

# Public Organizations Management

Open Access

Winter (2024) 13(1): 39-68

 <https://doi.org/10.30473/ipom.2024.72636.5062>

Received: 29/July/2024

Accepted: 02/Dec/2024

## ORIGINAL ARTICLE

### Coordination of Public Sector Activists-What, Why And How: Meta-Synthesis of Existing Researches

Ahmad Gholipour<sup>1</sup>, Majid Mokhtarianpour<sup>2\*</sup>, Ezatollah Abbasian<sup>3</sup>

1. Ph.D Candidate, Department of Public Administration, College of Management, University of Tehran, Tehran, Iran.

2. Assistant Professor, Public Policy and Administration Department, College of Management, University of Tehran, Tehran, Iran.

3. Professor, Department of Financial Engineering, College of Management, University of Tehran, Tehran, Iran..

#### Correspondence

Majid Mokhtarianpour

E-mail: [mokhtarianpour@ut.ac.ir](mailto:mokhtarianpour@ut.ac.ir).

#### How to cite

Gholipour, A., Mokhtarianpour, M., & Abbasian, E. (2024). Coordination of Public Sector Activists-What, Why and How: Meta-Synthesis of Existing Researches. *Public Organizations Management*, 13(1), 39 -68.

#### ABSTRACT

Considering the multitude of actors in the public sector and the wide scope of government interventions, the coordination of actors is an important challenge to achieve the goals. However, this concept still has theoretical and conceptual ambiguities, which in turn have challenged its realization. To address the coordination challenge, three important questions should be clarified: What is the coordination of public sector activists? Why there is a need for coordination between public sector activists? And how can it be achieved? In previous studies, different answers have been given to these questions. However, there is a lack of a comprehensive approach to coordination, which combines the findings of various studies. In this research, an attempt has been made to provide a comprehensive framework for thinking about coordination of activists in the public sector using the meta-synthesis method. For this purpose, after several stages of screening, 51 final documents were selected from more than 1000 documents, and by analyzing them in MAXQDA software, what, why, and how the phenomenon of coordination of activists in the public sector was identified in the form of a total of 7 main categories. The answer to "what this phenomenon is" was put in the form of three main categories: «Ratio of Actions Together To Achieve Defined and Common Goal», «Coordination Is A Continuum, Not A Dichotomy» and «Dimensions Of Coordination». The answer to "why this phenomenon is needed" was put in the form of three main categories: «Prior Necessities», «Posterior Necessities» and «Coordination Costs». Finally, the answer to "how to achieve it" was put in the main category of «Creating A Clear, Common, And Valid Basis For Action».

#### KEYWORDS

Coordination, Public Sector, Actors, Basis of Action, Meta-Synthesis



© 2024, by the author (s). Published by Payame Noor University, Tehran, Iran.

This is an open access article under the CC BY (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

<https://ipom.journals.pnu.ac.ir/>

## هماهنگی کنشگران بخش عمومی-چیستی، چرایی و چگونگی: فراتر کیم پژوهش‌های موجود

احمد قلی پور<sup>۱</sup>، مجید مختاریان پور<sup>۲\*</sup>، عزت‌الله عباسیان<sup>۳</sup>

### چکیده

با توجه به کثرت کنشگران در بخش عمومی و گسترده بودن حوزه مداخلات دولت، هماهنگی کنشگران یک چالش مهم در راستای تحقق اهداف است. با وجود این مفهوم همچنان دارای ابهامات نظری و مفهومی می‌باشد که به نوبه خود تحقق آن را با چالش مواجه کرده است. به منظور پرداختن به چالش هماهنگی، بایستی تکلیف سه سؤال مهم را روشن کرد: هماهنگی کنشگران بخش عمومی چیست؟ چرا نیاز به هماهنگی کنشگران بخش عمومی وجود دارد؟ و چگونه می‌توان به آن دست‌یافت؟ در پژوهش‌های پیشین به این سؤالات پاسخ‌های متفاوتی داده شده است. با وجود این، خلأ یک رویکرد جامع نسبت به هماهنگی که ترکیب‌کننده یافته‌های پژوهش‌های گوناگون باشد، وجود دارد. در این پژوهش تلاش شده است که با استفاده از روش فراترکیب، چارچوبی جامع برای اندیشیدن درباره هماهنگی کنشگران در بخش عمومی ارائه شود. بدین منظور، پس از چند مرحله غربال، ۵۱ سند نهایی از میان بیش از ۱۰۰۰ سند برگزیده شد و با تحلیل آن‌ها در نرم‌افزار MAXQDA، چیستی، چرایی و چگونگی پدیده هماهنگی در بخش عمومی در قالب مجموعاً ۷ مقوله اصلی شناسایی شد. پاسخ به چیستی این پدیده در قالب سه مقوله اصلی «نسبت کنش‌ها با هم در راستای دستیابی به هدف مشخص و مشترک»، «هماهنگی یک پیوستار است و نه دوگانگی» و «ابعاد هماهنگی» قرار گرفت. پاسخ به چرایی نیاز به این پدیده در قالب سه مقوله اصلی «ضرورت‌های پیشینی»، «ضرورت‌های پسینی» و «هزینه‌های هماهنگی» قرار گرفت. نهایتاً، پاسخ به چگونگی دستیابی به آن در قالب مقوله اصلی «ایجاد مبنای مشخص، مشترک و معتبر برای کنش» قرار گرفت.

### واژه‌های کلیدی

هماهنگی، بخش عمومی، کنشگران، مبنای کنش، فراترکیب.

۱. دانشجوی دکتری، گروه مدیریت دولتی، دانشکده‌گان مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران.  
۲. استادیار، گروه خط‌مشی‌گذاری و اداره امور عمومی، دانشکده‌گان مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران.  
۳. استاد، گروه مهندسی مالی، دانشکده‌گان مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

نویسنده مسئول: مجید مختاریان پور  
رایانامه:

[mokhtarianpour@ut.ac.ir](mailto:mokhtarianpour@ut.ac.ir)

### استناد به این مقاله:

قلی‌پور، احمد؛ مختاریان پور، مجید و عباسیان، عزت‌الله (۱۴۰۳). هماهنگی کنشگران بخش عمومی؛ چیستی، چرایی و چگونگی. فصلنامه علمی مدیریت سازمان‌های دولتی، ۱۱۳(۱). ۳۹-۶۸



## مقدمه

به نظر می‌رسد توجه به چالش هماهنگی در کشورهای در حال توسعه ضرورت مضاعفی دارد. همان‌طور که ریگز<sup>۶</sup> (۱۹۶۴) در قالب نظریه جامعه منشوری بیان می‌کند، در کشورهای در حال توسعه تخصصی‌سازی وجود دارد، اما یکپارچگی و یا هماهنگی ضعیف است. ایشان در این رابطه ناهمگونی ساختاری و رفتاری، فرمالیته بودن قوانین و همپوشانی نهادی و ساختاری را به‌عنوان ویژگی‌های این جوامع بر می‌شمارد که به‌مثابه موانع مهمی در برابر هماهنگی در نظام اجتماعی عمل خواهند نمود. از این‌رو در جوامع در حال توسعه، توجه به این مسئله مهم ضرورت مضاعف دارد (ریگز، ۱۹۶۴).

علاوه بر این، همان‌طور که در نظریات توسعه‌نیافتگی به‌مثابه شکست هماهنگی اشاره می‌شود، خروج نظام اجتماعی از یک تعادل نامطلوب (وضع توسعه‌نیافتگی) و عزیمت آن به یک تعادل مطلوب (وضع توسعه‌یافتگی) به دلیل اینرسی وضع موجود که از طریق مفهوم وابستگی به مسیر قابل تبیین است، به‌سادگی رخ نمی‌دهد و برخی کنشگران، به هر دلیلی، به دنبال حفظ وضع موجود خواهند بود. بنابراین، گذر از این وضع، نیازمند هماهنگی بسیاری از کنشگران جهت غلبه بر اینرسی وضع موجود است (تودارو<sup>۷</sup> و اسمیت<sup>۸</sup>، ۲۰۲۱).

بنابراین، هماهنگی در بخش عمومی یک چالش مهم است (بوکارت و همکاران، ۲۰۲۲). به‌منظور پرداختن به چالش هماهنگی، بایستی تکلیف سه سؤال مهم را روشن کنیم: اول اینکه هماهنگی کنشگران بخش عمومی به چه معناست؟ پس از فهم چیستی هماهنگی، بایستی ضرورت آن را دانست. چرا نیاز به هماهنگی کنشگران بخش عمومی وجود دارد و آیا هماهنگی همواره یک پدیده مطلوب است. در صورتی که هماهنگی ضرورت داشته باشد، سؤال سومی مطرح می‌شود که هماهنگی کنشگران بخش عمومی چگونه حاصل می‌شود.

پاسخ به پرسش‌ها حول هماهنگی بخش عمومی بیش از ۱۰۰ سال است که دست‌اندرکاران و اندیشمندان این حوزه را آزار می‌دهد (سینگر<sup>۹</sup>، فینک<sup>۱۰</sup> و بلوم هانسن<sup>۱۱</sup>، ۲۰۲۰). در پژوهش‌های پیشین در حوزه دانش مدیریت و سازمان، پاسخ‌هایی به سؤالات مذکور داده شده است. هماهنگی یک موضوع همیشگی در مطالعات مربوط به اداره بخش عمومی بوده است. در این پژوهش‌ها به نحوه ایجاد هماهنگی میان کنشگران بخش عمومی برای دستیابی به اهداف

مسئله اصلی این پژوهش، چالش هماهنگی میان کنشگران بخش عمومی است که در بسیاری از کشورها، به‌ویژه کشورهای در حال توسعه، موجب ناکارآمدی سیاست‌ها، هدر رفت منابع و کاهش اثربخشی برنامه‌های ملی شده است. یک ریشه مهم این چالش، به سازمان‌دهی امور براساس تخصصی‌سازی در بخش عمومی برمی‌گردد. هرچه سطح تخصصی‌سازی افزایش پیدا کند، هماهنگی میان سازمان‌ها با تخصص‌های متفاوت اهمیت مضاعفی پیدا می‌کند و کار چالش‌برانگیزتری می‌شود (بوکارت<sup>۱</sup>، پیترز<sup>۲</sup> و ورهوست<sup>۳</sup>، ۲۰۲۲).

تا زمانی که حکومت نسبتاً کوچک بود و تحت کنترل یک پادشاه یا دیگر مقامات مرکزی قرار داشت، هماهنگی به مانند امروز یک چالش جدی به حساب نمی‌آمد، چراکه مقام مرکزی می‌توانست نسبت به سایر امور آگاهی یابد، مداخله نماید و در نتیجه تا حدودی انسجام در کارها را در پی داشت. اما از زمانی که حکومت درگیر دامنه فزاینده‌ای از کارها شد و سازمان‌های تخصصی برای ارائه خدمات مختلف و یا ارائه خدمات یکسان به روش‌های مختلف به عموم ایجاد شد، هماهنگی در بخش عمومی تبدیل به یک چالش جدی برای دولت‌ها شد (پیترز، ۲۰۱۵).

به عبارت دیگر، از بدو پیدایش دولت هماهنگی تبدیل به یک چالش جدی شد (پیترز، ۲۰۱۳). در دنیای معاصر متأثر از برخی تحولات اجتماعی، به‌ویژه افزایش دامنه مشارکت کنشگران در حکمرانی (پیترز، ۲۰۱۵) و تحولات فناورانه (به‌ویژه فناوری اطلاعات و ارتباطات)، سطوح وابستگی متقابل بین سایر اجزای نظام اجتماعی، از جمله کنشگران دولتی، توسعه و تعمیق پیدا کرده است. در نتیجه این وضعیت، بسیاری از مسائلی که دولت‌ها با آن مواجه‌اند در دسته مسائل بدخیم<sup>۴</sup> قرار می‌گیرد، یعنی مسائلی که فراتر از مرزهای یک حوزه خطامشی یا سازمانی مشخص قرار می‌گیرند (دانکن<sup>۵</sup>، ۲۰۱۷) و نهایتاً هماهنگی در حکمرانی معاصر پیچیده‌تر و پراهمیت‌تر شده است (پیترز، ۲۰۱۵). همچنین، خطامشی‌های فراگیر ملی، مانند آنچه برنامه‌های توسعه نامیده می‌شود، خطامشی‌های مرتبط با اقتصاد مقاومتی یا هدفمندسازی یارانه‌ها، کنشگران بسیاری در بخش عمومی را در برمی‌گیرد و هماهنگی میان آن‌ها عامل مهمی در موفقیت یا شکست این‌گونه خطامشی‌هاست (شیخ‌الاسلام، دانابی‌فرد، کردناییج و مرتضوی، ۱۳۹۶؛ خاندوزی، ۱۳۹۶).

6. Riggs  
7. Todaro  
8. Smith  
9. Senninger  
10. Finke  
11. Blom-Hansen

1. Bouckaert  
2. Peters  
3. Verhoest  
4. Wicked Problem  
5. Danken

چارچوب ارائه شده، ضمن شفاف‌سازی مفهومی، ابزاری نظری و عملی در اختیار پژوهشگران و سیاست‌گذاران قرار می‌دهد تا چالش‌های هماهنگی در بخش عمومی را بهتر مدیریت کرده و باعث ایجاد هماهنگی در عمل شوند چرا که، تا زمانی که این مفهوم از لحاظ نظری شفاف نشده باشد، هرگونه ختم‌گامی‌گذاری عملی در این زمینه به دلیل عدم جامعیت دیدگاه می‌تواند منجر به شکست اجرا و یا اجرای ناقص شود و نتایج مطلوب حاصل نشود.

### مبانی نظری

هماهنگی مفهومی مهم و پویا در دو حوزه نظری به هم مرتبط اداره امور عمومی و سازمان است، که از طریق سه مکانیسم عمده سلسله‌مراتب، بازار و شبکه ایجاد می‌شود. در این بخش، ابتدا مفهوم هماهنگی در هریک از این دو حوزه تشریح می‌شود و سپس سه مکانیسم محوری هماهنگی در بخش عمومی مورد بحث قرار می‌گیرند. شایان ذکر است پیشینه پژوهش در بخش یافته‌ها تشریح شده است.

### نظریه اداره امور عمومی

نظریه‌ها در اداره امور عمومی برای درک عواملی که محرک یا مانع هماهنگی در بخش عمومی هستند، حائز اهمیت‌اند (دان<sup>۵</sup>، ۲۰۱۳). پژوهش‌های اداره امور عمومی بر حول سؤالات توصیفی و تجویزی درباره هماهنگی فعالیت‌های حکمرانی مرتبط با اجرای ختم‌گامی عمومی بنا شده است. نظریه اداره امور عمومی سستی بر جدایی سیاست از اداره و بوروکراسی به‌عنوان مبنای سازمان‌دهی اداره تأکید می‌کند. بوروکراسی به‌عنوان مبنای هماهنگی در اداره، متکی بر ایجاد هماهنگی عمودی بالا به پایین از طریق ایجاد یک سیستم سلسله‌مراتبی از قواعد و دستورات در میان کنشگران دولتی است که به‌طور دقیق مشخص می‌کند هر بازیگر در هر موقعیت خاص چگونه باید عمل کند و کنشگران غیردولتی تماشاگرانی منفعل در نظر گرفته می‌شوند (رف پدرس<sup>۶</sup>، سهستد<sup>۷</sup> و سورنسون<sup>۸</sup>، ۲۰۱۱).

از دهه ۱۹۵۰ به بعد، نظریه اداره امور عمومی با منتقدانی روبرو شد که استدلال می‌کردند که اشکال بوروکراتیک هماهنگی تمایل به ایجاد مقاومت در اجراء تفکر جزیره‌ای و پیامدهای ناخواسته دارند. اصلاحات مدیریت دولتی نوین، در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ با هدف رفع این نواقص سبک جدیدی از اداره امور عمومی مطرح کرد که بر افزایش ظرفیت هماهنگی از طریق به‌کارگیری مدیریت عملکرد،

مشترک پرداخته می‌شود و از تعاریف متعددی برای هماهنگی استفاده می‌شود (ترین<sup>۱</sup>، ۲۰۲۴). در این پژوهش‌ها، اغلب از هماهنگی به‌گونه‌ای بحث می‌شود که گویی معنای آن مشخص است و یک تعریف واحد وجود دارد. این‌طور نیست و اگرچه هماهنگی معنای عام قابل درک<sup>۲</sup> دارد، اما جنبه‌های متعدد و پیچیدگی‌هایی دارد که باید برای پژوهش‌های دانشگاهی در نظر گرفته شوند (پیترز، ۲۰۱۵).

اندیشمندان مختلف به اقتضای شرایطی که در آن چالش هماهنگی بروز کرده است، هرکدام تعاریف محدودی از هماهنگی ارائه نموده‌اند که نمی‌تواند راهنمای عمل در مواجهه با چالش هماهنگی در دیگر شرایط باشد. به‌عنوان مثال هال و همکاران<sup>۳</sup> (۱۹۷۶) هماهنگی را این‌گونه تعریف می‌کنند: «میزان تلاش سازمان‌ها برای اطمینان از اینکه فعالیت‌هایشان فعالیت‌های سازمان‌های دیگر را در نظر می‌گیرد». لیندبلوم<sup>۴</sup> (۱۹۶۵) نیز هماهنگی را این‌گونه تعریف می‌کند: «مجموعه‌ای از تصمیم‌ها در صورتی هماهنگ می‌شوند که تعدیل‌هایی در آن انجام شده باشد به‌گونه‌ای که پیامدهای نامطلوب هر تصمیم برای تصمیم‌های دیگر در مجموعه تا حدی اجتناب شود، کاهش یابد، متوازن شود یا بیشتر از آن جبران شود». از بسیاری جهات هر دو تعریف به طرز فریبنده‌ای ساده هستند. تنها کاری که دولت‌ها باید انجام دهند این است که در برنامه‌ها و سازمان‌ها، ابزاری برای در نظر گرفتن اقدامات و برنامه‌های دیگر سازمان‌ها و پیامدهای تصمیمات ایشان تعبیه کنند. این تعریف به‌طور صریح دلایل متنوع و متعددی را برای مشکلات هماهنگی و موانع هماهنگی مؤثر که تقریباً در همه نظام‌های سیاسی وجود دارد، مانند سیاست حزبی یا سیاست بوروکراتیک، در نظر نمی‌گیرد. بنابراین ضرورت دارد که واژه‌ای که در تحلیل نقش مرکزی دارد، به صورت جامع تعریف شود تا بعد بتوان ابعاد مختلف چالش هماهنگی را شناسایی نمود و راه‌حل‌های جامعی ارائه داد (همان).

علی‌رغم آنکه، در پژوهش‌های پیشین در حوزه دانش مدیریت و سازمان، پاسخی به سؤالات مذکور در بالا داده شده است، با این‌وجود خلاً یک رویکرد جامع که ترکیب‌کننده یافته‌های پژوهش‌های گوناگون باشد حس می‌شود. از این‌رو این پژوهش به دنبال آن است تا با فراترکیب دستاوردهای پیشین، چارچوبی جامع برای اندیشیدن درباره هماهنگی کنشگران بخش عمومی ارائه دهد.

5. Dan  
6. Reff Pedersen  
7. Sehested  
8. Sørensen

1. Trein  
2. Common Sense  
3. Hall et al  
4. Lindblom

معرفی اصطلاحات مربوط به شبکه‌های حکمرانی و فراحکمرانی، چارچوب تحلیلی برای مطالعه این نوع فرایندهای هماهنگی تعاملی پیچیده فراهم می‌کند که در آن سلسله‌مراتب و خودحکمرانی در تولید حکمرانی هماهنگ درهم می‌آمیزند (همان).

### نظریه سازمان

اگر یک حوزه نظری خاص وجود داشته باشد که از آغاز خود به‌طور مستمر با مسائل هماهنگی درگیر بوده باشد، آن حوزه نظریه سازمانی است. چالش آشکار در استخراج مفاهیم مربوط به هماهنگی از این دیدگاه، تاریخ طولانی آن در رابطه با مواجهه با چالش هماهنگی و تنوع زیاد رویکردها در نظریه سازمان‌ها است. در سطح بنیادی، می‌توان استدلال کرد که هماهنگی همیشه یکی از عناصر اساسی سازمان‌ها بوده است، هرچند نه لزوماً مهم‌ترین یا تنها عنصر (دان، ۲۰۱۳). نظریه سازمان بر روی سازمان‌ها تمرکز دارد. چه چیزی آن‌ها را تشکیل می‌دهد و چگونه عمل می‌کنند؟ از دیدگاه این شاخه نظری، سازمان‌ها، چه خصوصی و چه عمومی، چه بانک‌ها و چه بیمارستان‌ها، ستون فقرات جامعه را تشکیل می‌دهند، زیرا آن‌ها نحوه عمل ما در جهان را ساختار یا چارچوب می‌دهند (رف پدرس و همکاران، ۲۰۱۱).

در مطالعات اولیه سازمان‌ها که تحت عنوان «مطالعات طراحی سازمان» شناخته می‌شوند، به‌طور انحصاری تمرکز بر هماهنگی درون سازمان بود و دیدگاهی عقلانی نسبت به هماهنگی داشتند. در این نظریه‌ها هماهنگی به‌عنوان پیامدی از برنامه‌ریزی در نظر گرفته می‌شد که با استفاده از برنامه‌های از پیش تعیین شده، جداول زمانی کنش‌ها، قوانین رسمی، خط‌مشی‌ها، رویه‌ها و اطلاعات استاندارد شده که به‌عنوان نقشه راه برای عمل بودند و به حداقل ارتباط کلامی متکی بودند، محقق می‌شد. این مطالعات توجه زیادی به الگوهای هماهنگی عمودی و افقی داشتند زیرا هر دو برای اطمینان از سطح بالای ارتباطات درون‌سازمانی حیاتی تلقی می‌شدند و نقش اطمینان از ارتباط عمودی به‌طور کلی بر عهده مدیران خط و سرپرستان واحدها گذاشته می‌شد (همان).

ظهور نظریه اقتضایی تأثیر عمیقی بر درک از هماهنگی در سازمان گذاشت و درک از روش‌های هماهنگ‌سازی همه‌شمول را زیر سوال برد. می‌تزرگ که نظریه اقتضایی را نمایندگی می‌کرد، با اشاره به این نکته که انواع مختلف وظایف نیازمند انواع مختلفی از اشکال سازمان هستند که با مکانیزم‌های هماهنگی خاص خود مشخص می‌شوند و الگوهای خاص استانداردسازی در آن‌ها نقش محوری ایفا می‌کنند، بحث طراحی سازمان را اصلاح کرد. ایشان ۵ مکانیزم هماهنگی سازمان را به این صورت معرفی کرد: تنظیم متقابل، نظارت مستقیم، استانداردسازی فرایندهای انجام کار،

افزایش انگیزه کنشگران در راستای بهبود عملکرد شخصی و استفاده از مکانیزم‌های بازاری به‌منظور ایجاد هماهنگی افقی و توسعه رقابت میان کنشگران تأکید می‌کرد. اگرچه رویکرد مدیریت دولتی جدید، با رویکرد اداره امور عمومی سنتی در جدایی سیاست از اداره اتفاق نظر داشتند، اما با معرفی اشکال افقی هماهنگی مبتنی بر بازار، تصویر ذی‌نفعان و شهروندان به‌عنوان تماشاگران منفعل در فرایند حکمرانی را تضعیف کرد (همان).

تجربیات به دست آمده از اصلاحات مدیریت دولتی نوین در بسیاری کشورهای جهان، نشان داد که این مکانیزم‌های جدید هماهنگی مشکلات دیگری را ایجاد کردند: هماهنگی افقی به دلیل انواع شکست‌های بازار و هماهنگی عمودی بین سطح مختلف حکمرانی به دلیل عدم‌تقارن اطلاعاتی و جدایی ایجاد شده بین مقامات عمومی و ارائه‌دهندگان خدمات عمومی تضعیف شد. در دهه ۱۹۹۰ مجموعه جدیدی از نظریه‌های اداره امور عمومی، تحت عنوان نظریه‌های حکمرانی، مورد توجه قرار گرفتند. این نظریه‌ها فرضیه مشترک نظریه‌های اداره امور عمومی سنتی و مدیریت دولتی نوین که هماهنگی می‌تواند بدون تعامل و ارتباط مستمر بین طرف‌های درگیر و متأثر در زنجیره تصمیم‌گیری به دست آید، مورد انتقاد قرار دادند (همان).

حکمرانی به‌عنوان یک مفهوم گسترده از دیدگاه‌های مختلف به نحوه هماهنگی و تعامل میان نهادها و سیستم‌های اجتماعی می‌پردازد (دان، ۲۰۱۳). نظریات حکمرانی با تأکید بر سطح پیچیدگی، تنوع و پویایی مشکلات و مسائلی که مدیران دولتی با آن‌ها مواجه‌اند، استدلال می‌کنند که اداره امور عمومی نباید به‌عنوان یک مرحله به‌وضوح مشخص در زنجیره تصمیم‌گیری که می‌توان آن را به صورت پدیده‌ای مجزا مطالعه و نظریه‌پردازی کرد، در نظر گرفته شود. بلکه باید به‌عنوان یک فرایند نامنظم و پیچیده مطالعه شود که در آن تعدادی از بازیگران از بخش‌های مختلف، از جمله سیاست‌مداران و مدیران عمومی، در فرایندهای مذاکره کم و بیش رسمی تعامل می‌کنند که منجر به تصویب و اجرای تصمیمات سیاسی می‌شود. این اشکال همکاری تعاملی، به‌ویژه شبکه‌های حکمرانی، به‌عنوان یک مکانیزم هماهنگی قدرتمند و بسیار مهم مورد تحسین قرار می‌گیرند چراکه برای ارائه حکمرانی عمومی در سیستم‌های سیاسی چندمرکزی امروزی اهمیت اساسی دارند (رف پدرس و همکاران، ۲۰۱۱).

نظریه حکمرانی دانش تجربی مهمی درباره پیچیدگی فرایندهایی که به حکمرانی هماهنگ منجر می‌شوند ارائه می‌دهد و نشان می‌دهد که چگونه تعدادی از بازیگران عمومی و خصوصی در این فرایند هماهنگی درگیر هستند. همچنین با

هماهنگی درون بخش عمومی فراهم می‌کنند. اگرچه این رویکردها به‌عنوان جایگزین یکدیگر مورد بحث قرار می‌گیرند، اما مکمل هم محسوب می‌شوند (بوکارت، و همکاران، ۲۰۱۰) و در دولت‌ها معمولاً ترکیبی از آن‌ها برای ایجاد هماهنگی مورد استفاده قرار می‌گیرد (بوکارت و همکاران، ۲۰۲۲).

**سلسله‌مراتب:** سلسله‌مراتب رایج‌ترین و باسابقه‌ترین مکانیسم هماهنگی در بخش عمومی است. در سازوکار سلسله‌مراتبی (یا بوروکراسی) منابع بنیادین هماهنگی شامل اختیارات مشروع و قدرت (قانون، بودجه و اجبار) است؛ الگوی مرکزی تعامل بر مبنای اختیارات قانونی و جایگاه در سلسله‌مراتب است؛ اهداف به صورت آگاهانه طراحی و کنترل می‌شود؛ دولت نقش قانون‌گذار و هدایت‌کننده را بر عهده دارد؛ کنشگران مستقل به‌وسیله قوانین کنترل می‌شوند و مبنای تئوریک آن بوروکراسی وبر است (ورهوست، پیترز، بوزلینک<sup>۱</sup>، مایرز<sup>۲</sup> و بوکارت، ۲۰۰۵).

**بازار:** با بالا گرفتن انتقادات از مکانیسم سلسله‌مراتبی، برخی نظریه‌پردازان مزایای بازارها را برجسته کردند (بور<sup>۳</sup>، ۲۰۱۲). بازار چیزی بود که دولت نمی‌توانست باشد؛ یعنی کارآمدی و مکانیسم تخصیص عادلانه و این چیزی بود که دولت‌ها هرگز از پس انجام آن بر نمی‌آمدند (پیپر<sup>۴</sup> و پیترز، ۲۰۰۰). در سازوکار بازاری منابع بنیادین هماهنگی شامل چانه‌زنی، اطلاعات و قدرت (به‌منظور پشتیبانی از بازار) است؛ الگوی مرکزی تعامل بر مبنای مبادله و رقابت است؛ نتایج به صورت خود به خودی ایجاد می‌شوند؛ دولت نقش خالق و نگهدار بازار را ایفا می‌کند؛ کنشگران مستقل هستند و مبنای تئوریک آن نهادگرایی نوین اقتصادی است (ورهوست و همکاران، ۲۰۰۵).

**شبکه:** شبکه‌ها اعتماد و مشارکت را جایگزین روابط رقابتی بازارها می‌کنند. تمام نقش‌آفرینان اعم از افراد یا سازمان‌ها، جایگاهی کم‌وبیش برابر در شبکه دارند و به یکدیگر وابسته‌اند (پیپر و پیترز، ۲۰۰۰). در سازوکار شبکه‌ای منابع بنیادین هماهنگی شامل اطلاعات، هنجارها و تا حدود کمتری همکاری متقابل و چانه‌زنی است؛ الگوی مرکزی تعامل بر مبنای همکاری<sup>۵</sup> و همبستگی<sup>۶</sup> است؛ اهداف به صورت آگاهانه طراحی و کنترل می‌شود یا نتایج به صورت خود خودی ایجاد می‌شوند؛ دولت نقش فعال‌کننده، مدیر و شریک شبکه را ایفا می‌کند و مبنای تئوریک آن تئوری شبکه

استانداردسازی خروجی‌ها و استانداردسازی مهارت‌های کارکنان. اولی به یک نوع هماهنگی افقی اشاره دارد که تنها سازمان‌های کوچک می‌توانند به آن تکیه کنند و مابقی به‌عنوان اشکال عمودی هماهنگی دیده می‌شوند که سازمان‌های بزرگ مبتنی بر آن‌ها هستند (همان).

در اواخر دهه ۱۹۸۰، سنت طراحی در نظریه سازمان با ظهور نهادگرایی نوین که تأثیر عمیقی بر نظریه سازمان داشت، به چالش کشیده شد. این رویکرد دیدگاه مطالعه سازمان‌ها به‌عنوان جزایر منزوی را کنار گذاشت و بر مطالعه میدان‌های سازمانی و روابط بین سازمانی به‌عنوان عناصر اصلی درک هماهنگی اقدام جمعی درون و بین سازمان‌ها معطوف شد. نهادگرایان نوین تمرکز توجه را از هماهنگی از طریق برنامه‌ریزی، رهبری از بالا به پایین و استانداردها به چگونگی هدایت رفتار توسط منطق‌های نهادی شده<sup>۷</sup> متناسب با زمینه منتقل کردند. آن‌ها دریافتند که ظرفیت هماهنگی این منطق‌های غیررسمی و قواعد و هنجارهایی که ارائه می‌کنند، مؤثرترین مکانیسم هماهنگی است. از آنجایی که این منطق‌ها به‌طور درونی در و از طریق خود فرایند هماهنگی تولید می‌شوند، هر سازمان عقلانیت‌های نهادی شده خاص خود را توسعه می‌دهد. بنابراین، تلاش برای توسعه یک یا چند ساختار هماهنگی سازمانی ایده‌آل و جهانی ائتلاف وقت است و هماهنگی در موقعیت‌های مختلف به روش‌های متفاوتی تولید می‌شود که توسط منطق‌ها و معانی خاصی هدایت می‌شوند (همان).

ازجمله پیامدهای نظریه نهادگرایی نوین بر نظریه سازمان از دهه ۱۹۹۰ به بعد، توجه به پیوندهای سست کنشگران و خلق معنا در تعاملات ایشان است که ارتباطات ایشان را ساختاردهی کرده و به اقداماتشان جهت می‌دهد. متعاقباً، تمرکز بر توسعه معناسازی مشترک، تعامل و ارتباطات مداوم را در مرکز فرایند هماهنگی قرار گرفت. به این ترتیب، این خط نظریه‌پردازی دیدگاه نظریه سازمان را درباره چگونگی ایجاد هماهنگی دگرگون کرده است: خداحافظی با هماهنگی استاندارد و ابزارمند از بالا به پایین و سلام به لحظات پیوندهای سست و معناسازی موقعیتی از طریق روایت‌ها (همان).

### مکانیسم‌های هماهنگی

در مباحث مربوط به حکمرانی، سه مکانیسم عمده هماهنگی که حکمرانی از طریق آن‌ها محقق می‌شود شامل سلسله‌مراتب، بازار و شبکه معرفی می‌شوند (دان، ۲۰۱۳). این سه مکانیسم بنیادین و سه رویکرد عمده ایجاد هماهنگی در بخش عمومی است که تمایز بین آن‌ها به صورت گسترده در ادبیات پذیرفته شده است و یک نوع‌شناسی مفید و ابزار تحلیلی قدرتمند برای تحلیل تلاش‌های

1. Beuselink  
2. Meyers  
3. Bevir  
4. pierre  
5. Cooperation  
6. Solidarity

برای فراترکیب روش‌های مختلفی ارائه شده است که در پژوهش حاضر از روش سندلفسکی و باروسو (۲۰۰۷) استفاده شده است (شکل ۱). در ادامه به تشریح مراحل اجرای پژوهش براساس فرایند فراترکیب سندلفسکی و باروسو می‌پردازیم.



شکل ۱. مراحل روش فراترکیب سندلفسکی و باروسو (۲۰۰۷)  
**Figure 1.** Steps of the Metasynthesis Method  
 Sandelowski and Barroso (2007)

**۱) تنظیم سؤال‌های پژوهش:** اولین قدم در روش فراترکیب تنظیم سؤال‌اتی است که پژوهشگر در لابه‌لای متون به دنبال پاسخ به آن‌ها است. در این پژوهش، سؤال‌ات پژوهش به صورت زیر تنظیم شد:

- پدیده هماهنگی کنشگران در بخش عمومی چیست؟
- چرا نیاز به هماهنگی کنشگران بخش عمومی وجود دارد؟
- چگونه هماهنگی در بخش عمومی ایجاد می‌شود؟

**۲) مرور نظام‌مند ادبیات:** جامعه آماری این پژوهش شامل کلیه کتاب‌ها، پایان‌نامه‌ها، مقاله‌ها و گزارش‌های موجود در حوزه دانش مدیریت دولتی از محل پایگاه‌های داده برخط است.

بر مبنای سؤال‌های پژوهش و با مشورت با خبرگان، کلیدواژه‌های «هماهنگی»، «هماهنگی خط‌مشی»، «هماهنگی اداری»، «Co-ordination»، «Coordination» و «Co-ordination + Administration» به‌عنوان کلیدواژه‌های اصلی جستجو تعیین شدند.

است (ورهوست و همکاران، ۲۰۰۵).

در بخش اعظم قرن بیستم بوروکراسی به خاطر وعده‌هایش درباره کنترل منافع فردی و گروهی ذی‌نفعان محبوب بود. قرار بود بوروکراسی سیاست‌ها را هماهنگ و از منافع عمومی دفاع کند. از دهه ۱۹۸۰، بسیاری نظریه‌پردازان سازمان و سیاست‌گذاران به‌جای سلسله‌مراتب بوروکراتیک از بازارها و بعدتر از شبکه‌ها حمایت کردند. اما در حال حاضر گسترش بازارها و شبکه‌ها دوباره موجب نگرانی عده‌ای از نظریه‌پردازان درباره منافع فردی و گروهی ذی‌نفعان شده و مزایای سلسله‌مراتب دوباره در حال آشکار شدن است (بور، ۲۰۱۲).

### روش‌شناسی پژوهش

این پژوهش یک پژوهش کیفی است که با استفاده از روش فراترکیب انجام شده است. خردمایه انتخاب این روش آن است که با توجه به پیچیدگی و چندوجهی بودن پدیده هماهنگی کنشگران بخش عمومی و تنوع یافته‌ها و دیدگاه‌های موجود، این روش این امکان را فراهم می‌آورد تا با گردآوری و تحلیل نظام‌مند پژوهش‌های پیشین یک چارچوب جامع، یکپارچه و نوین برای فهم بهتر چیستی، چرایی و چگونگی هماهنگی کنشگران بخش عمومی ارائه شود.

فراترکیب کیفی نوعی مطالعه کیفی است که از یافته‌های سایر مطالعات کیفی مرتبط با موضوع مشابه یا مرتبط به‌عنوان داده استفاده می‌کند و مستلزم بازنگری دقیق و عمیق مطالعات گذشته و ترکیب نتایج آن‌ها است (زیمر، ۲۰۰۶). در این روش، پژوهش‌های مختلف به‌منظور دست‌یابی به یک تحلیل جامع و یکپارچه در رابطه با سؤال پژوهش، به صورت نظام‌مند جستجو، انتخاب و بررسی و ترکیب می‌شوند. این روش برخلاف مرور نظام‌مند ادبیات که به دنبال ارائه خلاصه‌ای عینی و جامع از انبوه مطالعات موجود است، یک ترکیب تفسیری از یافته‌های پژوهش‌های مرتبط ایجاد می‌کند که توصیف یا توضیحی یکپارچه از پدیده موردنظر (فراتر از مجموع صرف مطالعات پیشین) ارائه می‌دهد (سندلفسکی<sup>۲</sup> و باروسو<sup>۳</sup>، ۲۰۰۷). فراترکیب با فراهم کردن یک نگرش نظام‌مند برای پژوهشگران به وسیله ترکیب پژوهش‌های کیفی مختلف به کشف موضوع‌ها و استعاره‌های جدید و اساسی می‌پردازد و از این طریق دانش جاری را ارتقا داده و یک دید جامع و گسترده را نسبت به پدیده تحت بررسی ایجاد می‌کند (سهرابی، اعظمی و یزدانی، ۱۳۹۰).

1. Zimmer  
 2. Sandelowski  
 3. Barroso

دولتی»، «مرتبط بودن با افراد و سازمان‌ها در بخش عمومی» و «دسترسی به متن» مجموعاً ۳۳۷ سند شامل کتاب، مقاله و گزارش برگزیده شد که ۳۰۸ مورد از آن‌ها خارجی و ۲۹ مورد داخلی بودند.

از میان مقالات بازبایی شده در مرحله اول، بر اساس معیارهای ثانویه جستجو شامل «میزان ارتباط با سؤال پژوهش»، «میزان ارجاعات به مقاله»، «میزان ارجاعات به نویسنده»، «نتایج روشن»، «اهداف مناسب»، «روش تحقیق مناسب» و «به‌روز بودن»، ۵۱ سند شامل ۴۲ سند به زبان انگلیسی و ۹ سند داخلی برگزیده شدند. شکل زیر به صورت کلی فرایند جستجو و غربال نتایج را نمایش می‌دهد.



شکل ۲. فرایند جستجو و غربال نتایج جستجو

Figure 2. Search Process and Search Results Filtering

**۶) کنترل کیفیت:** سندفلسکی و باروسو (۲۰۰۷) چهار نوع روایی را برای پژوهش‌های فراترکیب در نظر می‌گیرد: روایی توصیفی: شناسایی کلیه اسناد مرتبط و شناسایی دقیق و توصیف اطلاعات هر سند موجود در مطالعه روایی تفسیری: برداشت کامل و منصفانه از اسناد. روایی نظری: تفسیر یکپارچه از یافته‌های پژوهش‌های پیشین روایی عملی: انتقال‌پذیری و کاربردپذیری نتایج پژوهش (سندفلسکی و باروسو، ۲۰۰۷).

در این پژوهش به‌منظور تأمین روایی توصیفی سعی شد تا جستجوی فراگیری انجام شود و تمامی اسناد مرتبط در نظر گرفته شوند. این پژوهش‌ها به صورت کامل و خط به خط بررسی شدند. به‌منظور تأمین روایی تفسیری، شرح تفسیر داده‌ها در اختیار همکاران پژوهشی قرار گرفت و در رابطه با تفسیر مناسب از داده‌ها اطمینان حاصل شد. به‌منظور اطمینان تأمین روایی نظری، نتایج پژوهش در اختیار همکاران پژوهشی قرار گرفت و از یکپارچگی

سیس، این کلیدواژه‌ها در پایگاه‌های داده بین‌المللی «Science Direct»، «Jstor»، «Springer»، «Emerald Insight»، «Taylor & Francis»، «Academia»، «Research Gate» و پایگاه‌های داده ایرانی «SID»، «Magiran»، «Civilica»، «Irandoc» و «Ensani» در عنوان، چکیده و کلیدواژه‌ها جستجو شدند و بیش از هزار سند یافت شد.

**۳) جستجو و انتخاب منابع مناسب:** از بیش از هزار سند یافت شده، براساس معیارهای اولیه جستجو شامل «وجود هر یک از معیارهای جستجو در عنوان، چکیده و یا کلیدواژه‌های مقاله»، «زبان انگلیسی یا فارسی»، «قرار داشتن در بازه زمانی ۴۰ سال گذشته»، «تکراری نبودن»، «مرتبط بودن با مدیریت

**۴) استخراج اطلاعات منابع:** در این مرحله، فرایند کدگذاری و استخراج داده‌ها از متون یا مطالعات مختلف انجام می‌شود. اسناد انتخاب‌شده، با توجه به سؤالات پژوهش، به صورت خط به خط بررسی شده و با بهره‌گیری از نرم‌افزار MAXQDA، کدگذاری شدند. تمرکز اصلی این مرحله بر استخراج داده‌ها و شناسایی کدهای اولیه است.

**۵) تجزیه و تحلیل و ترکیب یافته‌ها:** در این مرحله داده‌های استخراج شده و کدگذاری شده از مرحله چهارم ترکیب شدند تا روابط و پیوندهای معنایی میان آن‌ها شناسایی و تفسیر شود. در پایان، چپستی، چرایی و چگونگی پدیده هماهنگی کنشگران بخش عمومی در قالب الگویی متشکل از سه لایه مقوله‌های اصلی، مقوله‌های فرعی و کدها قرار گرفت. بعد چپستی هماهنگی کنشگران بخش عمومی در قالب ۱۶ کد، ۹ مقوله فرعی و ۳ مقوله اصلی قرار گرفت. بعد چرایی این پدیده در قالب ۲۰ کد، ۱۵ مقوله فرعی و ۳ مقوله اصلی قرار گرفت. نهایتاً، بعد چگونگی این پدیده در قالب ۳۷ کد، ۳ مقوله فرعی و ۱ مقوله اصلی قرار گرفت.



سؤال‌های پژوهش، کدها استخراج گردیدند. سپس کدها در قالب مقوله‌های فرعی و سپس مقوله‌های اصلی طبقه‌بندی شدند و در نهایت چستی، چرایی و چگونگی پدیده هماهنگی کنشگران در بخش عمومی به دست آمدند. مقوله‌های اصلی، مقوله‌های فرعی و کدهای استخراج شده در ذیل چستی، چرایی و چگونگی هماهنگی، در جدول (۱) قابل مشاهده هستند.

شایان ذکر است از آنجا که کدها و مقوله‌های فرعی ذیل هر مقوله اصلی، در جدول (۱) قابل ردیابی هستند، در تشریح یافته‌ها، به دلیل رعایت اختصار، از درج مجدد منابع خودداری شده است.

نتایج پژوهش اطمینان حاصل شد. علاوه بر این، به‌منظور پیشبرد دقیق فرایند پژوهش، پژوهشگر به صورت مداوم و در تمام مدت پژوهش در حال مشورت با همکاران پژوهشی خبره در حوزه روش تحقیق بود. همچنین به‌منظور تأمین روایی عملی سعی شد یافته‌ها و شرح مراحل مختلف پژوهش با جزئیات کافی ارائه شود.

**(۷) ارائه یافته‌ها:** گام نهایی این پژوهش ارائه یافته‌ها و نتایج است که در ادامه تشریح می‌شود.

### یافته‌ها

پس از بررسی متن اسناد منتخب و کدگذاری آن‌ها با توجه به

**جدول ۱.** مقوله‌های اصلی، مقوله‌های فرعی و کدهای مرتبط با چستی، چرایی و چگونگی هماهنگی

**Table 1.** Main Categories, Subcategories and Codes Related to What, Why, and How of Coordination

منبع	کدها	مقوله‌های فرعی	مقوله‌های اصلی	ابعاد هماهنگی
پیترز (۲۰۱۳)؛ پیترز (۱۹۹۸)؛ بوکارت و همکاران (۲۰۱۰)؛ دانکن (۲۰۱۷)؛ ساماراتانگ <sup>۱</sup> ، نیل <sup>۲</sup> و کوگیل <sup>۳</sup> (۲۰۱۷)	تضاد			
پیترز (۱۹۹۸)	عدم انسجام		نسبت‌های کاهنده	
پیترز (۱۹۹۸)؛ بوکارت و همکاران (۲۰۱۰)	شکاف <sup>۴</sup>		نسبت هماهنگی	نسبت
پیترز (۱۹۹۸)؛ بوکارت و همکاران (۲۰۱۰)؛ ساماراتانگ و همکاران (۲۰۱۷)	تعدد زائد <sup>۵</sup>			کنش‌ها با هم در راستای دستیابی به هدف
ساماراتانگ و همکاران (۲۰۱۷)	همپوشان			مشخص و مشترک
کویاما <sup>۶</sup> (۱۹۹۶)؛ بیکدلو و رهنورد (۱۳۹۶)	مکمل			مشخص و مشترک
پتینیک <sup>۷</sup> و شامبوپراساد <sup>۸</sup> (۲۰۲۱)؛ هالیگان <sup>۹</sup> (۲۰۱۰)؛ متکالف <sup>۱۰</sup> (۱۹۹۴)؛ لغت‌نامه وبستر	هارمونیک		نسبت‌های افزایشده	مشترک
دانکن (۲۰۱۷)؛ منصوری و فاضلی (۱۳۹۲)	سازگار		هماهنگی	
ورهوست و همکاران (۲۰۰۵)؛ بوکارت و همکاران (۲۰۱۰)؛ کاستانر <sup>۱۱</sup> و اولیویرا <sup>۱۲</sup> (۲۰۲۰)	همسو			
متکالف (۱۹۹۴)؛ پیترز (۲۰۰۴)		هماهنگی یک پیوستار است و نه دوگانگی		
بوکارت و همکاران (۲۰۱۰)		هماهنگی عمودی یا افقی		ابعاد هماهنگی
کریستنسن <sup>۱۳</sup> و لاگرید <sup>۱۴</sup> (۲۰۰۸)		هماهنگی درونی یا بیرونی		
پیترز (۲۰۱۵)		هماهنگی خطمشی یا اداره		

1. Samaratunge
2. Neill
3. Coghill
4. Lacunae
5. Redundancy
6. Kouyama
7. Patnaik
8. Shambu Prasad
9. Halligan
10. Metcalf
11. Castañer
12. Oliveira
13. Christensen
14. Lægred

## ادامه جدول ۱. مقوله‌های اصلی، مقوله‌های فرعی و کدهای مرتبط با چپستی، چرایی و چگونگی هماهنگی

ابعاد هماهنگی	مقوله‌های اصلی	مقوله‌های فرعی	کدها	منبع
چپستی	ابعاد هماهنگی	هماهنگی میان مراحل خطمشی‌گذاری (میان خطمشی‌گذاران، مجریان و ناظران)	آدام <sup>۱</sup> ، هورکا <sup>۲</sup> ، نیل <sup>۳</sup> ، پیترز و استینباخ <sup>۴</sup> (۲۰۱۹)	
		هماهنگی بین زمانی	پیترز (۲۰۱۵)	
		هماهنگی کوتاه‌مدت یا بلندمدت	پیترز (۲۰۱۵)	
	ضرورت‌های پیشینی	تخصصی شدن روزافزون امور	پیترز (۲۰۱۵)	
		گسترش دامنه مداخلات حکومت	پیترز (۲۰۱۵)	
		گسترش دامنه مشارکت کنشگران در بخش عمومی	پیترز (۲۰۱۵)	
چرایی	ضرورت‌های پسینی	جهانی شدن و منطقه‌ای شدن	پیترز (۲۰۱۵)	
		پیامدهای رویکرد مدیریت دولتی جدید برای هماهنگی در بخش عمومی	پیترز (۲۰۱۵)	
		در دسترس بودن ابزارهای هماهنگی	پیترز (۲۰۱۵)	
	هم‌افزایی	کارایی	مارتینسون <sup>۵</sup> (۱۹۹۹)؛ کاستانر و اولیویرا (۲۰۲۰)؛ بیکدلو و رهنورد (۱۳۹۶)؛ منصور و فاضلی (۱۳۹۲)	
		اثر بخشی	مارتینسون (۱۹۹۹)؛ متکالف (۱۹۹۴)؛ دانکن (۲۰۱۷)؛ لغت نامه وبستر؛ منصور و فاضلی (۱۳۹۲)؛ کاستانر و اولیویرا (۲۰۲۰)؛ ساماراتانگ و همکاران (۲۰۱۷)؛ پتینیک و شامبوپراساد (۲۰۲۱)	
		مشروعیت	دانکن (۲۰۱۷)؛ شیخ‌الاسلام و همکاران (۱۳۹۶)؛ پیترز (۲۰۱۵)	
هماهنگی هزینه‌های	دستیابی به اهداف مشخص و مشترک (پیامد خاص)	دستیابی به اهداف مشخص و مشترک	بیکدلو و رهنورد (۱۳۹۶)؛ پتینیک و شامبوپراساد (۲۰۲۱)؛ جایارامان <sup>۶</sup> (۱۹۸۴)؛ آقاجانی (۱۳۸۳)؛ کویاما (۱۹۹۶)؛ ساماراتانگ و همکاران (۲۰۱۷)؛ احسن <sup>۷</sup> و پاندی <sup>۸</sup> (۲۰۱۳)؛ ورهوست و همکاران (۲۰۰۵)؛ شیخ‌الاسلام و همکاران (۱۳۹۶)؛ کاستانر و اولیویرا (۲۰۲۰)؛ منصور و فاضلی (۱۳۹۲)	
		ارتقا ارزش‌های عمومی	پتینیک و شامبوپراساد (۲۰۲۱)	
		رسیدگی به مشکلات مشترک	وگریچ <sup>۹</sup> و استیماک <sup>۱۰</sup> (۲۰۱۴)	
		کم‌توجهی به ارزش‌های رقیب هماهنگی	پیترز (۲۰۱۸)	
		تضعیف برخی تلاش‌ها در حوزه علم و هنر	پیترز (۲۰۱۸)	
	هماهنگی	کاهش تنوع	پیترز (۲۰۱۵)	
		تحت تاثیر قرار دادن حریم خصوصی و آزادی‌های مدنی	پیترز (۲۰۱۸)	
		تضعیف پاسخگویی	پیترز (۲۰۱۸)	
		تعدد عقلایی	پیترز (۲۰۱۸)	
		مقابله ضعیف‌تر با عدم اطمینان	پیترز (۲۰۱۵)	

1. Adam
2. Hurka
3. Knill
4. Steinebach
5. Martinson
6. Jayaraman
7. Ahsan
8. Panday
9. Wegrich
10. Štimac

## ادامه جدول ۱. مقوله‌های اصلی، مقوله‌های فرعی و کدهای مرتبط با چابکی، چرایی و چگونگی هماهنگی

ابعاد هماهنگی	مقوله‌های اصلی	مقوله‌های فرعی	کدها	منبع
ایجاد مبنای مشخص، مشترک و معتبر برای کنش چگونگی	ارتباطات و اشتراک‌گذاری اطلاعات	ارتباطات و اشتراک‌گذاری اطلاعات	مارا <sup>۱</sup> (۲۰۱۴)؛ مولنولد <sup>۲</sup> ، ورهوست، ووتز <sup>۳</sup> و آستین <sup>۴</sup> (۲۰۱۹)؛ وود <sup>۵</sup> (۲۰۱۰)؛ پیترز (۲۰۱۵)؛ پیترز (۲۰۱۳)؛ حمیدی زاده، دانایی‌فرد، معافی و اخوان علوی (۱۳۹۷)؛ روش <sup>۶</sup> ، تارکچی <sup>۷</sup> ، بسیو <sup>۸</sup> و ون کواکوبکه <sup>۹</sup> (۲۰۲۲)؛ ناکس <sup>۱۰</sup> و ارشد <sup>۱۱</sup> (۲۰۲۲)؛ پنتیک و شاموپراساد (۲۰۲۱)	
			اطلاعات کافی	سالمون، استانتون، جنکینز و واکر (۲۰۱۱)؛ پیترز (۲۰۱۵)؛ تانگسوات <sup>۱۲</sup> و تپس <sup>۱۳</sup> (۱۹۸۸)؛ پیترز (۲۰۱۳)
			اطلاعات متقارن	چاربیت <sup>۱۴</sup> (۲۰۱۱)
			اطلاعات معتبر	سالمون و همکاران (۲۰۱۱)؛ پیترز (۲۰۱۳)
			ارتقای دانش و مهارت ارتباطی کنشگران	شیخ‌الاسلام و همکاران (۱۳۹۶)؛ ساماراتانگ و همکاران (۲۰۱۷)
			تعبیه کانال‌های ارتباطی	سالمون <sup>۱۵</sup> ، استانتون <sup>۱۶</sup> ، جنکینز <sup>۱۷</sup> و واکر <sup>۱۸</sup> (۲۰۱۱)
			برطرف کردن موانع ارتباطی	ناکس و ارشد (۲۰۲۲)
			مدیریت اطلاعات	سالمون و همکاران (۲۰۱۱)؛ منصور و فاضلی (۱۳۹۲)
			به‌کارگیری فناوری اطلاعات و ارتباطات	حمیدی‌زاده و همکاران (۱۳۹۷)؛ سالمون و همکاران (۲۰۱۱)؛ کریستنسن و لاگرید (۲۰۲۰a)؛ دانایی‌فرد، جندقی، الوانی و نیک‌رفتار (۱۳۸۹)؛ شیخ‌الاسلام و همکاران (۱۳۹۶)
			نظام باورها (ذهنیت)	
توسعه تجربیات	شیخ‌الاسلام و همکاران (۱۳۹۶)؛ سالمون و همکاران (۲۰۱۱)			
پیش‌بینی‌پذیر بودن ذهنیت‌ها	پیترز (۲۰۱۵)			
نگرش کل‌نگرانه	کریستنسن و لاگرید (۲۰۲۰b)؛ بازیاری زاده (۱۴۰۱)			
همخوانی ذهنیت‌ها	دانایی‌فرد و همکاران (۱۳۸۹)؛ چاربیت (۲۰۱۱)؛ تانگسوات و تپس (۱۹۸۸)؛ نیک‌رفتار و شکری (۲۰۱۴)			
درک وابستگی متقابل و اهمیت هماهنگی	جنینگ <sup>۱۹</sup> (۱۹۹۴)؛ مالفورد <sup>۲۰</sup> و همکاران (۱۹۷۹)؛ متیو <sup>۲۱</sup> ، ماتیس <sup>۲۲</sup> ، ورهوست و رومل <sup>۱</sup> (۲۰۲۰)			

1. Marra
2. Molenveld
3. Voets
4. Steen
5. Wood
6. Ruesch
7. Tarakci
8. Besiou
9. Van Quaquebeke
10. Knox
11. Arshed
12. Tangsawate
13. Tips
14. Charbit
15. Salmon
16. Stanton
17. Jenkins
18. Walker
19. Jennings
20. Mulford
21. Mathieu
22. Matthys

## ادامه جدول ۱. مقوله‌های اصلی، مقوله‌های فرعی و کدهای مرتبط با چپستی، چرایی و چگونگی هماهنگی

ابعاد هماهنگی	مقوله‌های اصلی	مقوله‌های فرعی	کدها	منبع
		نظام باورها	انعطاف‌پذیر بودن نظام باور	شیخ‌الاسلام و همکاران (۱۳۹۶)
			هتجارها و ارزش‌های مشترک	کریستنسن و لاگرید (۲۰۲۰b)
			ارزش قائل شدن برای همکاری، اشتراک‌گذاری اطلاعات و نتایج جمعی	مولنولد و همکاران (۲۰۱۹)؛ شیخ‌الاسلام و همکاران (۱۳۹۶)
			ترویج ارزش‌های حرفه‌ای	حمیدی‌زاده و همکاران (۱۳۹۷)
	فرهنگ (نهاد غیررسمی)		اعتماد میان کنشگران	کریستنسن و لاگرید (۲۰۰۸)؛ کریستنسن و لاگرید (۲۰۲۰b)؛ ساماراتانگ و همکاران (۲۰۱۷)
			جهت‌گیری بلندمدت	شیخ‌الاسلام و همکاران (۱۳۹۶)
			فاصله قدرت پایین	شیخ‌الاسلام و همکاران (۱۳۹۶)؛ منصوری و فاضلی (۱۳۹۲)
			فرهنگ ریسک‌پذیری	پیترز (۲۰۱۵)؛ دانایی‌فرد و همکاران (۱۳۸۹)؛ شیخ‌الاسلام و همکاران (۱۳۹۶)
			وجود خط‌مشی‌های مشخص و مدون در حوزه‌های مختلف	دانایی‌فرد و همکاران (۱۳۸۹)؛ منصوری و فاضلی (۱۳۹۲)؛ تانگسوات و تیپس (۱۹۸۸)
			تقسیم‌کار روشن و تعیین روشن نقش‌ها مسئولیت‌ها	کویاما (۱۹۹۶)؛ کاستانر و اولیویرا (۲۰۲۰)؛ کارگروه بین‌سازمانی برای تأمین مالی <sup>۲</sup> (۲۰۲۱)؛ عباس‌نژاد و عنایتانی (۱۳۹۱)
			مشارکتی بودن فرایند قاعده‌گذاری	کارگروه بین‌سازمانی برای تأمین مالی (۲۰۲۱)؛ خاندوزی (۱۳۹۶)؛ ترین و توسان <sup>۳</sup> (۲۰۱۹)
	ایجاد مبنای مشخص، مشترک و معتبر برای کنش	ساختار نهادی	مبتنی بر واقعیت	پیترز (۲۰۱۸)؛ لاگرید، ساراپو <sup>۴</sup> و همکاران (۲۰۱۵)؛ دنت <sup>۵</sup> (۲۰۰۷)؛ کریستنسن و لاگرید (۲۰۰۷)؛ کارگروه بین‌سازمانی برای تأمین مالی (۲۰۲۱)؛ حمیدی‌زاده و همکاران (۱۳۹۷)؛ شیخ‌الاسلام و همکاران (۱۳۹۶)
		نهادهای رسمی	مبتنی بر علم	دانایی‌فرد و همکاران (۱۳۸۹)؛ حمیدی‌زاده و همکاران (۱۳۹۷)
			مبتنی بر یادگیری از گذشته	خاندوزی (۱۳۹۶)
			دارای هماهنگی درونی	دانایی‌فرد و همکاران (۱۳۸۹)؛ نیک‌رفتار و شکری (۲۰۱۴)؛ منصوری و فاضلی (۱۳۹۲)
			بائبات	پیترز (۲۰۱۵)؛ دانایی‌فرد و همکاران (۱۳۸۹)
			کارایی انطباقی بالا	بیگلپاوتر <sup>۱</sup> (۲۰۲۰)؛ شیخ‌الاسلام و همکاران (۱۳۹۶)؛ کارگروه بین‌سازمانی برای تأمین مالی (۲۰۲۱)
			ضمانت اجرایی بالای نهادهای رسمی	دانایی‌فرد و همکاران (۱۳۸۹)؛ نیک‌رفتار و شکری (۲۰۱۴)؛ شیخ‌الاسلام و همکاران (۱۳۹۶)
	ویژگی‌های اجرایی نهادهای رسمی		پاسخگو بودن کنشگران	پیترز (۲۰۱۵)؛ پیترز (۲۰۱۸)؛ شیخ‌الاسلام و همکاران (۱۳۹۶)؛ منصوری و فاضلی (۱۳۹۲)
			نظارت و ارزیابی موثر	دانایی‌فرد و همکاران (۱۳۸۹)؛ شیخ‌الاسلام و همکاران (۱۳۹۶)
			نظارت و ارزیابی سیستمی	پیترز (۲۰۱۸)؛ بیانچی <sup>۷</sup> و پیترز (۲۰۱۸)
			یادگیری	دانایی‌فرد و همکاران (۱۳۸۹)؛ دنت (۲۰۰۷)؛ مولر <sup>۸</sup> (۲۰۰۴)

1. Rommel
2. Inter-Agency Task Force on Financing (IATF)
3. Tosun
4. Sarapuu
5. Dent
6. Biegelbauer
7. Bianchi
8. Muller

اصلی تشکیل شده است. برخی تعاریف جامعیت بیشتری داشته و هر ۴ عنصر را در بر دارد و برخی از آن‌ها جامعیت کمتری داشته و برخی عناصر را یا ندارد یا در آن مستتر است. اولین عنصر آن است که مجموعه‌ای از کنشگران فردی و سازمانی وجود دارد. این کنشگران ممکن است اجزای یک سیستم باشند؛ مانند بخش‌های مختلف یک سازمان و یا وزارتخانه‌های مختلف در یک دولت؛ و یا کنشگرانی باشند که صرفاً بر روی یک پروژه مشترک کار می‌کنند؛ مانند همکاری سازمان‌های دولتی و خصوصی در برخی پروژه‌های مشترک؛ و یا کنشگرانی که صرفاً به منظور استفاده از ظرفیت‌های مشترک و افزایش کارایی با هم کار می‌کنند؛ مانند سازمان‌های بزرگی که در مناطق دورافتاده و کم‌جمعیت نمایندگی‌های مشترک دایر می‌کنند. دیگر عناصر موجود در تعاریف هماهنگی شامل چیستی، چرایی و چگونگی این پدیده است که در ادامه تشریح می‌گردد.

بررسی تعاریف مختلف هماهنگی یک نقطه مناسب برای ورود به بحث است. تحلیل بیش از ۴۰ تعریف هماهنگی، که در جدول ۲ قابل مشاهده است، بیانگر دو نکته اساسی است. اول اینکه دو تلقی عمده از هماهنگی وجود دارد: هماهنگی به‌عنوان یک فرایند و هماهنگی به‌عنوان نتیجه. به‌عنوان مثال، فردی هماهنگی را به‌عنوان حالت نهایی تعریف کرده است که در آن خطامشی‌ها و برنامه‌های دولت با حداقل تعدد زائد، تضاد، عدم انسجام و شکاف مشخص می‌شود و فرد دیگری آن را به‌عنوان فرایندی تعریف کرده است که در آن دو یا چند طرف یکدیگر را به‌منظور ایجاد هارمونی میان تصمیم‌ها و یا فعالیت‌های خود در نظر می‌گیرند. در این پژوهش، تلقی از هماهنگی به‌عنوان یک نتیجه یا حالت نهایی محور قرار گرفته و هماهنگی به‌عنوان فرایند در پاسخ به چگونگی این پدیده در نظر گرفته می‌شود.

نکته دوم آن است که تعاریف مختلف هماهنگی، از چهارعنصر

## جدول ۲. تعاریف هماهنگی

Table 2. Definitions of Coordination

صاحب‌نظر	منبع	تعریف هماهنگی	رویکرد
	لغت‌نامه وبستر	فرایند سازمان‌دهی افراد یا گروه‌ها، به‌نحوی که بتوانند به‌طور مناسب و خوب با هم کار کنند.	
	سینگر و همکاران (۲۰۲۰)	تلاش برای تعدیل اقدامات بین بازیگران وابسته به هم برای دستیابی به اهداف مشخص.	
	کاستانر و اولیویرا (۲۰۲۰)	همسویی یا تعدیل عمدی و منظم اقدامات شرکا برای دستیابی به اهداف مشترک تعیین شده.	هماهنگی به‌عنوان فرایند
	بوکارت و همکاران (۲۰۱۰)	ابزارها و مکانیسم‌هایی که هدفشان ارتقای همسویی داوطلبانه یا اجباری وظایف و تلاش‌های سازمان‌ها در بخش عمومی است. این مکانیسم‌ها به‌منظور ایجاد انسجام بیشتر و کاهش تعدد زائد، شکاف‌ها و تضادها در داخل و بین خطامشی‌ها و یا در حوزه اجرا و مدیریت استفاده می‌شوند.	
	کاستانر و اولیویرا (۲۰۲۰)	هماهنگی به ادغام منابع، تقسیم‌کار بین شرکا و یکپارچگی متعاقب فعالیت‌های پراکنده می‌پردازد که همگی برای تولید ارزش در یک اتحاد حیاتی هستند.	
	شیخ‌الاسلام و همکاران (۱۳۹۶)	هماهنگی فرایندی است که در آن همه بخش‌های تشکیل دهنده یک کل برای کسب هدف مشترک ترکیب می‌شوند و دربردارنده نوعی از تعاملات میان مشارکت‌کنندگانی است که بر این باورند که تحقق اهدافشان بدون برقراری تعامل و ارتباط با دیگران امکان‌پذیر نخواهد بود و در حقیقت دستیابی به اهداف خود را که از ماهیتی پیچیده برخوردار است تنها از طریق تعامل با دیگران و براساس علائق مشترک و مسئولیت‌پذیری جمعی میسر می‌دانند.	

1. Koop
2. Lodge
3. Gulati
4. Hoetker
5. Mellewigt
6. O'Leary
7. Bingham

## ادامه جدول ۲. تعاریف هماهنگی

صاحب نظر	منبع	تعریف هماهنگی	رویکرد
کاتو <sup>۱</sup> (۲۰۰۸)	بیکدلو و رهنورد (۱۳۹۶)	سازمان دهی فعالیت‌های دو یا چند گروه، به گونه‌ای که آن‌ها به‌طور کارآمد با هم کار کنند و بدانند دیگران چه می‌کنند.	
نیکو اقبال، (۱۳۸۷)	منصوری و فاضلی (۱۳۹۲)	هماهنگی وقتی ایجاد می‌شود که اولاً، میان فعالیت‌ها و بخش‌های مختلف توافق و سازگاری ایجاد شود و ثانیاً، سازمان دارای وحدت جهت و هدف باشد تا از این طریق کارها آسان و شرایط موفقیت با حداقل هزینه تأمین شود.	
رضاییان (۱۳۸۶)	منصوری و فاضلی (۱۳۹۲)	هماهنگی فرآیندی است که طی آن همه بخش‌های تشکیل دهنده یک کل، برای کسب هدف مشترک ترکیب می‌شوند. هماهنگی با مجموعه‌ای از سازوکارهای ساختاری و رفتاری تحقق می‌یابد که برای مرتبط ساختن اجزای سازمان با یکدیگر به کار می‌روند و نیل به اهداف سازمانی را تسهیل می‌کنند.	
هوستد <sup>۲</sup> و تیسن <sup>۳</sup> (۲۰۰۶)	دانکن (۲۰۱۷)	هماهنگی به‌عنوان فرآیندی برای حل تعارضات بین سازمانی است که در تکنیک‌های خاص هماهنگی نمود پیدا می‌کند.	
کاپوکو <sup>۴</sup> (۲۰۰۵)	بیکدلو و رهنورد (۱۳۹۶)	مدیریت قابلیت روابط و همکاری‌های میان سازمانی که در اشکال گوناگون شامل تیم‌های میان سازمانی، شراکت‌ها، اتحاد راهبردی و شبکه‌ها نمود پیدا می‌کند.	
باکویس <sup>۵</sup> و جولیت <sup>۶</sup> (۲۰۰۴)	ساماراتانگ و همکاران (۲۰۱۷)	همسوسازی ساختارها و فعالیت‌ها برای بهبود یا تسهیل احتمال دستیابی به اهداف مشترک در سطح اداری، کاهش همپوشانی و تکرار و حداقل برای اطمینان از اینکه اهداف توسط اقدامات یک یا چند واحد مختل نمی‌شود.	هماهنگی به‌عنوان فرایند
سیکس <sup>۷</sup> و همکاران (۲۰۰۲)	دانکن (۲۰۱۷)	هماهنگی به توسعه ایده‌ها در مورد کار مشترک و کل نگر، سیستم‌های اطلاعاتی مشترک، گفتگو بین آژانس‌ها، فرایندهای برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری اشاره دارد.	
سیمون <sup>۸</sup> (۲۰۰۰)	وگریچ و استیماک (۲۰۱۴)	هماهنگی به معنی سازمان‌دهی فعالیت‌ها به‌منظور رسیدگی به مشکلات ایجاد شده، در شرایطی که رفتار هر شرکت‌کننده به نحوی به رفتارهای دیگران بستگی دارد، است.	
بارداخ <sup>۹</sup> (۱۹۹۸)	پنتیک و شامبوپراساد (۲۰۲۱)	هر فعالیت مشترک توسط دو یا چند سازمان که در راستای ارتقا ارزش‌های عمومی با هم کار می‌کنند.	
کویاما (۱۹۹۶)	کویاما (۱۹۹۶)	هماهنگی به معنای تخصیص شفاف مسئولیت‌ها و تقسیم کار مؤثر میان بسیاری از بازیگران درگیر در توسعه و تعهد هر یک از آن بازیگران برای تلاش در جهت اهداف و مقاصد مشترک و سازگار است. هریک از بازیگران توسعه به‌نوبه خود باید تلاش کنند تا تلاش‌های خود را مکمل و کمک‌کننده کنند، نه اینکه منزوی یا رقابتی باشند. از این رو هماهنگی باید هدایت‌کننده اقدامات هر یک از این بازیگران و تعاملات بین آن‌ها باشد.	
الکساندر <sup>۱۰</sup> (۱۹۹۵)	دانکن (۲۰۱۷)	هماهنگی بین سازمانی فرایند هماهنگ کردن تصمیمات و اقدامات چند سازمان برای یک هدف یا تعهدی است که نمی‌تواند توسط هیچ سازمانی به‌تنهایی انجام شود. این شامل به رسمیت شناختن و مدیریت وابستگی‌های متقابل، به‌وسیله ایجاد یا استفاده از ساختار هماهنگی بین سازمانی، به‌منظور تصمیم‌گیری باهم در مورد اقداماتشان است.	

1. Cao
2. Hustedt
3. Tiessen
4. Kapucu
5. Bakvis
6. Juillet
7. Six
8. Simon
9. Bardach
10. Alexander

## ادامه جدول ۲. تعاریف هماهنگی

صاحب‌نظر	منبع	تعریف هماهنگی	رویکرد
مالون و کروستون (۱۹۹۴)	مالون و کروستون <sup>۱</sup> (۱۹۹۴)	هماهنگی به معنی مدیریت وابستگی بین فعالیت‌هاست.	
کرات <sup>۲</sup> و استریتر <sup>۳</sup> (۱۹۹۵)	مارا (۲۰۱۴)	هماهنگی به این معنی است که عوامل مختلفی که بر روی یک پروژه مشترک کار می‌کنند، با تعریف مشترکی از آنچه در حال ساختن هستند، موافقت می‌کنند، اطلاعات را به اشتراک می‌گذارند و فعالیت‌های خود را مشبک می‌کنند.	
کیلگر <sup>۴</sup> (۱۹۹۲)	آقاجانی (۱۳۸۳)	فرآیندی است که دو یا چند سازمان به صورت همساز، همراه و مرتب، برنامه‌ها و خط‌مشی‌هایی را به‌منظور دسترسی به اهداف مشترکشان طراحی و اجرا می‌کنند.	
شردیان <sup>۵</sup> (۱۹۹۰)	سینگ <sup>۶</sup> (۱۹۹۶)	فرآیندی است که به‌وسیله آن دو یا چند بخش به‌طور ضمنی یا صریح تلاش می‌کنند ترجیحات، نیت، انتظارات و رفتار خود را در رابطه با یکدیگر ترکیب کنند.	هماهنگی به‌عنوان فرآیند
کرناغان <sup>۷</sup> (۱۹۸۷)	هالیگان (۲۰۱۰)	فرآیندی است که در آن دو یا چند طرف یکدیگر را به‌منظور ایجاد هارمونی میان تصمیم‌ها و یا فعالیت‌های خود در نظر می‌گیرند.	
مالفورد <sup>۸</sup> و راجرز <sup>۹</sup> (۱۹۸۲)	دانکن (۲۰۱۷)	فرآیندی که دو یا چند سازمان، به‌طور مشترک، مجموعه‌ای از قواعد تصمیم‌گیری را، به‌منظور انجام وظیفه به صورت جمعی، ایجاد و یا استفاده می‌کنند.	
ون د ون <sup>۱۰</sup> و همکاران (۱۹۷۶)	مارا (۲۰۱۴)	ادغام یا پیوند بخش‌های مختلف یک سازمان برای انجام مجموعه‌ای از وظایف.	
وارن <sup>۱۱</sup> و همکاران (۱۹۷۴)	تانگسوات و تیپس (۱۹۸۸)	ساختار یا فرآیند تصمیم‌گیری یا اقدام همگام که در آن تصمیمات یا اقدامات دو یا چند سازمان به‌طور هم‌زمان به‌طور جزئی یا کلی با درجه‌ای از تطبیق آگاهانه با یکدیگر اتخاذ می‌شود.	
تامپسون (۱۹۶۷)	بیکدلو و رهنورد (۱۳۹۶)	مجموعه‌ای از سازوکارهای ساختاری و انسانی که برای مرتبط ساختن اجزای هر سازمان با یکدیگر برای تسهیل کسب اهداف سازمانی به کار گرفته می‌شوند.	
نیومن <sup>۱۲</sup>	احسن و پانندی (۲۰۱۳)	همگام‌سازی منظم تلاش‌ها برای فراهم کردن میزان مناسب، زمان‌بندی صحیح و هدایت مناسب فعالیت‌های اجرایی که منجر به اقدامات هماهنگ و یکپارچه برای یک هدف تعیین شده می‌شود.	
	لغت‌نامه وبستر	کار کردن هارمونیک اجزای مختلف برای نتایج مؤثر.	
سالماتو <sup>۱۳</sup> و همکاران (۲۰۱۷)	کاستانر و اولیویرا (۲۰۲۰)	کار مشترکی که منظم، مؤثر و کارا انجام شود.	
کرتشم <sup>۱۴</sup> و وانسته <sup>۱۵</sup> (۲۰۱۷)	کاستانر و اولیویرا (۲۰۲۰)	همسویی کنش‌ها.	هماهنگی به‌عنوان نتیجه
ورهوست و همکاران (۲۰۰۵)	ورهوست و همکاران (۲۰۰۵)	همسویی وظایف و تلاش‌های واحدهای متعدد به‌منظور دستیابی به یک هدف تعریف‌شده.	
تامپکینر (۲۰۰۵)	پنتیک و شامبوپراساد (۲۰۲۱)	کار در هارمونی باهم در داخل و بین بخش‌ها برای دستیابی به ارتقای اهداف سازمانی.	
پیترز (۱۹۹۸)	پیترز (۱۹۹۸)	یک حالت نهایی که در آن خط‌مشی‌ها و برنامه‌های دولت با حداقل تعدد زائد، تضاد، عدم انسجام و شکاف مشخص می‌شود.	

1. Malone & Crowston
2. Kraut
3. Streeter
4. Kilgor
5. Shridharan
6. Singh
7. Kernaghan
8. Mulford
9. Rogers
10. Van De Ven
11. Waren
12. Newman
13. Salvato
14. Kretschmer
15. Vanneste

## ادامه جدول ۲. تعاریف هماهنگی

رویکرد	تعریف هماهنگی	منبع	صاحب نظر
	هماهنگی زمانی مطلوب تلقی می‌شود که سطح رفاه کلی حاصل از انتخاب‌های یک‌جانبه بازیگران وابسته به یکدیگر کمتر از سطحی باشد که از طریق انتخاب‌های مشترک به دست می‌آید. به عبارت دیگر این اصطلاح در اینجا برای توصیف انواع سازگاری‌هایی به کار می‌رود که فراتر از تعدیل مبتنی بر پیش‌بینی متقابل است که منجر به راه‌حل‌های تعادل نش در بازی‌های غیرهمکارانه می‌شود.	دانکن (۲۰۱۷)	شارپف <sup>۱</sup> (۱۹۹۴)
	هماهنگی زمانی مطلوب تلقی می‌شود که سطح رفاه کلی حاصل از انتخاب‌های یک‌جانبه بازیگران وابسته به یکدیگر کمتر از سطحی باشد که از طریق انتخاب‌های مشترک به دست می‌آید. به عبارت دیگر این اصطلاح در اینجا برای توصیف انواع سازگاری‌هایی به کار می‌رود که فراتر از تعدیل مبتنی بر پیش‌بینی متقابل است که منجر به راه‌حل‌های تعادل نش در بازی‌های غیرهمکارانه می‌شود.	دانکن (۲۰۱۷)	شارپف <sup>۲</sup> (۱۹۹۴)
	در یک مفهوم گسترده، هماهنگی به این معنی است که بخش‌های یک سیستم، نسبت به زمانی که هماهنگی وجود ندارد، به‌طور مؤثرتر، روان‌تر و با هارمونی بهتر با هم کار می‌کنند.	متکالف (۱۹۹۴)	متکالف (۱۹۹۴)
	حالتی از اجزای مختلف یک سیستم ارائه خدمات به‌گونه‌ای که جامعیت، دسترسی‌پذیری و سازگاری بین عناصر به حداکثر برسد.	دانکن (۲۰۱۷)	آلتر <sup>۳</sup> و هیج <sup>۴</sup> (۱۹۹۳)
<b>هماهنگی به‌عنوان نتیجه</b>	وضعیتی که در آن دو یا چند سازمان، از طریق یک ترتیب رسمی یا غیررسمی، برای دستیابی به یک یا چند هدف مانند بهبود اثربخشی و یا مقرون‌به‌صرفه بودن برنامه‌ها و اجتناب از شکاف و همپوشانی‌ها با هم کار می‌کنند.	مارتینسون (۱۹۹۹)	تروتکو <sup>۵</sup> و همکاران (۱۹۹۱)؛ هولکامب <sup>۶</sup> و همکاران (۱۹۹۳)
	هماهنگی میان سازمانی عبارت است از وجود پیوند میان سازمان‌های همکار بر اساس استفاده از کارکنان یا دیگر ابزارهای سازمان‌های درگیر.	بیکدلو و رهنورد (۱۳۹۶)	تاکر <sup>۷</sup> (۱۹۸۰)
	هماهنگی ختامشی‌ها را، به‌عنوان یک هدف یا یک آرمان، می‌توان به صورت منسجم کردن آن‌ها به‌گونه‌ای دید که مانع یا مغایر یکدیگر نشوند.	دانکن (۲۰۱۷)	پینتر <sup>۸</sup> و کری <sup>۹</sup> (۱۹۷۶)
	هماهنگی عبارت است از عمل ترکیبی هارمونیک کارگزاران یا کارکردها در جهت یک هدف معین.	جایارامان (۱۹۸۴)	جایارامان (۱۹۸۴)
	میزانی که سازمان‌ها تلاش می‌کنند تا در فعالیت‌هایشان، فعالیت‌های دیگر سازمان‌ها را در نظر بگیرند.	پیترز (۲۰۱۵)	هال و همکاران (۱۹۷۶)
	انطباق وسایل با هدف است؛ به عبارت دیگر، پیوندهایی بین هدف و وسیله ایجاد می‌کند.	مطلب <sup>۱۰</sup> (۱۹۷۸)	مطلب (۱۹۷۸)
	هماهنگی یک رابطه همزیستی <sup>۱۱</sup> بین کنشگران در مجموعه‌های کنش است. مجموعه‌ای از تصمیم‌ها در صورتی هماهنگ می‌شوند که تعدیل‌هایی در آن انجام شده باشد به‌گونه‌ای که پیامدهای نامطلوب هر تصمیم برای تصمیم‌های دیگر مجموعه تا حدی اجتناب شده، کاهش یافته، متعادل شده یا جبران شود.	پیترز (۲۰۱۳)	لیندبلوم (۱۹۶۵)

1. Scharpf
2. Scharpf
3. Alter
4. Hage
5. Trutko
6. Holcomb
7. Tucker
8. Painter
9. Carey
10. Muttalib
11. Aldrich
12. Symbiotic



**چیستی؟**

سطوح بسیار کم تا سطوح بالای هماهنگی بین کنشگران باشد. پیترز (۲۰۰۴) حداقل و حداکثر سطوح هماهنگی را هماهنگی منفی و استراتژیک معرفی می‌کند. هماهنگی منفی به حالتی اشاره دارد که کنشگران آگاهانه تلاش می‌کنند تا یکدیگر را در نظر بگیرند و مغایر هم نباشند و هماهنگی استراتژیک به توسعه یک استراتژی برای دولت اشاره دارد که نه تنها خطوط سازمانی معمول در آن را دربر می‌گیرد و توافق قابل توجهی در مورد اهداف کلی بین سازمان‌های عمومی ایجاد می‌کند، بلکه چشم‌انداز روشنی برای آینده خطمشی، دولت و حوزه‌های خطمشی درگیر، دارد. متکالف (۱۹۹۴) نیز سنجهای ۹ سطحی برای اندازه‌گیری هماهنگی در بخش عمومی ارائه می‌کند که در جدول (۳) قابل مشاهده است.

هماهنگی در ارتباط با نسبت کنش‌های کنشگران با هم در راستای دست‌یابی به هدف مشترک معنی می‌یابد، بدین صورت که با بررسی نسبت کنش‌ها با هم با معیار هدف مشخص و مشترک، هرچقدر مجموعه کنش‌های ایشان واجد تضاد، عدم انسجام، شکاف و تعدد زائد باشد، هماهنگی کمتر است و بالعکس و هرچقدر مکمل‌تر، هارمونیک‌تر، سازگارتر و همسوتر باشند، هماهنگی بیشتر است و بالعکس.

نکته مهمی که در پاراگراف قبل مستتر است، این است که هماهنگی به‌عنوان یک پیوستار است و نه دوگانگی. به عبارت دیگر، هماهنگی به‌عنوان یک نتیجه می‌تواند در سطوح مختلف، از

**جدول ۳. سطوح هماهنگی (متکالف، ۱۹۹۴)****Table 3. Levels of Coordination (Metcalf, 1994)**

سطح	میزان هماهنگی
۹	راهبرد دولت (سطح آرمانی) (انتخاب‌های راهبردی خطمشی توسط دولت‌های ملی به‌عنوان یک نظام خطمشی‌گذاری یکپارچه انجام می‌شود و باقی امور به وزارتخانه‌ها به‌عنوان کنشگرانی که صرفاً از نظر فنی ابزار مناسبی برای بسط و اجرای استراتژی دولت بر اساس بهترین اطلاعات در دسترس و تابع هدف به‌خوبی تعریف شده هستند، واگذار می‌شود. هماهنگی وزارتخانه‌ها مسلم فرض می‌شود).
۸	معین کردن اولویت‌های کلی توسط مرکز (فراهم کردن چارچوبی منسجم برای تدوین خطمشی‌های وزارتی و بین‌وزارتی)
۷	ایجاد محدودیت‌هایی بر کنش‌های وزارتخانه‌ها (ایفای نقش مؤثرتر توسط مرکز به‌وسیله تعریف آنچه وزارتخانه‌ها نباید انجام دهند)
۶	داوری درباره تضادهای میان وزارتخانه‌ها (توسط طرف سوم یا دستگاه‌های مرکزی)
۵	جستجوی اجماع میان وزارتخانه‌ها
۴	پرهیز از واگرایی میان وزارتخانه‌ها
۳	مشورت با دیگر وزارتخانه‌ها (بازخورد)
۲	ارتباط با دیگر وزارتخانه‌ها (مبادله اطلاعات)
۱	تصمیم‌گیری مستقل وزارتخانه‌ها

هماهنگی بین سازمان‌ها و یا واحدهایی است که در سطوح مختلف سلسله‌مراتبی قرار دارند.

هماهنگی درونی یا بیرونی: هماهنگی درونی به هماهنگی بین سازمان‌های درون دولت مرکزی (هماهنگی درونی) و هماهنگی بیرونی به هماهنگی بین سازمان‌های درون دولت مرکزی و سازمان‌های خارج آن (هماهنگی بیرونی) اشاره می‌کند. همان‌طور که در جدول زیر دیده می‌شود، بر اساس دو بعد درونی-بیرونی و افقی-عمودی، می‌توان چهار نوع هماهنگی را از هم متمایز کرد: درونی افقی، درونی عمودی، بیرونی افقی و بیرونی عمودی. جدول زیر برخی از انواع هماهنگی را نمایش می‌دهد.

هماهنگی ابعاد مختلفی دارد و به چندین راه می‌توان در مورد مسئله هماهنگی فکر کرد (پیترز، ۲۰۱۵). شش بعد مهم و پرتکرار از هماهنگی شامل هماهنگی عمودی یا افقی، هماهنگی درونی یا بیرونی، هماهنگی خطمشی یا اداره، هماهنگی میان مراحل خطمشی، هماهنگی بین زمانی و هماهنگی کوتاه‌مدت یا بلندمدت است.

هماهنگی عمودی یا افقی: هماهنگی افقی به اشکال هماهنگی بین سازمان‌ها یا واحدهایی که در سطح یکسانی از سلسله‌مراتب قرار دارند، به‌عنوان مثال بین وزارتخانه‌ها یا بخش‌های یک سازمان، اشاره دارد. در مقابل، هماهنگی عمودی،

**جدول ۴. انواع هماهنگی در بخش عمومی (کریستنسن و لاگرید، ۲۰۰۸)****Table 4. Types of Coordination in the Public Sector (Christensen & LaGrid, 2008)**

هماهنگی عمودی	هماهنگی افقی	هماهنگی درونی	هماهنگی بیرونی
هماهنگی بین وزارتخانه مادر و سازمان‌های تابعه در همان بخش	هماهنگی بین وزارتخانه‌ها، آژانس‌ها و بخش‌های مختلف خطمشی	هماهنگی بین سازمان‌های جامعه مدنی و یا بخش خصوصی	هماهنگی با سازمان‌های بین‌المللی و یا دولت‌های محلی

هماهنگی کوتاه‌مدت یا بلندمدت: این بعد از هماهنگی به میزان پایداری هماهنگی میان کنشگران مربوط است. در بسیاری موارد عمر هماهنگی به میزان مدت‌زمان اجرای یک پروژه خاص، مدت‌زمان حل یک مسئله و مدت‌زمان رفع یک بحران یا فاجعه طبیعی است و پس از آن سطوح هماهنگی شروع به کاهش می‌کند یا از بین می‌رود. اما موارد دیگری هم وجود دارد که نیازمند هماهنگی طولانی‌مدت میان کنشگران است و مستلزم ادامه همکاری و ایجاد نوعی الگوی نهادینه تعامل است.

### چرایی؟

چرایی پدیده هماهنگی از دو طریق ضرورت‌های پیشینی و ضرورت‌های پسینی قابل تبیین است. ضرورت‌های پیشینی شامل مجموعه‌ای از تغییرات در بخش عمومی و محیط پیرامونی آن است که هماهنگی را تبدیل به یک مسئله مهم کرده است. مجموعه عواملی شامل گسترش دامنه مداخلات حکومت در امور مختلف، توانمندی کنشگران غیردولتی و گسترش دامنه مداخله و تشدید اثرگذاری آنان در بخش عمومی، جهانی‌شدن و منطقه‌ای شدن در کنار تخصصی شدن روزافزون امور سبب شده‌اند که مجموعه کثیری از کنشگران با کارکردهای متنوع در هر حوزه‌ای اثرگذار باشند. از این رو سطوح وابستگی متقابل و پیچیدگی واقعیت‌های اجتماعی به شدت افزایش پیدا کرده است و منجر به این شده که فقدان تمهید هماهنگی میان ایشان به معنای حاکم شدن بی‌نظمی و آشفتگی باشد.

همچنین تأکید مدیریت دولتی جدید بر افزایش کارایی از طریق تخصصی‌سازی، رقابت و مدیریت عملکرد که بر عملکرد برنامه‌ها و کنشگران به صورت فردی متمرکز بود، منجر به تفکیک کنش‌ها در بخش عمومی و تضعیف هماهنگی بین برنامه‌ها و بخش‌ها شده است. از طرف دیگر، با توجه به توسعه ابزارهای هماهنگی، به‌ویژه فناوری اطلاعات و ارتباطات، تقاضای هماهنگی نیز افزایش یافته است و نتیجتاً ناتوانی دولت در بهبود هماهنگی را بیشتر می‌توان در فقدان اراده دید تا فقدان مکانیسم‌های در دسترس.

ضرورت‌های پسینی پدیده هماهنگی مربوط به ضرورت تحقق اهداف مشترک کنشگران است که شامل پیامدهای اولیه و ثانویه این پدیده است. افزایش کارایی، اثربخشی و هم‌افزایی از پیامدهای اولیه هماهنگی است که در تعبیر مختلف مکرراً تکرار می‌شوند و دست‌یابی به اهداف مشترک را در پی‌دارند. پیامد دیگر هماهنگی ایجاد مشروعیت برای حکومت است. بی‌نظمی ظاهری و عدم هماهنگی در بخش عمومی یکی از

هماهنگی خطامشی یا اداره: این بعد از هماهنگی به این اشاره دارد که کانون توجه هماهنگی کدام مرحله از چرخه خطامشی‌گذاری و یا کدام نوع کنش است: کنش‌های خطامشی شامل خطامشی‌ها در فرایند خطامشی‌گذاری یا کنش‌های اجرایی در پایین دولت و فرایندهای اداری. گزینه اول، با این فرض که اگر خطامشی‌ها هماهنگ باشند اجرای آن‌ها نیز الزاماً هماهنگ خواهد بود، توصیه می‌کند که از بالا هماهنگ شوید و مطمئن شوید که خطامشی‌ها منسجم هستند. گزینه دوم، با فرض اینکه بسیاری از جنبه‌های خطامشی ممکن است بین مرکز دولت و سطح اجرا از دست بروند و ممکن است حتی سازگارترین خطامشی‌ها در مرکز، به دلیل اجرای سلیقه‌ای مدیران و برخی مسائل اجرایی، در عرصه اجرا واگرا شوند، توصیه می‌کند که سرمایه‌گذاری زمان و تلاش‌های سیاسی در خطامشی‌گذاری ممکن است بهترین وسیله برای دست‌یابی به هماهنگی نباشد و رویکرد بهتر تمرکز بر هماهنگی پایین دولت و فرایند اداری است. با توجه به چرخه خطامشی‌گذاری می‌توان دسته‌سومی از کنش‌ها را تحت عنوان کنش‌های مربوط به نظارت و ارزیابی که توسط ناظران و ارزیابان انجام می‌شود را نیز تعریف کرد و هماهنگی میان این کنش‌ها را به‌عنوان سومین بعد هماهنگی درون مراحل سه‌گانه چرخه خطامشی در نظر گرفت.

هماهنگی میان مراحل چرخه خطامشی: آدام و همکاران (۲۰۱۹) هماهنگی عمودی خطامشی را به‌عنوان فرایندی توصیف می‌کند که هماهنگی کنش‌های خطامشی و اجرایی و یا هماهنگی میان خطامشی‌گذاری و اجرا را در پی دارد. از این رو، بعد دیگر هماهنگی را می‌توان هماهنگی میان مراحل مختلف چرخه خطامشی‌گذاری دانست. چنانچه این چرخه را شامل سه مرحله اصلی خطامشی‌گذاری، اجرا و نظارت و ارزیابی بدانیم هماهنگی میان این سه مرحله بعد دیگری از پدیده هماهنگی است. به‌عبارت‌دیگر، خطامشی‌گذاران، مجریان و ناظران بایستی نقش مکمل یکدیگر را در راستای تحقق اهداف ایفا کنند.

هماهنگی بین‌زمانی! این بعد از هماهنگی، به مختصات زمانی کنش مربوط می‌شود. به عبارت دیگر، آیا کنش‌ها، مکمل کنش‌های پیشین است و یا در راستای تضاد و تضعیف آن‌ها قرار دارد. به‌عنوان مثال خطامشی جدید آیا مکمل خطامشی‌های پیشین است، یا در گسست کامل با آن‌ها قرار دارد.

هماهنگی از دوگانگی‌های مهم در طراحی مدیریت دولتی هستند. آنچه مهم است ترکیب مناسبی از این دو عنصر است به‌گونه‌ای که از مزایای هریک به‌خوبی بهره‌برداری شود. تأکید بیش‌ازحد بر هماهنگی ممکن است مزایای به‌دست‌آمده از طریق تخصصی‌سازی را تضعیف کند. به‌عنوان مثال، ایجاد وزارتخانه‌های بسیار بزرگ از طریق ادغام وزارت دیگر وزارتخانه در حوزه‌های مختلف، گرچه ممکن است سطح هماهنگی میان خط‌مشی‌ها در حوزه‌های مختلف را افزایش دهد، اما ممکن است کارایی نسبت به حالتی که هریک از این وزارتخانه‌ها به صورت مجزا فعالیت می‌کنند، کاهش یابد.

تلاش برای هماهنگی ممکن است تلاش‌های دولت برای ترویج علم و هنر را تضعیف کند، چراکه حوزه علم و هنر برای توسعه نیازمند درجاتی از آزادی کنشگران در تعیین جهت‌گیری شان است. همچنین، هماهنگی بیش از حد می‌تواند تنوع اقدامات در برخورد با مسائل چندبعدی را کاهش دهد، حریم خصوصی و آزادی‌های مدنی را با توسعه اشتراک‌گذاری اطلاعات متأثر کند و پاسخگویی کنشگران را از طریق درهم آمیختن اقدامات کنشگران مختلف چالش‌برانگیز نماید.

علاوه بر این، یکی از دلایلی که ممکن است ما نخواهیم برنامه‌ها را در بخش دولتی هماهنگ کنیم این است که اغلب عقلانیت قابل‌توجهی در تعدد برای ایجاد رقابت میان کنشگران در ارائه خدمات و یا افزایش ضریب اطمینان دستیابی به اهداف به خصوص در حوزه‌های امنیتی و حساس وجود دارد. به‌عنوان مثال، پرداختن هم‌زمان چندین سازمان به کشف واکسن کرونا، هرچند نوعی موازی‌کاری محسوب می‌شود، اما یک ضرورت برای افزایش ضریب اطمینان دستیابی به اهداف حساس و بسیار مهم است. در این موارد، افزایش هماهنگی از طریق برطرف کردن این‌گونه موازی‌کاری‌ها می‌تواند خطرات می‌تواند هزینه‌های گزافی را به همراه داشته باشد. به‌عنوان مثال، در حوزه‌های مرتبط با امنیت ملی، که ایجاد گیت‌های بازرسی متعدد در مراکز حساس یک ضرورت است، کاهش تعداد این گیت‌ها به‌منظور افزایش هماهنگی می‌تواند هزینه‌های گزافی به همراه داشته باشد.

همچنین، با توجه به اینکه که همه دولت‌ها با عدم‌اطمینان در مورد وضعیت‌های آینده جهان، که لزوماً باید با آن کنار بیایند، مواجه هستند، اتخاذ رویکرد بسیار هماهنگ و کل‌نگر برای حکمرانی که منجر به کاهش انعطاف‌پذیری می‌شود، مطلوبیت کمی دارد. برخلاف خط‌مشی‌های خطی‌تر مانند حقوق بازنشستگی یا حمل‌ونقل، آینده نامطمئن در حوزه‌های مسائل بدخیم جدید، همچون تغییرات آب و هوایی، آب، غذا و...

عوامل متعددی است که مشروعیت حکومت را تضعیف کرده است. از آنجایی که بخش عمومی با فشارهای ناشی از عملکرد ضعیف، مالیات‌های بیش‌ازحد و بوروکراتیزه شدن مواجه شده است، نیاز به مشروعیت بخشیدن به موجودیت آن برای خط‌مشی‌گذاری محوری‌تر شده است. این امر حتی برای کشورهای اروپای شمالی که از اعتماد و احترام زیادی از سوی شهروندان خود برخوردار بوده‌اند نیز صادق است. گاهی اوقات این پیامدهای اولیه، خود هدف نهایی (هدف مشخص و مشترک) از هماهنگی هستند. به‌عنوان مثال دو سازمان بزرگی که در مناطق دورافتاده و کم‌جمعیت نمایندگی‌های مشترک دایر می‌کنند، تنها هدفشان افزایش کارایی است و یا زمانی که دو مقام یا نهاد عالی‌رتبه دولت با یکدیگر دست می‌دهند و شوراهای مشترک ایجاد می‌کنند تنها هدفشان می‌تواند افزایش مشروعیت حکومت با نمایش یکپارچگی درونی باشد.

پیامد ثانویه هماهنگی و یا غایت نهایی آن تحقق اهداف مشخص و مشترک کنشگران است که نوعی وابستگی و تکمیل‌کنندگی میان کنشگران برای تحقق هدف ایجاد می‌کند. برای مثال در یک نظام اجتماعی درحال توسعه زمانی که دست‌یابی به توسعه در جایگاه هدف اصلی نظام حکمرانی می‌نشیند، هماهنگی تمامی کنشگران در بخش عمومی بایستی بر محور توسعه باشد و یا به‌عبارت‌دیگر مقصد نهایی تمام هماهنگی‌ها بایستی توسعه‌یافتگی باشد. یک ویژگی مهم این هدف مشخص بودن است؛ یعنی چنانچه مثلاً توسعه به‌عنوان یک هدف دقیقاً مشخص نشده باشد، هر کس در نظام حکمرانی بر مبنای فهم خودش پیش می‌رود و هماهنگی‌های موردنیاز ایجاد نمی‌شود. مشترک بودن هدف نیز به این اشاره دارد که این هدف در یک فرایند مشارکتی تعیین شده است و از این‌رو هدف همه کنشگران محسوب می‌شود. علاوه بر این، در صورتی که این هدف آرزومندانه و یا غیرواقعی باشد، به‌زودی از جانب برخی کنشگران کنار گذاشته می‌شود و کارکرد هماهنگ‌سازش را از دست خواهد داد. از این‌رو، هدف مشخص و مشترک مهم‌ترین معیار جهت سنجش نسبت کنش‌های کنشگران و یا هماهنگی ایشان است و چنانچه این هدف معتبر (واقعی) هم باشد، تبدیل به یک عامل مهم هماهنگ‌ساز خواهد شد.

علی‌رغم ضرورت‌های مذکور، هماهنگی همواره پدیده مطلوبی نیست و گاهی با هزینه‌های مهمی همراه است که در نتیجه تصمیم به افزایش هماهنگی را موکول به سنجش هزینه‌ها و فایده‌های ناشی از آن می‌کند. مهم‌ترین دلیل زیر سؤال بردن ارزش هماهنگی، مزایای حاصل از ارزش‌های رقیب هماهنگی مانند تخصصی‌سازی است. تخصصی‌سازی و

ارتباطات و اشتراک‌گذاری اطلاعات در ایجاد هماهنگی بسیار تأکید شده است و با توجه به اینکه گاهی اوقات سطوحی از هماهنگی صرفاً از طریق برقراری ارتباط و مشاهده آنچه دیگران انجام می‌دهند محقق می‌شود، بنابراین، ارتباطات و اشتراک‌گذاری اطلاعات در کنار نظام باورها و ساختار نهادی به‌عنوان سه مقوله فرعی توضیح‌دهنده چگونگی ایجاد پدیده هماهنگی میان کنشگران در نظر گرفته شد. در ادامه به تشریح چگونگی هماهنگی از طریق این سه مقوله فرعی پرداخته می‌شود.

### ۱) ارتباطات و اشتراک‌گذاری اطلاعات

مبنای کنش بر پایه اطلاعات ساخته می‌شود و اطلاعات از طریق کانال‌های ارتباطی انتقال پیدا می‌کند. اطلاعات مبنایی را برای تعدیل و تنظیم تصمیمات و اقدامات به‌گونه‌ای فراهم می‌کند که هماهنگی بین اجزا میسر شود و ارتقا یابد. در برخی موارد، فرایند هماهنگی ممکن است به‌سادگی پس از تکمیل این مرحله اشتراک اطلاعات متوقف شود. این در صورتی است که بازیگران پس از اینکه از مواضع یکدیگر آگاه شدند، سعی کنند که از تعارضات و تعاملات منفی اجتناب کنند. این شکل حداقلی هماهنگی است که از آن به‌عنوان هماهنگی منفی یاد می‌شود و ممکن است به‌عنوان اولین گام ضروری برای دستیابی به سطوح بالاتر هماهنگی در تعاملات بعدی عمل کند.

اطلاعات پل ارتباطی بین ذهن کنشگر و واقعیت‌های پیرامونی آن، از جمله ساختار نهادی و دیگر کنشگران، است. گرچه افراد اطلاعات یکسان را ممکن است به‌گونه متفاوتی تحلیل کنند، اما بدون اطلاعات کافی (و متقارن)، معتبر و به هنگام حتی افراد با دستگاه تحلیلی یکسان یا نمی‌توانند تحلیل کنند و یا تحلیل‌ها و به‌تبع آن نتیجه‌گیری و راه‌حل‌ها متفاوت یا غیرواقعی خواهد بود. در نتیجه، در شرایطی که کنشگران نسبت به واقعیت‌های پیرامونی، از جمله دیگر کنشگران و ساختار نهادی، یا شناختی ندارند و یا شناخت‌های واگرا و غیرواقعی دارند، انتظار از رخ دادن کنش‌های هماهنگ میان ایشان واهی به نظر می‌رسد.

بنابراین توسعه ارتباطات و اشتراک‌گذاری اطلاعات در بخش عمومی، به‌منظور فراهم آوردن اطلاعات کافی (و متقارن)، معتبر و به هنگام برای کنشگران به‌گونه‌ای که شناخت مشترک و دقیقی نسبت واقعیت‌های بیرونی ایجاد شود، یک ضرورت هماهنگی است. برخی اقدامات مهم در این راستا شامل ارتقای دانش و مهارت ارتباطی کنشگران، تعبیه کانال‌های ارتباطی لازم در بخش عمومی، برطرف کردن موانع

مستلزم انعطاف‌پذیری بیشتر و اجتناب از برخی چارچوب‌های خطامشی بسیار یکپارچه است.

### چگونگی؟

چگونگی شکل‌گیری هماهنگی میان کنش‌ها، مبتنی بر یک ایده ساده است: هر کنشگر مبتنی بر یک مبنایی کنش انجام می‌دهد. از این‌رو، مبتنی بر بیش از ۴۰ تعریف هماهنگی در جدول (۲)، چگونگی هماهنگی شامل ایجاد یک مبنای مشخص، مشترک و معتبر برای کنش در میان کنشگران است که امور را پیش‌بینی‌پذیر و دستیابی به اهداف مشترک و مشخص را تسهیل یا ممکن می‌کند. چنین مبنایی از طریق اقداماتی همچون به رسمیت شناختن وابستگی متقابل، توسعه ایده‌ها در مورد کار مشترک و کل‌نگر، در نظر گرفتن دیگران، برقراری ارتباط یا پیوند میان کنشگران، گفتگوی کنشگران، اشتراک‌گذاری اطلاعات، ایجاد نظام‌های اطلاعاتی مشترک، خطامشی‌گذاری، برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری مشترک، تعدیل تصمیمات، مدیریت وابستگی بین فعالیت‌ها، سازمان‌دهی، ایجاد مجموعه‌ای از قواعد تصمیم‌گیری، ساختار سازی، تخصیصی شفاف مسئولیت‌ها و تقسیم‌کار مؤثر میان کنشگران، تعهد ایشان برای تلاش در جهت هدف مشترک و مسئولیت‌پذیری جمعی ساخته شود. این مینا می‌تواند داوطلبانه (تصمیم‌های مشترک در شبکه) یا اجباری (وجود طرف سوم برای ضمانت اجرا)، رسمی (مانند خطامشی‌ها) یا غیررسمی (مانند فرهنگ) و فردی (نظام باور) یا جمعی (مانند قوانین) باشد.

به‌منظور فهم بهتر و ایجاد نظم در میان داده‌های مرتبط با چگونگی هماهنگی کنشگران، نظریه نهادگرایی نوین توانمندی بالایی دارد. مبتنی بر آنچه نورث<sup>۱</sup> (۲۰۰۵) در کتاب فهم فرایند تحول اقتصادی ذیل نظریه نهادگرایی نوین بیان می‌کند، دو مبنای اصلی کنش شامل نظام باورها (ذهنیت) و ساختار نهادی شامل نهاد‌های رسمی، نهاد‌های غیررسمی و ویژگی‌های اجرایی است که انسان‌ها به‌منظور مهار یا کاهش عدم اطمینان‌های مربوط به محیط طبیعی و انسانی و یا افزایش پیش‌بینی‌پذیری امور توسعه می‌دهند. هرچه امور پیش‌بینی‌پذیرتر باشد امکان تعاملات گسترده‌تر و پایدارتر میان کنشگران فراهم می‌شود و متعاقباً سطح هماهنگی و هم‌افزایی میان ایشان افزایش می‌یابد و بالعکس.

علاوه بر این، در پژوهش‌های بررسی شده بر نقش

1. North

یکی از دشوارترین موانع برای هماهنگی مؤثر است و اغلب همکاری سازمان‌ها را دشوار می‌کند.

تجربه فردی و آموزش دو مجرای اصلی تشکیل باور هستند (نورث و همکاران، ۲۰۰۹). آموزش‌های حرفه‌ای کنشگران، از جمله مهارت‌های ارتباطی، تفکر سیستمی یا کل‌نگرانه، به‌منظور توسعه ذهنیت‌های پیش‌بینی‌پذیر، مشترک، معتبر و افزایش درک کنشگران از وابستگی متقابل و اهمیت هماهنگی برخی از استراتژی‌های توسعه نظام‌های باور از مجرای آموزش هستند. علاوه بر این، توسعه تجربیات کنشگران، از طریق توسعه ارتباطات و اشتراک‌گذاری اطلاعات میان ایشان و همچنین جدی گرفتن نظارت و ارزیابی به‌منظور ارتقای یادگیری ایشان برخی از استراتژی‌های توسعه نظام باور از مجرای تجربه در بخش عمومی است.

در رابطه با ظرفیت تخصصی کنشگران، بایستی توجه داشت که تخصص‌های متفاوت کنشگران و حرفه‌ای‌گری، از آنجا که منجر به دیدگاه‌های متفاوتی نسبت به مسئله و راه‌حل آن می‌شود، ممکن است هماهنگی و همکاری ایشان را چالش‌برانگیز نماید. از این‌رو، وجود شبکه‌های متخصصان در بخش عمومی که زبان‌های مشترک و رویکردهای مشترکی برای مشکلات خط‌مشی‌گذاری دارند، می‌تواند در حل این چالش مفید باشد، چراکه آن‌ها هرچند ممکن است وفاداری‌های سازمانی متفاوتی داشته باشند، اما وفاداری مشترک آن‌ها به یک حرفه می‌تواند به آن‌ها کمک کند تا به‌طور مؤثرتری با یکدیگر همکاری کنند.

انعطاف‌پذیری ذهنیت کنشگران عامل دیگری است که بر شکل‌گیری نظام باور مناسب برای هماهنگی اثرگذار است. ذهن‌های بسته نمی‌توانند با واقعیت منطبق شوند، چراکه واقعیت در حال تغییر هستند و درک ما از آن‌ها ناقص است. همچنین ذهن‌های بسته نمی‌توانند دیگران را درک کنند چراکه دنیا را تنها از دید خود می‌بینند. در نتیجه در تفسیر چرایی کنش دیگران دچار مشکل می‌شوند. از این‌رو اقتضات مربوط به متغیر بودن واقعیت‌ها و ناقص بودن درک ما از آن‌ها، سبب می‌شود که انعطاف‌پذیری نظام باور و یا نقدپذیری کنشگران یکی از ضرورت‌های دست‌یابی به یک مبنای مشخص، مشترک و معتبر باشد.

### ۳) ساختار نهادی

همه فعالیت‌های سازمان‌یافته انسان‌ها مستلزم وجود ساختاری برای تعریف «روش انجام بازی» است (نورث، ۲۰۰۵). ساختار نهادی شامل نهادها و ویژگی‌های اجرایی‌شان است. نهادها، به‌عنوان قواعد بازی، مبنای کنش دیگری است که شامل هم

ارتباطی، مدیریت اطلاعات و به‌کارگیری فناوری اطلاعات و ارتباطات در بخش عمومی است. به‌کارگیری فناوری اطلاعات و ارتباطات منجر به تسهیل ارتباطات (کم‌رنگ کردن فاصله جغرافیایی) و تبادل اطلاعات (افزایش سرعت و حجم تبادل اطلاعات) می‌شود و از این‌رو کیفیت هماهنگی را هم به صورت عمودی و هم به صورت افقی در مدیریت دولتی، از جمله در رابطه با ذی‌نفعان خارجی افزایش می‌دهد.

### ۲) نظام باورها (ذهنیت)

ذهنیت افراد یا نظام باورهای ایشان یک مبنای کنش است. همه افراد درباره طرز کار جهان، باورهایی در ذهن دارند و شیوه رفتار آن‌ها به‌شدت به باورشان درباره طرز کار واقعی جهان اطراف بستگی دارد (نورث، والیس<sup>۱</sup> و وینگاست<sup>۲</sup>، ۲۰۰۹). کنشگران واقعیت‌ها و اطلاعات را بر مبنای نظام باورشان تفسیر می‌کنند. البته واقعیت برای کسی شناخته شده نیست، اما انسان‌ها عقاید پیچیده‌ای را درباره ماهیت این واقعیت می‌سازند، عقایدی که هم مدلی اثباتی از شیوه عملکرد نظام مذکور و هم مدلی هنجاری از نحوه عمل آن است. این نظام باورها ممکن است در سطح گسترده‌ای میان کنشگران وجود داشته باشد که منعکس‌کننده اجماع و وفاق در مورد باورها است، یا اینکه ممکن است باورهای بسیار ناهمخوان میان ایشان وجود داشته باشد که بیانگر وجود اختلاف‌های بنیادین در ادراک کنشگران است (نورث، ۲۰۰۵). پیش‌تر بیان شد که چگونگی هماهنگی در بخش عمومی مبتنی بر ایجاد مبنای مشخص، مشترک و معتبر برای کنش است. در رابطه با نظام باورها، مشخص بودن به میزان پیش‌بینی‌پذیری کنش دیگر کنشگران اشاره دارد، مشترک بودن، به تشابه و همخوانی نظام‌های باور و معتبر بودن به میزان انطباق نظام‌های باور با واقعیت‌های پیرامونی، علم، میزان انسجام درونی و ثبات آن اشاره دارد.

نظام‌های باور سازمان‌ها در ایدئولوژی‌های سازمانی ظهور و بروز می‌یابد. پیترز (۲۰۱۵) بیان می‌کند که ایدئولوژی‌های سازمانی متفاوت (که برای توجیه منافع شخصی سازمان یا افراد درون آن مورد استفاده قرار گیرند) سبب می‌شود سازمان‌ها مسائل را به گونه متفاوتی درک کنند و راه‌حل‌های متفاوتی ارائه دهند و در نهایت دشوار شدن هماهنگی را در پی دارد، چراکه هر کس فکر می‌کند بهترین راه‌حل یک‌چیز خاص است. ایشان تأکید می‌کند، تعهد افراد و سازمان‌ها به باورها در مورد آنچه خط‌مشی خوب در حوزه موردنظر آن‌ها را تشکیل می‌دهد،

1. Wallis  
2. Weingast

برای هر سازمان است. با این حال، ریسک‌گریزی، به دلایلی از جمله تمایل سازمان‌ها برای حفظ هسته خطامشی خود، تمایل مدیران برای پیروی از قوانین رسمی، بخشی از ماهیت بنیادی و نحوه مدیریت بخش عمومی است و بنابراین می‌تواند هماهنگی را در بخش عمومی چالش‌برانگیز نماید.

وابستگی به مسیر می‌تواند عامل دیگری برای ریسک‌گریزی در بخش عمومی باشد. از منظر نهادگرایی تاریخی، ساده‌ترین منطقی که تداوم در یک مسیر تثبیت شده را تضمین می‌کند این است که در گذشته کارآمد بوده است و بازخورد مثبت، این رفتار را تقویت کرده است. بنابراین فرایندها در بخش عمومی تمایل دارد که به جای راه‌حل‌های خلاقانه برای مشکلات فرامرزی، به راه‌حل‌های همیشگی گره بخورد. در نتیجه اگر تلاش‌ها برای ارتقای هماهنگی مستلزم پیگیری راه‌حل‌های جدید باشد، وابستگی به مسیر می‌تواند مشکل‌ساز شود. به صورت کلی، یافته‌های پژوهش حاکی از آن است که هرچند تغییر فرهنگی زمان‌بر است، اما به‌منظور بهبود هماهنگی در بخش عمومی بایستی ویژگی‌های فرهنگی در کنار ترتیبات ساختاری در نظر گرفته شود.

### ۳-۲) نهادهای رسمی

نهادهای رسمی مانند قوانین، خطامشی‌ها، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها و ... به‌عنوان نیمه دیگر قواعد بازی، یک مبنای کنش است. مشخص بودن این مبنا به سه نکته مهم اشاره دارد: اول اینکه برای هماهنگی بایستی یک مبنایی برای کنش وجود داشته باشد، و گرنه از دل کنش‌های باری به هر جهت کنشگران هماهنگی بیرون نمی‌آید. دوم، اینکه در صورت وجود مبنای کنش، آیا این مبنا، راهنمای عمل روشنی است و دارای تقسیم‌کار و تعریف روشن نقش‌ها و مسئولیت‌ها است و یا اینکه کلی است و نمی‌تواند جهت‌دهی کند. سوم اینکه آیا این مبنا تنها مبنای کنش است و یا اینکه با دیگر مبناهای کنش همپوشانی و ناهمخوانی دارد و از این‌رو کنشگران را دچار سردرگمی می‌کند.

مشترک بودن نهادهای رسمی به معنای آن است که تمامی کنشگران اثرگذار را تحت پوشش قرار دهد و یا اینکه در یک فرایند مشارکتی توسط کنشگران شکل گرفته باشد و از این‌رو ضمانت اجرایی بالاتری دارد. نهایتاً، معتبر بودن نهادهای رسمی، به دو موضوع به هم مرتبط اشاره دارد: اول اینکه ضمانت اجرایی دارد و کنشگران از آن پیروی می‌کنند. نظارت و ارزیابی مؤثر و توان پاسخگو کردن کنشگران دو شرط اساسی ضمانت اجرایی مبنای کنش است که در دسته

محدودیت‌های غیررسمی (فرهنگ) و هم قوانین رسمی (قوانین و یا خطامشی‌ها، آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و ...) هستند (نورث، ۱۹۹۱). نظام‌های باور، بازنمایی درونی چشم‌انداز انسان را دربر می‌گیرند و نهادها ساختاری هستند که انسان‌ها بر آن چشم‌انداز تحمیل می‌کنند تا نتایج موردنظرشان را پدیدآورند. رابطه ذاتی میان باور و نهادها نه تنها در قواعد رسمی بلکه در نهادهای غیررسمی نیز تجلی می‌یابد (نورث، ۲۰۰۵). در ادامه، نقش ساختار نهادی در چگونگی هماهنگی، در قالب سه بخش فرهنگ (نهاد غیررسمی)، نهادهای رسمی و ویژگی‌های اجرایی نهادهای رسمی تشریح می‌گردد.

### ۳-۱) فرهنگ (نهاد غیررسمی)

فرهنگ یک مبنای کنش است. فرهنگ جامعه ساختار انباشتی باورها، هنجارها و قواعدی است که از گذشته به ارث می‌بریم، حال ما را شکل می‌دهد و بر آینده‌مان تأثیر می‌گذارد (نورث، ۲۰۰۵). فرهنگ‌سازمانی الگویی از مفروضات بنیادین است که یک گروه خاص در یادگیری چگونگی کنار آمدن با مسائل تطبیق بیرونی و یکپارچگی درونی، بنیان گذاشته، کشف کرده و یا توسعه داده است و به‌اندازه کافی خوب کار می‌کند تا معتبر تلقی شود و بنابراین به اعضای جدید به‌عنوان راه صحیح ادراک و تفکر در رابطه با آن مسائل آموزش داده می‌شود (شاین، ۱۹۸۴). مشخص بودن فرهنگ را می‌توان تحت عنوان مکتوب بودن فرهنگ یک جامعه یا سازمان، مشترک بودن را تشابه فرهنگی کنشگران و معتبر بودن را میزان سوق دادن کنشگران به همکاری و هماهنگی به‌منظور حل مشکلات مشترک تعبیر کرد.

برخی چگونگی هماهنگی در معنای فرهنگی آن را، به معنای توسعه یک فرهنگ مشترک دانسته‌اند، به طوری که کارمندان دولت و رهبران آن‌ها هنجارها و ارزش‌های غیررسمی مشترکی را به اشتراک بگذارند. علاوه بر این، برخی ویژگی‌های فرهنگی مساعد به‌منظور همکاری و هماهنگی در بخش عمومی، که به معتبر بودن فرهنگ به‌عنوان مبنای کنش اشاره دارند، شامل فاصله قدرت پایین، جهت‌گیری بلندمدت، ارزش قائل شدن برای همکاری، اشتراک‌گذاری اطلاعات و نتایج جمعی، ترویج ارزش‌های حرفه‌ای و اعتماد میان کنشگران است.

ریسک‌پذیری و تمایل به ایجاد تغییر، ویژگی فرهنگی دیگری است که به ایجاد هماهنگی کمک می‌کند. تلاش برای همکاری و هماهنگی با سازمان‌های دیگر مستلزم درجه خاصی از خطر

کنشگران در قبال نهادها از جمله مؤلفه‌های تعیین‌کننده چگونگی اجرای نهادها است. زمانی که کنشگران احساس کنند که بر عملکردشان نظارت و ارزیابی می‌شود و بایستی در قبال مسئولیت‌هایشان پاسخگو باشند، قواعد بازی را رعایت می‌کنند. نظارت و ارزیابی سیستمی ویژگی اجرایی دیگری است که به‌ویژه در دهه‌های اخیر و پس از فراگیر شدن مدیریت عملکرد در کشورهای مختلف، نقش مهمی در کیفیت هماهنگی در بخش عمومی ایفا می‌کند. مدیریت عملکرد به‌عنوان یکی از عناصر مدیریت دولتی جدید، به دلیل تمرکز بر اهداف فردی سازمان‌ها و نادیده گرفتن اهداف جمعی، تأثیر منفی خاصی بر هماهنگی داشته است. در شرایطی که مدیران در درجه اول به دنبال دستیابی به مجموعه‌ای از اهداف برای سازمان خود باشند، احتمال اینکه با سایر سازمان‌ها همکاری کنند و دید گسترده‌تری نسبت به عملکرد بخش دولتی داشته باشند، ضعیف‌تر است. بنابراین، مدیریت عملکرد ممکن است عملکرد هر برنامه را بهبود بخشد، اما به‌طور متناقض ممکن است به عملکرد کل سیستم اداری کمی نکند. از این رو به‌کارگیری نظارت و ارزیابی سیستمی به‌منظور بررسی عملکرد کلی بخش عمومی نقش مهمی در ایجاد هماهنگی در راستای دست‌یابی به اهداف جمعی دارد.

یادگیری را می‌توان ویژگی اجرایی دیگر مبنای کنش دانست. همان‌طور که در ورزش برای دستیابی به هماهنگی به تمرین و متعاقباً یادگیری نیاز داریم، در بخش عمومی نیز همین‌گونه است. یادگیری سبب می‌شود که شناختمان از دیگر کنشگران و کاستی‌های مبنای کنش افزایش یابد و از این رو زمینه را برای ایجاد یک مبنای مشخص، مشترک و معتبر برای کنش فراهم می‌کند. باین‌وجود، در بوروکراسی سنتی اغلب انگیزه کمی برای یادگیری از تجربیات گذشته، اعتراف به اشتباهات، تجزیه و تحلیل و درس گرفتن از اشتباهات گذشته وجود دارد و این مهم از مهم‌ترین محدودیت‌های دست‌یابی به رویکردهای یکپارچه‌تر در بخش عمومی است.

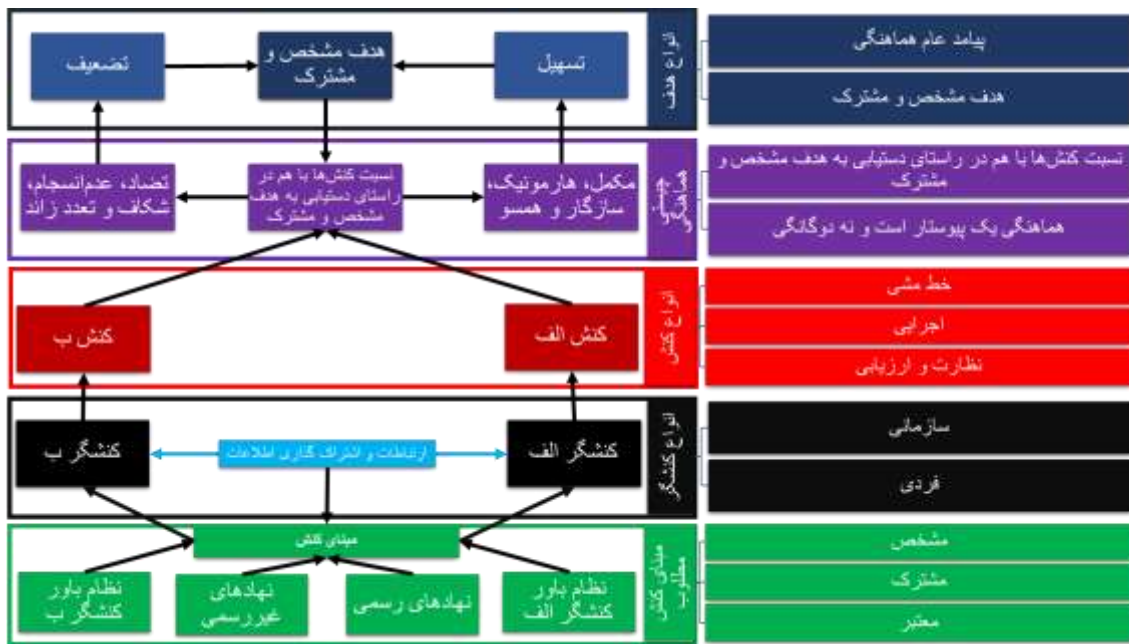
شکل زیر، خلاصه‌ای از آنچه بیان شد را تحت عنوان چارچوب پدیده هماهنگی کنشگران در بخش عمومی، در شرایطی که تنها دو کنشگر الف و ب حضور دارند، نمایش می‌دهد.

ویژگی‌های اجرایی در ادامه تشریح می‌گردد. دوم اینکه پیروی از آن هدف کنشگران را محقق می‌کند. بدین منظور مبنای کنش بایستی مبتنی بر واقعیت‌ها، علم، یادگیری از گذشته، دارای هماهنگی درونی و باثبات باشد.

یک ویژگی مهم ساختار نهادی، به‌ویژه نهادهای رسمی، که بر میزان اعتبار مبنای کنش اثرگذار است، کارایی انطباقی است. کارایی انطباقی به این اشاره دارد که ساختار نهادی موجود تا چه حد می‌تواند با تغییرات محیط و یا واقعیت‌های انسانی و طبیعی جدید تطابق پیدا کند (نورث، ۲۰۰۵). یک پیامد مهم تغییرات پیرامونی، از کارکرد افتادن تمهیدات پیشین هماهنگ‌ساز است. به دلیل تغییر شرایط در طول زمان و پیچیدگی فزاینده فرایند خطمشی‌گذاری، اقدامات هماهنگ‌کننده‌ای که پیش‌ازین مورد استفاده قرار می‌گرفته است، ممکن است پرهزینه شود و از این رو بایستی به دنبال یافتن راه‌های جدید هماهنگی باشیم. همچنین، سطح مناسب جاه‌طلبی برای هماهنگی ممکن است در طول زمان تغییر کند و بسته به شرایط کشور و آنچه ممکن است از قبل وجود داشته باشد، متفاوت خواهد بود. سطح مناسب جاه‌طلبی به شرایط، منابع و ظرفیت‌های یک کشور بستگی دارد. علاوه بر این، پویایی شرایط سیاسی، اقتصادی و اجتماعی موجود به دلیل عدم اطمینان محیطی فزاینده، چنانچه موجبات روی آوردن مدیران و مسئولان سازمان‌های فعال در نظام اداری و سیاسی به رویکردهای کوتاه‌مدت و زودباز را فراهم آورد، از کانال تزریق بی‌ثباتی در ساختار نهادی، زمینه‌ساز ناهماهنگی خواهد شد. بنابراین، با توجه به متغیر بودن شرایط پیرامونی، تغییرات ساختار نهادی به‌منظور انطباق با آن، برای دستیابی به اهداف مشترک و تعیین شده ضرورت دارد.

### ۳-۳) ویژگی‌های اجرایی نهادهای رسمی

چگونگی انجام بازی در بخش عمومی نه تنها به قواعد رسمی تعریف‌کننده ساختار انگیزشی برای کنشگران و هنجارهای غیررسمی، بلکه به اثربخشی اجرای این قواعد بستگی دارد. ویژگی‌های اجرایی نهادها تعیین‌کننده میزان ضمانت اجرایی‌شان است و به‌ویژه نقشی تعیین‌کننده در میزان اعتبار مبنای کنش دارد. نظارت و ارزیابی مؤثر و پاسخگویی



شکل ۳. چارچوب هماهنگی کنشگران در بخش عمومی

Figure 1. Framework for Coordination of Actors in the Public Sector

کنش‌های کنشگران فردی و سازمانی، دارای نسبت‌های فزاینده هماهنگی (مکمل، هارمونیک، سازگار و همسو) و یا نسبت‌های کاهنده هماهنگی (تضاد، عدم انسجام، شکاف و تعدد زائد) در راستای دستیابی به هدف مشخص و مشترک است. با توجه به تعریف ارائه شده، به‌منظور تحلیل مسائل هماهنگی در بخش عمومی، ابتدا باید مشخص شود که چالش هماهنگی در کجا و میان کدامین کنش‌ها قرار دارد. با توجه به چرخه خط‌مشی، سه نوع اساسی کنش در بخش عمومی شامل کنش‌های مرحله تدوین خط‌مشی، کنش‌های اجرایی و کنش‌های نظارت و ارزیابی است. هماهنگی درون هر کدام از این سه دسته کنش (مانند هماهنگی کنش‌های اجرایی) و میان این سه دسته (مانند هماهنگی خط‌مشی و اجرا) قابل‌تصور است. پس از مشخص شدن محلی که هماهنگی در آن یک چالش است، بایستی هدف مشخص و مشترکی که هماهنگی باید در راستای آن صورت گیرد، مشخص شود. آیا پیامد عام هماهنگی مدنظر است و یا هدف خاصی وجود دارد. هدف مذکور مهم‌ترین معیار جهت بررسی وضعیت هماهنگی یا نسبت کنش‌ها با یکدیگر است. با بررسی نسبت کنش‌ها با هم با معیار هدف مشخص و مشترک، هرچقدر مجموعه کنش‌های ایشان واجد تضاد، عدم انسجام، شکاف و یا تعدد زائد باشد، هماهنگی کمتر است و بالعکس و هرچقدر همسوتر، سازگارتر، مکمل‌تر، منظم‌تر و هارمونیک‌تر باشند، هماهنگی بیشتر است و

### بحث و نتیجه‌گیری

هدف این پژوهش ارائه چارچوبی جامع برای تحلیل چالش هماهنگی کنشگران در بخش عمومی بوده است. ضرورت این پژوهش از آنجا ناشی می‌شود که در دنیای پیچیده و در حال تغییر امروز موفقیت حکمرانی و مدیریت بخش عمومی وابسته به هماهنگی کنشگران مختلفی است که در این عرصه نقش‌آفرینی می‌کنند و این مهم بدون درک درست از این پدیده حاصل نخواهد شد. همچنین، این در حالی است که در حوزه مطالعات مدیریت دولتی پژوهش‌های مشابهی که به جمع‌بندی و تلفیق نظام‌مند پژوهش‌های پیشین در حوزه هماهنگی کنشگران بخش عمومی پرداخته باشد، یافت نشد. در این راستا پژوهش حاضر به دنبال آن بوده است که چارچوبی جامع برای تحلیل چالش هماهنگی در بخش عمومی ارائه کند. این چارچوب می‌تواند به‌عنوان مبنایی برای مطالعات آینده یا ابزاری عملی در خط‌مشی‌گذاری عمومی به کار رود. از طریق این چارچوب، خط‌مشی‌گذاران می‌توانند چالش هماهنگی را با در نظر گرفتن ابعاد مختلف آن مدیریت کرده و به اجرای موفق‌تر خط‌مشی‌ها کمک کنند.

مبتنی بر یافته‌های پژوهش، هماهنگی به‌عنوان تابعی از مشخص بودن، مشترک بودن و معتبر بودن مبنای کنش کنشگران که ممکن است فردی یا جمعی، داوطلبانه یا اجباری و رسمی یا غیررسمی باشد، میزانی است که مجموعه



نمی‌توان صرفاً از نهادهایی که در کشورهای غربی به کار گرفته می‌شوند، تقلید کرد و بایستی ساختار نهادی متمایز محیط‌های انسانی مختلف به حساب آورده شود.

### پیشنهادها

با توجه یافته‌های پژوهش، به‌منظور ارتقای هماهنگی در خط-مشی‌ها و اقدامات مرتبط با بخشی عمومی، ۵ راهبرد اصلی توسعه ارتباطات و اشتراک‌گذاری اطلاعات، توسعه نظام باور کنشگران، توسعه فرهنگ بخش عمومی، توسعه نهادهای رسمی و توسعه ویژگی اجرایی نهادهای رسمی پیشنهاد می‌شود که در بخش یافته‌ها توضیحات لازم در این خصوص داده شده است.

همچنین دو پیشنهاد برای پژوهش‌های آتی ارائه می‌شود:

۱. با وجود آنکه در پژوهش‌های مختلف در رابطه با نسبت کنش‌ها باهم در راستای دستیابی به هدف مشخص و مشترک، از تعابیری مانند مکمل بودن، متضاد بودن و ... استفاده می‌شود، اما به نظر می‌رسد نیازمند یک مجموعه تعابیر جامع‌تر، منسجم‌تر با تفکیک‌شدگی مناسب برای پوشش دادن ابعاد مختلف هماهنگی و بررسی دقیق‌تر این پدیده هستیم. از این‌رو پیشنهاد می‌شود که در این راستا پژوهش‌های دیگری صورت گیرد.

۲. با توجه به آنکه ما در این پژوهش به شیوه‌ای مثبت نسبت به هماهنگی نگاه کرده‌ایم، یعنی اینکه چگونه می‌توان هماهنگی ایجاد کرد، پیشنهاد می‌شود که به‌منظور شناخت عمیق‌تر از چگونگی هماهنگی، پژوهشی به‌منظور شناخت جامع موانع هماهنگی و یا عوامل ناهماهنگی صورت گیرد.

### سیاسگزاری

از کلیه افرادی که در تدوین این پژوهش ما را یاری رساندند، تقدیر و تشکر به عمل می‌آید.

بالعکس. برای مثال چنانچه هدف یک سند خط‌مشی، دستیابی به رشد ۸ درصد است، بایستی بررسی کرد که آیا بندهای خط‌مشی می‌توانند مکمل یکدیگر در تحقق آن باشند و یا یکدیگر و هدف را تضعیف می‌کنند.

به‌منظور بررسی چرایی چالش هماهنگی، ابتدا بایستی کنشگران را مشخص کرد و پرسید که هماهنگی میان چه کنشگرانی مسئله است. برای مثال زمانی که هماهنگی درون یک سند خط‌مشی، به‌عنوان ترکیبی از کنش‌های خط‌مشی، را بررسی می‌کنیم بایستی کنشگران درگیر در تهیه سند را مشخص نمود.

در ادامه، بایستی به مبنای کنش کنشگران، شامل نظام باور و نهادهای رسمی و غیررسمی مراجعه نمود و سؤال کرد که آیا مبنای مشخص، مشترک و معتبری برای کنش وجود دارد؟ و چرا؟. برای مثال، یکی از علل ناهماهنگی برنامه‌های توسعه و اسناد توسعه در ایران به فقدان نظریه بومی توسعه ربط داده می‌شود که می‌بایست چنین نقشی ایفا کند، اما فقدان آن زمینه‌ساز این شده است که کنشگران مختلف هرکدام مبتنی بر مبنای کنش متفاوت‌شان، اسناد توسعه‌ای (کنش خط‌مشی) ناهماهنگی صادر کنند.

در کنار ریشه‌یابی چالش‌های هماهنگی، بررسی هزینه‌ها و فایده‌های هماهنگی نیز بایستی بخشی از چارچوب تحلیلی مسائل هماهنگی در بخش عمومی باشد، چراکه همان‌طور که پیش از این بیان شد هماهنگی همواره پدیده مطلوبی نیست و می‌تواند پیامدهای منفی و حساسیت‌برانگیزی برای کنشگران و ذی‌نفعان بخش عمومی به همراه داشته باشد.

همچنین، پیامد مهم توجه به ساختار نهادی به‌منظور تحلیل چالش‌های هماهنگی، پررنگ کردن این مهم است که هیچ روش استاندارد برای حل مسائل هماهنگی وجود ندارد و بخش زیادی از موفقیت‌ها یا شکست‌ها برای هماهنگی به مسیر طی شده بستگی دارد. از این‌رو به‌منظور ارتقای هماهنگی،

### References

- Abasnegad, F. & Anabestani, M. (2012). The Investigation Affecting Factors To Coordination Between Executive Agencies That Involved In Natural Crisis Management In South Khorasan Province. *3<sup>th</sup> Crisis Management Conference In The Construction Industry*, Mashhad. (In Persian)
- Adam, C., Hurka, S., Knill, C., Peters, B. G., & Steinebach, Y. (2019). Introducing Vertical Policy Coordination To Comparative Policy Analysis: The Missing Link Between Policy Production And Implementation. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 21(5), 499-517. [Doi: 10.1080/13876988.2019.1599161](https://doi.org/10.1080/13876988.2019.1599161)
- Aghajani, H. (2004). Providing A Model For Creating Coordination Between Organizations (Two Or More Organizations). *2<sup>th</sup> International Management Conference*. Tehran. (In Persian)
- Ahsan, A. H. M. K., & Panday, P. K. (2013). Problems Of Coordination In Field Administration In Bangladesh: Does Informal Communication Matter?. *International Journal of Public Administration*, 36(8), 588-599. [Doi: 10.1080/01900692.2013.772626](https://doi.org/10.1080/01900692.2013.772626)

- Bazyarizadeh, Y. (2022), Lack of Field Coordination In Relief Operations; Reflecting The Weakness of Systemic And Organizational Thinking In Crisis Management of the Country. *International Conference On Dynamics And Systems Thinking*, Tehran. (In Persian)
- Bevir, M. (2012). *Governance: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Bianchi, C., & Peters, B. G. (2018). Measuring Coordination and Coherence: Assessing Performance Across The Public Sector. In E. Borgonovi, E. Anessi-Pessina, & C. Bianchi (Eds.), *Outcome-Based Performance Management In The Public Sector* (Issue May, Pp. 143–159). Zurich: Springer International Publishing.
- Biegelbauer, P. (2020). Innovation Policy Coordination. In Carayannis, E. G. (Eds), *Encyclopedia Of Creativity, Invention, Innovation And Entrepreneurship* (Pp. 1308–1312). Cham: Springer.
- Bikeldlo, F. & Rahnavard, F. (2017). Measuring Inter-Organizational Coordination And Identifying Factors Affecting It In Public Organizations. *Journal of Management And Development Process*, 30(2), 3-22. (In Persian)
- Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. London: Palgrave Macmillan.
- Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2022). in peters, b. g. & Fontaine, g. (eds), *Policy design for policy coordination*, (351-370). Research Handbook of Policy Design.
- Castañer, X., & Oliveira, N. (2020). Collaboration, Coordination, and Cooperation Among Organizations: Establishing The Distinctive Meanings of These Terms Through A Systematic Literature Review. *Journal of Management*, 46(6), 965-1001. [Doi: 10.1177/0149206320901565](https://doi.org/10.1177/0149206320901565)
- Charbit, C. (2011). Governance Of Public Policies In Decentralised Contexts: The Multi-Level Approach. OECD Regional Development Working Papers 2011/04. [Doi: 10.1787/5kg883pkxkxhc-en](https://doi.org/10.1787/5kg883pkxkxhc-en)
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The Whole-of-Government Approach To Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059–1066. [Doi: 10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x](https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x)
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2008). The Challenge of Coordination In Central Government Organizations: The Norwegian Case. *Public Organization Review*, 8(2), 97–116. [Doi: 10.1007/s11115-008-0058-3](https://doi.org/10.1007/s11115-008-0058-3)
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2020a). ICT Use In Central Government: Scope, Predictors And Effects On Coordination Quality. *International Journal Of Public Administration*, 45(3), 273–286. [Doi: 10.1080/01900692.2020.1851256](https://doi.org/10.1080/01900692.2020.1851256)
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2020b). Coordination Quality In Central Government – The Case of Norway. *Public Organization Review*, 20(1), 145–162. [Doi: 10.1007/s11115-018-00434-0](https://doi.org/10.1007/s11115-018-00434-0)
- Dan, S. (2013, September). Theorizing coordination: towards a novel theoretical framework. In *European Group for Public Administration Annual Conference, Study group VI: Governance of Public Sector Organisations, Edinburgh* (pp. 11-13).
- Danaeefard, H., Jandaghi, G., Alvani, M. & Nikraftar, T. (2010). Mental Patterns of Experts on the Challenges of Horizontal Government In Iran. *Public Administration Perspective (PAP)*, 1(2), 9-24. (In Persian)
- Danken, T. (2017). *Coordination of Wicked Problems: Comparing Interdepartmental Coordination of Demographic Change Policies In Five German States*. The Doctoral Thesis. University of Potsdam.
- Dent, M. C. (2007). Understanding The Phenomenon of Coordination and Its Role In Integrated Water Resources Management.
- Halligan, J. (2010). *Post-NPM Responses to Disaggregation Through Coordinating Horizontally And Integrating Governance*. In: Lægreid, P., Verhoest, K. (Eds) *Governance of Public Sector Organizations*. Governance And Public Management. Palgrave Macmillan, London.
- Hamidzadeh, A., Danaeefard, H., Moafi, M. & Akhavanalavi, S. E. (2019). Antecedents of National Policies Coordination Capacity In Iran: Exploring Triads of Policy Coordination Capacity. *Iranian Journal of Public Policy*, 5(4), 179-202. (In Persian) [Doi: 10.1177/0149206320901565](https://doi.org/10.1177/0149206320901565)

- [10.22059/ppolicy.2019.69902](https://doi.org/10.22059/ppolicy.2019.69902)  
 Inter-Agency Task Force On Financing (IATF) (2021). *Governance And Coordination*. United Nations.
- Jayaraman, T. K. (1984). Irrigation Project Organisation: Coordination of Government Departments/Authorities. *Indian Journal of Public Administration*, 30(1), 99-118. [Doi: 10.1177/0019556119840105](https://doi.org/10.1177/0019556119840105)
- Jennings, E. T. (1994). Building Bridges In The Intergovernmental Arena: Coordinating Employment And Training Programs In The American States. *Public Administration Review*, 54(1), 52-60. [Doi: 10.2307/976498](https://doi.org/10.2307/976498)
- Khandoozi, S. E. (2018). Investigating The Performance of Resistance Economy Policy In Iran: A Study of The Coordination Failure. *Critical Studies In Texts And Programs of Human Sciences*, 17(9), 75-95. (In Persian)
- Knox, S., & Arshed, N. (2022). Network Governance And Coordination of A Regional Entrepreneurial Ecosystem. *Regional Studies*, 56(7), 1161-1175. [Doi: 10.1080/00343404.2021.1988067](https://doi.org/10.1080/00343404.2021.1988067)
- Kuyama, S. (1996). *Coordination of Policy And Programming Frameworks For More Effective Development Cooperation*. UN, Joint Inspection Unit.
- Læg Reid, P., Sarapu, K., Rykkja, L. H., & Randma-Liiv, T. (2015). New Coordination Challenges In The Welfare State. *Public Management Review*, 17(7), 927-939. [Doi: 10.1080/14719037.2015.1029344](https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1029344)
- Malone, Thomas & Crowston, Kevin. (1994). The Interdisciplinary Study of Coordination. Massachusetts Institute Of Technology (MIT), *Sloan School of Management, Working Papers*. 26. [Doi: 10.1145/174666.174668](https://doi.org/10.1145/174666.174668).
- Mansouri, A., & Fazeli, A. (2013). Horizontal Policy Management And Horizontal Coordination (Why, Basic Obstacles And Strategies). *Parliament & Strategy*, 20(73), 5-30. (In Persian)
- Marra, M. (2014). What Coordination Mechanisms Work To Manage Regional Development Programmes? Insights From Southern Italian Regions. *European Urban and Regional Studies*, 21(3), 254-271. [Doi: 10.1177/0969776412442766](https://doi.org/10.1177/0969776412442766)
- Martinson, K. (1999). Martinson, K. (1999). Literature Review on Service Coordination and Integration in the Welfare and Workforce Development Systems. *The Urban Institute*.
- Mathieu, E., Matthys, J., Verhoest, K., & Rommel, J. (2021). Multilevel Regulatory Coordination: The Interplay Between European Union, Federal And Regional Regulatory Agencies. *Public Policy And Administration*, 36(3), 343-360. [Doi: 10.1177/0952076719886736](https://doi.org/10.1177/0952076719886736)
- Metcalf, Les. (1994). International Policy Coordination And Public Management Reform. *International Review of Administrative Sciences*, 20, 90-271. [Doi: 10.1177/002085239406000208](https://doi.org/10.1177/002085239406000208)
- Molenveld, A., Verhoest, K., Voets, J., & Steen, T. (2019). Images Of Coordination: How Implementing Organizations Perceive Coordination Arrangements. *Public Administration Review*, 80(1), 9-22. <https://doi.org/10.1111/puar.13136>
- Mulford, C. L., Rogers, D. L., Halpert, B., Benson, J. K., & Whetten, D. A. (1979). *Assessment of The Nature And Impact Of Coordination Between Organizations: Summary of A Research Network's Findings*. North Central Regional Center For Rural Development, Iowa State University.
- Muller, K. (2004). Sustainable Development: The Question of Integration and Coordination. *Journal Of Public Administration*, 39(3), 398-410.
- Muttalib, M. A. (1978). The Theory Of Coordination: Re-Discovered And Re-Formulated. *Indian Journal of Public Administration*, 24(2), 374-384. [Doi: 10.1177/0019556119780202](https://doi.org/10.1177/0019556119780202)
- Nikraftar, T., & Shokri, R. (2014). Dominant Concourse About Important Barriers to Promoting Coordination In Iranian Government Machinery. *Transforming Government: People, Process And Policy*, 8(3), 357-373. [Doi: 10.1108/TG-05-2013-0010](https://doi.org/10.1108/TG-05-2013-0010)
- North, D. C. (1991). Institution. *Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 97-112. [Doi: 10.1257/jep.5.1.97](https://doi.org/10.1257/jep.5.1.97)
- North, D. C. (2005), *Understanding The Process of Economic Change*, Princeton University Press.
- North, D. C., Wallis, J. J., Weingast, B. R. (2009). *Violence And Social Orders: A Conceptual*

- Framework For Interpreting Recorded Human History*. Cambridge University Press.
- Patnaik, S., & Shambu Prasad, C. (2021). Coordination In Multi-Actor Policy Implementation: Case Study of A Livelihood Enhancement Programme In India. *Development In Practice*, 31(4), 523–532. [Doi: 10.1080/09614524.2020.1861220](https://doi.org/10.1080/09614524.2020.1861220)
- Peters, B. G. (1998). Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination. *Public Administration*, 76(2), 295–311. [Doi: 10.1111/1467-9299.00102](https://doi.org/10.1111/1467-9299.00102)
- Peters, B. G. (2004). *The Search For Coordination And Coherence In Public Policy: Return To The Center?* Department of Political Science University of Pittsburgh.
- Peters, B. G. (2013). Toward Policy Coordination: Alternatives to Hierarchy. *Policy & Politics*, 41(4), 569–584. [Doi: 10.1332/030557312X655792](https://doi.org/10.1332/030557312X655792)
- Peters, B. G. (2015). *Pursuing Horizontal Management: The Politics of Public Sector*. Kansas: University Press of Kansas.
- Peters, B. G. (2018). The Challenge Of Policy Coordination. *Policy Design And Practice*, 1(1), 1–11. <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1437946>
- Pierre, J., & Peters, G. (2000). Governance, Politics and the State. Basingstoke: Macmillan.
- Reff Pedersen, A., Sehested, K., & Sørensen, E. (2011). Emerging Theoretical Understanding of Pluricentric Coordination in Public Governance. *The American Review of Public Administration*, 41(4), 375-394. <https://doi.org/10.1177/0275074010378159>
- Riggs, F. (1964). *Administration In Developing Countries; The Theory of Prismatic Society*. Houghton Mifflin Company, Boston.
- Ruesch, L., Tarakci, M., Besiou, M., & Van Quaquebeke, N. (2022). Orchestrating Coordination Among Humanitarian Organizations. *Production And Operations Management*, 31(5), 1977-1996. <https://doi.org/10.1111/poms.13660>
- Salmon, P., Stanton, N., Jenkins, D., & Walker, G. (2011). Coordination During Multi-Agency Emergency Response: Issues And Solutions. *Disaster Prevention And Management: An International Journal*, 20(2), 140–158. [Doi: 10.1108/09653561111126085](https://doi.org/10.1108/09653561111126085)
- Samaratunge, R., Neill, D. O., & Coghill, K. (2017). Building Horizontal Coordination In Sri Lanka. *Public Administration Development*, 37(5), 319-330. <https://doi.org/10.1002/pad.1812>
- Sandelowski, M.J., & Barroso, J. (2007). *Handbook For Synthesizing Qualitative Research*. New York: Springer
- Schein, E.H. (1984). Coming To A New Awareness of Organizational Culture. *Sloan Management Review*, 25, 3-16.
- Senninger, R., Finke, D., & Blom-Hansen, J. (2020). Coordination Inside Government Administrations: Lessons From The EU Commission. *Governance*, 34(3), 707–726. <https://doi.org/10.1111/gove.12525>
- Sheikholeslam, N., Danaeefard, H., Kordnaej, A. & Mortazavi, M. (2017). Exploring The Barriers of Coordination Between Iranian Public Organizations. *Public Organizations Management*, 5(4), 13-30. (In Persian) [Dor: 20.1001.1.2322522.1396.5.0.1.3](https://doi.org/20.1001.1.2322522.1396.5.0.1.3)
- Shridharan, L. (1990). Coordination In Development Administration. *Indian Journal Of Public Administration*, 36(2), 157–176. <https://doi.org/10.1177/0019556119900201>
- Singh, C. B. P. (1996). Coordination: The Achilles' Heel Of Development Administration. *Indian Journal of Industrial Relations*, 32(1), 86–99.
- Sohrabi, B., Azami, Y., & Yazdani, H. (2011). Pathology Of The Researches In The Field Of Islamic Management With Metasynthesis Approach. *Journal of Public Administration Perspectives*, 2(6), 9-24.
- Todaro, M. P., Stephen, C. Smith. (2021). *Economic Development*. 13th Edition. Pearson Education.
- Tongsawate, M., & Tips, W. E. J. (1988). Coordination Between Government And Voluntary Organizations (Ngos) In Thailand's Rural Development. *Public Administration And Development*, 8(4), 401–420. [Doi: 10.1002/pad.4230080404](https://doi.org/10.1002/pad.4230080404)
- Trein, P. (2024). Coordination in Public Policy. In: van Gerven, M., Rothmayr Allison, C., Schubert, K. (eds) *Encyclopedia of Public Policy*. Springer, Cham.

- Trein, P., & Tosun, J. (2019). Varieties Of Public-Private Policy Coordination: How The Political Economy Affects Multi-Actor Implementation. *Public Policy And Administration*, 36(3), 379–400. Doi: [10.1177/0952076719889099](https://doi.org/10.1177/0952076719889099)
- Verhoest, K., Peters, G. B., Beuselinck, E., Meyers, F., & Bouckaert, G. (2005, January). How coordination and control of public organizations by government interrelate: an analytical and empirical exploration. In *SCANCOR/SOG workshop 'Autonomization of the state: from integrated administrative models to single purpose organizations'*, Date: 2005/04/01-2005/04/02, Location: Stanford.
- Wegrich, K., & Štimac, V. (2014). *Coordination Capacity*. In *The Problem-Solving Capacity of The Modern State: Governance Challenges And Administrative Capacities* (Pp. 41–62). Oxford: Oxford University Press.
- Wood, L. C. (2010). *Effective Horizontal Coordination; Bridging The Barriers To Effective Supply Chain Management*. The Doctoral Thesis. The University of Auckland.
- Zimmer, L. (2006). Qualitative Meta-Synthesis: A Question of Dialoguing with Texts. *Methodological Issues in Nursing Research*, 53(3), 311-318. DOI:[10.1111/j.1365-2648.2006.03721.x](https://doi.org/10.1111/j.1365-2648.2006.03721.x)