تحلیل خطمشی در علم سیاسی	تدوین دستور کار- فرموله کردن و مشروعیت- بخشی به اهداف و برنامه‌ها- اجرای برنامه- ارزشیابی اجرا- عملکرد و آثار تصمیم درباره آینده خطمشی

بازیگران سیاسی مختلف، نهادها، خطمشی‌گذاران، گروه‌های ذی‌نفع، قانون‌گذاران، مدیران اجرایی و دیوان‌سالاران، گزارشگران و مفسران، اتاق‌های اندیشه، و کلاء و قضات، ممکن است هم‌زمان در فرآیندهای مختلف، حتی در یک حوزه سیاسی دخیل باشند. به‌ندرت پیش می‌آید که خطمشی‌گذاری همانند مدل فرآیندی، منظم باشد. شاید مرحله‌به‌مرحله پیش نرود. با این‌وجود برای فهم هرچه بیشتر بهتر است آن را به واحدهایی بخش کنیم تا نحوه ایجاد خطمشی را بهتر درک کنیم. دولت با پایه‌گذاری خطمشی، در تلاش برای ایجاد دگرگونی‌های مطلوب است. خطمشی تصمیم بلندمدتی است که به‌طور مستمر در پاسخ به مسائل اتخاذ می‌گردد تا آنها را حل کند (Danesh Fard, 2016, 16).



شکل ۵: فرآیند خطمشی مدیریت سرمایه انسانی

مقایسه آنچه به‌دست آمده با آنچه انتظارش می‌رفت (DeLyon, 1999) غالباً می‌تواند منجر به مشاهده یک «شکاف اجرا» شود (Dunsire, 1978). یک عبارت جایگزین «شکست اجرا» است. در فعالیت‌های روزانه چنین توصیفات به‌راحتی مورد استفاده قرار می‌گیرند. به همین روش، در مطالعه اجرا، یک توصیف به فراخور «کامیابی» یا حتی «شکست» بیان می‌شود. تأکید فرمن روی این نکته اخیر، جالب است. از سوی دیگر، وی



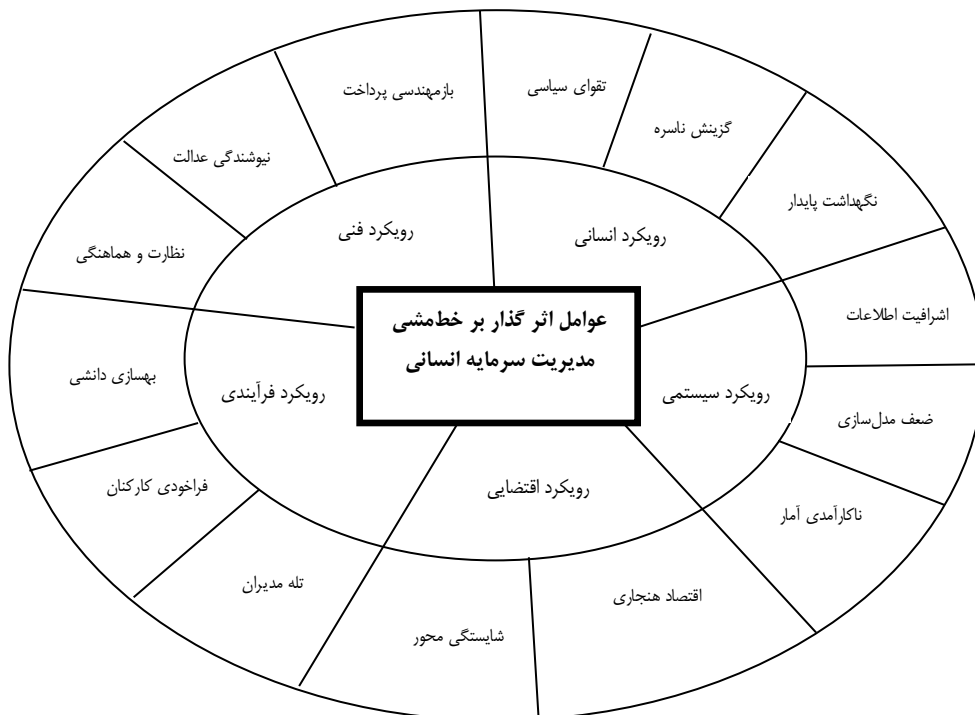


در بخش پژوهش کمی جامعه آماری کارکنان وزارت کشور به تعداد ۹۰۹ نفر بودند و از فرمول کوکران برای مشخص کردن تعداد نمونه استفاده شد. با جایگذاری در فرمول کوکران نمونه آماری ۲۷۰ نفر به دست آمد و پرسشنامه محقق ساخته بر اساس نتایج بخش کیفی بین آنها توزیع گردید و از نرم‌افزارهای SPSS26 و LISREL8/8 استفاده شد و برای تحلیل داده‌ها از روش تحلیل عاملی تأییدی و برای رتبه‌بندی نتایج از آزمون فریدمن استفاده شد.

### تحلیل داده‌ها و یافته‌ها

در بخش کیفی پژوهش برای به دست آوردن گروه خبره از فن گلوله برفی استفاده شد؛ به این صورت که بعد از مصاحبه خبره اول، از ایشان درخواست گردید تا فردی مطلع از خطمشی را به پژوهشگر معرفی نماید و همین سؤال از خبره دوم نیز پرسیده شد این فرآیند تا جایی ادامه داشت که با ۱۴ خبره اشباع نظری صورت پذیرفت. معیار اصلی در انتخاب خبرگان غیر از معرفی توسط خبرگان قبلی، داشتن سابقه پژوهشی یا پست مدیریتی مرتبط با مبحث نظام اداری در زمان اجرای خطمشی مدنظر بود و این گروه به‌عنوان خبرگان پژوهش در نظر گرفته شدند پس از مصاحبه نیمه‌ساختاریافته نتایج طی فرآیند کدگذاری اولیه و ثانویه تحلیل و دوباره در اختیار خبرگان قرار داده شد و نهایتاً ۷۸ شاخص، ۱۴ مؤلفه و پنج بعد به دست آمد که در شکل ۷ نشان داده شده است.

شکل ۷ زمینه کلی مضامین به‌دست‌آمده از مصاحبه‌ها



در بخش کمی پس از نظرخواهی خبرگان درباره مضامین به‌دست‌آمده پرسشنامه محقق ساخته تدوین گردید در ابتدای پرسشنامه سؤالات جمعیت‌شناختی شامل عنوان شغلی، تحصیلات، سابقه خدمت، سن و جنسیت مطرح گردید و سپس ابعاد پنج‌گانه به‌دست‌آمده از مصاحبه به همراه مؤلفه‌های ۱۴ گانه در قالب خطمشی مدیریت

سرمایه انسانی در ۷۰ سؤال تنظیم گردید و برای سادگی پاسخگویی، پرسش‌ها در قالب یک ماتریس کلی مطرح شد. سطور ماتریس یاد شده به راهبرد مدل مدیریت سرمایه انسانی (۱۰ سؤال)، راهبرد آمار و اطلاعات (۱۰ سؤال)، راهبرد جذب (۱۰ سؤال)، راهبرد انگیزش و جبران خدمات (۱۰ سؤال)، راهبرد آموزش و توسعه (۱۰ سؤال)، راهبرد خروج از خدمت (۱۰ سؤال)، راهبرد مدیران (۱۰ سؤال) زیر وظایف مدیریت سرمایه انسانی در ستون‌های ماتریس قید شد. هر عنصر ماتریس اهمیتی است که عامل در شکاف اجرای خطمشی مدیریت سرمایه انسانی مورد نظر داشته است. برای ارزش‌گذاری عناصر ماتریس از طیف پنج‌گزینه‌ای لیکرت استفاده شد. روایی آن با نظرسنجی استادان دانشگاهی تأیید و پایایی آن با فرمول آلفای کرونباخ محاسبه شده که عدد (۰/۹۰) درصد به‌دست‌آمده که در جدول ۵ اشاره گردیده که همبستگی درونی میان گویه‌ها زیاد و پایایی پژوهش مطلوب است.

جدول شماره ۵: بررسی پایایی مؤلفه‌ها

مؤلفه‌ها	ضعف مدل‌سازی	تقوا سیاسی	ناکارآمدی آمار	اشرافیت اطلاعات	نظارت و هماهنگی	گرایش ناسره	نیوشندگی عدالت	فراخودی کارکنان	بهبودی دانش	اقتصاد هنجاری	نگهداشت پایدار	بازمهندسی پرداخت	تله مدیران	شایستگی محوری
۱/۸۹	۰/۸۹	۰/۹۰	۰/۸۹	۰/۸۹	۰/۸۹	۰/۹۰	۰/۸۹	۰/۸۹	۰/۸۹	۰/۸۸	۰/۸۸	۰/۸۸	۰/۸۹	۰/۸۹

سپس آزمون کولموگروف اسمیرنوف انجام و ره‌آوردها در خروجی، سنجه تصمیم برای همه شاخص‌ها برابر با صفر شد و مضمون‌های نمونه، نرمال هستند و برای تجزیه تحلیل مؤلفه‌های ۱۴ گانه از روش تجزیه تحلیل عاملی تأییدی نوع اول و دوم استفاده و متغیرهای اثرگذار بر شکاف خطمشی با مضامین؛ رویکرد فنی با شاخص‌های نیوشندگی عدالت، بازمهندسی پرداخت‌ها، نظارت بر عملکرد و رویکرد فرآیندی با شاخص‌های تله مدیران، فراخودی کارکنان، بهبودی دانش و رویکرد اقتضایی با شاخص‌های اقتصاد هنجاری، شایسته محوری و رویکرد انسانی با شاخص‌های تقوا سیاسی، گرایش ناسره، نگهداشت پایدار و رویکرد سیستمی با شاخص‌های اشرافیت اطلاعاتی، ضعف مدل‌سازمانی، ناکارآمدی حاکمیت شناسایی گردد.

جدول ۶: ضریب استاندارد شده و ضریب معناداری گویه‌ها مدل پایانی شکاف

ابعاد	فنی	فرآیندی	اقتضایی	انسانی	سیستم
مؤلفه‌ها	بازمهندسی پرداخت	نظارت بر عملکرد	بهبودی دانشی	فراخودی کارکنان	تله مدیران
برچسب	Q۱	Q۲	Q۳	Q۴	Q۵
گویه	۰/۶۵	۰/۶۸۰	۰/۶۲۰	۰/۵۵۰	۰/۶۶۰
بار	تأیید	تأیید	تأیید	تأیید	تأیید
وضعیت	تأیید	تأیید	تأیید	تأیید	تأیید
	Q۱	Q۲	Q۳	Q۴	Q۵
	۰/۶۵	۰/۶۸۰	۰/۶۲۰	۰/۵۵۰	۰/۶۶۰
	تأیید	تأیید	تأیید	تأیید	تأیید
	Q۶	Q۷	Q۸	Q۹	Q۱۰
	۰/۶۸۰	۰/۷۰۰	۰/۶۴۰	۰/۶۱۰	۰/۶۶۰
	تأیید	تأیید	تأیید	تأیید	تأیید
	Q۱۱	Q۱۲	Q۱۳	Q۱۴	
	۰/۶۳۰	۰/۷۶۰	۰/۸۴۰	۰/۵۹۰	
	تأیید	تأیید	تأیید	تأیید	

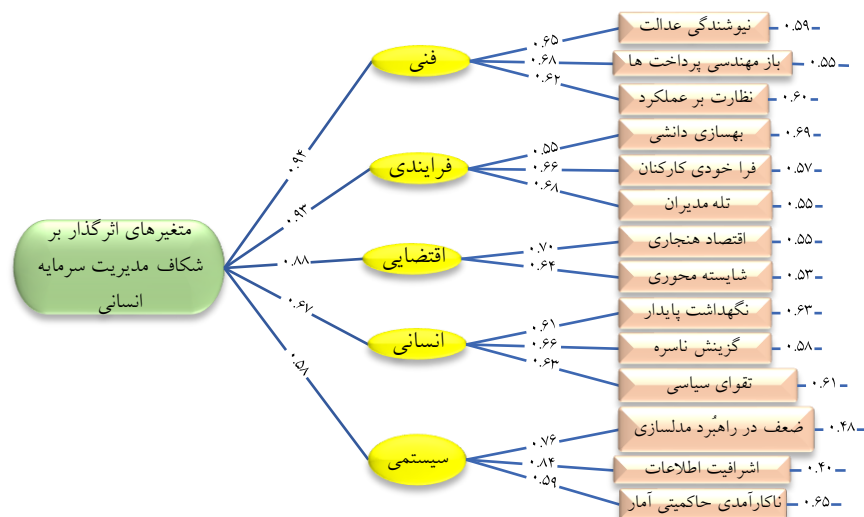
همان‌طور که در جدول ۶ مشاهده می‌شوند، برآورد عامل‌های مؤلفه‌های استاندارد شده شاخص‌ها، با آگاهی از ضریب معنی‌داری به‌دست‌آمده که بزرگ‌تر ۱/۹۶ هستند، از دید آماری در سطح اطمینان (۰/۰۵۰) معنی‌دار بوده

و بارهای عاملی مضمون‌ها در سطح بالایی قرار دارد (بیشتر ۰/۵۰). روایی همگرا هنگامی که چند ویژگی اندازه‌گیری شوند مورد استفاده قرار می‌گیرد و همبستگی بین آنها اعتبار را فراهم می‌سازد، اگر همبستگی بالا باشد در واقع پرسشنامه تدوین شده دارای اعتبار است.

جدول ۷: روایی همگرا مدل پایانی

ابعاد	فنی	فرآیندی	اقتضایی	انسانی	سیستم
روایی همگرا	۰/۹۴	۰/۹۳	۰/۸۸	۰/۶۷	۰/۵۸

همان‌طور که در جدول ۷ اشاره گردید با عنایت به اینکه میزان بارهای عاملی هر متغیر از میانگین واریانس استخراج گردیده و میزان آن بیش از ۰/۵۰ است روایی آن تأیید می‌شود.



chi square=202.02,df=72, p value=0.00000, Rmse=0.049

شکل ۸: بارهای عاملی ابعاد تحلیل عاملی دوم

بررسی خروجی نرم‌افزار لیزرل نشان می‌دهد که از نظر برازندگی مدل در سطح بالایی قرار دارد. وجود شاخص ریشه میانگین مربعات خطای برآورد RMSEA کم با عدد ۰/۴۹ و نزدیک بودن به عدد یک شاخص نیکویی برازش GFI و شاخص نیکویی برازش تعدیل‌شده AGFI نشان می‌دهد که برازندگی مدل زیاد است که در جدول ۸ آورده شده است.

جدول ۸: برازندگی مدل

شاخص	DF	P	GFI	AGFI	RMSEA	DF/X
شکاف	۷۲	۰/۰۰۰۰	۰/۹۶۰	۰/۹۷۰	۰/۰۴۹	۲/۵۹

انجام آزمون فریدمن نشان می‌دهد که میان سؤالات پرسشنامه از نظر اهمیت، تفاوت معنی‌دار وجود دارد و از دیدگاه پاسخگویان، سؤالات از ارزش و اهمیت یکسان برخوردار نیستند. آزمون رتبه‌بندی فریدمن میانگین

رتبه‌ها را بررسی کرد و در این رتبه‌بندی رویکرد فرآیندی با میانگین ۳/۵۸ بیشترین میزان و رویکرد فنی با میانگین ۳/۳۷ بعد آن قرار دارد و سپس اقتضایی با میانگین ۲/۹۹ و انسانی با ۲/۷۶ و سیستمی ۲/۳۰ قرار دارند.

### بحث

بر اساس نتایج بدست از آزمون تحلیل عاملی تاییدی رویکرد فنی با بار عاملی ۰/۹۴، رویکرد فرآیندی با بار عاملی ۰/۹۳، رویکرد اقتضایی با بار عاملی ۰/۸۸، رویکرد انسانی با بار عاملی ۰/۶۷، رویکرد سیستمی با بار عاملی ۰/۵۸ بر شکاف مدیریت سرمایه انسانی تاثیر دارند.

رویکرد فنی با شاخص بازمهندسی پرداخت‌ها با بار عاملی ۶۸ درصد نشان‌دهنده عدم اجرای خطمشی تحول اداری در دستگاه‌ها به همراه پاداش و دلگرمی کارکنان است؛ شاخص نیوشندگی عدالت که با بار عاملی ۶۵ درصد دومین شاخص رویکرد فنی است. شاخص نظارت بر عملکرد نیز با بار عاملی ۶۲ درصد، نشان دهنده نقص در عوامل نظارتی و حمایتی در اجرای خط مشی است.

رویکرد فرآیندی با شاخص تله مدیران با بار عاملی ۶۸ درصد بیان‌کننده، عدم رعایت شایسته‌سالاری مدیران و جانشین‌پروری در وزارت کشور است و بیشتر مدیران این دستگاه حاکمیتی وارداتی‌اند تا اینکه از درون وزارت کشور انتصاب شوند. شاخص فراخودی کارکنان با بار عاملی ۶۶ درصد یکی از ابزارهای باارزش افزایش بهره‌وری در سازمان است. از این رو نیازمند بررسی دو سازکار «وجدان کاری و سهل‌انگاری شغلی» می‌باشد. همچنین بهسازی دانشی با بار عاملی ۵۵ درصد نشان دهنده نیاز به بالا بردن سطح دانش کارکنان برای اجرای خطمشی است. از این رو، همسو با تحقیقات انجام شده توسط محققین (Bennett & Howlett, 1992; Dunlop, 2017; Hall, 1993; Howlett, Ramesh & Pearl, 2009; May, 1992; Moe Sun, Schulten & Way Bell, 2017) می‌باشد.

شاخص‌های رویکرد اقتضایی شامل اقتصاد هنجاری با بار عاملی ۷۰ درصد تبیین‌کننده عدم وجود اخلاق در جبران خدمات است. بر این اساس، مک‌لپ (۲۰۰۲) بیان می‌کند که مجموعه‌ای از ارزش‌های اقتصادی و سیاسی و رفتاری بر تمایل به ماندن کارکنان در سازمان موثر است (Tavakoli, 146, 2018). از سوی دیگر هنجارها اشاره به قوانین، اخلاق، ابزار، قواعد و سنجه‌های استاندارد اشاره دارد (Zaribaf, 2012, 282). دومین شاخص از رویکرد اقتضایی؛ شایسته‌محوری است با بار عاملی ۶۴ درصد، که نشان دهنده تاثیر آن بر اجرای خطمشی بهره‌وری مدیریت سرمایه انسانی است. این ویژگی برای نخستین بار توسط بویاتزیس (۱۹۸۲) ارائه شد. این آرمان که کارمندان منشأ شایستگی یک سازمان هستند، پیش‌تر مورد مطالعه محققین (McClelland, 1961; Eriksen & Mikkelsen, 1996; Gardner, 1993; Goldman, 1995; Moffato, 1998; Spencer & Spencer, 1993; January, 1994; Woodruff, 1993) با این حال محققینی نیز علاوه بر شایستگی‌های فردی بر ساختارهای سازمانی و روش‌های مشترک اشاره دارند (Boyatzis 1982, Hamel & Prahalad 1994, Hendry & Pettigrew 1986, Rus et al 1997, Senge 1990).

از طرف دیگر حضور کارکنان در دستگاه‌های اجرایی بر پایه وابستگی حزبی شکل می‌گیرد و ما شاهد جابه‌جایی‌های نیروها از جمله در وزارت کشور هستیم که افراد فقط با ورود به وابستگی‌ها جایگاه محکمی را برای خود ایجاد می‌کنند و عدم آگاهی نسبت به نیروهای شایسته درون سازمانی می‌تواند اجرای خطمشی را

دچار شکاف کند، زیرا نیروهای وارداتی با جو و فرهنگ سازمانی حاکم بر این سازمان آشنایی نداشته و به‌عنوان عامل بازدارنده‌ای برای بهره‌وری سازمانی انگاشته می‌شوند.

یکی از مهمترین رویکردهای پیشنهاد شده در عوامل ایجاد شکاف اجرای خطمشی رویکرد انسانی است که شاخص گزینش ناسره با بار عاملی ۶۶ درصد موید این است که با وجود آگاهی مدیران از عدم شناخت نسبت به گزینش ناسره آن‌قدر مصمم هستند که ثابت کنند روش استفاده شده توسط آنها بی‌عیب است، زیرا آنها نه تنها قبول نمی‌کنند که در گزینش افراد استخدام شده اشتباهاتی رخ داده، بلکه آنها بیشتر از آن بر روش خود تاکید دارند (Buchen, 2007; 80). از این رو، اشتباه‌های گزینش اغلب با توجه به عدم تطبیق انتظارات و واقعیات برای هر دو طرف اتفاق می‌افتد (Blenkinsop & Zdonchek, 2005). در نتیجه گزینش ناسره منجر به کاهش بهره‌وری، غیبت کار، کاهش عزت‌نفس کارکنان و تضعیف روحیه آنان می‌شود (Sutherland et al. 2011).

شاخص تقوای سیاسی با بار عاملی ۶۳ درصد نشان می‌دهد که گروه‌های حاکم به‌دنبال بهره‌برداری از منابع و امکانات سازمانی در جهت اهداف حزبی خود می‌باشند. از این رو احزاب بر روی بازیگران سیاسی سرمایه‌گذاری می‌کنند (Winterob 1998, Buenod Macvita et al. 2003). در مقابل آن نهاد‌های شبه دموکراتیک و مجالس قانون‌گذاری می‌توانند سازمان را نسبت به سوء استفاده از موقعیت به‌دست آمده آگاه سازند (Gandhi and Przorsky 2006, 17). از این رو، در وزارت کشور با توجه به ورود نیروهای انسانی با رویکردهای سیاسی، حزبی و وابستگی نهادی موجب مهاجرپذیر شدن این سازمان شده که این عامل باعث انباشت نیروهای سیاسی می‌شود که بر عملکرد خط مشی بهره‌وری تاثیرگذار است.

سومین شاخص نگهداشت پایدار با بار عاملی ۶۱ درصد به منظور حفظ و نگهداری کارکنان خبره می‌باشند. از این رو شیوه‌های مورد استفاده در منابع انسانی موجب عدم احساس امنیت شغلی و سکون در کارکنان می‌شود (Gong et al, 2009; Leo et al, 2017). کارکنانی که از عزت‌نفس، خودکارآمدی و تعامل کاری بالایی برخوردار هستند (Rousseau et al, 2010). از طرف دیگر افراد مستعد در مواجهه با افرادی که استعداد کمی دارند با چالش روبرو می‌شوند (Michael Sun et al, 2014).

از سوی دیگر نگهداری نیروهای ناکارآمد در وزارت کشور به‌عنوان یکی دیگر از عوامل ایجاد شکاف است زیرا کارایی خود را از دست داده و در ایجاد تغییر به سمت بهبود، همواره ساز منفی را می‌نوازند و باعث از بین رفتن انرژی نیروهای فعال می‌شوند. وجود قوانین موازی برای نگهداشت نیروهای بیش از خدمت عرفی نیز می‌تواند در اجرا چالش ایجاد نماید.

رویکرد سیستمی با شاخص اشرافیت اطلاعاتی با بار عاملی ۸۴ درصد نشان می‌دهد که این امر موجب بروز تهدیدات فزاینده و عدم استفاده از فرصت‌های پیش رو می‌شود که مدیران سازمان نسبت به آنها رفتار منفعلانه دارند. تأکید بر سه مؤلفه بنیادی اشراف اطلاعاتی دربرگیرنده نیروی انسانی متعالی، ماهر، کارآمد و هوشمند در کنار فناوری و تجهیزات پیشرفته به‌روز و همچنین، روش‌ها و مدیریت علمی و غیر سلیقه‌ای از جمله ابزار رسیدن به اهداف اشرافیت اطلاعاتی است (Jazini & Babaei 2017, 141).

ضعف اطلاعات و آمار یکپارچه موجب چالش در اجرای خطمشی می‌شود. بنابراین پایه و اساس هر خطمشی وجود اشرافیت اطلاعاتی از وضع موجود سازمان قبل از اجرای خطمشی است.

ضعف مدل‌سازی با بار عاملی ۷۶ درصد بیان می‌کند که الگوی خاصی برای اجرای خطمشی بهره‌وری نیروی انسانی وجود ندارد و عمدتاً مدیران بر اساس نظرات و دیدگاه‌های شخصی عمل می‌کنند.

ناکارآمدی حاکمیتی آمار نیز با بار عاملی ۵۹ درصد یکی از عوامل رویکرد سیستمی در شکاف خطمشی‌گذاری را موجب می‌شود. با عنایت به اینکه وزارت کشور یکی از مهم‌ترین سازمان‌ها در میان دستگاه‌های اجرایی است، نبود کارشناسان متصدی مرتبط با رشته آمار، نبود سیستم یکپارچه و جامع آمار و اطلاعاتی موجب عدم اجرای موفق در خطمشی می‌شود.

### نتیجه‌گیری

یافته‌های این تحقیق نشان می‌دهد که اجرای خطمشی مدیریت سرمایه انسانی در وزارت کشور موفق نبوده و بین اهداف پیش‌بینی‌شده در خطمشی و نتایج اجرای آن شکاف وجود دارد. پرواضح است که خطمشی مدیریت سرمایه انسانی پیش‌درآمد بهره‌وری سازمانی است. تطبیق یافته‌های این پژوهش، هم‌راستا با مطالعه مفهوم‌پردازی پدیده شکاف خطمشی در فرآیند خطمشی‌گذاری فرهنگی است که شکاف خطمشی را « متأثر از مسائل و مشکلات زیست‌بوم فرهنگ، ساختار و یا فرآیند خطمشی‌گذاری» می‌داند که موجب شده «خطمشی‌گذار ارشد به آنچه انتظار داشته، نرسد (Qolpour, Danayifard et al, 2015, 91). همچنین با تحقیق پورکیانی و همکاران (۲۰۱۴) همسو است که موانع مربوط به ساختار و منابع؛ بازبینی و نظارت؛ کارکنان و مدیران و پشتوانه نظری را مورد توجه قرار داده‌اند. همچنین با نتایج تحقیق عباسی و همکاران (۲۰۱۶) نیز همسو است. همچنین با نتایج پژوهش رانراز (۲۰۱۸) که معتقد به در نظر گرفتن مبانی علمی و نظری و شرایط دستوری برای پذیرش اجرای خطمشی بود نیز تا حدودی مطابقت دارد. از سوی دیگر، مدیریت منابع انسانی مهم‌ترین عنصر سازمان‌ها است و مجری خطمشی مدیران هستند و کارکنان نیازمند انگیزه بالا هستند (Makinde, 2005). ضعف سازمان‌های دولتی در اجرای خطمشی نه‌تنها به هدف خطمشی ایهام وارد می‌سازد بلکه موجب تشدید رفتارهای سیاسی می‌شود (Meier & Bothe, 2007).

### پیشنهاد‌های کاربردی

فرآیند این پژوهش بر پایه آسیب‌شناسی و تحلیل شکاف اجرای خطمشی مدیریت سرمایه انسانی و اثرگذاری آن بر بهره‌وری سازمانی، به صورت مطالعه موردی در وزارت کشور آغاز گردید. به منظور کاهش شکاف اجرای خط مشی مدیریت سرمایه انسانی بر اساس رویکردهای؛ فنی، فرآیندی، اقتضایی، انسانی و سیستمی پیشنهاد می‌شود مدیران سنجش منظم عملکرد کارکنان را مورد اولویت قرار دهند و با عنایت به عملکردشان توجه ویژه‌ای نسبت به جبران خدمات کارکنان داشته باشند، ارتقاء و ترفیع شغلی منابع انسانی از نیروهای داخل سازمان را بر اساس شایستگی انجام دهند و از ورود نیروهای برون‌سازمانی با گرایش‌های سیاسی خاص سایر دستگاه‌های اجرایی خوداری نمایند تا انگیزه و وجدان کاری کارمندان تضعیف نگردد و با گزینش صحیح منابع انسانی، بستر فرهنگ شایسته‌گزینی ایجاد شود، بهسازی و دانش سازمان بر اساس نیازهای کارکنان به مقوله جانشین‌پروری صورت پذیرد تا امنیت شغلی کارکنان، انگیزه و وجدان کاری افزایش یابد و از نیروهای کارآمد و اثربخش حمایت لازم به عمل آید سپس در راستای تعالی سازمان بانک‌های اطلاعاتی را ایجاد و به روزرسانی نمایند و با اشرافی کامل نسبت به آمار و اطلاعات موجود، اقدام به اجرای خط مشی مدیریت سرمایه انسانی کنند. برآیند اقدام‌های مذکور سبب افزایش بهره‌وری سازمانی خواهد گردید.

برای پژوهش‌های آتی پیشنهاد می‌شود که یکی دیگر از برنامه‌های اصلاح جامع نظام اداری مورد بررسی قرار گیرد. محدودیت‌های که در این پژوهش با آن مواجه بودیم محیط سیاسی بروکراتیک و امنیتی حاکم بر وزارت کشور در کلیه مراحل اجرای تحقیق چالش‌هایی اعم از مصاحبه تا توزیع پرسشنامه، ایجاد می‌کردند.

**سپاس‌گزاری:** از همکاری کارکنان وزارت کشور که در این تحقیق یاریگر بودند سپاس‌گزاریم.

**تعارض منافع:** هیچ‌گونه تعارض منافع میان نویسندگان وجود ندارد.

پیش‌ران بهره‌وری  
سازمانی .....

۱۵۶ | صفحه



1. Abbasi, A, Mu'tazilis, R, and Mirzaei, M. (2016) Investigation of barriers to implementation of public policies in Iranian governmental organizations, *organizational resource management*, (2) 6 49-69. [In Persian]
2. Abbasi, T, Beigi, V (2016) Explaining the challenges of implementing public policies in the field of science, research, and technology, *science and technology policy*, (3) 7 79-91. [In Persian]
3. *Administrative system reform roadmap* (2013), published by the Vice President for Management and Human Capital Development [In Persian]
4. Analoui, F, & Moghimi, S. M. (2009). Public Sector Managers and Entrepreneurship in the Islamic Republic of Iran. *Journal of Management Development*, 28(6), (In Persian).
5. Atkins, L, & Murphy, L. (2019). Panel: Peer-Based Faculty Evaluation v. Student Evaluation of Teaching. *Journal of Collective Bargaining in the Academy*, 58.
6. Becker, G. S. (1975). *Human Capital. National Bureau of Economic Research*, (2th eds) New York.
7. Beiginia, A, Sardari, A, Najari Nejad, H. (2010). The effect of employees' cognitive empowerment on the factors that enhance human productivity. *Public Management Perspectives*, 1 (3), pp 79-102. [In Persian]
8. Bennett, C.J. Howlett, M. The lessons of learning: *Reconciling theories of policy learning and policy change Policy Sci* 25, 275–294 (1992). <https://doi.org/10.1007/BF00138786>
9. Bryce, Nicola; Camp, Richard; and Salangar, Rosemary. (2012), *Analysis of Psychological Data with SPSS Program* Translated by Khadijeh Aliabadi and Seyed Ali Samadi, Third Edition, Tehran, Doran Publishing.
10. *Civil Service Management Law* (2010), Deputy of Management Development and Human Capital, Tehran, *Fermanesh Publications* [In Persian]
11. Collings, D. G, Wood, G. T, & Szamosi, L. T. (2018). Human resource management: *A critical approach Human Resource Management*, 1-450.
12. Danesh fard, K (2016), "*Public Calligraphy Process*", Saffar Publications, Second Edition (2016) [In Persian]
13. Davidsson, P. & Benson Honig (2013). The role of social and human capital among nascent entrepreneurs. *Journal of Business Venturing*, 41, 314-334.
14. DeLeon, P. (1999b) 'The stages approach to the policy process: what has it done? In P.A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press, pp. 19–32.
15. Dizgah, M. R, Gilanian, Sh, & Alipour, A. (2011). High-Performance Human Resource and Corporate Entrepreneurship: The Mediating Role of Organizations Citizenship Behavior and Procedyree Justice. *Australian Journal and Applied Sciences*, (In Persian).
16. Dunsire, A. (1978a) *The Execution Process, Volume 1: Implementation in a Bureaucracy*. Oxford: Martin Robertson.
17. E. Best man & Dago go, Ibisio Lillian (2021) Information System Outsourcing and Organizational Productivity of Manufacturing Companies in Rivers State, Nigeria, Academic Scholars Publishing League (ASPL) *International Journal of Management Sciences*, ISSN: 2360-9974 | Volume 9, Issue 1 | March, 2021 | Pages 57-45

18. Faghihi, A, (2019), The more administrative system of the country's progress and development, *quarterly specialized organizational and administrative organization of the country*, fifth - consecutive 59 - summer 2019, p. 81 [In Persian]
19. Ghaffari, M (2016), Presenting a System Model of Promoting Human Resources Productivity in the University with Dimatelfi Approach, Case Study: Units of East Azerbaijan University *Productivity Management* Volume 14, 3, Consecutive 54 - fall 2016] In Persian]
20. Gholipour, R. & Danayifard, H. & M.Y. A. and AtarodY. (2015). The concept of pad-ing cleavage of the mesh line in the process of the transition line of culture and strategy, 22(81), 91-125. [In Persian]
21. Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296. Doi: 10.2307/422246
22. Hill, MJ, Hupe, PL (2014) *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance*, (۳rd Ed). London: Sage.
23. Hue Jia Bao, Heng Kwek Cheng, Navaratnam Vejayaratnam, A study on human resource function: recruitment, training and development, performance appraisal and compensation *journal of global Business and Social Entrepreneurship* (GBSE) Vol. 7: No. 20. (January 2021) page 11-22 | www.gbse.com. My | e ISSN: 24621714
24. Hughes, A. (2013). *Modern Governmental Management*. Translated by: S. M, Alvani, Gh. Memarzadeh, & S, Khalili Shourin, Tehran: Pearl Publishing, (In Persian).
25. Jafari A, Memarzadeh Tehran G. (2017) Identifying the components affecting employee productivity in a military health organization. *Journal of Military Medicine*. 2017; 19 (3): 234 [In Persian]
26. Jazini A, Babaei K (2017), Effective Factors of Organizational Structure on Information Aristocracy, *Quarterly Journal of Information Research*, Twelfth Year, First Issue, Spring [In Persian]
27. Kia Kojuri, K, & Jafarian, S. (2012). Review the Role of Human Resources Management in the Development of Enterprise Entrepreneurship. *National Conference on Entrepreneurship and Knowledge-Based Business Management*, (In Persian).
28. Lasswell, H.D. (1970) 'The emerging conception of the policy sciences', *Policy Sciences*, 1 (1): 3-14.
29. *Law of the Fifth Plan* (2010), Collection of Laws of the Fifth Plan of Economic, Social and Cultural Development, Deputy for Codification of the Publication of Presidential Laws and Regulations [In Persian]
30. *Law of the Fourth Plan* (2004), Collection of Fourth Plan Plans for Economic, Social and Cultural Development, Deputy for Codification and Publication of Presidential Laws and Regulations [In Persian]
31. *Law of the Second Plan* (1994), Collection of Laws of the Third Plan of Economic, Social and Cultural Development, Deputy for Codification and Publication of Presidential Laws and Regulations [In Persian]
32. *Law of the Sixth Plan* (2016), Collection of Laws of the Fifth Plan of Economic, Social and Cultural Development, Deputy for Codification and Publication of Presidential Laws and Regulations [In Persian]
33. *Law of the Third Plan* (2000), Collection of Laws of the Third Plan of Economic, Social and Cultural Development, Deputy for Codification and Publication of Presidential Laws and Regulations [In Persian]

34. M. Clap, Fritz (2002). *Positive and grammatical economics. Useful letter* (31), pp. 184- 151. [In Persian]
35. Makinde, T. (2005), Problem of policy implementation in developing nations: The Nigerian experience, *Journal of Social Science*,11(1): 63-69.
36. Meier. Kenneth, J, Bothe, J. (2007), *Politics and the Bureaucracy*, 5th ed. Belmont, CA: Thomson/Wadsworth, 4
37. Mir Mohammadi, S.M, Hassanpour, A. (2011). Iranian Administrative System: An Analysis of Problems and Challenges. *Public Management Perspectives*, 2 (4), pp9-22. [In Persian]
38. Molaei, J, Bagheri, M, Gholami, B. (2020). Meta-analysis of factors affecting human resource productivity in the organization. *NAJA Scientific Quarterly of Human Resources*, 11 (61), 79-102[In Persian]
39. Najaf Beigi, R, (2018), *New Government Management and Management of Iranian Government Organizations*, Mehraban Publishing Institute, First Edition, winter 2018. [In Persian]
40. Pahlavani, F, (2019), Productivity Management of the Administrative and Executive System of the Country, Review of the Ninth Plan of the Comprehensive Administrative System Reform Program, *Quarterly Journal of Administrative and Employment Organization of the Country*, Fifth - Consecutive 59 - Summer 2019 p. 66. [In Persian]
41. Pifer, M. J, Baker, V. L, & Lunsford, L. G. (2019). Culture, colleagues, and leadership: The academic department as a location of faculty experiences in liberal arts colleges. *The Review of Higher Education*, 42(2), 537-564.
42. PourKiani, M, Sanjar S, Fazl A, Zarepour, N. 2014, "Explaining barriers to policy implementation using focused group discussion (Case study: National Service Management Law) *Management of Governmental Organizations of Iran*, -7): 9(3 22). [In Persian]
43. Pressman, J, Wildavsky, A. (1973), *Implementation*, University of California Press, Berkeley.
44. Qatiani, A, Memarzadeh Tehran, GR, Mir Sepasi, N. (2017). Designing a human resource management model with a socio-technical and ecological approach for the Iranian public sector. *Public Management Perspectives*, 8 (2), pp 36-57. [In Persian]
45. Rangriz, H. and Kheirandish, M. and Latifi Jalisa, S. (2018). Investigating barriers to implementing public policies in governmental organizations using the transcendental method. *Public Policy*, 4(1), 127-142. [In Persian]
46. Schultz, T. (1959). Investment in man: An economist's view. *Social Service Review*, 33(2), 69-75.
47. Smith, Kevin B. and W. Larimer, Christopher "An Introduction to Public Policy Theory", translated by Dana Fard (2013), Saffar Publications, (2).
48. Sulochana, K. & Sajeewanie, T. (2017). The Impact of HRIS on HRM Effectiveness: A Study in Large Scale Group of Company in Sri Lanka. *Human Resource Management Journal*, 3(1).
49. Sutherland, m & Wöcke, a (2011). The symptoms of and consequences to selection errors in recruitment decisions. *S.Afr.J. Bus. Manage* (2011 42) 4.
50. Tavakoli, M. (2018). Critical analysis of the positive and normative duality in economics (based on the views of Shahid Sadr). *Islamic Economics Studies*, 11 (,141-168. DOI: 10/30497 / ies. 018/2341 [In Persian].
51. Zaribaf, S, M (2012), whose love was easy first but fell into difficulties, a roundtable discussion on Islamic economics, *Sura Andisheh " Tir and August 2012 - No. 61 and 60* (pp 276 to 284).