

# دولت افقی و هماهنگی افقی

## (چرایی، موانع کلیدی و راهبردها)

عزیز منصوری،\* عبدالرضا فاضلی\*\*

تاریخ پذیرش ۹۲/۱/۱۸

تاریخ دریافت ۹۱/۶/۱۹

یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های اغلب کشورها و به‌ویژه کشورهای در حال توسعه اجرای سیاست‌های عمومی است و از موانع تحقق این خواسته، ضعف دولت افقی و عدم هماهنگی آن در اجرای این سیاست‌هاست. این مقاله بر نقش روزافزون هماهنگی افقی در عرصه دولت پاسخ‌گو و حکمرانی خوب در کشورهای مختلف و ایران تأکید دارد و ارزش‌های دینی و ملی شامل مشورت در امور، امر به معروف و نهی از منکر و نقش قسط و عدل در جامعه اسلامی ایران پشتوانه این نظریه است. فقدان الگوی مدیریت بومی ایرانی - اسلامی و مقاومت نظام مدیریت دولتی در مقابل تغییرات بنیادین به‌عنوان مهم‌ترین موانع هماهنگی افقی بین ارکان سیاستگذاری‌های سطح ملی شامل قوای سه‌گانه مجریه، قضائیه و مقننه نیز شناسایی و مورد تأکید قرار گرفته است. استفاده از اتوماسیون اداری برای شفاف‌سازی نظام‌های اداری و تلاش برای عملیاتی کردن اخلاق و وجدان کاری با اتکا به ارزش‌های دینی و فرهنگ ملی هم به‌عنوان راهکارهای تقویت هماهنگی افقی در دولت توصیه شده است.

**کلیدواژه‌ها: دولت؛ دولت افقی؛ هماهنگی افقی؛ پاسخ‌گویی؛ موانع کلیدی هماهنگی؛ حکمرانی خوب**

\* دانشجوی دکتری مدیریت راهبردی، دانشگاه عالی دفاع ملی (نویسنده مسئول)؛

Email: azizmansouri@hotmail.com

\*\* دانشجوی دکتری مدیریت راهبردی، دانشگاه عالی دفاع ملی، عضو هیئت علمی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛

Email: r\_fazeli@yahoo.com

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیستم، شماره هفتادوسه، بهار ۱۳۹۲

## مقدمه

دولت‌ها مدت‌های مدیدی به دنبال کشف ابزارهایی برای ایجاد سیاست‌های یکپارچه بوده‌اند. پیچیدگی مسائل اجتماعی معاصر چالش‌های فراوانی را فراروی هماهنگی بین سیاست‌های عمومی ایجاد کرده است. بسیاری از حوزه‌های سیاستگذاری عمومی مانند مبارزه با اعتیاد، بهداشت عمومی، توسعه پایدار و بسیاری از حوزه‌های توسعه اجتماعی - اقتصادی منطقه‌ای نیازمند طراحی و به‌کارگیری راهبردهای مداخله‌گر پیچیده دولتی است که بخش‌ها و سطوح مختلف مدیریت کلان دولتی و سازمانی را در بخش‌های مختلف جامعه درگیر می‌کند. بدون شک هماهنگی و یکپارچگی از موضوع‌های مهم اداره عمومی و سیاستگذاری عمومی است. از این رو یکی از رویکردهای جدید برای ایجاد هماهنگی در دولت که در سال‌های اخیر به آن تأکید شده تقویت دولت افقی<sup>۱</sup> است.

در کشور ما تجربه اندکی در حوزه مدیریت افقی وجود دارد و هنوز سیاستگذاری‌های مطلوبی که بتوان با تکیه بر آن به اهداف دولت افقی دست یافت، مشاهده نمی‌شود. بنابراین ضروری است تحقیقات گسترده و منسجمی در راستای تقویت آن انجام شود (دانایی‌فرد و دیگران، ۱۳۸۹: ۱۰). اختلاف نظر مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان در عرصه قانونگذاری که منجر به تشکیل مجمع تشخیص مصلحت نظام برای ارائه راهکار مناسب و نزدیک‌تر کردن دیدگاه‌های این دو نهاد شد، در واقع نمونه‌ای از تلاش‌ها برای استقرار هماهنگی افقی در کشورمان است.

در مقاله حاضر با استفاده از روش دلفی و نظرسنجی از تعدادی صاحب‌نظران درصدد پاسخ‌گویی به پرسش‌های این تحقیق هستیم که مهم‌ترین هدف آن اثبات ضرورت اتخاذ روش هماهنگی افقی در عرصه سیاستگذاری عمومی، شناسایی موانع آن و ارائه راهکارهایی برای رفع موانع گفته شده در کشورمان است. به نوعی پی بردن به ارتباط میان دولت افقی، دولت پاسخ‌گو و نظام اسلامی از مهم‌ترین دستاوردهای این مطالعه است.

عدم هماهنگی افقی در دستگاه‌های عمومی هر نظام سیاسی هزینه‌های فراوانی را به این جوامع تحمیل کرده و از میزان اثربخشی و کارایی قابل قبول سیاست‌های عمومی می‌کاهد. با توجه به تجربه موفق کشورهای توسعه‌یافته و صنعتی در زمینه کاهش هزینه‌ها و جلب مشارکت عمومی در عرصه‌های مختلف، به نظر می‌رسد به‌رغم موانع موجود در ایران، پیروزی انقلاب اسلامی و تشکیل نظام جمهوری اسلامی و تجربه حدود سی و پنج سال مردم‌سالاری دینی، فرصت تاریخی مناسبی را برای بازنگری در سیاستگذاری عمومی در کشورمان فراهم آورده است. مقاله حاضر در همین راستا می‌کوشد با نگاهی به پیشینه، چرایی و موانع هماهنگی افقی در دولت، راهکارهایی را در این زمینه ارائه نماید.

## ۱ ادبیات تحقیق

### ۱-۱ طرح مسئله

دولت افقی و موانع تحقق آن موضوع به‌نسبت جدیدی در عرصه مسائل اجتماعی، سیاسی و حکمرانی است که درباره آن پژوهش‌های محدودی انجام شده است. به عقیده یکی از صاحب‌نظران، بسیاری از این موانع در چارچوب سازمان دولتی وجود دارند و مدیران دولتی در میزان حمایت از شیوه‌های جدید حکمرانی متفاوت‌اند. نظام‌های سیاسی مایل نیستند اعتقادات راسخشان را در مقابل دیدگاه‌های مخالف قرار دهند. از نگاه آنان دستیابی به توافق‌های منصفانه میان گروه‌های مختلف بسیار دشوار است، به‌طوری‌که قادر به گفت‌وگوی اساسی با یکدیگر نیستند. به‌عبارت‌دیگر هنگامی که الگوی خاصی از ثبات مستقر شد، مناسب و معتبر دانستن سایر موارد احتمالی دشوار می‌شود (همان: ۲۸).

مانع دیگری که برای حکمرانی افقی وجود دارد، ترس از تحقق نیافتن هدف‌هاست. در بسیاری از موارد مدیران دولتی از این که اهداف مورد مذاکره‌شان در فرایندهای پیچیده با سایر سازمان‌های دولتی تحقق نیابد، واهمه دارند. از این‌رو در برابر حرکت به‌سوی پاسخ‌گویی افقی مقاومت نشان می‌دهند (Edelenbos, 2005: 111).

عده‌ای از صاحب‌نظران معتقدند ایران در جایگاه یک کشور در حال توسعه با موانع متعددی برای رسیدن به هدف‌های بخش عمومی مواجه می‌شود، که نتیجه فقدان هم‌گرایی و کارکرد افقی در نظام اداری است و شواهد و قراینی مبنی بر تغییر جهت گیری دولت به سمت روابط افقی تر با سایر بخش‌ها مشاهده نمی‌شود. بزرگ‌تر شدن اندازه دولت نیز مزید بر علت است، به گونه‌ای که بررسی‌های اقتصادی حاکی از آن است که از سال ۱۳۷۷ به بعد، حجم دولت در اقتصاد ایران به‌طور مرتب بیشتر شده است. براساس آمارها، این نسبت‌ها از سال ۱۳۸۴ به بعد رشد بالایی داشته است. علاوه بر این به نظر می‌رسد ساختار قدرت از تشکیل همبستگی دمکراتیک مدنی نیز جلوگیری کرده است. نتیجه این امر عدم رضایت شهروندان از گسترش غیرعقلایی دولت، اختیار پراکنده در زمینه تصمیم‌گیری، فرایندهای تکراری، قطع‌کننده و بیهوده در بخش عمومی، گسترش شاخص‌های بی‌اعتمادی و بدبینی عمودی، کاهش احساس همبستگی و پیوند اجتماعی و افزایش بی‌اعتمادی سیاسی به‌ویژه در امر تأثیرگذاری سیاسی است (دانایی‌فرد و دیگران، ۱۳۸۹: ۲۸).

## ۱-۲ پیشینه و چرایی

بررسی چرایی عدم شکل‌گیری دولت افقی در ایران به پژوهش‌های متعددی نیاز دارد، اما از آنجا که اتخاذ رویکرد همکاری با دیگر بخش‌ها در ارائه خدمات به‌منظور دستیابی به هدف‌هایی که به‌طور مشترک تعریف شده است، جوهره دولت افقی را شکل می‌دهد، باید دید که چه عواملی باعث شده تا دولت‌ها در ایران از مشارکت فعالانه با سایر بخش‌ها در اداره کشور اجتناب کنند و همواره سازمان‌ها و وزارتخانه‌های دولتی عاملان اصلی در شکل دادن به قدرت دولت باشند (امیرخانی، ۱۳۹۰: ۷).

البته مطالعات متنوعی درباره نحوه رفتار سیاسی و اجتماعی در ایران انجام شده است. بسیاری از نظریه‌پردازان بر این عقیده‌اند که ادبیات فرهنگ و رفتار ایرانی نشانه‌هایی از خودمداری، آمریت و اقتدارگرایی را در درون خود نهادینه کرده است. از این رو هر گروه

اجتماعی که به قدرت برسد به گونه‌ای اجتناب‌ناپذیر از الگوهای رفتار آمرانه بهره‌مند می‌شود. این امر به نوبه خود مانع از اصلاحات فزاینده و توزیع قدرت شده است؛ چراکه الگوهای رفتار آمرانه به ظهور شخصیت‌های خودمدار منجر می‌شود و این شخصیت نیز همواره تلاش می‌کند تا دیگران را از طریق فعالیت‌های متنوع در کنترل خود قرار دهد. شاید بتوان دلیل پیدایش این الگوی رفتاری را در این امر دانست که ایران در طول تاریخ، دولت و جامعه‌ای خودکامه بوده است، یعنی قدرت و اقتدار، ریشه در حقوق و قانون نداشته و نظام حکومتی همواره استبدادی و هر تصمیمی به اراده شاه بستگی داشته است. از این رو دولت و جامعه عملاً از هم مستقل و با یکدیگر دشمن بوده‌اند. دولت نماینده طبقات اجتماعی بالاتر نبوده است، بلکه برعکس این طبقات به واسطه امتیازاتی که دولت به آنها می‌داد و هر گاه می‌خواست از آنها دریغ می‌کرد، زیردست و وابسته به دولت بوده‌اند.

درباره چرایی پیدایش این شرایط باید خاطر نشان کرد که ایران سرزمینی پهناور است و به استثنای چند منطقه محدود، با کم‌آبی مواجه می‌باشد و این مسئله به پراکندگی روستاها منجر شده است. کمبود آب در کشور مانع سرمنشأ مناسبات ویژه‌ای بوده که در چارچوب شیوه تولید آسیایی می‌گنجد. عدم توانایی کشاورزان برای فراهم‌آوری آب مورد نیاز باعث شده که روستائیان دولت مرکزی را مسئول فراهم کردن آب و شبکه‌های آبیاری بدانند. از این رو زمین‌های خود را نیز وابسته به حکومت مرکزی می‌دانستند. دولت مرکزی نیز برای انجام این امور عمومی (آبیاری) از کار روستائیان استفاده می‌کرد. این شرایط به نوبه خود امکان شکل‌گیری هر گونه مقاومت علیه دستگاه مرکزی را از بین می‌برد و رمز تداوم استبداد شرقی را شکل می‌داد (همان: ۸). هنگامی که چنین مناسباتی در حوزه تولید برای قرن‌ها در جامعه دوام می‌یابد، به تدریج برای عملکرد اعضای آن جامعه، هنجارها و سنت‌هایی را به وجود می‌آورد که حتی پس از تغییر زمینه‌های اولیه تولید آنها، به صورت قواعد اجتماعی حاکم بر مناسبات مردم در جامعه دوام می‌یابد و خود مرکز الهام رفتاری می‌شود (همان).

در دوران معاصر یعنی از سال ۱۳۷۸ تا سال ۱۳۸۷ درآمدهای نفتی دولت بیشتر از ۴۲ درصد

درآمدهای بودجه را به خود اختصاص داده است. از این رو می‌توان دولت ایران را دولت رانتیر برشمرد. رانت خارجی که مستقیماً به خزانه دولت سرازیر می‌شود و هیچ‌گونه ارتباط جدی با فعالیت‌های اقتصادی داخلی کشور ندارد، عواقب منفی متعددی برای دولت، ارتباط دولت و جامعه و اقتصاد ملی به همراه دارد. یکی از تأثیرات عمده رانت این است که استقلال دولت را از جامعه افزایش می‌دهد و به علت دارا بودن قدرت انحصاری، از آن برای حفظ و تداوم خود استفاده می‌کند. دولت رانتیر برای کسب و حفظ مشروعیت می‌تواند با مصرف رانت در راستای رفاه مردم و جلب همکاری نخبگان و گروه‌های غیرحاکم، اغلب شکل پاتریمونیالیستی به خود بگیرد. به عبارت دیگر از ارتباطات خانوادگی و فامیلی به طور آشکار استفاده می‌شود تا افراد مورد نظر دولت رانتیر مورد حمایت قرار گیرند. تأثیر دیگر وابستگی به درآمدهای نفتی این است که دولت، دغدغه توجه به افزایش کارایی، اثربخشی و بهره‌وری را در ارائه خدمات ندارد، و با توجه به رفتارهای آمرانه در دولت، نیازی به همکاری با دیگر بخش‌ها و تغییر جهت به سمت جهت‌گیری افقی، احساس نمی‌شود. بنابراین دولت سعی می‌کند تا با استفاده از توزیع درآمدهای حاصل از رانت، کسب مشروعیت کرده و نقاط ضعف موجود را بپوشاند. شاید واریز درآمدهای نفتی به حساب مردم و اخذ مالیات از آنها برای اداره امور کشور بتواند راه‌حلی برای این مشکلات و مسائلی از این قبیل باشد. به عبارت دیگر شعار عدم دریافت مالیات در مقابل عدم وجود نمایندگی جزء اساسی رانتیرسم می‌شود (همان: ۹).

از این رو دولت هیچ‌گونه ضرورتی برای همکاری با سایر بخش‌ها احساس نمی‌کند. بدیهی است خلع ید از منابع مستقل از مالیات و پایان بخشیدن به اقتصاد رانتی می‌تواند گامی در راستای حل این مشکل و موانع دیگر فراراه توسعه ایران محسوب شود. البته باید توجه داشت که دولت افقی جایگزینی برای دولت عمودی نیست و انتخاب میان این دو شیوه نیز مطرح نیست. درباره ساختارهای سنتی وزارتخانه‌ها هم مباحث متعددی وجود دارد و چالش موجود این است که چگونه می‌توان ظرفیت اثربخشی را برای نظام فعلی به وجود آورد که بتواند به شکل افقی نیز به فعالیت پردازد. این امر مستلزم تغییرات عمده

در برخی سطوح است. اما تجارب و یافته‌های سایر کشورها و مبانی نظری نشان می‌دهند که این امر بیش از آنکه فرایندی انقلابی باشد، فرایندی تکاملی است (همان: ۱۰).

### ۱-۳ مفاهیم و تعاریف

#### ۱-۳-۱ هماهنگی

هماهنگی فرایندی است که طی آن همه بخش‌های تشکیل‌دهنده یک کل، برای کسب هدف مشترک ترکیب می‌شوند. هماهنگی با مجموعه‌ای از سازوکارهای ساختاری و رفتاری تحقق می‌یابد که برای مرتبط ساختن اجزای سازمان با یکدیگر به کار می‌روند و نیل به اهداف سازمانی را تسهیل می‌کنند (رضائیان، ۱۳۸۶: ۳۶۳).

هماهنگی وقتی ایجاد می‌شود که اولاً، میان فعالیت‌ها و بخش‌های مختلف توافق و سازگاری ایجاد شود و ثانیاً، سازمان دارای وحدت جهت و هدف باشد تا از این طریق کارها آسان و شرایط موفقیت با حداقل هزینه تأمین شود (نیکواقبال، ۱۳۸۷: ۴۳).

هماهنگی دو معنای مشترک دارد: اول، حدی که سازمان در فعالیت‌های خود، فعالیت‌های سایر سازمان‌ها را در نظر می‌گیرد و دیدگاه بین‌سازمانی را مطرح می‌کند که مقیاس مناسبی برای همکاری بین‌سازمانی است؛ دوم، هماهنگی به عنوان یکپارچگی سیاست‌ها که براساس آن در انتخاب سیاست‌های عمومی دامنه گسترده‌ای از فعالیت‌ها و برنامه‌های سازمان‌های گوناگون در نظر گرفته می‌شود (دانایی‌فرد و دیگران، ۱۳۸۹: ۱۲).

واژه هماهنگی به معنای به کارگیری سازوکارهایی است که اجزای مختلف یک نظام را کنار هم نگه می‌دارد. عده‌ای از دانشمندان نیز هماهنگی را گردهم آوردن اجزای به هم وابسته در ارتباطی منظم برای ایجاد کلیتی واحد تعریف می‌کنند (Brown and Keast, 2003: 107).

هماهنگی غالباً مشکل اساسی در اجرای خط‌مشی‌هاست. زمانی که برنامه، پروژه یا خط‌مشی‌ای ناهماهنگ باشد، بدین معناست که اجزای آن باهم سازگاری ندارند و برای دستیابی به نتایج مطلوب در تعامل با یکدیگر نیستند. عده‌ای از محققان، هماهنگی را

متشکل از سه نوع فعالیت تقسیم اطلاعات، تقسیم منابع و فعالیت مشترک می‌دانند. تقسیم اطلاعات شامل ارتباطات است. یعنی یک نهاد این اجازه را به سایر نهادها می‌دهد تا از نوع فعالیت و عملکردش آگاه شوند. این کار می‌تواند از طریق ارائه گزارش‌ها، برگزاری جلسات، ایجاد واحد اطلاع‌رسانی و ... انجام گیرد. تقسیم منابع یعنی منابعی که توسط یک سازمان برای اهداف خاص (مانند انعقاد قراردادها و همکاری‌های دوطرفه بین سازمان‌ها) اختصاص می‌یابد. فعالیت مشترک نیز شامل برنامه‌ریزی، جمع‌آوری داده‌ها، ارائه خدمات، نظارت و آموزش است (Brinkerhoff, 1996: 1497).

روابط بین‌سازمانی به صورت تدریجی (افزایشی) به وجود می‌آید، با تبادل منابع رشد می‌کند و در شبکه‌ای از وابستگی‌های متقابل توسعه می‌یابد. عده‌ای معتقدند روابط بین‌سازمانی در اثر تبادلات کوچک اما موفق بین‌سازمانی ایجاد و رشد می‌کند (Van de Van and Walker, 1984: 598). هماهنگی ممکن است با هدف نیل به یکی از مقاصد ذیل انجام شود:

۱. پیشگیری: پیش‌بینی مسائل و مشکلات آتی و ایجاد هماهنگی برای مقابله با آنها،
  ۲. اصلاح: تشخیص وضعیت غیرعادی و تعیین نقایص سیستم و ایجاد هماهنگی برای رفع آنها،
  ۳. تنظیم: شناسایی مختصات نظم موجود و ایجاد هماهنگی برای حفظ آنها،
  ۴. بهبود: بررسی عملیات زیرسیستم‌های موجود و ایجاد هماهنگی برای بهبود آنها.
- ایجاد هماهنگی نیز از طریق سلسله‌مراتب فرماندهی، استاندارد کردن فعالیت‌های سازمانی، واحدهای سازمانی هماهنگ‌کننده (موقت و ثابت) و خودهماهنگی صورت می‌گیرد (امیر کبیری، ۱۳۸۴: ۱۶۱).

### ۲-۳-۱ هماهنگی در دولت

دولت‌ها همیشه با مسئله‌ای به نام تعارض بین وزارتخانه‌ای و سازمانی مواجه‌اند. این وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها همیشه در حال رقابت با یکدیگرند. از این رو دولت‌ها به دنبال



کاهش این رقابت درون‌دولتی و کشف ابزارهای ایجاد سیاست‌های عمومی برای حداقل کردن تعارض بین نهادها در ارائه خدمات هستند (Bourgault, 2007: 257). مثال‌های زیادی از تلاش دولت‌ها برای ایجاد ساختارهای افقی‌تر وجود دارد، اما عمدتاً با چالش‌هایی در ایجاد یکپارچگی در خط‌مشی‌ها روبه‌روست (Peter, 1998: 295).

ایجاد هماهنگی در دولت‌ها به روش‌های مختلفی انجام می‌شود. برای دستیابی به راهبرد هماهنگ در دولت، باید سیاست‌گذاری را به‌سوی راه‌حل‌های جامع‌تر برای حل مسائل عمومی هدایت و ابزارهایی سازگار با نیازهای عمومی در آینده ایجاد کرد. همکاری متقابل به‌عنوان یک راهبرد هماهنگ‌سازی در دولت می‌تواند برای تقویت هماهنگی به‌کار رود (دانایی‌فرد و دیگران، ۱۳۸۹: ۱۱-۱۰).

فرایند همکاری چند سازمان برای حل مشکلاتی که یک سازمان به تنهایی نمی‌تواند آن را حل کند، همکاری متقابل نام دارد (Mcguire, 2000: 278). مفهوم فعالیت مشترک یا باهم کار کردن در دهه ۱۹۷۰ با همکاری متقابل بخش‌های مختلف دولت شکل یافت و در دهه ۱۹۹۰ مشارکت، به‌صورت روابط بین‌بخشی در دولت برای ایجاد یکپارچگی بین سیاست‌های مجزا مورد تأکید قرار گرفت (Sullivan, Barnes and Matka, 2002: 205). در واقع امروزه دولت‌ها به سطوح بالاتری از همکاری متقابل تمایل دارند و به تعریف مجددی از خود به‌عنوان تسهیلگران درگیر در زنجیره ارزش رسیده‌اند و برای دستیابی به اهداف مورد نظرشان، متکی به همکاری متقابل‌اند. دولت‌های مختلف برای رسیدن به همکاری متقابل رویکردهای گوناگونی را برگزیده‌اند و آنها را با عنوان‌های مختلفی به کار برده‌اند: استرالیا (دولت یکپارچه)، بریتانیا (دولت متحد) و کانادا (دولت افقی). این اسامی، عناوینی برای نظریات جدید هماهنگی در بخش عمومی محسوب می‌شوند که اگرچه متفاوت‌اند، اما هر کدام به دنبال هدفی در اداره امور عمومی از طریق نوآوری‌های مشابه هستند و می‌خواهند دولت را نسبت به نیازهای شهروندان پاسخ‌گوتر کنند.

### ۱-۳-۳ افقی شدن

جهانی شدن و تفویض اختیار از جمله چالش‌هایی است که به ظهور تحولات چشمگیر در شیوه‌های حکمرانی دولت‌ها منجر شده‌اند. یکی از این تحولات، حرکت دولت‌ها به سمت افقی شدن است. افقی شدن، بیانگر تغییر از مدل عمودی تر دولت به مدل افقی تر است. در دولت افقی، عاملان از جایگاه به نسبت مساوی برخوردارند و بیشتر همکار هستند تا مرئوس. در این دولت دستورالعمل‌ها و تصمیم‌ها را نمی‌توان تحمیل کرد و مذاکره بیش از دستور به کار می‌رود و چون تمام بخش‌ها توانمند شده و در برابر یکدیگر پاسخ‌گو هستند، ارتباطات متقارن‌تر است و از آنجا که خودتنظیمی، جایگزین چارچوب‌های تحمیلی شده، استقلال، بیشتر است. البته این شیوه حکمرانی، چالش‌هایی را نیز با خود به همراه دارد؛ از جمله اینکه روابط سنتی پاسخ‌گویی را به چالش می‌کشد، از این رو به پیدایش سازوکارهای افقی پاسخ‌گویی منجر شده است (امیرخانی، ۱۳۹۰: ۱).

### ۱-۳-۴ پاسخ‌گویی افقی

فرایند افقی شدن که به طور فزاینده در طول سال‌های گذشته رخ داده، باعث شده است تا سؤال‌هایی درباره کنترل دمکراتیک بر اعمال قدرت به وجود آید؛ چرا که در طول زمان سازوکارهای پاسخ‌گویی برای دولت‌های عمودی توسعه یافته است (Wilson, 1887: 197). در کشورهای دارای پارلمان، نمایندگان (کاندیدها) در زمان انتخابات در مقابل جامعه، وزرا در مقابل اعضای پارلمان و کارکنان بخش عمومی هم در مقابل وزرا پاسخ‌گو هستند (Papadopoulos, 2003: 473).

مدیریت دولتی دارای انواع گسترده‌ای از ترتیبات پاسخ‌گویی است. نویسندگان متعدد طبقه‌بندی‌های متفاوتی از پاسخ‌گویی ارائه کرده‌اند. عده‌ای بین پاسخ‌گویی سیاسی، سلسله‌مراتبی، حرفه‌ای و قانونی تمایز قائل می‌شوند و عده‌ای دیگر میان پاسخ‌گویی بر مبنای نتایج، فرایندها و امور مالی فرق می‌گذارند. ترتیبات پاسخ‌گویی بر مبنای نوع رابطه میان

حساب پس دهنده و حساب پس گیرنده از هم متمایز می‌شوند. در نوع سنتی پاسخ‌گویی، فرد بالادست از فرد زیردست تقاضای پاسخ‌گویی دارد. این شیوه بر مبنای اصل مالکیت است. این موارد را می‌توان به‌عنوان اشکال عمودی پاسخ‌گویی در نظر گرفت. در پاسخ‌گویی افقی؛ سازمان‌های نیمه‌مستقل، ارزیابی‌کنندگان مستقل، مأموران عالی‌رتبه دولت، روزنامه‌نگاران، گروه‌های ذی‌نفع و مشتریان همگی می‌توانند در جایگاه حساب پس گیرنده‌گان مستقل عمل کنند. این موضوع اغلب مبتنی بر اصل حقوق و منافع است. در این پاسخ‌گویی، هر طرفی در مقابل آنچه که سایرین برای تقبل نقش‌های موردنظر انجام می‌دهند، پاسخ‌گوست. به این ترتیب عناصر موجود در پاسخ‌گویی افقی را می‌توان به ترتیب زیر برشمرد:

۱. رابطه حساب پس دهنده و حساب پس گیرنده رسمی بوده و حساب پس گیرنده، مستقل از روابط سلسله‌مراتبی حساب پس دهنده و خود عمل می‌کند.

۲. فرایند پاسخ‌گویی با اطلاعات آغاز می‌شود، به گونه‌ای که حساب پس دهنده موظف به تشریح و توجیه رفتار خویش است.

۳. بعد از طی مراحل بحث، حساب پس گیرنده سؤال‌های خود را مطرح می‌کند، آنها مشغول گفت‌وگو می‌شوند و حساب پس گیرنده قضاوت می‌کند.

۴. حساب پس دهنده ممکن است با پیامدهای تنبیه رسمی و غیررسمی از قبیل انتشار اظهارنظرانش در شبکه خط‌مشی مواجه شود (O'donnll, 1998).

پاسخ‌گویی افقی به منزله گسترش زنجیره دمکراتیک کنترل‌ها بر بوروکراسی محسوب می‌شود. هدف از سازوکار پاسخ‌گویی افقی این نیست که جایگزین پاسخ‌گویی عمودی شود، بلکه با گسترش سازوکار پاسخ‌گویی عمودی، در کنار یکدیگر، پاسخ‌گویی مختلط را شکل می‌دهند (Michels and Meijer, 2008: 165).

امروزه دولت‌ها با چالش‌های جدیدی در چگونگی هماهنگی کارکردهای دولت مواجه شده‌اند. فرایندهای کنترل بودجه که در بوروکراسی‌های سنتی از کارکرد خوبی برخوردارند، درباره ذی‌نفعان غیردولتی یا شکل دادن مشوق‌ها اثربخشی کمتری دارند.

هیچنین نظام‌های پرسنلی که به منظور جلوگیری از مداخله سیاسی در دولت طراحی شده، با این چالش‌ها کمتر منطبق‌اند. به دنبال این امر دولت در همه سطوح خود را با مسئولیت‌های جدیدی روبه‌رو می‌بیند، اما ظرفیت لازم را برای اداره اثربخش آنها ندارد. با توجه به این مشکلات صاحب‌نظران به این نکته پی برده‌اند که تحقق هدف‌های دولت مستلزم همکاری مشترک میان ذی‌نفعان است. همچنین همکاری نزدیک و عملکرد هماهنگ نیروهای درگیر یکی از چالش‌های مهم مدیریت در سطح ملی می‌باشد که مستلزم راه‌حل‌های خلاقانه و انعطاف‌پذیر است. وابستگی متقابل نیروها نیز نیازمند استراتژی ایجاد هماهنگی بین‌سازمانی است (Brinkerhoff, 1996: 1497).

از دهه ۱۹۹۰ دانشگاهیان و متخصصان رویکردهای مختلفی را به این نوع از هماهنگی‌های ملی اتخاذ کرده‌اند. بسیاری بر این نکته پافشاری می‌کنند که بهترین راه‌حل، اصلاح ساختارها و فرایندهاست، درحالی‌که گروهی استفاده از شبکه‌ها را توصیه می‌نمایند. عده‌ای عقیده دارند که هم فرهنگ سازمان و هم رفتار کارکنان بخش عمومی به تغییرات نیاز دارد، درحالی‌که گروهی دیگر بر شکل‌گیری دولت افقی تأکید کرده و آن را بهترین راه‌حل می‌دانند. این مباحث ماهیت افقی دارند و مستلزم نظام مدیریت افقی هستند. به همین دلیل امروزه دولت‌ها تلاش می‌کنند به سمت افقی شدن حرکت کرده و از روابط سلسله‌مراتبی سنتی فاصله بگیرند.

توجه به این نکته ضروری است که ایران به عنوان یک کشور در حال توسعه اغلب با مشکلات فراوانی در زمینه دستیابی به هدف‌های بخش عمومی مواجه می‌شود که به دلیل فقدان هم‌گرایی و کارکرد افقی در نظام اداری است. عدم رضایت شهروندان، گسترش غیرعقلایی دولت، اختیارات پراکنده در زمینه تصمیم‌گیری، فرایندهای تکراری، قطع‌کننده و بیهوده در بخش عمومی و مانند آن برخی از مشکلات گفته شده درخصوص عدم هم‌گرایی نظام دولتی است (دانایی فرد و دیگران، ۱۳۸۹: ۱).

حکمرانی در محیطی که تحت تأثیر جهانی شدن قرار دارد، مستلزم ایجاد ارتباط به‌جای

دستور، متقاعدسازی به جای کنترل و توانمندسازی و جلب مشارکت در مقابل انجام دادن است. هم‌زمان با فرایند بین‌المللی شدن خط‌مشی‌گذاری که در سایه جهانی شدن به وقوع می‌پیوندد، تفویض اختیار، به محلی شدن بسیاری از محدوده‌های خط‌مشی عمومی منجر می‌شود. در شرایط کنونی، اغلب ساختار دولت‌ها کارکرده‌محور است، درحالی‌که بیشتر مشکلات محدوده‌محورند. این مشکلات ریشه در آموزش مدیریت دارد. بسیاری از دانشکده‌های مدیریت خود را با چالش‌هایی که نهادهای بخش عمومی با آن مواجه‌اند، تطبیق نداده‌اند. این امر به نوبه خود باعث می‌شود تا کارکنان بخش عمومی که وظیفه دستیابی به منفعت عمومی را در درون و بیرون از دولت برعهده دارند، نتوانند آموزش‌های لازم را دریافت کنند (امیرخانی، ۱۳۹۰: ۴).

#### ۵-۳-۱ خط‌مشی‌گذاری افقی

امروزه دولت‌ها برای خط‌مشی‌گذاری افقی تلاش زیادی می‌کنند؛ زیرا بسیاری از اهداف آنها پیچیده بوده و معمولاً بخش‌های متعددی را درگیر می‌نماید. هماهنگی خط‌مشی در دولت عامل کلیدی حکمرانی مؤثر است و سازوکارهای حکمرانی (استانداردها، مقررات، سیاست‌ها، فرایندها و رویه‌ها) به منظور ایجاد هماهنگی بین قسمت‌های مختلف بخش عمومی به کار می‌رود. یکی از صاحب‌نظران شاخص‌های سنجش هماهنگی، خط‌مشی را در ۹ سطح اندازه‌گیری می‌کند: تصمیم‌های به هم وابسته وزرا، تبادل اطلاعات، مشاوره‌ها، جلوگیری از واگرایی‌ها، جست‌وجوی اتفاق نظر، توافق، حکمیت در موقع تفاوت و اختلاف، ایجاد برخی محدودیت‌ها برای وزرا و تعیین اولویت‌های دولت (Saner and et al., 2008).

فرایند سیاست‌گذاری افقی می‌تواند به مدیران عمومی برای دستیابی به بودجه یکپارچه و فهم مسائل فرابخشی مردم کمک کرده و افزایش اعتماد بین نهادها و ایجاد منافع مشترک و نیاز به روابط مستمر را به دنبال داشته باشد. درباره دلایل اهمیت هماهنگی افقی می‌توان گفت، در حال حاضر بودجه عمومی دولت‌ها همانند گذشته زیاد نیست و با فشار

فراوانی برای کاهش مخارج مواجه‌اند. یک راهکار مناسب برای پس‌انداز منابع مالی، حذف برنامه‌های زائد و مشخص کردن اولویت‌های روشن در بخش عمومی است؛ هماهنگی در این عرصه، یک اصل ضروری و مورد نیاز است. بسیاری از مباحث باید با همکاری سازمان‌ها و نهادهای گوناگون انجام شود. این امر به‌ویژه درباره مباحثی که حول گروه‌های شهروندان به‌جای محدوده‌های کارکردی خط‌مشی شکل می‌گیرد، صدق می‌کند (Peter, 1998: 295).

### ۱-۳-۶ دولت افقی

افقی شدن دولت‌ها از رویدادهای قابل توجه عصر حاضر است. سازمان‌های دولتی دیگر عناصر اصلی محسوب نمی‌شوند؛ بلکه شرکایی هستند که همراه با سایر عناصر، قدرت و اقتدار دولتی را تعریف کرده، شکل داده و اعمال می‌کنند. وزارتخانه‌ها مجموعه‌های اداری مستقل شناخته نمی‌شوند، بلکه قسمتی از وظایف آنها به واحدهای اداری دیگر واگذار شده است. کارکنان بخش عمومی هم خواهان نوعی از استقلال‌اند، به‌گونه‌ای که اجازه نمی‌دهند وزرا همه امور آنها را هدایت کنند (Michels and Meijer, 2008: 165). در جدول ۱ بعضی از ویژگی‌های دولت عمودی و افقی مقایسه شده است.

جدول ۱ ویژگی‌های دولت‌های عمودی و افقی

موضوع	دولت عمودی	دولت افقی
جایگاه عاملان	مرئوس	همکار
نفوذ بر رفتار	دستور	مذاکره
ارتباطات	نامتقارن و بی‌تناسب	متقارن
استقلال	محدود	وسیع

مأخذ: طیبه امیرخانی (۱۳۹۰). «دولت افقی و پاسخ‌گویی افقی: چرایی و موانع تحقق آن در ایران»، نهمین کنفرانس بین‌المللی مدیریت، ص ۵.

فرایند افقی شدن دولت در سه سطح اتفاق می افتد:

۱. میان مقامات دولتی و جامعه (سطح کلان)،
  ۲. بین سازمان‌های دولتی و سازمان‌های درون و بیرون دولت (سطح متوسط)،
  ۳. میان کارکنان بخش عمومی و سایر کارکنان در درون و بیرون دولت (سطح خرد)
- (امیرخانی، ۱۳۹۰: ۶).

به این ترتیب به نظر می‌رسد به وجود آمدن مدیریت دولتی نوین و استفاده از تکنولوژی‌های اطلاعات، باعث استقلال افراد حرفه‌ای و مدیران در سازمان‌های دولتی شده است (Dierickx, 2003: 321).

#### ۱-۴ متغیرهای تحقیق

متغیرهای این تحقیق شامل موارد زیر است:

**متغیر مستقل:** موانع تحقق هماهنگی افقی در دولت ایران.  
**متغیر وابسته:** هماهنگی افقی.

**متغیر تعدیل کننده:** دولت رانتیر، حجم و اندازه دولت، استقلال دولت از جامعه، نظام مالیاتی و ارتباط آن با پاسخ‌گویی دولت به مؤدیان مالیاتی و شهروندان، الگوهای رفتار سیاسی و اجتماعی حکومت‌ها در ایران و خصوصیات دولت عمودی و افقی.

#### ۲ روش‌شناسی تحقیق

##### ۲-۱ نوع و روش

این پژوهش از نظر هدف کاربردی است و ضمن تأکید بر اهمیت موضوع هماهنگی افقی در دولت، درصدد شناسایی موانع موجود در زمینه تحقق این امر در ایران می‌باشد. از نظر گردآوری داده، پژوهشی توصیفی - پیمایشی است که در آن از تکنیک دلفی<sup>۱</sup> برای

تشخیص موانع موجود استفاده می‌شود. در این تکنیک دیدگاه‌های گروهی از کارشناسان و صاحب‌نظران در مورد موضوعی خاص بررسی می‌شود. بر این اساس، پس از انتخاب گروهی از متخصصان، در مرحله اول پرسش‌نامه‌ای باز برای دریافت نظرات آنها ارسال شده و پس از دریافت نظرات نسبت به تنظیم و ارسال پرسش‌نامه مرحله دوم اقدام گردید. تعامل با متخصصان از طریق پست الکترونیک و ارائه مستقیم پرسش‌نامه به جامعه آماری انجام شد و در پرسش‌نامه هر دو مرحله توضیحات مختصری درباره چستی دولت افقی ارائه گردید. برای جمع‌آوری داده‌ها نیز از روش کتابخانه‌ای، پرسش‌نامه و مصاحبه استفاده شد. نتایج به‌دست آمده هم برگرفته از داده‌هایی است که در فرایند پژوهش به‌صورت نظام‌مند گردآوری و تحلیل شده است.

## ۲-۲ جامعه آماری

در مرحله آغازین پرسش‌نامه‌ای برای ۳۵ نفر از متخصصان که به‌صورت هدفمند و با توجه به ماهیت بین‌رشته‌ای موضوع تحقیق از خبرگان تحصیل کرده در رشته‌های جامعه‌شناسی، مدیریت راهبردی، علوم سیاسی، علوم اسلامی و جغرافیای سیاسی انتخاب شده بود، ارسال گردید. جامعه آماری منتخب به‌دلیل تخصص علمی و تجربه کاری، در زمینه موضوع پژوهش افراد صاحب‌نظر تلقی می‌شوند و شامل اساتید و دانشجویان دانشکده‌های مدیریت دانشگاه عالی دفاع ملی، دانشگاه تهران، دانشگاه صنعتی شریف و مدیران و کارشناسان وزارتخانه‌های مختلف‌اند. رشته تخصصی ۲۱ نفر از پاسخ‌گویان مدیریت، ۳ نفر علوم سیاسی و ۱۱ نفر سایر رشته‌هاست. سابقه خدمتی ۳ نفر از پاسخ‌گویان ۱ تا ۵ سال، ۳ نفر ۵ تا ۱۰ سال، ۶ نفر ۱۰ تا ۱۵ سال، ۱۱ نفر ۱۵ تا ۲۰ سال و ۱۲ نفر ۲۰ تا ۲۵ سال است.

## ۲-۳ میزان روایی

بااینکه حداقل تعداد متخصصان و خبرگان مورد تأکید در روش دلفی ۱۰ نفر است، اما در



دولت افقی و هماهنگی افقی (چرایی، موانع کلیدی و راهبردها) ۲۱

این تحقیق از نظرات ۳۵ نفر از آنها استفاده شد که به این ترتیب روایی آن در سطح قابل قبول ارزیابی می‌شود.

#### ۲-۴ پرسش‌نامه

پس از طراحی تعدادی سؤال باز در زمینه موضوع تحقیق که نتیجه مصاحبه با خبرگان بود، براساس روال معمول در روش دلفی، پرسش‌نامه اول، همراه با توضیح مختصری درباره دولت افقی برای تمام خبرگان ارسال شد. سپس با توجه به دریافت پاسخ‌ها، در مرحله بعد پرسش‌نامه دوم برای این عده ارسال گردید.

##### ۲-۴-۱ سؤالات پرسش‌نامه اول

سؤالات پرسش‌نامه اول به قرار زیر است:

۱. تلقی شما از دولت افقی چیست؟
۲. مؤلفه‌های دولت افقی کدام‌اند؟
۳. شرایط تحقق دولت افقی چیست؟
۴. آیا ایران نیازی به دولت افقی دارد؟
۵. ارتباط نظام اسلامی با دولت افقی چیست؟
۶. آیا ارتباطی میان پاسخ‌گویی دولت، دولت افقی و حکومت اسلامی وجود دارد؟
۷. مهم‌ترین موانع پیش روی تحقق دولت افقی در ایران کدام است؟
۸. آیا در شرایط کنونی رفع تمام موانع فراراه تحقق دولت افقی امکان‌پذیر است؟

##### ۲-۴-۲ سؤالات پرسش‌نامه دوم

با جمع‌بندی پاسخ‌های صاحب‌نظران به پرسش‌نامه اول، پرسش‌نامه دوم به صورت نظرخواهی در قالب طیف لیکرت (خیلی زیاد، زیاد، متوسط، کم، خیلی کم) به ترتیب ذیل تنظیم و برای خبرگان ارسال شد.

۱. عدم شفافیت در امور توسط دولتمردان،
۲. نداشتن نگرش منافع ملی محور در پذیرش مسئولیت‌ها،
۳. حاکمیت فرهنگ ریاست به جای مدیریت،
۴. سابقه فرهنگ دیکتاتوری نزد مردم و مسئولان،
۵. جزیره‌ای بودن فعالیت دستگاه‌های دولتی،
۶. عدم رعایت شایسته‌سالاری در حوزه‌های قانونگذاری و اجرا،
۷. جاری نبودن فرهنگ دینی در اعمال و کردار،
۸. منفعت‌طلبی شخصی و جناحی،
۹. مصلحت‌طلبی و مصلحت‌اندیشی بی‌حد و حصر و خودسانسوری،
۱۰. گرایش‌های فردگرایانه و ضعف در کار جمعی،
۱۱. ضعف ریشه‌ای تربیت مبتنی بر همکاری و هماهنگی در کشور و نظام آموزش و پرورش،
۱۲. نداشتن الگوی مدیریت بومی مبتنی بر فرهنگ ایرانی - اسلامی،
۱۳. چالش‌های فرهنگی و سیاسی ساختارهای افقی،
۱۴. ضعف انگیزشی، عدم احساس مسئولیت و تعهد و دلسوزی در مدیران و کارکنان،
۱۵. فقدان ساختار مناسب برای هدایت فعالیت‌ها و ایجاد هماهنگی بین بخش‌ها و سطوح مختلف،
۱۶. مقاومت در برابر تغییرات بنیادین در سازمان‌های دولتی،
۱۷. تغییر سیاست‌های عمومی با تغییر دولت‌ها،
۱۸. ضعف نظارت و ارزیابی و فقدان نظام تشویق و تنبیه و بازخوردگیری مناسب،
۱۹. شفاف نبودن اهداف، برنامه‌ها، وظایف و مشخص نبودن شاخص‌ها و استانداردها،
۲۰. موانع و مشکلات قانونی و بوروکراسی ناکارآمد در دستگاه‌های دولتی،
۲۱. عدم ثبات مدیران و بی‌توجهی به برنامه‌های بلندمدت و انجام فعالیت‌های زودبازده توسط آنان،

۲۲. ضعف نظام‌های اطلاعات مدیریت و نبود بانک اطلاعاتی جامع،
۲۳. بی‌توجهی به ارزش‌های اسلامی، آموزه‌های دینی، ضعف ایمان، اعتقاد و وجدان کاری،
۲۴. نهادینه نشدن فرهنگ ارزش کار و تلاش در جامعه و وجود فضای سستی، رکود و تبلی،
۲۵. رانت‌خواری، عدم برابری فرصت‌ها و فراهم نبودن فضای رقابت در کشور،
۲۶. اتکای بودجه عمومی به نفت خام و عدم احساس نیاز به آرا و نظرات عمومی نزد مدیران کلان،
۲۷. عدم تمایل به تفویض اختیار در سطوح مختلف سامانه اداری کشور،
۲۸. بی‌توجهی به فساد در ادارات دولتی و بی‌اعتمادی مردم به دستگاه‌های مختلف،
۲۹. عدم پایبندی به اخلاق و ارزش‌های عمومی در امور اداری،
۳۰. بی‌توجهی به مسئولیت‌های عمومی در محیط‌های اداری و عدم پاسخ‌گویی مسئولان و کارکنان،
۳۱. حاکمیت فرهنگ تقدم منافع منطقه‌ای (حوزه انتخابیه) بر منافع ملی در میان نمایندگان مجلس،
۳۲. رواج پارتی‌بازی (فامیل‌گرایی) در دولت،
۳۳. اجرا نشدن مدیریت کیفیت جامع در بخش دولتی،
۳۴. ضعف تفکر سیستمی در دولت،
۳۵. انتخاب برخی سیاست‌ها و برنامه‌ها برای بهره‌برداری از رانت‌ها،
۳۶. بی‌توجهی به بازمهندسی فرایندها در بخش دولتی،
۳۷. تصویب برنامه‌های حجیم دولت در زمان کوتاه و کمبود فرصت برای ایجاد هماهنگی میان آنها،
۳۸. ضعف در استقرار و پیگیری دولت الکترونیک در کشور،
۳۹. انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی از سوی دولت،
۴۰. بی‌توجهی به سایر قوانین در هنگام تدوین یک قانون.

### ۳ تجزیه و تحلیل یافته‌های تحقیق

پس از جمع‌آوری پرسش‌نامه‌ها (ی دوم)، پاسخ‌ها وارد نرم‌افزار SPSS<sup>۱</sup> شده و مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت. جدول ۲ در واقع جمع‌بندی نقطه‌نظرات و دیدگاه‌های متخصصان و رتبه‌بندی، امتیازدهی و اولویت‌بندی موانع کلیدی تحقق دولت افقی در کشورمان محسوب می‌شود.

جدول ۲ میزان اهمیت و رتبه موانع هماهنگی افقی در دولت

رتبه	امتیاز	نوع مانع
۱	۱۶۸	نداشتن الگوی مدیریت بومی مبتنی بر فرهنگ ایرانی - اسلامی
۲	۱۶۸	مقاومت در مقابل تغییرات بنیادین در سازمان‌های دولتی
۳	۱۶۲	اتکای بودجه عمومی به نفت خام و عدم احساس نیاز به آرا و نظرات عمومی نزد مدیران کلان
۴	۱۶۲	منفعت‌طلبی شخصی و جناحی
۵	۱۵۶	حاکمیت فرهنگ ریاست به جای مدیریت
۶	۱۵۶	جزیره‌ای بودن فعالیت دستگاه‌های دولتی
۷	۱۵۶	عدم رعایت شایسته‌سالاری در حوزه‌های قانونگذاری و اجرا
۸	۱۵۰	تغییر سیاست‌های عمومی با تغییر دولت‌ها
۹	۱۵۰	عدم ثبات مدیران و در نتیجه بی‌توجهی به برنامه‌های بلندمدت و انجام فعالیت‌های زودبازده
۱۰	۱۵۰	شفاف نبودن اهداف، برنامه‌ها، وظایف و مشخص نبودن شاخص‌ها و استانداردها
۱۱	۱۵۰	ضعف تفکر سیستمی در دولت
۱۲	۱۵۰	تصویب برنامه‌های حجیم دولت در زمان کوتاه و کمبود فرصت برای ایجاد هماهنگی در میان آنها
۱۳	۱۴۴	مصلحت‌طلبی و مصلحت‌اندیشی بی‌حد و حصر و خودسانسوری

1. Statistical Package for the Social Sciences (SPSS)

جدول ۲ میزان اهمیت و رتبه موانع هماهنگی افقی در دولت

رتبه	امتیاز	نوع مانع
۱۴	۱۴۴	ضعف ریشه‌ای تربیت مبتنی بر همکاری و هماهنگی در کشور و نظام آموزش و پرورش
۱۵	۱۴۴	فقدان ساختار مناسب برای هدایت فعالیت‌ها و ایجاد هماهنگی بین بخش‌ها و سطوح مختلف
۱۶	۱۴۴	ضعف نظارت و ارزیابی و نبود نظام تشویق و تنبیه و بازخوردگیری مناسب
۱۷	۱۴۴	موانع و مشکلات قانونی و بوروکراسی ناکارآمد در دستگاه‌های دولتی
۱۸	۱۴۴	ضعف نظام‌های اطلاعات مدیریت و نبود بانک اطلاعاتی جامع
۱۹	۱۴۴	نهادینه نشدن فرهنگ ارزش کار و تلاش در جامعه و وجود فضای سستی، رکود و تبلی
۲۰	۱۴۴	رانت‌خواری، عدم برابری فرصت‌ها و فراهم نبودن فضای رقابت در کشور
۲۱	۱۴۴	انتخاب برخی سیاست‌ها و برنامه‌ها به قصد بهره‌برداری از رانت‌ها
۲۲	۱۴۴	بی‌توجهی به بازمهندسی فرایندها در بخش دولتی
۲۳	۱۳۸	نداشتن نگرش منافع ملی محور در پذیرش مسئولیت‌ها
۲۴	۱۳۸	گرایش‌های فردگرایانه و ضعف در کار جمعی
۲۵	۱۳۸	جاری نبودن فرهنگ دینی در اعمال و کردار
۲۶	۱۳۸	چالش‌های فرهنگی و سیاسی ساختارهای افقی
۲۷	۱۳۸	بی‌توجهی به ارزش‌های اسلامی، آموزه‌های دینی و ضعف ایمان و اعتقاد و وجدان کاری
۲۸	۱۳۸	عدم پایبندی به اخلاق و ارزش‌های عمومی در امور اداری
۲۹	۱۳۸	حاکمیت فرهنگ تقدم منافع منطقه‌ای (حوزه انتخابیه) بر منافع ملی در میان نمایندگان مجلس
۳۰	۱۳۸	اجرا نشدن مدیریت کیفیت جامع در بخش دولتی
۳۱	۱۳۸	ضعف در استقرار و پیگیری دولت الکترونیک در کشور
۳۲	۱۳۸	انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی از سوی دولت
۳۳	۱۳۲	عدم شفافیت در امور توسط دولتمردان
۳۴	۱۳۲	ضعف انگیزشی، عدم احساس مسئولیت، تعهد و دلسوزی لازم در میان مدیران و کارکنان

### جدول ۲ میزان اهمیت و رتبه موانع هماهنگی افقی در دولت

رتبه	امتیاز	نوع مانع
۳۵	۱۲۶	بی توجهی به فساد در ادارات دولتی و بی اعتمادی مردم به دستگاه‌های مختلف
۳۶	۱۲۰	سابقه فرهنگ دیکتاتوری نزد مردم و مسئولان
۳۷	۱۲۰	عدم تمایل به تفویض اختیار در سطوح مختلف سامانه اداری کشور
۳۸	۱۲۰	رواج پارتی‌بازی (فامیل‌گرایی) در دولت
۳۹	۱۰۸	بی توجهی به مسئولیت‌های عمومی در محیط‌های اداری و عدم پاسخ‌گویی مسئولان و کارکنان
۴۰	۱۰۲	بی توجهی به سایر قوانین در هنگام تدوین یک قانون

### ۴ نتیجه‌گیری و راهبردها

همان‌گونه که پیش‌تر بیان شد، در میان نخبگان چهار الگوی ذهنی متمایز شامل استراتژی محور، حزب محور، برنامه محور و فرایندمحور درباره مدیریت دولت افقی در ایران مطرح و مسلط است. نتایج این مقاله نشان می‌دهد که الگوی ذهنی استراتژی محور در میان الگوهای یاد شده دارای وجه غالب است. بنابراین، وجود یک استراتژی ملی، قابلیت بیشتری برای ایجاد هماهنگی در دولت دارد. تدوین یکپارچه سیاست‌ها و برنامه‌ها و هماهنگی سیاست‌گذاران سیاست‌های ملی، به هماهنگی اداره امور عمومی در کشور می‌انجامد و در نتیجه مشکلات اندکی در مرحله اجرا رخ می‌دهد.

با توجه به اینکه تاکنون موضوع هماهنگی افقی در دولت و مؤسسات خصوصی به صورت مستقل از یکدیگر مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفته است و نیز با توجه به مسئله کاهش حجم دولت، حضور پررنگ‌تر نهادها و مؤسسات خصوصی در عرصه پذیرش مسئولیت‌های عمومی در آینده قابل پیش‌بینی است. بنابراین پیشنهاد می‌شود در خصوص هماهنگی افقی بین نهادهای دولتی و خصوصی تحقیقات و پژوهش‌های دقیق بیشتری انجام گیرد.

براساس نتایج مقاله، راهکارهای ذیل برای رفع موانع هماهنگی افقی در دولت در

کشورمان پیشنهاد می‌شود:

۱. طراحی الگوی مدیریت بومی مبتنی بر فرهنگ ایرانی - اسلامی، استقبال از تغییرات مؤثر بنیادین در سازمان‌های دولتی، کاهش وابستگی بودجه عمومی به نفت خام و تقدم منافع ملی بر منافع شخصی و جناحی.
۲. حاکمیت فرهنگ مدیریت به جای فرهنگ ریاست، جلوگیری از فعالیت جزیره‌ای دستگاه‌های دولتی، رعایت اصل شایسته‌سالاری و خودداری از تغییر سیاست‌های بنیادین با تغییر دولت‌ها.
۳. ثبات مدیران، شفافیت اهداف، برنامه‌ها و وظایف، تقویت تفکر سیستمی و ایجاد هماهنگی میان سیاست‌ها و برنامه‌ها.
۴. خودداری از مصلحت‌اندیشی و خودسانسوری با توجه به تربیت مبتنی بر همکاری و هماهنگی در آموزش و پرورش، طراحی ساختار مناسب برای هدایت فعالیت‌ها و ایجاد هماهنگی میان سطوح مختلف و طراحی و اجرای دقیق نظام نظارت و ارزیابی و تشویق و تنبیه و نیز بازخوردگیری مناسب آن.
۵. اصلاح نظام بوروکراسی ناکارآمد دولتی، طراحی نظام‌های اطلاعات مدیریت و بانک‌های اطلاعاتی جامع، نهادینه کردن فرهنگ ارزش کار و تلاش در جامعه و مبارزه با رانت‌خواری و عدم برابری فرصت‌ها.
۶. توجه به بازمهندسی فرایندها در بخش دولتی، نگرش منافع ملی محور در پذیرش مسئولیت‌ها، توجه به فرهنگ و آموزه‌های دینی در خصوص نحوه تنظیم فعالیت‌ها و مسئولیت‌های فردی و اجتماعی و توجه و پایبندی به اصول اخلاقی و ارزش‌های عمومی در امور اداری.
۷. پیگیری استقرار دولت الکترونیک، اجرای نظام مدیریت کیفیت جامع در بخش دولتی، احیای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و تفویض اختیار (مناسب) در سطوح مختلف سامانه اداری کشور.
۸. مبارزه با فساد اداری، رشوه‌خواری و پارتی‌بازی و ایجاد انگیزه و احساس مسئولیت و تعهد و دلسوزی در میان مدیران و کارکنان نهادهای دولتی.

## منابع و مآخذ

۱. امیرخانی، طیبه (۱۳۹۰). «دولت افقی و پاسخ‌گویی افقی: چیستی، چرایی و موانع تحقق آن در ایران»، نهمین کنفرانس بین‌المللی مدیریت.
۲. امیرکبیری، علیرضا (۱۳۸۴). *مروری بر تئوری و اصول مدیریت*، چاپ چهارم، تهران، نگاه دانش.
۳. رضائیان، علی (۱۳۸۶). *میانی سازمان و مدیریت*، چاپ دهم، تهران، سمت.
۴. دانایی‌فرد، حسن، غلامرضا جندقی، سیدمهدی الوانی و طیبه نیک‌رفتار (۱۳۸۹). «الگوهای ذهنی خبرگان در مورد چالش‌های دولت افقی در ایران»، *چشم‌انداز مدیریت دولتی*، سال اول، ش ۲.
۵. نیک‌رفتار، طیبه (۱۳۹۰). *روش کیو و کاربرد آن در یک مطالعه موردی (گونه‌شناسی ذهنیت نخبگان در مورد راه‌های مدیریت دولت افقی در ایران)*، تهران، نگاه دانش.
۶. نیکواقبال، علی‌اکبر (۱۳۸۷). *برگزیده نظریه‌های سازمان و مدیریت*، چاپ اول، تهران، سمت.
7. Brinkerhoff, Derrick W. (1996). "Coordination Issues in Policy Implementation Networks; An Illustration from Madagascars Environmental Action Plan", *World Development*, 24(9).
8. Bourgault, Jacques (2007). "Corporate Management at Top Level of Governments, the Canadian Case", *International Review of Administrative Science*, 73(2).
9. Brown, Kerry and Keast, Robyn (2003). "Citizen-government Engagement; Community Connection through Networked Arrangments", *Asian Journal of Public Administration*, 25(1).
10. Dierickx, G. (2003). "Senior Civil Servants and Bureaucratic Change in Belgium", *Governance*, 16(3).
11. Edelenbos, J. (2005). "Institutional Implications of Interactive Governance; Insights from Dutch Practice", *Governance, an International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 18(1).
12. Mcguire, Michael (2000). "Collaborative Policy Making and Administration; the Operational Demands of Local Economic Development", *Economic Development Quarterly*, 14(3).
13. Michels, Ank and Albert Meijer (2008). "Safeguarding Public Accountability in Horizontal Government", *Public Management Review*, 10(2).
14. Papadopoulos, Y. (2003). "Cooperative forms of Governance; Problems of Democratic Accountability in Complex Environments", *European Journal of Political Research*, 42(4).
15. Peter, B. Guy (1998). "Managing Horizontal Government, the Politics of Co-ordination", *Public administration*, 76.
16. O'Donnell, G. (1998). "Horizontal Accountability in new Democracies", *Journal of Democracy*, 9(3).



17. Saner, Raymond, Toseva, Gordona, Atamanov, Aziz, Mogilevsky, Roman and Sahov, Aleksander (2008). "Government Governance and Interministerial Policy Coordination in Eastern and Central Europe and Central Asia", *Public Organization Review*, 8(3).
18. Sullivan, Helen, Barnes Marian and Matka Elizabeth (2002). "Building Collaborative Capacity Through, Theories of Change, Early Lessons from the Evaluation of Health Action Zones in England", *Evaluation*, 8(2).
19. Van de Van, Andrew h and Walker, Gordon (1984). "The Dynamics of Inter-organisational Co-ordination", *Administrative Science Quarterly*, 29(4).
20. Wilson, W. (1887). "The Study of Administration", *Political Science Quarterly* 2.