

عنوان مقاله: الگوهای ذهنی خبرگان در مورد چالش های دولت افقی در ایران

نویسندگان: حسن دانایی فرد، غلامرضا جندقی، مهدی الوانی، طیبه نیک رفتار

منبع: چشم انداز مدیریت دولتی شماره ۲ تابستان ۱۳۸۹

صص ۳۴-۹

چکیده

دست نیافتن به اهداف سیاست های عمومی یکی از مسائل حال حاضر اکثر کشورهای در حال توسعه است که دلیل اصلی آن ضعف دولت افقی است. بدین معنا که هماهنگی لازم بین سازمان ها در اجرای سیاست های عمومی وجود ندارد. نگرش ها و دیدگاه های نخبگان در دولت تاثیر مهمی برای این هماهنگی و یکپارچگی دارد.

ضعف دولت افقی

- این پژوهش به مطالعه ذهنیت ها در باب موانع فراروی همسازی خط مشی های عمومی در ایران می پردازد و با به کارگیری روش کیو به دنبال شناخت ذهنیت دست اندر کار خط مشی ساز، مجریان و خبرگان خط مشی در خصوص چالش های دولت افقی در ایران است. بر این اساس بعد از مطالعه تالار گفتمان با به کار گیری فن دلفی دو دوری نمونه کم انتخاب شد.

شناخت ذهنیت

چکیده

• این نمونه در **چهار طبقه** (عوامل مدیریتی، برنامه ای ، ساختاری و رفتاری) قرار گرفت. با استفاده از روش کیو، گزاره های تالار گفتمان تحلیل و **هفت الگوی ذهنی** آشکار شد این هفت الگوی ذهنی تجلی گفتمان های مهم در تالار گفتمان ملی در مورد همسویی خط مشی در ایران است. پژوهشگران این الگوهای ذهنی را بدین صورت نامگذاری کردند. هدف گرایی، وحدت گرایی، سیاست گرایی، ثبات گرایی، تعادل گرایی، عملکردگرایی و معماری گرایی این هفت الگوی ذهنی در انتهای این مقاله بر اساس تئوری های موجود به صورت جزئی تر تفسیر خواهند شد.

کلید واژه ها

- هماهنگی، چالش های دولت افقی، الگوهای ذهنی



- دولت ها به مدت طولانی به دنبال کشف ابزارهایی ایجاد سیاست های یکپارچه بوده اند اما همان طور که وایلدائوسکی و پرسمن، در مورد هماهنگی بیان داشته اند. در این خصوص بیش از آن که عمل شود سخن گفته شده است {۲۱} پیچیدگی مسائل اجتماعی معاصر چالش های زیادی فراروری هماهنگی بین سیاست های عمومی ایجاد کرده است.

• بسیاری از حوزه های توسعه اجتماعی- اقتصادی منطقه ای نیازمند طراحی و به کارگیری راهبرد هادی مداخله گرانه پیچیده دولتی است که چندین بخش و سطح مدیریت کلان دولتی و سازمانی در بخش های مختلف جامعه را درگیر می کند. تجربه های گذشته نشان می دهد که ساختارهای بوروکراتیک سلسله مراتبی، هماهنگی بین مختلف های اداری را در خیلی از کشورهای دموکراتیک دشوار می سازد. این شرایط دولت ها را بر آن داشته که به این مهم بپردازند که چگونه می توان با سیاست های فرا بخشی و بین بخشی نظام اداره عمومی و سیاست گذاری عمومی هستند {۱۴}

**سیاست های فرا بخشی و بین
بخشی**

• تقویت دولت افقی یکی از رویکرد های جدید به ایجاد هماهنگی در دولت است که در سال های اخیر به آن تاکید شده است {۲۵} در کشور با تجربه اندکی در حوزه مدیریت افقی در دولت وجود دارد و هنوز سیاست گذاری های مطلوبی که بتوان با تکیه بر آن به اهداف دولت افقی دست یافت؛ مشاهده نمی شود. بنابراین ضرورت دارد که تحقیقات گسترده و منسجمی در جهت تقویت دولت افقی صورت پذیرد. این پژوهش در راستای این نیاز ملی گام برداشته است و بر خلاف سایر مطالعات که در پی راه هایی برای حل مشکلات هماهنگی در دولت هستند. این پژوهش به دنبال گونه شناسی الگوهای ذهنی خبرگان کشور در مورد راه های مدیریت دولت افقی در ایران است.

تقویت دولت افقی

اهداف پژوهش حاضر عبارتند از:

- بررسی گفتمان های حاضر در کشور در خصوص موانع پیش روی دولت افقی در ایران
- فهم انواع الگوهای ذهنی خبرگان در مورد راه های مدیریت دولت افقی در ایران

سوال پژوهش حاضر عبارتند از:

- چند نوع الگوی ذهنی در مورد راه های مدیریت دولت افقی در ایران وجود دارد؟



ابعاد هماهنگی در دولت

- واژه هماهنگی به معنی به کارگیری ساز و کارهایی است که اجزای مختلف یک سیستم را کنار هم نگه می دارد. عده ای از دانشمندان بیان می دارند که هماهنگی گردهم آوردن اجزای به هم وابسته در رابطه ای منظم برای ایجاد یک کلیت واحد است {۸} دولت ها همیشه با مسئله ای به نام تعارض بین ده ها وزارتخانه و صدها سازمانی که دارند مواجه هستند. این وزارت خانه ها و سازمان ها همیشه در حال رقابت با هم هستند. از این رو دولت ها به دنبال کاهش این جنگ درون دولت ها هستند {۶}.

- و به مدت طولانی به دنبال کشف ابزار دولت ها به دنبال کشف ابزارهای ایجاد سیاست های عمومی یکپارچه برای حداقل کردن تعارض بین نهاد ها در ارائه خدمات بوده اند

	حداقل کردن تعارض بین نهاد ها

• مثال هایی زیادی از تلاش دولت ها برای ایجاد ساختارهای افقی تر وجود دارد اما نکته این جا است که دولت ها عمدتاً با چالش هایی در ایجاد یکپارچگی در خط مشی ها مواجه هستیم {۴۱} ایجاد هماهنگی در دولت به طور مختلفی صورت می گیرد {۱۰} پیترز بیان می کند که برای دستیابی به یک راهبرد هماهنگی در دولت باید سیاست گذاری را به سوی راه حل های جامع تر برای حل مسائل عمومی هدایت کنیم و ابزارهایی سازگار با نیازهای عمومی در آینده ایجاد کنیم همکاری متقابل به عنوان یک راهبرد هماهنگ سازی در دولت می تواند برای تقویت هماهنگی در دولت به کار رود.

ایجاد هماهنگی

همکاری متقابل در دولت

- همکاری متقابل در دولت مفهومی است که فرایند همکاری چند سازمان برای حل مشکلاتی که یک سازمان به تنهایی نمی تواند حل کند را توصیف نماید. {۱۶}

توصیف

- مفهوم فعالیت مشترک یا با هم کار کردن در دولت در دهه ۱۹۷۰ با همکاری متقابل بین بخش های مختلف دولت شکل گرفت. در دهه ۱۹۸۰ با ارایه خدمات عمومی توسط بخش خصوصی توسعه یافت و در نهایت در دهه ۱۹۹۰ مشارکت به صورت روابط بین بخشی در دولت برای ایجاد یکپارچگی بین سیاست های مجزا مورد توجه واقع شد به ویژه برای حل مسائل فرابخشی که دولت با آن مواجه است مورد تاکید قرار گرفت {۲۷}

**فعالیت مشترک یا با هم کار
کردن در دولت**

- در واقع امروزه دولت ها تمایل به سطح بالاتر همکاری متقابل و به تعریف مجددی از خود به عنوان تسهیل گرانی که درگیر زنجیره ارزش هستند رسیده اند و برای این که به پیامدهایی که موثر و مورد نظرشان است دست یابند، متکی به همکاری متقابل هستند.

زنجیره ارزش

همکاری متقابل

- دولت های مختلف برای رسیدن به همکاری متقابل رویکردهای مختلفی را برگزیده اند و آنها را با عنوان های مختلفی به کار برده اند: **استرالیا** (دولت یکپارچه) **بریتانیا** (دولت متحد) **کانادا** (دولت افقی) {۱۲} این اسامی عنوان هایی برای نظریات جدید هماهنگی در بخش عمومی هستند {۱۱} اگر چه این عنوان ها متفاوت اند، هر کدام به دنبال هدف همانند در اداره عمومی از طریق نوآوری های فرایندی مشابه هستند و می خواهند دولت را نسبت به نیازهای شهروندی پاسخ گو تر کنند {۱۸} این پژوهش رویکرد دولت افقی را برای ایجاد هماهنگی در دولت برگزیده است.

دولت افقی

- از اواخر دهه ۱۹۸۰ تا اوایل دهه ۱۹۹۰ موقعیت مالی دولت کانادا بسیار وخیم شد و این امر با پیش بینی های نادرست دپارتمان مالی تشدید شد و منجر به محدود شدن و در برخی بخش ها قطع اقدامات گردید. این جریانات منجر به سازماندهی مجدد خدمات بخش عمومی و حذف «هزینه های غیر ضروری و مضاعف شد {۱۵}

سازماندهی مجدد

• کانادا با مرور برنامه در سال ۱۹۴۴ تسهیم منابع را بین برنامه ها و حذف برنامه های زائد ممکن ساخت و این امر به همکاری و یکپارچگی بیشتر در دولت تبدیل شد {۱۳} اما در این جا سوالی که مطرح است این است که در ایجاد دولت افقی باید به هماهنگی خط مشی ها توجه کنیم یا هماهنگی اداری زیرا این دو مسئله با هم کاملا در ارتباط هستند. اگر خط مشی ها به صورت مناسبی ایجاد شده باشد، مشکلات اندکی در اثربخشی آنها وجود دارد. بنابراین انتخاب بین هماهنگی خط مشی ها و هماهنگی دارای اشتباه است و دولت ها باید هر دو هماهنگی را برگزینند.

تسهیم منابع

- پیترز مطرح می کند که هماهنگی دو معنی مشترک دارد:
- الف- حدی که سازمان در فعالیت های خود، فعالیت های سایر سازمان ها را در خطر می گیرد. در حقیقت دیدگاه بین سازمانی را مطرح می کند که مقیاس مناسبی برای همکاری بین سازمانی است.
- ب- هماهنگی به عنوان یکپارچگی سیاست ها به این معنی که در انتخاب سیاست های عمومی دامنه گسترده ای از فعالیت ها و برنامه های سازمان های گوناگون در نظر گرفته شود.

مقیاس مناسبی برای همکاری بین سازمانی

هماهنگی بین سازمانی در اجرای خط مشی ها

- هماهنگی غالباً مشکل اساسی در اجرای خط مشی ها است زمانی که یک برنامه، پروژه یا خط مشی ناهماهنگ است، بدین معنی است که اجزای آن با هم سازگاری ندارند و برای دستیابی به نتایج مطلوب در تعامل با هم نیستند اما بازیگران مختلف نیازمند چه چیزی هستند تا وظایف و اهداف خود را هماهنگ با یکدیگر انجام دهند. هونادل و کوپر این سوال را با تعریف هماهنگی بر حسب سه نوع فعالیت پاسخ می دهند: **تقسیم اطلاعات**، **تقسیم منابع** و **فعالیت مشترک**.

- تقسیم اطلاعات: اساساً شامل ارتباطات است یک نهاد به سایر نهادها اجازه می دهد بدانند که او چه کار می کند که این کار را می تواند از طریق گزارش های منشره، جلسات، ایجاد واحد اطلاع رسانی و غیره انجام دهد. تقسیم منابع به این معنا است که منابعی که توسط یک سازمان کنترل می شود برای هدف خاصی به دیگری اختصاص می یابد مانند قراردادهای و فعالیت همکاری گونه که دو طرفه بین سازمان ها برقرار است.

- فعالیت مشترک شامل برنامه ریزی، جمع آوری داده ها، ارائه خدمات، نظارت و آموزش است {۷} روابط بین سازمانی به صورت تدریجی (افزایشی) به وجود می آید با تبادل منابع رشد می کند و در شبکه ای از وابستگی های متقابل توسعه می یابد. اتول تاکید می کند که روابط بین سازمانی در اثر تبادلات کوچک اما موفق بین سازمان ها ایجاد می شود و رشد می کند {۳۰}

به صورت تدریجی

هماهنگی در فرایند خط مشی گذاری

- امروزه دولت ها برای خط مشی گذاری به صورت افقی تلاش زیادی دارند زیرا بسیاری از اهدافی که آنها به دنبالش هستند پیچیده بوده و معمول دو بخش یا بیشتر درگیر آن هستند {۲۸} هماهنگی خط مشی در دولت به عوان عامل کلیدی حکمرانی موثر است.

هماهنگی خط مشی در
دولت

- ساز و کار های حکمرانی {استانداردها، مقررات، سیاست ها، فرایندها و رویه ها} برای اقدامات دولت به منظور ایجاد هماهنگی بین قسمت های مختلف بخش عمومی به کار می رود. لس متکالف شاخصی برای سنجش هماهنگی خط مشی ساخته است که هماهنگی را در ۹ سطح اندازه گیری می کند.

سنجش هماهنگی خط مشی

- تصمیم های به هم وابسته وزرا، تبادل اطلاعات، مشاوره هاف جلوگیری از واگرایی ها، جست و جوی اتفاق نظر، توافق، حکمیت در مواقع تفاوت و اختلاف ایجاد محدودیت هایی برای وزرا و ایجاد اولویت های دولت {۲۴} فرایند سیاست گذاری افقی می تواند به مدیران عمومی برای دستیابی به بودجه یکپارچه و به فهم آنها از مسائل فرابخشی مردم کمک کند.

- همچنین سبب افزایش اعتماد بین نهاد ها با به وجود آمدن منافع مشترک و نیاز به روابط مستمر می شود و نیز سبب کاهش هزینه های شهروندان می گردد. به دلیل این که مانع می شود. آنها برای دریافت خدمات از بخش عمومی از نهادی به نهاد دیگر مراجعه کرده و احیانا خسته شده و جست و جوی خدمات را رها کند {۱۸}

به وجود آمدن منافع مشترک

فرایند اجرای پژوهش

- در این پژوهش بعد از انتخاب موضوع اهداف و سوال های تحقیق تدوین شد بعد تالار گفتمان در خصوص چالش های پیش روی دولت افقی در ایران مطالعه شد و با به کارگیری فن دلفی دو دوری نمونه کیو انتخاب گردید. با به کارگیری روش کیو عبارات تالار گفتمان تحلیل و هفت الگوی ذهنی آشکار شد و در نهایت این الگوها تحلیل و تفسیر گردید.

به کارگیری روش کیو

روش تحقیق معرفی روش کیو

- تاریخچه روش کیو نسبتاً جدید است. در دهه ۱۹۳۰ به وسیله یک روانشناس و فیزیكدان بریتانیایی به نام ویلیام استیونسون معرفی شد {۵} ایده اصلی آن شناخت ذهنیت ها، نقطه نظرات عقاید و نگرش های افراد و مانند آن است {۳۱} و در برگیرنده مفاهیم متنوعی نظیر زیباشناختی، ترجیحات درباره موسیقی، تجربیات فردی و خانوادگی نگرش نسبت به گروه های سیاسی و مواردی از این قبیل است {۵} روش کیو نقاط تحقیقات کمی و کیفی را با هم ترکیب می کند و پلی بین آن دو ایجاد می کند {۹}

ویلیام استیونسون

گام های روش کیو در این پژوهش

- در این پژوهش برای آشکار سازی الگوهای ذهنی، گام های متعددی به شرح زیر برداشته شد:
- **مطالعه تالار گفتمان** : ابتدا تالار گرفتمان موجود کشور در خصوص موضوع تحقیق مطالعه شد . تالار گفتمان در خصوص چالش های پیش روی دولت افقی در ایران، از طریق مصاحبه با صاحب نظران موضوع و بررسی روزنامه ها (رسالت، سرمایه اعتماد ملی، ایران از فروردین ماه ۱۳۸۴ تا مرداد ماه ۱۳۸۸) اخبار و وب سایت ها در حوزه موضوع تحقیق نتایج پژوهش های علمی و دانشگاهی و گزارش های فرعی برخی سازمان هاف مورد مطالعه قرار گرفت و به صورت ۳۲۰ گزاره تصویر شد.

انتخاب نمونه کیو:

- در این پژوهش نمونه کیو به صورت تصادفی انتخاب نشده است. ابتدا پژوهشگر با هدف دستیابی به دیدگاه های مختلف، ۱۰۷ گزاره را از تالار گفتمان انتخاب کرد سپس با به کارگیری **فن دلفی دو دوری**، گزاره های حاصل از مطالعه تالار گفتمان غربال شدند و در نهایت ۷۳ گزاره نمونه کیو را تشکیل دادند

انتخاب مشارکت کنندگان:

- در این تحقیق در هر دو مرحله، تالار گفتمان و اجرای روش کیو از نمونه گیری هدفمند استفاده شده است، یعنی افرادی از اهالی گفتمان (منظور از اهالی گفتمان، افرادی است که مطالعه کیو در صدد شناسایی ذهنیت آنها، نسبت به موضوع تحقیق است {۳۱} برای مشارکت انتخاب می شوند که به دلایل تحصیلی، شغلی، تجربی و غیره دارای ارتباط خاصی با موضوع هستند {۲}

شناسایی ذهنیت آنها

• این افراد در این پژوهش اغلب از میان اساتید دانشگاه، مدیران دولتی، نخبگان برنامه ریزی و نخبگان سیاسی به شیوه گلوله برفی انتخاب شدند. نمونه برداری گلوله برفی یعنی واحد های نمونه نه تنها اطلاعاتی در مورد خودشان بلکه در خصوص واحدهای دیگر جامعه نیز ارائه می کنند {۴} مک کئون و توماس بیان می کنند که مطالعه ای با روش کیو که در پی شناخت گوناگونی ذهنیت ها در موضوعی خاص است، به نمونه ای با ۵۰ تا ۱۰۰ مشارکت کننده نیاز دارد تا بر اساس دستورالعمل خاص، مرتب سازی را اجرا کنند {۲} از این رو تعداد مشارکت کنندگان این تحقیق در مرحله اجرای فن کیو ۵۰ نفر از نخبگان است.

مرحله مرتب سازی:

- مرحله مرتب سازی: مرحله مرتب سازی کیو در شهر تهران انجام شد که این مرحله از اواسط مهر ماه سال ۱۳۸۸ آغاز و تا پایان آذر ماه همان سال ادامه یافت. بدین منظور کارت های کیو در رنگ های صورتی، آبی و زرد تهیه شد. هر عبارت دسته کیو که به صورت تصادفی شماره گذاری شده بود روی یک کارت جدا نوشته شد بنابراین تعداد ۷۲ کارت کیو تهیه گردید که غیر از محتوای عبارات هر کارت تمایز دیگری بین کارت ها از نظر شکل، رنگ، اندازه، سبک و قلم نگارش وجود نداشت. مشارکت کنندگان بعد از مطالعه کارت ها آن ها را طبق دستورالعمل طبق نمودار کیو در این پژوهش مرتب کردند (پیوست ۱)

تحلیل نتایج:

- نتایج حاصل از این مرتب سازی با به کارگیری نرم افزار پی کیو متد تحلیل شد. بر مبنای تحلیلی عاملی مرکزی هشت عامل چرخش نیافته به دست آمد. عامل ها به شیوه واریماکس چرخش داده شدند. بعد از چرخش، هفت الگوی ذهنی انتخاب شد. لذا هر کدام از نمودار های کیو که دارای بار عاملی بزرگی روی الگوی ذهنی مورد نظر هستند، علامت دار شد.

- در تحلیل عاملی کیو نمی توان مستقیماً از بارهای عاملی به این هدف رسید چرا که بارهای عاملی رابطه افراد با عامل ها را نشان می دهند در حالی که تفسیر عامل ها با توجه به محتوای عبارات انجام می پذیرد برای این منظور از آرایه های عاملی استفاده شده است. بعد از ایجاد آرایه های عاملی، عبارات متمایز کننده و توافقی شناسایی شد و با استفاده از آنها تفاوت ها و شباهت های بین الگوهای ذهنی شناخته شد.

عبارات متمایز کننده و توافقی

جدول ۱. دسته‌بندی گزاره‌ها

جزیره‌ای بودن فعالیت دستگاه‌های نظارتی	۲۰
کم رنگ شدن نقش شوراها در نظام سیاستگذاری ملی	۲۱
نامناسب بودن نظام مالیاتی کشور	۲۲
نامناسب بودن نظام ارزیابی کیفیت خدمات بخش دولتی	۳۹
بی‌توجهی به ضرورت وجود مدیران ارشد(معاونین) ثابت در وزارتخانه‌ها برای همسوسازی مستمر سیاست‌ها	۴۰
وجود مصوبات خنثی کننده اثر قانون اصلی	۴۲
انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی	۴۵
فعال نبودن شوراهای فرابخشی در سیاستگذاری‌ها	۴۷
جزیره‌ای بودن فعالیت دستگاه‌های دولتی	۶۲
نبودن نظام مدیریت عملکرد کارآمد و اثربخش در بخش دولتی	۶۶
تناسب کافی نداشتن بین وظایف سازمان‌ها و نحوه سازماندهی آنها در بخش دولتی	۱۸
انجام برخی فعالیت‌های فرابودجه‌ای توسط برخی نهادها	۵۹
موازی کاری برخی دستگاه‌های دولتی با حکم مجلس	۳۷

پررنگ نبودن ضمانت اجرایی قوانین در متن خود قوانین	۵۷
پابرجا بودن مصوبات و قوانین کهنه و تکراری	۷۰
۷۱ تطابق نداشتن بین تشکیلات اداری و اهداف دولت	
۷۲ ناکافی بودن ظرفیت تخصصی و تجربی و مدیریتی برای اجرای سیاست‌ها	
۷۳ ناهم‌سویی چشم انداز سازمانی با چشم انداز اصلی کشور	
۲۹ فعالیت اندک سازمان‌های غیردولتی (مردم نهاد) یا NGOها در عرصه سیاست‌گذاری‌های کلان کشور	
۴ دگرگون شدن سیاست‌های عمومی با تغییر دولت‌ها	
۶ اجرایی نشدن به موقع سیاست‌ها	
۴۴ نتیجه‌گرا نبودن بودجه عمومی	
۶۱ اجرایی نشدن برنامه‌ها و برنامه‌تراشی‌های بی‌حد و حصر از درون آنها	
۶۴ تصویب برنامه‌های حجیم دولت در مدت کوتاه و کمبود فرصت برای ایجاد هماهنگی در میان آنها	
۱۰ کافی نبودن سازوکارهای لازم برای تحقق اهداف چشم انداز	
۱۱ هم‌سویی ضعیف بین چشم انداز ملی، برنامه‌های میان مدت و کوتاه مدت	
۱۲ اولویت بندی نامناسب برنامه‌ای در تحقق چشم انداز کشور	

- ۱۹ عدم تناسب کافی بین برنامه ها و درآمدهای دولت
- ۳۶ فقدان نقشه پیگیری به اهداف ملی در برنامه ها
- ۴۹ فقدان برنامه استراتژیک ملی
- ۵۰ عدم یکپارچگی بین برنامه‌های دولت
- ۵۱ مشخص نبودن سیاست های ملی در برخی حوزه ها

-
- ۵۲ واقع بینانه نبودن اهداف چشم انداز کشور
- ۵۳ ضعف همسویی بین سیاست‌های مالی و پولی کشور
- ۵۶ عدم پیوند مناسب بین زمان، اهداف و برنامه‌ها در دولت
- ۶۷ واضح و شفاف نبودن برنامه‌های دولت
- ۶۸ تغییر نکردن رسالت سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور در طول زمان برای ایجاد رشد و توسعه پایدار و تحقق عدالت اجتماعی
- ۱ حاکمیت فرهنگ تقدم منافع منطقه‌ای (حوزه انتخابی) بر منافع ملی در میان نمایندگان مجلس
- ۲ رواج پارتنری بازی (قوم و خویش گرایی) در دولت
- ۳ ضعف تفکر سیستمی در دولت
- ۵ انتخاب برخی از سیاست‌ها و برنامه‌ها به قصد بهره برداری از رانت‌ها
- ۲۴ وجود نیروهای وفادار و معتقد به یک برنامه مشخص سیاسی در دولت بدون دارا بودن توان حرفه‌ای و آکادمیک
- ۲۵ کم رنگ بودن رویکرد حزبی در نظام سیاستگذاری کشور
- ۲۶ میل به تمرکزگرایی مفرط در اداره امور عمومی کشور
- ۲۷ ضعیف بودن فرهنگ ایجاد تغییر در بخش دولتی
- ۲۸ سیاست زدگی بدنه کارشناسی دولت

۵۸	ضعف اعتماد مدیریتی بین اداره کنندگان عمومی هنگام اجرای سیاست‌ها
۵۹	نهادینه شدن ناچابکی در بخش دولتی
۱۷	تمایل به تأسیس سازمان‌های جدید برای حل ناکامی‌های سازمان قبلی
۳۰	بی‌اطلاعی بخش‌های دولتی از رسالت یکدیگر
۳۱	تصمیم‌سازی‌های برخی تصمیم‌گیران در فرایند تصمیم‌گیری کلان کشور
۳۴	پررنگ بودن فرمالیته (کم توجهی به قوانین) در بخش دولتی
۳۵	بی‌توجهی به سایر قوانین در هنگام تدوین یک قانون
۵۴	اتکای بیشتر بر گرایش‌های سیاسی تا تجربه و تخصص در اتخاذ تصمیم‌های کلان کشور
۵۵	کم‌رنگ بودن ذهنیت مشترک سیاستی در بخش دولتی
۷	بی‌توجهی به بازمهندسی فرایندها در بخش دولتی
۸	بی‌توجهی به تناسب بین شایستگی‌های مدیران و سمت‌های مدیریتی در بخش دولتی
۹	ناتوانی فنی و مدیریتی دستگاه‌های نظارتی
۲۳	تغییرات مدیریتی پی‌در پی در سطح مدیران عالی (وزراء)
۴۱	تناسب نداشتن بین شغل و شاغل در بخش دولتی
۴۳	دستوری بودن نظام بانکی کشور
۴۶	عدم تعیین دقیق اهداف دستگاه‌های دولتی

۶۰ ارائه ندادن به موقع گزارش عملکرد دستگاه‌های دولتی

۶۳ ادغام سازمان‌ها به صورت غیرواقعی و تزئینی

۱۳ کاهش یافتن ورود شایستگان به بخش دولتی برای اجرای سیاست‌های دولت

۱۴ بارکاری زیاد مدیران و عدم فرصت برای حذف بیهوده کاری‌ها و موازی کاری‌ها در بخش

دولتی

- ۱۵ بی‌ثباتی مدیریتی در بخش دولتی
- ۱۶ خروج متخصصان از بخش دولتی
- ۳۱ ضعف در استقرار و پیگیری دولت الکترونیک در کشور
- ۳۳ کاغذبازی بیش از اندازه در بخش دولتی
- ۳۸ اجرایی نشدن مدیریت کیفیت جامع در بخش دولتی
- ۴۸ اجرایی نشدن قوانین حمایت‌کننده از کیفیت و بهره‌وری در بخش دولتی
- ۶۹ تصمیم‌گیری‌های متعدد بخش‌های مختلف در دولت در خصوص یک موضوع واحد
-

یافته های پژوهش

- یافته های پژوهش هفت الگوی ذهنی را در مورد راه های مدیریت دولت افقی در ایران آشکار می سازد که این الگو های ذهنی بر اساس گزاره هایی که بیشترین امتیاز را در آرایه های عاملی دارند و بر اساس گزاره های متمایز کننده به صورت زیر نامگذاری و تفسیر شده اند.

آرایه های عاملی

الگوی ذهنی (۱): هدف‌گرایی

- افرادی که دیدگاه هدف‌گرایی اظهار می‌کنند برای ایجاد یکپارچگی در فعالیت‌های دولت باید ابتدا هدف مشخص وجود داشته باشد تا فعالیت‌ها و ساختار و فرایندهای گوناگون با توجه به آن هماهنگ شوند (گزاره‌های ۳۰ و ۶۲) توجه به اهداف، عامل مهم در سیاست‌گذاری و مدیریت عمومی است. غالباً در سازمان‌های دولتی و برنامه‌های دولتی اهداف دارای ابهام هستند (گزاره ۶۷)

- همان طور که اتول بیان می کند، شفافیت در اهداف و سیاست های عمومی، عامل مهم در موفقیت سیاست ها است {۲۶} بنابراین اهدافی که در برنامه های دولت پیش بینی می شود باید مشخص و یکپارچه باشد. بودجه عمومی نیز باید در راستای رسیدن به این اهداف تخصیص داده شود {گزاره های ۴۴ و ۵۹}

شفافیت در اهداف و سیاست های عمومی

۲- الگوی ذهنی (۲) : وحدت گرایی

- هنگامی که یک مسئله سیاست گذاری به وجود می آید، کسانی که تفکر سیستمی دارند بر این باورند که این مسئله ناشی از رفتار نامطلوب سیستم است {۲۲} الگوی ذهنی وحدت گرایی نیز به تفکر سیستمی نزدیک است، این افراد یکپارچه نبودن دولت را ناشی از نبودن برخی عناصر واسطه ای می دانند که مانند حلقه های ارتباطی در دولت عمل می کنند. در واقع این عوامل بستر ساز ایجاد تفکر سیستمی در دولت است (گزاره های ۴۰ و ۴۵) برای ایجاد هماهنگی در دولت ابتدا باید یک روحیه مشترک و یک ذهنیت مشترک بین بخش های مختلف ایجاد فعالیت احزاب بستر ساز ایجاد این ذهنیت مشترک است (گزاره ۲۵)

- حزب های سیاسی دموکراسی را ایجاد می کنند و اجازه می دهند که شهروندان در خط مشی گذاری عمومی اعمال قدرت کنند {۲۳} بنابراین ضعف فعالیت احزاب سبب می شود که تمرکز گرایی در تصمیم گیری های کلان دولت حاکم شود (گزاره های ۱ و ۲۶) وجوه معاونین ارشد ثابت در وزارت خانه ها نیز ساز و کاری است که به همسوسازی برنامه ها و یکپارچه سازی دیدگاه ها در دولت ضروری به نظر می رسد (گزاره ۴۵) این ساز و کارها سبب می شود که منافع ملی در سیاست های دولت حاکم شود و ذهنیت نظام مندی که به آن اشاره شد تقویت شود و از رانت جویی ها در دولت جلوگیری شود (گزاره ۱، ۲، ۵)

رانت جویی

۳- الگوی ذهنی (۳) سیاست‌گرایی

- طرفداران این الگوی ذهنی نقطه عزیمت برای ایجاد یکپارچگی در دولت را برنامه‌ها و سیاست‌های دولت می‌دانند بنابراین معتقدند که ابتدا باید این هماهنگی، در برنامه‌ها رخ دهد (گزاره ۱۲) بنابراین نیاز است که دولت سیاست‌های مدون و مشخصی در حوزه‌های مختلف داشته باشد (گزاره ۵۱) این سیاست‌ها باید تداوم داشته باشند، دگرگون شدن آنها در کوتاه مدت مانع از رسیدن به نتایج مطلوب در دولت می‌شود. بنابراین سیاست‌های دولت باید دارای اولویت - بندی مناسب بوده و ساز و کارهای لازم برای تحقق آن وجود داشته باشد در واقع اگر برنامه راهبردی ملی به معنای واقعی آن وجود داشته باشد (گزاره‌های ۱۰، ۱۲، ۴۹)

ایجاد یکپارچگی در دولت

- سیاست‌ها در هر حوزه‌ای به گونه‌ای تدوین می‌گردد که با ظرفیت‌های اجرایی موجود قابل تحقق خواهد بود همچنین مسئله مهم دیگر در سیاست‌های دولت پویایی آنها است بدنی معنا که باید بازنگری از آنها صورت گرفته و بازخوری برای اصلاح آنها داده شود بنابراین وجود یک نظام ارزیابی ضروری است (گزاره ۲۶) لویی بیان می‌کند که «**سیاست‌ها، دیپلماسی را تعیین می‌کنند**» بنابراین مشخص شدن برنامه‌ها یک راهبرد مدیریت مهم است. {۲۶}

۴- الگوی ذهنی (۴): ثبات گرایی

- طرفداران این الگوی ذهنی دلیل ناهماهنگی در دولت را برخی بی ثباتی ها در دولت می دانند که مانع از شکل گیری دولت یکپارچه می شود. عناصر متعددی این بی ثباتی ها را ایجاد کرده است که از آن جمله می توان به بی ثباتی مدیریتی هم در سطوح سیاسی و هم اداری اشاره داشت (گزاره های ۲۳ و ۱۵) همچنین تناسب نداشتن بین شایستگی های مدیران و سمت های مدیریتی به این بی ثباتی دامن زده است (گزاره ۸)

• از نظر این افراد اجرایی نشدن به موقع سیاست ها نیز سبب می شود تناسب بین سیاست ها از بین برود و سیاست های دولت اثر واقعی خود را از دست بدهند (گزاره های ۳ و ۶ و ۶۲) دیدگاه این افراد به رویکرد ایجاد ثبات در اداره عمومی نزدیک است. ثبات اداری ابعاد مختلف دارد، ثبات پرسنلی یکی از ابعاد مهم آن است افرادی که دارای پست سازمانی هستند. اگر پست آنها به طور مداوم تغییر کند، سبب ایجاد بی ثباتی در بوروکراسی می شود حتی اگر جنبه های ساختاری و رویه ای در بوروکراسی ثابت بماند، تغییرات در پرسنل می تواند به بی ثباتی دامن بزند {۱۷}

جنبه های ساختاری و رویه ای

۵- الگوی ذهنی (۵): تعادل گرایی

- طرفداران این ایده فکری توازن و تعادل بین بخش های مختلف یک سیستم را عامل اصلی در فعالیت هماهنگ آن سیستم می دانند. هنگامی که تعادل بین بخش ها از بین برود، نمی توان یکپارچگی لازم را بین اجزای سیستم ایجاد کرد. یکی از شاخص های اصلی ایجاد این توازن در دولت، همسویی بین چشم انداز کشور و چشم انداز سازمانی اس. در این صورت سهم هر سازمان در تحقق اهداف چشم انداز مشخص می شود. همچنین اتکا به تجربه و تخصص در سیاست گذاری ها سبب ایجاد تعادل بین برنامه های دولت می شود (گزاره های ۲ و ۲۴، ۵۴ و ۷۳)

- در اجرای سیاست ها نیز این تعادل زمانی به وجود می آید که ثبات لازم در سیاست ها وجود داشته باشد (گزاره ۴) بی ثباتی در سیاست ها را می توان بر اساس تئوری تعادل نقطه ای توجیه کرد. این تئوری بیان می کند که مشخصه کلی و عمومی فرایندهای سیاسی روی می دهد که فاصله زیادی با گذشته دارد. تصاویر ذهنی خط مشی ترکیبی از اطلاعات تجربی و قضاوت های احساسی است .

• هنگامی که یک تصویر واحد به شکل گسترده ای مورد پذیرش زیر سیستم های خط مشی گذاری قرار می گیرد. معمولاً خط مشی عمومی به صورتی موفق انحصار می یابد اما هنگامی که توافقی در مورد یک خط مشی وجود ندارد، ممکن است ذی نفعان مختلف بر تصاویر مختلفی تاکید داشته باشند این سبب از بین رفتن ثبات و در دستور کار قرار گرفتن مسئله می شود {۲۹} بنابراین اگر این نقاط گسست به صورت مداوم تکرار شود، تعادل در سیستم به هم می خورد و نمی توان انتظار داشت که سیاست ها به صورت یکپارچه اجرا شوند.

از بین رفتن ثبات

۶- الگوی ذهنی (۶) : عملکرد گرایی

- طرفداران این رویکرد به دنبال بهبود عملکرد در دولت هستند، به اعتقاد این گروه از افراد برای این که دولت بتواند به صورت یک بدنه واحد عمل کند لازم است که نقاط عملکرد آن به طور مداوم ارزیابی و نسبت به رفع آن اقدام نمود (گزاره ۶۶) بر اساس رویکرد عملکرد همکاری گونه، عملکرد سازمان در شبکه یا مجموعه سازمان ها مورد ملاحظه قرار می گیرد. در واقع مدیریت عملکرد فرایند دائم و پویایی است که معطوف به مرحله یا مقطع خاصی نیست. مدیران اتکا به آن می توانند به طور موثر اهداف سازمانی را محقق کنند. اما در تحقیق آن نباید صلاحیت ها و شایستگی های حرفه ای را از یاد ببرند {۱}

- **دیدگاه عملکرد گرایی به رویکرد مدیریت مشارکتی نزدیک است.** بنابراین طرفداران این الگوی ذهنی معتقدند که اداره امور باید به صورت غیر متمرکز انجام گیرد (گزاره ۲۶) و عملکرد همکاری گونه به طور مدام ارزیابی و مدیریت شود که برای تحقق آن نیاز است که نظام شایسته سالاری در همه بخش های دولت حاکم باشد (گزاره ۲ و ۸ و ۲۴ و ۲۸)

۷- الگوی ذهنی (۷) معماری گرایبی

- معماری توصیفی است که معمولا در رابطه با ساختارهای پیچیده یا خاصی به کار می رود معماری ساختاری است از احزاب ارتباطات بین آنها و اصول و قواعد حاکم بر طراحی و تکامل آن در طی زمان {۳}

- معماری گراها معتقدند که دولت برای دستیابی به اهدافش نیاز است که تغییرات در اجزاء ارتباط بین آنها و اصول و قواعد حاکم بر طراحی آنها ایجاد کند تا بتواند به صورت یک بدنه ای واحد در جهت اهدافش گام بردارد. بنابراین ضروری است که سازمان های دولت به صورت مناسبی سازماندهی شوند و ساختار و تشکیلات کلان دولت نیز به گونه ای مناسب معماری شود (گزاره ۲۱، ۱۸، ۲۲ و ۴۷) مطابق رویکرد ساختاری- ابزاری ساختار رسمی سازمان های عمومی بر مدل های تفکر و رفتارهای تصمیم گیری در دولت تاثیر گذار است {۱۱}

رویکرد ساختاری- ابزاری

- بنابراین به اعتقاد این گروه از افراد اگر دولت به دنبال ایجاد یکپارچگی در فعالیت ها و تصمیم گیری هایش است. ابتدا باید ساختارهایش را اصلاح کند و ارتباط بین بخشی و فرابخشی از طریق این ساختار ها محقق شود. پیترز بیان می کند که یک راه برای هماهنگی فعالیت های دولت ایجاد ساختار های جدید برای مدیریت مسائل فرابخشی است، بنابراین تقریبا همه دولت ها برخی **ساختارهای فراوزارتخانه ای** دارند، لذا معماری گراها نیز اعتقاد دارند که شوراهای فرابخشی در بدنه دولت باید ایجاد شود، تا سیاست های کلان و فرا بخشی را هماهنگ سازد (گزاره ۴۷)

نتیجه گیری

- این پژوهش بعد از مطالعه تالار گفتمان در خصوص چالش های پیش روی دولت افقی با به کارگیری روش کیو شواهدی مبتنی بر هفت نوع الگوی ذهنی متمایز در خصوص مدیریت دولت افقی در ایران به دست آمد. این مطالعه چهار الگوی ذهنی تا شناسایی کرد (هدف گرایی، سیاست گرایی، تعادل گرایی و ثبات گرایی) که نشان می دهد سیاست ها قابلیت بیشتری برای ایجاد هماهنگی در دولت دارند.

- سایر الگوهای ذهنی تاکید بر ایجاد هماهنگی در اداره عمومی برای ایجاد یکپارچگی در عملکرد دولت دارند، یکی از یافته های مهم این تحقیق این است که بر خلاف کلیشه های معروف که بیان کننده اجرا نشدن سیاست ها به دلیل یکپارچه نبودن اداره عمومی است،

یکپارچه نبودن اداره عمومی

• این تحقیق نشان داد که مشکل اساسی در حوزه سیاست گذاری عمومی است اگر سیاست گذاران، سیاست های ملی را به صورت هماهنگی تدوین کنند، مشکلات اندکی در اجرای آن ها وجود دارد و بخش های مختلفی در اداره عمومی می توانند به صورت یک بدنه یکپارچه فعالیت کنند. به هر حال چون زمان، منابع و حیطه این مطالعه محدود بود، در این پژوهش، فقط دیدگاه های مختلف بررسی شد بنابراین پیشنهاد می شود تحقیقات آتی به بررسی اثر این دیدگاه های مختلف در مورد راه های مدیریت دولت افقی، بر عملکرد دولت افقی در ایران بپردازد.

زمان، منابع و حیطه