

Representation of the Social Capital Status in Policymakers' Mental Models: The Case Study of the Discourse Running Through the Iranian Civil Service Management Law

Behzad Mohammadian^{1*}, Mehdi Nazemi Ardekani²

1. Assistant Professor, Faculty of Management and Accounting, College of Farabi, University of Tehran, Qom, Iran

2. Associate Professor, Faculty of Strategic Management, Supreme National Defense University, Tehran, Iran

(Received: July 16, 2020; Accepted: February 7, 2021)

Abstract

In recent years, there have been numerous discussions about the renovation of managerial procedures in public organizations. The selection of new frameworks for the public sector management in accordance with the cultures and Constitutions of different countries such that the developmental policies and measures are facilitated is an inevitable necessity for the developing countries. The successfulness of such frameworks in practice will be possible through the attraction of citizens' support, which is deeply influenced by the attention of policymaker to social capital and its dimensions. The Iranian Civil Service Management Law is one of the outcomes of such a viewpoint. In this study, the status of social capital in the discourses that run through this law was examined. To this end, the text of the law was analyzed through a qualitative-interpretive approach using discourse analysis method. In this study, 128 articles and 106 notes in 15 chapters were examined. The results revealed the presence of two discourses, namely morality-law and proper service provision in most of the chapters. The examination of the various chapters of the law text led us to conclude that the mental model amplifying social capital is evident in chapters 1, 2, and 3. This trend begins to weaken in chapters 4 and 5, and hits its lowest point in the important chapters 6, 7, and 8 that are about entry into organization, employment, and promotion. Accordingly, it is suggested that content, structural, and behavioral revisions be made in the majority of chapters to facilitate the application and enforcement of this law by inducing justice, trust, transparency, and cooperation.

Keywords

social capital, mental model, policymaking, Civil Service Management Law.

* **Corresponding Author, Email:** B.Mohammadian@ut.ac.ir

نگاشت جایگاه سرمایه اجتماعی در مدل ذهنی سیاست گذاران (مورد مطالعه: گفتمان حاکم بر قانون مدیریت خدمات کشوری)

بهزاد محمدیان^{۱*}، مهدی ناظمی اردکانی^۲

۱. استادیار دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشکدگان فارابی، دانشگاه تهران، تهران، ایران
۲. دانشیار دانشکده مدیریت راهبردی، دانشگاه و پژوهشگاه عالی دفاع ملی و تحقیقات راهبردی، تهران، ایران

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۴/۲۶ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۱۱/۱۹)

چکیده

در سال‌های اخیر، بحث‌های زیادی درباره نوآوری‌های فرایندهای مدیریتی در سازمان‌های دولتی مطرح بوده است. انتخاب رویکردهای نوین در مدیریت بخش عمومی به گونه‌ای که تسهیل‌گر سیاست‌ها و اقدامات تحولی باشد، برای کشورهای در حال توسعه، ضرورتی انکار نشدنی است. موفقیت چنین فرآورده‌هایی در حوزه اجرا با جلب حمایت شهروندان میسر خواهد بود که به شدت متأثر از توجه سیاست‌گذار به موضوع سرمایه اجتماعی و ابعاد آن است. قانون مدیریت خدمات کشوری ایران یکی از برون‌دادهای چنین دیدگاهی است و در این پژوهش به بررسی جایگاه سرمایه اجتماعی در گفتمان‌های حاکم بر این قانون پرداخته شد. برای این منظور، با رویکرد کیفی و تفسیری و استفاده از راهبرد تحلیل گفتمان، متن قانون تجزیه و تحلیل شد. در این پژوهش ۱۲۸ ماده و ۱۰۶ تبصره در ۱۵ فصل تحلیل شد. نتایج گویای دو گفتمان غالب اخلاق-قانون و خدمتگزاری شایسته در بیشتر فصول بود. از بررسی متن قانون در فصول مختلف می‌توان چنین نتیجه گرفت که مدل ذهنی تقویت‌کننده سرمایه اجتماعی در فصل‌های نخست و دوم و سوم به خوبی مشهود است. این روند از فصل‌های چهارم و پنجم شروع به افول می‌کند و در فصل‌های مهم ششم و هفتم و هشتم، که درباره موضوعات جذب و استخدام و ارتقا است، به حداقل خود می‌رسد. بدین منظور، پیشنهاد می‌شود با هدف تسهیل در اجرای قانون یادشده از طریق القای عدالت، اعتماد، شفافیت، و تعاون در بیشتر فصول بازنگری محتوایی و ساختاری و رفتاری صورت پذیرد.

کلیدواژگان

سرمایه اجتماعی، سیاست‌گذاری، قانون مدیریت خدمات کشوری، مدل ذهنی.

بیان مسئله

سرمایه اجتماعی محصول نگاه سیستمی به کیفیت رابطه بین سیستم حکمرانی و شهروندان یک کشور است. این نگاه خاطرنشان می‌کند برای دستیابی به ابعاد ارزشمند و ارزش‌آفرین سرمایه اجتماعی - اعم از اعتماد، مشارکت، تعاون، همدلی - نباید در سطح رویدادها و روندها متوقف شد؛ بلکه باید به تحلیل و بررسی لایه‌های زیرین و بنیادی‌تر این تفکر، یعنی ساختارها و مدل‌های ذهنی، اهتمام بیشتری داشت.

قانون مدیریت خدمات کشوری ایران، به منزله یک رویداد، نتیجه روند رو به تغییر نگاه‌ها به اسلوب و آیین حکمرانی در دنیاست. این تغییر پارادایم از مدیریت دولتی به مدیریت دولتی نوین و در دهه‌های اخیر به حکمرانی خوب و حکمرانی کارآفرینانه محرک و تشدیدکننده تلاش‌ها برای تغییر زیرساخت‌های مختلف کشورداری از جمله نظام اداری بوده است. علت این تغییرها نهفته در این مهم است که جلب رضایت شهروندان از کیفیت حکمرانی برای دولت‌مردان اهمیت دارد. از سوی دیگر، سبک زندگی مردم، به دلیل ظهور ابروندهای^۱ مختلف، تغییرات بنیادینی کرده و این نیز به نوبه خود مسئولیت دولت‌ها را دوچندان کرده است.

یکی از ویژگی‌های مدیریت دولتی مردم‌سالار ترکیب متنوع دریافت‌کنندگان خدمات عمومی است. منتقدان نظام مدیریت دولتی نوین بر آن‌اند که شهروندان جامعه مصرف‌کنندگان دولت نیستند. آن‌ها مالکان دولت هستند که دولت‌مردان را برای دنبال کردن منافع عمومی انتخاب می‌کنند. درحالی‌که روند مشتری‌مداری در بخش عمومی منفعت عامه را تضعیف می‌کند (دانایی فرد و الوانی ۱۳۸۵).

این نظریه مبتنی بر عقلانیت فردی و نظریه انتخاب عمومی است و علت تلاش‌های انسان را جلب منفعت و رفع ضرر و به طور کلی انگیزه‌های فردی معرفی می‌کند. در فرهنگ‌هایی که مبنای نظام‌های اداری و سیاسی آن‌ها عقلانیت اجتماعی و مصالح عمومی است، تعدیل این الگو با توجه به موقعیت ضروری است. تعهد اجتماعی عامل مهم نیل به اهداف ملی است؛ به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه که با اشاعه فرهنگ فردگرایی تعهد اجتماعی می‌تواند متزلزل شود (اولیازاده ۱۳۸۶).

در ایران الزامات اصل سوم قانون اساسی در حوزه وظایف و مسئولیت‌های دولت بر نظم اداری و حذف تشکیلات غیرضروری تأکید دارد. همچنین، سند چشم‌انداز توسعه و سیاست‌های کلی نظام فوریت این نوع اصلاحات را تشدید کرده است. در فضای شکل‌گرفته، یکی از پاسخ‌های سیستم حکمرانی تهیه و تدوین و تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری است که از اصول قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام منتج شده است.

از سوی دیگر، بررسی اجمالی عنوان و محتوای آثار پژوهشی در یک دهه گذشته نشان می‌دهد پژوهشگران مسئله اصلی را در چالش‌ها و موانع اجرایی قانون مدیریت خدمات کشوری دیده‌اند؛ حال آنکه بُعد رفتاری آن، در فرهنگ‌سازی و هدایت گفتمان جامعه، می‌تواند تأثیری به مراتب عمیق‌تر داشته باشد. این خلأ پژوهشی و بی‌توجهی به قدرت فرهنگ‌سازی آن در کنار افول سرمایه اجتماعی در سالیان گذشته، که منبع آن گاه ناعدالتی‌های رویه‌ای است، بر پررنگ‌تر شدن الزام به پژوهش‌هایی همچون پژوهش حاضر صحنه می‌گذارد.

با توضیحات ارائه‌شده، سؤال اصلی پژوهش پیش‌رو- فارغ از اینکه این قانون توانسته بستری شایسته برای حکمرانی ایجاد کند یا نه، توانسته نیازمندی‌های دولت و مردم را مرتفع کند یا نه، و در حوزه اجرا تا چه میزان با حوزه نظری فاصله داشته است- این است که:

آیا مدل ذهنی گفتمان حاکم بر نص قانون مدیریت خدمات کشوری ایران به جایگاه و اهمیت توسعه و تقویت سرمایه اجتماعی توجه کرده است یا خیر؟ به بیان دیگر، سرمایه اجتماعی چه جایگاهی در این قانون دارد؟

مبانی نظری و پیشینه پژوهش

موفق‌ترین ساختارهای حکمرانی ارتباط تنگاتنگ بین دولت و ملت را توصیه کرده‌اند. در این الگوها معمولاً مردم مطالبه‌گر بوده‌اند و دولت پاسخ‌گو بوده و به این پاسخ‌گویی از دریچه سیاست‌گذاری جامعه عمل پوشانده است. با این حال، دوگانگی‌های تدوین و اجرا همواره از عمده چالش‌های سیاست‌گذاران بخش دولتی بوده است؛ به این معنا که بین آنچه دولت وعده می‌دهد با آنچه در عمل تحویل شهروندان می‌شود تفاوت وجود دارد (برزگر و صیادزاده ۱۳۹۶).

بررسی سیر تاریخی مدیریت در بخش دولتی نشان می‌دهد این حوزه در پاسخ به ابروندهای نوظهور در عصرهای تاریخی مختلف- مثل تغییرات فناورانه، جهانی شدن، رقابت در عرصه بین‌المللی، سرعت، قبایل عصر جدید، اخلاق، و ...- تلاش کرده پارادایم‌های جدیدی را برای پاسخ‌گویی بهینه و مطلوب عرضه کند. در این بین، شبه‌پارادایم‌های الگوی سنتی اداره امور عمومی، که در بخش اعظمی از قرن بیستم یک نظریه غالب محسوب می‌شد، طی سال‌های اخیر، جای خود را به شبه‌پارادایم‌های جدید منشعب از نهضت اداره امور عمومی نوین داده است (نرگسیان ۱۳۸۶: ۱۵۷).

از تقابل الگوی سنتی اداره امور عمومی و اداره امور عمومی نوین، پنج شبه‌پارادایم (الگوی اداره) منشعب شده است که عبارت‌اند از: مدیریت دولتی نوین^۱، دولت کارآفرین^۲، دولت الکترونیک^۳، حکمرانی خوب^۴، خدمات عمومی نوین^۵.

جدول ۱. سیر تغییر رویکردهای مدیریت دولتی و نقش دولت (نرگسیان ۱۳۸۶)

قبل از دهه ۱۹۷۰	دهه ۱۹۷۰	دهه ۱۹۸۰	دهه ۱۹۹۰	پایان دهه ۱۹۹۰	دهه اول قرن ۲۱
اداره امور پیشین	اداره امور عمومی	مدیریت دولتی	دولت مدیریتی	حکمرانی عمومی	دولت آینده
نظام‌های کهن اداره	نظام اداری	مدیریت دولتی نوین	دولت کارآفرین	حکمرانی خوب و دولت الکترونیک	خدمات عمومی نوین
فرهنگ شیوخیت	فرهنگ اداری بوروکراتیک	فرهنگ مدیریت	فرهنگ کسب‌وکار	فرهنگ سیاسی دموکراتیک	حقوق شهروندی
دولت شخصی	دولت بزرگ	دولت کوچک	دولت کارساز	دولت مشارکتی	دولت خدمت‌گزار

نتایج حاصل از بررسی مبانی نظری حاکم بر قانون مدیریت خدمات کشوری نشان می‌دهد اصول و مبانی حاکم بر این قانون تا حدود زیادی برگرفته از اصول و مبانی حاکم بر نظریات مدیریت دولتی نوین و حکمرانی خوب است (جاجرمی‌زاده ۱۳۹۳: ۱۳). این دو شبه‌پارادایم به صورت مختصر در ادامه توضیح داده می‌شود.

1. new public management
2. reinventing government
3. electronic government
4. good governance
5. new public service

مدیریت دولتی نوین و حکمرانی خوب

مدیریت دولتی نوین، با انتقاد از کاستی‌های الگوی پیشین مدیریت دولتی، برنامه‌های بازآفرینی دولت، کاهش تصدی‌گری سازمان‌های دولتی، مدیریت عملکرد و نتیجه‌گرا، دولت توانمند و خصوصی‌سازی، و ارتقای فرهنگ کارآفرینی را برای رویارویی با چالش‌های اداره امور عمومی توصیه می‌کند. در این حوزه جدید- که با قالب‌های مدیریت دولتی نوین، مدیریت‌گرایی، مدیریت دولتی بازارگرا، و دولت کارآفرین هم‌سوست- مرزبندی‌های مدیریت دولتی و مدیریت بنگاه‌های بازرگانی کم‌اهمیت قلمداد می‌شود و به به‌کارگیری فنون مدیریت بازرگانی در اداره بخش عمومی، خصوصی‌سازی خدمات عمومی، کاهش تصدی‌گری دولت، و اداره سازمان‌های دولتی به سبک بنگاه‌های خصوصی توجه می‌شود. کسری بودجه دولت‌ها و ناتوانی دولت‌ها در پاسخ به انتظارات جامعه و رویارویی با چالش‌های اقتصادی و سیاسی محرک مهم و تعیین‌کننده برای اتخاذ رویکردهای اصلاح و بازآفرینی دولت بود و در این بافت اصلاحی بود که نهضت مدیریت دولتی نوین یا مدیریت‌گرایی جایگزین الگوی سنتی مدیریت دولتی شد (سالارزهی و ابراهیم‌پور ۱۳۹۱: ۴۳).

از سوی دیگر، مفهوم حکمرانی به مجموعه‌ای پیچیده از ارزش‌ها، هنجارها، فرایندها، و نهادهایی گفته می‌شود که به وسیله آن‌ها جامعه به طور رسمی و غیررسمی به اداره فرایند توسعه و رفع تعارض‌ها می‌پردازد (دباغ و نفری ۱۳۸۸: ۲). موضوع حکمرانی خوب با هدف دستیابی به توسعه انسانی پایدار مطرح شده که در آن بر کاهش فقر و ایجاد شغل و رفاه پایدار و حفاظت و تجدید حیات محیط زیست و رشد و توسعه زنان تأکید می‌شود و همه این‌ها با حکمرانی خوب تحقق می‌یابد. همچنین، حکمرانی خوب شامل طیف وسیعی از ساخت مفاهیمی مانند توسعه پایدار و توسعه روستایی و شهری و پیشرفت اقتصادی و اجتماعی با رویکرد مشارکتی و شفافیت به موازات ویژگی‌های غالب استراتژی‌های اجرای خط‌مشی و برنامه‌ریزی‌هاست. بانک جهانی، به منزله یکی از نهادهای بین‌المللی معتبر، در گزارشی که در سال ۱۹۸۹ منتشر کرد، برای نخستین بار حکمرانی خوب را ارائه خدمات عمومی کارآمد و نظام قضایی قابل اعتماد و نظام اداری پاسخ‌گو تعریف کرد (Stowe 1992: 387).

برنامه توسعه سازمان ملل متحد حکمرانی خوب را این‌گونه تعریف کرده است: «حکمرانی

خوب کوششی است در جهت حاکمیت قانون، شفافیت، مسئولیت‌پذیری، مشارکت، برابری، کارایی و اثربخشی، پاسخ‌گویی، و دیدگاه استراتژیک در اعمال اقتدار سیاسی و اقتصادی و اداری.» (Suchitra 2004: 1). این مفهوم الگویی است که در پی ناکارآمدی سازوکارهای پیشین توسعه از سوی کشورهای توسعه‌یافته و مجامع بین‌المللی ارائه شده است. در این الگو دولت باید ثبات و پایداری را در جامعه ایجاد کند، چارچوب‌های قانونی مناسب و اثربخش برای فعالیت بخش عمومی و خصوصی مستقر سازد، ثبات و امنیت و عدالت را در بازار فراهم آورد، و با کاهش نقش تصدی‌گری و روی آوردن به نقش حمایتی در چنین شرایطی اداره دولت را از روش مدیریت عمومی به روش حکمرانی عمومی تغییر دهد (Roy 2008: 677). طبق نظر کافمن و همکارانش، دولت در نظریه اخیر با مؤلفه‌هایی مانند دموکراسی، عدالت‌محوری، مشارکت، اثربخشی، حاکمیت قانون، و کنترل فساد شناخته می‌شود. هر یک از این مؤلفه‌ها، با تأکید بر ارزش‌های بنیادین، اجرای الگوی حکمرانی خوب را راهی مفید برای برون‌رفت از مسائل و مشکلات و تغییرات اساسی در ساختارها و فرایندهای عملیاتی دولت و تأمین انسجام و اتحاد اجتماعی و پیشبرد سیاست‌های اصلاحی و توسعه ارزیابی می‌کند (بیگی‌نیا و همکاران ۱۳۹۱: ۲).

سیاست‌های کلی نظام اداری

سیاست‌های کلی نظام اداری سیاست‌های تحول در نظام اداری کشور است. چشم‌انداز بیست‌ساله کشور هدفی آرمانی است. تحقق این آرمان مستلزم تحول در نظام اداری موجود کشور و انسجام‌بخشی به مجموعه منابع مادی و منابع انسانی و مدیریت اثربخش آن‌ها خواهد بود (ناظمی اردکانی ۱۳۸۹: ۱۰). سیاست‌های کلی نظام اداری در حقیقت خط‌مشی‌های کلان اداری هستند که از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ شده‌اند و به عنوان الگو و راهنما اقدامات و فعالیت‌های سه قوه و نهادهای عمومی غیردولتی و نیروهای مسلح را در حوزه نظام اداری راهبری می‌کنند. منظور از نظام اداری مجموعه‌ای است از عناصر به‌هم‌مرتبط (ساختار، کارکرد، ارزش‌های حاکم) که برای نیل به اهداف سیاسی و اقتصادی و اجتماعی کشور با هم در تعامل‌اند. تدوین سیاست‌های کلی نظام اداری خود دستاورد ارزشمندی است که برای نخستین بار در حیات نظام اداری تدوین و ابلاغ شده است. برای اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری باید، ضمن تدوین خط‌مشی‌های اجرایی در ارتباط با

عناصر نظام اداری، برنامه‌های تحول در نظام اداری تهیه و به اجرا گذاشته شود تا با ارتقای قابلیت‌های نظام اداری بتوان ابزار مناسبی برای اجرای مفاد چشم‌انداز ۱۴۰۴ فراهم ساخت. از این رو، باید در درجه اول با گروه‌بندی سیاست‌های کلی، بر حسب زیرنظام‌های آن، خط‌مشی‌های فرعی هر یک از سیاست‌های کلی را در رابطه با هر یک از زیرنظام‌ها تدوین کرد تا راهنمای عمل برنامه‌ریزان برای تدوین برنامه‌های بهبود نظام اداری قرار گیرد (ره‌نورد ۱۳۹۱: ۱۵).

قانون مدیریت خدمات کشوری

قانون مدیریت خدمات کشوری، به منزله مهم‌ترین سند نظام اداری، راهبردها و الزاماتی را در خود جای داده که درخور توجه و بررسی خاص است؛ به‌ویژه که این راهبردها و الزامات بیانگر اصول و معیارهایی هستند که در دنیای امروز اهمیت بسیار زیاد دارند و همه کشورها می‌کوشند آن‌ها را در بسترهای مختلف اجتماعی خود اجرا کنند (محمدی و همکاران ۱۳۹۴: ۷). قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۸ مهرماه ۱۳۸۶ کمیسیون مشترک رسیدگی به لایحه مدیریت خدمات کشوری مجلس شورای اسلامی، مطابق اصل هشتماد و پنجم (۸۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است که به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده بود. این قانون در ۱۲۸ ماده و ۱۰۶ تبصره ارائه شده است. در این قانون و در فصول مختلف به ترتیب به راهبردها و فناوری انجام وظایف دولت، حقوق مردم، ساختار سازمانی، فناوری اطلاعات، ورود به خدمت، استخدام، انتصاب و ارتقای شغلی، توانمندسازی، حقوق و مزایا، ارزیابی عملکرد، حقوق و تکالیف کارکنان، تأمین اجتماعی، شورای عالی اداری و شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی، و همچنین در بخش آخر به سایر مباحث پرداخته شده است.

سرمایه اجتماعی

سیر تاریخی مفهوم‌پردازی در زمینه سرمایه اجتماعی و ابعاد آن گویای این مهم است که اولین تحركات را باید در آثار جان دیویی جست‌وجو کرد؛ کسی که ایده مدرسه به مثابه جامعه را مطرح کرد. زیرا پیوندهای جمعی فعالیت‌های اجتماعی را ممکن می‌سازد و افراد را در پیوستگی با یک‌دیگر قرار می‌دهد. از سوی دیگر، دیویی به همدردی اجتماعی توجهی ویژه داشت و آن را

حس نگرانی مشترک اشخاص در ارتباط با دیگران می‌دانست. هانیفان^۱ سرمایه اجتماعی را در تجلی حسن نیت، همبستگی، همدردی متقابل، و ارتباطات اجتماعی درون‌گروهی و میان‌اعضای خانواده معرفی کرد. اما، این مهم تا سال ۱۹۹۰ میلادی در تحقیقات اجتماعی شکل جدی به خود نگرفت تا زمانی که جین جاکوب^۲ در اثری علمی خود، به نام مرگ و زندگی شهرهای بزرگ / امریکایی، از آن استفاده کرد. به باور او، برای یک شهر شبکه‌ها نقش سرمایه اجتماعی را دارند. سپس، این مفهوم مورد انتقاد قرار گرفت (شارع‌پور ۱۳۸۳: ۱۳۱). روند نظریه‌پردازی در این حوزه تا زمان بوردیو به طور جسته‌وگریخته ادامه داشت تا اینکه او ایده نظام‌یافته سرمایه اجتماعی را برای نخستین بار مطرح کرد. به باور بوردیو ایجاد سرمایه اجتماعی به عضویت در گروه اجتماعی معینی بستگی دارد که اعضایش موجودیت گروه را بر اساس مبادله اشیا و نهادها پایه‌گذاری کرده‌اند (اکبری ۱۳۹۴: ۶۵). مفهوم سرمایه اجتماعی از نگاه کلمن (۱۹۸۸) نشان می‌دهد چگونه ساختار اجتماعی یک گروه می‌تواند برای افراد آن ارزش ایجاد کند. در واقع، سرمایه اجتماعی عبارت است از: ارزش‌های ایجاد آن جنبه از ساختارهای اجتماعی که به منزله منبعی در اختیار اعضا قرار می‌گیرد تا بتوانند به اهداف خود دست یابند (فغفوری‌آذر و همکاران ۱۳۹۸: ۴۴۵).

اوج نظریات سرمایه اجتماعی را می‌توان در خوانش شناخت‌شناسانه از این مفهوم قلمداد کرد. چهار رهیافت شناخت‌شناسانه اجتماع‌گرا، شبکه‌ای، نهادی، و هم‌افزایی ذیل سرمایه اجتماعی مطرح می‌شود. وجوه شناختی سرمایه اجتماعی دربرگیرنده هنجارها، ارزش‌ها، نگرش‌ها، و باورهای است که بنیادهای معرفتی لازم را برای سرمایه اجتماعی فراهم می‌آورند. در این زمینه، باید توجه داشت که وجوه ساختاری و شناختی سرمایه اجتماعی مکمل یک‌دیگرند. زیرا ساختارها با تبدیل هنجارها و باورها به رفتارهای هدفمند مشارکتی منجر می‌شوند (Uphoff 2000: 218). از منظر نهادی، نیروهای حیاتی شبکه‌های اجتماعی و جامعه مدنی بیشتر محصول بستر سیاسی، حقوقی، فرهنگی، و اقتصادی جامعه است و برخلاف سایر دیدگاه‌ها به سرمایه اجتماعی به مثابه یک متغیر وابسته می‌نگرد (بنائی و همکاران ۱۳۹۸: ۶۴). رویکرد شناختی- نهادی تفکر غالب در این پژوهش است و متناسب با آن در ادامه مهم‌ترین جزء شناخت، یعنی مدل ذهنی، تشریح می‌شود.

1. Hanifan
2. Jine Jakoob

مدل ذهنی

ذهن پدیده‌ای سیستمی است و رفتار ذهن ناشی از مدل‌های ذهنی در بخش دینامیک آن است. کار ذهن تحلیل و تصمیم‌گیری است. در نتیجه مدل ذهنی^۱ سیستمی موجود در ذهن است که با کسب اطلاعات از بیرون و درونی کردن آن اطلاعات تصمیم را به منزله خروجی و نتیجه دینامیک درونی خود ظاهر می‌کند. تصویرها و مدل‌های ذهنی افراد ممکن است در قالب نظریه‌های عمومی بسیار ساده یا پیچیده شکل گرفته باشند. مدل ذهنی تصویری درونی از واقعیتی بیرونی است. پیتز سنگه مدل‌های ذهنی را مفروضاتی که به شدت در ذهن رسوب می‌کنند و تعمیم دادن تصویرها و تصورات تعریف کرد. هدف از مدیریت بر کسب‌وکار ایجاد تغییری مطلوب در کسب‌وکار و حرکت دادن آن رو به جلو است. کسب‌وکارها محدودیت‌هایی دارند؛ از جمله رفتار نیروی انسانی که معلول عملکرد بخشی از ذهن است و مدل‌های ذهنی نام دارد. مدل‌های ذهنی راهنمای ما در بروز رفتار هستند. مدل‌های ذهنی هم در گذر زمان و با عبور از شرایط گوناگون دچار تغییر می‌شوند و هم می‌توان آگاهانه و با برنامه در آن تغییرات لازم را ایجاد کرد. یکی از سطوح تغییر، جهت بهبود توانمندی‌های تغییر، ملموس کردن مدل‌های ذهنی است، به گونه‌ای که کسب‌وکار بتواند آن‌ها را درک کند و در نهایت تغییر و رشد یابد (Ford & Ford 1995: 541). صاحبان بسیاری از کسب‌وکارهای تجاری به این باور رسیده‌اند که برای دستیابی به موفقیت در دنیای امروز باید خود را با واقعیتی به نام تغییر تطبیق دهند (Karp 2005: 87).

پیشینه پژوهش

در زمینه سؤال اصلی این پژوهش، که به جایگاه سرمایه اجتماعی در گفتمان سیاست‌گذاران می‌پردازد، پژوهش‌های اندکی صورت پذیرفته است. با توجه به اینکه در این پژوهش به صورت ویژه نقد و بررسی قانون مدیریت خدمات کشوری ایران مد نظر است، این اشتراک پژوهشی تقریباً به صفر می‌رسد که گویای نو و بدیع بودن پژوهش است. اما در یک دهه گذشته از زوایای مختلف موضوع قانون مدیریت خدمات کشوری بررسی شده است که مهم‌ترین موارد در ادامه ارائه می‌شود.

1. mental model or mindset

دهقانان (۱۳۸۶) در پژوهشی با عنوان «سازوکارهای نظارت و بازرسی نظام اداری در قانون مدیریت خدمات کشوری»، ضمن بررسی الگوهای نظارت در ساختارهای نوین سازمانی، وضعیت موجود سازوکارهای نظارتی در نظام اداری ایران را مطالعه کرد و پس از ارائه برخی محورهای عمده در آسیب‌شناسی وضعیت موجود به رویکرد قانون مدیریت خدمات کشوری درباره نظارت و ارزیابی در دستگاه‌های اجرایی اشاره کرد و با تحلیل کارایی و اثربخشی سازوکارهای پیشنهادی شاخص‌های وضعیت مطلوب نظارت در چارچوب احکام این قانون را بررسی کرد.

امیرخانی (۱۳۸۸) در پژوهشی با عنوان «اهداف و تاریخچه قانون مدیریت خدمات کشوری» به بررسی ابعاد این قانون پرداخت و با تأکید بر ۱۰ اصل دولت کارآفرین تلاش کرد مبانی این لایحه را تشریح کند. همچنین، مهم‌ترین مؤلفه‌های آن را در موضوعاتی همچون نقش دولت، ساختار دولت، مدیران، نیروی انسانی، استخدام، فرایندهای انجام دادن کار، شیوه برخورد با مردم، خدمات دولتی، و شیوه تصمیم‌گیری در اداره امور خلاصه کرد.

صدرالسادات (۱۳۸۸) در پژوهشی با عنوان «قانون مدیریت خدمات کشوری، تحلیل ریسک‌ها و ذی‌نفعان مربوطه در صنعت نفت» به بررسی و تحلیل شیوه مواجهه با قانون یادشده با کمک روش‌های تحلیل ریسک و نیز تحلیل ذی‌نفعان پرداخت و به شناسایی ذی‌نفعان اقدام کرد و سپس با به‌کارگیری ماتریس مندلو^۱ آن‌ها را تحلیل کرد و در پایان، پس از سطح‌بندی ذی‌نفعان، تاکتیک‌های مناسب برای برخورد با هر ذی‌نفع را احصا کرد.

مرتضوی و همکارانش (۱۳۹۰) در پژوهشی با عنوان «ارزیابی و اولویت‌بندی موانع اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری» اعلام کردند اداره امور هر کشور بر اساس خط‌مشی‌های اساسی و عمومی آن کشور صورت می‌گیرد. این خط‌مشی‌ها برای اجرا به مشروعیت قانونی نیاز دارند. در اجرای قانون موانع و عوامل متعددی وجود دارد که بدون در نظر گرفتن آن‌ها تحقق قانون میسر نمی‌شود. نتایج گویای چهار دسته موانع مرتبط با شکل و محتوای قانون، مجریان قانون، نظارت بر اجرای قانون، و ابزارها و پیش‌نیازها بود.

شریف‌زاده (۱۳۹۰) در پژوهشی با عنوان «تحلیل آثار اجرای فصل حقوق و مزایای قانون مدیریت

خدمات کشوری» در زمینه رضایت شغلی کارکنان سازمان‌های عمومی ایران به این نتیجه رسید که تأمین نیازهای اساسی کارکنان در سازمان با تأکید بر عدالت در پرداخت‌ها، برقراری نسبت بین ویژگی‌های شاغلان و حقوق دریافتی، سازگاری بیشتر خصوصیات مشاغل و حقوق و مزایا، برآورده شدن انتظارات کارکنان به طور چشم‌گیر می‌تواند بر تأمین رضایت شغلی نیروی انسانی سازمان اثر مثبت بگذارد.

دانا صفهانی و طاهرپور (۱۳۹۱) در پژوهشی با عنوان «شناسایی عوامل مؤثر بر اجرای فصل نهم قانون مدیریت خدمات کشوری (توانمندسازی کارکنان) در سازمان‌های دولتی» به این نتیجه رسیدند که این عوامل به ترتیب اولویت عبارت‌اند از: فناوری اطلاعات و تمایل مجری، حمایت و مشارکت، سازماندهی، ماهیت خط‌مشی، شرایط اجتماعی و سادگی خط‌مشی، و هماهنگی.

کشاوری و وزین کریمیان (۱۳۹۲) در پژوهشی با عنوان «کاوش نظام قانونی تمهید و توسعه دانش و مدیریت دانش در نظام اداری ایران با تمرکز بر قانون مدیریت خدمات کشوری» با بررسی مبانی نظری موضوع مدیریت دانش در سطح جهان، ضمن تمرکز بر ضرورت اهمیت مدیریت دانش در کشورهای در حال توسعه، مهم‌ترین مسائل به‌کارگیری مدیریت دانش در سطح ملی را مطرح کردند.

هداوند و کاظمی (۱۳۹۲) در پژوهشی با عنوان «تأملی بر اصول مدرن حقوق اداری در قانون مدیریت خدمات کشوری» اعلام کردند اصول مدرن حقوق اداری هنجارهایی ارزشمندند که در حقوق اداری بیشتر کشورهای پیشرفته و توسعه‌یافته شناسایی می‌شوند و جهت توسعه حقوق اداری و به منظور نیل به یک اداره کارآمد و تضمین‌کننده حقوق و آزادی‌های بنیادین شهروندان به کار می‌روند.

پورکیانی و همکارانش (۱۳۹۳) در پژوهشی با عنوان «تبیین موانع اجرای خط‌مشی با استفاده از بحث متمرکز گروهی» قانون مدیریت خدمات کشوری را مطالعه کردند. نتایج این پژوهش نشان داد موانع مربوط به منطق، انسجام و واقع‌گرایی، ساختار و منابع، محیط قانون، مفهوم و نگارش، بازبینی و نظارت، کارکنان و مدیران، و پیشینه نظری به ترتیب بیشترین اهمیت را به منزله موانع اجرای اثربخش قانون مدیریت خدمات کشوری دارند.

نیک‌بخت و همکارانش (۱۳۹۳) در پژوهشی با عنوان «بررسی دیدگاه‌های بازیگران خط‌مشی‌گذاری و مخاطبان آن‌ها درباره عدالت سازمانی» با رویکرد مطالعه موردی به بررسی ادراک بازیگران اصلی تدوین‌کننده قانون مدیریت خدمات کشوری و کارکنان دانشگاه تهران از عدالت

سازمانی پرداختند و به این نتیجه دست یافتند که ادراک عادلانه از این قانون در سه حالت رویه‌ای و توزیعی و اطلاعاتی وجود دارد.

طهرانی و همکارانش (۱۳۹۳) در پژوهشی با عنوان «قانون مدیریت خدمات کشوری (اصول، مبانی، و راهبردهای پیشنهادی)» تلاش کردند اصول موضوعه و چارچوب فکری حاکم بر قانون مدیریت خدمات کشوری را در قالب سه پرسش بررسی و تحلیل کنند. نتایج این پژوهش نشان داد هم‌سویی با سیاست‌های کلی نظام اداری، که مؤخر بر این قانون است، در مرحله بازنگری باید مورد توجه جدی قرار گیرد.

عطاریان و همکارانش (۱۳۹۵) در پژوهشی با عنوان «آسیب‌شناسی اصلاح قانون مدیریت خدمات کشوری با رویکرد توانمندسازی کارکنان دستگاه‌های اجرایی دولت» با یک روش کیفی و پس از سه دور دلفی بین خبرگان پیشنهادهایی برای اصلاح فصل نهم و سایر فصول خدمات کشوری جهت توانمندسازی کارکنان دستگاه‌های اجرایی دولت ارائه کردند.

ترابی و همکارانش (۱۳۹۵) با هدف شناسایی عوامل مؤثر بر خط‌مشی‌های دولت الکترونیک بر اساس بنیان‌های نظری قانون مدیریت خدمات کشوری کوشیدند مدلی برای تبیین عوامل مؤثر بر خط‌مشی‌های دولت الکترونیک ایران از مرحله شکل‌گیری تا ارزیابی ارائه کنند.

خیراندیش و همکارانش (۱۳۹۵) در پژوهشی با عنوان «آسیب‌شناسی اثربخشی کاربرد فناوری اطلاعات و خدمات اداری در قانون مدیریت خدمات کشوری» با رویکردی توصیفی و پیمایشی به این نتیجه رسیدند که کاربرد فناوری اطلاعات و خدمات اداری، کیفیت خدمات، کیفیت اطلاعات، استفاده از اطلاعات، فرایندها، و انعطاف‌پذیری سازمان‌ها را بهبود بخشیده است.

صالحی کردآبادی و همکارانش (۱۳۹۶) در پژوهشی با عنوان «مدل نظام تأمین و تعدیل منابع انسانی، کنکاشی در قانون مدیریت خدمات کشوری» با رویکردی کیفی تلاش کردند با مطالعه و آسیب‌شناسی وضع موجود به ارائه الگوی مناسب و وضع مطلوب بپردازند.

مرور این آثار پژوهشی نشان می‌دهد در بررسی قانون مدیریت خدمات کشوری، بیشتر، مسائل ساختاری و جنبه‌های سخت مسئله بررسی شده و از جنبه‌های نرم مسئله غفلت شده است. تبیین الزامات و پیش‌نیازهای اجرای اثربخش قانون و فهم موانع اجرای صحیح آن موضوعاتی حائز اهمیت‌اند. اما، همان‌طور که در رویکرد شناختی به سرمایه اجتماعی نیز مرور شد، فهم جنبه‌های

شناختی سرمایه اجتماعی، که در این پژوهش در قالب مدل ذهنی سیاست‌گذار در نظر گرفته شد، می‌تواند تسهیل‌کننده رویکردهای ساختاری، از جمله مقوله سیاست‌گذاری، و زمینه‌ساز حرکت از مدیریت به مثابه اداره امور به حکمرانی کارآفرینانه و ارزش‌آفرین باشد.

روش‌شناسی پژوهش

تحلیل و درک جامع پدیده‌های رفتاری در گرو توجه به بافت و زمینه اجتماعی و فرهنگی آنهاست. با توجه به ماهیت گفتمانی فرایند سیاست‌گذاری، مد نظر قرار دادن زمینه و بافت موقعیتی این فرایند، که رویدادی زبانی است، می‌تواند درک صحیحی از ذهنیت‌ها و تجربه‌ها ایجاد کند. هستی‌شناسی و روش‌شناسی این استراتژی بر این مبناست که ذهنیت‌ها و تجربه‌ها به وسیله زبان ساخته می‌شوند و بنابراین نخست بافتی که در آن گفتمان و فعالیت گفتمانی رخ می‌دهد باید در کانون توجه فرایند پژوهش قرار گیرد. دوم اینکه باور بر این است که انسان‌ها در خدمت کلماتشان نیستند و عامل و کارگزار منفعل، که تفکراتشان را به صداها و نوشته‌ها تبدیل می‌کنند، به شمار نمی‌آیند؛ بلکه شأن خود را به واسطه پذیرش یک موضع داخل زبان به دست می‌آورند و از این راه هویتی ویژه برای خود می‌سازند. با توجه به اینکه زبان به مثابه ابزاری ارتباطی قادر به بازنما کردن تجربه‌های زنده افراد است و نیز سیاست‌گذاری یک فرایند کاملاً زبانی و گفتمانی است از این استراتژی برای فهم گفتمان حاکم بر متن قانون استفاده شده است.

پژوهش حاضر از نظر جهت‌گیری در زمره پژوهش‌های ارزیابی (دانایی‌فرد و همکاران ۱۳۸۳) و از نظر استراتژی پژوهشی یک تحقیق تحلیل گفتمانی محسوب می‌شود. محوریت تحلیل در این بحث متن قانون مدیریت خدمات کشوری است. به منظور تحلیل داده‌ها، از روش تحلیل گفتمان فوکویی استفاده شد. تحلیل گفتمان فوکویی به نقش گفتمان در فرایندهای اجتماعی مرتبط با مشروعیت و قدرت می‌پردازد. این رویکرد فرض می‌کند گفتمان‌ها فی‌نفسه دلالت بر به‌کارگیری قدرت دارند. زیرا آن‌ها تجربیات خاصی را در اختیار افراد قرار می‌دهند. به طور کلی، فرایند این تحقیق در هفت گام، که ویلیگ (۲۰۰۱) و وود و کروگر (۲۰۰۰) و وسرل و همکارانش (۲۰۰۱) معرفی کرده‌اند، صورت پذیرفت:

۱. گردآوری متون برای تحلیل؛

۲. کدگذاری از طریق خواندن مکرر رونوشت‌ها و یادداشت‌برداری از نقل قول‌ها؛
۳. طبقه‌بندی کدها از طریق خواندن مجدد رونوشت‌ها به صورت مکرر با هدف جست‌وجو و شناسایی الگوها و مضامین؛
۴. طبقه‌بندی الگوها و مضامین شناسایی شده در گام قبل با هدف ایجاد تعدادی از خزانه‌های تفسیری که این خزانه‌های تفسیری در حکم گفتمان‌هایی هستند که از الگوها و مضامین شناسایی شده در گام قبل ایجاد شده‌اند و اکنون آماده بررسی و تحلیل‌اند؛
۵. شناسایی بلا تکلیفی‌های ایدئولوژیک، ذهنیت، و استراتژی‌های گفتمانی که این گام مطابق با مرحله پنجم و ششم و هفتم رویکرد تحلیل گفتمان فرکلاف است؛
۶. استخراج نقل قول‌ها از رونوشت‌ها برای تأیید یافته‌ها که این گام مطابق با مرحله ششم رویکرد تحلیل گفتمان فرکلاف است؛
۷. پالایش تحلیل‌ها و مستندسازی‌ها به صورت موازی که این گام نیز مطابق با مراحل ششم و هفتم رویکرد تحلیل گفتمان فرکلاف است (دانایی فرد و نوری ۱۳۹۰: ۱۹۷).

تحلیل داده‌های پژوهش

در پژوهش حاضر متن قانون مدیریت خدمات کشوری تحلیل شده است. ویژگی‌های این قانون در جدول ۲ آمده است.

جدول ۲. نمای قانون مدیریت خدمات کشوری

فصل	محوریت	ماده	تبصره	فصل	محوریت	ماده	تبصره
اول	تعاریف	۱۲	۳	نهم	توانمندسازی کارمندان	۶	۳
دوم	راهبردها و فناوری انجام دادن وظایف دولت	۱۲	۱۱	دهم	حقوق و مزایا	۱۷	۱۷
سوم	حقوق مردم	۴	۲	یازدهم	ارزیابی عملکرد	۳	۰
چهارم	ساختار سازمانی	۷	۲	دوازدهم	حقوق و تکالیف کارمندان	۱۷	۱۲
پنجم	فناوری اطلاعات و خدمات اداری	۵	۷	سیزدهم	تأمین اجتماعی	۱۳	۱۷
ششم	ورود به خدمت	۴	۵	چهاردهم	شورای عالی اداری و توسعه مدیریت و سرمایه انسانی	۳	۱
هفتم	استخدام	۸	۱۴	پانزدهم	مقررات مختلف	۱۲	۸
هشتم	انتصاب و ارتقای شغلی	۵	۴	مجموع	-	۱۲۸	۱۰۶

در این مرحله، پس از فهرست کردن همه نکات کلیدی موجود در متن قانون، به هر نکته مهم و مرتبط با موضوع پژوهش یک کد تخصیص داده شده است (جدول ۳).

جدول ۳. کدهای استخراج شده اولیه از متن

شناسه کد	گزاره‌های کلامی	کدهای اولیه
ف۸۱	برقراری عدالت و تأمین اجتماعی و بازتوزیع درآمد	عدالت، امنیت، انصاف
ف۸۱	ایجاد فضای سالم برای رقابت و جلوگیری از انحصار و تضییع حقوق مردم	رقابت سالم، عدالت
ف۸۱	فراهم کردن زمینه‌های لازم برای رشد و توسعه کشور و رفع فقر و بی‌کاری	مشارکت در رشد و توسعه
ف۸۱	ترویج اخلاق، فرهنگ، و مبانی اسلامی و صیانت از هویت ایرانی-اسلامی	اخلاق‌محوری
ف۱۵م۲	دولت مکلف است با رعایت قوانین و مقررات ... را فراهم کند.	قانون‌محوری
ف۱۶م۲	مدیران دستگاه‌های اجرایی در زمینه تحقق اهداف و نتایج پیش‌بینی‌شده در تفاهم‌نامه در مدت مدیریت خود مسئول‌اند و به نهادهای نظارتی پاسخ‌گو خواهند بود.	مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی
ف۲۰م۲	دستگاه‌های اجرایی مکلف هستند به منظور ایجاد انگیزه و افزایش کارایی و بهره‌مندی از فکر و اندیشه و خلاقیت کارمندان ذی‌ربط خود سازوکار مناسب را برای جلب مشارکت کارمندان و دریافت پیشنهاد و اثرگذاری آن در تصمیم‌گیری‌ها فراهم آورند.	پیشنهاد، مشارکت، اثرگذاری
ف۲۴م۲	حداکثر شش ماه پس از تصویب این قانون آن دسته از وظایفی را که قابل واگذاری به بخش غیردولتی است احصا کنند و با رعایت راهکارهای مطرح‌شده در این فصل به واگذاری آن‌ها اقدام کنند.	تمرکززدایی
ف۲۵م۳	مدیران و کارمندان دستگاه‌های اجرایی خدمتگزاران مردم هستند و باید با رعایت موازین اخلاق اسلامی و اداری و طبق سوگندی که در بدو ورود ادا کرده‌اند و منشور اخلاقی و اداری که امضا می‌کنند وظایف خود را به نحو احسن در راه خدمت به مردم و با در نظر گرفتن حقوق و خواسته‌های قانونی آن‌ها انجام دهند.	اخلاق‌محوری، دولت‌خدمتگزار، قانون‌محوری
ف۲۶م۳	دستگاه‌های اجرایی مکلف هستند مردم را با حقوق و تکالیف خود در تعامل با دستگاه‌های اجرایی آشنا کنند و از طریق وسایل ارتباط جمعی، به‌ویژه صداوسیما جمهوری اسلامی ایران، سطح آگاهی عمومی را در این زمینه ارتقا دهند و اطلاعات لازم را به نحو مطلوب و مناسب در اختیار مردم بگذارند.	شفافیت، آگاهی عمومی، توزیع اطلاعات، صداقت
ف۲۷م۳	مردم در استفاده از خدمات دستگاه‌های اجرایی در شرایط مساوی از حقوق یکسان برخوردارند. دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند حداکثر طی سه ماه مراحل و زمان و کیفیت و استاندارد ارائه خدمات و تغییرات آن‌ها را مستند و شفاف کنند و از راه‌های مختلف به اطلاع مردم برسانند و در صورت بروز هر گونه تخلف مسئولان دستگاه‌های اجرایی مسئولیت پاسخ‌گویی به مردم و شکایت آنان را به عهده خواهند داشت.	حقوق مساوی، شفاف‌سازی، اطلاع‌رسانی، پاسخ‌گویی، مسئولیت‌پذیری، رسیدگی به شکایات
ف۲۸م۳	دولت مکلف است، به منظور تأمین حقوق مردم و مراجعان، رضایت و عدم رضایت مردم از عملکرد کارمندان را در ارتقا و انتصاب و تمدید قراردادهای استخدامی و بهره‌مندی از سایر امتیازهای استخدامی و اعمال تشویق‌ها و تنبیه‌ها لحاظ کند و همه آیین‌نامه‌ها، شیوه‌نامه‌ها، ضوابط اداری و استخدامی مربوط به کارمندان دولت را به منزله یک عامل مؤثر منظور کند.	حقوق مردم، رضایت مردم

ادامه جدول ۳. کدهای استخراج شده اولیه از متن

شناسه کد	گزاره‌های کلامی	کدهای اولیه
ف۲۹م۴	به منظور کوتاه کردن مراحل کار و سلسله‌مراتب اداری، سطوح عمودی مدیریتی در دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی با احتساب بالاترین مقام اجرایی در هر واحد سازمانی به قرار ذیل تعیین می‌شود ...	تمرکززدایی، کاهش سلسله‌مراتب
ف۳۶م۵	دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند فرایندهای مورد عمل و روش‌های کار خود را با هدف افزایش بهره‌وری نیروی انسانی و کارآمدی فعالیت‌ها- نظیر سرعت، دقت، هزینه، کیفیت، سلامت و صحت امور، و تأمین رضایت و کرامت مردم- بر اساس دستورالعمل سازمان تهیه کنند و به مورد اجرا گذارند.	رضایت مردم، کرامت مردم
ف۳۹م۵	دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند به منظور صرفه‌جویی و بهره‌برداری مناسب از ساختمان‌ها و فضاهای اداری و جلوگیری از تشریفات زائد و هزینه‌های غیرضروری و فراهم آوردن موجبات ایمنی و سلامت شغلی کارمندان بر اساس ضوابط و استانداردهای به‌کارگیری فضاها و تجهیزات و ملزومات اداری، که سازمان تهیه و ابلاغ می‌کند، اقدام کنند.	جلوگیری از تشریفات زائد، جلوگیری از هزینه‌های غیرضروری
ف۴۱م۶	ورود به خدمت و تعیین صلاحیت استخدامی افرادی که داوطلب استخدام در دستگاه‌های اجرایی هستند بر اساس مجوزهای صادر شده و تشکیلات مصوب و رعایت مراتب شایستگی و برابری فرصت‌ها انجام می‌شود.	شایسته‌گزینی، برابری فرصت‌ها
ف۴۹م۷	تمدید قرارداد کارمندان پیمانی منوط به تحقق شرایط ذیل است: - جلب رضایت مردم و ارباب‌رجوع	رضایت مردم
ف۵۳م۸	انتصاب و ارتقای شغلی کارمندان باید با رعایت شرایط تحصیلی و تجربی لازم و پس از احراز شایستگی و عملکرد موفق در مشاغل قبلی آنان صورت گیرد.	رعایت اصل شایستگی
ف۵۴م۸	به منظور استقرار نظام شایستگی و ایجاد ثبات در خدمت مدیران، دستگاه‌های اجرایی موظف هستند اقدامات زیر را انجام دهند...	رعایت اصل شایستگی
ف۵۸م۹	سازمان موظف است، به منظور ارتقای سطح کارایی و اثربخشی دستگاه‌های اجرایی، نظام آموزش کارمندان دستگاه‌های اجرایی را به گونه‌ای طراحی کند که همراه با متناسب ساختن دانش و مهارت و نگرش کارمندان با شغل مورد نظر انگیزه‌های لازم را برای مشارکت مستمر کارمندان در فرایند آموزش تأمین کند؛ به نحوی که رابطه‌ای بین ارتقای کارمندان و مدیران و آموزش برقرار شود ...	مشارکت مستمر، توسعه شایستگی
ف۶۰م۹	بورس‌های آموزشی، که منجر به اخذ مدرک تحصیلی دانشگاهی نمی‌شود ... از طریق سازمان، متناسب با وظایف دستگاه‌های اجرایی توزیع می‌شود.	توزیع برابر فرصت‌ها
ف۶۰م۹	بورس‌ها و دوره‌های آموزشی که منجر به اخذ مدرک دانشگاهی می‌شود با نظر وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و علوم، تحقیقات و فناوری حسب مورد توزیع می‌شود.	توزیع برابر فرصت‌ها
ف۶۵م۱۰	همه مشاغل مشمول این قانون بر اساس عواملی نظیر اهمیت و پیچیدگی وظایف و مسئولیت‌ها و سطح تخصص و مهارت‌های مورد نیاز به یکی از طبقات جدول یا جدول‌های حق شغل اختصاص می‌یابند.	برابری درونی
ف۶۸م۱۰	فوق‌العاده مناطق کمتر توسعه‌یافته و بدی آب‌وهوا برای مشاغل تخصصی که شاغلان آن‌ها مدارک تحصیلی کارشناسی‌ارشد و بالاتر دارند ...	توزیع و برابری

ادامهٔ جدول ۳. کدهای استخراج‌شدهٔ اولیه از متن

شناسه کد	گزاره‌های کلامی	کدهای اولیه
ف۹۰م۱۲	کارمندان دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند وظایف خود را با دقت، سرعت، صداقت، امانت، گشاده‌رویی، انصاف، و تبعیت از قوانین و مقررات عمومی و اختصاصی دستگاه مربوطه انجام دهند و در مقابل عموم مراجعان به طور یکسان و دستگاه ذی‌ربط پاسخ‌گو باشند.	صداقت، امانت‌داری، انصاف و برابری، قانون‌محوری، پاسخ‌گویی
ف۹۱م۱۲	اخذ رشوه و سوءاستفاده از مقام اداری ممنوع است. استفاده از هر گونه امتیاز، تسهیلات، حق مشاوره، هدیه، و موارد مشابه در مقابل انجام دادن وظایف اداری و وظایف مرتبط با شغل توسط کارمندان دستگاه‌های اجرایی در همهٔ سطوح از افراد حقیقی و حقوقی، جز دستگاه ذی‌ربط خود، تخلف محسوب می‌شود.	عدم سوءاستفاده از مقام و منصب
ف۹۲م۱۲	مدیران و سرپرستان بلافصل مسئول نظارت و کنترل و حفظ روابط سالم کارمندان خود در انجام دادن وظایف محول‌شده هستند و در مورد عملکرد آنان باید پاسخ‌گو باشند.	نظارت، پاسخ‌گویی
ف۹۴م۱۲	تصدی بیش از یک پست سازمانی برای همهٔ کارمندان دولت ممنوع است.	توزیع برابر
ف۱۱۴م۱۴	به منظور ایجاد تحول در نظام اداری کشور در ابعاد و نقش و اندازهٔ دولت ساختار تشکیلاتی و نظام‌های استخدامی، مدیریت منابع انسانی، روش‌های انجام دادن کار و فناوری اداری و ارتقا و حفظ کرامت مردم و نیل به نظام اداری و مدیریتی کارا، بهره‌ور و ارزش‌افزا، پاسخ‌گو، شفاف و عاری از فساد و تبعیض، اثربخش، نتیجه‌گرا و مردم‌سالار، شورای عالی اداری با ترکیب و اختیارات زیر تشکیل می‌شود:	کرامت مردم، پاسخ‌گویی، شفافیت، مبارزه با فساد، مبارزه با تبعیض، مردم‌سالاری

در مرحلهٔ بعد کدهای اولیه به علت تعداد فراوانی که دارند به کدهای ثانویه تبدیل می‌شوند. باید توجه داشت که در نهایت چندین کد ثانویه نیز تبدیل به یک گفتمان می‌شود (جدول ۴).

جدول ۴. نتایج کدگذاری و استخراج گفتمان‌ها

گفتمان	کدهای ثانویه	کدهای اولیه
اخلاق و قانون	برابری و عدالت	عدالت، حقوق مساوی، انصاف، توزیع برابر فرصت‌ها، برابری فرصت‌ها، توزیع و برابری، انصاف و برابری، برابری درونی، اخلاق‌محوری
	قانون‌مداری	مبارزه با فساد، مبارزه با تبعیض، عدم سوءاستفاده از مقام و منصب، قانون‌محوری
	شفافیت و صداقت	شفافیت، شفاف‌سازی، اطلاع‌رسانی، توزیع اطلاعات، صداقت، دست‌پاکی، پاسخ‌گویی، امانت‌داری، آگاهی عمومی، مسئولیت‌پذیری
خدمت‌گزاری	حذف موانع ارتباطی	تمرکززدایی، کاهش سلسله‌مراتب، جلوگیری از تشریفات زائد، جلوگیری از هزینه‌های غیرضروری
	خدمت‌گزاری و مردم‌داری	حقوق مردم، رضایت مردم، رسیدگی به شکایت‌ها، کرامت مردم، مردم‌سالاری، دولت خدمت‌گزار
	شایسته‌سالاری	رعایت اصل شایستگی، توسعهٔ شایستگی، شایسته‌گزینی
شایسته	مشارکت و ایفای نقش	مشارکت مستمر، مشارکت در رشد و توسعه، پیشنهاد، مشارکت، اثرگذاری، مسئولیت‌پذیری

دقت در تحلیل گفتمان به این معناست که تحلیل انجام شده چگونه مبنای هستی‌شناسی و شناخت‌شناسی را منعکس می‌کند. از آنجا که تحلیل گفتمان فرایندی تفسیری است وجود تفسیرهای گوناگون از یک متن واحد را می‌طلبد (دانایی‌فرد و نوری ۱۳۹۰). دنزین و لینکولن (۲۰۰۰) به دو جنبه کلیدی برای اطمینان از دقت در تحلیل گفتمان، یعنی دقت روش‌شناختی و دقت تفسیری، اشاره کردند. از منظر روش‌شناختی، متناسب بودن سؤال پژوهش با رویکرد تحلیل گفتمان، متناسب بودن متن انتخابی با سؤال پژوهش، کافی بودن نمونه، تشریح شیوه گردآوری داده‌ها، و فرایندهای تحلیل آن بررسی می‌شود و از منظر دقت تفسیری تشریح رابطه بین گفتمان و یافته‌ها، وجود متون کافی برای تأیید یافته‌ها، محتمل و قابل پذیرش بودن گفتمان‌ها و تفسیر انجام‌شده روی آن‌ها، ارتباط بین دانش موجود درباره موضوع بررسی‌شده، و یافته‌ها بررسی می‌شود. ماهیت گفتمانی قانون مدیریت خدمات کشوری و سؤال مد نظر پژوهش که به دنبال ذهنیت حاکم بر متن است و همچنین تحلیل همه فصول و ماده‌ها و تبصره‌های قانون (نمونه‌گیری) نشان‌دهنده حصول دقت روش‌شناختی است؛ ضمن اینکه فرایند کدگذاری و متراکم‌سازی و احصای گفتمان نیز به گونه‌ای ارائه شده است که برای هر مخاطبی قابل بازسازی است و از این منظر بر دقت روش‌شناختی صحنه می‌گذارد. از سوی دیگر، با توجه به بررسی مبانی نظری پیش‌فرض در تدوین قانون مدیریت خدمات کشوری - اعم از مدیریت دولتی نوین، حکمرانی خوب، دولت کارآفرین - و نیز تشریح رابطه بین گفتمان‌ها در قالب راهبردهای گفتمانی و نیز تشریح داستان خلق مدل و بیان حمایت‌ها و عدم حمایت‌های پژوهشی در بطن این داستان‌سرایی می‌توان بر دقت تفسیری پژوهش نیز اقامه برهان کرد.

نتیجه و تفسیرها و راهبردهای گفتمانی

بررسی دست‌نوشته‌ها، کدگذاری‌ها، و طبقه‌بندی انجام‌شده نشان داد در متن قانون دو خزانه تفسیری (گفتمان) قابل شناسایی است. خزانه اول با برجسب اخلاق و قانون‌گویای اولین مدل ذهنی حاکم بر کل قانون مدیریت خدمات کشوری است. رعایت اخلاق و التزام به قانون که در این گفتمان از برابری و عدالت، شفافیت و صداقت، و حذف موانع ارتباطی حاصل شده است می‌تواند اعتماد بین مردم و دولت را تقویت کند. این موضوعات در پژوهش‌های شریف‌زاده

(۱۳۹۰)، داناصفهانی (۱۳۹۱)، هداوند (۱۳۹۲)، و نیک‌بخت (۱۳۹۳) نیز تصریح شده است. به طور کلی، ادراک از عدالت در حوزه‌های مختلف - از جمله استخدام، ارتقا، انتصاب، توانمندسازی، حقوق و دستمزد - می‌تواند حمایت و مشارکت در اجرای قانون را به همراه داشته باشد و زمینه‌ساز همدلی و تقویت سرمایه اجتماعی باشد.

از سوی دیگر، دومین مدل ذهنی حاکم بر قانون مدیریت خدمات کشوری ناشی از خدمتگزاری شایسته است. خدمتگزاری شایسته در دل خود به مردم‌داری، شایسته‌سالاری، مشارکت در امور و داشتن نقش فعال آحاد مردم اشاره دارد. این گفتمان نیز می‌تواند از طریق تقویت تعاون در جامعه به توسعه سرمایه اجتماعی منجر شود؛ موضوعی که در پژوهش مرتضوی و همکارانش (۱۳۹۰) و هداوند (۱۳۹۲) و داناصفهانی (۱۳۹۱) به گونه‌ای بدان اشاره شده است. از بررسی متن قانون در فصول مختلف می‌توان چنین نتیجه گرفت که مدل ذهنی تقویت‌کننده سرمایه اجتماعی در فصل‌های اول و دوم و سوم به خوبی مشهود است. این روند از فصل‌های چهارم و پنجم شروع به افول می‌کند و در فصل‌های مهم ششم و هفتم و هشتم که درباره موضوعات جذب و استخدام و ارتقا است به حداقل خود می‌رسد و توجه اندکی به توسعه سرمایه اجتماعی در جامعه دارد و این در حالی است که با توجه به ماهیت این سه فصل می‌توان استفاده‌های به مراتب بهتری از آن‌ها داشت. فصل نهم با محوریت توانمندسازی و تأکیدی که روی توزیع برابر فرصت‌های آموزشی و توسعه دارد به صورت قابل قبول مدل ذهنی مبتنی بر سرمایه اجتماعی را القا می‌کند. اما پس از این فصل و در فصل‌های دهم و یازدهم، که درباره موضوعات مهمی مثل جبران خدمات و ارزیابی عملکرد است، این مدل ذهنی دیده نمی‌شود تا جایی که فصل یازدهم با محوریت ارزیابی عملکرد دارای سه ماده است که ضعف این بخش قانون را نشان می‌دهد. فصل دوازدهم با محوریت تکالیف و حقوق کارکنان مجدد مدل ذهنی مبتنی بر توسعه و تقویت سرمایه اجتماعی را نشان می‌دهد که بیشتر درون‌مایه برابری و عدالت و انصاف را در خود دارد. در سه فصل باقی‌مانده نیز متأسفانه توجه به مسئله سرمایه اجتماعی در حداقل خود قرار دارد.

در همین زمینه پیشنهاد می‌شود قانون‌گذار به بازنگری و اصلاح مختلف با محوریت قرار دادن ابعاد سرمایه اجتماعی- اعم از اعتمادسازی، جلب مشارکت و تعاون، صداقت و شفافیت، تکریم و احترام، تعادل و کیفیت زندگی کاری و شخصی- اقدام کند. برای این منظور، توجه ویژه به فصل‌های ۷ تا ۱۳ ضروری و انکارناپذیر است.

مهم‌ترین بلا تکلیفی ایدئولوژیک در این قانون فاصله بین نظریه و اجراست که در همین زمینه پیشنهاد می‌شود ابزارهای پایش برای جاری‌سازی این مدل ذهنی در مرحله اجرا نیز در فصولی همچون سوم و چهاردهم پررنگ‌تر شود.

برای پژوهش‌های آتی پیشنهاد می‌شود به صورت تطبیقی قانون مدیریت خدمات کشوری ایران با کشورهای در حال توسعه و توسعه‌یافته مقایسه شود. همچنین، بررسی قوت‌ها و ضعف‌های این قانون در مقایسه با شیوه‌های اجرایی در بخش خصوصی نیز می‌تواند دستاوردهای کاربردی به آن اضافه کند.

منابع

۱. اکبری، محمدعلی (۱۳۹۴). «رویکردی تاریخی بر شکل‌گیری و تحول نظریه سرمایه اجتماعی»، جامعه‌شناسی تاریخی، ۷(۱)، صص ۵۹ - ۸۶.
۲. امیرخانی، طیبه (۱۳۸۸). «اهداف و تاریخچه قانون مدیریت خدمات کشوری»، منابع انسانی، ۱، صص ۳۰ - ۳۲.
۳. اولیازاده، فرشته (۱۳۸۶). «دولت کارآفرین، خوب و مصلح»، آموزش و ترویج کارآفرینی، ۴(۳۰)، صص ۱۳ - ۱۵.
۴. برزگر، ابراهیم و حسین‌زاده، صیاد (۱۳۹۶). «نقد و بررسی سیاست‌گذاری دولتی در ایران بر اساس الگوی تحلیلی اسنلن (مطالعه‌ی موردی طرح توزیع سهام عدالت)». دولت پژوهی، ۳(۱۲). صص ۱۰۷-۱۴۳.
۵. بنایی، امیرحسین؛ حسن زارعی‌متین؛ سارا مزینانی شریعتی (۱۳۹۸). «نگاهی نظام‌مند به مفهوم سرمایه اجتماعی، چیستی، چرایی، چگونگی»، مدیریت سرمایه اجتماعی، ۶(۱)، صص ۵۹ - ۸۴.
۶. بیگی‌نیا، عبدالرضا؛ علی صفری مرشدی‌زاد؛ عبدالمجید پولادری (۱۳۹۱). «شناسایی و اولویت‌بندی شاخص‌های حکمرانی خوب»، چشم‌انداز مدیریت دولتی، ۱۲(۴)، صص ۶۵ - ۸۶.
۷. پورکیانی، مسعود؛ سنجر سلاجقه؛ فضل‌الله زارع‌پور نصیرآبادی (۱۳۹۳). «تبیین موانع اجرای خط‌مشی با استفاده از بحث متمرکز گروهی (مورد مطالعه: قانون مدیریت خدمات کشوری)»، مدیریت سازمان‌های دولتی، ۳(۹)، صص ۷ - ۲۲.
۸. ترابی، محسن؛ میرعلی سیدنقوی؛ وجه‌الله قربانی‌زاده (۱۳۹۵). «شناسایی عوامل مؤثر بر خط‌مشی‌های دولت الکترونیک بر اساس بنیان‌های نظری قانون مدیریت خدمات کشوری»، پژوهش‌های مدیریت در ایران، ۲۰(۲)، صص ۴۹ - ۷۴.
۹. جاجرمی‌زاده، محسن (۱۳۹۱). ارزیابی و آسیب‌شناسی اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری، جلد دوم: تبیین و نقد و بررسی اصول و مبانی نظری حاکم بر قانون مدیریت خدمات کشوری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۱۰. خیراندیش، مهدی؛ غلامرضا شاکری نوایی؛ عبدالرضا غنی‌زاده؛ امین بازاریار (۱۳۹۵). «آسیب‌شناسی اثربخشی کاربرد فناوری اطلاعات و خدمات اداری در قانون مدیریت خدمات کشوری»، مدیریت سازمان‌های دولتی، ۴(۲)، صص ۱۱۷ - ۱۳۶.
۱۱. داناصفهانی، زهره؛ حبیب‌الله طاهرپور (۱۳۹۱). «شناسایی عوامل مؤثر بر اجرای فصل نهم قانون مدیریت خدمات کشوری (توانمندسازی کارکنان) در سازمان‌های دولتی»، مدیریت توسعه و تحول، ۱۱، صص ۳۳ - ۴۹.
۱۲. دانایی‌فرد، حسن؛ سید مهدی الوانی (۱۳۸۵). «استراتژی تحول در بخش دولتی ایران»، دانشور رفتار، ۱۳(۱۷)، صص ۹۷ - ۱۲۱.
۱۳. دانایی‌فرد، حسن؛ مهدی الوانی؛ عادل آذر (۱۳۸۳). روش‌شناسی پژوهش کمی در مدیریت: رویکردی جامع، تهران، صفار.
۱۴. دانایی‌فرد، حسن؛ علی نوری (۱۳۹۰). «گفتمانی بر تحلیل گفتمان در مطالعات سازمانی: تأملی بر مبانی نظری و اسلوب اجرا»، روش‌شناسی علوم انسانی، ۱۷(۶۹)، صص ۱۶۳ - ۱۹۲.
۱۵. دباغ، سروش؛ ندا نفری (۱۳۸۸). «تبیین مفهوم خوبی در حکمرانی خوب»، مدیریت دولتی، ۱(۳)، صص ۳ - ۱۸.
۱۶. دهقانان، حامد (۱۳۸۶). «سازوکارهای نظارت و بازرسی نظام اداری در قانون مدیریت خدمات کشوری»، فصلنامه نظارت و بازرسی، ۱(۲)، صص ۹ - ۳۸.
۱۷. رهنورد، فرج‌الله (۱۳۹۱). «معماری نظام اداری در پرتو سیاست‌های کلی ابلاغی»، مدیریت توسعه و تحول، ۴(۱۰)، صص ۱۵ - ۲۲.
۱۸. سالارزهی، حبیب‌الله؛ حبیب‌ابراهیم‌پور (۱۳۹۱). «بررسی سیر تحول در پارادایم‌های مدیریت دولتی: از پارادایم مدیریت دولتی سنتی تا پارادایم حکمرانی خوب»، مدیریت دولتی، ۴(۹)، صص ۴۳ - ۶۲.
۱۹. شارع‌پور، محمود (۱۳۸۰). «فرسایش سرمایه اجتماعی و پیامدهای آن»، نامه انجمن جامعه‌شناسی ایران، ۵(۳)، صص ۱۰۱ - ۱۱۲.

۲۰. شریف‌زاده، فتاح (۱۳۹۰). «تحلیل آثار اجرای فصل حقوق و مزایای قانون مدیریت خدمات کشوری بر رضایت شغلی کارکنان سازمان‌های عمومی ایران»، *مطالعات مدیریت انتظامی*، ۶(۳)، صص ۴۸۷ - ۵۰۹.
۲۱. صالحی کردآبادی، سجاده؛ کرم‌الله دانش‌فرد؛ ناصر میرسپاسی؛ مهرداد گودرزوند چگینی (۱۳۹۶). «مدل نظام تأمین و تعدیل منابع انسانی، کنکاشی در قانون مدیریت خدمات کشوری»، *پژوهش‌های مدیریت منابع انسانی*، ۱۰(۲)، صص ۷۵ - ۱۰۰.
۲۲. صدرالسادات، سید علی (۱۳۸۸). «قانون مدیریت خدمات کشوری، تحلیل ریسک‌ها و ذی‌نفعان مربوطه در صنعت نفت»، *مدیریت و منابع انسانی در صنعت نفت*، ۳(۷)، صص ۴۳ - ۶۰.
۲۳. طهرانی، مریم؛ محمدرضا مالکی؛ فهیمه غفرانی (۱۳۹۳). «قانون مدیریت خدمات کشوری (اصول، مبانی، و راهبردهای پیشنهادی)»، *مجلس و راهبرد*، ۲۱(۷۹)، صص ۱۸۵ - ۲۲۲.
۲۴. عجمی، محمود (۱۳۹۴). *مبانی سازمان‌یادگیرنده*، ج ۳، تهران، بازتاب.
۲۵. عطاریان، فیروزه؛ ناصر میرسپاسی؛ مرتضی موسی‌خانی (۱۳۹۵). «آسیب‌شناسی اصلاح قانون مدیریت خدمات کشوری با رویکرد توانمندسازی کارکنان دستگاه‌های اجرایی دولت»، *رسالت مدیریت دولتی*، ۷(۲۲)، صص ۱ - ۱۶.
۲۶. فغفورآذر، امین؛ فاطمه باکویی؛ محمدحسین مهدوی عادل؛ رضا رادفر؛ محمدعلی افشارکاظمی (۱۳۹۸). «طراحی مدلی پویا برای تحلیل سرمایه اجتماعی با رویکرد پویایی‌شناسی سیستم‌ها»، *مدیریت سرمایه اجتماعی*، ۶(۴)، صص ۴۴۵ - ۴۷۳.
۲۷. کشاورزی، علی حسین؛ محمد وزین کریمیان (۱۳۹۲). «کاوش نظام قانونی تمهید و توسعه دانش و مدیریت دانش در نظام اداری ایران با تمرکز بر قانون مدیریت خدمات کشوری»، *چشم‌انداز مدیریت دولتی*، ۴(۱۴)، صص ۳۷ - ۶۱.
۲۸. محمدی، مهتاب؛ سید مهدی الوانی؛ غلام‌رضا معمارزاده طهران (۱۳۹۴). «طراحی مدل حاکمیتی اجرای خط‌مشی‌های منابع انسانی در بخش دولتی ایران (مورد مطالعه: قانون مدیریت خدمات کشوری)»، *مدیریت سازمان‌های دولتی*، ۳(۱۴)، صص ۷ - ۲۱.

۲۹. مرتضوی، مهدی؛ لطف‌الله فروزنده دهکردی؛ فضل‌الله زارع‌پور نصیرآبادی (۱۳۹۰). «ارزیابی و اولویت‌بندی موانع اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری»، پژوهش‌های مدیریت در ایران، ۱۶(۱)، صص ۱۳۱ - ۱۴۸.
۳۰. ناظمی اردکانی، مهدی (۱۳۸۹). *انقلاب فرهنگی در نظام اداری (تحلیلی بر سیاست‌های کلی نظام اداری کشور)*، تهران، آوای نور.
۳۱. نرگسیان، عباس (۱۳۸۶). «نگاهی به سیر تطور مدیریت دولتی»، فرهنگ مدیریت، ۱۷(۲)، صص ۱۵۷ - ۱۹۸.
۳۲. نیکبخت، مهناز؛ سید مهدی الوانی؛ علی اصغر پورعزت؛ علی اصغر سعیدآبادی؛ سید احمد حسینی (۱۳۹۳). «بررسی دیدگاه‌های بازیگران خط‌مشی‌گذاری و مخاطبان آن‌ها درباره عدالت سازمانی (مورد مطالعه: قانون مدیریت خدمات کشوری)»، چشم‌انداز مدیریت دولتی، ۵(۱۷)، صص ۳۷ - ۶۰.
۳۳. هداوند، مهدی؛ داود کاظمی (۱۳۹۲). «تأملی بر اصول مدرن حقوق اداری در قانون مدیریت خدمات کشوری (تحلیل ماده ۹۰ قانون مدیریت خدمات کشوری)»، راهبرد، ۲۲(۶۷)، صص ۶۳ - ۹۳.

References

1. Ajami, M. (2015). *Fundamentals of Learning Organization*, Baztab, Tehran, Iran. (in Persian)
2. Akbari M. A. (2015). "Historical Approach on Social Capital Theory; Formation and Evolution", *MJSS*, 7 (1), pp. 59-86. (in Persian)
3. Amirkhani, T. (2010). "Objectives and history of the Civil Service Management Law", *human resource journal*, 1(1), pp. 30-32. (in Persian)
4. Barzegar, E., hosseinzadeh, S. (2018). "Critique of government policy making in Iran Based on Snellen analytical model of the Case study on the Justice Shares Distribution Plan". *State Studies*, 3(12), pp.107-143. (in Persian)
5. Banaei, A., Zareie Matin, H., & Mazinani Shariati, S. (2019). "A Systematic View to Concept of Social Capital: What is? Why and How?", *social capital management*, 6(1), pp. 59-84. (in Persian)
6. Attarian, F., Mirsepassi, N., & MousaKhani, M. (2016). "Pathology of reform Civil Service Management Law the approach employees empowerment of state executive agencies", *Public Policy In Administration*, 7(2), pp. 1-16. (in Persian)
7. Beiginia, A., Safari, A., & Pouladrag, A. (2013). "Identify and prioritize indicators of good governance", *Public Administration Perspective*, 3(4), pp. 65-86. (in Persian)
8. Danaee fard, H., Alvani, S.M., & Azar, A. (2005). *Management quantitative research method: comprehensive approach*, Safar, Tehran, iran. (in Persian)

9. Danaee fard, H. & Noori, A. (2011). "A discourse on the discourse analysis of organization studies; Reflection on the theoretical perspectives and course of action", *Methodology of Social Sciences and Humanities*, 17(69), pp. 163-192. (in Persian)
10. Danaee fard, H. & Alvani, S.M. (2008). "Transformation strategy in the public sector of Iran", *Commercial strategies*, 4(1), pp. 97-121. (in Persian)
11. Dabbagh, S. & Nafari, N. (2009). "Explanation of Goodness Concept in Good Governance", *Journal of Public Administration*, 1(3), pp. 3-18. (in Persian)
12. Danaesfahani, Z. & Taherpour, H. (2013). "Identifying the Factors Influencing the Execution of Chapter 9 of Services Management Act", *Journal of Development & Evolution Mngement*, (11), pp. 33-49. (in Persian)
13. Dehghanan, H. (2008). "Inspection and supervision mechanisms of administrative system in civil service administration law", *Supervision & Inspection*, (2), pp. 9-38. (in Persian)
14. Faghfour Azar, A., Bakouie, F., Mahdavi Adeli, M., Radfar, R., & Afshar Kazemi, M. (2019). "Designing a Dynamic Model to Analyze Social Capital with System Dynamics Approach", *Social Capital Management*, 6(4), pp. 445-473. (in Persian)
15. Ford, J. D. & Ford, L. W. (1995). "The role of conversations in producing intentional change in organizations", *Academy of Management Review*, 20(3), pp. 541-570.
16. Jajarmizadeh, M. (2011). *Evaluation and pathology of the implementation of the Civil Service Management Law, Volume II: Explanation and critique of the principles and theoretical foundations governing the Civil Service Management Law*, Research Center of the Islamic Consultative Assembly, Tehran, iran. (in Persian)
17. Kazemi, D. & Hadavand, M. (2013). "A Reflection on Modern Principles of Administrative Law in the Civil Service Management Law (Analysis of Article 90 of the Civil Service Management Law)", *Strategy*, 22(2), pp. 63-93. (in Persian)
18. Karp, T. (2005). "Unpacking the Mysteries of change: Mental Modeling", *Journal of Change Management*, 5(1), pp. 87-96.
19. Kheir Andish, M., Shakeri Navaei, G., Ghanizadeh, A., & Bazyar, A. (2016). "Pathology Effectiveness of the use of Information Technology and Administrative Services in the Civil Service Management", *Quarterly Journal of Public Organizations Management*, 4(2), pp. 117-136. (in Persian)
20. Keshavarzi, A. H. & Vazin Karimian, M. (2013). "Exploring the legal system of knowledge preparation and development and knowledge management in the Iranian administrative system with a focus on the Civil Service Management Law", *Public Administration Perspaective*, 4(2), pp. 37-61. (in Persian)
21. Mohammadi, M., Alvani, S., & Memarzadeh Tehran, G. (2016). "The Governance Model Designed to Implement Human Resources Policies in the Public Sectors of Iran Case Study: Law on Civil Service Management", *Quarterly Journal of Public Organzations Management*, 4(2), pp. 13-30. (in Persian)
22. Mortazavi, M., Forozandeh Dehkordi, L., & Zarepour Nasirabadi, F. (2012). "Evaluating and prioritizing the barriers of implementing the Public Services Management Law", *Management Research in Iran*, 16(1), pp. 131-148. (in Persian)
23. Nikbakht, M., Alvani, S.M., Pourezat, A.A., Sadabadi, A.A., & Hoseini, S.A. (2014). "Investigating the Perspectives of Calligraphy Actors and Their Audiences on

- Organizational Justice (Case Study: Civil Service Management Law)", *Public Administration Perspective*, 5(1), pp. 129-154. (in Persian)
24. Nargesian, A. (2008). "Looking back at the history of evolution of Public Administration", *Organizational Culture Management*, 6(17), pp. 157-195. (in Persian)
 25. Nazemi Ardekani, M. (2009). *Cultural revelation in administrative system (An analysis of the general policies of the administrative system of the country)*, avaye nour, Tehran, iran. (in Persian)
 26. Oliazadeh, F. (2008). "Enterepreneur, good and reformer government", *Amirkabir Entrepreneurs*, 4(30), pp. 13-15. (in Persian)
 27. Poorkiani, M., Salajegheh, S., & Zare Poor Nasirabadi, F. (2014). "Explanation of Obstacles to the Implementation of the Policy by using Focus Group Discussions (Case Study: Law on Civil Service Management)", *Quarterly Journal of Public Organzations Management*, 3(1), pp. 7-24. (in Persian)
 28. Rahnavaard, F. (2013). "Administration System Architecture in the Light of General Public Policies", *Journal of Development & Evolution Mngement*, (10), pp. 15-22. (in Persian)
 29. Roy, I. (2008). "Civil Society and Good Governance: (Re-) Conceptualizing the Interface", *World Development*, (36)4, pp. 677-705.
 30. Stowe, K. (1992). "Good Piano Won't Play Bad Music: Administrative Reform and Good Governance", *Public Administration*, (70)3, pp. 387-394.
 31. Suchitra, P. (2004). "Commitment to good governance, development and poverty reduction: methodological issues in the evaluation of progress at the national and local levels", *CDP Background Paper*, 4(1), pp. 1-22.
 32. Salarzahi, H. & Ebrahimpour, H. (2012). "Paradigms of Public Administration: From Traditional Public Administration to Good Governance", *Journal of Public Administration*, 4(9), pp. 43-62. (in Persian)
 33. Sharepour, M. (2001). "Erosion of social capital and its consequences", *Letter from the Iranian Sociological Association*, 5(3), pp. 101-112. (in Persian)
 34. Salehi-Kordabadi, S., Daneshfard, K., mirsepasi, N., & Goudarzvand-Chegini, M. (2018). "A Model for Human Resource Supply and Adjustment System (An Investigation in the Civil Service Management Act)", *Journal of Research in Human Resources Management*, 10(2), pp. 231-251. (in Persian)
 35. Sharifzadeh, F. (2011). "Analyzing the Impacts of Implementing the Paragraph in the Country Services Management Law Dealing with Salary and Fringe Benefits on Job satisfaction of Staff Working for Public Organizations in Iran", *Police Management Studies Quarterly*, 6(3), pp. 487-509. (in Persian)
 36. Sadrolsadsat, S.A. (2010). "Civil Service Management Law, risk analysis and related stakeholders in the oil industry", *human resource management in petroleum industry*, 2(3), pp. 43-60. (in Persian)
 37. Torabi, M., Seyednaghavi, M., & Ghorbanizadeh, V. (2016). "Identifying factors influencing electronic government's policies on the basis of the theoretical foundations of the Civil Service Management law", *IQBQ*, 20(2), pp. 49-74. (in Persian)

38. Tehrani, M., Maleki, M., & Ghofrani, F. (2014). "Act on Civil Service Management (Principles, Basics and Proposed Strategies)", *Majlis and Rahbord*, 21(79), pp. 185-222. (in Persian)
39. Uphoff, N. (2000). Understanding Social Capital: Learning from the Analysis and Experience of Participation in P. Dasgupta & I. Serageldin (Eds.), *Social Capital; A Multifaceted Perspective*. The World Bank.
40. Wetherill, M., Taylor, S., & Yates, S. J. (2001). *Discourse as data: A guide for analysis*, Sage, London, UK.
41. Willig, C. (2001). *Introducing qualitative research in psychology: Adventures in theory and method*, Open University Press, Buckingham, UK.
42. Wood, L. A. & Kroger, R. O. (2000). *Doing discourse analysis: Methods for studying action in talk and text*, Sage, London, UK.