

اجراپژوهی در سیاستگذاری عمومی؛ موانع اجرای مطلوب برنامه چهارم توسعه در حوزه سلامت و فرهنگ

کیومرث اشتریان*

دانشیار سیاستگذاری عمومی دانشگاه تهران

سمانه کشوردوست

دکترای سیاستگذاری عمومی دانشگاه تهران

مجید فراهانی

(تاریخ دریافت: ۹۳/۱۰/۲ تاریخ پذیرش: ۹۴/۲/۴)

چکیده

این مقاله پس از بررسی عدم اجرای مطلوب برنامه چهارم توسعه (گزارش عملکرد برنامه چهارم توسعه در حوزه فرهنگ، ۱۳۹۱)؛ با هدف احصاء مهم‌ترین موانع اجرای برنامه چهارم توسعه در دو حوزه سلامت و فرهنگ با رویکرد استقرایی و استفاده از روش تحقیق کیفی و تکنیک مصاحبه عمیق با صاحب‌نظران کلیدی و مجریان برنامه چهارم توسعه به بیان مهم‌ترین عوامل و موانع اجرای این برنامه می‌پردازد. این عوامل عبارتند از: فقدان تعهد و اراده سیاسی دولت، نیروی انسانی ناکارآمد و ضعف در آموزش مجریان، ضعف نظارت و ارزیابی ناآشنایی مجریان با برنامه، ایرادات مربوط به قانون برنامه، ضعف منابع مالی و بودجه و در نهایت دستگاه اجرایی نامناسب.

واژگان کلیدی: اجراپژوهی، عوامل و موانع اجرا، قانون برنامه چهارم توسعه.

مقدمه

اجرا^۱ یکی از مهم‌ترین مراحل چرخه سیاستگذاری عمومی^۲ است و اجراپژوهی یکی از شیوه‌های بررسی میزان اجرا و تحقق برنامه‌ها و مقاصد دولتی می‌باشد (Fischer et al., 2007).

اجراپژوهی به این موضوع اساسی می‌پردازد که اهداف و مقاصد برنامه‌های دولتی تا چه حد و طی چه فرایندی محقق می‌شوند. به همین دلیل این موضوع یکی از مهم‌ترین مطالعات علوم سیاسی را تشکیل می‌دهد.

اجرای سیاست^۳ به معنی پیاده‌سازی یک تصمیم سیاستی اساسی که معمولاً در یک قانون موضوعه مندرج بوده ولی می‌تواند در شکل دستورات اجرایی یا تصمیمات قضایی نیز باشد (Mazmanian and Sabatier, 1983).

در ایران، یکی از عمده‌ترین مسایل کشور مربوط به اجرای قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه است. این برنامه‌ها به طور مشخص برای توسعه همه جانبه کشور در یک دوره پنج‌ساله تدوین و تصویب می‌شوند. در کشور ما قوانین برنامه‌های توسعه طی فرایندی طولانی در گذار از چرخه عظیمی شامل رهبری، مجمع تشخیص مصلحت، دولت و مجلس تصویب می‌شود (آسیب شناسی برنامه‌های توسعه، ۱۳۸۸) و زمان و هزینه بسیار زیادی به آن اختصاص داده می‌شود و به این ترتیب اجرای درست چنین برنامه‌ای بسیار ضروری می‌نماید؛ علاوه بر آن بررسی میزان تحقق برنامه‌های توسعه و همچنین بررسی علل و موانع تحقق مطلوب برنامه‌ها جزء اولویت‌های پژوهشی محسوب می‌شود و البته گاهی آن‌چنان که باید به آن پرداخته نمی‌شود. دکتر کیومرث اشتریان در یک تحقیق کمی به بررسی میزان اجرای برنامه چهارم توسعه پرداخته است که نتایج آن نشان می‌دهد ۶۹ درصد از مخاطبان، میزان موفقیت اجرای برنامه چهارم توسعه را کم و خیلی کم و ۲۹ درصد موفقیت آن را متوسط دانسته‌اند. (اشتریان، ۱۳۸۹) همین امر و وجود خلاء در حوزه اجراپژوهی برنامه‌های توسعه و هزینه‌های جاری کشور که صرف اجرای برنامه‌های توسعه شده و عدم دست‌ابی به نتایج مطلوب انگیزه انجام این تحقیق و کشف علل و موانع اصلی اجرای برنامه چهارم توسعه گردید.

1- Implementation

2-Pubic Policy

3-Policy Implementation

روشن‌شناسی

این مقاله با رویکرد استقرایی و استفاده از روش کیفی و تکنیک مصاحبه در پی احصاء مهم‌ترین موانع اجرای برنامه چهارم توسعه در دو حوزه سلامت و فرهنگ است. روش مورد استفاده در این مقاله استفاده از روش تحقیق کیفی می‌باشد. در این روش برای حفظ فاصله با موضوع و اجتناب از پیش‌داوری، نویسندگان با دقت و مهارت نظری به کسب اطلاعات معتبر از طریق مصاحبه با متخصصان و مدیران کلیدی اجرای برنامه پرداختند. اجزای عمده تشکیل‌دهنده این تحقیق شامل سه بخش می‌باشد: بخش اول شامل کسب داده‌های معتبر است که از طریق مصاحبه گردآوری شده‌اند. در طی این فرایند، مصاحبه‌ها به صورت عمیق و با سوالات باز به گونه‌ای انجام می‌شد که با جلب اعتماد مصاحبه‌شونده، اطلاعات بسیار مفیدی در اختیار پژوهش‌گران قرار گرفته که برای حفظ صداقت از بیان نام مصاحبه‌شوندگان اجتناب می‌شود. بخش دوم مشتمل بر روش تفسیری برای تحلیل داده‌ها است که بر قابلیت‌های استدلالی و تحلیلی پژوهش‌گر استوار است و به مفهوم‌پردازی و دسته‌بندی داده‌های حاصل از مصاحبه‌ها می‌پردازد (آنسلم استرواس و جولیت کوربین، ۱۳۸۷). هنگام تجزیه و تحلیل یافته‌ها از آنجا که نیاز به توصیف صحیح می‌باشد بیان ریز موارد بیان شده ممکن نیست به همین جهت نیاز به تلخیص داده‌ها و منظم نمودن موارد و حذف حواشی الزامی می‌نمود که در این مرحله انجام گرفته است. بیان و ارائه گزارش نهایی سومین بخش این تحقیق کیفی را شامل می‌شود که در ادامه به آن می‌پردازیم (بازرگان، ۱۳۷۸).

موانع اجرای مطلوب برنامه چهارم توسعه

۱. فقدان تعهد و اراده سیاسی دولت در اجرای برنامه

یکی از موانع عمده اجرای موثر قانون برنامه چهارم توسعه در کشور فقدان تعهد و اراده سیاسی دولت برای اجرای برنامه قلمداد می‌گردد. اراده سیاسی دولت برخاسته از قدرت حاکمیت است و نقش عمده‌ای در اجرای سیاست‌ها دارد. به عبارت دیگر مفهوم اراده سیاسی دولت به خواست دولت برای انجام و یا عدم انجام سیاست‌ها اطلاق می‌گردد و این مسئله زمانی بیش از پیش نمایان می‌گردد که سیاست‌هایی که خارج از حیطه قوه مجریه تدوین و تصویب می‌گردند برای اجرا به دولت سپرده می‌شوند. این مسئله در ارتباط با دولت نهم که عهده‌دار اجرای برنامه چهارم بود بیشتر نمایان می‌شود زیرا علاوه بر تصویب این برنامه در

خارج از چارچوب دولت؛ مشکل اصلی تغییر دولت نیز بود به این معنی که برنامه چهارم در دولت هشتم تدوین شده بود اما اجرای آن به دولت نهم سپرده شد. صاحب‌نظران در این زمینه معتقدند دولت در ابتدا در برابر برنامه‌ای قرار گرفت که به لحاظ ایدئولوژیک و به سبب عدم انطباق مبانی فکری تدوین‌کنندگان آن، خود را متمایل به اجرای آن نمی‌دید. محتوای برنامه را بخصوص در بخش فرهنگ ضد دین و ضد ارزش تلقی می‌نمود و این تصور وجود داشت که برنامه نانوشته دولت باید اجرا شود اما به مرور زمان عقلانیتی به وجود آمد که از ظرفیت‌های موجود در احکام برنامه می‌توان استفاده کرد و به همین منظور از بخش‌هایی از برنامه را که جهت حل مشکلات دولت راهکارهایی ارائه می‌داد استفاده می‌نمود.

یکی دیگر از مسایل حائز اهمیت در این زمینه این است که نظام سیاستگذاری در جمهوری اسلامی ایران برای استحکام بخشیدن به اراده‌ی سیاسی به تدوین سیاست‌های کلی نظام و ابلاغ آن توسط مقام معظم رهبری مبادرت نموده است تا بدین وسیله هم‌هی ارکان حاکمیت را متعهد به اجرای اهداف واحدی بنماید. سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی مکانیسم وحدت‌بخش و تحقق‌بخش اراده‌ی سیاسی برای اجرای سیاست‌ها به شمار می‌رود. اما این اسناد برای آن‌که تحقق‌بخش اراده سیاسی باشند خود نباید نابسامانی و پراکندگی را ترویج دهند و یا تبدیل به ابزاری شوند که مانع شکل‌گیری اراده سیاسی گردد. به طریقی متناقض‌نما این اسناد که برای شکل‌گیری اراده سیاسی بوجود آمده‌اند خود به مانعی برای اراده سیاسی تبدیل شده‌اند، چرا که تکثر و تنوعی را در سیاست‌ها پایه‌گذاری کرده‌اند که باعث شده تا اهداف مشخص و محدودی فراروی مجریان قرار نداشته باشد و تفرقه سیاسی نهادینه شود.

به بیان دیگر شکل‌گیری اراده‌ی سیاسی فقط ناشی از هماهنگی و همکاری قوای حاکمیتی نیست بلکه ناشی از تمرکز این همکاری‌ها بر معدودی از اهداف مشخص سیاستی نیز هست. به همین منظور زمانی که سیاست‌های معینی برای توسعه کشور در بخش‌های گوناگون تدوین می‌گردد وظیفه کلیه نهادها و بالخصوص سازمان‌های مجری است که بدون توجه به میل شخصی و پیروی از سلايق گوناگون اجرای آن‌ها را در اولویت برنامه‌ها و اهداف خود قرار دهند.

۲. نیروی انسانی ناکارآمد و ضعف در آموزش مجریان

در دهه‌های اخیر به منابع انسانی به عنوان عنصری هوشمند توجه شده است که با مهارت و خلاقیت خود نقش اساسی در موفقیت کشور در راستای دست‌ابی به اهداف خود ایفا

می‌کند. نیروی انسانی کارآمد در یک کشور جزء سرمایه‌های ارزشمند آن کشور به‌شمار می‌آید. اساساً "سرمایه دانش" از "سرمایه تولید" بسیار مهم‌تر است. کشورهای درحال توسعه از سرمایه انسانی، بیش از سرمایه فیزیکی بهره دارند. بر اساس آمار، سرمایه انسانی، نقش اول ثروت‌آفرینی در کشورهای توسعه یافته را با ۶۷ درصد به خود اختصاص داده است، درحالی‌که سهم منابع طبیعی و فیزیکی صرفاً ۳۳ درصد است. این سرمایه انسانی است که می‌تواند به‌عنوان پشتوانه حرکت‌های بزرگ اجتماعی قرن بیست و یکم قرار گیرد. توسعه پایدار، انسان‌محور است و با توجه به گستردگی مباحث و قابلیت‌های بسیار آن به سرعت به مهم‌ترین مناظره کنونی و نیز یکی از مهم‌ترین چالش‌های دهه‌های اخیر تبدیل شده است. مطالعات و تجربیات بین‌المللی، جملگی مبین و مؤید این نکته است که توسعه پایدار و همه جانبه، الزاماً باید از بستر نیروی انسانی بگذرد و پیش‌شرط توفیق، تثبیت و تداوم هر گونه توسعه و تحولی، سرمایه‌گذاری در توسعه انسانی به منزله رکن و هسته اصلی و محوری آن است در حال حاضر چالش اصلی کشورهای عقب مانده که سرشار از منابع غنی طبیعی هستند، نبود نیروی انسانی توانمند و نداشتن دانایی، علم و دانش استفاده از این منابع است. قدرت ملتها در گرو کیفیت سرمایه انسانی و دانش آنها است و این دانش و دانایی است که نقش تعیین‌کننده‌ای در قدرت و تسلط ملتها دارد. جدیدترین آمار منتشر شده از سوی برنامه توسعه سازمان ملل متحد (UNDP) نشان می‌دهد که سهم نیروی انسانی در ثروت کشورها، در ژاپن ۸۰، آلمان و اسپانیا ۷۸ و ترکیه ۷۲ درصد است.

بر اساس نظریات صاحب‌نظران، دولت نهم در ابتدای راه، یک انقلاب مدیریتی به راه انداختن به گونه‌ای که بیشتر کارشناسان تغییر کردند. این واقعیت غیرقابل کتمان است که سیاسی‌کاری در انتخاب و گزینش مدیران، یکی از مهم‌ترین موانع اجرای برنامه به‌شمار می‌آید. لحاظ نمودن گرایش‌های سیاسی، میزان حضور در ستادهای انتخاباتی، وابستگی به مدیران اجرایی و پارامترهای دیگر از جمله عواملی است که افراد نخبه، صاحب نظر، کارآمد، فعال و تأثیرگذار همیشه در این روند در حواشی قرار گرفته و به دور از بهره‌گیری از توان ذهنی و عملی فقط از عهده امورات جزئی و روزانه برمی‌آیند. و کارشناسان جدید زمانی که وارد کار شدند بدون دانش و مهارت و خالی از تجربه بودند و در این میان آموزشی نیز به آنها داده نشد و همین امر یکی از بزرگترین موانع اجرا به‌شمار می‌رود. نبود آموزش‌های کافی در چارچوب دوره‌های عمومی، تخصصی و آکادمیک نیروی انسانی را فرسوده می‌کند و نبود آموزش علاوه بر حذف انگیزه و پویایی در سازمان‌ها، افت کیفیت خدمات را نیز به دنبال دارد.

یکی دیگر از آفت‌های این شیوه، عدم تسلط مدیران غیرمرتبط و غیرمتخصص بر وظایف محوله و در نتیجه، هزرتن نیروی انسانی تحت مجموعه و نبود انگیزه لازم کاری در حوزه مربوطه است که در نتیجه به ناکارآمد شدن برخی سازمانها منجر گردیده است. کارآمدی نیروی انسانی علاوه بر تخصص آنها، به مهارت و دانش آنها نیز بستگی دارد (اشتریان، ۱۳۸۹) که این مهارت و دانش اگر با تجربه همراه شود اجرا را قرین‌کاری می‌سازد. اما علاوه بر موارد ذکر شده، آموزش نیز نقش بسزایی در ایجاد تخصص و دانش حرفه‌ای مجریان دارد. به عبات دیگر سازمان‌های مجری باید به طور روتین برنامه‌هایی برای دانش‌افزایی و آموزش مجریان در نظر بگیرند. ناکارآمدی مدیران و توجه اندک به این موضوع یکی از موانع عمده اجرای موثر برنامه چهارم توسعه قلمداد می‌گردد.

۳. نظارت و ارزیابی

علی‌رغم اهمیت وافر نظارت بر برنامه توسعه، بسیاری از وظایف نظارتی نهادهای مختلف یا فاقد تعریف و تعیین محدوده یا ابزار نظارتی است یا دارای تداخل می‌باشد. به طور مثال علی‌رغم وظایف نظارتی دیوان محاسبات، وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت نظام و... ساز و کار نظارتی دائمی برای نظارت معنادار و توسعه‌ای و اعمال اصلاحات وجود ندارد (آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه، ۱۳۸۸).

طبق قانون اساسی مهم‌ترین نهاد ناظر بر عملکرد دولت به عنوان مجری برنامه توسعه مجلس شورای اسلامی است و مهم‌ترین بازوی مجلس نیز برای حسابرسی مالی دقیق عملکرد دولت، دیوان محاسبات است. اما تجربه نشان داده است گزارش‌های تفریغ بودجه که چگونگی هزینه‌کرد بیت‌المال را نشان می‌دهد با بی‌توجهی نمایندگان روبرو می‌شود.

ارزیابی، از مهم‌ترین مراحل چرخه سیاستگذاری عمومی است که متأسفانه آن چنان‌که باید به آن پرداخته نمی‌شود. ارزیابی، سیاست‌فعالیتی است که برای جمع‌آوری، تجزیه و تحلیل و تفسیر اطلاعات مربوط به طراحی و تدوین سیاست‌ها، اجرای سیاست‌ها و نتایج و دستاوردهای آنها طراحی می‌گردد.

ارزیابی، معمولاً به منظور تامین مقاصد سیاسی، اداری و مدیریتی، برنامه‌ریزی، تدوین و تفسیر سیاست‌ها و توجیه مالی سیاست‌ها انجام می‌گیرد.

اگر چه ممکن است گاهی هر سه منظور تلفیق گردد اما متأسفانه ارزیابی که توسط خود دستگاه‌ها صورت می‌گیرد چندان قابل اعتماد نیست.

ارزیابی سیستماتیک دولت نیز که به وسیله معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری انجام می‌شود به لحاظ روش‌شناختی دچار مشکل است. زیرا وظیفه تدوین برنامه، تخصیص بودجه و نظارت بر برنامه همگی بر عهده یک نهاد است. بالطبع نتایج ارزیابی عملکرد همان می‌شود که امروزه به اسم گزارش‌های عملکرد توسط خود دستگاه‌ها ارائه می‌شود و عمدتاً چیزی غیر از تعریف و توجیه نیست.

بر اساس ماده ۱۵۷ قانون برنامه چهارم، رئیس‌جمهور موظف است سالیانه گزارش نظارت و ارزیابی پیشرفت برنامه را تهیه و به مجلس ارائه دهد. اما به دلیل حجم بالای گزارش‌های مذکور (ناشی از حجم بالای برنامه که در آخرین مورد بالغ بر ۱۷۰۰ صفحه است عملاً امکان بررسی کامل آن به آسانی میسر نیست. در عین حال نحوه تنظیم گزارش‌ها نیز، هم به لحاظ روش‌شناختی و هم به لحاظ محتوی ایرادات فراوانی دارد. مثلاً میزان توفیق سیاست‌های اجرا شده صرفاً با بیان عبارات کلی "ثمر بخش بوده است" نشان داده شده است که بالطبع کافی نیست.

از نظر صاحب‌نظران علت وجود مشکلات پایدار و حل نشدن مشکلات طی فرایندهای برنامه، عدم وجود ارزیابی درست از برنامه است و همین امر سبب می‌شود تنها برای عدم اجرای برنامه‌ها به یافتن مقصر اکتفا شود. اگر برنامه‌های توسعه را با هم مقایسه کنیم می‌بینیم که ۷۰ سال است یک مشکل وجود دارد و حل نمی‌شود و در برنامه بعدی به گونه دیگر تکرار می‌شود.

۴. ناآشنایی مجریان با برنامه

یکی دیگر از عوامل مرتبط با اجرا، آشنایی مجریان با فرایند و اهداف برنامه است. در حالی که متأسفانه این موضوع در دستگاه‌های اداری به ندرت به چشم می‌خورد. یکی از مصاحبه‌شوندگان در این زمینه به بیان فرایند جالبی از انقلاب اداری در ابتدای دوره دولت نهم پرداخته است: "زمانی که دولت نهم روی کار آمد تغییرات وسیعی در سطح مدیریت وزارتخانه و دستگاه‌های اداری دادند و منابع انسانی بسیار تغییر کرد، به گونه‌ای که شاید ۹۹ درصد افراد تغییر کردند. افراد جدیدی آمدند و این به معنی عدم توجیه و اطلاعات مدیران از برنامه چهارم بود، یعنی یک بدنه مجری که در سطح مدیران سطح بالا و وزارتخانه‌ها بودند و از برنامه بی‌اطلاع بودند و مسائلشان این بود که سیاست‌های رئیس‌جمهور جدید را اجرا کنند نه برنامه را." این مسئله زمانی که با عدم دانش از برنامه و تجربه لازم همراه شود اجرای برنامه را با ضعف‌هایی روبرو می‌کند. از دید صاحب‌نظران، کارشناسان جدیدی که وارد وزارتخانه شدند یک دوره احتیاط را سپری می‌کردند زیرا

بسیاری از ساختارها در معرض تخریب بود و به همین دلیل این موضوع ناآشنایی با برنامه بسیار تاثیرگذار بود.

یکی از مباحثی که در قالب این موضوع مطرح می‌شود این است که برای اجرای موفق یک برنامه لازم است توسط خود ذی‌نفعان و یا به عبارتی مجریان تدوین شده باشد. به عبارت دیگر یکی از مسائلی که اجرای موفق برنامه را تضمین می‌کند این است که مجریان در تدوین برنامه نقش داشته باشند. زمانی که مجریان خود در تدوین برنامه نقشی داشته باشند دانش آن‌ها از موضوع گسترده شده و علاوه بر این انگیزه‌ای برای اجرا به آن‌ها می‌دهد، زیرا از نظر روانشناسی پتانسیل اجرایی فرد برای انجام کاری که خود در ایجاد آن نقشی داشته بسیار بالاتر از زمانی است که کاری را به اجبار بر عهده او نهاده باشند.

از نگاه صاحب‌نظران زمانی که مدیر نقشی در تدوین برنامه نداشته باشد، اولویت‌های او با اولویت‌های برنامه فاصله می‌گیرد. زیرا او ترجیح می‌دهد اولویت‌های خود را دنبال کند تا در دوره کوتاه مدیریتی خود، نامی ماندگار از خود بر جا گذارد.

یکی دیگر از نکات مورد توجه در این موضوع این است که برنامه‌ای که توسط خود مجریان تدوین شده باشد از ضمانت اجرایی بسیار بالاتری برخوردار است، زیرا هیچ کس بیش از مجریان نقاط ضعف و قدرت یک بخش را نمی‌شناسد، چون مجریان در آن بخش فعال هستند و از لایه‌های زیرین و پنهانی آن باخبرند، اما سیاست‌گذاران تنها ناظر بر آن بخش هستند و مطمئناً به اندازه مجریان از زیر و بم‌ها و فرایندهای موجود در آن بخش آگاهی ندارند.

۵. ایرادات قانون برنامه

تا این جا به اختصار به بررسی دو مشکل عمده در اجرای برنامه چهارم پرداختیم که شامل مشکلات مربوط به مجری و مشکلات مربوط به ساختار اجرایی بود. یکی دیگر از مشکلاتی که اجرای برنامه چهارم را با اختلال مواجه کرد مربوط به مشکلات مرتبط با خود برنامه چهارم بود. طبق نظر کارشناسان، بخش‌های زیادی از برنامه هم در حوزه فرهنگ و هم در حوزه سلامت به شدت آرمانی بوده و همین مسئله اجرای آن را با مشکلاتی مواجه ساخت.

یکی از موضوعاتی که جای تامل دارد این است که مواردی که به عنوان قانون یا سیاست آمده تا چه حد قابل اجراست؟ گاهی موضوعات به حدی انتزاعی و آرمانی هستند که اساساً قابلیت اجرایی ندارند. مثلاً در قانون برنامه چهارم در بخش سلامت ماده ۹۰ آمده بود که باید سهم مردم از هزینه‌های سلامت به ۳۰٪ برسد. این ماده نیاز به مداخله گسترده‌ای در بیمه و افزایش اعتبارات دولت و کاهش هزینه‌های مردم دارد و برای اجرا باید مداخلات وسیعی

صورت بگیرد که تأثیرات عظیم اجتماعی و فرهنگی دارد تا این هدف تحقق پیدا کند. بنابراین شاید آرمانی بودن این موضوع باعث عدم تحقق آن شده است. و عدم اجرای این ماده سبب شد که دوباره در قانون برنامه پنجم نیز تکرار شود.

از دید صاحب نظران یکی دیگر از ایرادات مربوط به قانون برنامه این است که این قوانین خوب نوشته نمی شوند و راهنمای اجرای شفاف ندارند و یکی از مهم ترین ایرادات وارد بر برنامه، ویژگی خاص فرهنگی مربوط به سیاستمداران است که به دلیل مطالبات تاریخی گسترده و بر زمین مانده در ایران سیاست گذاران ترجیح می دهند طی یک برنامه، همه خواسته ها را با هم، زود و رایگان بدست آورند و این خلاف اجرای یک برنامه یا راه حل است. زیرا در وهله اول این مسئله سبب بروز تضادها می شود که خود به سبب معرفت شناسی و روشی، اجرای برنامه را با مشکل مواجه می نماید. این ویژگی جاه طلبی، خود را در انتخاب راه حل ها برای مشکلات و اجرا نشان می دهد و در نهایت چون ظرفیت و توان و حوصله مجریان کم است، اجرا نیز آن طور که باید صورت نمی گیرد.

۶. منابع مالی و بودجه

معمولاً به حسب ظاهر به نظر می رسد علت عدم اجرای بسیاری از برنامه ها و پروژه ها کمبود منابع مالی و بودجه است. این مسئله تا اندازه ای مبهم جلوه می کند. زیرا در واقع اگرچه مساله بودجه و منابع مالی یکی از عوامل موثر و مرتبط با اجراست اما تأثیر آن معمولاً بیش از اندازه برآورد می شود.

"اگرچه لازم است منابع اختصاص داده شده به موقع و به اندازه مناسب در اختیار سازمان های مجری قرار بگیرد اما منابع مالی جزء عواملی است که همیشه در بوق و کرنا قرار می گیرد و ضعف همه عوامل در پشت منابع پنهان می شود."

برای حل این مسئله آنچه در نظر گرفته شد این است که ارتباط برنامه های پنج ساله با بودجه سالیانه باید قوی و ارگانیک باشد. یعنی اگر برنامه را در مقطع پنج ساله خرد نموده، و تعیین شود که در قالب پنج سال چه اهداف و سیاست هایی از برنامه را، هر کدام در چه مقطعی و با چه بودجه ای و به چه روشی قرار است انجام شود و در واقع به برنامه عملیاتی تبدیل شود، اجرا و بودجه مربوط به آن بسیار دقیق تر قابل بررسی و انجام است. یکی از موانع اصلی در اجرای برنامه چهارم این است که لینک بین بودجه سالیانه و بودجه برنامه به شکل قوی وجود نداشت که در برنامه پنجم سعی بر این بود که انجام شود.

از نظر صاحب نظران، بودجه محدود یکی از موانع اجرای برنامه چهارم است علاوه بر هماهنگ نبودن ساختار بودجه و احکام برنامه، میزان بودجه تخصیص داده شده نیز مقداری

نبود که اجرا را تضمین کند. هم بودجه محدود بود و هم ضوابط، نحوه اجرای بودجه را محدود نموده بود (همراه قانون بودجه ضوابطی است که دیوان محاسبات و سازمان بازرسی و ذی حساب مکلف است که ضوابط را چک کند و بعد اجازه اجرای بودجه را بدهد)، و این ضوابط بسیار دست و پا گیر است و فرصت‌ها را از بین می‌برد. افراد فعال در حوزه فرهنگ روحیه خاصی دارند که نظام دیگری از بودجه و هزینه‌کرد را می‌طلبند تا جلوی فعالیت‌ها و خلاقیت‌های هنرمندان گرفته نشود. اما متأسفانه نظام بودجه برنامه چهارم این گونه نبوده و اجرا را با اختلالاتی مواجه نمود.

۷. دستگاه اجرایی نامناسب

ساختارهای تشکیلاتی ابزارهای مهمی برای اجرای سیاست‌های عمومی هستند و سازمان‌دهی و باز تعریف نقش‌های آن‌ها و اصلاح مستمر آن از لوازم اجرا محسوب می‌شود (اشتریان، ۱۳۸۹). به عبارت دیگر دستگاه تعریف شده برای اجرای یک سیاست و یا قانون باید متناسب و هماهنگ با آن سیاست باشد و در غیر این صورت یا سازمان باید انعطاف‌پذیری لازم را برای اجرای سیاست از خود نشان دهد و یا قانون متناسب با سازمان اداری سخت تغییر و تعدیل شود.

به طور کلی دستگاه‌های اجرایی ناپایدار می‌باشند و برنامه توسعه نیازمند دستگاه اجرایی پایدار است. یکی از موارد مطرح در قانون خدمات کشوری این است که برای اجرای برنامه می‌توان دستگاه اجرایی را تغییر داد. متأسفانه ساختار دستگاه‌های اجرایی بسیار سخت می‌باشد و این شیوه باید تغییر کند و به مدلی تبدیل شود که بخشی از دستگاه اجرایی از میزانی از انعطاف برخوردار باشد که در مواقع لازم تغییر کند.

این پدیده که در بیشتر دستگاه‌های اجرایی وجود دارد نشان‌دهنده عدم تطبیق ساختار تشکیلاتی و دستگاه‌ها با وظایف محوله و سیاست‌های قانون برنامه است و خود از عوامل عدم موفقیت اجرای سیاست‌های عمومی است. کیومرث اشتریان در کتاب اجراپژوهی این عامل را مورد بررسی قرار داده است. ۸۰ درصد از پاسخ دهندگان، ساختار اجرایی نامناسب اداری را مانع مهمی در برابر اجرای موفق برنامه‌های توسعه می‌دانند (اشتریان، ۱۳۸۹).

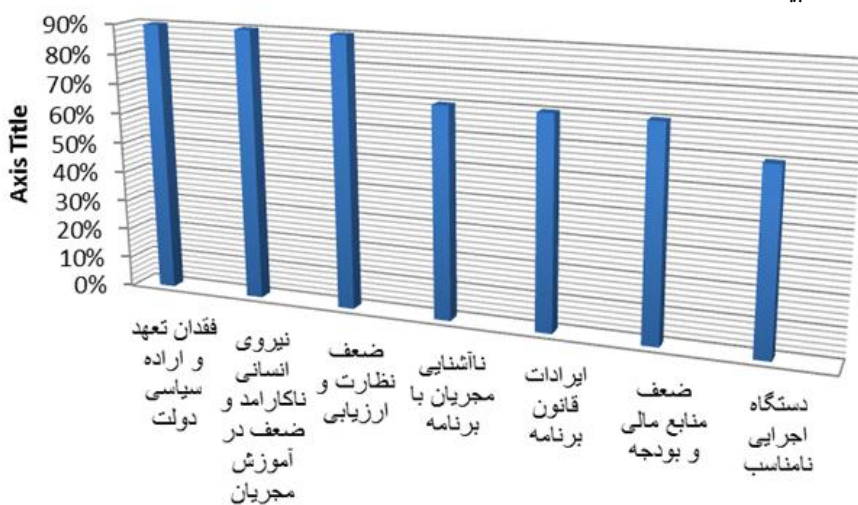
یافته‌ها

در این بخش با استفاده تحلیل تفسیری از مصاحبه با مدیران کل وزارتخانه‌ها و مدیران ارشدی که در اجرای برنامه چهارم توسعه در دو وزارتخانه فرهنگ و ارشاد اسلامی و

وزارتخانه بهداشت و آموزش پزشکی نقش کلیدی ایفا کردند، به بررسی و احصاء عوامل موثر بر اجرای برنامه چهارم توسعه پرداختیم.

عواملی که بیشترین تعداد دفعات را در بین نظرات مصاحبه شونده‌گان داشتند و به عنوان مهم‌ترین موانع اجرا در ارتباط با برنامه چهارم توسعه قابل شناسایی هستند، عبارتند از:

- ۱- فقدان تعهد و اراده سیاسی دولت که ۹۰٪ مصاحبه شونده‌گان این عامل را بیان داشتند.
- ۲- نیروی انسانی ناکارآمد و ضعف در آموزش مجریان؛ ۹۰٪ مصاحبه شونده‌گان این عامل را جزء عوامل موثر بیان نمودند.
- ۳- ضعف نظارت و ارزیابی که ۹۰٪ مصاحبه شونده‌گان این عامل را نیز بیان داشتند.
- ۴- ناآشنایی مجریان با برنامه، چهارمین عاملی است که ۷۰٪ مصاحبه شونده‌گان آن را جزء عوامل اثرگذار بر اجرا ارزیابی نموده‌اند.
- ۵- ایرادات مربوط به قانون برنامه را ۷۰٪ مصاحبه شونده‌گان بیان نمودند.
- ۶- ضعف منابع مالی و بودجه جزء عوامل اثرگذاری است که ۷۰٪ مصاحبه شونده‌گان به آن توجه نموده‌اند.
- ۷- دستگاه اجرایی نامناسب نیز به عنوان آخرین عامل موثر بر اجرا توسط ۶۰٪ از مصاحبه شونده‌گان بیان شد.



شکل ۱- عوامل موثر بر ضعف اجرای برنامه چهارم توسعه

نتایج

این مقاله به اصلی‌ترین موانع اجرای برنامه چهارم از دید صاحب‌نظران و مجریان کلیدی برنامه در دو حوزه فرهنگ و سلامت پرداخته است. موارد مشترکی که بیشترین میزان تکرار را در بین نظرات مصاحبه‌شوندگان داشتند در مقاله به ترتیب اولویت بیان شدند. اما باید دانست این عوامل مهم‌ترین و نه تمامی عوامل دخیل در اجرای سیاست‌ها بوده‌اند. به همین منظور سعی در شناسایی تمام عوامل دخیل در اجرا و همچنین اهتمام به حل مشکلات فوق‌گامی است در جهت رسیدن به اهداف کلان برنامه‌های توسعه و کمک به تهیه و تدوین مطلوب‌تر برنامه‌های توسعه به گونه‌ای که قابلیت بیشتری برای اجرا داشته باشد.

منابع

- ۱- اشتریان، کیومرث (۱۳۸۷) *اجراپژوهی، چالش‌های اجرای سیاستگذاری عمومی در ایران*، پروژه اجرای شده در دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- ۲- اصول روش تحقیق کیفی نظریه‌مبنایی رویه‌ها و شیوه‌ها (۱۳۸۷) استراس، آنسلم و کوربین، جولیت، ترجمه بیوک محمدی، تهران، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی.
- ۳- بازرگان، عباس (۱۳۷۸) *مقدمه‌ای بر روش‌های تحقیق کیفی و آمیخته*. تهران: نشر دیدار.
- ۴- عزیزخانی، فاطمه، قاسمی، محمد، زمانی، رضا (۱۳۸۸) *درباره برنامه پنجم توسعه: ۱- آسیب شناسی برنامه‌ها توسعه در ایران*، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- ۵- گزارش عملکرد برنامه چهارم توسعه در حوزه فرهنگ (۱۳۹۱) تهران: انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
- 6- Fischer, Frank, Gerald J. Miller, Mara S. Sidney (2007) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* *CRC Press Taylor and Francis Group.
- 7- Mazmanian, Daniel A., and Paul A. Sabatier (1983) *Implementation and Public Policy*. Glenville, IL: Scott, Foreman. (Republished in 1989 by University Press of American, Lanham, MD).