

فهم انتقال خط‌مشی اصلاحات اداری در ایران

پژوهشی بر مبنای راهبرد داده بنیاد

حسن دانایی فرد^{۱*}، منصور خیرگو^۲، عادل آذر^۳، علی اصغر فانی^۴

۱. دانشیار دانشکده مدیریت و اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس
 ۲. دانشجوی دکتری مدیریت سیاستگذاری دانشگاه تربیت مدرس
 ۳. استاد دانشکده مدیریت و اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس
 ۴. استادیار دانشکده مدیریت و اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس
- (تاریخ دریافت: ۹۱/۲/۲۲؛ تاریخ تصویب: ۹۱/۷/۱۴)

چکیده

برای تبیین نوع اصلاحات اداری در هر کشوری دو نحله بزرگ فکری وجود دارد. نحله نخست عوامل موجد اصلاحات اداری را در درون هر کشور جستجو می‌کند، در حالی که نحله دوم اشاعه بسته‌های اصلاحات اداری در کشور را به عوامل بین‌المللی و جهانی نسبت می‌دهد. با اتکا به چارچوب نظری دوم، این پژوهش کیفی تلاش دارد فرایند رخداد انتقال بسته اصلاحات اداری از عرصه بین‌المللی به ایران را تئوریزه کند. نظریه حاصل نشان می‌دهد که پدیده محوری چنین فرایندی مضمونی تحت عنوان "درس‌آموزی مدیریتی ملی" است که در فرایندی از عوامل بستری و مداخله‌گر و به اتکای دسته‌ای از عوامل علی، انتقال اصلاحات اداری را تبیین می‌کند.

واژگان کلیدی

اصلاحات اداری، مدیریت دولتی نوین، انتقال خط‌مشی، نظریه داده بنیاد.

مقدمه

از ابتدای پیروزی انقلاب اسلامی، ایجاد تحول در نظام اداری کشور و نیل به یک نظام اداری صحیح به منظور تسریع در حل و فصل امور، تأمین نیازهای مشروح آحاد جامعه و فراهم نمودن ابعاد معنوی، همواره از اهداف مورد تأکید و دغدغه‌های نظام به شمار می‌رفته است. پس از گذشت بیش از سه دهه از عمر انقلاب اسلامی، برنامه‌ریزی و اقدامات وسیعی در جهت تحقق اهداف اصلاحات اداری به عمل آمده که با موفقیت‌ها و بعضاً ناکامی‌هایی قرین بوده است. از سال ۱۳۸۰ به بعد، برنامه اصلاحات اداری با هدف تسریع در روند رشد و توسعه کشور از اهمیت و اولویت ویژه‌ای برخوردار شد. ضرورت نگاهی جامع به گذشته و ارزیابی برنامه‌ها و اقدامات انجام شده، همچنین تحلیل نقاط قوت و ضعف و شناخت چالش‌ها و جهت‌گیری‌ها و تنظیم سیاست‌های اساسی برای نیل به اهداف برنامه تحول در نظام اداری کشور، مبرم‌ترین اولویت برای شروع تحرکی پویا و جدید در ادامه فعالیت‌های توسعه‌گرایانه گذشته است. این پژوهش بر آن است که فرایند تحول در نظام اداری کشور را مورد ملاحظه قرار داده و طبق مدلی آن را برای خط‌مشی‌گذاران و مدیران دولتی کشور قابل درک نماید تا نظام اداری کشور در آینده از خسارت‌های ناشی از اجرای نادرست آنها متضرر نگردد.

بیان مسأله و اهمیت پژوهش

با تصویب قوانین برنامه اول تا پنجم توسعه کشور، فصل جدیدی از اقدامات وسیع خط‌مشی‌گذاری و تصمیم‌گیری برای سازندگی و توسعه اقتصادی و اجتماعی آغاز شد. با اندکی تأمل در این خط‌مشی‌ها به ویژه در راهبرد تحول در بخش دولتی به روشنی رگه‌هایی از نهضت مدیریت دولتی نوین^۱ در قالب خط‌مشی‌هایی هم‌چون خصوصی‌سازی، کوچک‌سازی دولت و روی آوردن به تعدیل نیروی انسانی، تزریق اصول مدیریت بازرگانی در دولت، برون‌سپاری خدمات عمومی دستگاه‌های اجرایی و ... به چشم می‌خورد (دانایی فرد، ۱۳۸۷، ص ۱۴۰). طی

1. NPM

دهه‌هایی که از اجرای این خطمشی‌ها در ایران می‌گذرد، به قاعده هر برنامه وارداتی، برنامه‌ریزان و مجریان در هر زمان روی بخش یا بخش‌هایی از آن تأکید بیشتری داشته‌اند. اما مسأله این است که در واکنش به مجموعه اقدامات مزبور، چطور می‌توان خطمشی‌های اجرا شده فوق را در قالب مدل انتقال خطمشی تبیین کرد و توضیح داد که این خطمشی‌ها از چه روندهایی پیروی می‌کنند.

هدف غایی و پرسش‌های پژوهش

هدف غایی این پژوهش طراحی مدلی برای تبیین انتقال خطمشی اصلاحات اداری در مدیریت دولتی ایران است. بنابراین اهداف فرعی پژوهش را می‌توان به صورت زیر مطرح کرد:

الف. واکاوی فرایند انتقال خطمشی در مدیریت دولتی ایران؛

ب. تعیین عوامل موثر بر فرایند انتقال خطمشی در ایران؛

ج. شناخت میزان اهمیت هر یک از عوامل موثر بر انتقال خطمشی

در این راستا پرسش‌های پژوهش به شرح زیر است:

پرسش اصلی:

مدل تبیین‌کننده فرایند انتقال خطمشی اصلاحات اداری در مدیریت دولتی ایران چگونه مدلی است؟

پرسش‌های فرعی:

الف. عناصر تشکیل‌دهنده مدل مزبور کدامند؟

ب. چه روابطی بین این عناصر وجود دارد؟

نگاه نظری پژوهش

پدیده خطمشی ملی را می‌توان از دو منظر تبیین کرد: ۱) تبیین بر اساس عوامل درون کشوری؛ نظیر آنچه در نظریه‌های چرخش نخبگان، نظریه جریان سیاست‌گذاری جان کینگدان^۱،

نظریه ائتلاف حامی ساباتیئر^۱ و ... مطرح می‌شود.

(۲) تبیین بر اساس عوامل برون‌کشوری؛ نظیر آنچه در نظریه‌های انتقال و انتشار خط‌مشی عمومی مطرح می‌شود. مهم‌ترین نظریه‌ای که بر اساس آن خط‌مشی‌های عمومی از قبیل انتقال به کشورها تبیین می‌شوند، نظریه انتقال خط‌مشی است. با عنایت به جدید بودن این نظریه‌ها و اهمیت آن‌ها در پژوهش حاضر به تشریح کامل آن‌ها می‌پردازیم.

نظریه انتقال خط‌مشی

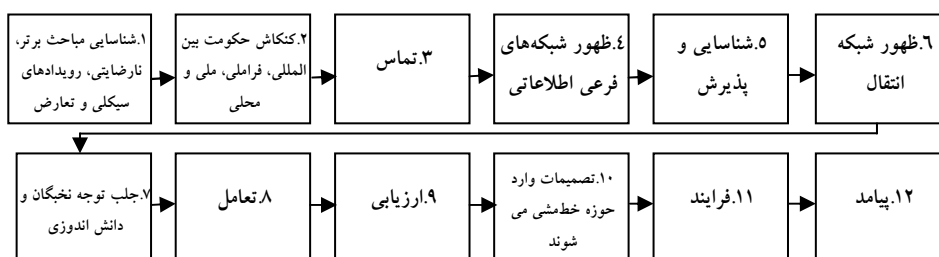
اصلاحات اداری خود موضوع سیاست‌های عمومی است، بنابراین سیاست‌های اداری از این منظر انتقال یافته از عرصه بین‌المللی و جهانی هستند. اندیشمندان نیز در خصوص انتقال خط‌مشی تعاریف متعددی ارائه کرده‌اند؛ برای مثال از نظر برخی از آنان، انتقال خط‌مشی، پیامد یادگیری خط‌مشی در سطح بین‌المللی است و یا انتقال خط‌مشی به عنوان فرایند پذیرش یک خط‌مشی یا برنامه توسط یک دولت از سایر دولت‌ها توصیف شده است (کامون^۲، ۲۰۰۴، ص ۴۱)؛ هم‌چنین فرایند انتقال خط‌مشی می‌تواند به عنوان یک ایده یا یک مدل پذیرفته شده تعریف شود که نهادینه شده باشد و سپس توسط سازمان‌ها به صورت روال عادی^۳ در آمده و موجب فعالیت بازیگران آن شود (استرانگ^۴ و همکاران، ۱۹۹۳، ص ۴۹۵). اما تعریف جامعی که تاکنون از این فرایند ارائه شده، انتقال خط‌مشی را به این صورت تعریف کرده است: انتقال خط‌مشی فرایندی است که در آن دانش درباره خط‌مشی‌ها، ترتیبات اداری، نهادها و ایده‌های یک محیط سیاسی (گذشته یا حال) برای توسعه خط‌مشی‌ها، ترتیبات اداری، نهادها و ایده‌های سایر محیط‌های سیاسی مورد استفاده قرار می‌گیرد (دالویتز^۵ و همکاران، ۲۰۰۰، ص ۵). انتقال خط‌مشی می‌تواند فرایندهای دیگری را نیز شامل شود. ابژه‌های اصلی انتقال می‌توانند شامل: خط‌مشی‌ها، نهادها، ایدئولوژی‌ها و مجوزها، نگرش‌ها و ایده‌ها و درس‌های منفی نیز باشند (دالویتز، ۱۹۹۷، ص ۲۳-۴۲). این فرایند می‌تواند در زمان‌های مختلف و در کشورهای متفاوت

-
1. Paul Sabatier
 2. Common
 3. Routin
 4. Strang
 5. Dolowitz

و بین کشورهای گوناگون رخ دهد. از آنجا که انجام اصلاحات اداری بیشتر مبتنی بر فرایند انتقال خطمشی صورت می‌گیرد، این فرایند به دو صورت داوطلبانه^۱ و اجباری^۲ انجام می‌شود (ایوانز^۳ و همکاران، ۱۹۹۶، ص ۳۷۶).

انتقال داوطلبانه خطمشی

انتقال داوطلبانه خطمشی در یک فرایند ۱۲ مرحله‌ای صورت می‌گیرد که در نمودار ۱ نمایش داده شده است. ظرفیت وارد شدن یک بحث به این مراحل دوازده‌گانه اغلب بستگی به عوامل محیطی (اقتصادی، تغییرات دولت) و نوع عامل انتقال خطمشی دارد.



نمودار ۱: فرایند انتقال داوطلبانه خطمشی (ایوانز و همکاران، ۱۹۹۹، ص ۳۷۷)

به طور خلاصه مراحل فوق عبارتند از:

۱. شناسایی: زمانی که نارضایتی از [اعمال] دولت به حد کافی در جامعه وجود داشته باشد، فرصتی برای نخبگان کارآفرین فراهم می‌شود تا خود را برای دستکاری این نارضایتی آماده کنند و شبکه انتقال را به وجود آورند. بنابراین، ظهور شبکه انتقال خطمشی با شناسایی نخبگان تصمیم‌گیرنده، سیاسیون یا بوروکرات‌ها و هم‌چنین وجود مسأله‌ای که مستلزم رسیدگی و توجه است، آغاز می‌شود.

1. Voluntary
2. Coercive
3. Evans

۲. **کنکاش:** فقدان وجود پاسخ یا راه‌حل‌های بدیل قابل قبول برای مسأله، عاملی است که ما را درگیر مرحله کنکاش ایده‌های خط‌مشی می‌کند. این مرحله اغلب مرحله‌ای موقتی است که با آزمون و خطا همراه است. در این مرحله گذشته سازمان به منظور تدوین خط‌مشی معمول مورد بررسی قرار می‌گیرد. این فعالیت عامل کلیدی فرایند انتقال خط‌مشی است که باید مورد تأکید بیشتری قرار گیرد.
۳. **تماس:** در طول فرایند کنکاش، سازمان ممکن است با یک عامل احتمالی انتقال آشنا به مهارت‌های جلب توجه نخبگان و دانش‌اندوزی (برای مثال محفل معرفتی مستقر در یک سازمان بین‌المللی) برخورد کند. در اینجا، دانش‌اندوزی به توانایی عامل انتقال در تدوین منابع دانشی و سیاسی لازم به منظور توجیه تدوین خط‌مشی موفق اطلاق می‌شود. جلب توجه نخبگان به توانایی عامل انتقال برای دسترسی به نخبگان دانشی و به کارگیری تخصص آنها در شبکه انتقال اطلاق می‌شود. در این مرحله، عامل احتمالی انتقال فقط علاقه‌مند است که اطلاعات اساسی را به کاربران احتمالی منتقل نماید که در این صورت موجب گمراه شدن آنها خواهد شد. ماهیت تماس نیز بستگی به استقلال عامل از کاربران و سازمان‌های مبدا انتقال دارد.
۴. **ظهور شبکه‌های فرعی اطلاعاتی:** اگر حس کنجکاوی کاربران به واسطه تماس اولیه تحریک شود، به عنوان یک شبکه فرعی اطلاعاتی عمل خواهد کرد که هم میزان و هم جزییات اطلاعات را افزایش می‌دهد. در این مرحله عامل انتقال قصد دارد کیفیت دسترسی ارتباط و شبکه‌های دانشی و فرصت بیشتر ساختارها برای انتقال را به نمایش بگذارد.
۵. **شناسایی، پذیرش و ظهور شبکه انتقال:** کاربر، اطلاعاتی را که از طریق شبکه فرعی اطلاعاتی فراهم می‌شود را مورد ارزیابی قرار می‌دهد. شناسایی و پذیرش معمولاً بستگی به هر دو عاملی دارد که متعهد به سیستم ارزشی مشترک می‌شوند. در این مرحله خط‌مشی‌های شبکه انتقال خط‌مشی مشخص می‌شوند که این شکل از تدوین خط‌مشی

موجب محفوظ ماندن فعالیت نخبگان می‌گردد و درگیری در این بازی بستگی به منابع عامل انتقال دارد. در اینجا برخی از سؤالات هنجاری کلیدی درباره مشروعیت^۱ این شکل تدوین خطمشی مطرح می‌شود؛ مانند اینکه چطور شبکه‌های انتقال خطمشی پاسخ‌گو هستند؟

۶. **جلب توجه نخبگان و دانش‌اندوزی:** این مرحله برای موفقیت شبکه انتقال بسیار مهم است. در این مرحله کیفیت منابع عامل‌ها دائماً در معرض آزمون قرار می‌گیرد. از عامل انتقال انتظار می‌رود که اطلاعات مفصلی راجع به برنامه‌های سایر نقاط فراهم نماید که مشکل مشابه را بررسی می‌کنند. همانند نظریه سیستم‌ها که در آن ایستون^۲ (۱۹۶۵) ابراز داشت: جهت حفظ وضع موجود ساختار تصمیم‌گیرنده، مکانیزم‌هایی برای فیلتر کردن و جداکردن ورودی‌های غیرکارکردی در سیستم وجود دارد که باعث سرریز شدن آنها از سیستم می‌شوند، در این مرحله نیز به همین صورت عمل می‌شود. بنابراین سیستم در قبال ورودی‌های خاصی متعصبانه عمل می‌کند.

۷. **تعامل:** از عامل انتقال انتظار می‌رود که انجمن‌هایی برای تبادل ایده‌ها بین کاربران و نخبگان دانشی با دانش مرتبط با خطمشی را ایجاد نماید. این انجمن‌ها ممکن است به عنوان نمایندگان محافل معرفتی باشند که اعتقادات حرفه‌ای و استانداردهای ارزیابی مشابهی دارند و نگرانی‌های خطمشی مشترک‌شان را بین خود به اشتراک می‌گذارند. این چنین بستر تعاملی ممکن است از طریق سازماندهی سمینارها، مأموریت‌های حقیقت‌یابی، کنفرانس‌ها و تبادل اسناد تخصصی خطمشی (مانند پیش‌نویس قوانین) به وجود آید.

۸. **ارزیابی:** وقتی که کاربر از میزان اطلاعات گردآوری‌شده که در فرایند به دست آوردن آن درگیر بود، راضی شد، در خلال این فرایند ارزیابی آغاز می‌شود. فرایند ارزیابی در تعیین موضوعات انتقال (نظیر اهداف خطمشی، ساختار، محتوا، ابزارهای خطمشی یا فنون

1. Legitimacy
2. Easton

اداری، نهادها، ایدئولوژی، ایده‌ها، نگرش‌ها و مفاهیم؛ سبک خط‌مشی یا درس‌های منفی)؛ درجه انتقال و پیش‌نیازهای انتقال (نظیر امکان‌پذیری خط‌مشی و شرایط نهادی، فرهنگی و سیاسی) مهم است؛ چراکه این موارد از شرایط ظهور ایده خط‌مشی هستند.

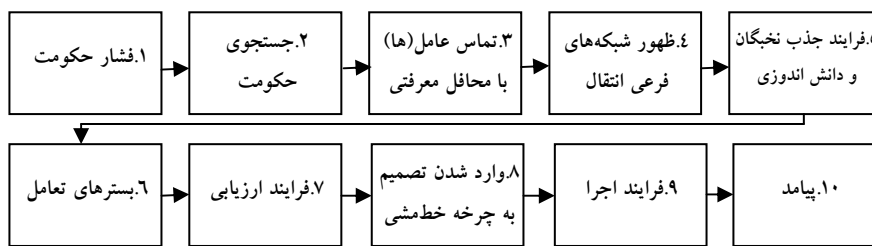
۹. **تصمیم:** فرایند انتقال خط‌مشی جزء جدایی‌ناپذیری از فرایند خط‌مشی است. درک بهتر این مباحث از واژه‌هایی که جان کینگدان آن را به عنوان "سوپ ابتدایی خط‌مشی"^۱ بیان داشت حاصل می‌شود، چرا که بدیل‌های متنوعی در فرایند جریان خط‌مشی‌گذاری با یکدیگر در حال رقابت هستند. از این حیث ایده‌های انتقال خط‌مشی نیز با سایر بدیل‌ها در سوپ خط‌مشی با هم رقابت می‌کنند. موفقیت فرایند انتقال خط‌مشی ممکن است با چارچوب کینگدان نیز مفهوم‌سازی شود، ولی موفقیت نهایی بستگی به توجیه برخی از معیارها دارد.

۱۰. **اجرا:** مطالعه فرایند انتقال خط‌مشی بدون مرحله اجرا ناقص باقی می‌ماند. اگر یک خط‌مشی به طور نظام‌مند از مبدا کپی شود، ولی اجرایی نگردد، در نهایت نمی‌توان گفت که آن خط‌مشی منتقل شده است؛ لذا اجرای خط‌مشی یکی از مراحل مهم در فرایند انتقال موفق به شمار می‌آید (ایوانز و همکاران، ۱۹۹۹، ص ۳۸۰).

انتقال اجباری خط‌مشی

شبکه انتقال اجباری خط‌مشی نسبت به شبکه‌های معمول انتقال بیش‌تر مبتنی بر عمل است. انتقال اجباری خط‌مشی زمانی رخ می‌دهد که "یک دولت یا نهاد فراملی، سایر دولت‌ها را تهدید یا مجبور به پذیرش برنامه خاصی می‌کند" (دالویتز و همکاران، ۱۹۹۶، ص ۳۴۴). این نوع فرایند انتقال در نمودار ۲ نشان داده شده است.

۱. Policy Primeval Soup: این اصطلاح اولین بار توسط جان کینگدان به عنوان استعاره‌ای برای تبیین "جریان خط‌مشی‌گذاری عمومی" مطرح شد. از این منظر جریان خط‌مشی‌گذاری عمومی به مثابه سوپی است که در آن ایده‌های خط‌مشی در تمام جهات در حرکتند، با یکدیگر مقابله می‌کنند و با هم ترکیب می‌شوند. در این جریان سوپ گونه، برخی از ایده‌ها به سمت بالای دستورکار خط‌مشی‌گذاری و برخی دیگر به سمت پایین حرکت می‌کنند. برای اینکه یک ایده خط‌مشی به دستور کار خط‌مشی‌گذاری وارد شود، باید دارای ملاک‌هایی باشد. ایده خط‌مشی باید از نظر فنی، شدنی و امکان پذیر باشد؛ با ارزش‌های غالب جامعه سازگار و همخوانی داشته باشد؛ هم‌چنین باید قادر به پیش‌بینی محدودیت‌های آینده که باید در آن شرایط عمل کند، باشد. نتیجه پایانی این مبارزه در سوپ مورد نظر، فهرستی از پیشنهادهاست که مجموعه‌ای از بدیل‌ها را برای دستور کار خط‌مشی‌گذاری موجود فراهم می‌کند (کینگدان، ۱۹۸۴، ص ۱۵۱).



نمودار ۴: فرایند اجباری انتقال خطمشی (ایوانز و همکاران، ۱۹۹۹، ص ۳۸۰)

شایان ذکر است که انتقال خطمشی می‌تواند داوطلبانه، اجباری و ترکیبی از هر دو باشد (دالوتیز و همکاران، ۲۰۰۰، ص ۱۳). هم‌چنین، اندیشمندان سطوح مختلفی برای انتقال خطمشی در نظر گرفته‌اند که این سطوح عبارتند از: فراملی^۱، بین‌المللی، ملی، منطقه‌ای و محلی (ایوانز و همکاران، ۱۹۹۹، ص ۳۶۸). انتقال خطمشی در عرصه بین‌الملل ممکن است بین هر کدام از این سطوح رخ دهد. از حیث نظری تقریباً ۲۵ مسیر را می‌توان متصور شد که انتقال خطمشی بتواند از طریق آنها انجام گیرد. جدول ۱ مسیرهای انتقال خطمشی را نمایش می‌دهد. از آنجا که انتقال خطمشی به عنوان فرایندی معرفی شد که از قبیل آن اصلاحات و تحولاتی در نظام اداری کشور صورت گرفته است، در ادامه به بیان خلاصه‌ای از تحولات نظام اداری کشور پرداخته شده است.

جدول ۱: مسیرهای انتقال خطمشی (ایوانز و همکاران، ۱۹۹۹، ص ۳۶۸)

بین‌المللی	→	بین‌المللی	ملی	→	بین‌المللی
بین‌المللی	→	فراملی	ملی	→	فراملی
بین‌المللی	→	ملی	فراملی	→	ملی
بین‌المللی	→	منطقه‌ای	فراملی	→	منطقه‌ای
بین‌المللی	→	محلی	بین‌المللی	→	محلی
منطقه‌ای	→	بین‌المللی	ملی	→	بین‌المللی
منطقه‌ای	→	فراملی	منطقه‌ای	→	فراملی
منطقه‌ای	→	ملی	محلی	→	ملی
منطقه‌ای	→	منطقه‌ای	فراملی	→	منطقه‌ای
منطقه‌ای	→	محلی	فراملی	→	محلی

1. Transnational

سیر تطور تحولات نظام اداری ایران

قدمت مجموعه اقداماتی که در قالب تحول نظام اداری در ایران انجام شده‌اند، به بیش از سه دهه می‌رسد. این تحولات با تأکید بر اقدامات گذشته، وضعیت حال و ترسیم چشم‌انداز آینده نظام اداری و مدیریتی کشور را مورد تحلیل قرار داده و در نهایت، راهکاری تحت عنوان "برنامه تحول در نظام اداری کشور" متضمن سیاست‌ها و جهت‌گیری‌ها و طرح‌های مطالعاتی در جهت رفع تنگناها و کاستی‌های وضعیت موجود و نیل به نظام اداری مطلوب ارایه می‌دهد. مجموعه اقدامات صورت گرفته در قالب تحول نظام اداری کشور در همان سال‌های ابتدایی انقلاب اسلامی منجر به پیامدهایی همچون افزایش نهادهای دولتی، افزایش تعداد کارکنان بخش عمومی، افزایش سه برابری تعداد شرکت‌های دولتی، تحصیلات نازل نیروی انسانی بخش عمومی، افزایش سهم دولت از ظرفیت سطح اشتغال کشور، سهل‌تر شدن شرایط احراز مشاغل دولتی، افزایش تصدی‌گری دولت در حوزه‌های اجتماعی و اقتصادی و دولتی شدن بیش‌تر امور کشور گردید (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۳، ص ۶). مجموعه این عوامل، منجر به تدوین سیاست اصلاح نظام اداری کشور و لزوم ایجاد تغییر در مدیریت دولتی ایران در سال‌های بعدی گردید. با بررسی سیر تحولات صورت گرفته در نظام اداری کشور می‌توان استدلال کرد که برخی از این تحولات ناشی از روند جهانی تحولات اداری و استفاده از تجربیات سایر کشورها و یا به عبارت مناسب‌تر، حاصل درس‌آموزی مدیریتی ملی است که در ادامه به توضیح آن می‌پردازیم.

درس‌آموزی مدیریتی ملی

سیاست‌گذاران و مدیران بخش دولتی به دلیل اینکه استفاده از تجربیات دیگران شقوق بیش‌تری برای حل یک مسأله در اختیار آنها قرار می‌دهد، به این فرایند اقبال بیش‌تری نشان می‌دهند. چرا که از یک طرف بسیاری از مسایل پیش روی سیاست‌گذاران مسایل جهانی بومی هستند و از طرف دیگر تفاوت در پاسخ‌های دولت‌های ملی نسبت به یک مشکل مشابه، فرصتی برای مقایسه نقاط ضعف برنامه‌ی خود با آنچه سایر کشورها انجام داده‌اند را فراهم می‌کند

(رز، ۲۰۰۵، ص ۱). بنا به تعریف رز درس‌آموزی عبارتست از فرایندی که با کاوش برنامه‌های اثربخش سایر کشورها شروع می‌شود و با ارزیابی آینده‌نگرانه آنچه در صورت انتقال این برنامه در کشور مقصد اتفاق خواهد افتاد، به پایان می‌رسد (رز، ۱۹۹۱، ص ۳). در خلال تغییر دولت-ها در کشورهای پیشرفته صنعتی و حتی کشورهای در حال توسعه، حرکتی برای اصلاح امور در بخش دولتی توسط دولت‌مردان صورت گرفته است. بر این اساس، چارچوب مفهومی "اداره امور عمومی" به رویکرد جدیدی به نام "مدیریت دولتی نوین" تغییر مبنی داد. در این راستا امروزه "لیبرالی کردن" اداره امور عمومی را یکی از آموزه‌های مدیریت دولتی نوین می‌شناسند (دانایی فرد، ۱۳۸۷، ص ۱۳۲). در ادامه مدیریت دولتی نوین به عنوان راهبرد جدید تحول در بخش دولتی ایران تشریح می‌شود.

مدیریت دولتی نوین

مدیریت دولتی نوین تجلی نوعی راهبرد است که بر اساس آن اداره امور عمومی دانش و تجربه مدیریت بازرگانی و سایر رشته‌ها را برای بهبود کارایی، اثربخشی و به طور کلی عملکرد کلی خدمات عمومی در سازمان‌های دولتی به کار می‌برد (دانایی فرد، ۱۳۸۷، ص ۱۳۱). در حالی که از دیرباز همواره بر "اداره دولت مانند یک کسب و کار" تاکید شده بود؛ نسخه کنونی این بحث چیزی بیش از استفاده صرف فنون کسب و کار را شامل می‌شود. مدیریت دولتی نوین یک مدل تجویزی است که تحولی بنیادین در تفکر ما پیرامون نقش مدیران دولتی، ماهیت این حرفه و چرایی و چگونگی اقدامات مان را نشان می‌دهد.

طی دو دهه گذشته، مدیریت دولتی نوین تقریباً در سراسر جوامع و ملل رواج پیدا کرده است. در نتیجه تحولات گسترده‌ای در بخش دولتی اتفاق افتاده است (ازبرن^۱ و همکاران، ۱۹۹۲). موضوع^۲ مشترک در به‌کارگیری گسترده این ایده‌ها این است که استفاده از مکانیزم‌ها و اصطلاحات بازار، روابط میان مؤسسات دولتی و ارباب رجوع را مشابه تعاملاتی که در بازار رخ می‌دهد، می‌کند. اصلاحات این‌چنینی همانند "نقاشی با قلم موی بزرگ" به دنبال جایگزین

-
1. Rose
 2. Osborne
 3. Theme

کردن فرآیندهای قانون محور و اقتدارگرایی سنتی با تاکتیک‌های بازار محور و رقابت‌گرا هستند. در مدیریت دولتی نوین، مدیران دولتی با چالش اینکه یا باید روش‌های جدید و مبتکرانه‌ای برای تحقق نتایج پیدا کنند و یا وظایف قبلی فراهم شده توسط دولت را خصوصی کنند، مواجه هستند. آنها وادار می‌شوند به جای پارو زدن، سکان کشتی را در دست بگیرند؛ بدین معنی که نباید تصور کنند که خودشان مسئول ارائه خدمات هستند، بلکه هر جایی که ممکن است باید برنامه‌هایی تعریف کنند که دیگران آن را از طریق قرارداد و سایر ترتیبات مشابه انجام دهند. این ترتیبات ممکن است شامل "رقابت بین واحدهای دولتی و میان مرزهایی از بخش‌های غیرانتفاعی به بخش‌های انتفاعی، پاداش‌ها و جرایم عملکردی باشد (کابولیان^۱، ۱۹۹۸، ص ۱۹۰). هدف نیز گسستن آن چیزی است که مدافعان مدیریت دولتی نوین از آن به عنوان امتیاز انحصار ناکارآمد موسسات و کارکنان دولتی نام می‌برند. نکته کلیدی آن این است که مدیریت دولتی نوین برای هدایت برنامه‌های دولتی به شدت به مکانیزم‌های بازار متکی باشد. از منظر برخی از اندیشمندان مدیریت دولتی نوین از مدل‌های سنتی مشروعیت بخشی به بوروکراسی دولتی مانند حفاظ‌های رویه‌ای حوزه اداری به نفع "اعتماد به بازار و روش‌ها و ایده‌های کسب و کار خصوصی در لفافه زبان عقلانیت اقتصادی" حرکت کرده است (هود^۲، ۱۹۹۵، ص ۹۴).

پیرو چنین ایده‌هایی، بسیاری از مدیران دولتی تلاش برای افزایش بهره‌وری و یافتن مکانیزم‌های جایگزین ارائه خدمات مبتنی بر مفروضات و دیدگاه‌های اقتصادی را آغاز کردند. آنها بر پاسخ‌گویی به مشتریان و عملکرد بالا، ساختاردهی مجدد موسسات بوروکراتیک، تعریف مجدد مأموریت‌های سازمانی، ساده‌سازی فرآیندهای موسسات و تمرکززدایی تصمیم‌گیری تمرکز کردند. در بسیاری از موارد، دولت‌ها و موسسات دولتی در خصوصی‌سازی وظایف دولتی قبلی، حفظ پاسخ‌گویی مدیران ارشد اجرایی نسبت به اهداف قابل سنجش عملکرد، استقرار فرآیندهای جدید برای سنجش بهره‌وری و اثربخشی و مهندسی مجدد سیستم‌های

-
1. Kaboolian
 2. Hood

اداری برای انعکاس تعهد شدید به پاسخ‌گویی موفق بودند (بارزلی^۱، ۲۰۰۱؛ بوستون^۲ و همکاران، ۱۹۹۶). پیامد استفاده از این راهبرد به عنوان راهبرد تحول در نظام اداری کشور منجر به انتقال خطمشی‌های کشورهای پیشرو به سایر کشورهای جهان از جمله ایران شده است. به دلیل اهمیت این فرایند و نقش آن در تحولات نظام اداری، سیاسی، فرهنگی، اجتماعی کشورها، این فرایند با عنوان نظریه انتقال خطمشی مورد توجه اندیشمندان و صاحب‌نظران قرار گرفته است. در این پژوهش نیز نظریه انتقال خطمشی به مثابه پیامد استفاده از راهبرد مدیریت دولتی نوین قلمداد شده است.

روش‌شناسی پژوهش: راهبرد نظریه داده بنیاد

راهبرد پژوهشی مورد استفاده در این پژوهش، "نظریه داده بنیاد" است. خرد مایه استفاده از این راهبرد در این مرحله از پژوهش به، کاربری آن باز می‌گردد؛ راهبرد پژوهشی نظریه داده بنیاد، روشی نظام‌مند و کیفی برای خلق نظریه‌ای است که در سطحی گسترده، به تبیین فرآیند، کنش یا کنش متقابل موضوعی با هویت مشخص می‌پردازد (کرسول^۳، ۲۰۰۲، ص ۳۰-۱۲۴). از آنجا که طراحی مدلی برای تبیین انتقال خطمشی اصلاحات اداری در مدیریت دولتی ایران مطلوب این پژوهش بود، لذا راهبرد نظریه داده بنیاد انتخاب شد تا با این مطلوب سازگاری داشته باشد. بر همین اساس از طرح نظام‌مند^۴ استراوس و کوربین^۵ استفاده شد. بر اساس این طرح، برای تحلیل داده‌های کیفی گردآوری شده لازم است تا سه مرحله کدگذاری باز، محوری و انتخابی^۶ سپری شوند تا در نهایت، پارادایمی منطقی^۷ یا تصویری عینی از نظریه خلق شده ارائه گردد (استراوس^۸ و همکاران، ۱۹۹۸).

-
1. Barzelay
 2. Boston
 3. Creswell
 4. The Systematic Design
 5. Strauss & Corbin
 6. Open, Axial, and Selective Coding
 7. Logical Paradigm
 8. Strauss

رویه گردآوری و تفسیر داده‌ها

در مرحله نخست داده‌های کیفی از خلال مصاحبه‌های عمیق با مشارکت‌کنندگان پژوهش گردآوری شد. به این صورت که با ۲۷ نفر از سیاست‌گذاران نظام اداری و مدیریت دولتی ایران در ارتباط با نظام اداری ایران و اصلاحات انجام شده در آن مصاحبه‌هایی رو در رو، عمیق و با طرح پرسش‌های باز بین ۳۰ تا ۶۰ دقیقه انجام شد. نمونه‌گیری به صورت نظری انجام شد. نمونه‌گیری نظری، نوعی نمونه‌گیری هدف‌مند است که پژوهشگر را در خلق یا کشف نظریه یا مفاهیمی که ارتباط نظری آنها با نظریه در حال تکوین به اثبات رسیده است، یاری می‌کند. راهنمای نمونه‌گیری نظری، پرسش‌ها و مقایسه‌هایی هستند که در خلال تجزیه و تحلیل مفاد مصاحبه‌ها با افراد بروز می‌یابند و موجب کشف مقوله‌های مناسب، خصوصیات و ابعاد آنها می‌شوند (استراوس و همکاران، ۱۹۹۸). نمونه‌گیری نظری تا رسیدن مقوله‌ها به اشباع نظری ادامه یافت؛ اشباع نظری^۱ مرحله‌ای است که در آن داده‌های جدیدی در ارتباط با مقوله پدید نمی‌آیند، مقوله گستره مناسبی می‌یابد و روابط بین مقوله‌ها برقرار و تأیید می‌شوند (استراوس و همکاران، ۱۹۹۸).

کدگذاری داده‌ها

هم زمان با گردآوری داده‌ها کدگذاری آنها نیز انجام گرفت. با کدگذاری باز، مضمون‌های بسیاری حاصل شد که طی فرآیند رفت و برگشتی تحلیل داده‌ها، مجموعه این داده‌های کیفی اولیه به مقوله‌های کم‌تری تقلیل یافت. به طوری که از دل داده‌های خام اولیه، مقوله‌های مقدماتی در ارتباط با پدیده مورد بررسی - از طریق سؤال کردن درباره داده‌ها، مقایسه موارد، رویدادها و دیگر حالات پدیده‌ها، برای کسب شباهت‌ها و تفاوت‌ها- استخراج می‌شوند (استراوس و همکاران، ۱۹۹۸). در مرحله بعد (کدگذاری محوری)، یکی از مقوله‌ها (مقوله اصلی) محور فرایند در حال بررسی و اکتشاف قرار گرفت و سپس مقوله‌های دیگر به طور نظری به آن ارتباط داده شد. بر اساس تحلیل داده‌های کیفی، مرحله کدگذاری محوری تدوین گردید که طبق آن، خط ارتباطی میان مقوله‌های پژوهش شامل شرایط علی، مقوله محوری،

1. Theoretical Saturation

بستر، شرایط مداخله گر، راهبرد و پیامدها مشخص شد. نمونه‌ای از داده‌های کیفی به دست آمده از فرآیند مزبور در قالب جدول ۲ ارائه شده است:

جدول ۲: کدگذاری باز و داده‌های کیفی مربوط به شرایط علی (چالش‌های بخش دولتی)

مفهوم	مقوله	ابعاد پژوهش	
عدم تدوین و بازنگری لازم در وظایف و نقش دولت متناسب با احکام قانون اساسی	حوزه ساختار و سازماندهی	چالش‌های بخش دولتی (شرایط علی)	
عدم تفکیک و طبقه‌بندی وظایف دولت به امور حاکمیت و تصدی‌گری			
عدم گرایش دستگاه‌های دولتی به واگذاری امور و جلب مشارکت‌های مردمی			
وجود تداخل در وظایف برخی از دستگاه‌های سطح ۱ و ۲ و استمرار فعالیت دستگاه‌های فاقد توجیه وجودی			
عدم تفکیک حدود اختیارات و وظایف مقامات ملی و محلی و تمرکز بیش از حد اختیارات در حوزه مرکزی			
عدم تبعیت تشکیلات داخلی دستگاه‌های دولتی از ضوابط علمی و تجربی معتبر و افزایش غیر منطقی سطوح مدیریت			
توسعه کمی دستگاه‌های دولتی و کارکنان دولت بیش از ظرفیت و توان مدیریتی و مالی دولت			
عدم انجام ارزیابی منظم از عملکرد دستگاه‌های دولتی و فقدان نظام ارزیابی از کارایی و عملکرد نظام اداری			حوزه مدیریت
عدم رعایت قانونمندی و ضابطه‌گرایی و شایسته‌سالاری در انتصاب کارکنان و عزل مدیران فاقد کارایی و نوآوری			
فقدان نظام و سازوکارهای مناسب برای پیگیری تحقق اهداف و برنامه‌ها و نتایج مورد انتظار			
عدم تناسب میان اختیارات و مسئولیت‌های محوله به مدیران			
پیچیدگی و تعدد مراجع و تمرکز اختیارات تصمیم‌گیری			
عدم پاسخ‌گویی دستگاه‌های دولتی در قبال جامعه و اتخاذ رفتار کارفرما مآبانه با مراجعین و مردم			
عدم به کارگیری الگوها و نظام‌های جدید مدیریتی در اداره امور کلان و بخش‌های مهم کشور	حوزه قوانین و مقررات		
عدم اجرای صحیح و مطلوب قوانین و مقررات			
فقدان نظام و سازوکارهای مناسب جهت پیگیری اجرای قوانین			
فقدان سازوکارهای مناسب جهت ارزیابی نتایج و پیامدهای حاصل از اجرای قوانین، مقررات و مصوبات			
عدم جامع‌نگری در تنظیم قوانین که موجب تصویب اصلاحیه‌های مکرر می‌گردد.			
وجود قوانین و مقررات متنوع و گوناگون در مورد موضوعات خاص	حوزه منابع انسانی	چالش‌های بخش دولتی (شرایط علی)	
عدم رضایت کارکنان دولت از منزلت شغلی و سطح پرداخت‌ها و جبران خدمات			
افت و تنزل روحیه و انگیزه کارکنان دولت در انجام وظایف محوله و ارائه خدمات با کیفیت مطلوب			
ناتوانی نظام اداری در جذب و نگهداری کارکنان توانمند، کارآمد و متخصص			
عدم استقرار نظام رقابتی در جذب و انتخاب نیروی انسانی			
عدم انطباق تحصیلات کارکنان دولت با مشاغل مورد تصدی در موارد متعدد			
نامناسب بودن ساختار و ترکیب نیروی انسانی دولت از نظر سطح تحصیلات و فراوانی کارکنان با مدرک تحصیلی غیردانشگاهی			
پیدایش و توسعه روزافزون پدیده مذبذب‌فردی فساد اداری و ارتشا در برخی از کارکنان دولت			
عدم گرایش به تحول و نوسازی در فناوری و شیوه‌های انجام کار			حوزه فناوری اداری
غیرمنطقی و طولانی بودن سیر مراحل و فرایندهای انجام کار			
حاکمیت طرز تلقی "عدم اعتماد" نسبت به مراجعان دستگاه‌های دولتی			
حاکمیت رابطه به جای ضابطه در انجام امور به ویژه در امور مربوطه به مراجعان دستگاه‌های دولتی			
نازل بودن سطح کیفیت خدمات دستگاه‌های دولتی در مقایسه با موارد مشابه در بخش غیردولتی			

بر اساس تحلیل داده‌های کیفی، مرحله کدگذاری محوری تکمیل شد که طبق آن، خط ارتباطی میان مقوله‌های پژوهش شامل شرایط علی، مقوله محوری، بستر، شرایط مداخله‌گر، راهبرد و پیامدها مشخص شد. نمودار شماره ۳، مرحله کدگذاری محوری و به عبارت دیگر مدل فرآیند کیفی پژوهش را نشان می‌دهد.

گزاره‌های حکمی (قضایا) پژوهش

بر پایه مؤلفه‌های مرحله کدگذاری محوری قضایای زیر به دست می‌آیند:

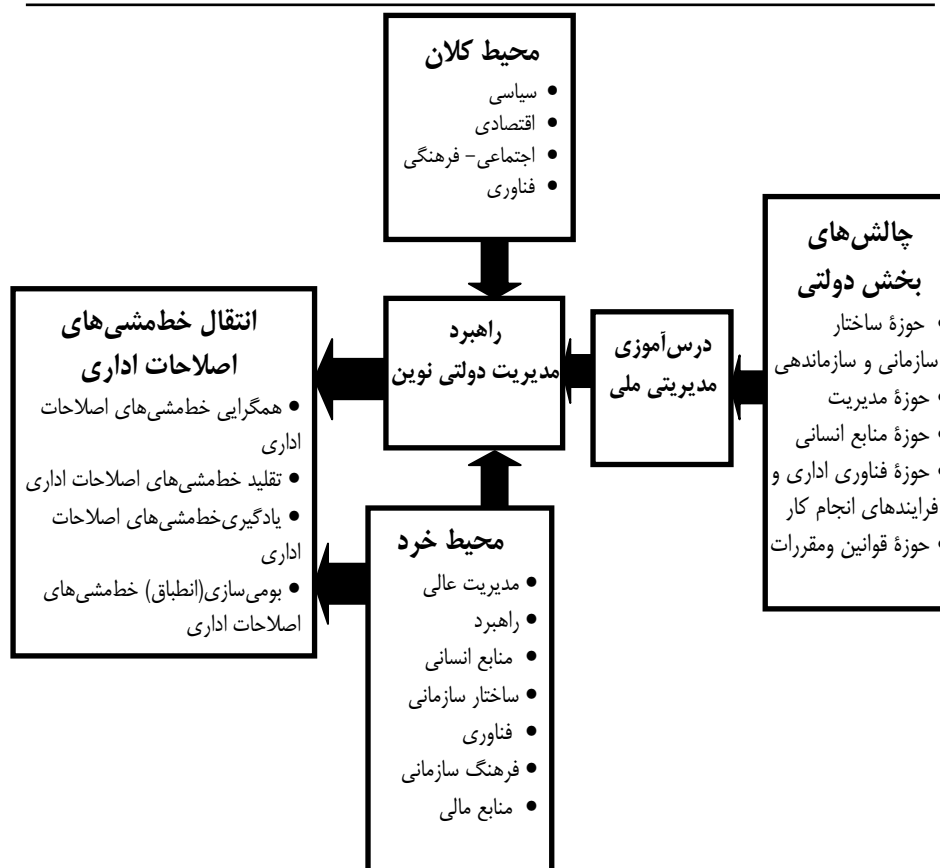
قضیه ۱. چالش‌های بخش دولتی در حوزه‌های ساختار سازمانی و سازماندهی، مدیریت، منابع انسانی، فناوری اداری و فرایندهای انجام کار، قوانین و مقررات شرایط علی برای میل به درس‌آموزی مدیریتی ملی و استفاده از تجربیات دیگران محسوب می‌شوند.

قضیه ۲. مدیریت دولتی نوین راهبردی برای درس‌آموزی مدیریتی ملی و استفاده از تجربیات دیگران است.

قضیه ۳. محیط کلان کشور شامل محیط‌های سیاسی، اقتصادی و فرهنگی - اجتماعی زمینه و بستری خاص را برای تحقق راهبرد مدیریت دولتی نوین فراهم می‌آورند.

قضیه ۴. شرایط مداخله‌گر محیط خرد شامل مدیریت عالی، راهبرد، منابع انسانی، ساختار سازمانی، فناوری، فرهنگ سازمانی و منابع مالی بستری عام را برای تحقق راهبرد مدیریت دولتی نوین پدید می‌آورند.

قضیه ۵. راهبرد مدیریت دولتی نوین، شرایط مداخله‌گر محیط خرد (مدیریت عالی، راهبرد، منابع انسانی، ساختار سازمانی، فناوری، فرهنگ سازمانی و منابع مالی) و شرایط مداخله‌گر محیط کلان (شامل محیط‌های سیاسی، اقتصادی و فرهنگی - اجتماعی) پیامد انتقال خط‌مشی، همگرایی خط‌مشی، تقلید خط‌مشی، یادگیری خط‌مشی و بومی‌سازی خط‌مشی را در پی خواهد داشت.



نمودار ۳: مدل تبیین‌کننده انتقال خطمشی اصلاحات اداری در مدیریت دولتی ایران (مرحله کدگذاری محور)

روایت نظریه انتقال خطمشی اصلاحات اداری

به دنبال چالش‌های موجود در حوزه‌های ساختار سازمانی و سازماندهی، مدیریت، منابع انسانی، فناوری‌های اداری و فرایندهای انجام کار، قوانین و مقررات بخش دولتی در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران، سیاست‌گذاران و مدیران دولتی بر اساس وظیفه ذاتی مدیریت در بخش دولتی به دنبال راه‌حلی برای مسایل موجود بودند. در پی فرایند راه‌حلیابی برای مسایل کلان کشوری به دلیل عدم وجود دیدگاه استراتژیک و توان نظریه‌پردازی مدیران دولتی همراه با نزدیک بینی مفرط آنها و روحیه محافظه‌کاری در حوزه دولتی، فرایند درس‌آموزی مدیریتی ملی و استفاده از تجربیات دیگران در دستور کار مدیریت دولتی قرار گرفت. در این راستا سیاست‌گذاران و مدیران دولتی با توجه به محیط کلان کشور شامل محیط سیاسی، اقتصادی و

فرهنگی- اجتماعی و محیط خرد شامل مدیریت ارشد، راهبرد، منابع انسانی، ساختار سازمانی، فن آوری، فرهنگ سازمانی و منابع مالی، مناسب‌ترین راهبرد اجرایی جهت مقابله با چالش‌های موجود را مدیریت دولتی نوین تشخیص دادند. پیامد توسل به این راهبرد منجر به انتقال خط‌مشی‌هایی از کشورهای مختلف به داخل کشور شده است که تحت عنوان فرایند انتقال خط‌مشی تبیین می‌شود. آنچه بر اثر این فرایند در کشور رخ داده، در قالب چهار شکل مختلف است. برای تبیین و روشن شدن اشکال مختلف فرایند انتقال خط‌مشی که طی آن برنامه‌ها و خط‌مشی‌های سایر کشورها به داخل کشور منتقل شده‌اند، در ادامه به اختصار مطالبی آورده شده است.

همگرایی خط‌مشی^۱: اشاره به فرایندی دارد که در آن نیروهای ساختاری باعث تحمیل انتقال خط‌مشی به سایر سیستم‌های سیاسی می‌شوند (استون^۲، ۲۰۰۰، ص ۵). در این فرایند اعتقاد بر این است، که انتقال خط‌مشی بیشتر پیامد نیروهای ساختاری است که از صنعتی شدن، جهانی شدن و منطقه‌ای شدن نشأت می‌گیرند و الگویی از تشابهات روزافزون در سازمان‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی در بین کشورها را ممکن می‌سازند (استون، ۲۰۰۴، ص ۵۴۷).

تقلید خط‌مشی^۳: به انتقال عقبه‌ی ایده‌های خط‌مشی و برنامه‌ها از یک کشور به سایر کشورها تقلید خط‌مشی گویند (رز، ۱۹۹۱، ص ۳-۳۰).

انطباق خط‌مشی^۴: تغییر جزئیات طرح برنامه‌ی کشوری دیگر، بدون برداشتن عناصر اصلی را انطباق یا بومی سازی خط‌مشی گویند (رز، ۲۰۰۵، ص ۸۱).

یادگیری خط‌مشی^۵: اندیشمندان بسیاری از حوزه‌های خط‌مشی عمومی (بنیت و همکاران، ۱۹۹۲، ص ۲۷۷) و علوم سیاسی تطبیقی (بلیس^۶، ۲۰۰۲) به موضوع یادگیری خط‌مشی پرداخته‌اند. بنا به تعریف ریچارد رز، یادگیری خط‌مشی از طریق محافل معرفتی فراملی صورت

-
1. Policy Convergence
 2. Stone
 3. Policy Imitation
 4. Policy Adaptation
 5. Policy Learning
 6. Blyth

می‌گیرد (هااس^۱ و همکاران، ۱۹۹۵، ص ۸۵-۲۵۵). از نظر پاول ساباتیر (۱۹۹۱)، یادگیری مبتنی بر خطمشی از طریق ائتلاف‌های حامی رخ می‌دهد. از منظر پیتر هال^۲ نیز یادگیری خطمشی زمانی رخ می‌دهد که خطمشی‌گذاران درک شناختی خود را با فرایند تدوین خطمشی منطبق کرده و خطمشی را در سایه‌ی دانش گردآوری شده از تجربیات گذشته تعدیل نمایند. یادگیری خطمشی در فضایی که کپی کردن صرف اطلاعات عمومیت نداشته باشد، منجر به انتقال منسجم‌تر ایده‌ها، خطمشی‌ها و اعمال می‌گردد (استون، ۲۰۰۴، ص ۵۴۸).

روش برازش روایی پژوهش

برای حصول اطمینان از روایی پژوهش یا به عبارتی دقیق بودن یافته‌ها از منظر پژوهشگر، مشارکت‌کنندگان یا خوانندگان گزارش پژوهش (کرسول^۳ و همکاران، ۲۰۰۰، ص ۱۲۴) اقدامات زیر انجام شد:

الف. تطبیق توسط مشارکت‌کنندگان: مشارکت‌کنندگان، مرحله کدگذاری محوری را بازبینی و نظر خود را در ارتباط با آن ابراز کردند؛ دیدگاه‌های ایشان در مرحله کدگذاری محوری اعمال شد.

ب. بررسی همکار: ۳ تن از اساتید مدیریت به بررسی یافته‌ها و اظهار نظر درباره مرحله کدگذاری محوری پرداختند.

ج. مشارکتی بودن پژوهش: به‌طور همزمان از مشارکت‌کنندگان در تحلیل و تفسیر داده‌ها کمک گرفته شد.

یافته‌های پژوهش

در این پژوهش و در راستای تحقق هدف غایی و پاسخ به پرسش‌های پژوهش، با اجرای راهبرد پژوهشی نظریه داده بنیاد، مدلی با اجزای زیر استخراج گردید:

مقوله اصلی: درس‌آموزی مدیریتی ملی و استفاده از تجربیات دیگران پدیده اصلی

-
1. Haas
 2. Peter Hall
 3. Creswell

تیین‌کننده اصلاحات نظام اداری با استفاده از راهبرد مدیریت دولتی نوین است. براساس آن، سیاست‌گذاران و مدیران بخش دولتی به دلیل اینکه استفاده از تجربیات دیگران شقوق بیشتری برای حل یک مسأله در اختیار آنها قرار می‌دهد، به این فرایند اقبال بیشتری نشان می‌دهند. چرا که از یک طرف بسیاری از مسایل پیش روی سیاست‌گذاران مسایل جهانی بومی هستند و از طرف دیگر تفاوت در پاسخ‌های دولت‌های ملی نسبت به یک مشکل مشابه، فرصتی برای مقایسه نقاط قوت و ضعف برنامه خود با آنچه سایر کشورها انجام داده‌اند را فراهم می‌کند.

شرایط علی: چالش‌های بخش دولتی در حوزه‌های ساختار سازمانی و سازماندهی، مدیریت، منابع انسانی، فناوری اداری و فرایندهای انجام کار، قوانین و مقررات از علل میل به درس‌آموزی مدیریتی ملی و استفاده از تجربیات دیگران محسوب می‌شوند.

راهبرد: یکی از راهبردهای درس‌آموزی مدیریتی و استفاده از تجربیات دیگران، مدیریت دولتی نوین است. در این راهبرد بر استراتژی‌های کوچک‌سازی، برون‌سپاری، کاهش تصدی‌گری دولت و بوروکراسی‌زدایی و قراردادی کردن خدمات و کارکنان تأکید شده است.

بستر: از جمله عواملی که باعث می‌شود کشورها به راهبرد مدیریت دولتی نوین روی آورند محیط کلان شامل محیط‌های سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی آن‌هاست. الزامات جهانی شدن و تغییر و تحول در محیط کلان منجر به هم‌راستا شدن با آن و تبعیت از خط‌مشی‌های آنها می‌شود.

شرایط مداخله‌گر: علاوه بر عوامل بستر ملی استفاده از راهبرد مدیریت دولتی نوین شرایط مداخله‌گر محیط خرد که مدیریت ارشد، راهبرد، منابع انسانی، ساختار سازمانی، فن‌آوری، فرهنگ سازمانی و منابع مالی را در بر می‌گیرد، زمینه‌ای عام را برای تحقق مدیریت دولتی نوین فراهم می‌کند.

پیامد: بر اساس راهبرد مدیریت دولتی نوین و عوامل بستر ملی و شرایط مداخله‌گری که منجر به توسل به آن می‌شود، پیامد انتقال خط‌مشی منتج می‌شود. انتقال خط‌مشی مقوله‌های همگرایی خط‌مشی، تقلید خط‌مشی، یادگیری خط‌مشی و بومی‌سازی خط‌مشی را در بر می‌گیرد. مزیت پژوهش حاضر در مقایسه با پژوهش‌های مطرح شده در مورد انتقال خط‌مشی در این است که مدل ارائه شده در این پژوهش مدلی جامع و مبتنی بر عمل است که هم‌زمان کوشیده

است به اکثر مؤلفه‌های مؤثر در فرایند انتقال خطمشی توجه کند و از این رو توانسته گامی هر چند کوچک در پیوند نظریه و عمل فرایند انتقال خطمشی بردارد. از جمله محدودیت انجام پژوهش حاضر این است که انجام پژوهش در بخش دولتی موجب کاهش تعمیم‌پذیری نتایج پژوهش به سایر بخش‌ها از جمله بخش خصوصی و بازرگانی است. محدودیت دیگر هماهنگی با مصاحبه‌شوندگان است؛ از آنجا که مصاحبه‌شوندگان پژوهش از سیاست‌گذاران و مدیران ارشد دولتی کشور بودند هماهنگی و تنظیم زمان ملاقات و انجام مصاحبه با ایشان نیاز به هماهنگی و پی‌گیری مستمر داشت.

با در نظر داشتن اینکه بر پایه گزاره‌های حکمی یا قضایای مستخرج از دل نظریه داده بنیاد در پژوهش کیفی می‌توان فرضیه‌هایی راهبردی تدوین کرد، برای پژوهش‌های آتی پیشنهاد می‌شود پژوهش‌هایی کمی با هدف آزمون این فرضیه‌ها انجام شوند. هم‌چنین با توجه به این که پژوهش حاضر در مورد چگونگی عملکرد سیاست‌گذاران و مدیران ارشد دولتی برای حل مسأله در وضع موجود می‌باشد می‌توان از آن به عنوان مبنایی برای پژوهش‌های آتی در خصوص نظریه‌پردازی خطمشی‌های عمومی و آینده‌نگاری در خطمشی‌گذاری بخش دولتی استفاده کرد.

منابع و مأخذ

۱. دانایی‌فرد، حسن (۱۳۸۷)، *چالش‌های مدیریت دولتی در ایران*، تهران، انتشارات سمت.
۲. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۳)، *گزارش برنامه تحول در نظام اداری کشور*، تهران، انتشارات موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
3. Barzelay, M. (2001), *The New Public Management*, Berkeley: University of California Press.
4. Bennet, C.J. & Howlett, M. (1992), *The lessons of learning: reconciling theories of policy learning and policy change*, Policy Sciences, 25(3), pp: 275-94.
5. Blyth, M. (2002), *Great Transformations: Economic Ideas and institutional change in the Twentieth Century*, Cambridge: Cambridge University Press.
6. Boston, J., John M., June P. & Pat W. (1996), *Public Management: The New Zealand Model*, New York: Oxford University Press.
7. Common, R. (2004), *Organizational Learning in a Political Environment : Improving policy-making in UK government*, policy studies, 25, 35-49.
8. Creswell JW, Miller DL. (2000), *Determining validity in qualitative inquiry*, Theory into Practice, 39, pp: 124-30.
9. Creswell J.W. (2002), *Educational Research: Planning, conducting, and evaluating quantitative and qualitative research*, Upper Saddle River, NJ: Pearson Education.
10. Dolowitz, D. (1997), *British employment policy in the 1980s: learning from the American experience*, Governance, 10, 23-42.
11. Dolowitz, D. a. & M., D. (1996), *who learns what from whom: a review of the policy transfer literature*, political studies, 44, 343-57.
12. Dolowitz, D. a. & M. D. (2000), *Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making*, Governance, 13, 5-24.
13. Evans, M. & J. D. (1999), *understanding policy transfer: A multi-level, multi-disciplinary perspective*, Public Administration, 77(2), 361-385.
14. Glaser, B. (1978), *Theoretical Sensitivity*, Mill Valley, CA: Sociology Press.
15. Glaser, B. & Strauss, A. (1967). *The Discovery of Grounded Theory*, Chicago: Aldine.
16. Hass, P.M & Hass, E.B. (1995), *Learning to learn: improving international governance*, Global Governance, 1(3), 255-85.
17. Hood, Ch. (1991), *A Public Administration for All Seasons*, Public Administration, 69(1), 3-19.
18. Hood, C (1995), *The 'New Public Management' in the Eighties*, Accounting, Organization and Society, 20(2-3), 93-109.

19. Kaboolian, L. (1998), *The New Public Management*, Public Administration Review, 58(3), 189-93.
20. Kettl, D. F. (2000a), *The Global Public Management Revolution*. Washington, DC: Brookings Institution.
21. Kettl, D.F. & H. B. M. eds. (1996), *The State of Public Management*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
22. Kingdon, J.W. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2nd ed. London, Longman.
23. Lynn, L. E. (1996), *Public Management as Art, Science, and Profession*, Chatham, NJ: Chatham House.
24. Osborne, D. & Gaebler, (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Reading, MA: Addison-Wesley.
25. Osborne, D. & Plastrik, P. (1997), *Banishing Bureaucracy*, Reading, MA: Addison-Wesley.
26. Pollitt, Ch. & Bouckaert, G. (2000), *Public Management Reform*, Oxford,
27. Rose, R. (2005), *Learning from comparative public policy: a practical guide*, London & New York, Routledge.
28. Rose, R. (1991), *What is lesson-drawing?*, Journal of public policy, 11(1), 3-30.
29. Stone, D. (2000), *Learning Lessons*, Policy Transfer and The International Diffusion of Policy Ideas, Center For Study of Globalization and Regionalization.
30. Stone, D. (2004), *Transfer agents and global networks in the transnationalization of policy*, Journal of European Public Policy, 11(3), 545-566.
31. Strang, D. & Meyer, J.W. (1993), *institutional conditions for diffusion*, Theory and society, 22(4), 487-511.
32. Strauss, A. & Corbin J. (1998), *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques*, 2nd ed. Thousand Oaks, CA: Sage.