



Explanation and Pathology of the Current Pattern of Public Administration in Iran

Hadi Mohammadzadeh Soltanmoradi

PhD Candidate, Department of Public Administration, Payame Noor University, Tehran, Iran.

E-mail: hadimuhammadzadeh@gmail.com

Tahereh Feizy

*Corresponding author, Associate Prof., Department of Public Administration, Payame Noor University, Tehran, Iran. E-mail: taherehfeizy@gmail.com

Masoud Geramipour

Assistant Prof., Department of Curriculum Studies, Kharazmi University, Tehran, Iran.

E-mail: mgramipour@khu.ac.ir

Mehdi Yadollahi

Assistant Prof., Department of Public Administration, Payame Noor University, Tehran, Iran.

E-mail: mfma155@yahoo.com

Abstract

Objective: The purpose of this study is to illustrate the process of applying the “new public management” approach in the country, the reasons for its inefficiencies, as well as its consequences.

Methods: In this research, “grounded theory” and the systematic design proposed by Strauss and Corbin were used. For collecting data, in addition to semi-structured interviews with experts and management specialists, secondary resources such as texts and archived interviews were used. In this research, purposive and theoretical sampling methods were used and the data were analyzed in the form of open, axial and selective coding.

Results: The results of the research showed that convergence and mimicry of administrative transformation policies are among the main reasons to implement the “new public management” approach in the country. The choice of the “new public management” approach in the country considering the general and specific conditions governing the management system, has led to more inefficiency and increased negative outcomes of this approach. In addition, administrative, organizational, economic, social and political challenges have increased respectively.

Conclusion: In a general conclusion, it can be said that the components of good governance are, in fact, the manifestation of the existence of the governance and non-governance capacities needed to implement a managerialism approach in a country. Without developing such capacities, the use of the new public management model in the public sector would surely end in far more negative consequences.

Keywords: Public management paradigms, Pathology of New public management, Grounded Theory.

Citation: Mohammadzadeh Soltanmoradi, H., Feizy, T., Geramipour, M., Yadollahi, M. (2019). Explanation and Pathology of the Current Pattern of Public Administration in Iran. *Journal of Public Administration*, 11(1), 1-26. (in Persian)



تبیین و آسیب‌شناسی الگوی جاری مدیریت دولتی در ایران

هادی محمدزاده سلطانمرادی

دانشجوی دکتری، گروه مدیریت دولتی، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران. رایانامه: hadimuhammadzadeh@gmail.com

طاهره فیضی

* نویسنده مسئول، دانشیار، گروه مدیریت دولتی، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران. رایانامه: taherehfeizy@gmail.com

مسعود گرامی‌پور

استادیار، گروه مطالعات برنامه‌ریزی درسی، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران. رایانامه: mgramipour@khu.ac.ir

مهدی یداللهی

استادیار، گروه مدیریت دولتی، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران. رایانامه: mfma155@yahoo.com

چکیده

هدف: هدف این تحقیق تصویر کردن فرایند استفاده از رویکرد مدیریت دولتی نوین در کشور و دلایل ناکارآمدی و پیامدهای آن است.

روش: در این پژوهش از راهبرد نظریه‌پردازی داده‌بنیاد و از طرح نظام‌مند استراوس و کوربین استفاده شده است. برای جمع‌آوری داده‌ها، علاوه بر مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با خبرگان و متخصصان مدیریت، از منابع دست دوم مانند متن‌ها و مصاحبه‌های آرشیوی بهره برده شده است. در این پژوهش از روش نمونه‌گیری نظری استفاده شده و یافته‌ها در قالب کدگذاری باز، محوری و انتخابی تحلیل شده‌اند.

یافته‌ها: نتایج تحقیق نشان می‌دهد همگرایی و تقلید خنثی‌های تحول اداری از دلایل عمده به‌کارگیری رویکرد مدیریت دولتی نوین در کشور به‌شمار می‌روند. انتخاب رویکرد مدیریت دولتی نوین در کشور با وجود شرایط عمومی و اختصاصی حاکم بر نظام مدیریتی، به ناکارآمدی بیشتر و افزایش پیامدهای منفی این رویکرد و تشدید چالش‌های اداری (سازمانی)، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی منجر شده است.

نتیجه‌گیری: در جمع‌بندی کلی می‌توان گفت که مؤلفه‌های حکمرانی خوب، در واقع تجلی وجود ظرفیت‌های حاکمیتی و غیرحاکمیتی لازم برای اجرای رویکرد مدیریت‌گرایی است. بدون ایجاد چنین ظرفیت‌هایی، به‌کارگیری الگوی مدیریت دولتی نوین در بخش دولتی، به یقین با تبعات منفی بسیار بیشتری همراه خواهد بود.

کلیدواژه‌ها: پارادایم‌های مدیریت دولتی، آسیب‌شناسی مدیریت دولتی نوین، نظریه‌پردازی داده‌بنیاد.

استناد: محمدزاده سلطانمرادی، هادی، فیضی، طاهره؛ گرامی‌پور، مسعود؛ یداللهی، مهدی (۱۳۹۸). تبیین و آسیب‌شناسی الگوی جاری مدیریت دولتی در ایران. فصلنامه مدیریت دولتی، ۱۱(۱)، ۱-۲۶.

فصلنامه مدیریت دولتی، ۱۳۹۸، دوره ۱۱، شماره ۱، صص. ۱-۲۶

DOI: 10.22059/jipa.2019.271880.2451

دریافت: ۱۳۹۷/۰۶/۲۹، پذیرش: ۱۳۹۷/۱۰/۱۶

© دانشکده مدیریت دانشگاه تهران

مقدمه

مجموعه اقدامات اجرا شده در قالب تحول نظام اداری کشور، در همان سال‌های ابتدایی انقلاب به پیامدهایی همچون افزایش نهاد‌های دولتی، افزایش عده کارکنان بخش عمومی، افزایش سه برابری تعداد شرکت‌های دولتی، استخدام نیروی انسانی با تحصیلات پایین در بخش عمومی، افزایش سهم دولت از ظرفیت سطح اشتغال کشور، سهل‌تر شدن شرایط احراز مشاغل دولتی، افزایش تصدی‌گری دولت در حوزه‌های اجتماعی و اقتصادی و دولتی‌شدن بیشتر امور کشور منجر شد. به دنبال چالش‌های موجود در حوزه ساختار سازمانی و سازماندهی، مدیریت، منابع انسانی، فناوری‌های اداری و فرایندهای اجرای کار و قوانین و مقررات بخش دولتی در ایران، سیاست‌گذاران و مدیران دولتی بر اساس وظیفه ذاتی مدیریت در بخش دولتی، به دنبال راه‌حلی برای مسائل موجود بودند. در پی فرایند راه‌حلی‌یابی برای مسائل کلان کشور، به دلیل نبود دیدگاه استراتژیک و ضعف نظریه‌پردازی مدیران دولتی همراه با نزدیک‌بینی مفرط آنها و روحیه محافظه‌کاری در حوزه دولتی، فرایند درس‌آموزی مدیریتی ملی و استفاده از تجربه‌های دیگران در دستور کار مدیریت دولتی قرار گرفت (دانایی فرد، خیرگو، آذر و فانی، ۱۳۹۱: ۲۱). از سوی دیگر، در راستای جهانی‌سازی، مدیریت دولتی نوین^۱ به رویکرد غالب در اصلاح بخش دولتی کشورها تبدیل شد (دانایی فرد و الوانی، ۱۳۸۵: ۹۸). سازمان‌های دولتی و خدماتی به‌طور فزاینده‌ای پیرو ابتکار عمل‌های مختلف مدیریت دولتی نوین هستند و در نتیجه شباهت رویکرد مدیریتی آنها به شرکت‌های تجاری در حال افزایش است (هایندمن و لاپسلی، ۲۰۱۶: ۳۸۵). از این رو، سازمان‌های دولتی و خدماتی به‌طور فزاینده‌ای شبیه سازمان‌های تجاری می‌شوند و تحت تأثیر فشارهای وارد شده از طرف آنها قرار می‌گیرند (کوئین و وارن، ۲۰۱۷: ۳).

در همین رابطه، به اعتقاد بسیاری از خبرگان و متخصصان داخلی، مدیریت دولتی ایران نیز برای تحقق آرمان‌های مصرح در قانون اساسی در زمینه ارائه خدمت به مردم، استراتژی مدیریت دولتی نوین را در پیش گرفته است تا از آن طریق بخش دولتی را متحول سازد. پس از پایان جنگ در سال ۱۳۶۸، این رویکرد در نظام مدیریت کشور در عمل به کار گرفته شد؛ به طوری که محوریت مدیریت دولتی نوین در برنامه‌های مختلف توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی ایران (به‌ویژه در برنامه سوم) کاملاً مشهود است و از آن جمله می‌توان به خصوصی‌سازی، کوچک‌سازی دولت، تعدیل نیروی انسانی، به‌کارگیری اصول مدیریت بازرگانی در دولت، دیوان‌سالاری‌زدایی و برون‌سپاری خدمات عمومی اشاره کرد. بازنگری اصل ۴۴ قانون اساسی را نیز می‌توان مرحله‌ای افراطی در اجرای چنین رویکردی در کشور شمرد. اما مشکل اساسی این است که رویکرد مدیریت دولتی نوین با فشارهای جهانی‌سازی گسترش یافته است و دانشمندان و متخصصان کشورهای توسعه‌یافته نیز به آن انتقاد زیادی کرده‌اند. محققان باریک بین داخلی، هم‌زمان با این هشدارها، تحولات جهانی را در این زمینه رصد کرده و در قالب مقاله‌ها و پژوهش‌های خود، تنگناها و معایب این رویکرد را برشمرده‌اند و به رعایت جوانب احتیاط در به‌کارگیری آن، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، به دلیل نبود بسترهای

1. New public management
3. Quinn, & Warren

2. Hyndman, & Lapsley

سیاسی، اجتماعی و اقتصادی لازم توصیه کرده‌اند. از سوی دیگر، با فرض تناسب این الگو با وضعیت کشور در آغاز جریان اصلاحات و به‌کارگیری آن، به نظر می‌رسد اجرای آن با کاستی‌های فراوانی مواجه بوده است. بررسی قوانین و برنامه‌ها نشان می‌دهد که دانش کم و نداشتن تخصص مدیریتی، به‌علاوه بی‌توجهی و سهل‌انگاری برخی مسئولان طی سال‌های گذشته، موجب شده است که برخلاف شعارهای مدیریت‌گرایی و اقدام‌های عملی درباره راهکارهایی همچون برون‌سپاری و خصوصی‌سازی با ادعای مشارکت عمومی، در موارد بسیاری نه تنها قوانین مناسبی برای اجرای این رویکرد مدیریتی تدوین نشود، بلکه در مواردی نیز، قوانین متعارض و کاملاً بازدارنده‌ای در اجرای آن تدوین شده و به تصویب برسد؛ به طوری که برخی اصول محوری رویکرد مدیریت‌گرایی نادیده گرفته شده و در نتیجه قضاوت درباره پیروی مدیریت دولتی کشور از الگویی خاص را بسیار دشوار ساخته است. با رخداد چنین پدیده‌ای، به یقین ترسیم چشم‌اندازها و برنامه‌های مختلف برای دستیابی به آنها راه به جایی نخواهند برد. بنابراین، ضرورت نگاه به گذشته و ارزیابی برنامه‌ها و اقدامات انجام شده در قالب تعریف پژوهش‌ها و پروژه‌های علمی و دانشگاهی و اجرای اقدامات اصلاحی اساسی و انقلابی، بسیار با اهمیت و ضروری به نظر می‌رسد.

هدف از اجرای این تحقیق تصویرکردن فرایند به‌کارگیری رویکرد مدیریت دولتی نوین در کشور و دلایل ناکارآمدی و پیامدهای آن است. برای دستیابی به هدف پژوهش، به دنبال یافتن پاسخ برای پرسش‌های زیر هستیم:

چه دلایلی باعث به‌کارگیری الگوی فعلی مدیریت دولتی (مدیریت دولتی نوین) در کشور شده است؟ چه اقداماتی (در حوزه تدوین و اجرای مقررات) برای پیاده‌سازی رویکرد مدیریت دولتی نوین در کشور اجرا شده است؟ چه شرایطی در محیط عمومی (کلی و ساختاری) مانع اجرای این رویکرد می‌شود یا نتایج منفی از اجرای آن پدید می‌آورد؟ چه شرایط اختصاصی‌ای مانع اجرای این رویکرد یا باعث ایجاد نتایج منفی می‌شوند؟ با توجه به ماهیت ذاتی رویکرد مدیریت دولتی نوین، در کنار عوامل محیط عمومی و اختصاصی کشور، چه عملکردها و نتایج ضعیفی حاصل شده است؟ عملکرد ضعیف و ناکارآمد حاصل از اتخاذ رویکرد مدیریت دولتی نوین در بخش دولتی ایران، به چه پیامدهایی منجر شده است؟

پیشینه نظری پژوهش

اگرچه دوران باستان نقش بسزایی در شکل‌گیری اداره امور عمومی داشت، آغاز آن به‌منزله رشته‌ای علمی به قرن نوزدهم بازمی‌گردد. از اواسط قرن نوزدهم به بعد، سیر تطور رویکردهای مدیریت دولتی سرعت بیشتری یافته؛ به طوری که حدود دویست سال اخیر، رویکردهای مختلفی همچون اداره عمومی سنتی، مدیریت دولتی نوین، نهضت خدمات عمومی، مدیریت ارزش عمومی، حکمرانی شبکه‌ای، حکمرانی عمومی^۱ و حکمرانی عمومی نوین پا به عرصه وجود گذاشته‌اند. با این حال، رویکردهای اخیر مدیریت در بخش دولتی را می‌توان در سه دسته اصلی طبقه‌بندی کرد:

پارادایم اداره عمومی (مدیریت دولتی) سنتی^۱

اصلاحات اداری میانه قرن نوزدهم در انگلستان که به گزارش سال ۱۸۴۵ نورثکوت و تری ولیان^۲، بر انتصابات بر اساس شایستگی تأکید می‌کرد و به مسائل مختلف پرسنلی توجه داشت و به دنبال آن، تصویب قانون خدمات کشوری (پندلتون)^۳ در سال ۱۸۸۳ در آمریکا را می‌توان سرآغاز شکل‌گیری الگوی مدیریت دولتی سنتی دانست. این پارادایم که بر پایه دو نظریه بوروکراسی وبر^۴ و نظریه جدایی سیاست از اداره ویلسون^۵ استوار است، الگویی است که در آن اداره امور تحت کنترل رهبر سیاسی و مبتنی بر سلسله‌مراتب دقیق بوروکراسی است و در آن کارکنان ثابت، بی‌طرف و ناشناخته به کار گمارده می‌شوند. این کارکنان تنها با منفعت عمومی (نه شخصی) برانگیخته می‌شوند، به همه احزاب صاحب قدرت به‌طور یکسان خدمت می‌کنند و در خط‌مشی‌گذاری دخالت ندارند، بلکه تنها مجری آن هستند. در این الگو، سازمان‌های دولتی را افراد حرفه‌ای، شایسته و کارکنان اداره می‌کنند؛ در حالی که در اداره امور عمومی پیشین این کار بر عهده اشخاص غیرحرفه‌ای و وفاداران به رهبر بود (فیضی و رضایی، ۱۳۹۶: ۳۶). اداره عمومی پس از گذراندن سال‌های ابتدایی توسعه بخش عمومی در اواخر قرن نوزدهم و بعد از سال ۱۹۴۵، در دوران دولت رفاه^۶ به هدف والای خود در انگلستان ناآل شد. زمانی که برآوردن تمام نیازهای اقتصادی و اجتماعی شهروندان، از بدو تولد تا مرگ، به‌طور کامل از دولت انتظار می‌رفت؛ اداره امور عمومی ابزار تحقق این دنیای شکوهمند شناخته می‌شد (اوزبورن^۷، ۲۰۱۰: ۳).

پارادایم مدیریت دولتی نوین

رویکرد مدیریت دولتی نوین در اوایل دهه ۸۰ میلادی و در پی انتقادات و کاستی‌های ذاتی و گاه سیاسی مدیریت دولتی سنتی، پا به عرصه وجود گذاشت و نظریه و عمل اداره عمومی را به‌شدت تحت تأثیر قرار داد. دیدگاه‌های اقتصادی که کوچک‌شدن دولت‌ها را باعث رشد و رفاه کلی جامعه می‌دانستند، در ایجاد و شکل‌گیری مدیریت دولتی نوین مؤثر بودند. این دیدگاه‌ها در دو نظریه انتخاب عمومی^۸ و نمایندگی (اصیل - وکیل) متبلور شدند. فرض اصلی نظریه انتخاب عمومی این است که بوروکرات‌ها و کارگزاران بخش عمومی مانند بسیاری دیگر از مردمان، به جای اینکه از طریق منافع عمومی برانگیخته شوند با علائق خودخواهانه انگیزش می‌یابند و در چنین وضعیتی نباید انتظار داشت سازمان دولتی، سازمان کارآمدی برای جامعه باشد؛ مگر آنکه ساختاری به‌وجود آید که مانند بخش خصوصی، منافع فردی و سازمانی را به نحوی با هم تلفیق کند و مدیریت دولتی نوین نوید چنین ساختاری را می‌دهد. نظریه اصیل - وکیل نیز این موضوع را مطرح می‌سازد که باید با ارائه طرح‌های انگیزشی به‌گونه‌ای عمل شود که مدیران و کارگزاران (وکیل‌ها) در بخش عمومی به نفع عامه مردم (اصیل‌ها) ایفای نقش کنند و همان شرایط بخش خصوصی، بر بخش دولتی نیز حاکم شود (الوانی، ۱۳۸۴: ۴).

1. Traditional public administration
3. Pendleton
5. Wilson
7. Osborne

2. Northcote & Trevelyan
4. Weber
6. Welfare state
8. Public choice theory

هود^۱ (۱۹۹۱)، نیز شش عامل استقرار مدیریت حرفه‌ای در بخش عمومی، استانداردهای مشخص عملکرد، تأکید بر کنترل ستاده‌ها، ایجاد فضای رقابتی در محیط سازمان‌های دولتی، تأکید بر صرفه‌جویی و کارایی در بخش دولتی و تأکید بر استفاده از سبک‌های مدیریتی بخش خصوصی را عوامل شکل‌دهنده مدیریت دولتی نوین برمی‌شمارد (الوانی، ۱۳۸۴: ۶). کارشناسان علت توجه به مدیریت دولتی نوین به‌عنوان یک پارادایم را حذف پایگاه قوی سوسیالیسم و تفکر ایدئولوژیک رقیب برای ایدئولوژی سرمایه‌داری با فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و بلوک شرق می‌دانند و معتقدند قبل از آن اروپای غربی و آمریکا، برای کاهش احتمال انقلاب کمونیستی، ناگزیر بورکراسی بزرگ دولتی و هزینه‌های سنگین برنامه‌های بیمه بیکاری، اقتصاد رفاهی و توسعه را پذیرفته بودند (پورعزت، ۱۳۹۰: ۲۶۳-۲۶۲). این رویکرد در دهه ۱۹۹۰ میلادی با شدت بیشتری در بسیاری از کشورهای جهان، به‌ویژه کشورهای در حال توسعه به‌کار گرفته شد. دولت‌ها در این دوره با درآمد واقعی کاهنده روبه‌رو بودند؛ در حالی که از نظر سیاسی باید خدمات ارائه شده به شهروندان را در همان سطح پیشین نگه می‌داشتند. بنابراین در پاسخ به مشکلات مختلفی که با آنها روبه‌رو بودند، به مدیریت دولتی جدیدی روی آوردند که به مدیریت‌گرایی یا مدیریت دولتی نوین شهرت یافت. شاید یکی از دلایل اساسی این‌گرایش، ناکارآمدی مدل سنتی اداره امور عمومی بود. دولت‌ها دریافته بودند که مدل قدیمی کارایی ندارد، از این رو به برخی از اصول بنیادی مدل سنتی تردید کردند. آنها به‌جای یک مدیر همه‌چیزدان، به متخصصان مدیریت و اقتصاد روی آوردند و مرزهای میان فعالیت‌های بخش خصوصی و دولتی را به قصد کاهش هزینه‌ها از میان برداشتند. اما مدیریت دولتی نوین که با نوید اثربخشی، کارایی، بهره‌وری و کوچک‌سازی دولت پا به عرصه جوامع پیشرفته و در حال توسعه گذاشته بود، با نتایج و پیامدهای متفاوت از آنچه از آن انتظار می‌رفت، مواجه شد و در صحنه عمل تنگناها و محدودیت‌های آن آشکار شد (الوانی، ۱۳۸۴: ۱۰). مخدوش شدن مرز عمومی - خصوصی و در نتیجه کاهش نقش نظارتی دولت، محروم کردن طبقات ضعیف جامعه از دریافت خدمات، تضعیف بخش دولتی به‌عنوان ارائه‌دهنده خدمات عمومی از قبیل آموزش، بهداشت و مسکن، تضعیف پاسخگویی عمومی، تهدید اعتماد عمومی، شکل‌گیری سازمان‌های دولتی مضطرب، تقویت نظام تاراج به‌شکل خصوصی‌سازی، سیاسی‌کاری در اجرای مدیریت دولتی نوین، تهدید جامعه مدنی و تئوری سیاسی متضاد با حاکمیت نهادی را می‌توان از جمله تبعات منفی مدیریت دولتی نوین در بخش دولتی نام برد (دانایی فرد و الوانی، ۱۳۸۵: ۹۹). در عصر حاضر، کارآمدی رویکرد مدیریت دولتی نوین از سوی بسیاری از خبرگان و متخصصان رشته مدیریت به‌شدت مورد تردید واقع شده است.

مینتزبرگ^۲ در یک تحلیل دیالکتیکی، فروپاشی کشورهای کمونیستی را به این علت می‌داند که در این کشورها، بخش اعظم فعالیت‌های سازمان‌یافته تحت کنترل دولت بود، اما در مقابل این قدرت بخش دولتی، هیچ قدرت مقابله‌کننده‌ای وجود نداشت که آن را کنترل و موازنه کند. او با انتقاد از مدیریت دولتی نوین، معتقد بود که کشورهای غربی نیز در این پارادایم سعی دارند توازن را به نفع بخش خصوصی برهم بزنند که در صورت اصرار بر اجرای این کار،

1. Hood

2. Mintzberg

همان سرنوشت کمونیسیم در انتظار سرمایه‌داری نیز خواهد بود. مینتزرگ ضمن تقسیم مالکیت به چهار بخش دولتی، خصوصی، تعاونی و غیرانتفاعی، یک جامعه متوازن را نیازمند تمام این اشکال مالکیت می‌داند (وارث، ۱۳۸۰: ۶۷). رابرت دنهارت^۱ با رد فرض محوری مدیریت دولتی نوین که تجمیع منافع شخصی افراد هر جامعه را تقریب مناسبی از منافع عمومی آن جامعه می‌داند، به ضرورت وجود دولت (به‌عنوان ناظر کل) و جامعه مدنی (به‌عنوان بستری برای گفتمان) در تصحیح عملکرد بخش خصوصی اشاره می‌کند (وارث، ۱۳۸۰: ۷۳).

پارادایم حکمرانی عمومی

پس از پیدایش مدیریت دولتی نوین که بر رویکرد و اندازه‌گیری مکانیکی و نتیجه‌گرایی و کارایی در مقابل فرایندگرایی و اثربخشی تأکید داشت (پورعزت، ۱۳۹۰)، ارزش‌هایی همچون برابری، عدالت و پاسخگویی، در حاشیه عملکرد دولت‌ها قرار گرفت و با توجه به ناکامی‌های این رویکرد در اواخر دهه ۱۹۹۰، پارادایم حکمرانی عمومی جایگزین مدیریت دولتی نوین شد. حکمرانی عمومی نوعی شیوه اداره است که در آن بدنه حکمرانی که شامل سازمان‌هایی همچون دولت (حکومت)، سازمان‌های اجتماعی و بخش خصوصی است، به حکمرانی امور عمومی از طریق مشاوره، مذاکره و سایر روش‌های دموکراتیک می‌پردازد. این پارادایم که از لحاظ نظری ریشه در جامعه‌شناسی سازمان و شبکه‌های اجتماعی دارد، اهمیت شایان توجهی در تکامل نظام نظری اداره عمومی داشته است. «مدیریت دولتی نوین» که بر ساختار دوگانه دولت و بازار در تخصیص منابع اجتماعی و حل مسائل عمومی تمرکز داشت، از تأثیر سایر سازمان‌ها در اداره عمومی غفلت ورزید. «حکمرانی عمومی نوین»، به‌عنوان پارادایم جدید علم اداره عمومی، بر کثرت‌گرایی تأکید دارد و اهمیت زیادی برای پیوند میان سازمان‌های داخلی و خارجی قائل است و بیشتر بر تأثیرات گروهی تفکر و رفتار فردی شهروندان متمرکز است (شو، سون و سی^۲، ۲۰۱۵: ۱۱-۱۲)؛ در حالی که در مدیریت دولتی نوین به سنجش نتایج از نظر برون‌دادها توجه زیادی می‌شود، حکمرانی عمومی به چگونگی رابطه سازمان‌های متفاوت در راستای رسیدن به سطح بالاتری از نتایج مطلوب توجه دارد. به‌علاوه در حکمرانی عمومی، راه رسیدن به مباحث مدنظر نیز، اهمیت ویژه‌ای دارد. به بیان دیگر، حکمرانی عمومی تأکید می‌کند که شیوه انجام دادن کار و احساس افراد درباره کار انجام شده بسیار مهم است (فیضی و رضایی، ۱۳۹۶: ۱۰۸).

نگاهی به وضعیت فعلی رویکرد مدیریت دولتی کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه

برخی صاحب‌نظران معتقدند که به نظر می‌رسد رویکرد مدیریت دولتی نوین، رویکردی مطرود از سوی سیاست‌گذاران باشد، اما ویژگی‌های تکثیرشوندگی خودکار این رویکرد، گسترش آن را در خدمات عمومی همواره عمیق‌تر می‌سازد و داستان این رویکرد همچنان ادامه دارد؛ ایده‌های مختلفی که در طول زمان اضافه می‌شوند، همچون ویروس مدیریت دولتی نوین متناسب با شرایط تغییر می‌یابند و سازگار می‌شوند. ابزارها و فنون خاص در زمان‌های مختلف و در زمینه‌های

1. Robert Denhardt

2. Xu, Sun, & Si

مختلف پیشرفت می‌کنند، اما جهندگی ویروس مدیریت دولتی نوین در طول زمان وضعیتی پایدار داشته است، و به نظر می‌رسد این وضعیت در برنامه اصلاحات دولت‌ها، به دلیل بحران مالی مستمر جهانی همچنان ادامه یابد (هایندمن و لاپسلی، ۲۰۱۶: ۴۰۵). برای مثال، شواهدی وجود دارد که در کشورهای توسعه یافته نیز به هنگام مواجهه با بحران‌های مالی، مجدداً گرایش‌هایی به سمت این رویکرد وجود داشته است. برای نمونه، اقدامات سیاستی دولت ائتلافی بریتانیا طی سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۵ نشان می‌دهد که بحران مالی جهانی، افزایش استفاده از فنون مدیریت دولتی نوین در بخش دولتی انگلیس را موجب شده است. این مسئله نشان می‌دهد شواهدی مستند بر پایان یافتن این رویکرد وجود ندارد (هایندمن و لاپسلی، ۲۰۱۶: ۳۸۵). البته ذکر این نکته نیز درخور تأمل است که وقتی اصلاحات جدید به اصلاحات قدیمی در یک فرایند لایه‌بندی (رسوب‌گذاری) اضافه می‌شوند، چشم‌انداز اصلاحات، آمیخته‌تر و پیچیده‌تر می‌شود و به جای جایگزینی، ما شاهد موازنه مجدد، تعدیل، استمرار و ترکیبی از ویژگی‌های اصلاحات قدیم و جدید هستیم (یاکووینو، بارسانتی و چینکوئینی^۱، ۲۰۱۵: ۶۳).

در این میان، دلایل و نحوه به‌کارگیری این رویکرد در کشورهای در حال توسعه تا حد زیادی با کشورهای توسعه‌یافته متفاوت است. اجرای اصلاحات مدیریت دولتی نوین به تغییرات عمده سیاسی و سازمانی در بخش دولتی، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه منجر شده است. بر خلاف کشورهای توسعه‌یافته، سنج‌های اصلاحات در کشورهای در حال توسعه تحت تأثیر نظارت‌های خارجی، به‌ویژه از سوی مؤسسه‌های مالی بین‌المللی قرار دارند که شروطی را برای کمک‌های مالی قرار می‌دهند. این امر موجب می‌شود که سیاست‌مداران، کنترل کمی بر سیاست‌گذاری و ارائه خدمات داشته باشند. از طریق این اصلاحات، اصول بخش خصوصی در مدیریت نهادهای عمومی اعمال می‌شود. تأکید بر تمرکززدایی، صرفه‌جویی در هزینه، کاهش شغل، پاداش‌های مبتنی بر عملکرد و ضدیت با اتحادیه‌گرایی است. به دلیل ترکیب تحمیل‌های خارجی و اثرهای منفی مدیریت دولتی نوین، اجرای اصلاحات آن در کشورهای در حال توسعه، مشکل‌آفرین است. مقاومت در بخش‌های مختلف جامعه از جمله اعضای اتحادیه‌های بخش دولتی و اتحادیه‌های کارگری وجود دارد (مادیموتسا و پرتوریوس^۲، ۲۰۱۷: ۳۰۴-۳۰۳). کارکنان بخش دولتی در کشورهای در حال توسعه، در برابر آثار اصلاحات مدیریت دولتی نوین که از خارج تحمیل شده‌اند، آسیب‌پذیری بیشتری دارند و یکی از موارد آن تعدیل مشاغل است (مادیموتسا و پرتوریوس^۲، ۲۰۱۷: ۲۸۸).

حتی با فرض اینکه رویکرد مدیریت دولتی نوین بتواند پارادایم روشن و منسجمی ارائه دهد، مسئله (عامل) فشارها و مشوق‌های خارجی نامتوازن و نیز ضرورت‌های خاص کشورهای در حال توسعه، به‌راحتی می‌تواند به شکست نظام‌مند اصلاحات نظام عمومی منجر شود (ارمی و کارگنلو^۳، ۲۰۱۶: ۳۱۰). فرضیه نهادی جدید که بر اساس آن میان نهادها و ساختارهای حاکمیتی وابستگی متقابل وجود دارد (ویلیامسن^۴، ۱۹۹۶)، از این ایده حمایت می‌کند که اصلاحات سیستم عمومی، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، باید با الزامات دموکراسی و منطق فکری بازار تطبیق داده شود (ارمی و کارگنلو، ۲۰۱۶: ۳۱۰).

1. Iacovino, Barsanti, & Cinquini
3. Errami, & Cargnello

2. Madimutsa, & Pretorius
4. Williamson

اما متأسفانه در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، فارغ از اینکه اثربخشی مدیریت دولتی نوین مستلزم وجود پیش‌نیازهایی چون بسترهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی همچون یک بخش خصوصی واقعی و مردمی؛ بازارهای پولی و مالی تشکل‌یافته و نظام حقوقی و قانونی شفاف و تفصیلی است که اکثر این کشورها فاقد آن هستند (هیوز^۱، ۱۹۹۸: ۱۰۲-۱۰۳)، خط‌مشی‌های یاد شده توسط مدیران دولتی کورکورانه و صرفاً به‌منظور هم‌اندیشی با پارادایم غالب، الگوپردازی شده است. پیامد چنین اقدامی، تشدید فاصله طبقاتی، افزایش فساد اقتصادی و تضعیف پاسخگویی سیاسی است. در این کشورها تحت عنوان خصوصی‌سازی، انحصارهای دولتی به انحصارهای خصوصی تبدیل می‌شود که این موضوع ضمن داشتن حداقل نتیجه، احتمالاً زیان‌آور خواهد بود؛ زیرا ایجاد محرک‌های رقابتی را در آینده دشوارتر می‌سازد.

در چنین جوامعی، مسئله شکل‌گرایی و توجه به صورت ظاهر پدیده‌ها، از ویژگی‌های بسیار مهم است. سیاست‌گذاران جوامع در حال گذار، با امید به بهره‌گیری از محصولات دنیای خارج، ساخت‌های وارداتی را از کشورهای توسعه‌یافته برای خود می‌پذیرند. این جوامع گاه پا را فراتر گذاشته و دست به تغییرات ساختاری شتابان می‌زنند. وارد کردن این گونه تغییرات ساختاری، در حالی که از یک سو به افزایش درجه شکل‌گرایی می‌انجامد و از سوی دیگر می‌تواند هزینه‌های گزاف اجتماعی و تنش‌های انقلابی را به دنبال داشته باشد، موجب می‌شود زمان لازم برای ایجاد رفتار و نهادینه‌سازی آن افزایش یابد. این اساس آن چیزی است که در هر جامعه منشوری^۲ وجود دارد (ملک محمدی، ۱۳۸۲: ۲۳۱). فرد ریگز^۳ (۱۹۶۱)، مدعی است که رفتار مدیریت دولتی در کشورهای جهان متأثر از اکولوژی (محیط اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی) مدیریت دولتی کشورهاست (دانایی فرد و الوانی، ۱۳۸۶: ۱۱۰). به عقیده وی، همان گونه که در درون منشور پس از تابش نور سفید، هم یک رشته نور سفید و هم هفت رشته نور رنگی مشاهده می‌شود، در درون جامعه در حال توسعه نیز ساختارهای سنتی در کنار ساختارهای جدید پدیدار است. این جامعه‌ها ترکیبی از ویژگی‌های دو جامعه متفاوت‌اند که در اصل هیچ شباهتی به یکدیگر ندارند (جمشیدیان، کتابی و اسفه، ۱۳۸۰: ۹۴-۹۵). فرد ریگز، ناهمگونی ساختاری و رفتاری، هم‌پوشانی ساختاری و نهادی، خویشاوندمحوری، چندگانگی قومی در نظام اداری، گونه‌گونی ارزشی و نبود اجماع، هنجارهای ناهمگون و نبود اجماع، جدایی اختیار (حق صدور دستور و فرمان‌رانی) از کنترل را از ویژگی‌های جوامع منشوری و نظام اداری خاص آنها - که آن را «سالا» می‌نامد - برشمرد (هاربر^۴، ۱۹۹۳).

مدیریت دولتی در ایران

دهه اول انقلاب اسلامی؛ گسترش بی‌رویه بوروکراسی دولتی

از پیروزی انقلاب اسلامی تا سال ۱۳۶۸، تحولات گسترده و عمیقی در بوروکراسی دولتی به وجود آمد. جنگ و پیامدهای آن از یک سو، نقص‌های قانون اساسی، روشن نبودن ضوابط اجرایی و اداری در جامعه انقلابی، مشخص نبودن برنامه‌های دولت‌ها برای فعالیت در زمینه‌های گوناگون به علت تمرکز بر جنگ و فشارها و تحریم‌های خارجی، وحدت‌نداشتن در

1. Hughes
3. Fred Riggs

2. Prismatic Society
4. Harber

تصمیم‌گیری‌ها، موازی و مضاعف‌بودن فعالیت‌ها، جوانی و بی‌تجربگی بسیاری از مدیران و سایر مسائل از سوی دیگر، اداره امور عمومی کشور را با دشواری عمیقی مواجه ساخته بود. این عوامل باعث شد که بوروکراسی عریض و طویل دولتی بیش از پیش گسترده، یا به بیان دیگر متورم شود و در نتیجه، دولتی بزرگ و فربه با دخالت گسترده در تمام امور جامعه شکل گرفت. این گسترش بی‌رویه و بی‌جهت، ناکارآمدی بوروکراسی را به دنبال داشت (فیضی و رضایی، ۱۳۹۶: ۱۸۷).

دولت‌سازندگی؛ آغاز مدیریت دولتی نوین در ایران

با آغاز فعالیت دولت‌سازندگی، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های دولت تغییر یافت و دولت حاکم، در رویکرد مداخله گسترده دولت در امور اقتصادی و اجتماعی تغییر زیادی ایجاد کرد و در تمام عرصه‌ها از جمله بوروکراسی دولتی، تلاش برای احیای اعتماد به بخش خصوصی و خط‌مشی‌گرایی به سمت خصوصی‌سازی و سرمایه‌داری تغییر آغاز شد. نخستین برنامه پنج ساله توسعه اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و سیاسی پس از انقلاب در سال ۱۳۶۸ به تصویب رسید تا بعد از جنگ، دوران‌سازندگی آغاز شود. در این برنامه، برای نخستین بار رگه‌هایی از مدیریت دولتی نوین در قالب سیاست خصوصی‌سازی در ایران مطرح شد و نخستین قانون برای محدود کردن اندازه دولت در اقتصاد و مشارکت بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی به تصویب رسید (دانایی فرد، ۱۳۸۹: ۱۲۸). این برنامه بر رشد اقتصادی متمرکز داشت و به موضوع کیفی توسعه، یعنی پیدا شدن تحول روحی و فکری در مردم جامعه و طرز تفکر آنها نسبت به محیط اجتماعی، اقتصادی و سیاسی، توجهی نکرد. اهداف و سیاست‌های اقتصادی دومین برنامه پنج ساله توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور که در دوره دوم دولت‌سازندگی تنظیم شد و به تصویب رسید نیز، اساساً در چارچوب رشد اقتصادی تدوین شده بود.

دولت اصلاحات؛ ادامه حرکت‌های اصلاحی همگام با مدیریت دولتی نوین در ایران

با شروع فعالیت دولت اصلاحات، نگرش جدیدی بر فضای کشور حاکم شد. رویکرد کلی و تفکر حاکم بر این دولت، توسعه سیاسی و فرهنگی بود و بر این باور استوار بود که اساس دستیابی به توسعه، فراهم شدن توسعه سیاسی و ارتقای فرهنگ آن در کشور است. با وجود این، برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور که در این دولت تنظیم شد و به تصویب رسید، تحول بخش دولتی با محوریت مدیریت دولتی نوین را نشان می‌دهد که تفکر حاکم بر آن توسعه اقتصادی است. تشویق بخش خصوصی برای در دست گرفتن اقتصاد، کوچک‌سازی دولت و روی آوردن به تعدیل نیروی انسانی، تزریق اصول مدیریت بازرگانی در دولت، برون‌سپاری خدمات عمومی دستگاه‌های اجرایی و مانند آن، محورهای این راهبرد در بخش دولتی بوده است (دانایی فرد، ۱۳۸۹: ۱۳۸-۱۴۰). برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران که در سال آخر فعالیت دولت اصلاحات، تدوین و تصویب شد نیز، مکمل برنامه سوم توسعه بود و حتی در مواردی برخی مواد برنامه سوم عیناً در آن تکرار شد (فیضی و رضایی، ۱۳۹۶: ۱۹۳).

دولت اصول‌گرا؛ استمرار مدیریت دولتی نوین در ایران

با شروع فعالیت دولت اصول‌گرا حرکت‌های اصلاحی مدیریت دولتی نوین ایران ادامه یافت، برخی صاحب‌نظران اعتقاد دارند که اصلاح اصل ۴۴ قانون اساسی و تدوین سیاست‌های اجرایی آن در سال ۱۳۸۵، نقطه اوج مدیریت دولتی نوین در ایران بود (دانایی فرد، ۱۳۸۹: ۱۴۰). در این دوره، تغییرات عمده‌ای در بوروکراسی و تشکیلات دولت ایجاد شد.

دولت اعتدال‌گرا؛ اولویت محور اقتصادی در مدیریت‌گرایی

اگر در دوره‌های قبل به مسائل سیاسی، فرهنگی و اجتماعی بیشتر تأکید شده بود، در سال‌های اخیر مسائل اقتصادی به یکی از اولویت‌های مهم دولت جمهوری اسلامی ایران تبدیل شده و بوروکراسی دولتی برای دستیابی به این هدف بسیج شده است. اوج توجه به مقوله اقتصاد در نظریه جدیدی تبلور یافت که به اقتصاد مقاومتی شهرت یافته است (فیضی و رضایی، ۱۳۹۶: ۱۹۶).

پیشینه تجربی پژوهش

با توجه به امکانات جست‌وجوی پژوهشگر به نظر می‌رسد تاکنون پژوهشی که رویکرد غالب مدیریت دولتی کشور و کارآمدی و پیامدهای آن را شناسایی کرده باشد، انجام نشده است؛ اما پژوهش‌های مشابهی در این زمینه وجود دارد که در ادامه به چند نمونه از آنها اشاره می‌شود.

دانایی فرد و همکارانش در پژوهشی، به بررسی انتقال خطمشی‌های اصلاحات اداری در ایران با استفاده از روش داده‌بنیاد پرداختند. نتایج پژوهش نشان داد که چالش‌های بخش دولتی در حوزه‌های ساختار سازمانی، مدیریت، منابع انسانی، فناوری ادای و قوانین و مقررات، موجب شده است پدیده محوری درس‌آموزی مدیریتی ملی شکل گیرد و این پدیده تحت تأثیر عوامل محیط کلان و خرد، به استفاده از راهبرد مدیریت دولتی نوین منجر شود (دانایی فرد، خیرگو، آذر و فانی، ۱۳۹۱).

حاجی‌پور و همکارانش، به طراحی الگوی آسیب‌شناسی اجرای خطمشی‌های عمومی در ایران با استفاده از روش داده‌بنیاد پرداختند. نتایج پژوهش نشان داد علاوه بر اینکه فضای خاص خطمشی‌گذاری موجب شده است محتوای خطمشی‌های عمومی تضعیف شود، فضای عمومی و اجرای خطمشی‌گذاری نیز، اجرای نامناسب خطمشی‌های عمومی و پیامدهای منفی حاصل از آن را باعث شده است (حاجی‌پور، فروزنده، دانایی فرد و فانی، ۱۳۹۴).

رهنورد و محبی‌دلیگانی، آثار جهانی شدن بر مدیریت دولتی در ایران را بررسی کردند. نتایج نشان داد در ایران، جهانی‌شدن در ابعاد فرهنگی / فنی تحقق یافته، ولی هنوز در ابعاد اقتصادی و سیاسی / اجتماعی محقق نشده است. نتایج نشان‌دهنده تسلط رویکرد اداره امور عمومی سنتی در ایران است (رهنورد و محبی‌دلیگانی، ۱۳۹۵).

محمدی و همکارانش در پژوهشی به طراحی و تبیین الگوی اثربخش نظام اداری ایران پرداختند. نتایج نشان داد که 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 (محمدی، الوانی، معمارزاده و حمیدی، ۱۳۹۵).

در پژوهش دیگری، ابوالحسینی و همکارانش، الگویی برای دستور کار خطمشی‌های اصلاح نظام اداری در ایران ارائه کردند. 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 بی‌انگیزی 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 (ابوالحسینی رنجبر، دانش فرد و فقیهی، ۱۳۹۶).

در پژوهش دیگری، عقبایی جزنی و همکارانش به طراحی الگوی حکمرانی اقتضایی برای اجرای اثربخش سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی پرداختند. نتایج پژوهش نشان داد بخش دولتی نسبت به دو بخش تعاونی و خصوصی در شرایط نسبتاً مطلوبی است و در اجرای اثربخش سیاست‌های کلی این اصل از قانون اساسی اثرگذاری بیشتری دارد (عقبایی جزنی، اعتباریان و پیکانی، ۱۳۹۷).

روش شناسی پژوهش

با توجه به اینکه هدف این پژوهش طراحی مدلی برای تبیین و آسیب‌شناسی الگوی مدیریت دولتی در ایران است و این پژوهش در صدد است که تجربه‌ها و دیدگاه‌های افراد را برای صورت‌بندی یک نظریه کاوش کند، برای سازگاری روش پژوهش با پرسش و هدف پژوهش، راهبرد نظریه‌پردازی داده‌بنیاد^۱ به‌عنوان روش پژوهش مناسب برای این تحقیق انتخاب شده است. در همین رابطه، از طرح نظام‌مند^۲ استراوس و کوربین^۳ استفاده شده است. بر اساس این طرح، برای تحلیل داده‌های کیفی لازم است که سه مرحله کدگذاری باز، محوری و انتخابی انجام شود تا در نهایت پارادایمی منطقی یا تصویری عینی از نظریه خلق شده، ارائه شود.

داده‌های استفاده‌شده محققان در نظریه داده‌بنیاد، شامل انواع گوناگونی از داده‌های کیفی است؛ نظیر گفت‌وگو، مشاهده، مصاحبه، گزارش‌های عمومی، یادداشت‌های روزانه پاسخ‌دهندگان و تعاملات و تفکرات خود پژوهشگر (دانایی فرد و اسلامی، ۱۳۹۰: ۵۸). در این پژوهش از انواع مختلف داده‌های یاد شده بهره برده شده است.

روش نمونه‌گیری این پژوهش هدفمند^۴ (قضاوتی) و نظری^۵ (از شیوه‌های نمونه‌گیری غیراحتمالی) است. در نمونه‌گیری نظری، از رویدادها و نه لزوماً از افراد، نمونه‌گیری می‌شود و هدف از مراجعه به افراد برای مصاحبه، کاوش رویدادهاست (استراوس و کوربین، ۱۹۹۸: ۱۸). برخلاف نمونه‌برداری انجام شده در بررسی‌های کمی، نمونه‌برداری نظری نمی‌تواند قبل از شروع مطالعه و نظریه‌پردازی داده‌بنیاد، برنامه‌ریزی شود و تصمیم‌های خاص نمونه‌برداری در خلال فرایند پژوهش شکل می‌گیرد (استراوس و کوربین، ۱۹۹۸: ۱۹۲)؛ به این معنا که نمونه‌برداری، ارادی (و نه تصادفی) بوده

1. Grounded theory
3. Strauss & Corbin
5. Theoretical

2. Systematic design
4. Purposive

و بر تولید یک نظریه متمرکز است. معیار قضاوت درباره زمان متوقف کردن نمونه‌برداری نظری، «کفایت نظری» مقوله‌ها یا نظریه است.

در این پژوهش علاوه بر تحلیل متون مربوط، با ۱۵ تن از خبرگان و متخصصان مدیریت دولتی کشور مصاحبه‌هایی نیمه‌ساختاریافته انجام شد و با مرور اسناد و مدارک مربوط (همچون قانون مدیریت خدمات کشوری و قوانین برنامه‌های توسعه) داده‌های به‌دست آمده تکمیل و غنی‌تر شدند. از مصاحبه هفتم به بعد اشباع داده‌ها (کفایت نظری) حاصل شد؛ یعنی این نتیجه به‌دست آمد که داده‌های جدید، تکرار داده‌های قبلی است و دیگر اطلاعات مفهومی جدیدی که نیاز به گسترش مفاهیم و طبقات (مقوله‌های) موجود داشته باشد، کسب نمی‌شود، اما برای اطمینان بیشتر، مصاحبه‌ها با ۸ تن دیگر ادامه یافت. در تحلیل و کدگذاری داده‌ها از نرم‌افزار «اتلس تی آی» نیز کمک گرفته شده است.

ممیزی (روایی و پایایی) پژوهش

در پژوهش کیفی، ممیزی پژوهش به سازوکارهایی اشاره دارد که برای تضمین تدریجی روایی و پایایی طی فرایند پژوهش استفاده می‌شود (دانایی فرد و اسلامی، ۱۳۹۰: ۶۸). برای اجرای ممیزی در این پژوهش، راهبردهای زیر به‌کار گرفته شده است:

۱. گردآوری و تحلیل هم‌زمان داده‌ها: تعامل رفت و برگشتی بین داده‌ها و تحلیل، جوهر دستیابی به روایی و پایایی در روش داده‌بنیاد است و در این پژوهش نیز این شیوه مبنای کار قرار گرفته است.
۲. مشارکتی بودن پژوهش^۱: در اجرای مراحل کدگذاری از نظر مشارکت‌کنندگان در تحلیل و تفسیر داده‌ها استفاده شده است.
۳. کثرت‌گرایی^۲: مشارکت‌کنندگان از سطوح مختلف بودند و همچنین مصاحبه‌های آرشییوی و متون مختلف مربوط به پژوهش نیز بررسی و تحلیل شدند.
۴. بررسی همکار: در پایان مرحله کدگذاری محوری، از نظرهای اصلاحی سه استاد رشته مدیریت دولتی بهره برده شد.

یافته‌های پژوهش (کدگذاری داده‌ها)

کد گذاری باز^۳

هم‌زمان با گردآوری داده‌ها، کدگذاری آنها نیز انجام شد. در کدگذاری باز، ابتدا از طریق فن مقایسه مستمر، مفاهیم شناسایی شدند و در گام بعدی، «ویژگی‌ها یا مشخصه‌های» هر طبقه (مقوله) که بیان‌کننده ممیزات طبقه‌ها (مقوله‌ها) یا جزئیات تفصیلی هر طبقه است، مشخص شد. نمونه‌ای از مفاهیم و مقوله‌های شناسایی شده در مرحله کدگذاری باز، در جدول ۱ ارائه شده است.

1. Participativity of survey
3. Open coding

2. Triangulation

جدول ۱. کدگذاری باز و مفاهیم مربوط به کنش‌ها (افزایش ناکارآمدی مدیریت دولتی)

| مقوله (طبقه) | مفهوم | کد |
|--|---------------------------|--|
| کنش: افزایش ناکارآمدی مدیریت دولتی | تضعیف بخش دولتی | تنزل نهادی مدیریت دولتی به دلیل خصوصی‌سازی افراطی |
| | | تضعیف نقش و ظرفیت خدمات عمومی بخش دولتی در اثر انتقال بخش عظیمی از دارایی‌های عمومی به بخش خصوصی و فروش بنگاه‌های سودآور دولتی |
| | | کاهش ظرفیت مدیریتی بخش دولتی در اثر خصوصی‌سازی |
| | | کاهش ظرفیت نیروی انسانی متخصص در بخش دولتی |
| | | عجز در تهیه ضروریات اولیه رفاهی و ایجاد استلزامات بنیادی برای دولت دموکراتیک و بازاری مدعی آزادی و حاکمیت دست نامرئی |
| | چالش پاسخگویی عمومی | مخدوش شدن زنجیره واقعی پاسخگویی و تعیین مقصر اصلی در فعالیت‌های مشارکتی بین بخش خصوصی و دولتی و چالش پاسخگویی عمومی |
| | | مشکل سنجش و اثبات فعالیت‌های حاکمیتی به دلیل ماهیت غیرملموس آنها (پس از اجرای اصلاحات و تغییر جهت از تصدی‌گری به سمت اعمال حاکمیت) |
| | | گسترش آزادی‌های مدیریتی در مؤسسه‌های دولتی جدید و عدم امکان «تفحص عمومی» دقیق فعالیت‌هایشان |
| | کاهش حاکمیت شهروندان | استفاده از زبان ارتباطی کسب‌وکاری و غیرمسئولانه به دلیل تأکید بیش از اندازه بر جنبه‌های اقتصادی |
| | | افراط در خصوصی‌سازی (گرفتاری در دام خودخلاصی افسار گسیخته) به جای تقویت شرکت‌های کارآفرین و رقابت آنها با دولت |
| | | جایگزین شدن انحصار خصوصی به جای انحصار دولتی |
| | | حاکمیت بیشتر شرکت‌های خارجی به دلیل تجربه ناکافی در فعالیت‌های بازارمحور (توسعه‌نیافتگی بازارها) |
| | | تحقق نیافتن منافع عمومی به دلیل حاکمیت تئوری سیاسی فردگرایی و ارجحیت سازوکارهای بازاری و کارآفرینانه در بخش دولتی |
| | | انحراف بخش غیرانتفاعی از نقش اصلی خود به دلیل نفوذ جریان‌های بازارگرایی |
| | | کوتاه‌بینی در چیدمان اهداف تحول اداری و توجه صرف به وظیفه مدیریتی (کارایی) |
| تهدید مردم‌سالاری و استقلال و حاکمیت ملی توسط جهانی‌سازی | | |
| کنش: افزایش ناکارآمدی مدیریت دولتی | چالش رهبری و انگیزش | محدودبینی چشم‌انداز اداری ایران و نبود جامع‌نگری در تحولات اداری (توجه صرف به اصلاحات سازمانی) |
| | | معضل برانگیختن نیروی انسانی بخش دولتی با تهدید امنیت شغلی |
| | سیاست زدگی شدید بوروکراسی | تصاحب پست‌های سیاسی توسط نخبگان بخش خصوصی و تأثیرگذاری بر فرایند خط‌مشی‌گذاری (قانون‌گذاری) |
| | | دشواری حرفه‌ای‌گرایی در بخش دولتی (به دلیل بافت سیاسی حاکم و جابه‌جایی سیاست‌زده مدیران و حضور نداشتن نخبگان) |
| | | تضعیف شدید نظام شایسته‌سالاری |
| | | تغییر شدید کارراهه تخصصی نیروی انسانی در سازمان‌ها و تغییر بسیار زیاد بوروکراسی |
| | | پذیرش بی‌محابا (بدون مسئولیت) پست‌های مدیریتی با پشتوانه حزبی و گروهی |
| | | ادعای موفقیت در کسب هر نتیجه‌ای با توسل به اهداف متعدد، ناهمسو و رقیب |
| | | تدوین هدفمند قوانین و مقررات برای ذی‌نفعان خاص |
| | | تقویت نظام تاراج به شکل خصوصی‌سازی |
| | | جایگزین شدن هدف سهم‌خواهی به جای کنترل بوروکراسی در مدیریت دولتی |
| | | رخداد پدیده چپ‌پزیه سیاسی و تضعیف بیش از پیش ظرفیت مدیریت دولتی متخصص |
| | | کوچک‌سازی و خصوصی‌سازی به علل نمادین سیاسی |

ادامه جدول ۱

| مقوله (طبقه) | مفهوم | کد |
|-----------------------------|------------------------------|--|
| | ناکارآمدی در اجرای برنامه‌ها | تعیین اهداف برنامه‌ها بر اساس تمایلات فردی بوروکرات‌ها به دلیل نبود نظریه و تجربه‌گرایی محض |
| | | برنامه‌ریزی بر اساس اضطرارهای ناشی از عملکرد ضعیف گذشته به جای آینده‌نگری |
| | | واکنش منفعلانه به جای پیش‌بینی فعالانه در برنامه‌های تحول اداری |
| | | وجود ناسازگاری و تعارض در برنامه‌ها و قوانین به دلیل عدم جامع‌نگری و آینده‌نگری در تدوین آنها |
| | | کاهش بهره‌وری راهبردی پروژه‌ها |
| چالش نظارت و ارزیابی عملکرد | | رهاشدگی برنامه‌ها (و خطمشی‌ها) و افت شدید کارایی و اثربخشی سازمان‌ها |
| | | از میان رفتن مرز عمومی و خصوصی و کاهش نقش نظارتی دولت و دغدغه مردم‌محوری و تبدیل آن به عاملی خنثی از جهت حاکمیتی |
| | | فساد ناشی از واگذاری اختیارات قانونی و غیرقانونی بیش از اندازه |
| | | افزایش قدرت مانور قوه مجریه |
| | | مهار قدرت نظارتی قوه مقننه |
| | | کاهش توان نظارتی مدیر دولتی (به دلیل وجود اهداف ناهمسو، متعدد و رقیب) |

کدگذاری محوری^۱

در مرحله دوم کدگذاری، پس از انتخاب شدن یکی از مقوله‌ها به عنوان «مقوله محوری»^۲ و کاوش آن در مرکز فرایند، ارتباط سایر مقوله‌ها با آن مشخص شد. این مقوله‌ها عبارت‌اند از: شرایط علی^۳، راهبردها^۴ (کنش‌ها و برهم کنش‌ها)، بستر حاکم^۵ (شرایط اختصاصی)، شرایط مداخله‌گر^۶ و نتایج و پیامدها^۷. در ادامه هر یک از این مقوله‌ها تشریح می‌شود. حاصل مرحله کدگذاری محوری، مدل پارادایمی پژوهش است که در شکل ۱ نمایش داده شده است.

شرایط علی (تحولات داخلی و جهانی): این شرایط باعث می‌شود مقوله یا طبقه محوری شکل گیرد. در این پژوهش، برای مفهوم فشار نیروهای ساختاری (همگرایی با تحولات جهانی)، مواردی همچون تأثیرگذاری عوامل ایدئولوژیک جهانی در به کارگیری رویکرد مدیریت‌گرایی و الزام مؤسسه‌های بین‌المللی نظیر بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول؛ برای مفهوم تقلید خطمشی‌های تحول اداری مواردی همچون نداشتن دیدگاه استراتژیک برای حل مسائل کلان و توسل به تجربه‌های دیگران و نزدیک‌بینی مفرط مدیران دولتی در برنامه‌ریزی و تعیین اهداف و روحیه محافظه‌کاری در حوزه دولتی؛ برای مفهوم فشار نیروهای داخلی مواردی همچون نفوذ سرمایه‌داران در دستگاه‌های حکومتی و تحت تأثیر قراردادن سیاست‌مداران و پژوهشگران بخش دولتی و ادعای الزامات مصرح در قانون اساسی؛ برای مفهوم ناکارآمدی مدیریت دولتی کشور مواردی همچون جنگ و بحران‌های مالی و جوانی و نداشتن تخصص و بی‌تجربگی مدیران؛ برای مفهوم تنزل اعتبار رویکرد سنتی به مدیریت دولتی مواردی همچون بحران باور و مشروعیت به دولت و مدیریت دولتی و

1. Axial coding
3. Causal conditions
5. Context
7. Consequences

2. Core category
4. Actions & interactions
6. Intervening conditions

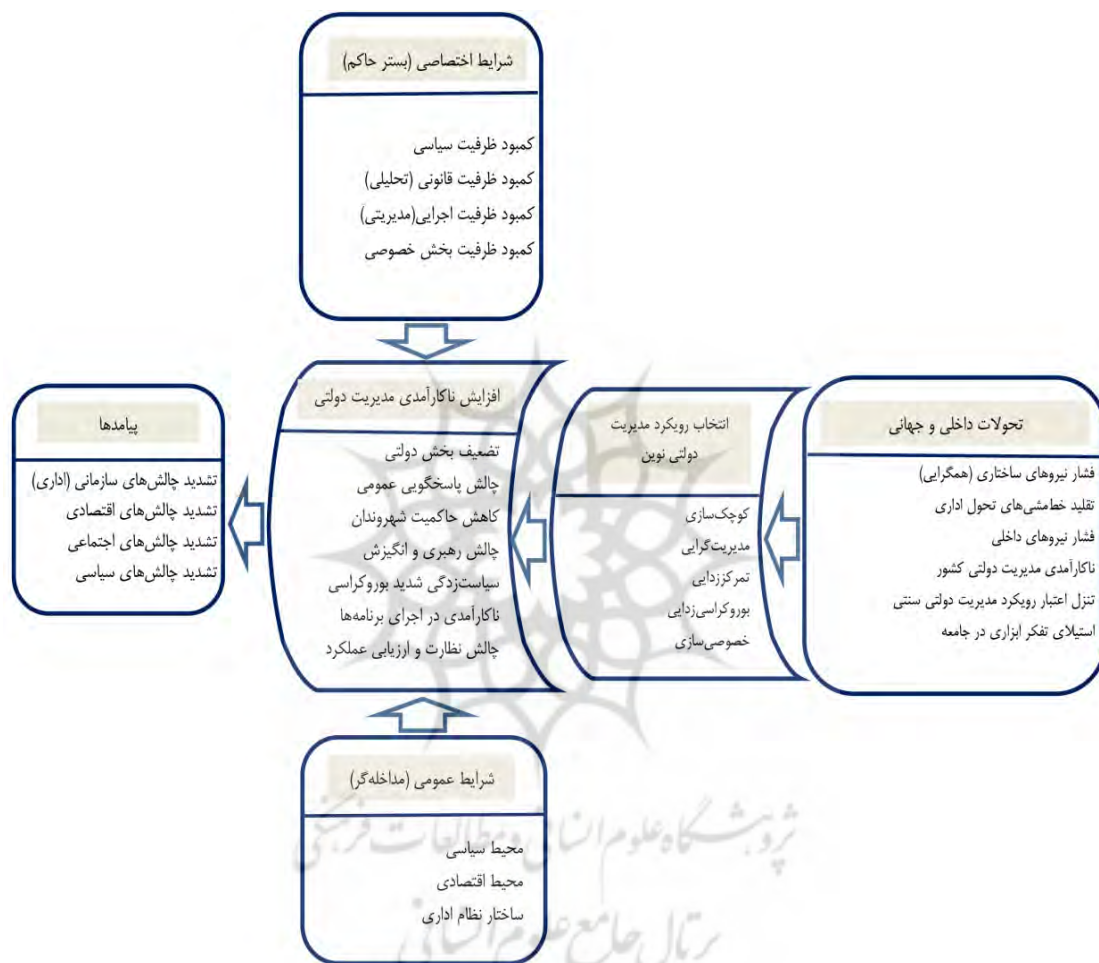
بحران شرکت‌های دولتی؛ برای مفهوم غلبه تفکر ابزاری و مادی‌گرایی در جامعه مواردی همچون تحول فکری و باوری جامعه به سمت فردگرایی و منفعت‌طلبی شخصی از علل انتخاب رویکرد مدیریت دولتی نوین در کشور شناسایی شد.

مقوله (طبقه) محوری (انتخاب رویکرد مدیریت دولتی نوین): در این مقوله ابتدا به کمک متون مرتبط همچون قوانین و برنامه‌های مختلف توسعه، به تکمیل داده‌های به‌دست آمده از مصاحبه‌ها پرداخته شد؛ سپس بر اساس شباهت‌ها و تفاوت‌ها و شناسایی و استخراج ارکان اصلی مدیریت دولتی نوین، شامل کوچک‌سازی، مدیریت‌گرایی، تمرکز زدایی، بوروکراسی زدایی و خصوصی‌سازی، دسته‌بندی‌هایی انجام گرفت. از اقدامات کوچک‌سازی می‌توان به قانون منطقی کردن نظام تشکیلاتی دولت در برنامه اول، تدوین برنامه‌های تحول اداری در برنامه سوم توسعه و تصویب قانون کاهش حجم، اندازه و ساختار مجموع دستگاه‌های اجرایی در برنامه ششم توسعه، اشاره کرد. از اقدامات مدیریت‌گرایی، مواردی همچون استقرار نظام مدیریت عملکرد و ارزیابی دستاوردها به‌جای فرایندها در برنامه پنجم توسعه و آیین‌نامه اجرایی نحوه تعیین قیمت خرید خدمات در برنامه ششم توسعه شناسایی شدند. در زمینه تمرکز زدایی می‌توان به مواردی همچون تصویب قانون افزایش نقش استان‌ها در اجرای برنامه‌های توسعه در برنامه دوم توسعه و تصویب قانون واگذاری اختیارات به رده‌های استانی در برنامه پنجم توسعه اشاره کرد. برای مفهوم بوروکراسی زدایی مواردی همچون تدوین برنامه اصلاح ساختارهای تشکیلاتی دولت در برنامه سوم توسعه و تصویب قانون تسهیل قوانین و مقررات کسب و کار در برنامه ششم توسعه شناسایی شدند. از کدهای شناسایی شده برای مفهوم خصوصی‌سازی نیز می‌توان به تصویب قانون جلب مشارکت بیشتر بخش‌های خصوصی و تعاونی مطابق با اصل ۴۴ قانون اساسی در برنامه دوم توسعه و طراحی و تدوین سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در برنامه چهارم توسعه اشاره کرد.

کنش‌ها و برهم‌کنش‌ها (عملکرد ضعیف): ماهیت بازارگرایی رویکرد مدیریت دولتی نوین به‌علاوه نبود بسترها و شرایط لازم برای اجرای آن در کشور، ناکارآمدی عملکرد بخش دولتی را به‌دنبال داشته است. کنش‌های شناسایی شده مربوط به این مقوله در پژوهش، شامل تضعیف بخش دولتی، چالش پاسخگویی عمومی، کاهش حاکمیت شهروندان، چالش رهبری و انگیزش، سیاست‌زدگی شدید بوروکراسی، تحریف برنامه‌ها و چالش نظارت و ارزیابی عملکرد است که کدهای شکل‌دهنده این مفهوم‌ها در شکل ۱ تشریح شده‌اند.

شرایط اختصاصی (بستر حاکم): به شرایط خاصی که بر کنش‌ها و برهم‌کنش‌ها تأثیر می‌گذارد، بستر گفته می‌شود. به یقین اگر ظرفیت‌های حاکمیتی و غیرحاکمیتی مناسب نباشد، اجرای رویکرد مدیریتی با موفقیت همراه نخواهد بود. در این پژوهش نمونه‌هایی از شرایط اختصاصی تأثیرگذار بر ناکارآمدی مدیریت دولتی کشور عبارت‌اند از: برای مفهوم کمبود ظرفیت سیاسی یا نهادی، مواردی همچون ضعف قدرت تحکم و توان آرایش و چینش نهادهای حاکمیتی و نبود انسجام میان سازمان‌های بخش دولتی؛ برای مفهوم کمبود ظرفیت قانونی (تحلیلی)، مواردی همچون نبود ظرفیت تحلیلی مورد نیاز در طراحی و تدوین خط‌مشی‌ها و نداشتن چارچوب مفهومی منسجم در تدوین قوانین (پایین بودن کیفیت قوانین و مقررات)؛ برای مفهوم کمبود ظرفیت اجرایی (مدیریتی)، مواردی همچون کمبود تخصص مدیریتی مدیران دولتی، نبود

قانون طراحی مسیر شغلی و نظام ارشدیت، کمبود ظرفیت پاسخگویی و شفافیت؛ برای مفهوم کمبود ظرفیت بخش خصوصی، مواردی همچون تجربه ناکافی در فعالیت‌های بازارمحور و نبود رقابت کافی در زمان انعقاد قراردادها و کمبود ظرفیت دانشی در مدیریت دولتی.



شکل ۱. مدل پارادایمی پژوهش

شرایط عمومی (مداخله‌گر): شرایط بستر یا محیط عمومی هستند که کنش‌ها و برهم‌کنش‌ها از آنها متأثر می‌شوند. در این پژوهش، مواردی همچون ارتباط نامناسب با حاکمیت جهانی و تحریم‌های سیاسی برای مفهوم محیط سیاسی؛ مواردی همچون تحریم‌های اقتصادی، تورم، رکود و بیکاری برای مفهوم محیط اقتصادی و مواردی همچون ظاهرگرایی و هم‌پوشانی و تداخل وظایف برای مفهوم ساختار نظام اداری به‌عنوان شرایط عمومی تأثیرگذار بر ناکارآمدی مدیریت دولتی کشور شناسایی شدند.

نتایج و پیامدها: این مقوله به‌عنوان خروجی حاصل از کنش‌ها و برهم‌کنش‌ها شناخته می‌شود. در این پژوهش، این خروجی‌ها عبارت‌اند از: تشدید چالش‌های سازمانی (اداری) همچون شکل‌گیری سازمان‌های دولتی مضطرب و حاکم‌شدن

روح بی تفاوتی بر سازمان‌های دولتی و هدر رفت منابع ملی؛ تشدید چالش‌های اقتصادی همچون حاکمیت طبقه سرمایه‌دار بر دولت و جامعه و فقر و رکود؛ تشدید چالش‌های اجتماعی همچون گسترش احساس بی‌عدالتی در جامعه و کاهش اعتماد و نداشتن مشارکت و همکاری متقابل و قانون‌گریزی؛ تشدید چالش‌های سیاسی همچون کاهش اعتبار و مشروعیت نظام.

کدگذاری انتخابی^۱ (روایت نظری)

از یک سو جنگ و پیامدهای آن و از سوی دیگر عملکرد ضعیف مدیریتی کشور به‌علت عواملی همچون نداشتن تجربه و تخصص کافی مدیران در برنامه‌ریزی و اجراء اداره امور عمومی کشور را با دشواری‌های عمیقی مواجه ساخت و بحران مالی شدیدی گریبان‌گیر دولت شد. به‌علاوه، فشار نیروهای ساختاری همچون فشار و نفوذ جهانی‌سازی و خبرنگان سرمایه‌داری شرکتی همراه با الزام مؤسسه‌های بین‌المللی نظیر بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول با تعیین پیش‌شرط اصلاحات بازارمحور برای دریافت وام از این مؤسسه‌ها، تنزل اعتبار رویکرد مدیریت دولتی سنتی، استیلای تفکر ابزاری در جامعه و غلبه بعد تقلید در فرایند اصلاحات به‌دلیل ناتوانی مدیران دولتی در نظریه‌پردازی و نبود دیدگاه استراتژیک برای حل مسائل کلان، به تغییر سیاست‌های دولت و حرکت از مدیریت دولتی سنتی به سمت مدیریت دولتی نوین منجر شد. این تغییر جهت در سیاست‌های دولت با مدنظر قرار دادن پنج اصل مدیریت دولتی نوین، یعنی مدیریت‌گرایی، کوچک‌سازی دولت، تمرکززدایی، بوروکراسی‌زدایی و خصوصی‌سازی، در مواد شش برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به نحو بارزی مشهود است. پیامدهای منفی ماهیت ذاتی رویکرد مدیریت دولتی نوین، همچون تضعیف بخش دولتی و حاکمیت سرمایه‌داری شرکتی، شرایط عمومی و اختصاصی حاکم بر کشور همچون نبود بسترهای سیاسی، قانونی، اجرایی (مدیریتی)، اقتصادی، نظام اداری سالگونه، بی‌ثباتی سیاسی و وضعیت بحرانی منطقه، نه تنها موجب شد این رویکرد ناکارآمد باشد؛ بلکه آسیب‌ها و پیامدهای منفی اجرای آن در کشور را تشدید کرده است؛ چالش‌های سازمانی همچون افزایش فساد و شکل‌گیری سازمان‌های دولتی مضطرب؛ چالش‌های اقتصادی همچون کاهش کیفیت زندگی اغلب مردم؛ چالش‌های اجتماعی همچون کاهش سرمایه‌های اجتماعی و احساس بی‌عدالتی؛ و چالش‌های سیاسی همچون کاهش اعتبار و مشروعیت حکومت، نمونه‌هایی از این پیامدهای منفی هستند.

مقایسه یافته‌های پژوهش با پیشینه نظری (تعمیم نظری)

نقش ادبیات پژوهش در پژوهش‌های کیفی و کمی متفاوت است. در پژوهش‌های کمی، ادبیات پژوهش علاوه بر اینکه جهت پژوهش را تعیین می‌کند، در انتهای گزارش پژوهش نیز برای تأیید یا رد ادبیات گذشته استفاده می‌شود؛ اما پژوهش کیفی خود ادبیات پژوهش را خلق کرده و ادبیات قبلی را اصلاح یا حمایت می‌کند (دانایی فرد و اسلامی، ۱۳۹۰: ۱۴۶). در جدول ۲ ادبیات خلق شده در این پژوهش با ادبیات موجود مقایسه شده است.

جدول ۲. مقایسه یافته‌های پژوهش با پیشینه نظری

| پیشینه نظری | مقوله |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - نظریه نهادی پاول و دی ماجیو^۱ (۱۹۹۱) - انتقال خطمشی (دولوویتس و مارش^۲، ۲۰۰۰) - همگرایی خطمشی (استون^۳، ۲۰۰۰) - تقلید خطمشی (رز^۴، ۱۹۹۱) | شرایط علی: تحولات داخلی و جهانی <ul style="list-style-type: none"> - فشار نیروهای ساختاری (همگرایی) - تقلید خطمشی‌های تحول اداری - ناکارآمدی مدیریت دولتی کشور |
| <ul style="list-style-type: none"> - نظریه انتخاب عمومی (بیوکنن و تالو^۵، ۱۹۶۲) - نظریه عاملیت (اصیل و کیل) (جنسن و مک لینگ^۶، ۱۹۷۶) | مقوله محوری: انتخاب رویکرد مدیریت دولتی نوین <ul style="list-style-type: none"> - کوچک‌سازی - مدیریت‌گرایی - تمرکززدایی - بوروکراسی‌زدایی - خصوصی‌سازی |
| <ul style="list-style-type: none"> - نظریه برابری (آدامز^۷، ۱۹۶۵) - نظریه انتظار (وروم^۸، ۱۹۶۴) - نظریه نهادگرایی سلزنیک^۹ (۱۹۴۹ و ۱۹۹۶) | کنش‌ها و برهم کنش‌ها: افزایش ناکارآمدی مدیریت دولتی <ul style="list-style-type: none"> - چالش پاسخگویی عمومی - کاهش حاکمیت شهروندان - چالش رهبری و انگیزش - سیاست‌زدگی شدید بوروکراسی |
| <ul style="list-style-type: none"> - ظرفیت نهادی (ماکانو^{۱۰}، ۲۰۰۸) - ظرفیت تحلیلی در اتخاذ خطمشی‌ها (پیترز^{۱۱}، ۱۹۹۶) - ظرفیت بخش دولتی (پولیدانو^{۱۲}، ۲۰۰۰) - دولت‌گرایی، ظرفیت حاکمیت و کارایی (فوکویاما^{۱۳}، ۲۰۰۴) - ظرفیت حاکمیت و تعامل با بخش خصوصی (گراند^{۱۴}، ۲۰۰۱) - ظرفیت پژوهشی خطمشی‌ها (ریدل^{۱۵}، ۲۰۰۷) | شرایط اختصاصی (بستر حاکم) <ul style="list-style-type: none"> - کمبود ظرفیت سیاسی - کمبود ظرفیت قانونی (تحلیلی) - کمبود ظرفیت اجرایی (مدیریتی) - کمبود ظرفیت بخش خصوصی |
| <ul style="list-style-type: none"> - نظریه منشوری ریگز (۱۹۶۱) | شرایط عمومی (مداخله‌گر) <ul style="list-style-type: none"> - ساختار نظام اداری |
| <ul style="list-style-type: none"> - نظریه برابری (آدامز، ۱۹۶۵) - نظریه سرمایه‌های اجتماعی (پاتنام^{۱۶}، ۱۹۹۸) | پیامدها <ul style="list-style-type: none"> - تشدید چالش‌های سازمانی (اداری) - تشدید چالش‌های اقتصادی - تشدید چالش‌های اجتماعی - تشدید چالش‌های سیاسی |

1. Powell & Dimaggio
3. Stone
5. Buchanan & Tallo
7. Adams
9. Selznick
11. Peters
13. Fukuyama
15. Riggs

2. Dolowitz & Marsh
4. Rose
6. Jensen & Meckling
8. Vroom
10. Makano
12. Pollidano
14. Grande
16. Putnam

بحث

سیر تطور نظام اداری ایران نشان می‌دهد که روندهای جهانی بر حکومت و مدیریت دولتی ایران تأثیر گذاشته است. حرکت کشور به سمت کاهش افراطی نقش دولت در اقتصاد و سایر ابعاد حیاتی جامعه و تأکید بر مدیریت‌گرایی و کوچک‌سازی دولت، همگی نشان‌دهنده تأثیرپذیری ضمنی نظام اداری و خطمشی‌گذاری ایران از روندهای جهانی است. البته نفس موضوع اقتباس از مدل‌های مدیریت غربی در کشور را نباید سرزنش کرد و ورود روندهای علمی و جهانی، طبیعی و پذیرفتنی است، ولی بی‌توجهی به شرایط و نامتناسب بودن الگوهای وارداتی با مقتضیات کشور، مشکل‌آفرین خواهد بود. به نظر می‌رسد ورود الگوی مدیریت دولتی نوین از سال ۱۳۶۸ به کشور که هم‌اکنون الگوی مسلط در حوزه اقتصادی و اداری ایران است، فرایندی متأثر از فشارها و الزامات جهانی بوده و با جامع‌نگری همراه نبوده است. البته در این میان نباید تأثیر عوامل داخلی در شتاب برای به‌کارگیری این رویکرد را نادیده گرفت؛ سیر تحول تاریخی عملکرد نه‌چندان مناسب مدیریت در بخش دولتی ایران و هجمه نگاه‌های اقتصادی و بازرگانی به مدیریت در بخش دولتی، نوعی تصویر منفی در اذهان دانشگاهیان، اندیشمندان و سیاستمداران نسبت به مدیریت دولتی ایجاد کرده است. همچنین سطره ارزش‌های مادی و تفکر فردگرایی و منفعت‌طلبی شخصی در جامعه، زمینه لازم برای ورود هر چه بیشتر اندیشه‌های بازارگرایی در مدیریت را فراهم کرد. اما علاوه بر برخی معایب ذاتی رویکرد مدیریت‌گرایی، فراهم نبودن بسترهای سیاسی، قانونی، مدیریتی، ساختاری، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در کشور، باعث اجرای بسیار ناکارآمد و تشدید پیامدهای منفی این رویکرد بدون بهره‌مندی از مزایای آن شده است. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد هرچند در ظاهر، شعار و عمل سیاستمداران و دولت‌مردان مختلف پس از جنگ در جهت حرکت به سمت رویکرد مدیریت‌گرایی بوده، برخلاف این شعارها و تدوین شکل ظاهری قوانین بر این مبنای متأسفانه مسائل و مشکلات بسیاری در اجرای این رویکرد به وجود آمده است که دلایل آن عبارت‌اند از: ۱. تلفیق غیراصولی و زیر پا گذاشتن برخی اصول محوری رویکرد مدیریت‌گرایی که در حکم هویت اصلی آن به‌شمار می‌آیند (به‌دلیل ظرفیت تحلیلی کم)؛ ۲. اقدامات فردی و ناهماهنگ دولت‌های مختلف و بی‌توجهی به سیاست‌ها و قوانین تدوین شده در گذشته (به‌دلیل ظرفیت اجرایی کم)؛ ۳. نبود ظرفیت سیاسی و تحکم لازم و ۴. ظرفیت کم در بخش خصوصی که خود متأثر از سه ظرفیت حاکمیتی ذکر شده است. همچنین در این میان، نقش مداخله‌گر عوامل محیطی عمومی همچون سیاست خارجی و نحوه ارتباط با سایر کشورها، تورم و رکود اقتصادی و نیز ساختار ناهمگون نظام اداری را نمی‌توان نادیده گرفت.

بنابراین می‌توان گفت فراهم‌نبودن بسترهای لازم موجب شده است، به‌کارگیری رویکرد مدیریت دولتی نوین در کشور به‌دلیل تغییرات زیاد و ترکیب نامناسب با رویکرد سنتی بسیار ناکارآمد باشد و در نتیجه نظام مدیریتی کشور بدون اینکه از مزایای آن سودی کسب کند، معایب آن را با شدت چند برابر تجربه کرده است. نمونه‌ای از مظاهر بسیار بارز اجرای ناکارآمد این رویکرد، ظهور پدیده نظام تاراج در پرتو مدیریت دولتی نوین است که به شکل واگذاری شرکت‌های سودده به طرفداران حزبی و حتی دوستان و اقوام متجلی شده و انگیزه لازم برای واگذاری دولت به شیوه‌ای غیراصولی و در فضای غیررقابتی به بخش خصوصی را فراهم کرده است. در نتیجه، پیامدهای اداری، اقتصادی، سیاسی و اجتماعی

حاصل از اجرای ناکارآمد این رویکرد همچون فساد، تورم، رکود و فقر، کاهش مشروعیت، احساس بی‌عدالتی و از دست رفتن سرمایه‌های اجتماعی و سلب اعتماد شهروندان، مسائل و چالش‌های جدیدی را فراروی دولت‌مردان قرار داده است.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

نتایج پژوهش نشان می‌دهد به کارگیری رویکرد مدیریت دولتی نوین به دلیل وجود دو عامل عمده در کشور بسیار ناموفق بوده است. عامل نخست، فراهم نبودن شرایط عمومی و اختصاصی لازم است و عامل دوم که البته خود از عامل نخست تأثیر می‌پذیرد، انحراف از اصول محوری آن است. در این رابطه پیشنهادهای زیر توصیه می‌شود:

۱. فراهم کردن بسترهای لازم

تجربه کشورها در پیاده‌سازی الگوی مدیریت دولتی نوین نشان می‌دهد که این رویکرد در اغلب کشورهای توسعه یافته نسبت به کشورهای در حال توسعه بسیار کارآمدتر بوده است که علت آن، وجود بسترهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی لازم در این کشورهاست. در این رابطه توصیه می‌شود که در گام نخست شاخص‌های مربوط به الگوی حکمرانی خوب بهبود یابند. با گذشت چند سال از طرح الگوی حکمرانی خوب در کشور، به نظر می‌رسد هیچ تلاش جدی‌ای در زمینه بهبود شاخص‌های آن صورت نگرفته است. این الگو که نسخه تجویزی بانک جهانی است، در واقع به‌عنوان الگویی برای حل مشکل فساد در کشورهای در حال توسعه و فراهم کردن بستر و زمینه اجرای رویکرد مدیریت دولتی نوین توصیه شده است (رعنائی و مرتضوی، ۱۳۹۳: ۳۶) و با هدف بهبود شاخص‌هایی همچون حاکمیت قانون، شفافیت و پاسخگویی، مشارکت و عدالت، زمینه لازم برای اثربخشی بیشتر رویکرد مدیریت‌گرایی را فراهم می‌کند. نکته‌ای که در آغاز اجرای تحولات و اصلاحات در کشور از آن غفلت شده، این است که باید تحولات یاد شده با تحولات اساسی در سایر سیستم‌های جامعه همراه باشد. به بیان دیگر، باید ظرفیت‌سازی و توجه به ظرفیت بازیگران غیردولتی و بخش خصوصی (حسینی، فانی و دانایی فرد، ۱۳۹۱: ۵) در کنار ظرفیت حکومت و بخش دولتی، همراه با اصلاحات در کانون توجه قرار گیرد. در جمع‌بندی کلی می‌توان گفت که مؤلفه‌های حکمرانی خوب، در واقع تجلی وجود ظرفیت‌های حاکمیتی و غیرحاکمیتی لازم برای اجرای رویکرد مدیریت‌گرایی است. بدون ایجاد چنین ظرفیت‌هایی، به کارگیری الگوی مدیریت دولتی نوین و مدیریت‌گرایی در بخش دولتی، به یقین با تبعات منفی بسیار بیشتری همراه خواهد بود. ساده‌اندیشی است اگر تصور کنیم کشوری که از نظر مؤلفه‌های حکمرانی خوب، نمره خوبی کسب نکرده، بتواند در استفاده از رویکرد مدیریت‌گرایی و سپردن امور به بخش خصوصی موفق عمل کند؛ زیرا اگر مجریان اصلاحات و تغییر رویکرد از دولت‌گرایی به مدیریت‌گرایی و بازارگرایی، افرادی ناکارآمد و بی‌کفایت باشند، طبیعی است که اصلاحات به فجیع‌ترین وضع ممکن اجرا خواهد شد و اندک داشته‌های موجود نیز به هدر خواهد رفت.

بنابراین بر اساس نتایج تحقیق، با توجه به ضعف موجود در ظرفیت‌های سیاسی، قانونی، مدیریتی و اجرایی، توصیه می‌شود با حمایت از تشکل‌های حزبی مختلف و افزایش آزادی‌های مدنی و سیاسی و بهره‌مندی از توانمندی‌های آنها،

قدرت حاکمیت در ایفای نقش هماهنگ‌کنندگی و ایجاد ثبات سیاسی افزایش یابد. همچنین با جلوگیری از پالایش‌های افراطی و افزایش مشارکت واقعی در فرایند انتخابات و نظارت‌های قانونی دقیق بر فرایند اجرای آن، ظرفیت تحلیلی قوه قانون‌گذاری افزایش یابد. باید با نظارت بر اجرای دقیق برنامه بلندمدت مسیر شغلی و نظام ارشدیت در سازمان‌ها، کفایت و صلاحیت مدیران افزایش یابد. باید با تشکیل اندیشکده‌ها و کانون‌های تفکر و بهره‌مندی از نظر نخبگان علمی و دانشگاهی، سازگاری و انطباق علمی قوانین در مراحل تدوین، تصویب و اجرا به‌دقت بررسی و ارزیابی شوند. با تقویت ظرفیت‌های حاکمیتی ذکر شده و بهبود شاخص‌های مربوط به آنها، مانند آزادی و سهولت کسب‌وکار، قوانین مالکیت معنوی، حاکمیت قانون، آزادی‌های پولی، مالی و تجاری، به‌طور مسلم ظرفیت بخش خصوصی نیز افزایش خواهد یافت. استفاده از سیاست خارجی کارآمدتر نیز، علاوه بر کمک به شرکت‌های دولتی و خصوصی در افزایش حجم مبادله و مرادده با سایر کشورها، در ارتقای شاخص سهولت کسب‌وکار و توازن میان عرضه و تقاضای نیروی کار و واقعی و عادلانه‌تر شدن دستمزد آنان مؤثر خواهد بود.

البته ذکر این نکته نیز لازم به نظر می‌رسد که هم‌زمان با آغاز اجرای اصلاحات اساسی در زمینه افزایش ظرفیت‌ها و بسترهای لازم در کشور، توجه ویژه به بخش آموزش به‌عنوان منبع حیاتی بهبود ظرفیت‌های یاد شده و تأمین نیروی انسانی متخصص، کارآمد و مسئولیت‌پذیر، برای نظام سیاسی، اداری، اقتصادی و اجتماعی یک جامعه، بسیار حائز اهمیت است. در راستای نتایج پژوهش، به‌کارگیری رویکرد مدیریت‌گرایی و خصوصی‌سازی در این بخش با شرایط فعلی، به هیچ وجه توصیه نمی‌شود؛ زیرا به‌دلیل ظرفیت تحلیلی کم و صدور آسان مجوزهای کسب‌وکار برای مدارس و مؤسسه‌های آموزش عالی خصوصی، و در عین حال فراهم نکردن زمینه‌های قانونی و اجرایی لازم برای سهولت راه‌اندازی کسب‌وکار در سایر بخش‌ها، بخش اعظم تقاضای نیروهای تحصیل‌کرده برای استخدام، در همان بخش آموزش متمرکز شده است و این نبود توازن که از آینده‌نگری نکردن و تحلیل نادرست مسائل نشئت می‌گیرد، همراه با کاهش نقش نظارتی دولت به‌دلیل ماهیت نتیجه‌گرای رویکرد مدیریت‌گرایی، این بخش را با چالش خطرناک و روزافزون نتیجه‌گرایی (سازی!) محض و مدرک‌فروشی مواجه کرده است. با کمال تأسف، استادان و معلمان در این سیستم به کالایی تبدیل شده‌اند که به‌دلیل افزایش شبه‌دستوری عرضه، قیمت و ارزش خود را از دست داده و به‌دلیل وابستگی شدید مالی به مالکان و مشتریان اصلی آنها (دانشجویان) و به‌تبع آن، بی‌انگیزگی و نداشتن زمان کافی برای مطالعه و پژوهش، نقش اساسی خود در فرایند آموزش را از دست داده‌اند.

۲. بومی‌سازی با اجرای تغییرات جزئی نه کلی

همان‌گونه که ذکر شد، این عامل خود متأثر از عامل اول است. حال که دولت‌مردان به‌دلیل ظرفیت تحلیلی کم بدون وجود بسترهای لازم به رویکرد مدیریت‌گرایی روی آورده‌اند، حداقل انتظار این است که به اصول محوری این رویکرد پایبند باشند و با تحلیل و تفسیرهای میلی به بهانه تطبیق با وضعیت فعلی، تیشه به ریشه آن نزده و کلیت آن را تغییر ندهند؛ زیرا در تطبیق و بومی‌سازی، نمی‌توان ریشه و تنه را تغییر داد، بلکه تغییر باید در شاخه‌ها و برگ‌ها (موارد جزئی)

باشد. متأسفانه از واژه مشارکت، تنها نوع مادی آن و برون‌سپاری و خودخلاصی، و از واژه بازارگرایی، تنها درآمدزایی و افزایش درآمد در بخش دولتی، مدنظر دولت‌مردان قرار گرفته است. محور اصلی رویکرد مدیریت دولتی نوین، خصوصی‌سازی و بازارگرایی با پیش‌نیاز فراهم‌کردن فضای رقابتی و کاهش مداخله دولت در بازار است. نمی‌توان به بهانه بومی‌کردن و تطبیق با وضعیت کشور، اصل محوری آن را زیر پا گذاشت و از روی میل رفتار کرد و به بهانه‌های مختلفی همچون حمایت از کالای داخلی و غیره، در بازار دخالت کرد، فضای رقابتی را از میان برد و تلفیقی ناهمگون از دو رویکرد مدیریت‌گرایی و دولت‌گرایی را به نمایش گذاشت.

در پایان یادآوری می‌شود، امروزه حتی دانشمندان مدیریت کشورهای در حال توسعه که خود پیشگام پیاده‌سازی رویکرد مدیریت دولتی نوین بوده‌اند، از آن به‌عنوان رویکرد قدیمی یاد می‌کنند که دوران آن به سر آمده است، و پارادایم یا رویکرد جدید حکمرانی عمومی نوین را جایگزین آن کرده‌اند. علت این امر آن است که این کشورها با درس‌آموزی از تجربه گذشته خود، به‌صراحت دریافته‌اند که رویکرد مدیریت‌گرایی با توجه صرف به کارایی و نتیجه‌گرایی، با تعقل ابزاری خود هرچند در کوتاه‌مدت به نتایج اقتصادی مثبتی می‌انجامد؛ در بلندمدت موجب از دست‌رفتن عناصری همچون سرمایه‌های اجتماعی و اعتماد و افزایش هزینه‌های عمومی خواهد شد، در حالی که رویکرد حکمرانی عمومی نوین با تأکید بر طراحی و ارزیابی ارتباطات درون سازمانی و شبکه‌ها و سرمایه‌های اجتماعی (اوزبورن، ۲۰۱۰: ۹)، تمرکز بر آثار گروهی تفکر و رفتار فردی شهروندان (شو و همکاران، ۲۰۱۵: ۱۴)، تعقل جوهری و توجه به اثربخشی و فرایندگرایی در کنار کارایی و نتیجه‌گرایی، معتقد است که اگر فرایندها به‌درستی اجرا شوند، نتایج مثبتی را شاید در مدت زمانی طولانی‌تر، ولی همراه با ثبات و پایداری رقم خواهند زد. در این رویکرد، هدف وسیله را توجیه نمی‌کند و در همین رابطه هزینه‌های زیادی در زمینه توسعه اجتماعی و فرهنگی و آموزش و تربیت نسل انجام می‌شود که هرچند در کوتاه‌مدت از دید مدیریت‌گرایان و بازارگرایان - که جز سود مادی به چیز دیگری نمی‌اندیشند - توجیهی ندارد، در بلندمدت نسلی تربیت خواهد شد که با اعتماد و مشارکت داوطلبانه در بسیاری از امور عمومی (نظیر احترام به قوانین راهنمایی و رانندگی، رعایت نظافت و حفاظت از محیط زیست)، هزینه‌های دولت را کاهش داده و رفاه و آسایش را همراه با آرامش برای دولت‌مردان و جامعه به ارمغان خواهد آورد.

نوآوری و وجه تمایز این پژوهش با سایر پژوهش‌های ارائه شده در زمینه مدیریت دولتی کشور، این است که به بررسی دقیق ماهیت رویکرد مدیریت دولتی کشور و نوع‌شناسی آن با به‌کارگیری استراتژی «داده‌بنیاد» پرداخته است و علاوه بر آسیب‌شناسی کلی و عمومی خط‌مشی‌های مربوط به اصلاحات و ارائه الگوهای برای اثربخشی آن که در سایر پژوهش‌ها انجام شده است، به آسیب‌شناسی ماهیت رویکرد جاری مدیریت دولتی کشور و بررسی میزان تناسب آن با وضعیت حاکم بر کشور نیز پرداخته است. به سایر محققان پیشنهاد می‌شود به طراحی پژوهش‌های کمی برای آزمون فرضیه‌های قابل استخراج از مدل این پژوهش بپردازند.

منابع

- ابوالحسنی رنجبر، احمد؛ دانش فرد، کرم اله؛ فقیهی، ابوالحسن (۱۳۹۶). ارائه الگوی دستور کار خطمشی‌های اصلاح نظام اداری در ایران. *فصلنامه مدیریت دولتی*، ۹ (۴)، ۶۱۵-۶۴۰.
- استراوس، آنسلم؛ کوربین، جولیت (۱۹۹۸). *مبانی پژوهش کیفی: فنون و مراحل تولید نظریه زمینه‌ای*. ترجمه ابراهیم افشار (۱۳۹۵)، تهران: نشر نی.
- الوانی، سیدمهدی (۱۳۸۴). *تنگناهای مدیریت دولتی نوین*. پیک نور، ۳ (۳)، ۱-۲.
- پورعزت، علی اصغر (۱۳۹۰). *مبانی مدیریت دولتی*. تهران: انتشارات سمت.
- جمشیدیان، مهدی؛ کتابی، محمود؛ اسفه، کاظم (۱۳۸۰). *نظام اداری و توسعه اجتماعی اقتصادی در ایران*. *مجله مجتمع آموزش عالی قم*، ۳ (۱۰)، ۸۹-۱۱۰.
- حاجی پور، ابراهیم؛ فروزنده، لطف الله؛ دانایی فرد، حسن؛ فانی، علی اصغر (۱۳۹۴). *طراحی الگوی آسیب شناسی اجرایی خطمشی‌های عمومی در ایران*. *فصلنامه مدیریت نظامی*، ۱۵ (۵۸)، ۱-۲۳.
- حسینی، سیدیعقوب؛ فانی، علی اصغر؛ دانایی فرد، حسن (۱۳۹۱). *اندازه‌گیری ظرفیت غیرحاکمیتی: مفاهیم، مدل و روش اندازه‌گیری*. *پژوهش نامه مدیریت تحول*، ۴ (۸)، ۱-۲۸.
- دانایی فرد، حسن (۱۳۸۹). *چالش‌های مدیریت دولتی در ایران*. تهران: سمت.
- دانایی فرد، حسن؛ اسلامی، آذر (۱۳۹۰). *کاربرد استراتژی پژوهشی نظریه داده‌بنیاد در عمل: ساخت نظریه بی تفاوتی سازمانی*. تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق (ع).
- دانایی فرد، حسن؛ الوانی، سیدمهدی (۱۳۸۵). *استراتژی تحول در بخش دولتی ایران*. *دوماهنامه علمی-پژوهشی دانشور رفتار دانشگاه شاهد*، ۱۳ (۱۷)، ۹۷-۱۲۰.
- دانایی فرد، حسن؛ الوانی، سیدمهدی (۱۳۸۶). *استراتژی استدلال استعاره‌ای در نظریه پردازی: شکل‌گیری تئوری جابه‌جایی مدیران دولتی*. *فصلنامه مدرس علوم انسانی (پژوهش‌های مدیریت در ایران)*، ۱۱ (۳)، ۱۰۷-۱۳۵.
- دانایی فرد، حسن؛ خیرگو، منصور؛ آذر، عادل؛ فانی، علی اصغر (۱۳۹۱). *فهم انتقال خطمشی اصلاحات اداری در ایران: پژوهشی بر مبنای راهبرد داده‌بنیاد*. *مدیریت فرهنگ سازمانی*، ۱۰ (۲)، ۵-۲۸.
- رعنایی، حبیب الله؛ مرتضوی، مهدی (۱۳۹۳). *نقد و بررسی قانون مدیریت خدمات کشوری*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- رهنورد، فرج اله؛ محبی دلیگانی، مرضیه (۱۳۹۵). *آثار جهانی شدن بر مدیریت دولتی در ایران*. *فصلنامه مدیریت دولتی*، ۸ (۳)، ۴۱۵-۴۳۶.
- عقبایی جزنی، محمد؛ اعتباریان، اکبر؛ پیکانی، مهربان‌هادی (۱۳۹۷). *طراحی الگوی حکمرانی اقتضایی برای اجرای اثربخش سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی*. *فصلنامه مدیریت دولتی*، ۱۰ (۱)، ۵۹-۸۸.
- فیضی، طاهره؛ رضایی، سیاوش (۱۳۹۶). *مبانی مدیریت دولتی*. تهران: انتشارات دانشگاه پیام نور.

محمدی، حامد؛ الوانی، سیدمهدی؛ معمارزاده طهران، غلامرضا؛ حمیدی، ناصر (۱۳۹۵). طراحی و تبیین الگوی اثربخش نظام اداری ایران. *فصلنامه مدیریت دولتی*، ۸ (۴)، ۵۹۱-۶۱۶.

ملک محمدی، حمیدرضا (۱۳۸۲). بازخوانی نظریه جوامع منشوری ریگز و مسأله یابی سیاست‌های عمومی در ایران. *مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی*، ۵۹، ۲۲۷-۲۳۷.

وارث، سیدحامد (۱۳۸۰). نگرش فراپارادایمی به مدیریت دولتی. *دانش مدیریت*، ۱۴ (۵۵)، ۵۱-۸۸.

References

- Abolhasani Ranjbar, A., Daneshfard, K. & Faghihi, A. (2018). Presenting a Pattern of Agenda for the Administrative System Reforming Policies in Iran. *Journal of Public Administration*, 9 (4), 615-640. (in Persian)
- Adams, J.S. (1965). Inequity in Social Exchange. *Advances in Experimental Social Psychology*, 2, 267-299.
- Alvani, S. M. (2005). New Public Management Constraints. *Journal of Peyk Nour*, 11, 3-11. (in Persian)
- Buchanan, J.M. & Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Danaeefard, H. & Alvani, S. M. (2001). Metaphorical reasoning strategy in theorizing: the formation of the theory of the displacement of public administrators. *Journal of Management Research in Iran*, 11 (3), 107-135. (in Persian)
- Danaeefard, H. & Eslami, A. (2011). *Application of Grounded Theory: Constructing of Organizational Indifference*. Tehran: I.S.U Press. (in Persian)
- Danaeefard, H. (2010). *Challenges of public administration in Iran*. Tehran: SAMT publication. (in Persian)
- Danaeefard, H., Alvani, S. M. (2006). Transformation Strategy in the Public Sector of Iran. *Journal Of Training and Learning Researches*, 13 (17), 97-120. (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 (2), 5-28. (in Persian)
- Dolowitz, D., & Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: The role of Policy Transfer in Contemporary policy –Making. *International Journal of Public Policy and Administration*, 13 (1), 5-23.
- Errami, Y. & Cargnello, C. E. (2016). The pertinence of new public management in a developing country: The healthcare system in Morocco. *Canadian Journal of Administrative Sciences*, 35 (2), 304-312.
- Feyzi, T., Rezaei, S. (2017). *The Fundamentals of Public Administration*. Tehran: Payame Noor University Press. (in Persian)

- Fukuyama F. (2004). *State building, Governance and world order in the twenty-first century*. London: Profile Books.
- Grande, E. (2001). *The erosion of state capacity and the European innovation policy dilemma, a comparison of German and EU information technology policies*. Vienna: Institute for Advanced Studies.
- Hajipour, E., Foruzaneh, L., Danaeefard, H. & Faini, A. (2015). Design The Pathological Model of Implementation of Public Policy in Iran. *A Research Quarterly In Military Management*, 15(58), 1-23.
- Harber, C. (1993). Prismatic Society Revisited: Theory and Educational Administration in Developing Countries. *Oxford Review of Education*, 19(4), 485-497.
- Hosseini, S. Y., Fani, A. & Danaee Fard, H. (2012). Measurement of nongovernance capacity: concept, modeling and Evaluation. *Journal of Evolution Management*, 4 (8), 1-28. (in Persian)
- Hughes, O. E. (1998). *Public Management & Administration*. 2nd ed., Macmillan Press, 102-103.
- Hyndman, N., & Lapsley, I. (2016). New Public Management: The Story Continues. *Financial Accountability & Management*, 32 (4), 385-408.
- Iacovino, N. M., Barsanti, S. & Cinquini, L. (2017). Public Organizations between Old Public Administration, New Public Management and Public Governance: the Case of the Tuscany Region. *Public Organization Review*, 17 (1), 61–82.
- Jamshidian, M., Ketabi, M. & Kazemi, M (2001). Administrative system and socio-economic development in Iran. *Journal of Qom Institute of Higher Education*, 3 (10), 89-110. (in Persian)
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3 (4), 305-360.
- Madimutsa, C. & Pretorius, L. G. (2017). Revisiting Trade Unions' Response to New Public Management: A Case from Zambia. *Public Personnel Management*, 46 (3), 288–307.
- Makano F. (2008). *Does Institutional Capacit Matter?* Ph.D. dissertation. University of Missouri-St.
- Malek Mohammadi, H. (2003). Review of the theory of Riggs' Prismatic Societies and Problems of Public Policy in Iran. *Journal of Faculty of Law and Political Science*, 59, 227-237. (in Persian)
- Mohammadi, H., Alvani, S. M., Memarzadeh Tehran, Gh., Hamidi, N. (2017). Designing and Explaining The Effective Model of the Iranian Administrative System. *Journal of Public Administration*, 8 (4), 591-616. (in Persian)
- Oghbaei Jazani, M., Etebarian, A., & Hadi Peykani, M. (2018). Modeling Contingency Governance for Effective Implementation of the General Policies of Article (44) of the Constitution. *Journal of Public Administration*, 10(1), 59 – 88. (in Persian)
- Osborne, S.P. (2010). *The new public governance? emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. New York, Routledge.

- Peters B. G. (1996). The policy capacity of Government. *Canadian Center for Management Development Research*, 18 (1), 1-59.
- Polidano, C. (2000). Measuring public sector capacity. *World Development*, 28, (5), 805-822.
- Pourezat, A. A. (2012). *Principles of governance and administration*, Tehran: Samt Publication. (in Persian)
- Powell, W.W. & Dimaggio, P.J. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Putnam, R. (1998). *Making Democracy Work*. Princeton University Press.
- Quinn, M., & Warren, L. (2017). New Public Management a re-packaging of extant techniques? Some archival evidence from an Irish semi-state power company. *Qualitative research in Accounting & Management*, 14(4), 407-429.
- Rahnavard, F. & Mohebbi Deligani, M. (2016). The Effects Of Globalization On Public Administration In Iran. *Journal of Public Administration*, 8 (3), 415-436. (in Persian)
- Riddell, N. (2007). *Policy research capacity in the federal government*. Ottawa: Policy Research Initiative.
- Riggs, F. W. (1961). *The Ecology of Public Administration*. New Delhi. Bombay: Asia Publishing House.
- Rose, R. (1991). What is lesson drawing? *Journal of Public Policy*, 11, 3-30.
- Selznick, P. (1949). *TVA and the Grass Roots: a Study in the Sociology of Formal Organization*. Berkeley: University of California Press.
- Selznick, P. (1996). Institutionalism 'Old' and 'New'. *Administrative Science Quarterly*, 41 (2), 270-277.
- Stone, D. (2000). *Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas*. Center for Study of Globalization and Regionalization.
- Strauss, A. & Corbin J. (1998). *Basics of qualitative research*, Newbury Park: Sage Publications.
- Strauss, A. L. & Corbin, J. (1998). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Translated by Afshar, E., Tehran: Ney. (in Persian)
- Vares, S. H. (2001). A Meta-paradigmatic View to Public Administration. *Journal of Management Knowledge*, 14 (55), 51-88. (in Persian)
- Voroom V. H. (1964). *Work & Motivation*. New York: Wiley.
- Williamson, O. E. (1996). *The Mechanisms of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Xu, R. Y., Sun, Q. G., & Si, W. (2015). The Third Wave of Public Administration: The New Public Governance. *Canadian Social Science*, 11(7), 11-21.