



فصلنامه علمی - پژوهشی سیاستگذاری عمومی، دوره ۴، شماره ۴، زمستان ۱۳۹۷، صفحات ۲۰۲-۱۷۹

پیشایندهای ظرفیت هماهنگی خط‌مشی‌های ملی در ایران: واکاوی سه‌گانه سخت‌افزاری، نرم‌افزاری و ذهن‌افزاری

علی حمیدی‌زاده^۱

استادیار مدیریت دولتی دانشگاه تهران پردیس فارابی

حسن دانایی‌فرد

استاد مدیریت دولتی دانشگاه تربیت مدرس

مهدی معافی

دانشجوی دکتری مدیریت تطبیقی و توسعه دانشگاه تهران پردیس فارابی

سیدحسین اخوان‌علوی

استادیار مدیریت دولتی دانشگاه تهران پردیس فارابی

(تاریخ دریافت: ۹۷/۵/۱۷ - تاریخ پذیرش: ۹۷/۷/۱۶)

چکیده

در دهه‌های گذشته با نوسازی دستگاه‌های دولتی منطبق با ایده‌های برآمده از مدیریت دولتی جدید، بحران کنترل، پراکندگی و ازهم‌گسیختگی بخش عمومی و دولت‌ها تشدید شد. در ایران نیز پراکندگی بخش عمومی که ریشه‌های دیگری نیز داشت، افزایش یافت. این شرایط منجر به طرح مجدد مسئله و مفهوم هماهنگی خط‌مشی‌ها شد. هدف این پژوهش، یافتن پیش‌آیندهای ظرفیت هماهنگی خط‌مشی در ایران است. برای فهم این پدیده با ۱۷ نفر از مدیران ارشد که درگیر هماهنگی خط‌مشی‌ها بوده‌اند، مصاحبه شد و اسناد سیاستی شامل این خط‌مشی‌های هماهنگی، اسناد هماهنگی هیئت دولت و قوانین مرتبط با هماهنگی نیز بررسی شدند. تحلیل داده‌ها نیز با استفاده از تحلیل مضمون انجام شد. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد در حالی که به‌طور معمول برای ایجاد هماهنگی بر سازوکارها، فرآیندها و سخت‌افزارهای هماهنگی تأکید می‌شود، توجه به جنبه‌های نرم‌افزاری و مغزافزاری برای ارتقای ظرفیت هماهنگی ضروری است. در پایان نیز مجموعه‌ای از خط‌مشی‌های پیشنهادی جهت بهبود ظرفیت هماهنگی خط‌مشی‌ها ارائه شده است.

واژگان کلیدی: هماهنگی خط‌مشی، ظرفیت هماهنگی خط‌مشی، پراکندگی دولت، حفره‌ها، همپوشانی‌ها.

مقدمه

مظاهر ناهماهنگی یکی از آشکارترین مسائل فراروی شهروندان در مواجهه با سازمان‌های دولتی است. جلواتی همچون عدم تطابق استانداردها و فرآیندهای کاری درون یک سازمان و میان سازمان‌های مختلف، ناهماهنگی در انجام امور شهری و خدماتی اشعار به این معضل در بخش دولتی دارد. بیشتر خدمات عمومی ارایه شده توسط دولت برای عموم یا بخشی از افراد جامعه، نیازمند هماهنگی میان بخش‌های مختلف دولتی، غیردولتی و حتی خصوصی است. از این رو مسائل هماهنگی همواره مسایل فرابخشی هستند. به علت تعدد دستگاه‌های دولتی مرتبط با یک مسئله عمومی و نیز به سبب منافع و گرایش‌های متفاوت آن‌ها نسبت به آن مسئله، دریافت‌کنندگان یک خدمت با مشکلات زیادی مواجه می‌شوند (پیترز، ۲۰۱۵: ۲۰-۲۱). سطح بالایی از موازی‌کاری‌ها و دوباره‌کاری‌ها، تداخلات و همپوشانی‌ها در برنامه‌ها و سازمان‌های بخش عمومی ایران وجود دارد. به‌طور کلی می‌توان مشکلات هماهنگی در بخش عمومی ایران را در دو دسته تقسیم‌بندی کرد: ۱- مشکلات هماهنگی ناشی از همپوشانی‌ها^۱ و ۲- مشکلات هماهنگی ناشی از حفره‌ها؛^۲ که منشأ هر دو به تفکیک کار ویژه‌ای (کارکردی) و تخصصی‌سازی متناظر آن در دولت و جامعه بازمی‌گردد. مشکل حوزه‌های متداخل و همپوشان در اصل ناشی از واگرایی در ترجیحات و رویکردهای مختلف سازمان‌های درگیر مسئله عمومی است. حفره‌ها هم به ادراک انتخابی سازمان‌های تخصصی مربوط می‌شود که طبیعتاً به مشکلات خارج از محدوده‌های اداری‌شان بی‌توجه هستند و همواره مسائلی پیدا می‌شوند که خارج از قلمروهای کاری دستگاه‌ها و سازمان‌ها قرار می‌گیرند (وگریچ و استیماک، ۲۰۱۴: ۴۲-۴۱). در حالی که ریشه‌های متفاوتی برای این مسئله مطرح شده است اما بخش مهمی از این مشکلات به اجرای خط‌مشی‌های مدیریت دولتی جدید باز می‌گردد که تأثیرات زیادی بر کارکردها و ساختار اداری و مدیریتی کشور برجای گذاشته‌اند؛ کوچک‌سازی دولت، برون‌سپاری، بودجه‌ریزی عملیاتی و استفاده از روش‌های مدیریت کارکنان بخش خصوصی در دولت (الوانی و مبصر، ۱۳۹۲: ۲۵-۲۴؛ دانایی‌فرد و همکاران، ۱۳۹۱: ۷-۶)، سبب کاهش قدرت کنترل دولت و واگرایی بیشتر سازمان‌ها و نهادهای بخش عمومی در داخل و خارج از قوه‌ی مجریه شده است.

در حالی که اصلاحات مدیریت دولتی جدید موجب پراکندگی بیشتر و کاهش ظرفیت خط‌مشی‌گذاری بخش عمومی در ایران شده است، تحولات جهانی و محیطی نیز موجب اهمیت فزاینده‌ی مسائل فرابخشی، پیچیده و بغرنج و نهایتاً ضرورت ارتقای هماهنگی شده است.

1- Overlaps
2- Underlaps

همچنین کمبود شدید منابع مالی دولت ناشی از تحریم‌های اقتصادی و انباشت مشکلات واحدهای اقتصادی، ایجاد هماهنگی و حذف برنامه‌های تکراری و همپوشانی‌ها را ضروری می‌سازد. علاوه بر این هماهنگی رضایت شهروندان را افزایش داده و مانع از سرگردانی آن‌ها در ادارات مختلف برای دریافت خدمات می‌شود. همچنین یکپارچه‌سازی کارا و اثربخش خدمات عمومی، احساس برابری و عدالت را در میان شهروندان افزایش می‌دهد (پیترز، ۲۰۱۵؛ ۱۷-۱۸). بر این اساس، پرسش این پژوهش این است که چه عوامل و ظرفیت‌های موجب ارتقای ظرفیت هماهنگی می‌شوند و از این رو هدف آن یافتن پیشایندهای ظرفیت هماهنگی خط‌مشی در ایران است تا مشخص شود چگونه و از طریق چه سازوکارها و زمینه‌هایی ظرفیت هماهنگی در دولت ایران ارتقا می‌یابد.

مبانی نظری پژوهش

در ادبیات دانش خط‌مشی‌گذاری عمومی تعاریف مختلفی از مفهوم هماهنگی ارائه شده است و هماهنگی در حوزه‌های نهادی و خط‌مشی‌ای متفاوتی مطرح بوده است (هود، ۲۰۰۵: ۲۰). نظریه سازمان بیشتر به مفهوم هماهنگی، توصیف رفتار و فرآیندهای مرتبط به آن پرداخته و رشته‌های علوم سیاسی، خط‌مشی‌گذاری عمومی و مدیریت دولتی دغدغه‌های عملی‌تری دارند و به چگونگی و سازوکارهای هماهنگی بین‌سازمانی می‌پردازند (الکساندر، ۱۹۹۵: ۴۸-۴۶). سایمون هماهنگی را مجموعه‌ای از اعمال می‌داند که هدف آن ایجاد انطباق میان تمام اعضای گروه‌ها در جهت اتخاذ تصمیمات متقابل و سازگار با یکدیگر است (یوردان و شوت، ۲۰۰۶: ۴۰-۴۱). در دیدگاه نهادگرایان جدید، هماهنگی به معنای ظرفیت دولت برای تحویل مؤثر مجموعه‌ای از خدمات به عموم است. هماهنگی هم یک فرآیند و هم حاصل فرآیند است. هماهنگی در سطوح متفاوت هماهنگی خط‌مشی و هماهنگی اجرا مطرح است (پیترز، ۲۰۱۵؛ ۱۰-۲). در ادبیات حکمرانی نیز هماهنگی و ایجاد هم‌جوشی میان منابع بخش عمومی و خصوصی به نقش محوری دولت تبدیل شده است (پیترز و پی‌یر، ۱۳۹۳: ۹۰-۸۵). در پژوهش‌های اخیر تعاریف مبتنی بر چارچوب نهادگرایی جدید مورد اقبال قرار گرفته‌اند؛ در این چارچوب، هماهنگی به مثابه واکنشی به تخصصی‌سازی برآمده از اصلاحات مدیریت دولتی جدید ادراک می‌شود (لاگرید و همکاران، ۲۰۱۵؛ بوخارت و همکاران، ۲۰۱۰؛ لاگرید و ورهوست، ۲۰۱۰؛ ورهوست و همکاران، ۲۰۰۷؛ بوسلینک و ورهوست، ۲۰۰۵). این پژوهش نیز بر این تعریف از هماهنگی مبتنی شده است.

در ادبیات مرتبط با هماهنگی، بحث از ظرفیت خط‌مشی‌گذاری به موضوع ظرفیت هماهنگی خط‌مشی‌ها مرتبط شده است. در حالی که ظرفیت اداری به توانایی مدیریت کارای منابع فیزیکی

و انسانی مورد نیاز برای تحویل برون‌دادهای دولت اطلاق می‌شود و ظرفیت دولت نیز مربوط به توانایی دولت برای به تحرک واداشتن حمایت و رضایت اجتماعی و اقتصادی در جهت تحقق اهداف عمومی می‌شود (پیتتر و پی‌یر، ۲۰۰۵: ۲)، ظرفیت خط‌مشی‌گذاری به توانایی یک دولت برای انتخاب‌های هوشمندانه‌ی خط‌مشی و بسیج منابع مورد نیاز برای اجرای آن انتخاب‌ها اشاره دارد (پیتتر و پی‌یر، ۲۰۰۵: ۲۵۵). ظرفیت ملی خط‌مشی‌گذاری، توانایی یک کشور در ایجاد فضایی برای تعامل بازیگران مختلف است، به نحوی که مشکلات خط‌مشی به‌درستی شناسایی شده و راه‌حل‌های متناسب تولید و نهایتاً اجرا و ارزیابی خط‌مشی‌ها نیز به‌درستی انجام شوند (دانایی‌فرد و همکاران، ۱۳۹۲: ۲۰-۳۳). در واقع این ادبیات به جای پرداختن به هماهنگی، به موضوع مشخص‌تر ظرفیت خط‌مشی‌گذاری و ظرفیت هماهنگی می‌پردازد.

با تغییر جو فکری-سیاسی درباره دولت، تغییرات در محیط‌های ملی، جهانی شدن و نیز غلبه‌ی اصلاحات بازارگرا در مدیریت دولتی، چالش‌های فراروی ایجاد هماهنگی پیچیده‌تر و گسترده‌تر شده‌اند. تغییرات برآمده از مدیریت دولتی جدید، قابلیت تک‌تک سازمان‌ها برای مقاومت در برابر ایجاد هماهنگی را افزایش داده‌اند (لاگرید و ورهوست، ۲۰۱۰: ۲). هماهنگی در پاسخ به مشکل از هم گسیختگی و فرسایش قابلیت‌های دولت پدید آمده است (رودز، ۱۹۹۴: ۱۳۸-۱۳۹)؛ ظهور مسائل پیچیده و فرابخشی نیز بر اهمیت توجه به هماهنگی افزوده است؛ چرا که چالش‌هایی که اکنون دولت‌ها باید با آن مواجه شوند، مرزهای معمول وزارتخانه‌ها و برنامه‌ها را در می‌نوردد (پیترز، ۲۰۰۶: ۱۲۱). لذا هماهنگی خط‌مشی‌ها، به مثابه پاسخی برای مواجهه با مسائل پیچیده‌ی خط‌مشی عمومی و پراکندگی دولت ظاهر شده است (هلیگان، ۲۰۱۰: ۲۳۷-۲۳۶).

از این منظر مسائل مختلف ناشی از اصلاحات پیشین و نیز تحولات اخیر در محیط‌های ملی و جهانی، به از دست رفتن ظرفیت خط‌مشی‌گذاری دولت مرتبط می‌شوند. هرچند تخصصی‌سازی ظرفیت خط‌مشی‌گذاری سازمان‌های منفرد را افزایش می‌دهد (ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در سطح خرد و پایین)، اما هم‌زمان ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در سطح کلان یا در ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در سطح کلیت دولت را کاهش می‌دهد. سطوح بالای تخصصی‌سازی، ظرفیت کلی خط‌مشی‌گذاری دولت را به خطر می‌اندازند، اما سازوکارهای هماهنگی ظرفیت سراسری و کلی خط‌مشی‌گذاری دولت را تقویت می‌کنند (ورهوست و بوخارت، ۲۰۰۵: ۹۲)؛ از این رو، محور احیای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در دوران معاصر، هماهنگی خط‌مشی است.

طبق تعریف فوق، هماهنگی خط‌مشی اصلی‌ترین استراتژی احیای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری دولت در دوران معاصر، است. از منظر یوردان و شوت (۲۰۰۶) و ورهوست و بوخارت (۲۰۰۵)،

ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در دو سطح دولت یا شبکه؛ و بازیگران یا شعب سازمانی، مطرح است. مهم‌ترین بحران افول ظرفیت خط‌مشی‌گذاری پس از اصلاحات بازارگرا، افول ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در سطح دولت است؛ در این شرایط، اصلی‌ترین استراتژی احیای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری، هماهنگی خط‌مشی است. پس بعد اصلی ظرفیت خط‌مشی‌گذاری معاصر، ظرفیت هماهنگی خط‌مشی است. لذا ظرفیت هماهنگی خط‌مشی، بعدی خاص از ظرفیت خط‌مشی‌گذاری دولت است که در مرکز توجهات اصلاحات اداری کل‌گرا قرار دارد (ورهوست و بوخارت، ۲۰۰۵؛ پینتر و پیر، ۲۰۰۵؛ دانایی‌فرد و همکاران، ۱۳۹۲؛ بوخارت و همکاران، ۲۰۱۰؛ پینتر، ۲۰۰۶؛ یوردان و شوت، ۲۰۰۶؛ پینتر، ۲۰۱۵).

پیشینه پژوهش

تاکنون پژوهشی مستقیماً به موضوع ظرفیت هماهنگی خط‌مشی‌ها در ایران نپرداخته است، اما پژوهش‌های مختلفی درباره ظرفیت خط‌مشی‌گذاری و مسئله هماهنگی انجام شده است. در سطح جهانی نیز حجم انبوهی از پژوهش‌ها درباره‌ی موضوع هماهنگی خط‌مشی‌ها انجام شده است؛ خاستگاه هماهنگی، مسائل و موانع هماهنگی، نوع‌شناسی هماهنگی، ارزیابی سطح هماهنگی، سازوکارها و الگوهای ارتقای هماهنگی، ظرفیت هماهنگی خط‌مشی‌ها، مهم‌ترین محورهای این پژوهش‌ها بوده‌اند. در ادامه مهم‌ترین و مرتبط‌ترین پژوهش‌ها را به‌صورت اجمالی مرور می‌کنیم.

جدول ۱- مرور پیشینه پژوهش

ردیف	عنوان	نویسندگان و سال انتشار	مهم‌ترین یافته‌ها
۱	درآمدی تحلیلی بر فهم موضوع ظرفیت خط‌مشی عمومی: بررسی ماهیت، موضوع و کارکرد	حسن دانایی‌فرد، سید مجتبی امامی، سید کاظم حسینی، ۱۳۹۵.	کاهش ظرفیت خط‌مشی‌گذاری دولت‌ها و شکل‌گیری دولت‌های توخالی شده بهبود آشننگی مفهومی موجود در مفهوم ظرفیت خط‌مشی‌گذاری با تعاریف مرتبط با حکمرانی
۲	واکاوی موانع هماهنگی بین سازمان‌های بخش عمومی ایران: پژوهشی کیفی	نجمه شیخ الاسلام، حسن دانایی‌فرد، اسداله کردنائیج، مهدی مرتضوی، ۱۳۹۶.	ترسیم مدل مفهومی موانع هماهنگی بین سازمان‌های بخش عمومی ایران در قالب موانع سازمانی، میان سازمانی، قانونی، اداری، سیاسی، فرهنگی-اجتماعی، و محیطی
۳	مفهوم‌پردازی پدیده شکاف خط‌مشی در فرایند خط‌مشی‌گذاری فرهنگی	قلی‌پور، رحمت‌اله؛ دانایی‌فرد، حسن؛ امیری، علینقی؛ و عطاردی، محمدرضا، ۱۳۹۴.	تبیین چرایی شکست خط‌مشی‌گذاری با شکاف خط‌مشی استراتژی‌های هم‌عرض هماهنگی: انسجام خط‌مشی، دولت کل‌گرا، یکپارچه‌سازی خط‌مشی و حکمرانی شبکه‌ای به مثابه پاسخ به شکاف خط‌مشی

			تبیین دو گونه‌ی شکاف مفهومی (دارای چهار حالت شکاف رویکرد، شکاف فنی، شکاف ترجمانی و شکاف زیستی) و شکاف فرآیندی (دارای دو حالت شکاف صوری و شکاف انفضالی)
۴	طراحی مدلی برای ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در قوه مجریه کشور	محمدی فاتح، اصغر؛ دانایی فرد، حسن؛ رهنورد، فرج‌الله؛ فروزنده، لطف‌الله، ۱۳۹۵.	تبیین ابعاد ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در قوه مجریه شرایط علی شامل عوامل نهادی، زیرساخت‌ها و قابلیت‌های خط‌مشی‌گذاری و تعاملات محیطی مشارکت‌جویانه؛ راهبرد اصلی، مقولات خط‌مشی‌گذاری خوب و محتوای خوب خط‌مشی ظرفیت‌سازمانی قوه مجریه، ظرفیت مدیریتی و ظرفیت‌های فردی فراتقش، به عنوان شرایط خاص تحقق خط‌مشی‌گذاری خوب
۵	فهم دلایل عدم انسجام خط‌مشی‌های عمومی در ایران: روش دلفی	هانیه احمدی، ۱۳۹۰.	طبقه‌بندی و تحلیل از عوامل کلیدی مخدوش‌ساز انسجام خط‌مشی و تبیین ضرورت انسجام عمودی، افقی و زمانی خط‌مشی‌ها
۶	Dominant concourse about important barriers to promoting coordination in Iranian government machinery	Tayebeh Nikraftar & Reza Shokri. 2014.	اکتشاف موانع پیش روی هماهنگی در دولت ایران در قالب موانع اداری و موانع خط‌مشی طرح دولت الکترونیک به مثابه مهم‌ترین بهبود هماهنگی
۷	Coordination Capacity	Kai Wegrich and Vid Štimac. 2014	تقسیم‌کار تخصصی دولت و ظهور مشکلات هماهنگی در دو دسته‌ی حفره‌ها و همپوشانی‌ها ارتقای ظرفیت هماهنگی از طریق ترکیب متناسب نوع مسئله‌ی هماهنگی و راه‌حل موجود
۸	The coordination of the European Union: exploring the capacities of networked governance	Jordan, A., & Schout, A. (2006).	ارائه مدلی برای سنجش ظرفیت هماهنگی خط‌مشی‌ها در اتحادیه‌ی اروپا در حوزه زیست‌محیطی معرفی ظرفیت‌های هماهنگی: سازوکارهای سلسله‌مراتبی؛ رویه‌های بوروکراتیک؛ توسعه‌ی مهارت‌ها و آموزش؛ مشخص‌ساختن خروجی؛ سازوکارهای هماهنگی افقی؛ بیانیه‌ی مأموریت
۹	Pursuing horizontal management: The politics of public sector coordination	Peters, B. G. (2015).	معرفی رویکرد تشریک مساعی به هماهنگی در برابر رویکردهای ساختاری مبتنی بر سازوکارهای سلسله‌مراتبی، بازاری، شبکه‌ای تأکید بر نگرش شرکت‌کنندگان، ایده‌ها و رهبری برای به کارانداختن این ساختارها و سازوکارها در جهت هماهنگی
۱۰	The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management.	Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010).	ارزیابی تغییرات الگوهای هماهنگی در میان هفت کشور اروپایی در واکنش به خط‌مشی‌های مدیریت دولتی جدید شیوع سازوکارهای بازاری و شبکه‌ای نسبت به سده‌های قبل در کنار حفظ سازوکارهای سلسله‌مراتبی
۱۱	Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration	Cejudo, Guillermo M., & Cynthia L. Michel. 2017.	تمییز میان این پاسخ‌های مختلف به عمل پراکنده دولت (هماهنگی خط‌مشی‌ها، انسجام خط‌مشی‌ها و یکپارچگی دولت) و تعریف دقیق هر یک در جهت کاستن از اختلال مفهومی موجود
۱۲	Coordination of Wicked Problems	Thomas Danken. 2017	مقایسه هماهنگی بین‌بخشی درباره‌ی خط‌مشی‌های تغییر جمعیتی میان پنج ایالت مختلف در کشور آلمان تعریف دو دسته متغیر فرآیند هماهنگی و نتایج هماهنگی برای مقایسه سطح هماهنگی در ایالات مختلف

با این وجود هیچ پژوهشی هم مستقیماً به وضعیت کلی هماهنگی در نظام اداری و سیاسی ایران نپرداخته و عمدتاً بر فهم موانع هماهنگی خط‌مشی‌ها تمرکز داشته‌اند. از این جهت پرداختن به وضعیت ظرفیت هماهنگی خط‌مشی و راه‌های بهبود این ظرفیت، در سطح دولت ضروری است.

روش‌شناسی پژوهش

هدف این پژوهش واکاوی پیشایندهای ظرفیت هماهنگی خط‌مشی در ایران است. روش گردآوری داده‌ها، (با رعایت کثرگرایی گردآوری اطلاعات)، مصاحبه‌های عمیق کیفی، مطالعات اسناد و مشاهدات است. نوع پژوهش اکتشافی و هدف آن کشف پیشایندهای ظرفیت هماهنگی خط‌مشی برای ارتقای ظرفیت هماهنگی است. جهت‌گیری پژوهش بنیادی و سبقه‌ی پژوهش هم کیفی است (دانایی فرد، ۱۳۸۸؛ ۱-۴). تحلیل داده‌ها نیز با استفاده از تحلیل مضمون انجام شده است. چنین پژوهشی بیش از همه بر ادراک مدیران و کنش‌گران انسانی از نسبتشان با ساختارها و معانی که در این نسبت تولید می‌شود، متکی است. پژوهش درباره‌ی هماهنگی خط‌مشی، اغلب شامل مصاحبه با حاضرین در فرآیند هماهنگی و پرسش از ارزیابی آن‌ها از فرآیندها و مؤفقت و شکست هماهنگی است (پیترز، ۲۰۱۵: ۴۷)؛ لذا با استفاده از مصاحبه عمیق، به گفت‌وگو با خبرگان خط‌مشی‌گذاری ملی که به نحوی درگیر تصمیم‌سازی‌های مرتبط با هماهنگی خط‌مشی‌ها بوده‌اند و تجربیاتی در هماهنگی خط‌مشی‌ها در حوزه‌های بین‌سازمانی، بین وزارتخانه‌ای، هیئت دولت و میان قوای سه‌گانه داشته‌اند، پرداخته‌ایم. برای انتخاب مصاحبه‌شوندگان، از روش نمونه‌گیری گلوله‌برفی استفاده شده است. در جدول زیر خبرگان بر اساس چهار ویژگی، طبقه‌بندی شده‌اند.

جدول ۲- طبقه‌بندی خبرگان مورد مصاحبه و توزیع سوابق مدیریتی و تحصیلی

توزیع خبرگان در حوزه‌های مختلف								حوزه‌های خبرگی
معالل دکترای علوم دینی و حوروی	دکترای جامعه‌شناسی	دکترای اقتصاد	دکترای علوم سیاسی	دکترای مدیریت	کارشناسی ارشد- مدیریت و حسابداری	دکترای فلسفه	دکترای حقوق	حوزه آکادمیک
۶	۱۲	۱۷	۱۲	۲۹	۱۲	۶	۶	توزیع خبرگان (درصد)

حوزه خط‌مشی‌گذاری	دفاع و امور امنیتی	حوزه قضایی	اقتصاد و تجارت	آب و محیط زیست	امور اجتماعی و فرهنگی	تحول اداری و منابع انسانی	سیاست خارجی و دیپلماتی	علم و فناوری	
توزیع خبرگان (درصد)	۱۲	۶	۱۷	۶	۱۲	۲۹	۶	۱۲	
سطح سوابق مدیریتی اجرایی		وزارت یا معاونت رئیس جمهور		معاون وزیر		مشاور وزیر یا مدیر کل			
توزیع خبرگان (درصد)		۱۸		۴۷		۳۵			
توزیع خبرگان (درصد)	۱۲	۶	۶	۶	۶	۱۷	۲۳	۶	
نهاد درگیر هماهنگی	وزارت دفاع	مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری کمیسیون‌های مجلس و مرکز پژوهش‌های مجلس	بنیاد ملی نخبگان	مجمع تشخیص مصلحت نظام	وزارت رفاه و امور اجتماعی	وزارت فرهنگ و ارشاد	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی	سازمان بازرسی کل کشور	هیئت دولت

برای تکمیل مصاحبه‌ها و تنوع منابع داده‌ها سه دسته از اسناد مرتبط با هماهنگی نیز بررسی شدند: ابرخط‌مشی‌ها یا سیاست‌های کلی مجمع تشخیص مصلحت نظام (۵۳ فقره)، اسناد هیئت دولت و سازمان‌های مرکزی آن و مجموعه‌ای از قوانین و مقررات مصوب مجلس و مرتبط با امر هماهنگی. با پایان مطالعه اسناد و انجام ۱۵ گفتگو، داده‌ها به اشباع رسید و برای اطمینان از اشباع داده‌ها دو مصاحبه تکمیلی دیگر نیز انجام شد. پس از اتمام گردآوری، داده‌ها کدگذاری شده و متن مصاحبه‌ها و اسناد، برچسب‌زنی شدند. سپس مفاهیم متناسب با برچسب‌ها استخراج شده و در ادامه با مرور و دسته‌بندی مفاهیم، مقولات فرعی و اصلی کشف شده و ذیل سه‌دسته‌ی سخت‌افزار، نرم‌افزار و مغزافزار هماهنگی دسته‌بندی شدند.

اعتبار یافته‌های پژوهش

اعتباریابی، یا پایایی و روایی، در پژوهش کیفی فعالیتی است که برای ارزیابی صحت یافته‌ها به‌کار گرفته می‌شود. اعتباریابی مستلزم تأیید همه‌جانبه یا رعایت کثرت‌گرایی داده‌ها است که داده‌ها از چندین مأخذ گردآوری شده باشند؛ همچنین لازم است که مشارکت‌کنندگان و دیگر خبرگان نیز پژوهش را اصلاح کنند. همچنین پژوهشگر می‌بایست موارد منفی و متعارض را حتماً جدی بگیرد و آن را آن قدر تعدیل کند که همه مقولات و داده‌ها سازگار شوند (کرسول، ۱۳۹۴: ۶۶-۶۳؛ ۲۵۶-۲۵۴). بر این اساس برای اعتباریابی پژوهش سه دسته اقدام انجام شد: نخست با استفاده از روش مقایسه مستمر، پژوهشگر با درگیری بلندمدت با داده‌ها و رفت‌وآمدهای مکرر از داده‌ها و عبارات به سمت مفاهیم و مقولات به سنجش مستمر مقولات و داده‌ها مبادرت نمود. دومین اقدام، بازبینی اعضای پژوهش و خبرگان بود که نتایج به‌سختی از مصاحبه‌شوندگان و سپس به‌سختی از خبرگان دانش خط‌مشی‌گذاری ارائه شد و هر دو گروه با تعدیل برخی مقولات نتایج حاصل شده را تأیید کردند و نتایج پژوهش بر این اساس نیز تأیید و اصلاح شد. سوم اینکه، در راستای کثرت‌گرایی منابع گردآوری داده‌ها؛ در این پژوهش ضمن مصاحبه با ۱۷ تن از خبرگان از اسناد سیاستی و گزارش‌های کارشناسی نیز به‌عنوان منابع مکمل گردآوری داده‌ها استفاده شد تا تنوع منابع گردآوری نیز اعتبار داده‌ها را تأیید کنند.

یافته‌های پژوهش

اغلب برای ایجاد هماهنگی بر سازوکارها، فرآیندها و سخت‌افزارهای هماهنگی تأکید شده است و سخت‌افزار هماهنگی پیش‌شرط تحقق هماهنگی محسوب می‌شود، مطالعات اخیر بر ضرورت افزودن جنبه‌ی نرم‌افزاری برای تحقق هماهنگی متمرکز شده‌اند؛ برای نمونه گای پیترز (۲۰۱۵) بر ضرورت وجود تشریک مساعی میان بازیگران در کنار سازوکارها و ساختارهای هماهنگی تأکید می‌کند. سخت‌افزار، یا جنبه‌ی غیرانسانی یا شیء گونه‌ی هستی، یعنی کالاهای فیزیکی، منابع طبیعی، انرژی، زیرساخت‌های فیزیکی و آنچه به‌طور کلی نمی‌توان آن را دانش نامید. نرم‌افزار یا ایده‌ها، دانشی است که کدگذاری یا رمزگذاری شده است و در بیرون از ذهن انسان در کتب و حافظه‌های دیجیتال قابل دست‌یابی است. اما سیستم‌ها و نظامات، علاوه بر سخت‌افزار و نرم‌افزار جنبه‌ی سومی هم دارند که حرکت و نظم کلی آن‌ها را رقم می‌زند، ذهن‌افزار (مغزافزار یا مهارت‌افزار)، به آن جنبه‌ای از معرفت اطلاق شده است که در ذهن قرار دارد و شامل ایمان، اراده، دانش ضمنی، توانمندی‌ها، مهارت‌ها و استعدادهای درونی است (کنسیسو و هیتور، ۱۹۹۹: ۴۴-۴۱). ذهن‌افزار روابط درونی سخت‌افزار و نرم‌افزار را تنظیم می‌کند

و جهت گیری کلی حاکم بر همه‌ی اجزا و بازیگران را هدایت می‌کند. سخت‌افزارهای هماهنگی شامل مؤلفه‌ها یا عوامل نهادی و چیدمان کلی دولت (در سطح فراقوه‌ای و قوه‌ی مجریه)، عوامل سازمانی (ظرفیت اداری دستگاه‌ها) و عوامل فناورانه می‌شود. نرم‌افزار هماهنگی آن چیزی است که عملکرد این ساختارها و فرآیندها در سطوح مختلف را تسهیل و تعدیل می‌کند و مؤلفه‌های فرهنگی-اجتماعی، جنبه‌های حقوقی را شامل می‌شود. نهایتاً اراده‌های سیاسی، اعتقاد به طرحی از خیر مشترک و مصلحت عمومی، ذهن‌افزار یک سیستم برای هماهنگی است.

جدول ۳- پیشایندهای ظرفیت هماهنگی خط‌مشی

احیای انسجام دولت، بازطراحی و بازآفرینی دولت، اصلاح نظام خط‌مشی‌گذاری	عوامل نهادی (ساختار و چیدمان کلان دولت)	سخت‌افزارهای هماهنگی
تقویت مرکز دولت، اصلاحات ساختاری، اصلاح فرآیندها، ابزارهای مدیریتی	چیدمان قوه مجریه	
ظرفیت اداری دستگاه‌ها و سازمان‌ها: ساختارها سیستم‌ها و ابزارهای مدیریتی منابع انسانی	عوامل سازمانی	
فناوری اطلاعات و دولت الکترونیک	عوامل فناورانه	
اجماع بر سر هویت، مسئولیت‌ها و کارکردهای دولت حمایت‌ها و پشتوانه‌های حقوقی و سیاسی اقتباس خط‌مشی‌های متناسب با ارزش‌های قانون اساسی	عوامل حقوقی-سیاسی	نرم‌افزارهای هماهنگی
ترویج ارزش‌های حرفه‌ای، تقویت دستگاه‌های کارشناسی دولت، ترویج دانش خط‌مشی‌گذاری	عوامل فرهنگی-دانشی	
احیای خیر و مصلحت عمومی	عوامل فکری و اندیشه‌ای	ذهن‌افزار
اراده و خواست هماهنگی (نزد مقامات ارشد و عموم)	خواست و اراده‌ی سیاسی	هماهنگی

سخت‌افزارهای هماهنگی

سخت‌افزارهای هماهنگی را می‌توان در دو سطح نهادی یا تشکیلات کلان دولت و سطح سازمانی و مدیریتی تقسیم کرد. در کنار این‌ها عوامل فناورانه نقش مهمی در ایجاد سخت‌افزارهای لازم برای هماهنگی دارد.

عوامل نهادی (ساختار و چیدمان کلان دولت)

احیای انسجام دولت

وجود انسجام در دولت، از مقدمات ضروری عملکرد سیستم‌های مدیریتی و خط‌مشی‌گذاری است. در حالی که ادبیات رایج هماهنگی خط‌مشی، هماهنگی را واکنشی به پراکندگی و از هم

گسیختگی دولت، در پاسخ به اثرات مدیریت دولتی جدید (پیترز، ۲۰۱۳: ۵۷۰) می‌داند، اما پراکندگی دولت در ایران، ریشه‌ها و سوابق دیگری نیز دارد؛ رشد نامتوازن بوروکراسی دولتی در دهه‌ی ۱۳۵۰، تکثیر مجموعه‌ی نهادهای موازی در دوران پس از انقلاب و اجرای خط‌مشی‌های مدیریت دولتی جدید در سال‌های بعد از جنگ منابع این پراکندگی بوده‌اند؛ نحوه‌ی اجرای خط‌مشی‌های مدیریت دولتی جدید در ایران سبب ظهور خصولتی‌ها و انجام بخش عظیمی از واگذاری‌ها به بخش عمومی غیردولتی شدند. رشد این بوروکراسی‌های در سایه بخش مهمی از اقتدار قوه مجریه را پراکنده کرد «مخابراتی که در دست دولت بود، در طی این فرآیندهای به اصطلاح خصوصی‌سازی تحت کنترل سپاه درآمد است، اما برای دولت یا قوه مجریه مجموعه‌ای از دست رفته که دیگر بر آن اساس امکان پاسخ‌گویی به عموم را ندارد»^۱. منشأ دیگر عدم انسجام، اندازه‌ی بزرگ و نامتعادل دولت است که به وابستگی بودجه‌ی دولت به درآمدهای نفتی و نوسان آن بازمی‌گردد. در طی ۲۵ سال پس از انقلاب و در حالی که تا آن زمان جمعیت دو برابر شده بود، اندازه دولت و تعداد نیروی انسانی شاغل در آن چهار برابر شده است. هزینه‌ی تولید خدمات در دولت بالاست «نیروی انسانی و سرانه هزینه مراکز بهزیستی دولتی ۳ برابر مراکز بخش خصوصی است و در آموزش و پرورش هم وضع مشابهی وجود دارد».

یکی از جنبه‌های پراکندگی فراقوه‌ای نظام اداری-سیاسی در ایران، تکثر شوراهای عالی بوده که یکی از کارکردهای اصلی آن‌ها ایجاد هماهنگی فرابخشی بوده است. بیش از ۵۰ شورای عالی در نظام اداری وجود دارد و شوراهای متعدد دیگری نیز به ریاست وزرا تشکیل می‌شوند. چنین شوراهایی نیازمند یک سیستم پایش مسئله هستند، تا حل و فصل، بهبود و یا بحرانی شدن مسئله را رصد کرده و به انحلال و یا تداوم شورا حکم کنند. گاهی شوراهای عالی برای تحکیم و گسترش قدرت وزاری ذی‌نفوذ و اعمال اولویت‌های دولت‌ها تأسیس و به‌کارگیری شده‌اند. برای نمونه «در دولت یازدهم مراحل تصویب قانونی شورای عالی سلامت در فروردین ۱۳۹۵ نهایی شد». بسیاری از تصمیمات شوراها در عمل کارکرد و ثمربخشی جدی برای هماهنگی نداشته است.

بازطراحی و بازآفرینی دولت

تغییرات اجتماعی و ظهور پیچیدگی‌های فزاینده، سبب ظهور مسائل بغرنج و چندبعدی همچون مسائل زیست‌محیطی، امنیت، مسائل جنسیتی و برابری نژادی شده‌اند. ساختار کنونی دولت، از مواجهه با بحران‌ها و مسائل پیچیده و فرابخشی ناتوان است. مثلاً در حوزه مدیریت

۱- عبارات داخل گیومه، از متن مصاحبه‌های انجام شده برای رساله دکتری نقل شده‌اند.

آب، مشکل به وجود آمده‌ی امروز، محصول فرآیندهایی است که توسط همه دستگاه‌های مرتبط و مسئول این قضیه طی شده است. «وزارت نیرو فقط تأمین آب را وظیفه خود دانسته و نه پایداری آب، وزارت جهاد کشاورزی مجوز حفر چاه و گسترش بی‌حساب و کتاب کشاورزی را صادر کرده، وزارت صنعت منجر به گسترش صنایع آب‌بر شده، سازمان محیط زیست هم تنها یک سازمان ناتوان و کم‌بینه بوده است». این وضعیت حاصل نگرش بخشی و فنی به بحران آب، بوده است، حال آن که مسائل کنونی به خاطر پیچیدگی و فرابخشی بودن، با عقلانیت فنی قابل درک نیستند؛ و به خاطر حضور کنش‌گران فعال، این سیستم‌ها پیش‌بینی‌ناپذیر هستند. آرایش دولت هنوز مبتنی بر عقلانیت فنی و سیستم‌های پیچیده‌ی پیش‌بینی‌پذیر است؛ لذا قابلیت و ظرفیت مواجهه با این مسائل پیچیده و بینابخشی را ندارد و نیازمند بازطراحی آرایش خویش است.

اصلاح نظام خط‌مشی‌گذاری

یکی از نقاط کانونی که می‌تواند ظرفیت هماهنگی خط‌مشی‌ها را افزایش دهد، اصلاح نظام خط‌مشی‌گذاری است. اولین مورد به ضرورت سازگاری و انسجام و هم‌افزایی ابرخط‌مشی‌ها یا همان سیاست‌های کلی نظام بازمی‌گردد. مجمع تشخیص مصلحت نظام با تدوین ابرخط‌مشی‌ها برای حوزه‌های مختلف، جهت‌گیری بلندمدت حاکم بر حوزه‌های خط‌مشی را مشخص می‌کند «سیاست‌های کلی، چارچوب همه‌ی اقدامات اجرایی و تقنینی کشور را مشخص می‌کند و دولت، مجلس و همه‌ی دستگاه‌ها باید کاملاً منطبق با این سیاست‌ها عمل کنند». اما این نحو تدوین ابرخط‌مشی‌ها برای ایجاد هماهنگی، مشکلات زیادی به همراه داشته است. اولاً یک نوع عدم‌انسجام و ناسازگاری میان سیاست‌ها وجود دارد، که ناشی از عدم حاکمیت یک نظریه مشخص بر خط‌مشی‌های حوزه‌های مختلف است. ابهام دیگر، وجود اسناد سیاستی هم‌عرض با سیاست‌های کلی است (مانند نقشه جامع علمی کشور و سند تحول بنیادین آموزش و پرورش). این خط‌مشی‌های موازی، علاوه بر هزینه‌های مازاد، ابرخط‌مشی متناظر با هر دستگاه را دچار ابهام می‌سازد.

دومین مسئله، ضرورت ثبات و بازگشت‌ناپذیری خط‌مشی‌ها بازمی‌گردد. در نظام سیاسی-اداری کشور، در موارد زیادی روندها و فرآیندها اصلاح می‌شوند و خط‌مشی‌های متناسب تدوین و اجرا می‌شوند، اما سیستم پس از مدتی دوباره به حالت قبل از ابلاغ خط‌مشی‌ها بازمی‌گردد. بر اساس خط‌مشی‌های مدیریت دولتی جدید ۳۰ سال پیش در کارخانه‌های وزارت دفاع نجاری، آهنگری، پمپ بنزین و سرویس کارکنان وجود داشت، و همه‌ی این کارها توسط نظامیان استخدام‌شده و رسمی انجام می‌شد. به تدریج این کارهای حاشیه‌ای واگذار شد و فقط

هسته‌ی اصلی کار باقی ماند. با وجود آن که در قوانین و آیین‌نامه‌های متعددی ممنوعیت‌های ناظر به گسترش تشکیلات و گسترش خدمات در دستگاه‌های دولتی بیان شده است، اما به اسم خدمت‌رسانی، بسیاری از این اقدامات بی‌اثر می‌شوند... هر وقت فرصتی پیش بیاید، دوباره خدمات حذف شده برمی‌گردند. خاصیت ارتجاعی نظام اداری-سیاسی ضمن تحمیل هزینه‌های مضاعف بر دولت، هم‌راستاسازی و هماهنگ‌سازی خط‌مشی‌ها را دشوارتر می‌کند.

اصلاحات ساختاری، مدیریتی و فرآیندی در قوه مجریه

ساختار قوه‌ی مجریه در ایران سرشار از تداخل وظایف میان وزارتخانه‌ها، وجود نهادهای موازی وزارتخانه‌ها (موازی‌کاری‌ها)، کثرت ادغام‌ها و جداسازی‌ها است، این تقسیم کار منشوری و اختلال کارکردها در انجام وظایف دولت، هماهنگی را پیچیده می‌کند. از یک طرف حفره‌های خدماتی بدون متولی وجود دارند و از سوی دیگر هم‌پوشانی؛ یعنی اموری وجود دارند که چندین سازمان متولی آن هستند. این حفره‌ها و هم‌پوشانی‌ها، اصلی‌ترین آماج ایجاد هماهنگی توسط دولت هستند. علاوه بر این‌ها، تخصصی‌سازی برآمده از اصلاحات مدیریت دولتی و دیگر پیامدهای نامطلوب آن، اجرای اقدامات هماهنگ‌کننده و توسعه‌ی ظرفیت هماهنگی را ضروری‌تر ساخته است. در حالی که انتظار می‌رفت با اجرای اصلاحات مبتنی بر مدیریت دولتی جدید در ایران بهره‌وری و کارایی دولت بهبود یابد، اما در عمل با فربه‌تر شدن دولت و ناکارآمدی روزافزون آن روبرو شدیم... عناوینی چون رقابتی کردن، منطقی کردن قیمت‌ها، کوچک کردن دولت، برای سیاست‌ها به کار می‌رفت ولی نه قیمت‌ها کاهش یافت و نه کارایی افزایش یافت، اندازه و نسبت بودجه جاری و تعداد نیروهای انسانی در دولت رشد کرد. همچنین با مسائل مربوط به افت کیفیت دستمزدها، با مسائل کارگری و صنفی مواجه شده‌ایم و نارضایتی‌ها و ادراک بی‌عدالتی سازمانی افزایش پیدا کرده و فساد به طرز قابل ملاحظه‌ای گسترش یافته است. در صورت تحقق بودجه‌ریزی عملیاتی و تعریف فعالیت دستگاه‌ها بر اساس قیمت تمام شده و استقرار سیستم پرداخت و ارزیابی عملکرد بر اساس نتایج، دولت قابلیت‌های جدیدی را برای کنترل برون‌دادها و ایجاد هماهنگی در نتایج کسب می‌کرد. در حالی که قوه مجریه اصلی‌ترین کانون هماهنگی در تمام دولت‌هاست، در ایران نیز ظرفیت هماهنگی می‌تواند از طریق اصلاحات ساختاری، مدیریتی و فرآیندی در هیئت دولت یا کابینه، سازمان‌های مرکزی دولت، و دستگاه‌های دولتی (و شرکت‌ها و بوروکراسی‌های در سایه)، ارتقا یابد.

در طی دهه‌های اخیر، مرکز قوه مجریه یا همان کابینه، اهمیت سیاسی زیادی در ایجاد هماهنگی و کل‌گرایی پیدا کرده و هماهنگی خط‌مشی‌ها به یکی از نقش‌های مرکز دولت تبدیل

شده است. اصلی‌ترین نهاد در مرکز دولت برای ایجاد هماهنگی کابینه است که بر اساس سازوکار تصمیم‌گیری مشترک به این هدف نایل می‌شود. اما توفیق کابینه به ظرفیت اداری و خط‌مشی‌گذاری موجود در کمیسیون‌ها و دبیرخانه هیئت دولت وابسته است. قابلیت‌های سازمان‌های مرکزی دولت، نقش برجسته‌ای در ظرفیت هماهنگی قوه مجریه دارد. وزارت اقتصاد، سازمان برنامه و بودجه و سازمان امور اداری و استخدامی، بانک مرکزی، معاون حقوقی و پارلمانی رئیس جمهور، و سازمان حفاظت از محیط زیست (به‌شکلی ضعیف) اصلی‌ترین سازمان‌های مرکزی دولت در ایران هستند.

هماهنگ‌سازی، پاسخ‌گویی و تابع‌سازی بوروکراسی‌های در سایه، خصولتی‌ها و سایر نهاد‌های عمومی نیز با کنترل سیاسی شرکت‌های دولتی امکان‌پذیر است. حضور وزرا و نمایندگان وزارتخانه در شوراهای عالی و یا هیئت امنای این دستگاه‌ها از ابزارهای دولت برای اعمال جهت‌گیری دل‌خواه خود است. تصویب لوایح قانونی و مکلف کردن این نهادها به اهداف خاص و نیز دستورات رسمی و غیررسمی مقامات ارشد دولت از ابزارهای دیگر کنترل هستند. ابزار دیگر، انحصار در خریداری محصولات و خدمات است. ایجاد این نوع اصلاحات ساختاری، فرآیندی، مدیریتی و تقویت سازوکارهای هماهنگی مذکور، می‌تواند ظرفیت هماهنگی خط‌مشی‌ها را تا حد قابل توجهی افزایش دهد.

عوامل سازمانی (ظرفیت اداری دستگاه‌ها و سازمان‌ها)

ظرفیت اداری به توانایی مدیریت کارای منابع فیزیکی و انسانی مورد نیاز برای تحویل بروندادهای دولت اطلاق می‌شود (پینتر و پی‌یر، ۲۰۰۵: ۲). مطابق تعریف کمیسیون اروپا (۲۰۱۴)، ابعاد اصلی ظرفیت اداری عبارتند از: ساختارها (تعیین دقیق مسئولیت‌ها، وظایف و نقش‌ها)، منابع انسانی (استخدام، آموزش و ارتقای کارکنان)، سیستم‌ها و ابزارهای مدیریتی (دستورالعمل‌ها، ابزارهای فناوری اطلاعات و...) و چهارم هم عملکرد درست و در کنار هم سه بعد مذکور (ون بورک، ۲۰۱۴: ۴). ظرفیت اداری از مجموعه عواملی است که در نهایت در تناسب با ظرفیت هماهنگی خط‌مشی است. توانمندی و قابلیت‌های نیروی انسانی نیز از مهم‌ترین عوامل تعیین‌کننده‌ی میزان ظرفیت اداری است. اما تورم نیروی انسانی و عدم تناسب تخصص میان کارکنان، مشاغل و مهارت‌های عمومی سازمانی پایین در سازمان‌های ایرانی سبب بهره‌وری اندک کارکنان شده است. فرهنگ سازمانی و انبوه رفتارهای سیاسی سازمانی، رشد فساد و ناشایسته‌سالاری سبب کاهش کیفیت انتخاب، استخدام و ارتقای منابع انسانی شده است؛ سلول‌های سفید در دولت ایران نسبت به سلول‌های سیاه در اقلیت قرار گرفته‌اند... فقط افراد ضعیف وارد بخش دولتی می‌شوند.

انبوه رفتارهای سیاسی سازمانی مخرب سبب می‌شود که تمرکز نه بر شیوه‌ی انجام کارها، بلکه بر دلالت‌ها و منافع فردی و گروهی فعالیت‌ها باشد. نظام اداری ایران هنوز هم ملوک‌الطوایفی است. دائماً باندها و گروه‌هایی در حال تسویه حساب با رقبا و زیرآب‌زنی و ارتقای هم‌حزبی‌های خودشان هستند». همه‌ی ابعاد ظرفیت اداری، یعنی ساختارها، منابع انسانی، سیستم‌ها و ابزارهای مدیریتی در سطح ضعیفی قرار دارند و حاصل آن، پایین بودن ظرفیت اداری در دستگاه‌های دولتی ایران است.

عوامل فناورانه

در حالی که تلاش‌های زیادی برای هماهنگی وجود داشته است، همزمان سعی شده است تا مزایای ناشی از انعطاف، خودمختاری و سطوح بالای تخصصی‌سازی نیز حفظ شوند. اصلاحات موسوم به پسامدیریت دولتی جدید، به‌مثابه تنظیمات مکمل اصلاحات قبلی توانسته است خودمختاری سازمانی را با افزایش کنترل مرکزی، سازوکارهای هماهنگی شبکه‌ای و بقایای کنترل‌های سنتی سلسله‌مراتبی در سازمان‌های بخش عمومی جمع کند (ورهوست و لاگرید، ۲۰۱۰: ۲۹۳-۲۹۰). حفظ خصائص مدیریت دولتی جدید (استقلال مدیریتی و تخصصی‌سازی)، همزمان با بهره‌گیری از مزایای اصلاحات پسامدیریت دولتی جدید (روند فزاینده‌ی هماهنگی و تشریک‌مسابی افقی)، (لاگرید و همکاران، ۲۰۱۱: ۱۳۳۹) دغدغه‌ی بسیاری از محققان بخش عمومی بوده است. در این میان فناوری و مخصوصاً فناوری اطلاعات ضمن افزایش یکپارچگی و هماهنگی، می‌تواند خودمختاری و سطوح بالای تخصص را نیز حفظ کند. اما در نظام اداری ایران هنوز از این مزایا در سطح حداقلی بهره برده می‌شود.

با وجود استقرار زیرساخت‌های اولیه، تولید و تبادل اطلاعات در میان دستگاه‌های دولتی وضعیت نامطلوبی دارد، دستگاه‌های دولتی در ردوبدل کردن داده وضع بدی دارند. مثلاً ستاد هدفمندسازی به وزارت رفاه داده نمی‌دهد و در موارد بسیاری، سطح اولیه هماهنگی که اشتراک و تبادل داده است، محقق نمی‌شود. سازماندهی اقدامات برای تحقق دولت الکترونیک به عنوان اصلی‌ترین استراتژی فناورانه برای تحقق هماهنگی، خود دچار ناهماهنگی و ابهام است. در موضوع دولت الکترونیک چند نهاد اقدامات موازی انجام می‌دهند: سازمان فناوری اطلاعات، سازمان اداری-استخدامی، واحد آی تی دستگاه‌ها، کمیسیون دولت الکترونیک در وزارت ارتباطات و سازمان برنامه و کمیسیون دولت الکترونیک هیئت دولت، اما مشخص نیست که هر یک چه جنبه‌ای از کار را پیش می‌برند و مسئولیت هماهنگی خط‌مشی‌های مختلف ناظر به کلیت دولت الکترونیک را چه کمیته یا نهادی است.

نرم افزارهای هماهنگی

نرم افزارهای هماهنگی مکمل سازوکارها و سخت افزارها هستند و روابط میان آن‌ها را تنظیم می‌کنند. عوامل فرهنگی و دانش خط‌مشی‌گذاری، اصلی‌ترین نقش را در تسهیل و ارتقای ظرفیت حاصل از سخت افزارها ایفا می‌کند. نرم افزارهای هماهنگی با ایجاد فهم و اراده‌ی مشترک میان بازیگران (و روابطشان با سخت افزارها) از طریق ارزش‌ها و دانش‌ها، ظرفیت هماهنگی را ارتقا می‌دهند.

عوامل مربوط به قانون (حقوق) اساسی

اجماع بر سر هویت، مسئولیت‌ها و کارکردهای دولت

یکی از مسائلی که تقسیم کار ملی و ایجاد هماهنگی میان آن کارکردها را دشوار کرده است، فقدان تفاهم بر سر هویت، مسئولیت‌ها و کارکردهای دولت در میان نخبگان سیاسی و عموم مردم است. در حالی که در مقام برنامه‌های سیاسی، دولتمردان بر واگذاری نقش‌های تصدی‌گرایانه و تحکیم نقش‌های حاکمیتی تأکید می‌کنند، اما در عمل دولتی که شرکت‌های دولتی و واحدهای اقتصادی خود را واگذار نمی‌کند، بر واگذاری آموزش و پرورش اصرار دارد؛ دولت اولین جایی که برای خصوصی‌سازی پیشنهاد می‌دهد، آموزش و پرورش است، ولی حاضر به واگذاری شرکت‌های دولتی نیست. تنش میان ارزش‌های سیاسی قانون اساسی و الگوی رادیکال اصلاحات بازارگرا، موجب عدم تفاهم بر سر مسئولیت‌های دولت و بروز تناقض میان خط‌مشی‌های مصوب و خط‌مشی‌های محقق شده است.

حمایت‌ها و پشتوانه‌های حقوقی و سیاسی

پس از ایجاد اجماع بر سر مسئولیت‌ها و هویت دولت، باید قوانین حقوقی با خط‌مشی‌های کلان دولت هماهنگ شوند. اگر قرار است که در دیدگاه نسبت به دولت و وظایف و کارکردهایش تغییری ایجاد شود و خط‌مشی‌های بخش عمومی متحول شوند، باید زیرساخت‌ها و شرایط سیاسی-حقوقی نیز به تناسب تغییر کنند و اصلاح شوند و نظام حقوقی و سیاسی باید پشتیبانی لازم را از خط‌مشی‌ها و مدیران متعهد به تحقق آن‌ها را به عمل آورد.

اقتباس خط‌مشی‌های متناسب با ارزش‌های قانون اساسی و سند چشم‌انداز

یکی از شرایط توفیق اقتباس خط‌مشی، تناسب آن با ارزش‌های اجتماعی و سیاسی و زمینه‌های نهادی و سازمانی هر جامعه است. در عمل، کشورهای توسعه‌یافته و نهادهای جهانی منبع الهام‌بخشی برای اشاعه‌ی خط‌مشی‌های اصلاحات اداری بوده‌اند، اما چنانچه این تقلید و

اقتباس با ارزش‌های سیاسی و فرهنگی-اجتماعی تناسب نداشته باشد و یا لاقبل متناسب با این ارزش‌ها تعدیل نشود، عملکرد دولت را دچار اختلال می‌کند. در جریان اقتباس خط‌مشی‌های مدیریت دولتی جدید از کشورهای انگلوساکسون، کشورهای دارای سنت قوی سیاسی و دموکراتیک همچون فرانسه و کشورهای اروپای لاتین، خط‌مشی‌ها را به‌شدت تعدیل و بومی‌سازی کردند. در حالی که نسخه‌های اجرا شده در ایران نه با واقعیات نهادی و زندگی ایران تناسب داشتند و نه با ارزش‌های فرهنگی و اجتماعی آن.

عوامل فرهنگی-اجتماعی

ترویج ارزش‌های حرفه‌ای

وجود استانداردها، معیارها و شاخص‌های عملکرد حرفه‌ای و نیز به رسمیت شناختن و وجود تشکل‌های حرفه‌ای موجب تقویت توان دستگاه مدیریتی و خط‌مشی‌گذاری دولت می‌شود و نشانه‌ای است از اینکه ظرفیت‌ها و قابلیت‌های مدیریتی قابل توجهی خارج از دستگاه دولت وجود دارد که توانایی‌های لازم برای همکاری با دولت و انجام پروژه‌های عمومی را دارد. در کشور ما به خاطر نهادینه‌نشدن نهادها و ارزش‌های تخصصی و حرفه‌ای، نظامات حرفه‌ای نقش اندکی در تصمیم‌سازی‌ها دارند. فراگیری و ترویج ارزش‌های حرفه‌ای و مدیریتی ظرفیت هماهنگی را هم در درون دولت و هم در پیوند با بازیگران اجتماعی افزایش می‌دهد.

تقویت دستگاه‌های کارشناسی دولت

(برای ایجاد تعادل و موازنه میان مصالح بلندمدت و مطالبات روزمره)

در شرایط ابهام و فقدان فهم مشترک از سعادت و بهزیستی عمومی، نوعی عدم‌توازن میان مصالح بلندمدت و مطالبات روزمره شکل می‌گیرد. در شرایط کنونی راهکار ممکن وجود نهادهای تعدیل‌کننده‌ای است که میان مطالبات عمومی، خط‌مشی‌ها و مصالح بلندمدت نظام سیاسی نوعی توازن برقرار کند. دستگاه‌های کارشناسی دولت و مخصوصاً سازمان‌های مرکزی آن که مسئولیت هماهنگ‌سازی زمانی، بخشی و منطقه‌ای خط‌مشی‌ها را برعهده دارند، اصلی‌ترین نقش را در این زمینه ایفا می‌کنند و می‌توانند زمینه‌های افزایش ظرفیت هماهنگی را فراهم کنند؛ اما فقدان آتوریت‌های لازم در آن‌ها سبب می‌شود که دائماً در برابر فشار سیاست پوپولیستی آسیب‌پذیر باشند و موازنه به سمت مطالبات روزمره و فردگرایانه سنگینی کند.

ترویج دانش خطمشی‌گذاری

ظرفیت خطمشی‌گذاری به توانایی یک دولت برای انتخاب‌های هوشمندانه‌ی خطمشی و بسیج منابع مورد نیاز برای اجرای آن انتخاب‌ها اشاره دارد. در شرایطی که کارکنان و سازمان‌ها فاقد قابلیت‌های لازم برای تدوین و تحلیل سیستماتیک خطمشی باشند، خطمشی‌ها شکست می‌خورند. سواد تدوین و تحلیل خطمشی در سازمان‌های ایرانی و خطمشی‌گذاران و مدیران در سطح پایینی قرار دارد. حاکمیت دیسپلین علمی و دانش بر خطمشی‌گذاری، تصمیمات و خطمشی‌ها را از درون هماهنگ کرده و سازوکارها و سخت‌افزارها را هم‌راستا می‌سازد.

ذهن‌افزارهای هماهنگی

عوامل فکری و اندیشه‌ای

یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که هرچند تدارک سخت‌افزارها و نرم‌افزارهای هماهنگی، پی‌شرط لازم برای تقویت ظرفیت هماهنگی است، اما تحقق هماهنگی وجه بنیادین دیگری هم دارد که هدایت‌کننده و محرک سخت‌افزارها و نرم‌افزارهای هماهنگی است. در بنیادین‌ترین وجه، وجود نوعی فهم مشترک از خیر عمومی، هادی کنش‌های سیاسی نخبگان، عموم و ساختارهای سیاسی است. نوعی نظم کلی و سیاستی که نظم کلی را در جامعه و دولت مستقر می‌سازد. در این معنا، دولت یک هویت مشترک است که به تبع زندگی انسان شکل می‌گیرد. در اندیشه سیاسی سنتی وجود دارد که مصلحت عمومی برای دولت (عموم مردم) را همان سعادت فرد انسانی می‌داند. در این منظر خیر یا سعادت، فی‌الغایت انسان‌ها است و در دولت شهر و نظم سیاسی تأمین می‌شود؛ کل بر جزء مقدم بوده و فرد برای شهر ساخته شده است. اما در دوران مدرن فلسفه سیاسی فایده‌گرایانه، با تقدم ارضای نیازهای نفع فردی بر خیر جمعی، اولاً خیر به رفاه و منفعت عمومی تقلیل یافت (بیش‌ترین نفع برای بیش‌ترین افراد) و دیگر آن که سعادت معنایی اقتصادی (رفاه) پیدا کرد. در طرح بازاری از دولت، امر عمومی و همگانی و بین نفسی از میان رفت (منوچهری، ۱۳۹۵: ۲۹۰-۲۴۷). در دیدگاه مبتنی بر خیر مشترک، نوعی هماهنگی جوهری بر نظم اجتماعی و وجود انسان‌ها حاکم است، حال آن که در نظم فایده‌گرایانه، هماهنگی فقط حول منافع عمومی و با وجود انسان اقتصادی حاصل می‌شود؛ هر چند این هماهنگی نهایتاً صوری و شکلی است. بحران ذاتی هماهنگی در ایران به استقرار خطمشی‌ها و ساختارهای نامتناسب با سنت تاریخی و انسانی ایرانی-اسلامی بازمی‌گردد. از دهه‌ی ۱۹۸۰ تاکنون نوعی عقلانیت و نظم سیاسی نئولیبرال بر جوامع توسعه‌یافته حاکم بوده است و

خط‌مشی‌های آن در سرتاسر جهان اشاعه یافته است؛ این نظم سیاسی یا عقلانیت نئولیبرال در سه دهه‌ی گذشته خطوط حکمرانی را ترسیم کرده است و هنجار (رقابت) برای سه دهه، بر خط‌مشی‌گذاری عمومی غالب بوده، روابط اقتصادی جهان را اداره کرده، جامعه را تغییر داده و سوپژکتیویته را شکل دیگری داده است (داردوت و لاول، ۲۰۱۴؛ ۷). اجرای این خط‌مشی‌ها در ایران از اواخر دهه‌ی ۱۳۶۰ و باز تعریف ساختارها و خط‌مشی‌ها، که فلسفه‌ی ناهم‌خوانی با ارزش‌های سیاسی و تاریخی ایران داشتند، معضل بنیادین هماهنگی است؛ آنچه بعد از جنگ رخ داد، تأکید بر فرد و پیگیری منافع فردی و حداکثر کردن سود فردی بود و فرض غالب محرک بودن فرد بود که منجر به دگرگونی اوضاع می‌شود... اما اقتصاد ایران یک فلسفه اقتصادی متفاوت می‌خواهد. تنظیم نظم سیاسی، خط‌مشی‌ها و ساختارهای دولت و نیز اراده‌های سیاسی بر اساس خیر مشترک، بنیاد ایجاد هماهنگی است و دولت بازارگرا بنیاد بحران هماهنگی می‌باشد.

اراده و خواست هماهنگی

علاوه بر سخت‌افزارها و نرم‌افزارهای هماهنگی، یک بعد دیگر هم در مباحث هماهنگی خط‌مشی وجود دارد و آن اراده‌ی سیاسی و حمایت سیاسی رئیس دولت، وزرا و مدیران سطح بالا است (پیترز، ۱۹۹۸؛ ۵۲). مسئله نانوشته روح حاکم است، این که دولت به معنای تفکری و سیاسی نباید شرکت تعاونی باشد و باید یک همدلی وجود داشته باشد. باید اعضای هیئت دولت کاملاً برنامه رئیس دولت را قبول داشته و با آن همدل باشند... هماهنگ کننده اصلی امور اجرایی کشور در درجه اول رئیس جمهور و در مرحله بعدی معاون اول، هیئت وزیران و کمیسیون‌ها هستند.

بدون اراده‌ی سیاسی مقامات سطح بالا، هماهنگی احتمالاً شکل نخواهد گرفت. همچنین اگر اراده و حمایت سیاسی وجود داشته باشد، اما در پایین‌دست ظرفیت‌های هماهنگی و سازوکارهای لازم فراهم نباشد، هماهنگی عملاً رخ نمی‌دهد (یوردان و شوت، ۲۰۰۶؛ ۵۰). مشکلات مربوط به حکمرانی در دوره‌ی معاصر تا حدود زیادی در مرکز دولت ظاهر می‌شوند و بیش از وزیران مسئول وزارتخانه‌های تخصصی، گریبانگیر رئیس جمهور یا نخست‌وزیر هستند. مقامات ارشد سیاسی باید کاری کنند که دولت به مثابه یک کل یکپارچه کار کند. رسانه‌ها بر رئیس جمهور یا نخست‌وزیر متمرکزند و آن‌ها باید بتوانند سطحی از انسجام و هماهنگی را در انتخاب و اجرای خط‌مشی‌ها تدارک کنند (پیترز، ۲۰۰۴؛ ۱۳۱-۱۳۰). رئیس جمهور و معاون اول او در ایران، نوعی نقش مکمل را به نسبت سایر راهبردها، سازوکارها و فرآیندهای هماهنگی سیاسی دارند؛ محوریت مسئله شخص رئیس جمهور است... او نقش کلیدی در کشور، اختیارات وسیع در دولت دارد و گفتمان او مورد توجه مردم است؛ این که رئیس جمهور چه برنامه‌هایی

در ذهن دارد، بودجه را چگونه می‌بندد، کدام دستگاه‌ها را برای انجام امور بسیج می‌کند و از چه فعالیت‌هایی حمایت می‌کند، بسیار حائز اهمیت است. در دولت آقای احمدی نژاد مسکن مهر و یارانه‌ها جزو اولویت‌های رئیس جمهور بود. اما در دولت آقای روحانی مسئله حائز اهمیت برجام و طرح تحول سلامت بود که بیشتر وقت دولت روی آن صرف شد. پرننگ شدن هماهنگی سیاسی توسط مقامات ارشد در ایران، به نوع نظام سیاسی، ضعف نظام اداری و نظام خط‌مشی‌گذاری دولت بازمی‌گردد.

نتیجه‌گیری

یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که برای ارتقای ظرفیت هماهنگی توجه توأمان به جنبه‌های سخت‌افزاری، و جنبه‌های نرم‌افزاری و مغزافزاری هماهنگی ضروری است؛ در حالی که اغلب پژوهش‌ها برای ارتقای ظرفیت هماهنگی صرفاً بر جنبه‌های سخت‌افزاری تأکید می‌کنند (یوردان و شوت، ۲۰۰۶؛ بوخارت و همکاران، ۲۰۱۰). البته گای پیترز (۲۰۱۵) به جنبه‌های نرم‌افزاری و اینکه صرفاً سازوکارها برای بهبود ظرفیت هماهنگی کافی نیستند، بحث تشریح مساعی و شرویت وجود رهبری و ایده‌ی هماهنگی را مطرح می‌کند. با این وجود توجه به مغزافزارهای هماهنگی سابقه‌ای ندارد. همچنین در این پژوهش هماهنگی در سطوح مختلفی و با دیدگاهی یکپارچه مورد توجه قرار گرفته است، مقولاتی همچون بازطراحی و بازآفرینی دولت به ساختار و چیدمان کلان دولت اشاره دارند، مقولات دیگری همچون تقویت مرکز دولت به سطح قوه مجریه و مقوله‌ای همچون ظرفیت اداری ناظر به سطح سازمانی هستند؛ بر این اساس سعی شده است ضمن چندبعدی دیدن هماهنگی، به سطوح مختلف آن توجه شود. در حالی که اغلب پژوهش‌ها هماهنگی را در سطح خط‌مشی‌گذاری و بازسازی سازمان قوه مجریه می‌بینند، اما برخی دیگر هماهنگی را استراتژی بازسازی دولت (پیترز، ۲۰۰۴: ۱۳۰) یا احیای دولت می‌دانند (گمبل و رایت، ۲۰۰۴: ۱).

همچنین یافته‌های پژوهش به طور ویژه بر پیشایندهای ارتقای ظرفیت هماهنگی متمرکز بود تا بتواند تجویزات مشخصی در این راستا ارائه دهد، اما تحقیقات پیشین درباره هماهنگی در ایران صرفاً بر تشریح موانع عدم تحقق هماهنگی متمرکز بوده‌اند و وجه تجویزی و هنجار نداشته‌اند (شیخ‌الاسلام و همکاران، ۱۳۹۶؛ قلی‌پور و همکاران، ۱۳۹۴؛ قریشی، ۱۳۸۹؛ احمدی، ۱۳۹۰). هرچند پیش از این پژوهش‌هایی وجود داشته‌اند که وجه تجویزی برای ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری داشته‌اند، اما بر بهبود ظرفیت هماهنگی خط‌مشی‌ها متمرکز نبوده‌اند (دانایی‌فرد و همکاران، ۱۳۹۵؛ دانایی‌فرد و همکاران، ۱۳۹۲؛ فاتح و همکاران، ۱۳۹۵). همچنین پژوهش‌هایی

هم درباره هماهنگی سازمانی در ایران وجود داشته است که به هماهنگی به عنوان مسئله‌ای سازمانی نگریسته است و بر هماهنگی خط‌مشی‌ها متمرکز نبوده‌اند (آقاجانی و همکاران، ۱۳۹۳؛ ربیعی و همکاران، ۱۳۹۲).

در حالی که پژوهش‌ها درباره بهبود هماهنگی در کشورهای توسعه‌یافته نشان می‌دهند که در جهت ایجاد هماهنگی، به تدریج سازوکارهای شبکه‌ای و بازاری در کنار سازوکارهای سلسله‌مراتبی قرار گرفته‌اند (بوخارت و همکاران، ۲۰۱۰؛ پیترز، ۲۰۰۶؛ بوسلینک و ورهوست، ۲۰۰۵)، اما یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که سازوکارهای شبکه‌ای برای هماهنگی در ایران تقریباً وجود نداشته است، سازوکارهای بازاری نیز به شدت دچار ناکارآمدی بوده‌اند و عمدتاً بر سازوکارهای سلسله‌مراتبی اتکا شده است. همچنین نوعی دیدگاه حقوقی-قانونی در میان نهادهای متولی هماهنگی خط‌مشی وجود دارد که تدوین خط‌مشی را بسیار صوری و بدون پیچیدگی ادراک می‌کند، در حالی که در پژوهش‌های مرتبط با کشورهای توسعه‌یافته چنین پدیده‌ای مشاهده نمی‌شود، اما در پژوهشی درباره ارزیابی وضعیت هماهنگی در کشور رومانی به این دیدگاه حقوقی-قانونی نسبت به خط‌مشی‌گذاری به مثابه مانعی در برابر هماهنگی اشاره شده است (ماتئی و دوگارو، ۲۰۱۲؛ ۵).

در جمع‌بندی باید گفت که این پژوهش با تجمیع ابعاد و سطوح مختلف هماهنگی، ادبیات مربوط به هماهنگی را به صورت یکپارچه در خدمت ارتقای ظرفیت هماهنگی خط‌مشی در ایران قرار داده است. اما مقایسه یافته‌ها نشان می‌دهد که اولاً برخی مسائل به طور خاص درباره هماهنگی در ایران مطرح بوده‌اند (عدم اجماع بر سر هویت، مسئولیت‌ها و کارکردهای دولت، غلبه‌ی فهم حقوقی قانونی بر هماهنگی، و فقدان حمایت‌ها و پشتوانه‌های حقوقی و سیاسی برای هماهنگی). ثانیاً برخی دیگر از مباحث هماهنگی نیز در بافت سازمانی و سیاسی ایران صورت خاص خود را یافته‌اند (پراکندگی دولت در ایران و احیای انسجام دولت، پررنگ شدن اراده و خواست سیاسی هماهنگی به خاطر نوع نظام اداری-سیاسی). ثالثاً مباحث مشترکی نیز با ادبیات موجود (تأکید بر تقویت مرکز دولت و بازطراحی و بازآفرینی دولت در مواجهه با مسائل پیچیده) وجود دارد که یافته‌های پژوهش صدق و موضوعیت آن‌ها درباره ایران را تأیید می‌کنند.

توصیه‌های سیاستی

در این راستا مجموعه‌ای از خط‌مشی‌ها که این پراکندگی دولت و دستگاه خط‌مشی‌گذاری را مخاطب قرار دهند، توصیه می‌شوند:

- در حالی که سازماندهی وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی ذاتاً بر اساس تقسیم کار و تخصص‌گرایی انجام شده است، اهمیت یافتن فزاینده‌ی مسائل فرابخشی و پیچیده، بازآرایی

چیدمان دولت را ضروری می‌سازد. این بازآرایی از طریق به کارگیری مجموعه‌ای از ساختارها و فرآیندهای هماهنگ‌کننده، تفکیک و تخصص‌گرایی شدید، ساختار دولتی را تعدیل می‌کند. سازماندهی مجدد خطوط کنترل بر اساس مسئولیت مشترک، گسترش نظام‌های تبادل اطلاعات، توسعه‌ی مشاوره‌های متقابل در درون و بیرون از دولت، گسترش فرآیندهای تصمیم‌گیری جمعی، تأسیس سازمان‌های مشترک و واحدهای هماهنگ‌کننده، تأسیس ابر وزارتخانه‌ها، کمیته‌های مشترک و سازمان‌های بین وزارتخانه‌ای از جمله اقداماتی است که قابلیت هماهنگی دولت را بالا می‌برد.

- خط‌مشی‌های مصوب در بخش عمومی، به خاطر تأثیرپذیری شدید از خواست‌های سیاسی مقامات ارشد دولت و نیز مطالبات سیاسی و محلی نمایندگان مجلس، شدیداً کوتاه‌مدت‌نگر و بخشی‌نگر هستند. الزامی‌سازی معیارهای فرابخشی و بلندمدت برای تصویب هر قانون و هر آیین‌نامه در بخش دولتی، مانند الزامی‌سازی ملاحظات زیست‌محیطی یا پیوست‌های فرهنگی-اجتماعی، می‌تواند زمینه‌های نهادی ملاحظات بلندمدت و فرابخشی را فراهم کند.

- تقویت ظرفیت اداری و خط‌مشی‌گذاری دفتر و کمیسیون‌های هیئت دولت و به‌طور کلی ارتقای ظرفیت ستاد مرکز دولت و تجهیز آن با نظام‌های کنترل ستاده‌محور و نظامات کنترل متمرکز مبتنی بر فناوری اطلاعات، توصیه می‌شود. تقویت سازمان‌های مرکزی دولت با ابزارهای پیش و ارزیابی ستاده‌محور، مبتنی بر سامانه‌های متمرکز فناوری اطلاعات و با قابلیت تحلیل انبوه داده‌ها، راهبردی است که می‌تواند کنترل مرکز دولت را در این شرایط عدم‌تمرکز و پراکندگی بهبود دهد.

- برای بهبود ظرفیت هماهنگی خط‌مشی‌ها، اتکای صرف به جنبه‌های سخت‌افزاری هماهنگی کافی نیست. نرم‌افزارهای هماهنگی، جنبه‌های دانشی و فرهنگی هستند که اصطحکاک‌ها و تداخلات میان سخت‌افزارها را رفع می‌کنند و امکان عمل آن‌ها را فراهم می‌کنند. بنابراین تغییر قواعد حقوقی و تغییر دیدگاه عمومی و دانش نخبگان خط‌مشی‌گذاری نسبت به هماهنگی، برای بهبود هماهنگی ضروری است.

پیشنهاداتی برای پژوهش‌های آینده

- امکان‌سنجی کیفی به کارگیری خط‌مشی‌های موسوم به پسامدیریت دولتی جدید برای احیای انسجام دولت

- بازطراحی طرح‌های تحول و اصلاح نظام اداری با تمرکز بر از هم گسیختگی و پراکندگی دولت (به‌جای تمرکز موجود بر تخصصی‌سازی بخشی و سازمانی)

- ارزیابی سطوح هماهنگی در حوزه‌های مختلف خط‌مشی‌گذاری دولت ایران (مجموعه‌ای از چندین پژوهش)
 - شناسایی سازوکارهای بهبود ظرفیت هماهنگی بخشی و فرابخشی در حوزه‌های مختلف خط‌مشی (حوزه‌های علم و تحقیقات و فناوری، اقتصاد، حوزه‌های فرهنگی، سیاست خارجی و خط‌مشی‌های حوزه دفاع)

منابع

- ۱- آقاجانی، حسنعلی؛ امین، فرشته؛ و عباسقلی‌پور، محسن. (۱۳۹۳). مطالعه تجربی هماهنگی بین سازمانی (مورد مشاهده: سازمان‌های مرتبط با کار و اشتغال در ایران)، مجله ایرانی مطالعات مدیریت، شماره ۲، صص ۳۰۴-۲۸۵.
- ۲- احمدی، هانیه. (۱۳۹۰). فهم دلایل عدم انسجام (ناهمسویی) خط‌مشی‌های عمومی در ایران: روش دلفی، (کارشناسی ارشد)، دانشگاه تربیت مدرس، تهران.
- ۳- الوانی، سید مهدی؛ و داریوش مبصر. (۱۳۹۲). بررسی آثار راهبردهای مدیریت دولتی جدید بر سازمان‌های دولتی جمهوری اسلامی ایران. مطالعات بین رشته‌ای دانش راهبردی، شماره ۱۲، صص ۴۸-۲۳.
- ۴- پیترز، گای؛ و پی‌یر، یان. (۱۳۹۳). حکمرانی، سیاست و دولت. ترجمه حسین قلجی. تهران: رهیافت اول.
- ۵- دانایی‌فرد حسن؛ خیرگو، منصور؛ آذر، عادل؛ و فانی، علی اصغر. (۱۳۹۱). فهم انتقال خط‌مشی اصلاحات اداری در ایران: پژوهشی بر مبنای راهبرد داده‌بنیاد. مدیریت فرهنگ سازمانی، شماره ۲، صص ۲۷-۵.
- ۶- دانایی‌فرد، حسن، امامی، سید مجتبی و حسینی، سید کاظم. (۱۳۹۵). درآمدی تحلیلی بر فهم موضوع ظرفیت خط‌مشی عمومی: بررسی ماهیت، موضوع و کارکرد. فصلنامه علمی - پژوهشی سیاست‌گذاری عمومی، شماره ۳، صص ۹۹-۷۹.
- ۷- دانایی‌فرد، حسن؛ الوانی، مهدی؛ و آذر، عادل. (۱۳۸۸). روش‌شناسی پژوهش کیفی در مدیریت: رویکردی جامع. تهران: نشر صفار، چاپ سوم.
- ۸- دانایی‌فرد، حسن؛ حسینی، سید یعقوب؛ و فانی، علی اصغر. (۱۳۹۲). ظرفیت خط‌مشی‌گذاری عمومی، کلید توسعه‌یافتگی ملی. تهران: نشر صفار.
- ۹- ربیعی، علی، اردلان، علی، پورحسینی، سمیراسادات. (۱۳۹۲). ارزیابی کارکرد هماهنگی سازمان‌های مسوول در مدیریت بلایای طبیعی، مجله حکیم، شماره ۲، صص ۱۱۷-۱۰۷.
- ۱۰- شیخ الاسلام، نجمه؛ دانایی‌فرد، حسن؛ کردنائیچ، اسداله؛ و مرتضوی، مهدی. (۱۳۹۶). واکاوی موانع هماهنگی بین سازمان‌های بخش عمومی ایران. مدیریت سازمان‌های دولتی، شماره ۴، صص ۳۰-۱۴.
- ۱۱- فریسی، فردین. (۱۳۸۹). بحران ناهماهنگی پایدار قوای سه‌گانه حاکمیت: مطالعه موردی ایران. فصلنامه سیاست، شماره ۳، صص ۳۱۶-۲۹۷.
- ۱۲- قلی‌پور، رحمت‌اله؛ دانایی‌فرد، حسن؛ امیری، علینقی؛ و عطاردی، محمدرضا. (۱۳۹۴). مفهوم‌پردازی پدیده شکاف خط‌مشی در فرایند خط‌مشی‌گذاری فرهنگی، فصلنامه مجلس و راهبرد، شماره ۸۱، صص ۱۲۶-۹۱.
- ۱۳- کرسول، جان. (۱۳۹۴). پوشش کیفی و طرح پژوهش. ترجمه‌ی حسن دانایی‌فرد و حسین کاظمی. تهران: نشر صفار.
- ۱۴- محمدی فاتح، اصغر؛ دانایی‌فرد، حسن؛ رهنورد، فرح‌الله؛ فروزنده، لطف‌الله. (۱۳۹۵). طراحی مدلی برای ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در قوه مجریه کشور، فرآیند مدیریت توسعه، شماره ۹۷، صص ۳۸-۳.
- ۱۵- منوچهری، عباس. (۱۳۹۵). فراسوی رنج و رؤیا: روایتی دلالتی - پارادایمی از تفکر سیاسی. تهران: موسسه تحقیقات و توسعه علوم انسانی.

16- Alexander, E. R. (1995). How organizations act together: Interorganizational coordination in theory and practice. Amsterdam: Psychology Press.

- 17- Beuselincx, E., & Verhoest, K. (2005). Patterns of coordination in OECD public organisations: towards an understanding of underlying causes. 21st EGO's conference: Unlocking organizations, Berlin, Germany. Available at <https://lirias.kuleuven.be/handle/123456789/82868>.
- 18- Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management. London: PALGRAVE MACMILLAN.
- 19- Conceição, P., & Heitor, M. V. (1999). On the role of the university in the knowledge economy. *Science and Public Policy*, 26(1), 37-51.
- 20- Dardot, P., & Laval, C. (2014). *The new way of the world: On neoliberal society*. London: Verso Books.
- 21- Gamble, A., & Wright, T. (2004). *Restating the state?*. London: Wiley Blackwell.
- 22- Halligan, J. (2010). Post-NPM responses to disaggregation through coordinating horizontally and integrating governance. In P. Lægreid & K. Verhoest (eds.), *Governance of public sector organizations: proliferation, autonomy and performance* (pp.233-254). London: Palgrave Macmillan.
- 23- Hood, C. (2005). The idea of joined up government: A historical perspective. In V. Bogdanor (ed.), *Joined up government* (pp.19-42). Oxford: Oxford university press.
- 24- Jordan, A., & Schout, A. (2006). *The coordination of the European Union: exploring the capacities of networked governance*. Oxford: Oxford university press.
- 25- Lægreid, P., Randma-Liiv, T., Rykkja, L. H., & Sarapuu, K. (2015). Emerging coordination practices of European central governments. *International Review of Administrative Sciences*, 81(2): 346-351.
- 26- Lægreid, P., Roness, P. G., & Verhoest, K. (2011). Explaining the innovative culture and activities of state agencies. *Organization Studies*, 32(10), 1321-1347.
- 27- Lægreid, P., Verhoest, K. (2010). Introduction: Reforming public sector organizations. In Lægreid, P., Verhoest, K. (Eds.), *Governance of Public Sector Organization: Proliferation, Autonomy and Performance* (pp. 1-18). New York: Palgrave Macmillan.
- 28- Matei, A. I., & Dogaru, T. C. (2012). Coordination of public policies through strategic planning instruments romania case study. presented at National School of Political studies and Public Administration. Available at: <http://mpira.ub.uni-muenchen.de/53674> Painter, M., & Pierre, J. (2005). *Challenges to state policy capacity*. New York: Palgrave Macmillan.
- 29- Peters, B. G. (1998). *Managing horizontal government: The politics of coordination*. Canadian Centre for Management Development.
- 30- Peters, B. G. (2004). Back to the centre? Rebuilding the state. *The Political Quarterly*, 75(1): 130-140.
- 31- Peters, B. G. (2013). Toward policy coordination: alternatives to hierarchy. *Policy & Politics*, 41(4), 569-584.
- 32- Peters, B. G. (2015). *Pursuing horizontal management: The politics of public sector coordination*. Kansas: University press of Kansas.
- 33- Peters, B.G. (2006). Concepts and theories of horizontal policy management. In B.G. Peters & J. Pierre (Eds.), *Handbook of Public Policy* (pp.115-138) London: Sage.
- 34- Rhodes, R. A. (1994). The hollowing out of the state: The changing nature of the public service in Britain. *The Political Quarterly*, 65(2), 138-151.
- 35- Van Bork, Gerbrand. (2014). *Developing administrative Capacities*. Presented at EIPA-Ecorys-PwC Ecorys, Brussels.
- 36- Verhoest Koen, Bouckaert, Geert. (2005). Machinery of Government and Policy Capacity: The Effects of Specialization and Coordination. In Painter Martin, Pierre Jon (Eds.) *Challenges to State Policy Capacity, Global Trends and Comparative Perspectives* (pp. 92-111). New York: Palgrave Macmillan.
- 37- Verhoest, K., & Lægreid, P. (2010). Organizing public sector agencies: Challenges and reflections. In *Governance of Public Sector Organizations* (pp.276-297). New York: Palgrave Macmillan.
- 38- Verhoest, K., Bouckaert, G., & Peters, B. G. (2007). Janus-faced reorganization: specialization and coordination in four OECD countries in the period 1980-2005. *International Review of Administrative Sciences*, 73(3), 325-348.
- 39- Wegrich, K., & Štimac, V. (2014). Coordination capacity. In: Lodge, M., & Wegrich, K. (Eds.). *The problem-solving capacity of the modern state: Governance challenges and administrative capacities* (pp. 41-62). Oxford: oxford university press.