

## Identify and Examine the Effective Components in Inter-organizational Cooperation in Public Policy

**Safie Sadat Hashemi** \*  PhD, Department of Public Policy,  
University of Tehran, Tehran, Iran

**Abolghasem Arabioon** \*\*  Associate Professor, Department of  
Entrepreneurship, University of Tehran,  
Tehran, Iran

### Abstract

Inter-organizational cooperation is a process in which independent actors interact through formal and informal negotiations and jointly establish the rules and structures governing their relationships and the ways in which they decide and implement common issues. For this purpose, a set of different principles, rules, norms and tools are used to guide communication between different organizations to solve various problems. In some studies, which are often experimental; Inter-organizational collaboration has been described as a way of dealing with complex concepts - such as rapidly changing policy areas or the issue of coordination among a large number of actors. Applying different principles, techniques, structures and norms can enhance and facilitate collaboration between different organizations. Various researchers with different theoretical and empirical studies have tried to combine the optimal and appropriate combination of these principles, structures and tools in a way that formulates and prescribes a comprehensive framework for inter-organizational cooperation in solving policy issues. This study, by examining the existing theoretical and experimental literature, seeks to examine and analyze the factors affecting inter-organizational cooperation. The results show that five macro variables of governance, organizational-administrative, personal characteristics, trust and environment affect inter-organizational cooperation. Each of these variables also has separate variables.


**Keywords:** Inter-organizational Cooperation, Policy-making, Public Problems, Organizations

\* (Hashemisafie@gmail.com)


\*\* (Arabion@ut.ac.ir) Corresponding Author

## شناسایی و بررسی مؤلفه‌های مؤثر در همکاری میان سازمانی در سیاستگذاری عمومی

دکتری سیاستگذاری عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران

صفیه سادات هاشمی \* 

دانشیار کارافرینی دانشگاه تهران، تهران، ایران

ابوالقاسم عربیون \*\* 

### چکیده

همکاری میان‌سازمانی؛ فرایندی است که در آن بازیگران مستقل از طریق مذاکرات رسمی و غیررسمی تعامل کرده و به صورت مشترک قواعد و ساختارهای حاکم بر روابط خود و راه‌های تصمیم‌گیری و اجرای موضوعات مشترک را وضع می‌کنند. برای این منظور، مجموعه‌ای از اصول، قواعد، هنجارها و ابزارهای مختلف برای راهبری ارتباطات میان سازمان‌های مختلف برای حل مسائل گوناگون بکار گرفته می‌شود. در برخی مطالعات که اغلب تجربی نیز هستند؛ از ابزار همکاری میان‌سازمانی بعنوان روش مواجهه با مفاهیم پیچیده مثل حوزه‌های سیاستی که سریعاً در حال تغییر هستند یا مسئله هماهنگی میان تعداد زیادی از بازیگران یاد شده است. بکارگیری اصول، تکنیک‌ها، ساختارها و هنجارهای مختلف می‌تواند همکاری میان سازمان‌های مختلف را ارتقا بخشد و تسهیل کند. محققان مختلف با مطالعات نظری و تجربی مختلف درصدد آن هستند که ترکیب بهینه و متناسبی از این اصول، ساختارها و ابزارها را به نحوی با یکدیگر ترکیب کنند که چارچوبی جامع برای همکاری‌های میان‌سازمانی در حل مسائل سیاستی را تدوین و تجویز کنند. این پژوهش با بررسی ادبیات نظری و تجربی موجود، درصدد آن است که عوامل مؤثر بر همکاری‌های میان‌سازمانی را شناسایی و مورد بررسی و تحلیل قرار دهد. نتایج نشان می‌دهد پنج متغیر کلان حکمرانی، سازمانی - اداری، ویژگی‌های فردی، اعتماد و محیط بر همکاری میان‌سازمانی اثرگذارند. هر کدام از این متغیرها نیز از متغیرهای مجزایی برخوردارند.

واژگان کلیدی: همکاری میان‌سازمانی، سیاستگذاری، مسائل عمومی، سازمان‌ها

## مقدمه

همکاری میان‌سازمانی، یک ابزار ویژه در اختیار سیاستگذاران قرار می‌دهد تا بوسیله آن با مسائل بغرنج روبرو شوند. مسائل بغرنج مسائلی هستند که زمان کمی برای پاسخ به آنها وجود دارد؛ هزینه شکست جهت پاسخ به آنها بالاست؛ شامل موضوعاتی می‌شوند که برای نیازهای شهروندان حیاتی است (مثل بهداشت یا حمل و نقل) و تعداد زیادی از بازیگران برای حل آنها مسئولیت دارند (Kettl, 2005:100-115). در برخی مطالعات که اغلب تجربی نیز هستند از ابزار همکاری میان‌سازمانی بعنوان روش مواجهه با مسائل پیچیده مثل حوزه‌های سیاستی که سریعاً در حال تغییر هستند یا مسئله هماهنگی میان تعداد زیادی از بازیگران یاد شده است. روند رو به افزایش حکمرانی افقی، ایجاد جوامع شبکه‌ای با شاخصه‌های وابستگی متقابل و ارتباطات افقی را سبب شده است. فناوری اطلاعات، فردگرایی و تخصصی شدن نیز این روند را سرعت می‌بخشد (Castells, 2000:100, Bauman 2000:55). بنابراین همکاری میان سازمان‌های مختلف همراه با ترکیب منابع و دانش بازیگران و ذینفعان مختلف می‌تواند در اتخاذ راه‌حل‌های مناسب برای حل مسائل سیاستی کارگشا باشد (Frederickson, 2005:120-145). حل بسیاری از مسائل عمومی در گرو محیط نهادی مناسبی است که در حل مسئله تأثیر گذار است. امروزه بستر تو در تویی از نهادهای گوناگون در حل مسائل عمومی درگیر بوده و حل یک مسئله تا حد بسیار زیادی متأثر از همکاری‌های میان نهادهای مرتبط می‌باشد (Payne, 2002:310). در واقع چگونگی همکاری میان‌سازمانی از این عوامل نشأت گرفته و تداوم پیدا می‌کند. همانطور که در ادبیات مختلف از شکست بازار یاد می‌شود، اتفاقی که می‌توان آن را «شکست بخشی» نام گذارد، باعث شده که اراده و گرایش به همکاری میان‌سازمانی برای حل مسائل عمومی افزایش پیدا کند (Bryson et al, 2006: 46). مسائل عمومی دارای ابعاد و مؤلفه‌های متنوع و چندگانه‌ای هستند که مواجهه با آنها از عهده یک سازمان به صورت انفرادی خارج بوده و نیازمند مداخله سازمان‌های مختلف می‌باشد. موج جدیدی از اصلاحات مدیریت دولتی جدید نیز بر مفهوم حکومت افقی و همکاری میان‌سازمانی برای ارائه خدمات عمومی و نقش پررنگ سازمان‌های دولتی در این امر تأکید می‌کنند (James, 2004: 53, Halligan, 2005: 34). در تحقیقات مختلف این مفهوم که سازمان‌های حکومتی برای حل مسائل به

همکاری مشترک نیاز دارند با عناوین مختلف یاد می‌شود. برخی از این تعابیر عبارتند از: دولت بهم پیوسته، دولت کل، مدیریت افقی و مدیریت عمومی گروهی. رویکرد دولت بهم پیوسته بعنوان یکی از مؤلفه‌های برنامه‌نوسازی دولت کارگری تونی بلر در انگلیس در سال ۱۹۹۶ مورد توجه قرار گرفته است. در واقع این رویکرد جدید بعنوان پاسخی به ترس از دولت توخالی عمل کرد. به جز انگلیس، در کشورهای عضو OECD و کشورهای انگلوفون (انگلیسی زبان) نیز این مفهوم رایج شده است (Pollit, 2003: 39). مسئله ایجاد هماهنگی میان سازمان‌های دولتی آنچنان اهمیت زیادی پیدا کرده است که از «مدیریت افقی موضوعات و ابتکارات دولتی» بعنوان یکی از مهمترین دغدغه‌های دولت کانادا در دهه اخیر یاد می‌شود. برای «دولت بهم پیوسته» می‌توان چهار مزیت اساسی را ذکر کرد. اول آنکه تناقض و تنش میان سیاست‌های مختلف را از بین می‌برد. دوم اینکه با حذف «دوباره‌کاری‌ها یا تناقض میان برنامه‌های مختلف» استفاده بهتر از منابع را امکان‌پذیر می‌کند. سوم اینکه به جریان یافتن ایده‌های خوب و همکاری میان ذینفعان مختلف در یک بخش سیاستی خاص کمک کرده و هم‌افزایی و راه‌های دقیق‌تر کار کردن را ارتقا می‌دهد و در نهایت اینکه مجموعه‌ای یکپارچه از خدمات مختلف را ایجاد می‌کند (Pollit, 2003; 40). البته استقرار این نوع دولت، هزینه‌هایی به شرح زیر نیز دارد: پاسخگویی کمتر در حوزه سیاست‌ها و ارائه خدمات، سنجش سخت‌تر اثربخشی عملکرد، هزینه‌های مدیریت و زمانی که صرف برقراری و حفظ ترتیبات کاری با برش عرضی می‌شود (Cabinet Office, 2001: 35; Huxham & Vangen, 2000: 1159-1160). در حالیکه اصول بوروکراسی، اغلب محدوده مرزهای سازمانی را مورد توجه قرار داده‌اند، همکاری و تشریک مساعی میان سازمان‌ها، بخش مغفول این رویکرد به پدیده سازمان می‌باشد (گروودینشی و همکاران، ۲۰۱۳). اما موضوع اصلی این است که چگونه می‌توان همکاری میان سازمان‌های مختلف را برقرار کرد؟ امری که در ادامه به آن پرداخته می‌شود.

### همکاری میان‌سازمانی

همکاری، فرایندی است که در آن بازیگران مستقل از طریق مذاکرات رسمی و غیررسمی تعامل کرده و به صورت مشترک قواعد و ساختارهای حاکم بر روابط خود و

راه‌های تصمیم‌گیری و اجرای موضوعات مشترک را وضع می‌کنند. این فرایند هنجارهای مشترک و منافع متقابل را در بردارد (Thomson, 2001:34). بر طبق تعریف گری (۱۹۸۹)، همکاری عبارت است از فرایندی که در آن طرف‌های برخوردار از نگرش‌های مختلف در خصوص جنبه‌های مختلف یک مسئله، به نحوی سازنده در جستجوی راه‌حلی فراتر از چشم‌انداز محدودشان هستند. همکاری فقط فعالیتی انسانی منفرد نیست بلکه پویایی گروهی یا تیمی نیز هست. همکاری نه فقط در راستای نهادها بلکه در راستای افراد مشارکت‌کننده و شبکه‌های دهنده آنها نیز روی می‌دهد. تصمیم برای مشارکت با دیگران، فرایندی شناختی و روان‌شناسانه نیز می‌باشد چون ما به دیگران اعتماد می‌کنیم یا اعتماد نمی‌کنیم که منابع یا اطلاعات مان را تسهیم کنیم. سطح اعتماد نیز به وسیله تجارب قبلی افراد تحت تأثیر قرار می‌گیرد (Gazley, 2016: 67). هرچند واژه‌های همکاری، هماهنگی، مشارکت و شراکت، تعریف دقیق و مورد اجماعی در میان نویسندگان مختلف نداشته و هر یک از این واژه‌ها بسته به سلیقه و زمینه هر نویسنده تعریف شده و بکار می‌رود اما به طور کلی می‌توان گفت درجه همکاری میان شرکا در همکاری<sup>۱</sup> که از آن تحت عنوان شراکت<sup>۲</sup> نیز یاد می‌شود، به ترتیب نسبت به دو مفهوم مشارکت<sup>۳</sup> و هماهنگی<sup>۴</sup> بیشتر است (Hudson et al, 1999: 250). برخی از محققان با تعیین مرزهای متفاوتی در سطح بکارگیری مفهوم همکاری، مقیاس‌های متفاوتی را برای این امر به شرح زیر تعیین می‌کنند:

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

- 
1. Collaboration
  2. Partnership
  3. Cooperation
  4. Coordination

## جدول ۱. طبقه‌بندی انواع هماهنگی و همکاری در بخش عمومی

(Christensen and Læg Reid, 2008: 110).

هماهنگی عمودی	هماهنگی افقی	
هماهنگی درون یک وزارتخانه و سازمان‌های تابعه آن	هماهنگی میان وزارتخانه‌ها، نهادها و سیاستگذاران	هماهنگی داخلی
به سمت بالا: هماهنگی با سازمان‌های بین‌المللی به سمت پایین: هماهنگی با حکومت‌های محلی	هماهنگی با سازمان‌های مدنی و سازمان‌های بخش خصوصی	هماهنگی خارجی

در این پژوهش با بهره‌گیری از تعریف تامسون و پری (۲۰۰۶)، همکاری میان سازمانی به شکل زیر تعریف می‌شود: فرایندی که در آن بازیگران مستقل به صورت مشترک از طریق مذاکرات رسمی و غیررسمی، قواعد و ساختارهایی را ایجاد می‌کنند تا رابطه میان خود و روش تصمیم‌گیری و عمل خود را بر اساس هنجارهای مشترک و منافع دوجانبه هدایت کنند (Thomson & Perry, 2006: 25-28).

## پیشینه پژوهش

محققان مختلف از زوایای متنوعی به موضوع همکاری‌های میان‌سازمانی نگریسته و در جستجوی یافتن ابعاد و مؤلفه‌های تأثیرگذار بر این همکاری‌ها هستند. محققان مختلف با استفاده از لنزهای نظری متفاوتی از قبیل نهادی، حکمرانی، مدیریت عمومی و ... به موضوع همکاری‌های میان‌سازمانی پرداخته‌اند. برای این منظور، تئوری‌های دیسپلین‌های مختلف نیز توسط محققان بکار گرفته می‌شود. از تئوری‌های مدیریتی گرفته تا اقتصاد، روانشناسی، فرهنگی، جامعه‌شناسی، نهادی و ... (بعنوان مثال نظریه‌های وابستگی منابع، شبکه، شخصیت، نقش و ...). گلدمن و کهنویلر در مطالعه خود از تست‌های شخصیت استفاده کرده‌اند تا دریابند که آیا این تئوری‌ها در تشخیص ویژگی‌های مبتنی بر همکاری نیز مفید هستند (Kahnweiler, 2000: 440 Goldman &). کنر و همکاران با استفاده از تئوری فرهنگی در جستجوی بررسی انگیزه مدیران دولتی برای همکاری‌های میان‌سازمانی هستند. آنها نتیجه می‌گیرند که نگرش‌ها نسبت به

نرم‌های فرهنگی به عنوان مثال تساوی‌گرایی و یا اقتدارگرایی بر همکاری‌ها تأثیرگذار است (Conner et al, 2015: 400). در سطح انسانی برخی ویژگی‌های خاص فردی و تجربیات انسانی در تمایل تصمیم‌گیران به تعقیب یا خودداری از همکاری میان‌سازمانی تأثیرگذار است (تجربه منفی بعنوان مانع عمل می‌کند) (Foster & Meinhard, 2002: 555). در سطح انسانی، تئوری‌های اقتصادی تأکید می‌کنند که چشم‌انداز افزایش کارایی یا فرصت کاهش عدم قطعیت محیطی، همکاری‌ها را تسهیل می‌کنند. *وارد* و همکاران (۲۰۱۲) در پژوهشی با بررسی همه مقالات منتشر شده در فاصله زمانی سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۹ در پنج مجله معتبر، مقالات مرتبط با همکاری یا مشارکت را در حوزه امور عمومی شناسایی کرده و به این نتیجه رسیده‌اند: بیشترین مفاهیمی پژوهشی که در مقالات مورد استفاده قرار گرفته‌اند عبارتند از: اعتماد، ظرفیت، عوامل تعیین‌کننده اجتماعی، انگیزه، تصمیم‌گیری و حل مسئله جمعی، پیوستگی دانشی و مدیریتی اطلاعات، مسئولیت‌پذیری، مدیریت سازنده و مشارکت عمومی - خصوصی. در نهایت آنها در جمع‌بندی مقالات بررسی شده به این نتیجه می‌رسند که دو عامل ساختار شبکه و استراتژی‌های مدیریتی بر همکاری‌های میان‌سازمانی تأثیر می‌گذارند (Varda et al, 2012: 566). انسل و گاش (۲۰۰۸) در فراتحلیل ۱۳۷ پژوهش صورت گرفته در حوزه حکمرانی مشارکتی، چندین بعد را در فرایند همکاری به شرح زیر معرفی می‌کنند: دیالوگ چهره به چهره، اعتمادسازی، تعهد به فرایند، فهم مشترک و پیروزی‌های کوچک. از نظر آنها طراحی نهادی و رهبری تسهیل‌کننده بر فرایند همکاری تأثیر می‌گذارد (Ansell & Gash, 2008:550). عوامل زیر را بعنوان پایه‌های عقلانی برقراری همکاری میان‌سازمانی ذکر می‌کنند: ۱- پایان یا کاهش دادن و قطعه قطعه شدن سیاست‌ها، ۲- بهبود اثربخشی در تدوین و اجرای سیاست‌ها، ۳- آگاه‌سازی سازمان‌ها از چشم‌اندازها و جهت‌گیری‌های مختلف، ۴- کاهش تنازع میان سازمان‌ها، ۵- افزایش بهره‌وری سازمانی، ۶- ارتقای کارایی و کاهش موازی‌کاری میان سازمان‌ها، ۷- افزایش توجه به یک اولویت برای برنامه‌های دارای اشتراک، ۸- تغییر فرهنگ‌های سازمانی و ۹- تغییر بوروکراسی‌ها، فرهنگی‌های اجرایی و روش‌های عمل. برخی از محققان نیز در زمینه نوع نهادهایی که همکاری میان‌سازمانی را در مورد آنها بررسی می‌کنند، سطح متفاوتی را در نظر

گرفته‌اند: یکی سطح ملی و دیگری سطح زیرملی. آنها در پژوهش‌های خود با انتخاب نهاد «دولت فدرال یا مرکزی» از یک طرف و «ایالات یا استان‌ها» از طرف دیگر، همکاری میان آنها را مورد بررسی قرار داده‌اند. برخی چنین همکاری را فدرالیسم گروهی نام نهاده‌اند. می‌توان به سطح مداخله سازمان‌ها در همکاری، نام مقیاس را گذاشت (Morrison & Lane, 2005:50). ویلسون (۱۹۸۹) نیز بیان می‌کند که تا هنگامیکه مهارت‌های اساسی، منابع مالی و مشوق‌های شغلی برای همکاری‌های میان سازمانی تعریف و بکار گرفته نشود، این همکاری فقط به جمع شدن چند سازمان دور یکدیگر محدود می‌شود. بردچ (۲۰۰۱) بر نقش دو عامل «کاهش هزینه‌های تعامل» و «رهبری یک سازمان متمایز» در همکاری‌های میان‌سازمانی تأکید می‌کند. یکی از عوامل مهمی که پژوهشگران مختلف در برقراری همکاری میان‌سازمانی مورد تأکید قرار داده‌اند، «وابستگی منابع» است. این بدان معناست که یک سازمان به پرداخت‌ها یا بودجه سازمان دیگر متکی باشد (Polivka, 1995:211, Salancik & Pfeffer, 2003:12).

توماس (۲۰۰۳) در پژوهش خود با عنوان «چشم‌اندازهای بوروکراتیک: همکاری میان‌سازمانی و حفاظت از تنوع زیستی»، یکی از دلایل عدم همکاری میان سازمان‌های عمومی در حوزه حفاظت از تنوع زیستی را «مأموریت‌های سنتی این سازمان‌ها» می‌داند. در واقع «عدم علاقه» آنها به حفاظت از تنوع زیستی علی‌رغم قید شدن آن به طور ضمنی و مبهم در اهداف سازمانی آنها وجود دارد. یکی از راه‌های ایجاد این مشارکت میان سازمانی این است که این مأموریت به طور صریح در اهداف سازمانی آنها درج شده و بخش مجزایی برای آن ایجاد شود. از طرف دیگر تن دادن سنتی این سازمان‌ها به استفاده مصرفی از زمین نیز موجبات کم‌توجهی آنها به موضوع تنوع زیست محیطی را فراهم می‌کند. در واقع تأمین منافع آنها به شکل موجود، یکی از عوامل این نگرش سنتی است. یافته‌های دو محقق نشان می‌دهد که حتی در فضای تعامل افقی میان سازمان‌ها، میزانی از کنترل سلسله‌مراتبی لازم است تا این همکاری به شکل مؤثرتری شکل گیرد. لانس و همکاران (۹۰۰۲) از آن با عنوان «سایه سلسله‌مراتب» و بینز - اسکارف (۴۰۰۲) با نام «ساختار سلسله‌مراتبی سبک قدیم» یاد می‌کنند. در عصر حاضر، آژانس‌های حکومتی بیش از پیش موظف به پیاده‌سازی پورتال‌های مبتنی بر وب،



مشترک برای حل کارآمدتر مسائل شده‌اند. منظور از آژانس‌های حکومتی؛ هرگونه سازمان اجرایی حکومت است مثل وزارتخانه، دپارتمان، اداره، سازمان و ... درصد قابل توجهی از محققان تمرکز خود را در موضوع همکاری میان‌سازمانی بر همکاری میان «سازمان‌های غیرانتفاعی» با یکدیگر یا همکاری سازمان‌های غیرانتفاعی با سازمان‌های بخش دولتی قرار داده‌اند (1993, Kohm, La Arsenault, 1998; Murray, 1998; Zajac & D'Sunno).

### چگونگی همکاری میان‌سازمانی

در این بخش به مهمترین عوامل، راهکارها و ابزارهایی اشاره می‌شود که محققان مختلف به آنها برای شکل گرفتن همکاری میان‌سازمانی یا تضعیف آن اشاره کرده‌اند.

### توافق در خصوص تعریف مسئله

یکی از مهمترین عواملی که در موفقیت همکاری میان‌سازمانی مؤثر است، توافق سازمان‌ها در خصوص «تعریف مسئله» است. پس از آن اگر توافق در خصوص هدف همکاری شکل گیرد، عوامل دیگر مانند تعریف نقش‌ها، مسئولیت‌ها و اختیارات تصمیم‌گیری نیز شکل می‌گیرد. در واقع یک «توافق اولیه» در این خصوص لازم است (Gray, 1989; Waddock, 1986). شناسایی نیازها برای همکاری از جمله مؤلفه‌هایی است که به همکاری میان‌سازمانی کمک می‌کند (Hudson et al, 1999: 245). یکی از مهمترین مؤلفه‌های تأثیرگذار بر همکاری میان‌سازمانی این است که با تأویل همکاری به سطح فردی، بسیاری از محققان به این یافته رسیده‌اند که افراد زمانی تمایل به همکاری دارند که موضوعات، برجسته باشند (Leach et al, 2002: 112).

### نبود اهداف متضاد

یافته‌های باکوئیس و جولویوت (۲۰۰۴) نشان می‌دهد که شکست در همکاری میان دو سازمان دولتی در کانادا یعنی سازمان منابع طبیعی (NRCAN) و سازمان محیط زیست (ENVCAN) در حوزه تغییرات آب و هوایی به این علت رخ داده است که اهداف اساسی هر وزارتخانه دارای واگرایی زیاد با دیگری است. در حالیکه سازمان منابع طبیعی درصدد ارتقای منابع طبیعی هست، سازمان محیط زیست در جهت کاهش اثرات کربن

فعالیت می‌کند (Bakvis & Julliet, 2004:67). مولین و دالی (۲۰۰۹) با بررسی همکاری میان‌سازمانی میان دپارتمان‌های دولت فدرال آمریکا و دپارتمان‌های ایالات و یسکانسین در حوزه سلامت به این نتیجه رسیده است که همکاری میان‌سازمانی معلول مؤلفه‌های مختلفی است. یکی از آنها میزان تداخل مأموریت سازمان‌ها می‌باشد (Mullin & Daley, 2009: 765).

### وجود چارچوب‌های ارزیابی

یکی از سازوکارهای پاسخگویی افقی محور این است که برخی از چارچوب‌های ارزیابی را با توافق طرفین تدوین کنیم. بعنوان مثال اسپرول، سه رویکرد را برای ارزیابی پیشرفت برنامه‌های میان‌سازمانی و مسئولیت‌پذیر کردن سازمان‌ها در این همکاری‌ها معرفی می‌کند: اول اینکه هر سازمان خودش نتایج بدست آمده را جداگانه مورد سنجش قرار دهد و حاکمیت مجموع نتایج را مورد سنجش قرار دهد. دوم اینکه یک سازمان نتایج را از طرف همه مورد سنجش قرار دهد و سوم اینکه به طرف سوم مورد اعتمادی سفارش داده شود تا برنامه میان‌سازمانی را مورد ارزیابی قرار دهد (Sproule, 2000:104). از نظر برخی محققان، «سنجش و ارزیابی عملکرد» سازمان‌ها در برقراری همکاری‌های میان‌سازمانی مؤثر است. هرچند برخی دیگر از محققان مانند ویلوگی (۲۰۰۴) بر بی‌تأثیری آن تأکید دارند. از نظر ملکرز و ویلوگی (۲۰۰۴) نیز چنین فعالیت‌هایی در آمیخته با سیاست و دیگر مؤلفه‌هایی هستند که به صورت فوری با دستورالعمل‌های مرتبط با فرایندهای جدید تغییر نخواهند کرد.

### قلمرو قدرت

گری (۱۹۹۶) نیز تأکید میکند که «مسئله قدرت» یکی از مهمترین مؤلفه‌های اثرگذار در همکاری میان‌سازمانی است: اینکه یکی از سازمان‌ها به این نتیجه برسد این همکاری در نهایت باعث کم شدن درجه قدرت آن یا کاهش حوزه قلمرو اقتدار آن خواهد شد، تأثیرات منفی بر همکاری می‌گذارد (Gray, 1996:60). یکی از مواردی که می‌تواند باعث ایجاد ریسک و در نتیجه کاهش اعتماد در روابط میان‌سازمانی شود، عدم توازن قدرت دو طرف است. در واقع آسیب‌پذیری ناشی از این عدم تعادل قدرت، کاهش اعتماد و در نتیجه تمایل کمتر به برقراری رابطه را سبب می‌شود (Gray, 1985:920).

نویسندگان متعددی به مسئله جدال قدرت اشاره کرده‌اند. در این فضا هر یک از طرفین در صدد دستیابی بیشتر به منابع، اختیارات و مسئولیت‌هایی است که حوزه اقتدار و عمل آن سازمان را گسترش می‌دهد. رفتارهای با انگیزه‌های عظمت‌طلبانه در رابطه میان دو سازمان در جهت کنترل یک قلمرو نیز در روابط میان‌سازمانی مشاهده می‌شود (Vangen & Huxham, 2003: 1160). دغدغه از دست دادن کنترل و یا کاهش حوزه فعالیت سازمان نیز از دیگر مؤلفه‌های تأثیرگذار بر همکاری میان‌سازمانی است (Eden & Huxham, 2001: 380). همکاری دو سازمان دولتی کانادا یعنی دپارتمان صنعت و دپارتمان توسعه منابع انسانی در مورد افزایش مهارت و ارتقای یادگیری در اجرای «برنامه استراتژی نوآوری کانادا» در سال ۲۰۰۲ بعنوان یک تجربه ناموفق درآمد و اجرای آن با چالش‌هایی روبرو شد. از جمله موارد عوامل مؤثر در نامطلوب بودن اجرای برنامه، تفاوت رویکردهای دو سازمان بود. دپارتمان صنعت، برنامه فراگیرتری نسبت به برنامه محدود دپارتمان منابع انسانی داشت. از طرف دیگر، دو سازمان درگیر مسئله‌ای به نام «تضاد قدرت» شدند. این واژه به «اختلاف جدی بین گروه‌های رقیب بر سر قلمرو یا یک حوزه خاص نفوذ» اشاره می‌کند. همچنین ضعف در رهبری روابط میان‌سازمانی نیز مشاهده می‌شد (Bakvis & Julliet, 2004: 78). در حقیقت کارگزاران بخش عمومی بیشتر در پی منافع خویش‌اند و هیچ تضمین یا دلیل منطقی وجود ندارد که چنین افرادی تنها به این علت که در جایگاه خاصی قرار گرفته‌اند، دچار دگرگونی شخصیتی شده و منافع دیگران را مقدم بر منافع خود بدانند. نابرابری قدرت دارای تأثیراتی است که در سطوح مختلف می‌تواند دستیابی به هماهنگی و همکاری میان سازمان‌های عمومی را تحت تأثیر قرار دهد (لوینا و ارلیکوسکی، ۲۰۰۹).

### محیط

برای همکاری میان‌سازمانی در حوزه سیاست عمومی که تمرکز خود را بر حل یک مسئله قرار می‌دهند، «محیط نهادی» از اهمیت بسیار زیادی برخوردار است زیرا نظام وسیعتری از روابط را در راستای اختیارات عمومی در بردارد که می‌تواند اهداف، ساختار و پیامدهای همکاری را تحت تأثیر قرار دهد (Scott & Meyer, 1991: 120). بعنوان مثال مطالعه شارفمن و همکاران (۱۹۹۱) نشان داد که کاهش بودجه عمومی و تغییر در سیاست‌های رفاهی، همکاری سازمان‌ها را در صنعت پوشاک تحت تأثیر قرار می‌دهد.

برخی از محققان، تغییر وضعیت محیط بیرونی که در آن همکاری میان سازمانی صورت می‌گیرد را در برقراری همکاری‌ها مؤثر می‌دانند مانند تغییر در بازار و یا رقابت‌پذیری صنعتی در کشور (Boddy et al., 2000; Browning et al., 1995; Doz, 1996) و یا عدم قطعیت تکنولوژیک (Faems et al., 2008; Mayer & Argyres, 2004). عامل محیطی امری است که محققان دیگر (بعنوان مثال Human & Provan, 1997; Proven & Milward, 1995) از آن تحت عنوان «زمینه» نام می‌برند. پیر مولر با معرفی مفهومی به نام «مرجعیت» که آن را به معنای «ایجاد نوعی قرائت یا تصویری شناختی از واقعیت» معرفی می‌کند؛ درصدد آن است که بر نقش عاملی در محیط سیاستگذاری تأکید کند که با استناد به آن، بازیگران به سازماندهی دریافت‌های خود از نظام پرداخته و هماهنگی شناختی در بازیگران در خصوص اصول و راه‌حل‌ها ایجاد می‌شود. بعنوان مثال هنجار بازار در برابر هنجار مالکیت دولتی می‌تواند به مثابه یک مرجعیت عمل کرده و اقدامات بازیگران در عرصه اجرا را هماهنگ سازد؛ امری که در صورت عدم وجود آن، ناهماهنگی‌های اجرایی در رابطه با بازیگران مختلف شکل می‌گیرد (مولر، ۱۳۷۸: ۵۱).

### وجود نهاد مستقل با بودجه مشخص

بعنوان یک ابزار سلسله‌مراتبی؛ ایجاد نهادهای مستقل مرتبط با بودجه که تأمین‌کننده بودجه سازمان‌هایی هستند که می‌خواهند با یکدیگر همکاری کنند، می‌تواند تأثیر مهمی در این همکاری‌ها داشته باشد. بعنوان مثال در آمریکا دفتر مدیریت و بودجه، در کانادا دبیرخانه هیئت خزانه‌داری، در استرالیا کمیسیون خدمات عمومی و در نیوزلند کمیسیون خدمات کشوری چنین نقشی را بر عهده دارند (Christensen & Lægrend 2006: 19) (Lance et al, 2009:255). گزارش شورای تحقیقات ملی آمریکا در سال ۲۰۰۷ نیز تأیید می‌کند که برقراری یک نهاد حاکمیتی با وظایف شفاف در درون بوروکراسی آمریکا می‌تواند در ایجاد هماهنگی میان سازمان‌های فدرال مؤثر باشد (National Research Council, 2007: 140).

### مشوق‌های سازمانی

بررسی مولین و دالی (۲۰۰۹) نشان می‌دهد سازمان‌های ایالتی برخوردار از بودجه بیشتر، تمایل کمتری به همکاری با سازمان‌های فدرال دارند. همچنین فرهنگ بوروکراتیک، مشوق‌ها، تکنیک‌های مدیریتی و ارزیابی‌های عملکرد (که باعث ارتقای‌هایی برای آنها می‌گردد) در همکاری میان سازمان‌ها تأثیر مثبت دارد. بر اساس نظریه انتخاب عقلایی، افراد زمانی دست به کاری می‌زنند که در بردارنده نفع‌هایی برای آنها باشند. بنابراین مهمترین فاکتور مؤثر که یافته‌های پژوهش مولین و دالی آن را تأیید می‌کند «مشوق‌ها» می‌باشند. البته برخلاف نتایج برخی از پژوهش‌ها که بر رابطه مثبت میان وخامت مسئله و تمایل به همکاری میان سازمان‌ها تأکید می‌کند، یافته‌های پژوهش مولین و دالی هیچ رابطه معنی‌داری میان این دو مؤلفه پیدا نمی‌کند. همچنین زمانی که کارمندان یک سازمان، کارمندان سازمان دیگر را بعنوان مداخله‌کننده (نه کمک‌رسان‌ها) در کارشان ببینند، احتمال همکاری کاهش می‌یابد (Mullin & Daley, 2009:760).

### وجود چارچوب حکمرانی

یکی دیگر از عوامل مؤثر در موفقیت همکاری میان‌سازمانی، وجود یک چارچوب حکمرانی است که مشخص می‌کند تصمیمات چگونه اتخاذ شده و موضوعات چگونه می‌توانند ارزیابی شوند. سازوکارهای پاسخگویی نیز این اطمینان را بوجود می‌آورد که همه مشارکت‌کنندگان در فرایند، در موفقیت‌ها سهیم هستند (Sherlock, 2017: 87). حکمرانی مشارکتی وقتی به مثابه یک «رژیم» بکار می‌رود حاوی این مضمون است که در شکل خاصی از تصمیم‌گیری عمومی، همکاری متقابل مرزی، بیانگر الگوهای غالب رفتار و فعالیت است. اهمیت مؤلفه‌های یادگیری و انطباق در موفقیت همکاری‌ها همواره مورد تأکید قرار گرفته است (Emerson et al, 2012: 12). حکمرانی، مجموعه‌ای از فعالیت‌های مربوط به هماهنگی و نظارت است که همکاری را تسهیل می‌کند (بریسون و همکاران، ۲۰۰۶). در حکمرانی، یک اراده سیاسی در سطوح بالا که نشانه‌های آن را در اسناد سیاستی رسمی که در صدد تنظیم قواعد مربوط به فرایند و مسئولیت‌ها و همچنین برنامه‌هایی که واقعا می‌توانند اجرا شوند باید وجود داشته باشد که بوسیله تیم‌های عملیاتی مشترک در سطوح میانی مدیریتی دنبال شود. در واقع نقشه‌ای که نشان دهنده

چگونگی اتخاذ تصمیمات باشد نیاز است. موضوع دیگر این است که آیا سازمان هدایت‌کننده دارای قدرت اعمال اقتدار روی دیگر سازمان‌ها هست؟ (Pollitt, 2003:41). اسپرول (۲۰۰۰) موضوع حکمرانی و پاسخگویی را در همکاری میان سازمانی بعنوان چگونگی پاسخگو بودن مستخدمین عمومی و مسئول بودن وزرا برای مدیریت افقی مسائل تعریف می‌کند به نحوی که سهم هر واحد سازمانی نمی‌تواند از بقیه جدا باشد (Sproule, 2000: 104). باکوئیس و جولیت (۲۰۰۴) با بیان اینکه فقط تأیید سیاسی مقامات بالا از یک برنامه میان‌سازمانی اجرای آن را ضمانت نمی‌کند، در پژوهش خود از اصطلاح «مقاومت در برابر جاذبه» استفاده می‌کنند تا سختی‌های پاسخگو کردن مشارکت‌کنندگان در خصوص اهداف میان‌سازمانی را در شرایطی بیان کنند که پاسخگویی و ساختارهای انگیزشی هنوز به صورت عمودی شکل گرفته‌اند (Bakvis & Julliet, 2004: 56-87).

### ایجاد ابزارهای همکاری

بسیاری از سیاست‌ها از آن‌رو با شکست روبرو می‌شوند که در سطح عملیاتی از ساز و کارها و ابزارهای مطلوب و متناسب بهره گرفته نمی‌شود. مجموعه‌ای از برنامه‌ها یا راهکارها که در مرحله اجرا در نظر گرفته شده‌اند توسط نهادها و دستگاه‌های مرتبط با مسئله مورد نظر اجرا می‌شوند. بنابراین استفاده از ابزارها، سازوکارها و استراتژی‌های کارآمد در بستر نهادی از عوامل مؤثر در اجرای مطلوب سیاست‌هاست. اهمیت ابزارهای سیاستی در بستر سازمانی و پیچیده کنونی که شبکه‌ای از بازیگران مختلف در اجرای سیاست‌ها مشارکت دارند، بیش از پیش برجسته است. رویکرد «ابزارهای سیاستی» که بر این سازوکارها تأکید دارد نقش مهم انواع ابزارهای سیاستی مانند حمایت سیاسی و امکان‌پذیری اجرایی، کارکرد رفتاری، انتظارات ادراکی و مؤلفه‌های عینی آنها مانند گزینش، یارانه، رگولاتوری، مشوق‌های مالیاتی، کنترل، همکاری عمومی و تدارک مستقیم را مورد بررسی قرار می‌دهد (Matland, 1995:150). سازوکارهای هماهنگی میان‌سازمانی بعنوان مثال روتین‌ها در پی بهینه‌سازی تعادل میان افراد متعلق به سازمان‌های مختلف است. در اینجا مسأله وجود منافع جمعی و در نتیجه عمل مشترک بسیار مهم است. البته برقراری ترتیبات میان‌سازمانی با دو مانع عمده مواجه است: ۱- عدم قطعیت و ۲- عدم نهادسازی کافی در ترتیبات شبکه‌ای. عدم قطعیت با مسائلی مانند کمبود دانش

در خصوص ترجیحات واقعی دیگر بازیگران، تجمیع تعداد زیاد سازمان‌ها و تعداد بالای استراتژی‌های آنها روبرو است. در حوزه نهادسازی نیز با مبنای قراردادن تئوری نهادگرایی جدید و تعریف آن از نهاد، مجموعه رویه‌ها و سازوکارهای رسمی و غیررسمی برای برقراری هماهنگی میان سازمانی لازم است. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که به دلیل موانع مذکور، «رویکرد بازیگر عقلانی»، چارچوب تحلیلی مناسب برای بررسی ترتیبات میان‌سازمانی نیست؛ در نتیجه بجای آن، «تئوری بازی‌ها» برای درک و تحلیل ارتباطات میان‌سازمانی پیشنهاد می‌شود. یکی از اقدامات اساسی در این تئوری، مدیریت روابط بر اساس ایجاد قواعد، نرم‌ها و رویه‌هایی است که خود باعث کاهش عدم قطعیت شده و فضای اعتماد میان سازمان‌ها را تقویت می‌کند. کلیجن و همکاران (۲۰۱۰) هم با معرفی دو دسته از استراتژی‌های مدیریت شبکه، نقش آنها را در ایجاد پیامدهای مثبت بر می‌شمارند. دسته اول استراتژی‌های ارتباطی هستند که به دنبال ایجاد و تحکیم شبکه بوده و در این راستا به فعال‌سازی بازیگران و بسیج منابع می‌پردازند. دسته دوم یعنی استراتژی‌های اکتشافی با هدف نیل به اهداف شبکه، ایده‌های اعضای شبکه را به یکدیگر مرتبط کرده تا احساس هدف مشترک در میان آنها تقویت شود (Klijin et al, 2010:1070). بسیاری از پژوهش‌ها نشان داده‌اند که پیامدهای شبکه تا حد زیادی به استراتژی‌های هماهنگ‌کننده میان اعضا بستگی دارد (Meier & O'Toole, 2001; Klijin et al., 2010:1071). در غیاب اقتدار و کنترل رسمی بر همه اعضای شبکه، دولت به استراتژی‌هایی نیاز دارد تا به اداره شبکه بپردازد. بجای تحمیل نقش‌ها و کنترل فعالیت‌ها، ظرفیت‌سازی برای ایجاد افق مشترک در میان اعضا و تشویق آنها به مشارکت از جمله این استراتژی‌هاست (Eglene, Dawes, & Schneider, 2007:121).

مطالعه برینکرهوف (۱۹۹۶) نیز در مورد ساختار نهادی اجرای برنامه عملیاتی ملی (NEAP) و مسائل مربوط به هماهنگی میان شبکه سازمان‌های دخیل در اجرای برنامه‌ها، نشان می‌دهد که اتکای صرف به نظارت و کنترل از سوی چند سازمان مرکزی دارای صلاحیت در حل مسئله و بهبود عملکرد مؤثر نیست بلکه تبادل اطلاعات، مهارت و منابع میان بازیگران و ایجاد قواعد برقرارکننده هماهنگی و مشوق‌های مطلوب از اصلیت‌ترین عوامل اجرای مطلوب سیاست‌ها می‌باشد (Brinkerhoff, 1996: 1501-1507).

## ساختار سازمانی

ساختار بعنوان یکی از اجزای سازمان که از عنصر پیچیدگی رسمیت و تمرکز تشکیل شده، تعریف می‌شود. «پیچیدگی» حدود تفکیک درون سازمان را نشان داده و به میزان تخصص‌گرایی، تقسیم کار و تعداد سطوح در سلسله مراتب سازمان اشاره دارد. این مفهوم، حد و حدودی که واحدهای سازمانی از لحاظ جغرافیایی پراکنده شده‌اند را نیز تصریح می‌کند. پیچیدگی به میزان تفکیکی که در سازمان وجود دارد اشاره می‌کند. تفکیک‌ها به دو نوع افقی - عمودی و جغرافیایی تقسیم می‌شوند (رابینز، ۱۳۸۳). تفکیک افقی به میزان تفکیک واحدهای سازمانی بر اساس موقعیت اعضا، ماهیت وظایف آنها و میزان تحصیلات و آموزش‌هایی که فرا گرفته‌اند، اشاره دارد. تفکیک عمودی به عمق و ارتفاع ساختار سازمان اشاره دارد. با افزایش سطوح سلسله مراتب سازمانی، تفکیک عمودی سازمان افزایش یافته و پیچیدگی سازمانی بیشتر می‌شود. حدی که یک سازمان برای جهت‌دهی رفتار کارکنانش، به قوانین و مقررات و رویه‌ها متکی است «رسمیت» نام دارد. «تمرکز» به جایی که اختیار تصمیم‌گیری در آنجا متمرکز است، اشاره دارد. در برخی سازمان‌ها تصمیم‌گیری به شدت متمرکز است. مسائل و مشکلات به بالای هرم سازمانی منتقل شده و مدیران ارشد اجرایی، اقدام مناسب برای حل آنها برمی‌گزینند (Teixeria, 2012:235). در روابط تعاملی برون‌گرا آنچه که مورد تامل است درجه تعاملات خارجی است که نشان‌دهنده گشودگی ساختار سازمانی و کم‌رنگ شدن مرزهای سازمانی است، محیط‌های همکارانه که مرزهای خارجی را گسترش داده‌اند، خلق دانش را تسهیل کرده و جریان دانش را روان می‌سازند. وجود روابط عاطفی فراگیر در ساختاردهی سازمان و اعطای آزادی عمل به کارکنان، خلاقیت، نوآوری و توسعه ظرفیت‌های خودمدیریتی را در افراد به دنبال می‌آورد (Monavarian, 2018:100-102). برخی از محققان اعتقاد دارند که در مجموع قوانین، آیین‌نامه‌ها و مقررات ملی و سازمانی در جهت فعالیت انفرادی سازمان‌های بخش عمومی تأکید داشته و بر همین اساس، هیچ اراده، انگیزه و شوقی و یا حتی هیچ فشاری برای ایجاد همکاری میان سازمانی در این حوزه در راستای پاسخگویی به مسائل عمومی وجود ندارد (Ref, 2011: 34).



## دانش و مهارت ارتباطی

بنا به نظر یانگ و ماکسول (۲۰۱۱)، منابع انسانی سازمان‌ها و دانش و مهارت آنها نقش بسزایی در موفقیت و یا عدم موفقیت همکاری میان سازمان‌ها ایفای نقش می‌کند. ارزیابی اینکه تا چه حد نیروی انسانی سازمان‌ها از مهارت مذاکره کردن، اقناع کردن، رهبری، نقدپذیری و ایجاد اجماع برخوردارند، از اهمیت ویژه‌ای در فرایند همکاری آنها برخوردار است. همچنین تفکیک وظایف و تخصصی شدن که یکی از اصول مدیریت کلاسیک است، در سطح برون سازمانی می‌تواند به عدم تمایل سازمان‌ها برای همکاری با یکدیگر منجر شود (پریکاپ و همکاران، ۲۰۰۵).

## اعتماد

نوسک و مک مانوس (۲۰۰۸)، از متغیر اعتماد بعنوان یکی از اصلیت‌ترین پیش شرط‌های برقراری تعاملات سازنده میان سازمان‌ها یاد می‌کنند. هنگامی که ریسک و عدم قطعیت از درجه بالایی برخوردار است، انتخاب استراتژی «افزایش تدریجی در تعهدات سازمانی» از مطلوبیت بیشتری برخوردار است (Das & Teng, 1998: 500). یکی از عوامل تأثیرگذار در همکاری‌های میان سازمانی، میزان «درهم تنیدگی ساختاری» است که به سابقه ارتباط نهادی میان سازمان‌ها و تجربه مشترک همکاری میان آنها اشاره دارد (Gulati, 1995: 630). تامسون و پری (۲۰۰۶) بر اهمیت تعاملات تکرار شونده در همکاری‌های میان‌سازماتی تأکید کرده و یادگیری مبتنی بر آزمون و خطا را موجب آموزش هنجارهای بده و بستان و اعتماد در طول زمان دانسته که در نهایت تغییر نهادی را ممکن می‌کند. رویکرد «بردهای کوچک» برای هر یک از بازیگران می‌تواند در ایجاد اعتماد متقابل مؤثر باشد. از طرف دیگر ایجاد اعتماد میان طرف‌های درگیر در یک موضوع، ریشه در دو چشم‌انداز «تاریخی» از یک طرف و «آینده‌محور» از طرف دیگر دارد. بنابراین شکل‌گیری اعتماد تحت تأثیر تجربیات رضایت‌بخش گذشته یا پیش‌بینی آنچه که در آینده می‌تواند شکل بگیرد قرار دارد. هر زمانی که یک «نتیجه» بدست می‌آید، قسمتی از انتظارات برآورده شده و در نتیجه اعتماد تقویت می‌شود. در واقع این نتیجه به مثابه قسمتی از تاریخ این رابطه نمود پیدا کرده و موجبات کاهش ریسک را در روابط آینده فراهم می‌کند (Butler & Gill, 1995: 78; Lane & Bachmann, 1996: 370; Lyson & Mehta, 1996; Vansina, Taillieu, & Schruijer,

1998:170). هنگامی که اعتماد ریشه در آینده دارد، ارتقای ادراک انتظارات طرف‌های درگیر، مرحله‌ای حیاتی در شکل‌گیری مشارکت است. زمانی که نگاه گذشته‌محور به اعتماد داریم، بر اساس نظریه بازی‌ها، اعتماد در نتیجه بازی تکراری بدست می‌آید (Miller, 1992). البته اعتماد گذشته‌محور می‌تواند بر پایه‌ای دیگر مثلاً شهرت بالقوه طرف مورد مشارکت نیز باشد (Ring, 1997:100). همچنین مفهوم ریسک که به معنای «ترس از رفتار فرصت‌طلبانه طرف مقابل» است نیز جایگاه مهمی در روابط میان سازمانی دارد (Ring & Van de Ven, 1992:490). در اینجا مفهوم آسیب‌پذیری نسبت به اعمال طرف مقابل از جایگاه مرکزی برخوردار است. یکی از اقدامات مهم در این زمینه آن است که دو طرف تعاملات خود را از موضوعاتی که دارای کمترین ریسک هستند (و نه جاه‌طلبانه) شروع کرده تا در ادامه در خصوص موضوعات دیگری، ارتباط برقرار شود (Webb, 1991:235). گولاتی نیز از ایجاد تدریجی اعتماد در نتیجه تعاملات تکرار شونده یاد می‌کند (Gulati, 1995:632). در واقع اجماع بر روی اهداف، یکی از پیش‌شرط‌های همکاری میان سازمانی موفقیت‌آمیز است. این سوالات که «چرا همکاری باید شکل گیرد؟ چرا سازمان‌های مختلف، قسمتی از این همکاری را شکل می‌دهند؟ نقش‌های هر یک در این رابطه چیست؟ انتظارات هر یک از دیگری برای موفقیت در انجام امور کدام است؟» بسترهای معرفتی مهمی را برای همکاری شکل می‌دهد. گاهی اوقات، چندگانگی و یا حتی تضاد در اهداف هر سازمان، امکان برقراری همکاری میان سازمانی را با چالش جدی روبرو می‌کند.

### رویه‌های تسهیم اطلاعات

فعالیت‌ها، تجربیات و عملکردهای مشترک میان سازمان‌ها معمولاً مستندسازی نمی‌شود. موازی‌کاری، دوباره‌کاری و فرایندهای تکرار شونده نتیجه اصلی چنین شرایطی است. در برخی موارد یک نظام و زیرساخت فناورانه قدرتمند می‌تواند از این امر جلوگیری کند. یکی از ابعاد مهم در همکاری‌های میان سازمانی، برقراری نظام‌های اطلاعاتی مدیریتی است. این نظام‌ها، ظرفیت نهادی و ضوابط مالی را از طریق ابزارهای فنی افزایش می‌دهد. ثبت جزئیات مختلف ارتباطات میان دو نهاد در راستای اهداف مشخص می‌تواند باعث ایجاد یک حافظه سازمانی قوی گشته و مدیریت روابط را تسهیل کند (Lance et al, 2009:256). مؤلفه‌های رسمی و غیررسمی تعامل سازمان‌ها تأثیرات

متفاوتی در همکاری دارند. این مؤلفه‌ها شامل «روش‌های انتقال دانش، چارچوب‌های مالکیت معنوی، خطرات مشترک و منافع متقابل» است. مؤلفه‌های مذاکره‌ای - رسمی تعامل، تهدیدات ناشی از رفتار فرصت‌طلبانه را - هنگامی که یکی از طرفین در صدد رسیدن به اهداف سازمانی - شخصی خود است - کاهش می‌دهند. این در حالی است که مؤلفه‌های غیررسمی - رابطه‌ای، منافع مشترک را در یک رابطه به هم وابسته و مبتنی بر اعتماد افزایش می‌دهد (Majchrzak et al, 2015:1350).

### تعریف اختیارات و نقش‌ها

تدوین دستورالعمل‌ها و راهنماها که چارچوب‌های عمل را در مسیر همکاری سازمان‌ها در مرحله اجرا مشخص می‌کند، یکی از ابزارهای تسهیل‌کننده همکاری میان سازمانی است. همچنین نقش تسهیل‌گر سازمان‌های راهبر و طرفیت‌های درونی آنها در تقویت همکاری‌های میان سازمانی برجسته است (Bakvis & Juliet, 2004:99). پاسخگویی بوسیله «تعریف مشخص اختیارات، شفافیت در فرایند تصمیم‌گیری و ایجاد هماهنگی در خصوص کارکردهای بوروکراتیک برای اجرای فعالیت‌های دولت طی یک رفتار شفاف» ایجاد و ارتقا می‌یابد (Jones, 2008: 100).

### جمع‌بندی متغیرها و مؤلفه‌ها

با توجه به ادبیات نظری و تجربی، متغیرها و مؤلفه‌های همکاری میان‌سازمانی در سیاستگذاری عمومی مختلف به شرح زیر است:

جدول ۲. عوامل و متغیرهای مختلف مؤثر در همکاری میان‌سازمانی در سیاستگذاری عمومی (منبع: مؤلفان)

عوامل متغیرها	حکمرانی	سازمانی - اداری	ویژگی های فردی	اعتماد	محیط
مؤلفه ۱	صورت‌بندی مسئله سیاستی	پروتکل‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی	تخصص دانشی	ارتباطات چهره به چهره	رقابت میان بازیگران
مؤلفه ۲	مسئولیت‌پذیری	مشوق‌های سازمانی	مهارت اقناعی و چانه‌زنی	تعاملات غیر رسمی	ثبات سیاستی
مؤلفه ۳	ستیز قدرت	ظرفیت سازمانی	وجود سابقه همکاری	وابستگی منابع	ویژگی‌های صنعتی
مؤلفه ۴	رهبری تسهیل کننده	چارچوب‌های ارزیابی سازمانی	نحوه نگرش نسبت به قدرت	سابقه ارتباط نهادی	قدرت رقابت تکنولوژیک
مؤلفه ۵	شفافیت فرایند تصمیم‌گیری	تسهیم اطلاعات	مسئولیت‌پذیری	مذاکره دوره‌ای	فرهنگ اقتدارگرا
مؤلفه ۶	همگرایی اهداف سازمانی	پیچیدگی سازمانی	خلاقیت	ریسک مسئله	منابع مالی
مؤلفه ۷	ساختار هماهنگی	رسمیت سازمانی	اختیار تصمیم‌گیری	ریسک ارتباطی	ثبات سیاسی
مؤلفه ۸	اراده و پشتیبانی سیاسی	تمرکز سازمانی	اراده تسهیم اطلاعات		چارچوب ارزیابی کلان ملی

### نتیجه‌گیری

مسائل عمومی دارای ابعاد و مؤلفه‌های متنوع و چندگانه‌ای هستند که مواجهه با آنها از عهده یک سازمان به صورت انفرادی خارج بوده و نیازمند مداخله سازمان‌های مختلف می‌باشد. همکاری میان سازمان‌های مختلف همراه با ترکیب منابع و دانش بازیگران و ذینفعان مختلف می‌تواند در اتخاذ راه‌حل‌های مناسب برای حل مسائل سیاستی کارگشا باشد. حل بسیاری از مسائل عمومی در گروه محیط نهادی مناسبی است که در حل مسئله تأثیرگذار است. امروزه بستر تودرتویی از نهادهای گوناگون در حل مسائل عمومی

درگیر بوده و حل یک مسئله تا حد بسیار زیادی متأثر از همکاری‌های میان نهادهای مرتبط می‌باشد. در واقع چگونگی همکاری میان سازمانی از این عوامل نشأت گرفته و تداوم پیدا می‌کند. این پژوهش کوشید که با مطالعه ادبیات نظری و تجربی موجود، مؤلفه‌های مؤثر برای همکاری‌های میان سازمانی را شناسایی کند.



## منابع

### الف) فارسی

- رابینز، استیفن، (۱۳۸۳)، *تئوری سازمان*، ترجمه سید مهدی الوانی و حسن دانایی فرد، تهران: صفار.  
مولر، پیر، (۱۳۷۸)، *سیاستگذاری عمومی*، ترجمه حمیدرضا ملک محمدی، تهران: نشر دادگستر.

### ب) انگلیسی

- Anderson, J. E, (2004), *Public Policy Making*, New York: Houghton Mifflin.  
Ansell, C., & Gash, A, (2008), "Collaborative Governance in Theory and Practice", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 543-571  
Arsenault, J, (1998), *Forging Nonprofit Alliances*, San Francisco: Jossey-Bass.  
Bakvis, H., & Julliet, L, (2004), *The Horizontal Challenge: Line Departments, Central Agencies and Leadership*, Canada School of Public Service. Ottawa, Canada: Canada School of Public Service.  
Bardach, E, (2001), "Developmental Dynamics: Interagency Collaboration as an Emergent Phenomenon", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11, 149-164.  
Bauman, Z, (2000), *The Individualized Society*, Cambridge: Polity Press  
Boddy, D., Macbeth, D., & Wagner, B, (2000), "Implementing Collaboration between Organizations: An Empirical Study of Supply Chain Partnering", *Journal of Management Studies*, 37: 1003-1018.  
Browning, L. D., Beyer, J. M., & Shetler, J. C, (1995), "Building Cooperation in a Competitive Industry: SEMATECH and the Semiconductor Industry", *Academy of Management Journal*, 38, 113-151  
Brinkerhoff, Derick W., (1996), "Coordination Issues in Policy Implementation Networks: An Illustration from Madagascar's Environmental Action Plan", *World Development*, Elsevier, 24(9), 1497-1510  
Bryson, John, Crosby, Barbara C, Stone, Melissa M, (2006), "The Design and Implementation of Cross-sector Collaborations: Propositions from the Literature", *Public Administration Review*, 66(1).  
Butler, R., & Gill, J, (1995), *Learning and Knowledge in Joint-ventures: The Importance of Trust*, Paper Presented to the British Academy of Management Annual Conference, Sheffield  
Cabinet Office, (2001a), 'Better Policy Delivery and Design: A Discussion Paper', London: Performance and Innovation Unit, March, <http://www.cabinet-office.gov.uk/innovation/whatsnew/betterpolicy.shtml>.  
Castells, M, (2000 [1996]), *The Rise of the Network Society: Economy, Society and Culture*, Cambridge: Blackwell Publishers  
CEC, (2001), "European Governance: A white Paper", COM2001.428 Final, Brussels  
Christensen, T. & Lægreid, P, (2008), "The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case", *Public Organization Review*, 8(2), 97-116  
Christensen, t. and Laegreid, P., (2006), *The Whole-of-Government Approach Regulation, Performance and Public-sector Reform*, In *A Performing Public Sector: The Second Transatlantic Dialogue*.

- CIPP (Center to Improve Program & Project Performance), 2016.
- Conner, T. W., Nowlin, M. C., Rabovsky, T., & Ripberger, J. T., (2015), *Cultural Theory and Managerial Values: Examining Trust as a Motivation for Collaboration*, *Public Administration*, 94(4), 397-415
- Das, T., & Teng, B., (1998), "Between Trust and Control: Developing Confidence in Partner Cooperation in Alliances", *Academy of Management Review*, 23(3), 491-512.
- Doz, Y. L., (1996), The evolution of cooperation in strategic alliances: Initial conditions or learning processes? *Strategic Management Journal*, 17(S1), 55-83
- Eden, C., & Huxham, C., (2001), The negotiation of purpose in multi-organizational collaborative groups. *Journal of Management Studies*, 38(3), 373-391
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S., (2012), An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22, 1-29
- Faems, D., Janssens, M., Madhok, A., & Van Looy, B., (2008), Toward an integrative perspective on alliance governance: Connecting contract design, trust dynamics, and contract application. *Academy of Management Journal*, 51, 1053-1078.
- Foster, M. K., & Meinhard, A. G., (2002), A regression model explaining predisposition to collaborate. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 31(4), 549-564.
- Frederickson, H. G., (2005), 'What Happened to Public Administration? Governance Everywhere' in E. Ferlie, L. Lynn and C. Pollitt (eds) *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford
- Gazley, Beth, (2016), *The Current State of Interorganizational Collaboration: Lessons for Human Service Research and Management*, *Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance*
- Goldman, S. M., & Kahnweiler, W. N., (2000), A collaborator profile for executives of nonprofit organizations. *Nonprofit Management & Leadership*, 10(4), 435-450
- Gray, Barbara, (1989), *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*. San Francisco, Jossey-Bass
- Gray, B., (1985), Conditions facilitating interorganizational collaboration. *Human Relations*, 38, 911-936.
- Gray, B., (1996), Cross-Sectoral Partners: Collaborative Alliances among Business, Government, and Communities. In *Creating Collaborative Advantage*, edited by Chris Huxham, 57 – 79. Thousand Oaks, CA, Sage Publications.
- Gulati, Ranjay, (1995), Social Structure and Alliance Formation Patterns: A Longitudinal Analysis. *Administrative Science Quarterly* 40 (4), 619 – 652.
- Halligan, J., (2005), The reassertion of the centre in a first generation reforming system. In *SCANCOR Workshop, Autonomisation of the State: from integrated administrative models to single purpose organizations*, 1-2 April 2005, Stanford University, Stanford, California
- Hudson, Bob, Hardy, Brain, Henwood, Melaine, Witsow, Gerald, (1999), In pursuit of interagency collaboration in the public sector. *Public Management: An International Journal of Research and Theory*. 1(2), 235-260.
- Human, Sherrie E., and K. Provan, (1997), An Emergent Theory of Structure and Outcomes in Small-Firm Strategic Manufacturing Networks. *Academy of Management Journal* 45 (2): 327 – 365.

- Huxham, C. and Vangen, S, (2000), 'Leadership in the Shaping and Implementation of Collaboration. *Academy of Management Journal*, 43, 6, 1159–1175. in the West Midlands. *Royal Geographical Society*, 35,1
- JAMES, O, (2004), Executive agencies and joined up government in the UK. In *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualization*, C. Pollitt and C. Talbot (Eds) (London: Routledge Studies in Public Management).
- Jones, Mark Sproule, (2008), Horizontal management: implementing programs across interdependent organizations. *Canadian Public Administration/Administration*, 43(1): 93-109
- Kettl D ,(2005), The next government of the United States: Challenges for performance in the 21st Century. Report for the IBM Center for the Business of Government, December. Washington
- Klijn E-H, Steijn AJ, Edelenbos J, (2010), The Impact of Network Management Strategies on the Outcomes in Governance Networks. *Public Administration*. 88(4),1063–1082
- Kohm, A., La Piana, D., & Gowdy, H, (2000), Strategic restructuring: Findings from a study of integrations and alliances among nonprofit social service and cultural organizations in the United States (Discussion Paper PS-24). Chicago: Chapin Hall Center for Children, University of Chicago.
- Lämsä, A. M., & Sintonen, T, (2006), "A narrative approach for organizational learning in a diverse organisation". *Journal of Workplace Learning*, 18(2).
- Lance, Kate and Georgiadou, P.Y, (2009), Cross agency coordination in the shadow of hierarchy: 'joining up' government geospatial information systems. *International Journal of Geographical Information Science*, 23(2). 249-269
- Lane, C., & Bachmann, R, (1996), The social constitution of trust: Supplier relations in Britain and Germany. *Organization Studies*, 17(3), 365-396
- Leach, William D., Neil W. Pelkey, and Paul A. Sabatier, (2002), Stakeholder partnerships as collaborative policymaking: Evaluation criteria applied to watershed management in California and Washington *Journal of Policy Analysis and Management*.
- Majchrzak, A., Jarvenpaa, S. L., & Bagherzadeh, M., (2015), A Review of Interorganizational Collaboration Dynamics. *Journal of Management*, 41(5), 1338–1360
- Matland, Richard, (1995), Synthesizing the Implementation literature. *Journal of public administration research and theory*, 5(2), 145-174
- Mayer, K. J., & Argyres, N. S, (2004), Learning to contract: Evidence from the personal computer industry. *Organization Science*, 15, 394-410
- Miller, G., (1992), *Managerial dilemmas: The political economy of hierarchy*. New York: Cambridge University Press.
- Monavvarian A, (2018), *organization in industry, information & knowledge era*. 1 st ed. Institution of Tehran Publication. [Persian]
- Morrison, T., & Lane, M, (2005), What "Whole of Government" Means for Environmental Policy and Management: An Analysis of the Connecting Government Initiative. *Australasian Journal of Environmental Management*, 12(1), 47–54.
- Mullin, Megan, Daley,Dorothy, (2009), Working with the State: Exploring Interagency Collaboration within a Federalist System. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20, 4, 757–778



- Murray, V. V. , (1998), Interorganizational collaborations in the nonprofit sector. In J. M. Shafirtz (Ed.), *International encyclopedia of public policy and administration* (Vol. 2, pp. 1192-1196). Boulder,CO, Westview.
- Payne, Dexter C, (2002), Policy making in Nested Institutions: Explaining the Conservation Failure of the EU's Common Fisheries Policy. *JCMS Journal of Common Market Studies* 38(2),303-324
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (2003), *The external control of organizations: A resource dependence perspective*. Stanford, CA: Stanford University Press
- Polivka, B. J,(1995), A conceptual model for community interagency collaboration. *Journal of Nursing Scholarship*, 27, 110-115.
- Pollitt, C, (2003), Joined-up Government: a Survey. *Political Studies Review*, 1(1), 34-49
- Provan , Keith G., and H. , Brinton Milward , (1995) ,A Preliminary Teory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems . *Administrative Science Quarterly* 40 (1), 1 – 33
- Provan, K.G. and H.B. Milward, (2001), 'Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-sector Organizational Networks', *Public Administration Review*, 61, 4, 414-23
- Provan, K.G. and P. Kenis, (2007), 'Modes of Network Governance: Structure, Management and Effectiveness', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-52
- Ring, P. S, (1997), Processes facilitating reliance on trust in inter-organizational networks. In M. Ebers
- Ring, P. S, & Van de Ven, A, (1992), Structuring cooperative relationships between organizations. *Strategic Management Journal*, 13, 483-498
- Scott , W. Richard, and John W . Meyer , (1991) , the Organization of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence . In *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, edited by Walter W . Powell and Paul J . DiMaggio , 108 – 140 . Chicago , University of Chicago Press
- Sherlock, Dylan, (2017), *Effective inter-agency collaboration: Regional implementation of British Columbia's cumulative effects framework*. Master's Projects. URI:
- Sproule-Jones, M. ,(2000), Horizontal management: implementing programs across interdependent organizations. *Canadian Public Administration*, 43(1), 93-109.
- Teixeria R ,(2012), Organizational structure, integration and manufacturing performance: a conceptual model and propositions, *J Operation and Supply Chain Management*, 5 (1), 231-244.
- Thomas ,Craig W, (2003), *Bureaucratic Landscapes Interagency Cooperation and the Preservation of Biodiversity*: MIT press.
- Thomson, A , (2001) , *Collaboration: Meaning and Measurement*. Ph.D. diss ., Indiana University – Bloomington.
- Thomson, A. M., & Perry, J. L, (2006), Collaboration processes: Inside the black box. *Public Administration Review*, 66(s1), 20-32
- Vangen, S., & Huxham, C, (2003), Nurturing Collaborative Relations: Building Trust in Interorganizational Collaboration. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 39(1), 5-31.
- Vansina, L., Taillieu, T., & Schruijer, S, (1998), "Managing" multiparty issues: Learning from experience. In R. Woodman & W. Pasmore (Eds.), *Research*

- in organizational change and development, Vol. 11 (pp. 159-181). Greenwich, CT, JAI.
- Varda, D. M., Shoup, J. A., & Miller, S. E, (2012), A systematic review of collaboration and network research in the public affairs literature: Implications for public health practice and research. *American Journal of Public Health*, 102, 564-571.
- Waddock, Sandra, (1986), Public – Private Partnership as Social Product and Process. *Research in Corporate Social Performance and Policy* 8, 273 – 300.
- Webb, A, (1991), Coordination: A problem in public sector management. *Policy and Politics*, 19(4), 229-241
- Wilson, James Q, (1989), *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books
- Zajac, E. J., & D'Aunno, T. A, (1993), Managing strategic alliances. In S. M. Shortell & A. D. Kaluzny (Eds.), *Health care management: Organization design and behavior* (pp. 274-293). Albany, NY: Delmar.

**استناد به این مقاله:** هاشمی، صفیه سادات، عربیون، ابوالقاسم. (۱۴۰۰). شناسایی و بررسی مؤلفه‌های مؤثر در

همکاری میان سازمانی در سیاستگذاری عمومی. *دولت پژوهی*، ۲۸(۷)، -

doi: 10.22054/tssq.2022.43709.720



The State Studies Quarterly is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی