

دریافت مقاله: ۰۳ / ۰۲ / ۹۲

فصلنامه علمی - پژوهشی مدیریت نظامی

پذیرش مقاله: ۲۰ / ۰۳ / ۹۲

شماره ۴۹، سال سیزدهم، بهار ۱۳۹۲

ص ص ۴۳ - ۷۸

چگونگی انتقال خط مشی‌های تحول در نظام اداری به ایران:

پژوهشی اکتشافی مبتنی بر روش شناسی ترکیبی

منصور خیرگو^۱
حسن دانایی فرد^۲
عادل آذر^۳

چکیده

از ابتدای شکل‌گیری نظام اسلامی در ایران تاکنون تغییر و تحولات زیادی در نظام اداری ایران صورت گرفته است. تقلیدی بودن بخشی از این برنامه‌های تحول در مدیریت دولتی تا حدی روشن است. به عبارت دیگر تصور بر آن است که خط مشی‌های تحول اداری در سایر کشورها به نظام اداری ایران منتقل شده است. این پژوهش ترکیبی در مرحله نخست خود، فرایند انتقال چنین خط مشی‌هایی به کشور را بر اساس راهبرد پژوهش کیفی تئوریزه کرده است. در مرحله دوم روابط بین عناصر نظریه حاصل در معرض آزمون کمی قرار گرفته است. هدف پژوهش حاضر طراحی مدلی برای تبیین انتقال خط مشی‌های تحول در نظام اداری در بخش کیفی و آزمون مدل مفهومی طراحی شده در مرحله کمی پژوهش است. نتایج حاصل می‌بین آن است که خط مشی‌های تحول در نظام اداری ایران نتیجه فرایند انتقال آنها از سایر کشورهای پیشرفته دنیاست که در مواردی منجر به همگرایی، در مواردی منجر به یادگیری، در برخی دیگر تقلید خط‌مشی و در نهایت یادگیری خط‌مشی شده است.

واژگان کلیدی: درس آموزی مدیریتی ملی، مدیریت دولتی نوین، انتقال خط مشی، نظریه داده بنیاد.

Mkhitmanager@gmail.com

۱- استادیار دانشگاه افسری امام علی (ع)

۲- دانشیار دانشگاه تربیت مدرس

۳- استاد دانشگاه تربیت مدرس

مقدمه

ایجاد تحول در نظام اداری از چهار رویکرد قابل تبیین است. اولین رویکرد انگیزه «یادگیری» دولت‌هاست. به عبارت دیگر علت‌العلل حاکمیت نوعی تحول اداری در کشورها را می‌توان ناشی از یادگیری دولت‌ها از سایر دولت‌ها دانست. یادگیری به تصمیم «منطقی» اطلاق می‌شود که دولت‌ها برای رقابت با سایر نهادهای خارجی اتخاذ می‌کنند و تا حدی که این معیارها پیامدهای کارا و اثربخش‌تری نسبت به سایر بدیل‌ها ایجاد کنند، به آنها عمل می‌کنند (Rose, 1991). یادگیری ممکن است منجر به انتقال کامل یا بخشی از خط‌مشی گردد و ممکن است به صورت دقیقاً دوجانبه یا از طریق شبکه‌های حل مسئله در محافل دانشی یا شبکه‌های خط‌مشی گذاری رخ دهد. دومین رویکرد میل به «رقابت» دولت‌هاست؛ یعنی مهمترین علت حاکمیت نوعی تحول اداری در کشور را می‌توان ناشی از میل به رقابت دولت‌ها با سایر دولت‌ها دانست. استعاره‌ای که برای این رقابت بین‌المللی استفاده می‌شود، ایده «حرکت به سمت مقررات زدایی»^۱ است. این استعاره بیشتر در ادبیات‌های جهانی شدن و اشاعه خط‌مشی کاربرد دارد (Drezner, 2001; Braithwaite & Drahos, 2000). دلیل این موضوع هم به اهمیت روزافزون سرمایه و پویایی‌های آن بر می‌گردد که منجر به تبیین چرایی پذیرش خط‌مشی‌های سرمایه‌گذاری دوستانه^۲ مشابه، همچون خصوصی سازی، مقررات زدایی، بودجه‌های متعادل، کاهش تورم و حقوق بالای مالکیت خصوصی بیشتر کشورها می‌شود. در این دیدگاه، تفاوت بین دولت‌ها از طریق جریان آزاد سرمایه به سمت کشورهایی که بالاترین نرخ بازگشت سرمایه را دارند و از محیط‌های ناسازگار به دور هستند، از بین می‌رود. سومین رویکرد، رویکرد «اجبار» است، یعنی منشأ نوعی

1-Race to the bottom

2-Investor-friendly policies

تحول اداری حاکم بر کشورها را می‌توان ناشی از نوعی اجبار دانست. در این رویکرد به برخی از سازمان‌ها مجوز داده می‌شود تا به منظور ایجاد تشابهات بیشتر در بین نهادها و خط‌مشی‌های کشورهای مختلف، به آنها فشار وارد کنند. این نوع اجبار ممکن است از طریق کشورهای قدرتمند یا سازمان‌های بین‌المللی نظیر صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی از طریق شرایط واگذاری وام به آنها اعمال شود. چهارمین رویکرد، رویکرد «تقلید^۱» است. اگرچه تقلید به چشم و هم‌چشمی^۲ یا اجتماعی کردن^۳ نیز اشاره دارد، به عنوان فرایند کپی کردن مدل‌های خارجی بر حسب عوامل نمادین و هنجاری به جای عوامل منطقی و فنی که با کارایی کارکردی در ارتباط است، تبیین می‌شود. دولت‌ها اعمال و شکل‌های نهادی رهبران^۴ اجتماعی را می‌پذیرند و در نتیجه این مدل‌ها نیز توسط سایرین و خودشان به عنوان عامل پیشرفت و ترقی درک می‌شود و از منظر اخلاقی نیز با ارزش تلقی می‌شوند (Marsh & Sharman, 2009: 271). به نظر می‌رسد هر کدام از این رویکردها در اتخاذ راهبرد تحول در نظام اداری ایران نقش ایفا کرده‌اند.

بیان مسئله و اهمیت پژوهش

با تصویب قوانین برنامه اول تا پنجم توسعه کشور، فصل جدیدی از اقدامات وسیع خط‌مشی‌گذاری و تصمیم‌گیری برای سازندگی و توسعه اقتصادی و اجتماعی آغاز شد. با اندکی تأمل در این خط‌مشی‌ها، به ویژه در راهبرد تحول در بخش دولتی، به روشنی رگه‌هایی از نهضت مدیریت دولتی نوین (NPM) در قالب خط‌مشی‌هایی همچون خصوصی‌سازی، کوچک‌سازی دولت و روی آوردن به تعدیل نیروی انسانی، تزریق اصول مدیریت بازرگانی در دولت، برون‌سپاری خدمات عمومی دستگاه‌های

-
- 1- Mimicry
 - 2- Emulation
 - 3- Socialization
 - 4- Leaders

اجرایی و ... به چشم می‌خورد (دانایی فرد، ۱۳۸۷: ۱۴۰). به نظر می‌رسد آنچه در ایران در این چند سال تحول در بخش دولتی رخ داده است، تجلی همان تحولاتی است که در سایر کشورها اجرا شده است. بر این اساس به نظر می‌رسد خط‌مشی تحول در نظام اداری به نوعی از سایر کشورها به ایران منتقل شده است. مسئله نظری پژوهش حاضر نبودن یک نظریه تبیینی برای تبیین نحوه انتقال چنین خط‌مشی‌هایی به ایران است. اهمیت این نظریه در آن است که به خط‌مشی‌گذاران کمک می‌کند تا بدانند مرزهای مفهومی و عملی ممیزه بین نظام اداری مختص جمهوری اسلامی و سایر نظام‌ها در چیست؟ تناسب بین خط‌مشی‌ها، دکرین و فلسفه سیاسی کارآمدی و اثربخشی تحولات اداری را ارتقاء می‌دهد.

هدف نهایی و پرسش‌های پژوهش

هدف غایی: تئوریزه کردن و آزمون فرایند انتقال خط‌مشی تحول در نظام اداری به مدیریت دولتی ایران است. در همین راستا اهداف فرعی پژوهش را می‌توان به صورت زیر مطرح کرد:

- الف. واکاوی فرایند انتقال خط‌مشی‌های تحول در نظام اداری به مدیریت دولتی ایران
- ب. تعیین عوامل مؤثر بر فرایند انتقال خط‌مشی‌های تحول در نظام اداری به مدیریت دولتی ایران
- ج. شناخت میزان اهمیت هر یک از عوامل مؤثر بر فرایند انتقال خط‌مشی‌های تحول در نظام اداری

در این راستا پرسش‌های پژوهش به شرح زیر است:

پرسش اصلی: نظریه انتقال خط‌مشی‌های تحول در نظام اداری به مدیریت دولتی ایران چیست؟

پرسش‌های فرعی

الف. عناصر تشکیل دهنده مدل مزبور کدامند؟

ب. چه روابطی بین این عناصر وجود دارد؟

ج. چگونه می‌توان مدل مزبور را آزمون کرد؟

نگاه نظری پژوهش

مطالعات تحول در نظام اداری را می‌توان از چهار منظر مورد بحث قرار داد که عبارتند از:

- ۱- مطالعاتی که در آنها بستر سازمان‌های خصوصی و دولتی با یکدیگر مقایسه شده‌اند.
- ۲- مطالعاتی که به موضوع تحول اداری و مدل‌های استقرایی از بخش خصوصی و به‌کارگیری آن در بخش دولتی پرداخته‌اند.
- ۳- مطالعاتی که به ارتقای عملکرد بخش‌های دولتی و خصوصی پرداخته‌اند.
- ۴- مطالعاتی که به موضوع خصوصی سازی و به‌کارگیری تجربیات بخش خصوصی در محیط کاری بخش دولتی پرداخته‌اند.

از مطالعات شاخصی که در رویکرد نخست انجام شده‌اند می‌توان به مطالعات فردریکسون، والدو و ویلسون اشاره کرد. از نظر فردریکسون مدیریت دولتی کلید ارتقای کیفیت سازمان‌های دولتی است. مفاهیم مدیریت دولتی چیزی فراتر از دولت است. ارزش‌های مدیریت در بخش دولتی تنها کارایی و اقتصاد نیست، بلکه علاوه بر آنها شهروندمحوری، انصاف، برابری، عدالت، اخلاق، پاسخگویی و وطن‌پرستی^۱ را نیز در بر می‌گیرد (Frederickson, 1997). والدو در کتاب خود با عنوان «بنگاه مدیریت دولتی»، نگاه کلی مدیریت دولتی به مباحث آینده را نگاه منحصر به فرد معرفی می‌کند و در مورد ظهور مفاهیم جدیدی همچون خصوصی و دولتی بحث به میان می‌آورد.

همچنین چالش‌هایی در تفاسیر جدید از اقتصاد، کارایی و اثربخشی را پیش بینی می‌کند (Waldo, 1981). ودرو ویلسون در مقاله سنتی خود با عنوان «مطالعه اداره امور»، تشابه اداره امور خصوصی و دولتی را مطرح می‌کند. ویلسون در این مقاله دوگانگی سیاست و اداره را به عنوان مبانی بیشتر مطالعات بعدی در خصوص تحولات اداری عنوان می‌کند (Wilson, 1887).

از مهمترین مطالعات صورت گرفته در رویکرد دوم می‌توان به کتاب معروف دیوید آزبورن و تد گیبلر با عنوان «بازآفرینی دولت» اشاره کرد که به دلایل نظری و عملی برای کارآفرین کردن دولت پرداخته است. بازآفرینی از منظر آنها به عنوان استفاده از منابع به روش جدید برای حداکثر کردن بهره‌وری و اثربخشی تعریف شده است. چنین رویکردی برای تمام سازمان‌های دولتی، خصوصی و داوطلبانه یکسان تعریف شده است. در این رویکرد تمرکز آنها به فرایندهای دولت است نه خط‌مشی‌ها و اهداف آن. بر همین اساس آنها به مفاهیمی همچون توانمندسازی کارکنان، رقابت، مأموریت و رضایت مشتری تأکید داشتند (Osborne & Gaebler, 1992). مطالعات دیگر بحث کرده‌اند که بخش‌های دولتی به دلیل وجود سیستم‌های غیرکارکردی، مأموریت‌های چندگانه، رقابت پایین باید به دولت کارآفرین تبدیل شوند. در همین راستا به پنج استراتژی تأکید بر وظایف اصلی، ارتقای عملکرد سازمانی، کسب رضایت مشتری، کنترل سازمانی و فرهنگ موسسه اشاره شده است (Osborne & Plastrik, 1997). داونز نیز در کتاب «در جستجوی کارایی دولتی» تاریخچه تحولاتی که هدف آنها ارتقای کارایی دولت بود، مورد بررسی قرار داد. ایشان با اشاره به شکست‌های مدیریت بخش خصوصی، استفاده از مدل‌های بخش خصوصی برای اصلاح بخش دولتی را مورد چالش قرار داد (Downs, 1986). گودسل نیز در مطالعه خود مدیریت بخش دولتی مشابه بخش خصوصی را مورد انتقاد قرار داد و ده اصل حکمرانی که هدف آنها ارتقای هر چه بیشتر پاسخگویی، منفعت عمومی، برابری و

قانون محوری بود، ارائه داد (Goodsel, 1993). راسل و همکارانش نیز در مطالعه خود مبانی نظری بازآفرینی را به نفع بازگشت ملاحظات قانونی به مدیریت دولتی مورد انتقاد قرار دادند و عنوان کردند که ادعای بازآفرینی نمی‌تواند ارزش محوری باشد و مهمترین ارزش از نظر آنها مفهوم عدالت اجتماعی معرفی شد (Russell et al, 1998).

شاخص‌ترین مطالعات صورت گرفته در رویکرد سوم به تحولات اداری به مطالعات کارولین بن، کیتل و همکارانش بر می‌گردد. کارولین بن در مقاله بازآفرینی خدمات عمومی ملی، انجمن عملکرد ملی (NPR) را به عنوان تلاش‌های اخیر صورت گرفته در مورد پذیرش مدل‌های بخش خصوصی برای مدیریت بخش دولتی معرفی کرد. اهداف آنها ارتقای همزمان مدیریت دولتی از طریق کوچک سازی دولت توسط فنون جدید و تغییر فرهنگ منابع انسانی بود. در همین راستا پرسش‌هایی درباره ارتقای کارایی دولت بدون توجه به کنترل دموکراتیک و قانون‌مداری مطرح شده است (Ban, 1998). کتل و همکارانش در کتاب «اصلاح خدمات عمومی» با تحلیل مسائل پرسنلی دولت مرکزی وقت و ارزیابی تقاضای حکمرانی آینده از مدیریت دولتی به موضوع اصلاح خدمات عمومی پرداختند.

تحولات پیشنهادی آنها بر اساس ده توصیه کلی بود. یکی از این توصیه‌ها پاداش برای عملکرد خوب از طریق جبران خدمات مبتنی بر عملکرد بود. نویسندگان این کتاب بیشتر به طراحی، اجرا و مدیریت یا تحلیل برنامه‌های ناموفق جبران خدمات گذشته اشاره داشتند (Kettl et al, 1996).

در رویکرد چهارم نیز مطالعات مربوط به خصوصی سازی و انتقادات وارده بر آن مد نظر قرار گرفتند. بوزمن در پژوهش خود درباره بررسی مرزهای بخش خصوصی و دولتی در پاسخ به مو (۱۹۸۷) بیان کرد: مرز کم رنگی بین بخش‌های خصوصی و دولتی وجود دارد. خصوصی سازی و سایر ابتکارات اصلاحی بستگی به عملکرد کارکردهای

انجام شده بخش خصوصی که به طور سنتی در دولت اجرا می‌شدند، دارد. ایشان عنوان کرد که قوانین عمومی و مباحث قانونی ضروری نیستند و اهمیت کمی دارند (Bozeman, 1988). سالامون نیز در مطالعه خود به فهرستی از ابزارهای حکمرانی اشاره کرد که می‌توانند در سازمان‌های بخش دولتی کاربردی باشند. این ابزارها عبارتند از: شرکت‌های دولتی، مقررات، مخارج مالیاتی، وام‌های تضمینی و ... معیارهای ارزیابی دولت نیز اثربخشی، کارایی، نوآوری و پاسخگویی سیاسی معرفی شد (Salamon, 1989). مو نیز در مطالعه خود در مورد محدودیت‌های خصوصی‌سازی درباره متفاوت بودن مفروضات بخش خصوصی و دولتی عنوان کرد که مفهوم دولتی بودن مبتنی بر قانون اساسی و مقررات دولتی است. ملاحظات حاکمیتی و پاسخگویی باعث ایجاد محدودیت‌هایی در انتقال کارکردهای دولتی به بخش‌های خصوصی می‌شود (Moe, 1987). آکادمی ملی مدیریت دولتی نیز در گزارش سال ۱۹۹۱ خود عنوان کرد که رشد خصوصی‌سازی در توانایی مدیران دولتی برای نائل شدن به الزامات پاسخگویی تأثیر می‌گذارد. نیاز به قانونمند کردن و مدیریت خدمات خصوصی شده دولت چالش مدیران دولتی معرفی شده است (NAPA, 1991). فیفندر نیز در مطالعه خود درباره اخلاق خدمات دولتی در کارکنان غیر دولتی که کارهای دولت را انجام می‌دادند، بحث کرد و عنوان کرد مفهوم به‌کارگیری سیستم شایستگی در محیط کاری دولت خصوصی چیست؟ (Pfiffner, 2000). شفریتز و همکارانش با ارائه مقاله «خصوصی سازی: قتل عام، آشوب و فساد» فردریک تاپر بحث کرد که خصوصی‌سازی خدمات عمومی منجر به اختلاس، فساد و سوء استفاده از منابع دولتی می‌شود. ایشان ناکارآمدی ناشی از عدم رقابت در دولت را به چالش کشیدند و بحث کردند که ناکارآمدی در انحصار قدرت نهفته است که باید مورد بررسی قرار گیرد (Thayer, 1991). در طی دو دهه اخیر مدیریت دولتی ایران نیز دست‌خوش تغییرات بنیادی شده است که در نتیجه آنها تحولات گسترده‌ای در نظام اداری کشور رخ داده است. جلوه‌های هر چهار

رویکرد در مدیریت دولتی ایران متجلی شده است. در ادامه سیر تحولات نظام اداری در کشور بررسی می‌شود.

سیر تطور تحولات نظام اداری ایران

تحولات نظام اداری کشور در سه دهه اخیر را می‌توان در شش دسته کلی طبقه‌بندی کرد که عبارتند از:

- ۱- تحولات صورت گرفته پس از انقلاب اسلامی تا سال ۱۳۶۸
- ۲- تحولات نظام اداری در طول قانون برنامه اول توسعه (۱۳۷۳-۱۳۶۹)
- ۳- تحولات نظام اداری در طول قانون برنامه دوم توسعه (۱۳۷۸-۱۳۷۴)
- ۴- تحولات نظام اداری در طول قانون برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹)
- ۵- تحولات نظام اداری در طول قانون برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۹-۱۳۸۴)
- ۶- تحولات نظام اداری در طول قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۴-۱۳۹۰)

مجموعه تحولات صورت گرفته در طول سال‌های پس از انقلاب اسلامی تا سال ۱۳۶۸ شامل افزایش نهادهای دولتی، افزایش کارکنان بخش عمومی، تحصیلات پایین کارکنان بخش عمومی، افزایش تعداد شرکت‌های دولتی، افزایش سهم دولت از ظرفیت اشتغال کشور، افزایش تصدی‌گری دولت در حوزه‌های اجتماعی و اقتصادی و دولتی شدن امور به دلیل شرایط جنگی می‌شود. (گزارش برنامه تحول در نظام اداری کشور، ۱۳۸۳: ۶)

تحولات در طول قانون برنامه اول نیز شامل سیاست خصوصی‌سازی و واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی (تبصره ۳۲)، انتقال واحدهای سازمانی دولتی از تهران، استفاده از فناوری اطلاعات به منظور خدمت‌رسانی با کیفیت (تبصره ۲۲)، منطقی نمودن نظام تشکیلاتی دولت، افزایش نرخ بهره برداری از ظرفیت‌ها و امکانات موجود دولت، جلب مشارکت مردم به تأمین قسمتی از هزینه ارائه خدمات عمومی، کاهش بار

مالی هزینه‌های دولتی از طریق انتقال وظایف به بخش غیر دولتی می‌شود. تحولات نظام اداری در طول قانون برنامه دوم نیز شامل اجرای سیاست تمرکز زدایی و افزایش نقش استان‌ها در اجرای برنامه‌های توسعه (تبصره ۲)، تشکیل شورای عالی اداری با ترکیب و صلاحیت‌ها و اختیارات مصرحه به منظور اصلاح نظام اداری (تبصره ۳۱)، تشکیل سیستم انتصاب مدیران لایق، امین و متعهد و متخصص و نظارت دقیق بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی (تبصره ۳۲)، انجام تحولات ساختاری طبق ابلاغیه سازمان امور اداری و استخدامی کشور (تبصره ۳۳)، بهبود سیستم‌ها و روش‌های انجام کار و استفاده از فناوری اطلاعات به منظور افزایش بهره‌وری نظام اداری (تبصره ۳۵)، لغو انحصار دولتی در قوانین و مقررات موضوعه (تبصره ۳۹) و واگذاری بخش‌های دولتی به بخش‌های خصوصی (تبصره ۴۱) می‌شود. تحولات در طول قانون برنامه سوم نیز شامل تدوین برنامه تحولات ساختاری لازم در کلیه موارد (ماده دوم برنامه)، طراحی و تدوین برنامه جامع نیروی انسانی بخش دولتی (ماده سوم)، واگذاری سهام و مدیریت شرکت‌های دولتی به منظور ارتقای کارایی و افزایش بهره‌وری (ماده نهم)، طراحی و تدوین هفت برنامه تحول در نظام اداری کشور می‌شود که مهمترین محورهای تحولات هفت برنامه نظام اداری شامل: الف) منطقی نمودن اندازه دولت، ب) اصلاح ساختارهای تشکیلاتی، پ) اصلاح ساختارهای نظام‌های مدیریتی، ت) اصلاح نظام‌های استخدامی، ث) آموزش و بهسازی نیروی انسانی دولت، ج) اصلاح فرایندها، روش‌های انجام کار و توسعه فناوری اداری، چ) برنامه ارتقاء و حفظ کرامت مردم در نظام اداری است. تحولات صورت گرفته در طول قانون برنامه چهارم نیز شامل تقسیم امور و وظایف دولت به امور حاکمیتی، تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی، امور زیربنایی و امور تصدی‌های اقتصادی (ماده ۱۳۵)، اصلاح نظام بودجه‌ریزی از روش موجود به روش هدفمند و عملیاتی و به صورت قیمت تمام شده خدمات (ماده ۱۳۸)، حذف یا واگذاری ۲۰ درصد از تعداد سازمان‌ها و نهادها و موسسات عمومی (ماده ۱۳۹)، افزایش سطح کیفی خدمات و تدوین دستورالعمل‌های ذی‌ربط رضایت و تکریم

ارباب رجوع (ماده ۱۴۲)، تجزیه و تحلیل و طراحی مجدد مشاغل دولتی، ارتقای سطح کیفی مدیران و سرپرستان و توسعه آموزش شغلی و تخصصی کوتاه مدت (ماده ۱۴۳)، مشخص کردن قیمت تمام شده فعالیت‌ها و خدمات بر اساس کمیّت و کیفیت محل جغرافیایی (ماده ۱۴۴)، انجام اقداماتی برای کاهش حجم تصدی‌ها و افزایش مشارکت مردم در اداره امور کشور و کوچک سازی دولت (ماده ۱۴۵)، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، قانون مدیریت خدمات کشوری و سیاست‌های کلی نظام اداری می‌شود. تحولات در طول قانون برنامه پنجم نیز شامل توسعه خدمات دولت الکترونیک از طریق ایجاد و توسعه شبکه ملی اطلاعات و مراکز داده داخلی امن و پایدار (ماده ۴۶)، توسعه مراکز صدور گواهی الکترونیکی، اسناد الکترونیکی و انجام الکترونیکی صدور مجوز (ماده ۴۸)، استقرار کامل سامانه بانکداری متمرکز (ماده ۴۹)، ادغام وزارتخانه‌ها و کاهش آنها از ۲۱ وزارتخانه به ۱۷ وزارتخانه (ماده ۵۳) و ده برنامه تحول در نظام اداری دولت خدمت‌گذار می‌شود که محورهای اصلی این ده برنامه شامل: ۱- استقرار دولت الکترونیک، ۲- عدالت استخدامی و نظام پرداخت، ۳- ساماندهی نیروی انسانی، ۴- تمرکز زدایی، ۵- افزایش بهره‌وری و استقرار نظام جامع مدیریت عملکرد، ۶- سلامت اداری، ۷- اصلاح ساختارها و فرایندها، ۸- توانمندسازی و آموزش فرهنگی و تخصصی منابع انسانی، ۹- تقویت مدیریت و توان کارشناسی کشور، ۱۰- خدمات‌رسانی به مردم و تکریم ارباب رجوع است. با بررسی این تحولات و تحولات صورت گرفته در نظام اداری کشور می‌توان این طور استدلال کرد که مدیران دولتی و سیاست‌گذاران وقت، برای برخورد با مسائل فرا روی ساختار تحت مدیریت خود بیشتر به فرایند درس آموزی مدیریتی از تجربیات کشورهای پیشرفته توجه داشته‌اند. به عبارت دیگر بیشتر مدیران دولتی در دولت‌ها در برابر فشار عمومی به حل مسائل عمومی به درس از سایر کشورها روی آورده‌اند؛ زیرا هم کم هزینه‌تر بوده و هم آماده است. در ادامه به این مقوله تجربه آموزی تحت عنوان «درس آموزی» می‌پردازیم.

درس آموزشی مدیریتی ملی

درس آموزشی مدیریتی فرایندی است که با کاوش برنامه‌های اثربخش سایر کشورها شروع می‌شود و با ارزیابی آینده نگرانه آنچه در صورت انتقال این برنامه در کشور مقصد اتفاق خواهد افتاد، به پایان می‌رسد (Rose, 1991:3). دلایلی که سیاستگذاران و مدیران دولتی بیشتر به این فرایند اقبال نشان می‌دهند این است که استفاده از تجربیات دیگران شقوق بیشتری برای حل یک مسئله در اختیار آنها قرار می‌دهد، چرا که از یک طرف بسیاری از مسائل پیش روی سیاستگذاران مسائل جهانی- بومی هستند و از طرف دیگر تفاوت در پاسخ‌های دولت‌های ملی نسبت به یک مشکل مشابه، فرصتی برای مقایسه نقاط ضعف برنامه خود با آنچه سایر کشورها انجام داده‌اند را فراهم می‌کند (Rose, 2005:1). این فرایند شامل گام‌های ده‌گانه است که مدیران دولتی و خط مشی‌گذاران را در فرایند یادگیری در پرتو خط مشی‌های عمومی تطبیقی یاری می‌دهد. گام‌های ده‌گانه این فرایند در جدول شماره ۱ نمایش داده شده است.

جدول ۱: گام‌های دهگانه درس آموزی

- ۱- مفاهیم کلیدی را بیاموزید: برنامه چیست؟ درس به چه می‌گویند؟ و به چه درس نمی‌گویند؟
- ۲- توجه خط مشی‌گذاران را جلب کنید.
- ۳- بدیل‌ها را کنکاش کنید و تصمیم بگیرید جاهایی که باید درس‌ها را جستجو کنید کجاست؟
- ۴- از طریق رفتن به خارج از کشور بیاموزید.
- ۵- از آنچه مشاهده می‌کنید نوعی مدل تعمیم یافته از نحوه عمل یک برنامه خارجی انتزاع کنید.
- ۶- مدل را به درون درس‌هایی متناسب با محیط ملی خود، برگردانید.
- ۷- تعیین کنید آیا درس می‌تواند اختیار شود یا خیر؟
- ۸- تعیین کنید آیا درس می‌تواند به کار گرفته شود یا خیر؟
- ۹- برای افزایش احتمال موفقیت یک درس وسایل و اهداف را ساده سازی کنید.
- ۱۰- پیامد درس‌ها را آینده‌نگرانه ارزشیابی کنید و در صورت اختیار کردن آن، آن را به صورت تکاملی ارزشیابی کنید.

مأخذ: (Rose,2005:8)

بر همین اساس راهبردی که خط‌مشی‌گذاران برای رسیدن به درس آموزشی مدیریتی ملی و ایجاد تحول در بخش دولتی انتخاب کردند، راهبرد مدیریت دولتی نوین بود که در سراسر دنیا به عنوان راهبرد تحول در بخش دولتی مورد استفاده قرار می‌گرفت. در ادامه به توضیح مختصری درباره این راهبرد می‌پردازیم.

مدیریت دولتی نوین

مدیریت دولتی نوین را می‌توان احیای مدیریت سنتی (مدیریت علمی تیلور) دانست که به شدت تحت تأثیر دکترین اقتصاد نهادگرای نوین است (Aucoin, 1990). بنابراین مدیریت دولتی نوین منبعث از دو نظریه اصلی است که عبارتند از: مدیریت گرای و اقتصاد نهادگرای نوین.

دنهارت (۱۹۹۳) در تعریف ساده‌ای مدیریت گرای را معادل با افزایش کاربرد الگوهای مدیریت بازرگانی، که برای افزایش سود و کارایی طراحی شده‌اند، در درون سازمان‌های دولتی می‌داند. مثال‌هایی از این کاربردها شامل برنامه‌ریزی استراتژیک، سیستم‌های پرداخت مبتنی بر عملکرد و اخیراً باز طراحی یا مهندسی مجدد سازمانی است. وی معتقد است، گرچه این امر مزایایی برای مجموعه‌های دولتی داشته است، به خاطر فقدان محتوا و عدم توجه به ملاحظات اخلاقی و اصول دموکراتیک مورد انتقاد است (Denhart, 1993:8). برخی از نویسندگان، مدیریت گرای را به عنوان یک ایدئولوژی دانسته‌اند که مجموعه‌ای از عقاید و ارزش‌ها را با هم می‌آمیزد و می‌تواند در هر مجموعه سازمانی اعمال شود. کرانتز و گیل‌مور مدیریت گرای را به عنوان نوعی ایدئولوژی تکنوکراتیک تعریف می‌کنند که در آن ابزارهای تحلیلی یاری دهنده مدیران را در تصمیم‌گیری به خودی خود یک هدف می‌بیند. بنابراین مدیریت گرای زمانی روی می‌دهد که یک ابزار یا تکنیک مدیریت به عنوان یک راه حل منحصر به فرد عمل کرده و اعضای یک سازمان امید خود را بر آن تکنیک یا رویکرد سرمایه‌گذاری کنند؛ به

گونه‌ای که آن را قادر به حل موقعیت‌های پیچیده و متعارض‌تر بدانند (Krantz & Gilmore, 1990). اسکات نیز مدیریت‌گرایی را نوعی ایدئولوژی می‌داند؛ البته ایشان به آثار این ایدئولوژی بر جامعه تمرکز کرده‌اند. او معتقد است «مدیریت‌گرایی بیانگر یک سیستم اعتقادی است که اساساً با ارزش‌های بنیادی دموکراسی سنتی در مورد آزادی و استقلال فردی مغایر است». (Scott, 1992: 152)

تمرکز اقتصاد نهاد‌گرای نوین بر تبیین نهادها با استفاده از مبانی متعارف نظریه‌پردازی اقتصادی است. بر این مبنا، فردی که به دنبال بالا بردن مطلوبیت خویش است، در محیطی قرار گرفته که به خوبی مشخص شده و ستاده‌های کارا تولید می‌کند. روش‌شناسی فردگرا، فرد را - که ترجیحات مشخص دارد - سازنده اساسی نظریه می‌داند. بنیان‌های اقتصاد نهاد‌گرای نوین را می‌توان با استفاده از نظریه اقتصاد هزینه مبادله ویلیامسن^۱ (۱۹۹۳) تشریح کرد. بنابراین نهادی که باید توضیح داده شود، ساختاری است که مبادلات در درون آن مورد مذاکره قرار می‌گیرد و اجرا می‌شود. از نظر ویلیامسن، عقلانیت محدود و فرصت‌طلبی ویژگی‌های مهم فرد است. نهاد‌گرایان نوین، تغییر نهادی را تنها به صورت اقتصادی و در قالب معامله و مبادله می‌پذیرند، و عکس‌العمل مربوطه به صورت کارایی (فنی و اقتصادی) منعکس می‌گردد (دادگر، ۱۳۸۴: ۶۴). نهاد‌گرایان نوین به دنبال ارائه تحلیل اقتصاد خرد از کارکرد نهادها هستند. به عبارت دیگر، برای بررسی مطالعه نهادها و ساخت نظریه‌های مربوط به آنها، به دنبال زیرساخت‌های اقتصاد خرد می‌روند. اما تفاوت دوم که مرتبط با مسئله اول می‌باشد، این است که اقتصاد نهاد‌گرای نوین از کل‌گرایی مکتب قدیمی اجتناب کرده و روش‌شناسی فردگرا را در دستور کار خود قرار داده است. معمولاً نهاد‌گرایان نوین توضیحات خود را بر حسب اهداف، برنامه‌ها و اعمال افراد ارائه می‌کنند. البته در

1-Williamson

این رویکرد، پدیده‌های اجتماعی (نظیر فرهنگ سازمان، حافظه سازمانی و ...) مورد مطالعه قرار می‌گیرد، ولی سعی می‌شود این پدیده‌ها توضیح داده شود، نه این که از آنها برای توضیح سایر مسائل استفاده شود (Klein, 1999:457). در ادامه به بیان ویژگی‌های اصلی این نهضت می‌پردازیم.

ویژگی‌های مدیریت دولتی نوین

ادبیات مدیریت دولتی نوین مملو از ویژگی‌هایی است که توسط پژوهشگران مختلف ذکر شده است. بدون شک این امر نتیجه استفاده گسترده از تحولات مدیریت دولتی نوین در سراسر جهان است. هیز و کرنی^۱ نیز ویژگی‌های اصلی مدیریت دولتی نوین را این گونه بیان کرده‌اند:

- ۱- کوچک سازی: کاهش اندازه و حوزه دولت
- ۲- مدیریت گرایی: استفاده از پروتکل‌های تجارت در دولت
- ۳- تمرکز زدایی: جهت‌دهی تصمیم‌گیری به سوی دریافت کنندگان
- ۴- بوروکراسی زدایی: ساخت مجدد دولت با تأکید بر نتایج به جای فرایندها
- ۵- خصوصی سازی: ارائه خدمات و کالاهای دولتی توسط شرکت‌های بیرونی (Hays & Kearney, 1997:24).

پیامد استفاده از این راهبرد به عنوان راهبرد تحول در نظام اداری کشور منجر به انتقال خط مشی‌های کشورهای پیشرو به سایر کشورهای جهان از جمله ایران شده است. به دلیل اهمیت این فرایند و نقش آن در تحولات نظام اداری، سیاسی، فرهنگی، اجتماعی کشورها، این فرایند با عنوان نظریه انتقال خط‌مشی مورد توجه اندیشمندان و صاحب‌نظران قرار گرفته است که در ادامه به توضیح بیشتر آن می‌پردازیم.

انتقال خط‌مشی

سیاست‌های عمومی که بر اساس آن تحولات و تحولات نظام اداری صورت گرفته طی فرایندی، انتقال یافته از کشورهای پیشرفته به شمار می‌روند. اندیشمندان نیز در خصوص انتقال خط‌مشی تعاریف متعددی ارائه کرده‌اند؛ برای مثال از نظر برخی از آنان، انتقال خط‌مشی، پیامد یادگیری خط‌مشی در سطح بین‌المللی است و یا انتقال خط‌مشی به عنوان فرایند پذیرش یک خط‌مشی یا برنامه توسط یک دولت از سایر دولت‌ها توصیف شده است (Common, 2004:41). همچنین فرایند انتقال خط‌مشی می‌تواند به عنوان یک ایده یا یک مدل پذیرفته شده تعریف شود که نهادینه شده باشد و سپس توسط سازمان‌ها به صورت روال عادی^۱ در آمده و موجب فعالیت بازیگران آن شود (Strang & Meyer, 1993:495). اما تعریف جامعی که تاکنون از این فرایند ارائه شده، انتقال خط‌مشی را به عنوان فرایندی تعریف کرده است که در آن دانش درباره خط‌مشی‌ها، مراحل اداری، نهادها و ایده‌های یک محیط سیاسی (گذشته یا حال) برای تدوین خط‌مشی‌ها، نهادها و ایده‌های سایر محیط‌های سیاسی مورد استفاده قرار می‌گیرد (Dolowitz & Marsh, 2000:5). انتقال خط‌مشی می‌تواند فرایندهای دیگری را نیز شامل شود. ابزارهای اصلی انتقال می‌توانند شامل: خط‌مشی‌ها، نهادها، ایدئولوژی‌ها و مجوزها، نگرش‌ها و ایده‌ها و درس‌های منفی باشند (Dolowitz, 1997). این فرایند می‌تواند در زمان‌های مختلف و در کشورهای متفاوت و بین کشورهای گوناگون رخ دهد. از آنجا که انجام تحولات اداری بیشتر مبتنی بر فرایند انتقال خط‌مشی صورت می‌گیرد، این فرایند به دو صورت داوطلبانه^۲ و اجباری^۳ انجام می‌شود (Evans &

1-Routine

2-Voluntary

3-Coercive

(Davies,1996:376). چارچوب کلی این فرایند در جدول شماره ۲ نمایش داده شده است.

چگونگی انتقال خط مشی‌های تحول در نظام اداری به ایران / ۶۱

جدول ۲- چارچوب انتقال خط مشی

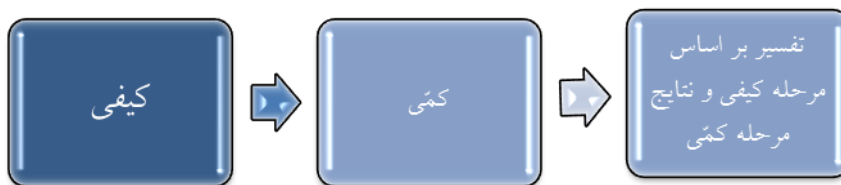
چرا انتقال؟		چه کسانی درگیر فرایند انتقال هستند؟	چه چیزی منتقل می‌شود؟	از کجا؟			درجه انتقال	محدودیت‌های انتقال	چگونه انتقال خط‌مشی نمایش داده می‌شود؟	چگونه انتقال منجر به شکست خط‌مشی می‌شود؟			
اجباری..... داوطلبانه				گذشته	داخل کشور	بین الملل							
داوطلبانه	ترکیبی	اجباری											
درس آموزی (عقلانیت کامل)	درس آموزی (عقلانیت محدود) فشارهای بین‌المللی (تصور) (اجماع) (ادراکات) عارضی بودن مشروطه بودن (وام) (شرایطی برای معادیت‌های بازاری و تجارت) تعهدات	تحویل مستقیم	کارکنان منتخب پروتکرات های خدمات شهری گروه‌های فشار احزاب سیاسی کارآفرینان خط مشی متخصصین خط مشی مشاورین کانون‌های تخر فرامشی شرکت‌ها و نهادهای فرامشی	خط مشی (اهداف) (محتوا) (بازارها) نهادها ایدئولوژی‌ها نشرش‌ها ارزش‌های فرمشی	داخلی	دولت‌های ایالتی دولت‌های شهری جهانی	کپی کردن بین المللی	تقلیدی	تربیتی	الهام بخش	انتقال ناآگاهانه	انتقال ناقص	انتقال نامناسب

مأخذ: Dolowitz & Marsh, 2000:9

روش شناسی پژوهش

پژوهش از نوع پژوهش ترکیبی است که در آن از نوع اکتشافی و مدل تدوین نظریه و گونه شناسی^۱ این پژوهش‌ها استفاده شده است. جامعه آماری پژوهش، متخصصان حوزه خط‌مشی گذاری در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران و مدیران بخش دولتی است. به طور کلی رویکرد اکتشافی در مدل‌های ترکیبی در نمودار شماره ۱ نمایش داده شده است. در این رویکرد مرحله کیفی اهمیت بیشتری نسبت به مرحله کمی دارد، به همین جهت پررنگ‌تر نمایش داده می‌شود.

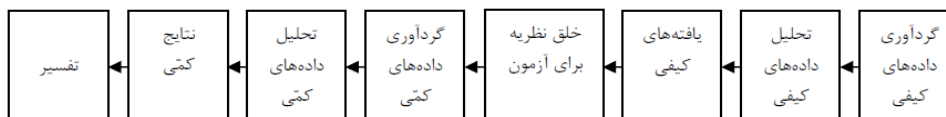
نمودار ۱: رویکرد اکتشافی در مدل‌های ترکیبی



مأخذ: (Creswell and Plano Clark, 2007:73)

پژوهش حاضر در سه مرحله اجرا می‌گردد. مرحله اول که به صورت «کیفی» انجام می‌شود، داده‌ها از طریق انجام مصاحبه‌های ساختاریافته با مسئولان و مدیران نظام اداری ایران گردآوری می‌شوند. در مرحله دوم «عوامل کلیدی» استخراج شده و به مدل مربوطه تبدیل می‌شوند. در مرحله آخر نیز «آزمون مدل» استخراج شده صورت می‌گیرد که این مرحله به صورت کمی انجام می‌شود. مدل تدوین نظریه و گونه‌شناسی در نمودار شماره ۲ نمایش داده شده است.

نمودار ۲: مدل تدوین نظریه و گونه‌شناسی



مأخذ: (Creswell and Plano Clark, 2007:73)

راهبرد پژوهشی مورد استفاده در مرحله کیفی این پژوهش، «نظریه داده بنیاد» است. خردمایه استفاده از این راهبرد در این مرحله از پژوهش، به کاربری آن باز می‌گردد؛ راهبرد پژوهشی نظریه داده بنیاد، روشی نظام‌مند و کیفی برای خلق نظریه‌ای است که در سطحی گسترده، به تبیین فرآیند، کنش یا کنش متقابل موضوعی با هویت مشخص می‌پردازد (Creswell, 2002). از آنجا که طراحی مدلی برای تبیین انتقال خط‌مشی تحولات اداری در مدیریت دولتی ایران مطلوب این پژوهش بود، لذا راهبرد نظریه داده بنیاد انتخاب شد تا با این مطلوب سازگاری داشته باشد.

بر همین اساس از طرح نظام‌مند^۱ استراوس و کوربین^۲ استفاده شد. بر اساس این طرح، برای تحلیل داده‌های کیفی گردآوری شده، لازم است تا سه مرحله «کدگذاری باز، محوری و انتخابی»^۳ سپری شوند تا در نهایت، پارادایمی منطقی^۴ یا تصویری عینی از نظریه خلق شده ارائه گردد (Strauss & Corbin, 1998). در مرحله نخست داده‌های کیفی از خلال مصاحبه‌های عمیق با مشارکت‌کنندگان پژوهش گردآوری شد. به این صورت که با ۲۷ نفر از سیاستگذاران نظام اداری و مدیریت دولتی ایران در ارتباط با

1-The Systematic Design

2-Strauss & Corbin

3-Open , Axial, and Selective Coding

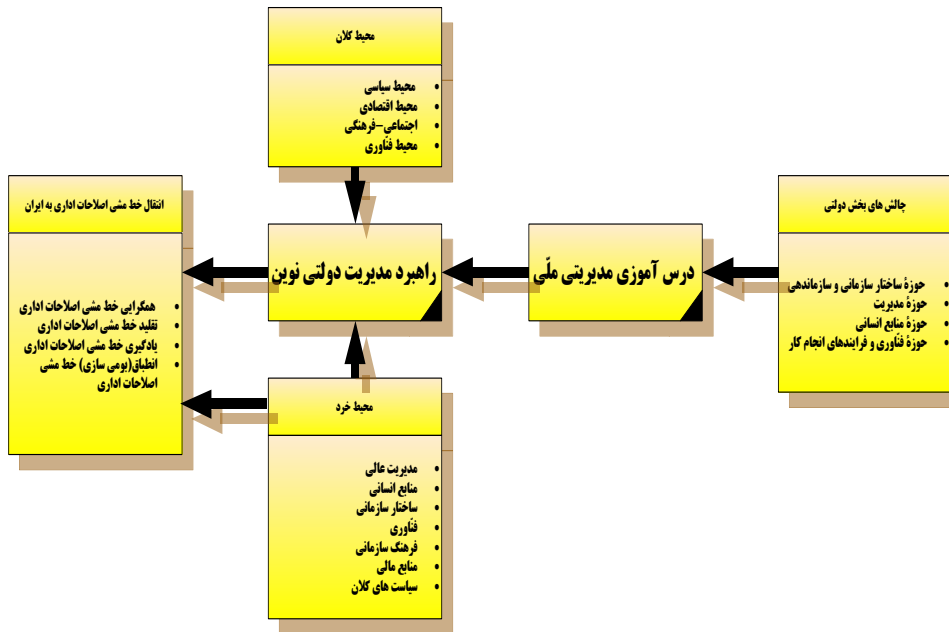
4-Logical Paradigm

نظام اداری ایران و تحولات انجام شده در آن مصاحبه‌هایی رو در رو، عمیق و با طرح پرسش‌های باز بین ۳۰ تا ۶۰ دقیقه انجام شد. نمونه‌گیری به صورت نظری انجام شد. نمونه‌گیری نظری، نوعی نمونه‌گیری هدفمند است که پژوهشگر را در خلق یا کشف نظریه یا مفاهیمی که ارتباط نظری آنها با نظریه در حال تکوین به اثبات رسیده است، یاری می‌کند. راهنمای نمونه‌گیری نظری، پرسش‌ها و مقایسه‌هایی هستند که در خلال تحلیل مفاد مصاحبه‌ها با افراد بروز می‌یابند و موجب کشف مقوله‌های مناسب، خصوصیات و ابعاد آنها می‌شوند (Strauss & Corbin, 1998). نمونه‌گیری نظری تا رسیدن مقوله‌ها به اشباع نظری ادامه یافت؛ اشباع نظری^۱ مرحله‌ای است که در آن داده‌های جدیدی در ارتباط با مقوله پدید نمی‌آیند، مقوله گستره مناسبی می‌یابد و روابط بین مقوله‌ها برقرار و تأیید می‌شوند (Glaser & Strauss, 1967; Glaser, 1978). بر اساس تحلیل داده‌های کیفی، و تکمیل مرحله کدگذاری باز و محوری، خط ارتباطی میان مقوله‌های پژوهش شامل شرایط علی، مقوله محوری، بستر، شرایط مداخله‌گر، راهبرد و پیامدها مشخص شد.

شکل‌گیری نظریه انتقال خط‌مشی تحول اداری در ایران

نمودار شماره ۳، مرحله کدگذاری محوری و به عبارت دیگر مدل فرآیند کیفی پژوهش را نشان می‌دهد.

نمودار ۳: نظریه انتقال خط‌مشی تحول اداری به مدیریت دولتی ایران (مرحله کدگذاری محوری)



در مرحله کدگذاری انتخابی، بر اساس مرحله کدگذاری محوری قضایای پژوهشی استخراج شد که مبنای فرضیه‌های پژوهش در مرحله کمی را شکل داد. بر همین اساس فرضیه‌هایی به صورت زیر تدوین شدند:

فرضیه‌های پژوهش

بر اساس مدل مفهومی به دست آمده از مرحله کیفی و در پاسخ به پرسش‌های اصلی پژوهش، فرضیه‌های زیر تدوین شدند که عبارتند از:

فرضیه یکم: چالش‌های بخش دولتی در حوزه‌های ساختار سازمانی و سازماندهی، مدیریت، منابع انسانی، فناوری‌های اداری و فرایندهای انجام کار، قوانین و مقررات در میل به درس آموزی مدیریتی ملی اثر مثبت و معناداری دارد.

فرضیه دوم: درس آموزی مدیریتی ملی در اتخاذ راهبرد مدیریت دولتی نوین به عنوان راهبرد تحول در نظام اداری کشور اثر مثبت و معناداری دارد.

فرضیه سوم: محیط کلان کشور شامل محیط‌های سیاسی، اقتصادی و فرهنگی - اجتماعی در اتخاذ راهبرد مدیریت دولتی نوین اثر مثبت و معناداری دارد.

فرضیه چهارم: شرایط مداخله‌گر محیط خرد شامل: مدیریت عالی، راهبردی کلان، منابع انسانی، ساختار سازمانی، فناوری، فرهنگ سازمانی و منابع مالی در اتخاذ راهبرد مدیریت دولتی نوین اثر مثبت و معناداری دارد.

فرضیه پنجم: راهبرد مدیریت دولتی نوین در پیامدهای حاصل از اجرای آن (فرایند انتقال خط‌مشی تحول اداری) اثر مثبت و معناداری دارد.

فرضیه ششم: شرایط مداخله‌گر محیط خرد شامل مدیریت عالی، راهبردی کلان، منابع انسانی، ساختار سازمانی، فناوری، فرهنگ سازمانی و منابع مالی در پیامدهای حاصل از اجرای راهبرد مدیریت دولتی نوین اثر مثبت و معناداری دارد.

جامعه و نمونه آماری

جامعه آماری این پژوهش مدیران و کارشناسان نظام اداری و مدیریت دولتی یکی از سازمان‌های دولتی کشور است. روش نمونه‌گیری مبتنی بر نمونه‌گیری تصادفی ساده است و برای تعیین حجم نمونه مورد نظر از فرمول آماری زیر استفاده گردید که در آن سطح اطمینان ۹۵٪ و خطای برآوردی ۰/۰۵ لحاظ گردیده و از رابطه:

$$n = \frac{z_{\alpha}^2 \times \sigma^2}{\epsilon^2}$$

استفاده شده است. برای برآورد واریانس جامعه پرسش‌نامه طراحی شده بین ۳۲ نفر از اعضای جامعه توزیع شد (نمونه اولیه) و مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت. بزرگ‌ترین

واریانس پاسخ‌های به دست آمده از نمونه اولیه برابر ۰.۲۳۹۴ بوده و از قرار دادن آن در رابطه بالا در سطح اطمینان ۹۵ درصد و دقت برآورد ۰.۰۵ حجم نمونه ۳۶۸ به دست آمد. لیکن از آنجا که احتمال می‌رفت برخی از پرسش‌نامه‌ها برگردانده نخواهد شد، ۴۰۰ پرسش‌نامه بین مدیران و کارشناسان نظام اداری و مدیریت دولتی در سازمان مزبور توزیع شد که در نهایت ۳۶۸ پرسش‌نامه جمع‌آوری و مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت.

روایی و پایایی ابزار گردآوری داده‌ها

با هدف حصول اطمینان از روایی محتوای سنج، پرسش‌نامه برای ۵ تن از استادان مدیریت ارسال گردید؛ پس از دریافت بازخورد از این خبرگان، اصلاحات پیشنهادی انجام و پرسش‌نامه نهایی تدوین شد. برای اطمینان از پایایی ابزار گردآوری داده‌ها، پرسش‌نامه به صورت تصادفی ساده در اختیار نمونه مقدماتی ۳۵ نفرهای از مدیران و کارشناسان مدیریت دولتی قرار گرفت. ضرایب آلفای کرونباخ محاسبه شده با استفاده از نرم افزار آماری SPSS، گویای پایایی مناسب سنج و مؤلفه‌های آن بود که مقدار آن در این پژوهش ۰.۹۶۸ برآورد شده است.

تحلیل داده‌ها

پیش از انجام تحلیل‌های آماری لازم برای آزمون فرضیات پژوهش، نخست نسبت به انجام تحلیل عاملی اکتشافی در مرحله کمی با استفاده از فن آماری تجزیه مؤلفه‌های اصلی با هدف بررسی روایی سازه سنج و در صورت لزوم حذف برخی گویه‌های کاهنده این روایی (گویه‌های با مقادیر اشتراک استخراجی کمتر از ۰.۵) اقدام شد، و نتیجه مبین حذف ۱۵ گویه از پرسش‌نامه است. همچنین از آنجا که همه داده‌های این پژوهش به طور همزمان از افرادی مشخص و با ابزاری (پرسش‌نامه‌ای) واحد جمع

آوری شده بود، به منظور پرهیز از تهدید پژوهشی واریانس روش مشترک، پیش از انجام تحلیل‌های آماری لازم برای آزمون فرضیات، آزمون یک عاملی هارمون اجرا شد؛ واریانس روش مشترک زمانی وجود دارد که تنها یک عامل (نخستین عامل یا عمده‌ترین عامل)، بیشترین میزان واریانس را تبیین کند. نتیجه اجرای تحلیل عاملی اکتشافی از طریق تجزیه مؤلفه‌های اصلی، ۲۶ عامل را با مقادیر ویژه بزرگ‌تر از ۱ شکل داد که عمده‌ترین آنها ۱۶ درصد از کل واریانس را تبیین می‌نمود؛ بنابراین، با توجه به پایین بودن این مقدار، معلوم شد تهدید واریانس روش مشترک در این پژوهش اثر قابل اعتنایی ندارد. برای انجام محاسبات یاد شده نیز از نرم افزار SPSS استفاده شد. برای تحلیل داده‌های کمی و آزمون فرضیات پژوهش و اجرای مدل یابی معادلات ساختاری از نرم افزار Amos Graphics 18 استفاده شد. هدف مدل یابی معادلات ساختاری، تعیین میزان حمایت مدل نظری به وسیله داده‌های نمونه‌ای است؛ اگر داده‌های نمونه‌ای مؤید مدل نظری نباشند، می‌توان مدل پایه را اصلاح و مجدداً آن را آزمون کرد، یا مدل‌های نظری دیگری را طرح و آزمون نمود. مدل‌یابی معادلات ساختاری طبق رویکرد دو مرحله‌ای اندرسون و گرینگ به مرحله عمل درآمد. به این ترتیب نخست با استفاده از تحلیل عاملی تأییدی مدل اندازه‌گیری (شرایط غلی، بستر، شرایط مداخله‌گر و پیامدها) برآورد و آزمون شدند؛ در این مرحله، ضمن بررسی معناداری هر یک از بارهای عاملی در مدل‌های اندازه‌گیری، روایی همگرا نیز مورد بررسی قرار گرفت. سپس در مرحله دوم، از طریق فنون رگرسیون چندگانه و تحلیل مسیر، داده‌ها به ۳ مدل معادله ساختاری (مدل معادله ساختاری برای تبیین درس آموزشی مدیریتی ملی، مدل معادله ساختاری برای تبیین گزینش راهبرد مدیریت دولتی نوین، مدل معادله ساختاری برای تبیین پیامدهای گزینش راهبرد مدیریت دولتی نوین، و مدل معادله ساختاری برای تبیین فرآیند انتقال خط‌مشی تحول اداری) برازش شدند. مدل‌های اندازه‌گیری مزبور همگی دارای برازش کامل برای اجرای مدل یابی معادلات ساختاری بودند. در نمودار شماره ۴ مدل کلی پژوهش مورد آزمون قرار گرفته و نمایش داده شده

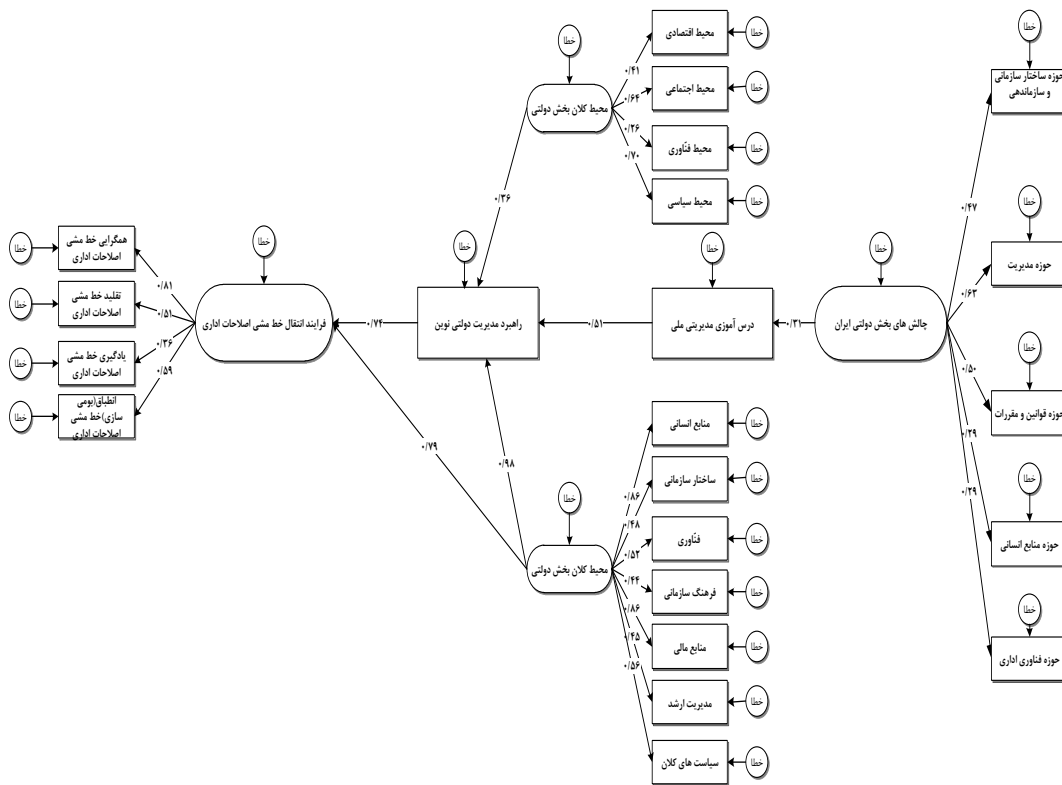
است. به منظور آزمون مدل‌ها، از ۶ شاخص مهم برازش استفاده شد؛ یکی از این شاخص‌ها، شاخص معناداری کا اسکوتر (P) بود که از جمله شاخص‌های برازش مطلق محسوب می‌شود؛ این دسته از شاخص‌ها بر مبنای تفاوت واریانس‌ها و کوواریانس‌های مشاهده شده از یک سو، و کوواریانس‌های پیش بینی شده بر اساس پارامترهای مدل تدوین شده از سوی دیگر، محاسبه می‌شوند؛ مقدار کا اسکوتر بزرگ‌تر از ۰.۰۵ مؤید معناداری مدل است. شاخص کا اسکوتر بهنجار شده (CMIN/DF) که مقدار بین ۱ تا ۵ آن، و ریشه دوم مربعات خطای برآورد (RMSEA) که مقدار کوچک‌تر از ۰.۰۸ آن مدل را تأیید می‌کنند، دو شاخص دیگر مورد استفاده بودند؛ این دو شاخص از جمله شاخص‌های برازش مقتصد محسوب می‌شوند؛ شاخص‌های مزبور برآند تا مهمترین نقطه ضعف شاخص‌های برازش مطلق (بهبود مقدار شاخص‌های برازش با افزایش پارامتر به مدل) جبران شود؛ لذا بررسی می‌کنند آیا از دست دادن یک درجه آزادی به ازای آزاد گذاردن یک پارامتر برای برآورد، سبب بهبود شاخص‌های برازش مطلق شده است یا خیر. سه شاخص دیگر که از آنها برای برازش مدل‌ها استفاده شد، عبارت بودند از شاخص برازش افزایشی (IFI)، شاخص توکر-لویس (TLI) و شاخص برازش تطبیقی (CFI) که مقادیر بزرگ‌تر مساوی ۰.۹ آن نشان دهنده قابل قبول بودن مدل است؛ این سه شاخص از جمله مهمترین شاخص‌های برازش تطبیقی شمرده می‌شوند؛ شاخص‌های برازش تطبیقی، در راستای تکمیل شاخص‌های برازش مطلق، با مبنای قرار دادن یک یا چند مدل، مدل نظری تدوین شده مورد آزمون را با آن مقایسه و بررسی می‌کنند که آیا به لحاظ آماری قابل قبول‌تر، ضعیف‌تر یا بدون تفاوت با آن است. در نمودار شماره ۴ نتایج ناشی از آزمون مدل نمایش داده شده است و جدول شماره ۳ شاخص‌های برازش مدل کلی پژوهش را نمایش می‌دهد.

جدول ۳: شاخص‌های برازش مدل کلی

شاخص‌های برازش	P	CMIN/DF	IFI	TLI	CFI	RMSEA
مدل کلی پژوهش	۰/۰۸	۲/۷۷۹	۰/۹۶۲	۰/۹۹۱	۰/۹۵۷	۰/۰۶۶

نتایج به دست آمده از آزمون مدل کلی پژوهش حکایت از برازش بالای مدل پژوهش دارد. بدین ترتیب فرضیات مطرح شده پژوهش همگی مورد تأیید قرار می‌گیرند.

نمودار ۴: نتایج حاصل از آزمون مدل کلی پژوهش



نتایج پژوهش

در این پژوهش و در راستای تحقق اهداف نهایی و پاسخ به پرسش‌های پژوهش، با اجرای پژوهشی اکتشافی از شیوه‌های ترکیبی، ابتدا در مرحله کیفی پژوهش با اجرای راهبرد نظریه داده بنیاد، مدلی با اجزای زیر استخراج گردید:

مقوله اصلی: درس آموزی مدیریتی ملی و استفاده از تجربیات دیگران پدیده اصلی تبیین کننده تحولات صورت گرفته در نظام اداری با راهبرد مدیریت دولتی نوین است. بر اساس آن، سیاستگذاران و مدیران بخش دولتی به دلیل اینکه استفاده از تجربیات دیگران شقوق بیشتری برای حل یک مسئله در اختیار آنها قرار می‌دهد، به این فرایند اقبال بیشتری نشان می‌دهند. چرا که از یک طرف بسیاری از مسائل پیش روی سیاستگذاران مسائل جهانی بومی هستند و از طرف دیگر تفاوت در پاسخ‌های دولت‌های ملی نسبت به یک مشکل مشابه، فرصتی برای مقایسه نقاط ضعف برنامه خود با آنچه سایر کشورها انجام داده‌اند را فراهم می‌کند.

شرایط علی: چالش‌های بخش دولتی در حوزه‌های ساختار سازمانی و سازماندهی، مدیریت، منابع انسانی، فناوری اداری و فرایندهای انجام کار، قوانین و مقررات از علل میل به درس آموزی مدیریتی و استفاده از تجربیات دیگران محسوب می‌شوند.

راهبرد: یکی از راهبردهای درس آموزی مدیریتی ملی و استفاده از تجربیات دیگران مدیریت دولتی نوین است. در این راهبرد بر استراتژی‌های کوچک سازی، برون سپاری، کاهش تصدی‌گری دولت و بوروکراسی‌زدایی و قراردادی کردن خدمات و کارکنان تأکید شده است.

بستر: از جمله عواملی که باعث می‌شود کشورها به راهبرد مدیریت دولتی نوین روی آورند محیط کلان شامل محیط‌های سیاسی، اقتصادی، فرهنگی - اجتماعی آنهاست.

الزامات جهانی شدن و تغییر و تحول در محیط کلان منجر به هم‌راستا شدن با آن و تبعیت از خط مشی‌های آنها می‌شود.

شرایط مداخله‌گر: علاوه بر بستر استفاده از راهبرد مدیریت دولتی نوین شرایط مداخله‌گر محیط خرد که مدیریت ارشد، راهبردها و سیاست‌های کلان، منابع انسانی، ساختار سازمانی، فناوری، فرهنگ سازمانی و منابع مالی را در بر می‌گیرد، زمینه‌ای عام را برای تحقق راهبرد مدیریت دولتی نوین فراهم می‌کند.

پیامد: بر اساس راهبرد مدیریت دولتی نوین و بستر و شرایط مداخله‌گری که منجر به توسل به آن می‌شود، پیامد انتقال خط‌مشی منتج می‌شود. انتقال خط‌مشی مقوله‌های همگرایی خط‌مشی، تقلید خط‌مشی، یادگیری خط‌مشی و بومی‌سازی خط‌مشی را در بر می‌گیرد.

با در نظر داشتن اینکه بر پایه گزاره‌های حکمی یا قضایای مستخرج از دل نظریه داده بنیاد در پژوهش کیفی می‌توان فرضیه‌هایی راهبردی تدوین کرد، در مرحله کمی پژوهش فرضیه‌هایی برای آزمون مدل پژوهش و افزایش روایی نظریه حاصل از مرحله کیفی پیشنهاد و مورد آزمون قرار گرفت. نتیجه آزمون فرضیه‌های پژوهش منجر به تأیید نظریه حاصل از مرحله کیفی پژوهش گردید. طوری که به دنبال چالش‌های موجود در حوزه‌های ساختار سازمانی و سازماندهی، مدیریت، منابع انسانی، فناوری‌های اداری و فرایندهای انجام کار، قوانین و مقررات بخش دولتی در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران، سیاستگذاران و مدیران دولتی بر اساس وظیفه ذاتی مدیریت در بخش دولتی به دنبال راه حلی برای مسائل موجود بودند. در پی فرایند راه‌حلیابی برای مسائل کلان کشوری به دلیل عدم وجود دیدگاه استراتژیک و توان نظریه‌پردازی مدیران دولتی همراه با نزدیک‌بینی مفرط آنها و روحیه محافظه‌کاری در حوزه دولتی، فرایند درس‌آموزی مدیریتی ملی و استفاده از تجربیات دیگران در دستور کار مدیریت دولتی قرار گرفت. در این راستا سیاستگذاران و مدیران دولتی با توجه به محیط کلان

کشور شامل محیط سیاسی، اقتصادی و فرهنگی- اجتماعی و محیط خرد شامل مدیریت ارشد، راهبرد، منابع انسانی، ساختار سازمانی، فناوری، فرهنگ سازمانی و منابع مالی، مناسب‌ترین راهبرد اجرایی برای مقابله با چالش‌های موجود را مدیریت دولتی نوین تشخیص دادند. پیامد توسل به این راهبرد منجر به انتقال خط‌مشی‌هایی از کشورهای مختلف به داخل کشور شده است که تحت عنوان «فرایند انتقال خط‌مشی» تبیین می‌شود. آنچه بر اثر این فرایند در کشور رخ داده، در قالب چهار شکل مختلف است که اولین نوع آن منجر به همگرایی خط‌مشی‌ها گردیده است، فرایندی که در آن نیروهای ساختاری باعث تحمیل انتقال خط‌مشی به سایر سیستم‌های سیاسی می‌شوند (Stone, 2000:5). در این فرایند انتقال خط‌مشی بیشتر پیامد نیروهای ساختاری است که از صنعتی شدن، جهانی شدن و منطقه‌ای شدن نشأت می‌گیرند و الگویی از تشابهات روزافزون در سازمان‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی در بین کشورها را ممکن می‌سازند (Stone, 2004:547). گونه دیگر انتقال منجر به تقلید خط‌مشی^۲ از کشورهای دیگر شده است، فرایندی که طی آن عقبه ایده‌های خط‌مشی و برنامه‌ها از یک کشور به سایر کشورها منتقل می‌شوند (Rose, 1993). گونه سوم انتقال، انطباق خط‌مشی^۳ است، فرایندی که جزئیات طرح برنامه کشوری دیگر، بدون برداشتن عناصر اصلی در کشور مقصد تغییر می‌کند (Rose, 2005:81). سرانجام در آخرین نوع انتقال، یادگیری خط‌مشی^۴ صورت گرفته است. اندیشمندان بسیاری از حوزه‌های خط‌مشی عمومی (Bennett & Howlett, 1992:277) و علوم سیاسی تطبیقی (Blyth, 2002) به موضوع یادگیری خط‌مشی پرداخته‌اند. بنا به تعریف ریچارد رز، یادگیری خط‌مشی از طریق

1-Policy Convergence

2-Policy Imitation

3-Policy Adaptation

4-Policy Learning

محافل معرفتی فرا ملی صورت می‌گیرد (Haas & Haas, 1995). از نظر پاول ساباتیر (۱۹۹۱)، یادگیری مبتنی بر خط‌مشی از طریق ائتلاف‌های حامی رخ می‌دهد. از منظر پیتر هال^۱ نیز یادگیری خط‌مشی زمانی رخ می‌دهد که خط‌مشی گذاران درک شناختی خود را با فرایند تدوین خط‌مشی منطبق کرده و خط‌مشی را در سایه دانش گردآوری شده از تجربیات گذشته تعدیل نمایند. یادگیری خط‌مشی در فضایی که کپی کردن صرف اطلاعات عمومیت نداشته باشد، منجر به انتقال منسجم‌تر ایده‌ها، خط‌مشی‌ها و اعمال می‌گردد (Stone, 2004: 548).

مزیت پژوهش حاضر در مقایسه با پژوهش‌های مطرح شده در مورد انتقال خط‌مشی در این است که مدل ارائه شده در این پژوهش مدلی جامع و مبتنی بر عمل است که همزمان کوشیده است به بیشتر مؤلفه‌های مؤثر در فرایند انتقال خط‌مشی توجه کند و از این رو توانسته گامی هر چند کوچک در پیوند نظریه و عمل فرایند انتقال خط‌مشی بردارد. از جمله محدودیت انجام پژوهش حاضر این است که انجام پژوهش در بخش دولتی موجب کاهش تعمیم‌پذیری نتایج پژوهش به سایر بخش‌ها از جمله بخش خصوصی و بازرگانی است. محدودیت دیگر هماهنگی با مصاحبه شونده‌گان است؛ از آنجا که مصاحبه شونده‌گان پژوهش از سیاستگذاران و مدیران ارشد دولتی کشور بودند هماهنگی و تنظیم زمان ملاقات و انجام مصاحبه با ایشان نیاز به هماهنگی و پی‌گیری مستمر داشت.

منابع و مأخذ

- ۱) دادگر، یدالله (۱۳۸۳)، تاریخ تحولات اندیشه اقتصادی، قم: انتشارات دانشگاه مفید.
- ۲) دانایی فرد، حسن (۱۳۸۷)، چالش‌های مدیریت دولتی در ایران، تهران: انتشارات سمت.
- ۳) سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۳)، گزارش برنامه تحول در نظام اداری کشور، تهران: انتشارات موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
- 4) Aucoin, P. (2002), "**Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums in Stephen. P. Osborne (eds)**", Public Management, New York, Routledge.
- 5) Ban, Carolyn (1998). "**Reinventing the Federal Civil Service: Drivers of Change.**" *Public Administration Quarterly* 22 (1): 21-24.
- 6) Bennet, C.J. and Howlett, M. (1992). "**The lessons of learning: reconciling theories of policy learning and policy change**", *Policy Sciences*, 25(3): 275-94.
- 7) Blyth, M. (2002). "**Great Transformations: Economic Ideas and Institutional change in the Twentieth Century**", Cambridge: Cambridge University Press.
- 8) Bozeman, Barry (1988). "**Exploring the Limits of Public and Private Sector Boundaries.**" *Public Administration Review* 48 (March-April): 672-675.
- 9) Braithwaite, J. and Drahos, P., (2000). "**Global business regulation**". *Cambridge: Cambridge University Press.*
- 10) Common, R. (2004). "**Organizational Learning in a Political Environment: improving policy making in UK government.**" *policy studies* 25: 35-49.
- 11) Creswell JW. (2002). "**Educational Research: Planning, conducting, and evaluating quantitative and qualitative research**". Upper Saddle River, NJ: Pearson Education.

- 12) Creswell, J.W., Clark, V. P. (2002), "**Designing and Conducting Mixed Methods Research**". Sage Publications Ltd, United States.
- 13) Denhart, Robert B. (1993). "**The Pursuit of Significance: Strategies for Managerial Success in Public Organization**", Wadsworth Publishing Company: Belmont, CA
- 14) Dolowitz, D. (1997). "**British employment policy in the 1980s: learning from the American experience.**" *Governance* 10: 23-42.
- 15) Dolowitz, D. a. M., D., (2000). "**Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making** " *Governance* 13: 5-24.
- 16) Downs, George W. (1986). **The Search for Government Efficiency: From Hubris to Helplessness**. New York: Random House.
- 17) Drezner, D.W., (2005). "**Globalisation, harmonisation, and competition: the different pathways to policy convergence**". *Journal of european public policy*, 12 (October), 841_859.
- 18) Evans, M. J. D. (1999). "**understanding policy transfer: A multi-level, multi-disciplinary perspective.**" *Public Administration* 77(2): 361-385.
- 19) Frederickson, H. George (1997). **The Spirit of Public Administration**. *San Francisco: Josse-Bass*.
- 20) Glaser, B., & Strauss, A. (1967), **The Discovery of Grounded Theory**, Chicago: Aldine.
- 21) Goodsell, Charles T. (1993). "**Reinventing Government or Rediscovering It?**" *Public Administration Review* 53 (January-February): 85-86.
- 22) Hass, P.M and Hass, E.B. (1995). "**Learning to learn: improving international governance**", *Global Governance*. 1(3): 255-85.
- 23) Hays, S.W; Kearneh, R.C.(1997)."**Riding the Crest of a Wave: The National Performance Review and Public Management Reforms**", *International Journal of Public Administration*.20.
- 24) Ingraham, Patricia (1992). **The Promise and Paradox of Civil Service Reform**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

- 25) Kettl, Donald F., Patricia W. Ingraham, Ronald P. Saunders, and Constance Horner (1996). **Civil Service Reform: Building a Government That Works**. Washington: Brookings Institution Press.
- 26) Klein, Peter G. (1999), "New Institutional economics", in F. Marini, ed. *Toward a new public administration: The Minnowbrook perspective*. Scaranton, PA: Chandler Publishing Company.
- 27) Krantz, James and Gilmore, Thomas N. (1990). "The Spitting of Leadership and Management as a social defense", *Human Relation*. 43.
- 28) Marsh, D. and Sharman, J. C. (2009), "Policy Diffusion and Policy transfer", *Policy Studies Journal*, Vol. 30, No. 3.
- 29) Moe, Ronald C. (1987). "Exploring the Limits of Privatization." *Public Administration Review* 47 (November-December): 453-460.
- 30) Osborne, David and Ted Gaebler (1992). **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector**. Reading: Addison-Wesley.
- 31) Osborne, David E. and Peter Plastrik (1997). **Banishing Bureaucracy: Five Strategies for Reinventing Government**. Reading: Addison-Wesley.
- 32) Pfiffner James P. (2000). "Government Legitimacy and the Role of the Civil Service" in James P. Pfiffner and Douglas A. Brook (eds.) **The Future of Merit: Twenty Years After the CFO Act**. Washington: The Woodrow Wilson Center Press.
- 33) Rose, R. (1991), "What is Lesson-drawing?", *Journal of public policy*, 11(1), 3-30.
- 34) Rose, R. (2005). "Learning from comparative public policy: a practical guide". London and New York, Routledge.
- 35) Rose, R., Ed. (1993). "Lesson-Drawing in public policy: A Guide to Learning Across Time and Space". Chatham, NJ. Chatham House.
- 36) Russell, Gregory D. and Robert J. Waste (1998). "The Limits of Reinventing Government." *American Review of Public Administration* 28 (December): 325-346.

- 37) Salamon, Lester M. (1989). **Beyond Privatization: The Tools of Government Action**. Washington: Urban Institute Press.
- 38) Scott, William G. (1992). “**Chester Barnard and the Guardians of the managerial state**”, University of Kansas Press: Lawrence, KS.
- 39) Stone, D. (2000),”**Learning Lessons, Policy Transfer and The International Diffusion of Policy Ideas** ”, Center For Study of Globalization and Regionalization.
- 40) Stone, D. (2004).”**Transfer agents and global networks in the transnationalization of policy**”, Journal of European Public Policy. 11(3): 545-566.
- 41) Strang, D. and Meyer, J.W. (1993). “**institutional conditions for diffusion**”, Theory and society, 22(4), 487-511.
- 42) Strauss A, Corbin J.(1998), ”**Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques**”. 2nd ed. Thousand Oaks, CA: Sage.
- 43) Thayer, Frederick C. (1991). “**Privatization: Carnage, Chaos, and Corruption,**” in J. S. Ott, A. C. Hyde and J. M. Stalitz (eds.). *Public Management: The Essential Readings*. Chicago: Nelson-Hall.
- 44) Waldo, Dwight (1981). *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*. Novato: Chandler and Sharp.
- 45) Wilson, Woodrow (1887). “**The Study of Administration,**” in Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde (eds.) (1992). *Classics of Public Administration, 3rd Edition*. Pacific Grove: Brooks/Cole.