

# فرایند مدیریت توسعه

## Management & Development Process

### چکیده

ضرورت تحول در نظام اداری کشور، امروزه ملموس و قطعی است. استقرار یک نظام اداری شایسته و کارآمد و شناسایی عوامل موثر بر آن در تحقق اهداف برنامه‌های توسعه حیاتی است. هدف اصلی از انجام این پژوهش بررسی و اولویت‌بندی عوامل موثر بر تحول اداری در ایران است. با مطالعه ادبیات موضوع پرسشنامه‌ای با ۸۳ سوال طراحی شد. جامعه آماری این پژوهش را کارشناسان و مدیران بخش تحول اداری سازمان‌های دولتی و وزارتخانه‌ها تشکیل می‌دهند. با تجزیه و تحلیل داده‌های به دست آمده در تحلیل عاملی به شناسایی عوامل موثر بر تحول اداری پرداخته شد. با توجه به تجزیه و تحلیل داده‌ها شش عامل زیر با اولویت اول تا ششم به دست آمد. عامل یکم تحت عنوان برنامه‌ریزی جامع، عامل دوم با عنوان نظام ارزشیابی و توجه به مشارکت کارکنان، عامل سوم تحت عنوان توجه به پیگیری و شایسته‌سالاری، عامل چهارم تحت عنوان جلب حمایت سیاسی، مالی و اجتماعی، عامل پنجم با عنوان سازگاری با جهت‌گیری دولت و فناوری، و عامل ششم تحت عنوان رفع مقاومت کارکنان و اصلاح قوانین.

**کلیدواژه‌ها:** تحول اداری، تغییر، نظام اداری، برنامه‌ریزی جامع.

## بررسی و اولویت‌بندی عوامل تحول اداری در ایران: سازمان‌های دولتی شهر تهران

حبیب‌الله طاهرپور کلاتری  
ملیحه میر عبدالعظیمی

## بررسی و اولویت‌بندی عوامل تحول اداری در ایران: سازمان‌های دولتی شهر تهران

حبیب‌الله طاهریورکلانتری<sup>۱</sup>

ملیحه میرعبدالعظیمی<sup>۲</sup>

### مقدمه

وقتی صحبت از تحول اداری می‌کنیم بحث ما تغییر و دگرگونی است. تحول در هر بخش از نظام اجتماعی وابسته به تغییراتی است که در سطوح و لایه‌های اجتماعی رخ می‌دهد. به بیان دیگر نمی‌توان دگرگونی و توسعه یا حتی ساماندهی در یک بخش را بی‌آنکه سایر بخش‌ها همراه و همپای آن حرکت کنند، انتظار داشت. نظام اداری هر کشور به عنوان بدنه و پیکره نظام و دولت از مهم‌ترین کارکردها و نمودهای رسمی جامعه به حساب می‌آید. اما بنا به دلایلی این نظام در حال حاضر از وضع مناسب و مطلوبی برخوردار نیست و نیاز به تحول اساسی دارد. ایجاد تغییرهای بنیادین در ساختار دولت و بوروکراسی در کشور ما بیش از چند دهه است که به طور مستمر مورد توجه دانشمندان و کارشناسان علوم سیاسی و مدیریت بوده است. لزوم چنین تحولی حتی در برخی از اصول قانون اساسی مطرح شده است به نحوی که ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضروری یکی از هدف‌هایی است که دولت موظف به تحقق آن است (زارعی، ۱۳۸۱).

۱. استادیار موسسه عالی آموزش و

پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی

habtaherk@yahoo.com

۲. کارشناسی ارشد دانشگاه پیام نور

کمال‌طلبی، حقیقت‌خواهی، علاقه‌مندی و اراده به تحول و پیشرفت عواملی هستند که بر پایه روحیه امید در انسان، موجبات تلاش برای تحقق سرنوشت مطلوب

و آینده‌ای روشن را فراهم می‌کنند، و این عوامل را باید مهم‌ترین سرمایه‌های مورد نیاز تمام تحولات سازمانی و پشتوانه اصلی اجرای برنامه‌های بهبود دانست. تحول هرگونه تغییر اساسی ناشی از تغییر نگرش، همراه با رویکرد جدی و بازتعریف مفاهیم است، که از طریق ساماندهی و مهندسی مجدد و توانمندسازی مؤلفه‌های موثر در هر سازمان یا جامعه با هدف ارتقای کارآمدی و اثربخشی و استفاده بهینه از منابع به منظور دستیابی به تعالی و پیشرفت صورت می‌گیرد. هر چند مقوله مدیریت تحول، بخشی نو در رشته مدیریت است، با این حال در دو دهه گذشته الگوها و روندهای آن به شکل شتابنده‌ای با دگرگونی‌های اساسی روبه‌رو شده است. بحث بهبود، تحول و توسعه سازمانی در ابتدای دوران بعد از جنگ جهانی دوم آغاز شد. زمینه اصلی شکل‌گیری این مباحث و مطالب، آمادگی‌های ایدئولوژیک در گستره همگانی بود. استقبال جهانی از رنسانس، مباحث بهبود و تحول را در قالب یک نظریه اجتماعی، مفهومی وسیع و گسترده بخشیده و ایده‌پردازی مربوط به آن را تضمین و تثبیت کرد. پیدایش مبحث بهبود به صورت مدون به انقلاب صنعتی برمی‌گردد. تلاش‌های دانشمندان و نظریه‌پردازان از جمله کرت لویت (۱۹۴۷)، کاج و فرنج (۱۹۴۸)، لی پیت، واتسون و وستلی (۱۹۵۱)، لارنس، لورش، شین و آرجریس (۱۹۶۹) و... نقش موثری در امر پایه‌گذاری مطالعات بهبود و تحول سازمانی داشته است (تسلیمی، ۱۳۷۶: ۸).

فرآیند دولت‌سازی به شکل نوین آن در ایران را می‌توان از حدود سال‌های ۱۲۵۰ ه‍.ش با فراز و نشیب‌های متعدد دنبال کرد. استقرار دولت مدرن از طریق تاسیس و توسعه سازمان‌ها و نهادهای جدید و در قالب بوروکراسی به عنوان یک الگوی وارداتی صورت گرفت. البته بسترهای چنین رشدی را تغییرات شرایط اجتماعی و اقتصادی ایران در طول سده اخیر فراهم کرد و شتاب تحولات تکنولوژیکی و تمدنی دنیای پیرامون بر شدت آن افزود. به باور بسیاری از پژوهشگران و صاحب‌نظران ساختار بوروکراسی ایران کاملاً وارداتی و تقلیدی بود و به لحاظ وجود تفاوت ماهوی در جامعه میزبان (ایران) با جوامع غربی که منشأ و خاستگاه اصلی الگوی بوروکراسی بودند هیچ‌گاه اثرات مثبت و سازنده الگوی مزبور آن‌طور که باید و شاید نصیب کشور ایران نشد، ولی بیشتر تبعات منفی آن بر جا ماند و در سازمان اداری و اجرایی کشور نهادینه شد. به عبارت دیگر، الگوی بوروکراسی یا همان الگویی که امروز، از

آن تحت عنوان الگوی سنتی اداره امور یاد می‌کنیم بنابر شرایط و نیازهای آن روز کشورهای زادگاه خود متولد شده بود و هم‌راستا و هم‌ردیف با جریان تغییر و تکامل سایر نظام‌های اجتماعی و سیاسی آن جوامع رشد و توسعه پیدا کرد و به همین لحاظ ظهور این الگو در جوامع غربی آثار و پیامدهای شگفت‌انگیزی را برجا گذاشت ولی به لحاظ عدم آمادگی سایر زیرنظام‌های اجتماعی در کشورهای در حال توسعه نظیر ایران، این مدل نتوانست کارکردهای طبیعی خود را داشته باشد و بعضاً به‌عنوان یک عامل بازدارنده در مسیر توسعه نیز محسوب شد. بنابراین هرچند فرآیند دولت‌سازی در ایران طی مدتی بیش از یک قرن به‌صورت مستمر دنبال شد و شاکله و اسکلت یک دولت مدرن قبل از دوران پهلوی بنیان گذاشته شد و در دوران پهلوی اول و دوم به شدت رشد و گسترش پیدا کرد و پس از انقلاب اسلامی نیز در قالب نظام سیاسی جدید و به شیوه دیگری تکمیل شد، ولی عدم هم‌نوایی نظام‌های پیرامونی، نقش دولت‌های استعمارگر در دوران پهلوی و ناسازگاری پدیده بوروکراسی با ارزش‌ها و سنت‌های فرهنگی و اجتماعی غالب در جامعه ایران، مانع از ایجاد یک سازمان اداری با جوهره و ماهیت ایرانی و اسلامی شد.

پس از وقوع انقلاب اسلامی ایران، یکی از نظام‌هایی که مورد مذمت و حمله قرار گرفت، نظام دیوان‌سالاری و بوروکراسی حاکم بود. نیازهای برخاسته از شرایط ابتدای انقلاب به‌گونه‌ای بود که سازمان‌های چالاک، منعطف و سریع را می‌طلبید تا بتواند آرمان‌ها و اهداف یک انقلاب نوپا را، نظیر رفع تبعیض و یاری رساندن به مناطق محروم و بعد از آن موضوع جنگ و دفاع، سامان بخشیده و مدیریت کند. بدون شک چنین آمادگی‌ها و خصوصیات دربوروکراسی حاکم وجود نداشت و انقلاب نیز نمی‌توانست با سرعت نسبت به بازسازی و اصلاح سازمان اداری کشور اقدام کند، از این رو به ناچار سازمان‌ها و نهادهای انقلابی جدیدی به‌وجود آمد تا نه تنها معایب بوروکراسی و دیوان‌سالاری حاکم را نداشته باشد و بتواند پاسخگوی نیازها و مطالبات انقلابی باشد بلکه به عنوان الگویی در اصلاح نظام‌های اداری معمول مورد استفاده قرار گیرد. ضمن اینکه ملی کردن صنایع بزرگ و نگاه مثبتی که به حکومت و اداره امور دولتی وجود داشت اندازه دولت را گسترش داد. در مجموع به نظر می‌رسد نظام نوپای سیاسی پس از انقلاب که برای رفع نیازهای فوری خود نهادهای انقلابی را به‌وجود آورده بود با شروع و ادامه جنگ فرصت و مجال پرداختن

به مهار بوروکراسی و اصلاح سازمان اداری کشور را پیدا نکرد و اگر شرایط مناسب‌تری پیش‌رو بود شاید انرژی متراکم حاصل از انقلاب می‌توانست مشکلات و موانع سنتی و ریشه‌ای بوروکراسی ایران را از میان بردارد و داربست‌ها و بنیان‌های نوینی را متناسب با شرایط نوین ایران و جهان پی‌ریزی کند. ولی این فرصت نیز از بین رفت و دگرگونی اساسی و ریشه‌ای در بوروکراسی ایران پدید نیامد.

بررسی‌ها نشان می‌دهد به رغم اینکه ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور بر اساس بند (۱۰) اصل سوم قانون اساسی جزو وظایف مهم دولت به شمار می‌آید و با وجود تلاش‌های گسترده‌ای که به منظور ایجاد تحول در ساختار اداری و مدیریتی صورت پذیرفته است، هنوز نظام اداری به عنوان یکی از بزرگ‌ترین معضلات توسعه کشور محسوب می‌شود (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش نظام اداری برنامه پنجم توسعه، ۱۳۹۰).

در طول سال‌های گذشته ایجاد نظام اداری صحیح از طرق مختلف در برنامه‌های اول، دوم، سوم و چهارم توسعه و نیز قوانین بودجه سالیانه و سایر قوانین همواره مورد توجه بوده است. هم‌اکنون که جمهوری اسلامی ایران، برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خود را پشت سر گذاشته و در حال اجرای برنامه پنجم توسعه است، شایسته است که به طور جدی به برنامه‌های توسعه و بهسازی نظام اداری کشور برای دستیابی به اهداف چشم‌انداز و تحقق ویژگی‌های ترسیم‌شده برای کشور نگرین شده شود (مرتضوی، مالکی، ۱۳۹۱).

ضرورت اصلاح و ایجاد تحول در نظام اداری کشور به عنوان ابزار تحقق اهداف نظام جمهوری اسلامی از مواردی است که پس از انقلاب اسلامی مورد توجه دولت جمهوری اسلامی ایران قرار گرفت و در اجرای بند ۳-۴ بخش نظام اداری و اجرایی پیوست قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران شورای عالی اداری به منظور ایجاد یک نظام منسجم اداری در ابعاد نیروی انسانی، مدیریت، تشکیلات سازماندهی و روش‌ها تشکیل شد. تغییر اصل مسلم تعالی‌جویی است و دستیابی به افق‌های روشن‌تر جز از مسیر تحول تحقق نخواهد یافت. به ویژه در قرن حاضر ضرورت تغییر در تمامی سیستم‌های اقتصادی، اجتماعی، اداری و... در کشورهای دنیا بیش از پیش احساس می‌شود. یکی از این سیستم‌ها که نقش مهمی در رساندن خدمات دولتی به شهروندان هر کشور دارد، نظام اداری است و با ایجاد

تغییرات روزانه در نوع و ماهیت خدمات دولتی، نظام اداری نیز باید به روز شود. تحول در مفهوم کلی، محصول قدرت تفکر، خلاقیت، میل به پیشرفت، تغییر نگرش‌ها، تغییرات محیط داخلی و پیرامونی و نیازهای جدید است. در پژوهشی علمی، عواملی که تغییر و تحول را در سازمان‌ها ضروری می‌سازند شامل دو نوع عوامل درون‌سازمانی و برون‌سازمانی شمرده شده‌اند. در بعد درون‌سازمانی به عواملی چون توسعه سازمان، تغییرات در مدیریت عالی، تحول در علم مدیریت، کاستی‌ها و کمبودها، تعارض سازمانی، فقدان یا کمبود اطلاعات، نارسایی در تحقق اهداف و... اشاره شده و در بعد برون‌سازمانی هم به پدیده‌هایی از قبیل انقلاب‌های تکنولوژیک، مشکلات اقتصادی، رقابت شدید، شدت ادغام‌ها، تقاضای مصرف‌کنندگان، جهانی شدن تجارت و سرمایه و نیز تغییرات اجتماعی و فرهنگی توجه شده است. نظام اداری هر کشور را می‌توان به مثابه سازمان تنظیم‌کننده تمامی فعالیت‌های آن کشور و متشکل از اجزایی همچون منابع انسانی، مقررات، ساختارها و نظام‌ها، فرآیندها، فناوری و نظایر آن دانست که در یک رابطه متقابل و ارگانیک با همدیگر یک کل به هم پیوسته را در عرصه جغرافیایی کشور و در ارتباط با سایر کشورها و نظام‌های پیرامون تشکیل می‌دهد.

اهداف و سیاست‌های توسعه یک کشور، هرچه که باشند، برای تحقق، نیازمند وجود یک سازمان هوشمند، کارآمد و تحول‌آفرین و در عین حال چالاک و روان هستند تا به عنوان بستر، زمینه‌ساز و ابزار اجرایی آن نقش‌آفرینی کند. حتی در کشورهایی که فاقد برنامه توسعه ملی به سبک و سیاق کشور ما هستند معمولاً یک برنامه ویژه برای اصلاح و نوسازی اداری وجود دارد. در کشوری مانند ایران که هنوز دولت موتور محرکه اصلی توسعه محسوب می‌شود، کارآمدی یا ناکارآمدی سازمان اجرایی دولت یا همان نظام اداری نقش بی‌بدیلی در موفقیت یا شکست برنامه‌ها دارد. در ایران قبل از انقلاب برنامه‌های اصلاح اداری تحت عنوان انقلاب اداری و پس از انقلاب تحت عنوان برنامه‌های تحول اداری همواره پیگیری و دنبال شده است ولی شواهد و واقعیت‌ها بیانگر آن است که هر چند برنامه‌ها و فعالیت‌های مذکور بعضاً با عزم ملی نیز همراه شده است و در ظاهر پرسر و صدا نیز بوده است ولی پیامد قابل توجهی به همراه نداشته است (گزارش برنامه تحول اداری، سازمان امور اداری و استخدامی کشور، ۱۳۷۸) و برنامه‌های اصلاح اداری در ایران از جنبه‌های

گوناگونی اعم از مبارزه با فساد اداری، کوچک‌سازی دولت، افزایش پاسخگویی و کارآمدسازی بوروکراسی ناموفق بوده‌اند (میرسپاسی و اعتباریان، ۱۳۷۸). اگر شروع برنامه رسمی تحول اداری در ایران سده اخیر را از سال ۱۳۴۵ (همزمان با تشکیل سازمان امور اداری و استخدامی کشور) در نظر بگیریم هم‌اکنون با گذشت بیش از ۴۵ سال، تجربه‌ها و تلاش‌های گذشته و میزان موفقیت و شکست آنها، قابل بررسی و ارزیابی هستند. بنابراین بسیار بااهمیت خواهد بود اگر طی یک بررسی علمی موانع موفقیت اصلاحات اداری در ایران شناسایی، بررسی و اولویت‌بندی شوند و برای کاستن یا از میان برداشتن آنها راهبردها و راهکارهایی پیشنهاد شود. به این منظور احصای عوامل و موانع کلیدی بازدارنده در مسیر تحول اداری از اهداف اصلی این پژوهش است. به عبارت دیگر این پژوهش در پی پاسخ به سوالات زیر خواهد بود:

۱. عوامل تحول اداری در ایران کدامند؟
۲. اولویت‌بندی عوامل تحول اداری در ایران چگونه است؟

## مبانی نظری

اصطلاح اصلاح اداری از چندین دیدگاه قابل بررسی است، اما این سازگاری وجود دارد که پیامد اصلاح اداری می‌باید منجر به ساختارهای کارا و موثر ارائه خدمات در بخش دولتی، بهبود عملکرد عملیاتی بخش دولتی و توسعه اقتصادی شود. اجرای موفقیت‌آمیز اصلاح اداری نیازمند همکاری همه بازیگران سیاسی است که خودشان هدف اصلاح هستند. در کشورهای در حال توسعه تفکیک میان سیاستمداران و دیوان‌سالاران نامشخص می‌شود که این خود منجر به ائتلاف میان نخبگان حاکم و مسئولان عالی‌رتبه می‌شود که اغلب الیگارش‌ی قدرت و منافع را در پی دارد (به، ۲۰۰۷). اصلاح اداری شامل تغییر حساب‌شده و عمدی فرآیندها و ساختارهای سازمان‌های دولتی با هدف عملکرد بهتر است (Tanaka, 2010).

تحول و اصلاح اداری به معنای امور مختلف برای ملل مختلف با نظام‌های سیاسی مختلف است. در بسیاری از کشورهای صنعتی اصلاح اداری عموماً به معنای فرآیند تغییر در ساختارها و رویه‌های اداری در ارائه خدمات عمومی است، زیرا آنها از مسیر انتظارات محیط سیاسی و اجتماعی منحرف شده‌اند. در کشورهای در حال توسعه اصلاح اداری اغلب به معنای نوسازی و تغییر جامعه به علت تحولات اجتماعی و

اقتصادی است. این واژه برای سیاستمدار، مدیر، پژوهشگر دانشگاهی، و سایر افراد متخصص معانی متفاوتی دارد (فرازمند، ۲۰۰۲: ۲).

از حیث نظری چند رویکرد ممکن است برای تشریح اصلاح اداری به کار برده شود. این رویکردها مجموعه‌ای از دانش مربوط به نظریه سازمان با مکاتب فکری مختلف را منعکس می‌کنند. آنها از کلاسیک‌ها، نظریه‌های رسمی سازمان، سازماندهی مجدد، و تغییر و تحول تا نظریه معاصر بازار و نظریه جدیدتر نخبگان سازمانی تغییر می‌کنند. پیترز ادبیات نظری را در سه مدل بالا-پایین، پایین-بالا، و نهادی مطرح می‌کند. در مدل بالا-پایین فرض است که بازیگرانی خاص از قبیل نخبگان، افراد قدرتمند و صاحب‌منصبان قصد خاصی در ذهن برای تعقیب اصلاح و سازماندهی مجدد دارند. فرض است که رهبران سیاسی مسائلی را درک می‌کنند یا به وسیله اصلاح و سازماندهی مجدد ایده نوآورانه‌ای را دنبال می‌کنند. به عبارت دیگر اصلاح از بالا شروع می‌شود. در مدل پایین به بالا فرض است که دولت‌ها و نظام‌های اداری آنها می‌باید با شرایط محیطی، که تغییراتی را به ساختار سازمان‌ها دیکته می‌کند، تطبیق یابند. محیط ممکن است سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و یا اجتماعی باشد. مدل نهادی علاقه فزاینده‌ای به جنبش نهادگرایی جدید دارد. فرض است که تغییرات سازمانی می‌باید از طریق تغییر و اصلاح فرهنگ و ارزش‌های درون‌سازمانی و ساختار انجام شود (فرازمند، ۲۰۰۲).

فدرستون (۲۰۱۴) عناصر تحول اداری را به این شرح برمی‌شمارد: ۱. مدیریت مالی (شامل محتوای تدوین بودجه؛ نظام‌های حسابداری)، ۲. ممیزی و عملکرد (شامل بازیگران، فرم‌ها و رویه‌های سازمان‌های دولتی ممیزی‌کننده؛ اطلاعات مدیریت عملکرد و کاربردش)، ۳. نیروی انسانی (شامل مناصب، هنجارها، مقررات خدمات کشوری؛ استخدام، ترفیع، پاداش؛ انتصاب، قدرت تصمیم‌گیران؛ کارکنان و مدیران)، ۴. سازمان (شامل ویژگی‌های تخصص‌گرایی؛ هماهنگی؛ عدم تمرکزگرایی؛ طراحی سازمانی)، و ۵. اقدامات مشترک (ماموریت‌ها و ارزیابی‌های مشترک؛ عرضه اطلاعات؛ ایجاد طرح‌های اصلاحی بر اساس نظر متخصصان).

در تجربه کره هدف از اصلاح و بهبود اداری بهبود دولت، رقابت، افزایش کیفیت زندگی مردم و ارائه عدالت اجتماعی است. قاعده و مبنای اصلی اصلاح اداری اثربخشی، کارایی، مردم‌سالاری، شفافیت و مقبولیت عمومی است (هیون‌سون، ۲۰۰۸).



## عوامل مؤثر بر اصلاح و تحول اداری

با تجزیه و تحلیل عوامل مؤثر بر تحول اداری هفت مانع ممکن است در یک کشور وجود داشته باشد؛ موانع جغرافیایی، تاریخی، فناوری، فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی (جینگ، ۲۰۰۷: ۳۱).

کرایمر (۲۰۰۳) در مقاله‌ای تحت عنوان «فناوری اطلاعات و اصلاح اداری» نتایج پژوهش خود را به شرح زیر بیان می‌کند: ۱. کامپیوترها توان بالقوه برای اصلاح اداره امور عمومی و روابط آن با محیط را دارند. تجربه روی فناوری اطلاعات و اصلاح اداری نشان داده است که فناوری در برخی موارد روی اصلاح اداری مفید بوده است. اما تنها در مواردی که انتظارات برای اصلاحات قبلاً به خوبی تدوین شده باشد. کاربرد فناوری اطلاعات علت اصلاحات اداری نیست. ۲. فناوری اطلاعات می‌تواند ساختار سازمانی را تغییر دهد، بنابراین ابزار قدرتمندی برای اصلاح اداری است. البته فناوری اطلاعات تغییراتی را برای ساختار سازمان‌ها به همراه می‌آورد، و به نظر می‌رسد ساختارهای موجود را تقویت می‌کند. ۳. کاربرد صحیح فناوری اطلاعات برای مدیران، کارکنان، شهروندان و به طور کلی اداره امور عمومی مزایایی را به همراه دارد. مزایای فناوری اطلاعات در همه کارکردهای سازمانی دولت توزیع نشده است. منتفعان اولیه ائتلاف‌های سیاسی-اداری در اداره امور عمومی بوده است تا نخبگان فنی، مدیران میانی و شهروندان عادی. و ۴. مدیران دولتی حس خوبی از کاربردهای بالقوه فناوری اطلاعاتی در منافع خاص خودشان دارند. در مواردی که علایق آنها با علایق دولت سازگار و همسان باشد، آنها کاربرد فناوری اطلاعات را با قوت خواهند.

دو صاحب‌نظر به نام هرديا و اشنایدر (۲۰۰۳) در جهت ظرفیت‌سازی در کشورهای در حال توسعه عوامل نوع مؤسسات، شمار بوروکرات‌ها، زمان برای اجرای کامل، مخالفان، و هزینه مالی در چهار حوزه جمع‌آوری مالیات، تنظیم مقررات، رفاه اجتماعی، و ایجاد رقابت را برای اصلاح نظام اداری مطرح می‌کنند. در پژوهشی که OECD در کشورهای عربی انجام داد موانع اصلی تحول اداری به شرح زیر به دست آمد. این موانع عمدتاً در کشورهای عربی و OECD وجود دارند. این موانع به طور عمده مربوط است به تمرکز شدید دولت، بوروکراسی بیش از حد، بی‌ثباتی سیاسی، فقدان مشارکت عمومی در فرآیندهای سیاست‌گذاری، عدم

شفافیت، فساد، تحت‌تأثیر قرار گرفتن از محیط‌های قانونی مختلف به علت روابط تاریخی. موانع به دو دسته موانع استراتژیک و فنی گروه‌بندی شده‌اند. موانع استراتژیک شامل ۱. فقدان حمایت سیاسی، ۲. مقاومت در برابر تغییر، ۳. فقدان هماهنگی، ۴. فقدان یک استراتژی جامع ساده اداری و ۵. دسترسی به منابع محدود، می‌شود. موانع فنی شامل ۱. پیچیدگی حقوقی ظرفیت انطباق و تقویت را کاهش می‌دهد. ۲. فقدان مهارت‌ها و ظرفیت‌های انسانی، ۳. عدم درک ساده‌سازی اداری، ۴. فقدان اطلاعات و داده‌ها، ۵. شکاف دیجیتالی، ۶. فقدان استانداردهای سازی رویه‌ها و ۷. فقدان سازکارهای سنجش و ارزیابی می‌شود (OECD, 2009).

کیل (۱۹۹۳) در مقاله‌ای با عنوان «شرایط اصلاحات اداری موفق در کره» ابهام در اهداف و اقدامات اصلاحی، تعارض میان اهداف آشکار و پنهان، تضاد میان استقلال سازمان در مقابل هماهنگی مرکزی، تفاوت در ادراکات درباره زمان اصلاحات، دشواری و سختی کاهش نقش یک سازمان قدرتمند، تغییر در محیط سیاسی اصلاحات، نفوذ موسساتی که هدف اصلاحات هستند، دشواری اصلاحات انقباضی و تعدیل (کاهش) منابع، و باور شخصی و حمایت ریاست جمهوری را به عنوان عوامل مؤثر بر اصلاحات مطرح می‌کند.

یکی از صاحب‌نظران به نام اسکوگان (۲۰۰۸) عوامل زیر را به عنوان علل شکست در تحول و اصلاح پلیس مؤثر می‌داند: مقاومت مدیران میانی و عالی و سرپرستان، مقاومت تعدادی از واحدهای سازمانی برخی اتحادیه‌ها، رقابت تقاضاها و انتظارات، ناتوانی در سنجش آنچه مهم است، قصور در همکاری بین‌سازمانی، بی‌توجهی عمومی و عدم توجه رهبری سازمانی.

یکی از صاحب‌نظران توسعه و تمرکزگرایی بیش از حد، فقدان چارچوب‌های قانونی مناسب و مهارت‌های لازم، اتکای بیشتر به بازار، سیستم اداری بسیار ضعیف، دشواری‌های قانونی، کنترل و نظارت‌های ضعیف در روابط میان عمومی-خصوصی، موانع رقابت و منابع و ظرفیت‌های محدود دولت را از چالش‌های اصلاحات اداری می‌داند (چونگ، ۲۰۰۵).

رود من (۱۹۶۸) عوامل جدول ۱ را در تحول اداری در بخش دولت مؤثر می‌داند. از نظر رود من این عوامل تأثیر متقابل بر یکدیگر دارند.

جدول ۱: چالش‌های توسعه اداری

چالش‌های مربوط به مهارت‌ها و ابزار	چالش‌های مربوط به سازمان و ساختار	چالش‌های سیاسی	چالش‌های مربوط به نگرش و فرهنگ
کمبود نیروی انسانی متخصص، اتلاف استعدادها، محدود، ترک خدمت افراد و جابه‌جایی نادرست کارکنان، نبود اطلاعات آماری معتبر، و عدم توان جمع‌آوری مالیات از سوی دولت	جایگاه سازمان برنامه‌ریزی مرکزی، هماهنگی، تمرکز بیش از حد، فرآیند بودجه‌ریزی	دخالت‌های سیاسی در وظایف اداری، درگیری بوروکرات‌ها در امور سیاسی	محافظه‌کاری بوروکرات‌ها، جایگاه اجتماعی کارکنان کشوری، وفاداری به جوامع سنتی، روابط انسانی مدیریت

کیم (۲۰۰۰) در مقاله‌ای اصلاح اداری را در دولت کره مورد بررسی قرار داد. طبق اسناد دولتی هدف اساسی از اصلاحات ایجاد سیستمی بود که بر آن اصول بازار و ارزش‌های بومی حاکم باشد. یعنی نیل به یک دولت توانمند برای ارائه خدمات باکیفیت با استفاده از حداقل پول مالیات‌دهندگان. هدف اصلی اصلاح بخش دولتی در کره افزایش کارایی بخش دولتی با استفاده از سه اصل بازارگرایی، عملکردگرایی و مشتری‌گرایی بود. برنامه اصلاح بخش دولتی همه موجودیت‌های بخش دولتی از جمله دولت مرکزی، دولت محلی، مؤسسات دولتی (مؤسساتی که مالک آن دولت است)، مؤسسات تحقیقاتی که با بودجه دولت تأمین می‌شوند، و سایر سازمان‌های وابسته به دولت را دربر می‌گیرد. تجدید ساختار سازمانی و نیروی انسانی، نوآوری در سیستم‌های عملیاتی و تغییر در فرهنگ و باورهای آن موجودیت‌های بخش دولتی برای اجرای اصلاحات در بخش دولتی ضروری است. اقدامات اساسی برای اصلاحات عبارت بود از: ۱. تجدید ساختار (یکی از برنامه‌ها در این حوزه کاهش تعداد وزارتخانه‌ها از ۲۱ به ۱۷ است)، ۲. ایجاد سازمان‌های نیمه‌مستقل مسئول برای مدیریت آزاد عملیات (جدایی بخش اجرایی از بخش خط‌مشی‌گذاری)، ۳. مقررات‌زدایی (در نخستین سال عملیات حدود ۵۳۲۶ از ۱۱۱۲۵ مقررات اداری کنار گذاشته شد)، ۴. اصلاح در حوزه نیروی انسانی، ۵. اصلاح نظام پرداخت (پرداخت بر اساس عملکرد نه صرفاً ارشدیت و رتبه)، ۶. کوچک‌سازی دولت (کاهش کارکنان دولت مرکزی به میزان ۱۹ درصد، دولت محلی تا ۱۹/۳ درصد، و برای سازمان‌های نیمه‌دولتی ۲۴/۲ درصد)، ۷. تغییر رفتار و فرهنگ.

در پژوهشی دیگر که به وسیله کمیسیون اروپا در سال ۲۰۰۳ انجام شد کمیسیون

بررسی و اولویت‌بندی عوامل... / حبیب‌الله طاهریورکلانتری و ملیحه میرعبدالعظیمی

اروپا با توجه به تجربه صربستان عوامل موثر بر اصلاح اداری را به دو دسته عوامل داخلی و خارجی تقسیم‌بندی کرد. عوامل داخلی عبارتند از:

- شرایط سیاسی داخلی
- مقررات به جا مانده از گذشته در حوزه حقوقی، سیاسی، سازمانی و اداری
- استعدادها و نیازهای اقتصادی
- ظرفیت کارکنان درگیر در تغییر
- فرآیند اداری، که مأموریت، ارزش‌ها، اهداف، فعالیت‌ها و وظایفی را که به وسیله اداره باید انجام شود دربر می‌گیرد.
- عملکرد نوآورانه، روحیه، انگیزش و اراده راسخ، و ظرفیت ریسک‌پذیری منطقی
- فرهنگ اداری و مهارت‌های مدیریتی افراد مهم
- استانداردهای اخلاقی، توانایی ذهنی و ارزش‌های اجتماعی
- آمادگی اجرای روش‌های جدید مرور کارکردی و تجزیه و تحلیل سازمانی به طریق سیستماتیک، افقی، عمودی.

تحول اداری در صربستان تحت تأثیر عوامل خارجی زیر نیز هست:

- تعهدات ناشی از عضویت در سازمان‌های بین‌المللی از قبیل سازمان ملل، بانک جهانی، OECD، OSCE و...

- همکاری نزدیک با سازمان‌های نوین، شرایط کارکردی، محیطی و عملیاتی دولت و خدمات عمومی در کشورهای توسعه‌یافته
- آمادگی برای معرفی روش‌ها و فنون جدید مدیریت
- پذیرش عمومی استانداردهای دموکراسی مشارکتی<sup>۱</sup> و شراکت<sup>۲</sup> و کارایی و اثربخشی برای ورود به اتحادیه اروپا
- استفاده از تجارب موفق آمیز سایر کشورها.

در تجربه ویتنام در سال ۲۰۰۷ در اصلاح اداری برای استقرار دولت الکترونیک مسائل و مشکلات زیر وجود داشت (Nguyen, 2011, 122):

- ۱- مقاومت کارکنان دولت به دلیل از دست دادن مزایا
- ۲- وجود رویه‌های کند اداری
- ۳- نبود همکاری در میان دستگاه‌های دولتی
- ۴- نبود قانون قوی حامی برای تضمین پاسخگویی به تقاضاهای شهروندان.

1. participative

2. partnership

در تجربه اسلوونی عامل اصلی برای تحول اداری به منظور سرمایه‌گذاری و نهادینه کردن اقتصاد این کشور اصلاح رویه‌های اداری شناخته شد (ستینکار-کانکار، ۲۰۰۲). در کره میان اصلاح و تحول اداری و فعالیت‌های ضد فساد همبستگی وجود دارد (هیون سون، ۲۰۰۸).

در تجربه نپال در پژوهشی که انجام شد پاسخ‌دهندگان با رتبه‌بندی کردن عوامل مؤثر بر اصلاح اداری، عامل سیاسی (با ارزش ۱/۴۵)، عامل بوروکراتیک (با ارزش ۲/۷۹)، عامل خط مشی (با ارزش ۳/۱۷)، عامل نهادی (۳/۴۴) و عامل اقتصادی (با ارزش ۳/۸۹) را رتبه‌بندی کردند (گاوتام، ۲۰۰۹).

چونگ (۲۰۰۵) با مطالعه سیاست‌های اصلاح اداری در آسیا برخی ریشه‌های مشابه را ردیابی کرده است، که گسترش و تمرکز بیش از اندازه دولت، فقدان چارچوب‌های حقوقی و مهارت‌های مناسب، اتکای بیشتر به بازار، نظام اداری بسیار ضعیف، ظرفیت و منابع محدود دولت، ساختار قانونی، توازن ضعیف بخش دولتی و خصوصی، و موانع رقابت از آن جمله است.

ابایی و فورجه (۲۰۰۹) در مقاله‌ای با عنوان «چالش‌های اصلاحات اداری و پاسخگویی در خدمات دولتی آفریقا» برای ایجاد یک اداره امور عمومی مؤثر، کاراتر و نتیجه‌گرا توصیه‌های زیر را مطرح می‌کند:

- ۱- تسریع اصلاحات اداری دولتی برای متوازن‌سازی عملیات و ساختارهای دولت و مهندسی مجدد فرآیندهای کسب‌وکار
- ۲- توسعه یک برنامه معماری سازمانی ملی که یک نقشه جامع و کلی از کل دولت ایجاد می‌کند که: الف) مازاد نیرو را کاهش می‌دهد. ب) تسهیم اطلاعات افقی و عمودی را تسهیل خواهد کرد. ج) ارتباط مستقیم میان آی تی و اداره امور عمومی (یک دولت متمرکز بر شهروندان-ارباب رجوع) را برقرار خواهد کرد.
- ۳- تضمین وجود یک شبکه کامپیوتری برای همه وزرا و موسسات دولتی
- ۴- توسعه یک اینترنت دولتی، ترجیحاً با استفاده از فناوری‌های با پهنای باند بالایی سازگار در سطح مرکز با ارتباطات داخلی میان بخش‌ها و سطح استانی
- ۵- ارزیابی مستمر و توسعه و اجرای موضوعی دولت الکترونیک G2E، G2G، و G2C، در زمینه بهداشت الکترونیک، تجارت الکترونیک، آموزش الکترونیک، انتخابات الکترونیک، مالیات الکترونیک، گمرک الکترونیک و...

بررسی و اولویت‌بندی عوامل... / حبیب‌الله طاهریورکلانتری و ملیحه میرعبدالعظیمی

۶- استقرار سیستم‌های مدیریتی مبتنی بر کامپیوتر و سیستم‌های مدیریت اطلاعات

۷- ایجاد موعدهای زمانی برای پردازش فایل‌ها به منظور اجتناب از سوءاستفاده از سوابق

۸- حذف (و در عین حال افزایش حقوق و دستمزدها) نابرابری‌های زیانبار

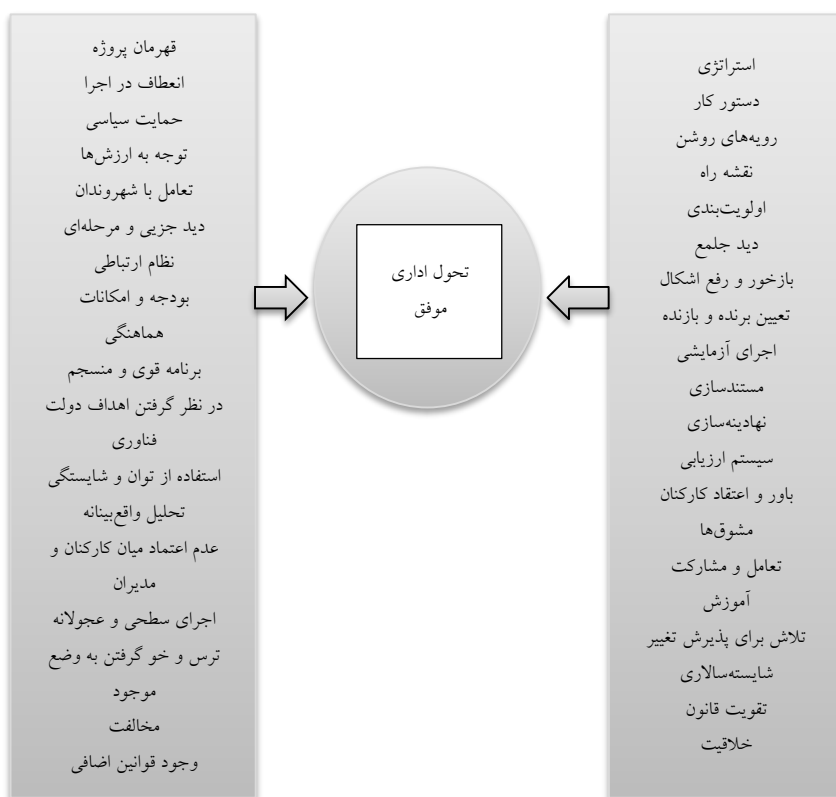
۹- نهادینه کردن دستمزدها، پاداش‌ها و ترفیعات برای جبران و تشویق به خدمات بیشتر

۱۰- استقرار یک کارراه شغلی که هدفش تضمین استفاده از عقل و منطق در ترفیع و نگهداشت کارکنان دولت است.

روسا (۲۰۰۱) درجه آمادگی فناوری، رهبری و سازوکارهای هماهنگی، پیچیدگی ساختاری، فرصت‌ها و تهدیدات محیطی و الگوهای تغییر را به عنوان شرایط تأثیرگذار بر بهبود مطرح می‌کند. رسپگلو (۲۰۱۳) دو عامل رهبری و فرهنگ سازمانی را در افزایش نتایج تحول مؤثر می‌داند.

با توجه به مرور نظریه‌های اشاره‌شده در بالا مدل مفهومی پژوهش در شکل ۱ ارائه شده است. لازم به ذکر است برخی متغیرهایی که از سوی بعضی صاحب‌نظران در قالب واژه‌های متفاوت مطرح شده است، در تعریف همپوشانی دارد.

شکل ۱: مدل مفهومی پژوهش



### روش پژوهش

در این پژوهش برای جمع‌آوری بخش عمده اطلاعات، از روش مطالعات میدانی استفاده شده است که با توزیع پرسشنامه داده‌ها از ادارات و سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها جمع‌آوری شده است. این پژوهش توصیفی است چون به تشریح و توصیف وضع موجود عوامل موثر بر تحول اداری پرداخته شده است. از سوی دیگر این پژوهش، یک پژوهش کاربردی است. هنگامی که با هدف برخورداری از نتایج یافته‌ها برای حل مسائل موجود در سازمان به پژوهش پرداخته می‌شود، آن را تحقیق کاربردی می‌نامیم (سکاران، ۱۳۸۱: ۸). در نهایت این پژوهش با توجه به استفاده از تکنیک آماری تحلیل عاملی، یک پژوهش اکتشافی نیز هست.

جامعه مجموعه‌ای است که دربرگیرنده یک یا چند صفت مشترک و قابل اندازه‌گیری باشد. جامعه آماری این پژوهش کارشناسان اداری، کارشناسان تحول اداری و مدیران ارشد اجرایی و مدیران میانی ادارات دولتی و وزارتخانه‌ها در سطح شهر تهران است. نمونه آماری این پژوهش با توجه به مفروضه تکنیک آماری ۳۰۰ نفر از کارکنان، کارشناسان بخش تحول اداری، و مدیران ادارات و سازمان‌های دولتی و وزارتخانه‌هاست. تعداد ۳۰۰ عدد پرسشنامه در ۱۶ اداره، سازمان دولتی و وزارتخانه در سطح شهر تهران از جمله سازمان فنی و حرفه‌ای، سازمان تامین اجتماعی، سازمان حج و زیارت، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت بهداشت، وزارت نیرو، شهرداری، بنیاد شهید و امور ایثارگران تهران بزرگ، سازمان ثبت احوال، دانشگاه علوم پزشکی ایران، آموزش و پرورش استثنایی، وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی، وزارت مسکن و شهرسازی، بنیاد شهید و امور ایثارگران، اداره کل برق استان تهران و اداره پست، به روش در دسترس توزیع شد. از این مقدار ۲۰۰ عدد کامل و قابل استفاده تشخیص داده شد و مبنای تحلیل کمی داده‌ها قرار گرفت.

پرسشنامه یکی از ابزارهای رایج و بسیار مهم در پژوهش‌های علمی برای برقراری ارتباط با پاسخ‌دهندگان است که می‌تواند به صورت حضوری، تلفنی یا مکاتبه‌ای باشد. برای انجام این پژوهش با استفاده از مبانی نظری از پرسشنامه محقق‌ساخته، مشتمل بر ۸۳ پرسش، و با استفاده از طیف لیکرت، برای سنجش میزان متغیرهای موثر بر تحول اداری موفق کشور و نیز شش پرسش مربوط به اطلاعات عمومی (جنسیت، سن، میزان تحصیلات، وضعیت استخدامی، مرتبه سازمانی و سنوات خدمت) استفاده شده است.

به طور کلی مقصود از روایی آن است که وسیله اندازه‌گیری واقعاً بتواند خصیصه مورد نظر را اندازه‌گیری کند نه متغیر دیگری را. در این پژوهش ابزار پژوهش، یعنی پرسشنامه، با توجه به مبانی نظری و پژوهش‌های انجام‌شده درباره عوامل موثر بر تحول اداری و نظر اصلاحی صاحب‌نظران تهیه شده است. ضریب آلفای کرونباخ به دست‌آمده برای پرسشنامه برابر با ۰/۹۸ است. برای پاسخ به پرسش‌های پژوهش از تکنیک آماری تحلیل عاملی اکتشافی استفاده شده است.



## یافته‌های پژوهش

### سوال یکم پژوهش: عوامل تحول اداری در ایران کدامند؟

برای پاسخ به این پرسش، از تحلیل عاملی استفاده شده است. قبل از اجرای تحلیل عاملی به کمک آماره KMO میزان کفایت نمونه‌گیری مورد سنجش قرار گرفته است. مقدار آن ۰/۹۴۵ به دست آمده که در واقع نشان‌دهنده کفایت تعداد نمونه است. چنانچه مقدار این آماره بیش از ۰/۷۰ باشد همبستگی‌های موجود به طور کلی برای تحلیل عاملی بسیار مناسبند (دواس، ۱۳۷۶: ۳۵۶). آزمون بارتلت<sup>۱</sup> که به منظور کسب اطمینان نسبت به این که ماتریس همبستگی داده‌ها در جامعه صفر نیست و عامل‌یابی قابل توجیه است انجام شد و مقدار آن ۵۴۶۹/۳۰۶ حاصل شده است. مقادیر KMO و آزمون بارتلت در جدول ۲ قابل مشاهده است. همچنین میزان دترمینان برابر ۰-۱۹ E-۲/۱۰ است. بنابراین می‌توان بر پایه این داده‌ها، به استخراج عامل‌ها اطمینان کرد.

جدول ۲: آزمون KMO و بارتلت

۰/۹۴۶	(KMO) شاخص کفایت نمونه‌برداری	
۵۴۶۹/۳۰۶	مقدار آزمون	آزمون بارتلت
۷۸۰	درجه آزادی	
۰/۰۰۰	سطح معنادار	

به منظور تعیین این موضوع که مجموعه متغیرهای مطرح شده از چند عامل معنادار اشباع شده است، از شاخص‌های ارزش ویژه و نسبت واریانس تبیین شده استفاده شده است. ارزش ویژه معیاری است که نشان‌دهنده مقدار واریانس در مجموعه متغیری اولیه است که به وسیله یک عامل تبیین می‌شود. هرچه این مقدار بیشتر باشد آن عامل، واریانس بیشتری را تبیین می‌کند و عامل‌هایی که مقدار ارزش ویژه آنها از یک بیشتر است، بهترین عامل‌ها هستند.

همان‌گونه که در جدول ۳ مشاهده می‌شود پس از اجرای تحلیل عاملی پرسشنامه، تعداد شش عامل استخراج شد. عوامل استخراج شده ۶۹/۹۲۵ درصد کل واریانس را تبیین می‌کنند، عامل یکم با ارزش ویژه‌ای برابر با ۱۹/۴۷۹ مقدار ۴۸/۶۹۶ درصد از واریانس کل، و عامل دوم با ارزش ویژه‌ای برابر با ۳/۰۰۲ مقدار ۷/۵۰۴ درصد از

1. Bartlett Test of Sphericity

واریانس کل، و عامل سوم با ارزش ویژه‌ای برابر با  $1/670$  مقدار  $4/175$  درصد از واریانس کل، و عامل چهارم با ارزش ویژه‌ای برابر با  $1/551$  مقدار  $3/879$  درصد از واریانس کل، و عامل پنجم با ارزش ویژه‌ای برابر با  $1/150$  مقدار  $2/875$  درصد از واریانس کل، و عامل ششم با ارزش ویژه‌ای برابر با  $1/118$  مقدار  $2/795$  درصد از واریانس کل را تبیین می‌کنند. بنابراین با اجرای تحلیل عاملی بر روی پرسشنامه متغیرهای پژوهش در شش عامل دسته‌بندی شدند. این شش عامل بیشترین واریانس را  $69/925$  تبیین می‌کنند.

بعد از تعیین تعداد عامل‌ها باید مشخص کنیم که هر عامل به چه متغیری تعلق دارد و این امر با استخراج مقدماتی عامل‌ها محقق نمی‌شود. برای تشخیص اینکه چه عامل‌هایی به چه متغیری تعلق دارند و همچنین برای تفسیرپذیر کردن عامل‌ها از دوران عامل‌ها استفاده می‌کنیم. به طور خلاصه می‌توان بیان کرد که دوران عامل‌ها باعث می‌شود تا عامل‌هایی که فقط بعضی از متغیرها بار آنها می‌شوند و نیز رسیدن به متغیرهایی را که فقط بار یک عامل می‌شوند شناسایی کنیم. روش‌های مختلفی برای دوران متغیرها وجود دارد (دواس، ۱۳۷۶: ۳۵۹). روش به کار گرفته شده در اینجا روش اکواماکس است که بر اثر ۴۳ تکرار به دست آمده است. در جدول ۳ هر متغیری که بار بیشتری بر یک عامل داشته باشد، به آن عامل تعلق می‌گیرد.

جدول ۳: ماتریس عوامل بعد از چرخش

	میانگین	انحراف معیار	عوامل						
			۱	۲	۳	۴	۵	۶	
استراتژی	۲/۷۹۹	۰/۹۵۳	۰/۷۷۹						
دستور کار	۲/۸۴۹	۰/۹۸۳	۰/۷۲۶						
رویه‌های روشن	۲/۸۱۷	۰/۸۷۹	۰/۶۹۸						
نقشه راه	۲/۹۳۹	۱/۰۰۳	۰/۵۷۹						
اولویت‌بندی	۲/۸۵۲	۰/۸۶۹	۰/۵۲۴						
دید جامع	۲/۸۸۲	۰/۸۷۴	۰/۵۲۳						
بازخورد و رفع اشکال	۲/۷۳۶	۰/۹۲۵	۰/۵۱۴						
تعیین برنده و بازنده	۲/۹۳۵	۰/۹۲۸		۰/۷۲۰					
اجرای آزمایشی	۲/۹۸۹	۱/۰۷۵		۰/۵۸۴					
مستندسازی	۳/۳۷۰	۰/۹۷۳		۰/۵۷۵					
نهادینه‌سازی	۲/۹۱۳	۰/۹۳۰		۰/۵۴۸					
سیستم ارزیابی	۲/۷۹۸	۰/۸۴۸		۰/۵۳۲					
باور و اعتقاد کارکنان	۲/۹۳۰	۰/۸۴۷		۰/۵۳۰					
مشوق‌ها	۲/۴۲۷	۱/۰۳۶		۰/۵۲۹					
تعامل و مشارکت	۲/۸۷۳	۰/۷۸۵		۰/۵۲۶					
آموزش	۲/۹۸۵	۰/۷۴۴		۰/۵۱۹					
تلاش برای پذیرش تغییر	۳/۰۳۰	۰/۹۱۲			۰/۷۰۰				
شایسته‌سالاری	۲/۴۴۰	۰/۸۲۲			۰/۶۷۶				
تقویت قانون	۲/۹۳۲	۰/۹۱۹			۰/۶۶۸				
خلاقیت	۲/۵۰۵	۱/۰۵۴			۰/۶۵۴				
فهرمان پروژه	۲/۹۰۳	۰/۷۷۶			۰/۵۱۸				
انعطاف در اجرا	۲/۶۹۷	۰/۹۷۱			۰/۴۷۸				
حمایت سیاسی	۲/۹۷۱	۰/۹۹۸				۰/۷۱۸			
توجه به ارزش‌ها	۳/۴۴۵	۰/۹۹۷				۰/۵۵۵			
تعامل با شهروندان	۲/۷۴۷	۱/۰۰۲				۰/۵۲۲			
دید جزئی و مرحله‌ای	۲/۹۵۹	۰/۹۳۲				۰/۵۱۱			
نظام ارتباطی	۲/۹۴۸	۰/۹۷۵				۰/۵۰۴			
بودجه و امکانات	۲/۸۳۸	۰/۹۰۱				۰/۵۰۲			
هماهنگی	۳/۰۸۰	۰/۷۷۳				۰/۴۸۵			
برنامه قوی و منسجم	۲/۷۴۳	۰/۹۹۶				۰/۴۶۵			
در نظر گرفتن اهداف دولت	۳/۵۴۳	۰/۹۰۶					۰/۸۱۴		
فناوری	۳/۲۵۶	۰/۸۷۶					۰/۵۳۱		
استفاده از توان و شایستگی	۳/۱۳۰	۰/۷۴۹					۰/۴۷۹		

ادامه جدول ۳: ماتریس عوامل بعد از چرخش

	میانگین	انحراف معیار	عوامل					
			۱	۲	۳	۴	۵	۶
تحلیل واقع‌بینانه	۳/۱۸۶	۱/۰۱۷					-۰/۴۵۲	
عدم اعتماد میان کارکنان و مدیران	۲/۸۷۵	۱/۰۶۰						۰/۸۳۲
اجرای سطحی و عجولانه	۳/۱۰۹	۰/۹۶۰						۰/۷۱۵
جزیره‌ای عمل کردن	۳/۰۴۹	۰/۹۷۳						۰/۶۳۴
ترس و خو گرفتن به وضع موجود	۳/۳۹۵	۰/۸۲۱						۰/۶۲۳
مخالفت	۳/۲۵۵	۰/۷۸۸						۰/۵۹۵
وجود قوانین اضافی	۲/۹۰۳	۱/۰۰۰						۰/۴۸۴
درصد واریانس			۴۸/۶۹۶	۷/۵۰۴	۴/۱۷۵	۳/۸۷۹	۲/۸۷۲	۲/۸۹۵
ارزش ویژه			۱۹/۴۷۹	۳/۰۰۲	۱/۶۷۰	۱/۵۵۱	۱/۱۵۰	۱/۱۱۸

برای پاسخ به سوال یکم پژوهش و بر اساس اطلاعات جدول ۴، می‌توان نتیجه گرفت که:

۱. شاخص‌های استراتژی، دید جامع، اولویت‌بندی، نقشه راه، بازخورد و رفع اشکال، دستور کار، رویه‌های روشن، استفاده از توان و شایستگی با عامل یکم همبستگی دارند.

۲. شاخص‌های اولویت‌بندی، سیستم ارزشیابی، آموزش، اجرای آزمایشی، تعامل و مشارکت، مستندسازی، مشوق‌ها، باور و اعتقاد کارکنان، نهادینه کردن، تعیین برنده و بازنده با عامل دوم همبستگی دارند.

۳. شاخص‌های تقویت قوانین، تلاش برای پذیرش تغییر، قهرمان پروژه، مشوق‌ها، خلاقیت، شایسته‌سالاری و انعطاف در اجرا با عامل سوم همبستگی دارند.

۴. شاخص‌های توجه به ارزش‌ها، برنامه قوی و منسجم، هماهنگی، تعامل با شهروندان، دید جزیی و مرحله‌ای حمایت سیاسی، نظام ارتباطی و بودجه و امکانات با عامل چهارم همبستگی دارند.

۵. شاخص‌های تحلیل واقع‌بینانه، در نظر گرفتن اهداف دولت و فناوری با عامل پنجم همبستگی دارند.

۶. شاخص‌های عدم اعتماد میان کارکنان و مدیران، اجرای سطحی و عجولانه، ترس و خو گرفتن به وضع موجود، جزیره‌ای عمل کردن، مخالفت و وجود قوانین

اضافی با عامل ششم همبستگی دارند.

در نهایت پس از تحلیل عاملی عوامل تعیین‌شده به شرح زیر نامگذاری شدند: عامل یکم تحت عنوان برنامه‌ریزی جامع، عامل دوم با عنوان توجه به نظام ارزشیابی و مشارکت کارکنان، عامل سوم تحت عنوان توجه به پیگیری و شایسته‌سالاری، عامل چهارم تحت عنوان جلب حمایت سیاسی، مالی و اجتماعی، عامل پنجم با عنوان سازگاری با جهت‌گیری دولت و فناوری، و عامل ششم تحت عنوان رفع مقاومت کارکنان و اصلاح قوانین.

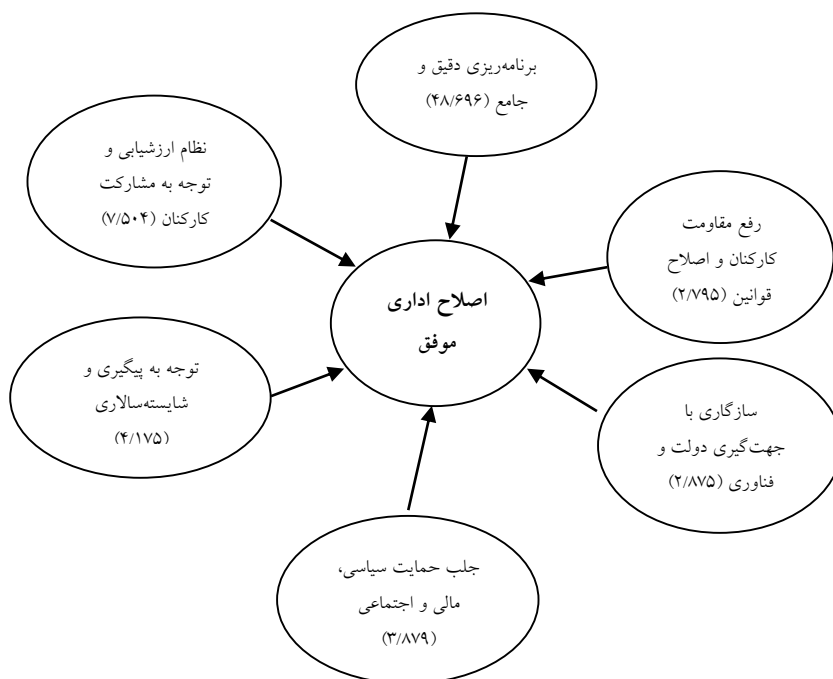
**سوال دوم پژوهش:** اولویت‌بندی عوامل تحول اداری در ایران چگونه است؟ با توجه به ارزش ویژه عوامل به دست آمده در جدول ۳ اولویت عوامل عبارتند از: عامل یکم یعنی برنامه‌ریزی جامع با ارزش ویژه ۱۹/۴۷۹، عامل دوم یعنی نظام ارزشیابی و توجه به مشارکت کارکنان با ارزش ویژه ۳/۰۰۲، عامل سوم یعنی توجه به پیگیری و شایسته‌سالاری با ارزش ویژه ۱/۶۷۰، عامل چهارم یعنی جلب حمایت سیاسی، مالی و اجتماعی با ارزش ویژه ۱/۵۵۱، عامل پنجم یعنی سازگاری با جهت‌گیری دولت و فناوری با ارزش ویژه ۱/۱۵۰ و عامل ششم یعنی رفع مقاومت کارکنان و اصلاح قوانین با ارزش ویژه ۱/۱۱۸.

### بحث و تفسیر

#### نتیجه‌گیری

عوامل به دست‌آمده از تحلیل عاملی را می‌توان در قالب شکل ۲ قالب‌بندی کرد. میزان واریانس هر یک از عوامل در پراتنز داده شده است:

شکل ۲: مدل اصلاح اداری موفق بر اساس یافته‌های پژوهش



مجیبی میکلائی (۱۳۸۲) در مقاله‌ای علمی مرور عواملی تحت عنوان مبهم بودن اهداف، تسلط نگرش سیاسی در مدیریت دولتی، فقدان فرهنگ شهروندمحور، تحریف بوروکراسی، تصدی‌گری دولت، تمرکزگرایی و فقدان نظام ارزیابی عملکرد را به عنوان عوامل بازدارنده تحول اداری مطرح می‌کند، که در سطح متغیر مشابه نتایج پژوهش حاضر است. اولویت‌بندی گاتام (۲۰۰۹) با نتایج پژوهش حاضر همخوانی ندارد. اولویت اول در پژوهش گاتام عامل سیاسی است اما در این پژوهش عامل برنامه‌ریزی جامع اولویت یکم را دارد. نتایج چونگ (۲۰۰۵) نیز در سطح متغیر تا اندازه‌ای مشابه این پژوهش است.

بسیاری از عناصر پژوهشی که به وسیله کمیسیون اروپا در سال ۲۰۰۳ در صربستان با عنوان عوامل داخلی و خارجی به دست آمد با نتایج این پژوهش مشابه است. همچنین نتایج این پژوهش در سطح متغیر با نتایج پژوهش OECD مشابه است. OECD عوامل موثر بر تحول اداری را به دو دسته استراتژیک و فنی دسته‌بندی کرده است.

در عامل یکم یعنی برنامه‌ریزی جامع استراتژی، میانگین متغیرهای داشتن دید جامع، اولویت‌بندی، نقشه راه، بازخورد و رفع اشکال، دستور کار، رویه‌های روشن، استفاده از توان و شایستگی از میانگین نظری (۳) پایین‌تر است.

در عامل دوم یعنی نظام ارزشیابی و توجه به مشارکت کارکنان، به استثنای مستندسازی، میانگین متغیرهای تعیین برنده و بازنده، اجرای آزمایشی، نهادینه‌سازی، سیستم ارزیابی، باور و اعتقاد کارکنان، مشوق‌ها، تعامل و مشارکت و آموزش در وضعیت مناسبی نیستند.

متغیرهای شایسته‌سالاری، تقویت قانون، خلاقیت، قهرمان پروژه و انعطاف در اجرا که بار عامل سوم یعنی توجه به پیگیری و شایسته‌سالاری شده‌اند در وضعیتی پایین‌تر از حد متوسط و نیازمند توجه هستند.

متغیرهای حمایت سیاسی، تعامل با شهروندان، دید جزئی و مرحله‌ای، نظام ارتباطی، بودجه و امکانات و داشتن برنامه قوی و منسجم از عامل چهارم یعنی جلب حمایت سیاسی، مالی و اجتماعی در وضعیت مناسبی قرار ندارند.

سایر متغیرها در عامل پنجم یعنی سازگاری با جهت‌گیری دولت و فناوری و عامل ششم یعنی رفع مقاومت کارکنان و اصلاح قوانین در حد متوسط به بالا قرار دارند. البته نیازمند توجه بیشتر هستند.

### پیشنهادها

با توجه به تجارب به دست آمده در تحولات و تغییرات انجام شده دو رویکرد به کار گرفته شده است. ۱. رویکرد آزمون و خطا، ۲. رویکرد برنامه‌ریزی. هزینه رویکرد آزمون و خطا بسیار بالاست و زمان بیشتری را می‌طلبد. بنابراین با توجه به یافته‌های پژوهش پیشنهاد می‌شود مسئولان درگیر در تحول و اصلاح اداری در جهت ارتقای برنامه‌ریزی جامع برای هر دستگاه از یک سو و از سوی دیگر در مجموعه دولت به عنوان یک کل تلاش کنند. ناگفته نماند برنامه‌ریزی جامع در سطح دستگاه و سطح دولت باید سازگار و هماهنگ با هم باشند. برنامه‌ریزی جامع باید از طریق تدوین استراتژی مناسب، اولویت‌بندی و هدف‌گذاری مناسب، تهیه یک نقشه راه برای سطح دولت و دستگاه، ارائه دستور کار لازم برای موضوع‌ها و سطوح مختلف، و تهیه رویه‌های روشن با استفاده از توان و شایستگی افراد به دست آید.

نظام ارزشیابی و توجه به مشارکت کارکنان برای تحول از ضروریات دیگر است. وجود یک نظام ارزشیابی در هر لحظه شناسایی انحرافات از برنامه و اصلاح آنها را امکان‌پذیر می‌کند. وجود نظام ارزشیابی در مرحله قبل از تغییر، دوره گذار و مرحله بعد از تغییر جلوی تحمیل بسیاری از هزینه‌ها را می‌گیرد. همچنین مشارکت کارکنان تعهد آنها را در اجرا در پی خواهد داشت. هیچ تغییر و تحولی بدون مشارکت کارکنان به نتیجه و اهداف خود نخواهد رسید. مشارکت کارکنان باعث پایداری نتایج خواهد بود.

با تغییرات مدیریتی فراوان در سطح دولت و دستگاه ممکن است تحول و اصلاح اداری فراموش شود. پیگیری انجام تحول لازم است. همچنین بدون افراد لایق و شایسته انجام امور تحول و اصلاح اداری محال است.

بدون رفع مقاومت کارکنان و اصلاح قوانین، اجرای تحول اداری ممکن نیست. در این راستا باید اعتماد کارکنان و مدیران جلب شود. ابهاماتی که باعث ترس می‌شود باید برطرف شوند. با تشریح مشکلات و عیوب وضع موجود را زیر سوال ببریم و با ایجاد آموزش و تبلیغات مناسب آینده بهتر و مزایای تغییر را برای کارکنان روشن سازیم، و در نهایت مخالفت کارکنان را کاهش دهیم. همچنین باید جلوی جزیره‌ای عمل کردن و اجرای سطحی و عجولانه تحول و اصلاح اداری را گرفت.

جلب حمایت سیاسی، مالی و اجتماعی برای تحول اداری نیز مهم است. ایجاد نظام ارتباطی، توجه به ارزش‌ها، تعامل با شهروندان و سیاستمداران اجرای تحول اداری را تسهیل می‌کند. انجام قوی و منسجم برنامه تحول اداری بدون تامین بودجه و امکانات ممکن نیست. بسیاری از تلاش‌ها برای اصلاح و تحول اداری به دلیل نبود بودجه و امکانات کافی منجر به شکست شده است.

سازگاری و هماهنگی با جهت‌گیری دولت و فناوری نیز در موفقیت تحول اداری در بخش دولتی مهم است. توجه به اسناد بالادستی از قبیل قانون اساسی، اصل ۴۴، برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، سند چشم‌انداز، و... چراغ راهنمای دستگاه‌های دولتی برای تحول و اصلاح اداری است. همچنین با توجه به نقش اساس فناوری اطلاعات، امروزه تحول اداری بدون توجه به آی‌تی بی‌معناست. آی‌تی هم به عنوان زیرساخت و هم به عنوان ابزار در این حوزه مطرح است.

با توجه میزان واریانس به دست آمده توصیه می‌شود پژوهشگران دیگری که علاقه‌مند



به پژوهش درباره این موضوع هستند در جهت شناسایی سایر عوامل و تبیین بیشتر میزان واریانس تلاش کنند.

یکی از محدودیت‌هایی که این پژوهش با آن روبه‌رو بود، این بود که عوامل استخراج‌شده از تحلیل عاملی تنها ۶۹/۹۲۵ درصد واریانس را تبیین می‌کند. به عبارت دیگر میزان واریانس باقی مانده مربوط به عواملی است که پژوهشگر در پژوهش انجام‌شده نتوانسته آنها را احصا کند. به سایر پژوهشگران توصیه می‌شود در جهت شناسایی سایر عوامل تلاش کنند.

محدودیت‌های دیگر جامعه آماری پژوهش محدود به سازمان‌های دولتی شهر تهران بود. توصیه می‌شود در پژوهش‌های بعدی در ارتباط با این موضوع اطلاعات مربوط به سازمان‌های دولتی سایر استان‌ها نیز جمع‌آوری شود.

## منابع:

### الف) فارسی

دواس، دیوید (۱۳۷۶). *پیمایش در تحقیقات اجتماعی*، ترجمه هوشنگ نایی، تهران، نشر نی.  
زارعی، حسین (۱۳۸۷). *بررسی موانع مشارکت در نظام اداری ایران، نشریه تحول اداری*، شماره ۲۴ و ۲۵، اسفند.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۰). *برنامه تحول در نظام اداری کشور با نگاهی به: گذشته، حال، آینده، معاونت امور مدیریت و منابع انسانی*، بهمن.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۷۸). *گزارش برنامه تحول اداری*، سازمان امور اداری و استخدامی کشور، تهران.

سکاران، اما (۱۳۸۰). *روش‌های تحقیق در مدیریت*، ترجمه محمد صائبی و محمود شیرازی، تهران، نشر آموزش مدیریت دولتی.

مجیبی میکلاپی، تورج (۱۳۸۲). *عوامل بازدارنده تحول نظام اداری در ایران*، همایش سیاست‌ها و مدیریت برنامه‌های رشد و توسعه در ایران.

میرسپاسی، ناصر؛ اعتباریان، اکبر (۱۳۸۷). *اصلاح و تحول در نظام اداری ایران*، تهران، انتشارات میر، چاپ اول.

## ب) انگلیسی

- Beh, LooSee (2007). *Administrative Reform: Issues of Ethics and Governance in Malaysia and China*, Asia Research Centre, CBS, Copenhagen Discussion, pp. 2007-2023.
- Cheung, Anthony B. L. (2005). The Politics of Administrative Reforms in Asia: Paradigms and Legacies, Paths and Diversities, *An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 18(2), April, pp. 257-282.
- Ebai, John Egbe; Forge, John W. (2009). Challenges of Administration Reforms and Public Service Accountability in Africa: The Case of Cameroon, *CJDHR*, 3(1), June.
- European Commission (2003). Public Administration Reform and Local Self Government, "This study, financed by the European Commission, was undertaken by Arcotrass GmbH (Germany), in association with Vakakis International SA (Greece), EuroCare GmbH (Germany) and AKI (Hungary). The conclusions and opinions presented in this report are those of the Consultants and do not necessarily reflect the opinion of the European Commission".
- Farazmand, Ali (2002). *Administrative Reform in Developing Nations*, Greenwood Publishing Group, Inc. [www.praeger.com](http://www.praeger.com).
- Featherstone, Kevin (2014). Administrative Reform in Greece-A Report on a Keynote Policy Symposium of the Hellenic Observatory, LSE, The Symposium was held at the London School of Economics and Political Science (LSE) on April 11.
- Gautam, Bharat Raj (2009). New Public Management Related Administrative Reforms and It's Affecting Factors: A Case of Nepal, Paper Presented At the NAPSIPAG International Conference on Human Capital and Good Governance: Transition Towards Knowledge Based Development and Well Being.
- Heredia, Blanca; Schneider, Ben Ross (2003). *The Political Economy of Administrative Reform: Building State Capacity in Developing Countries*, Miami: North-South Center Press.
- Hyun-sun Hong, (2008). Role of Anti-Corruption Agencies in Boosting Up Administrative Reform, International Symposium on Anti-Corruption and Administrative Reform Hanoi, Viet Nam 25-26 June.
- Jing Cui (2007). Local Government Reform in Three Municipalities of Shandong Province in the People's Republic of China, a thesis submitted for the degree of doctor of philosophy department of political science national university of Singapore.
- Kil Chung (1993). Conditions of Successful Administrative Reform, *The Korean Journal of Policy Studies*, 8, pp. 1-14.
- Kim, Pan Suk (2000). Administrative Reform in the Korean Central Government: A Case Study of the Dae Jung Kim's Administration, *Asian Review of Public Administration*, XII (2), July-December.
- Kraemer, Kenineth L.; King, John Leslie (2003). Information Technology and Administrative Reform: Will the Time After E-Government Be Different? Paper prepared for the Heinrich Reinermann Schrift fest, Post Graduate School of Administration, Speyer, Germany. September 29.
- Liou Kuotsai, Tom (2001). *Handbook of Public Management Practice and Reform*, Marcel Dekker, Inc. 270 Madison Avenue, NewYork.
- OECD (2009). *Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies*, OECD, Special Session of the Working Party on Regulatory Management and Reform, 20 October. ISBN 978-92-64-05972-6 © OECD.
- Recepoglu, Ergum (2013). The Reasons of Failure in Organizational Change Process and the Role of School Leaders Within the Context of School Culture, The

- International Journal of Social Sciences 28th March, 9(1).
- Rodman, Peter W. (1968). Development Administration: Obstacles, Theories and Implications for Planning, *International Institute for Educational Planning*, IIEP Occasional Papers, No. 2.
- Setnikar-Cankar, Stanka (2002). Public Administration Reform through the Abolishment of Administrative Barriers to Investment-Fostering the Internationalization of the Slovenian Economy, General Conference of European Association of Development Research and Training Institutes (10: Ljubljana).
- Skogan, Wesley G. (2008). Why Reforms Fail, *Policing & Society*, 18(1), March, pp. 23 -34.
- Tanaka, Hiraki G., (2010). Administrative Reform in Japanese Local Governments, Papers on the Local Governance System and its Implementation in Selected Fields in Japan, Vol. 15-18.