

## ارائه الگوی دستور کار خطمشی‌های اصلاح نظام اداری در ایران

احمد ابوالحسنی رنجبر<sup>۱</sup>، کرم‌اله دانش‌فرد<sup>۲</sup>، ابوالحسن فقیهی<sup>۳</sup>

**چکیده:** این پژوهش با هدف ارائه الگوی دستور کار خطمشی‌های اصلاح نظام اداری در ایران و با استفاده از نظریه داده‌بنیاد اجرا شده است. در این پژوهش ۱۶ مصاحبه با خبرگان نظام اداری به عمل آمد. داده‌ها توسط کدگذاری باز، محوری و انتخابی تحلیل شده و قضایای پژوهش ارائه شدند. نتایج نشان داد شرایط علی اثرگذار بر دستور کار خطمشی‌های اصلاح نظام اداری شامل حوزه‌های ساختاری و سازماندهی، بهره‌وری، سرمایه انسانی، مدیریتی، قوانین و مقررات و ارتباطات بین‌المللی است. عوامل مداخله‌گر نیز در بردارنده شبکه‌های اجتماعی، کانون‌های تفکر، عدم تخصیص بهینه بودجه و بی‌انگیزگی و تعهد نامستمر مدیران و کارگزاران است که با توجه به عوامل زمینه‌ای شامل جریان‌های سیاسی، اجتماعی - فرهنگی، اقتصادی - فناوری، بین‌المللی و سازمانی - اداری بر دستور کار خطمشی‌های اصلاح نظام اداری تأثیرگذارند. همچنین راهبردهای ارائه شده شامل انطباق قابلیت‌ها، ظرفیت‌ها و توانایی‌های نظام اداری با نقش و وظایف یک دولت ایده‌آل و مطلوب و فرهنگ‌سازی برای ایجاد تحول و اصلاح در نظام اداری هستند که به پیامدهای مثبت اصلاح نظام اداری منجر می‌شوند.

واژه‌های کلیدی: تحول اداری، خطمشی‌گذاری، دستورکار، نظام اداری، نظریه پردازی داده‌بنیاد.

۱. دانشجوی دکتری گروه مدیریت دولتی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

۲. استاد گروه مدیریت دولتی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

۳. استاد گروه مدیریت دولتی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۶/۰۱/۳۰

تاریخ پذیرش نهایی مقاله: ۱۳۹۶/۰۶/۰۲

نویسنده مسئول مقاله: کرم‌اله دانش‌فرد

E-mail: Daneshfard@srbiau.ac.ir

**مقدمه**

هر روزه شاهدیم دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌های دولتی در جست‌وجوی راه‌حلی برای مسائل و مشکلات خاص جامعه‌اند؛ روی برخی مسائل تأکید می‌ورزند؛ هنگام بررسی برای آنها اولویت خاصی قائل می‌شوند و حتی خارج از نوبت رسیدگی می‌کنند؛ اما به برخی مسائل توجه نکرده و پس از مدتی آن را فراموش می‌کنند (دانش‌فرد، ۱۳۹۵: ۱۲۸). خطمشی‌گذاری، به‌منزله یکی از اولویت‌های هر کشور، همواره در کانون توجه کارگزاران و دانشگاهیان قرار دارد (منوریان، محمدی و محمدی‌فاتح، ۱۳۹۵: ۲۳۴) و دستور کار، حساس‌ترین مرحله از چرخه خطمشی است که به شیوه پیدا شدن یا نشدن مسائل، به‌گونه‌ای که شایسته توجه حکومت‌ها باشد، می‌پردازد. آنچه در این مرحله از فرایند خطمشی روی می‌دهد، بر کل مراحل بعدی چرخه خطمشی و پیامدهای آن اثری قطعی دارد (هاولت، رامش و پرل، ۱۳۹۴: ۱۶۱).

تهیه دستور کار، مرحله آغازین و مهم چرخه خطمشی‌گذاری و منشأ خطمشی‌های دولتی است (الوانی، ۱۳۹۵). دستور کار نشان می‌دهد یک مسئله چگونه در سطح جامعه مطرح شده و سازمان مسئول، آن را برای تجزیه و تحلیل و یافتن راه‌حل در اولویت بررسی قرار می‌دهد (دانش‌فرد، ۱۳۹۵: ۱۲۸). فرایندی که از طریق آن خواسته‌های گروه‌های مختلف جامعه به مقوله‌های متعارض تبدیل می‌شود تا توجه جدی مقامات دولتی را به خود جلب کند (کوب و روس، ۱۹۹۷). تنظیم یک دستور کار خوب می‌تواند بر اجرای خطمشی، اثرهای مفیدی بگذارد (الوانی، ۱۳۹۵). از میان مجموعه موضوعات یا مسائل قابل‌تصورى که ممکن است مقامات رسمی به آنها بپردازند، فقط به تعدادی از آنها توجه جدی می‌شود (کینگدان، ۱۹۸۴). خطمشی‌گذاران بعضی از مسائل را درک و احساس کرده و برای رفع آنها اقدام می‌کنند، در حالی که در مورد بقیه از خود واکنشی نشان نمی‌دهند (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۹۴: ۷۹).

ماهیت دستور کار، مبین پیچیدگی‌های زیادی در نحوه قرار گرفتن یک موضوع در دستور کار دولت یا سازمان‌های دولتی است. این پیچیدگی از احساس نیاز به خطمشی در احزاب و گروه‌ها تا افراد یا حتی خود دولت شروع شده و تا قانع‌سازی دولت برای بررسی و پاسخ به آن ادامه می‌یابد (دانش‌فرد، ۱۳۹۵). موضوعات مرتبط با تحول و اصلاح نظام اداری در ایران، عموماً به‌صورت لایحه از طرف دولت به مجلس شورای اسلامی ارسال می‌شود.

هدف از تحول اداری، تقویت توانایی‌های نظام اداری در راستای ایفای کارآمد وظایف و نقش فعلی دولت است. به تعبیر دیگر، هدف از تحول اداری، انطباق نقش‌ها، توانمندی‌ها و قابلیت‌های نظام اداری است که برای توسعه مسئله حیاتی و ضروری به‌شمار می‌رود (منوریان، ۱۳۹۴: ۸۴۸). از ابتدای شکل‌گیری نظام اسلامی در ایران تا کنون تغییر و تحولات زیادی در نظام اداری ایران

انجام شده است. تقلیدی بودن بخشی از این برنامه‌های تحول در مدیریت دولتی تا حدی روشن است. به بیان دیگر، تصور بر آن است که خطمشی‌های تحول اداری در سایر کشورها به نظام اداری ایران منتقل شده است (دانایی‌فرد، خیرگو، آذر و فانی، ۱۳۹۱). ایران، مانند بسیاری از کشورهای در حال توسعه، به تحول و بهبود در نظام اداری خود نیاز جدی و فوری دارد. بدیهی است که پیشرفت در کشور، در هر جهتی که تصور شود، به نظام اداری و سازمانی آن وابسته است (نجف‌بیگی، ۱۳۸۸).

نظام اداری در ایران با توجه به نقش گسترده و مؤثری که در انجام امور دارد، یکی از زیرساخت‌های مهم توسعه محسوب می‌شود که بی‌توجهی به آن آسیب‌های جبران‌ناپذیری در مسیر تحقق آرمان‌های نظام جمهوری اسلامی ایران، تحقق برنامه‌ها، رضایت مردم و ... به دنبال دارد. دولت‌ها همواره در سطوح مختلف و به شیوه‌های گوناگون در پی اصلاح نظام اداری بوده‌اند، اما به دلایلی از جمله عدم شناخت کامل ابعاد موضوع، عدم تعریف و تدقیق رویکردهای ناظر بر مدل اداره امور کشور، عدم تدوین راهبردها و راهکارهای مربوط یا گرفتار شدن در امور جاری و روزمره، در اصلاحات و تحقق اهداف مد نظر به موفقیت چندانی نائل نشده‌اند. این وضعیت در شرایطی است که ساختار نظام اداری در موقعیت فعلی و در بسیاری از زمینه‌ها به جای ایفای نقش محرک برای پیشرفت و توسعه کشور، مانعی برای دستیابی به توسعه پایدار است. در این وضعیت، فارغ از آن که اعمال اصلاحات اجتناب‌ناپذیر بوده و تکلیف تلقی می‌شود، اصلاح نشدن آن، ضمن کند کردن مسیر پیشرفت کشور، بخش عظیمی از منابع لازم برای توسعه را نیز صرف نگه‌داشت خود می‌کند و این کاستی موجب شکاف میان وضع موجود و تحقق چشم‌انداز می‌شود (عسکری‌آزاد، ۱۳۹۲).

اصلاح و تحول اداری فرایندهای متعددی همچون مشارکت عمومی کارکنان، اصلاح ساختارهای اداری، تناسب وظایف و اختیارات، توانمندسازی کارکنان و مدیران، پاسخگویی دولت‌مردان در مقابل شهروندان، نظارت بر نظام اداری و توسعه شیوه‌های اطلاعاتی و ... را دنبال می‌کند (منوریان، ۱۳۹۴: ۸۴۸). اینک با توجه به ابلاغ سیاست‌های کلی نظام اداری از جانب مقام معظم رهبری و تأکید رئیس‌جمهور مبنی بر اولویت اصلاح نظام اداری در برنامه‌ها، می‌توان به خلق ارزش‌های مشترک میان تمام فعالان نظام اداری پرداخت و به‌واسطه سازوکارهای پیوندی، زمینه اعمال اصلاحات عمیق در نظام اداری را به‌عنوان بستر و زیرساخت توسعه کشور، فراهم کرد. در خصوص نظام اداری و تحول و اصلاح آن تحقیقات زیادی انجام شده است. در این تحقیق، الگوی دستور کار خطمشی‌های اصلاح نظام اداری در ایران ارائه می‌شود.

سازمان‌های غیردولتی و گروه‌های مرتبط با نظام اداری در توسعه و اجرای برنامه‌ها و خطمشی‌های اصلاح نظام اداری نقش بسزایی ایفا می‌کنند. این تازه‌واردان به عرصه خطمشی، مخازن فکری و مؤسسه‌های پژوهشی متعدد و تخصصی را به وجود آورده‌اند که در عین حال موجب افزایش رقابت بین آنها شده است (هاولت و همکاران، ۱۳۹۴: ۱۱۹). دولت‌ها در حوزه‌های مختلف از جمله حوزه نظام اداری و اصلاح آن، اقدام به خطمشی‌گذاری می‌کنند. پشت این خطمشی‌گذاری، دنیایی از تحلیل، اختیار و سازمان نهفته است که می‌تواند برای نظاره‌گر ناوارد کاملاً مبهم باشند. شرایط علی، مداخله‌گر و عوامل زمینه‌ای مؤثر بر دستورکار خطمشی‌گذاری اصلاح نظام اداری کدام‌اند؟ راهبردهای دستورکار خطمشی‌گذاری اصلاح نظام اداری چیست و چه پیامدهایی را به دنبال دارند؟ پژوهش حاضر به این پرسش‌ها و پرسش‌های مشابه، به‌عنوان بخشی از رویکرد به‌کار برده شده توجه کرده است و به آنها پاسخ می‌دهد. مدل مد نظر پژوهش مبتنی بر مدل پارادایمی کوربین و استراوس (۲۰۰۸) است که با روش نظریه داده‌بنیاد ارائه می‌شود.

### پیشینه پژوهش

نظام اداری کشورهای در حال توسعه کارآمد نیست و نارسایی‌هایی دارد که در عمل فرایند توسعه را با چالش روبه‌رو کرده‌اند (الوانی و سلطانی عربشاهی، ۱۳۷۸). نظام اداری موجود در ایران نیز کارآمد نبوده و به نوعی مانع جدی برای توسعه محسوب می‌شود (فقیهی و دانایی‌فرد، ۱۳۸۵). محمدی، الوانی، معمارزاده و حمیدی (۱۳۹۵) در پژوهشی با عنوان «طراحی و تبیین اثربخش نظام اداری در ایران» معتقدند که به‌منظور اثربخشی بیشتر نظام اداری ایران، باید به سازگاری میان ابعاد مدیریتی، سیاسی، قانونی و حرفه‌ای با ویژگی‌های فرهنگی که از عقلانیت بیشتری برخوردارند، توجه شود؛ این مهم در بلندمدت برای تسهیل فرایند توسعه کشور، گام مؤثری محسوب می‌شود. نتایج پژوهش آنان نشان داد بین وضع موجود و مطلوب ابعاد مدیریتی، حرفه‌ای و سیاسی، اختلاف معناداری وجود دارد و بین وضع موجود و مطلوب بعد قانونی اختلاف معناداری مشاهده نمی‌شود. همچنین پنج ویژگی فرهنگی شامل اقتدارگرایی، کم‌اعتمادی نسبت به یکدیگر، پارتی‌بازی و خویشاوندگرایی، ضعف در حاکمیت شایسته‌سالار و فرهنگ عمومی غیرعقلایی به‌عنوان اصلی‌ترین موانع فرهنگی فراروی اثربخشی نظام اداری ایران شناسایی شدند.

خیرگو، دانایی‌فرد و آذر (۱۳۹۲) در پژوهشی با عنوان «چگونگی انتقال خطمشی‌های تحول در نظام اداری ایران» به این نتیجه رسیدند که این خطمشی‌ها نتیجه فرایند انتقال آنها از سایر

کشورهای پیشرفته دنیا است که در مواردی به همگرایی، یادگیری و در برخی دیگر به تقلید خطمشی و در نهایت یادگیری خطمشی منجر شده است.

نرگسیان (۱۳۹۱) در پژوهشی با عنوان «مطالعه ماهیت زبان دولت در سه دهه انقلاب اسلامی و ارائه الگوی کارآمد آن در ایران»، نتیجه می‌گیرد که بین زبان غالب دولت، به‌ویژه زبان فعلی (بوروکراتیک) تا نیل به زبان مطلوب (فرابوروکراتیک) تفاوت و فاصله بسیار زیادی وجود دارد. وی الگوی مطلوب زبان دولت را با ابعاد صداقت و درستکاری، ملت‌سازی، مشارکت عمومی، مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی، تکریم شهروندان، توجه به منافع عمومی، عدالت اجتماعی، شفافیت و رعایت ارزش‌های دینی همراه با کدهای زبانی موجود در هر یک از این ابعاد، تدوین کرد، زبانی که می‌توان آن را زبان فرابوروکراتیک نامید.

رهنورد (۱۳۹۰) در پژوهشی با عنوان «طراحی الگوی مدیریت دولتی برای تحقق حاکمیت تراز چشم‌انداز ۱۴۰۴» اذعان کرده است که حاکمیتی مطلوب‌تر از چشم‌انداز با ویژگی‌های شش‌گانه عدالت‌گرایی، قانون‌گرایی، مشارکت، ارزش‌گرایی، توسعه‌گرایی و پاسخگویی قابل تبیین است و به کار گرفتن نوعی الگوی تلفیقی مدیریت دولتی با توجه به رویکردهای چهارگانه اداره امور عمومی، مدیریت دولتی نوین، مدیریت ارزش‌های همگانی و مدیریت ارزش‌های متعالی برای پیاده‌سازی حاکمیت تراز چشم‌انداز، ضروری است.

آغاز (۱۳۸۸) در پژوهشی با عنوان «طراحی الگوی ساختار بوروکراسی دولتی ایران با تأکید بر فرهنگ بومی»، ویژگی‌های کنونی بوروکراسی ایران را با تمرکز بر سنجش ابعاد ساختاری مطالعه کرد. بر اساس نتایج پژوهش وی، ساختار بوروکراسی ایران با الگوی عقلایی سنتی فاصله زیادی دارد و در طراحی ساختار بوروکراسی دولتی ایران باید به ارزش‌های فرهنگی و بومی توجه شود.

صائبی و پسران قادر (۱۳۸۵) در پژوهشی با عنوان «ارائه مدل اقتضایی برای اصلاح نظام اداری کشور»، هشت عامل توسعه مدیریت منابع انسانی، آرمان‌ها و راهبردها، مسئولیت‌پذیری و درستکاری، کیفیت و پاسخگویی به شهروندان، روش‌ها و قوانین و مقررات، حاکمیت الکترونیک، رهبری و مدیریت و ساختار سازمانی را برای اصلاح نظام اداری پیشنهاد کردند که دستیابی به بهره‌وری کل نظام اداری را امکان‌پذیر می‌کند.

در مقایسه پژوهش حاضر با پژوهش‌های انجام‌شده، باید اذعان کرد که پژوهش حاضر بر دستور کار خطمشی‌های اصلاح نظام اداری تأکید دارد، در حالی که به نظر می‌رسد سایر پژوهش‌ها از توجه به فرایند دستور کار خطمشی‌های اصلاح نظام اداری غافل مانده‌اند. با توجه به این که فرایند دستور کار خطمشی‌گذاری اصلاح نظام اداری در ایران، به‌طور جامع تبیین نشده

و نظریه‌ای در خصوص این موضوع وجود ندارد و با توجه به خلأ تحقیقاتی، به نظر می‌رسد اجرای این پژوهش ضروری است و می‌تواند خلأ تحقیقاتی موجود در نظام اداری کشور را اندکی جبران کند.

### دستور کار خطمشی‌گذاری

تهیه دستور کار، مرحله آغازین و مهم چرخه خطمشی‌گذاری و منشأ خطمشی‌های دولتی است (هاولت و همکاران، ۱۳۹۴: ۱۶۱). پرسش اساسی این است که چطور مسائل و موضوعات خاص در دستور کار قرار می‌گیرند؟ الوانی (۱۳۹۵) معتقد است لازمه دستور کار قرار گرفتن یک موضوع، وجود شرایط خاص به شرح زیر است:

- مسئله نسبتاً حاد شده باشد؛ به طوری که نتوان آن را نادیده گرفت و بی‌اهمیت تلقی کرد.
- مسئله بسیار برجسته و به صورت یک موضوع خاص درآمده باشد، مانند شکافتگی لایه اوزون و خطر گرمای زمین.
- مسئله باعث برانگیخته شدن احساسات عمومی شده و توجه رسانه‌های عمومی را به خود جلب کرده باشد.
- مسئله اثرهای وسیع و گسترده‌ای داشته باشد.
- پرسش‌هایی درباره قانونی بودن در جامعه مطرح شده باشد.
- مسئله یا مشکل، موضوع روز باشد.

دولت‌ها با در دستور کار قرار دادن یک مسئله، هویت آن مسئله را تأیید کرده و برای این که آن را از اولویت خارج کنند، از مسائل دیگر چشم‌پوشی می‌کنند (دانش‌فرد، ۱۳۹۵: ۱۲۹). کینگدان (۱۹۸۴) برای به رسمیت شناختن مسئله، افراد خارج از حاکمیت را نیز در کنار مقامات رسمی دولتی مهم می‌داند، ولی اظهار می‌دارد که دستور کار فهرستی از موضوعات یا مسائل را دربرمی‌گیرد که به آنها از طرف مقامات رسمی دولتی و افراد خارج از حاکمیت و نزدیک به آن مقامات، در هر زمان توجه شود. ساباتیه (۱۳۹۳) معتقد است نیروهای کلان سیاسی مداخله می‌کنند تا موضوع بحث‌انگیز را در دستور کار دولت قرار دهند و زمانی که در دستور کار قرار گرفت، به سرانجام می‌رسد (ساباتیه، ۱۳۹۳: ۵۵۹). هاولت معتقد است که در دستور کار، مشکلات به اطلاع دولت‌ها رسانده می‌شود (قلی‌پور، ۱۳۹۳: ۱۲۴). ماهیت دستور کار، بیان‌کننده پیچیدگی‌های زیادی در نحوه قرار گرفتن یک موضوع در دستور کار دولت یا سازمان‌های دولتی است. این پیچیدگی از احساس نیاز به خطمشی در احزاب و گروه‌ها تا افراد یا حتی خود دولت

شروع شده و تا قانع‌سازی دولت در راستای بررسی و پاسخ به آن ادامه می‌یابد (دانش‌فرد، ۱۳۹۵: ۱۳۰).

واژه دستور کار را نخستین بار مک‌کمبز و شاو در اوایل دهه ۱۹۷۰ به کار بردند (دانایی‌فرد، حسینی و فانی، ۱۳۹۲: ۵۰). کوب و آلدِر، دستور کار را مجموعه‌ای از مباحث سیاسی می‌دانند که در مجموعه‌ای از ملاحظات قانونی، توجه سیاست‌حکومتی را جلب می‌کند (کوب و روس، ۱۹۹۷: ۱۴). کینگ‌دان، دستور کار را شامل فهرستی از مسائل و موضوعاتی می‌داند که صاحب‌نظران و دولت‌مردان در مقطع زمانی خاص نسبت به آن توجه ویژه‌ای می‌کنند (کینگ‌دان، ۱۹۸۴: ۴۵). دستور کار بر تعریف مسئله و چگونگی ورود یک مسئله در تصمیم‌گیری دولت متمرکز است (اسمیت و لاریمر، ۱۳۹۲: ۴۵). دستور کار ابزاری است که اولویت‌گذاری مسائل را در مراکز قانون‌گذاری فراهم می‌کند (لاجوردی، ۱۳۹۰: ۷۲). کوب و روس (۱۹۹۷) دستور کار را فرایندی می‌دانند که از طریق آن، خواسته‌های گروه‌های مختلف جامعه به مقوله‌های متعارض تبدیل می‌شوند تا توجه جدی مقامات دولتی را به خود جلب کنند (دانش‌فرد، ۱۳۹۵: ۱۲۸). فرایند دستور کار شامل یک رشته اقدامات منطقی است که در نهایت به شناسایی و تشریح موضوعی خاص منجر می‌شود (قلی‌پور، ۱۳۹۳: ۱۲۷).

کوب و روس، نقطه آغاز فرایند دستور کار را از طرح مسائل و موضوعات در دستور کار عمومی می‌دانند که طی سازوکار مشخصی به دستور کار سازمانی تبدیل شده و موضوع به‌طور رسمی توسط دولت پذیرفته می‌شود. ایشان، فرایند دستور کار را شامل چهار مرحله بیان و انتشار عمومی موضوعات و مسائل، تعیین راه‌حل‌ها، واکنش مخالفان و حامیان مسائل طرح‌شده و انتشار یافته و پذیرش مسئله توسط سازمان‌های دولتی می‌دانند (کوب و روس، ۱۹۹۷). دیویس فرایند دستور کار را فرایند سه‌مرحله‌ای توصیف می‌کند که شامل مراحل مقدماتی، انتشار و پردازش است. فرایند تهیه دستور کار مطابق نظر باربارا نلسون به این ترتیب است نخست که صاحب‌نظران مسائل عمومی از مسائل و مشکلات جدید مطلع می‌شوند، در مورد آنها تصمیم‌گیری می‌کنند، سپس به بررسی آن پرداخته و سازمان‌های خود را برای مقابله و پاسخگویی به آنها بسیج می‌کنند (دانش‌فرد، ۱۳۹۵: ۱۳۱).

کینگ (۱۹۷۶) و سایمون و هاف‌برت (۱۹۷۴) با ارائه مدل قیف علیت در خط‌مشی‌گذاری، معتقدند که متغیرهای مؤثر در شکل‌گیری دستور کار به‌عنوان مجموعه‌ای از عوامل علی شناسایی می‌شوند که آثار ترکیبی آنها خط‌مشی‌ها را می‌سازند (هاولت و همکاران، ۱۳۹۴: ۱۷۳). کوب و آلدِر (۱۹۹۷) با نگاهی فرایندی، انواع دستور کار را به دو نوع دستور کار عمومی یا منظم و دستور کار رسمی یا سازمانی از هم متمایز کرده‌اند (دانش‌فرد، ۱۳۹۵: ۱۳۳).

کوب و روس، برای چگونگی تنظیم دستور کار سه الگو معرفی کرده‌اند. نخستین الگوی آنها، مدل ابتکار بیرونی<sup>۱</sup> است که آغاز شکل‌گیری دستور کار را از گروه‌های غیردولتی می‌داند. دومین الگو، مدل بسیج عمومی است که نحوه فعالیت دولت را نشان می‌دهد و در تلاش است مسئله‌ای را که پیش از این در دستگاه دولتی به‌عنوان دستور کار رسمی مطرح بود، به‌صورت عمومی مطرح کرده و به جلب توافق عمومی روی آن اقدام کند. الگوی سوم، مدل ابتکار داخلی است. در این الگو آغازکنندگان فرایند دستور کار، گروه‌های اجتماعی صاحب نفوذی هستند که بنا به شرایط، به تصمیم‌گیرندگان و خطمشی‌گذاران دسترسی آسانی دارند. آنها طرح‌ها و پیشنهادهای خود را برای گروه‌های تصمیم‌گیر توضیح می‌دهند و تصمیم‌گیرندگان را قانع می‌کنند که موضوع طرح‌شده را در دستور رسمی یا سازمانی قرار دهند (هاولت و همکاران، ۱۳۹۴: ۱۷۷).

### خطمشی‌های اصلاح نظام اداری

نظام اداری ابزار کار و ماشین اجرایی مدیریت دولتی است. نظام اداری، دیدگاه‌ها و رویکردهای علمی مدیریت دولتی را در سطح عملیاتی محقق کرده و با استفاده از سازوکارهای فنی، تلاش می‌کند انتظارات جامعه و مردم را تأمین کند. مطالعات میدانی ناچیز در خصوص طراحی الگوی نظام اداری در جوامع در حال توسعه از جمله ایران، نقص عمده‌ای به شمار می‌رود. وجود نظام اداری ملی به‌نسبت مدرن، می‌تواند پیش‌نیاز نوسازی اجتماعی محسوب شود و برای ایجاد قابلیت یاد شده در کشورهایی که فاقد آن هستند، اقدامات مؤثر تأکید می‌شود (محمدی و همکاران، ۱۳۹۵: ۶۰۹).

نظام اداری در ایران با توجه به نقش گسترده و مؤثری که در انجام امور دارد، یکی از زیرساخت‌های مهم توسعه محسوب می‌شود که بی‌توجهی به آن آسیب‌های جبران‌ناپذیری را در مسیر تحقق آرمان‌های نظام جمهوری اسلامی ایران، تحقق برنامه‌ها، رضایت مردم و ... به‌دنبال دارد (عسکری‌آزاد، ۱۳۹۲). طی سه دهه اخیر، مدیریت دولتی ایران دستخوش تغییرات بنیادی شده که نتیجه آنها رخ دادن تحولات گسترده‌ای در نظام اداری کشور بوده است. تحولات نظام اداری کشور طی سه دهه اخیر را می‌توان در شش دسته کلی زیر طبقه‌بندی کرد:

۱. تحولات انجام‌گرفته 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 (۱۳۸۴-۱۳۸۹):

۶. تحولات نظام اداری در طول قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰-۱۳۹۵).

مجموعه خطمشی‌ها و تحولات انجام گرفته در طول سال‌های پس از انقلاب اسلامی تا سال ۱۳۶۸، شامل افزایش نهادهای دولتی، افزایش کارکنان بخش عمومی، افزایش تحصیلات 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.

خطمشی‌ها و تحولات در طول قانون برنامه اول توسعه شامل سیاست خصوصی‌سازی و واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی، انتقال واحدهای سازمانی دولتی از تهران، استفاده از فناوری اطلاعات به منظور خدمت‌رسانی با کیفیت، منطقی کردن نظام تشکیلاتی دولت، افزایش نرخ بهره‌برداری از ظرفیت‌ها و امکانات موجود دولت، جلب مشارکت مردم به تأمین قسمتی از هزینه‌های ارائه خدمات عمومی و کاهش بار مالی هزینه‌های دولتی از طریق انتقال وظایف به بخش غیردولتی می‌شود.

خطمشی‌ها و تحولات نظام اداری در طول قانون برنامه دوم توسعه شامل اجرای سیاست تمرکززدایی و افزایش نقش استان‌ها در اجرای برنامه‌های توسعه، تشکیل شورای عالی اداری با ترکیب، صلاحیت‌ها و اختیارات مصرح به منظور اصلاح نظام اداری، تشکیل سیستم انتصاب مدیران لایق، امین، متعهد و متخصص و نظارت دقیق بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی، انجام تحولات ساختاری طبق ابلاغیه سازمان امور اداری و استخدامی کشور، بهبود سیستم‌ها و روش‌های انجام کار و استفاده از فناوری اطلاعات به منظور افزایش بهره‌وری نظام اداری، لغو انحصار دولتی در قوانین و مقررات موضوعه و واگذاری بخش‌های دولتی به بخش‌های خصوصی می‌شود.

خطمشی‌ها و تحولات نظام اداری در طول قانون سوم توسعه شامل تدوین برنامه تحولات ساختاری لازم در کلیه موارد، طراحی و تدوین برنامه جامع نیروی انسانی بخش دولتی، واگذاری سهام و مدیریت شرکت‌های دولتی به منظور ارتقای کارایی و افزایش بهره‌وری، طراحی و تدوین هفت برنامه تحول در نظام اداری کشور می‌شود که مهم‌ترین محورهای تحولات هفت برنامه نظام اداری عبارت‌اند از: الف) منطقی کردن 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 و چ) برنامه ارتقای و حفظ کرامت مردم در نظام اداری.

خطمشی‌ها و تحولات انجام گرفته در طول قانون برنامه چهارم توسعه شامل تقسیم امور و وظایف دولت به امور حاکمیتی، تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی، امور زیربنایی و امور تصدی‌های اقتصادی، اصلاح نظام بودجه‌ریزی از روش موجود به روش هدفمند و عملیاتی و به صورت قیمت تمام شده خدمات، حذف یا واگذاری ۲۰ درصد از تعداد سازمان‌ها و نهادها و مؤسسات عمومی، افزایش سطح کیفی خدمات و تدوین دستورالعمل‌های ذی‌ربط، رضایت و تکریم ارباب‌رجوع، تجزیه، تحلیل و طراحی مجدد مشاغل دولتی، ارتقای سطح کیفی مدیران و سرپرستان و توسعه آموزش شغلی و تخصصی کوتاه‌مدت، مشخص کردن قیمت تمام شده فعالیت‌ها و خدمات بر اساس کمیت و کیفیت محل جغرافیایی، انجام اقداماتی برای کاهش حجم تصدی‌ها و افزایش مشارکت مردم در اداره امور کشور و کوچک‌سازی دولت، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، قانون مدیریت خدمات کشوری و سیاست‌های کلی نظام اداری (ابلاغی مقام معظم رهبری) می‌شود.

خطمشی‌ها و تحولات در طول قانون برنامه پنجم توسعه شامل توسعه خدمات الکترونیک از طریق ایجاد و توسعه شبکه ملی اطلاعات و مراکز داده داخلی امن و پایدار، توسعه مراکز صدور گواهی الکترونیکی، اسناد الکترونیکی و انجام الکترونیکی صدور مجوز، استقرار کامل سامانه بانكداری متمرکز، ادغام وزارتخانه‌ها و کاهش آنها از ۲۱ وزارتخانه به ۱۷ وزارتخانه و ۱۰ برنامه تحول در نظام اداری دولت خدمتگزار می‌شود که محورهای اصلی این ۱۰ برنامه شامل ۱. استقرار دولت الکترونیک، ۲. عدالت استخدامی و نظام پرداخت، ۳. ساماندهی نیروی انسانی، ۴. تمرکززدایی، 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 و ارتقای روحیه خودکنترلی در کارها و ۱۰. خدمات‌رسانی به مردم و تکریم ارباب‌رجوع است. همچنین تدوین نقشه راه اصلاح نظام اداری کشور که در هشت برنامه تدوین شده و مبتنی بر رئوس سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری است.

### روش‌شناسی پژوهش

هدف پژوهش، ارائه مدلی برای دستور کار خطمشی‌گذاری اصلاح نظام اداری در ایران است. پرسش پژوهش نیز این‌گونه مطرح می‌شود که مدل مناسب دستور کار خطمشی‌گذاری اصلاح نظام اداری در ایران چگونه است؟ این پژوهش با رویکردی کیفی و روش پژوهش داده‌بنیاد و تمرکز بر مصاحبه عمیق و نیمه ساختاریافته اجرا شده است. پژوهش داده‌بنیاد، روش پژوهشی اکتشافی است و به پژوهشگر اجازه می‌دهد در مواردی که امکان تدوین فرضیه وجود ندارد،

به جای استفاده از تئوری‌های از پیش تعریف‌شده، خود به تدوین تئوری جدید بپردازد (الوانی، آذر و دانایی‌فرد، ۱۳۹۰).

نخستین بار استراوس و گلسر روش تئوری داده‌بنیاد را در کتاب *کشف تئوری داده‌بنیاد* (۱۹۶۷) ارائه دادند، اما در سال‌های بعد با مطرح شدن دو رویکرد برای اجرای آن، روش یاد شده به دو رویکرد استراوس و رویکرد کلاسیک گلسر تفکیک شد (اسدی‌فرد، فانی، آذر و الوانی، ۱۳۹۵: ۲۶۲). این نظریه نوعی روش پژوهشی عام، استقرایی، تفسیری و اکتشافی است که به پژوهشگر امکان می‌دهد به جای اتکا به تئوری‌های موجود و از پیش تدوین‌شده، خود برای تدوین تئوری و گزاره اقدام کند (سرلک و نوربائی، ۱۳۹۵: ۵۶۰). در این پژوهش، از طرح نظام‌مند کوربین و استراوس (۲۰۰۸) استفاده شده است. بر اساس این طرح، برای تحلیل داده‌های کیفی گردآوری‌شده باید سه مرحله کدگذاری باز، کدگذاری محوری و کدگذاری انتخابی انجام گیرد تا در نهایت پارادایمی منطقی یا تصویری عینی از نظریه خلق شده ارائه شود.

بر این اساس پس از جمع‌آوری داده‌ها از طریق مصاحبه اکتشافی و طراحی مدل بر مبنای تحلیل داده‌بنیاد، روایی آن با اجرای مصاحبه، سنجیده شد. برای نگارش مبانی نظری پژوهش روش آرشویی به کار رفته و اطلاعات از منابع اولیه و ثانویه (بررسی سوابق و مدارک، مصاحبه و پرسشنامه) جمع‌آوری شدند. نمونه‌گیری به صورت نظری انجام گرفت و تا رسیدن به اشباع نظری ادامه یافت. در این پژوهش از مصاحبه شانزدهم داده‌ها تکرار شدند و مفهوم جدیدی شناسایی نشد، از این رو کفایت نمونه‌گیری محرز شد. در پژوهش حاضر، برای انتخاب نمونه آماری برای مصاحبه‌های عمیق، از افرادی با تحصیلات دانشگاهی (اعضای هیئت علمی)، دارای سابقه حضور مؤثر در ارکان خط‌مشی‌گذاری (شورای عالی اداری و مجلس شورای اسلامی) و دارای تجربه مدیریتی در سازمان‌های دولتی، بهره برده شده است. معیار انتخاب خبرگان، آشنایی افراد با مباحث نظری موضوع، اعم از بحث دستور کار خط‌مشی‌گذاری، اصلاح نظام اداری، آشنایی با مباحث عملی خط‌مشی‌گذاری و اجرای آن بود. به منظور نمونه‌گیری برای مصاحبه‌های عمیق، از روش گلوله برفی استفاده شد. همچنین برای ارزیابی قابل اتکا بودن داده‌ها و تفسیرها، از معیار اعتمادپذیری پژوهش‌های کیفی شامل قابلیت اعتبار، انتقال‌پذیری، اتکاپذیری و تأییدپذیری استفاده شد. به منظور دستیابی به معیارهای مطرح‌شده روش‌های زیر به کار گرفته شده است:

۱. صرف زمان لازم (۷۰ روز) برای مصاحبه‌ها و هدایت مستقیم مصاحبه‌ها؛
۲. ارائه گزارشی از نتایج پژوهش به مصاحبه‌شوندگان و اخذ نظر آنها؛
۳. بررسی کدگذاری و مقوله‌های به دست آمده توسط دو عضو هیئت علمی دانشگاه و یک مدیر ارشد دولتی با سابقه خدمت ۲۵ سال؛

۴. بررسی مقایسه داده‌های مصاحبه با مشاهده پژوهشگران از وضعیت نظام اداری کشور و نظارت اعضای تیم پژوهش بر فرایند جمع‌آوری و تحلیل داده‌ها؛
۵. توصیف تفصیلی و دقیق فرایند، متن و زمینه پژوهش و تشخیص داده‌های انحرافی؛
۶. مرور مصاحبه‌های انجام‌شده و ارزیابی مجدد کدگذاری‌ها و تفسیرها؛
۷. نمونه‌گیری نظری.

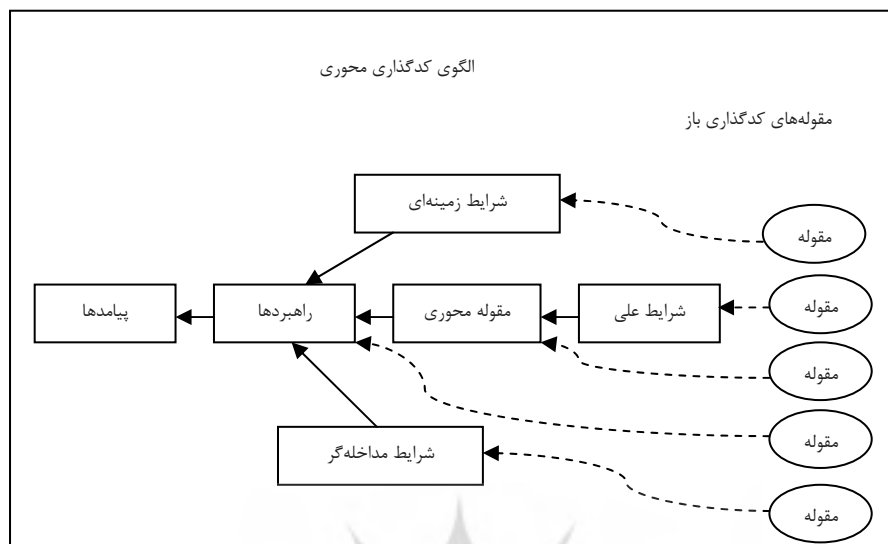
جدول ۱. مشخصات مصاحبه‌شوندگان

ردیف	مسئولیت و رتبه علمی	مدرک و رشته تحصیلی	سابقه فعالیت
۱	عضو هیئت علمی دانشگاه (استاد)	دکتری مدیریت دولتی	بیش از ۳۰ سال
۲	عضو هیئت علمی دانشگاه (استاد)	دکتری مدیریت دولتی	بیش از ۳۰ سال
۳	عضو هیئت علمی دانشگاه (استاد)	دکتری مدیریت دولتی	بیش از ۳۰ سال
۴	عضو هیئت علمی مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی (دانشیار)	دکتری مدیریت دولتی	۲۲ سال
۵	مدرس دانشگاه و مدیر ارشد دولتی	دکتری مدیریت فناوری اطلاعات	۲۱ سال
۶	مدرس دانشگاه و مدیر ارشد دولتی	دکتری مدیریت دولتی	۲۰ سال
۷	مدرس دانشگاه و مدیر ارشد دولتی	دکتری مدیریت دولتی	۱۹ سال
۸	مدرس دانشگاه و مدیر ارشد دولتی	دکتری مدیریت دولتی	۲۶ سال
۹	مدرس دانشگاه و مدیر ارشد دولتی	دکتری مدیریت دولتی	۲۹ سال
۱۰	مدرس دانشگاه و مدیر ارشد دولتی	دکتری مدیریت دولتی	۲۱ سال
۱۱	عضو کمیسیون اقتصادی و نماینده مجلس شورای اسلامی	کارشناس ارشد مدیریت دولتی	یک دوره نماینده
۱۲	عضو کمیسیون اجتماعی و نماینده مجلس شورای اسلامی	دکتری جغرافیای سیاسی	یک دوره نماینده
۱۳	عضو هیئت علمی دانشگاه (دانشیار)	دکتری مدیریت دولتی	۱۸ سال
۱۴	مدرس دانشگاه و مشاور وزیر	دکتری اقتصاد نظری	۲۲ سال
۱۵	عضو هیئت علمی دانشگاه (دانشیار) و مشاور رئیس کمیسیون اقتصادی مجلس	دکتری مدیریت دولتی	۱۹ سال
۱۶	مدرس دانشگاه و مشاور وزیر	دکتری مدیریت استراتژیک	۱۵ سال

### یافته‌های پژوهش

تحلیل داده‌ها در روش داده‌بنیاد طی سه مرحله کدگذاری باز، محوری و انتخابی انجام گرفت. مدل استفاده‌شده در این پژوهش، مدل کوربین و استراوس (۲۰۰۸) است که در شکل ۱ مشاهده می‌شود. کدگذاری باز، نوعی فرایند تحلیلی است که از طریق آن، مفاهیم شناسایی شده و ویژگی‌ها و ابعاد آنها در داده‌ها کشف می‌شود. کدگذاری محوری، فرایند ربط‌دهی مقوله‌ها به زیرمقوله‌ها و پیوند دادن مقوله‌ها در سطح ویژگی‌ها و ابعاد است. این کدگذاری، به این دلیل محوری نامیده شده است که کدگذاری حول محور یک مقوله تحقق می‌یابد. در این مرحله نظریه‌پرداز داده‌بنیاد، یک مقوله از مرحله کدگذاری باز را انتخاب کرده و آن را در مرکز فرایندی که در حال بررسی است، قرار داده و سایر مقوله‌ها را به آن ربط می‌دهد. این مقوله‌ها عبارت‌اند از: شرایط علی، راهبردها، شرایط زمینه‌ای، شرایط مداخله‌گر و پیامدها. این مرحله مشتمل بر ترسیم یک نمودار است که الگوی کدگذاری نامیده می‌شود. در کدگذاری انتخابی شرایط یا طبقات مرحله کدگذاری محوری با هم ادغام می‌شوند و تجزیه و تحلیل کلی انجام می‌گیرد و قضایای نظری بر اساس مدل پارادایم ارائه می‌شود (الوانی و همکاران، ۱۳۹۰). همچنین کدگذاری انتخابی (خلق نظریه) شامل یکی از کدهای محوری به‌مثابه مفهوم اصلی برای محقق است (پورعابدی، ۱۳۹۵: ۳۹). مرحله اصلی نظریه‌پردازی داده‌بنیاد مرحله‌ای است که محقق بر اساس نتایج کدگذاری باز و محوری به ارائه نظریه می‌پردازد (پورعابدی، ۱۳۹۵: ۴۵).

در این پژوهش، ضمن کدگذاری باز، داده‌ها به بخش‌های مجزا خرد شده و برای به‌دست آوردن شباهت‌ها و تفاوت‌ها، با دقت بررسی شدند و مضمون‌های بسیاری به‌دست آمد. طی فرایند رفت و برگشتی تحلیل داده‌ها، مجموعه این داده‌های کیفی اولیه به مقوله‌های کمتری تقلیل یافت، به طوری که از درون داده‌های خام اولیه، مقوله‌های مقدماتی در ارتباط با پدیده مورد بررسی، از طریق پرسش درباره داده‌ها، مقایسه موارد، رویدادها و سایر حالات هر پدیده، شباهت‌ها و تفاوت‌ها استخراج شدند. در مرحله بعد (کدگذاری محوری)، مقوله‌های دیگر به‌طور نظری به مقوله اصلی یا پدیده محوری ارتباط داده شد. بر اساس تحلیل داده‌های کیفی، مرحله کدگذاری محوری تکمیل شد که طبق آن، خط ارتباطی میان مقوله‌های پژوهش شامل، شرایط علی، مقوله محوری، شرایط زمینه‌ای، شرایط مداخله‌گر، راهبردها و پیامدها مشخص شدند. در مرحله کدگذاری انتخابی، بر اساس مؤلفه‌های مرحله کدگذاری محوری، قضایای پژوهش یا گزاره‌های حکمی ارائه شده است.



شکل ۱. کدگذاری نظریه‌پردازی داده‌بنیاد

منبع: کوربین و استراوس (۲۰۰۸)

در مدل پارادایمی، شرایط علی بر پدیده محوری، پدیده محوری و شرایط زمینی‌ای و مداخله‌گر بر راهبردها و راهبردها بر پیامدها اثر می‌گذارند. بنابراین، مدل دستور کار خط‌مشی‌گذاری اصلاح نظام اداری در ایران با استفاده از نظریه داده‌بنیاد، مدلی است که موارد زیر را مشخص می‌کند: شرایط علی به‌عنوان چالش‌های ناشی از فضای نظام اداری، شرایط زمینی‌ای، شرایط مداخله‌گر، راهبردهای اجرایی و پیامدهای اجرای دستور کار خط‌مشی‌گذاری اصلاح نظام اداری. مقوله‌های این پژوهش مطابق جدول ۱، در شش دسته زیر بیان شده است:

الف) مقوله‌های علی: این مقوله‌ها که حاصل شرایط علی یا شرایط مقدم است، به وقایع و عللی اشاره می‌کنند که به وقوع یا رشد و گسترش پدیده‌ای می‌انجامد (کوربین و استراوس، ۲۰۰۸). در این پژوهش، مقوله‌های حوزه ساختاری و سازماندهی، حوزه بهره‌وری، حوزه سرمایه‌انسانی، حوزه مدیریتی، حوزه قوانین و مقررات و حوزه ارتباطات بین‌المللی به‌عنوان شرایط علی تشخیص داده شدند.

ب) مقوله‌های محوری: مقوله‌ای محوری است که به‌صورت دائم در داده‌ها ظاهر شود و همه مقوله‌های اصلی دیگر بتوانند به آن مرتبط شوند. نام مقوله محوری می‌تواند متناسب با موضوع پژوهش انتخاب شود (کوربین و استراوس، ۲۰۰۸). در این پژوهش، دستور کار خط‌مشی‌گذاری اصلاح نظام اداری به‌عنوان عامل اصلی موفقیت در اصلاح نظام اداری، مقوله محوری است.

پ) مقوله‌های راهبردی: این مقوله‌ها برای کنترل، اداره و برخورد با پدیده محوری، راهبردهایی را ارائه می‌دهند (کوربین و استراوس، ۲۰۰۸). در پژوهش حاضر، دو مقوله راهبردی شامل انطباق قابلیت‌ها، ظرفیت‌ها و توانمندی‌های نظام اداری با نقش و وظایف یک دولت ایده‌آل و مطلوب و فرهنگ‌سازی برای ایجاد تحول و اصلاح در نظام اداری شناسایی شد.

ت) مقوله‌های زمینه‌ای: این مقوله‌ها که به مقوله‌های محیطی هم معروف‌اند، نشان‌دهنده شرایط خاصی هستند که راهبرد را تحت تأثیر قرار می‌دهد (کوربین و استراوس، ۲۰۰۸). مقوله‌های زمینه‌ای در پژوهش حاضر عبارت‌اند از: جریان‌های سیاسی، جریان‌های اجتماعی - فرهنگی، جریان‌های اقتصادی - فناوری، جریان‌های بین‌المللی و جریان‌های سازمانی - اداری.

ث) مقوله‌های مداخله‌گر: این مقوله‌ها که به مقوله‌های واسطه‌ای یا میانجی نیز معروف‌اند، سلسله شرایط خاصی را نشان می‌دهند که راهبرد را تحت تأثیر قرار می‌دهد (کوربین و استراوس، ۲۰۰۸). در پژوهش حاضر مقوله‌های شبکه‌های اجتماعی، کانون‌های تفکر، عدم تخصیص بهینه بودجه و بی‌انگیزگی و تعهد نامستمر مدیران و کارگزاران به‌عنوان عوامل مداخله‌گر شناسایی شدند.

ج) مقوله‌های پیامدی: مقوله‌های پیامدی، نتیجه و حاصل راهبردها در مقابله با پدیده یا برای اداره و کنترل پدیده‌اند (کوربین و استراوس، ۲۰۰۸). در پژوهش حاضر، مقوله‌های پیامدی عبارت‌اند از: نظام اداری نظام‌مند و جامع، کارا، بهره‌ور و ارزش‌افزا، اثربخش، نتیجه‌گرا و کیفیت‌مدار، پاسخگو و شفاف، شهروندمدار، خدمتگزار و مردم‌سالار، سالم، عاری از فساد و تبعیض، مشارکت‌جو و مشارکت‌پذیر، شایسته‌سالار و مبتنی بر دانش، آینده‌نگر و هدفمند، قانون‌مدار، ضابطه‌مند و اخلاق‌گرا، توسعه‌گرا، نواندیش، مدیر و راهبر.

نمونه‌ای از کدگذاری باز در جدول ۲ آورده شده و برای دستورکار خط‌مشی‌گذاری اصلاح نظام اداری در ایران نیز، شکل ۱ ارائه شده است.

جدول ۲. کدگذاری باز

شناسه	متن مصاحبه (داده)	مفهوم
EA-SS-D01	فقدان نقشه راه و برنامه منسجم و مصوب برای تحقق دولت الکترونیک	عدم توسعه دولت الکترونیک و هوشمندسازی اداری
EA-SS-P16	دسترسی محدود مردم به دریافت خدمات از طریق دفاتر پیشخوان دولت، مجتمع‌های خدمات اداری و ...	
EA-SS-K09	برای ارائه خدمات مطلوب و یکپارچه، پنجره‌های واحد ارائه خدمات و مدیریت فرایندهای مشترک و تعامل الکترونیکی بین دستگاهی وجود ندارد.	

## جدول ۳. کدگذاری محوری و انتخابی و تحلیل داده‌های کیفی

ابعاد پژوهش	مقوله‌ها	مفاهیم
ساختار	حوزه ساختاری و سازماندهی	عدم توسعه دولت الکترونیک و هوشمندسازی اداری، ساختارهای سازمانی عمودی و ناکارآمد، روش‌ها و فرایندهای طولانی و غیرشفاف، نیاز به سازماندهی مجدد، وجود فساد اداری و عدم مقابله جدی با آن، فرهنگ سازمانی ضعیف، عدم ایجاد فضای رقابتی در ارائه خدمات عمومی، فقدان عدالت اجتماعی، تمرکز به نسبت زیاد و قدرت زیاد ساختارهای غیررسمی
	حوزه بهره‌وری	عدم اهتمام مدیریت دولتی به موضوع بهره‌وری، بهره‌وری پایین منابع انسانی و مالی، بهره‌وری پایین فناوری اطلاعات و تکنولوژی، عدم اثربخشی برنامه‌ها و خطمشی‌ها
	حوزه سرمایه انسانی	مدیریت عملکرد، نظام پاداش و جبران خدمات، توانمندسازی، جانشین‌پروری و مدیریت منابع انسانی
	حوزه مدیریتی	پاسخگویی اجتماعی ضعیف، عدم رعایت اصول اخلاقی و حرفه‌ای، عدم تفویض اختیار، تصمیم‌گیری غیرعقلایی، تمایل به گسترش حیطه تحت سرپرستی، فقدان تکریب ارباب‌رجوع و صیانت از حقوق مردم
	حوزه قوانین و مقررات	اسناد و قوانین بالادستی، عدم تنقیح قوانین و وجود مقررات زائد
	حوزه ارتباطات بین‌المللی	جهانی شدن و الزامات و انتظارات ناشی از آن و سیاست‌های سازمان‌های بین‌المللی
عوامل زمینه‌ای	جریان‌های سیاسی	عدم توسعه سیاسی و نقش کم‌رنگ احزاب و نهادهای مدنی در اداره سیاسی کشور، عدم توسعه سازمان‌های مردم‌نهاد، فیلترینگ سلیقه‌ای فضای مجازی، فقدان آزادی بیان و حقوق رسانه‌ها، مشارکت ضعیف زنان و جوانان در اداره سیاسی کشور، گزینش سیاسی و سلیقه‌ای افراد برای پست‌های سیاسی، امنیتی بودن فضای سیاسی و حکمرانی بد
	جریان‌های اجتماعی و فرهنگی	عدم رعایت حقوق شهروندی، تنوع قومی جامعه ایران و عدم رعایت حقوق اقوام، کاهش سرمایه اجتماعی، ترجیح دادن وضع موجود، فرهنگ تصمیم‌گیری فردی و سخن‌گویی به جای عمل، کیفیت زندگی پایین و ضعف نظارت عمومی
	جریان‌های اقتصادی و فناوری	بیکاری و اشتغال کم، رکود اقتصادی، تورم، فقر، دانشی نبودن اقتصاد و نداشتن فناوری‌های مناسب
	جریان‌های بین‌المللی	جهانی شدن و تحریم‌های بین‌المللی
	جریان‌های سازمانی و اداری	وجود فساد اداری، تصدی‌گری دولت، ناکارآمدی نهادهای نظارتی، تمرکز شدید، بهره‌وری پایین، ناکارآمدی نظام پاسخگویی و توجه نکردن به مسئولیت اجتماعی



ادامه جدول ۳

ابعاد پژوهش	مقوله‌ها	مفاهیم
بنیاد نهادی	کانون‌های تفکر	کانون‌های تفکر دانشگاهی، کانون‌های تفکر دولتی، حکومتی و کانون‌های تفکر جامعه مدنی
	شبکه‌های اجتماعی	سازمان‌های مردم نهاد (NGO)، گروه‌های ذی‌نفع، مطبوعات و رسانه‌ها و احزاب سیاسی (نهادهای مدنی)
	عدم تخصیص بهینه بودجه	ضعف نظام بودجه‌ریزی، عدم تخصیص اعتبار به‌نگام
	بی‌انگیزگی و تعهد نامستمر مدیران و کارگزاران	نبود انگیزه و تعهد نامستمر
راهبردها	انطباق قابلیت‌ها، ظرفیت‌ها و توانمندی‌های نظام اداری با نقش و وظایف یک دولت ایده‌آل و مطلوب	تمرکززدایی، مهندسی نقش و ساختار دولت، توسعه دولت الکترونیک و هوشمندسازی اداری، خدمات عمومی در فضای رقابتی، مدیریت سرمایه انسانی، تقویت مدیریت و توان کارشناسی کشور، سلامت اداری، صیانت از حقوق مردم و تکریم، نظارت و ارزیابی و افزایش بهره‌وری
	فرهنگ‌سازی برای ایجاد تحول و اصلاح در نظام اداری	توسعه فرهنگ سازمانی و الزامات تحول نظام اداری
فرآیندها	نظام اداری نظام‌مند و جامع	تعیین چشم‌انداز مشخص و برنامه‌ریزی جامع و هدفمند، برنامه‌ریزی جامع منابع انسانی و اصلاح ساختار تشکیلاتی دولت
	نظام اداری کارا، بهره‌ور و ارزش‌افزا	افزایش کارایی دولت و تمرکز بر داده‌های نظام اداری
	نظام اداری اثربخش، نتیجه‌گرا و کیفیت‌مدار	افزایش اثربخشی نظام اداری و تمرکز بر ستادهای نظام اداری
	نظام اداری پاسخگو و شفاف	پاسخگویی دولت و شفافیت در اطلاعات و تصمیم‌گیری
	نظام اداری شهروندمدار، خدمتگزار و مردم‌سالار	شهروندمداری و تکریم ارباب‌رجوع
	نظام اداری سالم، عاری از فساد و تبعیض	عدم وجود فساد و قانون‌گرایی
	نظام اداری مشارکت‌جو و مشارکت‌پذیر	افزایش مشارکت در مدیریت نظام اداری
	نظام اداری شایسته‌سالار و مبتنی بر دانش	شایسته‌سالاری، انتقال و مدیریت دانش
	نظام اداری آینده‌نگر و هدفمند	آینده‌نگری
	نظام اداری قانون‌مدار، ضابطه‌مند و اخلاق‌گرا	اصل ضابطه و قانون‌گرایی و اخلاق‌گرایی
	نظام اداری توسعه‌گرا و نواندیش	نوآوری در تحول اداری و توسعه دولت
	نظام اداری مدیر و راهبر	نظام اداری هدایتگر

### برازش روایی پژوهش

برای کسب اطمینان از روایی پژوهش به‌منظور دقیق بودن یافته‌ها، بازبینی اعضا و بررسی همکار توصیه شده است (الوانی و همکاران، ۱۳۹۰). بنابراین برای بررسی روایی یافته‌ها اقدامات زیر انجام گرفت:

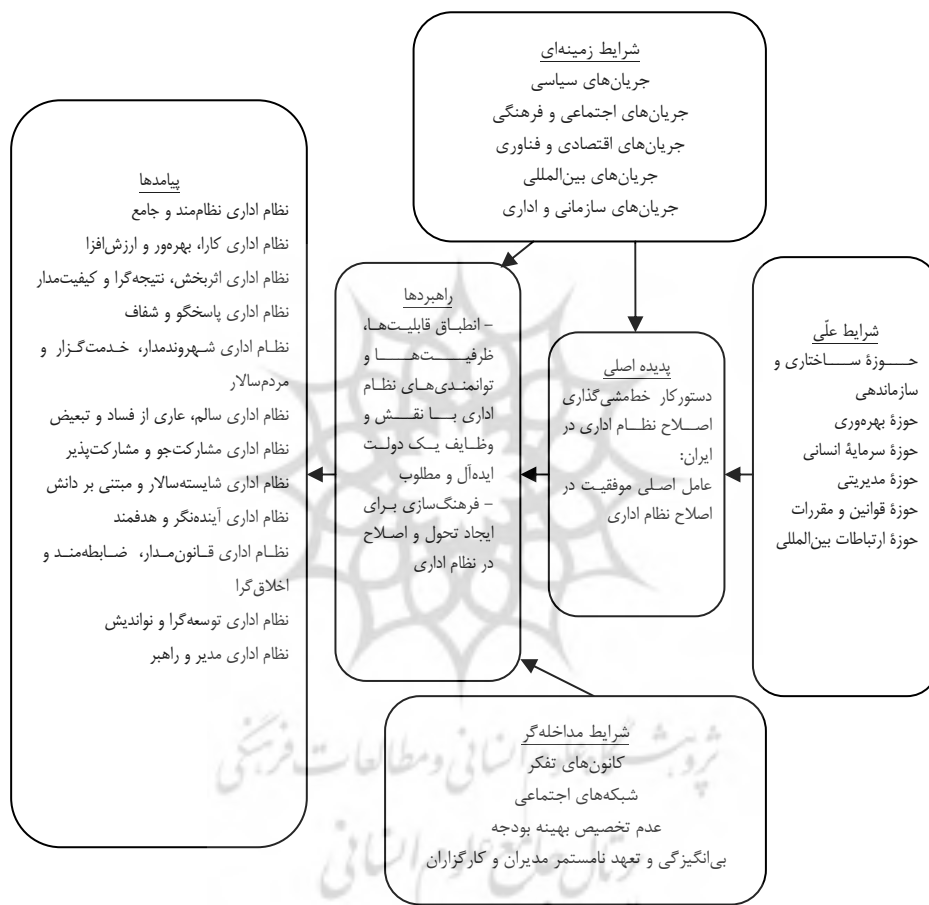
- تطبیق توسط مشارکت‌کنندگان: مشارکت‌کنندگان، مرحله کدگذاری محوری را بازبینی کرده و نظر خود را در ارتباط با آن اعلام کردند. دیدگاه‌های آنها نیز اعمال شده است.
- بررسی همکار: دو نفر از اعضای هیئت علمی دانشگاه با مدرک علمی دکتری مدیریت دولتی و یک نفر از مدیران ارشد دولتی با سابقه خدمت ۲۵ سال به بررسی یافته‌ها و اظهار نظر درباره مرحله کدگذاری محوری پرداختند و ضمن بازبینی مقوله‌های به‌دست‌آمده و اعمال اصلاحات جزئی، آنها را تأیید کردند.
- مشارکتی بودن پژوهش: به‌طور همزمان از مشارکت‌کنندگان در تحلیل و تفسیر داده‌ها کمک گرفته شد.

### گزاره‌های حکمی (قضایای) پژوهش

بر پایه مؤلفه‌های مرحله کدگذاری محوری، قضایای زیر به‌دست آمده‌اند:

۱. چالش‌های ایجاد شده از فضای نظام اداری در حوزه‌های ساختاری و سازماندهی، بهره‌وری، سرمایه انسانی، مدیریتی، قوانین و مقررات و ارتباطات بین‌المللی، برای دستور کار خطمشی‌گذاری اصلاح نظام اداری در ایران، شرایط علی محسوب می‌شوند.
۲. انطباق قابلیت‌ها، ظرفیت‌ها و توانمندی‌های نظام اداری با نقش و وظایف یک دولت ایده‌آل و مطلوب و فرهنگ‌سازی برای ایجاد تحول و اصلاح در نظام اداری، راهبردهایی اصلی برای دستور کار خطمشی‌گذاری اصلاح نظام اداری در ایران هستند.
۳. فضای عمومی نظام اداری ایران شامل جریان‌های سیاسی، اجتماعی - فرهنگی، اقتصادی - فناوری، بین‌المللی و سازمانی - اداری، برای دستور کار خطمشی‌گذاری اصلاح نظام اداری، زمینه و بستر خاصی را فراهم می‌آورند.
۴. قانون‌های تفکر، شبکه‌های اجتماعی، عدم تخصیص بهینه بودجه، بی‌انگیزگی و تعهد نامستمر مدیران و کارگزاران به‌عنوان شرایط مداخله‌گر بر دستور کار خطمشی‌گذاری اصلاح نظام اداری در ایران تأثیرگذارند.
۵. شرایط زمینه‌ای، شرایط مداخله‌گر و راهبردها، پیامدهای دستور کار خطمشی‌گذاری اصلاح نظام اداری در ایران (شامل نظام اداری نظام‌مند و جامع، کارا، بهره‌ور و ارزش‌افزا،

اثربخش، نتیجه‌گرا و کیفیت‌مدار، پاسخگو و شفاف، شهروندمدار، خدمتگزار و مردم‌سالار، سالم، عاری از فساد و تبعیض، اداری مشارکت‌جو و مشارکت‌پذیر، شایسته‌سالار و مبتنی بر دانش، آینده‌نگر و هدفمند، قانون‌مدار، ضابطه‌مند و اخلاق‌گرا، توسعه‌گرا، نواندیش، مدیر و راهبر را در پی خواهند داشت.



شکل ۲. مدل داده‌بنیاد دستور کار خط‌مشی‌گذاری اصلاح نظام اداری در ایران

### نتیجه‌گیری و پیشنهادها

هرگونه تغییر در نظام اداری سازمان‌های دولتی ایران، به دیدگاه نظام سیاسی کشور و اینکه چگونه به این امور پرداخته می‌شود، مرتبط است. به بیان دیگر، اقدامات و عملیات اداری، به تفکر

و نگرش سیاسی جامعه بستگی دارد که بپذیرد برای بهبود در نظام اداری و ایجاد تغییرات لازم، به دانش، تجربه و مهارت نیاز است. مطالعات منظم، بررسی‌های آماری مربوط، برنامه‌ریزی و انجام اقدامات لازم برای عملی کردن تغییرات بر اساس نظام ارتباطات اثربخش، برخی از قسمت‌های اصلی این تغییرات هستند. بررسی‌های آماری در کشور ما ضعیف هستند و برنامه‌ریزی سازمانی و پرسنلی معمولاً متداول نیست و متأسفانه این دیدگاه ده‌ها سال است که در سازمان‌های دولتی اداری ایران رواج دارد. در زمینه بهبود در نظام و ساختار وزارتخانه‌های ایران یا برخی از ادارات آنها، هر از گاهی تغییراتی رخ می‌دهد (که معمولاً برنامه‌ریزی شده نیست). بدیهی است که هر گونه تمایلی برای اصلاح سیستم اداری ایران نه تنها به برنامه‌ریزی استراتژیک و دستور کار مناسب نیاز دارد، بلکه باید دیدگاه روشنی نسبت به تغییر داشته باشد (نجفی‌گی، ۱۳۸۸: ۱۷۹).

عدم تدوین مطلوب و اجرای کارا و اثربخش خطمشی‌های اصلاح نظام اداری موجب ناکارآمدی سیاست‌های دولتی شده است. تحول اداری پدیده‌ای وسیع و گسترده است که معلول یک سری شرایط اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی در یک کشور است و محدود کردن آن در حیطه و حوزه‌ای خاص، برخورد مؤثر با آن را خدشه‌دار می‌کند. بهره‌گیری از مدلی جامع برای دستور کار خطمشی‌گذاری در اصلاح نظام اداری این امکان را برای کشورها فراهم می‌کند تا با آگاهی از کلیه ابزارهای مربوط به کنترل موانع تحول اداری به تعیین و اجرای کامل اولویت‌ها و راهبردها پرداخته شود. مزیت پژوهش حاضر در مقایسه با سایر پژوهش‌های تحول اداری در این است که مدل ارائه‌شده، مدلی جامع و مبتنی بر عمل است که همزمان کوشیده است به اکثر مؤلفه‌های مؤثر در فرایند دستور کار خطمشی‌گذاری اصلاح نظام اداری توجه کند و از این رو توانسته در پیوند نظریه و عمل فرایند دستور کار خطمشی‌گذاری اصلاح نظام اداری، گامی هر چند کوچک بردارد. وجه تمایز مدل ارائه‌شده در این پژوهش نسبت به چارچوب‌های موجود در زمینه فرایند تحول اداری، این است که در چارچوب‌های موجود به‌طور عمده فقط به فرایند تحول توجه شده، در حالی که در پژوهش حاضر، علاوه بر توجه به راهبردها و پیامدها، به عوامل تأثیرگذار بر دستور کار خطمشی‌گذاری اصلاح نظام اداری، شامل عوامل علی، زمینه‌ای و مداخله‌گر نیز تأکید شده است. این مدل با مدل‌های ارائه‌شده پیترز جی‌می (۱۹۹۱)، کینگدان (۱۹۸۴)، آنتونی کینگ (۱۹۷۶)، سایمون و هافبرت (۱۹۷۴) سازگاری دارد.

نتایج پژوهش نشان می‌دهد که شرایط علی اثرگذار بر دستور کار خطمشی‌های اصلاح نظام اداری شامل حوزه‌های ساختاری و سازماندهی، بهره‌وری، سرمایه انسانی، مدیریتی، قوانین و مقررات و ارتباطات بین‌المللی است. عوامل مداخله‌گر عبارت‌اند از: شبکه‌های اجتماعی،

کانون‌های تفکر، عدم تخصیص بهینه بودجه و فقدان انگیزه و تعهد مستمر مدیران و کارگزاران که با توجه به عوامل زمینه‌ای شامل جریان‌های سیاسی، اجتماعی - فرهنگی، اقتصادی - فناوری، بین‌المللی و سازمانی - اداری بر دستور کار خط‌مشی‌های اصلاح نظام اداری تأثیرگذار هستند. همچنین راهبردهای ارائه‌شده شامل انطباق قابلیت‌ها، ظرفیت‌ها و توانمندی‌های نظام اداری با نقش و وظایف یک دولت ایده‌آل و مطلوب و فرهنگ‌سازی برای ایجاد تحول و اصلاح در نظام اداری به پیامدهای مثبت اصلاح نظام اداری منجر می‌شوند که شامل موارد زیر است: نظام اداری نظام‌مند و جامع، کارا، بهره‌ور و ارزش‌افزا، اثربخش، نتیجه‌گرا و کیفیت‌مدار، پاسخگو و شفاف، شهروندمدار، خدمتگزار و مردم‌سالار، سالم، عاری از فساد و تبعیض، مشارکت‌جو و مشارکت‌پذیر، شایسته‌سالار و مبتنی بر دانش، آینده‌نگر و هدفمند، قانون‌مدار، ضابطه‌مند و اخلاق‌گرا، توسعه‌گرا، نواندیش، مدیر و راهبر.

در خصوص مدل داده‌بنیاد و یافته‌های آن نیز پیشنهاد می‌شود با توجه به تأکید بر اصلاح نظام اداری از سوی مقام معظم رهبری، موضوع دستور کار خط‌مشی‌های اصلاح نظام اداری به طور جدی در ستادها و شوراها، تحول دستگاه‌های اجرایی دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی، مطرح شود و در برنامه‌های بعدی نیز بر حفظ و تقویت آنها تأکید شود و ضمن ارائه راهکارهای لازم از سوی این نهادها، در راستای دسترسی سریع‌تر و سهل‌تر به اهداف خط‌مشی، برای مجریان بستر مناسبی مهیا شود تا در آینده‌ای نزدیک شاهد نظام اداری کارا و اثربخش باشیم. به دولت‌مردان پیشنهاد می‌شود که پتانسیل‌های موجود در حوزه‌های اجتماعی - فرهنگی و سازمانی - اداری کشور را شناسایی کنند و در راستای تحول و اصلاح نظام اداری از آنها مدد گیرند. همچنین به کارگزاران پیشنهاد می‌شود سازوکارهای نرم و سخت را در شناسایی مسائل نظام اداری، تقویت کنند تا امکان رصد پیش‌هنگام مسئله امکان‌پذیر شده و برای آنها راه‌حل‌های عالمانه ارائه شود. از جمله محدودیت‌های 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. یکی دیگر از محدودیت‌های پژوهش، موضوع پژوهش بود. همان‌طور که اشاره شد، درباره دستور کار خط‌مشی‌های اصلاح نظام اداری پژوهش‌های چندانی انجام نشده است. این محدودیت، کار پژوهش را دشوار و پیچیده می‌کند. دشواری مهم پژوهش، هماهنگی با مصاحبه‌شوندگان بود. از آنجا که مصاحبه‌شوندگان 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. دشواری دیگر پژوهش، کیفی بودن آن است که پژوهشگر تلاش کرد

در شکل‌گیری نظری، هیچ نوع تحمیلی بر داده‌ها انجام نگیرد و نظریه به‌واقع از درون داده‌ها کشف و استخراج شود.

با در نظر داشتن اینکه بر پایه گزاره‌های حکمی یا قضایای مستخرج از درون نظریه داده‌بنیاد در پژوهش کیفی می‌توان فرضیه‌هایی راهبردی تدوین کرد، برای پژوهش‌های آتی پیشنهاد می‌شود پژوهش‌هایی کمی با هدف آزمون این فرضیه‌ها انجام شود. همچنین با توجه به اینکه پژوهش حاضر در مورد دستور کار خطمشی‌های اصلاح نظام اداری است، می‌توان از آن به عنوان مبنایی برای پژوهش‌های آتی در خصوص نظریه‌پردازی خطمشی‌های نظام اداری و آینده‌نگاری در این زمینه استفاده کرد.

## منابع

- آغاز، ع. (۱۳۸۸). *الگوی ساختار بوروکراسی دولتی ایران با تأکید بر فرهنگ بوم‌شناسانه*. رساله دکتری رشته مدیریت دولتی، تهران: دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی.
- اسدی‌فرد، ر.، فانی، ع.، آذر، ع. و الوانی، م. (۱۳۹۵). مدل تجزیه و تحلیل خطمشی عمومی در ایران. *فصلنامه مدیریت دولتی*، ۸ (۲)، ۲۷۶-۲۵۵.
- اسمیت، ک. ب.؛ لاریمر، ک. و. (۱۳۹۲). *درآمدی بر نظریه خطمشی‌گذاری عمومی (تقابل نظری عقلانیت‌گراها و فرائیات‌گراها)*. ترجمه حسن دانایی‌فرد، تهران: انتشارات صفار.
- الوانی، م. (۱۳۹۵). *تصمیم‌گیری و تعیین خطمشی دولتی*. تهران: انتشارات سمت.
- الوانی، م.؛ شریف‌زاده، ف. (۱۳۹۴). *فرایند خطمشی‌گذاری عمومی*. تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی.
- الوانی، م.؛ آذر، ع.؛ دانایی‌فرد، ح. (۱۳۹۰). *روش‌شناسی پژوهش کیفی در مدیریت: رویکردی جامع*. تهران: انتشارات اشراقی.
- الوانی، م.؛ سلطانی‌عربشاهی، س. (۱۳۸۰). *مدیریت تطبیقی*. تهران: انتشارات دانشگاه پیام نور.
- پورعابدی، م. (۱۳۹۵). طراحی مدل چیره‌دستی در سازمان‌های علمی و فناورانه بر مبنای نظریه‌پردازی داده‌بنیاد (مطالعه موردی: جهاد دانشگاهی). *فصلنامه مدیریت دولتی*، ۸ (۱)، ۵۴-۳۳.
- خیرگو، م.؛ دانایی‌فرد، ح.؛ آذر، ع. (۱۳۹۲). چگونگی انتقال خطمشی‌های تحول در نظام اداری به ایران: پژوهشی اکتشافی مبتنی بر روش‌شناسی ترکیبی. *فصلنامه علمی پژوهشی مدیریت نظامی*، ۴۳ (۴۹)، ۷۸-۴۳.

دانا، فرد، ح.؛ حسینی، ی.؛ فانی، ع. (۱۳۹۲). *ظرفیت خطمشی‌گذاری عمومی: کلید توسعه‌یافتگی ملی*. تهران: انتشارات صفار.

دانا، فرد، ح.؛ خیرگو، م.؛ آذر، ع.؛ فانی، ع. (۱۳۹۱). *فهم انتقال خطمشی اصلاحات اداری در ایران: پژوهشی بر مبنای راهبرد داده‌بنیاد*. *نشریه مدیریت فرهنگ سازمانی*، ۱۰ (۲۶)، ۲۸-۵.

دانش فرد، ک. (۱۳۹۵). *فرایند خطمشی‌گذاری عمومی*. تهران: انتشارات صفار.

رهنورد، ف. (۱۳۹۰). *الگوی مدیریت دولتی برای تحقق حاکمیت تراز چشم‌انداز ۱۴۰۴*. *فصلنامه چشم‌انداز مدیریت دولتی*، ۶ (۶)، ۵۸-۴۳.

ساباتی، پ. ا. (۱۳۹۳). *نظریه‌های فرایند خطمشی عمومی*. ترجمه حسن دانا، فرد، تهران: انتشارات صفار.

سرلک، م.؛ نوریانی، م. (۱۳۹۵). *شناسایی عوامل مؤثر بر جریان‌های شکافنده سازمان‌های دولتی با استفاده از استراتژی نظریه‌پردازی داده‌بنیاد*. *فصلنامه مدیریت دولتی*، ۸ (۴)، ۵۷۰-۵۵۳.

صائبی، م.؛ پسران قادر، م. (۱۳۸۵). *ارائه مدل اقتضایی برای اصلاح نظام اداری کشور*. *فصلنامه مطالعات دفاعی/استراتژیک دانشگاه عالی دفاع ملی*، ۲۵-۲۶، ۹۱-۷۵.

عسکری آزاد، م. (۱۳۹۲). *نقشه راه اصلاح نظام اداری*. تهران: معاونت توسعه مدیریت و سرمایه‌انسانی رئیس‌جمهور.

فقیهی، ا.؛ دانا، فرد، ح. (۱۳۸۵). *بوروکراسی و توسعه در ایران*. تهران: نشر رسا.

قلی‌پور، ر. (۱۳۹۳). *تصمیم‌گیری سازمانی و خطمشی‌گذاری عمومی*. تهران: انتشارات سمت.

لاجوردی، س. (۱۳۹۰). *مدیریت کانون‌های تفکر در عرصه خطمشی‌های عمومی*. تهران: انتشارات دفتر پژوهش‌های فرهنگی.

محمدی، ح.؛ الوانی، م.؛ معمارزاده، غ.؛ حمیدی، ن. (۱۳۹۵). *طراحی و تبیین الگوی اثربخش نظام اداری در ایران*. *فصلنامه مدیریت دولتی*، ۸ (۴)، ۶۱۶-۵۹۱.

منوریان، ع. (۱۳۹۴). *مدل اجرای خطمشی‌های اصلاح اداری با رویکرد یادگیری*. *فصلنامه مدیریت دولتی*، ۷ (۴)، ۸۶۴-۸۳۹.

منوریان، ع.؛ محمدی، د.؛ محمدی فاتح، ا. (۱۳۹۵). *خطمشی‌گذاری خوب در قوه مجریه، مدل‌سازی نقش ظرفیت‌های سازمانی و زمینه ملی*. *فصلنامه مدیریت دولتی*، ۸ (۲)، ۲۵۴-۲۳۳.

نجفی‌بیگی، ر. (۱۳۸۸). *مدیریت تغییر: نگاهی به نظام اداری ایران*. تهران: انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات.

هاولت، م.، رامش، ا.؛ پرل، آ. (۱۳۹۴). مطالعه خطمشی عمومی: چرخه‌های خطمشی و زیر نظام‌های خطمشی. ترجمه منوریان و گلشن. تهران: انتشارات کتاب مهربان نشر.

## References

- Aghaz, A. (2010). *Pattern of Iranian Public Bureaucracy Structure with Emphasis on Indigenous Culture*. Doctoral dissertation in the field of public administration, Faculty of Management and Accounting, Allameh Tabatabaei University. (in Persian)
- Alvani, M. & Azar, A. & Danaeefard, H. (2011), *Qualitative Research Methodology in Management: A Comprehensive Approach*. Eshraghi Press, Tehran. (in Persian)
- Alvani, M. & Sharifzadeh, F. (2015), *Public Policy-Making Process*. Allameh Tabatabaei University Press, Tehran. (in Persian)
- Alvani, M. (2016). *Decision Making and Determine Government Policy*. Samt Press, Tehran. (in Persian)
- Alvani, S. M. & Soltani Arabshahi, S. (2002). *Comparative Management*. Payam Noor university publisher, Tehran. (in Persian)
- Asadifard, R. & Fani, A. & Azar, A. & Alvani, M. (2016). Public Policy Analysis Model in Iran. *Journal of Public Administration*, 8(2), 255-276. (in Persian)
- Askariazad, M. (2013), *Roadmap for Reforming the Administrative System*. Vice President for Management & Human Capital Development, Tehran. (in Persian)
- Cobb, R. & Ross, M. (1997). *Cultural Strategies of Agenda Denial: Avoidance, Attack, and Redefinition*. Lawrence, KA: University Press of Kansas.
- Cobb, R. & Ross, M. (1997). *Cultural Strategies of Agenda Denial: Avoidance, Attack, and Redefinition*. Lawrence, KA: University Press of Kansas.
- Corbin, J. & Strauss, A. (2008). *Basics of Qualitative Research (3rd ed.): Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. California, USA.
- Corbin, J. & Strauss, A. (2008). *Basics of Qualitative Research (3rd ed.): Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. California, USA.
- Danaeefard, H. & Hoseini, Y. & Fani, A. (2017). *The Public Policy Capability of the National Development Key*. Saffar Press, Tehran. (in Persian)



- Danaeefard, H. & Kheyrgoo, M. & Azar, A. & Fani, A. (2012). Understanding Transfer of Administrative Reform Policy in Iran: A Research Based on the Grounded Theory Strategy. *Journal of Organizational Culture Management*, 10 (26), 5-28. (in Persian)
- Daneshfard, K. (2016). *Public Policy-Making Process*. Saffar Press, Tehran. (in Persian)
- Faghihi, A. & Danaeefard, H. (2006). *Bureaucracy and development in Iran*. Rasa Publisher, Tehran. (in Persian)
- Gholipour, R. (2016). *Organizational Design-Making and Public Policy-Making*. SAMT Publisher, Tehran. (in Persian)
- Howlett, M. & Ramesh, M. & Perl, A. (2015), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Translate by: Golshan & Monavarian. Ketab Mehraban Nashr Press, Tehran. (in Persian)
- Kheyrgoo, M. & Danaeefard, H. & Azar, A. (2013). How to Transfer the Policies of the Administrative System to Iran: Exploratory Research based on Hybrid Methodology. *Journal of Military Management*, (13)49, 43-78. (in Persian)
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternative and Public Policies*. Boston: Little Brown and Company.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternative and Public Policies*. Boston: Little Brown and Company.
- Lajevardi, S. (2011). *Think Tanks Management in Public Policies*. Cultural Research Bureau Press, Tehran. (in Persian)
- Mohammadi, H. & Alvani, M. & Memarzadehtehran, G. & Hamidi, N. (2017). Designing and Developing Iran Administrative system Effectiveness Model. *Journal of Public Administration*, 8(4), 591-616. (in Persian)
- Monavarian, A. & Mohammadi, D. & Mohammadifateh, A. (2016). Good Policy Making in Government, Modeling the Role of Organizational Capacity and National Context. *Journal of Public Administration*, 8(2), 233-254. (in Persian)
- Monavarian, A. (2016). The implementation model of administrative reform with learning approach. *Journal of Public Administration*, 7(4), 839-864. (in Persian).
- Najafbagy, R. (2009). *Change Management: A Glance at Iran Public Administration*. Science & Research Branch, Islamic Azad University Press. (in Persian)

- Nargesian, A. (2012). Study of Nature of Language of Government in Three Decades of Islamic Revelation of Iran and Design Its Efficient Pattern in Iran. *Journal of Public Administration*, 8 (1), 113-127. (in Persian)
- Pourabedi, M. (2016). An Investigation of Organizational Ambidexterity dominant element in the scientific and technological organizations (Case study: ICECR). *Journal of Public Administration*, 8(1), 33-54. (in Persian)
- Rahnavard, F. (2011). The Model of Governmental Management for Realization of the Balance of Tenure 2025. *Journal of Public Administration*, 2(6), 43-58. (in Persian)
- Sabatier, P.A. (2014). *Theories of the General Policy Process*. Translator Hassan Danaeefard, Saffar Press, Tehran. (in Persian)
- Saebi, M. & Pesaranhader, M. (2005). Presenting an contingency model for Reforming the Administrative System of the Country. *Journal of Strategic Defense Studies*, (25-26), 75-91. (in Persian)
- Sarlak, M.A. & Nooriaee, M.H. (2017). Identifying Factors Effecting on Rip Currents of Public Organizations Using Grounded Theory. *Journal of Public Administration*, 8(4), 533-570. (in Persian)
- Smith, K.B. & Larimer, K.W. (2012). *An Income on General Theory of Politics (Theoretical Contradiction of Rationalists and Proto-Realists)*, Saffar Press, Tehran. (in Persian)