



Research Paper

Governance Roles of Steering Staff in Iran’s Public Organizations



Sahar babaei¹ , *Akbar mohammadi² , Peyman Karimi³

1. Assistant professor, faculty of governance, university of Tehran, Tehran, Iran.
2. Assistant professor, institute of trading studies and researches, Tehran, Iran.
3. Msc of Entrepreneurship, university of Tehran, Tehran, Iran.

Use your device to scan and read the article online



Citation: babaei.S, mohammadi.A, Karimi.P.(2024). [Governance Roles of Steering Staff in Iran’s Public Organizations (Persian)]. *Journal of Governance knowledge*, 01(01), 88-109.



Received: 21 Des 2023
Accepted: 03 Feb 2024
Available Online: 18 Mar 2024

Keywords:

Steering Staff, Governance Functions, Incumbency Functions, Public Organizations

ABSTRACT

The purpose of this research is to explore the roles and responsibilities of the governance layer of steering or leading staff in public organizations in Iran. In this research, steering staff means those people and parts at the top of the organizational hierarchy and in charge of policy functions (“Steering”) rather than service-delivery and compliance functions (“Rowing”). Approach of the research is mixed (both qualitative and quantitative). In the qualitative part, thematic analysis has been used to interpret the data (collected by means of semi-structured interview). Also, in the quantitative part, a survey is conducted to test the findings of the previous part (here, data are collected by means of questionnaire). Findings and results of research shows that five major themes of Leading and Directing, Optimizing structure, Empowering subordinate unites, Performance management and monitoring, and finally Human Resource Management related functions are among the main roles and Responsibilities of steering staffs; Questionnaire respondents have evaluated the “Importance” of these variables very high, but in the “Current Situation” these variables suffer from lack of sufficient attention.

* Corresponding Author:

Akbar mohammadi

Address: institute of trading studies and researches, Tehran, Iran.

E-mail: imohammadi@ut.ac.ir



مقاله پژوهشی واکاوی نقش‌های حکمرانی ستادهای سکان‌دار در سازمان‌های دولتی ایران

سحر بابایی^۱، اکبر محمدی^۲، پیمان کریمی^۳

۱. استادیار دانشکده حکمرانی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

۲. استادیار موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، تهران، ایران.

۳. کارشناسی ارشد کارآفرینی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

چکیده

پژوهش حاضر به منظور بررسی و شناسایی نقش‌ها و مسئولیت‌های حکمرانی ستادهای سکان‌دار و راهبری در یک سازمان دولتی انجام گرفته است. منظور از ستادهای سکان‌دار و راهبری، مجموعه‌ای از افراد و واحدهای سازمانی است که در بالاترین سطح ستادی یک مجموعه قرار دارند و به صورت مستقیم درگیر اجرای مأموریت در زنجیره ارزش‌آفرین آن مجموعه نمی‌باشند. رویکرد پژوهش ترکیبی (آمیخته) است که در بخش کیفی، برای گردآوری داده‌ها از مصاحبه نیمه‌ساختاریافته استفاده شده و در تجزیه و تحلیل داده‌های کیفی حاصل از آن از روش تحلیل تم استفاده شده است. در بخش کمی نیز برای آزمون یافته‌های بخش کیفی، از روش پیمایش استفاده شده و داده‌ها با استفاده از ابزار پرسشنامه جمع‌آوری شده است. نتایج پژوهش و یافته‌های حاصل از تجزیه و تحلیل‌ها نشان می‌دهد که تم‌های اصلی هدایت و راهبری، بهینه‌سازی ساختار، حمایت و توانمندسازی واحدهای زیرمجموعه، مدیریت عملکرد و نظارت راهبردی و وظایف مربوط به مدیریت منابع انسانی جزء مهم‌ترین نقش‌ها و مسئولیت‌های ستادهای سکان‌دار محسوب می‌شوند که میزان اهمیت آنها از نظر پاسخ‌دهندگان به پرسشنامه زیاد بوده و در عین حال، در وضع موجود توجه چندانی به آنها نشده است.

تاریخ دریافت: ۳۰ آذر ۱۴۰۲

تاریخ پذیرش: ۱۴ بهمن ۱۴۰۲

تاریخ انتشار: ۲۸ اسفند ۱۴۰۲

کلیدواژه‌ها:

ستادهای سکان‌دار،
اعمال حکمرانی،
اعمال تصدی‌گری،
سازمان دولتی

* نویسنده مسئول:

اکبر محمدی

نشانی: موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، تهران، ایران.

رایانامه: imohammadi@ut.ac.ir



مقدمه

و پرداختن به کسب‌وکارهای مختلف، به نمایندگی از دولت و حاکمیت، دغدغه‌های کلان و منافع ملی را دنبال می‌کنند، مثل وزارت نفت، وزارت بهداشت، وزارت صنایع و معدن، وزارت آموزش و پرورش، وزارت نیرو و غیره.

هدف اصلی از اجرای طرح حاضر، بررسی و تعیین نقش‌ها و کارکردهای بخش‌های سیاست‌گذار یا اصطلاحاً ستادهای سکان‌دار و راهبری در سازمان‌های دولتی ایران است. بدین منظور ابتدا به بررسی پیشینه‌ی پژوهش پرداخته می‌شود و نظریاتی که درخصوص نقش‌های حکمرانی ارائه شده مورد بحث قرار می‌گیرد؛ سپس تلاش می‌شود تا در پرتو این نظریه‌ها و همچنین شرایط و بافت سازمان‌های دولتی (به‌عنوان بخشی مهم از حاکمیت کشور) نقش‌ها و مسئولیت‌های بخش‌های سیاست‌گذار در این حوزه شناسایی و احصاء شوند.

مرور مبانی نظری و پیشینه‌ی پژوهش

سازمان‌های دولتی و به‌طور کلی دولت در نظر عموم مترادف با اصطلاحاتی نظیر بوروکراسی، کاغذبازی، کندی در ارائه خدمات و ... هستند (Esman, 2019). چنین به نظر می‌رسد که اگر حتی فردی نخبه، مسئولیت‌پذیر و خلاق نیز وارد این سیستم ناکارآمد شود، توانایی و انگیزه خود را از دست خواهد داد و درنهایت شبیه سیستم می‌گردد (Craig, 2020: 8). شاید به این دلیل باشد که برخی به‌جای یافتن راه‌حلی برای مسئله تلاش می‌کنند که صورت مسئله را پاک کنند؛ یعنی بدون آنکه سعی شود دولت و سازمان‌های دولتی به سمت کارآمدی و بهره‌وری بیشتر هدایت شود، تلاش می‌کنند دولت زدایی، کوچک‌سازی دولت و یا خصوصی‌سازی کنند (Craig, 2020: 9-8). تمام این تلاش‌ها بایستی در خدمت

به‌طور کلی دولت در جامعه دو نوع فعالیت انجام می‌دهد: اعمال حاکمیتی و اعمال تصدی‌گری. اعمال حاکمیتی (امور حکمرانی) نقش‌هایی هستند که فقط دولت می‌تواند به آن‌ها بپردازد و بخش خصوصی یا نمی‌تواند و یا نباید به این‌گونه فعالیت‌ها بپردازد (Sabahi et al, 1790: 2022). اگرچه در مورد این دسته از فعالیت‌ها اتفاق نظر وجود ندارد، اما در مورد اینکه اموری مانند خزانه‌داری، سیاست‌های پولی و مالی و بحث نظامی و انتظامی بر عهده‌ی دولت است، اتفاق نظر وجود دارد (Cheah & Ho, 2020). اعمال تصدی‌گری نیز شامل فعالیت دولت در مسائل و نقش‌هایی است که بخش خصوصی هم می‌تواند آن را انجام دهد؛ مثل کارخانه‌ها و صادرات و واردات، آموزش و پرورش، بهداشت و درمان و غیره. به‌طور کلی فعالیت‌های دسته اول را نقش‌های سیاست‌گذاری و نظارتی تشکیل می‌دهند و نقش‌های تصدی‌گری نیز به فعالیت‌ها و عملیات اجرایی اشاره دارند.

در نوشتار حاضر، منظور از ستادهای سکان‌دار و راهبری، مجموعه‌ای از افراد و واحدهای سازمانی است که در بالاترین سطح ستادی یک مجموعه قرار دارند و به‌صورت مستقیم درگیر اجرای مأموریت در زنجیره ارزش آفرین آن مجموعه نمی‌باشند (Torfin et al, 2020). به عقیده اغلب صاحب‌نظران "سازمان مادر" بخشی از کل مجموعه سازمان است که به‌طور مستقیم در کسب‌وکارهای عملیاتی دخالت ندارد (Khan, 2019), et al), بلکه وظیفه مدیریت شرکت‌های (واحدهای) زیرمجموعه را بر عهده دارد (Aghazadeh & Ahmadi, 2017). ماهیت مجموعه‌های مورد نظر می‌تواند دولتی، غیردولتی و یا ترکیبی باشد. دغدغه اصلی پژوهش حاضر، شناسایی نقش‌ها و مسئولیت‌های سازمان‌ها یا دستگاه‌های حاکمیتی است که علیرغم درگیری



در ایران رویکرد مدیریت دولتی نوین که به دنبال جداسازی سکان‌داری از پاروزنی است، بدین منظور تا حدودی دنبال می‌شود. اما شواهد علمی قانع‌کننده‌ای که نشان‌دهنده کفایت این رویکرد باشد ارائه نشده است. در واقع به نظر می‌رسد که رویکرد مُدزده‌ی مدیریت دولتی نوین حاصل موجی باشد که به موجب اعتراض به ناکارآمدی اداره دولتی سنتی برپا شد و خود از حیث بنیان‌های نظری، فاقد اصالت و از حیث راهکارهای عملی فاقد کفایت باشد. هر چند ادعا می‌شود که استعاره غالب معرف رفتار حکومت و شهروندان در این رویکرد سکان‌داری به جای پاروزدن است ولی هرگز نشانه صریح و روشنی در این باره عرضه نشد که حکومت فارغ شده از مسئولیت پاروزدن چگونه ناگهان به مهارت راهبری و راهنمایی کشتی دست می‌یابد (پورعزت، ۱۳۹۰، ۲۶۴).

دانایی فرد و الوانی (۱۳۸۵) نیز از مخدوش و کم‌رنگ شدن مرز عمومی خصوصی، محدود کردن ترکیب دریافت‌کنندگان خدمات، تضعیف بخش دولتی، تضعیف پاسخگویی عمومی، تهدید اعتماد عمومی، شکل‌گیری سازمان‌های دولتی مضطرب، سیاسی‌کاری در اجرای مدیریت دولتی نوین (دلایل نمادین سیاسی و نه کارایی در ارائه خدمات)، تهدید جامعه مدنی و در نهایت تئوری سیاسی متضاد با حاکمیت نهادی به عنوان تبعات منفی مدیریت دولتی نوین به عنوان استراتژی تحول در بخش دولتی ایران نام می‌برند.

اوزبورن و گبلر در خصوص نقشی که سازمان‌های سکان‌دار باید ایفا کنند، مطرح می‌کنند که آن‌ها سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها را مشخص می‌کنند، بودجه و اعتبار را در اختیار واحدهای عملیاتی (دولتی و خصوصی) قرار می‌دهند و عملکرد را می‌سنجند اما

توانمند کردن دولت و کارآمد کردن آن باشد. مسئله اصلی بزرگ‌تر یا کوچک‌تر شدن دولت نیست، آنچه نیاز است، دولت بهتر است؛ به بیان دقیق‌تر، نیازمند اعمال تدبیر بهتر در حاکمیت^۱ هستیم (اوزبورن و گبلر، ۱۳۸۹، ۴۳).

در اینجا نیز این پرسش حائز اهمیت است که کارآمدی دولت به چه معنا است. پس از مطرح شدن مدیریت دولتی سنتی که دولت را ارائه‌دهنده خدمت معرفی می‌کند، اوزبورن و گبلر^۲ با بررسی مشکلات دولت در زمینه‌های مختلف و با ارائه راه‌حل‌های کاربردی تلاش کرده‌اند تا تصویری از یک دولت کارآمد و سازمان‌های دولتی بهره‌ور را به نمایش بگذارند. به نظر آنان، بزرگ‌ترین مشکل این است که دولت‌ها مأموریت خود را گم یا فراموش می‌کنند! لذا این دو تلاش کرده‌اند تا با بازنگری در وظایف دولت، راهی پیدا کنند که ویژگی‌های نامطلوب نظام دولتی را بهبود بخشند و آن را توانمند سازند و به همین دلیل نیز نام کتاب خود را "بازآفرینی دولت"^۳ نهاده‌اند. طبق نظر آنان، مأموریت و فلسفه وجودی دولت، سکان‌داری و هدایت کشتی جامعه است؛ بنابراین وظیفه دولت تعیین سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها، حصول اطمینان از اینکه منابع در اختیار واحدهای عملیاتی قرار می‌گیرد و در نهایت ارزیابی عملکردهاست (Mohammadi & Mohammadi, 2021). مشکل از آنجا ناشی می‌شود که مسئولین دولتی گاه چنان عمل زده می‌شوند و پای در میدان اجرا می‌گذارند که سکان را رها کرده و مشغول پارو زدن می‌شوند! و این سرآغاز انحراف دولت از مأموریت خود است. سیاست‌گذاری را زمین می‌گذارند، وارد گود می‌شوند و در میدان اجرا به رقابت می‌پردازند.

1. Governance
2. Osborne & Gaebler
3. Reinventing Government



روش‌شناسی

پژوهش حاضر از لحاظ هدف، از نوع پژوهش‌های کاربردی است. تحقیق کاربردی تلاشی برای پاسخ دادن به یک معضل و مشکل عملی است که در دنیای واقعی وجود دارد. رویکرد پژوهش نیز ترکیبی است که این مهم، به‌طور کلی از طریق روش تحقیق کیفی و به‌طور ویژه تحلیل تم و نیز آزمون کمی یافته‌ها به کمک روش پیمایش انجام خواهد شد.

تجزیه و تحلیل تم، روشی است برای تعیین، تحلیل و کدگذاری مجدد الگوها (تم‌ها)ی موجود در میان داده‌ها (p. 83, 2006, Braun & Clarke). تحلیل تم از طریق فرآیند کدگذاری طی شش مرحله، به‌منظور خلق الگوهای صحیح و معنادار، انجام می‌گیرد. این مراحل عبارت‌اند از: آشنایی با داده‌ها، ایجاد کدهای اولیه، جستجوی تم‌ها، بازبینی تم‌ها، تعریف و نام‌گذاری تم‌ها و تهیه گزارش نهایی (Braun & Clarke, 2006, p. 93). در بخش کیفی پژوهش، داده‌ها با کمک مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته جمع‌آوری شده‌اند. به‌طور کلی مصاحبه‌گونه‌ای از ابزارهای تحقیق است که به‌منظور جمع‌آوری اطلاعات منطبق با ذهنیات، عقاید، باورها و دانسته‌های مصاحبه‌شونده صورت می‌گیرد به شیوه‌ای که رابطه دوسویه بین مصاحبه‌کننده و مصاحبه‌شونده به لحاظ تعاملی پایدار و نسبتاً یکنواخت در طول جریان مصاحبه ایجاد گردد تا امکان رسیدن به اطلاعات مصاحبه‌شونده میسر باشد (King & Horrocks, 2010).

جامعه آماری این پژوهش کلیه مدیران سازمان‌های دولتی ایران و اساتید مدیریت دولتی است که انتخاب این جامعه آماری با توجه به هدف پژوهش که شناسایی نقش‌ها و مسئولیت‌های ستادهای سکان‌دار در سازمان‌های دولتی بوده، انجام گرفته

به‌ندرت خودشان دست به کارهای عملیاتی می‌زنند. آن‌ها معمولاً از محدوده‌هایی که به‌طور سنتی حریم بوروکراسی است میان‌بر می‌زنند و گاه اعضای خود را از هر دو بخش عمومی و خصوصی انتخاب می‌کنند (اوزبورن و گبلر، ۱۳۸۹، ۵۹).

رویکرد حکمرانی خوب که در پاسخ به انتقادهای وارد بر رویکردهای پیشین ارائه شد، نقش‌های ستادهای حکمرانی را به گونه دیگری تعریف می‌کند. این رویکرد یا پارادایم بسیاری از مقوله‌های مورد تأکید مدیریت دولتی نوین (نظیر پاسخگویی و حساب پس دهی، مشتری مداری، بهبود روش‌های انجام کار، کارآمد شدن روش‌ها و برابری اجتماعی) را پیگیری می‌کند (Esty, 2006). ضمن اینکه حکمرانی خوب معطوف به اتخاذ راهبردهای اصلاحی و وسیعی برای تقویت نهادهای جامعه‌ی مدنی و توسعه حکومت‌های پاسخگوتر، حساب‌پس‌ده‌تر و دموکراتیک‌تر است (Esty, 2007). استعاره غالب حکومت و شهروندان در رویکرد حکمرانی خوب سکان‌داری مشارکت‌جویانه قایق است.

درنهایت و بر اساس آنچه که گفته شد، دولت‌ها باید بیشتر سکان‌داری کنند و کمتر پارو بزنند، اما روش سکان‌داری دولت هم باید عوض شود، به طوری که عملکرد سازمان‌های پاروزن را بهبود بخشد. با مرور پیشینه و ادبیات موضوع می‌توان به طور خلاصه گفت که ستادهای سکان‌دار و راهبری باید تلاش کنند که نقش خود را در سطح حکمرانی قرار دهند و به موضوعاتی نظیر سیاست‌گذاری، تعیین جهت حرکت و هدایت، رفع موانع و چالش‌ها، نظارت و راهبری، و نظایر آن بپردازند و از ورود به فعالیت‌ها و عملیات اجرایی، تصدی‌گری و پاروزنی، تامین خدمات، کسب‌وکارهای عملیاتی و نظایر آن خودداری کنند.

دیگری که در رابطه با موضوع تحقیق صاحب نظر است را به ما معرفی کند و به همین ترتیب تا انجام آخرین مصاحبه و دستیابی به داده‌های کافی ادامه می‌دهیم. در واقع، یک شرکت کننده در پژوهش ما را به شرکت کنندگان دیگر یا گلوله برفی هدایت

است. به منظور انجام مصاحبه و جمع‌آوری داده‌ها، مشارکت کنندگان در این تحقیق با روش نمونه‌گیری گلوله برفی^۴ انتخاب شده‌اند. روش نمونه‌گیری گلوله برفی، روشی هدفمند بوده که طی آن پس از انتخاب آگاهانه اولین مصاحبه‌شونده، از او می‌خواهیم تا فرد

جدول ۱. لیست مصاحبه شونده‌گان

ردیف	سمت	سابقه کار
۱	معاون منابع انسانی یک موسسه تحقیقاتی دولتی	۲۵
۲	معاون طرح و برنامه یک موسسه تحقیقاتی دولتی	۲۲
۳	معاونت پژوهشی یکی از وزارتخانه‌ها	۲۹
۴	مدیر اکتساب فناوری در یکی از سازمان‌های دولتی	۲۱
۵	مدیر کانون ارزیابی یک موسسه تحقیقاتی دولتی	۲۵
۶	مدیر تحقیق و توسعه یک موسسه تحقیقاتی دولتی	۱۸
۷	مدیر تعالی سازمانی	۲۱
۸	مدیر اندیشکده راهبردی یک موسسه تحقیقاتی دولتی	۲۹
۹	مدیر بخش تحول سازمانی در یکی از سازمان‌های دولتی	۲۰
۱۰	مدیر برنامه ریزی و توسعه مدیریت	۲۷
۱۱	یکی از مدیران معاونت پژوهشی وزارت علوم	۱۸
۱۲	یکی از مدیران منابع انسانی وزارت کشور	۲۸
۱۳	استاندار سابق استان سیستان و بلوچستان	۳۰
۱۴	مدیر بخش سیاست پژوهی علم و فناوری در یک موسسه تحقیقاتی دولتی	۲۷
۱۵	دانشیار دانشگاه علامه طباطبایی	۲۱
۱۶	استاد دانشگاه تهران	۲۶
۱۷	دانشیار دانشگاه تهران	۱۶
۱۸	دانشیار پژوهشگاه سازمان برنامه	۲۰
۱۹	استادیار موسسه پژوهشی وزارت صمت	۵

4. Snowball Sampling



کمی در حوزه مطالعات سازمان و مدیریت است که در آن پژوهشگران داده‌های کمی و عددی را با استفاده از پرسشنامه گردآوری می‌کنند و با استفاده از فنون آماری روندهای پاسخ‌های سوال‌ها را توصیف و سوال‌ها یا فرضیه را آزمون می‌کنند. در این تحقیق، پرسشنامه محقق ساخته و بر اساس یافته‌های حاصل از مصاحبه‌های پژوهش در بخش کیفی تدوین شده است که "میزان توجه در وضع موجود" و "میزان اهمیت" نقش‌ها و مسئولیت‌های ستادهای سکان‌دار و راهبری را در سازمان دولتی مورد بررسی می‌سجد. برای تعیین روایی ابزار اندازه‌گیری از روایی منطقی استفاده شده است که شامل روایی ظاهری و محتوایی است. پرسشنامه حداقل باید دارای روایی ظاهری باشد. در روایی محتوایی نیز کمیت و کیفیت سوالات از نظر خبرگان مورد بررسی قرار می‌گیرد. روش‌های متعددی برای تعیین پایایی وجود دارد که روش ضریب آلفای کرونباخ یکی از آنهاست. هر چقدر درصد بیان شده به صد درصد (عدد یک) نزدیک‌تر باشد بیانگر قابلیت اعتماد بیشتر پرسشنامه است. برای تعیین پایایی پرسشنامه تحقیق از نرم‌افزار SPSS استفاده شده است که پایایی ابزار گردآوری داده‌ها در بخش "میزان توجه در وضع موجود" برابر با ۰/۹۰۹ و در بخش "میزان اهمیت" برابر با ۰/۸۷۹ بوده است. با این میزان آلفا، پایایی پرسشنامه تایید می‌گردد. جامعه آماری مورد نظر پژوهش در بخش کمی شامل مدیران و متخصصان حاضر در مجموعه سازمان‌های دولتی ایران بوده است. روش نمونه‌گیری نیز در این بخش با توجه به محدودیت‌های موجود، نمونه‌گیری در دسترس بوده است که ۳۴ نفر به پرسشنامه‌ها پاسخ داده‌اند. همچنین، برای تجزیه و تحلیل داده‌های به‌دست آمده از پرسشنامه‌ها، از روش‌های آزمون تی-استیوننت تک نمونه‌ای (برای مشخص کردن وضعیت میانگین

می‌کند (p. 57, 1994, Maykut & Morehouse). در این پژوهش در مجموع با ۱۹ نفر مصاحبه انجام شده است که از این بین، پنج نفر از نخبگان دانشگاهی و چهارده نفر از صاحب‌نظران داخل مجموعه سازمان دولتی مورد بررسی بوده‌اند. جدول زیر به تفکیک سمت سازمانی و سابقه کار مصاحبه شوندها را نشان می‌دهد.

روایی یا اعتبار^۵ در مصاحبه ناظر بر دو موضوع واقعیت و دانش است. اعتبار به صحت یک بیانیه و در بیان دیگر به میزانی که یک روش قادر است هدف مطالعه را بسجد، اطلاق می‌گردد. در یک مطالعه کیفی، اعتبار اشاره به میزانی دارد که مشاهده محقق توانسته است پدیده مورد مطالعه یا متغیرهای مربوط به آن را انعکاس دهد (Kvale, 1996, p. 238).

پایایی^۶ به سازگاری یافته‌های تحقیق اطلاق می‌گردد. پایایی در مصاحبه، در مراحل چگونگی موقعیت مصاحبه، نسخه‌برداری و تحلیل مطرح می‌گردد. در طول طبقه‌بندی مصاحبه‌ها توجه به درصد‌های گزارش داده شده توسط دو نفر کدگذار، روشی برای تعیین پایایی تحلیل است. میزان (درصد) توافق درون موضوعی دو کدگذار (۶۰ درصد یا بیشتر) در مورد یک مصاحبه (کنترل تحلیل) با شاخص کاپا معرفی می‌شود. در این پژوهش شاخص کاپا میزان ۷۲٫۷٪ است که با توجه به اینکه عددی بالاتر از ۶۰٪ دارد، نشان‌دهنده پایایی مطلوبی است. پس از تحلیل تم و کدگذاری یافته‌های حاصل از مصاحبه‌ها، از روش پیمایش به منظور سنجش میزان اهمیت و اولویت‌بندی تم‌های استخراج شده استفاده شد. پیمایش یکی از انواع طرح‌های پژوهش

5. Validity
6. Reliability
7. Consistency

جدول ۲. مفاهیم و تم‌های استخراج شده از مصاحبه‌ها

کد مفهوم	عنوان مفهوم شناسایی شده	عنوان تم	کد تم
مفهوم ۱	سیاست‌گذاری و ارزیابی سیاست‌های راهبردی (پیش، حین و پس از اجرا)	هدایت و راهبری	تم ۱
مفهوم ۲	تعیین جهت حرکت و ارکان جهت‌ساز		
مفهوم ۳	برقراری ارتباطات و تعاملات رسمی با ارکان نظام		
مفهوم ۴	ایجاد شبکه‌های دیده‌بانی		
مفهوم ۵	شناسایی عوامل تاثیرگذار بر تحقق مأموریت‌ها		
مفهوم ۶	طراحی و معماری کلان‌سازمانی	بهینه‌سازی ساختار	تم ۲
مفهوم ۷	شفاف‌سازی اهداف، نقش‌ها و فرآیندهای کلیدی سطح حاکمیتی		
مفهوم ۸	چابک‌سازی لایه حاکمیتی و جلوگیری از رشد بی‌رویه آن		
مفهوم ۹	توسعه قابلیت‌ها و مدیریت قابلیت‌محور	حمایت و توانمندسازی واحدهای زیرمجموعه	تم ۳
مفهوم ۱۰	فرصت‌سازی و حمایت‌های راهبردی		
مفهوم ۱۱	نقش مشاوره‌ای و تسهیلگری برای مجریان		
مفهوم ۱۲	تسهیلگری حقوقی		
مفهوم ۱۳	زمینه‌سازی و رفع موانع		
مفهوم ۱۴	توجه به زیرساخت‌ها (نوسازی و بازسازی)		
مفهوم ۱۵	نظارت و ارزیابی راهبردی	مدیریت عملکرد و نظارت راهبردی	تم ۴
مفهوم ۱۶	مراقبت از تعادل‌ها و تناسب‌های راهبردی		
مفهوم ۱۷	حفظ تناسب اختیارات و پاسخگویی		
مفهوم ۱۸	نتیجه‌گرایی (توجه به ستاده به جای داده)		
مفهوم ۱۹	تزریق عنصر رقابت در ارائه خدمات و برقراری تعادل بین حمایت-رقابت		
مفهوم ۲۰	به کارگیری خرد اقتصادی در سازمان‌های زیرمجموعه		
مفهوم ۲۱	جلوگیری از موازی کاری در سازمان‌های زیرمجموعه		
مفهوم ۲۲	حاکم کردن شایسته‌سالاری و استعدادیابی	مدیریت منابع انسانی	تم ۵



می‌تواند به آن‌ها بپردازد و بخش خصوصی یا نمی‌تواند و یا نباید به این‌گونه فعالیت‌ها بپردازد. اعمال تصدی‌گری نیز شامل فعالیت دولت در مسائل و نقش‌هایی است که بخش خصوصی هم می‌تواند آن را انجام دهد. به‌طور کلی فعالیت‌های دسته اول را نقش‌های سیاست‌گذاری و نظارتی تشکیل می‌دهند و نقش‌های تصدی‌گری نیز به فعالیت‌ها و عملیات اجرایی اشاره دارند. در ادامه مفهوم‌هایی که تحت این تم قابل تعریف هستند، به صورت مختصر تبیین شده و برخی از صحبت‌های مرتبط خبرگان ذکر خواهد شد.

۱-۱) نخستین دسته مفهومی مربوط به این تم، "سیاست‌گذاری و ارزیابی سیاست‌های راهبردی (پیش، حین و پس از اجرا)" است. سیاست (خط‌مشی) عبارت است از آنچه که دولت‌ها تصمیم می‌گیرند که انجام بدهند یا انجام ندهند (Dye, 2011, p. 1). خط‌مشی عمومی تصمیمی است که در قبال یک مشکل عمومی اتخاذ می‌شود، اما سیاست‌گذاری (خط‌مشی‌گذاری) صرفاً اتخاذ تصمیم نیست، بلکه فرآیندی است شامل تمام اقداماتی که از زمان احساس مشکل شروع می‌شود و به ارزیابی نتایج حاصل از اجرای سیاست (خط‌مشی) و سپس خاتمه‌بخشی به آن ختم می‌گردد (Babaei & Tavakkoli, 2015). دولت‌های سکان‌دار به بخش‌های تشکیل‌دهنده‌ی خود سروشکل بهتر می‌بخشند. تصمیم‌های آن‌ها بیشتر ناظر بر تعیین خط‌مشی و سیاست دستگاه است. آن‌ها موسسه‌های اجتماعی و اقتصادی بیشتری را به تحرک وامی‌دارند. به‌جای افزایش شمار کارکنان دولتی، تلاش می‌کنند موسسه‌های دیگر خدمات لازم را تأمین و نیازهای جامعه را برآورده کنند. برخلاف این دولت‌ها، دولت‌هایی که بیشتر در فکر تأمین خدمات هستند،

متغیرها در نمونه مورد بررسی) و آزمون فریدمن (برای بررسی یکسان بودن اولویت‌بندی یا رتبه‌بندی متغیرها) استفاده شده است.

تجزیه و تحلیل یافته‌ها

در بخش کیفی برای تجزیه و تحلیل اطلاعات حاصل از مصاحبه‌های پژوهش، از روش تحلیل تم استفاده شده است؛ بدین منظور ابتدا به بررسی محتوای مصاحبه‌ها و کدگذاری جملات کلیدی موجود در آنها اقدام شده که از این طریق مفاهیم متنوع مورد استفاده در این تحقیق استخراج شده‌اند. در ادامه با توجه به شباهت موجود بین مفاهیم آنها در دسته‌های مفهومی بزرگ‌تری که نشان‌گر یک مفهوم مستقل هستند تقسیم‌بندی شده‌اند. این دسته‌ها نیز در قالب تم‌های مختلف ارائه شده و در بخش‌های مختلف این بخش مورد بحث و بررسی قرار گرفته‌اند.

پس از بررسی پیشینه موضوعی و انجام مصاحبه‌ها، به تحلیل و بررسی آنها پرداخته شده است؛ بدین ترتیب که ابتدا پس از مطالعه چندین باره متون مصاحبه‌ها، جملات کلیدی آنها استخراج شده و در ادامه این جملات در قالب ۲۲ مفهوم و ۵ تم به صورت جدول ۲ سازماندهی شده‌اند.

در ادامه تلاش می‌شود به صورت مختصر هر یک از مفاهیم و تم‌های استخراج شده به همراه برخی از متون مرتبط مصاحبه، تشریح گردد.

هدایت و راهبری

با توجه به اینکه به‌طور کلی دولت در جامعه دو نوع فعالیت اعمال حاکمیتی و اعمال تصدی‌گری انجام می‌دهد (Babaei & Tavakkoli, 2017). اعمال حاکمیتی (امور حکمرانی) نقش‌هایی هستند که فقط دولت



"انتظار می‌رود که نقش تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری برجسته‌تر شود. سطح حاکمیتی می‌بایست جهت‌گیری‌های بلندمدت و ارکان جهت ساز و برنامه‌های سالانه سطح عملیات و کسب‌وکار را تصویب و ابلاغ نماید و از مداخله در جزئیات و مکانیزم‌های اجرایی خودداری کند."

۱-۳) "برقراری ارتباطات و تعاملات رسمی با ارکان نظام" دسته مفهومی دیگری است که ذیل تم "هدایت و راهبری" دسته‌بندی شده است. بر پایه‌ی نظرات مصاحبه‌شوندگان در تحقیق کنونی سطح حاکمیتی سطحی است که متولی نقش‌آفرینی‌های حاکمیتی، رسمی و عمومی در تعامل با سایر ارکان نظام و سازمان‌های وابسته و تابعه است؛ به اظهار نظر زیر توجه کنید:

"از جمله مهم‌ترین نقش‌های سطح حاکمیتی، برقراری ارتباطات و تعاملات رسمی با سایر سازمان‌های دولتی و دستگاه‌های اجرایی، مجلس و دستگاه‌های نظارتی، قوه قضائیه، دستگاه‌ها و نهادهای بین‌المللی و ... است."

۱-۴) چهارمین دسته مفهومی مربوط به تم "هدایت و راهبری"، "ایجاد شبکه‌های دیده‌بانی" است. منظور از دیده‌بانی^۸ در اینجا، پیش^۹، رصد و تحلیل آینده است. برای مثال یکی از مصاحبه‌شوندگان در این باره این‌گونه اظهار نظر کرده است:

"در سطوح عالی، احتیاج به گروه و سیستم دیده‌بان داریم؛ به عبارت دیگر گروه دیده‌بان تصمیم‌گیرندگان راهبردی."

۱-۵) آخرین دسته مفهومی که در قالب تم "هدایت و راهبری" طبقه‌بندی شده است، "شناسایی عوامل (مثبت و منفی) تاثیرگذار بر تحقق مأموریت‌ها"

معمولا وظیفه سکان‌داری را زمین می‌گذارند. علیرغم مباحث فراوانی که در رابطه با جدا بودن یا نبودن سیاست‌گذاری از اجرا دارد، همگان اذعان دارند که سیاست‌گذاری و تعیین خط‌مشی یکی از وظایف اصلی ستادهای سکان‌دار است که باید با دقت انجام شود و در کنار آن لایه حکمرانی تا حد ممکن از ورود به امور اجرایی خودداری کند. برای مثال برخی از اظهارات مصاحبه‌شوندگان در این مورد به صورت زیر بوده است:

E1: "باید به تفکیک مناسب لایه‌های مختلف اعمال حاکمیتی یعنی لایه قانون‌گذار (تدوین‌کننده سیاست‌ها، خط‌مشی‌ها و ...) یا نظارت‌کننده با لایه مجری توجه جدی شود"

E2: "سیاست‌گذاری تقریبا مهم‌ترین نقشی است که تمام و کمال در اختیار لایه حاکمیتی است و این لایه باید همه تلاش خود را برای ایفای بهتر این نقش از احساس مشکل تا خاتمه‌بخشی به سیاست انجام دهد."

E3: "ارزیابی سیاست باید مبتنی بر ارزیابی نتایج کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت سیاست باشد و لایه حاکمیتی نباید از هیچ یک از این سه دسته نتایج غافل شود"

۱-۲) دسته مفهومی دوم مربوط به تم "هدایت و راهبری"، "تعیین جهت حرکت و ارکان جهت‌ساز" است. در سازمان‌های موفق، مدیریت ارشد از عملیات جداست و بنابراین مدیریت ارشد فرصت دارد به تأمل در تصمیم‌ها و تعیین جهت حرکت بپردازد. اداره عملیات باید بر عهده کسانی به جز "مدیریت ارشد" باشد؛ کسانی که مأموریت، هدف و اختیار آن کار را داشته باشند و گرنه حواس مدیریت پرت می‌شود و وظیفه اصلی خود یعنی سکان‌داری را درست انجام نمی‌دهند (اوزبورن و گبلر، ۱۳۸۹، ص. ۵۳).

8. Monitoring

9. Scanning



سرمایه‌گذاری و... پرهیز شود."

۱-۲) "شفاف‌سازی اهداف، نقش‌ها و فرآیندهای کلیدی سطوح حاکمیتی و عملیاتی"، دسته مفهومی دیگری است که ذیل تم "بهینه‌سازی ساختار" دسته‌بندی شده است. اغلب مصاحبه‌شوندگان در تحقیق کنونی شفاف‌سازی اهداف، نقش‌ها و مسئولیت‌ها را مقدم بر هر اقدام دیگری پنداشته‌اند؛ به اظهارنظرهای زیر توجه کنید:

E1: "مشخص کردن نقش هر فرد یا نهاد یا انتظارات از آن فرد یا نهاد باعث ایجاد احساس مشارکت در آنها می‌شود."

E2: "با شفاف‌سازی در تمایز اهداف و نقش‌های سطوح حاکمیتی و عملیاتی، هر سطح بهتر می‌تواند وظایف مربوط به خود را انجام دهد."

۱-۳) دسته مفهومی سوم از تم "بهینه‌سازی ساختار"، "چابک‌سازی لایه حاکمیتی و جلوگیری از رشد بی‌رویه آن" است. این دسته مفهومی به این مهم اشاره دارد که لایه حاکمیتی باید به صورت کوچک و چابک طراحی شده تا بتواند انعطاف لازم را در انجام وظایف محوله خود در تغییر روندها داشته باشد. مشارکت‌کنندگان در پژوهش، نظرات خود را این‌گونه ابراز کرده‌اند:

E1: "لایه حاکمیتی باید در جهت تسریع انجام نقش‌های خود، چابک شده و از تمرکزگرایی فاصله بگیرد."

توانمندسازی و حمایت از واحدهای زیرمجموعه

هم‌اکنون سازمان‌های دولتی به هر دو حوزه‌ی سکان‌داری و پاروزنی (عاملیت یا بنگاه‌داری) می‌پردازند. فعالیت‌های بنگاه‌داری را که سازمان‌های دولتی در حال حاضر به آن‌ها می‌پردازد، بخش

است تا بتوان با کنترل صحیح و به موقع این عوامل، امکان اجرای ماموریت‌ها را میسر کرد. یکی از جملات مطرح‌شده در این زمینه بدین شکل بوده‌اند: "یکی از این نقش‌ها که مهم است، شناسایی عواملی است که سازمان دولتی را از ماموریت‌های اصلی خود منحرف می‌سازد."

بهینه‌سازی ساختار

برای جلوگیری از بزرگ شدن بیش از اندازه دولت، نظریات مختلفی مطرح شده‌اند. دو مورد که به این زمینه خیلی مرتبط هستند مدیریت دولتی نوین (NPM) و بازآفرینی حکومت یا دولت هستند که ادبیات آنها خیلی به هم نزدیک است و به طور کلی بر این اساس بودند که بوروکراسی دولتی باید کوچک شود (Indahsari et al, 2020). چون اگر از سطح تحلیل کلان به مسئله نگاه کنیم، بوروکراسی معادل یا مترادف با دولت در نظر گرفته می‌شود. در راستای کوچک‌تر شدن سازمان‌های بوروکراتیک، مباحث کوچک‌سازی و برون‌سپاری و ... مطرح شد.

۱-۲) نخستین دسته مفهومی مربوط به تم "بهینه‌سازی ساختار"، "طراحی و معماری کلان سازمانی" است؛ برای مثال، تصمیم‌گیری‌های کلان سرمایه‌گذاری و طرح‌ریزی راهبردی سازمان‌ها در این مفهوم گنجانده شده است. یکی از مصاحبه‌شوندگان در این مورد این‌گونه اظهار نظر می‌کند:

E1: "تقسیم ماموریت بین سازمان‌ها و شرکت‌های تحت پوشش باید متناسب با ظرفیت‌ها و قابلیت‌های آنها انجام پذیرد تا از این طریق سبب کسب‌وکار بهینه‌سازی شود."

E2: "موازی‌کاری از جمله مواردی است که باید با آن مقابله شود. از موازی‌کاری (در ماموریت‌ها، تولید، تحقیقات، ایجاد و توسعه زیرساخت،



"توانمندسازی و حمایت از واحدهای زیرمجموعه" طبقه‌بندی شده است، "فرصت‌سازی و حمایت‌های راهبردی" است. برخی از مصاحبه‌شوندگان بر این باور بودند که حمایت از سازمان‌ها و شرکت‌های تحت پوشش و اعتباربخشی به آنها از اهمیت بسزایی برخوردار است و به تدوین سیاست‌های حمایتی و تشویقی خاص برای جهت‌دهی حرکت آنها احتیاج است. در این زمینه یکی از مصاحبه‌شوندگان تاکید زیادی دارد که:

E1: "حمایت از برنامه‌های توسعه‌ای و پروژه‌های خاص در سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته لازم و ضروری است."

۳-۳) دسته مفهومی سومی که در قالب تم "توانمندسازی و حمایت از واحدهای زیرمجموعه" طبقه‌بندی شده است، "نقش مشاوره‌ای و تسهیلگری برای مجریان" است. ستادهای سکان‌دار می‌توانند به دلیل سوابق و تجارب خود، به متصدیان و مجریان ارائه طریق و مشورت بکنند. یکی از مشارکت‌کنندگان در پژوهش کنونی این‌گونه اظهار نظر کرده است:

E1: "تقویت نقش حمایتی و تسهیلگری در استفاده از فرصت‌های قانونی و مولد ساختن ظرفیت‌های خالی بنگاه‌های تابعه به افزایش بهره‌وری آنها می‌انجامد. نقش حمایتی لایه حاکمیتی در قبال بنگاه‌های اقتصادی تابعه را نمی‌توان نادیده گرفت."

۴-۳) چهارمین دسته مفهومی که در قالب تم "توانمندسازی و حمایت از واحدهای زیرمجموعه" طبقه‌بندی شده است، "تسهیلگری حقوقی" برای انجام ماموریت‌های سازمان‌های زیرمجموعه است. بر این اساس که:

E1: "سازمان‌ها و واحدهای تابعه در سطوح ملی

خصوصی نیز می‌تواند بر عهده بگیرد. در خود این بخش با مسائلی از قبیل بهره‌وری، کیفیت برتر، قیمت کمتر و غیره نیز مواجه هستیم و این سوال مطرح است که آیا می‌توان این قبیل فعالیت‌ها را به بخش خصوصی واگذار کرد. بخش خصوصی و واحدهای زیرمجموعه برای اینکه بتوانند از عهده وظایف و مسئولیت‌های محوله برآیند، نیاز به توانمندسازی و حمایت سطح حاکمیتی دارند. در ادامه مفاهیمی که تحت این تم استخراج شده‌اند به همراه برخی از نظرات خبرگان ارائه می‌شود.

۱-۳) نخستین دسته مفهومی مربوط به تم "توانمندسازی و حمایت از واحدهای زیرمجموعه"، "توسعه قابلیت‌ها و مدیریت قابلیت‌محور" است. ستادهای سکان‌دار در راستای ایفای نقش مدیریت واحدهای زیرمجموعه خود، وظیفه توانمندسازی بخش‌های عملیاتی یا پاروزن را بر عهده دارند که در صف مقدم ارزش‌آفرینی قرار دارند و بازوهای اجرایی سازمان محسوب می‌شوند. برای مثال یکی از مصاحبه‌شوندگان تاکید زیادی دارد که:

E1: "بر اساس این توضیحات، نقش‌ها، مسئولیت‌ها و وظایف ستادهای سکان‌دار یا ستادهای راهبردی رو اگر بخواهیم نام ببریم، یکی از مهم‌ترین نقش‌های آنها از نظر من، در وهله اول نقش توانمندسازی است؛ یعنی آنها باید بخش خصوصی را توانمند کنند. در کشور ما و در سازمان‌های دولتی ما بیشتر توجهات معطوف به نقش بازرسی (مچ‌گیری) است و نقش نظارتی پرتنگ‌تر است. در صورتی که به نظر من قبل از نقش نظارتی، نقش توانمندسازی یا کمک‌رسانی یا تقویت کردن سازمان‌های بخش خصوصی یا سازمان‌هایی که برون‌سپاری به آنها انجام گرفته است، خیلی مهم‌تر است."

۲-۳) دسته مفهومی دیگری که در قالب تم



و بین‌المللی، برای انجام مأموریت‌های خود نیازمند تسهیل حقوقی هستند."

بی‌توجهی منجر به وارد شدن آسیب‌های مادی و معنوی شده‌اند، نیاز است."

E3: "پیگیری جدی و مستمر در ارائه طرح‌ها در راستای رفع گلوگاه‌های حقوقی، مقرراتی و ... موردنیاز است."

۳-۶) آخرین دسته مفهومی که در قالب تم "توانمندسازی و حمایت از واحدهای زیرمجموعه" طبقه‌بندی شده است، "توجه به زیرساخت‌ها و نوسازی و بازسازی آنها" است. لایه حاکمیتی مسئول رفع ایرادات زیرساخت‌هایی است که واحدهای زیرمجموعه نیاز به استفاده از آنها دارند. برای مثال یکی از خبرگان در این زمینه مطرح می‌کند که:

E1: "لایه حاکمیتی در قبال پروژه‌های فراسازمانی، زیرساخت‌ها و ... مسئولیت قانونی دارد."

مدیریت عملکرد و نظارت راهبردی

نظارت در کنار سیاست‌گذاری از جمله مهم‌ترین نقش‌هایی هستند که می‌توان در قالب اعمال حاکمیتی از آنها نام برد. در نظریات نوین حکمرانی، تاکید بر این است که دولت برای رسیدن به مقصود و هدف‌های خود، به جای اینکه پارو بزند، این امور را به بخش خصوصی واگذار کند و خود به سکان‌داری، هدایت و نظارت بپردازد. در این زمینه ۷ مفهوم از مصاحبه‌های انجام شده استخراج گردیده که در ادامه ضمن تبیین این مفاهیم، برخی از صحبت‌های خبرگان ارائه می‌شود.

۴-۱) نخستین دسته مفهومی مربوط به تم "مدیریت عملکرد و نظارت راهبردی"، "نقش نظارت و ارزیابی راهبردی" است. ستاد سکان‌دار و راهبری باید تلاش کند که به‌جای اجرای مستقیم مأموریت‌ها و درگیری در بازی، نقش مراقبت از زمین بازی (مجموعه قواعد و ساختارهای حاکم بر میدان) را

۳-۵) دسته مفهومی پنجم که در قالب تم "توانمندسازی و حمایت از واحدهای زیرمجموعه" طبقه‌بندی شده است، "زمینه‌سازی و رفع موانع" است. داشتن توان هدایت به‌خصوص در زمانه‌ای که اقتصاد جهانی شده است، بسیار مهم است. اگر قرار باشد بنگاه‌ها در بازارهای جهانی به شدت رقابتی موفق شوند، باید درون‌داد آن‌ها بهترین باشد: آگاه‌ترین کارکنان، نوآورانه‌ترین پژوهش‌ها، ارزان‌ترین سرمایه‌ها، بهترین زیرساخت‌ها. اقتصاد جهانی نه تنها صنعت بلکه کلیه بخش‌های خصوصی و حتی دولتی (برای مثال صنایع انحصاری) را تحت تأثیر قرار داده است زیرا همه ناگهان در فضای رقابت قرار گرفته‌اند. فشار برای تغییر به یکباره زیاد شده است و رهبران شرکت‌ها و سازمان‌ها باید مصالح عمومی را بر منافع خواص که خواستار ادامه وضع موجود هستند، مقدم بدانند. این فشارها موجب تنگنا در پرداخت برای "انجام کار" و ارائه خدمات شده است؛ اما تقاضا برای "تدبیر حاکمیت" (برای راهبری جامعه) زیاد شده است، در نتیجه گروه‌های ذینفع باید هدف‌ها و راهبردهای خود را همسو و یکسان کنند. این نیز دلیل دیگری است برای اینکه رهبران دولتی آرمان‌گرا بیشتر هوادار روش زمینه‌سازی و رفع موانع هستند و کمتر به فکر ارائه خدمات. چرا که کمتر اجرا می‌کنند و بیشتر تدبیر حاکمیت. برخی از جملات مطرح‌شده در این زمینه بدین شکل بوده‌اند:

E1: "رفع موانع و مشکلات بر اثر نگاه و منطق مدیریت کسب‌وکار و بنگاه‌داری در سطح عملیاتی توسط سطح حاکمیتی ضرورت دارد."

E2: "به رفع چالش‌هایی که هم‌اکنون به علت



زیرمجموعه دارد. یکی از مشارکت‌کنندگان در پژوهش کنونی نظر خود را این‌گونه بیان کرده است:

E1: "از جمله کارکردهای ایجابی لایه حاکمیتی تناسب مسئولیت‌ها و اختیارات، ... و تقویت پاسخگویی موثر به سلسله‌مراتب است. باید بر تناسب مسئولیت، پاسخگویی و اختیارات تاکید کرد."

۴-۴) دسته مفهومی چهارم که در قالب تم "مدیریت عملکرد و نظارت راهبردی" طبقه‌بندی شده است، "نتیجه‌گرایی (توجه به ستاده به جای داده)" است. یکی از راه‌حل‌های بازسازی دولت و حکومت، نتیجه‌گرایی است؛ به عبارت دیگر سرمایه‌گذاری معطوف به نتیجه (سرمایه‌گذاری در ستاده، نه در داده). دولت‌های بوروکراتیک چون حاصل و دستاورد کار را نمی‌سنجند، به‌ندرت از کار خود نتیجه لازم را می‌گیرند. آن‌ها به نهاده نظام توجه می‌کنند، نه ستاده آن. این در حالی است که اگر بودجه دستگاه‌ها بر اساس نهاده معین شود، انگیزه آن‌ها برای بهبود عملکرد کشته می‌شود. اما اگر تخصیص بودجه بر اساس ستاده باشد، مراقب عملکرد خود خواهند بود.

۴-۵) دسته مفهومی دیگری که در قالب تم "مدیریت عملکرد و نظارت راهبردی" طبقه‌بندی شده است، "تزریق عنصر رقابت در ارائه خدمات و برقراری تعادل بین حمایت-رقابت" است. ستاده‌های سکان‌دار باید بین واحدهای ارائه‌دهنده خدمات (چه از بخش خصوصی و چه از بخش دولتی) رقابت برقرار کند تا اثربخشی و کارایی تولید محصول و ارائه خدمات بهینه شود، چراکه آشکارترین مزیت رقابت، افزایش کارایی است. البته لازم به ذکر است که همواره بایستی بین حمایت از تامین‌کنندگان خدمات و تزریق رقابت بین آنها تعادل برقرار باشد.

۴-۶) دسته مفهومی ششم ذیل تم "مدیریت عملکرد و نظارت راهبردی"، "به‌کارگیری خرد اقتصادی در

ایفا می‌کند تا از اجرای صحیح مأموریت‌ها اطمینان حاصل کند. مصاحبه‌شوندگان بر این باورند که:

E1: "با توجه به عدم انجام صحیح امور اجرایی در سطح عملیات، می‌توان نقش‌های راهبردی، نظارتی و مراقبتی را تقویت کرد."

E2: "به نظر من باید بر نظارت، هدایت و حمایت تمرکز کرد."

۴-۲) دسته مفهومی دوم که در تم "مدیریت عملکرد و نظارت راهبردی" قرار دارد، "مراقبت از تعادل‌ها و تناسب‌های راهبردی" است. به صورت کلی منظور از تعادل‌ها و تناسب‌های راهبردی، تناسب حال-آینده، تناسب هزینه-ارزش، تناسب مأموریت-اقتصاد-امنیت، تناسب درون-بیرون، تناسب صف-ستاد، و نهایتاً تناسب در سبد کسب‌وکارها است. برای مثال در این زمینه صحبت زیر مطرح شده است:

E1: "نباید توجه زیاد به منافع کنونی، موجب اغفال از آینده شود"

E2: "باید میان توجه به انجام مأموریت و هزینه‌ای که صرف انجام آن می‌شود تناسب برقرار کرد. بسیار پیش می‌آید که در سازمان‌های دولتی، اقتصاد فدای مأموریت می‌شود و این است که سازمان‌های دولتی زیان‌ده هستند."

۴-۳) سومین دسته مفهومی که در قالب تم "مدیریت عملکرد و نظارت راهبردی" طبقه‌بندی شده است، "حفظ تناسب اختیارات و پاسخگویی" است. لایه حاکمیتی باید اختیار لازم را به واحدهای زیرمجموعه به منظور اخذ تصمیمات به موقع و متناسب با ویژگی‌ها و اقتضای خودش بدهد، اما در اعطای این اختیارات باید پاسخگویی را نیز مطالبه کند. مطالبه پاسخگویی در عین اعطای اختیارات اهمیت بسیار بالایی در ارتقای عملکرد واحدهای



می‌شوند و سازمان‌ها بر اساس نیازهایشان و متناسب با نیازهایشان افراد را از محیط جذب نمی‌کنند. اغلب سازمان‌های ما، نیروهایشان به آنها تحمیل شده است! که اگر بخواهیم این اتفاق نیفتد یک سیستم استخدام و جذب و نگهداری کارآمد و اثربخش نیاز داریم؛ مرکز استعدادیابی (Talent Management) نیاز داریم که مدت زیادی نیست که در سازمان‌های ما رواج یافته است و هنوز نهادینه نشده است. عدم ثبات مدیریت نیز یکی از مشکلاتی است که باعث می‌شود استعدادهای شناسایی نشوند.

E2: "سازمان‌های دولتی طیفی از فعالیت‌ها را انجام می‌دهند. جدا از فعالیت‌هایی که برای نگاهداشت سرمایه انسانی اهمیت دارد، سازمان‌ها باید برای انجام مأموریت‌های خود آدم‌های مناسب را گزینش و جذب کنند و نگه دارند."

آزمون تم‌های استخراج‌شده

به طور کلی هدف اصلی هر تحقیق، پاسخ به سوال‌ها یا آزمون فرضیه‌هایی است که محقق برای شناخت واقعیت‌های بیرونی مطرح کرده است. می‌توان گفت تجزیه و تحلیل داده‌های گردآوری شده، یکی از مهم‌ترین گام‌ها در فرآیند تحقیق محسوب می‌شود، زیرا در طی این فرآیند، داده‌های خام با استفاده از فنون آماری مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرند یعنی طبقه‌بندی، خلاصه و پردازش می‌شوند و سپس به صورت اطلاعات مفید در اختیار محقق و سایر استفاده‌کنندگان قرار می‌گیرند. در این بخش سعی شده است با روش‌های تجزیه و تحلیل مناسب داده‌ها، به بررسی مفاهیم استخراج‌شده و پاسخ به سوال‌های تحقیق پرداخته شود. بدین منظور ابتدا آمار توصیفی مربوط به داده‌های جمعیت‌شناختی (سطح تحصیلات و میزان سابقه کار) ارائه شده

سازمان‌های زیرمجموعه" است. در بیشتر دولت‌ها، شمار کسانی که علاوه بر اداره‌های دارایی و مالیه به درآمدزایی فکر می‌کنند، ناچیز است و هیچ‌کس در فکر "سود" نیست. دولت‌های ما واژه سود را واژه‌ای مطرود و اهریمنی می‌دانند. این درست است که بیشتر خدمات دولت باید از سود مبرا باشد، اما این بدان معنا نیست که دولت نباید در پی کسب درآمد باشد. اکثر مشارکت‌کنندگان در پژوهش از وابستگی مجموعه به بودجه و اعتبارات دولتی انتقاد می‌کنند و کسب درآمد و تجاری‌سازی و کاهش هزینه‌ها و جلوگیری از هدر رفتن منابع و امکانات را برای آن ضروری می‌شمارند.

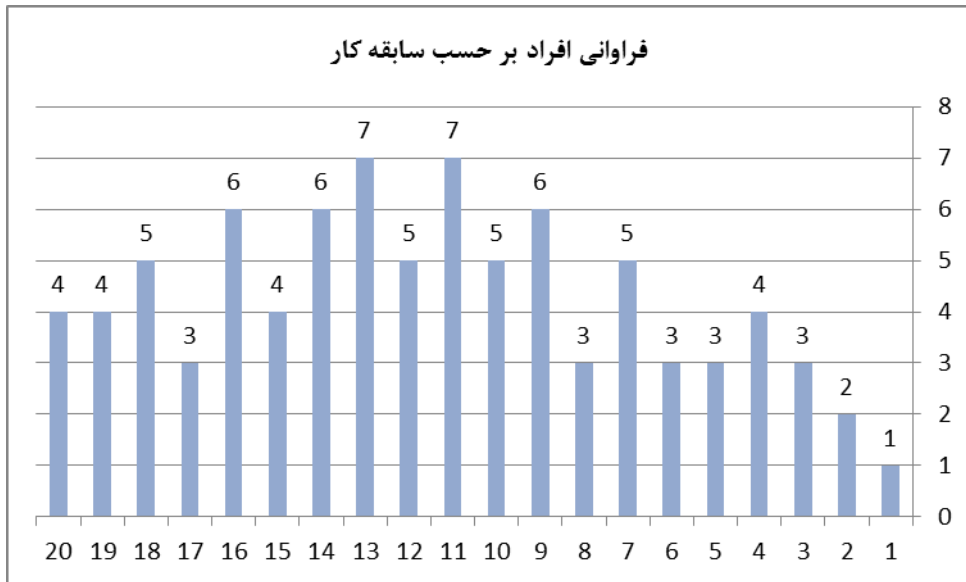
۴-۷) هفتمین و آخرین دسته مفهومی که در زیرمجموعه تم کلی "مدیریت عملکرد و نظارت راهبردی" قرار گرفته است، "جلوگیری از موازی کاری در سازمان‌های زیرمجموعه" است که به شدت منجر به اتلاف زمان و هزینه و انرژی می‌شود.

E1: "برخی از نقش‌ها و کارکردهای سلبی ستادهای سکاندار و حاکمیتی عبارتند از: عدم تناسب در بهره‌گیری از ظرفیت‌های سازمان‌های زیرمجموعه، موازی‌کاری، تداخل نقش‌ها و مسئولیت‌های سازمان‌های تابعه و غیره."

مدیریت منابع انسانی

آخرین تم استخراج‌شده در تحقیق حاضر، "مدیریت منابع انسانی" است. نظرات مشارکت‌کنندگان در پژوهش کنونی درباره "حاکم کردن شایسته‌سالاری و استعدادیابی" به شرح زیر است:

E1: "یکی از موارد اساسی برای سازمان‌ها این است که ستادهای سکان‌دار بتوانند نیروی انسانی موردنظرشان را انتخاب کنند؛ یکی از مشکلات ما این است که بیشتر نیروها به سازمان‌ها تحمیل



نمودار ۱. فراوانی سابقه کار پاسخ‌دهندگان به پرسشنامه

تحلیل‌های جمعیت‌شناختی

در این بخش به بررسی متغیرهای جمعیت‌شناختی سطح تحصیلات و سابقه پاسخ‌گویان پرداخته شده است. از مجموع ۸۶ نفری که پرسشنامه را پر کرده‌اند، ۱۷/۶٪ از پاسخ‌دهندگان افرادی بوده‌اند با مدرک کارشناسی، ۵۸/۸٪ دارای کارشناسی ارشد و بالاخره ۲۳/۵٪ مدرک دکتری داشته‌اند. متغیر جمعیت‌شناختی دیگری که بررسی می‌شود سابقه کاری پاسخ‌گویان است. نمودار ۱ این اطلاعات را به صورت نمودار میله‌ای نشان می‌دهد.

بحث درخصوص وضعیت میانگین مفاهیم استخراج شده

برای مشخص کردن وضعیت میانگین متغیرها در نمونه موردبررسی، از آزمون تی-استیودنت تک

است؛ سپس، یافته‌ها و نتایج تحلیل تم که در قالب پرسشنامه تنظیم شده است، با استفاده از نرم‌افزار SPSS مورد پردازش قرار گرفته است.

تعداد ۸۶ نفر از مدیران و متخصصان یک سازمان دولتی به عنوان خبرگان این حوزه، پرسشنامه تحقیق را پاسخ داده‌اند. هدف از انجام این بخش بررسی وضع موجود و میزان اهمیت مقولات استخراج‌شده (در بخش کیفی تحقیق) است. پس از تشریح وضع موجود و میزان اهمیت هر یک از نقش‌ها و مسئولیت‌های ستادهای سکان‌دار، به مقایسه آنها پرداخته خواهد شد تا بدین طریق مشخص شود که کدام نقش‌ها و مسئولیت‌ها در حال حاضر به نحو احسن در لایه حاکمیتی سازمان‌های دولتی ایفا می‌شود و کدام وظایف و مسئولیت‌ها تا حدودی ورد غفلت بوده و نیازمند توجه و اهتمام بیشتری است.



جدول ۳. نتایج آزمون میانگین میزان اهمیت و وضع موجود نقش‌ها و مسئولیت‌های ستادهای سکان‌دار در سازمان‌های دولتی ایران (One-Sample Test; n = 34)

کد مفهوم	عنوان مفهوم	تم	وضع موجود	میزان اهمیت
۱	سیاست‌گذاری و ارزیابی سیاست‌های راهبردی (پیش، حین و پس از اجرا)	هدایت و راهبری	۲/۴۷	۴/۵۹
۲	تعیین جهت حرکت و ارکان جهت‌ساز		۲/۷۱	۴/۵۳
۳	برقراری ارتباطات و تعاملات رسمی با ارکان نظام		۲/۷۴	۴/۶۲
۴	ایجاد شبکه‌های دیده‌بانی		۲/۳۲	۴/۳۸
۵	شناسایی عوامل (مثبت و منفی) تاثیرگذار بر تحقق مأموریت‌ها		۲/۵۰	۴/۲۶
۶	طراحی و معماری کلان سازمانی	بهبودسازی ساختار	۲/۶۵	۴/۵۳
۷	شفاف‌سازی اهداف، نقش‌ها و فرآیندهای کلیدی سطوح پشتیبان و حاکمیتی		۲/۴۴	۴/۵۰
۸	چابک‌سازی لایه حاکمیتی و جلوگیری از رشد بی‌رویه آن		۲/۵۳	۴/۲۱
۹	توسعه قابلیت‌ها و مدیریت قابلیت‌محور	حمایت و توانمندسازی واحدهای زیرمجموعه	۲/۴۱	۴/۲۱
۱۰	فرصت‌سازی و حمایت‌های راهبردی		۲/۴۷	۴/۵۰
۱۱	نقش مشاوره‌ای و تسهیلگری برای مجریان		۲/۴۴	۳/۹۱
۱۲	تسهیلگری حقوقی		۲/۳۵	۴/۰۶
۱۳	زمینه‌سازی و رفع موانع		۲/۲۴	۴/۳۸
۱۴	توجه به زیرساخت‌ها (نوسازی و بازسازی)		۲/۲۹	۴/۲۱
۱۵	نظارت و ارزیابی راهبردی		۲/۴۱	۴/۴۷
۱۶	مراقبت از تعادل‌ها و تناسب‌های راهبردی	۲/۱۲	۴/۱۸	
۱۷	حفظ تناسب اختیارات و پاسخگویی	مدیریت عملکرد و نظارت راهبردی	۲/۳۲	۴/۲۱
۱۸	نتیجه‌گرایی (توجه به ستاده به جای داده)		۲/۴۱	۴/۳۲
۱۹	تزیق عنصر رقابت در ارائه خدمات و برقراری تعادل بین حمایت-رقابت		۲/۳۲	۳/۹۱
۲۰	بکارگیری خرد اقتصادی در سازمان‌های زیرمجموعه		۲/۶۸	۳/۸۸
۲۱	جلوگیری از موازی‌کاری در سازمان‌های زیرمجموعه		۲/۰۹	۴/۴۴
۲۲	حاکم کردن شایسته‌سالاری و استعدادیابی	مدیریت منابع انسانی	۱/۹۴	۴/۷۴

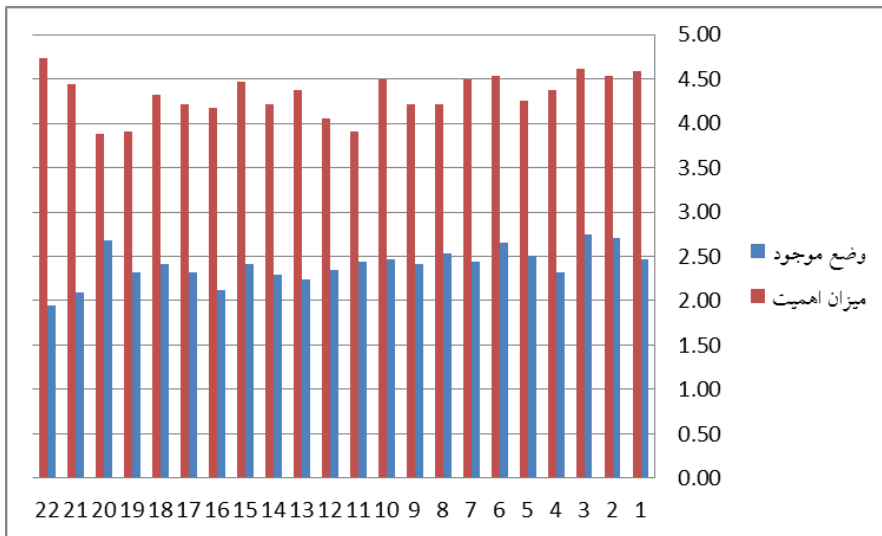
استراتژی برخورد با تمام نقش‌های احصاء شده، با توجه به اینکه توجه پایینی را در وضعیت کنونی به خود اختصاص داده‌اند و از اهمیت بالایی نیز برخوردارند (نمودار ۲)، می‌تواند از نوع ارتقاء و بهبود توجه به نقش باشد. همچنین همانطور که در نمودار ۳ مشهود است حاکم کردن شایسته‌ترین و استعدادیابی، ضمن اینکه بیشترین میزان اهمیت را از نظر مشارکت‌کنندگان دارد، کمترین میزان توجه را در وضعیت جاری به خود اختصاص داده است و این موضوع نشان از این دارد که بهبود سیاست‌گذاری در این خصوص نیازمند توجه بسیار بیشتری است.

بحث و نتیجه‌گیری

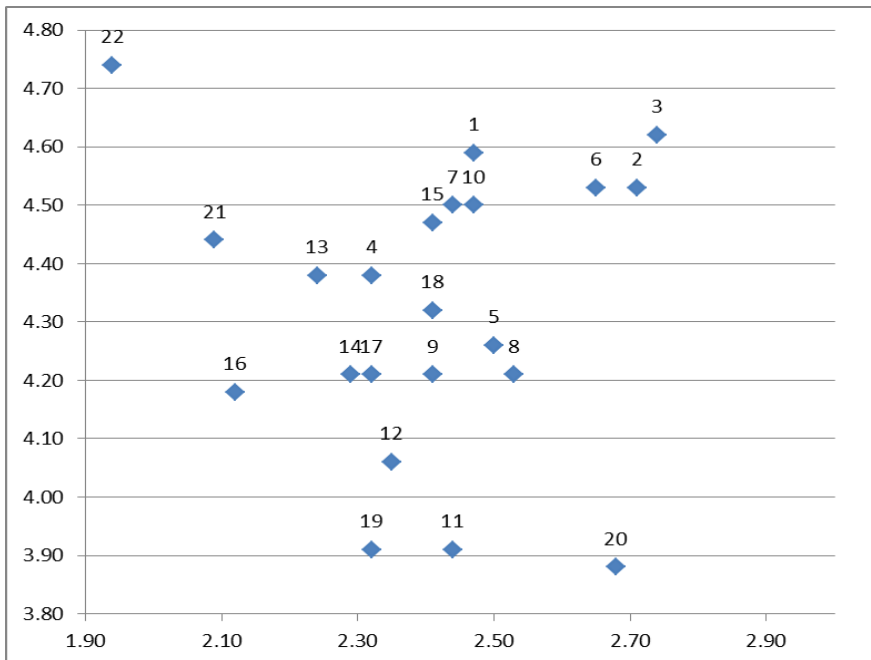
ایجاد تحول در عرصه‌های مختلف، پدیده‌ای است که در دهه‌های اخیر در عرصه‌های مختلف دولتی و خصوصی رخ داده است. لایه حکمرانی سازمان‌های

نمونه‌ای استفاده شده است (Test Value=3). میانگین تمامی متغیرها در سطح پنج درصد معنادار بوده است. همان‌طور که در جدول ۳ ملاحظه می‌شود، در وضع موجود میزان توجه به نقش‌ها و مسئولیت‌هایی که در تحقیق حاضر برای ستادهای سکان‌دار یا لایه حاکمیتی احصاء شده است، اکثراً از حد میانگین پایین‌تر است که خود این امر گواه آن است که در این حوزه نیاز به توجه بسیار بیشتری وجود دارد. همچنین تمام مفاهیم استخراج شده از مصاحبه‌ها، از نظر مشارکت‌کنندگان در تکمیل پرسشنامه از اهمیت بالایی برخوردارند.

با توجه به اینکه میانگین وضعیت توجه به تمام نقش‌های احصاء شده، بین ۱,۹ تا ۲,۹ بوده و میزان اهمیت هر یک از آنها براساس نتایج پرسشنامه، بین ۳,۸ الی ۴,۸ می‌باشد، نمودار میله‌ای و نقطه‌ای وضعیت-اهمیت نقش‌های حکمرانی ستادهای سکان‌دار به صورت نمودارهای ۲ و ۳ ترسیم شده است.



نمودار ۲. نمودار میله‌ای وضعیت-اهمیت نقش‌های حکمرانی ستادهای سکان‌دار



نمودار ۳. نمودار نقطه ای وضعیت - اهمیت نقش‌های حکمرانی ستادهای سکندار

واگذار کرد)، با کارایی بیشتری انجام خواهد گرفت. ستاد سکندار که معمولاً از نظر حجم نیروی انسانی از افراد محدود اما کارآمد تشکیل شده است، باید قادر به خلق ارزش در کل دستگاه اجرایی باشد تا ضمن برخورداری از مزیت انعطاف‌پذیری و چالاکی سازمان‌های کوچک، از مزایای یک سازمان بزرگ در سازمان‌های مادر استفاده نماید. مطابق با نتایج این پژوهش، لایه حکمرانی به منظور خلق ارزش باید ۲۲ نقش را در قالب ۵ تم اصلی هدایت و راهبری، بهینه‌سازی ساختار، حمایت و توانمندسازی واحدهای زیرمجموعه، مدیریت عملکرد و نظارت راهبردی، و نهایتاً مدیریت منابع انسانی را ایفا کند

دولتی برای مدیریت بهتر سازمان‌ها و تحولات آنها، باید بتوانند نقش‌هایی را به درستی ایفا کنند. شناخت این نقش‌ها و مسئولیت‌ها برای مدیران و مسئولان بخش‌های مختلف از آن جهت مهم است که به آنها فرصت می‌دهد که توان و تلاش خود را بیشتر متوجه و مصروف این حوزه کنند و از درگیر شدن بیش از حد در فعالیت‌های اجرایی و اعمال تصدی‌گری (پارو زدن) خودداری کنند، چراکه بدین ترتیب هم آن‌ها وظایف اصلی (سکنداری یا هدایت و راهبری) خود را باز خواهند شناخت و هم فعالیت‌های تصدی‌گری و عملیات اجرایی (که می‌توان آن را به بخش خصوصی یا واحدهای تابعه

سکان‌دار و راهبر باید از ورود به موارد زیر خودداری کنند و رویه‌های منفی ذکر شده را حل‌وفصل کنند: ورود به فعالیت‌ها و عملیات اجرایی (پاروزنی)، تامین خدمات، کسب‌وکارهای عملیاتی (تصدی‌گری)، عدم ثبات مدیریت، استفاده از ابزارهای سیاسی و نه ابزارهای عقلانی برای رسیدن به هدف، تحمیل نیروی انسانی به سازمان‌ها که تناسبی با نیازهای سازمان‌ها ندارند، موازی کاری و تداخل وظایف، اصرار بر حفظ وضع موجود، تمرکز بر فعالیت‌های غیر کلیدی، وابستگی به بودجه و اعتبارات دولتی.

با توجه به اینکه در این پژوهش تلاش شد که نقش‌های لایه حکمرانی سازمان‌های دولتی ایران با استفاده از مصاحبه با خبرگان استخراج گردد، محدودیت اصلی این تحقیق عدم دسترسی راحت به خبرگان لایه حکمرانی در سازمان‌های دولتی است که امکان مصاحبه با برخی از بازیگران اصلی فراهم نبود. دانش‌افزایی این تحقیق نیز از آن حیث است که تاکنون پژوهشی که با توجه به ویژگی‌های سازمان‌های دولتی ایران، نقش‌های لایه حکمرانی را مشخص کند انجام نشده است.

ملاحظات اخلاقی

پیروی از اصول اخلاق پژوهش

تمامی اصول اخلاق در پژوهش، در این مقاله رعایت شده است.

حامی مالی

این مقاله حامی نداشته است.

تعارض منافع

بنابر اظهار نویسندگان این مقاله تعارض منافع ندارد.

و در صورت عدم توجه به نقش‌ها و مسئولیت‌های اصلی خود (که اجزاء آن به تفصیل در جدول ۲ آمده است)، به جای ارزش‌سازی، در دام ارزش‌سوزی گرفتار خواهد شد. برخی از پیامدهای منفی این عدم توجه عبارت‌اند از:

- افزایش بوروکراسی به دلیل افزایش سطوح تصمیم‌گیری؛
- محدودیت اختیارات در واحدهای عملیاتی و تمرکز آن در واحدهای ستادی؛
- عدم تصمیم‌گیری به‌موقع واحدهای ستادی و کندی فرآیند تصمیم‌سازی در آن‌ها؛
- عدم اشراف واحدهای ستادی به واقعیت‌های واحدهای عملیاتی و صفی و در نتیجه، تصمیم‌گیری ضعیف و یا ترس از تصمیم‌گیری؛
- مداخله‌های بی‌مورد در فعالیت‌های عملیاتی؛
- افزایش هزینه سربار.

اوزورن و هاچینسن بر این باورند که یکپارچه کردن سکان‌داری با جریان منابع و جدا کردن آن از پاروزنی، مزایای زیادی در پی دارد که برخی از آنها عبارتند از اینکه سیاست‌گذاران را از درگیر شدن در جزئیات عملیات بازمی‌دارد و به آنها فرصت می‌دهد به تصویر کلان [فلسفه وجودی] بپردازند، دخالت در کار را به حداقل می‌رساند، رهبران را از اسارت سیاسی در چنگال تامین‌کنندگان خدمات آزاد می‌کند، جوابگویی به عملکرد را محقق می‌کند و به رهبران برای تامین نیازهای متنوع مشتریان، انعطاف‌پذیری بیشتری می‌دهد. (اوزورن و هاچینسن، ۱۳۸۹، ۱۸۱)

همچنین با توجه به بررسی پیشینه و بر اساس نتایج حاصل از مصاحبه‌ها، به نظر می‌رسد که ستادهای



منابع

منابع فارسی

اوزبورن، دیوید؛ و گبلر، تد (۱۳۸۹). بازآفرینی دولت (ترجمه فضل‌اله امینی). تهران: انتشارات فرا.

پورعزت، علی‌اصغر (۱۳۹۰). مبانی مدیریت دولتی. تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).

داناایی‌فرد، حسن؛ و الوانی، سید مهدی (۱۳۸۵). استراتژی تحول در بخش دولتی ایران. دانشور رفتار، ۱۷، ۹۷-۱۲۰.

References

- Aghazadeh, H., & Ahmadi, I. (2017). Strategic Management Model of Parent (Holding) Organization.
- Al Sabahi, S., Wilson, M. G., Lavis, J. N., El-Jardali, F., & Moat, K. (2022). Examining and contextualizing approaches to establish policy support organizations—a mixed method study. *International Journal of Health Policy and Management*, 11(9), 1788-1800.
- Babaei, S., & Tavakoli, G. (2017). Deriving basic rationalities in public policy making process. *Iranian Journal of Public Policy*, 3(1), 63-82.
- Babaei, S., & Tavakoli, G. (2015). A Policy Making process Model for Public Organizations. *Iranian Journal of Public Policy*, 1(3), 29-53.
- Cheah, S. L. Y., & Ho, Y. P. (2020). Effective industrial policy implementation for open innovation: The role of government resources and capabilities. *Technological Forecasting and Social Change*, 151, 119845.
- Craig, A. M. (2020). Functional and dysfunctional aspects of government bureaucracy. In *Modern Japanese organization and decision-making* (pp. 1-32). University of California Press.
- Dye, T. R. (2011). *Understanding Public Policy* (13th ed.). Upper Saddle River, N.J.: Pearson Education.
- Esman, M. J. (2019). The state, government bureaucracies, and their alternatives. In *Handbook of comparative and development public administration* (pp. 751-760). Routledge.
- Ešty, D. C. (2006). Good governance at the supranational scale: globalizing administrative law. *The Yale Law Journal*, 1490-1562.
- Ešty, D. C. (2007). Good Governance at the World Trade Organization: building a foundation of administrative law. *Journal of International Economic Law*, 10(3), 509-527.
- Indahsari, C. L., & Raharja, S. U. J. (2020). New public management (NPM) as an effort in governance. *Jurnal Manajemen Pelayanan Publik*, 3(2), 73-81.
- Khan, A., Waris, M., Ismail, I., Sajid, M. R., Ullah, M., & Usman, F. (2019). Deficiencies in project governance: An analysis of infrastructure development program. *Administrative sciences*, 9(1), 9.
- King, N., & Horrocks, C. (2010). *Interviews in qualitative research*. London: Sage.
- Kvale, S. (1996). *Interviews: An Introduction to Qualitative Research Interviewing*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Maykut, p., & Morehouse, R. (1994). *Beginning qualitative research: A Philosophic and practical guide*. London: The Falmer Press.
- Mohammadi, A., & Mohammadi, S. (2021). Providing a conceptual model for the innovation strategy by using scenariobased technology roadmap in context of smart logistic system. *Journal of Organizational Culture, Communications and Conflict*, 25, 1-12.
- Torring, J., Andersen, L. B., Greve, C., & Klausen, K. K. (2020). *Public governance paradigms: Competing and co-existing*. Edward Elgar Publishing.