



University of
Sistan and Baluchestan



Iranian Academy of
Management Sciences

Pathology of the Instruments for Implementing the Meta Policies of the Administrative System

Davoud Hosseinpour^{*1}, Mohammad Abdolhosseinzadeh²,
Hosien Aslipour³, Vajhollah Ghorbanizadeh⁴

1. Department of Public Administration, Faculty of Management and Accounting, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran. (Corresponding Author). E-mail: dhp748@atu.ac.ir.
2. Department of Public Administration, Faculty of Management and Accounting, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran.
3. Department of Public Administration, Faculty of Management and Accounting, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran.
4. Department of Public Administration, Faculty of Management and Accounting, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran.

Extended Abstract

Abstract

Policy instruments, as the most important part of the policy-making process, have an important role in the designing and implementation of policy. In order to implement the Meta policies of the administrative system, various instruments have been used, which in practice have not led to the implementation of these policies. Present study seeks to analyze and pathology instruments for the implementation of Meta policies of the administrative system. In the present study, based on Targeted Sampling, experts and Professors of the administrative system were identified. After conducting semi-structured deep interview with them, the data were coded using thematic analysis method and the web of themes was discovered with 4 Global Themes, 19 organizing themes and 184 basic themes. Findings showed that, firstly, unfortunately, the insights and policy contexts for tooling in the administrative system are not considered, and secondly, there are serious weaknesses and challenges in the design of structural and process instruments, functional instruments and capacity building instruments, that reason of the non-implementation of the Meta policies of the administrative system.

Introduction

The administrative system is the executive machine of the government and the tool for implementing government programs and policies. One of the reasons for the failure to implement the general policies of the administrative system has been the lack of appropriate policy tools for the implementation and enforcement of these policies. In the scientific literature, public policy-making has dealt with the issue of non-implementation of policies from different perspectives. One of the important approaches that has been considered in recent years is the approach of selecting policy tools. The instrumental approach seeks to diagnose the instrumental

pathology of the non-implementation of approved programs and policies by arguing that the solution to problems arising from policy design depends largely on the type of tool and the choice of tools (Capano & Howlett, 2020). The present study aims to analyze the disadvantages and challenges of the tools for implementing and enforcing the general policies of the administrative system and using the instrumental approach, seeks to identify the weaknesses of current tools and their inability to implement the general policies of the administrative system.

Case study

The current research was carried out in the field of executive institutions and specifically the subject of study was "meta policies of the administrative system". In addition, among the country's executive bodies, the Administrative and Recruitment Affairs Organization was most related to the subject area of this research.

Materials and Methods

The present study is one of the qualitative exploratory researches that seeks to answer the main question of the research. In this research, using the content analysis method, an attempt is made to extract key concepts related to the research topic and present them in the form of a network of themes by conducting in-depth semi-structured interviews (King & Horrocks 2010) with experts and specialists and analyzing them by the method of content analysis. 1998).

The statistical population includes all policy makers, administrators, university professors, and think tanks related to the general policies of the administrative system in government institutions. Based on the mentioned criteria, 25 experts were purposefully selected. In the next stage, an interview session was held with the experts. The interviews were recorded by the researcher and then implemented and then entered into excel software.

Discussion and Results

by reviewing and reviewing the themes and performing various classifications, the researcher finally obtained a network of themes including 184 basic themes, 19 organizing themes and 4 global themes. The four global themes are:

- 1.Lack of proper insights and policy contexts for toolmaking: In designing and using tools to implement the general policies of the administrative system, no serious attention has been paid to policy areas, national policy style and policy regimes.
- 2.Weakness in the development of functional tools: Instrumentation for the proper realization of the functions of the administrative system is one of the cases that have been neglected to achieve the general policies of the administrative system. Such as weak tooling in the field of control, monitoring and evaluation, non-optimal tooling in the field of human resources and employment, weak and inefficient incentive and persuasive tools and weakness in developing coordination and integration tools in the administrative system
- 3.Weakness in developing capacity building tools: Capacity building to improve the administrative system is one of the issues that play a very important role in the

implementation of general policies of the administrative system. In this area, too, unfortunately, in the field of governance and policy-making of the administrative system, capacity building tools have not been properly designed and have been neglected.

4. Weakness in the formulation of structural and process tools: Administrative structures and processes are important components of the administrative system, the incorrect formulation and design of which causes the size of the government and its inefficiency.

Conclusion

The instrumental approach to public policy on the subject of general policies of the administrative system is used for the first time in this study and was used as a basis for a general understanding of the non-implementation of these policies. The value-added and knowledge-adding research of the present study was to introduce the policy tool approach for analyzing the country's macro-policies with a focus on general policies of the administrative system. falls down. The most important limitation of the present study was the lack of development of instrumental approach among administrative system experts and their inconsistencies with the focus on tools. There were also restrictions on recording interviews and collecting data in the present study due to interviews with experts.

The policy suggestions and recommendations resulting from the present study can be passed from legal and control tools and grammatical approach to cooperation and partnership approach and soft tools, putting on the agenda the design of a coherent, coherent policy toolkit in order to implement and implement the general policies of the system. Administrative agenda of macro-policy institutions such as the Expediency Council, the Supreme Administrative Council and the Administrative and Employment Organization of the country, instrumental approach and instrumental rationality in drafting policy documents and administrative reform programs in order to minimize idealism in formulating policies and programs, considering community capacity.

Keywords: Administrative system, administrative transformation, public policy, policy design, policy instrument.

Article Type: Research Article

Cite this article: Hosseinpour, D., Abdolhosseinzadeh, M., Aslipour, H., & Ghorbanizadeh, V.A. (2023). Pathology of the Instruments for Implementing the Meta Policies of the Administrative System. *Public Management Researches*, 15 (58), 91-118. (In Persian)



DOI: 10.22111/JMR.2022.41990.5757

Received: 04 Apr. 2022

Revised: 07 May. 2022

Accepted: 10 Sep. 2022

© The Author(s).

Publisher: University of Sistan and Baluchestan

تحلیل آسیب‌شناسانه ابزارهای پیاده‌سازی سیاست‌های کلی نظام اداری

داوود حسین‌پور*^۱ - محمد عبدالحسین زاده^۲ - حسین اصلی‌پور^۳ -

وجه‌اله قربانی‌زاده^۴

۱. نویسنده مسئول، دانشیار گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران. dhp748@atu.ac.ir

۲. دانشجوی دکتری رشته مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران.

۳. استادیار گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران.

۴. استاد گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران.

چکیده

ابزارهای خط‌مشی به‌عنوان مهم‌ترین بخش از فرآیند خط‌مشی‌گذاری، نقش مهمی در تدوین و اجرای کارآمد خط‌مشی دارند. به‌منظور اجرایی‌سازی سیاست‌های کلی نظام اداری، تاکنون ابزارهای مختلفی استفاده شده است که در عمل منجر به تحقق این سیاست‌ها نشده است. پژوهش حاضر با رویکرد ابزاری به دنبال آسیب‌شناسی ابزارهای پیاده‌سازی سیاست‌های کلی نظام اداری است. بدین‌جهت در پژوهش حاضر با بهره‌گیری از روش تحلیل مضمون ابتدا بر اساس نمونه‌گیری هدفمند خبرگان و متخصصان نظام اداری شناسایی شدند و پس از انجام مصاحبه عمیق نیمه‌ساختاریافته با آنها، داده‌ها کدگذاری شدند و شبکه مضامین با 4 مضمون فراگیر، 19 مضمون سازمان‌دهنده و 184 مضمون پایه کشف شد. آسیب‌شناسی ابزارهای پیاده‌سازی اصلاح نظام اداری در چهار بخش کلان شامل فقدان بینش‌ها و زمینه‌های سیاستی درست برای ابزارسازی، ضعف در تدوین ابزارهای کارکردی، ضعف در تدوین ابزارهای ظرفیت‌ساز و ضعف در تدوین ابزارهای ساختاری و فرآیندی مشخص شدند. یافته‌های پژوهش نشان داد که اولاً بینش‌ها و زمینه‌های سیاستی درست برای ابزارسازی در نظام اداری کشور مورد توجه قرار نمی‌گیرد و ثانیاً در تدوین ابزارهای ساختاری و فرآیندی، ابزارهای کارکردی و ابزارهای ظرفیت‌ساز ضعف و چالش جدی وجود دارد و همین امر علت نابسامانی فعلی نظام اداری کشور و عدم تحقق سیاست‌های کلی نظام اداری است.

واژه‌های کلیدی: نظام اداری، تحول اداری، خط‌مشی عمومی، طراحی خط‌مشی، ابزارهای خط‌مشی.

مقاله مستخرج از رساله دکتری آقای محمد عبدالحسین زاده است.

استناد: حسین‌پور، داوود؛ عبدالحسین زاده، محمد؛ اصلی‌پور، حسین؛ قربانی‌زاده، وجه‌اله (۱۴۰۱). تحلیل آسیب‌شناسانه ابزارهای پیاده‌سازی سیاست‌های کلی نظام اداری، پژوهش‌های مدیریت عمومی، ۱۵(۵۸)، ۹۱-۱۱۸.

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۲/۱۵

تاریخ ویرایش: ۱۴۰۱/۰۲/۱۷

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۲/۱۹



DOI:10.22111/JMR.2022.41990.5757

نوع مقاله: علمی پژوهشی

حق مؤلف © نویسندگان

ناشر: دانشگاه سیستان و بلوچستان

مقدمه

نظام اداری ماشین اجرایی دولت و ابزار پیاده‌سازی برنامه‌ها و خط‌مشی‌های دولت است. نظام اداری یکی از ارکان اصلی هر حکومتی است و دستیابی به پیشرفت، توسعه و تحقق اهداف کوتاه‌مدت و بلندمدت و بهره‌گیری بهینه از منابع، همگی به عملکرد سالم، یکپارچه و هماهنگ نظام اداری وابسته است (Ongaro & Sandra Van, 2018). بنابراین اصلاح نظام اداری امری ضروری است که برای کارآمدسازی دولت و خدمات دولتی بایستی در دستور کار قرار بگیرد.

اصلاح نظام اداری امری پیچیده است و اختلاف‌نظر گسترده به‌خصوص در سطوح اجرایی برای تحول وجود دارد (Cavatorto & La, 2020). اجرایی‌سازی برنامه‌های اصلاح اداری همواره با چالش‌های نهادی، سیاسی، ساختاری، اجتماعی و اقتصادی مواجه می‌شود و اثربخشی برنامه‌ها به طور قابل‌ملاحظه‌ای کاهش پیدا می‌کند. (Onyango, 2021). در ادبیات عملی تاکید شده است که نظام اداری ناکارآمد، منجر به شکل‌گیری آسیب‌ها و چالش‌های زیادی می‌شود (Jreisat, 2011).

سیاست‌های کلی نظام اداری در فروردین‌ماه ۱۳۸۹ توسط مقام معظم رهبری در ۲۶ بند ابلاغ شد. مقام معظم رهبری نیز در خصوص اهمیت این سیاست‌ها، تأکید داشتند و بیان داشتند «ازجمله چیزهایی که من خوب است اینجا در سیاست‌های کلی یادآوری کنم، یکی سیاست‌های تحول نظام اداری است که تصویب هم شده، ابلاغ هم شده. ما واقعاً در زمینه مسائل اداری و نظام اداری دچار مشکلات و آسیب‌های دیرپا و مزمن هستیم. این سیاست‌ها مطرح شده، در مجمع تشخیص مورد بررسی قرار گرفته و ابلاغ شده، به نظر من سیاست‌های بسیار خوبی است، باید برای این‌ها برنامه‌ی اجرایی گذاشت و عملیاتی کرد که ازجمله‌ی چیزهای بسیار مهم است که متأسفانه مانده، تأخیر هم شده است و به جریان نیفتاده.»^۱

یکی از علل ناموفق بودن اجرایی‌سازی سیاست‌های کلی نظام اداری، طراحی نشدن ابزارهای خط‌مشی مناسب به‌منظور تحقق و پیاده‌سازی این سیاست‌ها بوده است. در ادبیات علمی خط‌مشی‌گذاری عمومی از منظرهای مختلف به مسئله اجرا نشدن خط‌مشی‌ها

^۱. بیانات در دیدار رئیس‌جمهور و اعضای هیئت دولت ۱۳۹۲/۶/۶

پرداخته شده است. یکی از رویکردهای مهمی که در سال‌های اخیر مورد توجه بوده است، رویکرد انتخاب ابزار خط‌مشی است. رویکرد ابزاری با این توجیه که حل مسائل ناشی از طراحی خط‌مشی تا حد زیادی به نوع ابزار و انتخاب ابزار بستگی دارد به دنبال آسیب‌شناسی ابزاری از تحقق نیافتن برنامه‌ها و سیاست‌های مصوب است (Capano & Howlett, 2020).

پژوهش حاضر با هدف تحلیل آسیب‌ها و چالش‌های ابزارهای پیاده‌سازی و اجرایی‌سازی سیاست‌های کلی نظام اداری شکل گرفته است و با بهره‌گیری از رویکرد ابزاری، به دنبال شناسایی ضعف‌های ابزارهای فعلی و ناتوانی آنها در تحقق سیاست‌های کلی نظام اداری است.

چارچوب نظری و پیشینه پژوهش

در این بخش به طور خلاصه مروری بر مفهوم و ماهیت نظام اداری و اصلاح اداری می‌شود در ادامه نیز مطالبی در خصوص اهمیت ابزارهای خط‌مشی و جایگاه آن در اجرایی‌سازی برنامه‌ها و سیاست‌ها ارائه و تحلیل می‌شوند.

نظام اداری و اصلاح اداری

در یک تعریف، نظام اداری شامل سازمان‌های بخش دولتی در مقابل بخش خصوصی است که سه ویژگی اقتدار رسمی، پایبندی به قوانین و پاسخگویی را دارند (Barani, Faghih & Najafbagy, 2017). پولیت^۱ اصلاح اداری را تغییر در ساختارها و فرآیندهای سازمان‌های عمومی باهدف تحقق عملکرد بهتر می‌داند (UNDP, 2003). برنامه‌های اصلاح نظام اداری در کشورهای مختلف مدنظر بوده است. به‌عنوان مثال کشور اندونزی اصلاحات اداری آن به شش مرحله عقلایی‌سازی^۲، راهبری توسعه^۳، بهبود اداری^۴، اصلاحات اداری^۵، تنظیم و تعدیل اداری^۶ و اصلاحات بوروکراتیک^۷ تقسیم‌بندی می‌شود (Prasetyo, 2020).

1. Politt

2. rationalisation

3. development administration

4. administrative improvement

5. administrative reform

6. administrative adjustment

7. bureaucratic reform

اجرایی‌سازی برنامه‌های اصلاح اداری بایستی با همکاری تمامی بازیگران و ذی‌نفعان باشد. به‌عنوان مثال بخش سوم یکی از شرکای اصلی دولت‌های اروپایی در تدوین و اجرایی‌سازی برنامه‌های اصلاح اداری است (Ongaro & Sandra Van, 2018). در سال‌های اخیر انقلاب فناوری تأثیر بسزایی در خط‌مشی‌های اصلاحی نظام اداری داشته است و پژوهشگران بر تأثیرات احتمالی این تحولات بر فرهنگ اداری توجه ویژه‌ای دارند. (Oszlak, 2022).

ابزارهای خط‌مشی

ابزارهای خط‌مشی‌گذاری جز اساسی خط‌مشی‌های عمومی هستند (Capano & Lippi, 2017). خط‌مشی‌های عمومی از آرایش‌های پیچیده‌ای از اهداف خط‌مشی‌گذاری و ابزارهای خط‌مشی‌گذاری تشکیل شده است که می‌تواند به شکلی سیستماتیک بیشتر یا کمتر بسته‌بندی شود. (Howlett & Rayner, 2017). ابزارهای خط‌مشی تکنیک‌ها یا فنونی هستند که دولت با کمک آنها در جهت تحقق اهداف خود گام بر می‌دارند (Howlett, 2011).

دانش پژوهان اولیه خط‌مشی‌گذاری تصورات بسیار منعطفی از چندین روش که دولت‌ها می‌توانند بر روی خط‌مشی تأثیر بگذارند، داشتند (Doelen, 1998). رویکرد مطالعات ابزار، ریشه در تعهد به درک تدوین و اجرای خط‌مشی هم‌زمان با فهم فرآیند خط‌مشی‌گذاری دارد (Eliadis, Hill, & Howlett, 2014). ابزارهای خط‌مشی می‌توانند با هم ترکیب شوند و بر همان پدیده یا پدیده‌های مربوط تأثیر بگذارند (Peters, 2015).

مطالعه ابزارهای خط‌مشی همچنین این کمک را به پژوهشگران می‌کند که پیچیدگی‌های دولت را به تعدادی از عناصر اصلی محدود برسانید و بتوانید با این عناصر که ابزار هستند فعالیت‌ها و اقدامات دولت را تحلیل کنید (Hood & Margetts, 2007). در سال‌های اخیر، دانشمندان به طور چشمگیری بر روی شیوه‌هایی تمرکز کرده‌اند که تصمیم‌گیرندگان با ترکیب فشارهای زمینه‌ای و ترجیحات آنها برای مقابله با مشکلات خط‌مشی‌های در حال ظهور، ابزارهای خط‌مشی را انتخاب می‌کنند (Capano & Howlett, 2020). همسویی بحث ابزار خط‌مشی با اجرای خط‌مشی، انتخاب ابزار به‌عنوان زبان سیاست و ایجاد فرصت برای تغییر از دلایل گسترش رویکرد ابزاری هست (Salomon & In Lund, 1989).

ابزارهای خط‌مشی برای اصلاح نظام اداری دارای انواع و اقسام متعددی است به عنوان مثال واگذاری کامل امور اجرایی به ایالت‌ها اعم از استخدام، حقوق و دستمزد و ...، تأسیس دادگاه مرکزی اداری برای رفع تعارضات درون دولت مرکزی با ایالت‌ها، تمرکززدایی - بروکراسی‌زدایی، بهره‌گیری کامل از خدمات پنجره واحد و ... برخی از مهم‌ترین ابزارهایی است که در کشور آلمان برای اصلاح نظام اداری استفاده می‌شود (Killian & Eklund, 2008). همچنین در کشور فرانسه تمرکززدایی از حاکمیت با گسترش حوزه اختیارات شوراهای محلی، تأسیس مدرسه ملی مدیریت (ENA) برای تربیت نیرو، بکارگیری نظام طبقه‌بندی کارمندان، جهت‌گیری حرفه‌ای و جهت‌گیری سیاسی مستخدمین عمومی با مجموعه‌ای از قوانین و متون حقوق موضوعه و ... نیز برخی از ابزارهای مهم برای اصلاح نظام اداری و خدمات کشوری فرانسه هست (Pollitt & Bouckaert, 2017).

در جمع‌بندی این بخش بایستی بیان شود که ابزارهای خط‌مشی یکی از موضوعات مهم در مطالعات خط‌مشی عمومی هستند که در طول فرآیند خط‌مشی‌گذاری و به‌خصوص مرحله طراحی خط‌مشی و تدوین خط‌مشی و اجرای خط‌مشی کاربرد دارند. باتوجه‌به اینکه سیاست‌های کلی نظام اداری یکی از سیاست‌های مصوب است، نگاه ابزاری در رابطه با اجرایی‌سازی سیاست‌ها و آسیب‌شناسی ابزارهای استفاده شده برای تحقق آنها از موضوعات مهمی است که در پژوهش حاضر به آن پرداخته می‌شود.

پیشینه پژوهش

پس از ابلاغ سیاست‌های کلی نظام اداری توسط مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۹ تا حال حاضر برخی پژوهش‌ها به تحلیل این سیاست‌ها و ارزشیابی از وضعیت اجرایی‌سازی این سیاست‌ها پرداخته‌اند. در جدول (۱) برخی از مهم‌ترین پژوهش‌های مرتبط با سیاست‌های کلی نظام اداری و یافته‌های آنها ارائه می‌شود.

جدول شماره ۱: پیشینه پژوهش‌های مرتبط با سیاست‌های کلی نظام اداری و آسیب‌شناسی آنها

منبع	یافته‌های پژوهش	عنوان پژوهش
Mirmohammadi & Izadkhah, 2013	در این پژوهش با بررسی کامل سیاست‌های کلی نظام اداری، عوامل کلی‌تر بندهای آن استخراج شد و ترسیم نقشه استراتژی اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری صورت پذیرفت. این نقشه شامل اهداف زیرساختی همچون عدالت‌محوری، اهداف فرآیندی همچون بهبود ساختارها و فرآیندها، اهداف خدمت‌رسانی همچون حفظ حقوق مردم و اهداف غایی همچون ایجاد زمینه رشد معنوی منابع انسانی بود.	به‌کارگیری مدل کارت امتیازی متوازن در ارزیابی اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری

منبع	یافته‌های پژوهش	عنوان پژوهش
Mirmohammadi & Hasanpoor, 2012	در این پژوهش از طریق مصاحبه به خبرنگاران مسائل نظام اداری در هفت طبقه مدیریت منابع انسانی؛ ساختار، فرآیندها، رویه‌ها، قوانین و مقررات؛ فرهنگ اداری و خدمت‌رسانی؛ الگوها و شیوه‌های مدیریتی؛ نوآوری و بهبود مستمر؛ فناوری اطلاعات و ارزیابی و نظارت قرار داده شد و مشخص شد که مهم‌ترین مشکلات مربوط به بخش مدیریت منابع انسانی است.	نظام اداری ایران: تحلیلی بر مشکلات و چالش‌ها
Ahmadi, shafizade & mousavi, 2014	در پژوهش حاضر میزان تحقق تحول اداری با تمرکز بر چهار متغیر اصلی مدیریت راهبردی که شامل بهره‌گیری از نظام‌های نوین مدیریتی، استقرار نظام شایسته‌سالاری، استقرار نظام پذیرش و بررسی پیشنهادهای و استقرار نظام ارزیابی عملکرد است می‌شود انجام شد و همبستگی بین شاخص‌های چهارگانه مورد تأیید قرار گرفت.	بررسی میزان تحقق برنامه‌های تحول در نظام اداری با تأکید بر شاخص مدیریت راهبردی
Faghihi & Kazemi Bigdeli, 2014	برخی از مهم‌ترین آسیب‌هایی که در این پژوهش مطرح می‌کنند عبارت‌اند از: بی‌توجهی به جایگاه و اهمیت نظام اداری در بین مسئولین، عدم تطابق رویکردهای مدیریت و رویکردهای اقتصادی، درآمدهای نفتی و نبود بخش خصوصی فعال و فراگیر در حوزه خدمات عمومی و امور زیربنایی	الگوی برای تدوین و اجرای برنامه‌های اصلاح و بهبود نظام اداری در جمهوری اسلامی ایران
Sari, Barzegar & Hakimizadeh, 2017	پژوهش حاضر با بررسی سیاست‌ها و قوانین و به طور خاص سیاست‌های کلی نظام اداری عناصر راهبردی مرتبط با ساختار شامل عدم تمرکز و منطقی‌سازی، اصلاح ساختارها و فرآیندها، خصوصی‌سازی و بهبود کیفیت، الکترونیکی، سازی انعطاف‌پذیری، چابک‌سازی و متناسب‌سازی، کارایی و اثربخشی، کارآمدسازی و هماهنگی، نظارت و کنترل و یکپارچه‌سازی اطلاعات را شناسایی و در قالب راهبردهای بازمهندسی ساختار نظام اداری بر اساس سیاست‌های کلی ارائه داد.	تدوین مدل مفهومی بازمهندسی ساختار نظام اداری کشور بر اساس سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری
Riahi & Nosrati, 2017	پژوهش حاضر با بهره‌گیری از روش توصیفی مناسب‌ترین راهبردها برای بازمهندسی ساختار نظام اداری بر اساس سیاست‌های کلی نظام اداری را شناسایی کرد که عبارت‌اند از: توانمندسازی منابع انسانی، پرهیز از تفکر بهینه‌سازی جزه‌نگر، عدم تعمیم تعلقات قشری و استفاده مؤثر از بستر نهادی معطوف به ساختار نظام اداری	نگرش سیستمی در تدوین راهبردهای بازمهندسی ساختار نظام اداری کشور
Latifi & komeyli, 2018	در پژوهش حاضر با بهره‌گیری از روش تحلیل مضمون، موانع عملیاتی شدن سیاست‌های کلی نظام اداری در سه بعد ۱- موانع مربوط به طراحی و تدوین همچون غفلت از توانایی‌ها و ظرفیت‌ها، فقدان دسته‌بندی موضوعی مسائل نظام اداری و ... ۲- موانع مربوط به اجرا از جمله برخورد شعاری با سیاست‌های کلی، نبود ثبات مدیریتی و ۳- موانع مربوط به نظارت و ارزشیابی همچون فقدان شاخص‌ها و معیارهای مشخص طبقه‌بندی شدند.	شناسایی موانع عملیاتی شدن سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری
Ghorbani zadeh & Mohammadi Siahboomi, 2019	در پژوهش حاضر با مراجعه به ۱۴۰۰ پایان‌نامه و رساله در رشته مدیریت دولتی و تحلیل محتوای کیفی آنها مشخص شد که بیشترین پژوهش‌ها ناظر به بند ۱۵ (دولت الکترونیک) بود و بند ۱۸ (شفاف‌سازی و آگاه‌بخشی به مردم) کمترین فراوانی را داشت.	بررسی عناوین پایان‌نامه‌ها و رساله‌های مدیریت دولتی و تطبیق آن با سیاست‌های کلی نظام اداری
abolhasaniran jbar, daneshfard & faghihi, 2019	در پژوهش حاضر با بهره‌گیری از روش داده‌بنیاد الگوی نظری برای اصلاح نظام اداری ارائه شد. چالش‌های اصلی نظام اداری در پژوهش حاضر در حوزه‌های ساختاری و سازماندهی، بهره‌وری، سرمایه انسانی، عوامل مدیریتی، قوانین و مقررات و ارتباطات بین‌المللی طبقه‌بندی شد که شرایط علی برای دستور کار اصلاح نظام اداری هستند.	الگوی نظری خط‌مشی‌گذاری برای اصلاح نظام اداری در جمهوری اسلامی ایران

منبع	یافته‌های پژوهش	عنوان پژوهش
		مبتنی بر روش داده‌بنیاد
Mohammadi & et.al, 2018	در پژوهش حاضر اقتدارگرایی و سلسله‌مراتبی، کم اعتمادی نسبت به یکدیگر، پارتی‌بازی و خویشاوندگرایی، ضعف در حاکمیت شایسته‌سالار و فرهنگ عمومی غیرعقلایی مهم‌ترین موانع و چالش‌های فرهنگی نظام اداری شناسایی شدند.	شناسایی موانع فرهنگی فراروی نظام اداری ایران
Tovhidi & Mirin Babazadegan, 2020	بر اساس پژوهش حاضر ارکان جهت‌سازی نظام اداری در سه محور ۱- اهداف (ایجاد نظامی مبتنی بر ظرفیت‌های داخلی، نهادینه شدن وجدان کاری و انضباط اجتماعی در نظام اداری، ایجاد نظامی پاسخگو و مسئولیت‌پذیر در مقابل مردم و ...) ۲- دکترین‌ها (تعالی محوری واقع‌بینانه با رویکرد اسلامی، همسویی با تدابیر ولایت‌فقیه، مراقبت و پاسخگو بودن در اندیشه و عمل، تأکید بر نظارت درونی، قانون‌مداری، عدالت‌محوری و محور قراردادن مبانی اسلام در خدمت به مردم) ۳- سیاست‌ها (انعطاف‌پذیری و کاهش تمرکز سازمانی، استفاده حداکثری از ظرفیت‌های مردمی، رعایت حق الناس و ...) شناسایی شدند.	ارکان جهت‌ساز نظام اداری کشور در گفتمان ولایت‌فقیه
Zaersabet & et.al, 2021	در پژوهش حاضر با بهره‌گیری از روش تحلیل محتوا شناسایی شدند و با تحلیل اهمیت عملکرد مشخص شد که مواردی همچون سیاست زدایی محیط اجرا، رعایت شایستگی، ابزارهای اجرای خط‌مشی، جذب ضابطه‌مند، بازبینی و نظارت و ... از اهمیت زیادی برخوردارند ولی عملکردشان ضعیف است و باید بیش‌ازپیش موردتوجه مسئولان قرار بگیرند.	الگوی حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری با استناد به قانون خدمات کشوری
Kargar Shouroki, Rezayi Sadrabadi, & Rahmani shamsi, 2021	در پژوهش حاضر با استفاده از روش ترکیبی با تمرکز بر تعدادی از سیاست‌های کلی نظام اداری که به موضوع سلامت اداری مرتبط است، سیاست‌های اجرایی شناسایی شده‌اند که مؤثرترین آنها شامل انتصاب مدیران حرفه‌ای شایسته و به‌کارگیری نیروی انسانی کارآمد و کافی است.	سیاست‌های اجرایی برای پیاده‌سازی سیاست‌های کلی نظام اداری در حوزه سلامت اداری
Vakilpour & et. Al, 2019	در پژوهش حاضر ابعاد اصلاح اداری از منظر خط‌مشی‌های فرهنگی در پنج محور شامل ابعاد مؤثر بر تحول نظام اداری (فرهنگی، سیاسی، اداری و اقتصادی)، اجزا و مؤلفه‌های نظام اداری (مدیریتی، سیاسی، قانونی و حرفه‌ای)، سطوح نظام اداری (فردی، سازمانی و فراسازمانی)، فرآیندهای تحول (ساختار، ارزش‌ها، کارکردها و منابع انسانی) و رویکرد دولت‌ها در مواجهه با تحول (یادگیری، رقابت و تقلید) ارائه شدند.	طراحی مدل تحول نظام اداری ایران از منظر خط‌مشی‌های فرهنگی

با مرور پژوهش‌های گذشته مشخص شد که تاکنون پژوهشی که با رویکرد ابزاری به تحلیل و آسیب‌شناسی اجرایی نشدن سیاست‌های کلی نظام اداری، انجام نشده است و سؤال اصلی پژوهش حاضر حول این موضوع شکل گرفته است. براین اساس نوآوری اصلی و موضوعی پژوهش حاضر این است که با بهره‌گیری از آموخته‌های علم خط‌مشی‌گذاری و به‌خصوص مطالعه ابزارشناسی، ابزارهای استفاده شده برای تحقق سیاست‌های کلی نظام اداری تحلیل و آسیب‌شناسی شده‌اند.

روش‌شناسی پژوهش

پژوهش حاضر، جزو پژوهش‌های کیفی اکتشافی است که به دنبال پاسخگویی به سوال اصلی پژوهش است. در این پژوهش بهره‌گیری از روش تحلیل مضمون تلاش می‌شود تا با انجام مصاحبه‌های عمیق نیمه‌ساختاریافته (King & Horrocks, 2010) با خبرگان و متخصصان و تحلیل آن‌ها با روش تحلیل مضمون مفاهیم کلیدی مرتبط با موضوع پژوهش استخراج و در قالب شبکه مضامین ارائه شود (Boyatzis, 1998).

روش تحلیل مضمون

تحلیل مضمون یکی از روش‌های کیفی است که برای تحلیل داده‌های کیفی استفاده می‌شود. از تحلیل مضمون می‌توان به خوبی برای شناخت الگوهای موجود در داده‌های کیفی استفاده کرد (Holloway & Todres, 2003). این روش به طور متناوب کاری فراتر از سازماندهی و توصیف انجام می‌دهد و جنبه‌های مختلف عناوین پژوهشی را مورد تفسیر قرار می‌دهد (Braun & Clarke, 2006). شبکه مضامین بر اساس یک رویه مشخص، مضامین پایه^۱، مضامین سازمان‌دهنده^۲ و مضامین فراگیر^۳ را نظام‌مند می‌کند و سپس این مضامین به صورت نقشه‌های شبکه وب رسم می‌شوند (Abedi Ja'fari & et al., 2011).

جامعه آماری و نمونه‌گیری

جامعه آماری شامل تمامی خط‌مشی‌گذاران و دست‌اندرکاران و اساتید دانشگاهی و اندیشکده‌های مرتبط با سیاست‌های کلی نظام اداری در نهادهای حاکمیتی است. بر اساس نمونه‌گیری هدفمند، خبرگان منتخب برای انجام مصاحبه شناسایی شدند. در نمونه‌گیری هدفمند بایستی بر اساس مجموعه شاخص‌ها و معیارهایی، نمونه و افراد متخصص گلچین و انتخاب شوند. برخی از مهم‌ترین معیارهای که برای انتخاب هدفمند خبرگان مدنظر قرار گرفت عبارت‌اند از:

۱. دارای سابقه اجرایی در سطوح مدیریت سیاسی و مدیریت حرفه‌ای سازمان اداری و استخدامی کشور؛

1. Basic Themes

2. Organizing Themes

3. Global Themes

۲. دارای سابقه اجرایی و سیاستی در پست‌های مدیریتی نهادهای شورایی و دستگاه‌های اجرایی؛
 ۳. دارای آثار و تألیفات در حوزه نظام اداری و اصلاح نظام اداری؛
 ۴. دارای آثار و تألیفات و تخصص در حوزه خط‌مشی‌گذاری عمومی و ابزارهای خط‌مشی عمومی؛
 ۵. دارای سابقه فعالیت اندیشکده‌ای و سیاست‌پژوهی در حوزه نظام اداری.
- بر اساس معیارهای مذکور ۲۵ خبره متخصص به‌صورت هدفمند انتخاب شدند که به تفکیک تخصص در جدول (۲) مشخص شدند.

جدول شماره ۲: مشخصات مصاحبه‌شونده‌ها بر اساس تخصص و پست سازمانی

ردیف	نوع پست سازمانی و تخصص	تعداد
۱	رؤسای سازمان اداری و استخدامی کشور	۴
۲	معاونین و مدیران کل سازمان اداری و استخدامی کشور	۴
۳	مدیران و معاونین نهادهای شورایی فرا قوه‌ای و دیگر دستگاه‌های اجرایی	۶
۴	کارشناسان و مدیران میانی و عملیاتی در سازمان اداری و استخدامی و دستگاه‌های اجرایی	۴
۵	اساتید دانشگاهی و متخصص مدیریت دولتی، حقوق عمومی و خط‌مشی عمومی	۵
۶	متخصصان و خبرگان اندیشکده‌ای حوزه نظام اداری	۲
	مجموع	۲۵

در مرحله بعد برگزاری جلسه مصاحبه با خبرگان صورت گرفت. مصاحبه‌های انجام شده توسط پژوهشگر ضبط گردید و سپس پیاده‌سازی آن انجام گرفت و در مرحله بعد وارد نرم‌افزار excel شد و بر روی آن تحلیل صورت گرفت و مضامین پایه استخراج شد.

یافته‌های پژوهش

پس از شناسایی خبرگان منتخب از طریق نمونه‌گیری هدفمند، پروتکل مصاحبه طراحی شد و سؤالات مصاحبه‌ناظر به سؤال اصلی پژوهش در پنج محور تدوین شدند. در جلسات مصاحبه نیز با ضبط جلسات، داده‌ها گردآوری شد و با پیاده‌سازی متن مصاحبه، نکات و مضامین پایه مهم به تفکیک هر مصاحبه‌شونده کشف و شناسایی شدند. سؤالات اصلی و محوری در پژوهش حاضر ناظر به آسیب‌ها، چالش‌ها و موانع ابزارها در تحقق سیاست‌های کلی نظام اداری هست. بعد از استخراج داده‌ها از طریق مصاحبه نیمه‌ساختاریافته با خبرگان منتخب، فرآیند تحلیل مضمون آغاز شد و محقق به کدگذاری داده‌ها پرداخت. در ادامه مراحل انجام روش تحلیل مضمون و دستیابی به شبکه مضامین تشریح می‌شود.

ایجاد کدهای اولیه و مضامین پایه

در این مرحله با مطالعه متن موردنظر و تأمل و تفکر بر روی آن، برجسب‌ها و مضامین اولیه از متن‌ها استخراج شد. مجموع داده‌های به‌دست‌آمده از طریق مصاحبه انجام شده با ۲۵ خبره منتخب، مطالعه شد و هم‌زمان با مطالعه به اجزای جداگانه‌ای برای تحلیل، تقسیم شدند. علت این تقسیم‌بندی‌ها، تسریع و تسهیل در تحلیل و کدگذاری و کشف مضامین بالفعل و بالقوه در متن بوده است. با مطالعه داده‌ها و اطلاعات به‌دست‌آمده از مصاحبه به خبرگان، در مرحله اول ۲۳۷ مفهوم اولیه و یا مضمون پایه شناسایی شدند. این مضامین و مفاهیم از مصاحبه‌ها به دست آمدند. در جدول (۳) نمونه‌ای از کدگذاری و دستیابی به مضامین پایه نشان داده شده است.

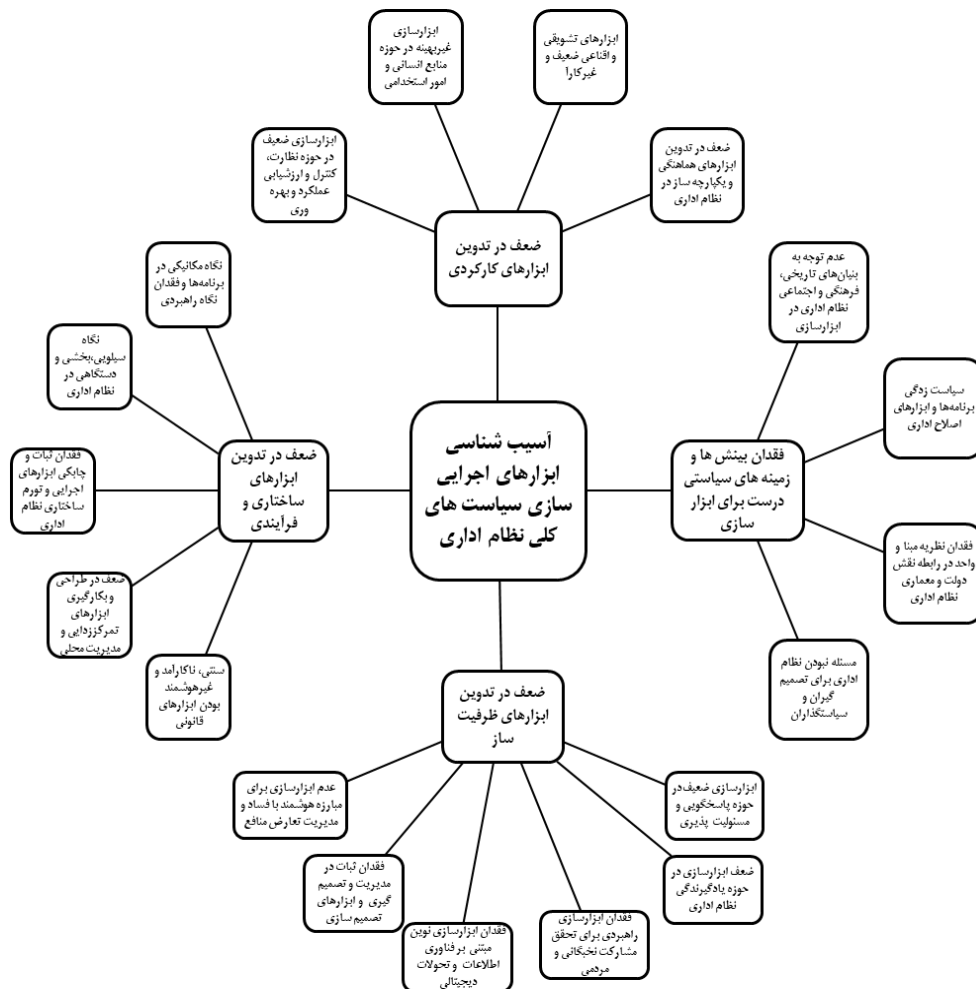
جدول شماره ۳: نمونه‌ای از کدگذاری و دستیابی به مضامین پایه

کد	متن مصاحبه	مضامین پایه
PA2	پایین بودن ثبات مدیریتی در دستگاه‌های اجرایی	پایین بودن ثبات مدیریتی
PA25	فراتر نرفتن برنامه‌های اصلاح از نقشه راه و تبدیل نشدن به مدل ساختاری	تبدیل نشدن نقشه‌های اصلاح به مدل ساختاری
PB14	نبود تطبیق و هماهنگی میان هدف‌های اصلاحی و مأموریت‌های دستگاه‌های دولتی	عدم تطبیقی سیاست‌ها با مأموریت دستگاه‌ها
PE11	انتخاب نشدن درست و دقیق معاونین توسعه مدیریت دستگاه‌های اجرایی	فرآیند انتخاب ناصحیح معاونین توسعه مدیریت دستگاه‌ها
PE19	ضعف مراکز نوسازی اداری در اجرایی‌سازی برنامه‌های تحول	ضعف مراکز نوسازی اداری در اجرایی‌سازی برنامه‌ها
PI15	ضعف ابزارهای پاسخگویی نرم و اداری در دستگاه‌های اجرایی	ضعف ابزارهای پاسخگویی نرم و اداری در دستگاه‌های اجرایی
PP23	مطالبه‌گری ضعیف مردم و شهروندان از نظام اداری کشور	مطالبه‌گری ضعیف مردم و شهروندان
PS14	کپی و تقلید کاری از ابزارهای غربی	تقلید گرایی در ابزارها
PY3	عدم کارآمدی نظارتی شورای عالی اداری و سازمان اداری و استخدامی کشور	ضعف ابزار در حوزه پایش، نظارت و ارزشیابی عملکرد
PZ27	ضعف ابزارهای ارتقای بهره‌وری و رصد و سنجش بهره‌وری در بخش دولتی	ضعف ابزارسازی برای ارتقای بهره‌وری

ترسیم شبکه مضامین و تحلیل آن

با مطالعه داده‌ها و اطلاعات و استخراج ۲۳۷ مضمون اولیه، این مضامین بارها توسط محقق بازبینی و اصلاح شد و مضامین مشابه و یکسان در یک دسته قرار گرفتند. در پژوهش حاضر با مرور و بازبینی مضامین و انجام طبقه‌بندی‌های گوناگون، سرانجام محقق

به شبکه مضامینی شامل ۱۸۴ مضمون پایه، ۱۹ مضمون سازمان‌دهنده و ۴ مضمون فراگیر دست‌یافت. همچنین در شکل (۱) شبکه مضامین به‌دست‌آمده از تحلیل مصاحبه‌ها در رابطه با آسیب‌شناسی ابزارهای اجرایی‌سازی سیاست‌های کلی نظام اداری نشان‌داده شده است.



شکل شماره ۱: شبکه مضامین آسیب‌شناسی ابزارهای اجرایی‌سازی سیاست‌های کلی نظام اداری

پس از گذشت حدود ۱۱ سال از ابلاغ سیاست‌های کلی نظام اداری توسط مقام معظم رهبری، اقدامات زیادی توسط دولت‌های مختلف برای اجرایی‌سازی سیاست‌های کلی نظام اداری انجام شده است که در ابزارسازی‌های گوناگون تبلور پیدا کرده است. در ادامه مهم‌ترین آسیب‌ها و چالش‌هایی ابزارهای اجرایی‌سازی سیاست‌های کلی نظام اداری که در قالب ۴ مضمون فراگیر و ۱۹ مضمون سازماندهی هستند، تشریح می‌شود.

الف- فقدان بینش‌ها و زمینه‌های سیاستی درست برای ابزارسازی

در طراحی و به‌کارگیری ابزارها برای تحقق سیاست‌های کلی نظام اداری به زمینه‌های خط‌مشی^۱، سبک خط‌مشی ملی^۲ و رژیم‌های خط‌مشی^۳ توجه جدی نشده است. در این مضمون فراگیر چهار مضمون سازمان‌دهنده به شرح زیر قرار گرفته‌اند.

- عدم توجه به بنیان‌های تاریخی، فرهنگی و اجتماعی نظام اداری در ابزارسازی: ابزارها بدون توجه به ماهیت و بنیان‌های تاریخی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی نظام اداری طراحی شدند. زمینه‌ها و بنیان‌های فرهنگی و اجتماعی و نهادی همچون فرهنگ محرمانگی و امنیتی در نظام اداری، شعارهای زودگذر، مقطعی و غیرمستمر، آرمانی بودن سیاست‌ها بدون توجه به ظرفیت‌ها و واقعیت‌های اجرایی، توسعه نظام اداری مبتنی بر درآمدهای نفتی، شبکه‌های خانوادگی، قومی و محلی مهم‌ترین گروه‌های اثرگذار بر نظام اداری، فرهنگ سخن‌گویی و چاپلوسی به‌جای عمل، روحیه و انتظار طلبکارانه و تقدیرگرایی و فرهنگ نهادینه شده علاقه به بسط و گسترش تشکیلات باعث شده است که ابزارهای به‌کارگرفته‌شده در عمل توأم با موفقیت و منجر به ارتقای نظام اداری نشوند و سیاست‌های کلی نظام اداری محقق نشود.

^۱ Policy context - زمینه خط‌مشی به عنوان بستری شناخته می‌شود که در آن تصمیم‌های خط‌مشی اتخاذ می‌شود، فرآیند خط‌مشی در آن قرار می‌گیرد و دینفعان و بازیگران با خط‌مشی درگیر می‌شوند (Moat, Lavis & Abelson, 2013).

^۲ National policy style - سبک خط‌مشی ملی کمک به درک بیشتر رابطه بین سیاست و خط‌مشی می‌کند و علاوه بر توصیف فرآیندهای خط‌مشی به بحث‌هایی ناظر به تغییر خط‌مشی، پویایی‌های خط‌مشی می‌پردازد. به طور خلاصه سبک خط‌مشی ملی فرآیند خط‌مشی‌گذاری را از دریچه ساختار نهادی دولت، روال‌ها و رویه‌های استاندارد و نهادینه شده در جامعه و سبک تصمیم‌گیری سیاسی می‌پردازد (Howlett & Tosun, 2021).

^۳ Policy regime - منظور از رژیم خط‌مشی مجموعه‌ای از خط‌مشی‌های عمومی و عملکردهای نهادی است که مجموعه‌ای مشترک و نظام‌مند از ایده‌ها و باورها در مورد نقش مناسب برای نیروهای بازار و سطوح و انواع مناسب مداخله دولت در زندگی اجتماعی مشخص می‌کنند (May & Jochim, 2013).

- سیاست‌زدگی برنامه‌ها و ابزارهای اصلاح اداری: متأسفانه تمامیت‌خواهی دولت، غلبه نگاه‌های سیاسی به نظرات تخصصی مدیریت، منافع شبکه نخبگان سیاسی، دخالت غیرسازنده نظام قدرت و سیاست در نظام اداری و به‌طور کلی بوروکراسی و نظام اداری سیاست‌زده مانعی مهم در طراحی ابزارهای مناسب برای تحقق سیاست‌های کلی نظام اداری بوده‌اند.
- فقدان نظریه مبنا و واحد در رابطه نقش دولت و معماری نظام اداری: یکی از مهم‌ترین و اساسی‌ترین اقدامات لازم برای طراحی ابزار به‌منظور اصلاح نظام اداری، دستیابی به نظریه مبنا و واحد در رابطه با ماهیت، کارکرد و نقش دولت است. همین امر سبب شده است که اولاً برنامه‌ها و ابزارهای طراحی شده انسجام لازم را نداشته باشند و در عمل کارآیی چندانی را نداشته باشند.
- مسئله نبودن نظام اداری برای تصمیم‌گیران و سیاستگذاران: از آسیب‌های مهم در حال حاضر نظام اداری این است که مسائل نظام اداری در نگاه سیاستمداران و مسئولان در اولویت نیستند و اهمیت نظام اداری برای آنها تبیین نشده است. به‌عبارت‌دیگر عدم به‌کارگیری ابزارهای مناسب اطلاعاتی و گفتمان‌سازی باعث شده است که مسائل نظام اداری هم برای مسئولان و حکمرانان کشور و هم برای دستگاه‌ها و مدیران میانی در اولویت نباشد و بیشتر به وظایف تخصصی خودشان بپردازند.

ب- ضعف در تدوین ابزارهای کارکردی

- ابزارسازی برای تحقق صحیح کارکردهای نظام اداری از جمله مواردی است که برای تحقق سیاست‌های کلی نظام اداری مورد غفلت قرار گرفته است. در این بخش نیز چهار محوری که در قالب مضامین سازمان‌دهنده مشخص شده‌اند تشریح می‌شود.
- ابزارسازی ضعیف در حوزه نظارت، کنترل و ارزشیابی عملکرد و بهره‌وری: در حوزه نظارت، متأسفانه همچنان برخی از ابزارهای سنتی و خوداظهاری استفاده می‌شود و فرآیند نظارت هوشمند نشده است. در حوزه بهره‌وری نیز ابزارسازی مناسب سنجش اثر و دستاوردهای نهایی و ابزارسازی برای سنجش کارآیی و اثربخشی انجام نشده است. در حوزه ارزیابی عملکرد نیز بی‌توجهی به خروجی و خدمات دستگاه‌ها، منتشر نشدن گزارش‌های ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها و فقدان شاخص‌های بومی و ملی برای سنجش

موفقیت نظام اداری از جمله آسیب‌های مهمی است که نظام اداری ما با آن مواجه هست و ابزارهای فعلی کارآمدی مؤثر و لازم را نداشته‌اند.

- ابزارسازی غیربهبینه در حوزه منابع انسانی و امور استخدامی: ابزارهایی که در این بخش استفاده شده‌اند در عمل نه تنها باعث حل مشکلات نظام منابع انسانی و امور استخدامی نشده‌اند بلکه در عمل چالش‌های زیادی را ایجاد کرده‌اند. ناهمگونی نظام جبران خدمات، جایجایی بدون ضابطه نیروی انسانی در بدنه دستگاه‌های اجرایی، جایگزین شدن توجه به مشکلات شخصی کارکنان به جای توجه به مشکلات کشور، تعدد و تعارض مقررات استخدامی، چالش شرکت‌های پیمانکاری و افزایش هزینه‌ها و ... از جمله چالش‌هایی هستند که دلیل طراحی نکردن ابزارهای مناسب برای ساماندهی امور منابع انسانی در حال حاضر نظام اداری کشور به آن دچار شده است.

- ابزارهای تشویقی و اقتناعی ضعیف و غیرکارآ: ابزارسازی فعالی در دستگاه‌های اجرایی به هیچ‌عنوان انگیزاننده برای پیگیری و اجرایی‌سازی سیاست‌های کلی نظام اداری نیستند و همین امر سبب شده است که بین کسی که به دنبال اجرایی‌سازی سیاست‌های کلی است و کسی که نسبت به آن بی‌تفاوت است، تمایزی وجود نداشته باشد و همین امر سبب ترویج رخوت و کار نکردن در راستای اجرایی‌سازی سیاست‌های کلی در بدنه دستگاه‌های اجرایی کشور شده است.

- ضعف در تدوین ابزارهای هماهنگی و یکپارچه ساز در نظام اداری: حاضر متأسفانه برای هماهنگی و یکپارچگی در نظام اداری ابزارسازی مناسبی صورت نگرفته است و همین امر سبب بروز مشکلات بسیار زیادی و موازی‌کاری‌ها در سطح دستگاهی شده است. پراکندگی و ناهماهنگی واحدهای تدوین و اجرای برنامه، ناهماهنگی‌های بین دستگاه‌های اجرایی در اجرای امور، ناهماهنگی دستگاه‌های اجرایی با سازمان اداری و استخدامی، عدم تعامل الکترونیکی و هماهنگی ضعیف بین دستگاه‌ها، ناهماهنگی ساختارهای نظارتی و حراستی همچون گزینش، حراست‌ها و هیئت‌های تخلفات اداری از جمله چالش‌هایی است که به واسطه فقدان ابزارهای هماهنگی و یکپارچه ساز، نظام اداری کشور با آن مواجه است.

ج- ضعف در تدوین ابزارهای ظرفیت‌ساز

ظرفیت‌سازی برای ارتقای نظام اداری از جمله مواردی است که نقش بسیار مهمی در تحقق سیاست‌های کلی نظام اداری دارد. در این بخش نیز متأسفانه در عرصه حکمرانی و خط‌مشی‌گذاری نظام اداری، ابزارهای ظرفیت‌ساز درستی طراحی نشده‌اند و مورد غفلت قرار گرفته است. در ادامه برخی از مهم‌ترین آسیب‌های این بخش تشریح می‌شود.

- ابزارسازی ضعیف در حوزه پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری: به دلایل فرهنگی و تاریخی فرهنگ پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری در میان مدیران سیاسی و حرفه‌ای در نظام اداری کشور ضعیف است. فقدان ابزارسازی برای پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری در نظام اداری منجر به عدم زمان‌بندی و عدم تعهد در برنامه‌ها، مسئولیت‌گریزی دستگاه‌ها و عدم استمرار و پیگیری مجریان برای اجرایی‌سازی سیاست‌ها شده است.
- ضعف ابزارسازی در حوزه یادگیرندگی نظام اداری: در نظام اداری سازوکار مناسب برای انباشت تجارب و دانش موجود، انتقال دانش و تجارب و مدیریت دانش وجود ندارد. به‌طور کلی نبود سیستم نبود سیستم خزانة دانشی و مدیریتی دانش در نظام اداری کشور باعث شده است که اولاً برنامه‌های اصلاحی بدون در نظر گرفتن تجربیات اجرایی گذشته داخلی یا بین‌المللی مدام تکرار شوند و ثانیاً از اشتباهات گذشته درس‌آموزی صورت نگیرد و در تدوین برنامه‌ها و سیاست‌ها تغییری صورت نگیرد.
- فقدان ابزارسازی راهبردی برای تحقق مشارکت‌نخبگانی و مردمی: از موارد مهمی که در سیاست‌های کلی نظام اداری مورد تأکید قرار گرفته است، گسترش مشارکت مردم و مردمی‌شدن نظام اداری است. متأسفانه در طول این سال‌ها، ابزارسازی‌های مناسب برای تحقق مشارکتی‌نخبگانی و مردمی و بهره‌گیری از ظرفیت‌های جامعه مدنی و بخش سوم در نظام اداری صورت نگرفته است. ابزارسازی نکردن برای تحقق مشارکت‌نخبگانی و مردمی هم به خاطر ضعف بخش خصوصی و فرهنگ پایین مشارکت عموم مردم و مطالبه‌گری ضعیف مردم و شهروندان و هم به دلیل اقتضانات بوروکراتیک نظام اداری همچون سپردن اصلاح نظام اداری به بوروکرات‌ها و نخبه‌گزینی ضعیف در نظام اداری است.
- فقدان ابزارسازی نوین مبتنی بر فناوری اطلاعات و تحولات دیجیتال: نظام اداری ما در حال حاضر با چالش خلأ اطلاعات، صحت اطلاعات و دسترسی به اطلاعات مواجه هست

که همین امر باعث شده است برنامه‌های دولت الکترونیک به صورت ناقص در نظام اداری پیاده‌سازی شود. همچنین نبود زیرساخت‌های قانونی و حقوقی برای الکترونیکی کردن از دیگر چالش‌های اساسی در به کارگیری ابزارهای فناوری اطلاعات برای اصلاح نظام اداری مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام اداری است.

- فقدان ثبات در مدیریت و تصمیم‌گیری و ابزارهای تصمیم‌سازی: فقدان ابزارسازی مناسب برای بهبود نظام تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی در نظام اداری منجر به چالش‌هایی همچون تعدد مراجع تصمیم‌گیری دولتی شبه‌دولتی، حاکمیت تفکر جزنگر و فقدان تفکر راهبردی زمانمند، عدم ثبات مدیریتی و دوره‌های کوتاه مدیریتی، نبود عزم سیاسی در مدیران ارشد و سیاسی برای تحول اداری و برداشت‌های شخصی و سلیقه‌ای مدیران در اجرا شده است.

- عدم ابزارسازی برای مبارزه هوشمند با فساد و مدیریت تعارض منافع: مبارزه با فساد اداری و به خصوص شرایط زمینه‌ساز آن همچون تعارض منافع از جمله اقدامات اساسی است که بایستی ابزارهای مناسب برای آن طراحی شود که متأسفانه در نظام اداری ما مورد غفلت قرار گرفته است. در حال حاضر با وجود تعارض منافع و لابی پنهان گسترده در نظام اداری کشور همچنان یک قانون جامع برای مدیریت تعارض منافع در کشور وجود ندارد و همچنان برای مقابله با فساد اداری از رویکرد سنتی، هزینه‌زا و غیر کارآمد استفاده می‌شود.

د- ضعف در تدوین ابزارهای ساختاری و فرآیندی

ساختارها و فرآیندهای اداری از اجزای مهم نظام اداری هستند که تدوین و طراحی نادرست آنها باعث بزرگی دولت و ناکارآمدی آن می‌شود. ابزارهای ساختاری و فرآیندی نیز متأسفانه بیشتر در کشور ما تقلیدی و ناشی از زمینه‌های نهادی هستند و همین امر سبب مانایی ساختارها و کندی امور و نارضایتی شهروندان در ارائه خدمات شده است. در ادامه مهم‌ترین چالش‌های ناظر به ابزارهای ساختاری و فرآیندی تشریح می‌شود

- سنتی، ناکارآمد و غیرهوشمند بودن ابزارهای قانونی: ابزارهای قانونی از جمله ابزارهای مهمی هستند که برای تحقق سیاست‌های کلی نظام اداری استفاده شده‌اند. متأسفانه ابزارهای قانونی به دلیل سنتی بودن، نداشتن ضمانت اجرا، تبدیل نشدن به مدل‌های

ساختاری و همچنین ضعف ابزارهای تنظیم‌گری در عمل زمینه‌ساز تحقق سیاست‌های کلی نظام اداری در دستگاه‌های اجرایی نبوده‌اند.

- ضعف در طراحی و به کارگیری ابزارهای تمرکززدایی و مدیریت محلی: تمرکزگرایی شدید و عدم تفویض اختیار، نامتناسب بودن قوانین و مقررات با شرایط اجتماعی و شرایط محلی و نداشتن نقشه راه جامع متناسب با سطوح ملی، بخشی، منطقه‌ای، محلی و دستگاهی باعث شده است که سیاست‌های کلی نظام اداری اگرچه در مرکز و ستاد سازمان اداری و استخدامی مورد توجه باشد ولی در سرتاسر کشور و دستگاه‌های اجرایی سطح استان، شهر، شهرستان و ... مورد اقبال واقع نشود و همین امر سبب اجرایی نشدن سیاست‌ها در عمل شده است.
- فقدان ثبات و چابکی ابزارهای اجرایی و تورم ساختاری نظام اداری: ابزارهای ساختاری استفاده شده تنها منجر به تورم ساختاری از بعد عمودی در نظام اداری، روزمرگی نهادهای سیاستگذار و غفلت از مأموریت‌های راهبردی، بوروکراسی چند رگه هیبریدی مانع طراحی ابزار و مانایی ساختارها در نظام اداری کشور شده‌اند که نه تنها در راستای تحقق سیاست‌های کلی نظام اداری تسهیلگری نکرده‌اند بلکه مقاومت و مانع تراشی نیز به وجود آمده است.
- نگاه سیلویی، بخشی و دستگاهی در نظام اداری: نگاه بخشی در نظام اداری باعث بروز آسیب‌هایی همچون تأثیرپذیری ساختارها از اعمال فشارهای سلیقه‌ای، گروهی و صنفی، تقاضای دستگاه‌ها برای افزایش پست‌های سازمانی، مقاومت دستگاه‌ها در برابر کاهش پست، نیروی انسانی و حقوق و دستمزد، تلاش دستگاه‌ها برای استخدام نیروی انسانی بدون توجه به سیاست‌های کلان و مطالبات بخشی و منطقه‌ای در نظام اداری شود که همه این موارد موانع جدی و اساسی بر سر راه تحقق سیاست‌های کلی نظام اداری هستند.
- نگاه مکانیکی در برنامه‌ها و فقدان نگاه راهبردی: از آسیب‌های مهم و مبنایی دیگر در رابطه با برنامه‌ها و سیاست‌های نظام اداری نگاه مکانیکی، دستوری و بالابنه‌پایین موجود در سیاست‌ها و برنامه‌ها اصلاح است. این امر باعث شده است بدون توجه به عامل انسانی

و محرک انسانی به‌عنوان اصلی‌ترین رکن نظام اداری، برنامه‌ها طراحی شوند و در عمل با مقاومت جدی بدنه دستگاه‌های اجرایی مواجه شوند.

اعتباریابی شبکه مضامین

در پژوهش حاضر به‌منظور سنجش اعتبار شبکه مضامین به‌دست‌آمده و کدها و مضامین استخراج‌شده از بازبینی و مقایسه مداوم و خود بازبینی^۱ (بازبینی کدها به‌صورت مستمر توسط پژوهشگر)، استفاده از کدگذاران مستقل (علاوه بر پژوهشگر، کدگذاران مستقل خارج از پژوهش نیز برخی از داده‌ها را کدگذاری کردند)، دریافت بازخورد از پاسخ‌دهندگان (شبکه مضامین به‌دست‌آمده در اختیار دو تن از مدیران شاغل در دستگاه‌های اجرایی قرار داده شد و بر اساس نظرات اصلاحی آن‌ها در مضامین فراگیر و سازمان‌دهنده و پایه اصلاحاتی انجام شد.) و به‌کارگیری تطابق همگونی در روش‌شناسی (در پژوهش حاضر علاوه بر انجام مصاحبه عمیق با خبرگان با حضور در دستگاه‌های اجرایی و انجام مشاهده فرآیندهای اداری تحلیل انجام شد) استفاده شد.

بحث و نتیجه‌گیری

ابزارسازی صحیح و جامع برای تحقق سیاست‌های کلی نظام اداری نقش قابل‌ملاحظه‌ای در تحقق سیاست‌های کلی نظام اداری دارد. در راستای تحقق هدف پژوهش تلاش شد آسیب‌شناسی ابزارهای فعلی که در نظام اداری کشور وجود دارد و برای تحقق سیاست‌های کلی نظام اداری از آنها استفاده می‌شود صورت گیرد. در پژوهش حاضر با رویکرد و نگاه ابزاری، چالش‌ها و آسیب‌های پیش‌روی سیاست‌های کلی نظام اداری با استفاده از رویکرد کیفی و روش تحلیل مضمون استخراج شد. یافته‌های پژوهش نشان داد که اولاً بینش‌ها و زمینه‌های سیاستی درست برای ابزارسازی در نظام اداری کشور موردتوجه قرار نمی‌گیرد و ثانیاً در تدوین ابزارهای ساختاری و فرآیندی، ابزارهای کارکردی و ابزارهای ظرفیت‌ساز ضعف و چالش جدی وجود دارد و همین امر علت نابسامانی فعلی نظام اداری کشور و عدم تحقق سیاست‌های کلی نظام اداری است.

^۱ Self-monitoring

در پژوهش حاضر با انجام مصاحبه تخصصی با خبرگان نظام اداری و خط‌مشی‌گذاری و تحلیل مضمون آنها، شبکه مضامین شامل ۱۸۴ مضمون پایه که در بردارنده ابزارهای نادرست و آسیب‌های آن و ۱۹ مضمون سازمان‌دهنده که طبقه‌بندی آسیب‌شناسی ابزارها پرداخته بود و ۴ مضمون فراگیر به دست آمد که پاسخ سؤال اصلی پژوهش بود. در مقایسه با پژوهش‌های گذشته مهم‌ترین پژوهشی که شناسایی موانع و چالش‌های تحقق سیاست‌های کلی نظام اداری پرداخته بود، پژوهش لطیفی و کمیلی فرد (۲۰۱۸) بود. در آن پژوهش مبتنی بر چرخه خط‌مشی‌گذاری (طراحی تا نظارت) آسیب‌ها دسته‌بندی شده بود ولی در پژوهش حاضر با رویکرد ابزاری و مبتنی بر آن آسیب‌ها طبقه‌بندی شد و نگاه جامع‌تر و کارکردی به موانع موجود بر سر راه اجرایی‌سازی سیاست‌های کلی نظام اداری ارائه شد. همچنین در پژوهش میرمحمدی و حسن‌پور (۲۰۱۲) آسیب‌های نظام اداری در هفت طبقه قرار داده شد و مشخص شد که مهم‌ترین مشکلات مربوط به بخش مدیریت منابع انسانی است. در پژوهش حاضر چالش‌ها در چهار دسته کلان طبقه‌بندی شد که یکی از آن‌ها ضعف در ابزارسازی در حوزه منابع انسانی بود که ذیل ابزارهای کارکردی قرار گرفتند. ابوالحسنی رنجبر و همکاران (۲۰۱۷) نیز چالش‌های اصلی نظام اداری را در حوزه‌های ساختاری و سازماندهی، بهره‌وری، سرمایه انسانی، عوامل مدیریتی، قوانین و مقررات و ارتباطات بین‌المللی طبقه‌بندی کردند که منطق مشخصی ندارد ولی در پژوهش حاضر تمامی این چالش‌ها به صورت منسجم بر اساس رویکرد ابزاری ذیل هریک از مضامین فراگیر چهارگانه قرار گرفتند.

رویکرد ابزاری به خط‌مشی عمومی در موضوع سیاست‌های کلی نظام اداری برای اولین بار است که در این پژوهش به کار گرفته شده است و به‌عنوان مبنایی برای درک کلی از عدم تحقق این سیاست‌ها به کار گرفته شد. ارزش افزوده و دانش‌افزایی پژوهش حاضر، معرفی رویکرد ابزار خط‌مشی برای تحلیل سیاست‌های کلان کشور با تمرکز بر سیاست‌های کلی نظام اداری بود و اگر این نگاه در بدنه دانشی سیاست‌های کلی توسعه یابد نقش بسیار مهمی در تسهیل اجرایی‌سازی و رفع موانع تحقق سیاست‌های کلی از منظر ابزاری اتفاق می‌افتد. مهم‌ترین محدودیت پژوهش حاضر فقدان گسترش رویکرد ابزاری میان خبرگان نظام اداری و یکسان نشدن دیدگاه‌های آنان با محوریت ابزارها بود. همچنین به دلیل انجام

مصاحبه با خبرگان محدودیت‌های ضبط مصاحبه‌ها و جمع‌آوری داده‌ها نیز در پژوهش حاضر وجود داشت.

پیشنهادها و توصیه‌های سیاستی منتج از پژوهش حاضر را می‌توان عبور از ابزارهای قانونی و کنترلی و رویکرد دستوری به سمت رویکرد همکاری و مشارکتی و ابزارهای نرم، در دستور کار قراردادن طراحی بسته ابزار خط‌مشی منسجم، همسو و هم‌افزار به‌منظور پیاده‌سازی و تحقق سیاست‌های کلی نظام اداری در دستور کار نهادهای سیاست‌گذاری کلان همچون مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی اداری و سازمان اداری و استخدامی کشور، رویکرد ابزاری و عقلانیت ابزاری در تدوین اسناد سیاستی و برنامه‌های اصلاح اداری به‌منظور به‌حداقل‌رساندن آرمان‌گرایی در تدوین خط‌مشی‌ها و برنامه‌ها، توجه به ظرفیت اجتماع، دولت و نیروی انسانی بخش عمومی در طراحی ابزارهای خط‌مشی، تدوین ابزارهای مشارکتی و تلاش برای مردمی‌سازی نظام اداری در سطوح مختلف توسط نهادهای مختلف سیاست‌گذار، قانون‌گذار و مجری و طراحی نظام انگیزشی متناسب با بخش عمومی و بهره‌گیری از ابزارهای تشویقی و تنبیهی سخت و نرم به‌منظور تحقق و پیاده‌سازی سیاست‌های کلی نظام اداری بیان داشت. همچنین پیشنهاد می‌شود در پژوهش‌های آتی به طور خاص طراحی بسته ابزارها برای پیاده‌سازی سیاست‌های کلی نظام اداری، اولویت‌بندی آسیب‌های ابزاری برای پیاده‌سازی سیاست‌های کلی نظام اداری، مدل‌سازی ابزارها برای تحقق سیاست‌های کلی نظام اداری و الگوی انتخاب ابزار برای پیاده‌سازی سیاست‌های کلی نظام اداری در دستور کار قرار بگیرد.

منابع فارسی

احمدی، فخرالدین؛ شفیع‌زاده، حمید؛ موسوی، سودابه سادات (۱۳۹۳). بررسی میزان تحقق برنامه‌های تحول در نظام اداری با تاکید بر شاخص مدیریت راهبردی. *پژوهش‌های مدیریت راهبردی*، ۲۰(۵۴): ۱۱۷-۱۳۴.

بارانی، صمد؛ فقیهی، ابوالحسن؛ نجف بیگی، رضا (۱۳۹۶). موانع تحول نظام اداری ایران: مطالعه‌ای در فرهنگ‌سازمانی، *فصلنامه پژوهش‌های مدیریت عمومی*، دوره ۱۰، شماره ۳۶، صص ۵-۳۰.

باقری، علی؛ فرزین، میثم؛ امینی، سید جواد. (۱۴۰۰). الزامات و ملاحظات نظارتی و کنترلی در مرحله تدوین سیاست‌های کلی نظام. *فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان*. ۹(۳۴): ۲۵۰-۲۷۱.

- توحیدی، ارسطو؛ میرین بابازادگان، سید مهدی. (۱۳۹۹). ارکان جهت‌ساز نظام اداری کشور در گفتمان ولایت‌فقیه. *فصلنامه مطالعات مدیریت راهبردی دفاع ملی*، ۴(۱۳)؛ ۷-۳۲.
- خنیفر، حسین؛ مسلمی، ناهید (۱۳۹۶). اصول و مبانی روش‌های پژوهش کیفی. تهران: انتشارات نگاه دانش.
- ریاحی، بهروز؛ نصرتی، علیرضا. (۱۳۹۶). نگرش سیستمی در تدوین راهبردهای بازمهندسی ساختار نظام اداری کشور. *فصلنامه مطالعات مدیریت راهبردی دفاع ملی*، ۱(۳)؛ ۶۷-۹۴.
- زائر ثابت، فاطمه؛ دوستار، محمد؛ معمارزاده، غلامرضا؛ البرزی، محمود. (۱۴۰۰). الگوی حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری با استناد به قانون خدمات کشوری. *فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان*. ۹(۳۴)؛ ۳۹۰-۴۱۶.
- ساری، حسین؛ برزگر، پیام؛ حکمی‌زاده، فرشاد. (۱۳۹۶). تدوین مدل مفهومی بازمهندسی ساختار نظام اداری کشور بر اساس سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی). *فصلنامه مطالعات مدیریت راهبردی دفاع ملی*، ۱(۲)؛ ۱۶۳-۱۸۴.
- سازمان امور اداری و استخدامی کشور (۱۳۹۶). گزارش وضعیت راهبردی نظام اداری. تهران: سازمان امور اداری و استخدامی کشور.
- سازمان امور اداری و استخدامی کشور (۱۳۷۷). برنامه راهبردی نظام اداری کشور، تهران: انتشارات سازمان امور اداری و استخدامی کشور
- عابدی جعفری، حسن؛ تسلیمی، محمد سعید؛ فقیهی، ابوالحسن؛ شیخ‌زاده، محمد (۱۳۹۰). تحلیل مضمون و شبکه مضامین: روشی ساده و کارآمد برای تبیین الگوهای موجود در داده‌های کیفی. *دوفصلنامه اندیشه مدیریت راهبردی*، پاییز و زمستان، شماره ۱۰، صص ۱۵۱-۱۹۸.
- فقیهی، ابوالحسن؛ ابوالحسنی رنجبر، احمد؛ دانش‌فرد، کرم‌اله. (۱۳۹۷). الگوی نظری خط‌مشی‌گذاری برای اصلاح نظام اداری در جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر روش داده‌بنیاد. *فصلنامه علمی راهبرد*، ۲۷(۴)؛ ۱۵۱-۱۷۶.
- فقیهی، ابوالحسن؛ کاظمی بیگدلی، سید عباس (۱۳۹۳). الگویی برای تدوین و اجرای برنامه‌های اصلاح و بهبود نظام اداری در جمهوری اسلامی ایران. *فصلنامه علوم مدیریت ایران*، سال نهم، شماره ۳۴، صص ۱-۲۴.
- قربانی زاده، وجه اله؛ محمدی سیاهبومی، حمیدرضا (۱۳۹۸). بررسی عناوین پایان‌نامه‌ها و رساله‌های مدیریت دولتی و تطبیق آن با سیاست‌های کلی نظام اداری. *فصلنامه حقوق اداری*، ۶(۱۸)؛ صص ۱۶۷-۱۹۴.
- کارگر شورکی، هدایت؛ رضایی صدرآبادی، عباسعلی؛ رحمانی شمس، جعفر. (۱۴۰۰). سیاست‌های اجرایی برای پیاده‌سازی سیاست‌های کلی نظام اداری در حوزه سلامت اداری. *فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان*. ۹(۳۵)؛ ۵۸۶-۶۰۸.

- لطیفی، میثم؛ کمیلی فرد، مجتبی (۱۳۹۷). شناسایی موانع عملیاتی شدن سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری. *فصلنامه مطالعات راهبردی بسیج*، ۲۱(۸۷)؛ صص ۷۳-۹۹.
- محمدی، حامد؛ الوانی، سید مهدی؛ معمارزاده طهران، غلامرضا؛ حمیدی، ناصر. (۱۳۹۷). شناسایی موانع فرهنگی فراروی نظام اداری ایران. *فصلنامه مدیریت فرهنگ سازمانی*، ۱۶(۱)؛ صص ۶۷-۸۷.
- میرسپاسی، ناصر (۱۳۷۸). نگرشی راهبردی بر نظام اداری و توسعه، *فصلنامه فرآیند مدیریت و توسعه*، دوره ۱۳، شماره ۱، صص ۱-۱۰.
- میرمحمدی، سید محمد؛ ایزدخواه، محمد مهدی (۱۳۹۱). به‌کارگیری مدل کارت امتیازی متوازن (BSC) در ارزیابی اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری. *فصلنامه چشم‌انداز مدیریت دولتی*، شماره ۱۱، صص ۳۱-۱۵.
- میرمحمدی، سید محمد؛ حسن‌پور، اکبر (۱۳۹۰). نظام اداری ایران: تحلیلی بر مشکلات و چالش‌ها. *فصلنامه چشم‌انداز مدیریت دولتی*، شماره ۸، صص ۹-۲۲.
- وکیل‌پور، مهدی؛ شریف‌زاده، فتاح؛ صالحی صدقیانی، جمشید؛ حسینی گل‌افشانی، سید احمد (۱۳۹۸). طراحی مدل تحول نظام اداری ایران از منظر خط‌مشی‌های فرهنگی. *فصلنامه راهبرد*، ۲۸(۲)؛ صص ۱۴۱-۱۶۶.

References

- Abedi Ja'fari, H., Taslimi, M., Faghihi, A., Sheikhzade, M. (2011). Thematic Analysis and Thematic Networks: A Simple and Efficient Method for Exploring Patterns Embedded in Qualitative Data Municipalities. *Strategic Management Thought*, 5(2), 151-198. (In Persian).
- Abolhasaniranjbar, A., daneshfard, K. & faghihi, A. (2019). Theoretical Model of Policy Making for the Reform of the Administrative System in Iran, Based on Grounded Theory. *Strategy*, 27(4), 151-176. (In Persian).
- Ahmadi, F.; shafizade, H. & mousavi, S. (2014). investigation change plans realize measare in the administration system with emphasize on index strategic management. *Strategic Management Researches*, 20(54), 117-134. (In Persian).
- Barani, S., Faghih, A., Najafbagy, R. (2017). Barriers to Administrative Reforms in Iran: A Study on Organizational Culture. *Public Management Researches*, 10(36), 5-30. doi: 10.22111/jmr.2017.3507. (In Persian)
- Boyatzis, R. E. (1998). Transforming qualitative information: thematic analysis and code development. Sage Braun, Virginia.
- Braun, V, & Clarke, C. (2006). Using thematic analysis in psychology. Edward Arnold (Publishers) Ltd.
- Capano, G., & Howlett, M. (2020). A modern guide to public policy. Cheltenham Northampton, MA Edward Elgar Publishing.

- Capano, G., & Lippi, A. (2017). How policy instruments are chosen: patterns of decision makers' choices. *Policy Sciences*, 50, 2, 269-293.
- Cavatoro, S., & La, S. A. (2020). The politics of public administration reform in Italy. Cham, Switzerland Palgrave Macmillan.
- Doelen, F. C. J. (1998). The give and take packaging of policy instruments: Optimizing legitimacy and effectiveness. *Carrots, Sticks & Sermons: Policy Instruments & Their Evaluation / Edited by Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist, Evert Vedung.*
- Eliadis, P., Hill, M. M., & Howlett, M. (2014). *Designing Government: From Instruments to Governance*. Montreal: MQUP.
- Faghihi, A., Kazemi Bigdeli, S. (2014). A model for designing and implementing administrative reform plans In Islamic Republic of Iran. *Iranian journal of management sciences*, 9(34), 1-24. (In Persian)
- Ghorbani zadeh, V & Mohammadi Siahboomi, H. (2019). Study of Titles of Theses and Treatises of Governmental Management and Its Adaptation to The General Policies of the Administrative System of the Country. *Administrative law*. 2019; 6 (18) :167-194. (In Persian)
- Hood, C., & Margetts, H. Z. (2007). *The tools of government in the digital age*. Houndmills {etc.: Palgrave Macmillan.
- Howlett, M. (2011). *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. London: Routledge.
- Howlett, M., & Rayner, J. (2017). "Patching versus packaging in policy formulation: assessing policy portfolio design". In *Handbook of Policy Formulation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. doi: <https://doi.org/10.4337/9781784719326.00013>.
- Howlett, M., & Tosun, J. (2021). *The Routledge handbook of policy styles*. New York: Routledge.
- Immy Holloway, and Les Todres (2003). The Status of Method: Flexibility, Consistency and Coherence. *Qualitative Research*. 3 (3): 345-357.
- Jreisat, J. E. (2011). Commentary -Comparative Public Administration: A Global Perspective. *Public Administration Review*, 71(6), 834-838. <http://www.jstor.org/stable/41317381>.
- Kargar Shouroki, H., Rezayi Sadrabadi, A., Rahmani shamsi, J. (2021). Requirements of Executive Policies to Implement General Policies of Administrative Integrity. *Quarterly Journal of the Macro and Strategic Policies*, 9(35), 586-608. doi: 10.30507/jmsp.2021.277104.2217. (In Persian).
- Killian, J., & Eklund, N. (2008). *Handbook of administrative reform: An international perspective*. Boca Raton (Calif.: CRC Press).

- King, N., & Horrocks, C. (2010). Interviews in qualitative research. Los Angeles: SAGE.
- latifi, M., komeyli, M. (2018). Identify barriers to the implementation of the general policies of the administrative system announced by the Supreme Leader. *Basij Strategic Studies*, 21(78), 73-100. (In Persian).
- May, P. J., & Jochim, A. E. (2013). Policy Regime Perspectives: Policies, Politics, and Governing. *Policy Studies Journal*, 41, 3, 426-452.
- Mirmohammadi, S. M & Hasanpoor, A. (2012). Administrative system of Iran: The problems and challenges, *Journal of Public Administration Perspective*, 2(8), 9. (In Persian).
- Mirmohammadi, S. M. & Izadkhah, M. (2013). Using Balanced Scorecard to Evaluating the Execution of the Administrative Marco Policies, *Journal of Public Administration Perspective*, 3(11), 15. magiran.com/p1148203. (In Persian).
- Moat, K. A., Lavis, J. N., & Abelson, J. (2013). How Contexts and Issues Influence the Use of Policy-Relevant Research Syntheses: A Critical Interpretive Synthesis. *The Milbank Quarterly*, 91, 3, 604-648.
- Mohammadi, H., Alvani, S., Memarzade Tehran, G., Hamidi, N. (2018). Identify Cultural Barriers Iran Administrative System Faces. *Organizational Culture Management*, 16(1), 67-87. doi: 10.22059/jomc.2018.201229.1006757. (In Persian).
- Ongaro, Edoardo, and Sandra Van Thiel (2018). The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe. Palgrave Macmillan.
- Onyango, G. (2021). Routledge handbook of public policy in Africa. New York: Routledge.
- Oszlak, O. (2022). Trends of Public Management Reform in Latin America. *International Journal of Public Administration*, 1-11.
- Peters, B. G. (2015). Advanced introduction to public policy. Cheltenham: Edward Elgar.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). Public management reform: A comparative analysis - new public management, governance, and the neo-weberian state. Oxford Univ. Press.
- Prasetyo, A. G. (2020). The Roots of Administrative Reform in Indonesia. *International Journal of Innovation, Creativity and Change*.
- Riahi, B., Nosrati, A. (2017). Systemic Approach in Developing the Reengineering Strategies for the National Administrative Structure. *Interdisciplinary Studies on Strategic Knowledge*, 1(3), 67-94. (In Persian).
- Sari, H., Barzegar, P., Hakamizadeh, F. (2017). The National Bureaucratic System in light of the Macro Policies of Administrative System Communicated by the Supreme Leader: Conceptual Model for

- Reengineering the Structure. *Interdisciplinary Studies on Strategic Knowledge*, 1(2), 163-184. (In Persian).
- tovhidi, A., Mirin Babazadegan, S. (2020). pillars of the Country's Administrative System in the Discourse of the Velayat-e Faqih. *Interdisciplinary Studies on Strategic Knowledge*, 4(13), 7-32. (In Persian).
- UNDP (2003). Public Administration Reform, UNDP Publication.
- Vakilpour, M; sharifzade, F.; salehi sedghiani, J & Hosseini, S.A. (2019). Designing a Model for the Change in Iranian Administrative System from the Perspective of Cultural Policies. *Strategy*, 28(2), 141-166. (In Persian).
- Zaersabet, F., Doostar, M., Memarzadeh, G., Alborzi, M. (2021). A Model of Fair Implementation of General Policies Considering the Civil Service Law. *Quarterly Journal of the Macro and Strategic Policies*, 9(34), 390-416. (In Persian)