



Analysis of the Challenges of Implementing Administrative Reform Programs in Iran Using the Grounded Theory Approach

Rsoul Motazedian*

Assistant Professor, Department of Public
Administration, Shahid Beheshti
University, Tehran, Iran

Abstract

The present study seeks to analyze the challenges associated with the implementation of administrative reform programs. To accomplish this objective, the research was conducted using a qualitative approach grounded in grounded theory methodology. Data were gathered through interviews with key actors in the field of administrative reform, employing purposive sampling. The data collection process continued until theoretical saturation was reached. After transcription, the interviews were analyzed using systematic coding procedures. Based on the Strauss and Corbin systematic approach, the findings identified the “inactive role of the political sphere” as the core

* Corresponding Author: r_motazedian@sba.ac.ir

How to Cite: Motazedian, R. (2026). Analysis of the Challenges of Implementing Administrative Reform Programs in Iran Using the Grounded Theory Approach. *Studies in Public Service Administration*, 3(9), 169 - 208. doi: [10.22054/spsa.2026.91050.1119](#)

phenomenon. The causal conditions include ambiguity in the national governance system and ambiguity in the dual relationship between politics and administration. The contextual conditions encompass macro-environmental influences and a culture characterized by weak commitment to programmatic planning. The intervening conditions consist of deficiencies in the planning system and weaknesses within the institutional body responsible for administrative reform planning. In response to these conditions, strategies such as formulating plans merely for symbolic compliance and imitating foreign models are adopted. Ultimately, limited implementation capacity and weaknesses in the evaluation system were identified as the primary consequences of this process. These findings provide a systematic explanation of the barriers to administrative reform and underscore the necessity of strengthening planning institutions and establishing sustainable mechanisms to enhance policy efficiency and effectiveness within the administrative system.

Keywords: Iran's administrative reforms, Implementation challenges, Developing countries, Grounded theory.

Introduction

One of the fundamental principles of democratic governance is continuous accountability to the needs and demands of citizens. However, with increasing public expectations for better and higher-quality services, alongside the financial and operational constraints faced by governments, this principle faces significant challenges. Citizens expect public services not only to be efficient and cost-effective but also responsive to their needs, transparent, and equitable. At the same time, they increasingly demand active participation in decision-making processes, including the design, implementation, and evaluation of public services.

Governments typically respond to these pressures through administrative reforms aimed at improving efficiency, effectiveness, and responsiveness. In Iran, influenced by the global wave of administrative reforms since the late twentieth century, numerous programs have been designed and implemented to reform the administrative system, enhance citizen satisfaction, and strengthen public trust. However, experience shows that many of the overarching objectives of these programs have not been achieved in practice. These challenges underscore the necessity of understanding not only which reforms have been undertaken but also why their outcomes have been limited. By analyzing the causal relationships among governance structures, organizational culture, planning institutions, and policy dynamics, this study aims to provide a deeper understanding of the factors influencing the success or failure of administrative reforms in Iran and to draw lessons for designing effective and context-sensitive interventions.

Method

This study employed a qualitative, interpretive-constructivist approach to analyze the challenges of implementing administrative reform programs from a holistic perspective. This approach allows for the examination of complex and context-dependent interactions among institutional, cultural, and political factors that shape reform outcomes.

Data were collected through fifteen semi-structured interviews with experts and key stakeholders in Iran's administrative system, including policymakers, mid-level managers, and senior officials with direct experience in reform programs. Participants were selected using purposive sampling based on criteria such as a minimum of five years of professional experience and direct involvement in administrative

reform initiatives. Interviews continued until theoretical saturation was achieved, ensuring that no new concepts emerged from the data. Each interview was transcribed verbatim and systematically coded using the grounded theory approach proposed by Corbin and Strauss, which involves three stages: open coding, axial coding, and selective coding. During open coding, initial concepts were extracted from semantic units. In axial coding, relationships among codes were examined to identify subcategories and main categories. Finally, in selective coding, the central phenomenon and the causal model were identified. This systematic process enabled the development of a theoretical framework linking contextual, causal, and intervening conditions to the strategies adopted and the outcomes observed in administrative reform.

Results

The analysis revealed that the implementation of administrative reform programs in Iran is influenced by a set of interconnected factors, with the central phenomenon identified as the “inactive policy arena.” Causal conditions contributing to this phenomenon include “ambiguity in the country’s governance system” and “ambiguity in the policy–administration duality,” both of which reduce clarity regarding objectives, responsibilities, and stakeholder roles.

Contextual conditions such as “macro-environmental pressures” and a “non-planning culture” reinforce organizational and societal resistance, making reforms difficult to sustain. Intervening conditions, including “weak planning systems” and “underdeveloped administrative reform institutions,” further diminish the organizational capacity to design and implement effective programs.

Observed strategies—such as developing programs merely to satisfy formal requirements and imitating foreign models without appropriate adaptation—were largely misaligned with local conditions. As a result, these strategies produced limited outcomes, inefficiencies, and occasional resistance from front-line managers.

These processes ultimately led to key consequences, including low implementation capacity and weak evaluation mechanisms, highlighting a persistent gap between the stated objectives of reforms and their actual outcomes. Furthermore, the study demonstrates how the interaction of cultural, structural, and political factors amplifies the complexity of implementation, creating feedback loops that perpetuate inefficiency and erode public confidence.

Conclusion

The findings indicate that the success of administrative reform programs in Iran increases when reform initiatives are aligned with the country's cultural, institutional, and managerial realities. Managerial stability, reduced political conflicts, clear definitions of roles and responsibilities, and active engagement of citizens and implementers create a favorable environment for higher implementation capacity and improved outcomes.

International experience also suggests that gradual and adaptive reforms that are sensitive to local conditions are more effective than the uncritical imitation of foreign models, which often increases complexity and leads to inefficient use of resources. A problem-oriented and iterative approach enables policymakers to monitor results, adjust strategies in real time, and ensure that programs respond to actual societal needs.

Prioritizing citizen demands, focusing on capacity building for implementers, and maintaining coordination across institutions and agencies can significantly improve both the feasibility and sustainability of reforms. Ultimately, such an approach enhances the quality of public services, strengthens trust between citizens and the government, and improves overall governmental performance, providing a pathway for effective and context-sensitive administrative reform in Iran.



تحلیل چالش‌های اجرای برنامه‌های اصلاح نظام اداری ایران با استفاده از رویکرد نظریه مبنایی

رسول معتضدیان *  استادیار، گروه مدیریت دولتی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

چکیده

چکیده: هدف پژوهش حاضر تحلیل چالش‌های اجرای برنامه‌های اصلاح نظام اداری است. برای دستیابی به این هدف، پژوهش با رویکرد کیفی و مبتنی بر نظریه مبنایی انجام شد. داده‌ها از طریق مصاحبه با کنشگران حوزه اصلاح نظام اداری و با روش نمونه‌گیری هدفمند جمع‌آوری شد و فرآیند گردآوری تارسیدن به اشباع نظری ادامه یافت. مصاحبه‌ها پس از پیاده‌سازی، به شیوه کدگذاری نظام‌مند تحلیل شدند. یافته‌ها بر اساس رهیافت نظام‌مند اشتراوس و کوربین نشان داد که «فعال نبودن عرصه سیاست» به‌عنوان پدیده محوری قابل‌شناسایی است. شرایط علی شامل «ابهام در نظام حکمرانی کشور» و «ابهام در دوگانگی سیاست و اداره»، شرایط زمینه‌ای شامل «اثرات محیط کلان» و «فرهنگ برنامه‌ناپذیری» و شرایط مداخله‌گر شامل «ضعف در نظام برنامه‌ریزی» و «ضعف در نهاد برنامه‌ریزی اصلاح نظام اداری» هستند. در واکنش به این شرایط، راهبردهایی نظیر «تدوین برنامه صرفاً برای داشتن برنامه» و «تقلید از مدل‌های خارجی» اتخاذ می‌شود. درنهایت، «پایین بودن قابلیت اجرا» و «ضعف در نظام ارزیابی» به‌عنوان پیامدهای اصلی این فرآیند شناسایی شدند. این نتایج ضمن تبیین نظام‌مند موانع اصلاحات اداری، نشان‌دهنده ضرورت توجه به تقویت نهادهای برنامه‌ریزی و ایجاد سازوکارهای پایدار برای افزایش کارایی و اثربخشی سیاست‌ها در نظام اداری است.

کلیدواژه‌ها: اصلاح نظام اداری ایران، چالش‌های اجرا، کشورهای در حال توسعه، نظریه مبنایی.

مقدمه

یکی از اصول اساسی یک حکومت دموکراتیک، پاسخگویی مستمر به ترجیحات و خواسته‌های شهروندان است (Lee et al., 2022). با این حال، در دهه‌های اخیر، افزایش تقاضای عمومی برای خدمات دولتی در کنار محدودیت‌های منابع مالی و اجرایی دولت‌ها، چالش‌های جدیدی را در حوزه حکمرانی و مدیریت دولتی ایجاد کرده است. شهروندان انتظار دارند که خدمات عمومی با کیفیت‌تر، کارآمدتر و با هزینه کمتر ارائه شوند. به همین دلیل، دولت‌ها یا باید بهره‌وری و کیفیت خدمات خود را ارتقا دهند یا با کاهش خدمات عمومی مواجه شوند. افزون بر این، امروزه دریافت کنندگان خدمات عمومی تمایل بیشتری به مشارکت در طراحی و ارائه این خدمات دارند (McGuire, 2001). این تحولات، نظام‌های بودجه‌ریزی، شیوه‌های مدیریتی و الگوهای ارائه خدمات عمومی را با فشارهای روبه افزایشی برای دگرگونی مواجه کرده‌اند؛ به گونه‌ای که دولت‌ها ناگزیر شده‌اند اصلاحات اداری را به عنوان ابزار اصلی مواجهه با این چالش‌ها در دستور کار قرار دهند (Thomassen et al., 2014).

تلاش برای دگرگونی و بازطراحی نظام اداری به منظور ارتقای کیفیت و کارآمدی خدمات عمومی، سابقه‌ای ریشه‌دار در تجربه دولت‌ها دارد (Siddiquee et al., 2019) و همواره یکی از محوری‌ترین اقدامات دولت‌ها در سراسر جهان بوده است (Farazmand, 2002). از دهه ۱۹۸۰، ظهور مدیریت دولتی نوین، به عنوان یک پارادایم غالب، مسیر اصلاحات اداری را در بسیاری از کشورها تحت تأثیر قرار داده است. هدف این پارادایم، بازتعریف ساختارهای اداری و فرهنگی دولت‌ها برای بهبود کارایی و رقابت‌پذیری سازمان‌های دولتی است. این تحول با رویکرد بازارگرایی و رقابتی کردن خدمات دولتی، شهروندان را در کانون فرآیندهای تصمیم‌گیری و ارائه خدمات قرار داده است (Thomassen et al., 2014). امروزه، اصلاحات اداری دیگر یک انتخاب نیست، بلکه ضرورتی غیرقابل اجتناب است و از مهم‌ترین فعالیت‌های دولت‌ها در گوشه و کنار

جهان است (رهنورد، ۱۴۰۲). و تن‌هال^۱ (۲۰۱۳) از آن به عنوان صنعت اصلاحات اداری نام می‌برد.

در این راستا، بازیگران مختلفی همچون دانشگاهیان، اتاق‌های فکر و سازمان‌های بین‌المللی مانند بانک جهانی نقش مهمی در تدوین، حمایت و ترویج اصلاحات اداری ایفا کرده‌اند. این نهادها علاوه بر ارائه مدل‌های مفهومی و استانداردهای اصلاحی، به طور فعال از انتشار و انتقال این اصلاحات در سطح بین‌المللی حمایت کرده‌اند (Siddiquee et al., 2019). این اقدامات موجب شده‌اند که برنامه‌های اصلاحی، به طور فزاینده‌ای به افزایش رضایت شهروندان از خدمات عمومی و ارتقای اعتماد عمومی به دولت‌ها مرتبط شوند (Van de Walle, 2018).

در ایران نیز، تحت تأثیر موج جهانی اصلاحات اداری و باهدف افزایش رضایت شهروندان و ارتقای اعتماد عمومی، برنامه‌های متعددی برای اصلاح نظام اداری طراحی و اجرا شده است. پیشینه این اصلاحات به اواخر دهه ۱۳۷۰ بازمی‌گردد (Siami-Namini, 2020). از آن زمان تاکنون، چندین برنامه کلان در حوزه اصلاح نظام اداری در ایران تدوین و اجرا شده است که شامل هفت برنامه تحول اداری دولت هشتم، ده برنامه تحول نظام اداری دولت نهم، هشت برنامه نقشه راه اصلاح نظام اداری دولت یازدهم، فصل هشتم، مبحث اول سند تحول دولت سیزدهم، شش محور تحول اداری دولت چهاردهم می‌شود. بااین حال، ارزیابی‌های انجام شده نشان می‌دهند که این برنامه‌ها غالباً به اهداف تعیین شده دست نیافته‌اند. به عنوان نمونه، در هشت برنامه اصلاح نظام اداری دولت یازدهم (۱۳۹۲) که چندین محور را شامل می‌شد، هدف کاهش اندازه و حجم دولت معادل ۱۲ درصد تعیین شده بود؛ بااین حال، در پایان دوره اجرای برنامه، تنها ۳.۲ درصد از این هدف محقق شد (سازمان اداری و استخدامی کشور، ۱۴۰۱).

ازاین‌رو، این پرسش اساسی مطرح می‌شود که چرا برنامه‌های اصلاح نظام اداری در ایران به طور کامل محقق نمی‌شوند و چه چالش‌ها و موانعی در مسیر اجرای آن‌ها وجود دارد؟ هدف این پژوهش، پاسخ به این پرسش و ارائه یک چارچوب نظری برای تحلیل

1 Wettenhall

چالش‌های اجرای اصلاحات اداری در ایران است. بدین منظور، ابتدا ادبیات پژوهش در حوزه اصلاحات اداری، اصلاحات اداری در ایران و چالش‌های اجرای این اصلاحات بررسی می‌شود. سپس، روش‌شناسی پژوهش ارائه‌شده و یافته‌های پژوهش بر اساس روش تحلیل کیفی مورد بررسی قرار می‌گیرد. در نهایت، نتایج پژوهش و پیشنهادهای سیاستی برای بهبود اجرای اصلاحات اداری در ایران ارائه خواهد شد.

مبانی نظری

اصلاحات اداری

از دیدگاه پولیت و بوکارت^۱ (۲۰۱۷) اصلاح اداری ناظر بر مداخلات آگاهانه‌ای است که باهدف ارتقای عملکرد، ساختارها و فرایندهای سازمان‌های بخش عمومی را دستخوش تغییر می‌کند. کوآ^۲ (۲۰۱۰) اصلاحات اداری را این‌گونه تعریف می‌کند: «تلاشی عمدی برای تغییر (الف) ساختار و رویه‌های بوروکراسی عمومی (سازمان‌دهی مجدد یا جنبه نهادی) و (ب) نگرش و رفتار بوروکرات‌های عمومی درگیر (جنبه نگرشی)، به‌منظور ارتقای اثربخشی سازمانی و دستیابی به اهداف توسعه ملی تعریف می‌شود. در همین رابطه، وندر وت و همکاران^۳ (۲۰۱۶) اصلاحات بخش عمومی را به‌عنوان "تغییر عمدی در ساختارها و فرآیندهای سازمان‌های بخش دولتی باهدف ترغیب آن‌ها (به‌نوعی) برای اجرای بهتر" تعریف می‌کنند. آن‌ها بیان می‌کنند این تعریف که به‌طور گسترده توسط دانشجویان اصلاحات بخش عمومی استفاده می‌شود، روشن می‌کند که در اصل، اصلاحات بخش عمومی با تغییر سازمانی عمدی در سطح سازمان‌های دولتی مرتبط است. اصلاحات مدیریت دولتی در سیر تحول خود مراحل زیادی را طی کرده است و صاحب‌نظران نظریات متعددی در زمینه مدیریت دولتی ارائه داده‌اند و چارچوب‌هایی برای دسته‌بندی این نظریه‌ها ارائه‌شده است (Dong, 2015). بااین‌حال، همچنان که آذربورن بیان می‌کند مدیریت دولتی به‌طور کلی سه حالت غالب را طی کرده است: حالت اول که

1 Pollitt and Bouckaert

2 Quah

3 Van der Voet et al

از اواخر قرن نوزدهم شروع می‌شود و تا اواخر دهه ۱۹۷۰ ادامه داشته است و با برجسب مدیریت دولتی سنتی معروف است. این دوره بر اصول بوروکراسی ماکس وبر، تخصص گرایی و تفکیک روشن میان سیاست و اداره تأکید داشت. هدف اصلی افزایش کارایی، ثبات و نظم در ساختارهای اداری بود و رویکرد غالب، تمرکز بر قوانین و مقررات و استانداردسازی رویه‌های اداری بود. حالت دوم از اواخر دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰ شروع می‌شود و تا اواخر دهه ۱۹۹۰ ادامه داشته است و با برجسب مدیریت دولتی نوین معروف است. این دوره با تمرکز بر اثرگذاری و بهره‌وری، پاسخگویی به شهروندان و انعطاف‌پذیری سازمانی شناخته می‌شود. مفاهیم کلیدی شامل بازمهندسی فرآیندها، مدیریت مبتنی بر هدف و کاهش بوروکراسی غیرضروری بود. این رویکرد تأکید داشت که اداره باید با محیط پویا هماهنگ شود و نتایج عملکردی در اولویت قرار گیرند. حالت سوم که از اوایل قرن بیست و یکم شروع می‌شود و همچنان ادامه دارد (Osborne, 2006). حالت سوم که با عنوان کلی رویکردهای نوظهور معروف است (Ugyel, 2016)، در بستر آن نظریه‌هایی مانند حکمرانی عمومی نوین، خدمات عمومی نوین و مدیریت ارزش عمومی ظهور کرده است. مبنای فکری این رویکردها، تمرکز بر ارزش عمومی، مشارکت ذی‌نفعان، انعطاف‌پذیری نهادی و تعامل میان سیاست و اداره است. اداره در این چارچوب نه تنها باید کارآمد باشد، بلکه باید پاسخگوی نیازهای جامعه و تعهدات اخلاقی و اجتماعی خود نیز باشد (Pyun & Edey Gamassou, 2018).

اصلاحات اداری در ایران

اصلاحات اداری در ایران پیشینه طولانی‌ای دارد، به گونه‌ای که ریشه‌های آن به امپراتوری ایلامی در حدود ۳۰۰۰ سال پیش از میلاد بازمی‌گردد و در دوره هخامنشیان در قرن‌های ۵ و ۶ پیش از میلاد و اشکانیان و ساسانیان نیز بعدتر دنبال شد (Farazmand, 1999; Farasatkah et al., 2008; Danaeefard & Golverdi, 2024). بااین حال، بررسی حکمرانی مدرن به‌طور کلی و اصلاحات اداری به‌طور خاص، نقطه شروع آن به انقلاب مشروطه سال ۱۲۸۵ بازمی‌گردد (Gheissari, 2016). از آن زمان و به‌طور مشخص در

سال‌های اخیر تحت تأثیر موج مدیریت دولتی نوین در دنیا، برنامه‌های اصلاح نظام اداری طراحی و اجرا شده است (Siarni-Namini, 2020).
در یک نگاه کلی این اصلاحات در قالب پارادایم‌های سه‌گانه مدیریت دولتی به صورت جدول ۱ قابل‌ارائه است.

جدول ۱. گاه‌شمار اصلاحات اداری ایران (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۷)

پارادایم	سال	اصلاحات انجام‌شده
مدیریت دولتی سنتی	۱۳۰۱ (۱۹۲۲ م.)	قانون استخدام کشوری
	۱۳۲۰-۱۳۰۵ (۱۹۴۱-)	مدرن سازی بوروکراسی
	۱۳۱۶ (۱۹۳۷ م.)	آغاز نظام برنامه‌ریزی و شروع برنامه‌های توسعه عمرانی
	۱۳۳۷-۱۳۲۸ (۱۹۵۸-)	تأسیس موسسه علوم اداری و سازمان خدمات اداری
	۱۳۴۵ (۱۹۶۶ م.)	تأسیس سازمان اداری و استخدامی کشور
مدیریت دولتی نوین	۱۳۸۱ (۲۰۰۲ م.)	هفت برنامه تحول اداری
	۱۳۸۶ (۲۰۰۷ م.)	قانون مدیریت خدمات کشوری
	۱۳۸۹ (۲۰۱۰ م.)	ده برنامه تحول در نظام اداری
مدیریت دولتی نوین و رگه‌هایی از مدل‌های نوظهور	۱۳۹۲ (۲۰۱۳ م.)	نقشه راه اصلاح نظام اداری (هشت برنامه تحول در نظام اداری)
	۱۴۰۰ (۲۰۲۱ م.)	فصل هشتم، مبحث اول سند تحول دولت مردمی
	۱۴۰۳ (۲۰۲۴ م.)	شش محور تحول اداری

(منبع: یافته‌های پژوهش)

همچنان که مشاهده می‌شود، تاکنون اصلاحات زیادی باهدف بهبود نظام اداری ایران انجام شده است و بنا بر آمار رسمی هیچ‌یک از این برنامه‌ها به اهداف از پیش تعیین شده خود نرسیده‌اند. البته لازم به بیان است که اصلاح نظام اداری موضوع پیچیده‌ای است و همچنان که گزارش بانک جهانی نشان می‌دهد از سال ۱۹۸۰ تا سال ۱۹۹۷ تنها ۳۳ درصد پروژه‌های اصلاح خدمات عمومی موفق بوده است (World Bank, 1999). در ادامه به مهم‌ترین چالش‌هایی که در مسیر اجرای اصلاحات اداری قرار دارد پرداخته می‌شود.

چالش‌های اجرای اصلاحات اداری

در زیر خلاصه‌ای از نتایج مطالعات و بررسی‌های صاحب‌نظران در خصوص تنگناهای اجرای اصلاحات اداری در یک نگاه کلی در جدول ۲ آورده شده است.

جدول ۲. نظرات برخی از محققین در زمینه چالش‌های اجرای اصلاحات اداری

پژوهشگر	سال	عنوان پژوهش	نتایج
Farazmand	2002	اصلاحات اداری در کشورهای در حال توسعه	در این کتاب، به مشکلات خاص کشورهای در حال توسعه در اجرای اصلاحات اداری پرداخته است. نتایج نشان می‌دهند که چالش‌های اقتصادی و اجتماعی، به ویژه فقر و فساد گسترده، از عمده‌ترین موانع هستند. در بسیاری از این کشورها، دولت‌ها فاقد ظرفیت‌های مدیریتی لازم برای اجرای اصلاحات مؤثر هستند و فقدان نیروی انسانی متخصص و آموزش‌دیده نیز مانع جدی در مسیر اجرای برنامه‌های اصلاحی است.
& Pollitt Bouckaert	2017	اصلاحات مدیریت عمومی: تحلیلی تطبیقی - در عصر ریاضت اقتصادی.	این کتاب نشان می‌دهد که چالش‌های عمده در اجرای اصلاحات مدیریت دولتی، شامل موانع سیاسی، اجتماعی و اقتصادی است. بوروکراسی‌های پیچیده و فقدان اراده سیاسی برای انجام اصلاحات، از جمله موانع کلیدی هستند. همچنین، نبود هماهنگی میان نهادهای مختلف دولتی و همچنین مقاومت در برابر تغییرات از سوی کارکنان دولتی نیز از دیگر موانع بزرگ محسوب می‌شود. این کتاب همچنین بر اهمیت درک زمینه خاص هر کشور و چالش‌های فرهنگی آن تأکید دارد.

ادامه جدول ۲.

پژوهشگر	سال	عنوان پژوهش	نتایج
et al Ingrams	2020	درس گرفتن از اشتباهاتمان: اصلاحات مدیریت عمومی و امید به دولت باز	این مقاله به چالش‌های اصلاحات اداری از طریق رویکرد حکمرانی باز می‌پردازد و نشان می‌دهد که این اصلاحات، مانند سایر رویکردهای مدیریتی، با موانعی روبه‌رو هستند. مهم‌ترین چالش‌ها شامل تضاد منافع و ارزش‌ها میان بازیگران مختلف، تنش‌های مدیریتی در هماهنگی اهداف اصلاحات با ساختارهای موجود و پیامدهای غیرمنتظره ناشی از اجرای این سیاست‌ها است. نویسندگان تأکید می‌کنند که بدون مدیریت دقیق این چالش‌ها، احتمال موفقیت حکمرانی باز در اصلاحات اداری کاهش می‌یابد.
et al Klemsdal	2022	مقاومت در برابر تغییر یا تسهیل آن؟ چگونه کار موقعیتی مدیران سطح خیابان به اجرای اصلاحات عمومی کمک می‌کند؟	این مقاله با نقد دیدگاه سنتی که انحراف از اصلاحات را نوعی مقاومت می‌داند، مفهوم "کار موقعیتی" را معرفی می‌کند. بر اساس این دیدگاه، مدیران سازمان‌های سطح خیابان برای اجرای موفق اصلاحات، باید میان اهداف اصلاحات و شرایط واقعی محیط کار تعادل برقرار کنند. این شامل مدیریت انتظارات کارکنان، مشتریان و شرکای محلی و همچنین تطبیق اصلاحات با موقعیت‌های روزمره است. مطالعه بر اساس داده‌های کیفی از یک اصلاحات سازمانی در نروژ نشان می‌دهد که چنین تطبیق‌هایی نه تنها ضروری، بلکه برای اجرای مؤثر اصلاحات مفید هستند.

ادامه جدول ۲.

پژوهشگر	سال	عنوان پژوهش	نتایج
Cohen	۲۰۲۳	اصلاحات اداری عمومی و اراده سیاسی در موارد بی‌ثباتی سیاسی	نتایج این مطالعه نشان می‌دهند که بی‌ثباتی سیاسی می‌تواند منجر به کاهش اراده سیاسی برای اجرای اصلاحات اداری شود. در شرایطی که دولت‌ها با بحران‌های سیاسی مواجه هستند، ممکن است اولویت‌های کوتاه‌مدت بر اهداف بلندمدت غلبه کنند و منابع لازم برای اصلاحات کاهش یابد. این وضعیت می‌تواند منجر به کاهش کیفیت خدمات عمومی و کاهش اعتماد عمومی به دولت شود؛ بنابراین، در شرایط بی‌ثباتی سیاسی، حفظ اراده سیاسی و تعهد به اصلاحات اداری برای تضمین کارایی و اثربخشی خدمات عمومی ضروری است.
بابایی و همکاران	۱۴۰۳	ارائه چارچوبی برای تسهیل‌گرها و پیشران‌های اصلاح نظام اداری ایران	در این مقاله ۱۵ زیرمقاله ذیل چهار مقوله اصلی با عناوین تسهیل‌گرهای نظام اداری، تسهیل‌گرهای نظام سیاسی، تسهیل‌گرهای نظام اقتصادی و تسهیل‌گرهای نظام اجتماعی استخراج و به‌عنوان تسهیل‌گرها و پیشران‌های اصلاح اداری پیشنهاد داده شد.
شهرآئینی و همکاران	۱۴۰۳	چالش‌های فرا روی برنامه‌های اصلاح نظام اداری در ایران با تمرکز بر اصلاح ساختاری	یافته‌های مقاله نخست در ۲ بعد کلی چالش‌های کلان و چالش‌های سطح خرد دسته‌بندی شده‌اند و در ادامه در قالب ۳ دسته از چالش‌های ناظر به تدوین، اجرا و ارزیابی طبقه‌بندی شده‌اند.

(منبع: یافته‌های پژوهش)

همان‌طور که مطالعات پیشین خارجی نشان می‌دهند، پژوهشگران و صاحب‌نظران متعددی عوامل متنوعی را در توضیح چالش‌های اجرای اصلاحات اداری مطرح کرده‌اند. بااین‌حال، تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد که موانع تحقق این اصلاحات بسته به

شرایط اجتماعی، نهادی و سیاسی هر کشور، اشکال متفاوتی پیدا می کنند و نیازمند اتخاذ راهبردهای خاص و متناسب با هر زمینه هستند (Andersen, 2008). در این زمینه، در داخل کشور نیز پژوهش هایی انجام شده است که نتایج آن ها متمرکز بر دسته بندی چالش ها بوده است و از همین رو، در این پژوهش برای شناسایی و تحلیل چالش های اجرای اصلاحات اداری در ایران، از رویکرد نظریه مبنایی بهره گرفته شده است.

روش

طرح پژوهش حاضر کیفی و پیش فرض فلسفی آن تفسیری-برساختی است که محقق را به سمت استدلال استقرایی و با نگاهی جزء به کل هدایت می کند. محقق به دنبال تحلیل چالش های اجرای برنامه های اصلاح نظام اداری در قالب استراتژی نظریه مبنایی است. به طور کلی سه رهیافت اصلی در نظریه پردازی داده بنیاد وجود دارد که با عنوان رهیافت نظام مند، ظاهر شونده و ساخت گرایانه مشهور هستند (Creswell & Creswell, 2018). در این پژوهش از بین سه رویکرد متداول در نظریه داده بنیاد، از رهیافت نظام مند کوربین و استراوس^۱ (۲۰۱۴) استفاده می شود. این روش بر اساس سه مرحله کد گذاری باز، محوری و گزینشی عمل می کند و به یک مدل پارادایمی ختم می شود.

منبع اصلی گردآوری داده ها در این پژوهش، مصاحبه های نیمه ساخت یافته بوده است. جامعه پژوهش را کنشگران فعال در حوزه نظام اداری ایران تشکیل می دادند و انتخاب مشارکت کنندگان با استفاده از نمونه گیری هدفمند انجام شد. نقطه آغاز فرایند نمونه گیری بر مبنای رویکرد عقلانیت محدود و تجربه سنجی تعیین گردید. در چنین رویکردی، امکان تعیین پیشینی حجم نمونه به صورت دقیق وجود ندارد؛ از این رو، گردآوری داده ها تا دستیابی به اشباع نظری ادامه می یابد. اشباع زمانی حاصل می شود که داده های جدید، واجد اطلاعات متمایزی نسبت به داده های پیشین نباشند. به بیان دیگر، هنگامی که تلاش های بیشتر برای جمع آوری داده منجر به بازده تحلیلی افزوده نشود، می توان کفایت داده ها را مفروض گرفت. بر این اساس، انجام ۱۵ مصاحبه برای دستیابی به نقطه اشباع کفایت تشخیص داده

1 Strauss and Corbin

شد. معیار اصلی انتخاب مشارکت‌کنندگان نیز برخورداری از حداقل پنج سال سابقه فعالیت حرفه‌ای در حوزه نظام اداری بوده است. پس از پیاده‌سازی مصاحبه‌های انجام‌شده به‌صورت متن، با توجه به نظر چارمز^۱ (۲۰۱۴) باید به صورتی غنی تلخیص گردند، کدگذاری شدند.

در پژوهش‌های کیفی، روایی به معنای اعتبار و اصالت یافته‌ها است و نشان می‌دهد تا چه حد داده‌ها و تحلیل‌ها واقعیت پدیده مورد مطالعه را به‌صورت دقیق و معتبر بازنمایی می‌کنند و پایایی به معنای ثبات و تداوم روش‌های جمع‌آوری و تحلیل داده‌هاست و تضمین می‌کند که نتایج پژوهش در شرایط مشابه قابل بازتولید و قابل اعتماد باشد (Golafshani, 2003). در این پژوهش، پایایی از طریق استفاده از ثبت دقیق مراحل گردآوری و پیاده‌سازی مصاحبه‌ها و کدگذاری نظام‌مند داده‌ها تأمین شد. همچنین، روایی یافته‌ها با مقایسه تحلیل‌ها با ادبیات پژوهش موجود و بازخوردگیری از مشارکت‌کنندگان تقویت شد تا اطمینان حاصل شود که نتایج بازتاب دقیقی از واقعیت‌های پژوهش هستند و تحلیل‌ها در چارچوب علمی و قابل اعتماد ارائه شده‌اند.

یافته‌ها

ویژگی و ابعاد ویژگی مشارکت‌کنندگان

در یک پژوهش کیفی مطابق با گفته صاحب‌نظران نمونه باید غیر احتمالی و هدفمند باشد. محقق در این پژوهش به دنبال استخراج مفاهیم اولیه از واحدهای معنایی هست تا بتواند در بخش‌های بعد آن‌ها را دسته‌بندی کند و مقولات را ایجاد نماید تا درنهایت این مقولات با تطبیق مستمر با مصاحبه‌های قبلی به نقطه‌ای دست یابند که دیگر نتوان به آن‌ها اطلاعات جدیدی اضافه نمود؛ که این نقطه را نقطه اشباع نظری می‌نامند. در این پژوهش پس از ۱۵ مصاحبه مقولات به اشباع نظری دست یافت. در جدول ۳ ویژگی و ابعاد ویژگی مشارکت‌کنندگان ارائه شده است.

1 Charmaz

جدول ۳. ویژگی و ابعاد ویژگی مشارکت کنندگان

مشارکت‌کننده	جنسیت	سن	تحصیلات	شغل	سابقه کار
۱	مرد	۳۴	دکتری	کارشناس	۵
۲	مرد	۴۰	دکتری	مدیرکل	۱۰
۳	مرد	۴۴	فوق لیسانس	مشاور	۱۲
۴	مرد	۴۸	فوق لیسانس	رئیس امور	۱۲
۵	مرد	۴۵	دکتری	رئیس گروه	۶
۶	مرد	۵۱	فوق لیسانس	کارشناس	۲۵
۷	مرد	۵۲	فوق لیسانس	مشاور	۲۵
۸	مرد	۵۰	دکتری	مشاور	۲۳
۹	مرد	۵۳	فوق لیسانس	مشاور	۲۶
۱۰	مرد	۴۲	دکتری	کارشناس	۱۴
۱۱	زن	۵۳	فوق لیسانس	مشاور	۲۷
۱۲	زن	۴۸	دکتری	مشاور	۱۸
۱۳	زن	۳۸	دکتری	کارشناس	۱۰
۱۴	زن	۴۷	فوق لیسانس	رئیس گروه	۱۹
۱۵	زن	۵۱	فوق لیسانس	رئیس گروه	۲۴

کدگذاری اولیه

در این مرحله، ابتدا مصاحبه‌ها به متن تبدیل شدند، سپس هر یک از مصاحبه‌ها بارها مورد مطالعه قرار گرفت و بخش‌های مهم را که حاوی اطلاعات بودند از سایر بخش‌هایی که اهمیت اطلاعاتی نداشتند، جدا شدند. در نهایت متن مصاحبه‌ها وارد نرم‌افزار مکس کیو دی ای^۱ ۲۰۲۰ شدند و مورد کدگذاری قرار گرفتند. در جدول ۴ برای نمونه برخی از واحدهای معنایی و کدهای اولیه استخراج شده از آن‌ها به منظور نشان دادن نحوه استخراج کدهای اولیه آورده شده است.

1 Maxqda

جدول ۴. نمونه کدهای اولیه استخراج شده از واحدهای معنایی

منبع استخراج	کد اولیه	واحد معنایی
مشارکت‌کننده ۱	تدوین برنامه با رویکرد بالا به پایین	معمولاً این‌طور بوده است که برنامه‌ها و ازجمله برنامه اصلاح نظام اداری از بالا به پایین طراحی و تدوین شده است
مشارکت‌کننده ۲	موازی کاری و هماهنگی بین سازمان‌های مختلف	جزیره‌ای عمل کردن در نظام حکمرانی ما یکی از چالش‌های اساسی است. اینکه سازمان اداری و استخدامی با یکدست فرمان می‌رود و نهادهایی که ممکن است متولی این موضوع هم نباشند ولی بر آن تأثیر داشته باشند با یکدست فرمان دیگر می‌روند.
مشارکت‌کننده ۳	درگیر نکردن ذینفعان و بازیگران توسعه در تدوین برنامه	اگر برای ما مهم باشد که برنامه اجرا شود، قطعاً در مقدمات و اثناء آن‌همه ذی‌نفعان را درگیر می‌کنیم و آن‌ها را هم می‌بینیم. به عبارت دیگر، برای برنامه‌ریزی مردم و دستگاه‌های اجرایی به‌عنوان سایر ذی‌نفعان درگیر برنامه می‌شوند.
مشارکت‌کننده ۴	فقدان ثبات مدیریتی	مشکلات بسیار است، عدم هماهنگی قوا در اصلاح نظام اداری یکی از مشکلات است، بی‌ثباتی در مدیریت و اجرای برنامه، توانمند نبودن کارکنان و نداشتن شایسته‌سالاری از مشکلات اساسی نظام اداری است.
مشارکت‌کننده ۵	نداشتن مبنای علمی مناسب	در طراحی نقشه راه اصلاح نظام اداری واجد این معنا که در آن ارجاع به یک مطالعه مدون و یا مستندی در مسائل نظام اداری شده باشد، نبوده است اما آن نقشه راه محصول کار جمعی بوده است در جریان نظام اداری و مسائل آن بودند و تجربه ۲۰ تا ۳۰ ساله‌ای در این زمینه داشته‌اند. به عبارتی نقشه راه محصول دانش ذهنی بوده است نه مستند عینی.

مقوله‌بندی

برای سازمان‌دهی کدهای اولیه‌ای که میان آن‌ها پیوند مفهومی وجود دارد، می‌توان از دو رویکرد بهره گرفت: یا با خلق یک برچسب مفهومی جدید، مجموعه‌ای از کدهای مرتبط را ذیل یک مقوله واحد تجميع کرد، یا با شناسایی کدهایی که سطح بالاتری از انتزاع دارند، سایر کدهای عملیاتی و مشاهده‌پذیر را در ذیل آن‌ها سامان داد. در این مرحله، تحلیل‌گر با بازآرایی کدهای اولیه، آن‌ها را در قالب مقولات اصلی و فرعی صورت‌بندی

می‌کند. جدول ۵، نمایی از کدهای اولیه و نحوه تجميع آنها در مقولات اصلی و فرعی را ارائه می‌دهد.

جدول ۵. کدهای اولیه، مقولات فرعی، مقولات اصلی

مقوله اصلی	مقوله فرعی	کد اولیه
ابهام در نظام حکمرانی کشور	ابهام در الگوی حکمرانی	موازی کاری و ناهماهنگی بین سازمان‌های مختلف عدم تعريف دقیق از نقش و جایگاه دولت ناهماهنگی میان سیاست‌های حوزه‌های مختلف نداشتن الگوی حکمرانی مناسب
	چالش پذیرش دولت مدرن	خاص بودن نظام سیاسی حل نشدن درگیری سنت و مدرنیته عدم فهم مدرنیته ابهام در جایگاه کشور در مناسبات جهانی
فعال نبودن عرصه سیاست در کشور	تغییرات وسیع در تصمیمات و مدیریت با تغییر دولت‌ها	فقدان ثبات مدیریتی بی‌ثباتی نظام تصمیم‌گیری عدم وجود گفتمان‌های سیاسی و حزبی روشن ابهام در مسیر شغلی نیروی انسانی نظام شایسته‌سالاری ضعیف
	ضعف گفتمانی حاکم بر اداره امور	توان پایین کانون‌های فکر و علم در کشور بی‌عقلی حاکم بر برنامه‌ریزی تعداد کم نخبگان اندیشمند در نظام اداری
ابهام در دوگانگی سیاست و اداره	نفوذ قدرت سیاسی در اداره	سیاست زدگی نظام اداری فقدان اراده سیاسی لازم برای اصلاح
	نظام برنامه‌ریزی بالا به پایین	جدا بودن تدوین از اجرای برنامه‌ها فرد محوری و گروه‌محوری برنامه‌های اصلاح تدوین برنامه بر مبنای نگرش‌های ذهنی عده‌ای خاص

ادامه جدول ۵.

مقوله اصلی	مقوله فرعی	کد اولیه
ضعف در نظام برنامه‌ریزی	آشفته‌گی و شلختگی برنامه	عدم توجه برنامه اصلاح به بخش استانی و محلی منفعلا نه بودن برنامه اصلاح نداشتن مبنای علمی مناسب مشخص نبودن هدف برنامه اصلاح جزیره‌ای و موازی‌کاری در برنامه تدوین نامناسب برنامه اصلاح ناهمخوانی میان محورها و اقدامات برنامه قابل اجرا نبودن برنامه‌ها معطوف نبودن برنامه‌ها به حل مشکلات واقع‌بینانه نبودن هدف‌گذاری‌ها
	عدم وجود زیرساخت‌های لازم برای برنامه‌های اصلاح	دانش پایین برنامه‌ریزان از مسائل نظام اداری فقدان نظام آمار و اطلاعات فهم نادرست و ناقص از مفاهیم عدم پایبندی برنامه به آمار و اطلاعات عدم اولویت‌بندی نیازهای نظام اداری در نظر نگرفتن توان نظام اداری
	ضعف در مشارکت‌دهی بازیگران و ذی‌نفعان	درگیر نکردن ذی‌نفعان و بازیگران توسعه در تدوین برنامه فقدان مکانیسم جذب مشارکت عمومی و نخبگانی تمایل پایین مردم و نخبگان به مشارکت در تدوین برنامه
	مسائل نظام اداری	انباشت مسائل نظام اداری عدم شناخت دقیق مسائل
ضعف در نهاد برنامه‌ریزی برای نظام اداری	ابهام در نقش سازمان اداری و استخدامی کشور	دانش کم کارشناسان سازمان اداری و استخدامی کشور نسبت به برنامه اصلاح و دستگاه‌های اجرایی جزیره‌ای عمل کردن بخش‌های مختلف سازمان اداری و استخدامی کشور تغییر و تحولات زیاد سازمان اداری و استخدامی کشور اقتدار پایین سازمان اداری و استخدامی کشور

ادامه جدول ۵.

مقوله اصلی	مقوله فرعی	کد اولیه
ضعف در نهاد برنامه‌ریزی برای نظام اداری	بی‌ارادگی دولت در حمایت از برنامه‌های اصلاح	در نظر نگرفتن منابع مالی برای اجرای برنامه مقید نبودن به مدل اصلاح عدم اعتقاد به قسمت‌هایی از برنامه مقید نبودن به اجرای برنامه
پایین بودن قابلیت اجرا	ناتوانی در درک و اجرای برنامه از سوی دستگاه‌های مجری	آگاهی پایین دستگاه‌های اجرایی نسبت به برنامه اصلاح نداشتن اقتدار لازم معاونت‌های توسعه در دستگاه‌های اجرایی کمبود نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی برای اجرای برنامه پایین بودن دانش نیروی انسانی پایین بودن دانش مدیران آگاهی پایین مجریان نسبت به برنامه
	عدم درک محیط اجرای برنامه	تحمیل بار اضافی به دستگاه‌های اجرایی عدم ظرفیت‌سازی مناسب برای اجرای برنامه نادیده گرفتن سازوکارها و ابزارهای اجرای برنامه
تقلید از مدل‌های خارجی	تقلیدی بودن برنامه‌ها	ناهمخوانی نظریه‌های پشتیبان برنامه‌های اصلاح با بافت کشور متناسب نبودن برنامه با واقعیت دستگاه‌های اجرایی
نوشتن برنامه برای داشتن برنامه	نوشتن برنامه بدون توجه به ضرورت اجرا	جاری نشدن برنامه‌های اصلاح فقدان اختیار و قدرت لازم برای اصلاح اهمیت نداشتن اجرای برنامه اعتقاد پایین دستگاه‌های اجرایی به برنامه
نظارت و ارزیابی ضعیف از برنامه اصلاح	نظارت و ارزیابی ضعیف از برنامه اصلاح	ضعف در حوزه نظارت بر اجرای برنامه‌ها نبود ضمانت اجرای برنامه‌ها فقدان ارزیابی دقیق از برنامه‌های اصلاح نداشتن یک مدل دقیق ارزیابی برنامه‌ها
فرهنگ برنامه ناپذیری	فرهنگ برنامه ناپذیری	اشکال در فرهنگ عمومی فرهنگ ریسک‌گریز فرهنگ بوروکراتیک تغییرناپذیر
تأثیرات محیط کلان	تأثیرات محیط کلان	تحریم‌های اقتصادی غالب بودن اقتضائات محیطی بر برنامه‌ها

همان گونه که در جدول ۵ منعکس شده است، پژوهشگر با اتکا به درگیری مستمر با داده‌ها، بهره‌گیری از ادبیات موضوع و اخذ نظر خبرگان، فرایند دسته‌بندی کدها را از طریق ابزار تثلیث انجام داده و در نهایت به استخراج ۱۹ مقوله فرعی و ۱۱ مقوله اصلی دست یافته است. در ادامه، پژوهش وارد مرحله بعدی کدگذاری می‌شود که ناظر بر شناسایی و صورت‌بندی کدهای محوری است.

کدگذاری محوری

در این مرحله، فرایند تحلیل وارد سطحی نظام‌مندتر شده و تمرکز از شناسایی مفاهیم پراکنده به برقراری ارتباط میان مقولات معطوف می‌گردد. کدگذاری محوری باهدف یکپارچه‌سازی داده‌ها و بازسازی آن‌ها در قالب یک ساختار تبیینی انجام می‌شود؛ به این معنا که مقولات به‌دست‌آمده از مرحله پیشین بر اساس روابط علی، زمینه‌ای، مداخله‌گر، راهبردی و پیامدی سامان‌دهی می‌شوند.

پدیده محوری: برای مواجهه با پیچیدگی‌های جوامع مدرن، سه نهاد اساسی شناسایی شده‌اند: حزب، انتخابات و بوروکراسی. برخلاف جوامع پیشامدرن که انتقال قدرت عمدتاً از طریق جنگ و تسلط نظامی صورت می‌گرفت، در ساختارهای مدرن، گروه‌های خواهان قدرت در قالب حزب سازمان‌دهی می‌شوند و گفتمان سیاسی خود را از طریق فرآیند انتخابات به عموم مردم عرضه می‌کنند. شهروندان بر اساس توانایی گفتمان‌ها در حل مسائل و پاسخگویی به نیازهای جامعه تصمیم‌گیری می‌کنند و حزب پیروز موظف است برنامه‌ها و ایده‌های خود را از مسیر سازوکارهای بوروکراتیک به اجرا درآورد (Stoker, 2006). این فرآیند یک پرسش محوری را مطرح می‌کند: میزان دخالت سیاست در بوروکراسی تا چه حد قابل‌پذیرش است؟ دمیر و نیهان^۱ (۲۰۰۸) تأکید کرده‌اند که رابطه سیاست و اداره از زمان شکل‌گیری مدیریت دولتی به‌عنوان یک رشته علمی، همواره یکی از مسائل کلیدی بوده است و علیرغم گذشت بیش از یک قرن، این سؤال همچنان برای محققان و متخصصان حوزه مدیریت دولتی دارای اهمیت و

1 Demir and Nyhan

چالش برانگیزی است، زیرا نحوه تعامل سیاست و اداره پیامدهای عمیقی بر هویت فکری و توسعه نهادی مدیریت دولتی دارد.

یکی از نخستین پاسخ‌های نظری به این پرسش توسط وودرو ویلسون^۱ (۱۸۸۷) در مقاله کلاسیک «مطالعه اداره» ارائه شد؛ ویلسون بر جدایی میان سیاست و اداره تأکید داشت، به گونه‌ای که سیاست وظیفه تصمیم‌گیری و اداره وظیفه اجرا را بر عهده دارد، زیرا فرآیند اجرا از قانون‌گذاری پیچیده‌تر است. اگرچه این دیدگاه سخت‌گیرانه در ادبیات معاصر کمتر پذیرفته می‌شود، پرهیز از سیاست‌زدگی در ساختار اداری همچنان به عنوان یک ضرورت مطرح است.

در نظام اداری ایران، همانند بسیاری از کشورها، مناسبات سیاسی اثر عمیقی بر عملکرد بوروکراسی دارد؛ باین حال، تأثیرگذاری مؤلفه‌های سیاسی نسبت به مؤلفه‌های فرهنگی شفاف‌تر و پذیرش آن آسان‌تر است. در جوامعی که ساختار نهادی توسعه یافته و مورد قبول عمومی وجود ندارد، فعالیت سیاسی به جای شکل‌گیری در قالب رقابت‌های قانونی و نهادمند، غالباً به صحنه‌ای برای منازعات آشکار و دستیابی به قدرت فردی تبدیل می‌شود. در چنین شرایطی، دیوان‌سالاری به تنها نمود عینی حیات سیاسی سازمان یافته بدل می‌شود و تمایز میان سیاست و مدیریت دولتی تا حد زیادی از میان می‌رود. در نتیجه، استمرار حضور مدیران بیش از آنکه مبتنی بر شایستگی‌های حرفه‌ای و مدیریتی باشد، به میزان توانایی آن‌ها در کنشگری سیاسی وابسته است. دیوان‌سالاری در این وضعیت، نه به عنوان یک نظام سازمانی منسجم، بلکه به مثابه عرصه‌ای از رقابت‌های درونی و بده بستان‌های سیاسی عمل می‌کند؛ توافقاتی که اغلب ناشی از منافع فردی است و نه منطق عقلانی ساختار اداری.

علاوه بر این، ماهیت بی‌ثبات و کوتاه‌مدت مناصب سیاسی در ایران موجب محدود شدن افق تصمیم‌گیری سیاستمداران به بازه‌های زمانی کوتاه می‌شود. این شرایط سبب می‌گردد که گفت‌وگوهای عقلانی و استدلال‌محور جای خود را به رقابت‌های ناپایدار و

1 Wilson

متخاصم بدهد و در میان این آشوب، صدای عقلانیت که ذاتاً ضعیف‌تر است، به حاشیه رانده شود (McLeod, 1964).

شرایط علی: مقوله‌های ابهام در نظام حکمرانی کشور و ابهام در دوگانگی سیاست-اداره^۱ به عنوان شرایط علی در نظر گرفته می‌شوند. از حدود ۱۵۰۰ پس از میلاد یکسری تغییرات چهره دنیا را به کلی تغییر داد که از جمله آن‌ها عبارت‌اند از: رنسانس، عصر کاوش، پروتستانیسیم، وستفالیا و ... (Bryson et al., 2014) که هر کدام از این تحولات به عنوان نقطه عطفی در تاریخ در نظر گرفته می‌شوند. همه این تحولات باعث شد وارد دنیای مدرن شویم. ایران با تأخیر وارد عصر مدرنیته شده است و از مسیرهای مختلف مدرنیته وارد ایران شده است و هر کدام از این مسیرها برداشت خاصی از مدرنیته را برای ایران به ارمغان آورده‌اند (Gheissari, 2016). این برداشت‌های متفاوت باعث شده است که به یک فهم مشترک از مدرنیته دست نیابیم و با آنکه ایران تاریخ طولانی دارد، آن‌چنان‌که کاتوزیان بیان می‌کند به یک جامعه کوتاه مدت تبدیل شده‌ایم (Katouzian, 2020) و در یک وضعیت عدم تعادل بین سنت و مدرنیته به سر می‌بریم. همه این‌ها باعث این می‌شوند که نهادهای برخورد با پیچیدگی‌های مدرنیته که در پدیده محوری شرح داده شد و در کشورهای توسعه یافته به مرور شکل گرفته‌اند و محترم شمرده می‌شوند در کشور ما چندان رشد نکنند و در صورت وجود نیز بسیار ضعیف باشند.

شرایط زمینه‌ای: مقوله "اثرات محیط کلان" به عنوان یکی از شرایط زمینه‌ای در تحلیل چالش‌های اجرای اصلاحات اداری در ایران مورد توجه قرار می‌گیرد. بررسی مطالعات اجرای خط‌مشی‌ها و آسیب‌شناسی برنامه‌های اصلاح اداری به عنوان یک خط‌مشی عمومی نشان می‌دهد که عوامل متعددی در عدم موفقیت این برنامه‌ها تأثیرگذار هستند. با این حال، برای ارائه تحلیلی جامع و دقیق از وضعیت، ضروری است که نظام اداری به عنوان یک سیستم پیچیده و چندبُعدی در نظر گرفته شود. این نظام به عنوان سازمان تنظیم‌کننده تمامی فعالیت‌های دولتی، متشکل از اجزای مختلفی نظیر منابع انسانی، مقررات، ساختارها، فرایندها، فناوری و سایر اجزا است که در یک رابطه ارگانیک و متقابل با یکدیگر، یک

1 Politics-administration dichotomy

کل هم‌پیوند را تشکیل می‌دهند. این سیستم در عرصه جغرافیایی کشور و در تعامل با دیگر کشورها و نظام‌های پیرامونی (سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و ...) عمل می‌کند؛ بنابراین، هرگونه تحلیل و ارزیابی در خصوص چالش‌ها و موانع اجرای برنامه‌های اصلاح اداری باید با در نظر گرفتن تمامی اجزای این سیستم و تعاملات پیچیده آن صورت گیرد تا تصویری دقیق و واقع‌بینانه از وضعیت موجود ارائه شود.

علاوه بر عوامل ساختاری و سیاسی، «فرهنگ برنامه ناپذیری» نیز به‌عنوان یکی از شرایط مداخله‌گر در این پژوهش موردتوجه قرار گرفت. در توصیف برخی ویژگی‌های فرهنگی جامعه ایران، مک‌لئود به الگوهایی چون غلبه تعارفات، گرایش به گریز از مسئولیت و ضعف تحمل نقد اشاره می‌کند؛ الگوهایی که نه تنها در زندگی اجتماعی جاری‌اند، بلکه به‌طور مستقیم به درون نظام اداری سرریز شده و کارکرد آن را با اختلال مواجه می‌سازند. از این منظر، یکی از دغدغه‌های مستمر، شدت شخصی شدن پدیده‌های اجتماعی در ایران است؛ تا آنجا که می‌توان از جامعه‌ای «شخصی شده» سخن گفت.

در چنین بستری، فرد، باورهای او، جایگاه اجتماعی‌اش و نقش حرفه‌ای‌اش به‌صورت یک کل به‌هم پیوسته درک می‌شوند و امکان تفکیک میان حوزه‌های شخصی و حرفه‌ای به حداقل می‌رسد. به همین دلیل، تمایز میان اختلافات فکری و تعارضات شخصی - که حتی در بسیاری از جوامع نیز کاری دشوار است - در فضای اجتماعی ایران عملاً از میان می‌رود. نقد یک ایده اغلب به‌منزله تعرض به صاحب آن تلقی می‌شود و نه فرصتی برای گفت‌وگوی سازنده. درحالی که منازعه فکری در سنت علمی می‌تواند به تعمیق فهم مسائل بینجامد، در این فضا معمولاً به شکل‌گیری روابط خصمانه منتهی می‌شود.

پیامد چنین وضعیتی آن است که فرآیند دستیابی به راه‌حل‌های پایدار برای مسائل اداری و اجتماعی با دشواری جدی مواجه می‌شود و آنچه به‌عنوان «راه‌حل» شکل می‌گیرد، اغلب چیزی جز مصالحه‌ای موقتی و ناپایدار نیست. افزون بر این، رواج تعارفات می‌تواند حتی کنشگران آموزش‌دیده و فنی را به سمت پذیرش گزینه‌هایی سوق دهد که بیش از آنکه کارآمد باشند، کم‌هزینه‌تر و خوشایندترند. درنهایت، در چنین زمینه‌ای، تصدی یک موقعیت اداری صرفاً به معنای اشتغال به یک نقش سازمانی نیست، بلکه نوعی احساس

تملک نسبت به آن جایگاه را نیز به همراه دارد (McLeod, 1964). این شرایط فرهنگی نیز به نوبه خود باعث می‌شود شاخص‌های ارزیابی به حاشیه بروند.

شرایط مداخله‌گر: دو مقوله اصلی "ضعف در نظام برنامه‌ریزی" و "ضعف در نهاد برنامه‌ریزی برای نظام اداری" تدوین شده است. در ایران، سازمان اداری و استخدامی کشور به عنوان نهاد متولی برنامه‌های اصلاح نظام اداری شناخته می‌شود؛ اما آسیب‌شناسی‌های موجود نشان می‌دهند که این سازمان از توان و ظرفیت کافی برای پیشبرد مؤثر این برنامه‌ها برخوردار نیست. این وضعیت پیچیده‌تر می‌شود، زیرا حتی در صورت تمایل این نهاد برای انجام وظایف ذاتی خود، مشکلات ساختاری و اجرایی موجود در نظام برنامه‌ریزی کشور به قدری جدی است که مانع از تحقق اهداف اصلاحی می‌شود. در نتیجه، فرآیند برنامه‌ریزی و اجرای اصلاحات با چالش‌های متعدد و متنوعی مواجه است که نه تنها توانمندی سازمان اداری و استخدامی کشور را محدود می‌کند، بلکه ناکارآمدی نظام برنامه‌ریزی کلی کشور را به نمایش می‌گذارد و زمینه را برای عدم موفقیت برنامه‌های اصلاحی فراهم می‌آورد.

راهبردها: راهبردهای این پژوهش بر مبنای مقوله‌های تدوین برنامه صرفاً برای داشتن برنامه، تقلید از مدل‌های خارجی، برنامه‌ریزی بالا به پایین تدوین شده‌اند. همچنان که اندروز^۱ و همکاران (۲۰۱۷) بیان می‌کنند، دولت‌های کشورهای در حال توسعه اغلب به تقلید از مدل‌های خارجی می‌پردازند که منجر به تحمیل بار اضافی به سازمان‌های دولتی می‌شود. این موضوع نیز خود دلایل چند دارد که در قسمت شرایط علی به مهم‌ترین آن‌ها پرداخته شد. به گونه‌ای که در کشورهای در حال توسعه به دلیل اینکه از نیمه‌های راه به مدرنیته پیوسته‌اند و اساساً درک کامل و درستی نیز از آن ندارند و همچنین نهادهای مواجهه با پیچیدگی‌های مدرنیته هم ندارند، به تقلید از مدل‌های خارجی روی می‌آورند و در این مسیر نیز برخی از سازمان‌های بین‌المللی همچون بانک جهانی نیز دخیل هستند. این فرایند تقلیدی نیز عمدتاً حالت بالا به پایین و توسط نخبگان صورت می‌گیرد. در نهایت، آن چیزی اتفاق می‌افتد که به آن تدوین برنامه صرفاً برای داشتن برنامه گفته می‌شود.

1 Andrews

پیامدها: تمام مواردی که در قسمت‌های قبل توضیح داده شد، منجر به پایین آمدن قابلیت اجرا می‌شود. پایین بودن قابلیت اجرا یکی از پیامدهای عمده فرآیند اصلاحات اداری است که در آن نهادهای دولتی علی‌رغم تمایل به اجرای سیاست‌ها، به دلیل ضعف ساختاری، منابع محدود و عدم استراتژی‌های مؤثر، قادر به تحقق اهداف اصلاحات نیستند. اندروز و همکاران (۲۰۱۷) معتقدند که تقلید طوطی‌وار و عدم توجه به ویژگی‌های بومی کشور، فرآیندهای اصلاحی را پیچیده و ناکارآمد می‌کند و موجب اتلاف منابع، کاهش اعتماد عمومی و انسداد در مسیر توسعه می‌شود. به همین دلیل، برای بهبود قابلیت اجرا، ضروری است که اصلاحات به‌طور خاص با شرایط فرهنگی، اجتماعی و مدیریتی هر کشور تطبیق یابند و بر بهینه‌سازی ساختارهای دولتی و تقویت توانمندی‌های اجرایی تمرکز شود.

کدگذاری گزینشی

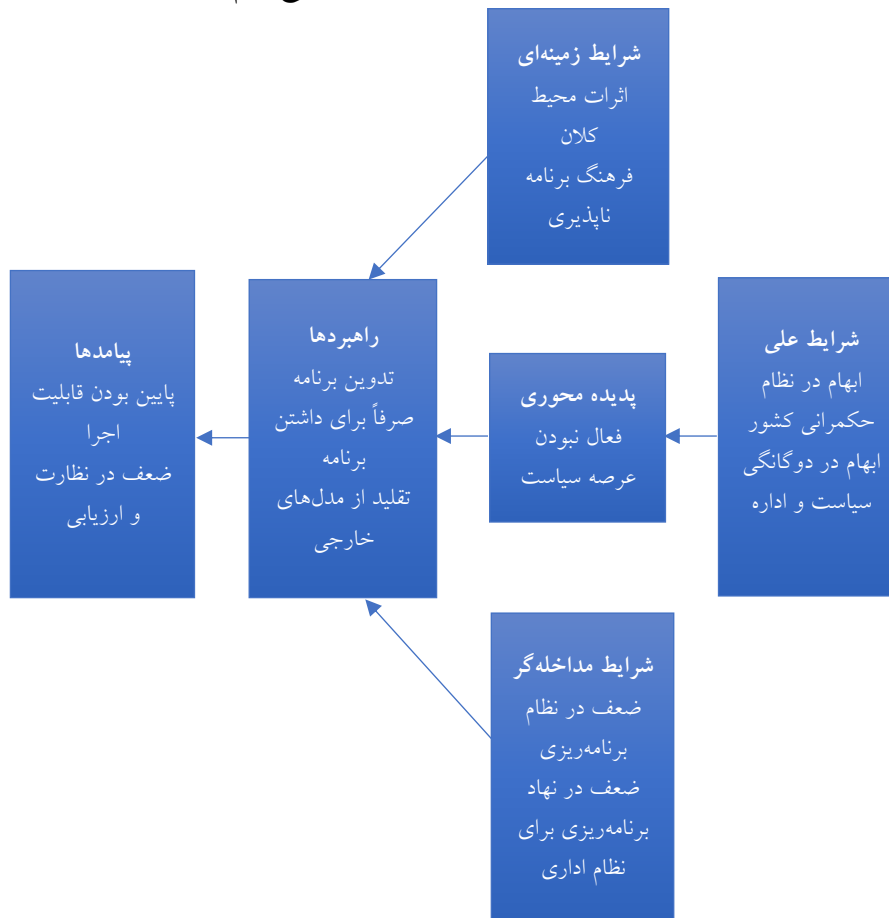
در این مرحله مقوله‌ی محوری را که سایر مقولات بر محور آن می‌گردند را به‌طور روشمند انتخاب و با ارتباط دادن آن به سایر مقوله‌ها به نگارش نظریه اقدام می‌کند. پس از مطالعه‌ی مبانی نظری موجود و مصاحبه با افراد صاحب‌نظر، مقوله‌های اصلی و فرعی مربوط به پدیده‌ی محوری احصاء و الگوی نهایی در شکل شماره ۱ نشان داده شده است.

در این پژوهش، «فعال نبودن عرصه سیاست» به‌عنوان مقوله محوری شناسایی شد؛ مقوله‌ای که سایر مقولات به‌صورت نظام‌مند حول آن سازمان می‌یابند و منطق درونی پدیده را توضیح می‌دهند. تحلیل داده‌ها نشان داد که این پدیده نه یک وضعیت منفرد، بلکه حاصل برهم‌کنش مجموعه‌ای از شرایط علی، زمینه‌ای و مداخله‌گر است که در نهایت به پیامدهای مشخصی در نظام اداری و حکمرانی منتهی می‌شود.

در سطح شرایط علی، «ابهام در نظام حکمرانی کشور» و «ابهام در دوگانگی سیاست و اداره» به‌عنوان عوامل ریشه‌ای ظاهر شدند. این شرایط موجب می‌شوند مرزها، نقش‌ها و مسئولیت‌ها در فرایند تصمیم‌گیری و اجرا روشن نباشد و در نتیجه، عرصه سیاست کارکرد فعال و جهت‌دهنده خود را از دست بدهد. در سطح زمینه‌ای، «اثرات محیط کلان» و «فرهنگ برنامه‌ناپذیری» بستری را فراهم می‌کنند که در آن این ابهامات تقویت و

بازتولید می‌شوند. این زمینه‌ها نه تنها امکان اصلاح را دشوار می‌سازند، بلکه الگوهای رفتاری تثبیت‌شده‌ای را ایجاد می‌کنند که مانع شکل‌گیری کنش‌سیاستی مؤثر می‌شود.

شکل ۱. الگوی کیفی چالش‌های اجرای برنامه‌های اصلاح نظام اداری در ایران



در این میان، شرایط مداخله‌گر شامل «ضعف در نظام برنامه‌ریزی» و «ضعف در نهاد برنامه‌ریزی اصلاح نظام اداری» نقش تسهیل‌کننده یا تشدیدکننده دارند؛ به این معنا که حتی اگر برخی ظرفیت‌های اصلاحی وجود داشته باشد، این ضعف‌های نهادی مسیر تبدیل تصمیم به عمل را مختل می‌کنند. در واکنش به چنین وضعیتی، کنشگران به راهبردهایی روی می‌آورند که بیشتر ماهیت انطباقی یا صوری دارند تا حل‌کننده مسئله؛ ازجمله «تدوین

برنامه صرفاً برای داشتن برنامه» و «تقلید از مدل‌های خارجی». این راهبردها اگرچه ظاهراً نشانه فعالیت سیاستی اند، اما در عمل بازتاب همان غیرفعال بودن عرصه سیاست هستند، زیرا به جای حل مسئله، صرفاً بازتولید ساختارهای ناکارآمد را موجب می‌شوند.

برآیند این فرایند به مجموعه‌ای از پیامدها منتهی می‌شود که هسته تبیین نظری را کامل می‌کند: «پایین بودن قابلیت اجرا» و «ضعف در نظام ارزیابی». این پیامدها نه تنها نتیجه نهایی زنجیره علی هستند، بلکه خود به صورت بازخوردی شرایط اولیه را تقویت می‌کنند و چرخه‌ای خود تداوم‌بخش از ناکارآمدی سیاستی را شکل می‌دهند.

بحث و نتیجه‌گیری

نظام اداری یکی از ارکان و عناصر تشکیل‌دهنده حاکمیت یک کشور محسوب می‌شود و نقش مهمی در تحقق اهداف سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و حسن اداره امور عمومی آن کشور ایفا می‌کند. بر مبنای تجربیات موجود، کارآمدی این نظام تأثیر زیادی در مشروعیت حاکمیت دارد و به دلیل نقش و جایگاه نظام اداری در تحقق اهداف ملی، اصلاح و متناسب‌سازی این نظام همواره مورد توجه دولت‌های مختلف بوده است. از این رو، اصلاح نظام اداری از پرتکرارترین و پرهزینه‌ترین فعالیت‌هایی است که دولت‌ها از قدیم‌الایام انجام داده‌اند. ایران نیز به دلیل سابقه تاریخی طولانی‌ای که دارد از این قاعده مستثنا نیست. بررسی اصلاحات اداری در ایران به چند دلیل از اهمیت زیادی برخوردار است، از جمله جایگاه تاریخی مهم ایران در تمدن جهانی، موقعیت منحصر به فرد ژئوپلیتیکی آن در خاورمیانه و تغییرات شگرف آن در قرن بیستم به‌ویژه انقلاب ۱۹۷۹ (Farazmand, 2002). با در نظر گرفتن این مهم در این پژوهش به شناسایی چالش‌های اجرای برنامه‌های اصلاح نظام اداری ایران و نظریه پردازی در این حوزه با رویکرد نظام‌مند اشتراوس و کوربین پرداخته شد.

بر اساس یافته‌های پژوهش، ۷۴ کد اولیه به‌عنوان چالش شناسایی و در قالب ۱۹ مقوله فرعی و ۱۱ مقوله اصلی دسته‌بندی شدند و سپس به‌منظور ساخت نظریه از رهیافت نظام‌مند اشتراوس و کوربین استفاده شد.

یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که «فعال نبودن عرصه سیاست» به عنوان مقوله محوری، هسته نظری تحلیل را شکل می‌دهد و سایر مقولات فرعی و اصلی پژوهش حول آن سازمان یافته‌اند. این پدیده محصول تعامل چندلایه‌ای از شرایط علی، زمینه‌ای و مداخله‌گر است که با یکدیگر چرخه‌ای بازتولید شونده ایجاد می‌کنند و فرآیند تصمیم‌گیری و اجرا در نظام اداری و حکمرانی را مختل می‌سازند. شرایط علی، شامل «ابهام در نظام حکمرانی کشور» و «ابهام در دوگانگی سیاست و اداره»، نشان می‌دهند که نبود وضوح در نقش‌ها و مسئولیت‌ها مرزهای سیاست و اداره را مخدوش می‌کند و کارکرد هدایتگر عرصه سیاست را محدود می‌سازد. شرایط زمینه‌ای مانند «اثرات محیط کلان» و «فرهنگ برنامه ناپذیری» این ابهامات را تثبیت و بازتولید می‌کنند و الگوهای رفتاری و هنجارهای سازمانی را ایجاد می‌کنند که مانع شکل‌گیری کنش‌های سیاستی مؤثر می‌شوند. علاوه بر این، شرایط مداخله‌گر، شامل «ضعف در نظام برنامه‌ریزی» و «ضعف در نهاد برنامه‌ریزی»، حتی در صورت وجود ظرفیت‌های اصلاحی، مسیر تبدیل تصمیم به اقدام عملی را مختل می‌کنند و اثرگذاری واقعی سیاست را کاهش می‌دهند. در واکنش به این ساختار ناکارآمد، کنشگران عمدتاً به راهبردهای صوری یا انطباقی روی می‌آورند؛ شامل «تدوین برنامه صرفاً برای داشتن برنامه» و «تقلید از مدل‌های خارجی» که ظاهراً فعالیت سیاستی را نشان می‌دهند، اما در عمل بازتولید همان غیرفعال بودن عرصه سیاست هستند. پیامد این چرخه، شامل «پایین بودن قابلیت اجرا» و «ضعف در نظام ارزیابی» است که به شکل بازخوردی شرایط اولیه را تقویت می‌کنند و یک چرخه خود تداوم‌بخش از ناکارآمدی سیاسی و اداری ایجاد می‌کنند.

مقایسه یافته‌های این پژوهش با پیشینه مطالعات نشان می‌دهد که چالش‌های ناشی از «فعال نبودن عرصه سیاست» در ایران، هم‌راستا با نتایج مطالعات بین‌المللی در زمینه اصلاحات اداری است، هرچند با ویژگی‌ها و شدت متفاوت. فرازمند (۲۰۰۲) تأکید کرده است که در کشورهای در حال توسعه، محدودیت‌های اقتصادی و اجتماعی، فقدان ظرفیت‌های مدیریتی و نیروی انسانی آموزش دیده، موانع اساسی اجرای اصلاحات هستند؛ یافته‌های این پژوهش نیز نشان می‌دهد که ابهام در نظام حکمرانی و دوگانگی سیاست -

اداره به عنوان شرایط علی، عملکرد سیاست و اداره را تضعیف می کند و ظرفیت های موجود را ناکارآمد می سازد. این هماهنگی نشان می دهد که ناکارآمدی نهادی و ضعف منابع انسانی در ایران، مشابه سایر کشورهای در حال توسعه، نقش محوری در محدود کردن اثرگذاری سیاست و بوروکراسی دارد.

مطالعه پولیت و بوکارت (۲۰۱۷) چالش های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی، مقاومت کارکنان و نبود هماهنگی نهادی را موانع اصلی اصلاحات عنوان می کند. یافته های پژوهش حاضر نیز به نحوی مشابه، نشان می دهند که شرایط زمینه ای، از جمله فرهنگ برنامه نپذیری و اثرات محیط کلان، الگوهای رفتاری تثبیت شده ای ایجاد می کنند که هماهنگی میان سیاست و اداره را دشوار می سازند و راهبردهای صوری و تقلیدی را تقویت می کنند. این مقایسه تأکید می کند که مسائل فرهنگی و نهادی در تبیین ناکارآمدی سیاست و بوروکراسی، نقشی اساسی دارند و توجه به زمینه محلی برای هر اصلاحی ضروری است. مطالعات اینگرامز و همکاران (۲۰۲۰) و کلمسدال و همکاران (۲۰۲۲) نیز بر پیچیدگی تعاملات میان بازیگران مختلف، تضاد منافع و نیاز به مدیریت موقعیتی تأکید دارند؛ این یافته ها با نتایج پژوهش حاضر مطابقت دارد، زیرا ضعف نهادهای برنامه ریزی و نبود مکانیسم های نظارتی مناسب موجب می شود کششگران برای بقا و دستیابی به اهداف شخصی، به راهبردهای انطباقی و صوری متوسل شوند. این نشان می دهد که اصلاحات صرفاً طراحی شده روی کاغذ، بدون توجه به شرایط واقعی محیط اجرا، نمی تواند بهبود معناداری در عملکرد دیوان سالاری ایجاد کند. سرانجام، مطالعه کوهن (۲۰۲۳) بر تأثیر بی ثباتی سیاسی بر کاهش اراده سیاسی و تمرکز بر اولویت های کوتاه مدت تأکید دارد. یافته های پژوهش حاضر نیز همین روند را نشان می دهد؛ بی ثباتی و کوتاه مدت بودن مناصب سیاسی، افق تصمیم گیری سیاستمداران را محدود می کند و عقلانیت و استدلال محوری در تصمیم گیری را به حاشیه می راند که در نهایت به کاهش قابلیت اجرا، ضعف نظام ارزیابی و کاهش اعتماد عمومی منجر می شود.

با مقایسه اصلاحات نظام اداری در کشورهای در حال توسعه مانند ایران با تجربه جهانی، مشخص می‌شود که بسیاری از برنامه‌ها بدون توجه کافی به بستر تاریخی، فرهنگی و نهادی خود کشورها طراحی شده‌اند. اصلاحات در کشورهای توسعه یافته بر اساس فرآیندهای تدریجی و هماهنگ با ساختارهای اجتماعی، اقتصادی و سیاسی شکل گرفته‌اند، در حالی که پیاده‌سازی مشابه مدل‌ها در کشورهای در حال توسعه بدون تطبیق با ویژگی‌های بومی، اغلب موفقیت محدودی به همراه دارد. این موضوع در پژوهش فرازمند (۲۰۰۲) مورد توجه قرار گرفته است. برای رهایی از این وضعیت همچنان که اندروز و همکاران (۲۰۱۷) در کتاب ساخت دولت با قابلیت بیان می‌کنند، استفاده از رویکرد «انطباق رفت و برگشتی مسئله محور»^۱ است، بدین معنا که مسائل به‌خوبی شناسایی شوند و با سعی و خطاهای بسیار سعی در حل آن‌ها شود.

همانند هر پژوهش علمی دیگر ممکن است عین واقعیت را بیان نکند و احتمالاً با محدودیت‌هایی مواجه باشد که از جمله این محدودیت‌ها عبارت‌اند از: برنامه‌های اصلاح به‌ویژه برنامه جامع دوم اصلاح نظام اداری دارای محورهای چندگانه‌ای است که در این پژوهش کلیت برنامه و اجرای آن مورد توجه و بررسی قرار گرفته است. در حالی که در یک نگاه کامل‌تر ضرورت داشت میزان موانع توفیق در اجرای هریک از محورهای برنامه با توجه به ویژگی‌ها و مختصات آن مورد توجه قرار می‌گرفت. از این رو، به پژوهشگران آتی توصیه می‌شود به مطالعه هریک از محورهای برنامه مشتمل بر توسعه دولت الکترونیک، مهندسی نقش و اصلاح ساختار دولت، ارتقاء بهره‌وری، نیروی انسانی و ... به‌طور مستقل و جدای از هم بپردازند.

تعارض منافع

تعارض منافع وجود ندارد.

ORCID

Zahra Momeni Moradi



<http://orcid.org/0000-0000-0000-0000>

1 Problem Driven Iterative Adaptation (PDIA)

منابع

۱. بابایی، سحر، واعظی، رضا، پورعزت، علی اصغر (۱۴۰۳). ارائه چارچوبی برای تسهیلگرها و پیشران‌های اصلاح نظام اداری ایران، فصلنامه علمی دانش حکمرانی، ۲(۴)، ۳۰-۵۲. doi: 10.22034/jokog.2025.491738.1027
۲. رهنورد، فرج اله (۱۴۰۲). اصلاح اداری مبتنی بر حکمرانی عمومی. مطالعات مدیریت خدمات عمومی، ۱(۱)، ۴۹-۵۳. doi: 10.22054/spsa.2023.71237.1008
۳. سازمان اداری و استخدامی کشور (۱۴۰۱). گزارش اجرای برنامه‌های اصلاح اداری.
۴. شهرآئینی، سیدمجتبی، امیری، مجتبی، قلی پور سوته، رحمت اله، میرباقری، سیدمحسن، بابایی مجرد، حسین (۱۴۰۳). چالش‌های فراروی برنامه‌های اصلاح نظام اداری در ایران با تمرکز بر اصلاح ساختاری، اندیشه مدیریت راهبردی، ۲(۱۸)، ۸۸-۳۷. doi: 10.30497/smt.2025.245334.3522
۵. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۷). تحلیل پیشینه اصلاح نظام اداری در ایران.
6. Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. (2017). *Building state capability: Evidence, analysis, action*. Oxford University Press. <https://academic.oup.com/book/26994>
7. Andersen, H. T. (2008). The emerging Danish government reform – centralised decentralisation. *Urban Research & Practice*, 1(1), 3–17. <https://doi.org/10.1080/17535060701795298>
8. Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445–456. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/puar.12238>
9. Charmaz, K. (2014). *Constructing grounded theory*. Sage. <https://uk.sagepub.com/en-gb/eur/constructing-grounded-theory/book255601>
10. Cohen, N. (2023). Public administration reform and political will in cases of political instability: Insights from the Israeli experience. *Public Policy and Administration*, 38(4), 405–423. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/09520767221076059>
11. Corbin, J., & Strauss, A. (2014). *Basics of qualitative research:*

Techniques and procedures for developing grounded theory. Sage.
<https://methods.sagepub.com/book/mono/basics-of-qualitative-research/toc>

12. Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2018). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods*. fifth edition.
<https://collegepublishing.sagepub.com/products/research-design-6-270550>
13. Danaeefard, H. and Golverdi, M. (2024) 'Governance and Administrative Reforms in Contemporary Iran: Challenges and Opportunities', in A. Farazmand (ed.) *Comparative Governance Reforms: Assessing the Past and Exploring the Future*. Cham: Springer Nature Switzerland, pp. 235–264. https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-031-70306-5_13
14. Demir, T., & Nyhan, R. C. (2008). The politics-administration dichotomy: An empirical search for correspondence between theory and practice. *Public Administration Review*, 68(1), 81–96.
<https://www.jstor.org/stable/25145579>
15. Dong, L. (2015). *Public Administration Theories: Instrumental and Value Rationalities*, New York: Palgrave MacMillan.
<https://link.springer.com/book/10.1057/9781137536426>
16. Farasatkah, M., Ghazi, M. and Bazargan, A. (2008) 'Quality Challenge in Iran's Higher Education: A Historical Review', *Iranian Studies*, 41(2), pp. 115–137. <https://doi.org/10.1080/00210860801913321>
17. Farazmand, A. (1999). Administrative reform in modern Iran: an historical analysis. *International Journal of Public Administration*, 22(6), 917–946. <https://doi.org/10.1080/01900699908525410>
18. Farazmand, A. (2002). *Administrative Reform in Developing Nations*. Praeger. <https://www.amazon.com/Administrative-Reform-Developing-Nations-Farazmand/dp/0275972127>
19. Gheissari, A. (2016). Iran's Dialectic of the Enlightenment: Constitutional Experience, Transregional Connections and Conflicting Narratives of Modernity. *Iran's Constitutional Revolution of*, 15-47.

<https://www.jstor.org/stable/j.ctt1m3p32s>

20. Golafshani, N. (2003). Understanding reliability and validity in qualitative research. *The qualitative report*, 8(4), 597-607.
<https://methods.sagepub.com/hnbk/edvol/the-handbook-of-social-work-research-methods/chpt/reliability-validity-qualitative-research>
21. Ingrams, A., Piotrowski, S., & Berliner, D. (2020). Learning from our mistakes: public management reform and the hope of open government. *Perspectives on Public Management and Governance*, 3(4), 257-272.
<https://academic.oup.com/ppmg/article/3/4/257/5721733>
22. Katouzian, H. (2020). Iran's Long History and Short-Term Society. *International Journal of New Political Economy*, 1(1), 23-34.
[doi: 10.29252/jep.1.1.23](https://doi.org/10.29252/jep.1.1.23)
23. Kitchen, R. (1989). Administrative reform in Jamaica: A component of structural adjustment. *Public Administration and Development*, 9(4), 339-355. <https://wiley.scienceconnect.io/api/oauth/authorize?ui>
24. Klemsdal, L., Andreassen, T. A., & Breit, E. (2022). Resisting or facilitating change? How street-level managers' situational work contributes to the implementation of public reforms. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 32(4), 736-749.
<https://academic.oup.com/jpart/article/32/4/736/6515913>
25. Lee, C. P., Hung, M. J., & Chen, D. Y. (2022). Factors affecting citizen satisfaction: examining from the perspective of the expectancy disconfirmation theory and individual differences. *Asian Journal of Political Science*, 30(1), 35-60.
<https://doi.org/10.1080/02185377.2022.2047081>
26. McGuire, L. (2001). Service Charters-global convergence or national divergence? A comparison of initiatives in Australia, the United Kingdom and the United States. *Public Management Review*, 3(4), 493-524. <https://doi.org/10.1080/14616670110071856>
27. McLeod, Thos. H. & Field Supervisor. (1964). *National Planning in Iran: A report based on the experiences of the Harvard Advisory Group*

- in Iran. Sask. <https://vdoc.pub/documents/national-planning-in-iran-a-report-based-on-the-experiences-of-the-harvard-advisory-group-in-iran-3uv43j2gins0>
28. Meier, K. J., Compton, M., Polga-Hecimovich, J., Song, M., & Wimpy, C. (2019). Bureaucracy and the failure of politics: Challenges to democratic governance. *Administration & Society*, 51(10), 1576-1605. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0095399719874759>
29. Neshkova, M. I., & Kostadinova, T. (2012). The effectiveness of administrative reform in new democracies. *Public Administration Review*, 72(3), 324-333. <https://www.jstor.org/stable/41506776>
30. Ngouo, L. B. (2017). The World Bank's approach to public sector management for 2011–2020: proposals to push forward the debate. *International Review of Administrative Sciences*, 83(3), 541-562. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0020852315591645>
31. Ohemeng, F. L. (2010). The dangers of internationalization and “one-size-fits-all” in public sector management: Lessons from performance management policies in Ontario and Ghana. *International Journal of Public Sector Management*, 23(5), 456-478. <https://www.emerald.com/ijpsm/article-pdf/23/5/456/1032860/09513551011058484.pdf>
32. Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
33. Painter, M. (2003). Public administration reform in Vietnam: problems and prospects. *Public Administration and Development*, 23(3), 259-271. https://wiley.scienceconnect.io/api/oauth/authorize?ui_
34. Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis-into the age of austerity*. Oxford university press.
35. Pyun, H.-O., & Edey Gamassou, C. (2018). Looking for Public Administration Theories? *Public Organization Review*, 18(2), 245–261. <https://link.springer.com/article/10.1007/s11115-017-0374-6>
36. Quah, J. S. T. (2010). Chapter 7 Administrative reform. In J. S. T. Quah

- (Ed.), *Public Administration Singapore-style* (Vol. 19, pp. 127–146). Emerald Group Publishing Limited.
<https://www.emerald.com/books/edited-volume/14975/chapter/86113133/Chapter-7-Administrative-reform>
37. Rinnert, D. (2015). The politics of civil service and administrative reforms in development—Explaining within-country variation of reform outcomes in Georgia after the Rose revolution. *Public administration and development*, 35(1), 19–33.
<https://wiley.scienceconnect.io/api/oauth/authorize?ui>
38. Siami-Namini, S. (2020). The new public management: administrative reform in Iran. Available at SSRN 3534437.
<https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC6452965/>
39. Siddiquee, N. A., Xavier, J. A., & Mohamed, M. Z. (2019). What Works and Why? Lessons from Public Management Reform in Malaysia. *International Journal of Public Administration*, 42(1), 14–27.
<https://doi.org/10.1080/01900692.2017.1390762>
40. Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41–57.
<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0275074005282583>
41. Theodoulou, S. Z., & Roy, R. K. (2016). *Public administration : a very short introduction*. Oxford. <https://academic.oup.com/book/559>
42. Thomassen, J. P., Ahaus, K., Van de Walle, S., & Nabitz, U. (2014). An Implementation Framework for Public Service Charters: Results of a concept mapping study. *Public Management Review*, 16(4), 570–589.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2012.726062>
43. Ugyel, L. (2016). *Paradigms and Public Sector Reform: Public Administration of Bhutan* (1st ed.). Springer International Publishing.
<https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-319-40280-2>
44. Van de Walle, S. (2018). *Explaining Citizen Satisfaction and Dissatisfaction with Public Services BT - The Palgrave Handbook of*

Public Administration and Management in Europe (E. Ongaro & S. Van Thiel (eds.); pp. 227–241). Palgrave Macmillan UK.
<https://lirias.kuleuven.be/retrieve/a98b40c7-b652-4b6c-8c6c-0c0c651e5a54>

45. Van der Voet, J., Kuipers, B. S., & Groeneveld, S. (2016). A Change Management Perspective. In *Theory and Practice of Public Sector Reform* (first, pp. 79–99). Routledge.
<https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781315714141-7/change-management-perspective-joris-van-der-voet-ben-kuipers-sandra-groeneveld>
46. Wettenhall, R. (2013). A critique of the “administrative reform industry”: reform is important, but so is stability. *Teaching Public Administration*, 31(2), 149-164.
<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0144739413488904>
47. Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political science quarterly*, 2(2), 197-222. <https://www.jstor.org/stable/2139277>
48. World Bank. (1999). Civil service reform: A review of World Bank assistance. *Report* 19211.
<https://documents.worldbank.org/curated/en/915991468781146151/pdf/multi-page.pdf>

References [In Persian]

1. Administrative and Recruitment Affairs Organization of Iran (2022). *Report on the Implementation of Administrative Reform Programs*.
2. Babaei, S., Vaezi, R., Pourezzat, A., A. (2024). Providing a Framework for Facilitators and Drivers of Reforming Iran's Administrative System. *Quarterly Journal of Governance Knowledge*, 2(4), 30-52. doi: 10.22034/jokog.2025.491738.1027
3. Islamic Parliament Research Center of Iran (2018). *Analysis of the History of Administrative Reform in Iran*.
4. Shahraeini, S., Amiry, M., Souteh, R., Mirbagheri, S., Babae Mojarad, H. (2024). Challenges Faced Administrative system Reform Plans in Iran

by focusing on structural reform. *Strategic Management Thought*, 18(2), 37-88. doi: [10.30497/smt.2025.245334.3522](https://doi.org/10.30497/smt.2025.245334.3522)

5. Rahnavard, F. (2023). Administrative Reform based on Public Governance. *Studies in Public Service Administration*, 1(1), 53-94. doi: [10.22054/spsa.2023.71237.1008](https://doi.org/10.22054/spsa.2023.71237.1008)

استناد به این مقاله: معتضدیان، رسول . (۱۴۰۴). تحلیل چالش‌های اجرای برنامه‌های اصلاح نظام اداری ایران با استفاده از رویکرد نظریه مبنایی. *مطالعات مدیریت خدمات عمومی*، ۳ (۹)، ۱۶۹-۲۰۸.

doi: [10.22054/spsa.2026.90670.1111](https://doi.org/10.22054/spsa.2026.90670.1111)



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