

## Identifying and Prioritizing Wicked Problems in Iran's Administrative System

**Mahboobeh Askari  
Bagherabadi \*** 

PhD Student in Public Administration,  
Faculty of Management and Accounting,  
Allameh Tabatabaei University, Tehran,  
Iran

**Hadi Khanmohammadi** 

Associate Professor, Department of Public  
Administration, Faculty of Management  
and Accounting, Allameh Tabatabai  
University, Tehran, Iran

**Davoud Hosseinpour** 

Associate Professor, Department of Public  
Administration, Faculty of Management  
and Accounting, Allameh Tabatabai  
University, Tehran, Iran

Accepted: 02/04/2024

Received: 10/02/2024

### Abstract

The country's administrative system always faces many problems and cannot deal with them quickly. Therefore, it is necessary to know the nature of the problems in the administrative system to provide the best management and governance method. The current research aims to identify and prioritize the wicked problems in Iran's administrative system. The current research uses a mixed approach based on the developmental-applicative goal. Thematic analysis strategy was used in the qualitative part of the research. For this purpose, 11

\* Corresponding: mahboobeh\_askari@atu.ac.ir

**How to Cite:** Askari Bagher Abadi, M., Khan mohammadi, H& ., Hosseinpour, D. (2024). Identifying and Prioritizing wicked problems in Iran's administrative systemAbstract. *Studies in Public Service Administration*, (3)2, 1 - 44. doi: 10.22054/spsa.2024.78188.1035

documents from upstream and library documents were studied in order to collect data. The professors confirmed the reliability calculation in this section using the Holstein coefficient, which is equal to 0.9, and its validity. MAXQDA software was used to analyze the data in this section. In the quantitative part of the research, which considers the prioritization of wicked problems in the administrative system, the multi-criteria decision-making model (VIKOR) was used. This section selected 15 scientific and executive experts in administrative systems by targeted sampling. They answered the questionnaire to determine the options' points and the criteria's importance. The reliability of the questionnaire is 0.83, which was calculated using Cronbach's alpha, and its validity was also confirmed. As a result, the data in this section was analyzed using the software (EXCEL). The findings showed that the problems in Iran's administrative system include politicization, evaluation and monitoring, administrative bureaucracy, human resource management issues, conflict of interest, administrative accountability and transparency, administrative justice, productivity management, administrative intelligence, innovation, and Administrative culture and the problem of budgeting, among which the problems of "politicization," "conflict of interests," "human resource management," "budgeting" and "administrative accountability and transparency" are respectively considered as the wicked problems of Iran's administrative system were introduced. As a result, knowing the nature of problems in the administrative system by officials and managers can help them formulate new governance methods according to the type of problems.

**Keywords:** Problem, Wicked problem, Administrative system, Multi-criteria decision-making model.



## شناسایی و اولویت‌بندی مسائل بغرنج در نظام اداری ایران

محبوبه عسکری باقرآبادی \*  
دانشجوی دکتری مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری،  
دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

هادی خان محمدی  
دانشیار گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری،  
دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

داود حسین پور  
دانشیار گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری،  
دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

### چکیده

نظام اداری کشور همواره با مسائل متعددی روبرو می‌باشد که به آسانی قادر به مقابله با تمامی آن‌ها نیست، از این رو شناخت ماهیت مسائل در نظام اداری، جهت ارائه بهترین شیوه مدیریت و حکمرانی ضرورت دارد. هدف پژوهش حاضر، شناسایی و اولویت‌بندی مسائل بغرنج در نظام اداری ایران است. پژوهش حاضر بر اساس هدف توسعه‌ای- کاربردی و با رویکردی آمیخته است. در بخش کیفی پژوهش از راهبرد تحلیل مضمون استفاده گردید. بدین منظور جهت جمع‌آوری داده‌ها به مطالعه ۱۱ سند از اسناد بالادستی و کتابخانه‌ای پرداخته شد. محاسبه پایایی در این بخش، با استفاده از ضریب هولستی معادل ۰/۹ و روایی آن نیز، توسط اساتید مورد تأیید قرار گرفت. جهت تجزیه و تحلیل داده‌های این بخش از نرم‌افزار (MAXQDA) استفاده گردید. در بخش کمی پژوهش که اولویت‌بندی مسائل بغرنج در نظام اداری مدنظر است، از مدل تصمیم‌گیری چندمعیاره (VIKOR) استفاده گردید. در این بخش ۱۵ نفر از خبرگان علمی و اجرایی حوزه نظام اداری که با نمونه‌گیری هدفمند انتخاب شدند؛ به پرسشنامه‌ی تعیین امتیاز گزینه‌ها و اهمیت معیارها پاسخ دادند. پایایی پرسشنامه‌ی مذکور ۰/۸۳ می‌باشد که از طریق آلفای کرونباخ محاسبه گردید؛ و روایی آن نیز مورد تأیید قرار گرفت. در نتیجه داده‌های این بخش با استفاده از نرم‌افزار (EXCEL) مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت. یافته‌ها نشان داد که مسائل موجود در نظام اداری ایران شامل: سیاست‌زدگی، ارزیابی و نظارت، بوروکراسی اداری، مسائل حوزه مدیریت منابع انسانی، تعارض منافع، پاسخگویی و شفافیت اداری، عدالت اداری، مدیریت بهره‌وری، هوشمندسازی اداری، نوآوری و فرهنگ اداری و مسئله بودجه‌ریزی می‌باشد که از این میان مسائل «سیاست‌زدگی»، «تعارض منافع»، «مدیریت منابع انسانی»، «بودجه‌ریزی» و «پاسخگویی و شفافیت اداری» به ترتیب به عنوان مسائل بغرنج نظام اداری ایران معرفی گردیدند. در نتیجه شناخت ماهیت مسائل حوزه نظام اداری توسط مسئولان و مدیران می‌تواند آن‌ها را در جهت تدوین شیوه‌های جدید حکمرانی متناسب با نوع مسائل یاری رساند.

**کلیدواژه‌ها:** مسئله، مسئله بغرنج، نظام اداری، مدل تصمیم‌گیری چندمعیاره.

## مقدمه

یکی از مهم‌ترین مسائل حاکمیتی در هر کشور، مبحث نظام اداری<sup>۱</sup> است (نصرتی، ۱۳۹۸). نظام اداری به عنوان یک دستگاه حاکمیتی مرتبط با بدنه مردمی کشور می‌باشد که از حیطه‌ی نفوذ و اثرگذاری بسیار وسیع و عمیقی برخوردار است و مهم‌ترین کارکرد این نظام، در تنظیم همه فعالیت‌ها برای رسیدن به اهداف از پیش تعیین شده دولت‌ها می‌باشد (آزادی و شیخ‌موحد، ۱۴۰۱). در کشور ایران نظام اداری (در اسناد رسمی) زیر نظامی از نظام جمهوری اسلامی است که تحقق امور اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی را (حسب قانون اساسی و قوانین جاری کشور) به عهده دارد. در حقیقت دستگاه اداری ابزاری برای اداره جامعه و حفظ سلطه سیاسی می‌باشد (صفریان گرمه‌خانی و همکاران، ۱۴۰۱) و مأموریت اصلی آن عبارت است از مدیریت نظام جمهوری اسلامی مبتنی بر ارزش‌ها و اصول و سیاست‌های کلی (میرمحمدی و حسن‌پور، ۱۳۹۰). ارزیابی عملکرد برنامه‌های توسعه در کشور نشان می‌دهد که دستگاه‌های اجرایی کشور آن گونه که شایسته است، نتوانسته‌اند اهداف برنامه‌ها را محقق سازند که این امر ناشی از وجود مسائل متعدد با ماهیت‌های گوناگون در نظام اداری کشور می‌باشد.

بعضاً مشاهده می‌شود که سیاستمداران و مدیران دولتی ایران در حوزه‌های مختلف نظام اداری، با مسائلی دست‌وپنجه نرم می‌کنند که در عین پیچیدگی، به سختی قابل حل می‌باشند به گونه‌ای که برای انجام تصمیمات مربوطه در نظام اداری، اختیار و قدرت کافی نداشته و یا اختیار و مسئولیت آن‌ها با یکدیگر هماهنگ نیست. در این میان، برخی از مسائل به جهت ماهیتی که دارند تحت عنوان «مسائل بغرنج»<sup>۲</sup> شناخته می‌شوند. برخی از عمده‌ترین مسائل سیاست عمومی در ایران کم‌وبیش به مسائل بغرنج شباهت دارند. مسائلی همچون محیط‌زیست و آب، نظام بانکی، نظام مالیاتی و وضعیت صندوق‌های بازنشستگی، شباهت‌های جدی به مسائل بغرنج دارند. به عنوان مثال، در نظام اداری شاهد اتخاذ تصمیماتی هستیم که اغلب سلیقه‌ای و متکی به فرد بوده و بعضاً غیرقابل پیش‌بینی هستند. این گونه تصمیم‌گیری‌ها از جمله بزرگ‌ترین آفت‌ها در نظام مدیریتی کشور به حساب

---

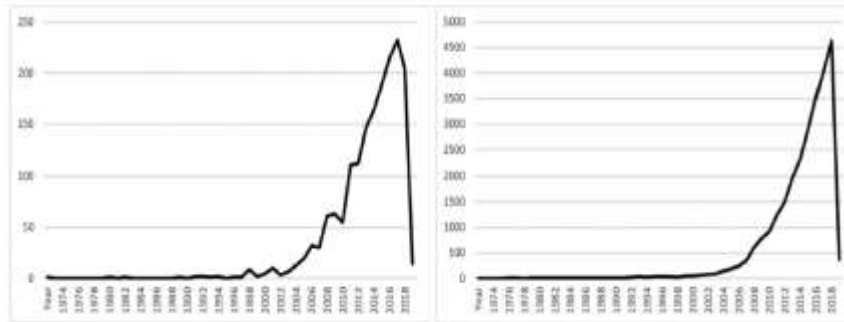
1 Administrative system

2 Wicked problems

می‌آید. چندپاره شدن نظام پرداخت هم از دیگر مسائل مهم کشور است. از طرفی در کنار تعارض‌های ارزشی رو به افزایش در بین بازیگران دولتی، رعایت نشدن برخی ارزش‌های حرفه‌ای و پیامدهای آن نیز نگرانی‌های زیادی را در بخش‌های دولتی به وجود آورده است. تعارض منافع و فساد - به صورت عام - در همه بخش‌های نظام حکمرانی کشور نقش مخربی دارد. بعضاً دیده می‌شود که ذینفعان مختلف آرای گوناگونی درباره‌ی مسئله دارند و این موضوع باعث عدم وضوح در خصوص ماهیت آن مسئله می‌شود.

مسئله مورد بررسی از آنجا در ذهن محقق شکل می‌گیرد که نفس وجود و تداوم مسائل موجود در نظام اداری گواهی می‌دهد که سازوکارهای مختلف حکمرانی که تاکنون به کار بسته شده‌اند، قادر به حل کردن برخی از آن‌ها نبوده‌اند؛ بنابراین شناخت ماهیت مسائل می‌تواند امکان انتخاب بهترین نوع حکمرانی را جهت کاهش و یا حل آن‌ها فراهم آورد. همچنین در تأیید مسئله حاضر، می‌توان به دومین برنامه جامع اصلاح نظام اداری برای سال‌های ۱۳۹۷ الی ۱۳۹۹ بر اساس نقشه راه اصلاح نظام اداری (مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری) مصوب شورای عالی اداری نیز اشاره نمود. به خوبی می‌توان دریافت مسائلی که حوزه‌های مورد نظر نقشه راه اصلاح در ساختار نظام اداری با آن دست‌وپنجه نرم می‌کند؛ ساختارهای حکمرانی و ظرفیت‌های سازمانی کنونی را به چالش می‌کشد و به همین دلیل نیازمند درک عمیق و شناسایی دقیق ماهیت از سوی حکومت‌ها می‌باشد. توجه به سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) در قالب اسناد بالادستی مبنی بر توسعه نظام اداری نیز می‌تواند از ضرورت‌های پرداختن به این مسئله توسط محقق باشد. تحقق چشم‌انداز بیست‌ساله و پیاده‌سازی سیاست‌های کلان نظام اداری ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری، مستلزم یک نظام اداری مناسب و مطلوب است (فرهمند و همکاران، ۱۴۰۰). محقق همچنین در ضرورت پرداختن به «مسائل بگرنج» به عنوان یکی از انواع مسئله؛ به رشد تصاعدی تحقیقات صورت گرفته در این حوزه در دنیا توجه دارد؛ که تا سال (۲۰۱۷)، تعداد مطالعات مرتبط به بیش از ۲۰۰ مقاله در سال افزایش را نشان می‌دهد. تعداد استنادها برای مقالاتی که «مسائل بگرنج» را ذکر می‌کنند نیز مطابق نمودار (۱) تقریباً به صورت تصاعدی افزایش یافته است (Lönngren & Van Poeck, 2021).

نمودار ۱. تعداد مقالات و استنادات پیرامون «مسائل بفرنج» در سال ۲۰۲۰



Source: Lönnngren & Van Poeck, 2021

بنابراین محقق با توجه به عقیده صفریان گرمه‌خانی و همکاران (۱۴۰۱) که علیرغم گستردگی ادبیات نظری، مسائل نظام اداری را فاقد شفافیت لازم دانسته و بیان می‌دارند که چنین مسائلی در نظام اداری و بخش‌های دولتی ایران هنوز به‌درستی شناسایی نگردیده‌اند و موجب چالش‌های عمده‌ای در اداره امور عمومی و تحقق اهداف نظام جمهوری اسلامی شده‌اند، مطالعه در این حوزه را در اولویت قرار می‌دهد. در مطالعات اخیر، رول و سالزمن<sup>۱</sup> به نحوه حکومت بر مسائل بفرنج پرداختند و توصیه کردند که جهت مدیریت چنین مسائلی بایستی از نظریه‌های حکمرانی جدید که قابل اجرا هستند، استفاده کرد (Ruhl & Salzman, 2020). همچنین هد<sup>۲</sup> (۲۰۲۰) اصلاح فرآیندهای حکمرانی را برای رسیدگی مؤثرتر به مسائل بفرنج در سازمان‌ها پیشنهاد داده است. در تحقیقات داخلی نیز مشاهده می‌شود که مفهوم «مسائل بفرنج» توجه فزاینده‌ای را در حوزه‌های سیاستی به خود جلب کرده است، اما شناسایی این مسائل تاکنون صورت نگرفته و پیامدهای این گونه مسائل برای سازمان‌های دولتی کمتر مورد توجه قرار گرفته است. به‌عنوان مثال تنها کریمی مله (۱۳۹۷) در پژوهش خود مختصات مسائل سیاستی بدخیم و راهبردهای مواجهه و مدیریت آن را مورد بررسی قرار داده است. در نهایت محقق با اثبات مسئله خود و با توجه به مشاهده وضعیت کنونی نظام اداری ایران و همچنین با بررسی ادبیات موجود و کشف

1 Ruhl & Salzman

2 Head

خلافاً از درون ادبیات نظری، به دنبال پاسخ به این پرسش است که مسائل بغرنج موجود در نظام اداری ایران کدام‌اند؟

### مبانی نظری

در خصوص مسئله، تعاریف مختلفی ارائه شده است. مسئله عبارت است از چیزی که با وضعیت مطلوب متفاوت است و افراد یا سازمان را از رسیدن به اهدافشان باز می‌دارد و عامل تعارض یا مزاحم در تصمیم‌گیری است (قاسمی، ۱۳۹۹: ۱۸).

رابرتز<sup>۱</sup> (۲۰۰۰) مسائل را به سه دسته تقسیم می‌کند. نوع اول شامل مسائل ساده می‌باشد، در حالی که مسائل نوع دوم پیچیده هستند و مسائل نوع سوم نیز ماهیتی بغرنج گونه دارند. در نوع اول، ذینفعان در مورد اینکه مسئله چیست به اجماع می‌رسند، در حالی که در مسائل پیچیده، تعارضات ذینفعان وجود دارد. در مسائل به اصطلاح بغرنج، سطوح تعارض ذینفعان بالاتر است و همان‌طور که رابرتز خاطرنشان می‌کند: "در این مسائل، هیچ توافقی در مورد مشکل یا راه‌حل‌های آن وجود ندارد" (Suoheimo et al., 2020).

مقاله «معضلات در یک نظریه کلی از برنامه‌ریزی» که توسط هورست رایتل و مل وبر<sup>۲</sup> در سال (۱۹۷۳) تدوین گردید؛ مفهوم اصلی «مسائل بغرنج» را برای نخستین بار معرفی کرد (Head, 2022). علیرغم استفاده روزافزون از این واژه، جامعه پژوهشی از نظر تعریف و ارزش آن دچار دودستگی شده است. برخی از محققین استدلال می‌کنند که مسئله‌ی بغرنج مفهوم مفیدی است؛ زیرا می‌توان از آن برای برجسته کردن محدودیت‌های رویکردهای تقلیل‌گرایانه برای پرداختن به مشکلات پیچیده اجتماعی و محیطی استفاده کرد. برخی دیگر استدلال می‌کنند که این اصطلاح مبهم است و اغلب به صورت بلاغی به جای تحلیلی استفاده می‌شود (Lönnngren & Van Poeck, 2021). در حقیقت چنین مسائلی منحصر به فرد بوده و نقطه مقابل مسائل رام شده هستند که دارای راه‌حل‌های غیرخطی و متعددی می‌باشند (Deusinger & Deusinger, 2021).

مونتس<sup>۳</sup> (۲۰۲۱) یک مسئله را زمانی بغرنج توصیف می‌کند که ویژگی‌های زیر را داشته باشد:

1 Roberts

2 Horst Rietl & Mel Weber

3 Montes

- هدف نامشخص است؛
  - تعریف مسئله دشوار است؛
  - مسئله حل می‌شود اما درک آن آسان نیست؛
  - جایی برای آزمون و خطا یا آزمایش وجود ندارد؛
  - مجموعه‌ای از راه‌حل‌ها یا فعالیت‌های قابل سنجش برای حل مسئله وجود ندارد؛
  - مسائل منحصربه‌فرد بوده و قابل تکرار نیستند؛
  - یک مسئله نشانه مسئله‌ای دیگر است؛
  - مسئله را نمی‌توان تنها با یک علت توضیح داد؛
- محققین جهان در سال‌های اخیر بر روی مسائل بغرنج در حوزه‌های گوناگون، از جمله جامعه‌شناسی<sup>۱</sup> (Gold et al., 2018) خط‌مشی‌گذاری<sup>۲</sup> (Moon, 2020)، زیست‌محیطی<sup>۳</sup> (Driesbach, 2020)، بخش عمومی<sup>۴</sup> (Glimsholt & Fredriksen, 2022) و غیره توجه داشته‌اند؛ اما امروزه مسائلی با چنین ویژگی‌هایی؛ با افزایش پیچیدگی و عدم قطعیت اجتماعی و به دلیل اهمیت زیاد، ژرفا و گستره اثرگذاری خود؛ مورد توجه افراد، سازمان‌ها، ملت‌ها و معامع بین‌المللی نیز واقع شده و در نظام اداری نیز گسترش یافته‌اند. در سال‌های اخیر نویسندگان مختلف به بررسی ابعاد گوناگون مسائل بغرنج پرداخته‌اند که این ابعاد در جدول (۱) به صورت خلاصه قابل ملاحظه می‌باشند.
- ویژگی‌های بیان‌شده نشان می‌دهد که مسائل بغرنج ممکن است مشترکاتی داشته باشند، اما می‌توان از راه‌حل‌های متعددی با مزایا و معایب گوناگون مورد بررسی قرار گیرند؛ بنابراین، طراحی راه‌حل برای این نوع مسائل، دست‌اندرکاران را به چالش می‌کشد (Bateman & Sherman, 2023). محقق از میان ادبیات موجود، مدل هد(۲۰۰۸) که سه بُعد اصلی (پیچیدگی<sup>۵</sup>، عدم قطعیت<sup>۶</sup>، واگرایی ارزشی ذینفعان<sup>۷</sup>) را برای مسائل بغرنج بیان کرده و نخستین مدل پیرامون مسائل بغرنج می‌باشد، به عنوان چارچوب نظری پژوهش

---

1 Community

2 Policy making

3 Environmental

4 Public section

5 Complexity

6 Uncertainty

7 Conflict of interest

انتخاب می‌کند (شکل ۱). معیار محقق جهت انتخاب این مدل از میان مدل‌های گوناگون موجود در مبانی نظری، جامعیت و وضوح شاخص‌ها می‌باشد به گونه‌ای که شاخص‌های سه‌گانه‌ی موجود در این مدل، گویای تمامی ابعاد مسائل بغرنج در مدل‌های اخیر می‌باشد.

جدول ۱. ابعاد مسائل بغرنج از نگاه نویسندگان مختلف

| نویسندگان                       | ابعاد                                                                                                                                                                     |
|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| هد <sup>۱</sup> (۲۰۰۸)          | پیچیدگی عناصر، زیرسیستم‌ها و وابستگی‌های متقابل، عدم قطعیت در رابطه با مخاطرات، پیامدهای اقدام و تغییر الگوها، واگرایی و پراکندگی در دیدگاه‌ها، ارزش‌ها و اهداف استراتژیک |
| سالواسر <sup>۱</sup> (۲۰۰۴)     | پیچیدگی مشکل، پیچیدگی اهداف، سهامداران، عوامل مؤثر بر اهداف، عدم قطعیت، خطرات نسبی، راهبرد مقابله‌ای، تجزیه و تحلیل تصمیم                                                 |
| آلفورد و هد <sup>۲</sup> (۲۰۱۷) | پیچیدگی مشکل، مشکل در رابطه با ذینفعان/مؤسسات                                                                                                                             |
| رابرتز <sup>۳</sup> (۲۰۰۰)      | درگیری بر سر مشکلات، تعارض بر سر راه‌حل‌ها، قدرت رقابتی                                                                                                                   |
| دانکن <sup>۴</sup> (۲۰۱۷)       | غیرقابل حل شدن، دشواری در تعریف مسئله، مشارکت چندین بازیگر                                                                                                                |
| مزا و کرونا <sup>۵</sup> (۲۰۱۸) | شناختی، سیاسی                                                                                                                                                             |

Source: Naime, 2020

بر این اساس، هرگاه مجموعه‌ای متشکل از عوامل و عناصر متعدد و گوناگون، در مقیاس‌های متفاوت، با اتکا و وابستگی ذاتی و جدایی‌ناپذیر عوامل بر یکدیگر، وجود داشته باشد و نتوان با حذف و قطع برخی از مؤلفه‌ها و عناصر، به کوچک‌تر ساختن آن مجموعه پرداخت، با پیچیدگی روبرو هستیم. عدم قطعیت نیز، به «احتمال عدم دستیابی تابع هدف پروژه به مقادیر هدف‌گذاری شده» تعبیر می‌شود (قیدرخلجانی و همکاران، ۱۳۹۹). همچنین زمانی که دو یا چندین ارزش، هدف و یا عقیده به‌طور طبیعی باهم متناقض

1 Salwasser

2 Alford & Head

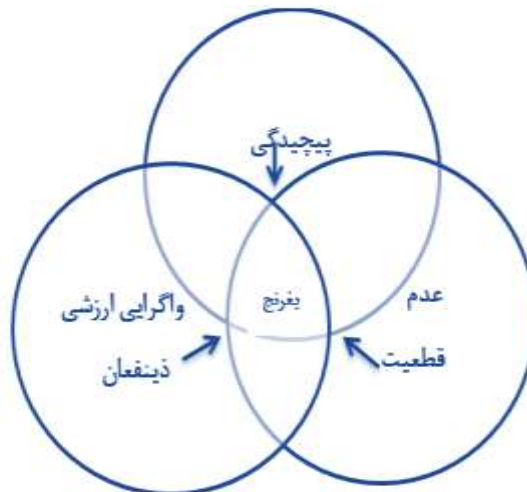
3 Roberts

4 Danken

5 Meza & Corona

می‌شوند و در مورد آن‌ها توافقی صورت نگرفته است، واگرایی ارزشی یا همان تعارض منافع ایجاد می‌شود (سرخیلی و همکاران، ۱۳۹۵).

شکل ۱. شاخص‌های مسائل بغرنج



Source: Head, 2008: 104

به نقل از سازمان امور اداری و استخدامی کشور (۱۳۸۷) نظام اداری در ذیل نظام جمهوری اسلامی معنا می‌یابد و رسالت اصلی آن مدیریت جمهوری اسلامی مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام می‌باشد که به‌مثابه ماشین اجرای دولت به‌حساب آمده و مرتبط با هر سه قوه است (صفریان گرمه‌خانی و همکاران، ۱۴۰۱). یکی از جنبه‌های مشترک میان کشورهای جهان سوم، خصوصیات نظام اداری حاکم بر این جوامع می‌باشد (فتاحی و عموزاده خلیلی، ۱۳۹۶). در رابطه با عناصر نظام اداری دیدگاه‌های متفاوتی وجود دارد. به‌طور سنتی این عناصر در نظام اداری ایران به چهار مقوله تشکیلات، قوانین و مقررات، نیروی انسانی و روش‌ها تقسیم می‌شود (عبدالاحسین‌زاده و همکاران، ۱۳۹۷). برخی نظام اداری را متشکل از اجزایی چون سرمایه‌های انسانی، سازمان‌دهی و تشکیلات، نظام‌ها، روش‌ها و رویه‌ها، قوانین و مقررات، تکنولوژی و امکانات متناسب با انتظارات جامعه می‌دانند (گل‌پور، ۱۳۸۳).

میرمحمدی و حسن‌پور (۱۳۹۰)، مدیریت منابع انسانی؛ ساختار، فرآیندها، رویه‌ها، قوانین و مقررات؛ فرهنگ اداری و خدمت‌رسانی؛ الگوها و شیوه‌های مدیریتی؛ نوآوری و بهبود مستمر؛ فناوری اطلاعات و ارزیابی و نظارت را به‌عنوان هفت جزء اصلی نظام اداری معرفی کردند. در تقسیم‌بندی برخی از اندیشمندان نیز سه عنصر (ساختار، کارکرد و ارزش‌های حاکم) از اجزای اصلی نظام اداری به شمار می‌رود (عبدالحمیدزاده و همکاران، ۱۳۹۷).

ماری جو هچ<sup>۱</sup>، از نظریه‌پردازان سازمان و مدیریت، شناخت سازمان را منوط به شناخت پنج مؤلفه‌ی اصلی آن شامل (محیط، فرهنگ سازمانی، ساختار اجتماعی، ساختار فیزیکی و فناوری) می‌داند (Hatch, 2013). لوی<sup>۲</sup> نیز شناخت سازمان را در گرو شناخت چهار بُعد اساسی «ساختار اجتماعی»، «اهداف»، «تکنولوژی» و «افراد» می‌داند (Peter & keen, 1981). همچنین دفت<sup>۳</sup> ابعاد سازمانی را به دو گروه (ساختاری و محتوایی) تقسیم می‌کند که شامل (ساختار، فرهنگ، فناوری، محیط، اندازه، اهداف و استراتژی) می‌باشد (Daft, 2012)؛ بنابراین در یک نگاه کلی و با تجميع نظریه‌ها و مدل‌های مطرح‌شده، می‌توان عناصر نظام اداری را به شرح زیر بیان کرد:

۱. اهداف و استراتژی‌ها: نقش استراتژی تمرکز فعالیت‌ها، ایجاد سازگاری و تطبیق و همچنین ایجاد ایده‌ها و تصاویر جدیدی از آینده سازمان است. استراتژی به‌عنوان سازوکاری برای خلق و توزیع ثروت در قالب تطبیق سازمان با محیط و دستیابی به اثربخشی تلقی می‌گردد. برخی از اندیشمندان روی این مسئله تأکید دارند که استراتژی ویژگی نائل شدن سازمان به تطبیق با محیط و مدیریت فرصت‌ها و تهدیدات محیط خارجی هماهنگ با قابلیت‌های درونی سازمان است.

۲. ساختار: طرح‌ریزی ساختار سازمانی یعنی فرایند انتخاب ساختار سازمانی که برای یک استراتژی و محیط مشخص بتواند مفید واقع گردد و بقای آن را تضمین نماید. به عبارت دیگر طراحی سازمان عبارت است از فراگرد انتخاب و استقرار ساختارهایی برای دستیابی به اهداف و انجام رسالت سازمان (Purwanto et al., 2023).

---

1 Mary Jo Hatch

2 Leavitt

3 Daft

۳. محیط: عاملان سازمانی با محیط در ارتباط‌اند. فناوری غالباً از محیط وارد می‌شود و به آن صادر هم می‌شود. اهداف سازمانی به نحوی نقطه‌نظر محیطی یک کارکرد تخصصی محسوب می‌شود و ساختار سازمان جنبه‌های مهمی از آنچه در محیط گرفته را محیط بر آن تحمیل کرده مشخص می‌سازد. فرآیند برنامه‌ریزی و تدوین و طراحی انواع برنامه‌ها (مأموریت، هدف‌های بلندمدت و کوتاه‌مدت و راهبرد)، بدون مطالعه و کنکاش محیط، همچنین طراحی و اصلاح ساختار سازمانی، بدون توجه به محیط، امکان‌پذیر نیست.

۴. منابع انسانی: منابع انسانی مهم‌ترین دارایی یک سازمان است و سیستم‌های مدیریت منابع انسانی به‌منظور ارتقای مهارت و تعهد و درنهایت عملکرد کارکنان طراحی شده‌اند (نصیری و همکاران، ۱۴۰۳). با توجه به ادبیات موضوع به نظر می‌رسد فعالیت‌های این حوزه در شش زیرنظام اصلی جای می‌گیرند. این زیر نظام‌ها عبارت‌اند از: نظام برنامه‌ریزی منابع انسانی، نظام بهسازی و توسعه، نظام جبران خدمات، نظام نظارت و ارزیابی، نظام روابط کار و نظام رهاسازی.

۵. فناوری: فناوری پدیده‌ای است که نشانگر به‌کارگیری سیستم در سازمان‌ها بوده و نه تنها شامل ماشین‌ها و تجهیزات فنی می‌گردد بلکه شامل دانش فنی و مهارت‌های افراد سازمانی نیز می‌شود (برومند و پناهی، ۱۴۰۲).

۶. فرهنگ و ارزش: فرهنگ، مجموعه‌ای از باورها و اعتقادات است که بین اعضای یک جامعه مشترک می‌باشد. یک سازمان همانند انسان شخصیتی دارد که آن را «فرهنگ سازمانی» می‌گویند که با اثربخشی سازمان ارتباط مستقیمی دارد (Rass et al., 2023).

### پیشینه پژوهش

در همین راستا محققان داخل و خارج از کشور، پیرامون نظام اداری و چالش‌های آن و همچنین در خصوص مسائل بغرنج، تحقیقات گوناگونی را انجام داده‌اند.

معدنی و قربانی زاده (۱۴۰۲) در «شناسایی و اولویت‌بندی مسائل مدیریت دولتی در جمهوری اسلامی ایران»، علت عمده مسائل مدیریت دولتی را، ساختارهای تصمیم‌گیری و نظام اداری و اجرایی ناکارآمد دانستند و از میان مسائل مختلف مدیریت دولتی ایران، ده مسئله اولویت‌دار را اکتشاف کردند. ضعف در جذب نخبگان، توجه به اهداف شخصی،

ضعف در شایسته‌سالاری، پایین بودن اعتماد عمومی در کشور، ضعف در سیستم پاسخگویی، نفوذ سیاسی در تصمیم‌گیری‌های کلان، انتصابات جناحی مدیران، ازدیاد نیروی جوان بیکار در کشور، وجود فاصله طبقاتی میان مردم و مسئولان و وجود شعارهای محوری و ضعف در اراده لازم برای حل مسائل کشور از مسائل عمده مدیریت دولتی در این مطالعه به شناسایی شدند (معدنی و قربانی‌زاده، ۱۴۰۲).

همچنین در «بررسی مشکلات و چالش‌های نظام‌های اداری در جهان سوم» نیز بیان گردید که نظام‌های کارآمد اداری از طریق مشروعیت بخشیدن نظام‌های سیاسی به ثبات و دوام آن‌ها کمک می‌کند و در مقابل عدم انسجام نظام‌های سیاسی ضعف‌ها و نارسایی‌های نظام‌های اداری را تشدید می‌کند (بهروزی و احمدی، ۱۳۹۶).

دوما<sup>۱</sup> نیز اهمیت استفاده از مدیریت دانش را در حل مسائل بغرنج توصیه می‌کند. وی بیان می‌دارد که با درک تأثیراتی که مدیریت دانش می‌تواند بر بهبود جامعه داشته باشد، نه فقط سازمان‌ها، بلکه محققان، متخصصان و سیاست‌گذاران می‌توانند جوامع عملی را با ائتلاف‌های سازمانی مشارکتی جایگزین کنند تا به حل مسائل بغرنج کمک کنند (Dumay, 2023).

هو و همکاران در یک «تحلیل کتاب‌سنجی مسائل بغرنج»، نشان دادند که تحقیقات فرارشته‌ای مسائل بغرنج در حال شکل‌گیری است. به گونه‌ای که از سال ۲۰۰۷ پرداختن به مسائل بغرنج در حوزه‌های مختلف آغاز گردیده و از سال ۲۰۱۷ به بعد مجموعه مقالات منتشرشده پیرامون این حوزه در جهان رشد چشمگیری داشته است (Hou et al., 2022). «طراحی قانون برای توانمندسازی حاکمیت تطبیقی بر مسائل بغرنج مدرن» نیز موضوع بررسی کوزنز<sup>۲</sup> و همکارانش بود. آن‌ها اذعان داشتند که قانون و دولت باید نقش شتاب‌دهنده، تسهیلگر و هدایت‌کننده‌ای را برای نهادهای دولتی و خصوصی ایفا کند تا آن‌ها بتوانند در برابر سرعت و پیچیدگی تغییرات در سیستم‌های اجتماعی-اکولوژیکی بزرگ واکنش نشان دهند و آن‌ها باید این کار را هم‌زمان با پیشبرد حکمرانی خوب انجام دهند (Cosens et al., 2021).

---

1 Dumay

2 Cosens

همچنین کیرشکه<sup>۱</sup> و همکاران، ضمن ضرورت توجه به مسائل بغرنج در حوزه‌های مختلف سیاست‌گذاری، ویژگی‌های اصلی این‌گونه مسائل را، داشتن اهداف متعارض، عدم اطمینان و پیچیدگی سیستمی بیان کردند (Kirschke et al., 2019). چارچوب اقتضایی بر اساس نوع شناسی مسائل نیز، به‌عنوان استاندارد جهت حل مسائل بغرنج در نظر گرفته شد که توسط آلفورد و هد ارائه گردید (Alford & Head, 2017). با مشاهده نتایج مطالعات اخیر، خلأ تحقیقاتی موجود به‌خوبی قابل درک است. بر این اساس تاکنون پرداختن به مسائل بغرنج با شاخص‌های سه‌گانه‌ی فوق در بخش‌های مختلف جامعه به‌ویژه در حوزه‌ی نظام اداری توسط محقق مشاهده نگردید؛ لذا در این پژوهش، علاوه بر شناسایی این مسائل در نظام اداری ایران، به اولویت‌بندی آن‌ها نیز پرداخته می‌شود.

## روش

پژوهش حاضر از لحاظ هدف، توسعه‌ای- کاربردی و از نوع تحقیقات آمیخته است. در بخش کیفی پژوهش، محقق جهت شناسایی مسائل موجود در نظام اداری ایران، راهبرد «تحلیل مضمون» را برمی‌گزیند تا با استفاده از این راهبرد الگوهای معانی و موضوعاتی که جذابیت بالقوه دارند موردنظر قرار گیرد. جامعه‌ی پژوهش در مرحله‌ی اول با توجه به راهبرد تحلیل مضمون، تعداد ۱۱ سند شامل (اسناد بالادستی، گزارش‌های راهبردی مراکز خط‌مشی‌پژوهی، کلیه‌ی مقالات، منابع مکتوب، پایان‌نامه‌ها و اسناد موجود در پایگاه‌های اطلاعاتی ذکرشده پیرامون مسائل موجود در نظام اداری) می‌باشد. جهت تعیین روایی، علاوه بر اینکه مضامین پایه، سازمان‌دهنده و فراگیر با مطالعه اسناد و متن مصاحبه‌ها انتخاب و تأیید شدند، نظرات و رهنمودهای گروهی از خبرگان نیز لحاظ شد و قبل از کدگذاری جرح و تعدیل نهایی به عمل آمد. جهت محاسبه‌ی پایایی نیز از ضریب هولستی استفاده گردید که معادل (۰/۹) به دست آمد. در این مرحله، اسناد موردبررسی از طریق روش کدگذاری توصیفی، تفسیری و فراگیر توسط نرم‌افزار تحلیل محتوای کیفی (MAXQDA) مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد.

---

1 Kirschke

در گام بعد، محقق راهبرد «تصمیم‌گیری چندمعیاره ویکور»<sup>۱</sup> را جهت شناسایی مسائل بغرنج، از میان کلیه مسائل استخراج‌شده در مرحله‌ی قبل، برمی‌گزیند. انتخاب این روش از میان روش‌های مختلف اولویت‌بندی توسط محقق، به این جهت است که مشارکت-کنندگان به علت وجود شاخص‌های گوناگون مسائل بغرنج به راحتی نمی‌توانند ترجیحات خود را در مسئله تصمیم‌گیری ابراز کنند. در حقیقت این روش در مقایسه با روش‌هایی همچون تاپسیس، در محاسبه فواصل گزینه‌ها میزان اهمیت فاصله مطلوب نسبت به بهترین حالت و بدترین حالت را در نظر می‌گیرد؛ لذا استفاده از آن با توجه به هدف پژوهش و ماهیت مسائل مناسب است. جامعه موردبررسی در این بخش شامل (کلیه اساتید و خبرگان دارای تحصیلات آکادمیک مدیریت دولتی، کارشناسان خبره و پژوهشگران نظام اداری، افرادی با سابقه حضور مؤثر در ارکان خط‌مشی‌گذاری و افراد دارای تجربه مدیریتی در نظام اداری) می‌باشد. ابزار گردآوری داده‌ها نیز در این بخش، بر اساس راهبرد مورد استفاده، پرسشنامه می‌باشد. پایایی پرسشنامه مذکور، از طریق آلفای کرونباخ تعیین معادل ۰/۸۳ و روایی آن نیز مورد تأیید قرار گرفت. در نهایت داده‌های به دست آمده با استفاده از نرم‌افزار (EXCEL) مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرند.

### یافته‌ها

محقق در ابتدا به مطالعه اسناد مرتبط با موضوع پژوهش می‌پردازد. اسناد مربوطه مطابق با جدول (۲)، شامل (اسناد بالادستی، گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و سازمان امور اداری و استخدامی کشور، گزارش‌های راهبردی مراکز خط‌مشی‌پژوهی، کتب، رساله‌ها و پایان‌نامه‌های مرتبط) می‌باشد. همچنین بر اساس تحلیل مضمون داده‌های آرشیوی موردبررسی، مضامین فراگیر استخراج شده به همراه مضامین زیرمجموعه آن‌ها به شرح جدول ۳ است.

---

1 Multi-criteria optimization and compromise solution

جدول ۲. اسناد مورد بررسی جهت استخراج مسائل نظام اداری

| ردیف | عنوان سند                                                                    | منبع                                                                       |
|------|------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| ۱    | نظام اداری ایران: تحلیلی بر مشکلات و چالش‌ها                                 | میرمحمدی و حسن‌پور (۱۳۹۰)                                                  |
| ۲    | نظام اداری برنامه‌های توسعه (با مروری بر آسیب‌های این حوزه و اولویت‌بندی آن) | گزارش دفتر مطالعات بخش عمومی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (پاییز ۱۳۹۵) |
| ۳    | برنامه جامع اصلاح نظام اداری-دوره دوم (۱۳۹۹-۱۳۹۷)                            | سازمان اداری استخدامی کشور                                                 |
| ۴    | فصل ۲۳ برنامه هفتم توسعه (اصلاح نظام اداری)                                  | متن نهایی لایحه برنامه هفتم توسعه (۱۴۰۶-۱۴۰۲)                              |
| ۵    | سند تحول دولت                                                                | سند تحول دولت مردمی (۱۴۰۰)                                                 |
| ۶    | نظام اداری کشور؛ چالش‌ها و راهکارهای تحول                                    | پژوهشکده مطالعات راهبردی (۱۳۹۷)                                            |
| ۷    | ۱۲ مسئله حائز اهمیت در نظام اداری                                            | انجمن بهره‌وری ایران                                                       |
| ۸    | چالش‌های نظام اداری- بررسی موردی ایران                                       | رحمت‌الله قلی‌پور، انتشارات دانشگاه تهران (۱۳۹۶)                           |
| ۹    | عمده‌ترین مسائل کشور «اولویت‌ها و راهبردهای مجلس شورای اسلامی در دوره دهم»   | مجلس شورای اسلامی-مرکز پژوهش‌ها (۱۳۹۵)                                     |
| ۱۰   | نقشه راه اقتصادی دولت                                                        | دولت سیزدهم (۱۴۰۰)                                                         |
| ۱۱   | ۱۰۰ مسئله اصلی ایران                                                         | مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری (۱۳۹۶)                               |

جدول ۳. کدگذاری یکپارچه مضامین

| مضامین<br>مضامین پایه                  | مضامین<br>مضامین پایه                                        | مضامین پایه                                     | مضامین پایه                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|----------------------------------------|--------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| مضامین<br>مضامین پایه                  | مضامین پایه                                                  | مضامین پایه                                     | مضامین پایه                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| مسئله<br>سیاست<br>زدگی                 | تقدم تعلقات<br>سیاسی بر<br>شایستگی‌های<br>مدیریتی            | سیاسی بودن<br>تصمیمات و<br>اقدامات مدیران       | سیاسی عمل کردن مدیران، سیاسی بودن ریشه‌ی<br>تصمیمات سازمانی                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|                                        |                                                              | معیار سیاسی<br>جهت انتصاب<br>سیاسی مدیران       | انتخاب مدیران بر اساس وابستگی‌های سیاسی و<br>جناحی، تقدم سیاست بر شایستگی‌های فردی،<br>تغییرات مدیریتی مبتنی بر اهداف شخصی و<br>جناحی، جابجایی اتوبوسی مدیران در جریان تغییر<br>دولت‌ها                                                                                                                                                                   |
|                                        | تأثیرپذیری<br>نظام اداری از<br>رویکردهای<br>سیاسی و<br>جناحی | بهره‌گیری از<br>رویکردهای<br>جناحی در<br>سازمان | -توجه نظام اداری به رویکردهای سیاسی و<br>جناحی                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| مسئله<br>ارزیابی و<br>نظارت<br>سازمانی | فقدان نظام<br>ارزیابی جامع<br>و هدفمند                       | درگیری سیاسی<br>نهادهای سازمانی                 | - ضعیف عمل کردن نهادهای نظارتی به دلیل<br>درگیری سیاسی                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|                                        |                                                              | ارزیابی ضعیف<br>عملکرد                          | -فقدان نظام ارزشیابی جامع و هدفمند،<br>فراموش شدن ارزیابی عملکرد، فراموش شدن<br>ارزیابی عملکرد مندرج در قانون استخدام کشوری،<br>فقدان نظام ارزیابی عملکرد سازمان، ضعف در<br>ارزیابی عملکرد کارکنان، توجه به ارائه گزارش<br>عملکرد در بازه‌های زمانی مشخص، عدم ارزیابی<br>قوانین و مقررات، نظارت بر فرایندها به جای کنترل<br>و نظارت بر نتایج در بخش دولتی |
| مسئله<br>ارزیابی و<br>نظارت<br>سازمانی | ضعف در<br>نظارت صحیح<br>بر دستگاه‌های<br>اجرایی              | فقدان نظام<br>ارزیابی مشارکتی                   | -ضعف مشارکت در نظام ارزیابی                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|                                        |                                                              | ناکارآمدی قوه<br>مجریه در امر<br>نظارت          | -محدود بودن نظارت بر دستگاه‌های اداری، عدم<br>نظارت قوه مجریه بر تأمین اعتبار سازمان‌ها                                                                                                                                                                                                                                                                   |

## ادامه جدول ۳.

| مضمین<br>مضامین<br>مضامین پایه | مضامین<br>مضامین پایه              | مضامین پایه                    | گزاره‌های اولیه متن اسناد                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|--------------------------------|------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| مسئله<br>بوروکراسی<br>اداری    | ناکارآمدی<br>ساختارها و<br>تشکیلات | چالش حجم<br>دولت               | -افزایش اندازه دولت، لزوم جلوگیری از افزایش<br>اندازه دولت، گسترش روزافزون حجم دولت،<br>وسعت ساختار و تشکیلات دولت                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|                                |                                    | مسئله تفکیک<br>واحدها          | -لزوم ادغام شوراها با وظایف مشابه یا متداخل،<br>لزوم ادغام ساختار بخش‌های پشتیبانی و عمومی،<br>لزوم ادغام واحدهای تابعه وزارتخانه‌ها در یک<br>واحد                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|                                |                                    | مسائل مدیریتی<br>تشکیلات اداری | -ضعف روش‌های رهبری و مدیریتی، تشکیلات<br>موازی و غیر ضرور، وجود پست‌ها و واحدهای<br>غیر ضرور، وجود پست‌های سازمانی بلا تصدی،<br>فقدان سامانه مدیریت ساختار در سازمان‌ها،<br>ناکارآمدی مجامع تصمیم‌گیری در تشکیلات<br>دولتی، تداخل بین وظایف دستگاه‌های دولتی                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|                                |                                    | مسائل فرایندی<br>تشکیلات اداری | کثرت مراحل انجام امور اداری، کند بودن مراحل<br>انجام امور اداری، هزینه‌بر بودن مراحل انجام امور<br>اداری، پیچیدگی مراحل انجام امور، پرهزینه و<br>گسترده بودن نظام اداری، موانع متعدد موجود بر<br>سر راه فعالیت بخش‌ها                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| مسئله<br>بوروکراسی<br>اداری    | ناکارآمدی<br>ساختارها و<br>تشکیلات | مسائل ساختاری                  | سنتی و تقلیدی بودن ساختارهای اداری، تعدد<br>سطوح مدیریت ستادی، تعدد ساختارها تصمیم-<br>گیری و برنامه‌ریزی درون دولت، مسائل<br>ساختارهای اقتصادی، ساختارهای موازی و<br>متداخل در نظام اداری، بازمهندسی ساختارهای<br>شورایی، ایستاد بودن تشکیلات دولتی، تعدد<br>سلسله‌مراتب سازمانی، عدم تناسب بین صف و<br>ستاد، تغییرات مکرر در ساختار سازمان مدیریت و<br>برنامه‌ریزی کشور، اثرپذیری تشکیلات سازمانی از<br>تقسیمات کشوری بدون توجه به حجم وظایف،<br>مشکلات متعدد ساختار اقتصادی، ضعف<br>ساختاری، تمرکز امور در رأس هرم اداری، حذف<br>دخالت مدیران میانی |

ادامه جدول ۳.

| مضامین پایه               | مضامین سازمان دهنده          | مضامین فراگیر                                                                                                                                                        |
|---------------------------|------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| مسئله بوروکراسی اداری     | ناکارآمدی روش‌ها و رویه‌ها   | ضعف ساختاری رویه‌های اداری                                                                                                                                           |
|                           |                              | فقدان برنامه و استاندارد مشخص جهت انجام فعالیت‌های اداری                                                                                                             |
|                           | ناکارآمدی قوانین و مقررات    | فقدان شاخص‌های استاندارد برای فعالیت‌های سازمانی، فقدان برنامه استراتژیک در اغلب سازمان‌ها، فقدان دستورالعمل مشخص برای انجام وظایف اداری                             |
|                           |                              | عدم شناخت قوانین و مقررات، تعدد قوانین خاص اداری و استخدامی، تصویب مقررات تبعیض‌آمیز، عدم تطبیق قوانین با تغییرات اقتصادی، اجتماعی و غیره، ناهماهنگی قوانین و مقررات |
|                           |                              | عدم بازخورد مناسب جهت بهبود قوانین، فقدان نظام سنجش پیامد قوانین و مقررات، عدم ارزیابی قوانین و مقررات                                                               |
|                           | ناکارآمدی نظام مدیریت عملکرد | عدم استقرار کامل نظام مدیریت عملکرد در سطوح استراتژیک، ضعف نظام مدیریت عملکرد نتیجه محور، لزوم استقرار سامانه اطلاعات یکپارچه نیروی انسانی                           |
| مسئله مدیریت منابع انسانی |                              | عدم استفاده از سازمان‌های مردم‌نهاد در ارزیابی عملکرد بخش دولتی، فقدان نظارت مجلس بر قانون مدیریت عملکرد                                                             |

ادامه جدول ۳.

| مضامین پایه               | مضامین سازمان دهنده                | مضامین فراگیر             |
|---------------------------|------------------------------------|---------------------------|
| مسئله مدیریت منابع انسانی | ناکارآمدی نظام پرداخت حقوق و مزایا | مضامین پایه               |
|                           |                                    | مضامین سازمان دهنده       |
|                           | مسئله بازنشستگی                    | مسائل مالی دولت           |
|                           |                                    | مسائل صندوق‌های بازنشستگی |
| مسئله مدیریت منابع انسانی | ناکارآمدی مدیریت سرمایه انسانی     | مسائل جذب و استخدام       |
|                           |                                    | مسائل مربوط به بازنشستگان |

ادامه جدول ۳.

| مضامین فراگیر             | مضامین سازمان دهنده                  | مضامین پایه                                   | گزاره‌های اولیه متن اسناد                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|---------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| مسئله مدیریت منابع انسانی | ناکارآمدی مدیریت سرمایه انسانی       | مسائل ارزیابی و پیشرفت                        | <p>- فقدان نظارت صحیح بر اثربخشی دوره‌های ضمن خدمت، عدم ارتقای مدیران بر مبنای ارزیابی عملکرد، لزوم استفاده از ابزارهای سنجش شایستگی کارکنان، عدم انتصاب مدیران بر اساس فرایندهای ارزیابی دقیق، لزوم ارزیابی عملکرد کارکنان جهت تمديد قراردادهای استخدامی، نبود کنترل و نظارت بر دوره‌های آموزشی ضمن خدمت و بدو خدمت، صوری بودن ارزشیابی کارکنان، عدم ارزیابی مدیران بر اساس مدل‌های شایستگی، ناکارآمدی قانون گزینش برای استخدام، لزوم استقرار سامانه جامع عملکرد کارکنان دولت، انتصاب، ارتقا و عزل مدیران بدون ارزیابی دقیق</p> |
|                           |                                      | مسائل نگهداشت کارکنان                         | <p>- کاهش بهره‌وری و کارایی کارکنان رسمی و ثابت شاغل در دستگاه‌های دولتی، فقدان نظام تشویق و تنبیه مؤثر، انحراف نظام آموزش از اهداف اصلی خود، عدم کارآمدی نظام آموزش بدو خدمت و ضمن خدمت، مورد غفلت قرار گرفتن بهره‌وری نیروی انسانی، عدم توجه به تسهیلات رفاهی و فرهنگی کارکنان، لزوم نیازسنجی آموزشی مدیران، عدم وجود کارشناسان مجرب در واحدهای آموزشی سازمان‌ها</p>                                                                                                                                                           |
| مسئله تعارض منافع         | فقدان نظام کارآمد مدیریت تعارض منافع | وجود گونه‌های مختلف تعارض منافع در نظام اداری | <p>- تعارض منافع در ارائه خدمات عمومی، تعارض منافع فردی، گروهی و سازمانی، چالش برانگیز بودن، تعارض منافع در سازمان‌های دولتی</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

ادامه جدول ۳.

| مضامین فراگیر                 | مضامین سازمان دهنده                  | مضامین پایه                | گزاره‌های اولیه متن اسناد                                                                                                                                          |
|-------------------------------|--------------------------------------|----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| مسئله تعارض منافع             | فقدان نظام کارآمد مدیریت تعارض منافع | ضعف در مدیریت تعارض منافع  | - لزوم شناسایی موقعیت‌های تعارض منافع در نظام اداری، لزوم مدیریت تعارض منافع، لزوم ایجاد ستاد ملی مدیریت تعارض منافع، ارزیابی سالانه مؤسسات جهت مدیریت تعارض منافع |
| مسئله پاسخگویی و شفافیت اداری | مسئله مسئولیت - پذیری در نظام اداری  | ضعف پاسخگویی اداری         | - ضعف پاسخگویی، عدم شفافیت و پاسخگویی در نظام اداری                                                                                                                |
|                               |                                      | فقدان نظام پاسخگویی کارآمد | - عدم پاسخگویی نهادهای نظارتی، ضعف در پاسخگویی به شکایات مردم، عدم پاسخگویی دولت در برابر مردم و نهادهای نظارتی                                                    |
|                               | مسئله سلامت نظام اداری               | عدم شفافیت اقتصادی         | - عدم شفافیت قراردادهای دولتی، عدم شفافیت مالی، فقدان شفافیت در خصوص پدیده فساد در نظام اداری                                                                      |
|                               |                                      | عدم شفافیت اداری           | - عدم شفافیت در ارائه خدمات عمومی، شفاف نبودن عملکرد شرکت‌های دولتی، میزان کم شفافیت در سازمان‌های دولتی، عدم وجود سامانه‌های شفاف - سازی                          |
|                               |                                      | عدم شفافیت تقنینی          | - پیچیدگی و عدم شفاف بودن فرایندهای نظام اداری، شفاف نبودن برنامه‌های توسعه دولت الکترونیک، عدم شفافیت قوانین و مقررات                                             |
|                               | قشریندی اجتماعی در نظام اداری        | نابرابری گروه‌های اجتماعی  | - نابرابری طبقاتی و جنسیتی در نظام اداری                                                                                                                           |
| مسئله عدالت اداری             |                                      | نابرابری اجتماعی           | - عدم توجه به عدالت، بی‌عدالتی اجتماعی، چالش عدالت اجتماعی                                                                                                         |

ادامه جدول ۳.

| مضامین فراگیر          | مضامین سازمان دهنده                  | مضامین پایه                           | گزاره‌های اولیه متن اسناد                                                                                                                                                                                               |
|------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| مسئله عدالت اداری      | ضعف عدالت توزیعی در نظام اداری       | توزیع ناعادلانه خدمات و امکانات       | - نابرابری در توزیع امکانات، لزوم ارائه خدمات عادلانه                                                                                                                                                                   |
| مسئله مدیریت بهره‌وری  | مسئله بهره‌وری نیروی انسانی و سرمایه | کاهش کارایی کارکنان                   | - کاهش بهره‌وری کارکنان رسمی و ثابت شاغل در دستگاه‌ها، بهره‌وری پایین نیروی کار، نابهره‌وری در نظام حقوق و دستمزد                                                                                                       |
|                        |                                      | کاهش بهره‌وری سرمایه                  | - ضعف بهره‌وری بنگاه‌های اقتصادی، بهره‌وری پایین در تولید و ارائه خدمات                                                                                                                                                 |
|                        | مسئله ساماندهی نظام ملی بهره‌وری     | فقدان سامانه ملی بهره‌وری             | - لزوم طرح نظام ملی بهره‌وری، لزوم استقرار نظام ارتقای بهره‌وری، ضعف در بهره‌وری نظام اداری، لزوم استقرار چرخه بهره‌وری در دستگاه‌های دولتی، فقدان بهره‌وری در نظام اداری                                               |
| مسئله هوشمندسازی اداری | ضعف زیرساختی دولت الکترونیک          | ناکارآمدی شبکه‌های اطلاعاتی و ارتباطی | - عدم یکپارچگی نظام‌های اطلاعات رایانه‌ای در برخی از سازمان‌ها، وجود مشکلات نظام اطلاعاتی و ارتباطی بین دستگاه‌های دولتی، عدم استقرار نظام کارآمد آمار و اطلاعات، عدم توسعه پایگاه‌ها و شبکه‌های اطلاعاتی در نظام اداری |
|                        |                                      | ضعف زیربنایی دولت الکترونیک           | - فقدان زیرساخت‌های لازم برای توسعه دولت الکترونیک، لزوم ایجاد زیرساخت یکپارچه ابری دولت هوشمند تا پایان سال اول برنامه هفتم توسعه، فقدان جایگاه شایسته در حوزه دولت الکترونیک، لزوم پنجره ملی خدمات دولت هوشمند        |
|                        | ضعف اجرایی دولت الکترونیک            | ضعف در اجرای خدمات الکترونیکی         | - بلااستفاده بودن حجم عظیمی از نرم‌افزارها و سخت‌افزارها، فناوری‌های ناکارآمد برای انجام امور، ضعف کارکنان در اجرای خدمات الکترونیکی، چالش سامانه‌های موازی در چارچوب قانون مدیریت داده‌ها                              |

ادامه جدول ۳.

| مضامین فراگیر              | مضامین سازمان دهنده              | مضامین پایه                | گزاره‌های اولیه متن اسناد                                                                                                                                                                                                                            |
|----------------------------|----------------------------------|----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| مسئله نوآوری و فرهنگ اداری | فقدان روحیه خلاق و نوآور کارکنان | ضعف تفکر خلاقانه در سازمان | -فقدان زایش اندیشه در سازمان‌های دولتی، عدم حمایت مناسب از نوآوری کارکنان، فقدان خردورزی در بخش دولتی، عدم تعامل بخش‌های دولتی با مراکز علمی پژوهشی و آموزشی، بها ندادن به یادگیری و آموزش در سازمان                                                 |
|                            |                                  | ضعیف بودن فرهنگ کار        | -فرهنگ سخنگویی به جای عمل، عدم وجدان کاری، عدم حساسیت به وقت و زمان در سازمان، فقدان باور و روحیه قانون مداری، پایین بودن سطح فرهنگ کار و تلاش در نظام اداری، ضعف در فرهنگ استفاده از خدمات الکترونیکی دولت                                          |
|                            |                                  | ضعیف بودن فرهنگ سازمان     | -کم توجهی به استانداردهای اخلاق حرفه‌ای و فرهنگ کار در دستگاه‌های اجرایی، فقدان فرهنگ راهبردی درست، فرهنگ سازمانی ضعیف                                                                                                                               |
| مسئله بودجه - ریزی         | ناکارآمدی نظام بودجه             | مسائل ساختاری بودجه        | -عدم کارایی نظام بودجه‌ریزی، ناکارآمدی تعاریف بودجه، تمرکزگرایی نظام بودجه‌ریزی، وابستگی بودجه به نفت                                                                                                                                                |
|                            |                                  | مسائل اجرایی بودجه         | -کاستی در تحصیل درآمدها و تعهدات مالی، عدم پاسخگویی نظام بودجه‌ریزی نسبت به میزان حقوق سالیانه کارکنان، عدم توجه به ملاحظات کارکردی و فنی در تعاریف بودجه، عدم استفاده از الگوهای جدید اقتصادی جهت پیش‌بینی آثار بودجه، ناکارآمدی بودجه‌ریزی عملیاتی |

محقق با توجه به یافته‌های این مرحله، ۱۱ مسئله اساسی در نظام اداری ایران را جهت دستیابی به هدف پژوهش برمی‌گزیند. مسائل عمده نظام اداری برگرفته از تحلیل اسناد که گزینه‌های پرسشنامه پژوهش حاضر را تشکیل می‌دهند، شامل موارد زیر است: ۱. مسئله سیاست زدگی (اولویت تعلقات سیاسی بر شایستگی‌های مدیریتی، تأثیرپذیری نظام اداری از رویکردهای سیاسی و جناحی)، ۲. مسئله ارزیابی و نظارت (فقدان نظام ارزیابی جامع و هدفمند، ضعف در نظارت صحیح بر دستگاه‌های اجرایی) ۳. مسئله بوروکراسی اداری (ناکارآمدی ساختارها و تشکیلات، ناکارآمدی روش‌ها و رویه‌ها، ناکارآمدی قوانین و مقررات)، ۴. مسائل حوزه‌ی مدیریت منابع انسانی (ناکارآمدی نظام مدیریت عملکرد، ناکارآمدی نظام پرداخت حقوق و مزایا، مسئله بازنشستگی، ناکارآمدی مدیریت سرمایه انسانی)، ۵. مسئله تعارض منافع (فقدان نظام کارآمد مدیریت تعارض منافع)، ۶. مسئله پاسخگویی و شفافیت اداری (چالش مسئولیت‌پذیری نظام اداری، چالش سلامت نظام اداری)، ۷. مسئله عدالت اداری (قشربندی اجتماعی در نظام اداری، ضعف عدالت توزیعی در نظام اداری)، ۸. مسئله مدیریت بهره‌وری (مسئله بهره‌وری نیروی انسانی و سرمایه، مسئله ساماندهی نظام ملی بهره‌وری)، ۹. مسئله هوشمند سازی اداری (ضعف زیرساختی دولت الکترونیک، ضعف اجرایی دولت الکترونیک)، ۱۰. مسئله نوآوری و فرهنگ اداری (فقدان روحیه خلاق و نوآور کارکنان، فقدان فرهنگ سازمانی کارآمد) و ۱۱. مسئله بودجه‌ریزی (ناکارآمدی نظام بودجه).

در مرحله بعد، خبرگان علمی و اجرایی نظام اداری با استفاده از پرسشنامه تعیین درجه اهمیت معیارها و امتیازبندی گزینه‌ها بر اساس معیارها، به شناسایی مسائل بغرنج از میان مسائل مذکور، می‌پردازند. معیارهای تعیین شده برای مسائل بغرنج در این پرسشنامه، سه معیار اصلی «پیچیدگی»، «عدم قطعیت» و «واگرایی ارزشی» می‌باشد که توسط هد (۲۰۰۸) مطرح گردیده بود (شکل ۱). مشخصات مشارکت کنندگان در این مرحله از پژوهش مطابق با جدول (۴) می‌باشد.

جدول ۴. مشخصات خبرگان

| تخصص و حوزه فعالیت                                                         |                                                                   |
|----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| دکتری مدیریت بازرگانی و کارشناس اداری، مالی و بازرگانی                     | دکتری خط‌مشی‌گذاری عمومی و عضو هیئت‌علمی دانشگاه                  |
| دکتری مدیریت خط‌مشی‌گذاری و معاون حقوقی                                    | دکتری خط‌مشی‌گذاری عمومی و عضو هیئت‌علمی دانشگاه                  |
| دکتری مدیریت دولتی و کارشناس ارشد دستگاه اجرایی                            | دکتری خط‌مشی‌گذاری عمومی و عضو هیئت‌علمی دانشگاه                  |
| دکتری مدیریت دولتی و مشاور سازمان امور استخدامی کشور                       | دکتری مدیریت منابع انسانی و عضو هیئت‌علمی دانشگاه                 |
| دکتری مدیریت دولتی و کارشناس نظام اداری و نظام حکمرانی مرکز پژوهش‌های مجلس | دکتری مدیریت دولتی و مدیر گروه نظام اداری و ساختار فرآیندهای دولت |
| دکتری خط‌مشی‌گذاری عمومی و پژوهشگر دفتر مطالعات مدیریت مرکز پژوهش‌های مجلس | دکتری مدیریت منابع انسانی و پژوهشگر حوزه مدیریت دولتی             |
| کارشناس ارشد مدیریت دولتی و پژوهشگر و معاون مدیرکل                         | دکتری مدیریت دولتی و مدیریت ساختار سازمانی                        |
|                                                                            | کارشناس ارشد مدیریت دولتی و کارشناس اجرایی ساختارهای نظام اداری   |

### مرحله اول: تعیین وزن معیارها

در ابتدا لازم بود که وزن و اهمیت هر یک از معیارها از طریق مدل‌های تعیین ارزش همچون (AHP، ANP، آنتروپی و غیره) مشخص گردد. در اینجا وزن هریک از معیارها با استفاده از مدل آنتروپی شانون<sup>۱</sup> و نرم‌افزار اکسل به دست آمد. این مدل را شانون و ویور<sup>۲</sup> (۱۹۴۷) و زلنی<sup>۳</sup> (۱۹۸۲) برای تعیین وزن عینی ویژگی‌های برجسته شده به کار برده‌اند. این روش یکی از روش‌هایی است که برای تعیین اهمیت وزن‌های شاخص‌های تصمیم‌گیری به‌طور مستقیم در ارتباط با اهمیت نسبی شاخص‌ها بکار می‌رود (آقاجانی و همکاران، ۲۰۱۱: ۲۵۵۲). جدول (۵) وزن و درجه اهمیت هریک از معیارها را نشان می‌دهد.

1 Shannon Entropy  
2 Shannon & Weaver  
3 Zelny

جدول ۵. وزن معیارها

| عامل   | پیچیدگی     | عدم قطعیت   | واگرایی ارزشی ذینفعان |
|--------|-------------|-------------|-----------------------|
| امتیاز | ۰/۳۳۲۹۷۵۲۹۵ | ۰/۳۳۲۹۷۵۲۹۵ | ۰/۳۳۴۰۴۹۴۰۹           |

### مرحله دوم: تشکیل ماتریس تصمیم‌گیری

در این بخش هر یک از مسائل نظام اداری بر اساس معیارهای سه‌گانه مسائل بغرنج ارزیابی گردید. جدول (۶) تشکیل ماتریس تصمیم‌گیری بر اساس پارامترهای مسائل بغرنج در نظام اداری را نشان می‌دهد.

جدول ۶. تشکیل ماتریس تصمیم‌گیری بر اساس معیارهای مؤثر بر بغرنج بودن مسائل

| معیار<br>گزینه |                                  | واگرایی ارزشی ذینفعان  |                          |             |
|----------------|----------------------------------|------------------------|--------------------------|-------------|
|                |                                  | پیچیدگی<br>۰/۳۳۲۹۷۵۲۹۵ | عدم قطعیت<br>۰/۳۳۲۹۷۵۲۹۵ | ۰/۳۳۴۰۴۹۴۰۹ |
| ۱              | مسئله سیاست زدگی                 | ۷                      | ۶                        | ۸/۱۳        |
| ۲              | مسئله ارزیابی و نظارت            | ۵                      | ۶                        | ۷           |
| ۳              | مسئله بوروکراسی<br>اداری         | ۶                      | ۴                        | ۵/۲۶        |
| ۴              | مسئله مدیریت منابع<br>انسانی     | ۶                      | ۶                        | ۷           |
| ۵              | مسئله تعارض منافع                | ۷                      | ۶                        | ۶/۹۳        |
| ۶              | مسئله پاسخگویی و<br>شفافیت اداری | ۶                      | ۵                        | ۷/۲         |
| ۷              | مسئله عدالت اداری                | ۷                      | ۵                        | ۵/۶         |
| ۸              | مسئله مدیریت بهره-<br>وری        | ۶                      | ۵                        | ۶/۴۶        |
| ۹              | مسئله هوشمندسازی<br>اداری        | ۶                      | ۵                        | ۵/۲۶        |
| ۱۰             | مسئله نوآوری و<br>فرهنگ اداری    | ۶                      | ۵                        | ۶           |
| ۱۱             | مسئله بودجه‌ریزی                 | ۶                      | ۵                        | ۸/۰۶۶       |

### مرحله سوم: نرمال کردن ماتریس تصمیم‌گیری

پس از انجام وزن دهی و تهیه ماتریس وزنی، مقادیر ماتریس با استفاده از رابطه (۱) نرمال شدند.

$$r_{ij} = \frac{x_{ij}}{\sqrt{\sum_{i=1}^m x_{ij}^2}}$$

رابطه (۱)

$X_{ij}$  = مقادیر هر معیار برای هر گزینه ابتدا، همه مقادیر ماتریس به توان ۲ رسید و مجموع هر ستون جمع گردید و سپس جذر مجموع هر ستون گرفته شده و در نهایت هر یک مقادیر بر جذر به دست آمده تقسیم شد. جدول (۷) و (۸) این مقادیر را نشان می‌دهند.

جدول ۷. نرمال‌سازی ماتریس تصمیم‌گیری گزینه‌ها (مرحله اول)

| معیار<br>گزینه | واگرایی ارزشی ذینفعان         |           |             |
|----------------|-------------------------------|-----------|-------------|
|                | پپچیدگی                       | عدم قطعیت | ۰/۳۳۲۹۷۵۲۹۵ |
| ۱              | مسئله سیاست زدگی              | ۴۹        | ۳۶          |
| ۲              | مسئله ارزیابی و نظارت         | ۲۵        | ۳۶          |
| ۳              | مسئله بوروکراسی اداری         | ۳۶        | ۱۶          |
| ۴              | مسئله مدیریت منابع انسانی     | ۳۶        | ۳۶          |
| ۵              | مسئله تعارض منافع             | ۴۹        | ۳۶          |
| ۶              | مسئله پاسخگویی و شفافیت اداری | ۳۶        | ۲۵          |
| ۷              | مسئله عدالت اداری             | ۴۹        | ۲۵          |
| ۸              | مسئله مدیریت بهره‌وری         | ۳۶        | ۲۵          |
| ۹              | مسئله هوشمندسازی اداری        | ۳۶        | ۲۵          |
| ۱۰             | مسئله نوآوری و فرهنگ اداری    | ۳۶        | ۲۵          |
| ۱۱             | مسئله چالش بودجه-ریزی         | ۳۶        | ۲۵          |
| جمع            |                               | ۴۲۴       | ۳۱۰         |

جدول ۸. نرمال‌سازی ماتریس تصمیم‌گیری گزینه‌ها (مرحله دوم)

| معیار<br>گزینه | پیچیدگی                          | عدم قطعیت   |             | واگرایی ارزشی ذینفعان |
|----------------|----------------------------------|-------------|-------------|-----------------------|
|                |                                  | ۰/۳۳۲۹۷۵۲۹۵ | ۰/۳۳۲۹۷۵۲۹۵ | ۰/۳۳۴۰۴۹۴۰۹           |
| ۱              | مسئله سیاست زدگی                 | ۰/۳۴۰       | ۰/۳۴۱       | ۰/۳۶۵                 |
| ۲              | مسئله ارزیابی و نظارت            | ۰/۲۴۳       | ۰/۳۴۱       | ۰/۳۲۳                 |
| ۳              | مسئله بوروکراسی<br>اداری         | ۰/۲۹۱       | ۰/۲۲۷       | ۰/۲۳۶                 |
| ۴              | مسئله مدیریت منابع<br>انسانی     | ۰/۲۹۱       | ۰/۳۴۱       | ۰/۳۱۴                 |
| ۵              | مسئله تعارض منافع                | ۰/۳۴۰       | ۰/۳۴۱       | ۰/۳۱۱                 |
| ۶              | مسئله پاسخگویی و<br>شفافیت اداری | ۰/۲۹۱       | ۰/۲۸۴       | ۰/۳۲۳                 |
| ۷              | مسئله عدالت اداری                | ۰/۳۴۰       | ۰/۲۸۴       | ۰/۲۵۱                 |
| ۸              | مسئله مدیریت بهره-<br>وری        | ۰/۲۹۱       | ۰/۲۸۴       | ۰/۲۹۰                 |
| ۹              | مسئله هوشمندسازی<br>اداری        | ۰/۲۹۱       | ۰/۲۸۴       | ۰/۲۳۶                 |
| ۱۰             | مسئله نوآوری و<br>فرهنگ اداری    | ۰/۲۹۱       | ۰/۲۸۴       | ۰/۲۶۹                 |
| ۱۱             | مسئله بودجه‌ریزی                 | ۰/۲۹۱       | ۰/۲۸۴       | ۰/۳۶۲                 |

#### مرحله چهارم: وزن‌دار کردن ماتریس نرمال

در این مرحله، جهت وزن‌دار کردن مقادیر ماتریس نرمال، هر یک از گزینه‌ها بر وزن معیارها (که قبلاً از روش آنتروپی به‌دست آمده بود) ضرب گردید. جدول (۹)

جدول ۹. وزن دار کردن ماتریس تصمیم‌گیری گزینه‌ها

| معیار<br>گزینه | پیچیدگی                          | عدم قطعیت   |             | واگرایی ارزشی ذینفعان |
|----------------|----------------------------------|-------------|-------------|-----------------------|
|                |                                  | ۰/۳۳۲۹۷۵۲۹۵ | ۰/۳۳۲۹۷۵۲۹۵ | ۰/۳۳۴۰۴۹۴۰۹           |
| ۱              | مسئله سیاست زدگی                 | ۲/۳۳۱       | ۱/۹۹۸       | ۲/۷۱۵                 |
| ۲              | مسئله ارزیابی و نظارت            | ۱/۶۶۵       | ۱/۹۹۸       | ۲/۴۰۵                 |
| ۳              | مسئله بوروکراسی<br>اداری         | ۱/۹۹۸       | ۱/۳۳۲       | ۱/۷۵۷                 |
| ۴              | مسئله مدیریت منابع<br>انسانی     | ۱/۹۹۸       | ۱/۹۹۸       | ۲/۳۳۸                 |
| ۵              | مسئله تعارض منافع                | ۲/۳۳۱       | ۱/۹۹۸       | ۲/۳۱۵                 |
| ۶              | مسئله پاسخگویی و<br>شفافیت اداری | ۱/۹۹۸       | ۱/۶۶۵       | ۲/۴۰۵                 |
| ۷              | مسئله عدالت اداری                | ۲/۳۳۱       | ۱/۶۶۵       | ۱/۸۷۰                 |
| ۸              | مسئله مدیریت بهره-<br>وری        | ۱/۹۹۸       | ۱/۶۶۵       | ۱/۸۷۰                 |
| ۹              | مسئله هوشمندسازی<br>اداری        | ۱/۹۹۸       | ۱/۶۶۵       | ۱/۷۵۷                 |
| ۱۰             | مسئله نوآوری و<br>فرهنگ اداری    | ۱/۹۹۸       | ۱/۶۶۵       | ۲/۰۰۴                 |
| ۱۱             | مسئله بودجه‌ریزی                 | ۱/۹۹۸       | ۱/۶۶۵       | ۲/۶۹۴                 |

#### مرحله پنجم: تعیین مقادیر بالاترین و پایین‌ترین ارزش ماتریس نرمال وزنی

در این مرحله، بزرگ‌ترین و کوچک‌ترین عدد هر ستون تعیین گردید. در اینجا منظور از بزرگ‌ترین عدد، عددی است که بیشترین ارزش مثبت را داراست و کوچک‌ترین عدد نیز عددی می‌باشد که بیشترین ارزش منفی را دارد. پس اگر معیارها از نوع منفی باشد، بزرگ‌ترین عدد کمترین مقدار و کوچک‌ترین عدد بیشترین مقدار را دارا می‌شود و بالعکس. جدول (۱۰) بیشترین و کمترین مقادیر نرمال شده هر یک از معیارها را نشان می‌دهد.

$$f_i^* = \max_j f_{ij}; \quad f_i^- = \min_j f_{ij} \quad \text{رابطه (۲)}$$

جدول ۱۰. بیشترین و کمترین مقادیر نرمال شده هر یک از معیارها

| واگرایی ارزشی ذینفعان | عدم قطعیت | پیچیدگی | F max         |
|-----------------------|-----------|---------|---------------|
| ۲/۷۱۵                 | ۱/۹۹۸     | ۲/۳۳۱   |               |
| ۱/۷۵۷                 | ۱/۳۳۲     | ۱/۶۶۵   | F min         |
| ۰/۹۵۸                 | ۰/۶۶۶     | ۰/۶۶۶   | F max - F min |

### مرحله ششم: تعیین شاخص مطلوبیت (S) و شاخص نارضایتی (R)

در این مرحله با توجه به مقادیر مثبت و منفی محاسبه‌شده در مرحله قبل، فاصله هر گزینه از راه‌حل ایده‌آل و سپس حاصل جمع آن‌ها برای ارزش نهایی بر اساس رابطه (۳) محاسبه شد. به تعبیری دیگر در این مرحله مطلوبیت<sup>۱</sup> و نارضایتی<sup>۲</sup> حاصل از انتخاب یک گزینه، به منزله رتبه برتر محاسبه می‌شود. مقادیر حداقل برای هر دو مقدار معرف کمترین فاصله از راه‌حل ایده‌آل (گزینه برتر) است که کمترین پشیمانی و بیشترین سودمندی را به همراه دارد.

رابطه (۳)

$$S_j = \sum_{i=1}^n w_i \cdot \frac{f_i^* - f_{ij}}{f_i^* - f_i^-}; \quad R_j = \max_i \left[ w_i \cdot \frac{f_i^* - f_{ij}}{f_i^* - f_i^-} \right]$$

$f_i^*$  = بزرگ‌ترین عدد ماتریس نرمال وزنی برای هر ستون

$f_{ij}$  = عدد گزینه موردنظر برای هر معیار در ماتریس نرمال وزنی

$f_i^-$  = کوچک‌ترین عدد ماتریس نرمال وزنی برای هر ستون

طبیعتاً برای هر گزینه به ازای هر معیار، یک شاخص مطلوبیت به دست می‌آید که مجموع آن‌ها شاخص نهایی  $S_j$  گزینه را مشخص می‌کند. بزرگ‌ترین  $S_j$  هر گزینه به ازای هر معیار، شاخص نارضایتی (R) آن گزینه می‌باشد. جدول (۱۱).

1 Utility measure

2 Regret measure

جدول ۱۱. شاخص مطلوبیت (Sj) و شاخص نارضایتی (Rj)

| معیار<br>گزینه                        | پیچیدگی     | عدم قطعیت   | واگرایی<br>ارزشی ذینفعان | S     | R     |
|---------------------------------------|-------------|-------------|--------------------------|-------|-------|
|                                       |             |             |                          |       |       |
|                                       | ۰/۳۳۲۹۷۵۲۹۵ | ۰/۳۳۲۹۷۵۲۹۵ | ۰/۳۳۴۰۴۹۴۰۹              |       |       |
| ۱ مسئله سیاست<br>زدگی                 | ۰/۰۰۰       | ۰/۰۰۰       | ۰/۰۰۰                    | ۰/۰۰۰ | ۰/۰۰۰ |
| ۲ مسئله ارزیابی<br>و نظارت            | ۰/۳۳۳       | ۰/۰۰۰       | ۰/۱۰۸                    | ۰/۴۴۱ | ۰/۳۳۳ |
| ۳ مسئله<br>بوروکراسی<br>اداری         | ۰/۱۶۶       | ۰/۳۳۳       | ۰/۳۳۴                    | ۰/۸۳۴ | ۰/۳۳۴ |
| ۴ مسئله مدیریت<br>منابع انسانی        | ۰/۱۶۶       | ۰/۰۰۰       | ۰/۱۳۱                    | ۰/۲۹۸ | ۰/۱۶۶ |
| ۵ مسئله تعارض<br>منافع                | ۰/۰۰۰       | ۰/۰۰۰       | ۰/۱۳۹                    | ۰/۱۳۹ | ۰/۱۳۹ |
| ۶ مسئله<br>پاسخگویی و<br>شفافیت اداری | ۰/۱۶۶       | ۰/۱۶۶       | ۰/۱۰۸                    | ۰/۴۴۱ | ۰/۱۶۶ |
| ۷ مسئله عدالت<br>اداری                | ۰/۰۰۰       | ۰/۱۶۶       | ۰/۲۹۵                    | ۰/۴۶۱ | ۰/۲۹۵ |
| ۸ مسئله مدیریت<br>بهره‌وری            | ۰/۱۶۶       | ۰/۱۶۶       | ۰/۲۹۵                    | ۰/۶۲۸ | ۰/۲۹۵ |
| ۹ مسئله<br>هوشمندسازی<br>اداری        | ۰/۱۶۶       | ۰/۱۶۶       | ۰/۳۳۴                    | ۰/۶۶۷ | ۰/۳۳۴ |
| ۱۰ مسئله نوآوری<br>و فرهنگ اداری      | ۰/۱۶۶       | ۰/۱۶۶       | ۰/۲۴۸                    | ۰/۵۸۱ | ۰/۲۴۸ |
| ۱۱ مسئله بودجه-<br>ریزی               | ۰/۱۶۶       | ۰/۱۶۶       | ۰/۰۰۷                    | ۰/۳۴۰ | ۰/۱۶۶ |

#### مرحله هفتم: محاسبه مقدار Q و رتبه‌بندی نهایی گزینه‌ها

در نهایت پس از محاسبه مقادیر سودمندی و پشیمانی، شاخص ویکور (Q) برای هر گزینه (مسائل نظام اداری) به صورت مجزا و بر اساس رابطه (۴) محاسبه شد.

رابطه (۴)

$$Q_j = v \cdot \frac{S_j - S^-}{S^+ - S^-} + (1-v) \cdot \frac{R_j - R^-}{R^+ - R^-}$$

$V = \text{عدد ثابت } 0.5$

$S_j = \text{مجموع مقدار } S \text{ برای هر گزینه}$

$S^- = \text{بزرگ‌ترین عدد شاخص } S \text{ برای هر گزینه}$

$S^* = \text{کوچک‌ترین عدد شاخص } S \text{ برای هر گزینه}$

$R_j = \text{مجموع مقدار } R \text{ برای هر گزینه}$

$R^- = \text{بزرگ‌ترین عدد شاخص } R \text{ برای هر گزینه}$

$R^* = \text{کوچک‌ترین عدد شاخص } R \text{ برای هر گزینه}$

درنهایت، بیشترین مقدار  $Q$ ، به عنوان بهترین گزینه انتخاب می‌شود (جدول (۱۲)).

جدول ۱۲. مقادیر شاخص ویکور در مسائل نظام اداری

| رتبه | Q     | گزینه‌ها                      |
|------|-------|-------------------------------|
| ۱    | ۱/۰۰۰ | مسئله سیاست زدگی              |
| ۷    | ۰/۲۳۶ | مسئله ارزیابی و نظارت         |
| ۱۱   | ۰/۰۰۰ | مسئله بوروکراسی اداری         |
| ۳    | ۰/۵۷۲ | مسئله مدیریت منابع انسانی     |
| ۲    | ۰/۷۰۸ | مسئله تعارض منافع             |
| ۵    | ۰/۴۸۶ | مسئله پاسخگویی و شفافیت اداری |
| ۶    | ۰/۲۸۱ | مسئله عدالت اداری             |
| ۸    | ۰/۱۸۱ | مسئله مدیریت بهره‌وری         |
| ۱۰   | ۰/۱۰  | مسئله هوشمندسازی اداری        |
| ۹    | ۰/۲۸  | مسئله نوآوری و فرهنگ اداری    |
| ۴    | ۰/۵۴۷ | مسئله بودجه‌ریزی              |

بنابراین، با توجه به مقدار  $Q$  محاسبه شده برای هر گزینه، از میان چالش‌های عمده نظام اداری، پنج چالش (سیاست زدگی، تعارض منافع، مدیریت منابع انسانی، بودجه‌ریزی، پاسخگویی و شفافیت اداری)، به ترتیب بیشترین مقدار را به خود اختصاص داده‌اند، لذا مسائل مذکور به عنوان مسائل بغرنج در نظام اداری به شمار می‌روند.

### بحث و نتیجه‌گیری

نتایج تحقیق نشان داد که از میان مسائل موجود در نظام اداری، پنج مسئله «سیاست زدگی»، «تعارض منافع»، «مدیریت منابع انسانی»، «بودجه‌ریزی» و «پاسخگویی و شفافیت اداری» بیشترین امتیاز را نسبت به معیارهای سه‌گانه مسائل بغرنج (هد، ۲۰۰۸) کسب کردند و می‌توان از آن‌ها به عنوان مسائل بغرنج در نظام اداری ایران یاد کرد. به‌طور کلی می‌توان گفت که بر سر ارزش‌ها و هنجارهای سیاست‌گذاران پیرامون چنین مسائلی، اختلاف نظر جدی دیده شود، به گونه‌ای که هرگونه تلاش برای حل بلافاصله مسئله، با مخالفت جدی همراه است که از این جهت چنین مسائلی را ساختارنیافته و یا به اصطلاح «بغرنج» می‌خوانند. مسائل بغرنج را نمی‌توان با استفاده از یک رویکرد علمی و عقلانی حل کرد زیرا رویکردهای منطقی در تصمیم‌گیری و اجرا بر این فرض استوارند که وضوح اهداف، کفایت اطلاعات و انتخاب روش‌های مناسب می‌تواند منجر به اقدام کارآمد و مؤثر برای دستیابی به اهداف شود.

در این میان مسئله «سیاست زدگی»<sup>۱</sup> با بیشترین مقدار (Q)، به عنوان مهم‌ترین مسئله ساختارنیافته یا بغرنج شناسایی شد. سیاست زدگی را می‌توان دخالت غیرسازنده نظام قدرت و سیاست در دستگاه مدیریتی کشور و جایگزین نمودن معیارهای سیاسی به جای معیارهای شایستگی تعریف نمود. با این حال در صورت افراط و مقدم شدن منافع سیاسی فردی و حزبی بر منافع عامه (سیاست زدگی منفی)، کارآمدی نظام اداری با چالش‌های بنیادین مواجه خواهد شد. به نظر می‌رسد که علاوه بر ایجاد فساد اداری و اتلاف منابع، اولین و مهم‌ترین گروهی که از پدیده سیاست زدگی متضرر می‌شوند دریافت‌کنندگان خدمات، شهروندان جامعه می‌باشند؛ بنابراین می‌توان مهم‌ترین پیامد سیاست زدگی نظام مدیریتی کشور را در نارضایتی و ناامیدی شهروندان خلاصه نمود؛ چرا که کارگزاران بوروکراسی کشور در نظام مدیریتی سیاست زده، تنها به جلب رضایت مدیران فرادستی توجه دارند و انگیزه‌ای برای رضایت مردم و پاسخگویی به نیازهای شهروندان در خود احساس نمی‌کنند. ذکر این نکته در اینجا لازم است که درجه‌ای از دخالت سیاست در اداره و مدیریت کشور

---

1 Politicization

نه تنها مضر نیست، بلکه جلوه‌ای از دموکراسی محسوب می‌شود؛ اما تزریق پررنگ سیاست در اداره کشور منجر به سیاست زدگی منفی خواهد شد.

تعارض منافع<sup>۱</sup> دومین مسئله بغرنج شناخته شده در پژوهش حاضر است. بخش دولتی به دلیل ماهیت سیاسی و داشتن منابع عمومی همواره با ذینفعان و منافع آن‌ها روبرو می‌باشد و از چالش تعارض منافع رنج می‌برد. تضاد و تعارض در سازمان‌های دولتی امری بدیهی است که نمی‌شود آن را به طور کلی از بین برد؛ بلکه همواره بایستی سطح بهینه‌ای از تعارض که منجر به توسعه سازمان می‌شود در محیط سازمان وجود داشته باشد. باید در نظر داشت که مدیریت تعارض در سازمان‌ها جهت تحول نظام اداری امری ضروری است. در اهمیت مدیریت مناسب تعارضات سازمانی می‌توان چنین گفت که این نوع مدیریت می‌تواند باعث رقابت سازنده میان کارکنان و رشد سازمان‌ها گردد. لذا اگر اختلافات و تعارضات سازمانی مدیریت نشود، مشکلاتی به وجود می‌آورد که نه تنها بر نتایج عملکرد افراد اثر سوء می‌گذارد، بلکه بهره‌وری سازمان را نیز به شدت کاهش می‌دهد. در سازمان‌های دولتی اغلب گروه‌های مختلف قدرت به دلیل تفاوت در اهداف و نگرش‌ها درگیر تعارضات می‌شوند که این تعارضات در اکثر مواقع بر فرآیندهای تصمیم‌گیری و توزیع منابع، آثاری سوء را بر جای می‌گذارد. از این رو مدیریت تعارض منافع ذینفعان به عنوان یکی از قابلیت‌های مهم در تحول نظام اداری بخش دولتی مدنظر می‌باشد. ایجاد نظام‌های مدیریت تعارض منافع نیز بدون ایجاد شفافیت بی‌معناست. در حقیقت تا منافع کارگزاران شفاف نشود، چه چیزی بناست مدیریت شود؟ لذا شفافیت سنگ بنای ایجاد یک نظام مدیریت تعارض منافع در کشور است. شفافیت و مشخص شدن وضعیت کارگزاران حاکمیتی از لحاظ منافع شخصی شامل اموال و دارایی‌ها و حتی وابستگی‌های حزبی و روابط فردی، لازمه ایجاد یک سازوکار مدیریت تعارض منافع کارآمد است.

مدیریت منابع انسانی<sup>۲</sup> نیز به عنوان سومین چالش بغرنج در نظام اداری ایران، همواره با مشکلات جدی همچون: فقدان نظام مدیریت راهبردی منابع انسانی، تمرکز در تصمیم‌گیری‌های مربوط به انتخاب و انتصاب مدیران، انتصاب بر اساس سلیقه و معیارهای ذهنی و غیر شفاف، رعایت نشدن ضوابط موجود از سوی دستگاه‌های اجرایی، نبودن بانک

1 Conflict of interest

2 HRM

اطلاعاتی نیروهای کارآمد، استمرار روش سنتی و قدیمی استخدام با رویکرد رسمی و دائمی و موارد مشابه دیگر مواجه بوده است. می‌توان گفت که بخش عمده‌ای از مسائل مرتبط با مدیریت منابع انسانی در نظام اداری به مسائل بازنشستگی و به‌ویژه صندوق‌های بازنشستگی برمی‌گردد. متأسفانه باوجود اهمیتی که اسناد بین‌المللی برای نقش صندوق‌های بازنشستگی در تحقق تأمین اجتماعی قائل شده‌اند، این نهادها در ایران با مشکلات متعددی دست‌وپنجه نرم می‌کنند؛ به‌طوری‌که در دو دهه اخیر در ایران، از بحران مالی و ورشکستگی برخی صندوق‌های بازنشستگی سخن به میان آمده و در قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۹۶) نیز به این موضوع توجه شده است. مسئله ساختاریافته دیگر در نظام اداری، نظام بودجه‌ریزی<sup>۱</sup> است. بودجه‌ریزی بیشتر در مقوله‌های مدیریتی، مالی، قانونی، مقرراتی، فنی، مطالعاتی، ساختاری، نظارتی، مبارزه با فساد، برنامه‌ای، آماری و اطلاعاتی، برقراری عدالت، اقتصادی، سیاسی، گروه‌های ذی‌نفوذ، تصدی‌گری و منطقه‌ای دیده می‌شود. همچنین مسائل و چالش‌هایی که در پیش‌بینی منابع پیرامون مبحث بودجه‌ریزی مطرح می‌شود، تقابل علم و عمل، عدم تبدیل سرمایه به سرمایه، گسترش فضای رانت جویی در دستگاه‌های حاکمیتی، عدم اعتماد مردم به دولت، اثرگذاری شرایط خارجی و داخلی بر روی منابع دولت، مشکلات در سیستم نظارتی، تهیه و تنظیم گزارش‌های خلاف واقع توسط کارشناسان برای تخصیص بودجه، اعداد و ارقام واهی در بودجه، عدم وجود برنامه و مدیریت واحد در کشور، عدم وجود چارچوب رسیدگی به نحوه وصول منابع، عدم استفاده از روش‌های نوین در پیش‌بینی منابع، اتکا شدید درآمدهای دولت به درآمدهای نفتی، آفت‌زدگی سیاسی و سیاست‌زدگی بودجه، چالش دولت‌ها با دخالت مجلس در لایحه بودجه، فرار از شفافیت و پاسخگویی و غفلت کارشناسان یا مأموران وصول‌کننده مالیات‌ها و عدم پیگیری آنان معرفی شده‌اند.

مسئله پاسخگویی و شفافیت اداری<sup>۲</sup> نیز ازجمله مسائل با ماهیت بغرنج گونه تلقی شده است. متأسفانه بی‌توجهی به پاسخگویی در نظام اداری می‌تواند تبعات گوناگونی ازجمله: اتلاف منابع ملی و سازمانی، افزایش ناکارآمدی اداری و بوروکراسی‌های زائد، بازدهی پایین دارایی‌ها، توسعه دامنه اختیارات و مسئولیت‌های دولت و عدم تأمین مطالبات مردم،

---

1 Budgeting

2 Accountability & administrative transparency

فقدان ارتباط منطقی و ساختاری میان میزان پاسخگویی کارمندان دولت و وضعیت استخدامی‌شان و همچنین پیچیدگی قوانین و مقررات کشور و ناآگاهی مردم از اطلاعات و گردش‌کُند و ناسالم اطلاعات را به دنبال داشته باشد. امروزه فقدان شفافیت در تصمیمات و اقدامات صندوق‌های بازنشتگی، یکی از مهم‌ترین عواملی است که مانع از نظارت دقیق بر صندوق‌های بازنشتگی فعال در ایران بوده، چراکه در حال حاضر وضعیت مالی صندوق‌های بازنشتگی فعال در ایران در ابهام به سر می‌برد و بانک اطلاعات دارایی‌های صندوق اعم از املاک و وثیقه‌ها و سهام تحت مالکیت شرکت‌های زیرمجموعه آن‌ها وجود ندارد. لذا عدم توجه به شفافیت در همه زمینه‌های نظام اداری ازجمله قراردادهای، استخدام‌ها، پرداخت‌ها و غیره که از ابتدایی‌ترین نمادهای شفافیت و سلامت اداری هستند، می‌تواند به عنوان یکی از چالش‌های مهم در نظام اداری به شمار آید.

درنهایت با توجه به یافته‌های پژوهش حاضر، پنج مسئله شناسایی شده را می‌توان ازجمله پیچیده‌ترین، نامطمئن‌ترین و دارای بیشترین درصد واگرایی ارزشی میان ذینفعان در نظر گرفت. لذا چنانچه تغییر رویه عملی در زمینه این مسائل شکل نگیرد، بایستی شاهد پیچیده‌تر شدن مشکلات و تشدید تبعات نامطلوب اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی آن بود. از مزایای در نظر داشتن چنین مسائلی در نظام اداری کشور نیز می‌توان به توسعه پایدار کشور، ارتقای کیفیت ارائه خدمات دولتی و کاهش هزینه‌های مربوط، افزایش شفافیت فرآیندها و غیره اشاره کرد. همچنین با توجه به نوآوری موجود در پژوهش حاضر، در این بخش نمی‌توان به مقایسه نتایج برآمده با سایر مطالعات پرداخت. در پایان با توجه به مسائل بغرنج شناخته شده در نظام اداری ایران، پیشنهادهای کاربردی زیر ارائه می‌شود:

- طراحی چارچوب حکمرانی مسائل بغرنج در نظام اداری ایران
- جهت‌دار نمودن ارکان نقشه راه اصلاح نظام اداری، با در نظر داشتن ماهیت بغرنج گونه مسائل
- ایجاد نگاهی جامع برای تدوین اسناد بالادستی با توجه به در نظر داشتن ماهیت مسائل نظام اداری

بی‌شک طراحی چارچوب حکمرانی مسائل با توجه به ماهیت آن‌ها بر اساس یافته‌های این مطالعه، نیازمند کار مطالعاتی عمیق‌تری است که می‌تواند مبنا و چارچوب نظری تحقیقات آتی قرار گیرد.

### تعارض منافع

تعارض منافع وجود ندارد.

### ORCID

MahboobehAskariBag  <http://orcid.org/0000-0002-9095-4240>  
herabadi  
Hadi Khanmohammadi  <http://orcid.org/0000-0002-2290-6431>  
Davoud Hosseinpour  <http://orcid.org/0000-0001-6286-4726>

### منابع

۱. آزادی، محمدجواد و شیخ موحد، مهدی (۱۴۰۱). تقویت اعتماد عمومی به مثابه ابزار ارتقای سلامت نظام اداری ایران. فصلنامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق/اداری، ۴(۱۱)، ۲۴۲-۲۱۹.  
<https://doi.org/10.22034/mral.2022.547360.1263>
۲. برومند، نادر و پناهی، علی (۱۴۰۲). فناوری اطلاعات بر عملکرد سازمانی با نقش میانجی عملکرد نوآوری. فصلنامه مطالعات راهبردی در صنعت نفت و انرژی، ۱۴(۵۶)، ۵۷-۷۶.
۳. بهروزی، کلثوم و احمدی، صبریه (۱۳۹۶). مشکلات و چالش‌های نظام‌های اداری در جهان سوم. کنفرانس علمی مدیریت، اقتصاد کاربردی و تجارت.
۴. سرخیلی، الناز؛ رفیعیان، مجتبی و تقوایی، علی‌اکبر (۱۳۹۵). بررسی الگوی مدیریت تعارض ذینفعان و ذی‌نفوذان در ابرپروژه‌های شهر مشهد. جغرافیا و توسعه، ۱۴(۴۵)، ۱۴۱-۱۵۷.  
<https://doi.org/10.22111/gdij.2016.2926>
۵. صفریان گرمه‌خانی، روح‌الله؛ رستمی، شکوفه و صفریان، سمیه (۱۴۰۱). فرهنگ و راهبری نظام اداری کارآمد در جمهوری اسلامی ایران. مطالعات دولت پژوهی در جمهوری اسلامی ایران، ۸(۱)، ۹۷-۱۳۱.
۶. صفریان گرمه‌خانی، روح‌الله؛ شهرام‌نیا، امیرمسعود؛ مسعودنیا حسین و مکی، پریسا. (۱۳۹۶). ساختار نظام اداری و فرآیند توسعه سیاسی در دوره اصلاحات (دولت‌های هفتم و هشتم). ره یافت‌های سیاسی و بین‌المللی، ۹(۱)، ۱۲۱-۱۴۶.

۷. عبدالحسین‌زاده، محمد؛ قریشی، سیدمحمدحسین و شهرآئینی، سیدمجتبی (۱۳۹۷). راهکارهای بهبود برنامه‌های اصلاح نظام اداری مبتنی بر آسیب‌شناسی برنامه‌های گذشته. *تحول/اداری*، ۱۱(۵۶)، ۱-۱۴.
۸. فتاحی، مجید؛ عموزاد خلیلی مجید (۱۳۹۶). چالش‌ها و ضرورت‌های تحول در نظام اداری ایران و ارائه راهکارهای عملیاتی. *ماهنامه علمی - آموزشی تخصصی مدیریت تدبیر*، ۲۷(۲۹۲)، ۵۶-۶۰.
۹. فرهنگ، رضا؛ سلاجقه، سنجر؛ پورکیانی، مسعود؛ صیادی، سعید (۱۴۰۰). شناسایی و تبیین عوامل بازدارنده اجرای تحول نظام اداری در حوزه منابع انسانی: مطالعه دستگاه‌های اجرایی شهر کرمان. *علوم مدیریت ایران*، ۶۳(۱)، ۱۶۱-۱۸۴.
۱۰. قاسمی، جواد (۱۳۹۹). *آشنایی بامهارت حل مسئله (ویژه مروجان پهنه‌های تولیدی)*. کرج: آموزش کشاورزی.
۱۱. قیدرخلجانی، جعفر؛ اثنی‌عشری، امین و کریمی گوارشکی، محمدحسین (۱۳۹۹). سه‌گانه قابلیت، عدم قطعیت و پیچیدگی در پروژه‌های توسعه محصولات و سامانه‌های پیچیده. *مدیریت نوآوری*، ۹(۱)، ۵۹-۹۹.
۱۲. کریمی مله، علی (۱۳۹۷). مسائل سیاستی بدخیم و لزوم بازنگری راهبردی در الگوهای سنتی روابط دولت ملت در ایران. *دولت پژوهی*، ۴(۱۵)، ۱-۳۹.  
<https://doi.org/10.22054/tssq.2018.9341>
۱۳. گل‌پور، مسعود (۱۳۸۳). ارزیابی عملکرد دولت در اصلاح ساختار نظام اداری کشور چشم‌انداز برنامه چهارم توسعه، همایش برنامه چهارم توسعه، چالش‌ها و ارزش‌ها.
۱۴. معدنی، جواد و قربانی زاده، وجه الله (۱۴۰۲). شناسایی و اولویت‌بندی مسائل مدیریت دولتی در جمهوری اسلامی ایران. *پژوهش‌های مدیریت عمومی*، ۱۶(۶۰)، ۶۷-۹۶.  
<https://doi.org/10.22111/jmr.2022.41044.5691>
۱۵. میرمحمدی، سید محمد و حسن‌پور، اکبر (۱۳۹۰). نظام اداری ایران: تحلیلی بر مشکلات و چالش‌ها. *چشم‌انداز مدیریت دولتی*، ۲(۴)، ۹-۲۲.
۱۶. نصرتی، علیرضا (۱۳۹۹). طراحی راهبردهای بازمهندسی ساختار نظام اداری کشور با تأکید بر همسوسازی روندها و پیشران‌ها. *مطالعات بین‌رشته‌ای دانش راهبردی*، ۱۰(۳۹)، ۳۰۱-۳۳۰.  
<https://dorl.net/dor/20.1001.1.24234621.1399.10.39.11.3>
۱۷. نصیری، بیژن؛ زارع، حمید؛ جابر انصاری، محمدرضا (۱۴۰۳). تأثیر عوامل علی زمینه‌ای و مداخله‌گر مؤثر بر مدیریت منابع انسانی رفاه محور در بانک سپه. *مدیریت فرهنگ سازمانی*، ۲۲(۱)، ۸۷-۱۰۴.  
<https://doi.org/10.22059/jomc.2023.357750.1008533>

۱۸. هچ، مری جو (۲۰۱۳). *تئوری سازمان (مدرن نمادین و تفسیری)*. ترجمه حسن دانایی فر (۱۳۹۵)، تهران: مهربان نشر.

19. Alford, J., & Head, B. (2017). Wicked and less wicked problems: A typology and a contingency framework. *Policy and Society*, 36, 397–413. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361634>
20. Bateman, K.M., & Sherman, B. (2023). *Working Wickedly: Wicked Problems, Transdisciplinarity, and Dialogic Reflexivity*. Conference: NARST, Chicago, IL.
21. Cosens, B., Ruhl, J. B., Soininen, N., & Gunderson, L. (2021). Designing Law to Enable Adaptive Governance of Modern Wicked Problems. *73 Vanderbilt Law Review*, 1687-1732.
22. Daft, R. L. (2012). *Organization Theory and Design* (11th edition). Cengage Learning.
23. Danken, T. (2017). *Coordination of Wicked Problems. Comparing inter-departmental coordination of demographic change policies in five German states*. PhD Dissertation. Germany: University of Potsdam, Faculty of Economic and Social Sciences. Available at: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus4-396766>.
24. Deusinger, S. S., & Deusinger, R. H. (2021). Achieving Diagnosis-Based Practice: A Wicked Problem in Physical Therapy. On “Defining Our Diagnostic Labels Will Help Define Our Movement Expertise and Guide Our Next 100 Years.” Sahrman, S. Phys Ther. *Physical Therapy*, 101(2), pzab005. <https://doi.org/10.1093/ptj/pzab005>
25. Driesbach, Dawn H. (2020). *Wicked Ideas for Wicked Problems: Marine Debris and the Complexity of Governance*. Doctor of Philosophy (PhD), Dissertation, Old Dominion University
26. Duma, J. (2023). Using critical KM to address wicked problems. *Knowledge Management Research & Practice*, 20(5), 767-775. <https://doi.org/10.1080/14778238.2020.1790310>
27. Glimsholt, A. M. C., & Fredriksen, H. (2022). *A case study on exploration of complex problems through design-driven innovation in the public sector*. University of South-Eastern Norway Faculty of School of Business Department of Business, Strategy and Political Sciences.
28. Gold, S., Muthuri, J. N., & Reiner, G. (2018). Collective action for tackling “wicked” social problems: A system dynamics model for corporate community involvement. *Journal of Cleaner Production*, 179, 662–673. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.11.197>

29. Head, B. W. (2008). Wicked problems in public policy. *Public Policy*, 3(2), 101– 118.
30. Head, B. W. (2022). *Coping with wicked problems in policy design*. In B. G. Peters & G. Fontaine (Eds.), *Handbook of research on policy design*. Edward Elgar.
31. Hou, X., Li, R., & Zhiping, S. (2022). A Bibliometric Analysis of Wicked Problems: From Single Discipline to Transdisciplinarity. *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 15. <http://dx.doi.org/10.1007/s40647-022-00346-w>
32. Kirschke, S., Franke, C., Newig, J., & Borchardt, D. (2019). Clusters of water governance problems and their effects on policy delivery. *Policy and Society*, 38(2), 255–277. <https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1586081>
33. Lönngren, J., & van Poeck, K. (2021). Wicked problems: a mapping review of the Literature. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 6(28), 481-502. <https://doi.org/10.1080/13504509.2020.1859415>
34. Meza, O., Corona, G. (2018). *Wicked Problems, Ready or Not?: A Comparative Overview on the Policy Preparedness to Address the Drug Policy Problem*. Working paper for the International Society for the Study of Drug Policy (ISSDP). Vancouver, Canada, 16-18 May 2018, 27. <https://doi.org/10.24965/gapp.i23.10648>
35. Moon, M. (2020). Fighting Against COVID-19 with Agility, Transparency, and Participation: Wicked Policy Problems and New Governance Challenges. *Public Administration Review*, 80. <https://doi.org/10.1111/puar.13214>
36. Montes, L. (2021.). *Wicked problems and collaborations between philanthropy and the public sector (Cal State)*. California State University, Northridge.
37. Purwanto, A., Fahmi, K., & Sulaiman, A. (2023). Linking of transformational leadership, learning culture, organizational structure and school innovation capacity: CB SEM AMOS analysis. *Journal of Information Systems and Management (JISMA)*, 2(3), 1-8. <https://doi.org/10.4444/jisma.v2i3.306>
38. Peter. G., Keen, K. (1981). Information System And Organizational Change. *Communications of the ACM*, 24(1), 423-440.
39. Rass, L., Treur, J., - Kucharska, W., & Wiewiora, A. (2023). Adaptive dynamical systems modelling of transformational organizational change

with focus on organizational culture and organizational learning. *Cognitive Systems Research*, (79).85-108. <https://doi.org/10.1016/j.cogsys.2023.01.004>

40. Roberts, N. (2000). Wicked Problems and Network Approaches to Resolution. *International Public Management Review*, 1(1) 1-19.
41. Ruhl, J. B., & Salzman, J. (2020). *Introduction: Governing Wicked Problems*, 73 *Vanderbilt Law Review*. 1561.
42. Salwasser, H. (2004). *Confronting the implications of wicked problems: changes needed in Sierra Nevada National Forest planning and problem solving*, in MURPHY, P. A., DENNIS, D., STINE, P. A. (eds.): *Proceedings of the Sierra Nevada Science Symposium* Gen. Tech. Rep. PSW-GTR-193, 7-22. Albany, CA: Pacific Southwest Research Station, Forest Service, U.S. Department of Agriculture.
43. Suoheimo, M., Vasques, R., & Ryttilähti, P. (2020). Deep Diving into Service Design Problems: Visualizing the Iceberg Model of Design Problem through a Literature Review on the Relation and Role of Service Design with Wicked Problems. *The Design Journal*. 24(2).231-251. <https://doi.org/10.1080/14606925.2020.1838696>.

## References [In Persian]

1. Abdul Hosseinzadeh, M., Qureshi, S.M.H., & Shahr Ayini, S.M. (2017). Solutions to improve administrative system reform programs based on the pathology of past programs. *Administrative Development*, 11(56), 1–14.
2. Azadi, M.J, & Shaikh Movahed, M. (2022). Strengthening public trust as a tool to promote the health of the Iranian administrative system. *The Journal of Modern Research on Administrative Law*, 4(11), 219–242. <https://doi.org/10.22034/mral.2022.547360.1263>.
3. Behrouzi, K. & Ahmadi, S. (2016). *Problems and challenges of administrative systems in the third world*. Scientific Conference on Management, Applied Economics and Business.
4. Broumand, N., & Panahi, A. (2023). Information technology on organizational performance with the mediating role of innovation performance. *Quarterly Journal of Strategic Studies in Oil and Energy Industry*, 14(56), 57-76.
5. Farahmand, R.; Selajqa, S; Pourkiani, M. and Sayadi, S. (2021). Identifying and explaining the factors preventing the implementation of administrative system transformation in the field of human resources: the

- study of the executive bodies of Kerman city. *Iranian Management Sciences*, (63), 161-184.
6. Fatahi, M., & Amouzad Khalili, M. (2016). Challenges and necessities of transformation in Iran's administrative system and providing operational solutions. *Specialized Scientific and Educational Monthly of Tadbir Management*, 27 (292), 56-60.
  7. Ghasemi, J (2020). *Familiarity with problem solving skills (especially for promoters of production areas)*. Karaj: Agricultural Education.
  8. Gheidar-Kheljani, J., Esna Ashari, A., & Karimi Gavareshki, M. H. (2020). Triple the capability, uncertainty and complexity of complex product and system development projects. *Innovation Management Journal*, 9(1), 59–99.
  9. Golpour, M. (2013). *Evaluation of the government's performance in reforming the structure of the country's administrative system, the perspective of the fourth development plan*, the conference of the fourth development plan, challenges and values.
  10. Hatch, M.J(2013). *Organization theory (modern symbolic and interpretive)*. Translated by Hassan Danaeifar (2015), Tehran: Mehraban Publishing.
  11. Karimi(maleh), A. (2018). Wicked Policy Problems & the Necessity of the Fundamental Revision of Traditional State-Society Relations in Iran. *State Studies*, 4(15), 1–39. <https://doi.org/10.22054/tssq.2018.9341>.
  12. Madani, J., & Ghorbanizadeh, V. (2023). Identification and Prioritization Public Administration Problems in the Islamic Republic of Iran. *Public Management Researches*, 16(60), 67–96. <https://doi.org/10.22111/jmr.2022.41044.5691>.
  13. Mirmohammadi, S. M. and Hasanpour, A. (2012). Iran's administrative system: an analysis of problems and challenges. *Public administration perspective*, 2(4), 9-22.
  14. Nasiri, B., Zare, H., & Jaber Ansari, M. R. (2024). The effect of background causal factors and effective intervention on welfare-oriented human resource management in Sepeh Bank. *Management of organizational culture*, 22(1), 87–10. <https://doi.org/10.22059/jomc.2023.357750.1008533>.
  15. Nosrati, A. (2020). Designing reengineering strategies for the structure of the administrative system in reliance with alignment of trends and drivers. *Strategic Management Studies of National Defence Studies*, 10(39), 330–301. <https://dorl.net/dor/20.1001.1.24234621.1399.10.39.11.3>.

16. Safarian Garmekhaneh, R., Rostami, Sh., & Safarian, S (2022). Culture and management of the efficient administrative system in the Islamic Republic of Iran. *Government Studies in the Islamic Republic of Iran*, 8(1), 97-131.
17. Safarian Garmekhaneh, R., Shahramnia, A., Masoudnia, H., & Maki, P. (2017). The Structure of the Administrative System and the Process of Political Development During the Reform Period (7th and 8th Governments). *Political and International Approaches*, 9(1), 121-146.
18. Sarkheyli, E., Rafieian, M., & Taghvaei, A. A. (2016). Review the Conflict Management Pattern of Beneficiaries and Influentials in Megaprojects of Mashhad City. *Geography and Development*, 14(45), 141-158. <https://doi.org/10.22111/gdij.2016.2926>

---

**استناد به این مقاله:** عسکری باقرآبادی، محبوبه، خان محمدی، هادی و حسین پور، داود. (۱۴۰۳). شناسایی و اولویت بندی مسائل بغرنج در نظام اداری ایران. *مطالعات مدیریت خدمات عمومی*، ۲ (۳)، ۱ - ۴۴.

doi: 10.22054/spsa.2024.78188.1035



Studies in Public Service Administration is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License.