

## Administrative Culture in Iran: an Institutional Approach

**Mahdi Moulaei Ghara**<sup>1</sup> Ph.D. Student, Organizational Behavior Management Institute for Management and Planning Studies, Tehran, Iran.

**Firooz Raznahan**<sup>2</sup> Assistant Professor, Department of Management, Institute for Management and Planning Studies, Tehran, Iran, (Author Corresponding).

**Seyed Mohammad Zahedi**<sup>3</sup> Emeritus Assistant Department of Management, Institute for Management and Planning Studies, Tehran, Iran.

**Saeed Moedfar**<sup>4</sup> Emeritus, Assistant Professor, Department of Social Sciences, University of Tehran, Iran.

### Abstract

Administrative system is a fundamental basis for development and shows how a government approaches the running of the country. Administrative governance behavior shows the type of administrative culture which dominates the country. Administrative culture at its fundamental analytical level looks at the behavioral pattern embracing the country's administrative system. Taking into account the modern institutional approach, this article intends to define and evaluate the administrative culture as one of the three main components of Iranian administration system. This study used an outsider's perspective/ approach (ETIC) to administrative culture and evaluated nine indexes: institutional collectivism, uncertainty avoidance, future orientation, performance orientation, power distance, in-group collectivism, humane orientation, assertiveness, and gender egalitarianism. Using random sampling method, data was collected from 166 managers, experts, and scholars of management. Findings show that power distance and in-group collectivism are perceived at a higher level, while there is a vital need to improve and develop institutional collectivism, future orientation, performance orientation, uncertainty avoidance and assertiveness. Finally, based on the findings, recommendations are presented to managers and researchers.

**Keywords:** Administrative Culture, Administrative Culture Dimensions, Administrative System, Modern Institutional Theory, Administrative System Development.

1. m.molaie@imps.ac.ir

2. f.raznahan@imps.ac.ir

## عنوان مقاله: سنجش فرهنگ اداری ایران: با رویکردی

نهادی<sup>۱</sup>

مهدی مولایی‌قرا<sup>۲</sup> - فیروز رازنهان<sup>۳</sup> - سیدمحمد

زاهدی<sup>۴</sup> - سعید معیدفر<sup>۵</sup>

مقاله پژوهشی

دریافت: ۱۳۹۸/۰۵/۰۳

پذیرش: ۱۳۹۸/۱۰/۲۴

### چکیده:

نظام اداری از ارکان مهم توسعه و بیانگر نگرش حاکمیت به نحوه اداره و مدیریت آن کشور است. رفتار حاکمیت اجرایی نوع فرهنگ اداری حاکم در کشور را منعکس می‌کند. فرهنگ اداری در سطح تحلیل نهادی به بررسی الگوی رفتاری حاکم بر نظام اداری کشور می‌پردازد. پژوهش حاضر با رویکرد نهادگرایی نوین به تعریف و سنجش فرهنگ اداری به عنوان یکی از سه رکن اساسی نظام اداری ایران می‌پردازد. فرهنگ اداری با رویکرد نگاه از بیرون (اتیک) با شاخص‌های آینده‌گرایی، ابهام‌زدایی، تساوی‌طلبی جنسیتی، جمع‌گرایی گروهی، جمع‌گرایی نهادی، گرایش‌های انسانی، عملکردگرایی، فاصله قدرت، و قاطعیت مورد سنجش و تحلیل قرار می‌گیرد. ۱۶۶ نفر از مدیران و خبرگان نظام اداری کشور به عنوان مطلع، نمونه آماری این پیمایش هستند. یافته‌ها نشانگر آن است که فاصله قدرت و جمع‌گرایی گروهی در نظام اداری در سطح بالایی ادراک می‌شود و در مقابل مولفه‌های جمع‌گرایی نهادی، آینده‌گرایی، عملکردگرایی، ابهام‌زدایی، و قاطعیت که به‌طور مستقیم بر عملکرد موثرتر نظام اداری اثرگذارند، در سطح پایین قرار دارند و نیازمند توسعه و تقویت هستند. در پایان، بر اساس یافته‌های پژوهش، پیشنهادهای لازم به پژوهشگران و مدیران نظام اداری ارائه می‌شود.

**کلیدواژه‌ها:** فرهنگ اداری، ابعاد فرهنگ اداری، نظام اداری، نهادگرایی نوین، توسعه نظام اداری ایران.

۱. این مقاله از رساله دکتری با عنوان «تدوین مدل جمع‌گرایی نهادی در نظام اداری ایران» که در موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی به انجام رسیده، استخراج شده است.

۲. دانشجو دکتری مدیریت رفتار سازمانی، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی. m.molaie@imps.ac.ir

۳. استادیار گروه مدیریت، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی (نویسنده مسئول). raznahan@imps.ac.ir

۴. استادیار بازنشسته گروه مدیریت، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.

۵. دانشیار بازنشسته گروه جامعه‌شناسی دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه تهران.

نظام اداری از ارکان مهم توسعه و بیانگر نگرش حاکمیت به نحوه اداره و مدیریت کشور است. «نقش آفرینی، اثرهای تعیین کننده و استثنایی نهاد<sup>۱</sup> دیوان سالاری و کارکرد آن در فرایند توسعه پایدار کشورهای در حال توسعه» (زاهدی و تنکابنی، ۱۳۸۸: ۱۱۰)، از چنان گستردگی و نیرومندی برخوردار است که پژوهشگران و اندیشمندان، توسعه کشورها را مشروط به وجود شرایطی از جمله برخورداری از نظام اداری کارآمد می‌دانند (Kuruvilla, 1973; Dwivedi, 2005). نظام اداری به عنوان بازوی اجرایی نهاد سیاست<sup>۲</sup>، وظیفه اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های عمومی کشورها را عهده‌دار است. نقش ممتاز و یگانه نهاد اداره به عنوان نرم‌افزار و نظام مدیریتی مشترک نهادهای مختلف جامعه در فراهم آوردن بستر و زمینه مشترک فعالیت نهادهای و همچنین تسهیل و ارتقای اثربخشی تعاملات کارکردی نهادهای مختلف در راستای کلیتی واحد به نام جامعه است. کارکردهای پیشگفته، شناخت و توسعه نظام‌های اداری را ضرورتی اجتناب‌ناپذیر می‌کند. هرچند تا اواخر دهه ۱۹۷۰ بیش‌تر صاحب‌نظران حوزه مدیریت عمومی به عنوان یک سنت برای توسعه نظام اداری، پیاده‌سازی دقیق ایده وبر<sup>۳</sup> یعنی دیوان سالاری (بوروکراسی) را با تاکید بر وجوه فن‌سالارانه و علمی نظام اداری توصیه می‌نمودند، اما بسیاری از پژوهشگران به‌طور فزاینده‌ای به چارچوب مفهومی پیچیده‌تری از توسعه نظام اداری تاکید دارند که مولفه‌هایی همچون فرهنگ، جغرافیا، جمعیت‌شناسی، فناوری، و اقتصاد را برای توسعه نظام اداری اساسی قلمداد می‌کنند، که در این میان فرهنگ اداری<sup>۴</sup> از اهمیت و جایگاه خاصی در طرح‌واره مفهومی آن‌ها برخوردار است (Kuruvilla, 1973).

در دو دهه اخیر، به‌طور فزاینده‌ای روند جهانی اصلاحات و توسعه نظام اداری در حال توسعه و تکامل است. این امر با تلاش برای استقرار مدیریت دولتی نوین<sup>۵</sup> و حکمرانی خوب<sup>۶</sup> به منظور معرفی بهترین شیوه‌های انجام کار از اصول و تجربیات بازار و مدیریت بخش خصوصی الهام می‌گیرد. در نتیجه این روند، فرهنگ اداری بیش‌تر از هر زمان دیگری مورد توجه است

1. Institution
2. Political Institution
3. Weber
4. Administrative Culture
5. New Public Management
6. Good Governance

(Jamil et al., 2013; Jabbra & Dwivedi, 2004). از این رو، هرگونه تلاش در اصلاحات اداری و مدرنیزاسیون، مستلزم تغییرهای نگرشی و ارزشی قابل توجهی است و به طور مستقیم یا غیرمستقیم مفاهیم کلیدی در فرهنگ اداری را مخاطب قرار می دهد (Dwivedi, 2005). با وجود این، به طور سنتی در تحلیل نظام اداری ایران، رویکرد ساختاری غالب است (فقیهی و همکاران، ۱۳۸۹؛ Farazmand, 2001)، و بُعد فرهنگی نظام اداری در سطح نظری، خطمشی گذاری، و برنامه ریزی مورد غفلت و حتی بی مهری است. منطبق با رویکرد پیشگفته، موضوع فرهنگ در هیچ یک از برنامه ها و محورهای برنامه های اصلاحات و توسعه نظام اداری کشور در قبل و بعد از انقلاب مطرح نیست که خود تاییدی بر این ادعاست<sup>۱</sup>. بنابراین، فرهنگ به عنوان بستر نظام اداری، همواره پای ثابت تحلیل ها، نقدها، و آسیب شناسی های نظام اداری است.

با توجه به نو بودن موضوع فرهنگ اداری و محدودیت های پیش رو در زمینه پیشینه تجربی، به ویژه در ارتباط با ابعاد، شاخص ها، و نحوه سنجش آن، تلاش می شود که با کاربست نظریه نهادگرایی نوین به عنوان چارچوب نظری و بومی سازی شاخص های معتبر طرح های پژوهشی بین المللی در سطح تحلیل نهادی و نظام اداری، ضمن فراهم آوردن زمینه معرفی فرهنگ اداری به پژوهشگران و سیاستگذاران و مدیران دستگاه های اجرایی کشور، تصویری روشن و دقیق از وضعیت مولفه های فرهنگ حاکم بر دیوان سالاری کشور و مدل های نظری و عملی آن ارائه شود.

## مبانی نظری پژوهش

درک مفهوم فرهنگ اداری از یک سو مستلزم شناخت مفهوم فرهنگ و از سوی دیگر، شناخت نظام اداری است. «فرهنگ مجموعه ای از ارزش ها، باورها، انگیزه ها، رفتارها، تفسیرها یا معانی مشترک از رویدادهای مهمی تعریف می شود که ناشی از تجربیات مشترک اعضای یک جامعه است و از نسلی به نسل دیگر انتقال می یابد» (House et al., 2004: 494-495). هافستد و همکاران<sup>۲</sup> (۲۰۱۰)، نیز فرهنگ را «برنامه ریزی جمعی ذهن تعریف می کنند که گروه های مردم را از هم متمایز می نماید» (ص ۴-۵). فرهنگ در هر سطحی (اجتماعی، ملی، نهادی، حرفه ای، و سازمانی)، از دو بخش ذهنی و عینی تشکیل می شود. بخش ذهنی که ماهیت شناختی و انگیزشی دارد، جهت دهنده بخش عینی است و شامل لایه شناختی-باوری و ارزش هاست، و بخش عینی

۱. خوشبختانه به تازگی موضوع فرهنگ سازمانی در محورهای ده گانه برنامه جامع تحول نظام اداری پیش بینی شده و در شهریور ۱۳۹۷ نظام نامه توسعه فرهنگ سازمانی توسط شورای عالی اداری به دستگاه های اجرایی ابلاغ شده است.  
2. Hofstede et al.

شامل الگوهای رفتاری و مصنوعات و نمادهاست. بیش‌تر تعاریف مختلف از فرهنگ با تمرکز بر لایه ارزش‌ها یا رفتارها، و به‌تازگی نیز بر هر دو سطح ارزش و رفتار (House et al., 2004) تاکید می‌شود.

نظام اداری دومین عامل مهم شناخت مفهوم فرهنگ اداری است. نظام اداری یکی از نظام‌های ملی یا به تعبیر دیگر، نهادهای رسمی هر جامعه قلمداد می‌گردد. «تمرکز بر نظام اداری ملی<sup>۱</sup> به عنوان واحد تحلیل اغلب به تمرکز بر دیوان‌سالاری به عنوان نهادی ملی و روابط آن با نهادهای دیگر، به‌ویژه نهاد سیاست منجر می‌شود که این رویکرد با سطح کلان اداره کشور سروکار دارد» (Jreisat, 2019: 25). سابقه مطالعه فرهنگ اداری به آلموند و وربا<sup>۲</sup> (۱۹۶۳) بازمی‌گردد. به‌طور سنتی فرهنگ اداری با بهره‌گیری از رویکرد تاریخی و اجتماعی مطالعه و تحلیل می‌شود. برای نمونه کروویلا (۱۹۷۳)، فرهنگ اداری کانادا و جمیل و دانگال<sup>۳</sup> (۲۰۰۹)، فرهنگ اداری نپال را با رویکرد تاریخی و اجتماعی مورد مطالعه قرار می‌دهند. پژوهش‌های تاریخی و اجتماعی در رده نگاه از درون (امیک)<sup>۴</sup> قرار می‌گیرند، زیرا پژوهشگر از منظر یک عضو آن جامعه و با نگاه درون‌متنی به تحلیل و تفسیر پدیده مورد نظر می‌پردازد. هرچند به‌تازگی اندک پژوهش‌هایی با رویکرد نگاه از بیرون (اتیک)<sup>۵</sup>، به بررسی تطبیقی فرهنگ اداری می‌پردازند؛ پژوهش الهلال<sup>۶</sup> (۲۰۱۴)، که به بررسی تطبیقی فرهنگ اداری بنگلادش و آمریکا می‌پردازد، از این دست قلمداد می‌شود.

چارچوب نظری هر پژوهش متناسب با رویکرد، واحد تحلیل، و کیفیت تعریف سازه‌ها و مفاهیم اصلی پژوهش طراحی و تدوین می‌شود. با توجه به این‌که در پژوهش حاضر، فرهنگ اداری به منزله فرهنگ حاکم بر مدیریت عمومی یک کشور (Jamil et al., 2013)، یا به عبارتی دیگر، فرهنگ نهاد اداری مفهوم‌سازی و تعریف عملیاتی می‌شود، بنابراین از نظریه نهادگرایی<sup>۷</sup> به عنوان چارچوب نظری بهره گرفته می‌شود. برای تحلیل و سنجش فرهنگ اداری به عنوان بخش نرم‌افزاری نظام اداری، از نظریه نهادگرایی نوین<sup>۸</sup> استفاده می‌شود. نظریه نهادگرایی برای سنجش فرهنگ اداری و به‌طور کلی مطالعه نظام اداری به دلایل زیر مناسب و کارآمد است: نخستین و اصلی‌ترین دلیل انتخاب این نظریه را باید در اجتناب از خطای بوم‌شناختی دانست؛ با

1. National Administrative System
2. Almond & Verba
3. Jamil & Dungal
4. Emic Approach
5. Etic Approach
6. Al-Helal
7. Institutional Theory
8. New Institutional Theory

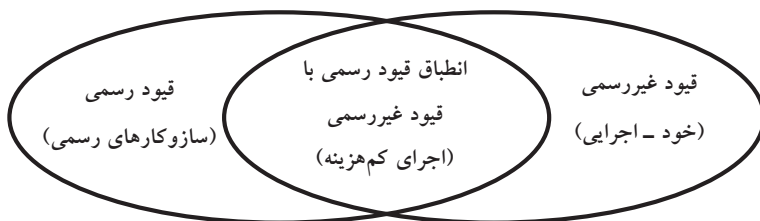
توجه به این که فرهنگ اداری رکن نخست از ارکان سه گانه نهاد اداره است، بنابراین با انتخاب نظریه مناسب در سطح تحلیل نهادی، از افتادن در ورطه خطای بوم‌شناختی که اشاره به بکارگیری نظریه(های) نامتناسب با واحد تحلیل موضوع مورد بررسی است، اجتناب می‌گردد. دوم، بکارگیری نظریه نهادگرایی امکان مقایسه یافته‌های پژوهش را با سایر ابعاد نظام اداری در چارچوب نظری یکپارچه به نام نظریه نهادگرایی نوین به دست می‌دهد؛ زیرا نظریه نهادگرایی نوین سه رکن اساسی نهاد اداره شامل فرهنگ نهادی، ساختارها، و قوانین سازمان اجرایی را توأمان و در تعامل با هم مورد توجه قرار می‌دهد. و در نهایت، تحلیل در سطح نهادی امکان تفکیک دقیق و روشن فرهنگ اداری (فرهنگ نهاد اداره) را از سطح بالاتر یعنی فرهنگ ملی و سطح پایین‌تر خود یعنی فرهنگ سازمانی فراهم می‌کند و از ابهام‌ها و سوء برداشتها در این خصوص می‌کاهد.

«نهادها قواعد بازی در جامعه‌اند، یا به عبارت دقیق‌تر، قیود وضع‌شده‌ای از جانب بشر هستند که روابط متقابل و تعامل میان سازمان‌ها و افراد را با یکدیگر شکل و جهت می‌دهند» (North, 1990: 3). «سازمان‌ها، بازتاب فرصت‌هایی هستند که نهادهای مربوط ایجاد می‌کنند» (North, 1990: 13). از این رو، سطح تحلیل نهادی و رای سطح تحلیل نظریه‌های سازمان و مدیریت است. در چارچوب نظریه نهادگرایی نوین، هر نهاد کلیتی واحد متشکل از سه رکن اساسی است. رکن اول، فرهنگ نهاد<sup>۱</sup> (قیود غیررسمی)<sup>۲</sup> است که بر باورها، ارزش‌ها، و رفتارهای حاکم بر نهادها اشاره دارد. رکن دوم قیود رسمی<sup>۳</sup> است که شامل ساختارها و قوانین و مقررات است. و در نهایت رکن سوم نهادها، ابزارهای اجرایی<sup>۴</sup> است که به سازمان‌های (مانند دستگاه‌های اجرایی) ذیل هر نهاد اشاره دارد (North, 1990)، که وظیفه اجرایی کردن اهداف و برنامه‌های نهاد را عهده‌دار هستند.

فرهنگ اداری بخشی از فرهنگ اجتماعی و متأثر از فرهنگ سیاسی است (Jamil et al., 2013). در واقع، فرهنگ اداری بخش نرم‌افزاری (رکن محدودیت‌های غیررسمی) نهاد اداره است. در چارچوب نظریه نهادگرایی نوین، فرهنگ اداری به منزله محدودیت‌های غیررسمی در یک سر طیف، و ساختارها و قوانین به منزله محدودیت‌های رسمی در سر دیگر طیف قرار دارد. به اعتقاد نورث (۱۹۹۰)، «تفاوت قیود غیررسمی و رسمی از حیث درجه است؛ که یک سر طیف شامل رسوم و سنت‌هاست و سر دیگر آن قوانین و مقررات مکتوب است که توسط نهادها ایجاد می‌شود. این طیف حرکتی بلندمدت و ناموزون

1. Institutional Culture
2. Informal Constraints
3. Formal Constraints
4. Enforcement

از سنت‌ها و رسوم غیرمدون به سوی قوانین مکتوب است که با پیچیده شدن جوامع، تخصصی شدن روزافزون، و تقسیم کار این حرکت یک‌سویه است» (ص ۴۶). هیوم<sup>۱</sup> استدلال می‌کند هرچند که جوامع انسانی به قیود رسمی نیاز دارند، ولی قوانین یک جامعه یا نهاد خوب پیش از این که روی کاغذ نوشته شود، باید در قلب و ذهن شهروندان حک شود (Boettke & Coyne, 2009). قیود غیررسمی منعکس‌کننده باورها، ارزش‌ها، هنجارها، و سنت‌هاست؛ بنابراین خود-اجراست. همان‌طور که در شکل (۱) مشاهده می‌شود، هنگامی که قیود رسمی منعکس‌کننده قیود غیررسمی نباشند، اجرای قیود رسمی بسیار هزینه‌بر خواهد بود، زیرا قوانین رسمی با باورها، ارزش‌ها، و هنجارهای جامعه در تقابل خواهد بود (Boettke & Coyne, 2009).



شکل ۱: اثر تعامل بین قیود رسمی و غیررسمی (Sautet, 2005)

نورث (۱۹۹۰: ۳۶-۴۵)، مانند ساوتت (۲۰۰۵) تاکید می‌نماید که «هرچند که قوانین رسمی به زندگی و سیستم‌ها نظم می‌بخشند، با وجود این در توسعه‌یافته‌ترین نظام‌ها، قوانین رسمی بخش کوچک محدودیت‌های نظم‌دهنده رفتار هستند؛ کارکرد متفاوت نهادها در مواجهه با قیود رسمی مشترک گواه اهمیت فراگیر بودن قیود غیررسمی نهادها در نظم بخشیدن به رفتار افراد است. این دستاوردهای متفاوت از قوانین رسمی در جوامع مختلف، جایگاه و اهمیت قیود غیررسمی را اثبات می‌نماید... موفقیت برنامه‌های توسعه اقتصادی منوط به همگرایی قیود غیررسمی با قیود رسمی است و فقدان این همگرایی به نتایج منفی در مسیر توسعه منجر خواهد شد». با توجه به نقش تعیین‌کننده قیود غیررسمی (در عملکرد و اثربخشی نهادها)، امروزه مطالعه قیود غیررسمی نهادها حوزه‌ای بنیادین، کارکردی، و مهم برای پژوهش است (Helmke & Levitsky, 2004)، که به‌اصطلاح فرهنگ نهادی نامیده می‌شود. به دلیل ارتباط نظام اداری با نظام سیاسی در سطح تحلیل نهادی، تا حد زیادی ابداع مفهوم فرهنگ اداری باید به آلموند و وربا (۱۹۶۳) نسبت داده

1. Hume

شود که چارچوبی برای تحلیل فرهنگ سیاسی ارائه می‌دهند (Kuruville, 1973). بنابراین، ساختار اولیه مطالعه فرهنگ اداری تا پایان دهه ۱۹۷۰ منطبق با فرهنگ سیاسی و با تاکید بر بُعد ذهنی و ارزشی فرهنگ استوار است. در حقیقت تا سال ۱۹۸۰ رفتار به عنوان واحد تحلیل فرهنگ کاربردی ندارد. هچ<sup>۱</sup> (۱۹۹۳)، هماهنگ با تکامل تعریف فرهنگ (تمرکز بر بُعد عینی یا ذهنی یا هر دو)، و تبیین دقیق‌تر تاثیرپذیری نظام اداری از نظام‌های دیگر از جمله نظام سیاسی، تعریف فرهنگ اداری را توسعه می‌دهد. گروهی از اندیشمندان حوزه علوم سیاسی و مدیریت دولتی (Henderson, 2004; Kuruville, 1973; Dwivedi, 2004)، بر لایه ذهنی فرهنگ اداری یا همان باورها، ارزش‌ها، و نگرش‌های مرتبط به شیوه انجام امور در نظام اداری به عنوان جوهره فرهنگ اداری اشاره دارند؛ تعریفی که منطبق با تعریف فرهنگ سیاسی است و بیش‌تر بر جنبه‌های ارزشی فرهنگ تمرکز دارد. در مقابل، تعداد قابل توجهی از صاحب‌نظران در تعریف فرهنگ اداری بر بخش عینی یا همان لایه رفتاری آن تمرکز دارند. برای مثال پکاریک<sup>۲</sup> (۲۰۱۱)، فرهنگ اداری را ادراک، تحلیل، و تفسیر رفتار مجریان نظام اداری تعریف می‌کند، و جبرا و دیویدی (۲۰۰۴)، و جمیل (۱۹۹۴)، فرهنگ اداری را مجموعه رفتارهای قابل قبول و مشروع در نظام اداری می‌دانند. بر اساس تعاریف متداول امروزی، فرهنگ از مجموعه ارزش‌ها، باورها، و هنجارهای رفتاری تشکیل می‌شود. با توجه به تعریف، می‌توان نتیجه گرفت که فرهنگ نه تنها هنجارها و ارزش‌های اجتماعی، بلکه رفتارها را تحت تاثیر قرار می‌دهد (Aoki et al., 2012).

## فرهنگ اداری

هرچند در یک دهه اخیر، مطالعه فرهنگ اداری به‌طور فزاینده‌ای مورد توجه است، اما پژوهش‌ها بسیار محدود است و به نظر در ابتدای گام توسعه قدم می‌گذارد. در جدول (۱)، مفهوم فرهنگ اداری و تعاریف پیشنهادی در ادبیات دیده می‌شود.

دایودی و گو<sup>۳</sup> (۱۹۹۹)، فرهنگ اداری را متاثر از پنج منبع شامل محیط فیزیکی، فرهنگ اجتماعی، فرهنگ اقتصادی، فرهنگ سیاسی، و تاثیرات خارجی اعم از مستعمره بودن یا جنگ جهانی می‌دانند و متناظر با آن، هفت مولفه خدمت به کشور، وفاداری به حاکمیت، احترام به مجریان، تخصص در وظایف، اعتقاد به اصول عدالت و بی‌طرفی، نگرهبان اموال عمومی، و صداقت و همدلی را برای فرهنگ اداری پیشنهاد می‌کنند. هندرسون (۲۰۰۴)، پس از بیان روند تاریخی

1. Hatch
2. Pečarić
3. Dwivedi & Gow



نظام اداری آمریکا و تاثیرپذیری از کنش‌های سیاسی، ابعاد فرهنگ اداری را شامل بی‌طرفی، تخصص، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری، اعتقاد به برابری، حاکمیت قانون و مالکیت خصوصی، و همچنین اعتقاد به پیشرفت و حل مسائل برمی‌شمارد. جمیل (۲۰۰۲)، به بیان ویژگی‌های فرهنگ اداری بنگلادش می‌پردازد. او به نقش عوامل داخلی نظام اداری مانند فاصله قدرت، ابهام‌زدایی، اولویت کارکنان، نحوه تصمیم‌گیری، و عوامل خارجی مانند ارتباط با نظام سیاستگذاری، روابط شهروندی، و ارتباط با سازمان‌های غیردولتی در شکل‌گیری فرهنگ اداری می‌پردازد.

در سطح داخلی هم پژوهشی که به‌طور مستقیم درصدد شناسایی، تدوین، و تبیین سازه فرهنگ اداری باشد، دیده نمی‌شود. با وجود این، پژوهش‌هایی که با هدف آسیب‌شناسی فرهنگی نظام اداری یا با بهره‌گیری از رویکرد اسلامی و تکیه بر متون دینی از جمله قرآن کریم و نهج‌البلاغه درصدد تبیین مشخصات مطلوب نظام حکومت و نظام اداری انجام می‌شوند، به ابعاد و مولفه‌های فرهنگی نظام اداری می‌پردازند. این شاخص‌ها که با رویکرد نگاه از درون استخراج می‌شوند، هماهنگ و همراستا با شاخص‌های نگاه از بیرون و بیانگر آن هستند. برای مثال خویشاوندگرایی، رابطه‌گرایی، و نبود شایسته‌سالاری از نظر مفهومی زیرشاخه جمع‌گرایی گروهی، نپذیرفتن دیدگاه مخالف زیرشاخه فاصله قدرت، مهرورزی زیرشاخه گرایش‌های انسانی، پرهیز از اولویت منافع فردی و خویشاوندی و عدالت‌گرایی نیز زیرشاخه‌های جمع‌گرایی نهادی هستند.

جدول ۱: پیشینه پژوهش‌های فرهنگ اداری

پژوهشگران	ابعاد مورد مطالعه
وبر	قانون‌گرایی، روابط غیرشخصی، تخصص‌گرایی، شایسته‌سالاری.
آلموند و وربا (۱۹۶۳)	میزان آگاهی سیاسی، حس قوی کفایت و صلاحیت مدنی، مهارت در مشارکت مدنی، مشارکت عقلایی در حیات مدنی.
کرویل (۱۹۷۳)	تخصص‌گرایی، خلاقیت، شایسته‌سالاری، بی‌طرفی جناحی، روابط غیرشخصی.
لام (۱۹۹۴)	پاسخگویی، پذیرش دیدگاه مخالف، کنترل و تعادل، استقلال یا خودمختاری.
دایودی و گو (۱۹۹۹)	خدمت به کشور، وفاداری به حاکمیت، احترام به مجریان، تخصص در وظایف، اعتقاد به اصول عدالت و بی‌طرفی، نگهبان اموال عمومی، صداقت و همدلی.
هندرسون (۲۰۰۴)	بی‌طرفی، تخصص‌گرایی، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری، اعتقاد به برابری حاکمیت قانون و مالکیت خصوصی، اعتقاد به پیشرفت و حل مسائل.
جمیل (۲۰۰۷)، جمیل و دانگل (۲۰۰۹)	رابطه‌گرایی، نبود شایسته‌سالاری، منفعت‌طلبی فردی، بی‌عدالتی.

ادامه جدول ۱: پیشینه پژوهش‌های فرهنگ اداری

پژوهشگران	ابعاد مورد مطالعه
جمیل (۲۰۰۲)	فاصله قدرت، ابهام‌زدایی، اولویت کارکنان، نحوه تصمیم‌گیری.
جمیل و حسین (۲۰۱۳)	پاسخگویی اداری-سیاسی، پاسخگویی اجتماعی.
پورعزت (۱۳۹۵)	شایسته‌سالاری، رعایت عدالت و رفتار یکسان با همه، مهرورزی نسبت به آحاد مردم، نظم و انضباط در رسیدگی به امور، شفاف‌سازی و احترام به شعور عامه مردم، شایسته‌گزینی.
نوروزی و همکاران (۱۳۹۳)	قانون‌مداری در مقابل پارتی‌بازی، تعهدپذیری، نظارت بر کارکنان، مسئولیت‌پذیری.
پورعزت (۱۳۹۳)	شایسته‌سالاری، پاسخگویی، حفظ بیت‌المال، حاکمیت قانون، انتقادپذیری، شفافیت.
کاتوزیان (۱۳۸۴)	نگاه کوتاه‌مدت، خویشاوندگرایی یا رابطه‌گرایی، بی‌عدالتی، بی‌اعتمادی، رشوه‌خواری.
دانایی فرد (۱۳۸۹)	خویشاوندگرایی، نبود حاکمیت قانون، نبود شایسته‌سالاری، تاهمین و ترجیح منافع گروهی.
محمدی و همکاران (۱۳۹۵)	نگاه کوتاه‌مدت، نبود شایسته‌سالاری، رابطه‌گرایی، نبود حاکمیت قانون، نبود مسئولیت‌پذیری، نبود پاسخگویی، انتقادناپذیری.
فقیهی و همکاران (۱۳۸۹)	خویشاوندگرایی، ترجیح منافع گروهی، نپذیرفتن دیدگاه مخالف، بی‌اعتمادی، گریز از مسئولیت، کوتاه‌نگری، پارتی‌بازی.

هرچند در پژوهش‌های داخلی چارچوب نظری و مفهوم روشنی برای تدوین سازه فرهنگ اداری نیست، با وجود این، در پرداختن به نظام مدیریتی و اداری کشور در مولفه‌های فرهنگی به صورت مستقیم و غیرمستقیم پرداخته می‌شود. برای نمونه آقاپیروز (۱۳۹۵)، تاکید می‌نماید که اداره یا نظام در مدیریت اسلامی به مجموعه‌ای از ارزش‌ها، باورها، رفتارها و ساختارهای مورد تاکید اسلام اشاره دارد، که این ارزش‌ها و رفتارها و ساختارها بر مبنای اصول انسان‌شناسی، هستی‌شناسی، ارزش‌شناسی و معرفت‌شناسی برآمده از آموزه‌ها و تعالیم اسلام است. برای مثال، حفظ کرامت انسانی، مشارکت کارکنان در تصمیم‌گیری‌ها، عدالت‌محوری، و پرهیز از اطاعت‌پذیری محض از تأثیرات انسانی‌شناسی برآمده از آموزه‌ها و تعالیم اسلام است. نوروزی و همکاران (۱۳۹۳)، با تمرکز بر تفسیر المیزان بر تعهدپذیری، وفاداری، مسئولیت‌پذیری، قانون‌گرایی، عدالت‌محوری، بخشش، و ایثار به عنوان راهکارهای کارآمد مدیریت اسلامی از منظر قرآن کریم تاکید می‌کنند. همچنین پورعزت (۱۳۹۵)، با تمرکز بر نامه ۵۳ امام علی (ع) به مالک اشتر شایسته‌سالاری، رعایت عدالت و رفتار یکسان با همه، مهرورزی نسبت به آحاد مردم، نظم و انضباط در رسیدگی به امور،

شفاف‌سازی و احترام به شعور عامه مردم، شایسته‌گزینی کارکنان، توجه به منافع عموم مردم، و پرهیز از اولویت منافع فردی و خویشاوندی را به عنوان مولفه‌های شرایط اداره سالم نام می‌برد. همان‌طور که در جدول (۱) مشاهده می‌شود، شاخص‌های استخراج‌شده به عنوان شاخص‌های فرهنگ اداری، در ماهیت، تلفیقی از شاخص‌های رویکرد نگاه از درون و بیرون است. با توجه به هدف پژوهش حاضر و تمرکز بر سنجش مولفه‌های فرهنگ اداری با استفاده از رویکرد اتیک یا نگاه از بیرون، در ادامه بر چگونگی سنجش ابعاد فرهنگ اداری پرداخته می‌شود.

### سنجش فرهنگ اداری

یکی از بزرگ‌ترین چالش‌ها در زمینه درک تکامل نهادها، سنجش فرهنگ نهادی است (Park, 2012; Randolph & Rivero, 2017). پژوهشگران با رویکرد نگاه از درون (امیک) یا نگاه از بیرون (اتیک)، به ارزیابی و مطالعه فرهنگ در سطوح مختلف می‌پردازند. رویکرد امیک شناخت عمیق مولفه‌ها و عناصر یک فرهنگ با نگاه درون‌متنی است و از منظر یک مشاهده‌گر داخلی به مشاهده، تحلیل، و تفسیر پدیده مورد مطالعه می‌پردازد و به شناخت چندجانبه و عمیق می‌رسد؛ هرچند تعمیم‌پذیری این یافته‌ها بسیار محدود است. در حالی که در رویکرد نگاه از بیرون به فرهنگ، امکان شناخت و مطالعه شاخص‌های فرهنگ به صورت تطبیقی به دست می‌آید. پژوهشگران برای سنجش فرهنگ نهادی، از جمله فرهنگ اداری، از شاخص‌های فرهنگی سطوح بالاتر یعنی سطح ملی بهره می‌گیرند (Garrido et al., 2014; Randolph & Rivero, 2017). چرا که فرهنگ نهادی متاثر از فرهنگ و ارزش‌های اجتماعی (فرهنگ ملی) است (Howlett, 2002)، و نهادها توسط افرادی اداره می‌شوند که تحت نفوذ فرهنگ ملی خود هستند (Daniel et al., 2012). از این‌رو، فرهنگ ملی اصلی‌ترین منبع پیدایش فرهنگ‌های یک کشور، از قبیل فرهنگ اداری و سیاسی است (Garrido et al., 2014; Randolph & Rivero, 2017). در سال‌های اخیر، صاحب‌نظران با رویکرد نگاه از بیرون شاخص‌های بکارگرفته‌شده را در پیمایش‌های بین‌المللی همچون مطالعه فرهنگ ملی (Hofstede, 1980)، پروژه طولی فرهنگ و رهبری گلوب (House et al., 2004)، و ارزش‌های ملی شوارتز<sup>۱</sup> (۱۹۹۲)، برای سنجش و مقایسه ارزش‌ها و الگوهای رفتاری افراد، گروه‌ها، و سازمان‌ها و نهادها در جوامع و ملل مختلف، جایگزین‌های مناسبی برای سنجش فرهنگ نهادی می‌دانند (Garrido et al., 2014; Randolph & Rivero, 2017; Park, 2012). در پژوهش حاضر، با استفاده از سنجش‌های فرهنگی پروژه طولی فرهنگ و رهبری گلوب

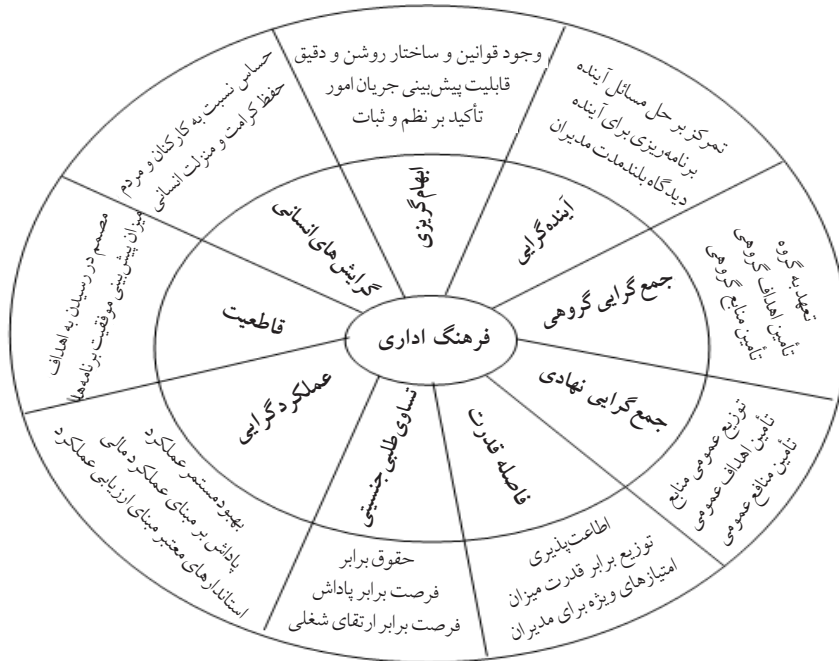
1. Schwartz

(House et al., 2004)، ابزار سنجش فرهنگ اداری در سطح نهادی طراحی می‌شود و سپس اعتبار و روایی آن مورد بررسی قرار می‌گیرد. در نهایت، بر اساس پرسشنامه طراحی‌شده، فرهنگ اداری کشور سنجش، توصیف، و تبیین می‌شود.

## مدل مفهومی پژوهش

با توجه به ادبیات و پیشینه پژوهش، مدل مفهومی فرهنگ اداری شامل ابعاد و مولفه‌های نه‌گانه با رویکرد نگاه از بیرون (که برای سنجش فرهنگ اداری بر عناصر مشترک در نظام‌های اداری جوامع مختلف تمرکز دارد) طراحی و تدوین می‌شود. یکی از نقاط قوت این شاخص‌ها، امکان مقایسه نهادهای رسمی با هم و استفاده از مطالعات بین‌المللی است که به‌طور گسترده از شاخص‌های اشاره‌شده برای سنجش فرهنگ ملی و گاه همان شاخص‌ها به عنوان شاخص فرهنگ اقتصادی (Goldschmidt et al., 2006) مورد استفاده قرار می‌گیرد. شاخص‌های فرهنگ ملی هافستد (۱۹۸۰)، و طرح مطالعات طولی فرهنگ و رهبری گلوب (House et al., 2004)، به دلیل نفوذ و مقبولیت در محیط‌های دانشگاهی اقبال بیش‌تری دارند (Garrido et al., 2014; Randolph & Rivero, 2017). بر همین اساس، شاخص‌های نه‌گانه فرهنگی طرح مطالعات طولی فرهنگ و رهبری گلوب (House et al., 2004)، که از جدیدترین مطالعات است، مبنای بازطراحی و تعریف ابعاد فرهنگ اداری قرار می‌گیرد. ابعاد اشاره‌شده ضمن مقبولیت فراگیر میان پژوهشگران، از قابلیت لازم برای تبدیل و تقلیل به سطح سنجش در سطح نهادی نیز برخوردار هستند. همچنین، در سطح تحلیل نهادی که سطحی بین دو سطح پیشین است، تعریف عملیاتی صورت می‌گیرد. ابعاد نه‌گانه مورد نظر برای اندازه‌گیری فرهنگ اداری شامل ابعاد زدایی<sup>۱</sup>، آینده‌گرایی<sup>۲</sup>، تساوی‌طلبی جنسیتی<sup>۳</sup>، جمع‌گرایی گروهی<sup>۴</sup>، جمع‌گرایی نهادی<sup>۵</sup>، فاصله قدرت<sup>۶</sup>، عملکردگرایی<sup>۷</sup>، گرایش‌های انسانی<sup>۸</sup>، و قاطعیت<sup>۹</sup> هستند. تعاریف متغیرهای مدل در جدول (۲) ارائه می‌شود.

1. Uncertainty Avoidance
2. Future Orientation
3. Gender Egalitarianism
4. In-Group Collectivism
5. Institutional Collectivism
6. Power Distance
7. Performance Orientation
8. Humane Orientation
9. Assertiveness



شکل ۲: ابعاد و مولفه‌های فرهنگ اداری (با اقتباس از هاوس و همکاران، ۲۰۰۴)

جدول ۲: تعریف ابعاد فرهنگ اداری

مؤلفه	تعریف
ابهام‌زدایی	ابهام‌زدایی نشانگر میزانی است که نظام اداری با تکیه بر ساختارها و قوانین خود قابلیت پیش‌بینی جریان‌های امور را افزایش می‌دهد و از این راه نااطمینانی را می‌کاهد.
آینده‌گرایی	میزانی است که نظام اداری برای تحقق چشم‌انداز و اهداف خود درگیر رفتارهای آینده‌نگرانه و بلندمدت است و به طراحی و تدوین برنامه‌های راهبردی می‌پردازد و آینده را ساختنی می‌داند نه رسیدنی. به عبارت دیگر، نظام اداری می‌پذیرد که اقدام‌های فعلی، آینده آن‌ها را رقم می‌زند.
تساوی‌طلبی جنسیتی	میزانی که تفاوت‌های جنسیتی (زن و مرد بودن)، در نظام اداری و سازمان‌های مربوطه در جذب، استخدام، پاداش، و ارتقای شغلی کارکنان اهمیت نمی‌دهند.
جمع‌گرایی گروهی	میزانی است که نظام اداری درگیر منافع، تعهدها و اهداف جناحی، گروهی، و خویشاوندی به جای منافع جمعی می‌شوند، و گروه‌ها و افراد خاص هدایت امور نهاد را در اختیار دارند و منافع جمعی نهاد و جامعه در قبال منافع گروهی نادیده گرفته می‌شود.

ادامه جدول ۲: تعریف ابعاد فرهنگ اداری

مؤلفه	تعریف
جمع‌گرایی نهادی	جمع‌گرایی نهادی نشانگر کیفیت عملکرد نظام اداری و سازمان‌های مربوطه در خلق شرایط و اقتضاهای لازم، و حمایت و تشویق اقدام جمعی در برابر غلبه اهداف و منافع گروهی و جناحی است.
فاصله قدرت	میزانی که سازمان‌ها و اعضای نظام اداری توزیع نابرابر قدرت را از طریق تمرکز قدرت در سطوح بالای نهاد و مشاغل مدیریتی می‌پذیرند و بر اساس آن عمل و رفتار می‌کنند.
عملکردگرایی	میزانی که نظام اداری، برای بهبود پیوسته عملکرد و پیشرفت سازمان، کارکنان خود را تشویق می‌کند و برای آن پاداش در نظر می‌گیرد.
گرایش‌های انسانی	میزانی که افراد و سازمان‌های نظام اداری در باور و کردار نسبت به دیگران حساس، مهربان، بردبار، و بخشنده هستند.
قاطعیّت	میزانی که نظام اداری و سازمان‌های مربوطه در راستای تحقق اهداف خود مصمم و قاطعانه رفتار می‌کنند.

### فرضیه‌های پژوهش

با توجه به مدل مفهومی و تعاریف عملیاتی، فرضیه‌های پژوهش به شرح زیر طرح می‌شوند:

میانگین ابهام‌زدایی در نظام اداری ایران پایین‌تر از حد متوسط است.

میانگین آینده‌گرایی در نظام اداری ایران پایین‌تر از حد متوسط است.

میانگین تساوی‌طلبی جنسیتی در نظام اداری ایران پایین‌تر از حد متوسط است.

میانگین جمع‌گرایی گروهی در نظام اداری ایران بالاتر از حد متوسط است.

میانگین جمع‌گرایی نهادی در نظام اداری ایران پایین‌تر از حد متوسط است.

میانگین عملکردگرایی در نظام اداری ایران پایین‌تر از حد متوسط است.

میانگین فاصله قدرت در نظام اداری ایران بالاتر از حد متوسط است.

میانگین قاطعیّت در نظام اداری ایران پایین‌تر از حد متوسط است.

میانگین گرایش‌های انسانی در نظام اداری ایران پایین‌تر از حد متوسط است.

### روش‌شناسی پژوهش

در کلی‌ترین سطح، مطالعه فرهنگ اداری و نظام اداری می‌تواند با دو رویکرد نگاه از درون و نگاه از بیرون انجام شود. با توجه به این‌که امکان قضاوت و ارزیابی با شاخص‌های نگاه از درون

محدود و چالش‌برانگیز است، بنابراین آگاهانه و هدفمند از رویکرد نگاه از بیرون بهره گرفته می‌شود. ابزار گردآوری داده‌ها، پرسشنامه تعدیل‌شده پژوهش طولی فرهنگ و رهبری گلوب (House et al., 2004) است. پرسشنامه اولیه پس از بازتعریف مفهومی و عملیاتی از مولفه‌های پرسشنامه فرهنگ اجتماعی و سازمانی پژوهش طولی گلوب (با روش گروه‌کانونی)، و با طراحی و تعریف مولفه‌ها و گویه‌ها در سطح تحلیل نهادی تدوین می‌شود. پس از ارزیابی روایی صوری و دریافت نظر و ارزیابی ده نفر از استادان آشنا به مفهوم نهاد و نظام اداری، برخی از گویه‌ها حذف و اصلاح می‌شوند. در ادامه، پرسشنامه برای ارزیابی روایی سازه در میان ۳۰ نفر از استادان حوزه سازمان و مدیریت دانشگاه تهران، تربیت مدرس، علامه طباطبایی، و شهید بهشتی تهران توزیع و جمع‌آوری می‌شود. پایایی ابزار سنجش با استفاده از تکنیک آلفای کرونباخ و ضرایب مربوط در دامنه‌ای از ۰/۷۱۶ تا ۰/۹۱۷ به دست می‌آید (مطابق با جدول ۳). با توجه به ضرایب محاسبه‌شده، ۳ گویه حذف و ۵ گویه اصلاح می‌شود. پرسشنامه نهایی سنجش فرهنگ اداری با ۳۵ گویه تدوین می‌شود. به علاوه، ۹ گویه به شناخت متغیرهای خصیصه‌ای اختصاص می‌یابد؛ ضرایب آلفای نهایی نسبت به ضرایب پیش‌آزمون بهبود می‌یابد.

جامعه آماری این پژوهش کلیه مدیران و کارکنان ارشد نظام اداری کشور است که در قالب دستگاه‌های اجرایی در سه قوه مجریه، مقننه، و قضاییه وظیفه سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، و اجرای امور کشور را بر عهده دارند. نمونه آماری شامل ۱۶۶ نفر از مدیران عالی و میانی، کارشناسان خبره در سطح سه قوه مجریه، مقننه، و قضاییه در سطح نظام اداری کشور به همراه استادان دانشگاهی حوزه سازمان و مدیریت است که به صورت تصادفی از جامعه در دسترس تعیین می‌شوند. بدین ترتیب از هر سه قوه، تعدادی دستگاه اجرایی متناسب با گستره و اندازه دستگاه‌های اشاره‌شده تعیین می‌شوند و پس از مذاکره و کسب موافقت تعدادی از آن‌ها، اقدام به توزیع مستقیم پرسشنامه‌ها در بین مدیران می‌کنند. پس از توزیع ۲۳۰ پرسشنامه در سطح دستگاه‌های اجرایی، ۱۸۱ پرسشنامه تکمیل‌شده دریافت می‌شود که پس از بازبینی پرسشنامه‌ها و داده‌های گردآوری‌شده، تعداد ۱۵ پرسشنامه ناقص و نامعتبر حذف می‌شود. در نهایت ۱۶۶ پرسشنامه معتبر نمونه آماری این پژوهش را تشکیل می‌دهند.

## تجزیه و تحلیل داده‌ها

در این پژوهش، برای توصیف داده‌ها و آزمون فرضیه‌ها از دو نرم‌افزار SPSS 25 و Smart-PLS 3 بهره گرفته می‌شود. برای آزمون فرضیه‌ها روش مقایسه میانگین تک‌نمونه‌ای انتخاب

می‌شود. آزمون  $t$  برای ارزیابی تفاوت بین میانگین نمونه با میانگین جامعه یا تعیین حد میانگین توسط پژوهشگر بکار می‌رود. مقدار میانگین نظری با توجه به مقیاس هفت‌درجه‌ای لیکرت پرسشنامه، برابر با ۴ تعیین می‌شود. با توجه به هم‌جهت نبودن مفهومی همه ابعاد فرهنگ اداری، در مرحله تشریح و تبیین نتایج، طبق جدول (۳)، همسوسازی جهت متغیرها اعمال می‌شود. فرض‌های آزمون عبارت‌اند از:

$$\begin{cases} H_0: \mu = 4 \\ H_1: 4 > \mu \end{cases} \quad \text{آزمون فرض‌ها برای فرضیه‌های ۱، ۲، ۳، ۵، ۷، ۸، ۹}$$

$$\begin{cases} H_0: \mu = 4 \\ H_1: 4 < \mu \end{cases} \quad \text{آزمون فرض‌ها برای فرضیه‌های ۴ و ۶}$$

جدول ۳: آزمون فرضیه‌ها

متغیر	میانگین	انحراف استاندارد میانگین معیار	t	p	نتیجه
ابهام‌زدایی	۲/۶۷	۱/۲۰۹	۴	$p < 0/001$	تایید فرضیه
آینده‌گرایی	۲/۶۶	۱/۱۸۴	۴	$p < 0/001$	تایید فرضیه
تساوی‌طلبی جنسیتی	۲/۳۳	۰/۷۱۴	۴	$p < 0/001$	تایید فرضیه
جمع‌گرایی گروهی	۵/۸۳	۱/۰۷۹	۴	$p < 0/001$	تایید فرضیه
جمع‌گرایی نهادی	۲/۷۴	۱/۱۲۸	۴	$p < 0/001$	تایید فرضیه
فاصله قدرت	۶/۱۴	۰/۸۶۸	۴	$p < 0/001$	تایید فرضیه
عملکردگرایی	۲/۲۶	۱/۱۸۴	۴	$p < 0/001$	تایید فرضیه
گرایش‌های انسانی	۲/۶۶	۱/۱۸۴	۴	$p < 0/001$	تایید فرضیه
قاطعیت	۲/۳۳	۱/۱۳۴	۴	$p < 0/001$	تایید فرضیه

بر اساس آماره‌ها و پارامترهای به‌دست‌آمده از تحلیل داده‌ها، فرضیه‌های پژوهش مورد ارزیابی قرار می‌گیرند:

فرضیه ۱: میانگین ابهام‌زدایی در نظام اداری ایران پایین‌تر از حد متوسط است.

با توجه به جدول (۳)، میانگین نمره ابهام‌زدایی ۲/۶۷ با استاندارد ۱۱/۱۱- است، که به‌طور معناداری ( $p < 0/001$ )، از میانگین ۴ پایین‌تر است؛ بنابراین فرضیه مورد نظر تایید می‌شود. با نگاه به میانگین محاسبه‌شده می‌توان اذعان نمود که میزان ابهام‌زدایی نظام اداری ایران پایین است. به عبارت دیگر، نظام اداری (قوانین و مقررات و ساختار نظام اداری) ایران قابلیت محدودی در



پیش‌بینی جریان‌های امور و در نتیجه کاهش میزان نااطمینانی دارد.

فرضیه ۲: میانگین آینده‌گرایی در نظام اداری ایران پایین‌تر از حد متوسط است.

میانگین نمره آینده‌گرایی ۲/۶۶ با انحراف از استاندارد ۱۶/۳۸- است، که به‌طور معناداری ( $p < 0/001$ )، از میانگین ۴ پایین‌تر است؛ بنابراین فرضیه (۲) تایید می‌شود. با توجه به یافته‌ها، می‌توان بیان نمود که آینده‌گرایی در نظام اداری کشور غالب نیست و نظام اداری به‌جای تمرکز بر حل مسائل آینده، بیش‌تر درگیر فرایندها و حل مسائل جاری و پیش‌روی خود است.

فرضیه ۳: میانگین تساوی‌طلبی جنسیتی در نظام اداری ایران پایین‌تر از حد متوسط است.

طبق محاسبه‌ها، میانگین نمره تساوی‌طلبی جنسیتی ۲/۳۳ با انحراف از استاندارد ۲۴/۳۳ است (مطابق با جدول ۳)، که به‌طور معناداری ( $p < 0/001$ ) از میانگین ۴ پایین‌تر است؛ بنابراین فرضیه (۳) مورد تایید است. با توجه به میانگین محاسبه‌شده، می‌توان بیان کرد که میزان تساوی‌طلبی جنسیتی در نظام اداری کشور پایین است. به عبارت دیگر، مردخویی به میزان قابل‌توجهی در نظام اداری ما حاکم است و کارکنان مرد در مقایسه با کارکنان زن بیش‌تر مورد تشویق قرار می‌گیرند و از فرصت بیش‌تری برای تصدی سمت‌های بالاتر برخوردارند.

فرضیه ۴: میانگین جمع‌گرایی گروهی در نظام اداری ایران بالاتر از میانگین است.

همان‌طور که در جدول (۳) مشاهده می‌شود، میانگین نمره جمع‌گرایی گروهی ۵/۸۳ با انحراف از استاندارد ۱۷/۶۲ است، که به‌طور معناداری ( $p < 0/001$ ) از میانگین ۴ بالاتر است؛ بنابراین فرضیه (۴) مورد تایید است. جمع‌گرایی گروهی میزانی است که نظام اداری درگیر منافع، تعهدها و اهداف جناحی، گروهی، و خویشاوندی به‌جای منافع جمعی می‌شوند؛ و گروه‌ها و افراد خاص هدایت امور نهاد را در اختیار دارند. با توجه به تعریف جمع‌گرایی گروهی، هرچه میانگین جمع‌گرایی گروهی پایین‌تر باشد، نظام اداری از وضعیت مطلوب‌تری برخوردار است. با توجه به میانگین محاسبه‌شده می‌توان بیان نمود که جمع‌گرایی گروهی نظام اداری ایران بسیار بالاست، به عبارت دیگر نظام اداری بیش‌تر درگیر منافع و اهداف جناحی، گروهی، و خویشاوندی است.

فرضیه ۵: میانگین جمع‌گرایی نهادی در نظام اداری ایران پایین‌تر از حد متوسط است.

میانگین نمره جمع‌گرایی نهادی ۲/۷۳ با انحراف از استاندارد ۹/۷۷- است، که به‌طور معناداری ( $p < 0/001$ ) از میانگین ۴ پایین‌تر است؛ بنابراین فرضیه پنجم تایید می‌شود. با توجه به تعریف جمع‌گرایی نهادی، باید اشاره شود که جمع‌گرایی نهادی نظام اداری کشور مطلوب نیست، یعنی تخصیص منابع و خلق فرصت‌های نظام اداری همراستا با اهداف و منافع عمومی نیست. از این‌رو، نظام اداری توانایی توسعه جمع‌گرایی نهادی را ندارد.

فرضیه ۶: میانگین فاصله قدرت در نظام اداری ایران بالاتر از حد متوسط است.

میانگین نمره فاصله قدرت ۶/۱۴ با انحراف از استاندارد ۲۸/۸۸ است، که به طور معناداری ( $p < 0/001$ ) از میانگین ۴ بالاتر است؛ بنابراین فرضیه ششم مورد تایید است. هرچه میزان فاصله قدرت در نظام اداری پایین تر باشد، نشان از مطلوبیت فاصله قدرت در نظام اداری کشور است. در نتیجه، وضعیت فاصله قدرت در نظام اداری ایران بسیار بالاست؛ یعنی نابرابری توزیع قدرت در نظام اداری کشور مشهود است. شکاف حقوقی زیاد بین سطوح نظام اداری، سبک رهبری غیرمشارکتی، و امتیازهای ویژه مدیران عالی از پیامدهای توزیع نابرابر قدرت در نظام اداری کشور است.

فرضیه ۷: میانگین عملکردگرایی در نظام اداری ایران پایین تر از حد متوسط است.

میانگین نمره عملکردگرایی ۲/۲۶ با انحراف از استاندارد ۲۱/۸۳- است (مطابق جدول ۳)، که به طور معناداری ( $p < 0/001$ ) از میانگین ۴ پایین تر است؛ بنابراین فرضیه (۷) تایید می شود. میانگین محاسبه شده نشانگر عملکردگرایی پایین نظام اداری کشور است. به عبارت دیگر، می توان ادعان نمود که بهبود عملکرد نظام اداری کشور از اهمیت چندانی برخوردار نیست و توجه به پایین بودن آینده گرایی در نتیجه عملکرد گذشته نظام اداری و نه استانداردهایی بین المللی، و شاخص های نظام های اداری توسعه یافته و رقباتی منطقه ای، مبنای قضاوت و ارزیابی عملکرد نظام اداری کشور است.

فرضیه ۸: میانگین قاطعیت در نظام اداری ایران پایین تر از حد متوسط است.

میانگین نمره قاطعیت ۲/۳۳ با انحراف از استاندارد ۱۶/۶۹- است، که به طور معناداری ( $p < 0/001$ ) از میانگین ۴ پایین تر است؛ بنابراین فرضیه (۸) مورد تایید است. با توجه به یافته های پژوهش، قاطعیت نظام اداری کشور در تحقق اهداف و برنامه ها پایین است. از این رو، نظام اداری کشور در تحقق اهداف و برنامه های خود از قاطعیت و عزم لازم برای پیشبرد برنامه ها و تحقق اهداف برخوردار نیست.

فرضیه ۹: میانگین گرایش های انسانی در نظام اداری ایران پایین تر از حد متوسط است.

میانگین نمره گرایش های انسانی ۲/۶۶ با انحراف از استاندارد ۱۱/۷۵- است، که به طور معناداری ( $p < 0/001$ ) از میانگین ۴ پایین تر است؛ بنابراین فرضیه نهم تایید می شود. میزان نشان می دهد که وضعیت این مولفه در نظام اداری مطلوب نیست. گرایش های انسانی به میزانی که نظام اداری اعضای خود را به نوع دوستی، منصف بودن، مهربانی، و سخاوتمندی تشویق می کند و برای آن پاداش در نظر می گیرد، اشاره دارد. بنابراین، با توجه به یافته های پژوهش، میزان گرایش های

نظام اداری کشور پایین‌تر از حد مورد انتظار است. این در حالی است که اصولاً در جامعه ما بر اساس پژوهش‌ها، گرایش انسانی در سطح ملی بالای متوسط است.

## بحث و نتیجه‌گیری

رفتار حاکمیت اجرایی منعکس‌کننده نوع فرهنگ اداری حاکم در یک کشور است، بنابراین کل جامعه به شیوه‌های مختلف تحت تاثیر فرهنگ اداری قرار می‌گیرد. از این‌رو، شناخت ارزش‌ها، نگرش‌ها، رفتارهای حاکم بر نهاد اداری امری ضروری و اجتناب‌ناپذیر است. در چارچوب نظریه نهادگرایی نوین، نهاد اداره کلیتی واحد متشکل از سه رکن فرهنگ اداری (محدودیت‌های غیررسمی)، ساختارها و قوانین (محدودیت‌های رسمی)، و تنظیمات اجرایی (دستگاه‌های اجرایی کشور) است. فرهنگ اداری دربردارنده نظام باورها، ارزش‌ها، و رفتارهای حاکم بر نظام اداری کشور و کنشگران آن است. در این پژوهش، برای تعریف عملیاتی فرهنگ اداری و تعیین ابعاد تشکیل‌دهنده آن از رویکرد نگاه از بیرون (اتیک) بهره گرفته می‌شود و با الگوبرداری از تعریف فرهنگ ملی که نزدیک‌ترین سطح تحلیل به سطح نهادی است، ۹ بُعد آینده‌گرایی، ابهام‌زدایی، تساوی‌طلبی جنسیتی، جمع‌گرایی گروهی، جمع‌گرایی نهادی، گرایش‌های انسانی، عملکردگرایی، فاصله قدرت، و قاطعیت مورد سنجش قرار می‌گیرد.

یافته‌های پژوهش نشانگر آن است که اغلب مولفه‌های فرهنگ اداری کشور در وضعیت پایینی قرار دارند. به‌طور مشخص فاصله قدرت بالا، جمع‌گرایی نهادی پایین، جمع‌گرایی گروهی بسیار بالا، و ابهام‌زدایی پایین در مجموع چهار خصیصه اصلی فرهنگ اداری ایران را منعکس می‌کنند. فاصله قدرت بالا نشانگر ساختار بلند و سلسله‌مراتبی و تمرکز قدرت در سطوح بالای سازمان‌های کشور است (Hofstede, 1980). این مسئله، دلالت‌های فرهنگی، ساختاری، و رفتاری معینی در سطح نظام اداری، سازمان‌ها، تیم‌ها، و تک‌تک افراد دارد. سطح پایین مشارکت، نشانگر تمرکز قدرت در سطوح بالای سازمانی، چالش ارتباطی کارکنان سطوح پایین با مدیران سطوح بالای سازمان، و مقاومت در برابر کار تیمی است. ضعف در مولفه‌های جمع‌گرایی نهادی پایین به منزله ترجیح منافع گروهی بر منافع جمعی در نظام اداری کشور، تقسیم سازمان به دو گروه اصلی خودی‌ها و غیرخودی‌ها و تقسیم نقش‌های سازنده و غیرسازنده بر اساس آن، نقش‌آفرینی جدی گروه‌های غیررسمی در مقابل منافع سازمان و جنگ پنهان قدرت بین گروه‌ها، رفتارهای سیاسی زیاد، جوّ سازمانی مخرب با بازی غالب برد و باخت، و نبود اعتماد بالا بین گروه‌ها و بین کارکنان و مدیریت سازمان‌هاست. ابهام‌زدایی پایین نشانگر مبهم بودن اولویت‌ها و معیارهای

تصمیم‌گیری در سطح سازمان‌های نظام اداری، ضعف در ساختارها و رویه‌های استاندارد عملیاتی، ناپایداری تصمیم‌ها، و نبود شفافیت و ابهام در نقش کارکنان است.

آینده‌گرایی پایین نشانگر تمرکز سازمان بر مسائل جاری (House et al., 2004)، و نداشتن چشم‌اندازی روشن و واقعی است. تصمیم‌های سازمان متمرکز بر مدیریت مسائل جاری است و اغلب مدیریت سازمان به صورت انفعالی درصدد حفظ وضعیت موجود سازمان است. مولفه عملکردگرایی پایین حکایت از کم‌اهمیت بودن کسب نتایج و تحقق اهداف واقعی سازمان است؛ در چنین وضعیتی با یادگیری و نوآوری سازمانی به صورت شعاری برخورد می‌شود و در عمل تشویق و ترغیب نمی‌شود. به‌طور معمول، مبنای ارزیابی عملکرد جاری سازمان مقایسه با عملکرد سال گذشته است و شاخص‌های ارزیابی عملکرد کیفی و منطقی انتخاب و تعریف می‌شوند؛ ساعت کار مفید و بهره‌وری نیروی انسانی پایین و شایستگی‌های کارکنان چندان بکار گرفته نمی‌شود.

قاطعیت پایین نشانگر جسارت پایین نظام اداری کشور و سازمان‌های کشور در پیشبرد و محقق ساختن اهداف و مأموریت‌هاست (House et al., 2004). البته به نظر می‌رسد این شاخص در نهادهایی همچون نهاد امنیت، دفاع، و علم و فناوری به‌مراتب از نظام اداری کشور بالاتر است. گرایش‌های انسانی پایین نشانگر نبود توجه کافی به نیازها و ملاحظات انسانی (House et al., 2004) در سطح سازمان‌های کشور است. به نظر می‌رسد شرایط بد اقتصادی، که به کاهش قدرت خرید کارکنان با درآمدهای ثابت منجر می‌شود، و همچنین امنیت شغلی بخش قابل توجهی از کارکنان که دارای طیف گسترده‌ای از انواع قراردادهای کاری و استخدامی ناپایدار و تبعیض‌آمیز هستند، در ارزیابی پایین گرایش انسانی نظام اداری موثرند. تساوی طلبی جنسیتی نشانگر سطح به‌نسبت پایین تساوی طلبی جنسیتی با غلبه مردخویی به‌نسبت بالاست؛ این مسئله در نظام اداری کشور بیش‌تر در بخش فرصت‌های پیشرفت عمودی در سازمان و مزایای دریافتی کارکنان است، زیرا به‌طور معمول حقوق کارکنان زن و مرد بر اساس قانون مدیریت خدمات کشوری به‌طور برابر پرداخت می‌شود. در نتیجه، تفاوت‌ها و تبعیض‌های موجود، با وجود تمهیدات قانونی لازم در بخش مزایا و فرصت‌های رشد و ترقی و کسب شایستگی‌های فردی و حرفه‌ای به تکرار چرخه اشاره‌شده کمک می‌نماید. حاکمیت مردخویی علاوه بر نارضایتی در کارکنان زن و ممانعت از کسب شایستگی‌های حرفه‌ای، به نبود بهره‌برداری موثر از ظرفیت ۵۰ درصدی نیروی کار زنان جامعه در راستای توسعه کشور منجر می‌گردد.

همان‌طور که پیش‌تر تاکید شد، تاکنون پژوهش مستقلی در مورد فرهنگ اداری ایران صورت نپذیرفت، از این‌رو پژوهش حاضر که به سنجش فرهنگ اداری با رویکردی نهادی می‌پردازد، نخستین پژوهش درباره فرهنگ نظام اداری کشور قلمداد می‌شود که علاوه بر ویژگی نو بودن، به پر کردن خلأ

داده‌های سطح نهادی در حوزه‌های فرهنگی، اداری، و مدیریتی در سطح ملی و سازمانی می‌پردازد و به درک بهتر پدیده‌های فرهنگی و رفتاری و عملکردی در سطوح نهادی، سازمانی، گروهی، و فردی کمک شایانی می‌کند، زیرا عملکرد افراد و سازمان‌های کشور از اساس ماهیتی چندسطحی دارد و فقدان اطلاعات نهادی یکی از چالش‌های پیش‌روی این‌گونه تحلیل‌هاست.

پژوهش حاضر با رویکرد اتیک، فرهنگ اداری کشور را مورد ارزیابی قرار می‌دهد. برای ترسیم جامع‌تر و دقیق‌تر وضعیت فرهنگ اداری کشور، پیشنهاد می‌شود که در آینده با رویکردهای مختلفی از جمله رویکرد امیک و رویکردهای تاریخی - اجتماعی فرهنگ اداری مورد ارزیابی قرار گیرد. به علاوه، میزان و نحوه ارتباط و تاثیرپذیری فرهنگ اداری با سایر ارکان نظام اداری - محدودیت‌های رسمی و تنظیمات اجرایی - مورد بررسی قرار گیرد. رابطه فرهنگ اداری و فرهنگ سازمانی موضوع مهم دیگری است که توجه به آن به سایر پژوهشگران توصیه می‌شود.

نتایج این پژوهش به‌طور مستقیم می‌تواند به عنوان بخشی از داده‌های راهبردی به سیاست‌گذاران نظام اداری و فرهنگی کشور در درک بهتر نظام اداری و طراحی سیاست‌ها و برنامه‌های اصلاحی کمک نماید. همچنین، به مدیران اجرایی و مشاوران سازمانی کمک می‌کند که در طراحی تصمیم‌های راهبردی و برنامه‌های توسعه سازمانی، نقش ساختار فرهنگی نظام اداری کشور و محدودیت‌ها و فرصت‌های آن را مورد توجه قرار دهند.

الف) فارسی

- آقایروز، علی (۱۳۹۵). *فلسفه مدیریت اسلامی*. قیسات، ۲۲(۸۳)، ۱۴۳-۱۶۶.
- پورعزت، علی اصغر (۱۳۹۳). *اداره سالم به روایت نهج البلاغه: طرحی برای مبارزه با فساد اداری*. انتشارات بنیاد نهج البلاغه.
- پورعزت، علی اصغر (۱۳۹۵). *اسوه‌پردازی از حکومت حق‌مدار برای آیندگان*. پژوهش‌های نهج البلاغه، ۱۱۵(۱)، ۹-۱۸.
- دانایی‌فرد، حسن (۱۳۸۹). *چالش‌های مدیریت دولتی در ایران*. انتشارات سمت.
- زاهدی، شمس‌السادات، و تنکابنی، حمید (۱۳۸۸). *درآمدی بر ریشه‌شناسی نهاد دیوان‌سالاری ایران در دوره اول قاجار*. فرهنگ، ۳۲(۳)، ۱۰۹-۱۴۶.
- فقیهی، ابوالحسن؛ واعظی، رضا، و آغاز، عسل (۱۳۸۹). *تاملی بر تعامل فرهنگ و بوروکراسی در ایران*. فصلنامه علوم مدیریت ایران، ۵(۱۹)، ۱-۳۱.
- محمدی، حامد؛ الوانی، مهدی؛ معمارزاده طهرانی، غلامرضا، و حمیدی، ناصر (۱۳۹۵). *طراحی و تبیین الگوی اثربخش نظام اداری ایران*. فصلنامه مدیریت دولتی، ۸(۴)، ۵۹۱-۶۱۶.
- نوروزی، محمدتقی؛ پورعزت، علی اصغر، و رحیمی، محمدرضا (۱۳۹۳). *راهکارهای کارآمدی مدیریت دولتی، رویکرد اسلامی با تاکید بر تفسیر میزان*. اسلام و پژوهش‌های مدیریتی، ۴(۱)، ۱۳-۳۳.
- همایون کاتوزیان، محمدعلی (۱۳۸۴). *ایران، جامعه کوتاه‌مدت و ۳ مقاله دیگر*. ترجمه عبدالله کوثری. انتشارات نی.

ب) انگلیسی

- Al-Helal, H. U. M. (2014). *Administrative Culture. A Comparative Analysis between Bangladesh and USA*. University of Dhaka.
- Almond, G. A., & Verba, S. (1963). *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton University Press.
- Aoki, M., Kuran, T., & Roland, G. (2012). *Institutions and Comparative Economic Development* (Vol. 150). Palgrave Macmillan.
- Boettke, P. J., & Coyne, C. J. (2009). *Context Matters: Institutions and Entrepreneurship* (Vol. 22). Now Publishers Inc.
- Daniel, S. J., Cieslewicz, J. K., & Pourjalali, H. (2012). The Impact of National Economic Culture and Country-Level Institutional Environment on Corporate Governance Practices. *Management International Review*, 52(3), 365-394.
- Divedi, O., & Gow, J. (1999). *From Bureaucracy to Public Management: The Administrative Culture of Canada Peterborough, ONT*. Broadview Press.

- Dwivedi, O.-P. (2005). *Administrative Culture and Values: Approaches. Administrative Culture in a Global Context*, 19-36. de Sitter Publications.
- Farazmand, A. (2001). State Tradition and Public Administration in Iran: Ancient and Contemporary Perspectives. *Public Administration and Public Policy*, 94(1), 535-550.
- Garrido, E., Gomez, J., Maicas, J. P., & Orcos, R. (2014). The Institution-Based View of Strategy: How to Measure It. *Business Research Quarterly*, 17(2), 82-101.
- Goldschmidt, N., Zweynert, J., Nerré, B., & Schuß, H. (2006). Culture and Economics. *Intereconomics*, 41(4), 176-199.
- Hatch, M. J. (1993). The Dynamics of Organizational Culture. *Academy of Management Review*, 18(4), 657-693.
- Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*, 2(4), 725-740.
- Henderson, K. M. (2004). Characterizing American Public Administration. *International Journal of Public Sector Management*, 17(3), 234-250.
- Hofstede, G. (1980). Values and Culture. *Culture's Consequences: International Differences in Work-Related Values*. Sage Publications.
- Hofstede, G. H., Hofstede, G. J., & Minkov, M. (2010). *Cultures and Organizations: Software of the Mind* (Vol. 3): McGraw-hill New York.
- House, R. J., Hanges, P. J., Javidan, M., Dorfman, P. W., & Gupta, V. (2004). *Culture, Leadership, and Organizations: The GLOBE Study of 62 Societies*: Sage Publications.
- Howlett, M. (2002). Understanding National Administrative Cultures and Their Role in Administrative Reform: A Neo-Institutional Model of Administrative Styles. *International Association of Schools and Institutes of Public Administration. Section V: Accountability, Culture and Trust. Istanbul*, 6-7.
- Jabbara, J. G., & Dwivedi, O. (2004). Globalization, Governance, and Administrative Culture. *International Journal of Public Administration*, 27(13-14), 1101-1127.
- Jamil, I. (1994). Administrative Culture: A Mode of Understanding Public Administration across Cultures. *Research in Urban Policy*, 5(5), 275-294.
- Jamil, I. (2002). Administrative Culture in Bangladesh: Tensions between Tradition and Modernity. *International Review of Sociology/Revue Internationale de Sociologie*, 12(1), 93-125.
- Jamil, I. (2007). *Administrative Culture in Bangladesh*: AH Development Pub. House in Association with Centre for Development Governance.
- Jamil, I., & Dungal, R. (2009). The State of Bureaucratic Representativeness and Administrative Culture in Nepal. *Contemporary South Asia*, 17(2), 193-211.

- Jamil, I., Askvik, S., & Hossain, F. (2013). Introduction to the Special Issue on Administrative Culture in Developing and Transitional Countries. *International Journal of Public Administration*, 36(13), 897-899.
- Jreisat, J. E. (2019). Organizational Perspective in Comparative and Development Administration. In A. Farazmand (Ed.), *Handbook of Comparative and Development Public Administration: Second Edition, Revised and Expanded*: Marcel Dekker, Inc.
- Kuruvilla, P. (1973). Administrative Culture in Canada: Some Perspectives. *Canadian Public Administration*, 16(2), 284-297.
- Lam, J. T. (1994). Administrative Culture and Democracy in Hong Kong. *Asian Affairs: An American Review*, 21(3), 166-181.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* Cambridge University Press. *New York*.
- Park, S.-M. (2012). *How to Measure Informal Institutions*. Philipps-Universität Marburg.
- Pečarić, M. (2011). Administrative Culture. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 11(2), 379-409.
- Randolph, G. M., & Rivero, M. (2017). *Informal Institutions, Public Policy, and Entrepreneurship Public Policy, Productive and Unproductive Entrepreneurship*. Edward Elgar Publishing.
- Sautet, F. (2005). The Role of Institutions in Entrepreneurship: Implications for Development Policy. *Mercatus Policy Primer* (1).
- Schwartz, S. H. (1992). Universals in the Content and Structure of Values: Theoretical Advances and Empirical Tests in 20 Countries. *Advances in Experimental Social Psychology*, 25(1), 1-65.