



# هماهنگی در نظام حکمرانی ملی (۱): گونه‌شناسی ابزارهای هماهنگی در نظام تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۸۹۵۷  
کد موضوعی: ۳۵۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۲/۳/۴

عنوان گزارش:  
هماهنگی در نظام حکمرانی ملی (۱):  
گونه‌شناسی ابزارهای هماهنگی در نظام تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری

نام دفتر:  
مطالعات بنیادین حکمرانی

تهیه و تدوین کنندگان:  
حسین عسگری ورجانی، محمد عبدالحسین زاده

مدیر مطالعه:  
محمد عبدالحسین زاده

اظهار نظر کنندگان:  
امین پژمان (دفتر مطالعات حقوقی)، سیدمجتبی شهرآیینی (دفتر مطالعات مدیریت)

ناظران علمی:  
مهدی عبدالحمید، طیبه امیرخانی (هیئت علمی دانشگاه شهید بهشتی)

گرافیک و صفحه‌آرایی:  
انسیه بهاء‌بزرگی

ویراستار ادبی:  
سیده مرضیه موسوی راد

- واژه‌های کلیدی:
۱. هماهنگی خط‌مشی
  ۲. هماهنگی مثبت
  ۳. هماهنگی منفی
  ۴. مکانیسم‌های هماهنگی
  ۵. ابزارهای هماهنگی



## فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۹	مقدمه
۱۰	هماهنگی در نهضت‌های پس از مدیریت دولتی نوین
۱۰	حکمرانی کل‌گرا و حکمرانی به‌هم‌پیوسته
۱۲	مفهوم‌شناسی هماهنگی و سطوح مختلف آن در نظام خط‌مشی‌گذاری عمومی
۱۲	گونه‌شناسی انواع هماهنگی
۱۴	مکانیسم‌های ایجاد هماهنگی در خط‌مشی عمومی
۱۴	مکانیسم هماهنگی سلسله‌مراتبی
۱۶	مکانیسم هماهنگی مبتنی بر ساز و کارهای بازار
۱۸	مکانیسم هماهنگی شبکه‌ای
۲۱	گونه‌شناسی ابزارهای هماهنگی
۲۱	ابزارهای سلسله‌مراتبی هم‌افزا
۲۲	ابزارهای سلسله‌مراتبی تفکیک‌کننده
۲۲	ابزارهای همگراکننده بازاری
۲۳	ابزارهای بازاری جزءنگر
۲۳	ابزارهای شبکه‌ای همگراکننده
۲۵	ابزارهای شبکه‌ای مبتنی بر کارکردهای وظیفه‌ای
۲۷	نتیجه‌گیری و ارائه توصیه‌های سیاستی
۳۰	منابع و مأخذ

## فهرست اشکال

۱۵	شکل ۱. هماهنگی با استفاده از مکانیسم سلسله‌مراتب در سازمان‌های عمومی
۱۷	شکل ۲. هماهنگی با استفاده از مکانیسم مبتنی بر بازار
۱۹	شکل ۳. مکانیسم هماهنگی شبکه‌ای در بخش عمومی

## فهرست جداول

۱۱	جدول ۱. انگیزه‌های پیوند دستگاه‌های دولتی مختلف به یکدیگر
۱۳	جدول ۲. گونه‌شناسی‌های مختلف از هماهنگی در خط‌مشی عمومی
۲۰	جدول ۳. مزایا و معایب به‌کارگیری مکانیسم‌های سه‌گانه هماهنگی
۲۱	جدول ۴. گونه‌شناسی ابزارهای هماهنگی خط‌مشی
۲۶	جدول ۵. ابزارهای هماهنگی خط‌مشی



## هماهنگی در نظام حکمرانی ملی (۱): گونه‌شناسی ابزارهای هماهنگی در نظام تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری

چکیده



امروزه یکی از مشکلات عمده کشور، هماهنگی بین نهادها و سطوح مختلف اعم از هماهنگی قوای سه‌گانه، هماهنگی دستگاه‌های اجرایی، هماهنگی بخش ستادی با بخش‌های استانی، هماهنگی درون واحدهای مختلف سازمان و... است. در گزارش حاضر تلاش می‌شود تا با بررسی علمی و تخصصی موضوع هماهنگی در بخش عمومی و خط‌مشی‌گذاری، مکانیسم‌ها و ابزارهای هماهنگی به‌خصوص هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی ارائه شود. در ادبیات علمی، سه مکانیسم هماهنگی سلسله‌مراتبی، هماهنگی مبتنی بر سازوکارهای بازار و هماهنگی شبکه‌ای وجود دارد که براساس توانایی آنها در ایجاد هماهنگی مثبت یا منفی، ابزارهای هماهنگی به ۶ گونه کلی تقسیم و ارائه شده است. در جمع‌بندی دو رویکرد عمده برای ایجاد هماهنگی بیان شده که در رویکرد اول تنظیم و هماهنگی خط‌مشی در سطوح بالای حکمرانی مدنظر قرار گرفته و سطوح پایین‌تر اجراکننده هستند و هماهنگی از طریق آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها و تشکیل نهادهای شورایی از جمله سازوکارهای آن است. رویکرد دوم نیز تمرکز بر هماهنگی در سطح فرایندی و اداری با تمرکز بر مذاکره و توانمندسازی ذی‌نفعان است. در پایان نیز توصیه‌های سیاستی کاربردی برای اصلاح قوانین توسط مجلس شورای اسلامی و اصلاح رویه‌ها توسط دولت و کمیسیون‌های تخصصی آن ارائه شده تا با بازآرایی بخش دولتی و اصلاح قوانین حوزه هماهنگی با توجه به زمینه و اقتضات هر بخش و همچنین با ایجاد فرهنگ مشارکت در تمام سطوح با رویکرد نرم و شبکه‌ای، ایجاد هماهنگی افقی و عمودی ممکن شود.





در حال حاضر دولت‌ها با مسائل بدخیم<sup>۱</sup> و پیچیده در سطح ملی و بین‌المللی مواجه هستند که برطرف کردن آنها توسط یک سازمان یا وزارتخانه مستقل امکانپذیر نیست و نیاز به ایجاد هماهنگی میان تمامی بازیگران و ذی‌نفعان حکمرانی وجود دارد تا پاسخ مناسبی نسبت به آن مسائل ارائه شود. ایجاد هماهنگی که یکی از کارکردهای مهم دولت است باید در طراحی و اجرای برنامه‌ها و خط‌مشی‌ها مدنظر قرار گیرد تا تحقق اهداف به شکل موفقیت‌آمیزی انجام شود. با این حال دولت‌ها در نیل به هماهنگی و حل مشکلات بدخیم با چالش‌های مختلفی روبرو هستند، از یکسو بخشی‌نگری و تفکیک‌های تخصصی زیادی که در بدنه دولت و حاکمیت - بیشتر در اثر نهضت مدیریت دولتی نوین - ایجاد و باعث چندپارگی در حکومت شده و از سوی دیگر گسترش فعالیت‌های دولت در حوزه‌های بسیار متنوع و به‌وجودآمدن حوزه‌های جدید مانند فناوری‌های نوین، فضای مجازی و... چالش‌های فراوانی را برای ایجاد هماهنگی و حل مسائل بدخیم ایجاد کرده است.

در حال حاضر در ادبیات علمی رویکردها و سازوکارهای متنوعی برای فائق آمدن بر این چالش‌ها ایجاد شدند که آگاهی از آنها برای ایجاد هماهنگی میان نهادها و بازیگران مختلف، لازم است. برای مثال نهضت‌های حکمرانی کل‌گرا و به‌هم‌پیوسته به‌وجود آمدند که حکمرانی به‌هم‌پیوسته به هماهنگی بین ترتیبات سازمانی برنامه‌ها، خط‌مشی‌ها یا دستگاه‌ها اشاره دارد و حکمرانی کل‌گرا به ایجاد هدف مشترک و تقویت‌کننده یکدیگر میان دستگاه‌های دولتی تأکید دارد. در یک تقسیم‌بندی، سه مکانیسم کلی برای تحقق هماهنگی در نظر گرفته شد که ابزارهای مختلفی ذیل آنها وجود دارد:

✓ **مکانیسم سلسله‌مراتبی** که تأکید بر قدرت و اقتدار و اختیارات به‌عنوان منبع اصلی ایجاد هماهنگی دارد.

✓ **مکانیسم بازار** که بر برون‌سپاری و مبادلات میان بازیگران و چانه‌زدن و رقابت به‌عنوان فرایند اساسی ایجاد هماهنگی تکیه دارد.

✓ **مکانیسم شبکه** که به اقدامات داوطلبانه مشارکتی و ایجاد همبستگی بین سازمان‌ها برای ایجاد هماهنگی تأکید

می‌کند.

پژوهش حاضر به گونه‌شناسی ابزارهای هماهنگی براساس این سه مکانیسم و دو گونه مثبت و منفی هماهنگی - که هماهنگی منفی شامل توافقی است تا بازیگران و سازمان‌ها به برنامه‌های یکدیگر آسیب نرسانند و در سطح حداقلی است و هماهنگی مثبت که به‌دنبال ایجاد همکاری و کار گروهی و هم‌افزایی بخش‌ها و سطوح مختلف است - می‌پردازد و ۶ گونه کلی از ابزارهای هماهنگی را شناسایی کرده است:

✓ **دسته اول ابزارهای سلسله‌مراتبی هم‌افزا** که از قوانین و مقررات بهره می‌گیرند تا دولت و حکومت را از طریق ایجاد هم‌افزایی بیشتر بین دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی به هدف خود برسانند.

✓ **دسته دوم ابزارهای سلسله‌مراتبی تفکیک‌کننده** هستند که هدف آنها ایجاد حداقل شرط برای حکومت، یعنی پیشگیری از تضاد و همپوشانی وظایف و کارکردهای بخش‌های مختلف است. ابزارهای این دسته وظایف سازمان‌های مختلف را از هم دیگر جدا می‌کنند تا صرفاً از بروز تضاد پیشگیری کنند و وظایف مشابه یکدیگر را در یک مکان تصمیم‌گیری جمع کنند تا همپوشانی میان دستگاه‌های دولتی را از بین ببرند.

✓ **دسته سوم ابزارهای همگراکننده بازاری** هستند. این گونه از ابزارها با استفاده از مشوق‌های مالی و فردی یا به‌عبارتی براساس مکانیسم بازار، به‌دنبال ایجاد همگرایی و هم‌افزایی در میان سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی هستند.

✓ **دسته چهارم ابزارهای بازاری جزءنگر** هستند. این ابزارها از مکانیسم بازار و دست‌نمائی آن بهره می‌گیرند. و از طریق ثبت قرار داده‌ها و استقرار رقابت و ... به دنبال ایجاد حداقل هماهنگی هستند.

✓ **دسته پنجم ابزارهای شبکه‌ای همگراکننده** است که بر تعدد ذی‌نفعان مختلف در فرایند خط‌مشی‌گذاری باور دارند و به‌دنبال ایجاد هم‌افزایی میان آنها از طریق ایجاد ارزش‌ها و باورهای مشابه هستند.

1. Wicked Problems.



۱. بازآرایی بخش دولتی برای مواجهه با مسائل بدخیم و پیچیده؛
۲. اصلاح قوانین حوزه هماهنگی با نگاه چاپک‌سازی؛
۳. شکل‌دهی فرهنگ مشارکت و تبادل روان جریان داده و اطلاعات دستگاه‌های دولتی از یکدیگر؛
۴. ایجاد نهادهای جمعی برای اتخاذ تصمیمات کلان؛
۵. ایجاد هماهنگی افقی و عمودی همزمان؛
۶. تمرکز بر ابزارها و رویکردهای نرم و شبکه‌ای برای هماهنگی به‌جای ساختارسازی؛
۷. توجه به زمینه‌ها و اقتضات در هماهنگی میان دستگاه‌ها.

### دسته ششم ابزارهای شبکه‌ای مبتنی بر کارکرد وظیفه‌ای

این دسته ابزارها به مشارکت مجموعه‌ای از بازیگران در فرایند خط‌مشی‌گذاری تأکید دارند؛ اما معتقدند این بازیگران باید برای انجام یک وظیفه خاص گردهم آیند و ایجاد هویت و ارزش مشترک مدنظر نیست.

براساس مزایا و معایب مکانیسم‌های سه‌گانه و گونه‌های ابزاری استخراج شده و اقتضات کشور، توصیه‌های سیاستی ذیل پیشنهاد می‌شود تا با به‌کارگیری آنها نیل به هماهنگی ممکن شود:





## مقدمه



در دنیای امروز تمام جوامع با چالش‌های پیچیده‌ای؛ مانند تغییرات اقلیمی، بحران‌های اقتصادی و ... [۱] مواجه می‌شوند که فراتر از حیطه وظایف و کارهای وزارتخانه‌ها و برنامه‌های موجود هستند [۲]. این چالش‌ها در ادبیات خطمشی‌گذاری عمومی به‌عنوان «مسائل بدخیم» نام‌گذاری شده‌اند که مشخصه اصلی آنها ابهام و عدم توافق برای مواجهه با آنهاست [۳].

مسائل بدخیم چالش‌های بسیاری را برای برنامه‌ریزی و توسعه ایجاد می‌کنند و ارائه یک تعریف جامع و تدوین راه‌حل برای آنها [۴] و همچنین مواجهه با آنها از طریق رویکردهای استاندارد مدیریتی بسیار دشوار است [۵]؛ زیرا علل احتمالی متعددی برای بروز این مشکلات وجود دارد و در طول زمان، تغییرات ناگهانی در شکل و محتوای آنها ایجاد می‌شود [۶]. این مشکلات فراتر از مسئولیت یک وزارتخانه یا سازمان بوده [۳] و الگوهای موجود مدیریت را در عمل ناکارآمد می‌کند [۳]. در این حالت، ممکن است هیچ‌کدام از وزارتخانه‌ها مسئولیت حل مشکل را به‌عهده نگیرند [۳]. برای مثال ممکن است در حوزه مدیریت بحران آب این چالش دیده شود که وزارت نیرو صرفاً تأمین آب را دنبال کند، جهاد کشاورزی به دنبال رشد کشاورزی باشد و برای این کار مجوز حفر چاه بدهد و وزارت صنعت، معدن و تجارت به دنبال ایجاد صنایع مختلف بدون دغدغه میزان مصرف آب آنها باشد. در این وضعیت، مسئله بدخیم کمبود آب در کشور باقی می‌ماند، در حالی که وزارتخانه‌های مختلف در حال انجام وظایف بخشی خود هستند و پرداختن به مسئله بدخیم را جزء وظایف خود نمی‌بینند. از طرف دیگر ممکن است «همپوشانی همه‌نگی»<sup>۱</sup> ایجاد شود، یعنی یک موضوع خطمشی، به چندین سازمان مختلف مربوط شود و همه بخواهند در خطمشی‌گذاری مربوط به آن مشکل مشارکت داشته باشند [۴]. برای مثال سازمان‌های متعددی در حوزه مسائل فرهنگی فعالیت می‌کنند که از یکدیگر اطلاعات اندکی دارند، وجود این همپوشانی‌ها مانع ایجاد بهره‌وری و کارایی است.

با این حال دولت‌ها برای مقابله با مسائل بدخیم تلاش می‌کنند [۳]، اما سرعت ظهور و انتشار این مشکلات بسیار زیاد است و خطمشی‌های یک حکومت با روند بسیار کُندی برای حل آنها ارائه می‌شود [۷] که این مسئله پیامدهای بسیار منفی برای جامعه خواهد داشت. علاوه بر این، مسائل بدخیم را نمی‌توان در یک بخش یا یک سازمان عمومی یا در یک حوزه خطمشی واحد حل کرد؛ زیرا منجر به بروز «آشفته‌گی‌های خطمشی»<sup>۲</sup> می‌شود که شرایطی نامطمئن، پیچیده و مورد مناقشه است که اجتناب از آنها نیز ممکن نیست [۲]. بنابراین این مشکلات نیاز جدی برای همه‌نگی ایجاد می‌کنند [۸] که مستلزم بازآرایی مرزهای وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها یا تغییر فرهنگ آنهاست تا پاسخ همه‌نگی برای حل این مشکلات ارائه شود [۹]. به‌عبارت دیگر پاسخ همه‌نگی، پیش‌شرط کلیدی برای حل این مشکلات است [۳]. با این حال نیل به همه‌نگی با چالش‌های مختلفی در کشورهای مختلف همراه بوده است. برای مثال ربیعی و همکاران (۱۳۹۵)، عدم همه‌نگی میان دستگاه‌های دولتی در ایران را مانع اصلی فائق آمدن بر چالش‌های مدیریت بحران دانسته‌اند یا در مسئله یارانه‌ها که نیاز به همه‌نگی بخش‌های مختلف دولت بود، به اعتقاد شیخ‌الاسلام و همکاران (۱۳۹۵)، همه‌نگی کافی حاصل نشد که مانعی برای کارایی و اثربخشی در خطمشی‌گذاری عمومی بود.

در این مطالعه ابتدا به معرفی چالش‌های ایجاد همه‌نگی در بخش دولتی پرداخته می‌شود و پس از آن گونه‌شناسی‌های مختلف از همه‌نگی و مفهوم آن بررسی می‌شود. در قسمت بعد مکانیسم‌های سه‌گانه ایجاد همه‌نگی در بخش دولتی بررسی شده و مزایا و معایب حاصل از کاربرد آن تشریح می‌شود و در نهایت براساس این سه مکانیسم و دو گونه کلی همه‌نگی مثبت و منفی، ۶ دسته از ابزارهای مختلف همه‌نگی معرفی می‌شود که به‌کارگیری آنها در ارتقای همه‌نگی در بخش عمومی مؤثر است.

1. Coordination Overlap.  
2. Policy Messes.

## هماهنگی در نهضت‌های پس از مدیریت دولتی نوین



این سبک از حکومت، امکان ارائه یک جهت‌گیری منسجم وجود ندارد [۱۱] که بسیاری از مدیران سیاسی این وضعیت را مشکل‌ساز می‌دانند [۱۲]. علاوه بر چالش‌های فوق که به صورت جهانی در اثر این نهضت ظهور کرد، نحوه اجرای خط‌مشی‌های مرتبط با این نهضت در ایران آسیب‌های خاص دیگری را نیز به وجود آورده است، برای مثال باعث به وجود آمدن شرکت‌های شبه‌دولتی مختلف شد که توان دولت برای پاسخگویی را محدود کردند [۱۳].

راه‌حل گذر از تمام این مشکلات، ایجاد هماهنگی و کل‌نگری در میان سازمان‌های دولتی است که باعث می‌شود چالش‌های ایجاد شده توسط مدیریت دولتی نوین برطرف شده و اصلاحات در نحوه نگرش آنها به وجود آید. در قسمت بعد به معرفی دو نهضت حکمرانی کل‌گرا و به هم پیوسته پرداخته می‌شود که این هدف را دنبال می‌کردند و در پی ایجاد هماهنگی بودند.

### حکمرانی کل‌گرا و حکمرانی به هم پیوسته

در راستای حل چالش‌های ایجاد شده توسط مدیریت دولتی نوین و فائق آمدن بر مشکلات پیچیده دنیای معاصر، هماهنگی به عنوان عنصری اساسی در نهضت‌های جایگزین مدیریت دولتی نوین مطرح شد [۱۱]. این نهضت‌ها با هدف افزایش یکپارچگی و هماهنگی و در نتیجه آن، تقویت کنترل سیاسی و تنظیم و اجرای خط‌مشی‌های منسجم در سطوح مختلف دولت [۱۶] در اواخر دهه ۱۹۹۰ در کشورهایی مانند بریتانیا، نیوزیلند و استرالیا که در آن مدیریت دولتی نوین به شکل وسیعی حاکم بود، آغاز شد [۱۷]; [۱۵] [۴]. به عبارت دیگر، هدف اصلی اصلاحات این بود که به تدریج سازمان‌های بخش عمومی را از تجزیه یا تکه‌تکه شدن به وضعیت یکپارچگی برساند [۱۲] و ویژگی مشترک‌شان این تصور است که عدم بخشی‌نگری در کارها و فعالیت فراتر از مرزهای سازمانی، ارائه خدمات کارآمدتر و/یا مؤثرتر را امکان‌پذیر می‌سازد [۱۶]. این دو نهضت قالب‌های جدیدی را برای هماهنگی در مطالعه مدیریت دولتی ارائه کردند [۱۷]; [۱۸] و با عناوین «حکمرانی کل‌گرا» و

هماهنگی فراتر از مرزهای سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها موضوعی بسیار مهم در ارائه راه‌حل و اجرای موفقیت‌آمیز خط‌مشی و حل مسائل پیچیده است، اما ایجاد آن هنوز یک چالش بزرگ در خط‌مشی و برنامه‌های توسعه سراسر جهان [۱۵]; [۱۱] و یک موضوع طولانی‌مورد بحث در مدیریت دولتی است [۱۴] [۳]. تا زمانی که دولت نسبتاً کوچک و تحت کنترل یک پادشاه یا یک شخصیت مرکزی بود، هماهنگی نسبتاً آسان انجام می‌شد. پادشاهی ممکن بود بتواند امور را خودش مدیریت کند و بداند در تمام حوزه‌های خط‌مشی چه اتفاقی می‌افتد و اطمینان حاصل کند که درجاتی از هماهنگی و انسجام در خط‌مشی وجود دارد، با این حال حتی در آن نظام‌های حکومتی هم مشکلاتی در هماهنگی وجود داشت. در دنیای امروز و با توجه به اینکه مدیریت دولتی به یک نهاد با چند کنشگر [۱۱] تبدیل شده که در سطوح مختلف فعالیت دارد [۱۴] و ذی‌نفعان مختلفی در فرایندهای آن دخیل هستند، به اقدامات هماهنگ بیشتر از قبل نیاز است تا خط‌مشی‌ها و برنامه‌ها به اهداف تعیین شده برسند و هم‌افزایی میان دستگاه‌های دولتی ایجاد شود [۱۵]. اما گسترش حاکمیت دولت بر فضاهای جغرافیایی بزرگ‌تر و به وجود آمدن ایده‌ها و ارزش‌های رقیب [۱۵]، ایجاد هماهنگی را دشوارتر کرده است.

علاوه بر این مدیریت دولتی نوین<sup>۱</sup> که یکی از بزرگ‌ترین و تأثیرگذارترین نهضت‌های مدیریتی در دنیاست، با تمرکز بر نگاه تخصصی و تقسیم‌کار بین دستگاه‌های دولتی، چالشی برای هماهنگی حکومت‌ها در مواجهه و توانایی آنها برای حل مسائل سیاستی ایجاد کرده است [۲]; [۱۰]; [۶]. اصل «سازمان‌های تک‌منظوره»<sup>۲</sup> در این نهضت، با ایجاد نقش‌ها و کارکردهای تخصصی باعث ایجاد چندپارگی، خودمحوری،<sup>۳</sup> عدم همکاری و هماهنگی در حکومت شد و در نهایت اثربخشی و کارایی را کاهش داد. علاوه بر این، مدیریت عملکرد به عنوان یکی از کارویژه‌های اصلی این نهضت، رقابت را به جای همکاری بین سازمان‌های بخش عمومی ترویج کرد و باعث شد دستگاه‌های دولتی از هم گسیخته شوند [۴]; [۹]. در

۱. یکی از رویکردهای مدیریت دولتی و اداره کشور است که به دنبال کوچک‌سازی دولت از طریق برون‌سپاری خدمات و حاکم کردن نگاه‌های اقتصادی بر اداره دولت است.

2. Single-Purpose Organizations.

3. Self-Centred .



در حوزه خطمشی خاص و دسترسی شهروندان به خدمات یکپارچه از «حکمرانی به‌هم‌پیوسته» استفاده کرد [۱۸]. اداره حسابرسی ملی بریتانیا حکمرانی به‌هم‌پیوسته را این‌گونه تعریف کرده است: «تجمیع تعدادی از نهادهای بخش عمومی، خصوصی و داوطلبانه برای کار در سراسر مرزهای سازمانی در راستای رسیدن به یک هدف مشترک» [۱۶]. در جدول شماره ۱ انگیزه‌های مختلف برای پیوستن دستگاه‌های دولتی به یکدیگر ذکر شده است:

«حکمرانی به‌هم‌پیوسته»<sup>۲</sup> مورد توجه مجدد قرار گرفتند [۱۲]. حکمرانی به‌هم‌پیوسته اولین بار در دوره دولت بلر<sup>۳</sup> در انگلستان در سال ۱۹۹۷ مطرح شد و هدف اصلی آن، حل مشکلات پیچیده‌ای بود که فراتر از مرزهای سازمان‌های بخش عمومی، سطوح اداری و حوزه‌های خطمشی هستند [۱۸]. دولت بلر، برای دستیابی به هماهنگی افقی و عمودی و در نتیجه اجتناب از موقعیت‌هایی که در آن خطمشی‌های مختلف یکدیگر را تضعیف می‌کنند [۱۶]، استفاده بهتر از منابع کمیاب، ایجاد هم‌افزایی با گردهم آوردن مشارکت‌کنندگان مختلف

### جدول ۱. انگیزه‌های پیوند دستگاه‌های دولتی مختلف به یکدیگر [۱۸]

انگیزه‌های به‌هم پیوستن
به‌دست آوردن دیدگاه گسترده‌تر، به‌طوری که وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مراکز خدمات‌رسانی در انجام برنامه‌ها نقش‌آفرینی مناسبی داشته باشند.
کاهش تضاد بین خطمشی‌های مختلف و مقابله با مسائل اجتماعی غیر قابل حل از طریق ترویج برنامه‌هایی که به‌هم مرتب شده‌اند.
ایجاد خدمات یکپارچه و بهبود ارائه خدمات از طریق «مراکز متمرکز».
ترویج نوآوری با گردهم آوردن افراد با پیشینه، حرفه و تجربیات مختلف.
استفاده بهتر و مقرون‌به‌صرفه از منابع با حذف همپوشانی‌ها.

خطمشی‌ها یا دستگاه‌ها اشاره دارد که ممکن است آنها را قادر به همکاری کند؛ اما حکمرانی کل‌گرا به‌عنوان فعالیتی سختگیرانه‌تر، با مجموعه‌هایی از اهداف روشن که یکدیگر را تقویت می‌کنند، تعریف می‌شود. در مقابل اندیشمندان دیگری معتقدند تفاوتی بین این دو نهضت نیست. کریستنسن و لائگارد<sup>۵</sup> (۲۰۰۶) معتقدند این اصطلاحات مفاهیم علمی دقیق نیستند و در عمل، کم‌وبیش مترادف یکدیگر به‌کار می‌روند و هدف مشترک آنها دستیابی به هماهنگی در خطمشی عمومی است که در قسمت بعد این مفهوم را تبیین و گونه‌شناسی‌های مختلفی که از آن وجود دارد بررسی می‌شود.

در طرف دیگر «حکمرانی کل‌گرا» به دستگاه‌های مختلف دولتی و سازمان‌هایی اشاره دارد که فراتر از مرزهای خود، به شکل رسمی یا غیررسمی برای دستیابی به یک هدف مشترک و ارائه پاسخی یکپارچه به مسائل خاص کار می‌کنند. حکمرانی کل‌گرا ممکن است همه سطوح دولتی را دربرگیرد و شامل گروه‌های خارج از دولت نیز باشد و می‌تواند منجر به افزایش یکپارچگی در سطح محلی و مشارکت عمومی و خصوصی برای حل مسائل بدخیم شود [۱۸].

برخی از نویسندگان بین مفهوم حکمرانی به‌هم‌پیوسته و کل‌گرا تمایز قائل می‌شوند، برای مثال پری<sup>۴</sup> (۲۰۰۴) معتقد است حکمرانی به‌هم‌پیوسته به هماهنگی بین ترتیبات سازمانی برنامه‌ها،

1. Whole-of-Government.  
 2. Joined-Up Government.  
 3. Blair  
 4. Perri 6  
 5. Christensen and Lagreid.

## مفهوم‌شناسی هماهنگی و سطوح مختلف آن در نظام خط‌مشی‌گذاری عمومی

به‌وجود آید. در نظر لائگارد و همکاران<sup>۱</sup> (۲۰۱۶) هماهنگی می‌تواند در حالت جزئی به سمت خط‌مشی‌ها و مشکلات خاص یا در حالت گسترده‌تر در رفتار و فرهنگ نظام سیاسی - اداری حاکم باشد. در سطح‌بندی دیگری لسمتکالف<sup>۲</sup> مقیاسی از هماهنگی در بخش عمومی را ارائه کرده است که از تصمیمات مستقل سازمان‌ها در پایین‌ترین سطح هماهنگی در بین برنامه‌های عمومی تا سطح بسیار بالایی از همکاری و انسجام که توسط یک استراتژی منسجم دولتی، همه حوزه‌های عمومی را دربر می‌گیرد پوشش دهد [۱۷]. بنابراین ممکن است هماهنگی در سطحی جزئی حاکم باشد؛ اما روح هماهنگی در حکومت به‌صورت کلی وجود نداشته باشد و بخشی‌نگری در دید اکثریت مطلوب باشد تا به اهداف عملیاتی برسند. در قسمت بعد به ارائه گونه‌شناسی‌های مختلفی هماهنگی در خط‌مشی عمومی به اختصار شرح داده می‌شوند.

هماهنگی یکی از «سنگ بناهای فلسفی» دولت بوده [۱۷] و نیاز است در تنظیم و اجرای خط‌مشی‌ها، مدیریت و ارائه خدمات [۱۶] و برای ترویج شیوه‌های حکمرانی خوب و حصول اطمینان از اجرای موفقیت‌آمیز هر برنامه توسعه در نظر گرفته شود [۱۵]. با این حال مفهومی سیال است که می‌تواند در نظر افراد مختلف معانی متفاوتی داشته باشد و نیاز به تعریف روشنی از آن وجود دارد [۱۷]; [۱۴]. در این گزارش و با الهام‌گرفتن از مطالعات دیگر، هماهنگی به‌عنوان فرایندی پویا در راستای یکپارچه‌سازی فعالیت‌ها و ایجاد همسویی هدفمند میان وظایف و تلاش‌های واحدها با تعامل سنجیده بازیگران وابسته به یکدیگر تعریف می‌شود که فعالیت‌های سازمانی را تسهیل می‌کند، از همپوشانی و ناهماهنگی‌ها، خلأها و تضادها در داخل و بین خط‌مشی‌ها جلوگیری می‌کند و ایجاد انسجام و کاهش همپوشانی در خط‌مشی‌ها را در پی دارد تا به یک هدف از پیش تعریف شده دست پیدا شود [۱۷]; [۴]; [۱۴]; [۱۶]; [۱۵]. هماهنگی در خط‌مشی عمومی ممکن است در سطوح مختلفی

## گونه‌شناسی انواع هماهنگی

منفی است؛ زیرا ممکن است مستلزم آن باشد که بازیگران از برخی اهداف خط‌مشی و شیوه‌های دستیابی به اهداف خود صرف‌نظر کنند تا به عملکرد کلی‌تر دست یابند و حکومت را در نیل به اهداف یاری کنند [۱۷]; [۱۶].

از منظر دیگر هماهنگی را می‌توان از دو بُعد درونی و بیرونی در نظر گرفت. هماهنگی درونی بین بازیگران رسمی در دولت مرکزی است، درحالی که هماهنگی بیرونی به تعامل بین دولت و سازمان‌ها با مشارکت‌کنندگان خارج از آن به‌عنوان مثال جامعه مدنی، سازمان‌های بین‌المللی و... اشاره دارد [۴]. برای مثال در خط‌مشی‌گذاری حوزه دریاچه ارومیه ممکن است چند وزارتخانه با یکدیگر هماهنگ شوند تا مشکل دریاچه را حل کنند که در این حالت هماهنگی درونی محقق شده است. در حالت دیگر ممکن است سازمان‌های مردم‌نهاد، کشاورزان، انجمن‌های صنفی و بسیج منطقه نیز مشارکت داده شده و در نظر گرفته شوند که در این

همان‌طور که گفته شد هماهنگی مفهومی سیال است و نیاز به تعریف و فهم دقیقی از آن وجود دارد تا قدم‌های بعدی در تدوین و اجرای هماهنگ خط‌مشی‌ها به‌درستی طی شود. در این راستا و برای نیل به این هدف، در این قسمت گونه‌شناسی‌های مختلفی که از مفهوم هماهنگی ارائه شده مورد بررسی قرار می‌گیرند.

اولین گونه‌شناسی، تقسیم هماهنگی به‌عنوان همگام‌سازی تلاش‌ها از دو دیدگاه مثبت و منفی است. هماهنگی منفی شامل توافقی حتی ضمنی است تا بازیگران و سازمان‌ها به برنامه‌های یکدیگر آسیب نرسانند [۱۷] و به‌موجب آن حکومت به‌دنبال اجتناب از اشتراک برنامه‌ها بین سازمان‌ها بوده [۱۶] و حذف تضادها، ناسازگاری‌ها و همپوشانی‌ها مدنظر قرار می‌گیرد [۱۵] که حداقل میزان هماهنگی برای حکومت را نشان می‌دهد [۱۷]. هماهنگی مثبت، به شیوه متفاوت به‌دنبال ایجاد همکاری و کار گروهی [۱۵] و انسجام است. دستیابی به این مفهوم، بسیار دشوارتر از هماهنگی

1. Læg Reid et al.  
2. Les Metcalfe.

تحمیل کند؛ بنابراین، هماهنگی افقی، برخلاف هماهنگی عمودی، غالباً ماهیتی داوطلبانه خواهد داشت [۱۷].

گفتمان اصلاحی دیدگاه ساختاری و ابزاری، بر مشارکت و همکاری در سراسر مرزهای اداره‌ها و سازمان‌ها تأکید داشته و مستلزم تغییر نگرش فرهنگی است. این گفتمان بر این ایده مبتنی است که سازمان‌ها، ارزش‌ها و هنجارهای غیررسمی دارند که بر تصمیم‌گیری تأثیر می‌گذارد و ریشه در سنت‌های تاریخی و نهادی سیستم‌های سیاسی - اداری دارند. در این گفتمان، هماهنگی و همکاری فراتر از مرزهای دولت با ایجاد فرهنگ مشترک حل مشکلات عمومی مدنظر قرار می‌گیرد و انتظار می‌رود که مدیران اجرایی با مبنا قرار دادن این موضوع، برای هماهنگی افقی بیشتر ارزش قائل شوند [۱۵].

در گونه‌شناسی دیگر هماهنگی به دو قسمت هماهنگی رویه‌ای و محتوایی تقسیم می‌شود. هماهنگی رویه‌ای به ساختار خود سازمان مربوط شده و ماهیت روابط رسمی بین اعضای آن را نشان می‌دهد و هماهنگی محتوایی به ماهیت فعالیت‌های سازمان مربوط می‌شود [۱۵]. برای مثال دو سازمان فرهنگی به‌واسطه هدف و فعالیت‌های مشترکی که انجام می‌دهند ممکن است به هماهنگی محتوایی برسند، درحالی که در سازمان تأمین اجتماعی با سازمان‌های ذی‌ربط خود مثلاً شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی (شستا)، هماهنگی رویه‌ای و سلسله‌مراتبی داشته باشد.

حالت هماهنگی بیرونی نیز به وقوع پیوسته است.

ازسوی دیگر گونه‌شناسی ساختاری - ابزاری و فرهنگی - نهادی برای درک کیفیت و ظرفیت هماهنگی وجود دارد. این گونه‌شناسی بر این نکته تأکید دارد که چگونه ساختار رسمی یا هنجاری مدیریت دولتی با هدایت توجه و شکل‌دهی چارچوب‌های مرجع و نگرش‌ها [۱۴] و مدل‌های فکری، تصمیم‌گیری کارمندان دولت را هدایت می‌کند و بر آن تأثیر می‌گذارد [۱۲]. هماهنگی ساختاری-ابزاری به دو بخش مجزا تقسیم می‌شود: هماهنگی افقی به هماهنگی بین سازمان‌ها یا واحدها در یک ردیف سلسله‌مراتب در داخل دولت، برای مثال، بین وزراء، بین ادارات یا بین سازمان‌ها اشاره دارد [۱۷]. به عبارت دیگر به هماهنگی بازیگران در یک سطح تمرکز دارد که به روش‌های مختلف با یکدیگر کار می‌کنند [۱۴]. در نوع دوم، هماهنگی عمودی به دلیل رابطه قدرتی که از بالا به پایین جریان دارد، به شیوه‌ای سلسله‌مراتبی مشخص می‌شود [۱۵]. در این دیدگاه فرایندهای تصمیم‌گیری در سازمان‌های عمومی عمدتاً توسط رهبران ارشد سیاسی و اداری و به‌عنوان نتیجه هماهنگی سلسله‌مراتبی دیده می‌شود [۱۹]. پیش‌شرط اصلی در این رویکرد آن است که رهبران با عقلانیت بسیار بالا و اهداف نسبتاً روشن، ساختارهایی را انتخاب می‌کنند، که با این اهداف مطابقت داشته باشند و بینش مناسبی نسبت به تأثیرات بالقوه ساختارهای انتخاب شده دارند [۱۲]. در هماهنگی افقی، هیچ بازیگری نمی‌تواند با توسل به اختیارات سلسله‌مراتبی، تصمیماتی را بر بازیگر دیگری

جدول ۲. گونه‌شناسی‌های مختلف از هماهنگی در خط‌مشی عمومی

هماهنگی منفی	هماهنگی مثبت	
ایجاد حداقل هماهنگی با عدم تداخل وظایف سازمان‌ها و تفکیک آنها از یکدیگر	ایجاد همکاری و هم‌افزایی میان سازمان‌ها و دستگاه‌های مختلف	گونه‌شناسی اول
هماهنگی خارجی	هماهنگی داخلی	
هماهنگی بین دولت و سازمان‌ها با مشارکت‌کنندگان خارج از آن مانند جامعه مدنی یا سازمان‌های بین‌المللی و....	هماهنگی بین بازیگران مختلف درون سازمان دولتی یا تمام دستگاه‌های دولتی	گونه‌شناسی دوم



فرهنگی - نهادی	ساختاری - ابزاری		گونه‌شناسی سوم
	هماهنگی عمودی	هماهنگی افقی	
هماهنگی و همکاری فراتر از مرزهای دولت با ایجاد فرهنگ مشترک حل مشکلات عمومی	ایجاد هماهنگی از بالا به پایین و به صورت سلسله‌مراتبی بین دستگاه‌های مختلف	هماهنگی بین سازمان‌ها یا واحدهای دولتی هم سطح	
هماهنگی محتوایی	هماهنگی رویه‌ای		گونه‌شناسی چهارم
هماهنگی با توجه به ماهیت فعالیت‌های سازمان ایجاد می‌گردد	ایجاد هماهنگی از طریق روابط رسمی در سازمان‌ها		

دستیابی به هماهنگی مطابق هر یک از گونه‌های بالا که در جدول ۲، جمع‌بندی شده، نیازمند مکانیسم‌ها و ابزارهایی است که در قسمت بعدی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

## مکانیسم‌های ایجاد هماهنگی در خط‌مشی عمومی



تبادل اطلاعات را تا حد زیادی تسهیل کند [۲۰]. در این گزارش در ارتباط با سه مکانیسم هماهنگی بحث می‌شود که در سطح کلی و انتزاعی هستند و به فرایندهای اساسی اشاره می‌کنند که زیربنای تلاش‌ها و ابزارهای هماهنگی هستند [۱۷]. مکانیسم‌های اساسی در عمل به روش‌های مختلفی ترکیب می‌شوند و ابزارهای هماهنگی معمولاً به بیش از یک مکانیسم تکیه می‌کنند، اما یک منطق غالب دارند که آنها را به یک مکانیسم پیوند می‌دهد [۲۱]. در این مطالعه پس از بررسی سه مکانیسم سلسله‌مراتب، بازار و شبکه، گونه‌شناسی از ابزارهای هماهنگی خط‌مشی ارائه می‌شود.

### مکانیسم هماهنگی سلسله‌مراتبی

سلسله‌مراتب آشناترین مکانیسمی است که برای ایجاد هماهنگی بین برنامه‌ها و سازمان‌ها در بخش عمومی استفاده می‌شود و اولین بار با تأکید بر تقسیم‌کار و قوانین و رویه‌ها، به‌عنوان ابزارهای هماهنگی در نظریه بوروکراسی وبر آمده است [۱۷]. راه‌حلی که توسط حکومت برای ایجاد هماهنگی در هنگام استفاده از این مکانیسم انتخاب می‌شود، استفاده از اختیارات سلسله‌مراتبی است [۶]. مطابق دیدگاه حاکم بر این مکانیسم، اگر حاکمیت از اقتدار کافی برخوردار باشد می‌تواند با اعتقاد خود به مناسب‌بودن برخی فعالیت‌ها، آنها را انجام

ناهماهنگی و ناتوانی در ایجاد همکاری و هماهنگی بین خط‌مشی‌ها و برنامه‌ها به‌عنوان یکی از دلایل اساسی و بنیادی شکست‌های اساسی متعدد حکومت در نظر گرفته می‌شود و اغلب به‌نظر می‌رسد یک سازمان دولتی حتی ابتدایی‌ترین اطلاعات را در مورد کارهایی که سایر بخش‌ها انجام می‌دهند، نداشته باشد. با این حال مهم فهم آن است که تمام خط‌مشی‌ها و برنامه‌ها بخشی از یک دولت هستند و باید بتوانند با یکدیگر و در جهت یک هدف عمومی مشترک عمل کنند [۱۷]. کشورهای مختلف برای نیل به این هدف، استراتژی‌های مختلفی را در پیش گرفته‌اند و از ابزارهای گوناگونی استفاده می‌کنند. برای مثال با تحمیل اقدامات به دیگران به‌صورت سلسله‌مراتبی یا استفاده از ترتیبات شبکه‌ای و هماهنگی بازیگران مختلف با یکدیگر به این هدف دست پیدا کردند [۱۵].

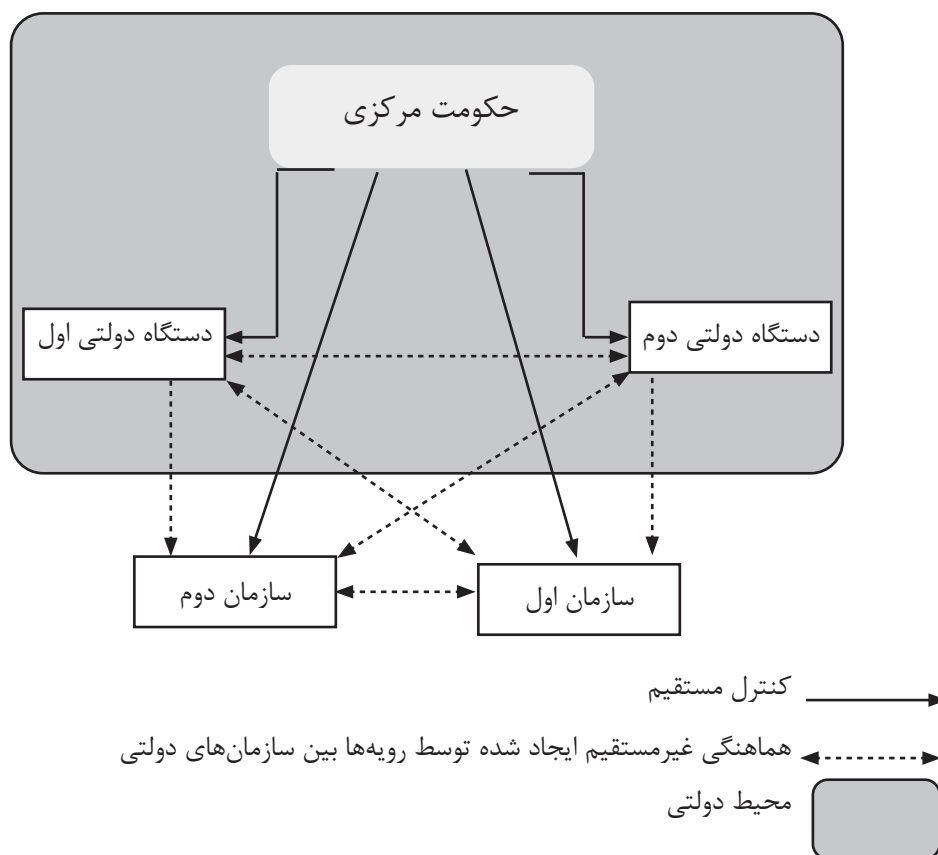
مکانیسم‌های عمده‌ای برای ایجاد هماهنگی در خط‌مشی عمومی وجود دارد، برای مثال مکانیسم‌ها می‌توانند در دسته رسمی و غیررسمی تقسیم می‌شوند. مکانیسم‌های هماهنگی رسمی براساس توافق بین دو یا چند سازمان است که رویه‌هایی را برای اشتراک‌گذاری و دسترسی منظم به اطلاعات یکدیگر مشخص می‌کنند و هماهنگی غیررسمی بر شبکه‌های شخصی و حرفه‌ای مدیران دولتی متکی است. در این شیوه، اعتماد و روابط اجتماعی



برنامه‌ها را در مجموعه‌های استراتژیک بزرگ‌تر قرار داده و رویکردهای جامعی برای مشکلات عمده عمومی ایجاد می‌کند [۱۷]. برای مثال ممکن است رویه‌ای ایجاد شود که انجام هر طرح کلان حکومتی که با محیط زیست در ارتباط است، به اطلاع سازمان حفاظت محیط زیست برسد و این سازمان نیز ملزم شود در مدت کوتاهی به آن پاسخ دهد و پس از آن طرح اجرا شود. ویژگی مشترک ابزارهای مکانیسم هماهنگی سلسله‌مراتبی آن است که از اقتدار و قدرت برای ایجاد هماهنگی بین سازمان‌ها و برنامه‌ها استفاده می‌شود و همان‌طور که در شکل ۱ قابل ملاحظه است، دولت به شکل مستقیم بر دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی نظارت کرده و هماهنگی بین آنها ایجاد می‌کند [۱۷].

دهد و اگر فاقد این اقتدار باشد، ممکن است مجبور باشد از قدرت سیاسی و زور برای رسیدن به اهداف خود استفاده کند. هماهنگی از نوع سلسله‌مراتبی یک استراتژی کنترلی برای هماهنگ کردن رفتار سازمان‌هایی است که اگر اعمال قدرت و وجود قوانین نباشد، احتمال دارد از انجام اقدام مدنظر حکومت سرپیچی کنند [۱۷]. برای مثال ممکن است سازمان‌های مختلفی وجود داشته باشند که برای رسیدن به کارایی و بهره‌وری بالا در مسیر اهداف خود، بخواهند به محیط زیست کشور آسیب برسانند که حاکمیت کشور می‌تواند با وضع قوانین و محدودیت‌های مختلف آنها را از انجام این کار منع کند و سرمایه ملی کشور را برای نسل‌های آینده حفظ کند. حکومت‌ها همچنین ممکن است رویه‌هایی برای دستیابی به اهداف مشابه ایجاد کنند که هماهنگی میان سازمان‌های دولتی را به همراه دارد. رویه‌ها،

شکل ۱. هماهنگی با استفاده از مکانیسم سلسله‌مراتب در سازمان‌های عمومی



استفاده از یک ساختار سلسله‌مراتبی، اختیارات مشخصی را برای بخش‌های مختلف ایجاد می‌کند و خطوط ارتباطی واضحی را ایجاد می‌کند تا دستگاه‌های مختلف بدانند به چه کسی گزارش دهند و از کجا اطلاعات و دستورالعمل‌ها را دریافت کنند؟ این امر به هماهنگی بین بخش‌های مختلف کمک می‌کند [۲۲].

بنابراین، سلسله‌مراتب در همه حال بد نیست و شرایطی وجود دارد که بتوان از ساختار سلسله‌مراتبی در حکومت به شکل موفقیت‌آمیزی استفاده کرد، برای مثال به‌کارگیری سلسله‌مراتب در محیطی پایدار کارآمد است؛ اما اگر کارها نیاز به خلاقیت داشته و مبهم و پیچیده باشند، به‌کارگیری سلسله‌مراتب کارایی لازم را نخواهد داشت [۲۴]. به عبارت دیگر در محیط ایستایی که نیاز به تغییری در آن وجود ندارد، می‌توان از «دولت قوانین» و خدمات اداری معمول، تحت نظارت دقیق و مطابق با استانداردهای بالا استفاده کرد، اما با توجه به محیط درحال تغییر دنیای امروز و بروز مسائل بدخیم و همچنین ذی‌نفعان متعددی که در محیط خط‌مشی‌گذاری مداخله دارند، این مکانیسم از دهه ۱۹۷۰ محبوبیتش را از دست داد [۲۵].

در حالی که سلسله‌مراتب، وسیله‌ای متعارف برای ایجاد هماهنگی و رفع بسیاری از مشکلات حکومت است، اما در مواقعی با خطاهای عمده نیز مواجه می‌شود. نکته مهم آن است که همه دولت‌ها برای انجام مناسب اداره امور عمومی نیاز به تفویض اختیار دارند که سلسله‌مراتب مانع آن است [۱۷]. سلسله‌مراتب باعث می‌شود برنامه‌ریزی و رهبری به‌جای تصمیم‌گیری در مورد مسائل بزرگ، درگیر عملیات روزمره شود و از کلان‌نگری بازماند و با وسعت‌یافتن زنجیره سلسله‌مراتب، انجام فعالیت‌های مختلف توسط سازمان‌ها کند می‌شود [۲۲] که این اتفاق برای حل مسائل مناقشه‌برانگیز - که تصمیم‌گیرندگان متعددی در آن دخیل هستند و بدیل‌های خط‌مشی متعارض در ارتباط با آن وجود دارد - بسیار چالش‌آفرین است. علاوه بر این هماهنگی سلسله‌مراتبی موقعیت ذی‌نفعان را مستقل فرض می‌کند و ماهیت مناقشه‌برانگیز و متغیر خط‌مشی عمومی را نادیده می‌گیرد و به این علت انتقادات زیادی به آن وارد شده است [۲۳]. با این حال حتی در ساختارهای غیرمتمرکز و اصلاح‌شده حکومت، عناصر سلسله‌مراتبی مهمی وجود دارند که ممکن است به رفع مشکلات مربوط به هماهنگی کمک کنند [۱۸].

### مکانیسم هماهنگی مبتنی بر سازوکارهای بازار

است. در نتیجه این مکانیسم، تمرکز اقدامات دولتی از ارائه خدمات به مدیریت روابط قراردادی تغییر پیدا می‌کند [۲۶]. بازارها و قراردادهای زمانی منجر به هماهنگی می‌شوند که شفافیت کامل در مورد اطلاعات، قیمت و کیفیت خدمات وجود داشته باشد و رقابت و انگیزه‌های مرتبط با عملکرد، مکانیسم اساسی برای «کنترل» رفتار سازمان‌ها در بازار است. به این ترتیب نیازی به پیوند رسمی بین سازمان‌های عضو نیست و هماهنگی اقدامات توسط «دست نامرئی» بازار انجام می‌شود [۱۷].

این مکانیسم در عمل با ناکارآمدی‌ها و چالش‌های فراوانی مواجه شده است. برای مثال برون‌سپاری‌های انجام شده در بریتانیا ناموفق بودند، بعضی از سازمان‌هایی که به برون‌سپاری بخش فناوری اطلاعات پرداختند، به‌سرعت کنترل بر سازمان‌شان را از دست دادند و طرف تأمین‌کننده قرارداد، عنان آنها را در دست گرفت. در بعضی سازمان‌های دیگر منازعات حقوقی فراوانی بین دو طرف قرارداد ایجاد شد، برای مثال اختلافات حقوقی مشابهی بین چندین سرویس پلیس و تأمین‌کنندگان آنها در سال ۱۹۹۵ آشکار شد. چالش دیگر این مکانیسم، تبدیل شدن سازمان عمومی به یک مشتری با اولویت پایین برای تأمین‌کننده پس از امضای

بازارها دومین مکانیسم اساسی برای هماهنگی را تشکیل می‌دهند و بر مبادلات میان بازیگران، با چانه‌زدن و رقابت به‌عنوان فرایندهای اساسی اتکا دارند و تمامی ذی‌نفعان و فعالان با مکانیسم قیمت و انگیزه‌های شخصی هماهنگ می‌شوند [۲۱]. این مکانیسم در دهه ۱۹۹۰ به روشی ایدئال تبدیل شد، زمانی که قراردادهای مناقصه‌ها، صاحبان مسئولیت را وادار به پاسخگویی در قبال مسائل مالی کرد و به دنبال ایجاد انعطاف‌پذیری بیشتر و مقررات کمتر بود و مصرف‌کنندگان خدمات عمومی معین می‌کردند که یک برنامه ادامه پیدا کند یا نه؟ [۲۵]. ایده بهبود ارائه خدمات عمومی از طریق مشوق‌های نوع بازار، تأثیر زیادی بر روش ارائه خدمات عمومی داشته است [۲۱] و مبنای نظری قوی در نظریه انتخاب عمومی<sup>۱</sup> و نو نهادگرایی اقتصادی<sup>۲</sup> دارد. این چارچوب‌های نظری بر قراردادهای نتیجه‌محور [۱۷] که شرایط توافق بین دو طرف و معاملات یا کار را مشخص می‌کنند تأکید دارد [۲۱] و بر این پیش‌فرض استوار است که بخش عمومی، می‌تواند به انعقاد قرارداد با خدمات‌دهندگان بیرون از دولت بپردازد و خدمات مشخص و استاندارد و سیستم‌های پرداخت دقیق براساس محرک‌های اقتصادی ایجاد شود که پیامد آن کارآمدی بیشتر بخش عمومی

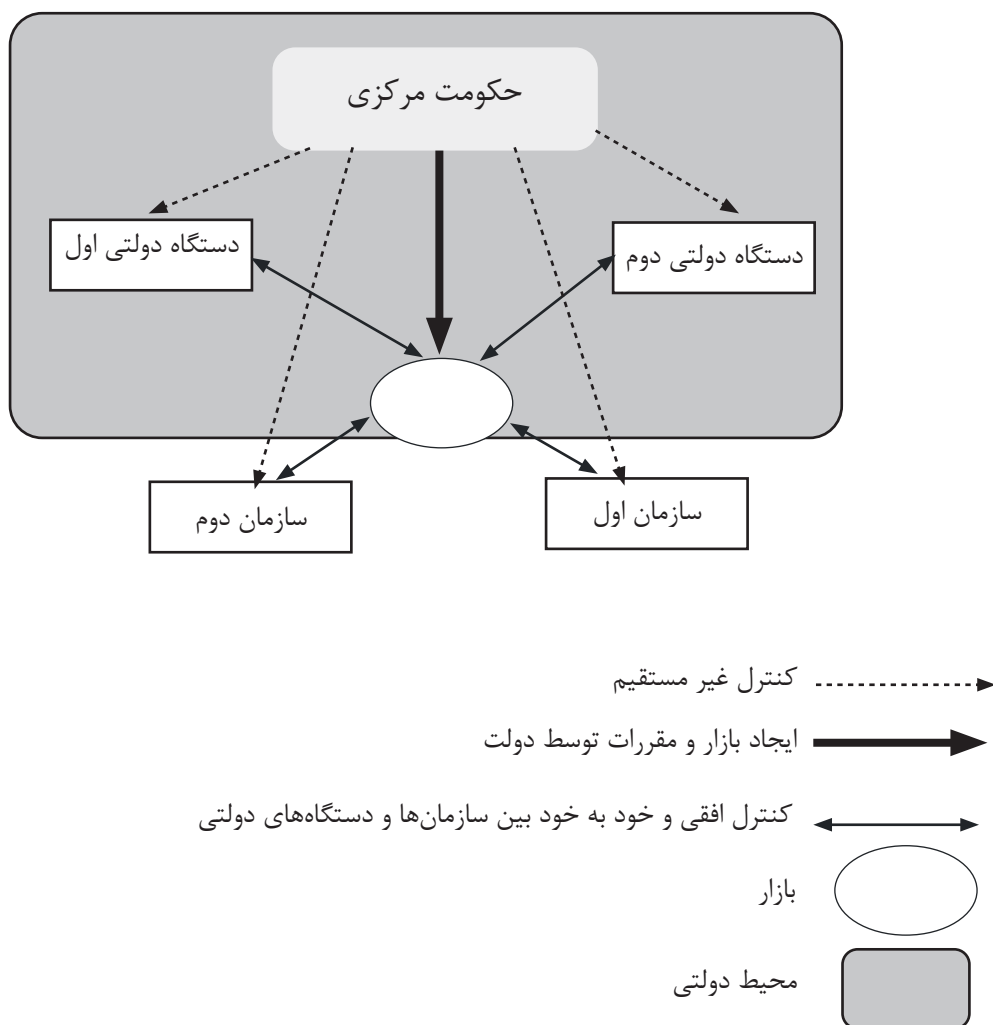
۱. معتقدان به این نظریه می‌گویند اگر به برون‌سپاری خدمات روی آوریم، فشارهای بازار منجر به بهبود عملکرد می‌شود [۴۴].

۲. اقتصادهای نهادی بر این پیش‌فرض استوارند که انسان‌ها حداکثرسازان منافع خود هستند و کارمندان دولت نیز از این قاعده مستثنا نیستند [۴۴].

ارزش‌های انصاف، برابری و عدالت است [۲۶]. انتقاد دیگر آن است که شهروندان مالک دولت هستند که دولت‌مردان را برای پیگیری منافع عمومی انتخاب می‌کنند و در نظر گرفتن آنها به‌عنوان مشتری ناقض این حق است [۴۴]. شکل ۲، هماهنگی از طریق مکانیسم بازار را نشان می‌دهد. هماهنگی سازمان‌های عمومی توسط نیروی قیمت، رقابت، عرضه و تقاضا ایجاد می‌شود. روابط بین سازمان‌های عمومی عمدتاً براساس مبادله قرارداد است و دولت به‌عنوان ایجادکننده و تنظیم‌کننده بازار عمل می‌کند که این کنترل عمدتاً پس از اجرای کار است [۱۷]

قرارداد است. این اتفاق در قراردادهای سال ۲۰۰۵ و ۲۰۰۶ با شکست یک شرکت نرم‌افزاری در ارائه خدمات رخ داد که باعث شد، آن شرکت با صدها میلیون پوند ضرر کرده و در نتیجه تأخیر در تحویل نرم‌افزارهای حیاتی به پروژه، از کار کناره‌گیری کند. علاوه بر موارد فوق، ارزش‌هایی که در این مکانیسم وجود دارد، بر کارایی و سود ابتن دارند که با ایده خیر عمومی و منفعت عامه در تضاد قرار می‌گیرد و برخورد با شهروندان به‌منزله مشتری، منجر به نادیده گرفتن بخشی از جامعه و مردم می‌شود.<sup>۱</sup> ارزش عمومی در بخش دولتی به کارایی عملکرد دولت مربوط نمی‌شود، در دولت‌های دموکراتیک، ارزش‌های بنیادی شامل آرمان جمعی،

شکل ۲. هماهنگی با استفاده از مکانیسم مبتنی بر بازار



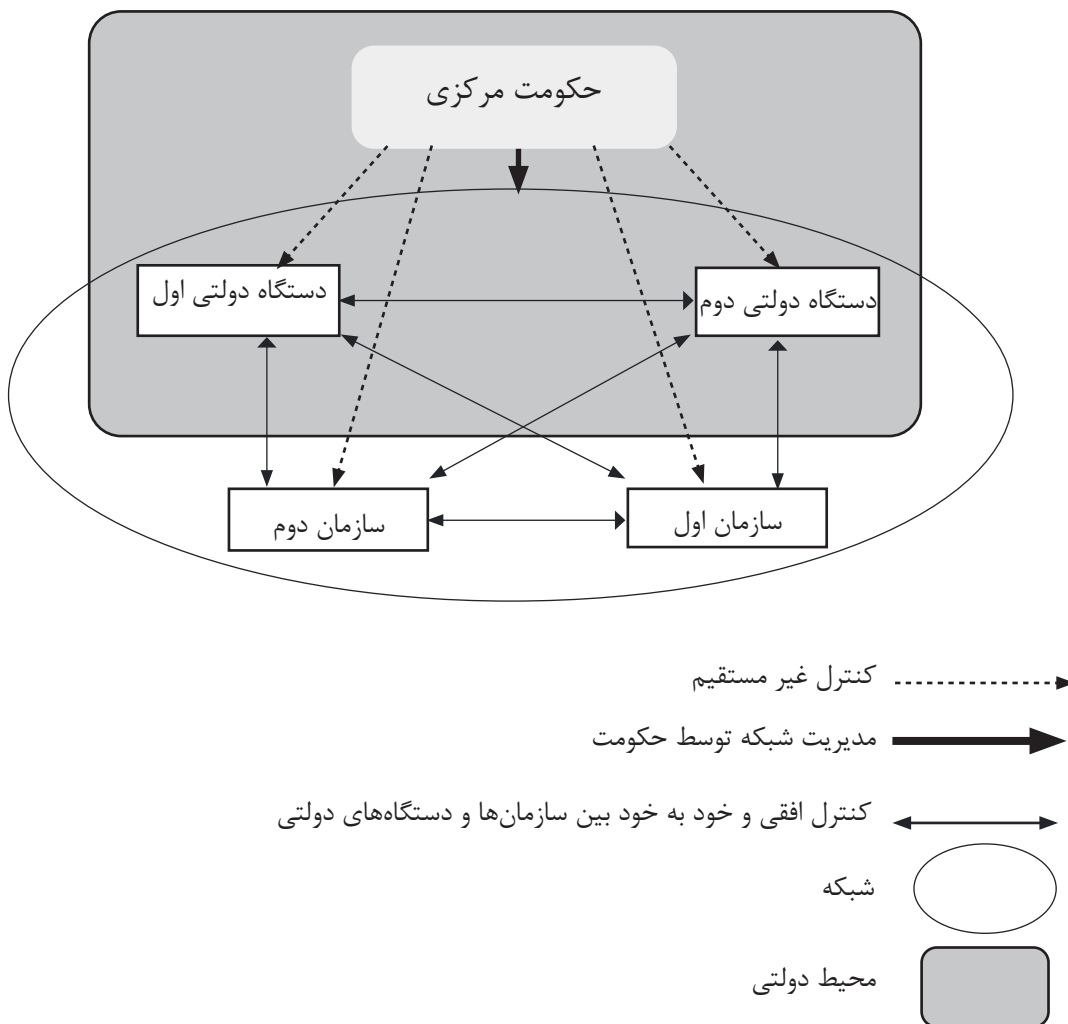
۱. توضیح اینکه ارائه برخی خدمات به مردم به‌دلیل اینکه صرفه و هزینه اقتصادی ندارد، توجیه‌پذیر نیست و فقط برای گروه خاصی، خدمات ارائه می‌شود.

### مکانیسم هماهنگی شبکه‌ای

در سطح خرد است، برای مثال شبکه‌ای حول مسائل یک منطقه در تهران تشکیل می‌شود که بازیگران و مسائل محدودی در آن وجود دارد و گاهی شبکه در حوزه خط‌مشی‌گذاری دریاچه ارومیه تشکیل می‌شود که ذی‌نفعان، سازمان‌های عام‌المنفعه، دستگاه‌های دولتی و مسائل متعدد با گستره ملی و فراوان در آن وجود دارد. شبکه‌ها با همکاری بیشتر با هم‌تایان و با قوانین و نظارت کمتر تعریف شده و به جلب همکاری دیگران و ایجاد اعتماد علاقه‌مند هستند و موفقیت را در نتیجه اقدام مشترک می‌بینند. این سیستم به‌جای مرزها و نقش‌های سازمانی ثابت، عقلانیت جدیدی را براساس ایجاد یک فرهنگ سازمانی مشترک ترویج می‌کند [۲۵]. هماهنگی افقی در این مکانیسم به چانه‌زنی، مذاکره و همکاری متقابل بین شرکت‌کنندگان بستگی دارد. همچنین نیاز است اطلاعاتی در میان سازمان‌ها به اشتراک گذاشته شود تا حداقل مبنایی برای هماهنگی و انسجام برقرار شود. به‌طور معمول، این نوع هماهنگی به زمان قابل توجه و برخی تعاملات نیاز دارد تا اعتماد به اندازه کافی ایجاد شود؛ اما در صورتی که بازیگر اصلی در شبکه از مشروعیت و مقبولیت زیادی برخوردار باشد، هماهنگی ممکن است به‌سرعت به‌دست آید. شکل ۳، عناصر اصلی هماهنگی شبکه‌ای را خلاصه می‌کند که در آن هماهنگی عمدتاً به‌صورت افقی بین سازمان‌های بخش عمومی با دولت به‌عنوان مدیر شبکه شکل می‌گیرد [۱۷].

شبکه‌ها، سومین مکانیسم اساسی برای ایجاد هماهنگی در بخش عمومی هستند و به اقدامات داوطلبانه مشارکتی و همبستگی بین سازمان‌ها اشاره دارند [۱۷]. مکانیسم شبکه از مکانیسم بازار و قراردادهای پیمانکاری به‌عنوان ابزار کلیدی آن، بسیار پیچیده‌تر است [۲۱]. در علم خط‌مشی‌گذاری، علاقه فزاینده‌ای به ایده شبکه‌های خط‌مشی به‌عنوان مفهومی که برای توصیف و تحلیل محیطی که خط‌مشی در آن توسعه و اجرا می‌شود، وجود دارد. شبکه‌ها به‌عنوان الگوهای نسبتاً پایدار روابط اجتماعی بین بازیگران متقابلاً وابسته در نظر گرفته می‌شود که علایق، ادراکات و منابع متنوعی دارند و خود را حول مشکلات خط‌مشی‌گذاری یا منابع تشکیل و تغییر می‌دهند [۲۷]. ایجاد ساختارها و مکانیسم‌های شبکه بخش مهمی از مدیریت دولتی امروز است تا حکومت‌ها به چالش‌های بخش عمومی که در اثر مدیریت عمومی جدید به‌وجود آمده و همچنین مسائل بدخیم معاصر پاسخگو باشند [۲۳]. پیش‌فرض اصلی این مکانیسم آن است که خط‌مشی عمومی، در شبکه پیچیده‌ای از سازمان‌های دولتی، شبه‌دولتی و خصوصی توسعه می‌یابد و زمانی که یک بازیگر (دولتی) سعی می‌کند بر فرایندهای خط‌مشی‌گذاری حاکم باشد، باید ویژگی‌های این شبکه را در نظر بگیرد [۲۷]. شبکه‌ها رسمی و دائمی هستند، اما از نظر اندازه، پیچیدگی و گروه‌های بازیگری که بر آن تسلط دارند، متفاوت هستند [۲۳]. گاهی یک شبکه برای مدیریت یک مسئله

شکل ۳. مکانیسم هماهنگی شبکه‌ای در بخش عمومی



را نیاز دارد، زیرا این کار در شرایط وابستگی متقابل انجام می‌شود و حتی مدیریت شبکه، یک بازیگر خاص در نظر گرفته نمی‌شود. اینکه کدام بازیگر صلاحیت و امکان ایفای نقش مدیر شبکه را دارد، قطعاً تحت تأثیر موقعیت استراتژیک بازیگران و قوانین مورد استفاده در شبکه قرار دارد. مدیریت تعاملات در شبکه‌ها، کار دشواری است که نیاز به تلاش، تعامل و فداکاری زیادی دارد و حاکم شبکه باید نقش فعالی را ایفا کند تا به نتایج مناسبی دست پیدا کند [۲۸].

در حال حاضر به‌طور کلی پذیرفته شده است که شبکه‌ها محدودیت‌هایی را بر توانایی دولت اعمال می‌کنند [۲۷] و موانع مختلفی برای دستیابی به نتایج مناسب در فرایندهای تصمیم‌گیری شبکه‌ای وجود دارد. محققان مختلف معتقدند به‌کارگیری و مدیریت شبکه و دستیابی به نتایج مناسب برای طرف‌های درگیر کار آسانی نیست و می‌تواند منجر به خطاهای مختلف در فرایند خطمشی‌گذاری شود. اتصال استراتژی‌های بازیگران مختلف به یکدیگر و آشتی دادن تفاوت‌های ادراکی و اهداف بازیگران، به انرژی زیاد، دانش شبکه و مهارت‌های متعدد از جمله مذاکره از سوی مدیر

جدول ۳. مزایا و معایب به‌کارگیری مکانیسم‌های سه‌گانه هماهنگی

معایب	مزایا	مزایا و معایب مکانیسم هماهنگی
تمرکزگرایی شدید در مرکز حکومت	تعیین وظایف و اختیارات مشخص	هماهنگی سلسله‌مراتبی
تمرکز بر عملیات روزمره و غفلت از انجام کارهای بزرگ	تعیین خطوط ارتباطی واضح	
کُند شدن انجام امور	مشخص بودن زنجیره فرمان در سازمان و دولت	
غفلت از ماهیت مناقشه‌برانگیز خط‌مشی‌گذاری		هماهنگی مبتنی بر بازار
کنترل فعالیت‌های سازمان توسط سازمان تحت قرارداد	چابک‌سازی دولت	
به‌وجود آمدن منازعات حقوقی		
تبدیل شدن به یک مشتری با اولویت پایین برای سازمان تحت قرارداد	کم‌کردن هزینه‌های دولت با واگذاری امور به بخش خصوصی	هماهنگی شبکه‌ای
نادیده گرفتن خیر و منفعت عمومی و تکیه بر سود به‌عنوان محرک سازمان‌ها		
برخورد با شهروندان به‌منزله مشتری		
مدت‌زمان طولانی برای ایجاد جو اعتماد و همکاری بین دستگاه‌های مختلف	وجود قوانین کمتر و ابتناء بر همکاری مبتنی بر اعتماد بین بازیگران فعال	هماهنگی شبکه‌ای
دشواری آشتی‌دادن دیدگاه‌های مختلف در شبکه	ایجاد فرهنگ سازمانی مشترک	
مدیریت غیرمتمرکز	به اشتراک‌گذاری اطلاعات بین دستگاه‌های مختلف	

بخشی‌نگری فراوان و عدم هماهنگی شد. در برهه‌هایی نیز شوراهای عالی برای ایجاد هماهنگی فرابخشی تشکیل شدند که البته بسیاری از این شوراها کار کرد عملی برای نیل به این هدف نداشتند [۲۸]. سه مکانیسم معرفی شده در این قسمت در سطح کلان هستند و ابزارهای مختلفی ذیل هر یک از آنها قرار می‌گیرد که در قسمت بعد به ارائه گونه‌شناسی از آنها پرداخته می‌شود.

کشور ایران از مکانیسم‌های مختلفی برای ایجاد هماهنگی در خط‌مشی‌گذاری استفاده کرده است. در دهه ۱۳۵۰ دیدگاه سلسله‌مراتبی با بوروکراسی شدید بر دستگاه‌های دولتی حاکم بود و پس از جنگ با اجرای خط‌مشی‌های مربوط به مدیریت دولتی نوین که با کوچک‌سازی دولت و واگذاری کارها به بخش خصوصی مشخص می‌شد، به دنبال ایجاد هماهنگی در خط‌مشی‌گذاری عمومی بود که خود باعث



## گونه‌شناسی ابزارهای هماهنگی



دارند که آنها را به یک مکانیسم پیوند می‌دهد [۲۱]. مبنای اول تفکیک در این گزارش نیز همین مورد است.

**۲. نوع هماهنگی:** هماهنگی منفی بیانگر توافقی حتی ضمنی است تا بازیگران و سازمان‌ها به برنامه‌های یکدیگر آسیب نرسانند و در آن حذف تضادها، ناسازگاری‌ها و همپوشانی‌ها مدنظر قرار می‌گیرد. در طرف دیگر طیف، هماهنگی مثبت وجود دارد که به دنبال ایجاد همکاری و کار گروهی [۱۵] و انسجام از طریق هماهنگی است.

براساس دو بُعد منطق هماهنگی و نوع هماهنگی و مطابق جدول ۲، گونه‌شناسی ابزارهای هماهنگی خطمشی به شرح زیر ارائه و تحلیل می‌شود.

در این قسمت ابزارهایی که ممکن است در بخش عمومی برای هماهنگ کردن چندین سازمان [۱۷]، در سطوح مختلف مانند حوزه‌های خطمشی، سطوح استراتژیک و عملیاتی به کار گرفته شوند و مدیران حرفه‌ای و بازیگران مختلف خطمشی را درگیر کنند، بررسی می‌شود [۱۶]. برای ایجاد دسته‌بندی و ساده‌سازی فهم ابزارهای هماهنگی، آنها براساس دو عامل تقسیم‌بندی شدند که به نظر جامعیت داشته و تمام ابزارها را پوشش می‌دهند و ویژگی کلی ابزارها را به اختصار بیان می‌کنند:

**۱. منطق هماهنگی:** همان‌طور که گفته شد مکانیسم‌های سه‌گانه ایجاد هماهنگی در خطمشی عمومی در سطح کلی و انتزاعی هستند و ابزارهای هماهنگی معمولاً یک منطق غالب ساختاری

جدول ۴. گونه‌شناسی ابزارهای هماهنگی خطمشی

منطق هماهنگی				
مکانیسم شبکه	مکانیسم بازار	مکانیسم سلسله‌مراتبی		
ابزارهای شبکه‌ای همگراکننده	ابزارهای همگراکننده بازاری	ابزارهای سلسله‌مراتبی هم‌افزا	هماهنگی مثبت	
ابزارهای شبکه‌ای مبتنی بر کارکردهای وظیفه‌ای	ابزارهای بازاری جزئی‌نگر	ابزارهای سلسله‌مراتبی تفکیک‌کننده	نوع هماهنگی هماهنگی منفی	

یکدیگر متفاوت است. در قسمت بعد هریک از این‌گونه تعریف و ابزارهای متناسب با آن را معرفی می‌شوند.

### ابزارهای سلسله‌مراتبی هم‌افزا

این دسته از ابزارها از قوانین و مقررات بهره می‌گیرند تا دولت و حکومت را به هدف خود برسانند؛ اما ایجاد هم‌افزایی بیشتر بین دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی را نیز مدنظر دارند. به عبارت دیگر هدف آنها تفکیک نیست، بلکه به دنبال ایجاد انسجام و کارگروهی از طریق قوانین و مقررات هستند. اولین ابزار این‌گونه، ایجاد واحدهای تبعی یا موجودیت‌های

این نکته شایان ذکر است که بیشتر ابزارهای مکانیسم شبکه‌ای میزانی از سلسله‌مراتبی بودن را دارند؛ اما رویکرد و باور اصلی آنها از باور حاکم بر مکانیسم سلسله‌مراتبی متمایز است. همان‌طور که گفته شد، در مکانیسم شبکه‌ای، بازیگران بر اساس همکاری با همتایان در کنار قوانین و نظارت کمتر تعریف شده و براساس اعتماد همکاری می‌کنند، درحالی که ابتدای اصلی سلسله‌مراتب بر قانون و روابط بالابه‌پایین است.

نکته دیگر آن است که هماهنگی مثبت و منفی در یک طیف قرار می‌گیرد و از سطح بسیار کم تا بسیار زیاد را پوشش می‌دهد؛ لذا میزان هماهنگی مثبت یا منفی ایجاد شده در مکانیسم‌ها و ابزارهای آنها با

داخلی گردهم می‌آورند [۶] و طیف وسیعی از برنامه‌ها را با ادغام (بخش‌هایی از) دیگر وزارتخانه‌ها دربر می‌گیرد [۱۷]. ایجاد و تغییر خطوط کنترل یکی دیگر از راه‌های ساختاری و سلسله‌مراتبی برای دستیابی به هماهنگی بهتر است. مافوق در سلسله‌مراتب ممکن است دستورات خاصی را به سازمان‌های زیرمجموعه در مورد اهداف، وظایف و عملیات صادر کند که هماهنگی را تسهیل می‌کند. یک مثال تاریخی در چندین کشور، ایجاد وزارتخانه‌های مستقل محیط زیست و متمرکز کردن فعالیت‌های مرتبط یا دارای همپوشانی است. در سطوح پایین‌تر، وزرا می‌توانند از اختیارات و خطوط کنترل خود برای اطمینان از رفتارهای هماهنگ در بخش‌های خود استفاده کنند.

ابزار دیگر استفاده از «تزار» در حوزه‌های خط‌مشی برای ایجاد هماهنگی است. تزارها مقاماتی هستند که مسئولیت یک حوزه خط‌مشی به آنها داده می‌شود و موظف به اجرای آن هستند. آنها می‌توانند از اختیارات سیاسی در راستای ایجاد فشار برای عملکرد و هماهنگی بهتر استفاده کنند [۶]. برای مثال به یک فرد این اختیار داده می‌شود تمام سازمان‌ها و دستگاه‌های دخیل در حوزه فضای مجازی را کنترل کند تا مطابق وظایفشان و به شیوه‌ای هماهنگ عمل کنند.

فرایندهای تنظیم بودجه ابزار دیگری برای ایجاد هماهنگی بین سازمان‌هاست. در یک بوروکراسی، اختیار سازمان‌ها برای استفاده از منابع (مانند کارکنان یا امور مالی) آن طور که صلاح می‌دانند بسیار محدود است، زیرا بسیاری از قوانین، مقررات و کنترل‌های سختگیرانه توسط بخش‌های مرکزی تحمیل می‌شود. سیستم مدیریت مالی ورودی‌محور که شامل بودجه، حسابداری و حسابرسی می‌شود، به‌طور واضح و با جزئیات کامل مشخص می‌کند که کدام منابع باید در چه مواردی هزینه شوند؟ فرایند بودجه شامل تمام بخش‌های خط‌مشی‌گذاری می‌شود، فرصتی برای ارزیابی جهت‌گیری استراتژیک برای آینده می‌دهد و نقش مهمی در تعیین و نظارت بر اولویت‌های خط‌مشی دولت ایفا می‌کند [۱۷]. بودجه به هماهنگی بین واحدهای فعالیت مجزا کمک می‌کند تا اطمینان حاصل شود که تمام بخش‌ها با یکدیگر در تعامل هستند [۲۹].

### ابزارهای همگراکننده بازاری

این‌گونه از ابزارها با استفاده از مشوق‌های مالی و فردی و به عبارت دیگر براساس مکانیسم بازار عمل می‌کنند و به دنبال ایجاد هماهنگی مثبت و همگرایی و هم‌افزایی در میان سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی هستند.

تنها ابزار تشخیص داده شده در این‌گونه، سیستم‌های مدیریت مالی نتیجه‌گرا است که می‌توانند برای تقویت کار مشترک و

هماهنگ‌کننده است. سازمان هماهنگ‌کننده در سطوح بالای سلسله‌مراتب قرار می‌گیرد و قدرت هماهنگی این سازمان عمدتاً توسط قوانین و اساسنامه‌ها تعیین و اجرا می‌شود و نهاد هماهنگ‌کننده باید از هیئت‌های مذاکره یا گروه‌های راهبردی مشترک استفاده کند تا به اهداف مصرح دست یابد [۱۷]. شوراها عالی نیز با هدفی مشابه نهاد‌های هماهنگ‌کننده در ایران وجود دارند که کاربست آنها ایجاد هماهنگی میان دستگاه‌های دولتی است. برای مثال می‌توان به ایجاد شورای راهبردی گردشگری سلامت اشاره کرد که در صورت طی فرایندهای قانونی از جمله تشکیل کمیسیون متشکل از چند وزیر طبق اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی این شورا از این باب مرجع اصلی صدور آیین‌نامه خواهد بود. البته تعدد این شوراها و عدم وجود هماهنگی بین آنها، خود به مانعی دیگر برای هماهنگی تبدیل شده است [۱۳].

ابزار دیگر مربوط به این‌گونه، ایجاد دپارتمان‌های منطقه‌ای است. برای مثال، در فرانسه اختیارات قانونی به دپارتمان‌های منطقه‌ای واگذار شد. زیرا اعتقاد بر این بود که هماهنگی بین حوزه‌های خط‌مشی‌گذاری در این سطح، می‌تواند بهتر از وزارتخانه‌های متمرکز به‌شدت تفکیک شده رخ دهد. این تجدید ساختار سازمانی ممکن است برای تغییر اصل اساسی تفکیک تخصصی سازمان‌ها به سازمان‌های مبتنی بر سرزمین استفاده شود [۱۷]. مثالی که در ایران نیز با واگذاری اختیارات ستاد احیای دریاچه ارومیه به استان‌های همان حوزه دنبال شده است و دیگر دفتر ستاد احیا نیز در تهران قرار ندارد و باور بر آن بود که این انتقال باعث همگرایی و هم‌افزایی بیشتر در حوزه آبریز می‌شود.

### ابزارهای سلسله‌مراتبی تفکیک‌کننده

این دسته از ابزارها از مکانیسم سلسله‌مراتبی و از ترتیبات قانونی استفاده می‌کنند و به دنبال ایجاد حداقل هماهنگی در خط‌مشی‌گذاری هستند. به عبارت دیگر ابزارهای این دسته، وظایف سازمان‌های مختلف را از هم دیگر جدا می‌کنند تا صرفاً از بروز تضاد و همپوشانی پیشگیری کنند و وظایف مشابه و مرتبط یکدیگر را در یک مکان تصمیم‌گیری جمع کنند.

اولین ابزار این‌گونه، تغییر تقسیم کار در بخش دولتی با ادغام یا جداسازی سازمان‌هاست. جابه‌جایی اختیارات و وظایف بین بخش‌ها یا سازمان‌ها ممکن است فعالیت‌های مرتبط را در یک سازمان درونی کند و به این ترتیب نیاز به هماهنگی بین سازمان‌ها را کاهش دهد. در اینجا، هماهنگی با گردهم آوردن فعالیت‌های مرتبط با ادغام سازمان‌ها یا جداسازی آنها از سایر سازمان‌ها با فعالیت‌های کاملاً متفاوت افزایش می‌یابد [۱۷]. برای مثال حکومت‌ها می‌توانند؛ مانند استرالیا، کانادا و ایالات متحده، «ابروزارتخانه‌ها» را ایجاد کنند که تعدادی از سازمان‌های مرتبط را برای ایجاد هماهنگی

«عامل تغییر» بازارها عمل می‌کند. استفاده از قرارداد در داخل بخش دولتی می‌تواند به‌عنوان یک عنصر اصلی برای هماهنگی از نوع بازار در نظر گرفته شود. این امر در صورتی صادق است که قراردادها بر اهداف روشن و تحریم‌های سخت در صورت شکست قرارداد تأکید داشته باشند. در چنین بازارها و قراردادهایی، انگیزه‌های افزایش عملکرد سازمانی از طریق پیوند دادن بودجه به عملکرد بسیار مهم است [۱۷].

### ابزارهای شبکه‌ای همگراکننده

این دسته از ابزارها بر تعدد ذی‌نفعان مختلف در فرایند خطمشی‌گذاری باور دارند و به‌دنبال ایجاد هماهنگی و هم‌افزایی میان مجموعه حاضر در شبکه هستند. ابزارهای این دسته به‌دنبال ایجاد باورها و ارزش‌های مشابه هستند تا از این طریق هماهنگی ایجاد شود. مدیریت شبکه می‌تواند به هماهنگی استراتژی‌های سازمان‌ها با اهداف و علایق مختلف حول یک مشکل یا موضوع خاص خطمشی در شبکه‌ای از روابط بین سازمانی بپردازد [۱۷]. اولین ابزار این دسته، استفاده از نهادهای مشورتی و مشارکتی است. نمایندگان سازمان‌های مختلف اطلاعات را در این نهادها مبادله می‌کنند و سازمان‌ها می‌توانند متقابلاً فعالیت‌های خود را براساس اطلاعات مبادله‌شده تنظیم کنند و مسائل مربوط به سازمان‌ها را مورد بحث و مذاکره قرار دهند و حتی استراتژی‌های مشترک را نیز تدوین کنند. تصمیمات اتخاذ شده توسط این نهادها باید قبل از اجرایی شدن توسط سازمان‌های عضو یا یک نهاد بالاتر تصویب و پس از آن اجرا شود. چنین ارگان‌هایی ممکن است دائمی یا موقت باشند و توصیه‌های آنها می‌تواند به درجات مختلف الزام‌آور باشد. برای مثال می‌توان کمیته‌هایی را ایجاد کرد که قدرت تصمیم‌گیری رسمی ندارند و اعضای سازمان‌های مختلف را درگیر می‌کنند یا رویه‌هایی برای مشاوره یا بررسی اجباری برای پیشنهادها خطمشی، پیش‌نویس قانون یا سایر طرح‌ها ایجاد کرد [۱۷]. این ابزار بسیار ساده است. برای مثال وزاری که می‌خواهند پیشنهادی را به کابینه ارائه کنند، موظف شوند که ۴۸ ساعت به همکاران خود وقت دهند تا سایر وزرا بتوانند ارزیابی کنند که این پیشنهاد با برنامه‌های موجود آنها مطابقت دارد یا خیر [۶].

ابزار دیگر مربوط به ایجاد نهادهای تصمیم‌گیری جمعی است که سطح بالاتری از همکاری بین سازمان‌ها را نشان می‌دهند که می‌توانند تصمیمات الزام‌آور اتخاذ کنند. در برخی کشورها، هیئت‌های تصمیم‌گیری استراتژیک متشکل از مقامات ارشد سازمان‌های مختلف متعلق به یک حوزه خطمشی به‌منظور تعیین استراتژی و کنترل اجرای آن ایجاد می‌شود. این نهادهای تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی و کار مشترک را میسر می‌سازند [۱۷]. افراطی‌ترین شکل همکاری و هماهنگی در این گونه، ایجاد یک

همکاری بین سازمان‌های عمومی استفاده شوند. در این نگاه و ابزار، بودجه به عملکرد مورد انتظار یا گذشته سازمان‌ها مرتبط است و در صورت عدم کارایی و بهره‌وری عملکرد، امکان تحریم مالی وجود دارد. در چنین منظری، تمرکز سیستم مدیریت مالی بر تجمیع اطلاعات مالی و عملکرد در بین سازمان‌ها و حوزه‌های خطمشی است و این باور وجود دارد که اگر مشوق‌های سازمانی یا فردی برای همکاری در سیستم‌های مدیریت مالی وجود داشته باشد، آنها به‌شدت به سمت فعالیت‌ها و همکاری مشترک هستند. این سیستم شامل امکان انعطاف‌پذیری زیاد در جابه‌جایی بودجه بین سازمان‌ها و محدودیت در کنترل‌های ورودی است [۱۷].

### ابزارهای بازاری جزئنگر

ابزارهای بازاری جزئنگر با مکانیسم بازار و قراردادهای رقابت فعالیت می‌کنند. ابزارهای این مکانیسم به عصر مدیریت دولتی نوین برمی‌گردد که سعی بر آن بود که کارها با برون‌سپاری انجام شوند و با تنظیم قراردادهای، هماهنگی میان دستگاه‌های دولتی ایجاد شود.

ابزار این گونه، مبتنی بر ایجاد شبهه‌بازارهای تنظیم‌شده و مشوق‌های اقتصادی در بخش عمومی است که می‌توانند در ایجاد انگیزه برای هماهنگی بازیگران و ارتقای عملکرد جمعی آنها مورد استفاده قرار گیرند. شبهه‌بازارها برای گردهم آوردن خریداران و ارائه‌دهندگان خدمات از طریق قراردادهای استفاده می‌شوند. در این مکانیسم ارائه‌دهنده خدمات عمومی از طریق تغییر در سطح درآمدی که از فروش خدمات خود به‌دست می‌آورد، سیگنال‌های واضحی در مورد میزان کیفیت و سطح خدمات خود دریافت می‌کند و همچنین از طریق تغییر در سهم بازار، می‌تواند با تقاضای کاربران و سایر عرضه‌کنندگان آن کالا یا خدمت همسویی پیدا کند. در این راستا، نوعی هماهنگی خودکار بین خدمات ارائه شده توسط سازمان‌های دولتی و سایر سازمان‌هایی که خدمات مشابه ارائه می‌دهند، رخ می‌دهد. قیمت و قراردادها، هماهنگی فعالیت‌ها را بین سازمان‌های عمومی به‌عنوان خریدار و سازمان‌های عمومی به‌عنوان ارائه‌دهنده تضمین می‌کنند [۱۷]. هنگام ایجاد چنین بازارهایی، دولت باید حداقل دو شرط را تضمین کند:

۱. باید ارتباط واضحی بین خدمات یک سازمان عمومی و قیمتی که منعکس‌کننده ارزش خدمات در بازار باشد، وجود داشته باشد.
۲. کاربران خدمات باید آزادی انتخاب داشته باشند تا رقابت بین ارائه‌دهندگان ایجاد شود؛ بنابراین، دولت باید مواردی مانند ورود و خروج از بازار، شکل‌گیری قیمت و حداقل استانداردها را برای کیفیت، ایمنی و تضمین دسترسی برای هر نوع کاربر تنظیم کند. دولت باید بر بازار نظارت داشته باشد، از انحصار پرهیز کند و سازمان‌های ناسازگار را تحریم کند. از این نظر دولت به‌عنوان

سیاسی - اداری را تا حد زیادی تحت تأثیر قرار می‌دهد، می‌توان به فرهنگ سازمانی مشترک و هماهنگی دست یافت. سیاست‌زدگی یا کنترل حزبی کارمندان دولت وسیله دیگری برای ایجاد فرهنگ سازمانی است. وابستگی شدید مدیران دولتی به احزاب سیاسی ممکن است شبکه‌های غیررسمی ایجاد کند و عملکرد اجتماعی را با توجه به اهداف و ارزش‌های مشترک بهبود دهد [۱۷].

هماهنگی از طریق شبکه‌ها می‌تواند اشکال غیررسمی‌تری نیز داشته باشد. همان‌طور که الگوهای غیررسمی تعامل در یک سازمان می‌تواند به‌عنوان مکمل ساختار رسمی، عملکرد آن سازمان را ارتقا دهد، تعاملات غیررسمی به‌عنوان وسیله‌ای برای مقابله با سختی‌ها در تعاملات بین سازمان‌ها در بخش عمومی نیز عمل می‌کند. در داخل شبکه، ارزش‌های مشترک و تعاریف مشترک مشکل در بین شرکا برای دستیابی به اقدام جمعی بسیار مهم است. در این منظر، یک فرهنگ یا مشارکت سیاسی ممکن است در میان مجموعه‌ای از بازیگران وجود داشته باشد که هماهنگی را با حداقل تعامل رسمی ایجاد کند یا خود بخش دولتی ممکن است فرهنگ مدیریتی داشته باشد که رفتار نسبتاً مشترکی را در طیف وسیعی از سازمان‌ها ایجاد کند [۱۷]. این ابزار را می‌توان با مواردی مانند تماس مستقیم مدیریتی، تیم‌های موقت یا دائم، کمیته‌ها، تماس‌های شخصی بین مدیران، سفرهای مدیریتی، جلسات، کنفرانس‌ها، انتقال مدیران و اشتراک‌گذاری اهداف و ارزش‌های استراتژیک از طریق آموزش، انتقال مدیران، مدیریت مسیر شغلی ایجاد و تقویت کرد.

«حکمرانی همکارانه»<sup>۱</sup> حوزه دیگری است که با برجسته‌کردن مشارکت چند بازیگر در بین سازمان‌ها، به‌عنوان جایگزین یا مکمل مناسبی برای هماهنگی در نظر گرفته می‌شود. حکمرانی همکارانه تعاریف مختلفی دارد. برای مثال به‌عنوان کار در فراسوی مرزها و در ترتیبات بین سازمانی برای حل مشکلاتی که نمی‌توانند توسط سازمان‌ها یا حوزه‌های واحد حل شوند، تعریف می‌شود که می‌تواند شامل مشارکت عموم مردم نیز باشد [۳۴] یا دوبرستین<sup>۲</sup> (۲۰۱۶) آن را به‌عنوان «روش تصمیم‌گیری جمعی که در آن سازمان‌های عمومی و ذی‌نفعان غیردولتی یکدیگر را در یک فرایند مشورتی مبتنی بر اجماع برای ابداع و اجرای خط‌مشی‌ها و رویه‌های عمومی برای مدیریت منابع عمومی درگیر می‌کنند» تعریف کرده است. در نگاه اسکات و توماس<sup>۳</sup> (۲۰۱۷) حکمرانی همکارانه فرایند و ساختار تصمیم‌گیری و مدیریت خط‌مشی عمومی است که افراد را در سراسر مرزهای سازمان‌های دولتی، سطوح دولتی و/یا حوزه‌های عمومی، خصوصی و مدنی به‌منظور دستیابی به یک هدف عمومی

سازمان مشترک است. در این شکل از هماهنگی دو یا چند سازمان یک سازمان مشترک ایجاد می‌کنند که توسط سازمان‌های بالادست کنترل می‌شود تا وظایف مشترک را انجام دهند. برای مثال دو سازمان در حوزه منابع انسانی و فناوری اطلاعات با یکدیگر ادغام می‌شوند و خدمات مشترکی را ارائه می‌دهند و به این ترتیب کاملاً با یکدیگر در تنظیم و اجرای خدمات هماهنگ می‌شوند [۱۷].

ابزار دیگر، استفاده از استراتژی‌های ارتباطی شامل استراتژی‌های مبتنی بر اطلاعات و متقاعد کردن براساس آگاهی از وابستگی‌های متقابل و منافع و ارزش‌های مشترک است [۱۷]. در این نوع ابزار، سازمان‌ها و ادار می‌شوند تا از طریق فرایندهای تعدیل اقدامات، سایر سازمان‌ها را در نظر بگیرند. سازمان‌های تصمیم‌گیر با جریان سیستم‌های اطلاعاتی جدید، می‌توانند بهتر از آخرین تحولات و فعالیت‌های سایر سازمان‌ها مطلع شوند که به آنها کمک می‌کند تا فعالیت‌های خود را در راستای فعالیت‌های سایر سازمان‌ها تنظیم کنند. اطلاعات سازمان‌های مختلف را می‌توان در یک سیستم اطلاعاتی در سطح دولت ادغام کرد و یک نمای کلی استراتژیک از فعالیت‌های دولت ارائه کرد که به جریان‌یافتن اطلاعات کمک می‌کند. «سیستم‌های اطلاعاتی» به‌عنوان ابزار هماهنگی بر فناوری اطلاعات و ارتباطات تکیه دارند [۱۷] که ابزار مفیدی برای جمع‌آوری و مدیریت حجم زیادی از اطلاعات به‌منظور ارائه خدمات بهتر از نظر کیفیت و کارایی در نظر گرفته می‌شود [۳۰]. ابزار بعدی مربوط به فرهنگ بین سازمانی و مدیریت دانش است که برچسب برای همه فعالیت‌هایی است که هماهنگی و همکاری را با تقویت دیدگاه‌ها، ارزش‌ها، هنجارها و دانش مشترک بین سازمان‌ها افزایش می‌دهد [۱۷]. مدیریت دانش خود یک حوزه تثبیت شده و توسعه‌یافته است [۳۱] که به‌عنوان فرایند ایجاد، کسب، جذب، تجمیع، به اشتراک‌گذاری و استفاده از دانش، برای افزایش یادگیری و عملکرد سازمانی تعریف می‌شود [۳۲] و در میان واحدهای اداری و جامعه مدنی توانایی سازمانی را برای عملکرد خوب در شرایط پیچیده را افزایش می‌دهد [۳۳]. «یادگیری بین سازمانی» ابزاری برای ایجاد فرهنگ سازمانی است که برای هماهنگی استفاده می‌شود و به‌معنای ایجاد قوانین و دانش مشترک (دانش صریح)، ارزش‌ها، هنجارها، عادات و روال‌های مشترک (دانش نهفته) است و می‌توان آن را با توسعه مهارت‌های مقطعی در میان کارکنان، آموزش مشترک، توسعه مدیریت، تحرک کارکنان بین سازمان‌ها و ایجاد سیستم‌هایی برای مدیریت شغلی بین سازمانی و مدیریت شایستگی به‌دست آورد. علاوه بر این با در نظر گرفتن زمینه‌ها و فرایندهای غیررسمی فرهنگی که رفتار

1. Collaborative Governance.

2. Doberstein.

3. Scott & Thomas.

درگیر می‌کند.

حکمرانی همکارانه فراتر از تمرکز درونی بر آنچه در درون سازمان‌های خاص اتفاق می‌افتد، به سمت رویکردی بین‌سازمانی، چند سطحی و فرابخشی می‌رود که اغلب برای رسیدگی به مسائل فرامرزی «بدخیم» ضروری است [۱۶]. به عبارت دیگر آنها برای حل مشکلات خطمشی‌گذاری و هماهنگی ایجاد می‌شوند که این کار توسط یک سازمان یا یک اداره دولتی به‌تنهایی امکانپذیر نیست [۳۵]. در این حالت بخش عمومی و خصوصی در مجامع جمعی با سازمان‌های دولتی گردهم می‌آیند تا در تصمیم‌گیری اجماع‌محور شرکت کنند [۳۶].

در دیدگاه برخی افراد حکمرانی همکارانه یک اصطلاح جامع برای ساختارها و فرایندهای بی‌شماری است که برای شکل دادن به کنش جمعی در بین سازمان‌های مستقل استفاده می‌شود و مجموعه‌ای از ابزارها برای حل مشکلات عمومی را نشان می‌دهد. چنین ابزارهایی عبارتند از: ترتیبات مشارکت غیررسمی، مشارکت‌های دولتی و خصوصی، مقامات منطقه‌ای، انجمن‌های مشورتی، برنامه‌ریزی مشارکتی و ... به عبارت دیگر، حکمرانی همکارانه خود جعبه ابزاری است که خطمشی‌گذاران و مدیران برای حل مشکلات عمومی از آن استفاده می‌کنند [۳۷].

#### ابزارهای شبکه‌ای مبتنی بر کارکردهای وظیفه‌ای

ابزارهای این دسته متمرکز بر مشارکت مجموعه‌ای از بازیگران در فرایند خطمشی‌گذاری شکل گرفته‌اند؛ اما بیان می‌کنند این بازیگران باید برای انجام یک وظیفه خاص گردهم آیند و پس از آن تفکیک مجدد بین آنها صورت می‌گیرد. به عبارت دیگر در این بُعد، ارزش و هویت مشابه مدنظر نیست؛ بلکه سازمان‌های مختلف برای انجام یک کار گردهم می‌آیند و پس از آن دوباره تفکیک می‌شوند. اولین ابزار این دسته، ایجاد ساختارهای مدیریت زنجیره‌ای است که در آن شبکه‌ای از سازمان‌های مختلف برای تولید یک کالا، خدمت یا خطمشی استفاده می‌شوند [۱۷]. هدف مدیریت زنجیره‌ای حذف موانع ارتباطی از طریق هماهنگی، نظارت و کنترل فرایندهاست [۳۸]. سازمان‌های موجود در چنین زنجیره‌ای

به یکدیگر وابسته هستند، اقدامات آنها متوالی است و هر مرحله آن به محصول نهایی ارزشی می‌افزاید. در بخش عمومی، می‌توان انواع مختلفی از زنجیره‌ها را بسته به سطح عملکرد آنها تعریف کرد، مانند زنجیره خطمشی در مقابل زنجیره‌های پیاده‌سازی و اجرا یا می‌توان زنجیره‌ها را در رابطه با خدمتی که قصد ایجاد آن را دارند، مشخص کرد: زنجیره‌های لجستیک (در دفاع)، زنجیره‌های اطلاعات یا دانش (در حوزه تأمین اجتماعی)، یا زنجیره‌های متمرکز بر افراد (در خطمشی‌های اجتماعی محلی). برای مثال، در هلند، ساختارها و رویه‌های مدیریت زنجیره‌ای در حوزه خطمشی امنیت غذایی، کشاورزی و مدیریت آب ایجاد شده است. همچنین هماهنگی «دو امدادی گونه»<sup>۱</sup> در ساختارهای مدیریت زنجیره‌ای وجود دارد که هر سازمان، اقدامات خود را با اقدامات سازمان‌های قبل و بعد از خود در زنجیره تنظیم می‌کند. در این بدنه تمامی بازیگران اصلی عمومی (و خصوصی) درگیر در مراحل مختلف موضوع خطمشی‌گذاری، دخالت داده می‌شوند. بیشتر اوقات، همه بازیگران به‌عنوان شرکای «برابر» درگیر هستند، اگرچه ممکن است یک بازیگر به‌عنوان مدیر زنجیره، رهبری استراتژیک را برعهده بگیرد [۱۷].

ابزار بعدی مربوط به سیستم‌های مدیریت پروژه است که در آن یک کارگزار یا واحد هماهنگ‌کننده خاص ایجاد می‌شود که مسئول هدایت و نظارت بر برخی طرح‌ها یا اهداف را دارد. یکی از نمونه ابزارها که با استفاده از ترکیب مکانیسم‌های سلسله‌مراتب و شبکه ایجاد شده، «سازمان پیشرو» است که یک شبکه از بازیگران را مدیریت می‌کند. در سازمان پیشرو یک سازمان اصلی معمولاً ریاست یک گروه کاری بین‌سازمانی - شبکه‌ای از سازمان‌ها - را برعهده دارد که برای هماهنگ‌کردن خطمشی‌های مربوط به یک عملیات خاص ایجاد شده است. سازمان اصلی معمولاً دستور کار را تعیین می‌کند، انسجام بین سازمان‌های درگیر را تضمین می‌کند، مسئول اجرای تصمیمات است و وظایف نظارتی دارد [۱۷].

جدول ۵، به شکل خلاصه ابزارهای مختلف ذیل هر یک از ۶ گونه مشخص شده را نشان می‌دهد:



جدول ۵. ابزارهای هماهنگی خط‌مشی

مکانیسم شبکه	مکانیسم بازار	مکانیسم سلسله‌مراتب	منطق و مکانیسم نوع هماهنگی
استفاده از نهادهای مشورتی و مشارکتی	سیستم‌های مدیریت مالی نتیجه‌گرا	ایجاد توابع یا موجودیت‌های هماهنگ‌کننده	هماهنگی مثبت
نهادهای تصمیم‌گیری جمعی			
استراتژی‌های مبتنی بر اطلاعات و متقاعد کردن		ایجاد دپارتمان‌های منطقه‌ای	
ایجاد فرهنگ بین سازمانی مشترک			
مدیریت دانش			
گسترش تعاملات غیررسمی شبکه‌ای			
حکمرانی همکارانه			
ایجاد ساختارهای مدیریت زنجیره‌ای	ایجاد شبه بازارهای تنظیم شده	تغییر تقسیم کار در بخش دولتی	هماهنگی منفی
ایجاد سیستم مدیریت پروژه		ایجاد ابروزارتخانه‌ها	
		ایجاد و تغییر خطوط کنترل	
		تزار	
	تنظیم بودجه		



## نتیجه‌گیری و ارائه توصیه‌های سیاستی

مسیر از بالا به پایین و سلسله‌مراتبی انتخاب شود، انتخاب ابزارهای سلسله‌مراتبی هم‌افزا منطقی‌تر است و در غیر این صورت، استفاده از ابزارهای شبکه‌ای توجیه بیشتری دارد. بر این اساس در ادامه برخی از مهم‌ترین توصیه‌ها و پیشنهادهای سیاستی و کاربردی برای بهبود هماهنگی در نظام خطمشی‌گذاری عمومی و اداری کشور مطرح می‌شوند.

### ۱ بازآرایی بخش دولتی برای مواجهه با مسائل بدخیم و پیچیده حال حاضر: مسائل حال حاضر دولت‌ها نیاز به هماهنگی و هم‌افزایی بین بخش‌های مختلف دولت دارد، اما آنچه در دولت ایران مشاهده می‌شود، وجود موازی‌کاری‌ها و حفره‌های فراوان در خدمات عمومی است که مواجهه با مسائل بدخیم را بسیار چالش‌برانگیز کرده است، در نتیجه نیاز است مجلس شورای اسلامی با همراهی وزارتخانه‌های مختلف ریل‌گذاری جدید با هدف ایجاد هماهنگی میان دستگاه‌های دولتی بپردازد تا موازی‌کاری‌ها بر طرف شود و پس از آن با هماهنگی دولت، توابع هماهنگ‌کننده یا تزارهایی میان ساختارها مستقر شوند - یعنی استقرار فرد یا سازمانی مبتنی بر کارویژه‌های تعریف شده با هدف ایجاد هماهنگی - و آنها را در مواقع لازم که برای مثال حل مسئله خارج از توان یک دستگاه دولتی است، به سمت هم‌افزایی سوق دهند. به عبارت دیگر ابتدا هماهنگی منفی که حداقل شرط برای حکومت است، ایجاد شود و پس از آن با ایجاد هماهنگی مثبت، کشور بتواند مسائل بدخیم را حل کند.

### ۲ اصلاح قوانین حوزه هماهنگی با نگاه چابک‌سازی<sup>۱</sup>

**نه کوچک‌سازی:** تجدیدنظر در ساختار وزارتخانه‌ها در مصوبه شورای عالی اداری با عنوان «تجدیدنظر در ساختار داخلی وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها، به منظور ایجاد انسجام تشکیلاتی»<sup>۲</sup> در سال ۱۳۸۳ تصویب شده [۴۶]، اما هدف آن کوچک کردن تشکیلات حوزه مرکزی و تفویض اختیار به واحدهای استانی و واگذاری امور به شرکت‌های وابسته و یا شهرداری‌ها و بخش غیردولتی بوده است. این رویکرد تمرکز زدایی بازاری، آسیب‌های

موضوع هماهنگی در دولت از موضوعات مهمی است که تأثیر مهمی بر کارآمدی دولت و به تبع آن ارتقای اعتماد عمومی و سرمایه اجتماعی می‌گذارد. در این بخش تلاش می‌شود توصیه‌های سیاستی برای ارتقای نظام تصمیم‌گیری و خطمشی‌گذاری کشور براساس یافته‌های پژوهش ارائه شود.

برای هماهنگی می‌توان دو رویکرد را بر شمرد. اولین رویکرد این است که طراحی خطمشی به صورت سلسله‌مراتبی و از بالا هماهنگ شود و اطمینان حاصل شود که خطمشی منسجم است [۱۷]. در این رویکرد استدلال می‌شود که مشکلات اجرا از طریق تعیین دقیق رویه‌ها می‌تواند به حداقل برسد [۳۹] و به کنترل ارتباطات و فعالیت‌ها در سطوح سلسله‌مراتبی می‌پردازد [۴۰]. این رویکرد در کشور ما در شرایطی که موازی‌کاری زیاد بوده و بازیگران دولتی متنوع هستند، می‌تواند به کار گرفته شود. مثلاً تشکیل برخی شوراهای عالی مانند شورای عالی اداری به منظور تعیین دقیق رویه‌های حاکم بر نظام اداری و شورای عالی اقتصاد به منظور هماهنگی در زمینه پروژه‌های کلان اقتصادی در سطح دولت، براساس این رویکرد بوده است. رویکرد دوم تمرکز بر هماهنگ ساختن پایین‌ترین سطوح دولت و فرایند اداری دارد [۳۹] و اعتقاد بر آن است که در صورت بهره‌گیری از آن، شانس زیادی برای اصلاح خطمشی‌ها وجود خواهد داشت [۱۷]. در این دیدگاه، به جای کنترل صریح تصمیم‌گیرندگان سطح بالا، نیاز به چانه‌زنی برای تعیین راه‌حل‌ها وجود دارد [۳۹]. از این منظر اجرای خطمشی عمومی نتیجه یک مذاکره است که به ساختار شبکه‌ذی‌نفعان، تعامل آنها و توزیع قدرت بین آنها بستگی دارد [۴۰]. در انتخاب این گزینه باید به توانمندی و ظرفیت ساختارها و منابع انسانی در سازمان‌های دولتی توجه ویژه‌ای کرد که می‌توانند شبکه‌ای را مدیریت کنند و تحت تأثیر بگذارند یا خیر؟ برای ایجاد توانمندی آنها چه فعالیت‌هایی نیاز است؟ انتخاب بین این دو رویکرد، یک انتخاب سیاسی است [۱۷] و یک تئوری مورد توافق کلی در مورد بهتر بودن هریک از آنها وجود ندارد [۳۹]. پس از تصمیم‌گیری در مورد این مبحث، مسیر کلی برای ایجاد هماهنگی در خطمشی عمومی تا حدودی مشخص می‌شود. در صورتی که

۱. مبتنی بر بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام اداری: چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری در جهت تحقق اهداف چشم‌انداز. شماره ابلاغیه ۱۲۵۵۷۱/۱۹۰۱.



تعاملی بالایی داشته باشد و با گسترده‌تر شدن مشارکت در خط‌مشی‌گذاری، حل مسئله دشوارتر می‌شود [۱۶]. به عبارت دیگر با توجه به انبوه بازیگران، سازمان‌ها و منافعی که باید مدیریت شوند، درک «مزیت مشارکتی» برای بازیگران مختلف با عقاید و افکار گوناگون بسیار دشوار می‌شود [۳۵] و در انتخاب این ابزار باید به این موارد توجه شود. در صورتی که بتوان روابط مبتنی بر اعتماد را در جامعه حاکم کرد، این ابزار می‌تواند مزایای متعددی داشته باشد و باعث رشد جامعه و یادگیری مبتنی بر خط‌مشی، استفاده بهتر از علم و متخصصان در خط‌مشی‌گذاری شود [۴۱].

### ۵- به‌کارگیری هماهنگی افقی و عمودی به‌صورت توأمان:

یکی از اقتضانات مهمی که باید در موضوع هماهنگی مدنظر قرار داد، به‌کارگیری توأمان هماهنگی افقی و عمودی در دستگاه‌های اجرایی است. هماهنگی افقی ناظر به هماهنگی دستگاه‌های اجرایی هم‌سطح (درون یک قوه یا چند قوه) با یکدیگر و هماهنگی عمودی ناظر به هماهنگی نهادهای بالادست با دستگاه‌های زیرمجموعه خودشان (اعم از ملی و استانی) است.

### ۶- تمرکز بر ابزارها و رویکردهای نرم و شبکه‌ای برای

**هماهنگی به‌جای ساختارسازی:** از مباحث جدیدی که در رویکردهای نوین به آن پرداخته شده این است که برای ایجاد هماهنگی باید از ابزارها و سازوکارهای حکمرانی نرم مانند هوشمندسازی فرایندها، اصلاح رویه‌ها، ابزارها و سازوکارهای نوین اطلاعاتی، رفتاری و شبکه‌ای و ... استفاده کرد و از ابزارها و سازوکارهای حکمرانی سخت مانند ایجاد نهادهای شورایی<sup>۲</sup>، وضع مقررات و ... حتی‌المقدور استفاده نشود و به‌عنوان گزینه آخر مدنظر قرار گیرد. ایجاد هماهنگی از طریق نهادها و سازمان‌هایی مانند شوراهای عالی یا کمیته‌ها و ستادها تجربه‌ای شکست‌خورده در جمهوری اسلامی ایران است که باید مورد بازبینی جدی قرار بگیرد.

### ۷- توجه به زمینه‌ها و اقتضانات در هماهنگی میان

**دستگاه‌ها:** نکته مهمی که در رابطه با هماهنگی باید مدنظر قرار داد، این است که ابزارها و سازوکارهای ایجاد هماهنگی، بافتار محور<sup>۳</sup> هستند و نمی‌توان با یک الگوی کلان یا بخشی تمامی

مختلفی داشت و به یکی از موانع اصلی هماهنگی در کشور تبدیل شد. تشکیل شوراهای عالی نیز با هدف ایجاد هماهنگی در کشور بود که البته تعدد این شوراها و عدم وجود هماهنگی بین آنها خود به مانعی دیگر تبدیل شده [۱۳] که می‌توان با بهره‌گیری از ظرفیت هیئت وزیران که براساس قانون اساسی بالاترین مرجع هماهنگ‌کننده است، اصلاحات اساسی را انجام داد. این اصلاحات می‌تواند با شناسایی و دسته‌بندی شوراهای مختلف و حذف شوراهای غیرضروری و کارآمد و بهره‌گیری از دیگر مکانیسم‌های هماهنگی به‌جای شوراها صورت پذیرد.

### ۳- شکل‌دهی فرهنگ مشارکت و تبادل روان جریان داده و

**اطلاعات دستگاه‌های دولتی از یکدیگر:** در کنار انجام اصلاحات ساختاری، ایجاد فرهنگ مشارکت میان دستگاه‌های مختلف نیز کاملاً ضروری است تا سازمان‌ها از یک‌بُعدی بودن خارج شده و یکدیگر را در فعالیت‌هایشان در نظر بگیرند. در صورتی که مسئله بین‌بخشی و بدخیم باشد، توابع هماهنگ‌کننده که در توصیه قبلی به آن اشاره شد، می‌توانند دستگاه‌های مختلف را بنابه مسئله‌ای که پیش می‌آید گردهم آورده و با تکنیک‌های مختلف مانند تحلیل پیش‌فرض، نگاه‌های آنها را به هم نزدیک و هماهنگی بین آنها ایجاد کنند. بخش‌های مرتبط با امور مجلس در وزارتخانه‌ها مانند دفتر امور مجلس و بررسی طرح‌ها و لوایح در وزارت کشور و معاونت امور حقوقی و مجلس در وزارت اقتصاد و دارایی و ... می‌توانند در پیشبرد عملیاتی این ابزار باری‌رسان باشند.

### ۴- ایجاد نهادهای جمعی برای اتخاذ تصمیمات کلان: ایجاد

نهادهای جمعی اتخاذ تصمیم با حضور نمایندگان و متخصصین دستگاه‌های مربوطه، سازمان‌های مردم‌نهاد و اندیشکده‌ها در راستای ایجاد فرهنگ و هویت مبتنی بر هماهنگی و مشارکت در میان سازمان‌های دولتی و در کشور یاری‌رسان است. ایجاد این نهاد مشروعیت تصمیمات را ارتقا می‌دهد و به تقویت حلقه‌های میانی که مقام معظم رهبری نیز به آن تأکید دارند<sup>۱</sup> کمک کند و توابع هماهنگ‌کننده می‌توانند متولی آن باشند، اما باید توجه داشت اثربخشی در این زمینه بر ساختارها و نظام‌های اقتدار سنتی نیست، بلکه بر پایه‌های روابط مبتنی بر اعتماد است [۳۴] و حکمرانی همکارانه زمانبر بوده و ممکن است هزینه‌های

۱. مسئله راهکارهای عملی احتیاج دارد به هدایت، تمرکز، پیگیری، فعالیت پی‌درپی و لحظه‌به‌لحظه برای اینکه بتواند این کاروان عظیم جامعه را و مهم‌تر از همه جوان‌های جامعه را به پیش برد. این کار چه کسی است؟ این تمرکز، این ایجاد برنامه کار، پیدا کردن راهکار، ارائه راهکار، برنامه‌ریزی، به‌عهده چه کسی است؟ این به‌عهده جریان‌های حلقه‌های میانی است. این، نه به‌عهده رهبری است، نه به‌عهده دولت است، نه به‌عهده دستگاه‌های دیگر است؛ بلکه به‌عهده مجموعه‌هایی از خود ملت است [۴۷].

۲. البته این موضوع ناظر به شوراهای اداری است و شوراهای کلان و و سیاستی همچون شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی، شورای عالی امنیت ملی و ... از این نکته مستثنا هستند.

3. Context-Based.

قانونگذاری و کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای، تدوین طرح قانونی منسجم برای ساماندهی وضعیت نهادهای شورایی به‌عنوان یکی از سازوکارهای مرسوم هماهنگی در نظام اداری کشور با در نظر داشتن گذر از هماهنگی سلسله‌مراتبی به سمت هماهنگی شبکه‌ای را در دستور کار خودشان قرار دهند.

۳. سازمان اداری و استخدامی کشور با در نظر داشتن وضعیت و چالش‌های هماهنگی اجرایی در سطح دستگاه‌های اجرایی، آیین‌نامه و دستورالعمل ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی را با مبنای قرار دادن اصل یکصد و بیست و چهارم و اصل یکصد و سی و چهارم تهیه و تنظیم و برای تصویب به هیئت وزیران ارسال و در صورت نیاز در قالب لایحه برای تبدیل شدن به قانون به مجلس شورای اسلامی ارسال کند.

۴. دبیرخانه هیئت دولت با همکاری کمیسیون مدیریت امور عمومی و سرمایه انسانی با به‌کارگیری ابزارهای مناسب قانونی و اقتصادی زمینه شکل‌گیری هماهنگی شبکه‌ای در بین دستگاه‌های اجرایی درون قوه مجریه در راستای اجرای اصل یکصد و سی و چهارم قانون اساسی را پیگیری نماید. این دبیرخانه می‌تواند نقش‌آفرینی مهمی در شکل‌گیری رویکرد حکمرانی به‌مثابه کل و دولت به‌مثابه کل واحد ایفا کند.

دستگاه‌های اجرایی حوزه‌های مختلف را هماهنگ کرد. به عبارت دیگر ایجاد هماهنگی در بخش محیط زیست با ایجاد هماهنگی در بخش بهداشت و درمان متفاوت است و نباید از الگوی واحد و ابزار یکسان برای هماهنگی و به‌خصوص هماهنگی دستوری استفاده کرد.

در این راستا توصیه‌های کاربردی متناسب با نهادها و متولیان سیاستگذاری و تصمیم‌گیری به‌شرح زیر عبارتند از:

۱. متناسب با اقتضائات نظام حکمرانی کشور و همچنین الزامات نهادی و فرهنگی در جامعه و نظام اداره کشور، لازم است ابزارهای هماهنگی بومی و تخصصی طراحی شوند. یادگیری و به‌کارگیری ابزارهای هماهنگی از تجربیات بین‌المللی بدون در نظر گرفتن بافت و زمینه حکمرانی و الگوی حکمرانی آنها باعث ایجاد کژکارکرد و آسیب می‌شود که حتماً باید مدنظر قرار بگیرد. بر این اساس توصیه مهم این است که موضوع هماهنگی در نظام حکمرانی به‌صورت تخصصی در نسبت با الگوهای حکمرانی و زمینه‌های تاریخی و فرهنگی جامعه و نظام اداری کشور مدنظر قرار بگیرد و پژوهش‌های سیاستی و بنیادی در این حوزه انجام شود.
۲. مجلس شورای اسلامی و به‌طور خاص کمیسیون مشترک

1. Trein, P., Biesbroek, R., Bolognesi, T., Cejudo, G. M., Duffy, R., Hustedt, T., & Meyer, I. (2021). Policy coordination and integration: A research agenda. *Public Administration Review*, 81(5), 973-977.
2. Tosun, J., & Lang, A. (2017). Policy integration: Mapping the different concepts. *Policy studies*, 38(6), 553-570.
3. Lagreid, P., & Rykkja, L. H. (2015). Organizing for “wicked problems”—analyzing coordination arrangements in two policy areas: Internal security and the welfare administration. *International journal of public sector management*.
4. Christensen, T., & Lægreid, P. (2018). Governance Coordination Capacity and Quality. Does Wicked Policy Areas Matter?.
5. Head, B. W. (2008). Wicked problems in public policy. *Public policy*, 3(2), 101-118.
6. Peters, B. G. (2018). The challenge of policy coordination. *Policy design and practice*, 1(1), 1-11.
7. Trein, P., Meyer, I., & Maggetti, M. (2019). The integration and coordination of public policies: A systematic comparative review. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 21(4), 332-349.
8. Trein, P., & Maggetti, M. (2020). Patterns of policy integration and administrative coordination reforms: A comparative empirical analysis. *Public Administration Review*, 80(2), 198-208.
9. Lægreid, P., Sarapuu, K., Rykkja, L., & Randma-Liiv, T. (Eds.). (2016). *Organizing for coordination in the public sector: Practices and lessons from 12 European countries*. Springer.
10. Halligan, J. (2010). Post-NPM responses to disaggregation through coordinating horizontally and integrating governance. In *Governance of public sector organizations* (pp. ۲۵۴-۲۳۵). Palgrave Macmillan, London.
11. Peters, B. G. (2005). The search for coordination and coherence in public policy: Return to the center. Unpublished paper. Department of Political Science. University of Pittsburgh.
12. Christensen, T., & Lægreid, P. (2008). The challenge of coordination in central government organizations: the Norwegian case. *Public organization review*, 8(2), 97-116.
۱۳. حمیدی‌زاده، علی و حسن، دانایی‌فرد و مهدی، معافی و سیدحسین، اخوان علوی. پیشابندهای ظرفیت هماهنگی ختمشی‌های ملی در ایران: واکاوی سه‌گانه سخت‌افزاری، نرم‌افزاری و ذهن‌افزاری. *سیاست‌گذاری عمومی*، ۱۳۹۷، ۴(۴)، ۱۷۹-۲۰۲.
14. Christensen, T., Andreas Danielsen, O. L. E., Laegreid, P., & H. Rykkja, L. I. S. E. (2016). Comparing coordination structures for crisis management in six countries. *Public Administration*, 94(2), 316-332.
15. Begum, M. M., & Momen, M. N. (2019). Coordination and effective governance. *Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance*, 1-6.
16. Lægreid, P., Randma-Liiv, T., Rykkja, L. H., & Sarapuu, K. (2015). Emerging coordination practices of European central governments. *International Review of Administrative Sciences*, 81(2), 346-351.
17. Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2016). *Coordination of public sector organizations*. London: Palgrave Macmillan.
18. Christensen, T., & Lægreid, P. (2006). The whole-of-government approach—regulation, performance, and public-sector reform.

19. Christensen, T., & Lægreid, P. (2008). The challenge of coordination in central government organizations: the Norwegian case. *Public organization review*, 8, 97-116.
20. Fusi, F. (2021). When local governments request access to data: Power and coordination mechanisms across stakeholders. *Public Administration Review*, 81(1), 23-37.
21. Sarapuu, K., & Lember, V. (2015). Coordination Through Contracting: Experience with the Estonian: out-of-hospital emergency medicine. *Public Management Review*, 17(7), 1021-1039.
22. DONTIGNEY, E. (2018). What Are the Advantages & Disadvantages of Hierarchical Structure.
23. Hovik, S., & Hanssen, G. S. (2015). The impact of network management and complexity on multi-level coordination. *Public Administration*, 93(2), 506-523.
24. Anderson, C., & Brown, C. E. (2010). The functions and dysfunctions of hierarchy. *Research in organizational behavior*, 30, 55-89.
25. Considine, M., & Lewis, J. M. (2003). Bureaucracy, network, or enterprise? Comparing models of governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand. *Public administration review*, 63(2), 131-140.
26. Cordella, A., & Willcocks, L. (2010). Outsourcing, bureaucracy and public value: Reappraising the notion of the "contract state". *Government information quarterly*, 27(1), 82-88.
27. Klijn, E. H., Koppenjan, J., & Termeer, K. (1995). Managing networks in the public sector: a theoretical study of management strategies in policy networks. *Public administration*, 73(3), 437-454.
28. Klijn, E. H. (2005). Designing and managing networks: Possibilities and limitations for network management. *European Political Science*, 4(3), 328-339.
29. Shim, J. K., Siegel, J. G., & Shim, A. I. (2011). *Budgeting basics and beyond* (Vol. ۵۷۴). John Wiley & Sons.
30. Cucciniello, M., Guerrazzi, C., Nasi, G., & Ongaro, E. (2015). Coordination mechanisms for implementing complex innovations in the health care sector. *Public Management Review*, 17(7), 1040-1060.
31. Liu, S., Leat, M., Moizer, J., Megicks, P., & Kasturiratne, D. (2013). A decision-focused knowledge management framework to support collaborative decision making for lean supply chain management. *International Journal of Production Research*, 51(7), 2123-2137.
32. Bate, S. P., & Robert, G. (2002). Knowledge management and communities of practice in the private sector: lessons for modernizing the National Health Service in England and Wales. *Public administration*, 80(4), 643-663.
33. Schomaker, R. M., & Bauer, M. W. (2020). What drives successful administrative performance during crises? Lessons from refugee migration and the Covid-19 pandemic. *Public administration review*, 80(5), 845-850.
34. Getha-Taylor, H., Grayer, M. J., Kempf, R. J., & O'Leary, R. (2019). Collaborating in the absence of trust? What collaborative governance theory and practice can learn from the literatures of conflict resolution, psychology, and law. *The American Review of Public Administration*, 49(1), 51-64.
35. Doberstein, C. (2016). Designing collaborative governance decision-making in search of a 'collaborative advantage'. *Public Management Review*, 18(6), 819-841.
36. Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571.
37. Scott, T. A., & Thomas, C. W. (2017). Unpacking the collaborative toolbox: Why and when do public managers choose collaborative governance strategies?. *Policy studies journal*, 45(1), 191-214.
38. Power, D. (2005). Supply chain management integration and implementation: a literature review. *Supply chain management: an International journal*.

39. Imperial, M. T. (2021). Implementation structures: the use of top-down and bottom-up approaches to policy implementation. In Oxford Research Encyclopedia of Politics.
- Zhang, B., Yang, Y., & Bi, J. (2011). Tracking the implementation of green credit policy in China: Top-40 down perspective and bottom-up reform. *Journal of environmental management*, 92(4), 1321-1327.
41. Weible, C. M. (2008). Expert-based information and policy subsystems: a review and synthesis. *Policy Studies Journal*, 36(4), 615-635.
۴۲. دانایی فرد، حسن و لیلا، احمدی کمرپشتی. نهضت‌های مدیریتی در بخش دولتی: گذشته، حال و آینده سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی، ۱۳۹۵.
۴۳. تجدیدنظر در ساختار داخلی وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها، به‌منظور ایجاد انسجام تشکیلاتی، ۱۳۸۳. برگرفته از <https://fa.ir.majlis.rc/129684/show/law>.
۴۴. بیانات در دیدار جمعی از دانشجویان، ۱۳۹۸. برگرفته از <https://42633/f/ink.khl/>.
۴۵. ربیعی، علی و علی اردلان، سمیراسادات پورحسینی. ارزیابی کارکرد هماهنگی سازمان‌های مسئول در مدیریت بلایای طبیعی، حکیم، ۱۳۹۲، ۱۰۷، ۲.
46. Perri 6. (2004). Joined-up government in the Western World in comparative perspective: A preliminary literature review and exploration. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 103-138.
47. Metcalfe, L. (1994). International policy co-ordination and public management reform. *International review of administrative sciences*, 60(2), 271-290.
۴۸. شیخ‌الاسلام، نجمه، دانایی فرد، حسن، کردنائیج، اسدا...، مرتضوی، مهدی. واکاوی موانع هماهنگی بین سازمان‌های بخش عمومی ایران، فصلنامه علمی مدیریت سازمان‌های دولتی، ۵ (ش ۴ (پیاپی ۲۰))، ۱۳۹۶، صص ۳۰-۱۳.







مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روپروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc@majles.ir](http://rc@majles.ir)