

آسیب‌شناسی اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری کشور بر اساس مدل سه شاخگی

مهدی شریفی^۱، وحید آرای^۲

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۱۰/۱۵

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱۲/۲۵

چکیده:

یکی از برنامه‌های مهم اصلاح نظام اداری، سیاست‌های کلی نظام اداری است و مهمترین گام در تحول و اثربخشی ساختار و نظام مدیریتی کشور، تشخیص و شناخت چالش‌ها و مشکلات است. پژوهش حاضر مبتنی بر نمونه‌گیری هدفمند و مصاحبه نیمه ساختار یافته با تعداد ۱۲ نفر از خبرگان علمی و اجرایی از طریق روش تحلیل محتوایی (تحلیل تم) و با استفاده از نرم افزار MAXQDA به دنبال آسیب‌شناسی اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری بر اساس مدل سه شاخگی است. یافته‌ها نشان می‌دهد در شاخه محیطی (جامعه نخبگانی، پاسخگویی، خط و مشی فکری و سیاسی، مقتضیات سازمانی، قانونگذاری، افکار عمومی)، شاخه ساختاری (تدوین سیاست‌های کلی، اجرای سیاست‌های کلی، نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی) و شاخه محتوایی (شخصیت و رفتار، ادراک، زمانبندی، فرهنگ سازمانی، دانش و انگیزش) عوامل عدم تحقق و اجرای کامل سیاست‌های کلی نظام اداری می‌باشند.

واژگان اصلی: سیاست‌های کلی، نظام اداری، ارزیابی، مدل سه شاخگی.

۱. کارشناسی ارشد، گروه مدیریت دولتی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، تهران، ایران.

۲. استادیار گروه مدیریت دولتی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

مقدمه

نظام اداری یکی از مهمترین و تأثیرگذارترین بخش‌های دولت است که اعمال حاکمیت صحیح در آن با اهمیت است و همچنین این بخش به دلیل اینکه ارتباط مستقیم و تنگاتنگی با مردم دارد، در ایجاد نشاط و امید مردم تأثیرگذار است (محمدی و همکاران، ۱۳۹۶: ۴۰). کارآمدی نظام اداری هر کشوری، باعث کارآمدتر شدن حاکمیت آن می‌شود. به همین دلیل بسیاری از کشورها به سمت کارآمدی نظام اداری و کاهش فرایندهای بروکراتیک پیش رفته‌اند. از طرفی نظام اداری با توجه به نقش گسترده و مؤثری که در امور کشورها دارد، یکی از زیرساخت‌های پیشرفت آن کشور محسوب شده و کارآمدی و پویایی آن موجب ارتقای سطح کارایی سایر نظام‌های کشور نظیر نظام اقتصادی، اجتماعی سیاسی، بهداشت و درمان و ... می‌شود.

یکی از زیرساخت‌های مهم توسعه کشور، نظام اداری است که با توجه به نقش گسترده این نظام در انجام امور مختلف سازمانی، بی‌توجهی به آن سبب آسیب‌های جبران‌ناپذیری در مسیر تحقق برنامه‌های دولت و رضایت مردم می‌گردد (الطافی و رنجبریان، ۱۴۰۰). با توجه به اینکه خطوط اصلی سیاسی تحت عنوان «آرمان‌ها و اهداف کشور» توسط قانون اساسی تعیین شده است لیکن به منظور تبیین جزئی‌ترین اصول و اهداف و همچنین تعیین جهت‌گیری‌ها و سیاست‌های کشور جهت رسیدن به این اهداف و آرمان‌ها، رهبر انقلاب اسلامی طبق اصل ۱۱۰ قانون اساسی اقدام به تدوین «سیاست‌های کلی نظام» می‌نماید. این سیاست‌ها راهنمایی برای طرح‌های اجرایی قوای مختلف کشور است تا در چارچوب آن، برنامه‌ریزی و مقررات کشور را تدوین نمایند. لذا سیاست‌های کلی نظام اداری در جهت اصلاح و تحول در نظام اداری به عنوان دستاوردی ارزشمند برای اولین بار در حیات نظام اداری کشور در سال ۱۳۸۹ از سوی مقام معظم رهبری تدوین و ابلاغ گردید.

سیاست‌های کلی نظام اداری موضوعات متنوعی دارد که در آن نهادینه سازی فرهنگ سازمانی، عدالت محوری، شایسته سالاری، دانش گرایی در زمینه‌های مختلف سازمانی و فردی، چابک‌سازی سازمانی، انعطاف‌پذیری، اثربخشی و کارآیی فرایندها، توسعه نظام اداری الکترونیک، خدمات رسانی برتر، شفاف‌سازی و آگاهی بخشی نسبت به حقوق مردم از طریق انتقال اطلاعات صحیح، قانون-گرایی و اشاعه فرهنگ مسئولیت‌پذیری اداری و اجتماعی، نهادینه سازی وجدان کاری، کارآمدسازی و هماهنگی ساختارها و شیوه‌های نظارت و کنترل نظام اداری، حمایت از روحیه نوآوری و ابتکار و

اشاعه فرهنگ بهبود مستمر، ارتقای سلامت نظام اداری و رشد ارزش‌های اخلاقی مورد تأکید قرار گرفته است.

پرسش اصلی این مقاله این است که با گذشت بیش از یک دهه از ابلاغ سیاست‌های کلی نظام اداری این سوال را در ذهن نخبگان و صاحب‌نظران کشور نظام اداری متبادر می‌سازد که آیا سیاست‌های کلان نظام اداری به طور کامل اجرا شده است؟ و موانع تحقق کامل آن مبتنی بر مدل سه شاخگی (ساختار^۱، محتوا^۲ و محیط^۳) چیست؟

۱- مبانی نظری و پیشینه تحقیق

۱.۱. پیشینه تحقیق

عبدالحسین زاده و دیگران (۱۴۰۱) در مقاله «تحلیل آسیب‌شناسانه ابزارهای پیاده‌سازی سیاست‌های کلی نظام اداری» به این یافته‌ها رسیدند که اولاً متأسفانه بینش‌ها و زمینه‌های سیاستی درست برای ابزارسازی در نظام اداری کشور مورد توجه قرار نمی‌گیرد و ثانیاً در تدوین ابزارهای ساختاری و فرآیندی، ابزارهای کارکردی و ابزارهای ظرفیت‌ساز ضعف و چالش جدی وجود دارد و همین امر علت نابسامانی فعلی نظام اداری کشور و عدم تحقق سیاست‌های کلی نظام اداری است.

لطیفی و کمیلی فرد (۱۳۹۶) در مقاله «شناسایی موانع عملیاتی شدن سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری»، به بررسی موانع موجود بر سر راه عملیاتی شدن سیاست‌های کلی نظام اداری پرداخته و بر غفلت از توجه به توانایی، امکانات و ظرفیت مجریان در مرحله تدوین خط‌مشی‌های کلان، عدم وجود دسته‌بندی منظم موضوعات و مسایل نظام اداری، برخورد شعاری با سیاست‌های کلی، وجود مقاومت در برابر تغییرات، نبود ثبات مدیریتی و فقدان شاخص‌ها و معیارهای مشخص برای نظارت و ارزشیابی تأکید نمودند.

مؤذنی و رنگریز (۱۳۹۶) در مقاله «شناسایی و اولویت‌بندی موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی در سازمان‌های دولتی با استفاده از مدل‌های تصمیم‌گیری چند معیاره» تعدد اهداف، هدف‌گذاری

1- Structure

2- Content

3- Context

مبهم و خط‌مشی‌های غیرواقعی را در اولویت‌های نخست قرار گرفتند.

منوریان (۱۳۹۴) در مقاله «مدل اجرای خط‌مشی‌های اصلاح اداری با رویکرد یادگیری» به این یافته‌ها رسیدند که باید تلاش شود یادگیری خلاق میان مجریان رواج یابد. پس از تعیین راه‌حل و تلاش برای جاری سازی آن که به تولید فرایندهای روتین منجر خواهد شد، یادگیری تک حلقوی مستمر نیاز است. مدیران نیز در چرخه یادگیری قرار گیرند و قابلیت‌ها و توانایی‌های خود را به طور دائم افزایش دهند.

وجه تمایز پژوهش حاضر با سایر پژوهش‌هایی که اشاره شد این است که این پژوهش با نگاه آسیب‌شناسی اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری انجام گرفته و سعی دارد مؤلفه‌های عملی مؤثر در اجرای ناموفق سیاست کلی نظام اداری را بر اساس مدل سه شاخگی تشریح نماید.

۱.۲. مبانی نظری

۱.۲.۱. سیاست عمومی^۱

در حوزه سیاست‌گذاری عمومی تعاریف متعددی بیان شده است. سیاست عمومی به هر آنچه دولت‌ها انتخاب می‌کنند تا انجام دهند یا انجام ندهند اشاره دارد (Dye, 2013: 3). سیاست عمومی برای تعیین اولویت‌ها در انجام امور و فعالیت‌ها در جامعه است. همان‌گونه که اهداف، نتایج موردنظر را مشخص می‌کنند و برنامه‌ها راه رسیدن به آنها را روشن می‌سازند، سیاست‌ها راهنمای عمل بوده، اولویت‌ها و بایدها و نبایدها را معین می‌کنند و نشان دهنده خطوط کلی در فعالیت‌ها و اقدامات بخش عمومی است (Dror, 1983: 12-17). آندرسون، سیاست عمومی را سلسله اقدامات هدف‌دار توصیف می‌کند که توسط فرد یا افراد قدرتمند و دارای مشروعیت سیاست‌گذاری، برای مقابله و رفع یک مشکل عمومی شکل می‌گیرد (Anderson, 2003: 2).

هر نوع سیاست عمومی به طور موضوعی توسط یک مشاهده‌گر تعریف می‌شود و معمولاً به عنوان مجموعه تصمیماتی فرض می‌شود که در ارتباط با بسیاری از شرایط و تأثیرات فردی، گروهی و سازمانی بکار می‌روند (هیل و هیوب، ۱۳۷۹: ۲۱).

^۱- Public Policy.

سیاست‌گذاری عمومی، اتخاذ تصمیماتی به نام عموم از سوی حکومت که در قالب مقررات به اجرا درمی‌آید و دارای تأثیرات مستقیم و غیرمستقیم بر زندگی شهروندان است (آرائی، ۱۳۹۲).

۱.۲.۲. فرایند سیاست عمومی

سیاست‌گذاری عمومی مرکز ثقل دنیای مدیران دولتی است که به طور بالقوه برای آنها مشروعیت به وجود آورده و منابع موردنیاز را برای اجرای وظایف آنها، در سطوح عالی‌ای از اطلاعات، پیچیدگی و رقابت فراهم می‌سازد لیکن فرایند سیاست‌گذاری مملو از بی‌خردی، ناسازگاری و ناهماهنگی‌ها می‌باشد که همه آنها می‌توانند به منبع اصلی تنش و پریشانی برای این مقامات تبدیل گردند به ویژه اگر مدیران دولتی با ماهیت و کارکردهای فرایند سیاست‌گذاری آشنا نباشند، نمی‌توانند استراتژی‌های مؤثری را برای جهت‌دهی فرایند سیاستی و تضمین اینکه به مجموعه منسجمی از بازده‌های سیاستی منجر گردد، توصیه نمایند (هاولت و رامش، ۱۳۸۰). ادبیات موجود در سیاست‌گذاری عمومی، راهنمایی‌های اندکی را در خصوص چگونگی گسترش نقش‌های سیاستی مدیران دولتی فراهم می‌آورد. توجه به این کمبودها با فراهم ساختن چارچوبی عملی برای مدیران دولتی و سیاست‌گذاران جهت بهبود کارکرد و تنظیم سیاست‌ها حائز اهمیت است. کارکردهای عمومی سیاست‌گذاری که مدیران دولتی می‌توانند به عهده بگیرند متشکل از پنج مرحله اساسی است: دستورگذاری، تنظیم سیاست‌ها، تصمیم‌گیری، اجرا و ارزیابی. در این مفهوم، فعالیت‌های سیاست‌گذاری در مراحل خطی متوالی رخ نمی‌دهد بلکه به صورت یک فرایند و دارای مراحل مجزا و در عین حال به هم مرتبط بوده و مجموعه فعالیت‌هایی هستند که سیاست‌گذاران می‌توانند در آنها وارد شوند تا به اهداف سیاستی اجتماعی و دولتی خود دست یابند.

مرحله شناخت مشکل و قرار گرفتن آن در دستورکار؛ به فرایندی اشاره دارد که مشکلات شناسایی و وارد دستورکار می‌شود. مهم‌ترین موضوع در فرایند سیاست‌گذاری، مسأله‌شناسی است. باید مسأله را از آن جهت شناسایی و بررسی کرد که آیا مسأله موجود در دستورکار، یک مسأله عمومی است و سپس پس از شناخت مسأله، آیا توان و جایگاه قرار گرفتن در دستورکار سیاست‌گذاران را دارا خواهد بود. شناخت نادرست مسأله، راه‌حل‌های آن را متأثر می‌سازد و نتایج مطلوبی به بار نخواهد آورد (قلی‌پور و غلام‌پور، ۱۳۸۹).

در مرحله ارایه راه‌حل‌ها به تصمیم‌گیران یا تنظیم سیاست‌ها؛ سیاست‌گذار و نهادهای درگیر در

این مرحله به جمع‌آوری مجموعه‌ای از گزینه‌ها و راه‌حل‌های مختلف اما مرتبط می‌پردازند. سپس راه‌حل‌ها را ارزیابی کرده و مزایا و معایب آنها را بررسی می‌کنند. چون در این مرحله بسیاری از راه‌حل‌های بالقوه باید به نحوی غربال و تنها یک یا چند راه‌حل محدود انتخاب و استفاده شود، از سیاسی‌ترین مراحل به شمار می‌آید. از این رو باید با سازوکارهایی، از میزان سیاسی شدن این مرحله و انتخاب بر اساس زمینه‌های سیاسی، کاسته شود (قلی‌پور و غلام‌پور، ۱۳۸۹).

مرحله انتخاب راه‌حل یا تصمیم‌گیری؛ که به طراحی و تصویب سیاست‌ها اختصاص دارد، در حقیقت به سیاست‌ها مشروعیت سیاسی می‌دهد و به تعبیر رایج، قانونی می‌شود. سیاستگذار پس از انتخاب گزینه مناسب باید تلاش کند گزینه انتخابی را به تصویب نهاد قانونی برساند، و با این اقدام سیاست‌ها را نهادینه کند (آرایی، ۱۳۹۲).

مرحله به اجرا درآوردن راه‌حل یا اجرای سیاست‌ها؛ به عنوان یکی از فرایندهای پیچیده، سیاست‌های تصویب شده را به اقدامات عملیاتی تبدیل می‌کند. بدون آنکه قابلیت امکان‌پذیری اجرای سیاست‌ها بررسی شود و ابزار لازم برای آن تعیین شود، سیاست‌ها تصویب می‌شد و در عمل با مشکل مواجه می‌شد. بزرگ‌ترین مشکل در اجرای سیاست‌ها، فراهم نکردن تمهیدات خاص در مرحله شکل‌گیری است و در مرحله تدوین سیاست‌ها باید نظام‌هایی را تعبیه کرد که عوامل بازدارنده در فرایند اجرا حداقل شود.

و در نهایت مرحله نظارت و کنترل بر نتایج یا ارزیابی سیاست‌ها؛ به معنای بررسی عینی، منظم و تجربی آثار جاری سیاست‌ها و میزان موفقیت آنها در دستیابی به هدف و نیز سنجش کارایی سیاست‌ها می‌باشد که در دو مرحله حین اجرای سیاست و پس از اجرای آن انجام می‌شود. بر اساس این تعریف، ابعاد ارزیابی سیاست‌ها عبارتند از: الف) ارزیابی پیامدها و آثار یک سیاست، ب) ارزیابی میزان موفقیت یک سیاست، ج) ارزیابی کارایی یک سیاست.

هدف از ارزیابی سیاست در ابعاد فوق، ارائه بازخورد به سیاستگذار به منظور اصلاح سیاست‌ها برای دستیابی بهتر به اهداف تعیین شده است (قلی‌پور و غلام‌پور، ۱۳۸۹: ۳۹۹-۳۹۵).

۱،۲،۳. نظام اداری

اداره^۱ عبارت از مجموعه فعالیت‌هایی است که به وسیله آن مقامات عمومی با امکانات عادی یا با توسل به اختیاراتی که قدرت عمومی نامیده می‌شود، نظم عمومی را برقرار می‌سازند و نیازهایی را که متضمن نفع عمومی است، برآورده می‌کنند. نظام اداری^۲ شامل سازمان‌های بخش دولتی در مقابل بخش خصوصی است که سه ویژگی اقتدار رسمی، پابندی به قوانین و پاسخگویی را دارند (ترنر و هیوم، ۱۳۷۹: ۱۱۷). تعریف نظام اداری در اسناد رسمی کشور زیرنظامی از نظام جمهوری اسلامی است که عهده‌دار تمثیت عملیاتی امور اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی نظام جمهوری اسلامی است» (سازمان اداری و استخدامی کشور، ۱۳۷۷: ۳۴).

نقش اساسی نظام اداری به عنوان شریان حیاتی در کلیه نظام‌های سیاسی به اشکال مختلف در طول تاریخ تداوم داشته است و نظام اداری و بوروکراسی حاکم بر آن برای جامعه انسانی ابزار مهم و اساسی در پیشبرد اهداف نظام‌های سیاسی به شمار می‌آید (فقیهی و کاظمی بیگدلی، ۱۳۹۱: ۲۰). در دنیای مدرن، اداره کشور و اقتصاد بدون نظام اداری امکانپذیر نیست و ساختارهای اداری تأثیر اساسی بر کارکردهای سیاسی و اجتماعی دارند (خاندوزی و کاویانی، ۱۳۹۵: ۷۰). با توجه به اینکه نظام اداری به منزله ابزاری مهم برای تحقق پیشرفت کشور در ابعاد مختلف است، بنابراین لازم است باور مشترک برای انسجام بخشیدن به بخش‌ها و مؤلفه‌های مختلف آن وجود داشته باشد. نظام اداری زیرساختی است که سایر نظام‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و... بدون بهره‌گیری از آن نمی‌توانند به اهداف خود دست یابند. در صورتی که ارزشیابی نظام اداری به طور صحیح و مستمر انجام شود، موجب ارتقای پاسخگویی نظام اداری و اعتماد عمومی به عملکرد این نظام و افزایش کارایی و اثربخشی آن می‌شود (سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۳۹۶: ۴۵۱-۴۵۱).

۱،۲،۴. سیاست‌های کلی نظام اداری

در فروردین ماه ۱۳۸۹ مقام معظم رهبری سیاست‌های کلی نظام اداری را پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام ابلاغ کرد و کلیه مخاطبان این سیاست را موظف نمود تا زمانبندی

1- Administration

2- Administrative System

مشخص برای عملیاتی شدن آن تهیه و پیشرفت آن را در فواصل زمانی معین گزارش کنند. سیاست-های کلی نظام اداری در قالب ۲۶ عنوان تنظیم شده که در آن نهادینه سازی فرهنگ سازمانی، عدالت محوری، شایسته سالاری، دانش گرایی در زمینه‌های مختلف سازمانی و فردی، چابک‌سازی سازمان-ها، انعطاف پذیری، اثربخشی و کارآیی فرآیندها، توسعه نظام اداری الکترونیک، خدمات رسانی برتر، شفاف‌سازی و آگاهی بخشی نسبت به حقوق مردم از طریق انتقال اطلاعات صحیح، قانون‌گرایی و اشاعه فرهنگ مسئولیت‌پذیری اداری و اجتماعی، نهادینه سازی وجدان کاری، کارآمدسازی و هماهنگی ساختارها و شیوه‌های نظارت و کنترل نظام اداری، حمایت از روحیه نوآوری و ابتکار و اشاعه فرهنگ بهبود مستمر، ارتقای سلامت نظام اداری و رشد ارزش‌های اخلاقی مورد تأکید قرار گرفته است.

در خصوص ارزیابی آخرین برنامه اصلاح نظام اداری هنوز آمار دقیق و گزارش کاملی ارائه نشده لیکن سازمان اداری و استخدامی کشور در سال ۱۳۹۶ گزارشی در مورد ارزیابی این برنامه منتشر کرده که اجرای برنامه به دلایلی از جمله؛ در اولویت نبودن سیاستگذاران، ضعف مهارت‌های مدیران، فقدان شاخصه‌ای قابل سنجش، حاکم نبودن رویکردهای همه جانبه نگر، تمرکزگرایی و فقدان مدیریت عملکرد موفقیت چشمگیری نداشته است و در بیشتر زمینه‌ها نیاز به اصلاحات و تحولات زیادی دارد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۷: ۴۱).

۱.۲.۵. مدل سه شاخگی

در مدل سه شاخگی ارتباط بین عوامل ساختاری، محتوایی و محیطی به نحوی است که هیچ پدیده یا رویداد سازمانی نمی‌تواند خارج از تعامل این سه شاخه صورت گیرد. رابطه بین این سه شاخه، یک رابطه تنگاتنگ و ناگسستنی بوده و در عمل از هم جدایی ناپذیرند. بدین معنی که نوع روابط موجود بین این سه شاخه از نوع لازم و ملزومی بوده و به مثابه سه شاخه روییده از تنه واحد حیات سازمان می‌باشند (روستاخیز، ۱۳۹۵: ۵۷).

عوامل محتوایی: شامل عوامل انسانی و روابط انسانی در سازمان هستند که شیوه‌های رفتاری، ارتباط غیررسمی، الگوهای خاص به هم پیوسته و محتوایی اصلی سازمان را تشکیل می‌دهند. این عوامل محتوایی در واقع عامل پویایی دهنده و زنده سازمان تلقی می‌شوند و هرگونه عوامل و متغیرهایی که به طور مستقیم مربوط به نیروی انسانی است، در این شاخه قرار دارند.

عوامل ساختاری: عواملی که در برگیرنده تمام عناصر، عوامل و شرایط فیزیکی و غیرانسانی سازمان هستند که با نظم و ترتیب خاص و به هم پیوسته، چارچوب و قالب فیزیکی و مادی سازمان را می‌سازند. بنابراین تمام منابع مالی، اطلاعاتی و فنی که با ترتیب خاص در بدنه کلی سازمان جاری می‌شوند (عوامل غیرزنده) جزو این عوامل قرار می‌گیرند.

عوامل محیطی: دربرگیرنده همه شرایط و عوامل محیطی برون سازمانی است که بر سازمان محیط بوده و بر آن بیشتر اثرگذار هستند تا تأثیرپذیر (میرزایی اهرنجانی و سرلک، ۱۳۸۴: ۶۷).
ارتباط بین عوامل ساختاری، رفتاری و زمینه‌ای به گونه‌ای است که هیچ پدیده یا رویداد سازمانی نمی‌تواند خارج از تعامل این سه شاخه صورت پذیرد (میرزایی اهرنجانی، ۱۳۸۶: ۷۳).
این مدل مبنای الگوی تحلیلی پژوهش حاضر می‌باشد و آسیب‌شناسی اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری کشور در سه بعد عوامل ساختاری، محیطی و محتوایی بررسی می‌شود.

۳. روش‌شناسی تحقیق

روش تحقیق در این مقاله شامل موارد زیر می‌باشد:
مرحله اول: بررسی و مطالعه اسناد و منابع مرتبط با موضوع و فیش برداری از نکات و موضوعات مهم جهت دست یافتن به چارچوب نظری.

مرحله دوم: با توجه به مطالعات انجام شده، مبتنی بر نمونه‌گیری هدفمند، مصاحبه نیمه ساختار یافته با تعداد ۲۲ نفر از اساتید، متخصصان و خبرگان علمی و اجرایی که در تدوین و اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری نقش دارند، انجام گردید.

مرحله سوم: با توجه به اینکه پژوهش حاضر به دنبال ارزیابی اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری کشور می‌باشد، از طریق روش تحلیل محتوایی (تحلیل تم^۱) با استفاده از نرم افزار MAXQDA داده‌های جمع‌آوری شده را تجزیه و تحلیل و کدگذاری کرده و سپس در قالب مدل سه شاخگی (ساختاری، محتوایی و محیطی) ارائه گردیده است.

^۱- Thematic analysis.

۴. یافته‌های تحقیق

الف) مرحله اول کد گذاری باز

در این مرحله فقط متن مصاحبه خوانده و نکته استنباطی از هر بخش از مصاحبه در قالب یک کد مشخص گردید، سپس در قالب فایل اکسل از نرم افزار خروجی گرفته شد. تعداد کل کدها و مضامین استخراج شده از مصاحبه ها ۱۸۶ کد می باشد.

ب) مرحله دوم کد گذاری محوری

در این مرحله مضامین استخراج شده مورد بررسی قرار گرفته و در گام اول مضامین تکراری حذف و در گام دوم مضامین مرتبط، با هم ادغام شدند. فهرست کلی مضامین استخراج شده در مرحله کدگذاری محوری به شرح جدول شماره یک می باشد (۱۸۶ کد باز در فرایند حذف و ادغام و به ۴۱ کد محوری تبدیل شده اند).

ج) مرحله سوم کد گذاری گزینشی

در این مرحله مؤلفه‌ها متناسب با مفاهیم خود، ذیل یک کد عام تر دسته بندی شدند. فهرست کلی مضامین استخراج شده در مرحله کد گذاری گزینشی به شرح جدول شماره ۱ می باشد (۴۱ کد محوری به ۱۵ کد گزینشی تبدیل شده‌اند).

جدول شماره ۱: فهرست مضامین کدگذاری گزینشی

کدگذاری گزینشی	مؤلفه‌ها
جامعه نخبگان	انفعال جامعه نخبگانی و دانشگاهی کشور نسبت به سیاست‌های کلی نظام اداری
	کم توجهی به ظرفیت شرکت‌های دانش بنیان در جهت اجرایی کردن سیاست‌های کلی نظام اداری
	ناتوانی دانشگاه‌های کشور در پرورش افراد تحول آفرین
پاسخگویی	پاسخگو نبودن مدیران در جهت اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری
	ضمانت اجرای ضعیف برای اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری
	احساس نیاز نکردن مدیران اجرایی برای تغییر در نظام اداری کشور
خطومشی فکری و سیاسی	دخالت دادن سلیقه و نظر شخصی مجریان برای اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری
مقتضیات سازمان ها	وجود مشکلات و مسائل فراوان در سازمان‌ها (بورکراسی حاکم بر ادارات،

	حقوق و دستمزد ... و داشتن نگاه بخشی
	یکسان دیدن ظرفیت سازمان‌ها و نادیده گرفتن اقتضائات سازمانی هر دستگاه
قانونگذاری	ضعف قانونگذاری نمایندگان مجلس شورای اسلامی
	کم توجهی نهادهای مختلف قضائی تقنینی و اجرایی به تدوین و اصلاح قوانین و مقررات در خصوص فرهنگ سازمانی
	کم توجهی به انطباق قوانین با سیاست‌های کلی نظام اداری
افکار عمومی	ضعف رسانه‌ها به خصوص سازمان صدا و سیما در تبدیل سیاست‌های کلی به گفتمان رایج در جامعه
	شکل نگرفتن مطالبه مردمی برای اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری
	وجود تبعات اجتماعی اجرای برخی از بندهای سیاست‌های کلی نظام اداری (مانند کوچک سازی)
	وجود شرایط نامطلوب اقتصادی و معیشتی در کشور
	عدم تبدیل سیاست‌های نظام اداری به گفتمان رایج در سازمان‌ها
تدوین سیاست‌های کلی	پیش بینی نکردن جامع از توان مجریان
	پیش بینی نشدن ضمانت اجرای سیاست‌ها در قوانین
نظارت بر سیاست‌های کلی	کم کاری مجمع تشخیص مصلحت نظام در رصد میزان تحقق اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری
	سلیقه ای ارزیابی کردن سیاست‌ها به دلیل تدوین نشدن شاخص‌های دقیق و بومی
	مشخص نبودن متولی نظارت بر سیاست‌ها و بخشی انجام شدن برخی از نظارت‌ها
	ضعف اختیارات لازم برای مجمع تشخیص در حوزه نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی
اجرای سیاست‌های کلی	نداشتن ثبات مدیریتی در سطح مدیران عالی
	رعایت نشدن ساختار تبدیل سیاست به قانون و برنامه و دستورالعمل
	یکارچه دیده نشدن فرایند تدوین، اجرا و نظارت سیاست‌ها
	مشخص نشدن متولی اجرای هر یک از بندهای سیاست‌های کلی نظام اداری

	پیش بینی نکردن زمان برای اجرای بندهای سیاست‌های کلی نظام اداری
	ناسازگاری روند اجرایی با سیاست‌های کلی نظام اداری
	نامشخص بودن شیوه اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری
	نبود برخی امکانات (مانند بودجه و ...) در سازمان‌ها
	ناهماهنگی میان نهادهای حاکمیتی
	ناکارآمدی و یکپارچه نبودن نظام تصمیم‌گیری و اجرا در کشور
شخصیتی و رفتاری	کم توجهی به مدیران مقتدر، تحولگرا، کلان‌نگر
ادراک	شکل نگرفتن فهم مشترک میان تدوین‌کنندگان و مجریان سیاست‌های کلی نظام اداری
زمان بندی	زمان بر بودن اجرای برخی بندهای سیاست‌های کلی نظام اداری مانند فرهنگ سازمانی
فرهنگ سازمانی	وجود فرهنگ سازمانی با ویژگی خاص (منفعل بودن و دغدغمند نبودن)
دانشی	نداشتن تخصص و اطلاعات کافی مجریان
انگیزشی	عدم اقتناع مادی و معنوی آخرین فرد در حلقه نظام اداری.
	تناسب نداشتن پست سازمانی با تخصص و علاقه
	تشویق کارمندان نمونه و موفق در اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری

در این مرحله بعد از ارزیابی اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری، موانع اجرای این سیاست‌ها با روش تحلیل کیفی احصاء گردید؛ حال با توجه به اینکه پژوهش حاضر به دنبال دسته‌بندی این موانع در قالب مدل سه شاخگی می‌باشد نتایج به دست آمده را در قالب مدل مذکور دسته‌بندی می‌نماییم.

جدول شماره ۲: موانع اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری کشور بر اساس مدل سه شاخگی

شاخه	ابعاد	موانع اجرای سیاست‌ها
محیطی	جامعه‌نخبگان	انفعال جامعه‌نخبگانی و دانشگاهی کشور نسبت به سیاست‌های کلی نظام اداری
		کم توجهی به ظرفیت‌های دانش‌بنیان در جهت اجرایی کردن سیاست‌های کلی نظام اداری
		ناتوانی دانشگاه‌های کشور در پرورش افراد تحول‌آفرین

پاسخگو نبودن مدیران در جهت اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری	پاسخگویی	ساختاری
ضمانت اجرای ضعیف برای اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری		
احساس نیاز نکردن مدیران اجرایی برای تغییر در نظام اداری کشور		
دخالت دادن سلیقه و نظر شخصی مجریان برای اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری	خط مشی فکری و سیاسی	
وجود مشکلات و مسائل فراوان در سازمان‌ها (بورکراسی حاکم بر ادارات، حقوق و دستمزد و...) و داشتن نگاه بخشی	مقتضیات سازمان‌ها	
یکسان دیدن ظرفیت سازمان‌ها و نادیده گرفتن اقتضائات سازمانی هر دستگاه		
ضعف قانونگذاری نمایندگان مجلس شورای اسلامی	قانونگذاری	
کم توجهی نهادهای مختلف قضائی تقنینی و اجرایی به تدوین و اصلاح قوانین و مقررات در خصوص فرهنگ سازمانی		
کم توجهی به انطباق قوانین با سیاست‌های کلی نظام اداری		
ضعف رسانه‌ها به خصوص سازمان صدا و سیما در تبدیل سیاست‌های کلی به گفتمان رایج در جامعه	افکار عمومی	
شکل نگرفتن مطالبه مردمی برای اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری		
وجود تبعات اجتماعی اجرای برخی از بندهای سیاست‌های کلی نظام اداری (مانند کوچک سازی)		
وجود شرایط نامطلوب اقتصادی و معیشتی در کشور		
عدم تبدیل سیاست‌های نظام اداری به گفتمان رایج در سازمان‌ها		
پیش بینی نکردن جامع از توان مجریان	تدوین سیاست‌های کلی	
پیش بینی نشدن ضمانت اجرای سیاست‌ها در قوانین		
رعایت نشدن ساختار تبدیل سیاست به قانون و برنامه و دستورالعمل	اجرای سیاست‌های کلی	
یکارچه دیده نشدن فرایند تدوین، اجرا و نظارت سیاست‌ها		
مشخص نشدن متولی اجرای هر یک از بندهای سیاست‌های کلی		

نظام اداری		
نداشتن ثبات مدیریتی در سطح مدیران عالی		
پیش بینی نکردن زمان برای اجرای بندهای سیاست‌های کلی نظام اداری		
ناسازگاری روند اجرایی کشور با سیاست‌های کلی نظام اداری		
نامشخص بودن شیوه اجرای سیاست‌های نظام اداری		
نبود برخی امکانات (مانند بودجه و ...) در سازمان‌ها		
ناهماهنگی میان نهادهای حاکمیتی		
ناکارآمدی و یکپارچه نبودن نظام تصمیم‌گیری و اجرا در کشور		
ضعف مجمع تشخیص مصلحت نظام در رصد میزان تحقق اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری		
سلیقه‌ای ارزیابی کردن سیاست‌ها به دلیل تدوین نشدن شاخص-های دقیق و بومی	نظارت بر سیاست-های کلی	
مشخص نبودن متولی نظارت بر سیاست‌ها و بخشی انجام شدن برخی از نظارت‌ها		
ضعف اختیارات لازم برای مجمع تشخیص در حوزه نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی		
کم توجهی به مدیران مقتدر، تحولگرا و کلان‌نگر	شخصیتی و رفتاری	
شکل‌نگرفتن فهم مشترک میان تدوین‌کنندگان و مجریان سیاست‌های کلی نظام اداری	ادراک	
زمان بر بودن اجرای برخی بندهای سیاست‌های کلی نظام اداری مانند فرهنگ سازمانی	زمان بندی	
وجود فرهنگ سازمانی با ویژگی خاص (منفعل بودن و دغدغمند نبودن)	فرهنگ سازمانی	محتوایی
نداشتن تخصص و اطلاعات کافی مجریان	دانشی	
عدم اقناع مادی و معنوی آخرین فرد در حلقه نظام اداری.		
تناسب نداشتن پست سازمانی با تخصص و علاقه	انگیزی	
تشویق کارمندان نمونه و موفق در اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری		

نتیجه‌گیری و پیشنهادهای سیاستی

پژوهش حاضر به آسیب‌شناسی اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری کشور بر اساس مدل سه شاخگی پرداخت. تعداد کل کدها و مضامین استخراج شده از مصاحبه با اساتید و خبرگان علمی و اجرایی ۱۸۶ کد باز بود که در مرحله بعد مضامین استخراج شده مورد بررسی قرار گرفته و در گام اول مضامین تکراری حذف و در گام دوم مضامین مرتبط، با هم ادغام شدند. در ادامه کدهای باز به ۴۱ کد محوری تبدیل و کدهای محوری ذیل ۱۵ کد گزینشی عام‌تر قرار گرفتند. در نهایت این کدها در قالب مدل سه شاخگی دسته بندی گردیدند که بر اساس آن در شاخه محیطی (جامعه نخبگان، پاسخگویی، خط و مشی فکری و سیاسی، مقتضیات سازمان‌ها، قانونگذاری، افکار عمومی)، شاخه ساختاری (تدوین سیاست‌های کلی، اجرای سیاست‌های کلی، نظارت بر سیاست‌های کلی) و شاخه محتوایی (شخصیتی و رفتاری، ادراک، زمانبندی، فرهنگ سازمانی، دانشی و انگیزشی) موانع اجرای کامل سیاست‌های کلی نظام اداری تعیین شده‌اند.

با توجه به مراتب فوق، به منظور تحقق کامل سیاست‌های کلی نظام اداری پیشنهادهای سیاستی زیر ارائه می‌شود.

در حوزه محیطی:

- افزایش هزینه سیاسی و اجتماعی عدم اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری از جمله؛ انتشار گزارش رسمی سالیانه میزان تطابق اقدامات دولت با سیاست‌های کلی نظام اداری با تأکید بر انتشار عمومی و قرائت آن در صحن علنی مجلس شورای اسلامی و لزوم اعلام نظر مجمع تشخیص مصلحت نظام در زمان سوال، استيضاح یا رأی اعتماد/عدم اعتماد به کابینه و وزاری دولت در خصوص میزان پابندی به سیاست‌های کلی نظام اداری و اجرای آنها.
- اجماع سازی سیاست‌ها با: اطلاع رسانی نظام مند به نخبگان، متخصصان حوزه و دانشگاه، صاحب نظران و عموم مردم با همکاری صدا و سیما و رسانه‌های جمعی و متولیان ذیربط، تبیین سیاست‌های کلی نظام اداری برای اشخاص، مجریان، ذینفعان و دستگاه‌های ذیربط و ایجاد گفتمان عمومی لازم و استفاده از ظرفیت‌های اجتماعی برای تحقق سیاست‌ها.
- افزایش سطح تعاملات دولت و مجمع تشخیص مصلحت نظام.

در حوزه ساختاری:

- تبیین جایگاه سیاست‌های کلی نظام اداری به عنوان تعیین‌کننده خطوط اصلی حرکت نظام اداری به عنوان محور هماهنگی قوا و ضرورت تحقق آنها.
- الزام به تدوین آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی اجرای سیاست‌های نظام اداری.
- بازآرایی نهادی دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام از جمله؛ تقویت ساختار مرکزی رصد راهبردی میزان اجرای سیاست‌های کلی ابلاغی در دبیرخانه مجمع با استفاده از تمام ظرفیت‌های نظارتی، آماری و اطلاعاتی کشور.
- تأمین مالی و سایر نیازهای تحقق سیاست‌های کلی نظام اداری و شناسایی و رفع موانع آنها.
- پیشگیری از تصویب قوانین مغایر یا غیرمطابق با سیاست‌های کلی نظام اداری از طریق شورای نگهبان.
- نهادینه سازی التزام به سیاست‌های کلی نظام اداری در نظام آموزشی، ارتقاء و ارزیابی کارکنان و مدیران دستگاه‌های دولتی.
- درخواست تهیه گزارش‌های دوره‌ای از میزان اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری توسط سازمان بازرسی کل کشور.
- استفاده از ظرفیت دیوان عدالت اداری در جهت ابطال مقررات دستگاه‌های دولتی مغایر با سیاست‌های کلی نظام اداری.

حوزه محتوایی:

- توجه به انگیزه‌ها و توانایی‌های اشخاص برای اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری در انتصابات و انتخاب‌ها، استیضاح و عزل، بازرسی و نظارت.
- تقویت و حمایت از مسئولان انگیزه‌مند و فعال در اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری.

کتابنامه:

- آرای، وحید (۱۳۹۲). سیاست‌گذاری عمومی، تهران، انتشارات فرهیختگان دانشگاه.
- الطافی، رحمان و رسول رنجبریان (۱۴۰۰). بررسی نقش مؤلفه‌های گام دوم انقلاب اسلامی بر اجرای دومین برنامه جامع نقشه راه اصلاح نظام اداری و سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری، فصلنامه پژوهش‌های انقلاب اسلامی، دوره ۱۰، شماره ۴.
- ترنر، مارک و دیوید هیوم، (۱۳۷۹). حکومتداری، مدیریت و توسعه، چگونه دولت کارآمدی داشته باشیم، ترجمه عباس منوریان، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- خاندوزی، سیداحسان و زهرا کاویانی (۱۳۹۵). کانال‌های تأثیر بوروکراسی بر عملکرد اقتصاد ایران، فصلنامه مجلس و راهبرد، شماره ۸۷.
- روستاخیز محمد (۱۳۹۵). عوامل مؤثر بر بازگشت بازماندگان از تحصیل به چرخه آموزش با استفاده از مدل سه شاخگی در نواحی آموزش و پرورش شهرستان زاهدان، پایان نامه کارشناسی ارشد در رشته مدیریت دولتی دانشگاه سیستان و بلوچستان.
- سازمان اداری و استخدامی کشور (۱۳۷۷). برنامه راهبردی نظام اداری کشور، انتشارات سازمان اداری و استخدامی کشور.
- سازمان برنامه و بودجه کشور (۱۳۹۶). گزارش عملکرد قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، جلد اول، انتشارات سازمان برنامه و بودجه کشور.
- عبدالحسین‌زاده، محمد، حسین‌پور، داود، اصلی‌پور، حسین و وجه‌الله قربانی‌زاده (۱۴۰۱). تحلیل آسیب‌شناسانه ابزارهای پیاده‌سازی سیاست‌های کلی نظام اداری، فصلنامه پژوهش‌های مدیریت عمومی، شماره ۲.
- فقیهی، ابوالحسن و سیدعباس کاظمی بیگلری (۱۳۹۳). الگویی برای تدوین و اجرای برنامه‌های اصلاح و بهبود نظام اداری در جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه علوم مدیریت ایران، شماره ۳۴.
- قلی‌پور، رحمت‌الله و ابراهیم غلام‌پور (۱۳۸۹). فرایند سیاست‌گذاری عمومی در ایران، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- لطیفی، میثم و مجتبی کمیلی فرد (۱۳۹۶). شناسایی موانع عملیاتی شدن سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری، فصلنامه مطالعات راهبردی بسیج، سال ۲۱، شماره ۷۸.

- محمدی، مهتاب، الوانی، سیدمهدی، معمارزاده طهران، غلامرضا و قاسم انصاری زنانی (۱۳۹۶). طراحی مدل سه بُعدی اجرای حاکمیتی خط‌مشی‌های عمومی، فصلنامه رسالت مدیریت دولتی، سال هشتم، شماره ۲۶.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۷). تحلیل پیشنهاد اصلاح نظام اداری در ایران، دفتر مطالعات اقتصاد بخش عمومی.
- منوریان، عباس (۱۳۹۴). مدل اجرای خط‌مشی‌های اصلاح اداری با رویکرد یادگیری، فصلنامه مدیریت دولتی، دوره ۷، شماره ۴.
- موذنی، بهرام و حسن رنگریز (۱۳۹۶). شناسایی و اولویت‌بندی موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی در سازمان‌های دولتی با استفاده از مدل‌های تصمیم‌گیری چند معیاره، فصلنامه خط‌مشی - غذای عمومی در مدیریت، سال ۸، شماره ۲۸.
- میرزایی اهرنجان‌ی حسن و محمد علی سرلک (۱۳۸۴). نگاهی به معرفت‌شناسی سازمانی: سیر تحول، مکاتب و کاربردهای مدیریتی، فصلنامه پیک نور ویژه مدیریت، دوره ۳، شماره ۳.
- میرزایی اهرنجان‌ی، حسن (۱۳۸۶). زمینه‌های روش شناختی تئوری سازمان، تهران، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی و اسلامی دانشگاه‌ها (سمت).
- هاولت، مایکل و ام رامش (۱۳۸۰). مطالعه خط‌مشی عمومی، ترجمه عباس منوریان و ابراهیم گلشن، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- هیل، مایکل و پیتر هیوپ (۱۳۷۹). اجرای خط‌مشی عمومی: حکمرانی در نظریه و عمل، ترجمه جواد معدنی نیما خدایی، تهران، انتشارات آذرین مهر.

- Anderson, James E (2003). *Public Policymaking*. Stamford, CT: Cengage Learning; Wadsworth; Houghton Mifflin.
- Dror, Yehezkel (1983). *Public policymaking reexamined*. New Brunswick, N.J.; London: Transaction.
- Dye. Thomas R (2013). *Understanding public policy*. Boston: Pearson.