

چشم‌انداز مدیریت دولتی

شماره ۳۲ - زمستان ۱۳۹۶

صص ۱۵ - ۴۰

تبیین و ارزیابی مؤلفه‌های مؤثر بر بُعد سیاسی نظام اداری ایران

حامد محمدی*، سیدمهدی الوانی**، غلامرضا معمارزاده طهران***، ناصر حمیدی****

چکیده

هدف اصلی پژوهش حاضر، تبیین و سنجش مؤلفه‌های مؤثر بر بُعد سیاسی نظام اداری ایران است. در همین راستا، بُعد سیاسی نظام اداری ایران از طریق شش مؤلفه، شامل پاسخگویی، ترویج جامعه‌پذیری سیاسی، ارتقای حاکمیت کثرت‌گرا، ارتقای سلامت نظام اداری، توسعه مشارکت عمومی و ایجاد اعتماد عمومی موردسنجش قرار می‌گیرد. پژوهش حاضر، کاربردی، از نظر راهبرد، پیمایشی و از لحاظ هدف، توصیفی است. جامعه آماری پژوهش را مدیران وزارتخانه‌های ایران تشکیل می‌دهد که برای نمونه‌گیری از روش نمونه‌گیری خوشه‌ای استفاده شده است. در این پژوهش به‌منظور تحلیل داده‌ها از روش فازی استفاده شد و بدین ترتیب، داده‌های لازم در قالب زبان طبیعی از خبرگان (مدیران) اخذ شده و موردتحلیل قرار می‌گیرد. نتایج پژوهش نشان می‌دهد که هر شش مؤلفه بر بُعد سیاسی نظام اداری ایران مؤثر هستند و بین وضعیت موجود و مطلوب بُعد سیاسی در نظام اداری ایران تفاوت معناداری مشاهده می‌شود.

کلیدواژه‌ها: پاسخگویی؛ ترویج جامعه‌پذیری سیاسی؛ ارتقای حاکمیت کثرت‌گرا؛
ارتقای سلامت نظام اداری؛ توسعه مشارکت عمومی؛ ایجاد اعتماد عمومی.

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۵/۱۰/۱۷، تاریخ پذیرش مقاله: ۱۳۹۶/۰۸/۰۷.

* دانش آموخته دکتری، دانشگاه آزاد اسلامی قزوین (نویسنده مسئول).

E-mail: Mohammadi.h.16@gmail.com

** استاد، دانشگاه آزاد اسلامی قزوین.

*** دانشیار، دانشگاه آزاد اسلامی قزوین.

**** دانشیار، دانشگاه آزاد اسلامی قزوین.

۱. مقدمه

قدمت اداره امور عمومی^۱، به‌عنوان یکی از ابعاد فعالیت اجتماعی، به‌اندازه قدمت تشکیل نخستین دولت‌ها و سیستم‌های سیاسی برای اداره جوامع است. اداره امور عمومی کارآمد در ایجاد تمدن‌ها و بقای آن‌ها نقش مهمی داشته و در مقابل اداره امور عمومی ناکارآمد به زوال و نابودی تمدن‌ها منجر شده است (Farazmand, 2002). اداره امور عمومی در بسیاری از کشورها، بخش حیاتی حکومت محسوب می‌شود و تحول و دگرگونی در اداره امور عمومی به‌منظور بهبود ظرفیت اداری برای اجرای خط‌مشی‌ها و ارائه خدمات عمومی امری لازم و ضروری است (Jreisat, 2010).

اداره امور عمومی در دهه‌های آینده با چالش‌هایی همچون رشد سریع دانش جدید و نوآوری‌های تکنولوژیکی، الگوهای سازمانی منعطف، افزایش انسجام، کاهش اعتماد به نهادهای دولتی، از بین رفتن سلسله‌مراتب و شکل‌گیری مشارکت ناب، وجود تنوع در انتظارات و نیازهای جامعه، پذیرش فنون مدیریت بخش خصوصی در بخش دولتی و نقش‌های جدید رهبری مدیران دولتی مواجه خواهد بود (Denhardt, 1999).

برخی از صاحب‌نظران نظام اداری کشور (الوانی، ۱۳۷۸؛ دانایی‌فرد، ۱۳۹۲؛ معمارزاده طهران، ۱۳۸۴؛ حقیقی، ۱۳۸۴؛ شجاعی، ۱۳۸۴) معتقدند که نظام اداری موجود در ایران، ناکارآمد بوده و یک مانع جدی فرا روی توسعه است. در راستای ناکارآمدی نظام اداری ایران می‌توان به آمارهای ارائه‌شده توسط نهادهای معتبر بین‌المللی، مانند بانک جهانی (۲۰۱۵)، در خصوص شاخص حکمرانی خوب مراجعه کرد. اطلاعات بانک جهانی نشان می‌دهد، نه تنها بهبودی در وضعیت شاخص‌های حکمرانی در ایران حاصل نشده است، بلکه در همه شاخص‌ها وضعیت بدتر هم شده است.

بررسی گزارش بانک جهانی (جدول ۱) نشان می‌دهد که ایران در بیشتر این شاخص‌ها، در دهک‌های پایین رده‌بندی قرار دارد. همه امتیازهای اختصاص‌یافته به نماگرهای حکمرانی خوب بین ۲/۵ و ۲/۵- قرار دارند. امتیازهای بالاتر و مثبت، به‌معنای موفقیت بیشتر آن کشور، در زمینه نماگر مدنظر است.

جدول ۱. وضعیت نظام اداری ایران در شاخص‌های حکمرانی خوب در سال ۱۵۰۲ (بانک جهانی (۲۰۱۶))

شاخص	رتبه	تخمین حکمرانی (از ۲/۵ تا ۲/۵)
رسیدگی به صدای مردم و پاسخگویی	۵/۴۲	-۱/۵۴
ثبات سیاسی و نبود خشونت	۱۷/۱۴	-۰/۹۱
اثربخشی دولت	۴۷/۱۲	-۰/۲۰
کیفیت تنظیم مقررات	۶/۷۳	-۱/۲۸
حاکمیت قانون	۱۶/۳۵	-۰/۹۵
کنترل فساد	۳۱/۷۳	-۰/۶۱

نتیجه پژوهشی با عنوان «سنجش اعتماد اجتماعی در ایران در دو بُعد اصلی، شامل اعتماد به مردم و اعتماد به مسئولان، نشان می‌دهد که از نظر پاسخگویان، اعتماد مردم نسبت به هم در مقیاس پنج‌قسمتی به ترتیب از سطح خیلی کم تا خیلی زیاد عبارت است از: ۷۶/۸، ۱۸/۴، ۹/۸، ۰/۹ و ۳/۲ و همچنین اعتماد مردم نسبت به مسئولان به همین ترتیب عبارت است از ۴۴/۲، ۲۱/۳، ۲۴/۲، ۶/۱ و ۴/۱. این آمار نشان‌دهنده میزان بالای بی‌اعتمادی مردم نسبت به یکدیگر و شهروندان است که شاید بازنمایی از پایین‌آمدن اعتماد مردم به دستگاه‌ها و ارگان‌های رسمی کشور باشد (قلی‌پور، ۱۳۹۲).

مطالعه میدانی دیگری با عنوان «طرح همایش ملی ارزش‌ها و نگرش‌ها در ۲۸ استان کشور» نمایانگر گسترش شاخص‌های بی‌اعتمادی و بدبینی، کاهش احساس همبستگی و پیوند اجتماعی، افزایش احساس بی‌عدالتی اجتماعی، اعم از بی‌عدالتی قانونی و بی‌عدالتی در فرصت‌ها، افزایش بی‌اعتمادی سیاسی، به‌ویژه در امر رعایت ملاک‌های شایستگی، کاهش چشم‌گیر احساس تأثیرگذاری سیاسی، کاهش در نرخ علاقه‌مندی سیاسی، کاهش امید اجتماعی و غیره است (وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۸۰).

هیچ نظام اداری به‌آسانی و به‌طور هم‌زمان قادر به مقابله با تمامی مسائل و مشکلات نیست و نظام اداری کشورها برای مقابله با مسائل و مشکلات نیازمند ایجاد تغییر در سیاست‌های عمومی هستند (Montgomery, 2006). سازمان‌های دولتی باید صرف‌نظر از علایق و منافع شخصی خود، صرفاً بر منافع و خواسته‌های جامعه تمرکز کنند (Ferederickson, 1999). سازمان‌های دولتی باید نسبت به منافع عمومی و مطالبات مردم حساس باشند و میزان موفقیت سازمان‌های دولتی را باید بر اساس همین معیار ارزیابی کرد (Denhardt, 1999).

از منظر دانشگاهی رهیافت این پژوهش، کاملاً جدید است و در پایگاه‌های اطلاعاتی آنلاین هیچ پایان‌نامه یا مقاله‌ای که به بررسی و مطالعه بُعد سیاسی نظام اداری کشور بپردازد، یافت نشد. حتی مطالب مفید و منسجم راجع به موضوع پژوهش حاضر در ایران، بسیار کمیاب است. از

این منظر پژوهش حاضر، پژوهشی تازه است و می‌تواند خلأ پژوهشی در نظام اداری کشور را اندکی جبران کند.

۲. مبانی نظری و پیشینه پژوهش

مدیریت دولتی (عمومی) به کارگرفتن نظریه‌ها و فرآیندهای مدیریتی، سیاسی و حقوقی برای انجام اختیارات حکومتی در بخش‌های قانون‌گذاری، اجرایی و قضایی به‌منظور اجرای وظایف خدماتی و نظارتی برای کل جامعه یا برای بعضی از اجزای آن است (Rosenbloom, 1989). با مبنا قرار دادن اصل به‌هم‌تنیدگی سیاست و اداره، مدیریت دولتی را می‌توان خطامشی‌گذاری دانست که البته مستقل، انحصاری یا جدای از سایر بازیگران فرآیند سیاسی نیست. در این نگاه مدیریت دولتی یکی از فرآیندهای سیاسی است که از طریق آن، مردم حاکمیت خود را محقق می‌کنند (Appleby, 1947). مدیریت دولتی خوب، مدیریتی است که علاوه بر اینکه خطامشی را اجرا می‌کند، به خواست مردم نیز توجه کند (Wilson, 1887:197). رویکرد سیاسی به مدیریت دولتی بر این فرض استوار است که اداره امور عمومی چیزی جز اعمال سیاست نیست و اگر اداره امور عمومی به‌عنوان فرآیندی سیاسی مطرح شود، کارآیی نظام اداری اهمیت کمتری می‌یابد و تأکید بر تحقق اهداف سیاسی از اهمیت بیشتری برخوردار می‌شود (Appleby, 1947).

نظام اداری را می‌توان به لحاظ سیاسی از جنبه ساختار سازمانی، تلقی از افراد و تلقی علمی بررسی کرد (Rosenbloom, 1989). ساختار سازمانی، نظام اداری را مقیاس کوچکی از ساختار سیاسی جامعه می‌داند که باید منعکس‌کننده ارزش‌های سیاسی باشد و در این چارچوب حتی کارکنان دولت، مانند نمایندگان مجلس، نمایندگان و منتخبان مردم هستند؛ بنابراین ساختار ثابت و انعطاف‌ناپذیر سازمانی نمی‌تواند پاسخگوی نظامی سیاسی باشد.

رویکرد سیاسی، افراد را در گروه‌های ذی‌نفع خاص طبقه‌بندی می‌کند و منابع این گروه‌ها را در چارچوب منافع سیاسی جامعه دنبال می‌کند و به‌تبع در تأمین حقوق مردم، افرادی که در یک گروه و طبقه خاص قرار دارند، به یک چشم نگاه می‌شوند؛ از این رو در این نگرش، شخصیت انفرادی موردنظر نیست؛ بلکه فرد در چارچوب گروه یا طبقه خاص موردتوجه قرار می‌گیرد. رویکرد سیاسی، هرچند به علمی کردن دیدگاه‌های خود توجه دارد، ولی ارزش‌ها و عقاید حاکم بر فرهنگ جامعه را بر راه‌حل‌های علمی مقدم می‌شمارد. شفریتز و همکاران^۱ (۲۰۰۰)، معتقدند مدیریت دولتی نمی‌تواند خارج از زمینه و محیط سیاسی خود، موجودیت داشته باشد و این محیط است که آن را دولتی و متفاوت با اداره امور خصوصی می‌کند؛ در نتیجه نخستین تعریف اداره امور

1. Shafritz, Russell & Borick

دولتی باید بر ماهیت سیاسی آن معطوف شود و در همین راستا مفاهیم سیاسی زیر را برای مدیریت دولتی تبیین کردند:

مدیریت دولتی کاری است که دولت انجام می‌دهد. والدو^۱ (۱۹۵۵)، نخستین فردی بود که اصرار داشت تحلیل‌گران، اداره امور را با توجه به محیط آن بررسی کنند؛ زیرا این امر موجب درک تفاوت‌های موجود بین اداره امور در جوامع مختلف خواهد شد و چنانچه دیدگاه افراد نسبت به نگرش تحلیل‌گرانه اداره امور بر اساس عقاید کلی آن محدود شود، شناخت آن پیچیده‌تر و تبیین‌ناپذیر خواهد شد.

مدیریت دولتی به صورت مستقیم و غیرمستقیم انجام می‌شود. در نوع مستقیم، کارکنان دولت خدمات مختلف، از جمله بیمه، وام مسکن، تحویل نامه‌های پستی و برق‌رسانی را به عموم مردم ارائه می‌دهند. در نوع غیرمستقیم، دولت به پیمانکاران خصوصی، پول می‌دهد تا کالا یا خدمات به شهروندان عرضه کنند. ماهیت رو به گسترش اداره امور دولتی، شعبه‌بندی آن به بخش‌های خصوصی و غیرانتفاعی، معنای جدیدی به واژه حاکمیت داده است. واژه‌ای که زمانی مترادف با فرآیند حکومت بود به تدریج توسعه یافت و با استفاده از شبکه‌های متشکل از افراد و سازمان‌ها به فعالیت‌های بین‌سازمانی برای رفع مسائل فرامرزی مبدل شد.

مدیریت دولتی مرحله‌ای از چرخه خط‌مشی‌گذاری عمومی است. خط‌مشی‌گذاری عمومی هرگز پایان نمی‌یابد. دولت‌ها همیشه در این تبوتاب به سر می‌برند که چه فعالیتی را انجام دهند یا ندهند و آنچه که انجام می‌دهند یا نمی‌دهند، یک خط‌مشی دولتی است. همه این تصمیم‌ها توسط افرادی انجام می‌شود که قدرت‌های سیاسی را کنترل می‌کنند و از طریق مسئولان و مقامات اجرایی دستگاه اداری اجرا می‌شود.

مدیریت دولتی تحقق منافع و مصالح عامه است. منافع ملی یک برجسب متداول و جهانی است که بازیگران سیاسی به خط‌مشی‌ها و برنامه‌هایی می‌زنند که در حمایت از منافع آن‌ها است. چون منافع ملی عموماً به کار خوبی تلقی می‌شود که موردقبول همه است، این عبارت هم برای پیشبرد خط‌مشی‌هایی به کار می‌رود که به‌راستی موردقبول عموم مردم هستند و هم برای پنهان کردن خط‌مشی‌هایی که شاید چندان هم موردقبول همه نباشند.

1. Waldo

کاری که دستگاه دولتی به‌طور جمعی انجام می‌دهد، به‌طور انفرادی قابل‌انجام با این کیفیت نیست. هدف قانون‌گذاری دولت خدمت به مردم با انجام کارهایی است که آن‌ها نیاز دارند انجام شود، اما نمی‌توانند انجام دهند، یا به‌تنهایی و با توجه به امکانات و توانایی‌های فردی‌شان نمی‌توانند انجام دهند؛ بنابراین مدیریت دولتی مظهر کاملی از روح جامعه است. آنچه ابتدا به‌عنوان خدمات داوطلبانه شناخته می‌شد که بعدها وقتی مردم (از طریق انتخابات) ترجیح دادند بابت آن مالیات بپردازند، نهادینه شد و جزو وظایف دولت قرار گرفت. در ادامه هر یک از مؤلفه‌های مؤثر بر بُعد سیاسی نظام اداری ایران به شرح زیر بررسی می‌شود:

پاسخگویی عمومی. پاسخگویی مسئله‌ای مهم و چالش‌آور در نظام‌های اداری و سیاسی بیشتر کشورها بوده و است (Breux et al, 2009:307). از دید جامعه‌شناسی می‌توان پاسخگویی عمومی را یک رابطه اجتماعی که در آن یک بازیگر الزام دارد، اقدامات و عملکرد خود را برای دیگران توضیح دهد و توجیه کند، تعریف می‌شود (Romzek & Dubnick, 1998:6). هر دولتی نیازمند یک سیستم پاسخگویی است تا به طریقی عمل کند که موردتأیید جامعه باشد. پاسخگویی مبنای هر جامعه‌ای است که ادعا می‌کند، دموکراتیک است. لازمه دموکراسی داشتن یک سیستم پاسخگویی مناسب است. سازمان‌های دولتی به‌وسیله مردم و برای مردم ایجاد می‌شوند و باید در برابر آن‌ها پاسخگو باشند (Hughes, 1998). مدیران دولتی پاسداران اعتماد مردم هستند و پاسخگویی سازمان‌های دولتی به مردم، موضوع بسیار مهمی است؛ زیرا بسیاری از فعالیت‌ها در بخش دولتی، زمینه زیادی برای فساد و زیرپانهادن منفعت عامه فراهم می‌کنند (Farazmand, 2001).

برای پاسخگو کردن دولت‌ها باید شهروندان از آزادی‌های لازم برخوردار باشند (قاضی، ۱۳۸۴؛ ابوالحمد، ۱۳۸۲؛ منشور حقوق شهروندی، ۱۳۹۲). در ایران، مردم از طریق همه‌پرسی‌ها و انتخابات در حاکمیت کشور حضور و مشارکت دارند؛ ولی این مقدار از فعالیت سیاسی و اجتماعی کافی نیست و مردم حق دارند در عرصه امور سیاسی از طریق نشریات و رسانه‌های خبری شرکت کنند و با دریافت اطلاعات درست با همفکری یکدیگر مسائل کشور را تحلیل کرده و دیدگاه‌های خود را به قوه حاکمه عرضه کنند (حقیقی، ۱۳۸۴).

یکی از شیوه‌های پاسخگویی و الگوی نظارت همگانی بر بوروکراسی، اصل مهم امر به معروف و نهی از منکر است. نظارت همگانی در ایران یکی از گونه‌های نوین نظارت، به‌خصوص در سازمان‌های ارائه‌دهنده خدمات عمومی است که بر مبنای اصل هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸) و در راستای تحقق اصل مترقی امر به معروف و نهی از منکر شکل گرفته است.

توسعه مشارکت عمومی. مشارکت به‌طور برجسته در نهضت اداره امور عمومی (مدیریت دولتی) از سال ۱۹۶۰ تا ۱۹۷۰ با آرمان‌های دموکراسی سیاسی مرتبط بوده است (Vasu et al., 1997). امروزه مشارکت در بستر جامعه‌ای دموکراتیک و مدنی صورتی نهادینه به خود می‌گیرد. مشارکت نهادینه‌شده در سه بستر جامعه‌ی مدنی، شهروندی و دموکراسی شکل گرفته است. بر همین اساس، افزایش مشارکت عمومی شهروندان در فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی و اداره امور جامعه در سطوح محلی، منطقه و ملی، یکی از شاخص‌های مهم در پیشرفت جوامع دموکراتیک است (Nader, 2004).

موضوع اصلی مشارکت، توزیع قدرت است و کنش اجتماعی مشارکتی به‌طور گسترده مستلزم دارا بودن قدرت جمعی مشترک سیاسی است (دانایی‌فرد و همکاران، ۱۳۹۲). توسعه هر کشور باید به مشارکت همگانی متکی باشد؛ چراکه حیطة و میزان مشارکت شهروندان تعیین‌کننده نحوه توزیع قدرت در جامعه است. توزیع قدرت نشانه توانایی تأثیرگذاری بر فرد، گروه یا حتی کل جامعه است (UNDP, 2003).

دولت‌ها می‌توانند با ترغیب مشارکت شهروندان در فعالیتهای دولتی که دولت و اجتماع را غنی می‌سازد، در سرمایه اجتماعی نقش داشته باشند. مشارکت بیشتر می‌تواند به اتخاذ تصمیم‌های سیاستی بهتر منجر شود. این امر اطمینان می‌دهد که ابتکارهای دولت نیازهای بیشتر شهروندان را برآورده می‌کند و احتمال تحقق موفقیت را افزایش می‌دهد. مشارکت بیشتر مشروعیت دولت را بهبود می‌بخشد (Putnam, 2000). برخی از صاحب‌نظران یکی از ویژگی‌های بارز پست‌مدرنیسم^۱ را مشارکت مردم در عرصه حکومت‌داری می‌دانند؛ به عبارت دیگر آنان معتقدند که مردم باید در سیاست‌گذاری اثرگذار باشند (Denhardt & Denhardt, 2000, Denhardt, 1999, Clapper, 1997, Dobuzinskis, 1997).

ترویج جامعه‌پذیری سیاسی. در مبانی نظری علوم سیاسی، نظام تعلیم و تربیت با رویکرد تربیت سیاسی دارای دستاوردها و کارکردهای گوناگونی است که تربیت کارگزاران اداری لایق و شایسته به‌منظور ایجاد یگانگی سیاسی در جامعه، زمینه‌سازی برای تشکیل نهادها و مؤسسه‌های سیاسی و اداری و نیز اعمال قدرت و کنترل اجتماعی و فکری جامعه از اهداف آن است. در نظریه دموکراتیک در تربیت سیاسی، آموزش و پرورش جامعه، علاوه بر آنکه نوعی جهت‌گیری محافظه‌کارانه دارد، درعین‌حال به‌دنبال تربیت شهروندانی مستقل و انتقادی نیز است.

دیوئی (۱۹۲۷) از حامیان این نظریه است که طبق آن شهروند در یک نظام دموکراسی باید از سطح آگاهی بالایی در خصوص سیاست و طرز کار آن برخوردار باشد و بتواند به نقد سیاسی

1. Postmodernism

پردازد، به بنیان و اساس حکومت دموکراتیک و نه لزوماً صاحبان موقعیت‌ها و مقام‌های سیاسی وفادار باشد و نقش فعالی در مسائل جامعه ایفا کند. جامعه‌پذیری سیاسی روندی روبه‌پیش است و در اساس از آموخته‌های اجتماعی و روند آموزش تبعیت می‌کند و از این رو تنها آن عناصری را انتزاع می‌کند که با هدف‌ها و ارزش‌های سیاسی ارتباط و مناسبت داشته باشد. آلموند^۱ (۱۹۷۸)، ضمن تأکید بر نقش جامعه‌پذیری سیاسی در نظام سیاسی یک کشور، به‌دستی یادآور می‌شود که «به نظر می‌رسد بررسی جامعه‌پذیری سیاسی یکی از امیدوارکننده‌ترین رهیافت‌ها برای شناخت ثبات و توسعه سیاسی است. اهمیت ویژه آن در جهان نو، نتیجه دگرگونی‌های بزرگی است که بر بسیاری از جامعه‌های معاصر تأثیر می‌گذارد» (عالم، ۱۳۸۶).

ارتقای حاکمیت کثرت‌گرا. مدیران دولتی در مواجهه با تنوع خواست‌ها و نیازها در یک جامعه مرکب باید شیوه‌هایی مناسب را در پیش بگیرند. همواره اداره جوامع متکثر یا مرکب مشکل‌تر از جوامع یکدست و متجانس است؛ اما این چالشی است که مدیران و خادمان جامعه با آن مواجه خواهند بود. در راستای چنین امری شغل مدیران دولتی، ارتقای کثرت و تکثر در جامعه از طریق ایجاد فرصت‌هایی برای تعارض‌های سازنده خواهد بود تا از این طریق بتوانند وجه تمایز افراد و گروه‌ها را حفظ کنند و موقعیتی برای گروه‌های متنوع به‌وجود آورند. مدیران دولتی نقش اساسی در حذف قطبی‌شدن جامعه، آموزش‌های متنوع و گوناگون، ایجاد ائتلاف‌ها، احترام، حل تنازعات، مذاکره، تأمل و اندیشیدن ایفا خواهد کرد؛ به عبارتی دیگر، کار اصلی مدیران ارشد دولتی، ساختن جامعه است (Denhardt, 1999).

نظریه کثرت‌گرایی^۲ در اصل به‌عنوان واکنشی منفی نسبت به نظریه وحدت‌گرایی^۳ دولت پیدا شد. کثرت‌گرایان به نقد گسترده‌ای از برخی از مفاهیم حاکمیت، دولت و حقوق پرداختند؛ هرچند همگی مفهوم دولت را رد نمی‌کردند. آن‌ها در پی نظریه‌پردازی درباره اندیشه دولت به‌عنوان ترکیبی از حداکثر تنوع زندگی گروهی و نوعی اقتدار مرکزی بودند (بشیریه، ۱۳۸۷). در یک جامعه کثرت‌گرا، نظرها و عقاید مختلف به‌وجود می‌آید و در چنین جامعه‌ای، تنوع وجود خواهد داشت و در نتیجه پاسخگویی شکل می‌گیرد. خدمات کشوری در یک جامعه کثرت‌گرا به همه اقشار و آحاد جامعه بها می‌دهد (Stowe, 1992). راهبرد کثرت‌گرایی برای توسعه، جست‌وجو برای یافتن راه‌های مختلف ارائه خدمات از طریق استفاده از شبکه‌های خدمات چندسازمانی را تشویق می‌کند (Heady, 2001).

1. Almond
2. Pluralism
3. Unitarianism

ارتقای سلامت نظام اداری. کاهش چشمگیر نابرابری‌ها و مبارزه با فساد یکی از ویژگی‌های برجسته حکمرانی خوب است (Johnson & Miners, 2000). فساد در بخش دولتی عبارت است از: استفاده از موقعیت یا عناوین رسمی برای بهره‌برداری‌های شخصی و خصوصی، اعم از اینکه پایه و اساس شخصی یا جمعی داشته باشد و منافع عمومی را نادیده انگارد و موجب زیرپا گذاشته‌شدن قوانینی موضوعه و یا نادیده‌گرفتن ملاحظات اخلاقی شود و از این طریق مداخله مستقیم یا غیرمستقیم یک یا چند مسئول بخش عمومی به‌وجود بیاید، خواه این مسئولان از رجال سیاسی باشند یا صاحب‌منصبان اداری (Shehu, 2004).

ادعا شده است که علت اصلی فساد در نفوذ تاریخی دولت در اقتصاد و امور سیاسی، ریشه دارد (Robbinson, 2004). فساد نشانه عواملی همچون سیاست‌های ضعیف اقتصادی، سطح پایین آموزش، جامعه مدنی توسعه‌نیافته و پاسخگویی ضعیف نهادهای دولتی است. این امر نشئت‌گرفته از شرایط کشورهای درحال توسعه است (World bank, 2004:5). قوانین و مقرراتی که سبب طولانی‌شدن فرآیند انجام کار در سازمان‌ها می‌شود، زمینه بروز فساد را بیشتر می‌کند. این قوانین هم تقاضا برای فساد ایجاد می‌کند (مردم مایل هستند هر چه زودتر از دست این قوانین خلاص شوند) و هم مشوق‌هایی برای عرضه فراهم می‌آورد؛ زیرا کارکنان می‌توانند با استناد به این مقررات مانع از انجام امور و سبب ایجاد تمایل به پرداخت رشوه شوند (Olkan, 2007).

ایجاد اعتماد عمومی. اعتماد^۱ عامل مؤثر و مهمی در حاکمیت قلمداد می‌شود. اعتماد به دولت می‌تواند سبب همراهی شهروندان با سیاست‌های دولت بدون توسل به زور شود (الوانی و دانایی‌فرد، ۱۳۸۱). برخی از صاحب‌نظران، اعتماد را عنصر مهم سرمایه اجتماعی^۲ می‌دانند (Putnam, 1995). یکی از زمینه‌هایی که مدیریت دولتی را در دهه‌های آینده تحت تأثیر قرار خواهد داد، کاهش اعتماد به سازمان‌هایی است که به‌طور سنتی برای مقابله با چالش‌های فرا روی، ساختاردهی شده‌اند (Denhardt, 1999).

برخی از یکی از جنبه‌های بارز حرفه‌ای بودن مدیریت دولتی را تلاش در راستای ایجاد اعتماد عمومی می‌دانند و بیان می‌دارند که سه طبقه از عوامل وجود دارند که مدیران دولتی را مجبور می‌کند تا اعتماد عمومی را نقض کنند و این سه عوامل عبارت‌اند از: بدجلوه‌دادن منافع عمومی، فساد، تخریب و خرابکاری صاحب‌نظران (Farazmand, 2009 & Rosenbloom, 1995).

1. Trust
2. Social Capital

در اساسی‌ترین سطح، شهروندان از دولت خود انتظار دارند که مشروع، صادق و مسئول و در یک کلام قابل‌اعتماد باشد. آن‌ها از دولت انتظار دارند که به اصول دموکراتیک احترام بگذارد و حاکمیت قانون را رعایت کند و در خدمت منافع جمعی باشد (Bourgon, 2007:21). عقلانیت سیاسی بر این اصل استوار است که وقتی عقل جمعی (رأی‌دهندگان) دولتی را بر مسند قدرت می‌نشاند، مسائل موردنظر آن جمع باید در قالب سیاست‌هایی حل شوند. این سیاست‌ها باید به نحوی تدوین و اجرا شوند که تداوم آن، دولت را تضمین کند (Snellen, 2002). کاهش اعتماد ممکن است تا حدی به دلیل این ادراک فزاینده باشد که مقامات و مدیران منتخب به جای کمک به بیان یک دیدگاه مشترک برای جامعه، به دنبال حداکثرسازی منافع شخصی خود هستند (Ruscio, 1996).

در پژوهش حاضر سعی شده تا رویکرد بوم‌شناسانه^۱ به نظام اداری موردتوجه قرار گیرد؛ زیرا بدون داشتن دانش عمیق درباره ویژگی‌های سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی یک کشور، نمی‌توان هیچ تعمیم جهان‌شمولی برای اداره امور عمومی قائل شد (Olsen, 2005 & Feredrickson, 1999). چنین رویکردی نه تنها به عنوان یک ابزار قوی برای آشکارکردن بیماری‌های نظام اداری به شمار می‌آید، بلکه به اصلاح آن‌ها نیز می‌پردازد (Peng, 2008). نظام اداری هر کشوری باید با توجه به جنبه‌های بارز فرهنگی همان جامعه مورد مطالعه قرار گیرد؛ زیرا نظام اداری هر کشوری در بستر فرهنگی همان جامعه توسعه می‌یابد (Heady, 2001 & Gaus, 1920 & Riggs, 1994).

همچنان که فرهنگ یک جامعه می‌تواند به بهبود نظام اداری و توسعه کشور کمک کند می‌تواند به عنوان مانعی برای بهبود و توسعه عملکرد سازمان‌های دولتی نیز عمل کند (Haruna, 2001 & Heady, 2008). در پژوهش حاضر سعی شد تا ویژگی‌های فرهنگی که می‌توانند به عنوان مانع فراروی نظام اداری کشور تلقی شوند، مورد مذاقه قرار گیرد و در این راستا ۲۱ مانع فرهنگی فرا روی نظام اداری، شناسایی شد. در پژوهش حاضر، ویژگی‌های فرهنگی فرا روی نظام اداری در یک پژوهش تجربی که حاصل پژوهش‌های داخلی و خارجی است (جدول ۲) مورد مطالعه و تحلیل قرار گرفت و سپس با اخذ نظر خبرگان، موانع فرهنگی فرا روی هر یک از ابعاد چهارگانه نظام اداری شناسایی شد.

جدول ۲. ویژگی‌های (موانع) فرهنگی فرا روی نظام اداری ایران

ویژگی‌های فرهنگی	مأخذ
اقتدارگرایی و اعطای امتیاز به افراد صاحب قدرت	Javidan & Dastmalchian (2003), Hofstede (2005), همایون کاتوزیان، (۱۳۸۴)
فردگرایی و توجه به پیوندها و ارتباطات خانوادگی	Bar (2004), Hofstede (2005), Heady (2001) سریع‌القلم (۱۳۸۶)
عدم‌پذیرش دیدگاه‌های مخالف	Javidan & Dastmalchian (2003)، سریع‌القلم (۱۳۸۶)
کم‌اعتمادی نسبت به دیگران	Javidan & Dastmalchian (2003), Bar (2004), سریع‌القلم (۱۳۸۶)
اجتناب از عدم‌اطمینان	Bar (2004), Hofstede (2005), Azolukwan & Perkins (2009)
ظرفیت محدود فهم منافع و خواسته‌های دیگران	کاتوزیان (۱۳۸۴)، سریع‌القلم (۱۳۸۶)
سطح پایین آینده‌نگری و گرایش کوتاه‌مدت	Bar (2004), Javidan & Dastmalchian (2003) کاتوزیان (۱۳۸۴)
پارتنری‌بازی و خویشاوندگرایی	Bar (2004), Haque (1997)، الوانی (۱۳۸۱)
بهادادن به سخت‌کوشی و گریز از مسئولیت	Bar (2004)، طرح ملی ارزش‌ها و نگرش‌های ایرانیان (۱۳۸۲-۱۳۷۹)
بی‌ثباتی نظام اجتماعی	Heady (2001)، فقیهی و دانایی‌فرد (۱۳۸۵)، سریع‌القلم (۱۳۸۶)
کم‌اعتمادی نسبت به مقررات و اعمال آن	همایون کاتوزیان (۱۳۸۴)، سریع‌القلم (۱۳۸۶)
عدم‌پیوستگی دولت و جامعه	همایون کاتوزیان (۱۳۸۴)
کمی انصاف، صداقت و گذشت	طرح ملی ارزش‌ها و نگرش‌های ایرانیان (۱۳۸۲-۱۳۷۹)
تقدیرگرایی	الوانی (۱۳۸۱)، سریع‌القلم (۱۳۸۶)
وجود تشکل‌های غیررسمی در سازمان	الوانی (۱۳۸۱)، Haque (1997)
دولتی‌بودن اقتصاد، فرهنگ غیرعقلایی، ضعف در حاکمیت شایسته‌سالار، نگاه ابزاری به دیگران، آشنا نبودن رقابت	سريع‌القلم (۱۳۸۶)

۳. توسعه فرضیه‌ها و مدل مفهومی

نظام اداری در محیط‌های مختلف، ویژگی‌های متفاوتی دارد و از این رهگذر شناخت تأثیر و تأثر متقابل نظام دیوان‌سالاری و نظام اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی محیط بر آن امری ضروری است. پژوهشگران به‌منظور توسعه فرضیه‌ها و بسط مدل مفهومی، محیط فرهنگی و به‌طور ویژه موانع فرهنگی فرا روی نظام اداری ایران را مورد‌مداقه قرار داده‌اند. مدل مفهومی پژوهش حاضر مطابق شکل ۱، است و سؤال‌های پژوهش نیز بر این اساس تبیین می‌شود؛ به عبارتی دیگر پژوهش حاضر به‌دنبال یک کشف علمی و درصدد پاسخ به سؤال‌های زیر است:

سؤال اول پژوهش: مؤلفه‌های مؤثر بر بُعد سیاسی نظام اداری ایران کدام‌اند؟

سؤال دوم پژوهش: موانع فرهنگی فرا روی بُعد سیاسی نظام اداری ایران کدام‌اند؟

سؤال سوم پژوهش: حد بهینه بُعد سیاسی نظام اداری ایران در وضعیت موجود و مطلوب به چه اندازه است؟



شکل ۱. مدل مفهومی پژوهش

۴. روش‌شناسی

پژوهش حاضر، از نوع کاربردی است؛ زیرا پژوهشگران درصدد پاسخ به یک معضل و مشکل عملی در نظام اداری ایران و توسعه دانش کاربردی و کشف دانش تازه‌ای در نظام اداری کشور هستند. این پژوهش از نظر راهبرد، پیمایشی و از لحاظ هدف، توصیفی است؛ زیرا تصویر مشروح و تشریح نظام‌مند از وضعیت نظام اداری ایران ارائه می‌شود. روش پژوهش حاضر از نوع ترکیبی است.

پژوهش حاضر از این نظر کمی است که بُعد از نظریه مدیریت دولتی شفریتز و همکاران (۲۰۰۰) و روزنبوم (۱۹۸۹)، یعنی بُعد سیاسی در نظام اداری ایران موردآزمون قرار می‌گیرد و از این نظر کیفی است که برای آشنایی با دیدگاه خبرگان و کسب اطلاعات لازم در مورد بُعد سیاسی نظام اداری ایران، از روش دلفی و مصاحبه استفاده شده است. در این پژوهش به‌منظور

سنجش بُعد سیاسی نظام اداری ایران، علاوه بر نظر خبرگان، از نظر مدیران نیز بهره گرفته شده است. جامعه آماری پژوهش حاضر را مدیران وزارتخانه‌های ایران تشکیل می‌دهند که برای نمونه‌گیری، از روش نمونه‌گیری خوشه‌ای استفاده شده است. به این ترتیب در مرحله نخست، تعدادی از وزارتخانه‌ها با استفاده از گروه‌بندی مندرج در قانون مدیریت خدمات کشوری، به‌عنوان نمونه آماری انتخاب شدند.

به‌دلیل گستردگی وزارتخانه‌ها و همچنین وسعت موضوع پژوهش و اطلاعات موردنیاز برای انجام آن، از هر یک از گروه‌های یادشده، یک وزارتخانه که حاضر به همکاری در این پژوهش شدند، انتخاب شد و به این ترتیب، چهار وزارتخانه، شامل فرهنگ و ارشاد اسلامی (از گروه امور اجتماعی و فرهنگی)، نفت (از گروه امور زیربنایی)، دفاع (از گروه حاکمیتی) و صنعت، معدن و تجارت (از گروه امور اقتصادی)، به‌عنوان نمونه آماری پژوهش تعیین شدند.

در مرحله دوم، از میان مدیران چهار وزارتخانه یادشده، تعدادی با استفاده از روش نمونه‌گیری تصادفی ساده انتخاب شدند. از آنجا که ابزار اصلی در این پژوهش، پرسشنامه است و کلیه سؤال‌های مربوط به متغیرهای پژوهش از منابع معتبر استخراج شده است، پژوهشگر در خصوص روایی ابزار با مشکل چندانی روبرو نشد. درعین‌حال، به‌منظور اطمینان بیشتر از روایی ابزار سنجش، از مصاحبه، مشورت با استادان راهنما و مشاور و تأیید آن‌ها و نیز نظرخواهی از چند تن دیگر از استادان دانشگاه استفاده شد.

شاخص GFI که نشان‌دهنده اعتبار پرسشنامه است، در حد مطلوب، یعنی بیشتر از ۹۰ درصد قرار دارد. در این پژوهش برای تعیین پایایی پرسشنامه از روش آلفای کرونباخ استفاده شد. این روش برای محاسبه همابندی درونی ابزار اندازه‌گیری از جمله پرسشنامه‌ها یا آزمون‌هایی که خصیصه‌های مختلف را اندازه‌گیری می‌کنند به‌کار می‌رود که در پژوهش حاضر پایایی پرسشنامه برابر با ۰/۸۷۳ و عدد قابل‌قبولی است.

۵. تحلیل داده‌ها

در پژوهش حاضر به‌منظور تحلیل داده‌ها از روش فازی استفاده شده است و داده‌های لازم در قالب زبان طبیعی از خبرگان اخذ شده و مورد تحلیل قرار گرفته است. به‌منظور ارزیابی استقلال مؤلفه‌های پژوهش از آزمون کای‌دو استفاده شده است و با توجه به اینکه همه مقادیر مربوط به مؤلفه‌های پژوهش از میزان ۹/۴۹ (میزان استاندارد در سطح اطمینان ۰/۰۵ و درجه آزادی ۴) کمتر است، فرض صفر که مبین استقلال مؤلفه‌ها است، تأیید می‌شود.

جدول ۳. مقادیر آزمون استقلال مربوط به مؤلفه‌های پژوهش

مؤلفه‌ها	میزان کای دو	فرض استقلال
پاسخگویی عمومی	۷/۰۲	تأیید
جامعه‌پذیری سیاسی	۸/۲۳	تأیید
حاکمیت کثرت‌گرا	۵/۵۴	تأیید
سلامت نظام اداری	۴/۳۴	تأیید
ایجاد اعتماد عمومی	۵/۰۳	تأیید
توسعه مشارکت عمومی	۳/۶۵	تأیید

برای محاسبه میانگین شاخص‌ها و مؤلفه‌های بُعد سیاسی نظام اداری ایران، ابتدا طیف ۱ تا ۹ که با پنج متغیر کلامی فازی خیلی کم، کم، متوسط، زیاد و خیلی زیاد مشخص شده و به عنوان گزینه‌ها در نظر گرفته شده است، به اعداد فازی نگاشت می‌شود. در همین راستا، جدول ۴، منطبق بر نظر لطفی‌زاده (۱۹۷۵) است.

جدول ۴. اعداد فازی و مثلثی نظیر

عدد فازی مثلثی نظیر	عدد فازی نظیر	متغیر کلامی (زبانی)
(۱، ۱، ۳)	$\tilde{1}$	خیلی کم
(۱، ۳، ۵)	$\tilde{3}$	کم
(۳، ۵، ۷)	$\tilde{5}$	متوسط
(۵، ۷، ۹)	$\tilde{7}$	زیاد
(۷، ۹، ۹)	$\tilde{9}$	خیلی زیاد

حال که اعداد فازی و تعداد فراوانی برای هر گزینه مشخص است، می‌توان میانگین هر شاخص را محاسبه کرد. حاصل ضرب عدد فازی هر گزینه در تعداد فراوانی آن، امتیاز هر گزینه برای شاخص و مجموع امتیازهای تمامی شاخص‌ها تقسیم بر تعداد پاسخ‌ها است که میانگین فازی را به شرح زیر در اختیار می‌گذارد:

$$\bar{\mu} = \frac{\sum_{i=1}^5 m \bar{A}_i}{N=18} = \frac{\sum_{i=1}^5 [(ma_{1i}, ma_{2i}, ma_{3i})]}{18}$$

پس از محاسبه میانگین‌های فازی، برای تجزیه و تحلیل، با تکنیک زیر فازی‌زدایی می‌شوند. بدین ترتیب مقدار دقیق و فازی‌زدایی شده میانگین هر شاخص به شرح زیر به دست می‌آید:

$$\bar{A} = (a_1, a_2, a_3) \rightarrow (\text{قطعی}) A = \frac{a_1 + 4a_2 + a_3}{6}$$

پس از محاسبه میانگین می‌توان انحراف معیار را برای هر یک از مؤلفه‌ها و شاخص‌های بُعد سیاسی نظام اداری به شرح زیر محاسبه کرد:

$$\bar{X} = (\bar{A}_1, \bar{A}_2, \bar{A}_3) \text{ شاخص}$$

و طبق رابطه محاسبه انحراف معیار فازی داریم:

$$S = \sqrt{\frac{\sum(X - \bar{X})^2}{N}} \text{ در حالت قطعی}$$

$$\tilde{S} = \sqrt{\frac{\sum[(A_{1i}, A_{2i}, A_{3i}) - (\bar{A}_1, \bar{A}_2, \bar{A}_3)]^2}{N}} \text{ در حالت فازی}$$

از طریق مطالعه مبانی نظری پژوهش و انجام مصاحبه و اخذ نظر از خبرگان، شش مؤلفه برای بُعد سیاسی نظام اداری ایران شناسایی شد و طی دو مرحله غربال‌گری درنهایت هر شش مؤلفه در الگو باقی ماندند.

جدول ۵. میانگین و انحراف معیار مؤلفه‌ها مبتنی بر نظر خبرگان

بُعد	مؤلفه‌ها	میانگین	انحراف معیار
۳	پاسخگویی عمومی	۷/۱۶	۲/۳۶
۳	ترویج جامعه‌پذیری سیاسی	۷/۱۶	۲/۳۹
۴	ارتقای حاکمیت کثرت‌گرا	۶/۹۷	۲/۳۱
۳	ارتقای سلامت نظام اداری	۶/۸۸	۲/۴۵
۳	اعتماد عمومی	۷/۱۸	۲/۰۳
۳	توسعه مشارکت عمومی	۶/۶۹	۲/۶۴

به‌منظور تعیین شاخص‌های هر مؤلفه از روش آلفا - برش فازی استفاده شده است (لطفی‌زاده، ۱۹۷۵). این برش‌ها مجموعه اعداد قطعی مرتبط با سطوح اطمینان آلفا هستند که اعداد مجزایی از تابع عضویت را نشان می‌دهند (Hamrawi, 2011). به‌طور کلی از یک مبنایی برای تحلیل عدد فازی شاخص استفاده می‌شود که در پژوهش حاضر مقدار مربوطه عدد ۷ تعیین شده است. این شرط به این معنا است که هر چه مقدار عدد فازی شاخص بزرگ‌تر باشد و به سمت مقدار ۹ برود، آن شاخص از اهمیت بیشتری از نظر خبرگان برخوردار است. با توجه به

محاسبات انجام شده، این روش با استفاده از برنامه متلب ۲۰۰۹ روی رایانه شخصی کدنویسی شد. تعداد شاخص‌های حذف شده مطابق با مقدار آلفای ۰/۵ در جدول ۶ نشان داده شده است.

جدول ۶. تعداد شاخص‌های حذف شده با استفاده از روش آلفا - برش

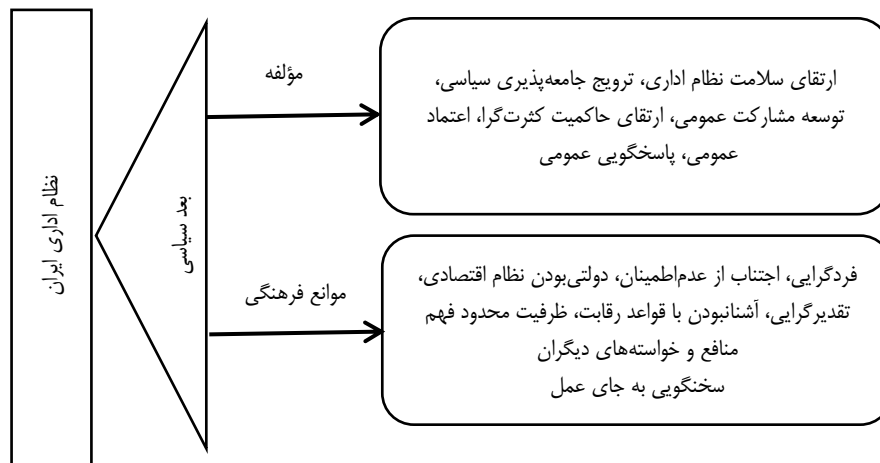
مؤلفه	تعداد	مؤلفه	تعداد
پاسخگویی عمومی	۳	ارتقای سلامت نظام اداری	حفظ تمامی شاخص‌ها
ترویج جامعه‌پذیری سیاسی	۲	اعتماد عمومی	حفظ تمامی شاخص‌ها
ارتقای حاکمیت کثرت‌گرا	۱	توسعه مشارکت	۳

به منظور تخصیص ویژگی‌ها (موانع) فرهنگی به بُعد سیاسی نظام اداری ایران از میانگین اندازه هر یک به عنوان شاخص اندازه‌گیری استفاده می‌شود. بدین ترتیب با استفاده از فرمول فاصله مینکوفسکی، ویژگی‌ها (موانع) فرهنگی با مشابهت فاصله‌ای بیشتر با بُعد سیاسی نظام اداری، در یک دسته منطبق بر آن بُعد قرار می‌گیرند.

$$d(X_i, X_j) = \sqrt[m]{\sum_{j=1}^J \sum_{i=1}^I |x_i - x_j|^m}$$

جدول ۷. تخصیص موانع فرهنگی به بُعد سیاسی نظام اداری ایران

فردگرایی، اجتناب از عدم اطمینان، دولتی بودن نظام اقتصادی، تقدیرگرایی، آشنان بودن با قواعد و مقررات رقابت، وجود تشکل‌های غیررسمی در سازمان، سخن‌گویی به جای عمل، ظرفیت محدود فهم منافع و خواسته‌های دیگران.



شکل ۲. مؤلفه‌ها و موانع فرهنگی فرا روی بُعد سیاسی نظام اداری ایران (الگوی اولیه پژوهش)

در پژوهش حاضر، با استفاده از ایجاد تابع ریاضی چندهدفه و تبدیل آن به یک تابع مجموع تک‌هدفه و با فرض خطی بودن رابطه، مدل ریاضی درجه یک با بهره‌جویی از مدل زنی^۱ ساخته شد. این مدل را به نام «برنامه‌ریزی تجدیدپذیر De Novo» می‌شناسند. این مدل هنگام حل، به‌جای تعیین مقدار بهینه موجود در سیستم به‌دنبال جست‌جو در آن سیستم و طراحی سیستم‌هایی با بهره‌وری بالاتر و وجود چند معیار است. پژوهشگران در این مدل، به‌دنبال اثربخشی بالاتر با وجود اطلاعات جمع‌آوری شده هستند. مدل عمومی برنامه‌ریزی تجدیدپذیر به شرح زیر است:

$$\text{Max } Z = C_1X_1 + C_2X_2 + \dots + C_nX_n$$

$$a_{11}X_1 + a_{12}X_2 + \dots + a_{1n}X_n = X_n + 1$$

$$a_{21}X_1 + a_{22}X_2 + \dots + a_{2n}X_n = X_n + 2$$

$$a_{m1}X_1 + a_{m2}X_2 + \dots + a_{mn}X_n = X_n + m$$

$$P_1X_n + 1 + P_2X_n + 2 + \dots + P_mX_n + m \leq B$$

$$\text{All } X_j \geq 0$$

1. Zeleny

مطابق شیب‌های به‌دست‌آمده در تحلیل نمودارهای کران پایین و بالا، نقاط بهینه از محاسبات مدل ریاضی استخراج شد. این نقاط بهینه با توجه به خروجی مدل ریاضی و بررسی تغییر شیب در نقطه ۰/۵ نتایج، به‌دست آمده است. طبق جدول ۷، مقادیر کران پایین نمایانگر میزان کمینه مطلوب بُعد سیاسی در نظام اداری ایران است. با توجه به مقیاس‌های ۱ تا ۹، میزان بهینه کران پایین ترازشده بُعد سیاسی نیز در جدول ۸، نشان داده شده است. جدول ۸، میزان بهینه برای کران پایین که نمایانگر نقطه هشدار ارزیابی برای بُعد سیاسی نظام اداری ایران است را نشان می‌دهد.

جدول ۸. کران پایین و ترازشده بُعد سیاسی نظام اداری ایران

کران پایین	کران پایین ترازشده
۱۸/۹۹۷۵۸	۲/۶۳۰۴۳۴

فاصله بین وضع موجود و حد بهینه کران پایین که نشان‌دهنده شکاف بُعد سیاسی نظام اداری ایران است، در جدول ۹، مشاهده می‌شود. این جدول نشان می‌دهد که بین میانگین وضع موجود ابعاد با حد بهینه کرانه پایین ابعاد، تفاوت معناداری وجود دارد؛ به عبارت دیگر، بُعد سیاسی در نظام اداری ایران در وضعیت هشدار قرار دارد.

جدول ۹. شکاف بُعد سیاسی در کران پایین

سیاسی	بُعد تعیین شکاف
۷/۰۱	میانگین وضع موجود
۲/۶۳۰۴۳۴	حد بهینه کران پایین
۴/۳۷۵۶۶	تعیین شکاف (وضعیت هشدار)

طبق جدول ۱۰، مقادیر کران بالا نمایانگر میزان بهینه مطلوب بُعد سیاسی در نظام اداری ایران است. با توجه به مقیاس‌های ۱ تا ۹، میزان بهینه کران بالا و ترازشده بُعد سیاسی در جدول ۱۰، نمایش داده شده است. این جدول میزان بهینه برای کران بالا که نمایانگر نقطه مطلوب بُعد سیاسی نظام اداری ایران است را نشان می‌دهد.

جدول ۱۰. کران بالا و ترازشده برای بُعد سیاسی نظام اداری ایران

کران بالا	کران بالا تراز شده
۲۸۱/۷۲۰۲	۸/۶۱۳۸۹۸

جدول ۱۱، نشان می‌دهد که بین مقادیر میانگین وضع موجود بُعد سیاسی نظام اداری ایران با حد بهینه کران بالای آن‌ها، تفاوت معناداری وجود دارد؛ به عبارت دیگر، بُعد سیاسی در نظام اداری ایران در وضعیت مناسبی قرار ندارد.

جدول ۱۱. شکاف بُعد سیاسی در کران بالا

سیاسی	بُعد تعیین شکاف
۷/۰۱	میانگین وضع موجود
۸/۶۱۳۸۹۸	حد بهینه کران بالا
۱/۶۰۳۸۹۸	تعیین شکاف

به منظور ارزیابی بُعد سیاسی نظام‌داری از دیدگاه مدیران از معادلات خطی چندگانه استفاده می‌شود. با توجه به چهار وزارتخانه در بخش مدیران، دستگاه معادلات خطی به صورت زیر طراحی شده است:

$$Y_1 = 6.7108X_{11} \quad , \quad Y_2 = 6.0236X_{22} \quad , \quad Y_3 = 15.7119X_{32} \quad , \quad Y_4 = 4.8253X_{42}$$

به کمک معادلات بالا، وضعیت موجود بُعد سیاسی برابر با متوسط ارزش میانگین هر بُعد در وزارتخانه‌های مختلف است. وضعیت موجود بُعد سیاسی از دیدگاه مدیران به صورت زیر محاسبه می‌شود:

$$(7.096 + 6.584 + 16.468 + 4.96) / 4 = 8.96$$

به منظور محاسبه وضعیت مطلوب، مسئله بهینه‌سازی زیر برای معادلات خطی چندگانه حل می‌شود:

$$\text{MAX } Z = Y_1$$

$$Y_1 = 16.3667X_{31} + 15.7119X_{32} + 16.468X_{33} + 15.9978X_{34}$$

$$5.85 < X_{13} < 8.33;$$

$$5.39 < X_{23} < 7.54;$$

$$7.18 < X_{33} < 8.75;$$

$$4.38 < X_{43} < 5.54;$$

$$X_{13} + X_{23} + X_{33} + X_{43} > 35.84;$$

جدول ۱۲. اندازه بعد سیاسی در وضعیت موجود و مطلوب از دیدگاه مدیران

بُعد نظام اداری	موجود	مطلوب
سیاسی	۸/۳۹	۷/۲۵

طبق جدول ۱۳، کران بالا و پایین برای بُعد سیاسی در وضعیت موجود و مطلوب از دیدگاه مدیران نشان داده شده است. مبنای محاسبه به‌کارگیری انحراف معیار در چهار وزارتخانه مورد مطالعه، به‌عنوان فاصله اطمینان استاندارد و درج متوسط اندازه آن‌ها در جدول ۱۳، ارائه شده است. با مقایسه اندازه بُعد به‌دست‌آمده در وضعیت موجود و مطلوب مشخص می‌شود که اندازه بُعد در فاصله کران پایین و بالا قرار دارد و این مهم صحت محاسبات انجام‌شده را تأیید می‌کند.

جدول ۱۳. کران بالا و پایین برای بعد سیاسی نظام اداری از دیدگاه مدیران

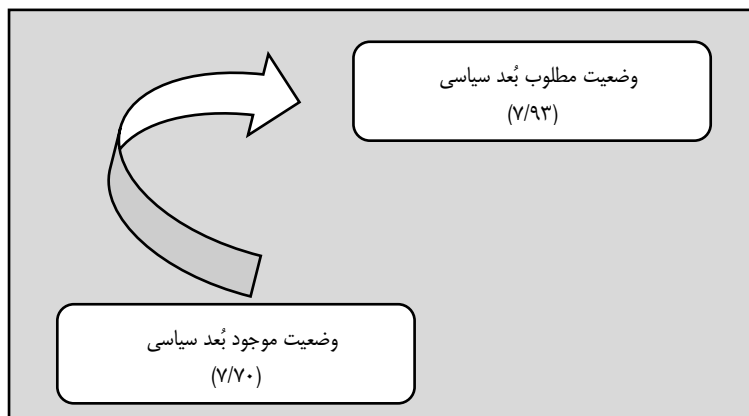
بعد وضعیت	سیاسی	
	کران پایین	کران بالا
موجود	۵/۵۱۳	۷/۰۹
مطلوب	۵/۷۴۷	۸/۴۵۳

اندازه بُعد سیاسی نظام اداری ایران به‌صورت یکپارچه (ترکیب دیدگاه مدیران و خبرگان) در جدول ۱۴، نشان داده شده است که بر این اساس، الگوی پژوهش مطابق شکل ۳، ارائه می‌شود. برای محاسبه اندازه یکپارچه ابعاد که ترکیب دیدگاه خبرگان و مدیران است از روش میانگین موزون استفاده شده است؛ بدین‌صورت که دیدگاه خبرگان و مدیران با اوزان ۰/۵ با هم جمع وزنی شد و سپس میانگین حاصل به‌عنوان اندازه یکپارچه نظام اداری ایران در نظر گرفته شد. طبق جدول ۱۴، شکاف در بُعد سیاسی معنادار است.

جدول ۱۴. اندازه بُعد سیاسی نظام اداری ایران حاصل از ترکیب دیدگاه مدیران و خبرگان

بُعد نظام اداری ایران	وضعیت موجود	وضعیت مطلوب	شکاف
سیاسی	۷/۷۰	۷/۹۳	۰/۲۳

الگوی پژوهش که در شکل ۳، نشان داده شده است، آمیخته ابعاد در وضعیت‌های موجود و مطلوب است. نظرهای خبرگان و مدیران در محاسبه اندازه بُعد سیاسی مورد استفاده قرار گرفته و به‌منظور پوشش عدم اطمینان در ابراز عقیده به‌صورت فازی لحاظ شده است.



شکل ۳. حد بهینه بُعد سیاسی نظام اداری ایران در وضعیت موجود و مطلوب

۶. نتیجه‌گیری و پیشنهادها

پیشرفت و توسعه و همچنین عقب‌ماندگی جوامع به نظام اداری آنان بستگی دارد. دولت‌ها به‌منظور تدوین و اجرای سیاست‌ها و مدیریت بر جامعه و برای نیل به اهداف توسعه به نظام اداری اثربخش نیاز دارند. هولزر و لی^۱ (۲۰۰۲)، اذعان می‌دارند، یک جامعه بهره‌ور به یک دولت بهره‌ور وابسته است و با توجه به نظر آن‌ها می‌توان ادعا کرد که ترقی، پیشرفت و سعادت جوامع به اثربخش بودن نظام اداری آنان وابسته است.

اصلی‌ترین رکن هر نظام سیاسی، مردم هستند و اثربخشی نظام اداری هر کشوری می‌تواند موجب افزایش مشروعیت حکومت‌ها شود. الگوی تبیین شده در پژوهش حاضر نشان می‌دهد که بُعد سیاسی نظام اداری ایران در وضعیت مطلوب باید دارای حد بهینه بیشتری در مقایسه با وضعیت موجود باشد و توجه بیشتر بر این بُعد می‌تواند موجب افزایش مشروعیت حکومت نیز شود که این مهم می‌تواند از طریق بهبود مؤلفه‌های بُعد سیاسی در پژوهش حاضر، نظیر بهبود نظام پاسخگویی، تلاش در زمینه افزایش سلامت اداری و عزم جدی و سیاسی کارگزاران برای مبارزه با فساد در سازمان‌های دولتی، توسعه و بهبود مشارکت آگاهانه آحاد مردم در عرصه تصمیم‌گیری‌ها، تلاش در راستای افزایش اعتماد مردم و همچنین بهبود وضعیت جامعه‌پذیری سیاسی شهروندان و مدیران دولتی، تحقق یابد.

با توجه به اینکه بُعد سیاسی در نظام اداری ایران و در وضعیت مطلوب دارای وزن و ارزش بهینه بیشتری است، می‌توان دیدگاه‌های اندیشمندان عرصه مدیریت دولتی که مدعی هستند مدیریت دولتی عرصه سیاسی است در نظام اداری ایران را نیز تأیید کرد (Wilson, 1887 & Waldo, 1975 & Appleby, 1949).

1. Holzer & Lee

در تبیین سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۸-۱۳۸۴) و در راستای جهت‌گیری‌های مندرج در سند چشم‌انداز ۱۴۰۴، به‌منظور بهبود بُعد سیاسی بر اصلاح نظام اداری و قضایی از طریق پیشگیری از فساد اداری و مبارزه با آن، گسترش و تعمیق روحیه مشارکت عمومی، تلاش در جهت تبیین و استحکام مبانی مردم‌سالاری دینی و نهادینه‌کردن آزادی‌های مشروع تأکید شده است.

در راستای بهبود بُعد سیاسی در نظام اداری ایران باید بر این مهم تأکید شود که تحقق اهداف و آرمان‌های موجود در برنامه‌های توسعه کشور و همچنین سند چشم‌انداز ۱۴۰۴، بدون یکپارچگی و پیوند بین مردم و حکومت امکان‌پذیر نخواهد بود و شهروندان برای همکاری باید به حکومت و نظام اداری آن، اعتماد داشته باشند. به همین دلیل، مؤلفه اعتماد عمومی در پژوهش حاضر در بُعد سیاسی نظام اداری ایران مورد‌مذاقه قرار گرفته است؛ زیرا طبق نظر پاپاداکیت^۱ (۱۹۹۹)، کاهش اعتماد عمومی به سازمان‌های دولتی کشورها، شاخص وجود نوعی مشکلات اساسی در ماهیت نظام‌های سیاسی مردم‌سالار محسوب می‌شود.

1. Papadakid

منابع

۱. ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۸۳). *حقوق اداری ایران: استخدام‌های کشوری و مسئولیت مدنی سه قوه و نهادهای اداری در ایران*، تهران: انتشارات توس.
۲. الوانی، سیدمهدی (۱۳۷۸). *مدیریت عمومی*، تهران: نشر نی.
۳. الوانی، سیدمهدی (۱۳۸۱). *مدیریت تطبیقی*، تهران: انتشارات دانشگاه پیام نور.
۴. الوانی، سیدمهدی و دانایی‌فرد، حسن (۱۳۸۱). *مدیریت دولتی و اعتماد عمومی*، فصلنامه دانش مدیریت، ۵۵.
۵. دانایی‌فرد، حسن (۱۳۹۲). *چالش‌های مدیریت دولتی در ایران*، تهران: انتشارات سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها.
۶. حقیقی، محمدعلی (۱۳۸۴). *مدیریت تطبیقی*، تهران: انتشارات ترمه.
۷. سریع‌القلم، محمود (۱۳۸۶). *فرهنگ سیاسی ایران*، تهران: پژوهشکده مطالعات فرهنگی و اجتماعی.
۸. سریع‌القلم، محمود (۱۳۸۶). *عقلانیت و آینده توسعه‌یافتگی ایران*، تهران: مرکز پژوهش‌های علمی و مطالعات استراتژیک خاورمیانه.
۹. شجاعی، منوچهر (۱۳۸۴). *نهضت نظام‌های اداری تطبیقی*، فصلنامه فرهنگ مدیریت، ۳(۹).
۱۰. شعبانی، قاسم (۱۳۸۶). *حقوق اساسی*، تهران: انتشارات اطلاعات.
۱۱. عالم، عبدالرحمن (۱۳۸۶). *بنیادهای علم سیاست*، تهران: نشر نی.
۱۲. عباس‌زادگان، سیدمحمد (۱۳۸۳). *فساد اداری*، تهران: انتشارات دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
۱۳. فقیهی، ابوالحسن و دانایی‌فرد، حسن (۱۳۸۵). *بوروکراسی و توسعه در ایران: نگاهی تاریخی-تطبیقی*، تهران: نشر رسا.
۱۴. قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۴). *بایسته‌های حقوق اساسی*، تهران: نشر میزان.
۱۵. قلی‌پور، رحمت‌اله (۱۳۹۲). *چالش‌های نظام اداری: بررسی موردی ایران*، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۱۶. وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (۱۳۸۰). *یافته‌های پیمایش در ۲۸ استان کشور: ارزش‌ها و نگرش‌های ایرانیان*، دفتر طرح‌های ملی.
۱۷. وینسنت، اندرو (۱۳۸۷). *نظریه‌های دولت (ترجمه حسین بشیریه)*، تهران: نشر نی.
۱۸. همایون‌کاتوزیان، محمدعلی (۱۳۸۴). *تضاد دولت و ملت: نظریه تاریخ و سیاست در ایران* (ترجمه علیرضا طیب)، تهران: نشر نی.
18. Appleby, P (1949). *Policy and Administration*, Tuscaloosa: University of Alabama Press.
19. Azolukwan, V.A. & Perkins, J. (2009). Managerial perspectives on HRM in Nigeria: evolving hybridization?, *Cross cultural Management, An International Journal*, 16(1), 62-82.
20. Bar, S.h. (2004). *Iran: Cultural Values, Self Image and Negotiation Behavior*, Herzliya Conference, The Interdisciplinary center Herzliya, Lauder school of government diplomacy and strategy, Institute for policy and strategy.

21. Breaux, D.M., Munyon, T.P., Hochwarter, W., & Ferris, G.R. (2009). Politics as a Moderator of the Accountability-Job Satisfaction Relationship: Evidence Across Three Studies, *Journal of Management*, 35(2), 307-326.
22. Bourgon, J. (2007). Responsive, responsible and respected government: towards a New Public Administration theory. *International Review of Administrative Sciences*, 73(1), 11-21.
23. Clapper, V.A. (1996). Reflections on postmodernism and governance: some implications for South African Public Administration and management theory and practice. *POLITEIA*, 1(15), 108.
24. Denhardt, R.B. (1999). The Future of Public Administration, Public Administration & Management. *An Interactive Journal*, 61(5), 286-287.
25. Denhardt, R.B. & Denhardt, J.V. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.
26. Dobuzinskis, L. (1997). Historical and epistemological trends in public administration, *Journal of Management History*, 3(4), 298-316.
27. Farazmand, A. (2001). *Administrative Reform in Development Nations*, Prager publisher.
28. Farazmand, A. (2002). Globalization, Privatization and The Future of Modern Governance: A Critical Assessment, *Public Finance and Management*, 2 (1).
29. Farazmand, A. (2009). *Bureaucracy, Bureaucratization, and De bureaucratization in Ancient and Modern Iran*. Handbook of Bureaucracy and Administration, Chapter 32: Taylor & Francis Group, LLC.
30. Frederickson, G. (1999). *Public Ethics and the New Managerialism: An axiomatic theory*. Public Integrity, ME Sharpe New York, NY.
31. Gaus, J.M. (1920). *Reflection public administration*, University. AL: University of Alabama press.
32. Hamrawi, H. (2011). Type -2 fuzzy alpha-cuts.
33. Haque, M.Sh. (1997). Incongruity between bureaucracy and society in developing nations: A critique. *Peace & Change*, 22(4), 432-462.
34. Haruna, P.F. (2008). Culture, Development, and Public Administration in Africa. *Administrative Theory & Praxis*, 30(1), 143-147.
35. Heady, F. (2001). *Public administration: A comparative perspective*. Marcel Dekker, Inc, New York, Basel.
36. Hofstede, G. (2005). *Cultures and organizations: Software of the mind*. New York: Mc Graw- Hill.
37. Holzer, M. & Lee, H. (2002). *Mastering Public Productivity Improvement*. Public Productivity Handbook, Marcel Dekker Inc, New York.
38. Hughes, O.E. (1998). *Public management and administration: An introduction*. London: Macmillan Press Ltd.
39. Javidan, M. & Dastmalchian, A. (2003). Culture and leadership in iran: The land of individual achievers, strong family ties and powerful elite. *Academy of Management Executive*, 17(4), 127-142.
40. Johnson, R.W. & Miners, H. (2000). *Approaches to promoting good governance*. Near East Bureau, Democratic Institution support project.
41. Jreisat, J. (2010). Comparative public administration and Africa. *International Review of Administrative Science*, 76(4), 616.
42. Montgomery, J.D. (2006). Administering to the Poor(or, if we can Help rich dictators, What can we do for the poor?), *Comparative Public Administration: The*

- Essential Readings Research in Public Policy Analysis and Management*, 15, 335-344.
43. Nader, R. (2004). Public Participation and the Erosion of Democracy. *The Humanist*, 64(1), 20.
44. Olkan, B. (2007). Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia. *Journal of Political Economy*, 115(2), 67.
45. Olsen, J.P. (2005). Maybe It Is Time to Rediscover bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, (16), 1-24.
46. Papadakis, E. (1999). Constituents of confidence and mistrust in Australian. *Journal of Political Science*, 34(1), 75-93.
47. Peng, W.S.H. (2008). A critique of Fred Riggs ecology of public administration, *International Public Management Review*, 9(1), 213-223.
48. Putnam, R. (1995). Bowling Alone: America Declining social Capital. *Journal of Democracy*, (6), 65-78.
49. Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon & Schuster.
50. Riggs, F.W. (1994). Public Administration in America: The exceptionalism of a Hybrid Bureaucracy, *Public Administration and Public Policy*, (1), 107-115.
51. Robbinston, M. (2004). *Corruption and Development: An Introduction*. London: Routledge.
52. Romzek, B.S., & Dubnick, M.J. (1998). *Accountability*. In: J. M. Shafritz (ed.), *International Encyclopaedia of Public Policy and Administration*. Volume 1: A-C, Westview Press.
53. Rosenbloom, D. (1989). *Public Administration: Understanding Management Politics and Law in the public sector*. Random House.
54. Ruscio, K.P. (1996). Trust, Democracy and Public Management: A Theoretical Argument, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(3), 461-477.
55. Shafritz, J.M., Russell, E.W., & Borick, C.P. (2000). *Introducing Public Administration*, Longman.
56. Shehu, A.Y. (2004). Combating Corruption in Nigeria-Bliss or Bluster?, *Journal Financial Crime*, 12(1), 69-70.
57. Snellen, I. (2002). Conciliation of Rationalities: The essence of public administration, *Journal Administrative theory & praxis*, 24(2), 328.
58. Stowe, K. (1992). Good piano wont play bad music: Administrative reform and good governance. *Public Administration*, 70, 389.
59. United Nations Development Programme. (2003). *Thinking the unthinkable: From thought to policy*.
60. Vasu, M.L., Stewart, D.W., & Garson, G.D. (1997). *Organizational Behavior and Public Management Public Administration and Public Policy*, CRC Press, 68, 233-235.
61. Waldo, D. (1955). *The study of public administration*, New York: Random House.
62. Waldo, D. (1975). *Education in the seventies*, *The American Public Administration*, Tuscaloosa: University of Alabama.
63. World Bank. (2004). *Helping Countries Combat Corruption: the role of the World bank, Poverty reduction and economic management*.

64. World Bank. (2016). <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#doc>. Retrieved from: www.worldbank.org.
65. Zadeh, A. (1975). The concept of a linguistic variable and its application to approximate reasoning, *Information sciences*, 8(3).