Archiv

Journal of Public Administration
Print ISSN: 2008-5877
Online ISSN: 2423-5342

# Presenting a Model of Implementing Process of Public Administration Approach in Development Programs in Iran, Using a Mixed Methods Research Strategy

**Hadi Mohammadzadeh Soltanmoradi**
*Corresponding Author, PhD., Department of Public Administration, Faculty of Management, Economic and Accounting, Payame Noor University, Tehran, Iran. E-mail: hadimuhammadzadeh@gmail.com

**Tahereh Feizy**
Associate Prof., Department of Public Administration, Faculty of Management, Economic and Accounting, Payame Noor University, Tehran, Iran. E-mail: taherehfeizy@gmail.com

**Masoud Geramipour**
Associate Prof., Department of Curriculum Studies and Educational Research, Faculty of Psychology and Education, Kharazmi University, Tehran, Iran. E-mail: mgramipour@khu.ac.ir

**Mehdi Yadollahi**
Assistant Prof., Department of Public Administration, Faculty of Management, Economic and Accounting, 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, explain the approach that has been implemented in practice and compare it with the claimed approach.

**Methods:** In this research, a mixed-methods research design has been used. In the qualitative stage, the strategy of grounded theory (Strauss and Corbin's systematic design) and the theoretical sampling method have been used. In a quantitative stage, a survey and correlation strategy was used and 400 people were selected as a sample using the multistage random sampling method. To estimate the parameters and perform structural equation modeling, the maximum likelihood method has been used in Amos 24 software.

**Results:** The results of research in both qualitative and quantitative sections show that imitation and convergence with the global trend are the main factors in choosing

www.SID.ir

Archive of SID

the "new public management" approach. The results also show the weak effect of choosing the "new public management" approach and the relatively strong effect of specific conditions on increasing the inefficiency of the current management approach of the country. The choice of the "new public management" approach in the country, along with the specific conditions of the management system, has led to greater inefficiency and increased negative consequences.

**Conclusion:** In a general conclusion, it can be said that improving the three important components of good governance, namely the rule of law, transparency and control of corruption are the main prerequisites for applying the "new public management" approach and its main pillar, namely privatization. Otherwise, applying this approach in the public sector will have much more negative consequences.

**Keywords:** Public management paradigms, New public management, Mixed methods research, Grounded theory, Structural equation modeling

**Citation:** Mohammadzadeh Soltanmoradi, Hadi, Feizy, Tahereh, Geramipour, Masoud and Yadollahi, Mehdi (2021). Presenting A Model of Implementing Process of Public Administration Approach in Development Programs in Iran, Using a Mixed Methods Research Strategy. *Journal of Public Administration*, 13(3), 387-418. (*in Persian*)

Journal of Public Administration, 2021, Vol. 13, No.3, pp. 387-418
https://doi.org/10.22059/JIPA.2021.328721.3009
© Authors
Published by University of Tehran, Faculty of Management

Article Type: Research Paper
Received: April 07, 2021
Accepted: July 17, 2021

www.SID.ir

Archiv

شاپا چاپی: ۵۸۷۷-۲۰۰۸
شاپا الکترونیکی: ۵۳۴۲-۲۴۲۳
مدیریت دولتی

# ارائه مدل فرایند اجرای رویکرد مدیریت دولتی در برنامه‌های توسعه ایران با استفاده از راهبرد پژوهش ترکیبی

**هادی محمدزاده سلطانمرادی**

* نویسنده مسئول، دکتری، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت، اقتصاد و حسابداری، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران. رایانامه: hadimuhammadzadeh@gmail.com

**طاهره فیضی**

دانشیار، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت، اقتصاد و حسابداری، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران. رایانامه: taherehfeizy@gmail.com

**مسعود گرامی‌پور**

دانشیار، گروه مطالعات برنامه درسی و تحقیقات آموزشی، دانشکده روان‌شناسی و علوم تربیتی، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران. رایانامه: mgramipour@khu.ac.ir

**مهدی یداللهی**

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

## چکیده

**هدف:** هدف این پژوهش، به تصویر کشیدن فرایند استفاده از رویکرد مدیریت دولتی نوین در کشور، تبیین رویکردی که در عمل پیاده شده و مقایسه آن با رویکرد ادعا شده است.

**روش:** این پژوهش به شیوه ترکیبی اجرا شده است. در مرحله کیفی از راهبرد نظریه‌پردازی داده‌بنیاد (طرح نظام‌مند استراوس و کوربین) و روش نمونه‌گیری نظری استفاده شده است. در مرحله کمی، راهبرد پیمایش و هم‌بستگی در پیش گرفته شد و با استفاده از روش نمونه‌گیری تصادفی چندمرحله‌ای، ۴۰۰ تن به‌عنوان نمونه انتخاب شدند. برای برآورد پارامترها و اجرای مدل‌یابی معادلات ساختاری از روش بیشینه درست‌نمایی در نرم‌افزار ایموس ۲۴ استفاده شد.

**یافته‌ها:** نتایج پژوهش در دو بخش کیفی و کمی نشان می‌دهد که تقلید و هم‌گرایی با روند جهانی، عوامل اصلی انتخاب رویکرد مدیریت دولتی نوین به شمار می‌آیند. همچنین نتایج نشانگر تأثیر ضعیف انتخاب رویکرد مدیریت دولتی نوین و تأثیر به‌نسبت قوی شرایط اختصاصی بر افزایش ناکارآمدی رویکرد مدیریتی حال حاضر کشور است. انتخاب رویکرد مدیریت دولتی نوین در کشور با وجود شرایط اختصاصی حاکم بر نظام مدیریتی، به ناکارآمدی بیشتر و افزایش پیامدهای منفی آن منجر شده است.

**نتیجه‌گیری:** در جمع‌بندی کلی می‌توان گفت که بهبودی سه مؤلفه مهم حکمرانی خوب، یعنی حاکمیت قانون، شفافیت و مهار فساد، پیش‌نیاز اصلی به‌کارگیری رویکرد مدیریت دولتی نوین و رکن اصلی آن، یعنی خصوصی‌سازی به شمار می‌آید. در غیر این صورت، به‌کارگیری این رویکرد در بخش دولتی با تبعات منفی بسیار بیشتری همراه خواهد بود.

**کلیدواژه‌ها:** پارادایم‌های مدیریت دولتی، مدیریت دولتی نوین، پژوهش ترکیبی، نظریه‌پردازی داده‌بنیاد، مدل‌سازی معادلات ساختاری

**استناد:** محمدزاده سلطانمرادی، هادی، فیضی، طاهره، گرامی‌پور، مسعود و یداللهی، مهدی (۱۴۰۰). ارائهٔ مدل فرایند اجرای رویکرد مدیریت دولتی در برنامه‌های توسعه ایران با استفاده از راهبرد پژوهش ترکیبی. *مدیریت دولتی*، ۱۳(۳)، ۳۸۷- ۴۱۸.

مدیریت دولتی، ۱۴۰۰، دوره ۱۳، شماره ۳، صص. ۳۸۷- ۴۱۸
دریافت: ۱۴۰۰/۰۱/۱۸، پذیرش: ۱۴۰۰/۰۴/۲۶
doi: https://doi.org/10.22059/JIPA.2021.328721.3009
نوع مقاله: علمی پژوهشی
ناشر: دانشکدهٔ مدیریت دانشگاه تهران

© نویسندگان

www.SID.ir

Archive of SID



## مقدمه

در اواسط قرن نوزدهم پس از اعتراض افرادی همچون مارکس به افراط در آزادی‌های اقتصادی سرمایه‌داری که بر نظریه‌های آدام اسمیت مبتنی بود، نظریه‌های سوسیالیسم و جامعه اشتراکی مطرح شد. در نتیجه، در اواخر قرن نوزدهم «دولت رفاه» شکل گرفت و دولت را در زمینه‌های بسیاری مسئول دانست. از دهه ۱۹۳۰، نظریه‌های اقتصادی «کینز» برای دولت در تثبیت اقتصاد نقش عمده‌ای قائل شد و برنامه و طرح‌های مبتنی بر این نظریه‌ها که بر افراد سطح متوسط جامعه متمرکز بود تا اواخر دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰ به توسعه تدریجی اندازه و دامنه فعالیت‌های دولت منجر شد. اما از اوایل دهه ۱۹۸۰، با روی کار آمدن دولت‌های تاچر و ریگان و همچنین با افول نظریه‌های سیاسی و اقتصادی پشتیبان دولت رفاه و ظهور مکتب نئوکلاسیک، علاوه بر اینکه نقش حداکثری نیز برای نیروهای بازار در نظر گرفته شد، به کاهش اندازه دولت و حداقل نقش دولت نیز تأکید شد (هیوز، ۲۰۰۳: ۱۲۶). در عرصه عمل، تجلی دیدگاه‌های اقتصاد نئوکلاسیک در بخش دولتی به ظهور رویکردهای مدیریت دولتی نوین و بازآفرینی دولت منجر شد (طهماسبی، ۱۳۹۷: ۲۳) و در راستای جهانی‌سازی، مدیریت دولتی نوین[1] به رویکردی غالب در اصلاح بخش دولتی کشورها تبدیل شد (دانایی فرد و الوانی، ۱۳۸۵). به عقیده برخی از پژوهشگران، سازمان‌های دولتی و خدماتی به‌طور فزاینده‌ای پیرو ابتکار عمل‌های مختلف مدیریت دولتی نوین هستند، در نتیجه شباهت رویکرد مدیریتی آنها به شرکت‌های تجاری در حال افزایش است (هایندمن و لاپسلی[2]، ۲۰۱۶). در نتیجه، سازمان‌های دولتی و خدماتی به‌طور فزاینده‌ای به سازمان‌های تجاری شبیه می‌شوند و تحت تأثیر فشارهای واردشده از طرف آنها قرار می‌گیرند (کوئین و وارن[3]، ۲۰۱۷: ۳). در پژوهشی پیمایشی که تأثیر اصلاحات رویکرد مدیریت دولتی نوین، از نگاه مقامات ارشد بخش دولتی در ۲۰ کشورهای اروپایی ارزیابی شده است، رابطه میان پنج رکن اصلی مدیریت دولتی نوین (کوچک‌سازی، برون‌سپاری، عاملیت، مشتری‌مداری و روش‌های اشتغال انعطاف‌پذیر) و چهار بعد عملکرد بخش عمومی (کارایی هزینه‌ها، کیفیت خدمات، انسجام و هماهنگی سیاست‌ها و دسترسی برابر به خدمات) بررسی شد. نتایج به‌دست‌آمده با استفاده از روش مدل‌سازی معادلات ساختاری نشان داد که دو رکن مشتری‌مداری و روش‌های اشتغال انعطاف‌پذیر با بهبود در هر چهار بعد عملکرد بخش عمومی رابطه مثبت دارند. دو رکن برون‌سپاری و کوچک‌سازی نیز با بعد بهبود کارایی ارتباط مثبت دارند (هامرشمید، وان دی وال، اندروز، و مصطفی[4]، ۲۰۱۹). تأکید بر مشتری‌مداری در میان کارکنان دولتی ممکن است یکی از گام‌های نخستین و آسان، در راستای اصلاحات گسترده‌تر باشد و می‌تواند بر احساس شایستگی و اثربخشی اداری، تأثیر نمادینی داشته باشد. در واقع، مشتری‌مداری به‌طور کلی به برخی تغییرات اساسی عمده نیاز دارد، اما اغلب در یک تغییر گسترده فرهنگی مشخص می‌شود که سازمان‌های بخش دولتی به همان اندازه که مصرف‌گرا شده‌اند، شهروندمحور نیز شده‌اند (آبرباخ و کریستنسن[5]، ۲۰۰۵).

1. New public management
2. Hyndman & Lapsley
3. Quinn & Warren
4. Hammerschmid, Van de Walle, Andrews & Mostafa
5. Aberbach & Christensen

www.SID.ir

Archive of SID



در همین راستا، 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 و رفع کاستی‌های نظام اداری، استراتژی مدیریت دولتی نوین را در پیش گرفته است تا از آن طریق، بخش دولتی را متحول کند. اما نکته شایان توجه این است که برخلاف تجربه کشورهای توسعه‌یافته، وجهه انتقادی رویکرد مدیریت دولتی نوین در کشور، بسیار برجسته‌تر بوده و از سوی بسیاری از پژوهشگران و صاحب‌نظران به‌عنوان علت اصلی ناکارآمدی رویکرد مدیریت دولتی شناخته می‌شود. این صاحب‌نظران با اشاره به اینکه دانشمندان و متخصصان کشورهای توسعه‌یافته نیز در خصوص به‌کارگیری این رویکرد در کشورهای در حال توسعه، هشدار داده‌اند، تنگناها و معایب این رویکرد را ارائه داده و به رعایت جوانب احتیاط در به‌کارگیری آن، به‌دلیل نبود بسترهای سیاسی، اجتماعی و اقتصادی لازم توصیه کرده‌اند. وارث (۱۳۸۰)، معتقد است مدیریت دولتی نوین، فقط زیر تسلط ارزش‌های کارایی، اثربخشی و صرفه‌جویی قرار دارد و ارزش‌هایی چون عدالت، نمایندگی و مشارکت را نادیده می‌گیرد که به تضعیف پاسخ‌گویی سیاسی منجر می‌شود، از شفافیت می‌کاهد و پنهان‌کاری را افزایش می‌دهد، با نادیده گرفتن مبانی حقوقی اقدامات دولت، نابرابری و فساد را در جامعه افزایش داده و اعتماد عمومی شهروندان به دولت و اعتماد شهروندان به یکدیگر را کاهش می‌دهد. به گزارش الوانی (۱۳۸۴)، مدیریت دولتی نوین که با نوید اثربخشی، کارایی، بهره‌وری و کوچک‌سازی دولت پا به عرصه جوامع پیشرفته و در حال توسعه نهاده بود، با نتایج و پیامدهای متفاوت از آنچه از آن انتظار می‌رفت، مواجه شد و در صحنه عمل تنگناها و محدودیت‌های آن آشکار شد. دانایی فرد و الوانی (۱۳۸۵)، مخدوش شدن مرز عمومی ـ 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 و تقویت نظام تاراج به‌شکل خصوصی‌سازی را از جمله تبعات منفی مدیریت دولتی نوین در بخش دولتی نام برده‌اند. به عقیده دانایی فرد (۱۳۹۵ الف: ۱۳۷–۱۴۰)، راهبرد مدیریت دولتی نوین که پس از پایان جنگ در برنامه‌های مختلف توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی ایران (به‌ویژه در برنامه سوم که روح اصلاحات را در آن شکل می‌داد) به‌کار گرفته شده و اصلاح اصل ۴۴ قانون اساسی و تدوین سیاست‌های اجرایی آن در سال ۱۳۸۵ اوج اجرای آن است، با روح مدیریت دولتی مردم‌سالار سازگاری ندارد.

این پژوهش درصدد است تا برنامه‌ریزی در سال‌های اخیر و به‌طور خاص الگوی جاری مدیریت دولتی را که این برنامه‌ها بر مبنای آنها قرار دارند، تبیین و بررسی کند تا دریابد که آیا برنامه‌های مختلف توسعه در سال‌های اخیر، بر مبنای نظام‌های سیاسی و مدیریتی واحدی که بتوان به‌طور مشخص، امور و برنامه‌ها را در راستای آن یکپارچه و هدایت کرد، قرار دارد و در به‌کارگیری نظام سیاسی و مدیریتی فعلی، تا چه حد سازگاری و تناسب با شرایط و الزامات کشور را در نظر گرفته شده است، آن رویکردی که در اهداف و برنامه‌ها مبنای عمل بوده، چگونه اجرا شده و آیا همان چیزی که مد نظر بوده اجرا شده است و به‌عبارتی، صرف نظر از درست یا نادرست بودن انتخاب آن اهداف و برنامه‌ها، به چه میزان به آنها عمل شده است؟

www.SID.ir

Archive of SID



## پیشینه نظری پژوهش

از اواسط قرن نوزدهم به بعد، سیر تطور رویکردهای مدیریت دولتی سرعت بیشتری یافته است، به‌طوری که در حدود دویست سال اخیر رویکردهای مختلفی همچون اداره عمومی سنتی، مدیریت دولتی نوین، نهضت خدمات عمومی، مدیریت ارزش عمومی، حکمرانی شبکه‌ای، حکمرانی عمومی[1] 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 (محمدزاده، فیضی، گرامی‌پور و یداللهی، ۱۳۹۸).

### پارادایم اداره عمومی (مدیریت دولتی) سنتی[2]

اصلاحات اداری میانه قرن نوزدهم در انگلستان که بر اساس گزارش سال ۱۸۴۵ نورثکوت و تری ولیان[3]، بر انتصابات بر اساس شایستگی تأکید می‌کرد و به مسائل مختلف پرسنلی توجه داشت و به‌دنبال آن تصویب قانون خدمات کشوری (پندلتون)[4] در سال ۱۸۸۳ در آمریکا را می‌توان سرآغاز شکل‌گیری الگوی مدیریت دولتی سنتی دانست. اداره عمومی پس از گذراندن سال‌های ابتدایی توسعه بخش عمومی در اواخر قرن نوزدهم و بعد از سال ۱۹۴۵، به هدف والای خود در انگلستان در دوران دولت رفاه نائل شد، زمانی که بر آوردن 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 (آزبورن[5]، ۲۰۱۰: ۳).

این پارادایم بر پایه دو نظریه بوروکراسی وبر و نظریه جدایی سیاست از اداره ویلسون استوار است. نظریه بوروکراسی وبر، مهم‌ترین اصل نظری پارادایم مدیریت دولتی سنتی است. به عقیده استروم[6]، این نظریه هم از نظر شکل و هم از نظر شیوه با نظریه سنتی اداره امور عمومی تطبیق دارد. این پارادایم، طی تاریخ طولانی خود هم به‌صورت آشکار و هم به‌صورت پنهان از نظریه بوروکراسی وبر پیروی کرده است. در حقیقت، بهترین راه آشنایی با تفاوت‌ها و پیشرفت‌های سیستم وبری، مقایسه آن با الگوی قدیمی‌تر اداره است. تضاد اصلی یا مهم‌ترین تفاوت موجود بین الگوی وبر و الگوهای قبل از آن، جایگزین شدن اداره شخصی به‌وسیله یک سیستم غیرشخصی مبتنی بر مقررات است. به بیان دیگر، بوروکراسی‌های قدیمی، شخصی، سنتی، تفکیک‌شده، منطقه‌ای و مرامی بودند، در حالی که بوروکراسی‌های نوین مد نظر وبر، غیرشخصی، عقلایی، تخصصی، موفقیت‌خواه و جهان شمول هستند (هیوز، ۱۳۸۹: ۴۱-۴۶).

نظریه سیاست و اداره ویلسون نیز یکی از پایه‌های اداره عمومی سنتی و مهم‌ترین بخش از دیدگاه‌های او محسوب می‌شود، به‌گونه‌ای که از آن به‌عنوان نظریه «جدایی سیاست از اداره» نام می‌برند. علم و عمل مدیریت دولتی، تجلی دوگانگی رابطه بین دو عنصر سیاست و اداره است که مترادف همان «دموکراسی و بوروکراسی» است. هر عملی که از

1. Public governance
2. Traditional public administration
3. Northcote & Trevelyan
4. Pendleton
5. Osborne
6. Ostrom

www.SID.ir

Archive of SID



مدیریت دولتی سر می‌زند، بر فرض «جدایی سیاست از اداره یا یگانگی آن دو» استوار است و هر دانشی که درباره مدیریت دولتی تولید می‌شود نیز تجلی این جدایی و یگانگی است (دانایی فرد، ۱۳۹۵: ۱۴). منظور از سیاست (خط‌مشی) قوانین کلی عمومی و راهنمای عمل سازمان‌های دولتی است، مانند قانون اساسی و طرح‌های جامع دولت. منظور از اداره اجرای جزءبه‌جزء سیاست‌ها و قوانین عمومی است که خط‌مشی‌گذاران تدوین و ابلاغ می‌کنند (فیضی و رضایی، ۱۳۹۶: ۳۷). ویلسون عقیده داشت که باید حد فاصل سیاست از اداره کاملاً روشن باشد، یعنی باید خط‌مشی از اجرای خط‌مشی که وظیفه‌ای کاملاً اداری است، تفکیک شده باشد. به عقیده وی، سیستم تاراج، زاییده ادغام مسائل اداری در مسائل سیاسی است. اگر کارکنان دولت، مانند سیاست‌مداران، اقدامات خود را خواه طبق فرایندی که از طریق آن منصوب شده‌اند یا به‌صورت ادامه نقشی که در حزب سیاسی داشته‌اند، انجام دهند، حاصل کار احتمالاً فساد و اخذ تصمیم‌های خودسرانه خواهد بود. تفکیک حیطه سیاسی، یعنی جایی که خط‌مشی‌ها به وجود می‌آیند، از حیطه اداری یعنی جایی که خط‌مشی‌ها به‌کار برده می‌شوند، می‌تواند بسیاری از کاستی‌ها و زیان‌های سیستم تاراج را از بین ببرد (نرگسیان، ۱۳۸۷).

## پارادایم مدیریت دولتی نوین

همان‌گونه که در مقدمه گفته شد، تحولات دهه ۸۰ میلادی که در پی انتقادها و ارائه کاستی‌های ذاتی و گاهی سیاسی مدیریت دولتی سنتی به وجود آمده بود، نظریه و عمل اداره عمومی را به‌شدت تحت تأثیر قرار داد. واژه مدیریت دولتی نوین در اوایل دهه ۱۹۹۰ پدیدار شد و شکل‌گیری آن به اصلاحات مستمری مربوط بود که در بخش دولتی کشورهایی نظیر انگلستان و نیوزیلند در حال اجرا بود (لین[1]، ۲۰۰۵: ۵). نخستین بار کریستوفر هود[2] (۱۹۹۱) این اصطلاح را برای تشریح اصلاحات انجام‌شده در شماری از کشورهای پیشرفته به‌کار برد (طهماسبی، ۱۳۹۷: ۱۲۵). 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 ارائه‌شده 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 این گرایش، ناکارآمدی مدل سنتی اداره امور عمومی بود. 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 بوروکراسی بزرگ دولتی و هزینه‌های سنگین برنامه‌های بیمه بیکاری، اقتصاد رفاهی و توسعه را پذیرفته بودند (پورعزت، ۱۳۹۰: ۲۶۲-۲۶۳). در واقع، این رویکرد که به‌طور کلی می‌توان آن را «ضد دولت‌گرایی» نامید، به تحولاتی منجر شد که شکل خشک، سلسله‌مراتبی و دیوان‌سالارانه مدیریت دولتی که در اکثر سال‌های قرن بیستم حاکم بود را به‌نوعی مدیریت دولتی منعطف و مبتنی بر بازار تبدیل کرد، دولت به‌طور روزافزونی به‌جای اینکه ارائه‌دهنده مستقیم کالاها و

1. Lane
2. Cheristopher Hood

www.SID.ir

Archive of SID



خدمات از طریق بوروکراسی باشد، به‌طور غیرمستقیم و از طریق قرارداد با بخش خصوصی عمل کرد، چیزی که طرفداران مدیریت دولتی نوین آن را «هدایت کردن به‌جای پارو زدن»[1] می‌نامند (هیوز، ۱۹۹۸: ۲۶۵). مدیریت دولتی نوین به‌شدت متأثر از نظریه‌های اقتصادی است. دو نظریه مهم اقتصادی که از محورهای اصلی این رویکرد به شمار می‌آیند، عبارت‌اند از نظریه انتخاب عمومی[2] و نظریه نمایندگی (اصیل ـ وکیل)[3]. در نظریه انتخاب عمومی فرض بر آن است که بوروکرات‌های دولتی می‌کوشند تا منافع شخصی خود را حداکثر کنند. طرفداران این نظریه معتقدند بوروکراسی‌ها و بازارها، مقابل یکدیگرند. به اعتقاد استروم، بوروکراسی‌ها در مقایسه با بازار از کارایی کمتری برخوردارند. وجود شرایطی نظیر رقابت، حاکمیت مشتری و حق انتخاب او در بازار مشوق‌هایی را ایجاد می‌کند که به کاهش هزینه‌ها منجر می‌شود، در حالی که بوروکراسی فاقد این ویژگی‌ها است. بنابراین، لازم است دولت و بوروکراسی آن کوچک شده و نقش بیشتری به بازار و نقش خصوصی اعطا شود (هیوز، ۲۰۰۳: ۴۹–۴۷). بوروکراسی دولتی به میزان زیادی آزادی فردی را محدود می‌کند، از این رو لازم است قدرت آن به‌منظور داشتن «حق انتخاب [عمومی]» کاهش یابد، زیرا انتخاب توسط مصرف‌کننده بهتر از دستوردهی توسط بوروکراسی است (طهماسبی، ۱۳۹۷: ۱۳۲–۱۳۱). نظریه اصیل ـ وکیل در بخش خصوصی شکل گرفته و به تفاوت میان اهداف مدیران (وکیل) و سهام‌داران (اصیل) اشاره دارد. اصیل به‌دنبال کسب سود بیشتر است و می‌کوشد تا به وکیل دستمزد کمتری بپردازد، در حالی که وکیل در پی آن است که درآمد و دستمزد خود را حداکثر کند (لین، ۲۰۰۵: ۳۹). این نظریه به سهام‌داران کمک می‌کند تا با استفاده از راهکارهای خاصی همچون انعقاد قرارداد و تعیین مسئولیت‌ها و تعهدها، مدیران را پاسخ‌گو کنند (طهماسبی، ۱۳۹۷: ۱۳۳). یکی از سازوکارهای نظارتی، وجود هیئت‌مدیره در رأس سازمان و پرسش از چگونگی اجرای مسئولیت از مدیران است. هیئت‌مدیره اهداف و دیدگاه‌های صاحبان سهام را به مدیران انتقال می‌دهد و بر آنها نظارت می‌کند تا هزینه‌های سازمان را در حداقل نگه دارند و منافع سهام‌داران را حفظ کنند. در بخش دولتی این نظارت از سوی پارلمان‌ها و مجالس مقننه که نماینده مردم هستند بر قوه مجریه و مدیران اجرایی اعمال می‌شود و اجازه نمی‌دهد آنها منافع جمع را فدای منفعت فردی خود کنند (الوانی، ۱۳۸۱). نظریه اصیل ـ وکیل این موضوع را مطرح می‌کند 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). هایز و کرنی[4] پنج اصل محوری زیر را به‌عنوان اصول مهم رویکرد مدیریت دولتی نوین معرفی کردند:

۱. مدیریت‌گرایی: به‌کارگیری اصول مدیریت بازرگانی در دولت.
۲. کوچک‌سازی: کاهش اندازه و قلمرو دولت.
۳. خصوصی‌سازی: تولید کالا و خدمات عمومی به‌وسیله شرکت‌های غیردولتی.

1. Steering Rather Than Rowing
2. Public choice Theory
3. Principal–agent Theory
4. Hays & Kearney

www.SID.ir

Archive of SID



۴. بوروکراسی (دیوان‌سالاری) زدایی: بازسازی دولت بر محوریت تأکید بر نتایج به‌جای فرایندها.

۵. تمرکززدایی: واگذاری اختیار تصمیم‌گیری به دریافت‌کنندگان خدمات.

با دقت در این اصول پنج‌گانه می توان ارتباط متقابل و تنگاتنگ آنها را مشاهده کرد. همه این اصول به‌شدت بر نظریه مدیریت بخش خصوصی و فلسفه کسب‌وکار متکی‌اند، اما هدف آنها حداقل کردن اندازه فعالیت‌های دولت به‌طور مستمر و مداوم است (دانایی فرد و الوانی، ۱۳۸۵).

## پارادایم حکمرانی عمومی

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 در جامعه‌شناسی سازمان و شبکه‌های اجتماعی ریشه 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 یک پارادایم جدید علم اداره عمومی بر کثرت‌گرایی تأکید دارد و برای پیوند میان سازمان‌های داخلی و خارجی اهمیت زیادی قائل است و بیشتر بر تأثیرات گروهی تفکر و رفتار فردی شهروندان متمرکز است (شو، سون و سی[1]، ۲۰۱۵). در حالی که در مدیریت دولتی نوین توجه زیادی به سنجش نتایج از نظر برون دادها معطوف بوده است، 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 مد نظر به‌نوبه خود اهمیت ویژه‌ای دارد. به بیان دیگر، حکمرانی عمومی بر این موضوع تأکید می‌کند که شیوه انجام دادن کار و احساس افراد درباره کار انجام‌شده بسیار مهم است (فیضی و رضایی، ۱۳۹۶: ۱۰۸). به اعتقاد برخی پژوهشگران، مدیریت دولتی نوین به حکمرانی عمومی تبدیل شده است و چنین استدلال می‌کنند که این رویکرد یک مرحله انتقالی (گذار) میان مدیریت دولتی سنتی و حکمرانی عمومی است (لاج و گیل[2]، ۲۰۱۱). برخی از عناصر مدیریت دولتی نوین مانند تمرکززدایی، خدمات مبتنی بر بازار، کارایی و پاسخ‌گویی ضرورت دارد که ابتدا از طریق اقدامات مدیریت دولتی نوین اصلاح شود تا زمینه مناسبی برای ارتقا به حکمرانی عمومی ایجاد شود (کریستنسن و لگرید[3]، ۲۰۱۱). یک سیستم مدیریت دولتی نوین به مدیران کمک می‌کند تا با شهروندان ارتباط نزدیک‌تر داشته باشند و به رشد و توسعه در زمینه‌هایی بپردازند که در اولویت شهروندان محلی است. پس از اجرای کامل این اصلاحات، کشور آمادگی بیشتری برای پذیرش حکمرانی عمومی خواهد داشت. از این دیدگاه، ادعای آزبورن (۲۰۰۶) مبنی بر اینکه مدیریت دولتی نوین گامی گذرا در تحول از مدیریت دولتی سنتی به حکمرانی عمومی است، ادعایی صحیح است (واحد الزمان[4]، ۲۰۱۹).

1. Xu, Sun & Si
2. Lodge & Gill
3. Christensen & Lægreid
4. Waheduzzaman

www.SID.ir

Archive of SID



## مقایسه اجرای رویکرد مدیریت دولتی نوین در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه

هرچند رویکرد مدیریت دولتی نوین در کشورهای توسعه‌یافته نیز با کاستی‌ها و انتقادهایی مواجه بوده و در سال‌های اخیر رویکردهای جدید همچون حکمرانی عمومی نوین مطرح شده است، اما در کنار انتقادها به رویکرد مدیریت دولتی نوین، به‌دلیل وجود آمادگی لازم در زمان آغاز به‌کارگیری این رویکرد در کشورهای توسعه‌یافته، برای آن دستاوردها و پیامدهای مثبت بسیار زیادی گزارش شده است و در واقع این تغییر به‌سوی رویکردهای جدیدتر در راستای ارتقای رویکرد قبلی و رفع نقایص آن بوده است. وقتی اصلاحات جدید به اصلاحات قدیمی در یک فرایند لایه‌بندی (رسوب‌گذاری) اضافه می‌شوند، چشم‌انداز اصلاحات، آمیخته‌تر و پیچیده‌تر می‌شود و به‌جای جایگزینی، شاهد موازنه مجدد، تعدیل، استمرار و ترکیبی از ویژگی‌های اصلاحات قدیم و جدید هستیم (یاکووینو، بارسانتی و چینکوئینی[1]، ۲۰۱۵). ویژگی‌های تکثیرشوندگی خودکار این رویکرد، گسترش آن را در خدمات عمومی همواره عمیق‌تر می‌کند و داستان این رویکرد همچنان ادامه دارد، ایده‌های مختلفی که طی 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 مختلف پیشرفت می‌کنند، اما جهندگی ویروس مدیریت دولتی نوین طی زمان وضعیتی پایدار داشته است و به نظر می‌رسد این وضعیت در برنامه اصلاحات دولت‌ها به‌دلیل بحران مالی مستمر جهانی همچنان ادامه یابد (هایندمن و لاپسلی، ۲۰۱۶: ۴۰۵). برای مثال، شواهدی وجود دارد که در کشورهای توسعه‌یافته نیز هنگام مواجهه با بحران‌های مالی، مجدد گرایش‌هایی به‌سمت این رویکرد وجود داشته است، برای مثال اقدامات سیاستی دولت ائتلافی بریتانیا طی سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۵ نشان می‌دهد که بحران مالی جهانی موجب افزایش استفاده از فنون مدیریت دولتی نوین در بخش دولتی انگلیس شده است. این موضوع نشان می‌دهد شواهدی مستند بر پایان یافتن این رویکرد وجود ندارد (هایندمن و لاپسلی، ۲۰۱۶: ۳۸۵). دین فلوگر[2] (۲۰۱۹)، در پژوهشی با بررسی رابطه متمایز بین کیفیت و اصلاحات رویکرد مدیریت دولتی نوین نشان می‌دهد که مدیریت دولتی نوین در قالب مجموعه‌ای از اصول اداری که با یک جنبش بین‌المللی کیفیت و بهبود آن ایجاد شده و بازآفرینی می‌شود. از این دیدگاه، مدیریت دولتی نوین نه «مرده» است و نه «زنده» و نه با رویکردی دیگر پیوند خورده است (سیمونت[3]، ۲۰۱۵)، بلکه به‌عنوان یکی از آفرینش‌های خود تجسم یافته است؛ کیفیت و بهبود کیفیت. تأثیر این تجسم مدیریت دولتی نوین در بهبود کیفیت و کیفیت ممکن است یک رابطه «هم‌زیستی ستایش‌آمیزتری» میان حرفه‌گرایی و مدیریت را به نمایش بگذارد (ریزلند، پی یر و گوستاوسن[4]، ۲۰۱۵).

برخلاف کشورهای توسعه‌یافته، اجرای اصلاحات مدیریت دولتی نوین در کشورهای در حال توسعه بیشتر با پیامدهای منفی همراه بوده است. به‌دلیل ترکیب تحمیل‌های خارجی و آثار منفی مدیریت دولتی نوین، اجرای اصلاحات آن در کشورهای در حال توسعه، مشکل‌آفرین است. مقاومت در بخش‌های مختلف جامعه از جمله اعضای اتحادیه‌های

1. Iacovino, Barsanti & Cinquini
2. Pflueger
3.Simonet
4. Røiseland, Pierre & Gustavsen

www.SID.ir

Archive of SID



بخش دولتی و اتحادیه‌های کارگری وجود دارد (مادیموتسا و پرتوریوس[1]، ۲۰۱۷: ۳۰۴-۳۰۳). حتی با فرض اینکه رویکرد مدیریت دولتی نوین بتواند پارادایمی روشن و منسجم 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[2]، ۲۰۱۶). فرضیه نهادی جدید که بر اساس آن میان نهادها و ساختارهای حاکمیتی وابستگی متقابل وجود دارد، از این ایده حمایت می‌کند که اصلاحات سیستم عمومی ـ به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه ـ باید با الزامات دموکراسی و منطق فکری بازار تطبیق داده شود (ارمی و کارگنلو، ۲۰۱۶). اما متأسفانه در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، فارغ از اینکه اثربخشی مدیریت دولتی نوین مستلزم وجود پیش‌نیازهایی همچون وجود بسترهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی همچون یک بخش خصوصی واقعی و مردمی، وجود بازارهای پولی و مالی تشکل‌یافته و وجود یک نظام حقوقی و قانونی شفاف و تفصیلی است که اکثر این کشورها فاقد آن هستند (هیوز، ۱۹۹۸: ۱۰۲-۱۰۳)، خط‌مشی‌های بیان‌شده توسط مدیران دولتی به‌صورت کورکورانه و فقط به‌منظور هم‌اندیشی با پارادایم غالب، الگوبرداری شده است. پی‌آمد چنین اقدامی، تشدید فاصله طبقاتی، افزایش فساد اقتصادی و تضعیف پاسخ‌گویی سیاسی است. در این کشورها با عنوان خصوصی‌سازی، انحصارهای دولتی به انحصارهای خصوصی تبدیل می‌شود که این موضوع دارای حداقل نتیجه و احتمالاً زیان‌آور خواهد بود، زیرا ایجاد محرک‌های رقابتی را در آینده دشوارتر می‌کند.

در ایران نیز مشابه بسیاری از کشورهای در حال توسعه، با بررسی رویکرد مدیریت دولتی به‌کارگرفته‌شده در دوره‌های مختلف، می‌توان مشاهده کرد که به‌جز دهه نخست انقلاب که عواملی همچون جنگ، نواقص قانون اساسی، روشن نبودن ضوابط اجرایی و اداری در جامعه انقلابی، فشارها و تحریم‌های خارجی، نبود وحدت در تصمیم‌گیری‌ها، موازی و مضاعف بودن فعالیت‌ها، جوانی و بی‌تجربگی بسیاری از مدیران، موجب شده بود تا بوروکراسی عریض و طویل دولتی بیش از پیش گسترده شود و در نتیجه، دولتی بزرگ و فربه با دخالت گسترده در تمام امور جامعه شکل بگیرد (فیضی و رضایی، ۱۳۹۶: ۱۸۷)، رویکرد غالب مورد ادعای تمام دولت‌های پس از جنگ و آغاز برنامه توسعه، رویکرد مدیریت دولتی نوین بوده است. با آغاز فعالیت دولت سازندگی، 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 خط‌مشی گرایش به‌سمت خصوصی‌سازی و سرمایه‌داری تغییر آغاز شد. نخستین برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و سیاسی پس از انقلاب در سال ۱۳۶۸ به تصویب رسید تا بعد از جنگ، دوران سازندگی 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، ۱۳۹۵: ۱۳۸).

در دوره دوم دولت سازندگی، دومین برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور نیز تنظیم و به تصویب رسید.

1. Madimutsa & Pretorius
2. Errami & Cargnello

www.SID.ir

Archive of SID



اهداف و سیاست‌های اقتصادی برنامه دوم توسعه اقتصادی نیز در چارچوب رشد اقتصادی معنا پیدا می‌کرد. با شروع فعالیت دولت اصلاحات، برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور که در این دولت تنظیم 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: 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 در آن تکرار شد (فیضی و رضایی، ۱۳۹۶: ۱۹۳). 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 اوج مدیریت دولتی نوین در ایران بود (دانایی فرد، ۱۳۸۹: ۱۴۰). در این دوره، قانون مدیریت خدمات کشوری که روح کلی آن بر مبنای هفت برنامه اصلاحات اداری کشور شکل گرفته بود، پس از تقدیم لایحه مربوط، به تصویب مجلس رسید. برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور که تصویب قانون کاهش وزارتخانه‌ها از طریق ادغام با یکدیگر یکی از مواد مهم آن بود نیز از مصوبات دیگر این دوره بود. دولت اعتدال‌گرا نیز اولویت محور اقتصادی در مدیریت‌گرایی را سرلوحه کار خود قرار داد. 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 شد. قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که قانون کاهش حجم، اندازه و ساختار مجموع دستگا های اجرایی و قانون تسهیل قوانین و مقررات کسب‌وکار از مواد مهم آن به شمار می‌آیند، در این دوره به تصویب رسید (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 به چند مورد مشابه‌تر از آنها در ادامه اشاره می‌شود:

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

سلیمانی خوئینی، دانش فرد و نجف بیگی (۱۳۹۸)، الگوی اقتضایی شناسایی مسائل عمومی در فرایند خط‌مشی‌گذاری ایران را با تأکید بر عوامل پیشران ارائه کردند. نتایج نشان می‌دهد که بازیگران دولتی شامل دولت (قوه

www.SID.ir

Archive of SID



مجریه)، مجلس شورای اسلامی (قوه مقننه) و افراد و نهادهای قانون اساسی، بازیگران غیردولتی شامل گروه‌های ذی‌نفع و گروه‌های ذی‌نفوذ و همچنین حساسیت موضوع، قلمرو موضوع، مقطع زمانی وقوع رویداد و هزینه ایجادشده از طریق رویداد بر فرایند شناسایی مسائل عمومی در ایران تأثیرگذار هستند.

کریم‌میان، محمدی، قاضی نوری و ذوالفقارزاده کرمانی (۱۳۹۸)، ویژگی‌های حکمرانی از طریق شبکه‌های خط‌مشی را با استفاده از روش فراترکیب طبقه‌بندی کرده‌اند. نتایج نشان می‌دهد درباره «ارتقای هماهنگی، انسجام و یکپارچگی» و «تقویت ارتباطات، ایجاد اعتماد و افزایش مشارکت»، پژوهش‌های بیشتر و متنوع‌تری و درباره موضوعات «افزایش یادگیری خط‌مشی» و «تسهیل پیاده‌سازی خط‌مشی‌ها» پژوهش کمتری انجام شده و ابعاد مختلف آنها بررسی نشده است.

دقتی، یعقوبی، کمالیان و دهقانی (۱۳۹۸)، الگوی توسعه مرحله‌ای حکمرانی شبکه‌ای را با استفاده از رویکرد فراترکیب ارائه دادند. در این پژوهش، الگوی توسعه حکمرانی شبکه‌ای در چهار مرحله بررسی شده و الزامات شبکه، طراحی شبکه، مشارکت و فعال‌سازی شبکه و توسعه شبکه شناسایی شد. این پژوهشگران نتیجه گرفتند با توجه به اینکه مدل جامعی برای توسعه حکمرانی شبکه‌ای در سازمان‌های دولتی کشور با توجه به ویژگی‌های خاص و شرایط بومی کشور ارائه نشده است، این پژوهش می‌تواند الگوی مناسبی برای توسعه حکمرانی شبکه‌ای در سازمان‌های دولتی کشور باشد.

ابوالمعالی، دانش فرد و پورعزت (۱۳۹۹)، الگویی برای شناسایی پیشران‌های کاربست مدل حکومت باز در دستگاه‌های اجرایی ایران ارائه کردند. نتایج پژوهش نشان می‌دهد پنج مضمون اصلی از دیدگاه خبرگان برای کاربست حکومت باز به‌ترتیب عبارت‌اند از: اجرایی شدن قانون دسترسی آزاد به اطلاعات، داده حاکمیتی باز، استفاده از فناوری، بهره‌گیری از داده‌های حکومتی و فناوری برای اجرایی کردن برنامه‌های دولت به‌مثابه پلتفرم و در نهایت، دسترسی به شفافیت واقعی.

نوآوری و وجه تمایز این پژوهش در مقایسه با سایر پژوهش‌های ارائه‌شده در زمینه مدیریت دولتی کشور این است که فقط به مسائل و مشکلات موجود در بخش مدیریت دولتی کشور یا ادعای به‌کارگیری رویکرد مدیریتی خاصی اکتفا نشده است و علاوه بر تبیین رویکرد مدیریت دولتی کشور با استناد به سیاست‌ها و برنامه‌های تدوین و تصویب‌شده و بررسی میزان تناسب آن با شرایط حاکم بر کشور، تا حد زیادی بر کیفیت اجرای رویکرد مد نظر سیاست‌مداران و دولت‌مردان با رویکردی که در عمل اجرا شده تمرکز شده و منشأ بسیاری از آسیب‌ها و ناکارآمدی‌ها را در اجرا نشدن آن در مرحله عمل شناسایی کرده است.

## روش‌شناسی پژوهش

در این پژوهش از شیوه ترکیبی[1] استفاده شده است. شکل‌های کمی و کیفی پژوهش هر دو در نظریه‌سازی نقش‌هایی بر

1. Mixed methods

www.SID.ir

Archive of SID



عهده دارند. کار کیفی باید به کار کمی جهت داده و کار کمی به کار کیفی بازخورد بدهد (استراوس و کوربین، ۱۳۹۵: ۵۶). بخش کیفی بر مبنای پارادایم تفسیری و بخش کمی بر مبنای پاردایم اثبات‌گرایی اجرا شده است. با توجه به اینکه این پژوهش در پی افزایش دانش و درک از آسیب‌ها و مسائل پیش روی مدیریت در بخش دولتی ایران است، پژوهشی بنیادی به شمار می‌آید و چون هدف آن حل یک مسئه متداول و معمول بوده و در این زمینه پیشنهادهایی ارائه می‌دهد، جهت‌گیری کاربردی نیز دارد. رویکرد بخش کیفی، استقرایی و رویکرد بخش کمی قیاسی است. در بخش کیفی این پژوهش از راهبرد نظریه‌پردازی داده‌بنیاد[1] (طرح نظام‌مند[2]) و در بخش کمی از راهبرد پیمایش و هم‌بستگی استفاده شده است.

شیوه‌های گردآوری اطلاعات، در پارادایم تفسیری با پارادایم اثباتی تفاوت‌هایی دارد. داده‌های استفاده‌شده پژوهشگران در نظریه داده‌بنیاد شامل انواع گوناگونی از داده‌های کیفی نظیر گفت‌وگو، مشاهده، مصاحبه، گزارش‌های عمومی، یادداشت‌های روزانه پاسخ‌دهندگان و تعاملات و تفکرات خود پژوهشگر است (دانایی فرد و اسلامی، ۱۳۹۰). در این پژوهش از مطالعات کتابخانه‌ای به‌طور گسترده‌ای استفاده شده است و کتاب‌ها، پایان‌نامه‌ها، مقاله‌ها و اسناد و مدارک مربوط، بررسی شده‌اند. همچنین از فیلم‌ها، سخنرانی‌ها، مصاحبه‌های حضوری و آرشیوی مرتبط با موضوع استفاده شده است. در بخش کمی نیز از پرسش‌نامه ۱۲۱ گویه‌ای محقق‌ساخته با طیف لیکرت پنج‌درجه‌ای که گویه‌های آن از نتایج حاصل از بخش کیفی به دست آمد، استفاده شد.

جامعه آماری این پژوهش در بخش کیفی، شامل خبرگان رشته مدیریت دولتی و مدیران بخش دولتی کشور و در بخش کمی، مدیران و دانش‌آموختگان رشته مدیریت هستند. در بخش کیفی پژوهش، ترکیبی از روش‌های نمونه‌گیری هدفمند[3]، گلوله برفی[4] و نظری[5] (همگی از شیوه‌های نمونه‌گیری غیراحتمالی) با تأکید بر روش نمونه‌گیری نظری استفاده شده است. در نمونه گیری نظری از رویدادها ـ و نه به‌طور لزوم از افراد ـ نمونه‌گیری می‌شود و هدف از مراجعه به افراد برای مصاحبه [و اسناد]، کاوش رویدادها است (استراوس و کوربین، ۱۳۹۵: ۱۸). بنابراین، حجم نمونه (تعداد مشارکت‌کنندگان) در این رویکرد، حین کار مشخص می‌شود و نمونه‌گیری آن‌قدر می‌یابد تا اشباع داده‌ها حاصل شود؛ یعنی پژوهشگر به این نتیجه می‌رسد که داده‌های جدید، تکرار داده‌های قبلی است و دیگر اطلاعات مفهومی جدیدی که به کد جدید یا گسترش کدها و طبقات موجود نیاز داشته باشد، به دست نیاید. در این پژوهش علاوه بر تحلیل متون مربوط، با ۱۵ نفر 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 به‌دست‌آمده تکمیل و غنی‌تر شد. از مصاحبه هفتم به بعد اشباع داده‌ها (کفایت نظری) حاصل شد، یعنی این نتیجه به دست آمد که داده‌های دید، تکرار داده‌های قبلی است و دیگر اطلاعات مفهومی جدیدی که به گسترش مفاهیم و طبقات (مقوله‌های) موجود

1. Grounded theory
2. Systematic design
3. Purposive
4. Snowball
5. Theoretical

www.SID.ir

Archive of SID



نیاز داشته باشد، کسب نشد، اما برای اطمینان بیشتر مصاحبه‌ها با ۸ نفر دیگر ادامه یافت. در بخش کمی از روش نمونه‌گیری تصادفی چندمرحله‌ای[1] که شکل گسترش‌یافته نمونه‌گیری خوشه‌ای[2] است استفاده شده است. بدین ترتیب که پس از تفکیک بخش‌های آموزشی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی، از هر بخش چند سازمان به‌طور تصادفی و از هر سازمان اعضای نمونه به‌طور تصافی انتخاب شدند. تعداد اعضای نمونه ۴۰۰ نفر است. پایایی ابزار سنجش با توزیع پرسش‌نامه در یک نمونه مقدماتی شامل ۳۰ عضو جامعه آماری اندازه‌گیری و پذیرفته شد. درباره فنون استفاده‌شده در تحلیل داده‌های کیفی و کمی و نرم‌افزارهای استفاده‌شده در بخش‌های بعد توضیح داده شده است.

## یافته‌های پژوهش

### تحلیل داده‌های کیفی

بر اساس طرح نظام‌مند، برای تحلیل داده‌های کیفی گردآوری‌شده لازم است سه مرحله کدگذاری باز، محوری و انتخابی انجام شوند تا در نهایت پارادایمی منطقی یا تصویری عینی از نظریه خلق‌شده ارائه شود.

#### کدگذاری باز[3]

هم‌زمان با گردآوری داده‌ها کدگذاری آنها نیز انجام شد. در کدگذاری باز، از طریق فن مقایسه مستمر، مفاهیم شناسایی شده و در گام بعدی «ویژگی‌ها یا مشخصه‌های» هر طبقه (مقوله) که بیان‌کننده ممیزات طبقه‌ها (مقوله‌ها) یا جزئیات تفصیلی هر طبقه است، مشخص شدند. در این پژوهش، ابتدا کدهای اولیه از متون و اسناد و مصاحبه‌ها استخراج شده و در گام بعدی، کدهای مشترک ادغام و ۱۲۳ کد نهایی به دست آمد و در نهایت، این کدها در قالب ۲۱ مفهوم و ۶ مقوله دسته‌بندی شدند.

#### کدگذاری محوری[4]

در مرحله دوم کدگذاری، یکی از مقوله‌ها به‌عنوان «مقوله محوری[5]» انتخاب شد و در مرکز فرایند، کاوش شد و ارتباط سایر مقوله‌ها با آن مشخص شد. این مقوله‌ها شامل شرایط علی[6]، راهبردها[7] (کنش‌ها و برهم کنش‌ها)، بستر حاکم[8] (شرایط اختصاصی)، شرایط مداخله‌گر[9] و نتایج و پیامدها[10] هستند. نمونه‌ای از مفاهیم و مقوله‌های شناسایی‌شده در مرحله کدگذاری باز و محوری در جدول ۱ ارائه شده است. حاصل مرحله کدگذاری محوری، مدل پارادایمی پژوهش است که در

1. Multistage Sampling
2. Cluster Sampling
3. Open coding
4. Axial coding
5. Core category
6. Causal conditions
7. Actions & interactions
8. Context
9. Intervening conditions
10. Consequences

www.SID.ir

Archive of SID



شکل ۱ نمایش داده شده است. یافته‌های تفصیلی بخش کیفی شامل کدها، مفاهیم و مقوله‌های شناسایی‌شده از طریق تماس با آدرس پست الکترونیک نویسنده مسئول مقاله، به علاقه‌مندان ارائه می‌شود.

**جدول ۱. کدگذاری باز و مفاهیم مربوط به مقوله پیامدها**

| مقوله (طبقه) | مفهوم | کد | نمونه‌هایی از داده‌ها (متن مصاحبه‌ها، فایل‌های صوتی و سایر اسناد) |
|---|---|---|---|
| پیامدها | افزایش چالش‌های سازمانی (اداری) | افزایش فساد و اختلاس | روزانه یا هفتگی از نوعی فساد در دستگاه دولت در روزنامه‌ها سخن گفته می‌شود. فساد بخش خصوصی نیز به بخش دولتی نسبت داده می‌شود. هاله‌ای از اختیارات قانونی و غیرقانونی، مدیران دولتی را احاطه کرده است و چون پاسخ‌گویی به‌ویژه در سطح مدیران عالی بسیار کم شده است و اغلب رده‌های پایین به‌عنوان مسئول اصلی خطاها و اشتباهات تنبیه و توبیخ می‌شوند، اقدامات غیرقانونی بسیار افزایش یافته‌اند. |
| | | رفتارهای نمایشی (ریاکاری سازمانی) و ابراز شبه نوآوری‌ها (نوآوری‌های پوشالی) | |
| | | توجه به منافع حزبی به‌جای منافع عامه | |
| | | کاهش تعهد سازمانی کارکنان بخش دولتی | |
| | | کاهش انگیزش کارکنان ناشی از سیاست‌زدگی بوروکراسی | هنگامی که دیوان‌سالاری سیاست‌زده می‌شود و به دلیل قانونمند نشدن و نبود طراحی مسیرهای شغلی، با وجود افراد متخصص و توانمند در داخل سازمان، به سادگی افرادی از بیرون سازمان بدون تخصص لازم، مدیریت سازمان را بر عهده داشته و شایسته‌سالاری را به سخره می‌گیرند و این پدیده باعث از بین رفتن انگیزش کل سازمان خواهد شد. |
| | | کاهش اعتماد عمومی به مدیران دولتی | |
| | | حاکم شدن روح بی‌تفاوتی بر سازمان‌های دولتی | |
| | افزایش چالش‌های اقتصادی | تضعیف نهادهای بازار | بررسی شاخص‌های رویکرد مدیریت‌گرایی همچون شاخص ازادی اقتصادی نشان می‌دهد که ما در تمام سال‌های اجرای برنامه‌های توسعه غیر از دوره‌ای محدود، در عمل همچنان اقتصادمان دولت‌زده بود و شعار دولت محدود و ایجاد فضای رقابتی بروز نیافت و در نتیجه عملکرد بازار ضعیف‌تر شد. |

www.SID.ir

Archive of SID



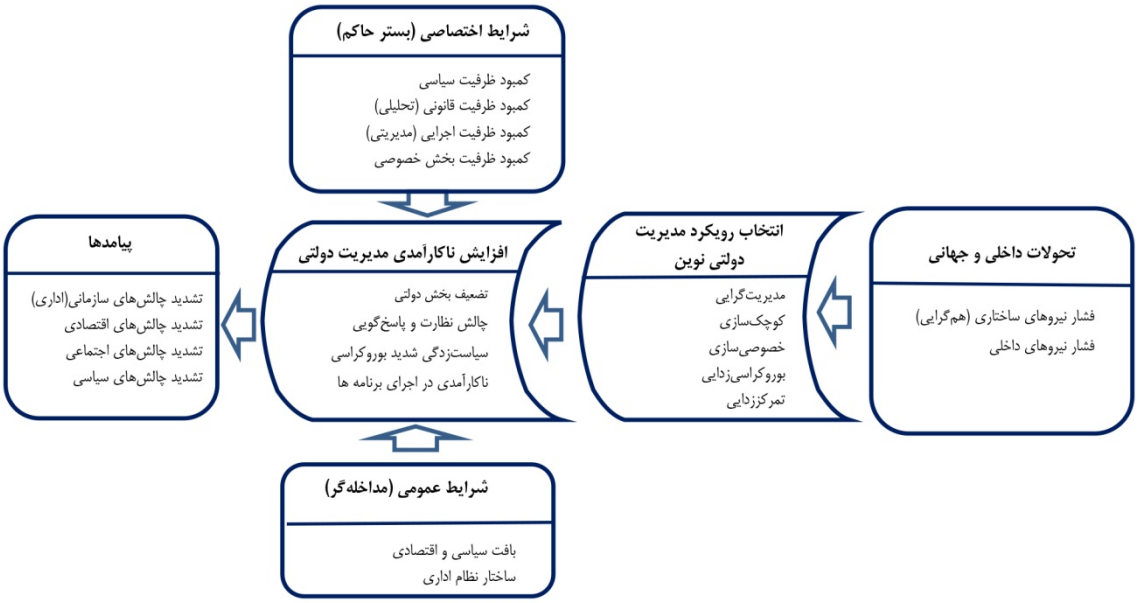
ادامه جدول ۱

| مقوله (طبقه) | مفهوم | کد | نمونه‌هایی از داده‌ها (متن مصاحبه‌ها، فایل‌های صوتی و سایر اسناد) |
|---|---|---|---|
| پیامدها | افزایش چالش‌های اقتصادی | حاکمیت طبقه سرمایه‌دار خاص و رانتی بر دولت و جامعه | |
| | | افزایش افسارگسیخته تورم | |
| | | افزایش رکود و بیکاری (و کاهش کیفیت زندگی اکثریت مردم) | |
| | | اختلاف شدید طبقاتی | |
| | افزایش چالش‌های اجتماعی | گسترش احساس بی‌عدالتی در جامعه | |
| | | افزایش بیماری‌های روان‌پریشی در جامعه | |
| | | افزایش خشونت در جامعه | |
| | | کاهش اعتماد و مشارکت در امور عمومی | در کشورهای در حال توسعه، بر اثر نظام تاراج که ره آورد به‌کارگیری رویکرد مدیریت دولتی نوین در نبود شرایط و بسترهای لازم است، کاهش اعتماد عمومی به دولت افزایش یافته است. رفتارهای حزبی و باندی، و نزاع‌های گروهی در چند سال اخیر نوعی بدبینی در مردم ایجاد کرده‌اند و به همین علت مردم ممکن است تصور کنند که دولت به منافع گروه خاصی توجه دارد و مدعی‌اند که سیاست‌مداران و مدیران دولتی به خود می اندیشند. |
| | | مخدوش شدن روح قانون و قانون‌گرایی در جامعه | |
| | افزایش چالش‌های سیاسی | افزایش قدرت‌طلبی بازیگران سیاسی هنگام رسیدن به قدرت | چون به هیچ وجه اصل اولیه خصوصی‌سازی که انتقال مالکیت و ایجاد فضای رقابتی است، اجرا نمی‌شود (به‌دلیل نبود بسترهایی که در بخش‌های قبل گفته شد)، صبغه سیاسی به خود می‌گیرد و بیشتر عرصه‌ای برای بازیگران سیاسی می‌شود تا پس از پیروزی، به‌دنبال کسب قدرت بیشتر باشند. |
| | | بی‌اعتمادی به احزاب و سیاست‌مداران | |
| | | کاهش اعتبار و مشروعیت حکومت | |
| | | هدایت منابع به‌سمت عرصه‌های نامولد (مانند پلیس و سایر سازمان‌های کنترل اجتماعی) | |

www.SID.ir

Archive of SID






**شکل ۱. مدل پارادایمی پژوهش**

## کدگذاری انتخابی[1] (روایت نظری)

کدگذاری انتخابی مرحله اصلی نظریه‌پردازی است که بر اساس نتایج دو مرحله قبلی کدگذاری، به تولید نظریه می‌پردازد. به این ترتیب که مقوله محوری را به شکلی نظام‌مند به سایر مقوله‌ها ربط داده، آن روابط را اثبات پژوهشی کرده و طبقه‌هایی را که به بهبود و توسعه بیشتری نیاز دارند، اصلاح می‌کند. در واقع، پژوهشگر سعی دارد با کنار هم نهادن طبقه‌ها و بر اساس روابط بین آنها، تصویری ایجاد کند. این کار ممکن است مستلزم پالایش مدل پارادایم و ارائه آن در قالب مدل یا نظریه یک فرایند باشد. این فرایند تولید نظریه می‌تواند به تدوین قضیه‌ها و ایده‌های آزمون پذیر برای اتخاذ پژوهش‌های عددی نیز منجر شود. می توان این نظریه را در قالب دسته‌ای از فرضیه‌ها (اصلی و فرعی) نیز بیان کرد (کرسول، ۲۰۰۵).

## فرضیه های پژوهش

**فرضیه ۱.** شرایط علی در قالب فشار نیروهای ساختاری (هم‌گرایی) و فشار نیروهای داخلی، بر انتخاب رویکرد مدیریت دولتی نوین در کشور تأثیر مثبت و معناداری دارد.

**فرضیه ۲.** انتخاب رویکرد مدیریت دولتی نوین بر عملکرد ضعیف و ناکارآمد مدیریت دولتی در کشور تأثیر مثبت و معناداری دارد.

1. Selective coding

www.SID.ir

Archive of SID



**فرضیه ۳.** شرایط اختصاصی حاکم بر نظام مدیریتی، شامل کمبود ظرفیت در بخش‌های سیاسی، قانونی، اجرایی (مدیریتی) و بخش خصوصی، بر افزایش ناکارآمدی مدیریت دولتی در کشور تأثیر مثبت و معناداری دارد.

**فرضیه ٤.** شرایط عمومی حاکم بر نظام مدیریتی، شامل بافت سیاسی و اقتصادی و ساختار نظام اداری بر افزایش ناکارآمدی مدیریت دولتی تأثیر مثبت و معناداری دارد.

**فرضیه ۵.** افزایش ناکارآمدی مدیریت دولتی بر افزایش پیامدهای منفی و تشدید مشکلات اداری (سازمانی)، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی تأثیر مثبت و معناداری دارد.

## ممیزی(روایی و پایایی) بخش کیفی

اگر اصول پژوهش کیفی دنبال شود تحلیل، خود اصلاح است. به بیان دیگر، پژوهش کیفی خاصیت رفت‌وبرگشتی دارد نه خطی، داده‌ها به‌صورت منظم بازبینی می‌شوند و تناسب داده‌ها و کار تحلیل مفهومی و تفسیر به‌صورت مستمر نظارت و ممیزی می‌شود. استراتژی ممیزی پژوهشی به پژوهشگر کمک می‌کند که در چه زمانی فرایند پژوهش را تداوم بخشد، متوقف کرده یا اصلاح کند تا روایی و پایایی پژوهش تحقق یابد و دقت علمی تضمین شود (کرسول، ۲۰۰۵: ۱۴۲). کرسول (۲۰۰۷)، از اصطلاحات اعتباریابی[1] و پایایی[2] در پژوهش‌های کیفی استفاده می‌کند. در این پژوهش نیز این دو اصطلاح برای بررسی روایی و پایایی به‌کار گرفته شده‌اند.

## اعتباریابی (روایی)

کرسول[3] (۲۰۰۷) به نوعی نگاه پست مدرن که در باب اعتباریابی مطرح شده و بر استعاره بلور است اشاره متکی می‌کند. آنچه بیننده مشاهده می‌کند به زاویه بازتاب بستگی دارد. همه‌جانبه‌نگری[4] مطرح نیست، بلکه تبلور[5] مد نظر است (کرسول، ۲۰۰۷: ۲۰۶). اعتباریابی یکی از قوّت‌های متمایز پژوهش کیفی است، از این حیث که شرح حاصل از گذراندن مدتی طولانی در میدان مطالعه، توصیف عمیق و همه‌جانبه و نزدیکی پژوهشگر به مشارکت‌کنندگان در پژوهش همگی بر ارزش یا صحت یک پژوهش می‌افزاید (کرسول، ۲۰۰۷: ۲۰۷). به‌منظور اعتباریابی بخش کیفی این پژوهش، چهار مورد از راهبردهای هشت‌گانه کرسول شامل همه‌جانبه‌نگری (انتخاب مشارکت‌کنندگان از سطوح مختلف و بررسی و تحلیل مصاحبه‌های آرشیوی و متون مختلف)، توضیح مفصل و غنی (دادن امکان قضاوت به خواننده با توصیف مفصل محیط پژوهش)، روش کنترل اعضا یا مشارکتی بودن بودن پژوهش (استفاده از دیدگاه‌های مشارکت‌کنندگان برای ایجاد اطمینان‌پذیری یافته‌ها و تفاسیر در اجرای مراحل کدگذاری) و ممیزان بیرونی (بهره‌گیری از نظرهای اصلاحی سه نفر از اساتید رشته مدیریت دولتی پس از پایان مرحله کدگذاری محوری)، به‌کار گرفته شد.

1. Validation
2. Reliability
3. Creswell
4. Triangulation
5. Crystallization

www.SID.ir

Archive of SID



### پایایی

در پژوهش‌های کیفی، این نوع پایایی به توافق میان کدگذاران مشهور است. کرسول (۲۰۰۷)، معتقد است به توافق رسیدن روی بخش های متنی که به کدها اختصاص داده‌شده مهم‌تر از این است که کدگذاران به‌طور دقیق عبارات یکسانی را کد کرده باشند و بدین معنا نیست که همه آنها بخش‌های متنی یکسانی را کدگذاری کرده باشند، آرمانی که دستیابی به آن دشوار است زیرا بعضی افراد بخش‌های متنی کوتاه و بعضی بخش‌های طولانی‌تر را کد می کنند. همچنین بدین معنا نیست که دقیقاً خطوط یکسانی برای کدها جدا شده باشند. مایلز و هابرمن[1] (۱۹۹۴)، توافق ۸۰ درصدی را توصیه کرده‌اند (کرسول، ۲۰۰۷: ۲۱۱). کِوِیل[2] (۱۹۹۶)، درصد توافق بیشتر از ۶۰ درصد را تأیید می‌کند (حاجی پور، ۱۳۹۴). سیّد و نلسون[3] (۲۰۱۵)، برای اندازه گیری درصد توافق فرمول زیر را ارائه کرده‌اند:

$$P_A = \frac{N_A}{N_A + N_D} \times 100$$ رابطۀ ۱)

در این رابطه، $P_A$ درصد توافق[4]، $N_A$ تعداد کل توافق‌ها[5] و $N_D$ تعداد کل توافق‌نشده‌ها[6] است.

برای محاسبه این نوع پایایی (درصد توافق) در این پژوهش، از یکی از دانشجویان مقطع دکتری مدیریت دولتی که با فنون کدگذاری در پژوهش کیفی آشنا بود، درخواست شد تا بخش‌هایی از مصاحبه‌ها و اسناد (حدود نیمی از آنها) را کدگذاری کند. تعداد کل کدهایی که توسط همکار پژوهش تولید شد، شامل ۷۱ کد بود که در ۵۴ مورد، توافق و در ۱۷ مورد، نبود توافق وجود داشت. بنابراین، با توجه به فرمول بالا توافق ۷۶ درصدی حاصل شد که درصد قابل قبولی به شمار می‌آید.

## تحلیل استنباطی داده‌ها

### بررسی نرمال بودن متغیرها

برای بررسی نرمال بودن متغیرهای پژوهش، شاخص‌های کشیدگی و چولگی متغیرهای پژوهش در نرم‌افزار ایموس بررسی شد. همان‌گونه که در جدول ۲ مشاهده می‌شود، با توجه به اینکه مقدار این شاخص برای تمام متغیره در بازه ۲+ تا ۲- قرار دارد، توزیع داده‌ها به توزیع نرمال نزدیک است. بنابراین، برای تحلیل داده‌ها می توان از آزمون‌های پارامتریک استفاده کرد. در این پژوهش، برای برآورد پارامترها و اجرای مدل یابی معادلات ساختاری از روش بیشینه درست‌نمایی[7] در نرم‌افزار ایموس ۲۴ استفاده شده است.

1. Miles & Huberman
2. Kvale
3. Syed & Nelson
4. Percentage agreement
5. Total number of agreements
6. total number of disagreements
7. Maximum likelihood

www.SID.ir

Archive of SID



جدول ۲. مقادیر چولگی و کشیدگی متغیرهای پژوهش

| نام متغیر | مقدار چولگی | نسبت بحرانی | مقدار کشیدگی | نسبت بحرانی |
|---|---|---|---|---|
| هم‌گرایی | -۰/۴۷۹ | -۱/۶۰ | ۰/۵۱۵ | ۰/۸۶۰ |
| تحولات داخلی | -۰/۸۸۸ | -۲/۹۶۶ | ۰/۰۷۷ | ۰/۱۲۹ |
| مدیریت‌گرایی | -۰/۵۲۸ | -۱/۷۶۳ | -۰/۳۱۶ | -۰/۵۲۸ |
| خصوصی‌سازی | -۰/۲۱۲ | -۰/۷۰۷ | -۰/۱۸۵ | -۰/۳۱۰ |
| تمرکززدایی | -۰/۳۹۶ | -۱/۳۲۳ | -۰/۶۲۷ | -۱/۰۴۷ |
| کوچک‌سازی | -۰/۳۲۱ | -۱/۰۷۳ | -۰/۲۸۱ | -۰/۴۷۰ |
| بوروکراسی‌زدایی | -۰/۷۱۲ | -۲/۳۷۶ | -۰/۲۸۸ | -۰/۴۸۱ |
| کمبود ظرفیت سیاسی | -۰/۲۸۶ | -۰/۹۵۴ | -۰/۹۱۶ | -۱/۵۳۰ |
| کمبود ظرفیت قانونی | -۰/۹۹۱ | -۳/۳۱۱ | ۰/۲۷۱ | ۰/۴۵۳ |
| کمبود ظرفیت مدیریتی | -۰/۴۳۹ | -۱/۴۶۸ | -۰/۴۳۲ | -۰/۷۲۲ |
| کمبود ظرفیت بخش خصوصی | -۰/۵۰۵ | -۱/۶۸۸ | -۰/۳۰۹ | -۰/۵۱۷ |
| بافت سیاسی اقتصادی | -۰/۷۴۶ | -۲/۴۹۴ | ۰/۰۳۳ | ۰/۰۵۵ |
| ساختار نظام اداری | -۰/۳۱۶ | -۱/۰۵۴ | -۰/۵۰۴ | -۰/۸۴۲ |
| تضعیف بخش دولتی | -۰/۳۹۸ | -۱/۳۳۲ | -۰/۷۹۷ | -۱/۳۳۲ |
| مشکل نظارت و پاسخ‌گویی | -۰/۱۲۶ | -۰/۴۲۱ | -۰/۴۰۵ | -۰/۶۷۶ |
| سیاست‌زدگی بوروکراسی | -۰/۰۸۸ | -۰/۲۹۳ | -۰/۷۴۱ | -۱/۲۳۸ |
| ناکارآمدی در اجرای برنامه‌ها | -۰/۶۹۹ | -۲/۳۳۵ | -۰/۳۱۵ | -۰/۵۲۷ |
| تشدید مشکلات اداری | -۱/۲۹۹ | -۴/۳۴۱ | ۲/۰۱۴ | ۳/۳۶۵ |
| تشدید مشکلات اقتصادی | -۰/۷۵۵ | -۲/۵۲۳ | -۰/۵۲۷ | -۰/۸۸۱ |
| تشدید مشکلات اجتماعی | -۰/۵۸۶ | -۱/۹۵۸ | -۰/۷۶۳ | -۱/۲۷۵ |
| تشدید مشکلات سیاسی | -۰/۸۵۱ | -۲/۸۴۴ | ۰/۵۷۳ | ۰/۹۵۸ |

## برازش مدل‌های اندازه‌گیری

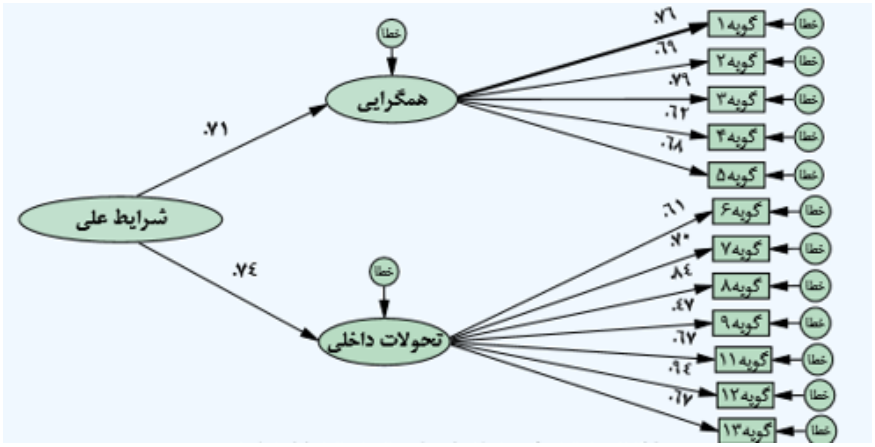
در این بخش مدل اصلی پژوهش به شش مدل اندازه‌گیری شرایط علی، مدیریت دولتی نوین، شرایط اختصاصی، شرایط عمومی، افزایش ناکارآمدی مدیریت دولتی و پیامدها تفکیک و با استفاده از تحلیل عاملی تأییدی مرتبه اول و دوم، مقدار وزن‌های رگرسیونی استاندارد (ضرایب هم‌بستگی) (بارهای عاملی) و معناداری آنها در سطح اطمینان ۹۹ درصد برای متغیرهای پنهان (عامل‌ها) با گویه‌های (متغیرهای مشاهده‌پذیر) آنها و همچنین متغیرهای پنهان با سازه اصلی خود بررسی شد. نتایج نشان داد بارهای عاملی گویه‌های ۱۰ (در مدل ۱)، ۶۴ (در مدل ۳)، ۷۸ (در مدل ۴)، ۸۳، ۸۵، ۹۳، ۹۶، ۹۸ (در مدل ۵) کمتر از ۰/۴ است، بنابراین، این گویه‌ها حذف شدند. پس از حذف این گویه‌ها، نتایج اجرای مدل‌ها در نرم‌افزار نشان داد که به‌جز مدل ۱، شاخص‌های برازش سایر مدل‌های اندازه‌گیری هنوز در حد مطلوب نیستند. در نتیجه، با در نظر گرفتن شاخص‌های اصلاح مدل و اعمال کواریانس‌های پیشنهادشده، مدل‌های اصلاح‌شده دوباره برازش شدند

www.SID.ir

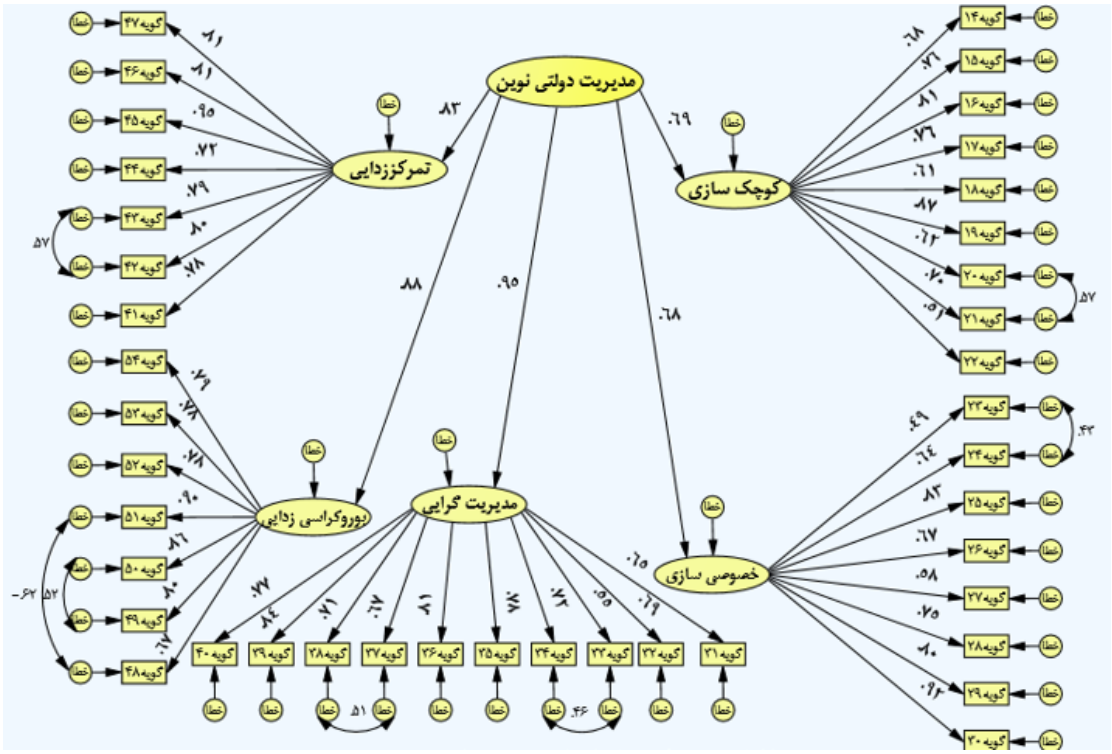
Archive of SID



تا مقادیر شاخص‌های برازش به حد مطلوب برسند. مدل‌های اندازه‌گیری اصلاح‌شده پژوهش در حالت استاندارد، در شکل‌های ۲ تا ۷ و مقادیر برخی از شاخص‌های مهم برازش مدل‌ها در جدول ۳ ارائه شده‌اند.




**شکل ۲. مدل اندازه‌گیری اصلاح شده (در حالت استاندارد) شرایط علی**

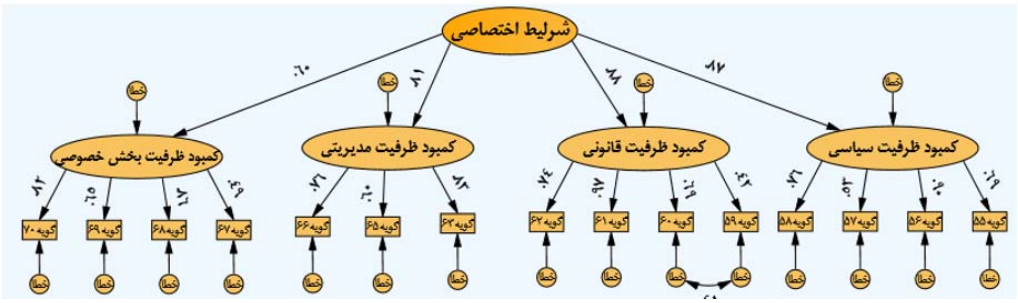



**شکل ۳. مدل اندازه‌گیری اصلاح‌شده (در حالت استاندارد) مدیریت دولتی نوین**

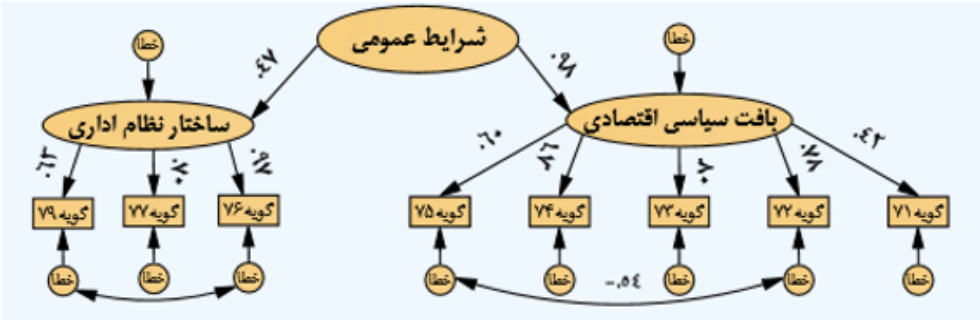
www.SID.ir

Archive of SID

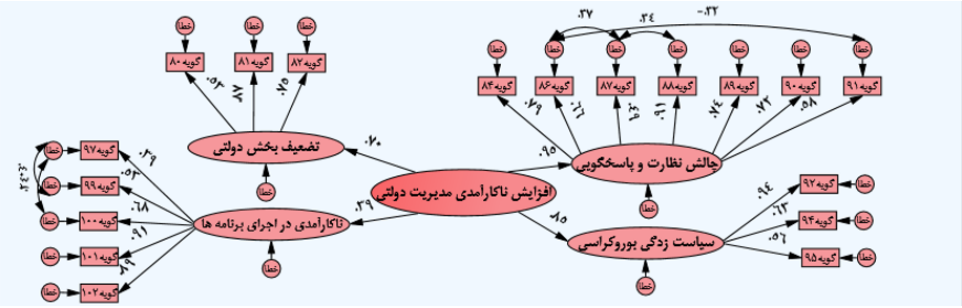




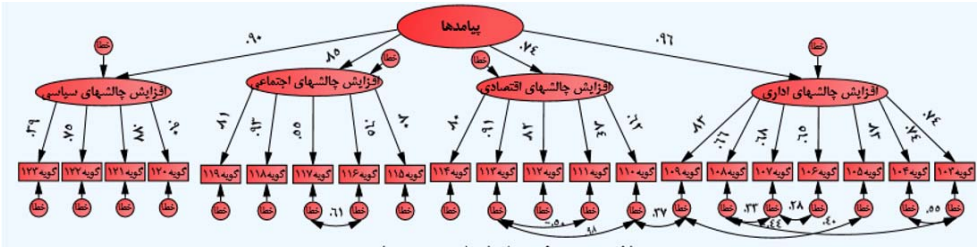

شکل ٤. مدل اندازه‌گیری اصلاح‌شده (در حالت استاندارد) شرایط اختصاصی




شکل ۵. مدل اندازه‌گیری اصلاح‌شده (در حالت استاندارد) شرایط عمومی




شکل ٦. مدل اندازه‌گیری اصلاح‌شده (در حالت استاندارد) افزایش ناکارآمدی مدیریت دولتی




شکل ۷. مدل اندازه‌گیری اصلاح‌شده (در حالت استاندارد) پیامدها

www.SID.ir

Archive of SID



جدول ۳. مقادیر شاخص‌های برازش مدل‌های اندازه‌گیری اصلاح‌شده

| شاخص | $X^2/df$ | AGFI | NFI | IFI | TLI | CFI | RMSEA | وضعیت برازش |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| حد مطلوب | ۵ و کمتر | ۰/۹ و بیشتر | ۰/۹ و بیشتر | ۰/۹ و بیشتر | ۰/۹ و بیشتر | ۰/۹ و بیشتر | کمتر از ۰/۰۸ | |
| مدل شرایط علی | ۱/۰۶۱ | ۰/۹۲۱ | ۰/۹۱۶ | ۰/۹۵۲ | ۰/۹۴۴ | ۰/۹۵۱ | ۰/۰۱۲ | مطلوب |
| مدل انتخاب رویکرد مدیریت دولتی نوین | ۲/۰۲۴ | ۰/۸۹۲ | ۰/۹۰۷ | ۰/۹۲۴ | ۰/۹۱۰ | ۰/۹۲۱ | ۰/۰۵۱ | قابل قبول |
| مدل شرایط اختصاصی | ۱/۹۴۱ | ۰/۹۰۵ | ۰/۹۰۸ | ۰/۹۵۱ | ۰/۹۱۲ | ۰/۹۴۹ | ۰/۰۴۹ | مطلوب |
| مدل شرایط عمومی | ۱/۶۴۲ | ۰/۹۱۹ | ۰/۹۰۴ | ۰/۹۵۱ | ۰/۹۱۵ | ۰/۹۴۸ | ۰/۰۴۰ | مطلوب |
| مدل افزایش ناکارآمدی مدیریت دولتی | ۱/۸۳۵ | ۰/۹۱۴ | ۰/۹۲۲ | ۰/۹۴۵ | ۰/۹۲۵ | ۰/۹۳۹ | ۰/۰۴۶ | مطلوب |
| مدل پیامدها | ۱/۸۳۸ | ۰/۹۰۸ | ۰/۹۰۵ | ۰/۹۳۳ | ۰/۹۲۳ | ۰/۹۳۷ | ۰/۰۴۶ | مطلوب |

## بررسی روایی و پایایی سازه‌های مدل اندازه‌گیری

با توجه به اینکه گویه‌های پرسش‌نامه حاصل نظرهای خبرگان بوده و به‌طور منطقی از روایی صوری و محتوایی لازم برخوردار است، با وجود این، پرسش‌نامه نهایی به تأیید ۵ نفر از اساتید و صاحب‌نظران رسید. همان‌گونه که در قسمت قبل گفته شد، ضرایب رگرسیونی استاندارد (بارهای عاملی) مدل‌های اندازه‌گیری و معناداری آنها با روش تحلیل عاملی تأییدی بررسی شد و با انجام اصلاحات مورد نیاز روایی سازه حاصل شد. در این قسمت، برای بررسی روایی و پایایی سازه‌ها، دو شاخص میانگین واریانس استخراج‌شده[1] (روایی همگرا) و پایایی ترکیبی[2] نیز سنجش شد. فرمول محاسبه این شاخص‌ها در زیر ارائه شده است. فورنل و لارکر[3] (۱۹۸۱)، مقدار بیشتر از ۰/۵ را برای مناسب بودن شاخص روایی همگرا تعیین کرده‌اند. در صورتی که مقدار پایایی ترکیبی سازه‌ها بزرگ‌تر از ۰/۶ باشد، پایایی قابل قبولی را نشان می‌دهند و هرچه این مقدار برای یک سازه به ۱ نزدیک‌تر باشد، پایایی آن سازه بیشتر است (کلانتری، ۱۳۸۸: ۷۸). مقادیر این شاخص‌ها در جدول ۴ ارائه شده‌اند.

رابطهٔ ۲) فرمول محاسبه روایی همگرا:

$$AVE = \frac{\sum \lambda^2}{n}$$

رابطهٔ ۳) فرمول محاسبه پایایی ترکیبی:

$$CR = \frac{(\sum \lambda) 2}{(\sum \lambda) 2 + \sum \delta}$$

در این رابطه ها $\lambda$ بار عاملی استخراج‌شده سازه در قالب تحلیل عاملی تأییدی، n تعداد گویه‌های سازه مد نظر و $\delta$ واریانس خطای استاندارد شاخص‌ها است.

1. Average Variance Extracted
2. Composite Reliability
3. Fornell and Larcker

www.SID.ir

Archive of SID



جدول ٤. مقادیر شاخص‌های روایی و پایایی سازه‌های پژوهش

| نام متغیر | پایایی ترکیبی (CR) | روایی هم‌گرا (AVE) | نام متغیر | پایایی ترکیبی (CR) | روایی هم‌گرا (AVE) |
|---|---|---|---|---|---|
| شرایط علی | ۰/۶۸۷ | ۰/۵۲۳ | شرایط عمومی | ۰/۷۲۰ | ۰/۵۹۱ |
| هم‌گرایی | ۰/۸۳۵ | ۰/۵۰۴ | بافت سیاسی اقتصادی | ۰/۸۳۰ | ۰/۵۰۷ |
| تحولات داخلی | ۰/۸۷۶ | ۰/۵۱۱ | ساختار نظام اداری | ۰/۸۱۷ | ۰/۶۰۷ |
| مدیریت دولتی نوین | ۰/۹۰۶ | ۰/۶۶۲ | افزایش ناکارآمدی مدیریت دولتی | ۰/۸۲۸ | ۰/۵۶۷ |
| مدیریت‌گرایی | ۰/۹۱۶ | ۰/۵۲۵ | تضعیف بخش دولتی | ۰/۷۶۸ | ۰/۵۳۴ |
| خصوصی‌سازی | ۰/۹۰۴ | ۰/۵۴۸ | مشکل نظارت و پاسخ‌گویی | ۰/۸۷۳ | ۰/۵۰۳ |
| تمرکززدایی | ۰/۹۳۰ | ۰/۶۵۷ | سیاست‌زدگی بوروکراسی | ۰/۷۶۳ | ۰/۵۳۱ |
| کوچک‌سازی | ۰/۹۰۳ | ۰/۵۱۴ | ناکارآمدی در اجرای برنامه‌ها | ۰/۸۲۴ | ۰/۵۰۴ |
| بوروکراسی‌زدایی | ۰/۹۲۵ | ۰/۶۴۰ | پیامدها | ۰/۹۲۳ | ۰/۷۵۱ |
| شرایط اختصاصی | ۰/۸۷۲ | ۰/۶۳۴ | تشدید مشکلات اداری | ۰/۸۹۱ | ۰/۵۴۱ |
| کمبود ظرفیت سیاسی | ۰/۸۱۴ | ۰/۵۳۱ | تشدید مشکلات اقتصادی | ۰/۸۹۹ | ۰/۶۴۳ |
| کمبود ظرفیت قانونی | ۰/۸۰۹ | ۰/۵۳۳ | تشدید مشکلات اجتماعی | ۰/۸۶۸ | ۰/۵۷۷ |
| کمبود ظرفیت مدیریتی | ۰/۷۷۹ | ۰/۵۴۴ | تشدید مشکلات سیاسی | ۰/۸۱۱ | ۰/۵۳۵ |
| کمبود ظرفیت بخش خصوصی | ۰/۸۰۳ | ۰/۵۱۵ | | | |

## برآورد مدل معادلات ساختاری و بررسی فرضیه‌های پژوهش

مدل معادله ساختاری پژوهش که ترکیبی از مدل‌های مسیر (روابط ساختاری) و مدل‌های عاملی تأییدی (روابط اندازه‌گیری) است، با استفاده از نرم‌افزار ایموس ۲۴ برآورد شده است. همان‌گونه در قسمت‌های قبل مشاهده شد، مدل‌های اندازه‌گیری پژوهش با مدل‌های تحلیل عاملی تأییدی مرتبه اول و دوم آزمون شد. در ارزیابی بخش مدل معادلات ساختاری، به روابط بین متغیرهای نهفته درون‌زا و برون‌زا توجه می‌شود. در اینجا هدف، تشخیص این موضوع است که آیا روابط نظری که بین متغیرها در مرحله تدوین مدل مفهومی پژوهش مد نظر بوده است، به‌وسیله داده‌ها تأیید می‌شود یا خیر. به بیان دیگر، مدل معادلات ساختاری نشان می‌دهد که آیا بین متغیرهای نهفته مورد مطالعه روابط معناداری وجود دارد و مشخص می‌کند که چه میزان از واریانس یک متغیر نهفته توسط سایر عوامل تبیین می‌شود (کلانتری، ۱۳۸۸: ۹۹). در این مرحله، مدل درونی پژوهش که از متغیرهای اصلی تشکیل شده است، از طریق فنون رگرسیون چندمتغیره و تحلیل مسیر برازش شد و با توجه به اینکه شاخص‌های برازش در حد مطلوب نبود، کواریانس‌های پیشنهادشده اعمال شدند تا مقادیر شاخص‌های برازش به حد مطلوب برسند. مدل معادله ساختاری اصلاح‌شده پژوهش در حالت استاندارد، در شکل ۸ و مقادیر برخی از شاخص‌های مهم برازش این مدل در جدول ۵ ارائه شده‌اند. همچنین نتایج آزمون فرضیه‌های پژوهش با توجه به نتایج حاصل از آزمون مدل معادله ساختاری در جدول ۶ ارائه شده است.

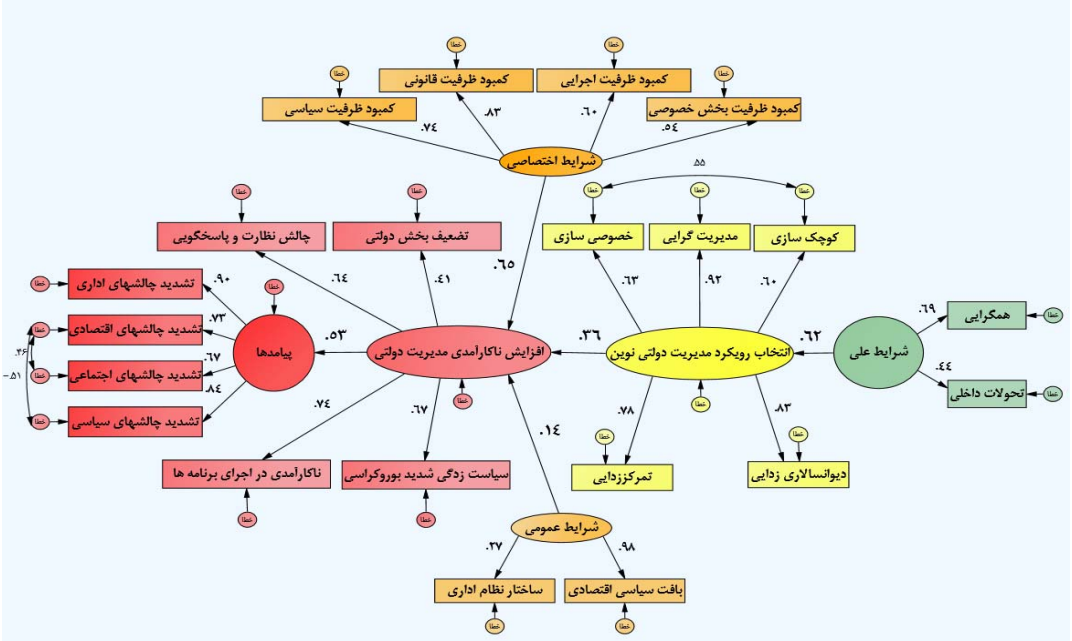
www.SID.ir

Archive of SID



جدول ٥. مقادیر شاخص‌های برازش مدل معادله ساختاری پژوهش

| شاخص | $X^2/df$ | AGFI | NFI | IFI | TLI | CFI | RMSEA | وضعیت برازش |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| حد مطلوب | ۵ و کمتر | ۰/۹ و بیشتر | ۰/۹ و بیشتر | ۰/۹ و بیشتر | ۰/۹ و بیشتر | ۰/۹ و بیشتر | کمتر از ۰/۰۸ | |
| مدل معادله ساختاری پژوهش | ۲/۱۰۳ | ۰/۹۰۳ | ۰/۹۰۹ | ۰/۹۲۹ | ۰/۹۱۱ | ۰/۹۲۳ | ۰/۰۵۳ | مطلوب |




شکل ۸. مدل معادله ساختاری اصلاح شده پژوهش در حالت استاندارد

جدول ٦. نتایج آزمون فرضیه‌های پژوهش

| فرضیه | ضریب رگرسیون استاندارد (ضریب مسیر) | نسبت بحرانی | سطح معناداری | نتیجه (سطح اطمینان ۹۵ درصد) |
|---|---|---|---|---|
| اول | ۰/۶۲ | ۲/۰۶۸ | ۰/۰۳۹ | تأیید |
| دوم | ۰/۳۶ | ۲/۱۳۷ | ۰/۰۳۳ | تأیید |
| سوم | ۰/۶۵ | ۲/۶۶۷ | ۰/۰۰۸ | تأیید |
| چهارم | ۰/۱۴ | ۱/۳۹۹ | ۰/۱۶۲ | تأیید |
| پنجم | ۰/۵۳ | ۲/۵۱ | ۰/۰۱۲ | تأیید |

www.SID.ir

Archive of SID



## بحث و نتیجه‌گیری

بر اساس یافته‌های پژوهش در بخش کیفی، تقلید و هم‌گرایی با روند جهانی عامل اصلی در انتخاب رویکرد مدیریت دولتی نوین و حرکت به‌سمت کاهش افراطی نقش دولت در اقتصاد و تأکید بر مدیریت‌گرایی و کوچک‌سازی دولت شناسایی شد. این یافته‌ها با نتایج بخش کمی سازگاری دارد و همان‌گونه که در مدل ساختاری مشاهده می‌شود، واریانس متغیر شرایط علی توان تبیین ۴۸ درصدی ($R^2$ ۰/۶۹) در متغیر هم‌گرایی را دارد که نشانگر تأثیر بسیار بیشتر آن در مقایسه با توان ۱۹ درصدی ($R^2$ ۰/۴۴) متغیر تحولات داخلی است.

نتیجه مهم دیگری که از اجرای مدل معادلات ساختاری حاصل شد، این است که هر چند نتایج آزمون هم‌بستگی میان متغیرهای اصلی مدل پژوهش، حاکی از وجود رابطه هم‌بستگی مثبت با سطح اطمینان ۹۹ درصد برای همه رابطه‌ها از جمله رابطه بین دو متغیر فرضیه چهارم (تأییدنشده) یعنی شرایط عمومی و افزایش ناکارآمدی مدیریت دولتی است (هرچند مقدار ضریب هم‌بستگی میان این دو متغیر ۰/۴۴۲ و در نتیجه ضریب تعیین، ۰/۱۹۵ است که مقدار زیادی نیست)، اما با توجه به اینکه ضریب مسیر نشان‌دهنده نوعی هم‌بستگی جزئی بوده و نسبت وزن‌های رگرسیونی متغیرهای مستقل (در مقایسه با یکدیگر) در ارتباط با متغیر وابسته را نشان می‌دهد، می‌توان نتیجه گرفت که وزن رگرسیونی استاندارد کم (۰/۱۴) و معنادار نبودن ضریب مسیر مربوط به رابطه این دو متغیر نشان‌دهنده میزان تأثیر بسیار کم شرایط عمومی حاکم بر افزایش ناکارآمدی مدیریت دولتی در مقایسه با دو متغیر شرایط اختصاصی و انتخاب رویکرد مدیریت دولتی نوین بوده و می‌تواند نادیده گرفته شود. نکته شایان توجه دیگری که مهر تأییدی بر یافته‌های بخش کیفی و نظرهای صاحب‌نظران است، این است که واریانس متغیر افزایش ناکارآمدی مدیریت دولتی دارای توان تبیین ۱۳ درصدی ($R^2$ ۰/۳۶) در متغیر انتخاب رویکرد مدیریت دولتی نوین و توان تبیین ۴۲ درصدی ($R^2$ ۰/۶۵) در متغیر شرایط اختصاصی است و این نشان‌دهنده تأثیر ضعیف رویکرد مدیریت دولتی نوین و تأثیر به‌نسبت قویِ شرایط اختصاصی بر افزایش ناکارآمدی رویکرد مدیریتی حال حاضر کشور است. به بیان دیگر، همان بسترها و شرایط مورد نیاز به‌کارگیری رویکرد مدیریت دولتی نوین در کشورهای توسعه‌یافته که به اعتقاد اغلب صاحب‌نظران در ابتدای به‌کارگیری این رویکرد در کشور وجود نداشته است، به‌عنوان مهم‌ترین علت شکست این رویکرد و افزایش ناکارآمدی مدیریت دولتی کشور در مدل ساختاری نیز به تأیید رسیده است. به‌تبع این افزایش ناکارآمدی، مشکلات موجود در بخش های مختلف سازمانی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی نیز تشدید شده‌اند. بنابراین، می‌توان نتیجه گرفت انتخاب رویکرد مدیریت دولتی نوین در کشور با آغاز برنامه اول توسعه بیشتر ناشی از تحولات جهانی بوده و با جامع‌نگری همراه نبوده است و شتاب‌زدگی و بی‌توجهی به شرایط و متناسب‌سازی نشدن الگوهای وارداتی با مقتضیات کشور، مشکلات جدیدی به وجود آورده است. این تغییر جهت در سیاست‌های دولت با مد نظر قرار دادن پنج اصل مدیریت دولتی نوین یعنی مدیریت‌گرایی، کوچک‌سازی دولت، تمرکززدایی، بوروکراسی‌زدایی و خصوصی‌سازی در مواد شش برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به‌نحو بارزی مشهود است. به اعتقاد بسیاری از صاحب‌نظران در کشور ما و بسیاری از کشورهای در حال توسعه، فارغ از اینکه اثربخشی مدیریت دولتی نوین مستلزم وجود پیش‌نیازهایی همچون وجود یک بخش خصوصی واقعی و

www.SID.ir

Archive of SID



مردمی، وجود بازارهای پولی و مالی تشکل‌یافته و وجود یک نظام حقوقی و قانونی شفاف و تفصیلی است کـه اکثـر ایـن کشورها فاقد آن هستند، خط‌مشی‌های این رویکرد بیشتر به‌منظور هم‌اندیشی با پارادایم غالب الگوگیری شده است. پیامد چنین اقدامی، تشدید فاصله طبقاتی، افزایش فساد اقتصادی و تضعیف پاسخ‌گویی سیاسی است. در این کشورها با عنـوان خصوصی‌سازی، انحصارهای دولتی به انحصارهای خصوصی تبدیل می‌شود که این مووضع دارای حداقل نتیجه و احتمالاً زیان‌آور خواهد بود، زیرا ایجاد محرک‌های رقابتی را در آینده دشوارتر می‌کند (الوانی، ۱۳۸۴ و هیوز، ۱۹۹۸: ۲۱۹-۲۲۴).

از سوی دیگر، با فرض تناسب این الگو با شرایط 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 نبود تخصص مدیریتی به‌علاوه بی‌توجهی و سهل‌انگاری برخی مسئولان طی سال‌های گذشته موجب شده است تا برخلاف شعارهای مدیریت‌گرایی و اقدام‌های عملی درباره راهکارهایی همچون برون‌سپاری و خصوصی‌سازی با ادعای مشارکت عمومی، در اجرای این رویکرد مسائل و مشکلات بسیاری به وجود آمده و قضاوت درباره پیروی مدیریت دولتی کشور از الگویی خاص را بسیار دشوار کرده است. عوامل زیر را می‌توان از دلایل عمده بروز چنین رخدادی برشمرد:

- تلفیق غیراصولی و زیر پا گذاشتن برخی اصول محوری رویکرد مدیریت‌گرایی که در حکم هویت اصلی آن به‌شـمار می‌آیند (به‌دلیل ظرفیت تحلیلی کم). نقش اطلاعات و پژوهش در تصمیم‌گیری با عنـوان ظرفیـت تحلیلـی بـه آن توجه شده است. «پیترز» به ضرورت استفاده از اطلاعات به‌روز و کارشناسی‌شده در تدوین خط‌مشی‌ها اشاره می‌کند و از نبود ظرفیت تحلیلی به‌عنوان منبعی برای شکست خط‌مشی‌ها نـام بـرده اسـت (حسـینی، فـانی و دانـایی فـرد، ۱۳۹۱). با بررسی متون مختلف می‌توان چنین استدلال کرد که ظرفیت تحلیلی در واقع همان ظرفیت خـط‌مشـی و قانون‌گذاری است. نبود چارچوب مفهومی منسجم و جامع نگری در تدوین قـوانین (پـایین بـودن کیفیـت قـوانین و مقررات)، قانونمند (حرفه‌ای) نشدن بوروکراسی و طراحی مسیر شغلی، نبود تدوین قانون پاسخ‌گویی عمومی جـامع و شفاف در قوانین سازمان‌های دولتی، اعطای اختیارات فراتر از مسئولیت و پاسخ‌گویی و ضعف نظام ارزشیابی عملکرد و حساب‌پس‌دهی مدیریتی را می‌توان از تبعات و آثار منفی نبود یا کمبود ظرفیت تخصصی مورد نیاز برای طراحی و تدوین خط‌مشی‌ها و قوانین بر شمرد. به‌طور یقین، این عوامل نیل به اهداف و پیامدهای مثبت مد نظـر در رویکـرد مدیریت‌گرایی را نیز بسیار دور از دسترس کرده و فقط پیامدهای منفی آن را با شدت بیشتری نصـیب کـرده اسـت. به‌ویژه، خلأها، نقص‌ها و تعارض‌ها در سیاست‌ها و قوانین تدوین و تصویب‌شده از سـوی مراجـع مربـوط، مسـائل و برای اجرای کارآمد آنها، مشکلات فراوانی پیش روی مجریان قرار داده اسـت و قـانون‌گریـزی و دور زدن قـانون را برای متخلفان آسان‌تر کرده است.
- اقدامات فردی و ناهماهنگ دولت‌های مختلف و بی‌توجهی به سیاست‌ها و قوانین تدوین‌شـده در گذشـته (بـه‌دلیـل ظرفیت اجرایی کم). در صورتی که مدیران دولتی از دانش مـدیریتی لازم برخـوردار نباشـد، حتـی در مـواردی کـه خط‌مشی‌ها و قوانین با کیفیتی وجود داشته باشند، توان اجرایی کم مدیران بی‌تخصص و کم‌تخصص، آنها را بی‌اثـر یا کم‌اثر خواهد کرد. با وجود چنین شرایطی در کشور، توانـایی دیـوان‌سـالاری در اداره کارآمـد فراینـدهای اداری و مدیریت منابع انسانی و مادی با مشکل جدی مواجه شده است.

www.SID.ir

Archive of SID



- نبود ظرفیت سیاسی و تحکم لازم. این ظرفیت به مفهوم ظرفیت نهادی نزدیک است. «ماکانو[1]» ظرفیت نهادی را به‌عنوان توانایی یک سازمان یا یک دولت یا یک حاکمیت در ایجاد محیط و روابطی پایدار تعریف می‌کند که باعث تسهیل در تخصیص منابع شده و دستیابی به اهداف را آسان‌تر می کند. توان حاکمیت در ایجاد ثبات سیاسی در جامعه، مهم‌ترین عنصر بررسی‌شده در این ظرفیت است. این ظرفیت تحت تأثیر نوع رژیم سیاسی، آرایش و چینش نهادهای حاکمیتی و نیز توان حاکمیت در پاسخ‌گویی به خواسته‌های مردمی است (حسینی، فانی و دانایی فرد، ۱۳۹۱). ضعف روابط نهادی حکومت، نبود انسجام میان سازمان‌های بخش دولتی، نبود احزاب واقعی و متعدد، حزب‌گرایی و توجه نکردن به منافع عامه، نظارت بیرونی جناحی و ناکارآمد بر مدیریت دولتی و نبود مشارکت واقعی و مستقیم مردم (وجود مشارکت‌های ظاهری و پالایش‌شده در انتخابات) را می‌توان از دلایل نبود ظرفیت سیاسی و نهادی مورد نیاز در کشور بر شمرد.
- ظرفیت کم در بخش خصوصی که خود متأثر از سه ظرفیت حاکمیتی ذکر شده است. نبود فضای رقابتی مورد نیاز در زمان انعقاد قراردادها و واگذاری بخش دولتی به بخش خصوصی، نبود کارآفرینان شایسته برای خرید و مدیریت خدمات کالاهای خصوصی یا قراردادی و نبود تجربه کافی در فعالیت‌های بازامحور از دلایل نبود ظرفیت کافی در بخش خصوصی هستند.

پیشنهاد می شود با نظارت بر اجرای دقیق برنامه بلندمدت مسیر شغلی و نظام ارشدیت در سازمان‌ها، کفایت و صلاحیت مدیران افزایش یابد. برای حرفه ای شدن بوروکراسی، مسئولان باید در حاکمیت قانون مربوط به استقرار نظام شایستگی در ماده ۵۴ قانون مدیریت خدمات کشوری، جدیت بیشتری به خرج دهند. توصیه می‌شود 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. این تشکل‌ها می‌توانند به‌عنوان بازوان کمکی بسیار قدرتمند برای تقویت ظرفیت تحلیلی مسئولان بخش دولتی عمل کنند.

باید با اجرای برخی تغییرات ساختاری، اختیارات واحدهای اداری (اجرایی) و میزان استقلال آنها افزایش یابد. همان‌گونه که ویلسون معتقد بود، در مدیریت دولتی به‌طور کلی، اداره (اجرا) برای کارآمدی باید از سیاست جدا باشد، یعنی فقط بحث افزایش اختیارات قوه مجریه مطرح نیست، بلکه در داخل قوه مجریه نیز باید با اصلاحات ساختاری، سطوح سیاسی و مدیریتی تا حد امکان از یکدیگر جدا شوند و بخش‌های اجرایی و اداری از اختیارات بیشتری برخوردار باشند و در صورت امکان، استقلال داشته باشند تا بتوانند علم تخصصی اداره را به‌درستی پیاده کنند. در کنار افزایش اسقلال و اختیارات واحدهای اداری، باید با استفاده از ظرفیت‌های موجود در بخش دولتی و نخبگان دانشگاهی، به طراحی ساختاری نظام‌مند برای اجرای فرایندهای اداری مبادرت ورزید. در غیر این صورت، تلاش برای ارتقای مؤلفه حاکمیت قانون در عمل بی‌ثمر خواهد بود، زیرا ابهام و ناسازگاری در قوانین، امکان نظارت بر آنها را بسیار دشوار می‌کند.

1. Makano

www.SID.ir

Archive of SID



توصیه می‌شود با حمایت از تشکل‌های حزبی مختلف و افزایش آزادی‌های مدنی و سیاسی و بهره‌مندی از توانمندی‌های آنان، قدرت حاکمیت در ایفای نقش هماهنگ‌کنندگی و ایجاد ثبات سیاسی افزایش یابد. دولت‌مردان باید به اهمیت نقش حاکمیتی و تنظیم‌کنندگی دولت‌ها در راستای وظیفه اصلی آنها که توزیع عادلانه ثروت است، بهای بیشتری دهند. در این راستا باید ظرفیت‌سازی و توجه به ظرفیت بازیگران غیردولتی و بخش خصوصی در کنار ظرفیت حکومت و بخش دولتی، در کانون توجه قرار گیرد. با تقویت این ظرفیت‌ها و بهبود شاخص‌های مربوط به آنها مانند آزادی و سهولت کسب‌وکار، قوانین مالکیت معنوی، حاکمیت قانون، و آزادی‌های پولی، مالی و تجاری، به‌طور مسلم ظرفیت بخش خصوصی نیز افزایش خواهد یافت. به‌طور خاص، برخی دخالت‌های دولت در آزادی‌های اقتصادی و کسب‌وکار که گاهی شکل رانتی بودن نیز به خود می‌گیرند باید حذف یا بسیار محدود شود. نباید به بهانه بومی کردن و تطبیق با وضعیت کشور، اصل محوری مدیریت دولتی نوین 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.

از میان پیامدهای حاصل از اجرای ناکارآمد رویکرد مدیریت دولتی نوین، توجه به دو مسئله روزافزون احساس بی‌عدالتی و از دست رفتن سرمایه‌های اجتماعی و سلب اعتماد به توجه فوری و قاطع سیاستمدارن و دولت‌مردان نیاز دارد. این مسئله از آن حیث درخور اهمیت و تأمل بیشتری است که در پاره‌ای از موارد فسادی هم در کار نیست و نبود ظرفیت‌های سیاسی، قانونی و تحلیلی که از آنها بحث شد، به ایجاد چنین پیامدهایی منجر شده است. بر اساس نظریه برابری، مردم تورم، رکود و فقر را تحمل می‌کنند، اما بی‌عدالتی و تبعیض را خیر. حتی چنانچه ظلم و سختی نیز بدون تبعیض برای همگان باشد، مصداق عدل است. تداوم احساس بی‌عدالتی، کاهش بیش از پیش سرمایه‌های اجتماعی و سلب اعتماد شهروندان را در پی خواهد داشت. رویکرد حکمرانی عمومی نوین، با تأکید بر طراحی و ارزیابی ارتباطات درون سازمانی و شبکه‌ها و سرمایه‌های اجتماعی (آزبورن، ۲۰۱۰: ۹)، با تمرکز بر آثار گروهی تفکر و رفتار فردی شهروندان (شو و همکاران، ۲۰۱۵: ۱۴) و تعقل جوهری و توجه به اثربخشی و فرایندگرایی، در کنار کارایی و نتیجه‌گرایی، معتقد است که اگر فرایندها به‌درستی اجرا شوند، نتایج مثبتی را نیز ـ هرچند شاید در مدت زمانی طولانی‌تر، اما همراه با ثبات و پایداری ـ رقم خواهند زد.

## منابع

ابوالمعالی، فاطمه السادات؛ دانش فرد، کرم اله؛ پور عزت، علی اصغر (۱۳۹۹). الگویی برای شناسایی پیشران‌های کاربست مدل حکومت باز در دستگاه‌های اجرایی ایران (مورد مطالعه: وزارت کشور). *مدیریت دولتی*، ۱۲ (۱)، ۱۴۵– ۱۷۴.

استراوس، آنسلم؛ کوربین، جولیت (۱۹۹۸). *مبانی پژوهش کیفی: فنون و مراحل تولید نظریه زمینه‌ای*. ترجمه ابراهیم افشار (۱۳۹۵)، تهران: نشر نی.

الوانی، سیدمهدی (۱۳۸۱). نظریه خادمیت و عاملیت: آیا مدیران خود را وقف سازمان می‌کنند یا سازمان وقف آنان می‌گردد؟ *فرایند مدیریت و توسعه*، ۵۵، ۶–۱۱.

www.SID.ir

Archive of SID



الوانی، سیدمهدی (۱۳۸۴). تنگناهای مدیریت دولتی نوین. *پیک نور*، ۳ (۳)، ۲-۱۰.

پورعزت، علی اصغر (۱۳۹۰). *مبانی مدیریت دولتی*. تهران: انتشارت سمت.

حسینی، سیدیعقوب؛ فانی، علی اصغر؛ دانایی فرد، حسن (۱۳۹۱). اندازه‌گیری ظرفیت غیرحاکمیتی: مفاهیم، مدل و روش اندازه‌گیری، *پژوهش‌نامه مدیریت تحول*، ۴ (۸)، ۱-۲۸.

دانایی فرد، حسن (۱۳۹۵الف). *چالش‌های مدیریت دولتی در ایران*. تهران: انتشارات سمت.

دانایی فرد، حسن (۱۳۹۵ ب). *نهضت‌های مدیریتی در بخش دولتی: گذشته، حال و آینده*. جلد دوم، تهران: انتشارات سمت.

دانایی فرد، حسن؛ اسلامی، آذر (۱۳۹۰). *کاربرد استراتژی پژوهشی نظریه داده‌بنیاد در عمل: ساخت نظریه بی‌تفاوتی سازمانی*. تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق(ع).

دانایی فرد، حسن؛ الوانی، سیدمهدی (۱۳۸۵). استراتژی تحول در بخش دولتی ایران. *دوماهنامه علمی ـ پژوهشی دانشور رفتار دانشگاه شاهد*، ۱۳ (۱۷)، ۹۷-۱۲۰.

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.

دقتی، عادله؛ یعقوبی، نورمحمد؛ کمالیان، امین‌رضا؛ دهقانی، مسعود (۱۳۹۸). ارائه الگوی توسعه مرحله‌ای حکمرانی شبکه‌ای با استفاده از رویکرد فراترکیب. *مدیریت دولتی*، ۱۱ (۲)، ۲۰۳- ۲۳۰.

سلیمانی خوئینی، مهدی؛ دانش فرد، کرم اله؛ نجف بیگی، رضا (۱۳۹۸). الگوی اقتضایی شناسایی مسائل عمومی در فرایند خط‌مشی‌گذاری ایران با تأکید بر عوامل پیشران. *مدیریت دولتی*، ۱۱ (۴)، ۵۳۰- ۵۵۶.

طهماسبی، رضا (۱۳۹۷). *درآمدی بر نظریه‌های مدیریت دولتی*. تهران: انتشارات سمت.

فیضی، طاهره؛ رضایی، سیاوش (۱۳۹۶). *مبانی مدیریت دولتی*. تهران: انتشارات دانشگاه پیام نور.

کریم‌میان، زهره؛ محمدی، مهدی؛ قاضی نوری، سیدسپهر؛ ذوالفقارزاده کرمانی، محمدمهدی (۱۳۹۸). طبقه‌بندی ویژگی‌های حکمرانی از طریق شبکه‌های خط‌مشی با استفاده از روش فراترکیب. *مدیریت دولتی*، ۱۱ (۳)، ۳۷۷- ۴۲۰.

کرسول، جان. دبلیو (۱۳۹۴). *طرح پژوهش (رویکردهای کمی، کیفی و شیوه ترکیبی)*. ترجمه حسن دانایی فرد و علی صالحی، تهران: نشر مهربان.

کلانتری، خلیل (۱۳۸۸). *مدل‌سازی معادلات ساختاری در تحقیقات اجتماعی-اقتصادی (با برنامه Lisrel و Simplis)*. تهران: انتشارات فرهنگ صبا.

محمدزاده، هادی؛ فیضی، طاهره؛ گرامی پور، مسعود؛ یداللهی، مهدی (۱۳۹۸). تبیین و آسیب‌شناسی رویکرد جاری مدیریت دولتی ایران. *مدیریت دولتی*، ۱۱ (۱)، ۱-۲۷.

نرگسیان، عباس(۱۳۸۷). نگاهی به سیر تطور مدیریت دولتی. *فرهنگ مدیریت*، ۶ (۱۷)، ۱۵۸-۱۹۶.

www.SID.ir

Archive of SID



هیوز، آون (۱۳۸۹). *مدیریت دولتی نوین نگرشی راهبردی (استراتژیک)، سیر اندیشه‌ها، مفاهیم و نظریه‌ها*. ترجمه سیدمهدی الوانی؛ سهراب خلیلی شورینی و غلامرضا معمارزاده طهران، تهران، انتشارات مروارید.

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

## References

Aberbach J. and Christensen T. (2005). Citizens and consumers: An NPM dilemma. *Public Management Review* 7(2), 225–245.

Aboalmaali, F.S., Daneshfard, K., & Pourezzat, A.A. (2020). A Pattern to Recognition of Triggering Element of Open Government Implementation in Iran's Public Organizations (Case Study: Ministry of Interior). *Journal of Public Administration*, 12(1), 145-174. (*in Persian*)

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*)

Alvani, S. M. (2002). Agency Theory and Stewardship Theory. *Journal of Management and* Development *Process,* 55, 6-11. (*in Persian*)

Alvani, S. M. (2005). New Public Management Constraints. *Journal of Peyk Nour*, 11, 3-11. (*in Persian*)

Christensen, T. and Lægreid, P. (2011). Democracy and administrative policy: contrasting elements of new public management (NPM) and post-NPM. *European Political Science Review*, 3 (1), 125-146.

Creswell, J. W. (2005). *Educational Research: Planning, Conducting, and Evaluating Quantitative and Qualitative Research (2nd edition)*. New York: Pearson.

Creswell, J. W. (2007). *Qualitative inquiry and research design*: Choosing among five approaches (2nd ed.). Thousand Oaks, CA, US: Sage Publications, Inc.

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 publications. (*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*)

Deghati, A., Yaghoubi, N.M., Kamalian, A.R., & Dehghani, M. (2019). Presenting a Phased Development Pattern of Network Govern ance Using a Meta-synthesis Approach. *Journal of Public Administration*, 11(2), 203-230. (*in Persian*)

www.SID.ir

Archive of SID



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*)

Forner, C., Larcker, D. F. (1981). Evaluating Structural Equation Models with Unobservable Variables and Measurement Error. *Journal of Marketing Research,* 18 (1), 39-50.

Hammerschmid, G., Van de Walle, S., Andrews, R., & Mostafa, A.M.S. (2019). New Public Management reforms in Europe and their effects: findings from a 20-country top executive survey. *International Review of Administrative Sciences,* 85 (3), 399-419.

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, Owen E. (1998). *Public Management & Administration* (2nd ed.), Macmillan Press.

Hughes, Owen E. (2003). *Public Management & Administration: An Introduction (3rd ed.)*. Basingstoke: Macmillan.

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.

Kalantari, KH. (2009). *Structural Equation modeling in socio-economic research (with lisrel and simplis software*. Tehran: Saba Publications. (*in Persian*)

Karimmian, Z., Mohammadi, M., Ghazinoori, S.S., & Zolfagharzadeh Kermani, M.M. (2019). Classification of Governance Features thr ough Policy Networks Using Meta-synthesis Method. *Journal of Public Administration*, 11(3), 377-402. (*in Persian*)

Lane, J. E. (2005). *New Public Management*. London: Routledge.

Lodge, M. and Gill, D. (2011). Toward a new era of administrative reform? The myth of post-NPM in New Zealand. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 24 (1), 141-166.

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.

Nargesian, A. (2008). Looking back at the history of evolution of Public Adminstration. *Organizational Culture Management*, 6(17), 157-195. (*in Persian*)

Osborne, S.P. (2010). The new public governance? emerging perspectives on the theory and practice of public governance. New York, Routledge.

Pflueger, Dane, (2019). Quality improvement for all seasons: Administrative doctrines after New Public Management. *financial accountability & management*. 36 (1), 90-107.

www.SID.ir

Archive of SID



Pourezzat, A. A. (2012). *Principles of governance and administration*.Tehran: SAMT Publications. (*in Persian*)

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.

Røiseland, A., Pierre, J., & Gustavsen, A. (2015). Accountability by professionalism or managerialism? *International Journal of Public Administration*, 38, 689–700.

Simonet, D. (2015). Post-NPM reforms or administrative hybridization in the French health care system? *International Journal of Public Administration*, 38, 672–681.

Soleymani Khoeini, M., Daneshfard, K., & Najafbeygi, R. (2019). Contingency Model for Identifying Public Issues in Iran's Policy-Making Process with an Emphasis on Triggering. *Journal of Public Administration*, 11(4), 530-556. (*in Persian*)

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*)

Syed, M. & Nelson, S. C. (2015). Guidelines for establishing reliability when coding narrative data. *Emerging Adulthood,* 3 (6), 375-387.

Tahmasbi, R. (2018). *An introduction to the public administration theories*. Tehran: SAMT Publications. (*in Persian*)

Vares, S. H. (2001). A Meta-paradigmatic View to Public Administration, *Journal of Management Knowledge*, 14 (55), 51-88. (*in Persian*)

Waheduzzaman, W. (2019). Challenges in transitioning from new public management to new public governance in a developing country context. *International Journal of Public Sector Management*, 32(7), 689-705.

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.

www.SID.ir