

Barriers to Administrative Reforms in Iran: A Study on Organizational Culture

S.Barani¹, * A.Faghihi², R.Najafbagy³

1-Ph.D. Candidate in Development and Comparative Administration, Tehran Science and Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran.

2-Professor, Department of Public Administration, Tehran Science and Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran.

Email: a.faghihi@srbiau.ac.ir (Corresponding Author)

3-Professor, Department of Public Administration, Tehran Science and Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran

Received: 12/02/2017 ; Accepted: 01/07/2017

Extended Abstract

The favorable administrative culture is one of the basic requirements for the implementation of the administrative reform programs. Often, the public administration approaches in a certain cultural context have been fitted so that the path to change the programs smoothly. While most studies have a focus on structural changes on the administrative reform programs, this research focus on the administrative culture as a platform reforms. The main objective of this research identifying barriers to the administrative reform based on organizational culture. Statistical research community include a number of administrative and academic experts. The research method was exploratory – explanatory and in terms of audience research that's fundamental. For data gathering was used semi-structural interviews and researcher made questionnaire. In order to analyze interviews data was used thematic analysis method and factor analysis for questionnaire data confirm with the software Smart PLS. According to findings 100 barriers identified in the form of eleven categories on the three levels of the individual, organizational and infra-organizational.

Introduction

Developing plans in developed countries indicates that one of the primary actions in these countries has been their administrative system development. In many developed countries administrative reform is the process of change in official structure, in public service era, and its

reason is the lack of removing social and political expectations (Killian and Eklund, 2008).

Administrative system in Iran suffers many challenges and problems including more dependence on political system to reach the goals, low efficiency of personal and managers crisis of identity in public sector, disorientation of public organizations, and paying little attention to values like meritocracy.

Despite of numerous planning and legal requirements to administrative reform in Iran, not significant action or change have been done in practice and because of numerous reasons, the expected success has not been achieved in reforming administrative system.

Therefore it seems that administrative system and public organizations in Iran needs a stimuli to accelerate the administrative reform and provide a suitable conditions for successfully implementing reform plans and revolutionize administrative system. Organization culture is a context in which any kind of reform plan is along with it. A compatible culture for change can guarantee to some extent the successfully implementation of reform plans in administrative system. Organizational culture is the basic of any planned attempt to successfully reform the structures, systems, and bureaucratic processes.

Case study

This research has been done in administrative system of Iran, and includes all the public organizations and offices of the state that work under the supervision of government.

Materials and Methods

In terms of goal research that's exploratory-explanatory, and in terms of audience is fundamental research and also with regard to the kind of data is mixed method. The statistical population of qualitative phase includes 14 expert and executive managers that completely familiar with administrative reform plans. Statistical population in quantitative phase includes a group of 30 university elites and executive expert managers. Sampling method in this phase is theoretical sampling and choosing sample has been snowball method. For data gathering was used semi-structural interviews and researcher made questionnaire. In order to analyze interviews data was used thematic analysis method and factor analysis for questionnaire data confirm with the software Smart PLS.

Discussion and Results

In order to answer the main research question that is: what are the challenges and barriers of administrative reform in Iran at organizational

perspective?, we used thematic analysis and based on this method identified 111 primary codes, 11 subtheme and 3 main theme that with regard to the factor analysis 11 primary codes was eliminated and finally, the model of research was designed with 100 primary codes. Identified main theme are: individual factors(micro level), organizational factors(meso level) and infra-organizational factors(macro level). Individual factors include 2 barriers category: attitudinal-motivational barriers and cognitive-perceptional barriers.

Organizational factors include 6 barriers category :barriers deal with learning culture, barriers related to flexibility culture, barriers related to participative culture, barriers related to mission-oriented culture, barriers related to bureaucratic culture and managerial barriers. Infra-organizational factors consist of 3 category barriers: barriers related to political culture, barriers related to public society culture and behavioral and contextual barriers of administrative system.

Conclusion

This research was done in order to identify the administrative reform barriers in perspective of organizational culture. The little success of reform plans in administrative system in various governments at the past, made researcher to identify these barriers in Iran. According to the findings, attitudinal-motivational barriers in micro level, managerial barriers In meso level ,and behavioral and contextual barriers of administrative system in macro level are the most important and currently are considered serious barriers to the administrative reform. The results showed that there have not been a political willingness to the administrative reform and governments suffer formalism.

Generally, the success of administrative reform depends on the management and leadership who are open-minded enough about the future change and reform. Desirable administrative culture and structure provides suitable conditions for any kind of reform plan.

Keywords: Administration System, Administrative Reform, Organizational Culture

موانع تحول نظام اداری ایران: مطالعه‌ای در فرهنگ سازمانی

صمد بارانی* - دکتر ابوالحسن فقیهی** - دکتر رضا نجف بیگی***

چکیده

فرهنگ اداری مطلوب یکی از الزامات اساسی برای اجرای برنامه‌های تحول اداری است. اغلب رویکردهای مدیریت دولتی در یک بستر فرهنگی خاصی مطرح شده‌اند به طوری که مسیر اجرای برنامه‌های تغییر را هموار سازند. در حالی که اغلب مطالعات در برنامه‌های تحول اداری بر تغییرات ساختاری تمرکز دارند. این تحقیق بر فرهنگ اداری به عنوان بستر تحولات توجه دارد. هدف اصلی این تحقیق شناسایی موانع تحول اداری از منظر فرهنگ اداری است. جامعه آماری پژوهش را تعدادی از خبرگان اجرایی و دانشگاهی تشکیل داده‌اند که تعداد ۱۴ نفر در بخش کیفی و ۳۰ نفر در بخش کمی به روش نمونه‌گیری غیر احتمالی (روش گلوله برفی) انتخاب و در تحقیق مشارکت داده شدند. نوع تحقیق از جنبه هدف آن، اکتشافی و از نظر مخاطب، پژوهشی بنیادی است. ابزار گردآوری داده‌ها در بخش کیفی، مصاحبه نیمه ساختاریافته و در بخش کمی پرسشنامه محقق ساخته بوده است که روایی آنها به روش محتوایی و پایایی شان به ترتیب با روش بازآزمون و آلفای کرونباخ بررسی و تایید شده است. به منظور تحلیل داده‌های بدست آمده از مصاحبه‌ها از روش تحلیل تم و برای تحلیل داده‌های حاصل از پرسشنامه از تحلیل عاملی تاییدی با نرم افزار SmartPLS استفاده شده است. براساس یافته‌های تحقیق ۱۰۰ مانع در قالب یازده دسته از موانع در سه سطح فردی، سازمانی و فراسازمانی شناسایی شدند.

واژه‌های کلیدی: نظام اداری، تحول اداری، فرهنگ سازمانی

مقدمه

تعداد کثیری از اندیشمندان و مفسران مسائل توسعه به اهمیت، نقش و جایگاه ویژه نظام اداری در توسعه کشورها تأکید کرده‌اند. آنان وجود یک نظام اداری کارآمد را پیش شرطی اساسی برای توسعه می‌دانند. نگاهی به برنامه‌های توسعه در کشورهای توسعه‌یافته

* دانشجوی دکتری مدیریت دولتی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران، ایران

** نویسنده مسئول - استاد دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران a.faghihi@srbiau.ac.ir

*** استاد دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران، ایران

روشن می‌سازد که یکی از اقدامات اولیه این کشورها در جهت توسعه‌یافتگی، توسعه نظام اداری‌شان بوده است. همین امر باعث پیدایش الگوهای توسعه امور اداری گردید که در آن بر اصلاح اداری در ترتیبات سازمانی، مدیریت منابع انسانی، بودجه‌ریزی و سایر مباحث فنی تأکید شده است (Heady, 2001). حتی برخی از این الگوها به دنبال کسب موفقیت در کشورهای توسعه‌یافته به کشورهای در حال توسعه نیز صادر گردید و یا از سوی آنها تقلید شد.

اصلاح اداری یکی از مهم‌ترین فعالیت دولت‌ها در گوشه و کنار جهان است. در بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته، اصلاح اداری به معنای فرآیند تغییر در ساختارها و رویه‌های اداری در حوزه‌ی خدمات عمومی است و دلیل آن عدم رفع انتظارات محیط سیاسی و اجتماعی است (Killian and Eklund, 2008). در جوامع در حال توسعه، اصلاح اداری به مفهوم مدرن سازی و تغییر در جامعه برای اثرگذاری بر دگرگونی اجتماعی و اقتصادی است (Osborne, 2006). از دیدگاه پولیت^۱ (۱۹۹۶) اصلاح اداری به معنای تغییر آگاهانه در ساختارها و فرآیندهای سازمان‌های بخش دولتی با هدف هدایت آنها به عملکرد بهتر است. به عبارتی دیگر اصلاح و بهبود ظرفیت اداری به معنای هر گونه تغییر و تحول در نظام اداری است که هدف آن افزایش اثربخشی و کارایی بخش دولتی باشد. اصلاح و بهبود در بخش دولتی پاسخی به الزاماتی است که عرصه‌ی اداره امور دولتی را در بر گرفته است (Hughes, 2003).

نظام اداری ایران از چالش‌ها و مشکلات متعددی رنج می‌برد. اتکای بیش از اندازه بر بخش سیاسی برای نیل به اهداف، ضعف کارایی کارکنان و مدیران، بحران هویت در بخش دولتی، سوگیری سازمان‌های دولتی و وظیفه‌گرایی ساختارهای سازمانی در تشکیلات دولتی، توجه اندک به ارزش‌هایی همچون شایسته‌سالاری و تمایل به خودمختاری و قدرت‌طلبی میان سازمان‌های مختلف (فقیهی، ۱۳۸۵: ۲۸۹)، جابجایی مدیران دولتی، حرفه‌ای‌گری نبودن مدیریت دولتی ایران، سیاست زدگی سازمان‌های دولتی، ناکارآمدی نظارت بیرونی بر دیوان‌سالاری، ضعف دولت افقی، تبعیت مدیران از نظریه‌عاملیت (دانایی‌فرد، ۱۳۸۸: ۲۶۹) همگی از مشکلات اساسی مدیریت دولتی و نظام اداری ایران هستند که برون‌رفت از آنها مستلزم انجام مطالعه و پژوهش است.

1-Politt

علی‌رغم برنامه‌ریزی‌های متعدد و وجود الزامات قانونی (اصل ۴۴ قانون اساسی، برنامه‌های توسعه، سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی نظام اداری و ...) در جهت تحول نظام اداری، در عمل اقدام و تغییر قابل‌ملاحظه‌ای در این زمینه صورت نگرفته است (نجف بیگی، ۱۳۸۸: ۲۰۵) و به دلایل متعددی موفقیت چندانی در اصلاح نظام اداری حاصل نشده است (فرازمند، ۱۹۹۹؛ قهرمانی، ۱۳۸۶ و میرسپاسی و اعتباریان، ۱۳۸۷).

بدین ترتیب به نظر می‌رسد که نظام اداری ایران و سازمان‌های دولتی به بستری نیازمندند که روند اصلاحات اداری را تسریع کند. بستری فرهنگی که تأثیر ویژگی‌هایی نظیر فامیل بازی، اقتدارگرایی و اعطای امتیازهای ویژه به افراد صاحب جایگاه قدرت، عدم پذیرش دیدگاه‌های مخالف، اجتناب از عدم اطمینان‌ها، بی‌اعتمادی نسبت به یکدیگر، گریز از مسئولیت، سطح پایین آینده‌نگری، پارتی‌بازی، احساسی و هیجانی عمل کردن را در بوروکراسی‌ها کاهش داده (فقیهی، واعظی و آغاز، ۱۳۸۹) و شرایطی مناسب برای اجرای موفق برنامه‌های اصلاح و تحول نظام اداری فراهم کند.

پس باید نه تنها به ساختار و فرآیندها تمرکز کرد بلکه باید به عواملی پرداخت که بستر تغییر ساختارها و فرآیندها را شکل می‌دهد. تنها در این صورت است که می‌توان در جهت اصلاح اداری صحیح و درست گام برداشت. هرچند در اغلب مطالعات و نوشته‌های مربوط به اصلاح اداری، مقوله فرهنگ نادیده گرفته شده است اما ارتباط نزدیکی بین فرهنگ و کارکردهای نظام اداری وجود دارد. در واقع فرهنگ بستری است که هرگونه اصلاح با آن ملازمه دارد. وجود فرهنگ سازگار برای تغییر می‌تواند تا حدودی اجرای موفقیت‌آمیز برنامه‌های اصلاح نظام اداری را تضمین کند. فرهنگ سازمانی اساس هر تلاش طرح‌ریزی شده برای اصلاح موفقیت‌آمیز ساختارها، نظام‌ها و فرآیندهای بوروکراسی‌های دولتی است (Bouckaert, 2007).

انتظار می‌رود نتایج این تحقیق ضمن شناسایی موانع پیش روی تحول نظام اداری ایران، از منظر فرهنگ سازمانی، راهکارهای مناسبی برای برون‌رفت از این موانع ارائه نماید. این نتایج کمک می‌کند خط‌مشی‌گذاران در تدوین برنامه‌ها، موانع و چالش‌های موجود را در نظر بگیرند و مدیران (مجریان خط‌مشی‌ها در دستگاه‌های اجرایی کشور) با شناخت موانع نسبت به برطرف نمودن آن‌ها در جهت اجرای اثربخش اصلاحات گام بردارند.

ادبیات پژوهش

تحول اداری

کشورهای بسیار کمی وجود دارند که از بوروکراسی دولتی و نظام خدمات کشوری شان رضایت داشته باشند (Khurshid, 2006 به نقل از Witesman and Wise, 2012).

تلاش برای توسعه نظام اداری در کشورهای توسعه یافته، به ظهور پارادیم‌هایی در مدیریت دولتی از جمله الگوی سنتی اداره امور دولتی^۱ ۱۸۷۰ تا ۱۹۸۰، الگوهای جدید مدیریت دولتی از ۱۹۸۰ به بعد مانند مدیریت دولتی نوین^۲، بازآفرینی دولت^۳، حکمرانی خوب^۴ و خدمات عمومی نوین^۵ منجر شد. در واقع می‌توان شکل‌گیری تئوری‌های مدیریت دولتی را ناشی از نیاز دولت‌ها به تحول در نظام اداری دانست. به همین دلیل نامناسب نخواهد بود اگر پارادیم‌های مدیریت دولتی را راهبردهای اصلاح و تحول مدیریت دولتی دانست.

تحول اداری هم برای کشورهای توسعه یافته و هم برای کشورهای در حال توسعه ضرورت دارد و از این رو اندیشمندان علوم اداری و مدیریت در پاسخ به سؤال‌هایی مبنی بر اینکه چرا باید تحول اداری صورت گیرد؟ و چرا دولت‌ها باید نظام اداری و یا نقش‌ها و کارکردهای خود را اصلاح نمایند؟ پاسخ‌های متعددی یافته‌اند. در حالی که پترز^۶ (۱۹۹۶)، هود^۷ (۱۹۹۸) و پولیت و بوکارت^۸ (۲۰۰۴) توانستند نظریه‌های پشتیبانی کننده از این اصلاحات را شناسایی کنند اما سیاست‌های فرعی این نظریه‌ها همیشه با یکدیگر کاملاً سازگار نبودند (Goldfinch and Wallis, 2009).

ادبیات مدیریت دولتی مملو از نظریه‌هایی درباره تغییر سازمانی و کاربردهای آن در مدیریت دولتی است (Fernandez and Rainey, 2006). واژه‌هایی از قبیل "بازآفرینی"^۹، "انقلاب"^{۱۰} و "اصلاح"^{۱۱} که به طور معمول در جنبش مدیریت دولتی

1-New Public Administration(NPA)

2- New Public Management(NPM)

3- Reinventing Government

4-Good Governance

5- New Public Service

6-Peters

7-Hood

8-Pollitt and Bouckaert

9-Reinvent

10-Revolution

11-Reform

نویسنده و در دیگر تغییرات اخیر در نظریه‌های اداری به کار برده شده است (Barabashev and Straussman, 2007; Corkery et al, 1998; Frederickson, 1997; Kettl, 1997; Kettl et al, 2010; Light, 1998; Lynn, 2006; Osborne and Gaebler, 1992).

منظور از تحول اداری، استقرار فناوری نوین، تغییر بنیادی راهبردها، مهندسی مجدد فرایندها، بازسازی سازمان در چارچوب یک ساختار متفاوت، اقدام کلان به بهبود نوآوری‌ها، ادغام تملک، تغییر فرهنگ و نظایر آن در نظام اداری می‌باشد (کاتر و کوهن^۱، ۱۳۸۵: ۱۱). در تعریف دیگری، تحول اداری عبارت است از انجام اقداماتی برای اثربخش‌تر ساختن بوروکراسی از طریق شفافیت و پاسخگویی به نیازها و درخواستهای عموم (Neshkova and Kostadinova, 2012).

به طور کلی با توجه به ادبیات مدیریت دولتی، تحول اداری می‌تواند از بهبود و اصلاح مختصر تا مهندسی مجدد نظام اداری در چارچوب تحقق هدف‌های گوناگون، از اثربخش‌سازی نظام اداری تا ارتقای کارایی و نیز سرعت عمل در خدمت‌رسانی عمومی تا انقلاب اداری در راستای تحولات عمده اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و حقوقی را شامل شود. اما در اصل می‌توان گفت که هدف تحول اداری در تقویت توانمندی‌های نظام اداری در راستای ارتقای اثربخشی وظایف دولت در اثر انطباق نقش‌ها، توانمندی‌ها و قابلیت‌های نظام اداری-آنچه که برای بهبود اقتصاد ملی و رشد و توسعه کشور در زمینه‌های گوناگون، امری حیاتی محسوب می‌گردد- قابل تصریح است که تابع فرآیندهای گوناگونی از قبیل مشارکت عمومی کارکنان، اصلاح ساختارهای اداری، تناسب وظایف و اختیارات، توانمندسازی کارکنان و مدیران، پاسخگویی دولت مردان در مقابل شهروندان، نظارت بر نظام اداری و توسعه شیوه‌های اطلاعاتی و... می‌باشد (صغری و محسنی زنوزی، ۱۳۹۳).

سیر تحول اداری در ایران

ایران دارای غنی‌ترین و با سابقه‌ترین سنت‌های مدیریت دولتی و تمدن بشری است. حدود ۸۰۰۰ سال پیش، بوروکراسی و مدیریت دولتی ایران نخستین بار در دولت شهر شوش - یکی از شهرهای قدیمی تمدن باستان ایران - بالا گرفت و آنگاه به عنوان نهاد مهم حکومت در زمان امپراطوری ایلام، ماد و سه امپراطوری هخامنشی، پارتیان و ساسانیان

(۶۰۰۰ سال قبل از میلاد تا ۶۵۱ بعد از میلاد) تکامل یافت. اصول سازمانی و اداری که در زمان امپراطوری هخامنشی شکل گرفت، تأثیر چشمگیری بر اداره‌ی امور رومیان داشته و تقریباً به طور کلی از جانب حاکمان عباسی، عثمانی و صفویه نیز تقلید شد. رومیان نیز بسیاری از میراث ایرانی را به دنیای غرب مدرن منتقل کردند. در عین حال نظام اداری پارس‌ها در خلال قرن نوزدهم و بیستم میلادی رو به افول گذاشت. بنابراین، مدیریت دولتی در ایران جدید آمیخته‌ای از سنت باستانی و مفاهیم مدرن سازمان و مدیریت است که از غرب اقتباس گردید (فقیهی و دانایی فرد، ۱۳۸۵: ۴۱۱-۴۱۰)

در «دوره‌ی قاجار» بوروکراسی ایران همانند بقیه بوروکراسی‌های سنتی نیز از ویژگی‌های شخصی بودن، سلیقه‌ای بودن، خرید و فروش مشاغل و مناصب، وظیفه‌ی حفظ شأن حاکم و خویشاوندبازی و رفیق‌بازی برخوردار بوده است. در این دوره عباس میرزا، میرزا تقی‌خان امیرکبیر و میرزا حسن خان از جمله کسانی بودند که دست به اصلاحات اداری زدند (میرسپاسی و اعتباریان، ۱۳۸۲: ۱۴).

در دوره رضاشاه (۱۳۲۰-۱۳۰۰) یک نظام سیاسی جدید شکل گرفت. در این دوره بوروکراسی جدید به لحاظ کارکنان، اهداف، ادارات و فعالیت‌ها به وجود آمد و در کنار آن ارتش تکیه‌گاه اصلی دولت گردید. تصویب اولین قانون استخدام کشوری در سال ۱۳۰۱ با هدف بهبود توانمندی‌های اداری دولت انجام رفت. در دوران محمدرضا شاه نیز با تشکیل سازمان امور اداری و استخدامی کشور، دومین قانون استخدام کشوری در سال ۱۳۴۵ تدوین شد که در آن ساده‌سازی و بهبود روش انجام امور، مطالعه و بازنگری ساختارها، بازنگری فرآیندها از اقدامات شایان توجه به حساب می‌آید (نجف بیگی، ۱۳۸۸: ۱۸۹).

بعد از انقلاب اسلامی ۱۳۵۷ نیز در قالب برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، اصلاح نظام اداری به‌عنوان هدف و ابزار توسعه مطمح نظر قرار گرفت. هم‌زمان با اجرای برنامه سوم توسعه در سال ۱۳۸۱، دولت هفت برنامه تحول نظام اداری را به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ نمود. در آذر ۱۳۸۲ "سند چشم‌انداز ۲۰ سال جمهوری اسلامی ایران در ۱۴۰۴" از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ شد که در این سند "اصلاح نظام اداری و مدیریتی کشور" نیز به‌عنوان یک هدف مورد تأکید قرار گرفته بود (مرکز مطالعات امنیت اجتماعی، ۱۳۸۸). به دنبال کاهش کارآمدی دولت و دستگاه‌های اجرایی و روند بسیار کند برنامه تحول اداری مدنظر برنامه چهارم توسعه، با احساس ضرورت تحول نظام اداری، سیاست‌های کلی نظام اداری در ۲۶ بند توسط مقام معظم رهبری ابلاغ گردید.

قانون برنامه‌ی پنج‌ساله پنجم توسعه (۹۴-۱۳۹۰ هـ.ش) مواردی را در زمینه نظام اداری و مدیریت کشور، مورد توجه قرار داده که از آن جمله می‌توان به بسط خدمات دولت الکترونیک، توسعه فناوری اطلاعات، افزایش بهره‌وری در حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، ادغام وزارتخانه و کاهش از ۲۱ به ۱۷ وزارتخانه و حذف تشکیلات موازی و محدودسازی استخدام در دستگاه‌های دولتی جهت متناسب‌سازی اندازه‌ی دولت، اشاره کرد (کنگرانی، ۱۳۹۰).

در راستای اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری، دولت دهم طی بخشنامه مورخ ۱۳۸۹/۱۲/۲۵ ده برنامه تحول اداری را به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ نمود. محورهای اصلی این ۱۰ برنامه عبارت بودند از: ۱) برنامه استقرار دولت الکترونیک (موضوع ماده ۳۸ و ۴۰ قانون مدیریت خدمات کشوری) ۲) برنامه عدالت استخدامی و نظام پرداخت ۳) برنامه ساماندهی نیروی انسانی ۴) برنامه تمرکززدایی ۵) برنامه افزایش بهره‌وری و استقرار نظام جامع مدیریت عملکرد (موضوع مواد ۸۱، ۸۲ و ۸۳ قانون مدیریت خدمات کشوری) ۶) برنامه سلامت اداری ۷) برنامه اصلاح ساختار و فرآیندها ۸) برنامه توانمندسازی و آموزش فرهنگی و تخصصی منابع انسانی ۹) برنامه تقویت مدیریت و توان کارشناسی کشور و ارتقاء روحیه خودکنترلی در کارها ۱۰) برنامه خدمات‌رسانی به مردم و تکریم ارباب‌رجوع. با روی کار آمدن دولت یازدهم اجرای ۱۰ برنامه تحول اداری و کمیسیون‌های مرتبط با آن تقریباً متوقف و دولت براساس سیاست‌های کلی نظام اداری، طی مصوبه ۱۴ اسفندماه ۱۳۹۲ شورای عالی اداری در قالب "نقشه راه اصلاح نظام اداری" هشت برنامه تحول نظام اداری را تدوین نمود که برای نخستین بار در آن به توسعه فرهنگ سازمانی توجه شده بود. این برنامه‌ها عبارت بودند از:

- مهندسی نقش و ساختار دولت
- توسعه دولت الکترونیک و هوشمندسازی اداری
- خدمات عمومی در فضای رقابتی
- مدیریت سرمایه انسانی
- فناوری‌های مدیریتی
- توسعه فرهنگ سازمانی
- صیانت از حقوق مردم و سلامت اداری
- نظارت و ارزیابی

در سیاست‌های کلی برنامه ششم (۱۴۰۰-۱۳۹۶) نیز در رابطه با اصلاح نظام اداری موارد زیر مطرح شده است:

- استقرار نظام جامعه و کارآمد آمار و اطلاعات کشور
- توسعه دولت الکترونیک در بستر شبکه ملی اطلاعات
- ارتقای سلامت اداری و اقتصادی و مبارزه با فساد

فرهنگ نظام اداری

فرهنگ سازمانی برنامه ذهنی مشترک اعضای یک گروه و سازه‌ای اجتماعی است که افراد را از یکدیگر جدا کرده و یکی از جنبه‌های اصلی محیط داخلی سازمان است که نقش قابل ملاحظه‌ای در موفقیت و یا شکست برنامه‌های سازمانی ایفا می‌کند (*Ghinea and Bratianu, 2012; Belias & Koustelios, 2014; Hofstede, Hofstede & Minkov, 2010*).

در جهت اصلاحات موفق در بخش دولتی، درک فرهنگ سازمانی یک الزام به حساب می‌آید (*Anechiarico, 1998*). فرهنگ سازمانی نگرش‌ها و رفتارهای افراد را در سازمان، نوع استخدام و به کارگیری افراد، نقش‌های مناسب برای مدیران و سرپرستان و فرصت‌ها و تهدیدهای بوروکراتیک درک شده را تحت تأثیر قرار می‌دهد. این عوامل در کنار هم به طور قابل توجهی بر ظرفیت سازمانی برای اجرای موفقیت‌آمیز و مداوم تغییر و اصلاح اثر می‌گذارند (*Raadschelders, 2011*).

ملاحظه فرهنگ سازمانی اساس هر تلاش طرح‌ریزی شده برای اصلاح موفقیت‌آمیز ساختارها، نظام‌ها، و فرآیندهای بین بوروکراسی‌های دولتی می‌باشد. تغییر نهادی صحیح، منطقی و مداوم مستلزم این است که ارزش‌ها و باورهای افراد در بین سازمان (فرهنگ سازمانی) با ماهیت اصلاح و رویکردهای تغییر سازگار باشد (*Brewer, Leung and Scott, 2013*).

اگر به دنبال دستیابی به اصلاح منطقی و موفق در بوروکراسی‌های بخش دولتی و در فرآیندهای حکمرانی در اطراف دنیا هستیم، عوامل انسانی که ماهیت فرهنگ سازمانی را ایجاد و تحت تأثیر قرار می‌دهند باید مهم‌تر از ویژگی‌های ساختاری و رویه‌ای زندگی سازمانی تلقی شوند (*Killian and Eklund, 2008*).

با ژرف‌اندیشی در پارادیم‌های اصلاح نظام اداری در می‌یابیم که هریک از رویکردهای تحول‌دارای بستر منحصر به فردی بودند و هر کدام فرهنگ سازمانی خاصی را اختیار

می‌کردند. به عبارت دیگر می‌توان گفت که اصلاح نظام اداری در دوره‌های مختلف همواره با نوع خاصی از فرهنگ سازمانی همراه بوده است. به‌عنوان مثال فرهنگ بازاری، فرهنگ سازمانی حاکم در پارادایم مدیریت دولتی نوین بوده است.

در حالی که طرفداران اصلاح نظام اداری جملگی بر تغییر ساختارها و رویه‌های رسمی تأکید دارند اما اهمیت انتقال فرهنگ سازمانی و تأثیر تغییر بلندمدت آن بر چگونگی کارکردهای سازمان را نادیده می‌گیرند. در نتیجه فقدان یک فرهنگ جایگزین در خدمات عمومی ممکن است در بلندمدت مانعی برای استفاده از ظرفیت سازمانی برای دستیابی به تغییر درست و صحیح شود. این امر نشان می‌دهد که اصلاح اداری موفق و صحیح مستلزم ارتباط حمایتی متقابل و مکمل بین باورها و ارزش‌های فرهنگی پذیرفته‌شده و اقدامات و استراتژی‌های به‌کار گرفته شده برای اصلاح اداری در سازمان‌ها می‌باشد (Killian and Eklund, 2008).

پژوهش و مطالعات متعددی پیرامون تحول نظام اداری در داخل و خارج از کشور انجام گرفته است. مطالعات انجام گرفته در خارج از کشور بیشتر به‌طور موردی و یا به روش تطبیقی در مورد کشورهای توسعه‌یافته و یا کشورهای در حال توسعه بوده است. اما تحقیقات انجام گرفته در داخل کشور اندک و تا حدودی پراکنده بوده‌اند.

گروهی از مطالعات مرتبط با تحول نظام اداری با رویکرد آسیب‌شناسی، به بررسی چالش‌های پیش روی نظام اداری و شناسایی مشکلات مدیریت دولتی پرداخته‌اند. در این مطالعات مشکلات درونی مدیریت دولتی (اعم از ابعاد ساختاری، رفتاری، تکنولوژیکی، فرآیندی و عوامل مرتبط با کارکنان و مجریان) مانند مبهم بودن اهداف، فقدان تفکر سیستمی و کل‌نگری، فقدان یک فرهنگ شهروند محور، تحریف بوروکراسی، تمرکزگرایی، ناکارآمدی نظام ارزیابی عملکرد، محدودیت اختیارات قانونی مدیران، ظرفیت اداری ناکافی، تعدد عوامل اجرایی، ناکارآمدی نظام آموزش، جابجایی زود هنگام مدیران، فساد اداری و ... ، به‌عنوان موانعی در جهت تحول نظام اداری و اجرای برنامه‌های توسعه مطرح شدند (مجیبی میکلائی، ۱۳۸۵؛ نجف بیگی، ۱۳۸۸).

برخی مطالعات اظهار می‌دارند که دولت در برنامه‌های اصلاح اداری فاقد اهداف استراتژیک، یا به عبارت دقیق‌تر اهداف اصلی دولت توسعه است. باید گفته شود که توسعه یک امر اقتضایی است که نحوه دستیابی به آن تحت تأثیر شرایط فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی است. بنابراین نخست چارچوب‌های اساسی در هر کدام از این نظام‌های

کلان باید تعیین و سپس در خرده نظام‌های دیگر از جمله «نظام اداری» به تدوین استراتژی‌های هماهنگ اقدام شود. مشکلات سنتی نظام اداری با راهکارها و برنامه‌هایی که به عوارض مسئله می‌پردازند راه به جایی نمی‌برد و به این نتیجه می‌رسند که اصلاح این مشکلات نیاز به شناسایی ریشه‌ها و لایه‌هایی دارد که این مشکلات از آنجا نشأت می‌گیرند. اگر ریشه‌ها شناسایی شوند آنگاه می‌توان راهکارهای اصلاحی را در جهت رفع مشکلات تنظیم نمود. عوامل اصلی که بر برنامه‌های اصلاح و بهبود نظام اداری در ایران اثرگذارند عبارت‌اند از: عوامل محیطی، عوامل مرتبط با فرآیند تدوین برنامه‌ها و عوامل مربوط به اجرای برنامه‌های اصلاح اداری. محققان و کارگزاران اداره امور عمومی و تدوین‌گران برنامه‌ها باید دو جنبه کلی را در این زمینه مورد توجه قرار دهند: توجه به عوامل بومی - محیطی و توجه به عوامل فنی - تکنیکی. از این‌رو توفیق تحول نظام اداری در گرو تعادل بین نیروها و عوامل محیطی است و الگوی مناسب تحول اداری، الگویی است که به تعادل بین نیروها تأکید و توجه داشته باشد (احمدی، ۱۳۸۹؛ میرسیاسی و اعتباریان، ۱۳۸۷؛ کاظمی بیدگلی، ۱۳۸۹؛ فقیهی و کاظمی بیدگلی، ۱۳۹۳ و بیک زاد، ۱۳۸۴).

طبق پژوهش‌های انجام شده، توفیق برنامه‌های تحول و اصلاح نظام اداری در سایه رهایی از «دام سیاست زدگی» است. به جای این که سیاست بر نظام اداری سیطره و نفوذ داشته باشد، باید تعامل درست و منطقی بین اداره و سیاست برقرار باشد. امور سیاسی باید تا حد امکان از فرآیند اصلاح نظام اداری زدوده شود و تمرکز اداری باید بر اهداف خدمات عمومی معطوف باشد (Taylor, 2008; Boyne et al, 2004; Dragos and Neamtu, 2007; World Bank, 2002; Ozturk, 2008; Arcadis, 2004).

روش پژوهش

این پژوهش از جنبه هدف، اکتشافی و از نظر مخاطب پژوهشی بنیادی و با توجه به نوع داده‌ها، این تحقیق پژوهشی آمیخته (ترکیبی) است. با توجه به موضوع و ماهیت این پژوهش، از طرح ترکیبی متوالی اکتشافی^۱ استفاده شده است. در این روش ابتدا داده‌های کیفی و سپس در مرحله دوم داده‌های کمی گردآوری و تحلیل می‌گردد. جامعه آماری بخش کیفی پژوهش را ۱۴ نفر از خبرگان اجرایی و دانشجویی که آشنایی کامل با برنامه‌های اصلاح نظام اداری داشتند، تشکیل داده‌اند. روش نمونه‌گیری در

بخش کیفی، نمونه‌گیری نظری می‌باشد. انتخاب نمونه در این بخش به‌صورت هدفمند و گلوله برفی^۱ بوده است. جامعه آماری پژوهش در بخش کمی را گروه خبره ۳۰ نفره از خبرگان دانشگاهی و اجرایی که آشنایی با موضوع تحقیق داشتند، تشکیل دادند. برای نمونه‌گیری در این بخش نیز از روش نمونه‌گیری غیراحتمالی قضاوتی و گلوله برفی استفاده گردید. در مرحله اول تحقیق (بخش کیفی) ابزار گردآوری داده‌ها مصاحبه‌های نیمه ساختاریافته^۲ و در مرحله دوم (بخش کمی) پرسشنامه محقق ساخته بوده است. این پرسشنامه شامل ۱۰۰ گویه بوده و بر مبنای یافته‌های حاصل از تحلیل بخش کیفی پژوهش طراحی شده است. برای سنجش گویه‌ها نیز از مقیاس ۱۱ درجه‌ای ترستون استفاده شده است. روایی ابزارهای تحقیق (مصاحبه و پرسشنامه) با استفاده از روش روایی محتوا و پایایی مصاحبه‌ها با استفاده از روش باز آزمون با ضریب ۰/۷۹ و پایایی پرسشنامه با استفاده از آزمون آلفای کرونباخ با ضریب ۰/۹۶ بررسی و تأیید شده است. همچنین به‌منظور اعتبارسنجی داده‌های کیفی حاصل از مصاحبه‌ها از روش تحلیل تم و به‌منظور تحلیل داده‌های کمی حاصل از پرسشنامه‌ها از تحلیل عاملی تأییدی استفاده شده است.

یافته‌های پژوهش

یافته‌های تحلیل کیفی

در این پژوهش در پاسخ به سوال اصلی تحقیق مبنی بر: موانع و چالش‌های نظام اداری ایران از منظر فرهنگ سازمانی کدام‌اند؟ از روش تحلیل تم استفاده شد. براساس این روش در گام اول با بازخوانی مکرر مصاحبه‌ها، کدهای اولیه استخراج شدند و در گام دوم کدهای مختلف در قالب تم‌های فرعی (ثانویه) دسته بندی شدند.

1-Snowball Sampling
2-Semi Structured Interview

جدول ۱: برخی از مفاهیم و تم‌های شناسایی شده در متن مصاحبه‌ها

عنوان تم فرعی	کد تم فرعی	نقل قول	عنوان مفهوم	کد مفهوم
موانع شناختی- ادراکی	تم فرعی ۲	شرایط منابع انسانی در بخش دولتی چندان مطلوب نیست. کارکنان اندکی را می‌توان یافت که به دنبال یادگیری فردی هستند و تمایل دارند تا فعالیت‌های جدید و متنوع را تجربه کنند.	ضعف یادگیری و بهبود فردی	مفهوم ۲۰
موانع مرتبط با فرهنگ یادگیرنده	تم فرعی ۳	باید پذیرفت که این کارکنان دستگاه‌های اجرایی هستند که مجری برنامه‌های اصلاح اداری می‌باشند. در این خصوص به جرأت می‌توان گفت که آن‌ها برای اجرای موفق برنامه‌ها آموزش کافی نمی‌بینند و توانمندی لازم را کسب نمی‌کنند	ضعف آموزش و توانمندسازی کارکنان	مفهوم ۲۶
موانع مدیریتی	تم فرعی ۶	عدم ثبات مدیریت در نظام اداری و جابجایی‌های زود هنگام در پست‌های مدیریتی اغلب باعث شده است تا بسیاری از برنامه‌های اصلاح ناتمام باقی بماند و کمتر مشاهده می‌شود که برنامه‌های تغییر از سوی مدیریت جدید دنبال شود.	جابجایی بیش از حد مدیران	مفهوم ۵۶
موانع مرتبط با فرهنگ ماموریت‌گرا	تم فرعی ۷	بسیاری از سازمان‌ها در اجرای برنامه‌های بلندمدت با مشکل روبرو هستند. اغلب آن‌ها یا فاقد هرگونه برنامه راهبردی هستند و یا اینکه فاقد اهداف مشخص و مدونی که توافق جمعی مدیران عالی را به دنبال داشته باشد، هستند.	عدم توافق جمعی بر تحقق رسالت سازمانی	مفهوم ۶۴
موانع رفتاری و زمینه‌ای نظام اداری	تم فرعی ۱۰	در دولت‌های اخیر برنامه‌های تحول اداری به شکل مدون تهیه شده و حتی نظام ارزیابی و پایش برنامه‌ها نیز پیاده‌سازی شده است اما اجرای آنها به طور جدی از سوی دولت حمایت و پیگیری نشده است و در نتیجه توفیقی حاصل نشده است.	نبود خواست و اراده کافی برای تحول	مفهوم ۸۷

در گام سوم بازبینی تم‌ها انجام شد این مرحله شامل دو مرحله بازبینی و تصفیه تم‌ها بوده است. مرحله اول شامل بازبینی در سطح خلاصه‌های کدگذاری شده و مرحله دوم اعتبار تم‌ها در رابطه با مجموعه داده‌ها. در گام بعد تم‌های با توجه به ارتباط معنایی‌شان با مبانی نظری تحقیق نام گذاری شدند و در نهایت براساس تمامی تم‌های فرعی شناسایی شده دسته‌بندی کلی تری براساس سطح تحلیل‌شان انجام شد که منجر به ایجاد تم‌های

اصلی گردید. جدول شماره ۱ بخشی از تحلیل تم انجام شده در این پژوهش را به طور نمونه نشان می‌دهد.

بدین ترتیب براساس تحلیل تم انجام شده ۱۱۱ کد اولیه (مفهوم)، ۱۱ تم فرعی و ۳ تم اصلی در این پژوهش شناسایی گردید. جدول شماره ۲ تم‌های فرعی و تم‌های اصلی شناسایی شده را نشان می‌دهد.

جدول ۲: تم‌های ثانویه مشخص شده در مرحله کدگذاری محوری

تم‌های اصلی	تم‌های فرعی
عوامل فردی	موانع نگرشی - انگیزشی
	موانع شناختی - ادراکی
عوامل سازمانی	موانع مرتبط با فرهنگ یادگیرنده
	موانع مرتبط با فرهنگ انعطاف‌پذیری
	موانع مرتبط با فرهنگ مشارکتی
	موانع مرتبط با فرهنگ مأموریت‌گرا
	موانع مرتبط با فرهنگ بوروکراتیک
	موانع مدیریتی
عوامل فرا سازمانی	موانع مرتبط با فرهنگ ملی
	موانع رفتاری و زمینه‌ای نظام اداری
	موانع مرتبط با فرهنگ نظام سیاسی

یافته‌های تحلیل کمی

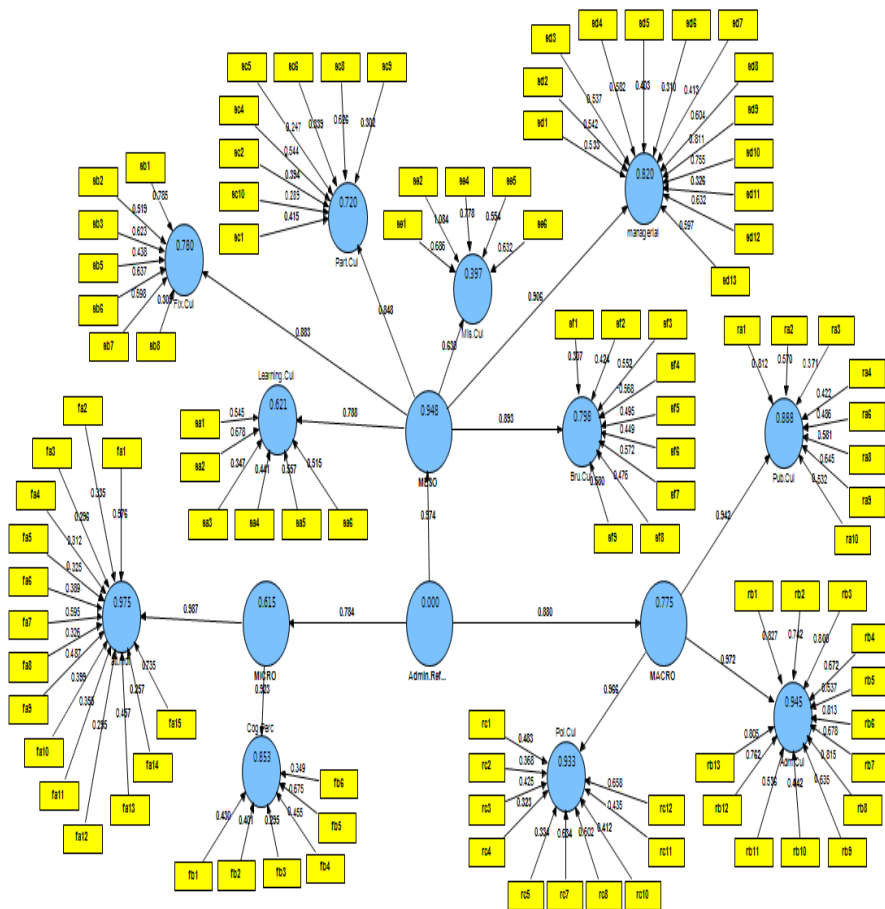
پیش از انجام تحلیل عاملی از شاخص KMO و آزمون بارتلت استفاده گردید که نتایج آن به شرح جدول شماره ۳ است.

جدول ۳: خروجی آزمون KMO و بارتلت

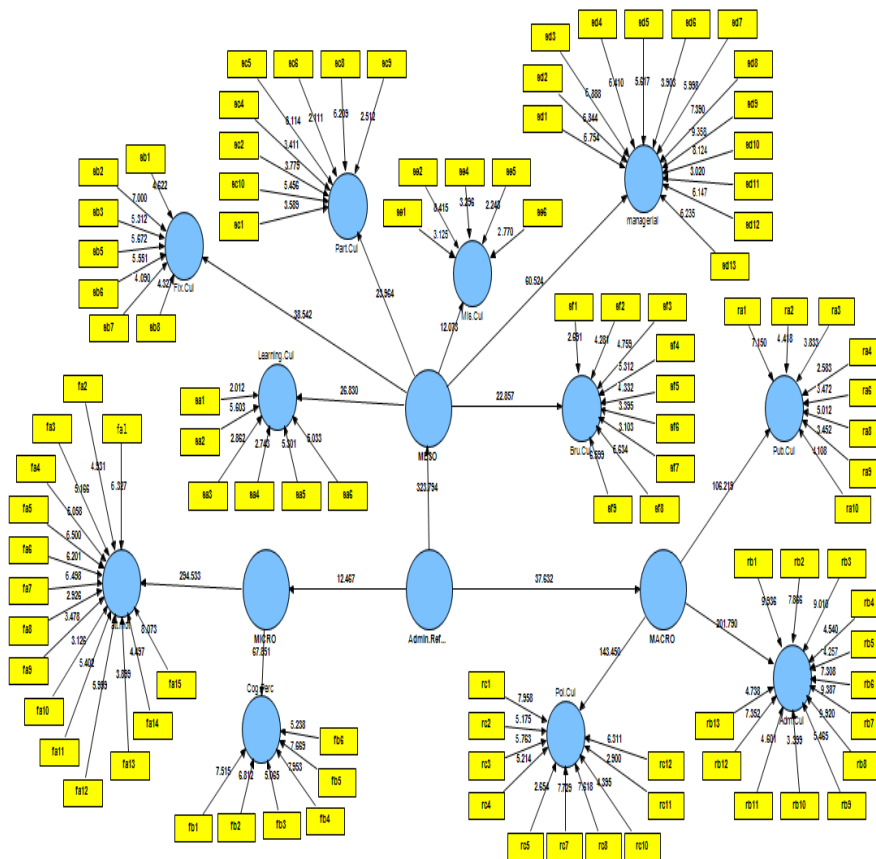
شاخص KMO	آزمون بارتلت	درجه آزادی	سطح معناداری
۰/۸۲۴	۷۶۹/۹۵۱	۵۸	۰/۰۰۰

با توجه به جدول فوق اندازه کفایت نمونه به دست آمده در خروجی نرم‌افزار SPSS برابر با ۰/۸۲۴ (که بزرگ‌تر از ۰/۷ است) و همچنین سطح معناداری آزمون بارتلت برابر صفر است که معناداری آماره به دست آمده (۷۶۹/۹۵۱) را نشان می‌دهد و می‌توان نتیجه گرفت که این نتایج حاکی از کفایت نمونه‌ها برای انجام تحلیل عاملی می‌باشد.

شکل‌های شماره ۱ و ۲ خروجی تحلیل عاملی تاییدی از نرم افزار PLS را در حالت تخمین استاندارد و اعداد معناداری نشان می دهد.



شکل ۱: مدل اندازه‌گیری متغیرهای تحقیق در حالت تخمین استاندارد



شکل ۲: مدل اندازه‌گیری متغیرهای تحقیق در حالت اعداد معناداری

نتایج تحلیل عاملی تأییدی برای عوامل فردی

جدول شماره ۴ نتایج تحلیل عاملی تأییدی عوامل فردی را نشان می‌دهد. همان‌گونه که مشاهده می‌شود هر دو تم ثانویه‌ی مربوط به عوامل فردی تأیید شدند و ضرایب به‌دست آمده نشان می‌دهد مولفه‌های شناسایی شده همبستگی بالایی با متغیر مربوطه (عوامل فردی) دارند و به‌خوبی توانسته‌اند تم اصلی موردنظر را تبیین نمایند. همچنین با توجه به عدد معناداری به دست آمده برای شاخص‌های مربوط به تم‌های ثانویه، هر ۱۵ شاخص (کد اولیه) مربوط به موانع نگرشی-انگیزشی و هر ۶ شاخص مربوط به موانع شناختی-ادراکی شناسایی شده در بخش کیفی تأیید شدند.

جدول ۴: نتایج تحلیل عاملی تأییدی برای عوامل فردی

متغیر	ضریب استاندارد	عدد معناداری
موانع نگرشی- انگیزشی	۰/۹۸۷	۲۹۴/۵۳۳
موانع شناختی- ادراکی	۰/۹۲۳	۶۷/۸۵۱

نتایج تحلیل عاملی تأییدی برای عوامل سازمانی

جدول شماره ۵ نتایج تحلیل عاملی تأییدی برای عوامل سازمانی را نشان می دهد. براساس این نتایج هر ۶ تم ثانویه شناسایی شده برای عوامل سازمانی تایید شدند. و ضرایب بدست آمده نشان می دهد هر ۶ مولفه همبستگی بالایی با متغیر مربوطه (عوامل سازمانی) دارند و به خوبی توانسته اند تم اصلی مورد نظر را تبیین نمایند. همچنین در بین ۵۳ شاخص شناسایی شده برای عوامل سازمانی، با توجه به عدد معناداری به دست آمده "ضعف استفاده از فرصت های کارآفرینانه" از بین شاخص های مربوط به موانع فرهنگ یادگیرنده، "جسارت اندک در انجام تغییر و بهبود وضع موجود" از بین شاخص های مربوط به موانع فرهنگ انعطاف پذیری، "ضعف ایجاد انضباط اجتماعی در سازمان و توجه اندک به حفظ و صیانت از کارکنان" از بین شاخص های مربوط به موانع فرهنگ مشارکتی و "انگیزه بخشی اندک اهداف سازمانی به کارکنان" از بین شاخص های مربوط به فرهنگ بوروکراتیک رد شدند و در نهایت ۴۸ شاخص شناسایی شده در بخش کیفی برای عوامل سازمانی تأیید گردید.

جدول ۵: نتایج تحلیل عاملی تأییدی برای عوامل سازمانی

متغیر	ضریب استاندارد	عدد معناداری
موانع مرتبط با فرهنگ یادگیرنده	۰/۷۸۸	۲۶/۸۳
موانع مرتبط با فرهنگ انعطاف پذیری	۰/۸۸۳	۳۸/۵۴۲
موانع مرتبط با فرهنگ مشارکتی	۰/۸۴۸	۲۳/۹۶۴
موانع مرتبط با فرهنگ مأموریت گرا	۰/۶۳۰	۱۲/۰۷۳
موانع مرتبط با فرهنگ بوروکراتیک	۰/۸۹۳	۲۲/۸۵۷
موانع مدیریتی	۰/۹۰۶	۶۰/۵۲۴

نتایج تحلیل عاملی تأییدی برای عوامل فرا سازمانی

جدول شماره ۶ نتایج تحلیل عاملی تأییدی برای عوامل فرا سازمانی را نشان می‌دهد. که براساس آن هر ۳ تم ثانویه‌ی مربوط به عوامل فرا سازمانی، تأیید شدند و ضرایب نشان می‌دهد مولفه‌ها همبستگی بالایی با متغیر مربوطه (عوامل فرا سازمانی) دارند و به خوبی توانسته‌اند تم اصلی مورد نظر را تبیین نمایند. همچنین در بین ۳۷ شاخص شناسایی شده برای عوامل فرا سازمانی، با توجه به عدد معناداری به دست آمده "ویژگی سنت‌گرایی، ویژگی راحتی‌طلبی و ویژگی افراط و تفریط" از بین شاخص‌های مربوط به موانع مرتبط با فرهنگ ملی، "مسئولیت‌پذیری افراطی در نظام سیاسی، نظام تعارفات در فرهنگ سیاسی و وفاق نمادین در نظام سیاسی" از بین شاخص‌های مربوط به موانع ناشی از فرهنگ سیاسی رد شدند و در نهایت ۳۱ شاخص شناسایی شده در بخش کیفی برای عوامل فرا سازمانی تأیید گردید.

جدول ۶: نتایج تحلیل عاملی تأییدی برای عوامل فرا سازمانی

متغیر	ضریب استاندارد	عدد معناداری
موانع مرتبط با فرهنگ ملی	۰/۹۴۲	۱۰۶/۲۱۹
موانع رفتاری و زمینه‌ای نظام اداری	۰/۹۷۲	۲۰۱/۷۹
موانع مرتبط با فرهنگ سیاسی	۰/۹۶۶	۱۴۳/۴۵

نتایج حاصل از تحلیل عاملی تأییدی مرتبه دوم (همبستگی بین تم‌های اصلی با مفهوم) نیز نشان می‌دهد که هر ۳ تم اصلی همبستگی بالایی با مفهوم تحقیق (موانع تحول نظام اداری) دارند و به خوبی تبیین‌کننده موانع تحول اداری هستند. در این بین عوامل سازمانی بیشترین همبستگی را دارد و بعد از آن به ترتیب عوامل فراسازمانی با ضریب و عوامل فردی قرار دارند (جدول شماره ۷).

جدول ۷: نتایج تحلیل عاملی تأییدی مرتبه دوم

متغیر	ضریب استاندارد	عدد معناداری
عوامل سازمانی	۰/۹۷۳	۳۲۳/۷۹۴
عوامل فراسازمانی	۰/۸۸۶	۳۷/۶۳۲
عوامل فردی	۰/۷۸۴	۱۲/۴۶۷

بحث و نتیجه‌گیری

این تحقیق با هدف شناسایی موانع تحول نظام اداری از منظر فرهنگ اداری انجام گرفت. موفقیت اندک برنامه‌های اصلاح نظام اداری در دولت‌های مختلف، محقق را بر آن داشت تا به شناسایی موانع تحول نظام اداری در ایران بپردازد. از آنجایی که فرهنگ اداری بستر تمامی برنامه‌های اصلاح نظام اداری است لذا در این مسیر شناخت چالش‌های مرتبط با آن و تلاش برای رفع آن‌ها ضروری به نظر می‌رسید و این موضوع نقش و سهم پژوهش حاضر را در تحول نظام اداری آشکار می‌سازد. یافته‌های این تحقیق حاکی از شناسایی یازده دسته از موانع تحول نظام اداری در سه سطح عوامل فردی، سازمانی و فراسازمانی است. براساس یافته‌های تحقیق موانع نگرشی - انگیزشی در سطح عوامل فردی اهمیت بالایی دارند و در حال حاضر موانعی جدی در مسیر تحول هستند. برخی از موانع نگرشی - انگیزشی شناسایی در این پژوهش با یافته‌های مطالعات سلطانی، فرهی و سنجقی (۱۳۹۳)، فقیهی (۱۹۸۶)، فقیهی، واعظی و آغاز (۱۳۸۹)، میرمحمدی و حسن‌پور (۱۳۹۰)، میرسپاسی و اعتباریان (۱۳۸۷) و سلطانی (۱۳۹۰) همخوانی دارد. به نظر می‌رسد لازم است سازمان‌ها در جهت کارآمدسازی اقدامات مدیریت منابع انسانی که نقش مهمی در ایجاد انگیزه و نگرش‌های مثبت شغلی (رضایت شغلی و تعهدسازمانی) دارند، تلاش شود. همچنین لازم است بر فرایند جامعه‌پذیری در سازمانها از زمان‌گزینش و استخدام توجه و تاکید شود.

در سطح سازمانی موانع مدیریتی از چالش‌های جدی تحول نظام اداری است. برخی از این موانع شناسایی شده با یافته‌های الوانی (۱۳۷۹)، بیک زاد (۱۳۸۴)، میرمحمدی و حسن‌پور (۱۳۹۰)، میرسپاسی و اعتباریان (۱۳۸۷) و سلطانی (۱۳۹۰) مطابقت دارد. بنابراین تدوین ضوابط با ضمانت اجرایی کافی و ایجاد ساز و کارهای نظارتی لازم برای اجرای آن در زمینه انتخاب، انتصاب و جابجایی مدیران ضروری به نظر می‌رسد. بی‌توجهی به معیارهای شایستگی در انتصاب مدیران و گاهاً انتصاب‌های سیاسی باعث روی کارآمدن مدیرانی شده است که در جهت منافع خود یا گروه‌های ذی‌نفوذ هستند و پاسخگویی کافی را ندارند. در چنین شرایطی فرهنگ سازمانی حاکم بر سازمانهای دولتی فرهنگی است که نه تنها نوآوری، مشارکت جویی، مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی و یادگیری و تغییر برنامه‌ریزی شده را تقویت نمی‌کند بلکه خود مانعی بر سر راه برنامه‌های بهبود و تحول است.

براساس یافته‌های پژوهش، در سطح فراسازمانی موانع زمینه‌ای و رفتاری نظام اداری در مسیر تحول نظام اداری از اهمیت بالایی برخوردارند. این موانع با یافته‌های بسیاری از مطالعات پیشین (تنکابنی، ۱۳۹۲؛ فقیهی، واعظی و آغاز، ۱۳۸۹؛ کاظمی بیدگلی، ۱۳۸۹؛ میرسپاسی و اعتباریان، ۱۳۸۷؛ مجیبی میکلاهی، ۱۳۸۵؛ همایون کاتوزیان، ۱۳۸۴) و (Sarker, 2004; Bar, 2004; Javisan and Dastmalchian, 2003; Farazmand, 1999; Faghihi, 1986; Seitz, 1980) همخوانی دارد.

نتایج نشان می‌دهد عزمی راسخ برای اجرای برنامه‌های اصلاح اداری در دولتها وجود نداشته است و نگاهی ابزاری به این برنامه‌ها وجود داشته و دچار فرمالیسم شده‌اند. برای خروج از چنین وضعیتی لازم است سازوکارهای اجرایی و نظارت بر برنامه از سوی سازمان برنامه و بودجه پیش‌بینی شود. گزارش‌های پیشرفت از برنامه‌ها باید به‌طور دوره‌ای منتشر شود و در اختیار محققان و دانشگاهیان و سازمان‌های بهره‌بردار قرار گیرد. متأسفانه اراده کافی در دولتها برای اجرای برنامه‌های اصلاح اداری دیده نمی‌شود و معمولاً گزارش‌های مستندی از این برنامه‌ها منتشر نمی‌شود.

به‌طور کلی موفقیت تحول اداری در سایه مدیریت و رهبری افرادی است که دارای عزم راسخ و دیدگاه روشن و مورد پذیرش نسبت به آینده و مسیر حرکت اصلاحات هستند. ساختار و فرهنگ اداری مطلوب که تسهیل‌کننده اجرای برنامه‌های تحول باشد، بستر مناسبی برای هرگونه تغییر و تحول خواهد بود.

محقق در انجام این پژوهش با محدودیت‌هایی نیز مواجه بود. فقدان گزارش‌های جامع و مستند از ارزیابی برنامه‌های اصلاح نظام اداری که علاوه بر محدود نمودن دامنه اطلاعاتی محقق در مورد میزان موفقیت برنامه‌ها، عدم امکان انطباق یافته‌ها با گزارش‌های رسمی را نیز موجب شد. همچنین آشنایی اندک مدیران عالی و میانی در دستگاه‌های اجرایی با برنامه‌های اصلاح نظام اداری موجب محدود شدن جامعه آماری تحقیق در بخش کمی گردید و محقق را بر آن داشت تا از گروه خبره در این بخش نیز استفاده کند، که این موضوع می‌تواند روایی بیرونی قابلیت تعمیم‌پذیری یافته‌ها را نیز تهدید نماید.

در زمینه پیشنهاد به تحقیقات آینده به نظر می‌رسد انجام پژوهشی با هدف شناسایی ابعاد و مؤلفه‌های فرهنگ اداری بتواند ضمن مشخص ساختن دامنه و گستره فرهنگ اداری، به ارائه الگوی فرهنگ اداری مطلوب و انجام پژوهش‌های جامع‌تر در این حوزه کمک کند.

References:

- 1-Asghari, R., & Znoozi, J. (2014), the role of government in changing administration system, *Economic Journal*, Vol 5 and 6:41-54.(In Persian)
- 2-Barabashev, A., & Straussman, J. D. (2007). Public service reform in Russia, 1991–2006. *Public Administration Review*, 67(3), 373-382.
- 3-Belias,D., & Koustelios, A. (2014). The impact of leadership and change management strategy on organizational culture. *European scientific Journal*, (10)7, 457-470.
- 4-Boucart, G. (2007). Cultural Aspects of Public Management Reform, *Research in Public Policy Analysis and Management*, Volume 16, 29–64.
- 5-Brewer, B., Leung, J. Y., & Scott, I. (2014). Values in perspective: administrative ethics and the Hong Kong public servant revisited. *Administration & Society*, 46(8), 908-928.
- 6-Center of studies of social security. (2008), Iran's 1404 vision, Available at: www.CSSS.ir
- 7-Corkery, Joan, Turkia Ould Daddah, Colm O’Nuallain, and Tony Land, eds. (1998). *Management of Public Service Reform: A Comparative Review of Experiences in the Management of Programs of Reform of the Administrative Arm of Central Government*. Fairfax, VA: IOS Press.
- 8-Danaeefard, H. (2008), *Public administration challenges in Iran*, Tehran: Samt Publication. (In Persian)
- 9-Faghihi, A .(1986). *Bureaucracy and politics under Shah: A study of the bureaucracy in the context of Iran politics 1941-1978*, Doctoral dissertation, Albany, NY: State University of New York .
- 10-Faghihi, A., & Danaeefard, H. (2005), *Bureaucracy and development in Iran: comparative and historical perspective*, Tehran, Rasa publication. (In Persian)
- 11-Faghihi, A., Kazemi, S.A. (2014), A pattern for providing and implementing reform plans and improving administrative system in Iran. *Journal of Iran management Science*,24(9):1-24. (In Persian)
- 12-Faghihi, A., Vaezi, R., & Aghaz, A. (2009), interaction of culture and bureaucracy in Iran, *Journal of Iran management Science*,19(5):1-20. (In Persian)
- 13-Farazmand, A. (1999). Administrative reform in modern Iran: an historical analysis. *International Journal of Public Administration*, 22(6), 917-946.

- 14-Fernandez, S., & Rainey, H. G. (2006). Managing successful organizational change in the public sector. *Public administration review*, 66(2), 168-176.
- 15-Frederickson, H. G. (1996). Comparing the reinventing government movement with the new public administration. *Public Administration Review*, 263-270.
- 16-Frederickson, H. G. (1997). *The spirit of public administration* (Vol. 80). San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- 17-Ghahramani, M. (2008), Investigating the nature of plans of reform in administrative system, Ph.D dissertation, faculty of management and Economics, Science and Research Branch, Islamic Azad university. (In Persian)
- 18-Ghinea, V.M., & Bratianu, C. (2012). Organization Culture modeling .*Management & Marketing challenges for the Knowledge Society*, (7)2, 257-276.
- 19-Goldfinch, F. Shaun and Wallis, L. Joe. (2009). *International Handbook of Public Management Reform*, Edward Elgar Publishing, Inc. Massachusetts.
- 20-Heady, F. (2001). *Public administration, a comparative perspective*. New York: Marcel Dekker.
- 21-Hofstede, G., Hofstede, G.J., & Minkov, M. (2010). *Cultures and organizations: Software of the mind: Intercultural cooperation and its importance for survival*. U.S.A.: McGraw-Hill.
- 22-Hood, Christopher .(1998), *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*, London: Oxford University Press.
- 23-Hughes, Owen E. (2003). *Public management & administration*. Third edition.
- 24-Kangarani, M. (2011), *The five-year plan of Iran's development (2011-2015)*, Tehran: Jamal al Hagh. (In Persian)
- 25-Katter, J., & Kohen, D. (2005), *process of change*, translated by Mohammad Ebrahim Mahjoob, Tehran: Afra Publication.
- 26-Kettl, D. F. (1997). The global revolution in public management: Driving themes, missing links. *Journal of Policy Analysis and management*, 446-462.
- 27-Kettl, D. F. (1997). The global revolution in public management: Driving themes, missing links. *Journal of Policy Analysis and management*, 446-462.

- 28-Kettl, D. F., Ingraham, P. W., Sanders, R. P., & Horner, C. (2010). Civil service reform: Building a government that works. Brookings Institution Press.
- 29-Khurshid, A. (2006). Public policy, training, and civil service reform. *The Pakistan Development Review*, 1227-1239.
- 30-Killian, Jerri and Eklund, Nillas.(2008). Handbook of administrative reform : an international perspective, CRC Press.
- 31-Light, P. C. (1998). The tides of reform: Making government work, 1945-1995. Yale University Press.
- 32-Lynn Jr, L. E. (2006). Public management: Old and new. Routledge.
- 33-Management and Planning Organization .(2001), the report of change plan in administrative system, Tehran. (In Persian)
- 34-Mirsepasi, N., & Etebarian, A. (2007), Reform and transformation in Iran's administration system based on pattern of power balance, Tehran: Mir publication. (In Persian)
- 35-Mojibi, T. (2005), Barriers of reform in administration system in Iran, set of articles, Tehran: the organization of management and planning. (In Persian)
- 36-Najafbagy, R. (2008), Management of change: A look out Iran's administration system, Tehran: Science and Research Branch, Islamic Azad university. (In Persian)
- 37-Neshkova, M. I., & Kostadinova, T. (2012). The effectiveness of administrative reform in new democracies. *Public Administration Review*, 72(3), 324-333.
- 38-Organization of administration and employing affairs . (1999), Administrative reform(tenth collection), written by a group of professors, Educate center of public administration. (In Persian)
- 39-Osborne, D. Gaebler. T (1992) Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading: Addison-Wesley.
- 40-Osborne, Stephen P. (2006). Editorial: The New Public Governance?, *Public Management Review*, 8 (3): 377-387.
- 41-Peters, B. Guy .(1996), The Future of Governing: Four Emerging Models, Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- 42-Politt, Christopher.(1996). Anti-statist reforms and new administration direction: Public administration in the United kingdom, *Public Administration Review*, Vol.56, NO.1, pp. 216-228.
- 43-Raadschelders, J. C. (2011). Public administration: The interdisciplinary study of government. Oxford University Press.

44-Samadi, A. (2003), Comparative administration system with emphasis on comparative administrative reforms, Tehran: Khaje Rashid Publication.

45-Witesman, E. M., & Wise, C. R. (2012). The reformer's spirit: How public administrators fuel training in the skills of good governance. *Public Administration Review*, 72(5), 710-720.

Archive of SID