



فصلنامه علمی اندیشه مدیریت راهبردی (اندیشه مدیریت)، مقاله علمی پژوهشی  
سال هفدهم، شماره چهارم (پیاپی ۳۸)، زمستان ۱۴۰۲، صص. ۱۸۱-۲۳۰

## واکاوی موانع هماهنگی در نظام اداری کشور و اولویت‌بندی آن با روش تحلیل اهمیت - عملکرد (IPA)

محمد جانثاری \*

محمد واقعی بادی \*\*

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۸/۲۰ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۱۱/۰۸

مقاله برای اصلاح به مدت ۹ روز نزد نویسنده (گان) بوده است.

10.30497/SMT.2024.245402.3528

### چکیده

هماهنگی یک اصطلاح تخصصی جدید اما دارای قدمتی دیرینه در اطلس مفهومی خط‌مشی‌گذاری و حکمرانی عمومی است. این مهم بر اساس بند ۱۴ سیاست‌های کلی نظام اداری (۱۳۸۹/۰۱/۳۱) مبنی بر کل‌نگری، همسوسازی، هماهنگی و تعامل اثربخش دستگاه‌های اداری، یکی از اهداف مهم نظام حکمرانی و اداری کشور قلمداد می‌شود. پژوهش حاضر با واکاوی موانع هماهنگی در نظام اداری کشور به دنبال ارائه فهمی عمیق‌تر از موضوع ناهماهنگی در نظام اداری بوده و با اولویت‌بندی آن موانع تلاش می‌کند راهنمایی کاربردی برای دولتمردان و پژوهشگران این حوزه فراهم آورد. در این راستا با روش پژوهشی آمیخته (کیفی-کمی) در مرحله نخست پژوهش پس از انجام مصاحبه با ۱۵ نفر از خبرگان نظام اداری و تحلیل داده‌ها با استفاده از نرم‌افزار تحلیل کیفی Maxqda، ۳۰ مانع هماهنگی (۳۰ مضمون پایه) در ۶ مقوله اصلی (مضامین سازمان دهنده) شناسایی شد. مقوله‌های اصلی استخراج شده شامل ۱. موانع مربوط به روند خط‌مشی‌گذاری، ۲. موانع مدیریتی و پشتیبانی، ۳. موانع ساختاری، ۴. موانع فرهنگی و رفتاری، ۵. موانع حقوقی و قانونی و ۶. موانع سیاسی بوده است. همچنین در مرحله مرحله کمی با تکمیل پرسشنامه تحلیل اهمیت عملکرد (IPA) توسط ۲۱ نفر از خبرگان نظام اداری، موانع شناسایی شده در مرحله نخست، اولویت‌بندی شدند.

### واژگان کلیدی

هماهنگی؛ یکپارچگی؛ همکاری؛ حکمرانی؛ بوروکراسی؛ نظام اداری؛ روش آمیخته.

\* دانشجوی کارشناسی ارشد مدیریت دولتی و سیاست‌گذاری عمومی، دانشگاه امام صادق علیه السلام، تهران، ایران. (نویسنده مسئول)

m.jannesari@isu.ac.ir

0009-0003-1806-7297

\*\* دانشجوی دکتری مدیریت دولتی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

mohmmad.vaseghi@ut.ac.ir

0000-0003-0974-0200

## مقدمه و بیان مسأله

هماهنگی یک اصطلاح تخصصی جدید اما دارای قدمتی دیرینه در اطلس مفهومی خط‌مشی‌گذاری و حکمرانی عمومی است (Hood, 2005, 3-7; Bouckaert et al, 2016, p. 1). به نحوی که در بیشتر تئوری‌پردازی‌های ناظر به مدیریت سازمان و اجتماع، نقش هماهنگی به‌عنوان سنگ بنای مدیریت دولتی غیر قابل انکار است (Bouckaert et al, 2016, p. 5-6) لذا بدون در نظر داشتن عوامل، ریشه‌ها و موانع ایجاد ناهماهنگی، تلاش‌های دولت در اغلب اوقات بی نتیجه خواهد ماند. در بخش عمومی مسأله از آنجایی شروع می‌شود که با فراگیری و گسترش نسبی مدیریت دولتی نوین (NPM) از دهه ۸۰ میلادی در کشورهای مختلف جهان به‌عنوان یکی از مکاتب اثرگذار در مدیریت بخش عمومی و در نتیجه آن، تخصص‌گرایی و تقسیم‌کار افقی (به معنای تقسیم وظایف در دولت و در سازمان‌های دولتی) و عمودی (تفویض اختیار به سطوح پایین دولت یا خصوصی‌سازی و برون‌سپاری خدمات بخش عمومی) (Bouckaert et al, 2016, p. 5-12)، پدیده سیلویی شدن<sup>۱</sup> و ستونی شدن<sup>۲</sup> خدمات و سیاست‌ها بسیار رایج گشته است (Gregory, 2006, p.141-144; Pollitt, 2003, p.10; Lægheid, Sarapuu, Rykkja & Randma-Liiv, 2016, p. 38-40).

بنابراین اگرچه هماهنگی امری بدیهی در مدیریت امور اجتماعی به نظر می‌رسد اما با نگاه به مسائل روزافزون جامعه امروزی، هماهنگی همچنان به‌عنوان یک چالش و عنصر حیاتی در عرصه‌های مختلف خط‌مشی‌گذاری عمومی مانند مراقبت بهداشتی<sup>۳</sup> (Leichsenring, 2004) انسجام خط‌مشی غذایی (Bianchi & peters, 2018, p. 151-156)، امنیت داخلی<sup>۴</sup> (Lægheid, et al. 2016, p. 66)، بیکاری<sup>۵</sup> (McIntyre-Mills, 2019, p.267)، تغییرات آب و هوایی<sup>۶</sup> فقر<sup>۷</sup>، مهاجرت<sup>۸</sup> (Bianchi, 2015, p. 503) و امثال آن قابل طرح است (Koliba, Meek & Zia, 2017, p.167). به‌طور کلی مسائلی که امروز مسائل بغرنج<sup>۹</sup> (شرور) خوانده می‌شوند، نیازمند همکاری و هماهنگی قوی سازمان‌های دولتی و خصوصی و سطح بالایی از پیچیدگی پویا در طراحی و اجرای سیاست‌ها خواهد بود تا در نهایت نتایج پایدار سیستم را تضمین کند (Bianchi, 2015, p. 503). ازاین‌رو

پدیده تخصصی‌سازی از طرفی و پیچیدگی و پویایی محیط خط‌مشی‌گذاری با گسترش مسائل بغرنج از طرف دیگر بر اهمیت و لزوم هماهنگی در عرصه عمومی افزوده است. در بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جهت‌گیری کلی نظام اداری را «ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور» مشخص نموده است که هماهنگی خط‌مشی‌های اداری می‌تواند نقش مؤثری در این زمینه ایفا کند. همچنین در این زمینه می‌توان به بند ۱۴ سیاست‌های کلی نظام اداری نیز اشاره داشت که در آن «کل‌نگری، همسوسازی، هماهنگی و تعامل اثربخش دستگاه‌های اداری به منظور تحقق اهداف فرابخشی و چشم‌انداز» به عنوان خط‌مشی کلی و عمومی نظام اداری عنوان شده است. در کنار این اهمیت راهبردی، عوامل مورد اشاره در برخی مطالعات نظیر «ناهماهنگی در تدوین قانون»، «نبود همکاری بین دستگاه‌های اجرایی» و «نبود نگاه سیستمی در فرایند خط‌مشی‌گذاری آن» جدی و آسیب‌زا بودن مسأله هماهنگی در نظام اداری و بخش عمومی را متذکر می‌شود (پولادی و کشاورزian، ۱۳۹۶، ص. ۳۴؛ مرتضوی و همکاران، ۱۳۹۱، ص. ۱۴۳؛ قاسمی، ۱۳۹۴، ص. ۱۴۸-۱۵۵)

بر همین اساس با توجه به اهمیت نظام اداری در ایجاد هماهنگی در نظام‌های مختلف اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی کشور از یک طرف؛ و از طرف دیگر وجود ناهماهنگی‌های مکرر و مسأله‌زا در نظام اداری فعلی کشور، این سؤال قابل طرح است که ریشه‌ها و موانع اصلی ایجاد ناهماهنگی در نظام اداری کشور چیست؟ و برای کنترل و برطرف کردن این موانع چه اولویتی را می‌توان پیشنهاد داد؟ برای پاسخ به این دو سؤال، در بخش اول پژوهش با روش تحلیل مضمون، موانع و چالش‌های هماهنگی در نظام اداری احصا و شناسایی شده و در بخش دوم با استفاده از تحلیل اهمیت - عملکرد (IPA) موانع شناسایی شده اولویت‌بندی می‌شوند.

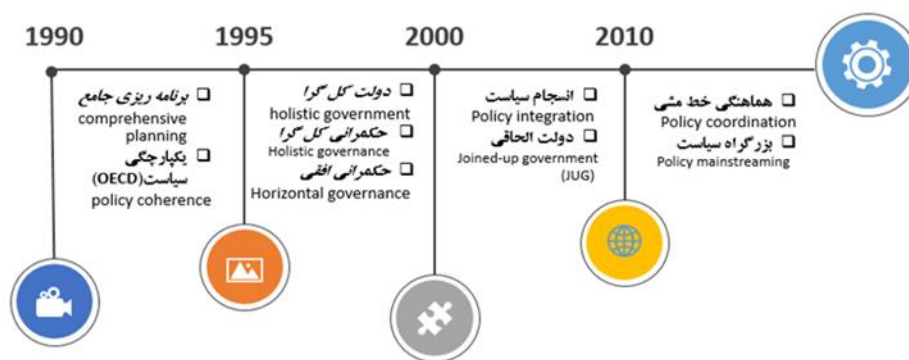
## ۱. مبانی نظری پژوهش

### ۱-۱. چیستی هماهنگی

هماهنگی یکی از مهم‌ترین ارکان و اهداف نظام‌های حکمرانی است؛ تا جایی که برخی حکمرانی را معادل هماهنگی می‌دانند (بویر، ۲۰۰۷، ص. ۴۰). شکل شماره (۱) خط

زمانی به کارگیری اصطلاحات مختلف این مفهوم را به نمایش گذاشته است. برای نمونه برنامه ریزی جامع<sup>۱۰</sup> با موضوع برنامه ریزی شهری در سال ۱۹۹۰ در آمریکا شروع شد و بر توسعه زیرساخت های شهری و حرفه ای بودن عمل برنامه ریزی تأکید دارد (Chapin, 2012, p. 9)؛ مفهوم مشابه دیگر با عنوان انسجام خط مشی<sup>۱۱</sup> توسط سازمان توسعه و همکاری های اقتصادی (OECD) با رویکرد هماهنگی در توسعه کشورهای مختلف جهان جهت تقویت و نیل به اهداف مشترک بین بخش های مختلف دولتی و رسمی بین سطوح مختلف دولتی، ذینفعان مختلف و بین المللی شکل گرفته است (عباسی، ۱۳۹۵، ص. ۳) و در آن به سه رکن سازنده<sup>۱۲</sup> یکپارچگی خط مشی توسعه شامل ۱. اراده سیاسی و بیانیه سیاستی، ۲. طراحی و به کارگیری مکانیسم های هماهنگی سیاست، ۳. سیستم نظارت، تحلیل و گزارش دهی، اشاره شده است (OECD, 2009, p. 23-33). همچنین می توان به حکمرانی کل گرا<sup>۱۳</sup> اشاره کرد که با هدف شبکه سازی بازیگران مختلف مسائل عمومی به دنبال کارآیی و اثربخشی پیامدهای انتظاری خط مشی های عمومی بوده است و در آن از راهبرد مرز گستران<sup>۱۴</sup> برای ارتباط بین سازمان ها استفاده می شود (peters, 2013, p. 579)

شکل شماره (۱): سیر تاریخی مفاهیم مشابه هماهنگی در ادبیات علمی



منبع: یافته های پژوهش

باید دقت داشت که از میان اصطلاحات گوناگون واژه هایی مانند «همکاری»<sup>۱۵</sup>، «انسجام»<sup>۱۶</sup>، «یکپارچگی»<sup>۱۷</sup>، «تشریک مساعی / همیاری»<sup>۱۸</sup>، و «هماهنگی»<sup>۱۹</sup> کاربرد علمی

بیشتر داشته و سایر اصطلاحات مشابه مانند موارد اشاره شده در شکل شماره (۱)، به دلیل اینکه مربوط به اقلیم جغرافیایی یا برنامه خاص یک دولت یا سازمان بین‌المللی بوده‌اند، از اهمیت کمتری برخوردار هستند. پیترز (۲۰۱۵) بحث در مورد مفاهیم مشابه با هماهنگی را اینگونه جمع‌بندی می‌کند که اقدامات هماهنگی نشان می‌دهد که ابزارهای متنوعی در کشورهای اروپایی برای یکپارچگی بخش‌های عمومی، سازمان‌ها و حوزه‌های خط‌مشی استفاده می‌شود (Peters, 2015, p. 12-13). آنها طیفی از ترتیبات نرم، داوطلبانه، از پایین به بالا و غیررسمی تا ابزارهای سخت، اجباری، از بالا به پایین و رسمی را شامل می‌شوند (Trein, Meyer & Maggetti, 2019, p. 342).

برخی دیگر از اندیشمندان این حوزه تعاریفی در رابطه با مفهوم هماهنگی به شرح زیر ارائه کرده‌اند:

۱) مجموعه‌ای از تصمیم‌ها زمانی با یکدیگر هماهنگ هستند که تبعات و نتایج آنها ضد و نقیض یکدیگر نباشد. این نسبت می‌تواند دارای طیفی شامل اجتناب کامل، کاهش تعارض‌ها، تعادل و یا تعارض بیش‌ازحد باشد (lindblome, 1965, p. 15).

۲) یکپارچگی خط‌مشی حاصل سازگار ساختن اهداف، ابزارها و فرایندها است (Carey et al, 2015, p. 177).

۳) انسجام خط‌مشی از یک طرف به معنای نبود تضاد و تناقض میان سیاست‌ها (هماهنگی سلبی) و در طرف دیگر به معنای حصول هم‌افزایی (هماهنگی ایجابی) میان سیاست‌ها است (Gauttier, 2004, p. 24).

۴) هماهنگی به‌عنوان آرایش هدفمند واحدها، نقش‌ها، مسئولیت‌ها و فعالیت‌ها برای دستیابی به یک هدف مشترک تعریف شده است (Christensen & egreid, 2018, p. 268).

استتید و میجر (۲۰۰۹) معتقدند که اکثر این واژه‌های مختلف که ادبیات به آنها اشاره کرده است را می‌توان ذیل چتر معنایی سه مفهوم «یکپارچگی خط‌مشی<sup>۲۰</sup>»، «هماهنگی خط‌مشی<sup>۲۱</sup>» و «همکاری خط‌مشی<sup>۲۲</sup>» قرار داد. از نظر ایشان تفاوت عمده بین دو اصطلاح «یکپارچگی خط‌مشی» و «هماهنگی خط‌مشی» در این است که هدف «هماهنگی

خط‌مشی» تنظیم خط‌مشی‌های هر بخش به منظور اجرای متقابل و سازگار است؛ در مقابل، «یکپارچگی خط‌مشی» منجر به یک خط‌مشی مشترک برای بخش‌های درگیر می‌شود.

سجدو و میشل (۲۰۱۷) با اشاره به اینکه کلیدواژه «یکپارچگی خط‌مشی» جدیدتر بوده این سؤال را مطرح می‌کنند که آیا این کلید واژه مفهومی جدید است یا فقط برچسب جدیدی برای مفهوم قدیمی‌تر مانند «هماهنگی» و «انسجام» است؟ ایشان معتقد است هر چند این کلیدواژه‌ها در زمان‌های مختلف برای هدفی واحد طراحی شده‌اند اما امروز با اتکا بر ادبیات موضوع می‌توان تمایزها و افتراق‌هایی نیز برای آنان برشمرد. به‌طور کلی در نگاه ایشان «یکپارچگی خط‌مشی» اعم از دو اصطلاح دیگر است. در جدول شماره (۱) نتیجه بحث ایشان ارائه شده است (Cejudo & Michel, 2017, p. 746–749). با توجه به مطالب پیش‌گفته، هرچند ارائه یک جمع‌بندی روشن و منقح از ادبیات نظری امری بسیار دشوار به نظر می‌رسد اما حداقل نتیجه‌ای که از مجموع ادبیات می‌توان گرفت این است که موضوع هماهنگی برای هر دو مرحله تدوین و اجرای خط‌مشی معنادار و قابل استفاده است (Begum & Momen, 2019, p. 2).

جدول (۱): مفهوم شناسی هماهنگی، انسجام و یکپارچگی

| مؤلفه‌ها   | Coordination                                                                                                                                                                | Policy coherence                                                                                                                                                | Policy integration                                                                                                                                                           |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| نقطه تمرکز | سازمان‌ها                                                                                                                                                                   | طراحی هر خط‌مشی درون عرصه‌ای از خط‌مشی <sup>۳۳</sup> (هماهنگی جزء با کل)                                                                                        | فرایندهای تصمیم‌گیری به منظور داشتن مجموعه‌ای از دستگاه‌ها و خط‌مشی‌ها                                                                                                       |
| تعریف      | فرآیندی که در آن اعضای سازمان‌های مختلف وظایف را تعریف می‌کنند، مسئولیت‌ها را تخصیص می‌دهند و اطلاعات را به اشتراک می‌گذارند تا در اجرای خط‌مشی‌ها و برنامه‌هایی که برای حل | فرآیندی که در آن خط‌مشی - گذاران مجموعه‌ای از خط‌مشی‌ها را به گونه‌ای طراحی می‌کنند که اگر به درستی اجرا شوند، به‌طور بالقوه بتوانند به هدف بزرگ‌تری دست یابند. | فرآیند اتخاذ تصمیمات استراتژیک و اداری با هدف حل یک مشکل پیچیده است. حل این مشکل پیچیده هدفی است که اهداف فردی برنامه‌ها و سازمان‌ها را در بر می‌گیرد - اما فراتر از آن است. |

|          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | مشکلات عمومی انتخاب می کنند، کارآمدتر باشند.                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| ویژگی ها | به اشتراک گذاری اطلاعات تعریف واضح قوانین و مسئولیت ها                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | انسجام اهداف خط مشی ها<br>انسجام ابزارهای خط مشی ها<br>انسجام در جامعه هدف خط مشی ها                                                                                                                                                                                                                                                            | اختصاص یک نهاد تصمیم گیر مسئول رسیدگی به یک مشکل پیچیده.<br>ایجاد ظرفیت (اقتدار و اطلاعات) برای تصمیم گیری در مورد ابزارهای مورد نیاز برای رسیدگی به یک مشکل پیچیده                                                                                                                                                                                                                                                       |
| مقیاس    | سطح ۱: تبادل منظم اطلاعات بین سازمان های اعضا برای دستیابی به اهداف خود به - طور مؤثرتر<br>سطح ۲: تبادل اطلاعات رسمی که با آن سازمان های اعضا در مورد منابع خود تصمیم می گیرند و به صورت فردی کار می کنند تا به یک هدف مشترک کمک کنند.<br>سطح ۳: تبادل اطلاعات رسمی که با آن سازمان های اعضا در مورد منابع موجود برای نیل به یک هدف مشترک تصمیم گیری می کنند. | سطح ۱: خط مشی ها می توانند به طور هم زمان بدون ایجاد مزاحمت برای یکدیگر عمل کنند، اما بدون هم افزایی به شیوه ای واضح و متمایز در حل همان مشکل پیچیده.<br>سطح ۲: خط مشی ها مکمل یکدیگر هستند و می توانند به حل مشکل پیچیده کمک کنند.<br>سطح ۳: خط مشی ها برای رسیدگی به مشکل پیچیده یکدیگر را تکمیل می کنند و برای پوشش همه جانبه آن کافی هستند. | سطح ۱: ظرفیت نهاد تصمیم گیر محدود به اصلاح جنبه های عملیاتی و طراحی ابزارها (برنامه ها و دستگاه ها) در طول استراتژی های کلی است.<br>سطح ۲: نهاد تصمیم گیرنده ظرفیت بازتعریف طرح، اصلاح عملیات و تخصیص مجدد مسئولیت ها و منابعی را دارد که دستگاه ها و برنامه ها از قبل دارند.<br>سطح ۳: نهاد تصمیم گیرنده ظرفیت استفاده و اصلاح ابزارهای موجود (برنامه ها و دستگاه ها) و همچنین ایجاد ابزارهای جدید یا حذف آن ها را دارد. |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                               |               |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| <p>آیا دستوری برای پرداختن به یک مشکل پیچیده و یک نظریه علی برای درگیر ساختن برنامه‌ها و دستگاه‌های مختلف وجود دارد؟</p> <p>آیا نهاد تصمیم گیر خاصی مسئول رسیدگی به یک مشکل پیچیده است؟</p> <p>آیا نهاد تصمیم گیرنده صلاحیت تعدیل برنامه‌ها، سازمان‌ها، منابع مالی و انسانی را برای کمک به حل مشکل پیچیده دارد؟</p> <p>آیا نهاد تصمیم گیرنده اطلاعات لازم برای هدایت تصمیمات خود در مورد برنامه‌ها، سازمان‌ها، منابع مالی و انسانی برای مشارکت در حل مشکل پیچیده را دارد؟</p> | <p>آیا این خط‌مشی‌ها همپوشانی دارند؟</p> <p>آیا این خط‌مشی‌ها یکدیگر را تقویت می‌کنند؟</p> <p>آیا این خط‌مشی‌ها در خدمت یک هدف کلی هستند؟</p> <p>آیا این خط‌مشی‌ها برای دستیابی به هدف بزرگ‌تر (که مربوط به کل حوزه خط‌مشی است) کافی است؟</p> | <p>آیا هدف مشترکی بین سازمان‌ها وجود دارد؟</p> <p>آیا سازمان‌ها قوانینی را وضع می‌کنند و مسئولیت‌هایی را برای هماهنگی تعریف می‌کنند؟</p> <p>آیا سازمان‌ها اطلاعات را به اشتراک می‌گذارند؟</p> | <p>سؤالات</p> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|

منبع: (Cejudo & Michel, 2017, p. 746-749)

## ۱-۲. درآمدی بر موانع هماهنگی در حکمرانی عمومی

موانع هماهنگی بر یک عدم تمایل به همکاری و هماهنگی در شبکه حکمرانی دلالت دارد که عوامل مختلفی منجر به این عدم تمایل می‌شود. لذا همچنان که در ادبیات اشاره شده است صحبت از موانع می‌تواند جنبه سلبی صحبت از عوامل هماهنگی باشد (Biesbroek & Candel, 2019, p. 66; Hassler, Gee, Gilek, Luttmann, Morf, Saunders & Zaucha, 2018, pp. 138-139)، لذا با مرور ادبیات موضوع هماهنگی، موانعی برای هماهنگی شناسایی شده است که به صورت نظامند در چهار دسته شامل موانع ساختاری، رفتاری، سیاسی و مدیریتی ارائه شده است. پژوهش حاضر درصدد

بررسی این موانع در زیست بوم ایران است که با توجه به اقتضائات و شرایط مختص به آن، مقایسه و بحث علمی اطراف یافته‌ها و نتایج این پژوهش با پژوهش‌های گذشته، می‌تواند به توسعه دانش اداره امور عمومی کمک نماید. همچنین تلاش می‌شود ضمن شناسایی جامع و روشمند موانع، اولویت آنها برای استفاده پژوهشگران و مدیران بخش عمومی نیز مشخص گردد.

#### ۱-۲-۱. موانع ساختاری

موانع ساختاری هماهنگی به مشکلات و عوامل اخلاط‌گر در سطح ساختار و تشکیلات شبکه اشاره می‌کند که در آن نبود آگاهی و تعامل و ارتباطات سیاسی (Peters, 2015, p. 29)، ابهام در پاسخگویی و عملکرد اعضای شبکه (Peters, 2015, p. 41)، ابهام در هدف و مأموریت شبکه (قلی‌پور، ۱۳۹۶، صص. ۲۰۱-۲۰۰؛ Bryson, George & Seo, 2022, pp. 197-201)، مشخص نبودن وظایف و مسئولیت‌ها (قلی‌پور، ۱۳۹۶، ص. ۱۹۷-۲۰۱؛ Currie & romley, 2005, p. 3) و پراکندگی جغرافیایی (Thomas, Botha, 2015, p. 526 & Greunen) از جمله مهم‌ترین عوامل ناهماهنگی قلمداد می‌گردد.

#### ۱-۲-۲. موانع رفتاری

در کنار موانع ساختاری که بیشتر جنبه شکلی و قالبی دارند، برخی موانع رفتاری که ناشی از کنش آگاهانه اعضای شبکه است، نیز قابل بیان هستند. در این طبقه می‌توان به موانعی چون بخشی‌نگری و ترجیح اهداف سازمانی بر اهداف شبکه (MacMcCullough, 2018, p. 95; Eisen-Cohen & Lott, 2020, p. 61)، نبود اعتماد کافی بین اعضا، بقای سازمانی و حوزه استحفاظی (Peters, 2015, p. 38; Mac McCullough, 2020, p. 66-67; Eisen-Cohen & Lott, 2020, p. 66-67)، انتظارات بیش از حد (Peters, 2015, p. 41)، سیستم باورها و اعتقادات متفاوت و متضاد (احمدی، ۱۳۹۰، ص. ۱۰۳) و فرهنگ محرومانگی اشاره داشت (Biesbroek & Candel, 2019, p. 75; Peters, 2015, p. 30).

#### ۱-۲-۳. موانع مدیریتی

موانع مدیریتی به عوامل اخلاط‌گر در اداره صحیح و کارآمد شبکه حکمرانی از منظر هماهنگی و همکاری توجه می‌کند عوامل نظیر نبود هماهنگی کننده (Rainey, 2009, p. )

(170)، هزینه‌های هماهنگی (Lanzalco, 2011, p. 9-10)، کمبود زمان برای گفتگو و یادگیری (Peters, 2018, p. 7)، نبود یا کمبود ساختار انگیزشی و تعدد نقاط تصمیم‌گیر (Biesbroek & Candel, 2019, pp. 73-75)؛ اسمیت، ۱۳۹۲، ص. ۱۸۳-۱۸۶). از جمله موانع مدیریتی هماهنگی محسوب می‌شوند.

#### ۱-۲-۴. موانع سیاسی

موانع سیاسی مانند موانع مدیریتی در اداره کارآمد شبکه مؤثر اند اما منشأ آنها لایه‌های سیاسی دولت یا رفتارهای سیاسی بازیگران شبکه است. برای نمونه می‌توان مواردی چون نبود اراده سیاسی (Biesbroek & Candel, 2019, p. 72-73)، حزب‌گرایی شدید سیاسی و سیاست زدگی (Peters, 2015, p. 35) و محافظت از تصویر رسانه‌ای (Peters, 2015, p. 41) را موانع سیاسی هماهنگی در نظر گرفت.

#### ۲. پیشینه پژوهش

##### ۱-۲. پیشینه داخلی

نجمه شیخ الاسلام و همکاران (۱۳۹۶) در پژوهش واکاوی موانع هماهنگی بین سازمان-های بخش عمومی ایران با روش تحلیل مضمون، به واکاوی موانع هماهنگی پرداخته‌اند. طبق نتایج حاصل از این پژوهش، موانع هماهنگی در بخش عمومی در قالب موانع سازمانی، میان سازمانی، قانونی، اداری، سیاسی، فرهنگی-اجتماعی، و محیطی دسته‌بندی شده است. لازم به ذکر است که این پژوهش در سال ۱۳۹۶ انجام شده است، ازاین‌رو با توجه به تغییرات چند سال اخیر و همچنین توجه بیشتر به نظام اداری و اولویت‌بندی موانع آن، نیازمند پژوهش دیگری در این عرصه است.

عزیز منصوری و عبدالرضا فاضلی (۱۳۹۲)، در پژوهش دولت افقی و هماهنگی افقی (چرایی، موانع کلیدی و راهبردها)، از تکنیک دلفی برای تشخیص موانع موجود استفاده کردند. این مقاله بر نقش روز افزون هماهنگی افقی در عرصه دولت پاسخگو و حکمرانی خوب در کشورهای مختلف و ایران تأکید دارد و ارزش‌های دینی و ملی شامل مشورت در امور، امر به معروف و نهی از منکر و نقش قسط و عدل در جامعه اسلامی ایران پشتوانه این نظریه است. همچنین استفاده از اتوماسیون اداری برای شفاف‌سازی نظام‌های

اداری و تلاش برای عملیاتی کردن اخلاق و وجدان کاری با اتکا به ارزش‌های دینی و فرهنگ ملی هم به‌عنوان راهکارهای تقویت هماهنگی افقی در دولت توصیه شده است. فهیمه بیکدلو و دکتر فرج‌اله رهنورد (۱۳۹۶)، در پژوهش سنجش هماهنگی میان-سازمانی و شناسایی عوامل مؤثر بر آن در سازمان‌های عمومی، از میان سازمان‌های عمومی شهر کرج (حدود ۷۰ سازمان)، ۵۹ سازمان بر اساس روش نمونه‌گیری نظام‌مند به‌عنوان حجم نمونه انتخاب کرده است. همچنین برای سنجش هماهنگی میان‌سازمانی در ابعاد پنج گانه تصمیم‌گیری همکارانه، رسمیت، روابط و ارتباطات، یکپارچگی عملیات و نظارت و پایش، از آزمون t تک‌نمونه‌ای استفاده کرده است. نتایج پژوهش نشان می‌دهد که هماهنگی میان‌سازمانی در حدی نسبتاً مطلوب است. عوامل تأثیرگذار بر هماهنگی میان‌سازمانی بر مبنای تحلیل عاملی اکتشافی به شرح زیر گروه‌بندی شد: ۱. تمایل به همکاری، ۲. تنظیم روابط میان‌سازمانی، ۳. تفاهم و منافع متقابل، ۴. همسویی و به هم وابستگی، ۵. توافق قانونی. تحلیل رگرسیونی خطی نشان داده است که از میان عوامل بیان شده، عامل تمایل به همکاری و عامل تنظیم روابط میان‌سازمانی در شرایط ایرانی بر هماهنگی میان‌سازمانی تأثیرگذار هستند.

علیرضا علی نقی‌پور (۱۴۰۰)، در پژوهش نقش فرهنگ سازمانی در هماهنگی استراتژیک سیستم‌های اطلاعاتی کسب‌وکار و مدیریت سازمان، با نظرسنجی بر اساس مقیاس لیکرت و مطالعه میدانی بر مبنای نظرسنجی، این نتایج تحلیلی تجربی را به همراه دارد: تأثیرات رفتارهای آرمان‌گرایانه و رفتارهای انگیزشی الهام‌بخش رهبری محرک فوق‌العاده‌ای برای هماهنگی استراتژیک سیستم‌های اطلاعاتی و کسب‌وکار هستند که بیشترین تأثیر مثبت را در ادغام سیستم‌های سازمانی دارد علاوه بر این، فرهنگ انعطاف‌گرا به‌طور مثبت رابطه بین رفتارهای رهبری استراتژیک و هماهنگی استراتژیک سیستم‌های اطلاعاتی و کسب‌وکار را تعدیل می‌کند، در حالی که فرهنگ کنترل‌گرا به‌طور منفی این روابط را تعدیل می‌کند.

عباس کسب دوست و همکاران (۱۴۰۱)، در پژوهش آسیب‌شناسی شکاف اجرای خط‌مشی برنامه جامع اصلاح نظام اداری، با روش آمیخته که در فاز کیفی مبتنی بر جامعه

آماري ۱۴ نفر از خبرگان علمي و اجرايي کشور است و در فاز کمي شامل ۹۰۹ نفر از کارکنان وزارت کشور است که نمونه آماری بخش کمي با روش نمونه‌گيري کوکران ۲۷۰ نفر انتخاب شدند. ابزار پژوهش بخش نخست، مصاحبه نیمه‌ساختاریافته از خبرگان به روش گلوله برفي و در بخش دوم پرسشنامه محقق ساخته بود. برآیندها وجود شکاف اجرای خط‌مشی را تأیید و بیشترین اثرگذاری مربوط به رویکرد فرآیندي ۳۰۵۸ و کمترین اثرگذاری رویکرد سیستمی ۲۰۳۰ را دارد. تأیید شبکه مضامین اثرگذار بر شکاف نشان داد اگر در خط‌مشی‌ها به دنبال کامیابی هستیم پیشنهاد می‌گردد ارزیابی چندمرحله‌ای در چرخه خط‌مشی و توانمندسازی مضامین به منظور پل زدن برای گذر از شکاف خط‌مشی صورت پذیرد.

## ۲-۲. پیشینه خارجی

آندریاس کورکاجی (۲۰۲۲)، در پژوهش پویایی اداره چند سطحی؛ فرایندهای هماهنگی اداره ملی، فرا و بین‌المللی در خط‌مشی انرژی با روش تحلیل تطبیقی<sup>۲۴</sup>، مبتنی بر جامعه خبرگان اروپایی و کانادایی است. در این پژوهش، ابزار گردآوری مصاحبه اکتشافی است. هماهنگی در سیستم‌های اداره چند سطحی صورت می‌گیرد که عرصه‌های بسیار پویایی را تشکیل می‌دهند که تحت سلطه ابزارهای قانونی غیر الزام‌آور و تعاملات و روابط متقابل هستند. این مقاله به دنبال به‌دست آوردن بینشی در مورد فرآیندهای هماهنگی با پرسیدن اینکه چه شرایطی باعث تغییر در طول زمان هماهنگی بین بازیگران اداری در سیستم‌های اداره چند سطحی می‌شود. نتایج نشان می‌دهد که هماهنگی اداری بر اساس حداقل سه نوع لایه‌بندی، تکامل می‌یابد: اول، از طریق لایه‌بندی ابزارهای هماهنگی. دوم، به‌عنوان افزایش تعاملات رسمی و غیر رسمی از طریق افزایش تعداد کانال‌ها و پیچیدگی تعاملات در طول زمان. سوم، به‌عنوان لایه‌بندی روابط بین اداری از طریق اهمیت روز افزون شبکه‌های شخصی و ایجاد مخاطبین جدید.

سنینگر، آر.، فینکه، دی، و بلوم هانسن، جی (۲۰۲۱)، در پژوهش هماهنگی در ادارات حکومت: درس‌هایی از کمیسیون اتحادیه اروپا، یک مطالعه تجربی را در کل سیستم سیاسی - اداری کمیسیون اتحادیه اروپا ارائه می‌کند و بررسی می‌کند که آیا هماهنگی

بین‌بخشی، سلسله‌مراتبی است یا مورد مذاکره؟ نتایج نشان می‌دهد که هماهنگی بین‌بخشی از دیدگاه هماهنگی از طریق مذاکره و گفت‌وگو حمایت می‌کند.

نیکولای دی وولف، یوریس ووتز، آسترید مولنولد (۲۰۲۳)، در پژوهش هماهنگی و ادغام خطمشی در حکومت محلی: دیدگاه‌هایی درباره موانع، در پاسخ به سؤال اصلی خود: «سیاستمداران محلی و کارمندان دولتی موانع سیاسی-اداری را که با هماهنگی و ادغام خطمشی‌ها مواجه هستند، چگونه درک می‌کنند؟» با استفاده از روش Q، سه دیدگاه ظاهر می‌شود که بینش‌های مهمی را در مورد موانع اصلی جلوگیری از ادغام ارائه می‌دهد. این یافته‌ها رابطه پیچیده بین روابط عمودی و سلسله‌مراتبی بین سیاستمداران و بوروکرات‌ها و نیاز به یک رابطه افقی‌تر و توافق‌آمیزتر را به منظور رویارویی با چالش‌های اجتماعی متقاطع نشان می‌دهد.

تام کریستنسن، اوله مارتین لاگرید، پر لاگرید (۲۰۱۹) در پژوهش ظرفیت هماهنگی اداری؛ آیا نابکاری حوزه‌های خطمشی مهم است؟، بر اساس نظرسنجی از کارمندان دولت در دولت مرکزی نروژ، این مقاله درک ظرفیت هماهنگی را توصیف می‌کند و به‌طور خاص، بر اهمیت نابکاری حوزه‌های خطمشی تمرکز دارد. به‌طور کلی ظرفیت هماهنگی در حوزه‌های خطمشی نابکار ضعیف‌تر از سایر حوزه‌های خطمشی است. ظرفیت هماهنگی در درجه اول به عوامل فرهنگی، مانند اعتماد متقابل، سطح تضاد، و هم‌ذات‌پنداری با دولت مرکزی مرتبط است. برخی از ویژگی‌های ساختاری مانند سطح اداری نیز تأثیر دارد.

کریستف نیل، کریستینا اشتاین باکر و ایو استاینباخ (۲۰۲۰) در پژوهش یکپارچه‌سازی خطمشی‌ها: چالش‌های اداره امور عمومی، به این نکته اشاره می‌کند که دیدگاه جامع‌تر و سیستماتیک‌تری در مورد یکپارچه‌سازی خطمشی‌ها مورد نیاز است: برای مقابله با پیچیدگی، حکومت‌ها باید محصولات خطمشی خود را ساده‌سازی کرده و با یکدیگر هماهنگ کنند. چارچوب پیشنهادی در مورد یکپارچه‌سازی خطمشی‌ها به‌عنوان راهنمایی برای تحقیقات آتی و کمک به شناسایی جنبه‌هایی از یکپارچگی خطمشی‌ها که در آنها تلاش‌های تحقیقاتی بیشتری مورد نیاز است، در نظر گرفته شده است.

### ۳. روش پژوهش

پژوهش حاضر با موضوع «واکاوی موانع هماهنگی در نظام اداری کشور و اولویت‌بندی آن با روش تحلیل اهمیت - عملکرد» تلاش می‌کند با گذراندن سه مرحله زیر به هدف پژوهشی خود دست یابد:

• استخراج سؤالات مصاحبه: بر اساس ادبیات موضوع سؤالات اولیه جهت انجام مصاحبه استخراج شدند.

• روش کیفی تحلیل مضمون: پس از مصاحبه نیمه ساختار یافته، با استفاده از روش تحلیل مضمون، موانع هماهنگی در نظام اداری کشور واکاوی شدند.

• روش کمی تحلیل اهمیت - عملکرد (IPA) از طریق پرسشنامه، موانع اولویت‌بندی شدند. این اولویت‌بندی از منظر اثر گذاری مانع (اهمیت) و تلاش دولت برای رفع مانع (عملکرد) صورت گرفته است.

بر اساس مراحل ذکر شده روش تحقیق این نوشتار طرح تحقیق با رویکرد آمیخته دانست؛ چرا که پژوهشگران ابتدا داده‌های کیفی را گردآوری کرده و سپس آنها را با روش کمی به داده‌های کمی تبدیل کرده و مورد تحلیل قرار می‌دهد (بازرگان، ۱۳۸۹، ص. ۱۶۵ و ۱۶۶). بر اساس طرح‌های پژوهشی آمیخته کرسول (۲۰۰۹) پژوهش حاضر طرح اکتشافی ترتیبی است زیرا ابتدا داده کیفی با روش کیفی و سپس داده‌های کمی با روش کمی تحلیل می‌شوند و در نهایت نتایج بر اساس تفسیر این دو مرحله ارائه می‌گردد (Creswell, 2007, pp. 209-216). بنابراین در این پژوهش ابتدا جهت شناسایی و اکتشاف موانع هماهنگی در نظام اداری کشور از استراتژی کیفی استفاده شده است و سپس با استفاده از تحلیل کمی (IPA) تحلیل اهمیت - عملکرد موانع شناسایی شده، تحلیل و اولویت‌بندی شده‌اند.

جامعه آماری این پژوهش اساتید، دانش‌آموختگان و مدیران متخصص و آشنا با موضوع پژوهش در نظر گرفته شده است که با روش نمونه‌گیری هدفمند نظری با مشورت خبرگان، مناسب‌ترین گزینه‌ها انتخاب شده‌اند. در مرحله کیفی پژوهش با ۱۵ نفر از خبرگان این حوزه مصاحبه گرفته شد و در مرحله کمی پژوهش، ۲۱ نفر از خبرگان

نظام اداری کشور پرسشنامه را پاسخ دادند. در مرحله کیفی از مصاحبه ۱۲ به بعد اشباع نظری حاصل شد، لکن برای اطمینان بیشتر مصاحبه‌ها تا ۱۵ مورد ادامه یافت.

### ۳-۱. بخش کیفی: تحلیل مضمون

در مرحله اول تحقیق با ۱۵ نفر از صاحب‌نظران و خبرگان موضوع مصاحبه نیمه ساختاریافته انجام شد. جهت شناسایی موانع، روش تحلیل مضمون به کار گرفته شد. تحلیل مضمون روشی برای شناخت، تحلیل و گزارش الگوهای موجود در داده‌های متنی است تا داده‌های پراکنده را به داده‌های غنی تبدیل کند (Clarke & Broun, 2006, p. 796). مضمون الگویی است که در داده‌ها یافت می‌شود و حداقل به توصیف و سازماندهی مشاهدات و حداقل به تفسیر جنبه‌هایی از پدیده می‌پردازد (boyatzis, 1998, p. 4). در این روش مضامین در سه سطح از جزء به کل نظام‌مند می‌شود که عبارت است از:

۱. سطح مضامین پایه (کدها و نکات کلید موجود در متن که حداقل در دو مورد از متن تکرار شده باشد)

۲. سطح مضامین سازمان دهنده (مضامین به دست آمده از ترکیب مضامین پایه)

۳. سطح مضامین فراگیر؛ مضمون یا مضامینی که فراگیرترین توصیف درباره پدیده‌ی اصلی است (AttrideStirling, 2001, p. 389).

در ادامه به عنوان نمونه جدول کدگذاری فیش‌های حاصل از مصاحبه‌ها در رابطه با مضمون موانع حقوقی و قانونی هماهنگی در نظام اداری به نمایش گذاشته شده است:

**جدول (۲): جدول نمونه کدگذاری فیش‌ها؛ ناظر به مضمون سازمان دهنده موانع حقوقی**

| مضمون سازمان دهنده | مضمون پایه | کد                                                    | فیش                                                                                                                                                                    |
|--------------------|------------|-------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                    |            | عدم توانایی شناخت ماهیت حقوقی برخی از موضوعات و مسائل | علل برخی از ناهماهنگی‌ها عدم شناخت ماهیت حقوقی برخی موضوعات است. توان بخش اجرایی در هماهنگی با مسائل حقوقی بسیار ضعیف هست. در فهم اینکه مسأله حقوقی است یا نیست. (A11) |

|                                                 |                                   |                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| موانع حقوقی و قانونی هماهنگی در نظام اداری کشور | فقدان تسلط به حقوق و قوانین اداری | کمبود مشاور حقوقی مسلط                                          | برخی از ناهماهنگی ناشی از این هست که مشاور حقوقی مسلط وجود ندارد (L23)                                                                                                                                                                                                                                                          |
|                                                 |                                   | عدم آگاهی وزرا، مدیران و معاونین نسبت به دولت و قوانین و مقررات | وزارت کشور یک مأموریت دارد و خودش نامه می‌زنه و در کار ما دخالت می‌کند. با مقامات بلند پایه صحبت کنیم بگویم نقش-ها و وظایف وزارتخانه‌ات را بگو، نمی‌دانند. (A19)                                                                                                                                                                |
|                                                 |                                   |                                                                 | یک سطح دیگر عدم هماهنگی ناشی از عدم شناخت وزیران و مدیران و... نسبت به دولت و قوانین آن است. مثال آقای شفقت معاون وزیر کشور می‌آید و می‌گوید وزارت کشور دستگاه اجرایی نیست!!! (M03)                                                                                                                                             |
|                                                 |                                   | سواد حقوقی و قانونی ضعیف                                        | ما سواد قانونی و حقوقی پایینی داریم و عدم اطلاع از قوانین منجر به تعارض و عدم هماهنگی می‌شود. (D09)                                                                                                                                                                                                                             |
|                                                 |                                   | عدم آگاهی دقیق اعضای دولت به حیطه وظایف وزارتخانه               | عدم آگاهی سایر اعضای دولت به وظیفه شون هست. باید بدانیم که حد و مرز وزارتخانه‌اش چی است؟ باید بداند که دقیقاً متولی چه موضوعی است. (R16)                                                                                                                                                                                        |
|                                                 | جنگل آشفته                        | وجود قانون کلی، عام و تکراری                                    | به‌طور ریشه‌ای قوانین و مقررات عامل اصلی عدم هماهنگی هستند، این قوانین و مقررات خیلی کلی، عام و گرد نوشته شده است و در حوزه‌های مختلف خیلی تکرار شده است. استاندارد قوانین در کشورهای مختلف حدود ۲ هزار تا است ولی در کشور ما حدود ۱۴ هزار قانون مختلف داریم. بر اساس تنقیح قوانین و مقررات می‌توانیم هماهنگی ایجاد کنیم. (F21) |
|                                                 |                                   |                                                                 | تعدد و آشفتگی در قوانین و مقررات منجر به این شده است که انگیزه برای اقدام و                                                                                                                                                                                                                                                     |

|  |                                                                                |                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|--|--------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | قوانین<br>تفسیرپذیر                                                            | تعدد و آشفتگی در<br>قوانین و مقررات            | عمل بیاد و این امر میل به هماهنگی و هم-<br>افزایی را کاهش می دهد. در این آشفتگی<br>قوانین، هر کسی به فشار و اعمالی دارد. در<br>واقع قانون نوشته ایم که با یکدیگر هماهنگ<br>بشویم و نظم ایجاد بشود به خاطر تعدد<br>قوانین و تفسیرپذیری قوانین عدم هماهنگی<br>می شود.<br>(L18)                             |
|  |                                                                                | تفسیرپذیری قوانین                              | مصادره قانون به نفع خود توسط مجریان،<br>در بخش اجرا هر یک از دستگاه ها تلاش<br>می کنند تفسیری به نفع خودشون ارائه<br>بدهند. (A06)                                                                                                                                                                        |
|  |                                                                                | پدیده جنگل قوانین                              | در اجرا ما با جنگلی از قوانین روبه رو<br>هستیم. این جنگل قوانین به ما اجازه نمی-<br>دهد هماهنگی را ایجاد کنیم. (F11)                                                                                                                                                                                     |
|  | تعارض و<br>عدم<br>همراستایی<br>قوانین<br>پایین<br>دستی با<br>اسناد<br>بالادستی | عدم همراستایی<br>ساختارها با مفهوم<br>سیاست ها | ساختار بر اساس نقشه مفهومی شکل می-<br>گیرد. برای مثال مفهوم پیشگیری از فساد<br>نوع خاصی از ساختار را می طلبد، وقتی<br>می خواهیم در ارتقای سلامت اداری کار<br>بکنیم، ساختار اون مفهوم را توجه نکرده.<br>چون همراستایی مفاهیم با ساختارها شکل<br>نگرفته است و این امر منجر به عدم<br>هماهنگی می شود. (F15) |
|  |                                                                                | مغایرت بخشنامه ها با<br>قوانین و مقررات        | بخشنامه هایی صادر می شود که با قوانین و<br>مقررات مغایرت دارد، که منجر به عدم<br>هماهنگی در سطوح مختلف سازمانی می-<br>شود (A02)                                                                                                                                                                          |
|  |                                                                                |                                                | تعارض ساختار قانون اساسی با<br>ساختارهایی که به موجب قوانین بعدی به<br>وجود می آیند. طراحی قانون اساسی مبتنی                                                                                                                                                                                             |

|  |                                                 |                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--|-------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  |                                                 | تعارض ساختارهای قوانین عادی با ساختار قانون اساسی     | بر الگوی متمرکز گرای دولتی طراحی شده است. ولی طی این ۴۰ سال از مدل قانون اساسی عدول شده است و ناهماهنگی بین قانون اساسی و قوانین دیگر ایجاد شده است. برای مثال سیاست‌ها و ساختارهایی که به موجب اصل ۴۴ قانون اساسی طراحی شده است. (R05)             |
|  | عدم انعطاف قوانین استخدامی در امور منابع انسانی | نبود بسط ید مدیران در تغییرات کمی و کیفی منابع انسانی | این نیروها و کارمندانی که الان در ساختار دولت هستند، نیروهایی نیستند که مدیر چیده باشند. (L08)                                                                                                                                                      |
|  |                                                 | عدم انعطاف قوانین اداری و استخدامی                    | به واسطه قوانین اداری استخدامی ورود به سیستم اداری کشور داریم ولی خروج به این راحتی نداریم. از این رو مجبور هستیم نهادهایی داشته باشیم که این نیروها در آن باشند و این قوانین قدرت انعطاف و هماهنگی را در نظام اداری کشور کاهش می‌دهد. (C07)        |
|  |                                                 | عدم استخدام بر مبنای انگیزه خدمت‌رسانی عمومی          | ارائه خدمات عمومی مبتنی بر انگیزه‌های عمومی است. اگر بخواهیم عدم هماهنگی ریشه‌ای حل بشود باید انگیزه‌های خدمت اصلاح بشود. تا وقتی که انگیزه‌ها منفعت است، لاجرم فرد برای کسب منافع، خودش را مرجع و منبع می‌کند و عملاً به دنبال هماهنگی نیست. (O11) |

منبع: یافته‌های پژوهش

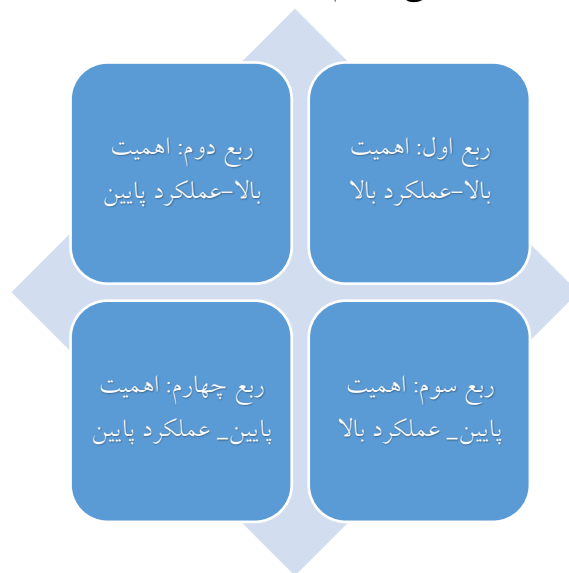
### ۲-۳. بخش کمی: تحلیل اهمیت - عملکرد (IPA)

#### ۲-۳-۱. معرفی روش IPA

در تقابل با رویکرد اثبات‌گرا که به عناصر و رفتارهای ظاهری انسان توجه می‌نمود، رویکرد روش‌شناسی سیستم‌های نرم<sup>۲۵</sup> (SSM) به ذهنیت، تفسیرها و خاصیت تفهیمی

کنش انسانی توجه داشته و رویکردی که متناسب با پارادایم تفسیر/یادگیری است، به وجود آمد (آذر و خسروی، ۱۳۹۲، ص. ۴۵ و ۴۶). این روش با این پیش فرض که رضایت مشتری مهم‌ترین مزیت یک سازمان است، به وجود آمده است. در این روش به مشتری سازمان مراجعه می‌شود و با سنجش رضایت او از محصول یا خدمات رهنمودهای شهودی جذابی برای سازمان ارائه می‌گردد. از این روش برای سنجش و تحلیل نقاط قوت و ضعف محصولات و خدمات سازمان به‌طور گسترده استفاده شده است (آذر و خسروی، ۱۳۹۲، ص. ۲۷۷ و ۲۷۸). اهمیت فزاینده این مدل در آسیب‌شناسی و مشخص نمودن نقاط قوت و ضعف سامانه و کارایی آن در شناخت اولویت‌ها و اتخاذ اهداف اصلاحی است (Siniscalchi et.al, 2008, p. 34).

رویکرد سنتی به تحلیل اهمیت - عملکرد به وسیله ماتریس دو بعدی، ساختاردهی می‌شود. این ماتریس از دو محور تشکیل شده است که یکی از محورهای آن عملکرد و محور دیگر آن اهمیت را نشان می‌دهند. همان‌طور که در شکل شماره (۳) نمایش داده شده است، این ماتریس به چهار ربع تقسیم می‌شود.



شکل (۳): ماتریس ربعی  
منبع: (آذر و خسروی، ۱۳۹۲)

۱. ربع اول (تداوم تلاش): مشخصه‌های ادراک‌شده در اینجا برای پاسخ‌دهندگان بسیار مهم هستند؛ درعین حال، عملکرد شرکت نیز در این فعالیت‌ها در بالاترین سطح خود قرار دارد. بنابراین، در این وضعیت باید کار خوب را حفظ کرد و ادامه داد. این ربع به عنوان قوت اصلی سازمان در نظر گرفته می‌شود که باید ادامه یابد.
۲. ربع دوم (اینجا تمرکز کنید): مشخصه‌های ادراک‌شده برای پاسخ‌دهندگان بسیار مهم هستند، اما سطح عملکرد نسبتاً پایین است. این ربع ضعف اساسی سازمان را نشان می‌دهد. بنابراین نیازمند توجه فوری جهت بهبود است.
۳. ربع سوم (اتلاف منابع): این ربع شامل مشخصه‌هایی است که دارای اهمیت پایینی هستند، اما عملکرد آنها نسبتاً بالاست. پاسخ‌دهندگان از عملکرد سازمان رضایت دارند، اما مدیران باید توجه داشته باشند که تلاش فعلی غیرضروری و زائد است.
۴. ربع چهارم (اولویت پایین): مشخصه‌های ادراک‌شده در این ربع از نظر اهمیت و عملکرد پایین ارزیابی می‌شوند. اگرچه سطح عملکرد در اینجا پایین است اما مدیران نباید در این بخش تمرکز زیادی داشته باشند؛ زیرا مشخصه‌های ادراک‌شده در این ربع خیلی مهم نیستند. در این ربع منابع محدودی باید خرج شوند. (آذر و خسروی، ۱۳۹۲، ص. ۴۷ و ۴۸).

## ۲-۳-۲. گام‌های IPA

### گام اول: احصای موانع

ابتدا موانع هماهنگی در نظام اداری کشور احصا می‌شود. لازم به ذکر است در این پژوهش احصای موانع با استفاده از روش کیفی تحلیل مضمون انجام شده است.

### گام دوم: تعیین ارزش اهمیت و عملکرد موانع

اهمیت و عملکرد هریک از موانع توسط خبرگان مشخص می‌شود. این ارزش‌ها می‌توانند با استفاده از طیف لیکرت مشخص شوند. در این پژوهش از طیف ۵ تایی استفاده شده است.

#### گام سوم: میانگین هندسی نظرات

با استفاده از میانگین هندسی نظرات خبرگان یکپارچه می‌شود. ساعتی پیشنهاد می‌کند که استفاده از میانگین هندسی برای بیان نظر جمعی چندین تصمیم‌گیرنده راه‌حل مؤثرتری است. بر این اساس ارزش نهایی اهمیت و ارزش نهایی عملکرد هر مانع مشخص می‌گردد. بدین ترتیب هر مانع دارای یک درجه اهمیت و یک درجه عملکرد خواهد بود.

$$b_j = \left( \prod_{i=1}^n b_{jp} \right)^{1/n} \quad \text{ارزش نهایی اهمیت}$$

$$c_j = \left( \prod_{i=1}^n c_{jp} \right)^{1/n} \quad \text{ارزش نهایی عملکرد}$$

#### گام چهارم: تعیین ارزش آستانه اهمیت و عملکرد

در این مرحله باید ارزش آستانه اهمیت و عملکرد محاسبه شود. ارزش آستانه جهت تعیین خانه‌های ماتریس (IPA) به کار می‌رود. جهت تعیین ارزش آستانه از میانگین حسابی ارزش‌های نهایی اهمیت و ارزش‌های نهایی عملکرد استفاده می‌شود.

$$\mu_b = \frac{\sum_{j=1}^m b_j}{m} \quad \text{ارزش آستانه اهمیت}$$

$$\mu_c = \frac{\sum_{j=1}^m c_j}{m} \quad \text{ارزش آستانه عملکرد}$$

#### گام پنجم: تعیین موقعیت موانع در ماتریس ربعی

موقعیت نسبی هر یک از موانع هماهنگی بر روی ماتریس مشخص می‌شود. هر مانع داخلی یکی از ربع‌های ماتریس جای خواهد گرفت.

|      |                                                    |                                                         |
|------|----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| زیاد | اینجا تمرکز کنید<br>$b_j > \mu_b$<br>$c_i < \mu_c$ | کار خوب را ادامه دهید<br>$b_j > \mu_b$<br>$c_i > \mu_c$ |
| کم   | اولویت پایین<br>$b_j < \mu_b$<br>$c_i < \mu_c$     | اتلاف منابع<br>$b_j < \mu_b$<br>$c_i > \mu_c$           |
|      | کم                                                 | زیاد                                                    |

شکل ۲: ماتریس IPA

### گام ششم: تعیین وزن موانع و نرمال سازی آن

وزن هر یک از موانع را مشخص کنید. برای مشخص کردن وزن موانع از فرمول (اهمیت\* عملکرد-اهمیت)) استفاده می‌گردد. برای نرمالایز آن می‌توان وزن موانع را تقسیم بر مجموع وزن‌های موانع کرد. (آذر و خسروی، ۱۳۹۲، ص. ۴۹).

$$OW_j = |(b_j - c_j) \times b_j|$$

لازم به ذکر است جهت نرمال سازی می‌توان از روش‌های مختلفی استفاده کرد. برای نمونه در روش نرمال سازی خطی، تک تک وزن‌های موانع باید بر بیشترین مقدار وزن تقسیم شوند.

### ۳. تحلیل داده‌ها و یافته‌های پژوهش

مشارکت‌کنندگان پژوهش به‌طور عمده خبرگان منتخب شامل مدیران عالی و میانی نظام اداری کشور، اساتید و دانش‌آموختگان متخصص حوزه نظام اداری کشور بوده‌اند. ملاک انتخاب این افراد؛ آشنایی، تجربه و مسئولیت اجرایی در نظام اداری کشور بوده است.

همان طور که قبلاً اشاره شد روش این پژوهش آمیخته اکتشافی ترتیبی است، بنابراین ابتدا بر اساس روش کیفی تحلیل مضمون به واکاوی موانع هماهنگی پرداخته می شود و در مرحله بعدی بر اساس روش کمی تحلیل اهمیت - عملکرد به اولویت بندی موانع می پردازیم.

در این بخش از پژوهش یافته های علمی دو بخش کیفی (تحلیل مضمون مصاحبه ها با هدف شناسایی موانع هماهنگی) و بخش کمی (اولویت بندی موانع شناسایی شده) ارائه شده است. در پژوهش حاضر مشارکت کنندگان به صورت نمونه گیری هدفمند<sup>۲۶</sup> انتخاب شده و در مجموع ۱۵ مصاحبه با خبرگان به عمل آمد که جدول شماره (۳) اطلاعات مصاحبه شوندگان ارائه شده است. همچنین در بخش کمی، پرسشنامه مبتنی بر تحلیل اهمیت - عملکرد (IPA) با مشارکت ۲۱ تن از صاحب نظران بخش اول و دیگر متخصصان منتخب تکمیل و تحلیل شده است.

**جدول (۳): اطلاعات مشارکت کنندگان پژوهش در بخش کیفی**

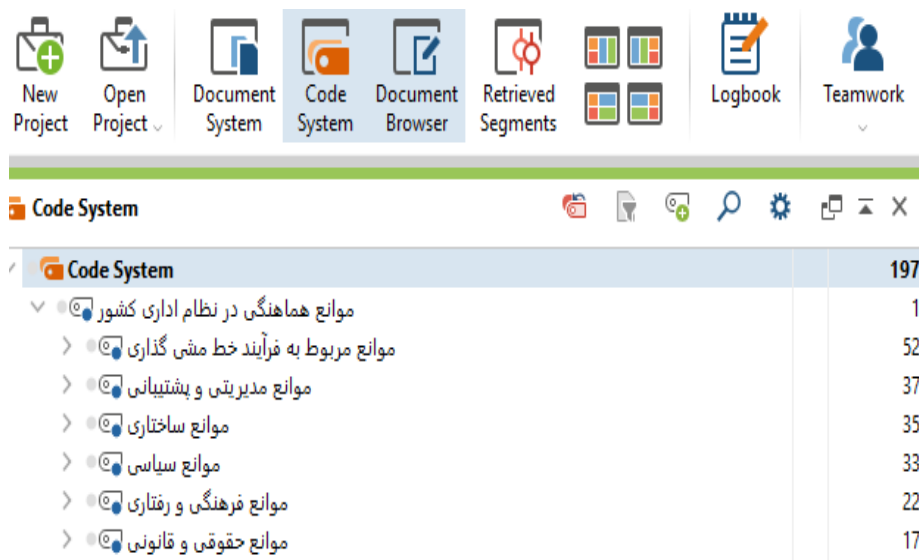
| سطح تحصیلی مصاحبه شوندگان (نفر) | کارشناسی ارشد                      | دکتری                              | مجموع                                 |
|---------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|---------------------------------------|
| ۱ نفر                           | ۱۴ نفر                             | ۱۵ نفر                             |                                       |
| سطح مصاحبه شوندگان (نفر)        | پژوهشگر                            | کارشناس                            | مدیر                                  |
| ۴ نفر                           | ۴ نفر                              | ۷ نفر                              |                                       |
| سابقه تجربی (سال)               | میانگین سابقه آشنایی با نظام اداری | میانگین سابقه مدیریت در نظام اداری | میانگین آشنایی و مدیریت در نظام اداری |
| ۱۶ سال                          | ۸ سال                              | ۱۲ سال                             |                                       |

منبع: نویسندگان

### ۳-۱. یافته های بخش کیفی: شناسایی موانع هماهنگی

در مرحله نخست پژوهش پس از تحلیل داده های به دست آمده از مصاحبه ها با استفاده از نرم افزار تحلیل کیفی Maxqda، ۳۰ مانع هماهنگی (۳۰ مضمون پایه) در ۶ مقوله اصلی

(مضامین سازمان‌دهنده) شناسایی شد. مقوله‌های اصلی استخراج شده شامل ۱. موانع مربوط به روند خط‌مشی‌گذاری، ۲. موانع مدیریتی و پشتیبانی، ۳. موانع ساختاری، ۴. موانع فرهنگی و رفتاری، ۵. موانع حقوقی و قانونی و ۶. موانع سیاسی بوده است. در شکل شماره (۳) محیط نرم‌افزار Maxqda شامل تعداد کدها، مضامین سازمان‌دهنده و مضمون فراگیر موانع هماهنگی در نظام اداری ارائه شده است. همان‌طور که در تصویر زیر مشاهده می‌کنید در مجموع ۱۹۷ کدگذاری اولیه انجام شده است که در مرحله بعد این کدگذاری اولیه به ۳۰ مضمون پایه تبدیل شده است و پس از آن در قالب ۶ مضمون سازمان‌دهنده مقوله‌بندی شده‌اند.



| Code System                        | Count |
|------------------------------------|-------|
| Code System                        | 197   |
| موانع هماهنگی در نظام اداری کشور   | 1     |
| موانع مربوط به فرآیند خط‌مشی‌گذاری | 52    |
| موانع مدیریتی و پشتیبانی           | 37    |
| موانع ساختاری                      | 35    |
| موانع سیاسی                        | 33    |
| موانع فرهنگی و رفتاری              | 22    |
| موانع حقوقی و قانونی               | 17    |

شکل (۳): تعداد کدها و مضامین اصلی در نرم‌افزار Maxqda

منبع: یافته‌های پژوهش

مخاطب پژوهش حاضر می‌تواند در جدول ذیل نحوه تبدیل کدگذاری اولیه به مضامین پایه و مضامین پایه به مضامین سازمان‌دهنده را ملاحظه نماید. همچنین در ادامه در شکل شماره (۴) نمودار نهایی مقوله فراگیر، مضامین سازمان‌دهنده (مقوله‌های اصلی) و مضامین پایه (مقوله‌های فرعی) شناسایی شده به نمایش درآمده است.

جدول (۴): جدول تحلیل مضمون موانع هماهنگی در نظام اداری کشور

| مضمون سازمان دهنده               | مضمون پایه                                      | کدهای مرتبط                                                            |
|----------------------------------|-------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| موانع مربوط به روند خط‌مشی‌گذاری | عدم جامع‌نگری و استانداردسازی روند خط‌مشی‌گذاری | تصمیم‌گیری عجولانه (تصمیم‌گیری سریع و فوری)                            |
|                                  |                                                 | عدم رجوع به کارشناسان با تجربه و معتمد                                 |
|                                  |                                                 | سیاست‌گذاری غیر منسجم مجلس در طول زمان                                 |
|                                  |                                                 | عدم توجه به تصمیمات و برنامه‌های گذشته در سطح قوا                      |
|                                  |                                                 | ضعف در تبدیل خط‌مشی به سازوکارها و قواعد اجرایی                        |
|                                  |                                                 | عدم حاکمیت عقلانیت در فرآیند تصمیم‌گیری                                |
|                                  |                                                 | عدم هوشمندی و جامع‌نگری نسبت به مسائل در فرآیند تصمیم‌گیری             |
|                                  |                                                 | عدم توجه به ابعاد مختلف مسأله در فرآیند تصمیم‌گیری                     |
|                                  |                                                 | عدم رجوع به متخصص در هر مسأله خط‌مشی‌گذاری غیر کارشناسانه              |
|                                  |                                                 | عدم همسویی در نظر و رویکرد                                             |
|                                  | تشتت پارادایمی و نبود ذهنیت مشترک در رویکردها   | عدم توانایی در ایجاد اشتراک بین-الاذهانی در فرآیند تصمیم‌گیری          |
|                                  |                                                 | تشتت پارادایمی در قانون‌گذاری                                          |
|                                  |                                                 | عدم وحدت‌گفتمان سیاسی در دولت                                          |
|                                  | انحراف و تغییر هدف در فرایند اجرای خط‌مشی       | فشار افکار عمومی و رسانه‌ها                                            |
|                                  |                                                 | رفتار ناهمسان وزرا در تصمیم‌گیری هیئت وزیران و اجرا تصمیم در وزارتخانه |

| مضمون سازمان دهنده | مضمون پایه                                              | کدهای مرتبط                                                |
|--------------------|---------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
|                    |                                                         | قدرت بوروکرات‌ها در به انحراف کشاندن اجرا                  |
|                    |                                                         | اختلاط میان مکانیسم‌های هماهنگی                            |
|                    |                                                         | طولانی شدن زمان اجرا خط‌مشی و از بین رفتن اثر خط‌مشی       |
|                    |                                                         | تغییر یا از بین رفتن هدف سیاست در طول اجرا                 |
|                    | نبود فرایند ارزشیابی، سنجش و پیش بینی پیامدهای خط‌مشی   | ضعف قانون‌گذاری در توجه به نتایج و پیامد                   |
|                    |                                                         | عدم خط‌مشی‌گذاری مبتنی بر آینده‌نگری و پیش‌بینی‌های دقیق   |
|                    |                                                         | عدم آینده‌نگری در برنامه‌ریزی‌های نظام اداری               |
|                    |                                                         | عدم رویکرد پیشگیرانه                                       |
|                    | تمرکز گرایی دولت و عدم توجه به اقتضائات محلی و منطقه‌ای | عدم توجه به اقتضائات منطقه‌ای و محلی                       |
|                    |                                                         | تمرکزگرایی در تصمیم‌گیری و در نظر نگرفتن اقتضائات منطقه‌ای |
|                    |                                                         | نظام اداری متمرکز                                          |
|                    |                                                         | شکل‌گیری و تثبیت نظام اداری در شرایط تمرکز گرای جنگی       |
|                    | عدم قطعیت و فقدان ثبات در تصمیمات                       | رخداد‌های غیرقابل پیش‌بینی مثل کرونا یا تحریم              |
|                    |                                                         | نبود ثبات زمانی سیاست‌ها                                   |
|                    |                                                         | نبود ثبات در تصمیمات و خط‌مشی‌ها                           |
|                    | نبود مکانیسم‌های تامین منافع بازیگران                   | تعارض منافع بازیگران                                       |
|                    |                                                         | تعارض ارزش‌های نهادهای تصمیم‌گیر در یک موضوع               |

| مضمون سازمان دهنده                                  | مضمون پایه                                                    | کدهای مرتبط                                                   |
|-----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| موانع مدیریتی و پشتیبانی هماهنگی در نظام اداری کشور | ضعف در جمع‌آوری و مستندسازی آمار و اطلاعات                    | ضعف در طراحی بازی بُرد بُرد توسط نهاد هماهنگ کننده            |
|                                                     |                                                               | نقص اطلاعاتی برای تصمیم گیری                                  |
|                                                     |                                                               | عدم اطلاعات آماری                                             |
|                                                     |                                                               | فقدان اطلاعات آماری دقیق، جامع و متناسب                       |
|                                                     |                                                               | ضعف مستند سازی در جریان اطلاعات و آمار کشور                   |
|                                                     |                                                               | فقدان بکارگیری هوش مصنوعی و سیستم پشتیبان تصمیم               |
|                                                     | فقدان تجربه و توانمندی مسئولین نظام اداری                     | عدم خلاقیت و نوآوری برای حل ناهماهنگی                         |
|                                                     |                                                               | ناتوانی در همکاری و تعامل سازنده در سطوح مختلف                |
|                                                     |                                                               | عدم شناخت بوروکراسی توسط مقامات بالا دستی                     |
|                                                     |                                                               | عدم سواد نسبت به زبان اداری و راز و رمزهای نظام اداری         |
|                                                     |                                                               | عدم تجربه لازم در نظام اداری                                  |
|                                                     |                                                               | ضعف ساختارهای پشتیبان اجرای قوانین و خط‌مشی                   |
|                                                     | عدم نقش آفرینی مطلوب نهاد هماهنگ کننده و پشتیبان اجرای خط‌مشی | طولانی بودن فرآیند پیگیری و هماهنگی اداری                     |
|                                                     |                                                               | نبود نهاد هماهنگ کننده و تنظیم گر                             |
|                                                     |                                                               | ناهماهنگی امور حقوقی با کل واحدهای سازمان اداری استخدامی کشور |
|                                                     |                                                               |                                                               |

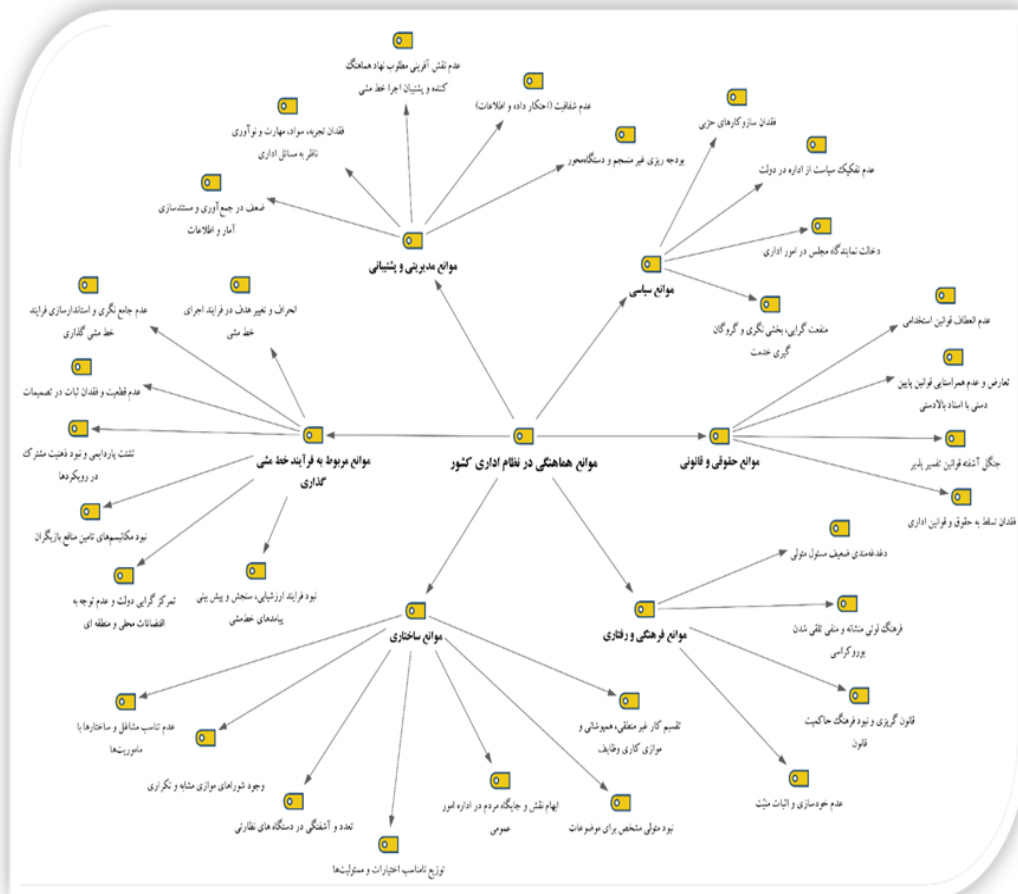
| مضمون سازمان دهنده                       | مضمون پایه                                       | کدهای مرتبط                                       |
|------------------------------------------|--------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
|                                          | بودجه ریزی غیر منسجم و دستگاه محور               | عدم اقتدار نهاد هماهنگ کننده یا نهاد تنظیم گر     |
|                                          |                                                  | عدم نقش آفرینی مطلوب سازمان هماهنگ کننده          |
|                                          |                                                  | تنظیم غیر منسجم بودجه                             |
|                                          |                                                  | عدم بودجه ریزی بر مبنای موضوع سیاسی               |
|                                          |                                                  | بازتولید موازی کاری از طریق نظام بودجه ریزی       |
|                                          |                                                  | عدم پیش بینی درست و کسری بودجه                    |
|                                          |                                                  | عدم تخصیص بودجه                                   |
|                                          | احتکار داده و اطلاعات                            | عدم شفافیت                                        |
|                                          |                                                  | تمرکز اطلاعات جهت حفظ قدرت و منافع                |
|                                          |                                                  | عدم اشتراک اطلاعات در درون و یا بیرون از سازمان   |
|                                          |                                                  | فرهنگ مالکیت نسبت به اطلاعات                      |
| موانع ساختاری هماهنگی در نظام اداری کشور | تقسیم کار غیر منطقی، همپوشانی و موازی کاری وظایف | تنوع و تشتت نهادها و دستگاه های اجرایی            |
|                                          |                                                  | تقسیم کار بیش از حد                               |
|                                          |                                                  | عدم تقسیم کار دقیق و منظم                         |
|                                          |                                                  | عام بودن مأموریت نهادها                           |
|                                          |                                                  | عدم حذف تشکیلات غیر ضرور                          |
|                                          |                                                  | تشتت و هم پوشانی مسئولیت دستگاه ها                |
|                                          |                                                  | پیگیری موضوع واحد توسط چندین نهاد                 |
|                                          |                                                  | ایجاد ساختارهای موازی به دلیل شرایط اضطراری و خاص |

| مضمون سازمان دهنده | مضمون پایه                               | کدهای مرتبط                                                 |
|--------------------|------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
|                    | نبود متولی مشخص برای موضوعات             | عدم مشخص شدن متولی خط‌مشی                                   |
|                    |                                          | نداشتن مالک واحد مشخص برای تصمیم                            |
|                    |                                          | نبود متولی مشخص برای موضوعات                                |
|                    |                                          | عدم مشخص بودن متولی اجرا در قوانین                          |
|                    |                                          | متولی زدایی از طریق شوراهای                                 |
|                    | وجود شوراهای موازی، مشابه و تکراری       | وجود شوراهای موازی                                          |
|                    |                                          | تراکم و تنوع زیاد کارگروه‌ها و ستادهای فرابخشی              |
|                    |                                          | تعدد و تکرار شوراهای در سطوح مختلف حکمرانی                  |
|                    | تعدد و آشفتگی در دستگاه‌های نظارتی       | تشتت و تکرار نهادهای نظارتی                                 |
|                    |                                          | مداخلات غیر عقلایی ساختارهای نظارتی قضایی                   |
|                    |                                          | ناتوانی سیستم نظارتی                                        |
|                    | عدم تناسب مشاغل و ساختارها با مأموریت‌ها | عدم تشکیل میز خبرگی برای ساختار، مشاغل و قوانین مربوط به هم |
|                    |                                          | عدم تناسب مشاغل با ساختارها                                 |
|                    |                                          | عدم مأموریت‌گرایی و قانون‌گرایی در طراحی ساختار             |
|                    | توزیع نامناسب اختیارات و مسئولیت‌ها      | دخالت در حوزه مسئولیت‌های بخش دیگر                          |
|                    |                                          | مداخلات وظیفه‌ای نهادها در موضوعات مختلف                    |
|                    |                                          | عدم اعتماد و اعتنا به صلاحیت واحد مرتبط                     |
|                    |                                          | اعطای صلاحیت‌های پراکنده و موازی                            |

| مضمون<br>سازمان دهنده | مضمون پایه                                         | کدهای مرتبط                                                  |
|-----------------------|----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| موانع فرهنگی و رفتاری | ابهام نقش و جایگاه مردم در اداره امور عمومی        | مردم بنیان نبودن نظام اداری                                  |
|                       |                                                    | عدم اعتماد متقابل بین دولت و ملت                             |
|                       |                                                    | خلأ وجود نهادهای مدنی برای رصد و گزارش                       |
|                       | فرهنگ لوتی منشانه ایرانی و منفی تلقی شدن بوروکراسی | عدم فرهنگ شایسته‌سالاری                                      |
|                       |                                                    | عدم رعایت اصول سلسله مراتب                                   |
|                       |                                                    | نگرش: دولت به مثابه غنیمت نه آنچه که باید از آن مراقبت کرد   |
|                       |                                                    | انتصابات رفاقتی                                              |
|                       |                                                    | فرهنگ پدرسالارانه و لوتی منشانه در برابر فرهنگ شایسته سالاری |
|                       |                                                    | منفی تلقی شدن بوروکراسی                                      |
|                       |                                                    | عدم سنخیت فرهنگ بوروکراتیک با خرده فرهنگ‌های اجتماع          |
|                       | قانون‌گریزی و نبود فرهنگ حاکمیت قانون              | ویژه‌خواری قانونی                                            |
|                       |                                                    | رفتارهای غیر قانونی دمی‌نوار                                 |
|                       |                                                    | شجاعت تلقی شدن دور زدن قانون                                 |
|                       |                                                    | استثنا شدن دستگاه‌ها از شمول قوانین عمومی                    |
|                       |                                                    | تقدم رابطه بر ضابطه در نظام اداری کشور                       |
|                       |                                                    | اختلال در سیستم حاکمیت قانون                                 |
|                       | دغدغه‌مندی ضعیف مسئول متولی                        | اولویت نداشتن برای وزیر                                      |
|                       |                                                    | عدم دلسوزی برای نظام اداری کشور                              |
|                       | منیت، خودخواهی و کمبود تزکیه نفس در مدیران         | دغدغه‌مندی ضعیف مسئول متولی                                  |
|                       |                                                    | عدم خودسازی و تهذب                                           |
|                       |                                                    | مشکلات ناشی از منیت                                          |

| مضمون سازمان دهنده                              | مضمون پایه                                                | کدهای مرتبط                                                    |
|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| موانع حقوقی و قانونی هماهنگی در نظام اداری کشور | فقدان تسلط به حقوق و قوانین اداری                         | عدم توانایی شناخت ماهیت حقوقی برخی از ناهماهنگی ها             |
|                                                 |                                                           | کمبود مشاور حقوقی مسلط                                         |
|                                                 |                                                           | عدم آگاهی وزرا، مدیران و معاونین نسبت به دولت، قوانین و مقررات |
|                                                 |                                                           | سواد حقوقی و قانونی ضعیف                                       |
|                                                 |                                                           | عدم آگاهی دقیق اعضای دولت به حیطه وظایف وزارتخانه              |
|                                                 | جنگل آشفته قوانین تفسیرپذیر                               | وجود قوانین کلی، عام و تکراری                                  |
|                                                 |                                                           | تعدد و آشفتگی در قوانین و مقررات                               |
|                                                 |                                                           | تفسیرپذیر بودن قانون                                           |
|                                                 |                                                           | پدیده جنگل قوانین                                              |
|                                                 | تعارض و عدم همراستایی قوانین پایین دستی با اسناد بالادستی | عدم همراستایی ساختارها با مفهوم سیاست ها                       |
|                                                 |                                                           | مغایرت بخشنامه ها با قوانین و مقررات                           |
|                                                 |                                                           | تعارض ساختارهای قوانین عادی با قانون اساسی                     |
|                                                 | عدم انعطاف قوانین استخدامی در امور منابع انسانی دولت      | نبود بسط ید مدیران برای تغییر و جابجایی نیروها                 |
|                                                 |                                                           | عدم انعطاف قوانین استخدامی                                     |
|                                                 |                                                           | عدم استخدام بر مبنای انگیزه خدمت رسانی عمومی                   |
| موانع سیاسی هماهنگی در نظام اداری کشور          | منفعت گرایی، بخشی نگری و گروگان گیری خدمت                 | نگاه بخشی داشتن در امور                                        |
|                                                 |                                                           | منفعت گرایی و بخشی نگری                                        |
|                                                 |                                                           | تعارض منافع                                                    |
|                                                 |                                                           | میل به گسترش اندازه و ساختار سازمان                            |
|                                                 |                                                           | میل به بقا و گسترش حوزه قدرت در سازمان ها                      |

| مضمون سازمان دهنده            | مضمون پایه                    | کدهای مرتبط                                             |
|-------------------------------|-------------------------------|---------------------------------------------------------|
| عدم تفکیک مشخص سیاست از اداره | عدم تفکیک مشخص سیاست از اداره | بهانه تراشی برای عدم هماهنگی (برای مثال: بودجه نداریم!) |
|                               |                               | گروگان‌گیری خدمت                                        |
|                               |                               | نخواستن و منفعت‌گرایی در نظام اداری                     |
|                               |                               | سیاسی شدن بوروکراسی                                     |
|                               |                               | تسویه حساب سیاسی کارمندان دولت                          |
|                               |                               | با تغییر قدرت و فضای سیاسی                              |
|                               |                               | گره خوردن فرآیندهای اداری با منافع سیاسی                |
|                               |                               | تأثیرپذیری عملکرد بوروکرات‌ها از فضای سیاسی             |
|                               |                               | غلبه اقتضائات سیاسی بر تقسیم کار عقلایی                 |
|                               |                               | سیاست‌زدگی تعاملات قوه مقننه با مجریه                   |
| فقدان سازوکارهای حزبی         | فقدان سازوکارهای حزبی         | دخالت نمایندگان مجلس در امور تخصصی دستگاه‌ها            |
|                               |                               | سیاسی‌کاری نمایندگان مجلس در امور نظام اداری            |
|                               |                               | عدم تحزب برای پاسخ‌گویی و تحقق منافع بلندمدت            |
|                               |                               | عدم تشکیلات حزبی                                        |
|                               |                               | عدم حزب‌سالاری برای حفاظت از کژکارکردهای نظام اداری     |



شکل (۴): موانع شناسایی شده در بخش کیفی پژوهش

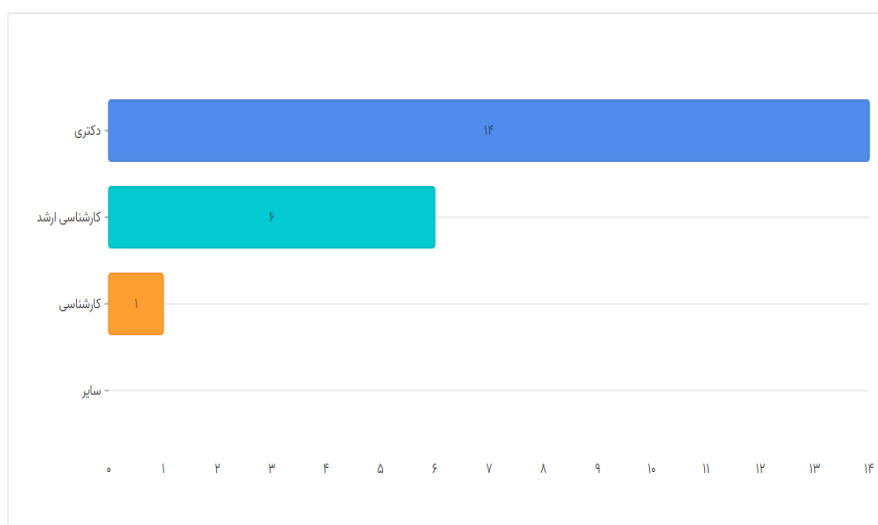
منبع: یافته‌های پژوهش

## ۳-۲. یافته‌های بخش کمی: اولویت‌بندی موانع هماهنگی

در مرحله کمی پژوهش، ۲۱ نفر از خبرگان نظام اداری کشور با تکمیل پرسشنامه تحلیل اهمیت عملکرد موانع هماهنگی مشارکت نمودند. به‌طور کلی در این مرحله میانگین آشنایی و تجربه خبرگان در حوزه نظام اداری کشور حدود ۱۳ سال است و میانگین

پست مدیریتی آنها در نظام اداری کشور ۵ سال است. همچنین در تصویر زیر میزان و تنوع تحصیلات افراد خبره را نشان می دهد.

شکل (۵): میزان تحصیلات خبرگان



منبع: نویسندگان

پرسشنامه بر اساس تکنیک تحلیل اهمیت - عملکرد (IPA) که یکی از تکنیک های تحقیق در عملیات نرم برای تصمیم گیری است، تنظیم و تهیه شده است و اولویت بندی موانع شناسایی شده از دو منظر «اثرگذاری به مثابه اهمیت» و «تلاش دولت برای رفع مانع به مثابه عملکرد» صورت گرفته است. بر این اساس نتایج پرسشنامه در جدول شماره (۵) بیان شده است:

جدول (۵): جدول خروجی پرسشنامه اهمیت عملکرد موانع هماهنگی

| رتبه     | وزن   | وزن  | اهمیت | عملکرد | موانع هماهنگی در نظام اداری کشور (مضامین پایه) | عدد مانع |
|----------|-------|------|-------|--------|------------------------------------------------|----------|
| بندی     | نرمال | وزن  | اهمیت | عملکرد | موانع هماهنگی در نظام اداری کشور (مضامین پایه) | عدد مانع |
| موانع ۲۷ | شده   |      |       |        |                                                |          |
| ۷        | ۰/۷۳  | ۸/۳۵ | ۴/۱۰  | ۲/۰۶   | عدم قطعیت و فقدان ثبات در تصمیمات              | ۱        |

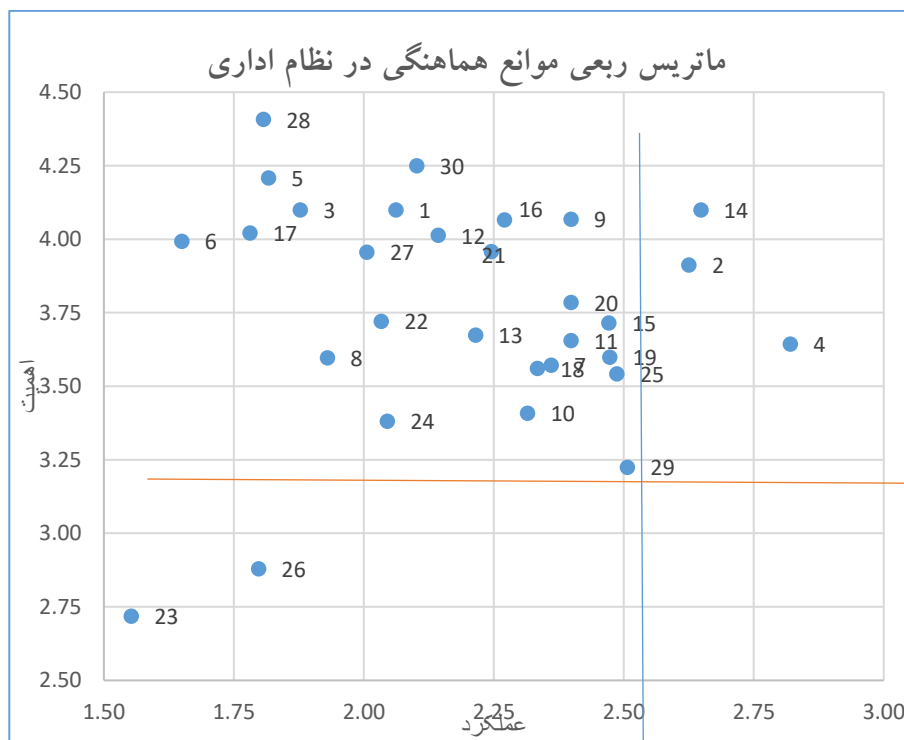
| عدد مانع | موانع هماهنگی در نظام اداری کشور (مضامین پایه)               | عملکرد | اهمیت | وزن   | وزن نرمال شده | رتبه بندی موانع <sup>۳۷</sup> |
|----------|--------------------------------------------------------------|--------|-------|-------|---------------|-------------------------------|
| ۲        | ضعف در جمع آوری و مستندسازی آمار و اطلاعات                   | ۲/۶۳   | ۳/۹۱  | ۵/۰۳  | ۰/۴۴          | ۱۸                            |
| ۳        | تقسیم کار غیر منطقی، همپوشانی و موازی کاری وظایف             | ۱/۸۸   | ۴/۱۰  | ۹/۱۱  | ۰/۷۹          | ۵                             |
| ۴        | دغدغه مندی ضعیف مسئول متولی                                  | ۲/۸۲   | ۳/۶۴  | ۳/۰۰  | ۰/۲۶          | ۲۹                            |
| ۵        | عدم جامع نگری و استانداردسازی روند خط مشی گذاری              | ۱/۸۲   | ۴/۲۱  | ۱۰/۰۷ | ۰/۸۸          | ۲                             |
| ۶        | تشتت پارادایمی و نبود ذهنیت مشترک در رویکردها                | ۱/۶۵   | ۳/۹۹  | ۹/۳۶  | ۰/۸۲          | ۳                             |
| ۷        | انحراف و تغییر هدف در فرایند اجرای خط مشی                    | ۲/۳۶   | ۳/۵۷  | ۴/۳۳  | ۰/۳۸          | ۲۳                            |
| ۸        | نبود فرایند ارزشیابی، سنجش و پیش-بینی پیامدهای خط مشی        | ۱/۹۳   | ۳/۶۰  | ۵/۹۹  | ۰/۵۲          | ۱۴                            |
| ۹        | تمرکزگرایی دولت و عدم توجه به اقتضائات محلی و منطقه ای       | ۲/۴۰   | ۴/۰۷  | ۶/۷۹  | ۰/۵۹          | ۱۱                            |
| ۱۰       | نبود مکانیسم های تأمین منافع بازیگران مختلف                  | ۲/۳۲   | ۳/۴۱  | ۳/۷۳  | ۰/۳۳          | ۲۶                            |
| ۱۱       | فقدان تجربه و توانمندی مسئولان نظام اداری                    | ۲/۴۰   | ۳/۶۶  | ۴/۵۹  | ۰/۴۰          | ۲۰                            |
| ۱۲       | عدم نقش آفرینی مطلوب نهاد هماهنگ کننده و پشتیبان اجرا خط مشی | ۲/۱۴   | ۴/۰۱  | ۷/۵۱  | ۰/۶۵          | ۹                             |
| ۱۳       | بودجه ریزی غیر منسجم و دستگاه محور                           | ۲/۲۲   | ۳/۶۷  | ۵/۳۶  | ۰/۴۷          | ۱۶                            |
| ۱۴       | احتکار داده و اطلاعات                                        | ۲/۶۵   | ۴/۱۰  | ۵/۹۵  | ۰/۵۲          | ۱۵                            |
| ۱۵       | نبود متولی مشخص برای موضوعات                                 | ۲/۴۷   | ۳/۷۲  | ۴/۶۲  | ۰/۴۰          | ۱۹                            |

| رتبه                        | وزن          | وزن   | اهمیت | عملکرد | موانع هماهنگی در نظام اداری کشور<br>(مضامین پایه)                  | عدد<br>مانع |
|-----------------------------|--------------|-------|-------|--------|--------------------------------------------------------------------|-------------|
| بندی<br>موانع <sup>۳۷</sup> | نرمال<br>شده |       |       |        |                                                                    |             |
| ۱۰                          | ۰/۶۴         | ۷/۳۰  | ۴/۰۷  | ۲/۲۷   | وجود شوراهای موازی مشابه و تکراری                                  | ۱۶          |
| ۶                           | ۰/۷۹         | ۹/۰۱  | ۴/۰۲  | ۱/۷۸   | تعدد و آشفتگی در دستگاه‌های نظارتی                                 | ۱۷          |
| ۲۲                          | ۰/۳۸         | ۴/۳۷  | ۳/۵۶  | ۲/۳۳   | عدم تناسب مشاغل و ساختارها با مأموریت‌ها                           | ۱۸          |
| ۲۴                          | ۰/۳۵         | ۴/۰۵  | ۳/۶۰  | ۲/۴۷   | متناسب نبودن مسئولیت‌ها و اختیارات                                 | ۱۹          |
| ۱۷                          | ۰/۴۶         | ۵/۲۵  | ۳/۷۹  | ۲/۴۰   | ابهام نقش و جایگاه مردم در اداره امور عمومی                        | ۲۰          |
| ۱۲                          | ۰/۵۹         | ۶/۷۸  | ۳/۹۶  | ۲/۲۵   | منفعت‌گرایی، بخشی‌نگری و گروگان-گیری خدمت                          | ۲۱          |
| ۱۳                          | ۰/۵۵         | ۶/۲۸  | ۳/۷۲  | ۲/۰۳   | عدم تفکیک مشخص سیاست از اداره                                      | ۲۲          |
| ۲۷                          | ۰/۲۸         | ۳/۱۷  | ۲/۷۲  | ۱/۵۵   | فقدان سازوکارهای حزبی                                              | ۲۳          |
| ۲۱                          | ۰/۳۹         | ۴/۵۲  | ۳/۳۸  | ۲/۰۵   | فقدان تسلط به حقوق و قوانین اداری                                  | ۲۴          |
| ۲۵                          | ۰/۳۳         | ۳/۷۴  | ۳/۵۴  | ۲/۴۹   | تعارض و عدم همراستایی قوانین و مقررات پایین دستی با اسناد بالادستی | ۲۵          |
| ۲۸                          | ۰/۲۷         | ۳/۱۱  | ۲/۸۸  | ۱/۸۰   | فرهنگ لوتی منشانه ایرانی و منفی تلقی شدن بوروکراسی                 | ۲۶          |
| ۸                           | ۰/۶۷         | ۷/۷۲  | ۳/۹۶  | ۲/۰۱   | منیت، خودخواهی و کمبود تزکیه نفس در مدیران                         | ۲۷          |
| ۱                           | ۱/۰۰         | ۱۱/۴۶ | ۴/۴۱  | ۱/۸۱   | جنگل آشفته قوانین تفسیر پذیر                                       | ۲۸          |
| ۳۰                          | ۰/۲۰         | ۲/۳۱  | ۳/۲۳  | ۲/۵۱   | عدم انعطاف قوانین استخدامی در امور منابع انسانی دولت               | ۲۹          |

| عدد مانع | موانع هماهنگی در نظام اداری کشور (مضامین پایه) | عملکرد | اهمیت | وزن  | وزن نرمال شده | رتبه بندی موانع <sup>۲۷</sup> |
|----------|------------------------------------------------|--------|-------|------|---------------|-------------------------------|
| ۳۰       | قانون‌گریزی و نبود فرهنگ حاکمیت قانون          | ۲/۱۰   | ۴/۲۵  | ۹/۱۳ | ۰/۸۰          | ۴                             |

منبع: یافته‌های پژوهش

بر اساس داده‌های جدول بالا، ارزش عملکرد و اهمیت موانع و ارزش آستانه عملکرد و اهمیت (میانگین عملکرد و اهمیت) به ترتیب برابر با ۲.۱۹ و ۳.۷۶ است. بر اساس اطلاعات جدول بالا و ارزش آستانه عملکرد و اهمیت، ماتریس ربعی بدین شرح است:



شکل (۶): نمودار اهمیت عملکرد موانع هماهنگی در نظام اداری کشور

منبع: یافته‌های پژوهش

اکنون با توجه به رتبه‌بندی انجام شده در جدول شماره (۵) و همچنین جایگاه هر مانع در ماتریس ربعی فوق، جدول شماره (۶) ترسیم می‌شود که در آن رتبه و راهبرد پیشنهادی روش تحلیل اهمیت عملکرد موانع در آن ذکر شده است.

**جدول (۶): جدول رتبه‌بندی موانع و راهبردهای آن**

| رتبه موانع<br>(به صورت<br>صعودی) | راهبرد پیشنهادی ماتریس<br>ربعی | موانع هماهنگی در نظام اداری کشور (شماره<br>مانع)                     |
|----------------------------------|--------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| ۱                                | اینجا تمرکز کنید               | جنگل آشفته قوانین تفسیرپذیر (۲۸)                                     |
| ۲                                | اینجا تمرکز کنید               | عدم جامع نگری و استانداردسازی روند خط-<br>مشی‌گذاری (۵)              |
| ۳                                | اینجا تمرکز کنید               | تشتت پارادایمی و نبود ذهنیت مشترک در<br>رویکردها (۶)                 |
| ۴                                | اینجا تمرکز کنید               | قانون‌گریزی و نبود فرهنگ حاکمیت قانون (۳۰)                           |
| ۵                                | اینجا تمرکز کنید               | تقسیم کار غیر منطقی، همپوشانی و موازی کاری<br>وظایف (۳)              |
| ۶                                | اینجا تمرکز کنید               | تعدد و آشفته‌گی در دستگاه‌های نظارتی (۱۷)                            |
| ۷                                | اینجا تمرکز کنید               | عدم قطعیت و فقدان ثبات در تصمیمات (۱)                                |
| ۸                                | اینجا تمرکز کنید               | منیت، خودخواهی و کمبود تزکیه نفس در<br>مدیران (۲۷)                   |
| ۹                                | اینجا تمرکز کنید               | عدم نقش‌آفرینی مطلوب نهاد هماهنگ‌کننده و<br>پشتیبان اجرا خط‌مشی (۱۲) |
| ۱۰                               | تداوم تلاش                     | وجود شوراهای موازی مشابه و تکراری (۱۶)                               |
| ۱۱                               | تداوم تلاش                     | تمرکزگرایی دولت و عدم توجه به اقتضائات<br>محلی و منطقه‌ای (۹)        |

| موانع هماهنگی در نظام اداری کشور (شماره مانع)                           | رتبه موانع (به صورت صعودی) | راهبرد پیشنهادی ماتریس ربعی |
|-------------------------------------------------------------------------|----------------------------|-----------------------------|
| منفعت‌گرایی، بخشی‌نگری و گروگان‌گیری خدمت (۲۱)                          | ۱۲                         | تداوم تلاش                  |
| عدم تفکیک مشخص سیاست از اداره (۲۲)                                      | ۱۳                         | اولویت پایین                |
| نبود فرایند ارزشیابی، سنجش و پیش‌بینی پیامدهای خط‌مشی (۸)               | ۱۴                         | اولویت پایین                |
| احتکار داده و اطلاعات (۱۴)                                              | ۱۵                         | تداوم تلاش                  |
| بودجه‌ریزی غیر منسجم و دستگاه‌محور (۱۳)                                 | ۱۶                         | اتلاف منابع                 |
| ابهام نقش و جایگاه مردم در اداره امور عمومی (۲۰)                        | ۱۷                         | تداوم تلاش                  |
| ضعف در جمع‌آوری و مستندسازی آمار و اطلاعات (۲)                          | ۱۸                         | تداوم تلاش                  |
| نبود متولی مشخص برای موضوعات (۱۵)                                       | ۱۹                         | اتلاف منابع                 |
| فقدان تجربه و توانمندی مسئولان نظام اداری (۱۱)                          | ۲۰                         | اتلاف منابع                 |
| فقدان تسلط به حقوق و قوانین اداری (۲۴)                                  | ۲۱                         | اولویت پایین                |
| عدم تناسب مشاغل و ساختارها با مأموریت‌ها (۱۸)                           | ۲۲                         | اتلاف منابع                 |
| انحراف و تغییر هدف در فرایند اجرای خط‌مشی (۷)                           | ۲۳                         | اتلاف منابع                 |
| متناسب نبودن مسئولیت‌ها و اختیارات (۱۹)                                 | ۲۴                         | اتلاف منابع                 |
| تعارض و عدم همراستایی قوانین و مقررات پایین‌دستی با اسناد بالادستی (۲۵) | ۲۵                         | اتلاف منابع                 |

| موانع هماهنگی در نظام اداری کشور (شماره مانع)             | رتبه موانع (به صورت صعودی) | راهبرد پیشنهادی ماتریس ربعی |
|-----------------------------------------------------------|----------------------------|-----------------------------|
| نبود مکانیسم‌های تامین منافع بازیگران مختلف (۱۰)          | ۲۶                         | اتلاف منابع                 |
| فقدان سازوکارهای حزبی (۲۳)                                | ۲۷                         | اولویت پایین                |
| فرهنگ لوتی منشانه ایرانی و منفی تلقی شدن بوروکراسی (۲۶)   | ۲۸                         | اولویت پایین                |
| دغدغه‌مندی ضعیف مسئول متولی (۴)                           | ۲۹                         | اتلاف منابع                 |
| عدم انعطاف قوانین استخدامی در امور منابع انسانی دولت (۲۹) | ۳۰                         | اتلاف منابع                 |

منبع: یافته‌های پژوهش

همچنین با میانگین گرفتن از اوزان مربوط به مضامین پایه (موانع شناسایی شده) می‌توان اهمیت هریک از مقوله‌های ۶ گانه را نیز مشخص کرد. بدین ترتیب بر اساس جدول شماره (۷) اولویت‌بندی مقوله‌های اصلی به صورت زیر خواهد بود:

**جدول (۷): جدول اولویت‌بندی مقوله‌های اصلی بر اساس میانگین اوزان مضامین پایه مرتبط**

| اولویت | میانگین اوزان | مقوله اصلی                          |
|--------|---------------|-------------------------------------|
| ۱      | ۶.۹۵          | موانع مربوط به روند خط‌مشی‌گذاری    |
| ۲      | ۶.۲۴          | موانع ساختاری هماهنگی در نظام اداری |
| ۳      | ۵.۷۴          | موانع فرهنگی و رفتاری               |
| ۴      | ۵.۶۹          | موانع مدیریتی و پشتیبانی            |
| ۵      | ۵.۵۱          | موانع حقوقی و قانونی                |
| ۶      | ۵.۴۱          | موانع سیاسی                         |

منبع: یافته‌های پژوهش

## جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

### ۱. نتیجه‌گیری از یافته‌های پژوهش

با توجه به یافته‌های علمی پیش‌گفته، می‌توان به‌طور مختصر نکات زیر را نتیجه‌گیری نمود:

۱.۱. اعداد ارزش آستانه اهمیت (۳/۷۶) و ارزش آستانه عملکرد (۲/۱۹) کاملاً معنادار هستند. اینکه ارزش آستانه اهمیت از عدد ۳ که در طیف لیکرت ۵ تایی در نظر گرفته شده، بالاتر از حد متوسط و رتبه خوب را شامل می‌شود، بیشتر است، نشان‌دهنده این است که موانع انتخاب شده از نظر خبرگان همگی از اهمیت کافی برخوردار بوده و مرحله اول پژوهش مبنی بر شناسایی موانع هماهنگی به خوبی از عهده کار برآمده است. همچنین عدد آستانه عملکرد نیز منطقی بوده و نشان‌دهنده طیفی از عملکرد و تلاش دولت در رفع موانع خواهد بود.

۱.۲. برای اولویت‌بندی نهایی موانع شناسایی شده سه معیار اصلی شامل ۱. جایگاه مانع در ماتریس ربعی «شکل شماره (۶)»، ۲. رتبه مانع «جدول شماره (۶)» و ۳. اولویت مقوله اصلی هر مانع «(جدول شماره (۷))»، می‌تواند ملاک قرار بگیرد. رویکردهای مختلف در ترکیب این سه مولفه اصلی می‌تواند منجر به نتایج و اولویت‌بندی متفاوت شود. اگر بخواهیم با رویکرد کل به جزء پیش برویم و اولویت را به مولفه کلی مقوله اصلی و سپس جایگاه مانع در ماتریس ربعی و در نهایت رتبه مانع بدهیم، اولویت‌بندی موانع به صورت زیر پیشنهاد می‌گردد:

(۱) سطح ۱: موانع موجود در اولویت ۱ مقوله اصلی (موانع مربوط به روند خط-مشی‌گذاری) که دارای راهبرد «اینجا تمرکز کنید» بوده و جزء ۱۰ رتبه اول هستند.

(۲) سطح ۲: موانع موجود در اولویت ۲ مقوله اصلی (موانع ساختاری هماهنگی در نظام اداری) که دارای راهبرد «اینجا تمرکز کنید یا تداوم تلاش» بوده و جزء ۲۰ رتبه دوم می‌باشند.

(۳) سطح ۳: موانع موجود در اولویت ۳ مقوله اصلی (موانع فرهنگی و رفتاری) که دارای راهبرد «اینجا تمرکز کنید یا تداوم تلاش» هستند.

۱.۳. موانع مرتبط با سه سطح اولویت مشخص شده در نکته ۲ به صورت زیر قابل شناسایی هستند:

جدول (۸): اولویت‌بندی نهایی موانع هماهنگی در نظام اداری

| سطح<br>(به ترتیب اولویت) | موانع به ترتیب اولویت (شماره مانع)                   |
|--------------------------|------------------------------------------------------|
| سطح ۱                    | عدم جامع‌نگری و استانداردسازی روند خط‌مشی‌گذاری (۵)  |
|                          | تشتت پارادایمی و نبود ذهنیت مشترک در رویکردها (۶)    |
|                          | عدم قطعیت و فقدان ثبات در تصمیمات (۱)                |
| سطح ۲                    | تقسیم کار غیر منطقی، همپوشانی و موازی کاری وظایف (۳) |
|                          | تعدد و آشفتگی در دستگاه‌های نظارتی (۱۷)              |
|                          | وجود شوراها موازی مشابه و تکراری (۱۶)                |
|                          | ابهام نقش و جایگاه مردم در اداره امور عمومی (۲۰)     |
| سطح ۳                    | قانون‌گریزی و نبود فرهنگ حاکمیت قانون (۳۰)           |
|                          | منیت، خودخواهی و کمبود تزکیه نفس در مدیران (۲۷)      |

منبع: یافته‌های پژوهش

۱.۴. بر اساس نکته ۳، موانع شناسایی شده در سطح ۱ با اولویت بسیار بالا می‌بایست در دستور کار خط‌مشی‌گذاران و سیاست‌پژوهان قرار گیرد و به ترتیب برای کنترل و مدیریت سه مانع «عدم جامع‌نگری و استانداردسازی روند خط‌مشی‌گذاری»، «تشتت پارادایمی و نبود ذهنیت مشترک در رویکردها» و «عدم قطعیت و فقدان ثبات در تصمیمات» برنامه‌ریزی شود. در این میان به نظر می‌رسد مانع اول یعنی نبود نگاه جامع به خط‌مشی‌گذاری و عدم استانداردسازی آن قابلیت سرمایه‌گذاری و تمرکز بیشتر را هم دارد.

۱.۵. بر اساس نکته ۳، موانع شناسایی شده در سطح ۲ به ترتیب در اولویت دوم قرار می‌گیرند. این موانع که از جنس ساختاری هستند به این نکته اشاره می‌کنند که هنگام طراحی ساختار باید به موضوع رفع ابهام یا همپوشانی بین مأموریت‌ها و وظایف نهادها، شوارها و بخش غیر دولتی توجه کافی مبذول گردد. همچنین این نکته لازم به ذکر است که مانع «جنگل آشفته قوانین تفسیرپذیر» که در جدول شماره (۶) بالاترین رتبه را برخوردار است (رتبه اول از حیث وزن مانع) با موانع سطح ۲ (موانع ساختاری با اولویت

بالا) ارتباط بسیار زیادی دارد زیرا این جنگل آشفته قوانین است که منجر به ابهام، همپوشانی، تشتت وظایف و ساختارها می‌گردد.

۱.۶. همچنین موانع سطح ۳ که بیشتر ماهیت فرهنگی و رفتاری دارند، هرچند در جایگاه سوم قرار می‌گیرند اما در مقایسه با سایر موانع از اولویت بالاتری برخوردار هستند. لذا در این سطح پیشنهاد می‌شود مباحثی چون آموزش و نهادینه‌سازی اهمیت قانون و قانون‌گرایی، برنامه‌های معنوی و فرهنگی، تجربه‌اندوزی از کشورهای پیشرفته و تقویت تفکر سیستمی و کل‌نگر در مدیران و کارشناسان نظام اداری پیگیری و تقویت شود.

#### بحث و مقایسه با پژوهش‌های پیشین

با مقایسه‌ی یافته‌ها و نتایج پژوهش حاضر با پژوهش‌های پیشین چند نکته قابل بیان است. اول اینکه این پژوهش توانسته با تمرکز بر روی نظام اداری به‌عنوان هماهنگ‌کننده سایر نظام‌های اجتماعی و همزمان انتخاب هدفمند مشارکت‌کنندگان، به مقوله‌بندی کلان و جامع‌تری از موانع هماهنگی دست یابد که این مقوله‌بندی متمایز و به‌روزتر از مقوله-بندی پژوهش شیخ‌الاسلام و همکاران (۱۳۹۶) (به‌عنوان جدیدترین پژوهشی که به مقوله‌بندی عدم هماهنگی پرداخته است) بوده است.

نکته دوم اینکه، نسبت به پژوهش‌های صورت گرفته در داخل و خارج «برای مثال آندریاس کورکاجی (۲۰۲۲)، علی نقی‌پور (۱۴۰۰) و کسب دوست و همکاران (۱۴۰۰)» یافته‌ها و نتایج این پژوهش از شرح و بسط بیشتری برخوردار است. به عبارتی با توجه به نکته اول، هم در گستره موانع شناسایی شده و هم در توضیح و تفصیل ارائه شده، پژوهش حاضر اجمال یا شاید نقص پژوهش‌های گذشته را توانسته تا حدودی پوشش دهد و به سهم خود در توسعه دانش این حوزه کمک نماید. همچنین به‌طور طبیعی با گذشت زمان برخی موانع کمرنگ یا حتی به‌طور کامل برطرف می‌شوند «برای نمونه منصوری و فاضلی (۱۳۹۲)» و از این منظر نیز موانع شناسایی شده در پژوهش حاضر جدید و روزآمد هستند.

نکته بعدی و نهایی این است که با بررسی صورت گرفته، با اطمینان بالایی می‌توان گفت که هیچ‌یک از پژوهش‌های پیشین اولویت‌بندی موانع یا عوامل ناهماهنگی را با این روش پژوهش در دستور کار خود نداشته‌اند. لذا اولویت‌بندی موانع و تحلیل استدلالی آن در قسمت نتیجه‌گیری می‌تواند یکی دیگر از وجه تمایزهای پژوهش پیش‌رو و سهمیاری آن برای دانش اداره امور عمومی قلمداد شود. اقدامی که می‌تواند به سهم خود در انجام پژوهش‌های آتی این حوزه و همچنین برای مدیران بخش عمومی حائز اهمیت بوده و راهنمای آن‌ها در پژوهش و اجرا باشد.

#### یادداشت‌ها

1. silotions
2. parallelization
3. healthcare
4. Internal security
5. unemployment
6. climate change
7. poverty
8. immigration
9. Wieked problem
10. comprehensive planning
11. policy coherence
12. Building block
13. Holistic governance
14. Boundary spanners
15. cooperation
16. coherence
17. integration
18. collaboration
19. coordination
20. integration policy
21. policy coordination
22. policy cooperation
23. policy area
24. Comparative analysis
25. Soft system method
26. Purposive sampling

۲۷. رتبه پایین‌تر به معنای مهم‌تر بودن مانع و اثرگذاری بیشتر آن در عدم تحقق هماهنگی در

نظام اداری است. لذا موانع با رتبه کمتر اولویت مهم‌تری پیدا می‌کنند.

#### کتابنامه

- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
- احمدی، هانیه (۱۳۹۰). فهم دلایل عدم انسجام (ناهمسویی) خط‌مشی‌های عمومی در ایران: روش دلفی. پایان‌نامه ارشد دانشگاه تربیت مدرس. ایران. تهران.
- اسمیت، کوین بی و لاریمر، کریستوفر دابلیو (۱۳۹۲). درآمدی بر نظریه خط‌مشی‌گذاری عمومی (تقابل نظریه عقلانیت گراها و فرائیبات گراها). (مترجم، حسن دانایی‌فرد). تهران: صفار. (اثر اصلی، ۲۰۰۹)
- بویر، مارک (۱۳۹۷). حکمرانی مقدمه ای بسیار کوتاه. (مترجمان، عرفان مصلح و زهره کریم-میان). تهران: کرگدن. (اثر اصلی، ۲۰۰۷)
- بیكدلو، فهیمه و رهنورد، فرج‌اله (۱۳۹۶). سنجش هماهنگی میان سازمانی و شناسایی عوامل مؤثر بر آن در سازمان‌های عمومی. *فرایند مدیریت و توسعه*. ۳۰ (۲). ۲۲-۳.
- پولادی، حسن و کشاورزian، محمدمهدی (۱۳۹۶). تحلیل و بررسی قانون مدیریت خدمات کشوری. تهران: مرکز پژوهشی آراء.
- شیخ‌الاسلام، نجمه؛ دانایی‌فرد، حسن؛ کردنائیج، اسدالله و مرتضوی، مهدی (۱۳۹۶). واکاوی موانع هماهنگی بین سازمان‌های بخش عمومی ایران. *مدیریت سازمان‌های دولتی*. ۵ (۴). ۱۳-۳۰.
- عباسی، طیبه (۱۳۹۵). تحلیل قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری؛ بررسی انسجام خط‌مشی‌های حوزه علوم، تحقیقات و فناوری. کارفرما: مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور.
- علینقی‌پور. علیرضا (۱۴۰۰). نقش فرهنگ سازمانی در هماهنگی استراتژیک سیستم‌های اطلاعاتی کسب‌وکار و مدیریت سازمان. *ماهنامه علمی-تخصصی برند آفرین*. ۲ (۲۲). ۱-۲۶.
- قاسمی، مبینا (۱۳۹۴). شناسایی و اولویت‌بندی موانع اجرای خط‌مشی عمومی؛ مورد مطالعه: قانون مدیریت خدمات کشوری. پایان‌نامه کارشناسی ارشد. دانشگاه شاهد. تهران. ایران.
- قلی‌پور، رحمت‌الله (۱۳۹۶). تصمیم‌گیری سازمانی و خط‌مشی‌گذاری عمومی. چاپ هشتم. تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).

کسب‌دوست، عباس؛ دانش‌فرد، کرم‌اله و معمارزاده طهران، غلامرضا (۱۴۰۱). آسیب‌شناسی شکاف اجرای خط‌مشی برنامه جامع اصلاح نظام اداری. *فصلنامه مدیریت توسعه و تحول*. ۱۴ (۴۸). ۲۵-۳۴.

مرتضوی، مهدی؛ فروزنده دهکردی، لطف‌الله و زارع‌پور نصیرآبادی، فضل‌الله (۱۳۹۱). ارزیابی و اولویت‌بندی موانع اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری، پژوهش‌های مدیریت در ایران. ۱۶ (۱). ۱۳۱-۱۴۸.

منصوری، عزیز و فاضلی، عبدالرضا (۱۳۹۲). دولت افقی و هماهنگی افقی (چرایی، موانع کلیدی و راهبردها) مجلس و راهبرد. ۲۰ (۷۳). ۵-۲۹.

Attride-Stirling J. (2001). thematic networks: an analytic tool for qualitative research. *qualitative research*. 1(3).

Begum, M. M., & Momen, M. N. (2019). *Coordination and Effective Governance*.

Bianchi, C. (2015). Enhancing Joined-Up Government and Outcome-Based Performance Management through System Dynamics Modelling to Deal with Wicked Problems: the Case of Societal Ageing. *Systems Research and Behavioral Science*. 32 (4). 502-505.

Bianchi, C., & Peters, B. G. (2018). *Measuring coordination and coherence: Assessing performance across the public sector. In Outcome-Based Performance Management in the Public Sector* (pp. 143-159). Springer. Cham.

Biesbroek, R., & Candel, J. J. (2019). Mechanisms for policy (Dis)integration: Explaining food policy and climate change adaptation policy in the Netherlands. *Policy Sciences*. 53 (1). 61-84. <https://doi.org/10.1007/s11077-019-09354-2>

Braun, Virginia & Clarke, Victoria (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*. 3. 77-101

Bryson, J. M., George, B., & Seo, D. (2022). Understanding goal formation in strategic public management: a proposed theoretical framework. *Public Management Review*. 1-26.

Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2016). *Coordination of public sector organizations* (pp. 3-12). London: Palgrave Macmillan.

Carey, G., P. McLoughlin, and B. Crammond. (2015). Implementing Joined-up Government: Lessons from the Australian Social Inclusion Agenda. *Australian Journal of Public Administration*. 74 (2). 176-186.

Cejudo, G. M., & Michel, C. L. (2017). Addressing fragmented government action: Coordination, coherence, and integration. *Policy Sciences*. 50 (4). 745-767.

- Chapin, T. S. (2012). Introduction: From growth controls, to comprehensive planning, to smart growth: Planning's emerging fourth wave. *Journal of the American Planning Association*. 78 (1). 5-15.
- Christensen T, LÆgreid P (2018) Governance coordination capacity and quality does wicked policy areas matter? Stein Rokkan Centre for Social Studies. Working Paper No. 5. This is a revised version of a paper presented at the IPSA World Congress, Brisbane, July 21–27 2018 Edler J, Kuhlmann S (2008) Coordination within fragmentation: governance in knowledge policy in the German federal system. *Sci Public Policy*. 35 (4). 265–276.
- Christensen, Tom & Lægreid, Ole & Lægreid, Per. (2019). Administrative coordination capacity; does the wickedness of policy areas matter?. *Policy and Society*. 38. 1-18. 10.1080/14494035.2019.1584147.
- Creswell, John W. and Plano Clark, Vicki L. (2007). *Designing and conducting mixed methods research*. Thousand Oaks: Sage. pp.58-88.
- Corcaci, Andreas. (2022). *The dynamics of multilevel administration. Coordination processes between national, supra- and international administrations in energy policy*. Zeitschrift für Politikwissenschaft. 10.1007/s41358-022-00321-7.
- Currie, G., & Bromley, L. (2005, August). *Developing measures of public transport schedule coordination quality*. In 28 th Australasian Transport Research Forum.
- De Wulf, Nicolai & Voets, Joris & Molenveld, Astrid. (2023). Policy coordination and integration in local government: perspectives on barriers. *Policy & Politics*. 51. 1-20. 10.1332/030557321X16844319692777.
- Gauttier, P. (2004). Horizontal coherence and the external competences of the European Union. *European law journal*. 10 (1). 23-41.
- Gregory, R. (2006). *Theoretical Faith and Practical Works: De-Autonomizing and Joining-Up in the New Zealand State Sector*, in T. Christensen and P. Lægreid (eds), *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*, London: Edward Elgar, 137–61.
- Hassler, B., Gee, K., Gilek, M., Luttmann, A., Morf, A., Saunders, F., ... & Zaucha, J. (2018). Collective action and agency in Baltic Sea marine spatial planning: Transnational policy coordination in the promotion of regional coherence. *Marine Policy*. 92. 138-147.
- Hood, C. (2005). *The Idea of Joined-Up Government: A Historical Perspective*. In V. Bogdanor (ed.), *Joined-Up Government*. Oxford: Oxford University Press for the British Academy
- Knill, Christoph & Steinbacher, Christina & Steinebach, Yves. (2020). *Policy Integration: Challenges for Public Administration*. 10.1093/acrefore/9780190228637.013.1413.
- Koliba, C., Meek, J. W., & Zia, A. (2017). *Governance networks in public administration and public policy*. Routledg.

- Lægreid, P., Sarapu, K., Rykkja, L., & Randma-Liiv, T. (Eds.). (2016). *Organizing for coordination in the public sector: Practices and lessons from 12 European countries*. Springer.
- Lanzalco, L. (2011). Bringing the Olympic Rationality Back In?: Coherence, Integration and Effectiveness of Public Policies. *World Political Science Review*. 7 (1). Article 6
- Leichsenring, K. (2004). Developing integrated health and social care services for older persons in Europe. *Integrated Journal of Health Care*. 4. <http://www.ijic.org/articles/107/>
- Lindblom, C. E. (1965). *The Intelligence of Democracy. Decision Making through Mutual Adjustment*. New York: Free Press.
- Mac McCullough, J., Eisen-Cohen, E., & Lott, B. (2020). Barriers and facilitators to intraorganizational collaboration in public health: Relational coordination across public health services targeting individuals and populations. *Health care management review*. 45 (1). 60-72.
- McIntyre-Mills, J. (2019). *Designing a policy response to populism and the 'Wicked' issues of exclusion, Unemployment, poverty and climate change*. In *Mixed methods and cross disciplinary research: Towards cultivating eco-systemic living* (pp. 267-318). Cham: Springer International Publishing.
- OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development (2009). *Building blocks for policy coherence for development*.
- Peters, B. G. (2013). *Toward policy coordination: alternatives to hierarchy*.
- Peters, B. G. (2015). *Introduction: The Coordination Problem*. In *Pursuing Horizontal Management: The Politics of Public Sector Coordination* (pp. 1–25). University Press of Kansas. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt1b7x61g.4>
- Peters, B. G. (2015). *Pursuing horizontal management: The politics of public sector coordination*. University Press of Kansas.
- Peters, B. G. (2018). The challenge of policy coordination. *Policy design and practice*. 1 (1). 1-11.
- Pollitt, C. (2003). Joined-up Government: A Survey. *Political Studies Review*. 1 (1). 34–49.
- Rainey, H. G. (2009). *Understanding and managing public organizations*. John Wiley & Sons.
- Senninger, Roman & Finke, Daniel & Blom-Hansen, Jens. (2020). *Coordination inside government administrations: Lessons from the EU Commission*. Governance. 34. 10.1111/gove.12525.
- Stead, D., & Meijers, E. (2009). Spatial planning and policy integration: Concepts, facilitators and inhibitors. *Planning theory & practice*. 10 (3). 317-332.
- Thomas, G., Botha, R. A., & van Greunen, D. (2015). Understanding the problem of coordination in a large scale distributed environment from a service lens

- view—Towards the South African public sector e-Administration criteria for coordination support. *Government Information Quarterly*. 32 (4). 526-538.
- Trein, P., Meyer, I., & Maggetti, M. (2019). The integration and coordination of public policies: A systematic comparative review. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. 21 (4). 332-349
- The Constitution of the Islamic Republic of Iran.
- Ahmadi, H. (2011). *Understanding the reasons for the lack of coherence (inconsistency) of public policies in Iran: A Delphi method* (Master's thesis). Tarbiat Modares University, Tehran.
- Smith, K. B., & Larimer, C. W. (2009). *The public policy theory primer*. Boulder, CO: Westview Press. (Persian translation by H. Danaeefard, 2013, Tehran: Safar).
- Bevir, M. (2007). *Governance: A very short introduction*. Oxford: Oxford University Press. (Persian translation by E. Mosleh & Z. Karimian, 2018, Tehran: Kargadan).
- Bikdelou, F., & Rahnavard, F. (2017). Measuring inter-organizational coordination and identifying its influencing factors in public organizations. *Process of Management and Development*. 30 (2). 3-22.
- Pouladi, H., & Keshavarzian, M. M. (2017). *Analysis and review of the Civil Service Management Law*. Tehran: Ara Research Center.
- Sheikh al-Islam, N., Danaeefard, H., Kardanayij, A., & Mortazavi, M. (2017). Exploring barriers to coordination among public sector organizations in Iran. *Public Organizations Management*. 5 (4). 13-30.
- Abbasi, T. (2016). *Analysis of the Law on Duties, Missions, and Structure of the Ministry of Science, Research and Technology; Examining the coherence of policies in the field of science, research, and technology*. National Research Institute for Science Policy. Tehran.
- Alineghipour, A. (2021). The role of organizational culture in the strategic alignment of business information systems and organizational management. *Brand Afarin Scientific-Professional Monthly*. 2 (22).
- Ghasemi, M. (2015). *Identifying and prioritizing barriers to implementing public policy: Case study of the Civil Service Management Law* (Master's thesis). Shahed University, Faculty of Humanities, Tehran.
- Gholipour, R. (2017). *Organizational decision-making and public policy-making* (8th ed.). Tehran: SAMT.
- Kasbdooost, A., Daneshfard, K., & Memarzadeh Tehran, G. (2022). Pathology of the implementation gap of the comprehensive administrative reform program. *Development and Transformation Management Quarterly*. 14 (48). 25-34.
- Mortazavi, M., Forouzandeh Dehkordi, L., & Zarepoor Nasirabadi, F. (2012). Evaluation and prioritization of barriers to implementing the Civil Service Management Law. *Management Research in Iran*. 16. 131-148.

Mansouri, A., & Fazeli, A. (2013). *Horizontal government and horizontal coordination* (rationale, key barriers, and strategies). Retrieved from <https://civilica.com/doc/1186424>