



فصلنامه علمی - پژوهشی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۴، شماره ۱، بهار ۱۳۹۷، صفحات ۱۴۲-۱۲۷

بررسی موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی در سازمان‌های دولتی با استفاده از روش فراترکیب

حسن رنگریز

دانشیار مدیریت منابع انسانی دانشگاه خوارزمی

مهدی خیراندیش

دانشیار مدیریت منابع انسانی دانشگاه شهید ستاری

سلیمه لطیفی جلیسه^۱

دکتری مدیریت دولتی دانشگاه خوارزمی

(تاریخ دریافت: ۹۶/۷/۲۸ - تاریخ پذیرش: ۹۶/۱۰/۲۸)

چکیده

هدف تحقیق حاضر، ارائه الگوی موانع اجرای خط‌مشی در سازمان‌های دولتی با استفاده از روش فراترکیب می‌باشد. از طریق تحلیل محتوای مقالات مرتبط، ابعاد و گداهای الگو، استخراج و میزان اهمیت هر یک به کمک روش کمی آنتروپی شانون تعیین شد. نتایج تحلیل داده‌ها نشان داد که موانع مربوط به تدوین خط‌مشی (۶ مولفه)، مجریان خط‌مشی (۴ مولفه)، مدیریتی (۶ مولفه)، ساختاری (۸ مولفه)، منابع مالی، اطلاعاتی و فناورانه (۴ مولفه) و محیطی (۷ مولفه) از مهم‌ترین موانع اجرای خط‌مشی در سازمان‌های دولتی ایران محسوب می‌شوند. شاخص‌های تعامل نامناسب اداره و اجرا، فقدان مبنای تئوریک مناسب برای خط‌مشی، فناوری اطلاعات ضعیف، ویژگی شخصی مجریان، ابزار اجرای نامناسب، سیستم نظارتی نامناسب، هماهنگی ناکافی در اجرا به ترتیب بیشترین ضریب اهمیت را دارند.

واژگان کلیدی: خط‌مشی‌گذاری، اجرا، موانع، فراترکیب، سازمان‌های دولتی

مقدمه

اجرای خط‌مشی یکی از مسائل اساسی فراروی سازمان‌های دولتی است؛ زیرا توانمندی دولت در اجرای مقاصدش به ساماندهی و اجرای موفق خط‌مشی‌هایی وابسته است که تدوین کرده است (قلی‌پور و دیگران، ۱۳۹۰: ۱۰۴). اجرای خط‌مشی به‌عنوان یکی از مراحل اصلی خط‌مشی‌گذاری عمومی از سال ۱۹۷۰ به بعد مورد توجه خاص اندیشمندان و پژوهشگران حوزه خط‌مشی‌گذاری و اجرا قرار گرفته است (حاجی ملامیرزائی، ۱۳۹۵: ۷۴). اجرای خط‌مشی، تبدیل تعهدات به عمل است. خط‌مشی‌های عمومی؛ انعکاس اهداف جدید، ارزش‌های نو و روابط جدیدی است که در نتیجه مسائل جدید پدید آمده است. به‌منظور پیاده‌سازی خط‌مشی‌ها، سازمان‌ها باید فرآیند تبدیل قوانین و برنامه‌های جدید به عمل را اجرا کنند. اجرای خط‌مشی، به اعمالی گفته می‌شود که توسط افراد و گروه‌های اجتماعی برای دستیابی به اهداف مندرج در بیانیه خط‌مشی انجام می‌شود. به‌طور کلی، فعالیت‌های مرتبط با اجرای خط‌مشی عبارتند از: شناسایی مجریان، تعیین حدود مسئولیت‌ها و اختیارات مجریان، توزیع منابع و سایر اقدامات پشتیبانی و نظارت بر فعالیت‌های مجریان. اغلب بین تصویب قوانین و مقررات و به‌کارگیری آن‌ها شکاف بزرگی قرار دارد. این شکاف از طریق خط‌مشی‌گذاران ممکن است بزرگ‌تر و ژرف‌تر شود (دانش‌فرد، ۱۳۹۳: ۲۳). شکاف اجرای خط‌مشی، فرایند دشوار حرکت از سیاست به عمل است (Costa Barbosa, 2016: 11) و اغلب با کم‌توجهی مواجه می‌شود (مقدس‌پور، دانایی‌فرد و کرد نائج، ۱۳۹۳: ۳۷). دانش‌فرد (۱۳۹۲) در تحقیق خود ۳۲ عامل را در پنج گروه عوامل پشتیبانی، انسانی، مدیریتی، ساختاری و اهداف و استراتژی به‌عنوان موانع اجرای خط‌مشی عمومی مورد بررسی قرار داده است. مطالعات بین‌المللی در مورد اجرای خط‌مشی نشان می‌دهد که ارزیابی موفقیت خط‌مشی باید نه فقط در مورد کنترل سازگاری با اهداف باشد، بلکه ممکن است به ارزیابی این موضوع بپردازد که اهداف بر کار واقعی یا عملکرد مقامات اجرایی تاثیر دارند (203: Wu & et al, 2017). توافقی که هنگام تدوین خط‌مشی وجود دارد، اغلب هنگام اجرای خط‌مشی به تعارض منجر می‌شود (Belin & Tillgren, 2012). نوردتوم و دیگران (۲۰۱۵) در بررسی موانع اجرای خط‌مشی‌های حمل و نقل شهری به دو عامل الزامات مالی و پذیرش ذی‌نفعان رسیدند. فرایندهای بسته تدوین خط‌مشی که در آن عوامل کلیدی، ذینفعان و مردم درگیر نباشند می‌توانند موانع اجرای خط‌مشی باشند (Sorensen & et al, 2013: 41). در پژوهش‌های دیگر، موانع اجرای خط‌مشی کارآفرینی در صنعت نفت و گاز به سه دسته موانع تدوین، اجرا، و ارزیابی تقسیم شدند (ابراهیمی و همکاران، ۱۳۹۳: ۵؛ Jewell, 2008). پژوهش نات (۲۰۰۷) نشان داد که اجرای خط‌مشی‌ها، سبک‌های مداخله و مشارکت؛ احتمال موفقیت اجرا را افزایش داده و فنون اقتدارگرایانه و دستوری میزان موفقیت اجرای خط‌مشی را کاهش دادند. تنوع و

واگرایی نتایج تحقیقات در زمینه دسته‌بندی ابعاد، مولفه‌ها و شاخص‌ها، نگارندگان را بر آن داشت تا با بهره‌گیری از روش فراترکیب به الگویی جامع دست یابند. با توجه به اهمیت بحث اجرای خط‌مشی و انجام تحقیقات محدود در حوزه اجرا و ضرورت اتخاذ نگرشی جامع در دسته‌بندی موانع، استفاده از روش فراترکیب ضروری به نظر می‌رسد. در این پژوهش تلاش می‌شود با تأکید بر روایی سازه و محتوایی، مولفه‌ها و شاخص‌های مانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی در سازمان‌های دولتی شناسایی شوند. این الگو می‌تواند مبنایی برای آسیب‌شناسی اجرای خط‌مشی عمومی بوده و زمینه اجرای موفق و کارآمد خط‌مشی عمومی را فراهم کند. بر این اساس، پژوهش حاضر به دنبال پاسخگویی به سؤال‌های زیر است:

- موانع اصلی اجرای خط‌مشی‌های عمومی در سازمان‌ها چیست؟، کدام دسته از عوامل، اهمیت و نقش بیشتری در اجرای خط‌مشی‌های عمومی دارند؟ و رتبه‌بندی و میزان اهمیت موانع شناسایی شده اجرای خط‌مشی‌های عمومی در سازمان‌ها چیست؟

ادبیات تحقیق

اجرای خط‌مشی، بله یا خیر نیست؛ بلکه اجرا، فعالیت است که به درجات اتفاق می‌افتد و ممکن است بخشی، بخش‌هایی و یا همه آن و یا نسبتی از کل آن اتفاق بیفتد. تصمیمی که برای ایجاد یک خط‌مشی یا قانون اتخاذ می‌شود به‌هیچ وجه تضمین کننده اجرای آن نیست. رویکردهای نوین در عرصه اجرای خط‌مشی در سه زمینه مطرح شده است؛ نخست حاکمیت شبکه‌ای به معنای اینکه اجرا آن چنان پیچیده شده است که سازمان نمی‌تواند خط‌مشی را به‌خوبی اجرا کند و برای این منظور به شبکه‌ای از سازمان‌ها نیاز است. حتی این سازمان‌ها ممکن است از چند کشور باشند (Butterfoss, 2009)؛ دوم، به چرخش‌های دمکراتیک در سطح جهانی و بستر اجتماعی سیاسی در اجرای خط‌مشی توجه شده است. بر این اساس اعتقاد بر این است که به‌شکلی روزافزون، اجرای خط‌مشی از طریق فرایندهای اجتماعی سیاسی مذاکره، سازش و چانه‌زنی شکل می‌گیرد و محقق می‌شود (Frederickson and Smith, 2013). سوم، اجرای خط‌مشی در پرتو نظریه مدیریت دولتی نوین است. گرچه مدیریت دولتی نوین در اواخر دهه ۱۹۹۰ به اوج خود رسید، به‌دلیل ماهیت نظریه، به‌ویژه توجه آن به ارزیابی عملکرد، به‌شکلی جدی در اجرای خط‌مشی توجه شده است (Scherer & et al, 2011)؛ و سرانجام رویکرد اجرای خط‌مشی در سطح بین‌المللی مطرح شده است.

معمولاً این برداشت و تلقی هست که اگر قانونی اجرا نشد، تقصیر مجریان است و خط‌مشی‌گذاران از هر سرزنشی در امانند؛ اما در واقع چنین نیست؛ بلکه بسیاری از مسائل مربوط به اجرای خط‌مشی در زمان تدوین شکل می‌گیرد (معمارزاده، ۱۳۸۵: ۳۶). بیرو ایسنستیت (۲۰۰۰)

موانع اجرای خط‌مشی‌ها را در شش مورد خلاصه کردند؛ سبک مدیریت از بالا به پایین یا سیاست عدم مداخله مدیریت ارشد، راهبرد غیرمشخص و اولویت‌های متعارض، تیم مدیریت ارشد غیراثربخش، ارتباطات عمودی ضعیف، هماهنگی ضعیف میان کارکردها، کسب‌وکارها یا مرزها، توسعه ناکافی و مهارت‌های ناکافی رهبری در همه جوانب. برنز و دیگران (۲۰۰۷) متغیرهای مرتبط با موفقیت اجرای خط‌مشی را شامل ۱۸ عامل در پنج گروه؛ فرایند شکل‌گیری خط‌مشی، اجرای منظم، نظارت و کنترل خط‌مشی، رهبری و مدیریت و کارکنان توانمند و حکمرانی شرکتی طبقه‌بندی کردند. اعرابی و رزاقی رستمی (۱۳۸۴) از مهمترین موانع اجرای خط‌مشی‌های کشور را در سه بعد به ماهیت خط‌مشی‌ها و سازمان‌های مجری و سپس مجریان و در نهایت استفاده‌کنندگان اشاره کردند. قلی‌پور و دیگران (۱۳۹۰) موانع اجرای خط‌مشی را بوروکراسی، ساختار اجرائی، عوامل محیطی، فرهنگ سازی، قوانین و مقررات، منابع انسانی، ماهیت خط‌مشی و منابع و امکانات مادی می‌دانند. از نظر مقدس‌پور و دیگران (۱۳۹۲) بی‌توجهی به ارزش زمان و سپری شدن فرصت‌ها در اجرای خط‌مشی‌های ملی، بی‌ثباتی مدیریتی در بخش دولتی متولی اجرای خط‌مشی‌ها، ناهم‌سویی ابزارهای اجرای خط‌مشی‌های ملی، بحران‌های داخلی و خارجی موثر بر اجرای خط‌مشی‌ها، فقدان ساختار اجرایی مناسب برای اجرای خط‌مشی‌های ملی، موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی هستند. کرم‌الله دانش‌فرد (۱۳۹۳) در تحقیق خود، عوامل موثر بر اجرای خط‌مشی را پشتیبانی مالی، مدیریت اطلاعات، فرهنگ سازمان، منابع انسانی، رهبری، طرز تلقی و برداشت مجریان، توانمندی مشتریان، برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت و عملیاتی، نظارت و ارزیابی، هماهنگی، ساختار سازمان، تغییرات محیطی، فرایندهای سازمان، بوروکراسی، شفافیت خط‌مشی، اهداف متناقض و چندگانه، قوانین و مقررات می‌داند. ضرغام بروجنی و مرتضی بذر افشان (۱۳۹۳) نیز در تحقیق خود موانع اجرای خط‌مشی را شامل موانع هدف‌گذاری و تدوین خط‌مشی، حمایت از سوی مراجع قانونی، ویژگی‌های رفتاری و شخصیتی مجریان، تخصص و مهارت، مصرف‌کنندگان نظام اداری و بوروکراسی، انتخاب ابزار مناسب می‌دانند. استفاده از ابزار و وسایل مستقیم، در نظر گرفتن مبانی نظری و علمی، تداوم رهبری، سادگی و آسان‌سازی خط‌مشی، جدا نبودن اجرا از تدوین نیز از موانع اجرای خط‌مشی عمومی است (Pressman & Wildavsky, 1973).

توزیع نامناسب قدرت، تسلط منافع خاص بر خط‌مشی، استراتژی نامناسب، قصور در درک مسائل کلیدی، همپوشی اقدامات سازمان‌های مختلف، تعارض ماموریت‌ها و برنامه‌های سازمان، افزایش شدید کمیته‌های بین‌سازمانی برای ایجاد هماهنگی از موانع اجرای خط‌مشی عمومی‌اند (Halls worth, 1973). در تحقیقی دیگر موانع اجرای خط‌مشی، استاندارد و اهداف، منابع، ارتباطات بین‌سازمانی، ویژگی موسسات اجرایی، ویژگی شخصیتی مجریان، شرایط اقتصادی،

شرایط اقتصادی، سیاسی و اجتماعی نام گذاری شده است (Van Meter, Van Horn, 1975). عوامل خارج از سازمان و غیر مترقبه، زمان ناکافی، در دسترس نبودن منابع لازم و مناسب، نبود نظریه معتبر علی و معلولی، ارتباطات بیش از حد بین واحدهای اجرایی، عدم درک و نبود توافق در مورد اهداف، مشخص نبودن وظایف و نبود هماهنگی، عدم درخواست مقامات به اجرای کامل خط‌مشی نیز از موانع اجرای خط‌مشی عمومی هستند (Gunn & Hogwood, 1984). نتایج تحقیقی دیگر نشان داد که بی‌توجهی مدیران به خط‌مشی‌های تدوین شده توسط خبرگان، نبود تعهد لازم در اجرا، اعمال نظرهای شخصی مدیران و مجریان، تضاد بین منافع مجریان و اجرا، نبود تخصص کافی، نبود توافق همگانی با خط‌مشی‌ها، غیرواقعی بودن خط‌مشی‌ها، نبود سازوکارهای هماهنگی، ارتباطات ناکافی دستگاه‌های مجری، بی‌توجهی به گروه‌های ذینفع، عدم حمایت شهروندان، اشتغال به رفع دغدغه‌های سیاسی، تعدد و تداخل اختیارات مراجع خط‌مشی‌گذاری، ناهمسویی اهداف خط‌مشی‌گذاران، تعویق در اجرا، کندی روند اصلاح خط‌مشی‌ها در دستگاه‌های اجرایی از موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی هستند (Brynard, 2005). کمبود منابع، تمایلات، انگیزه‌ها و نگرش‌های مجریان، ارزیابی اجراکنندگان از اجرای خط‌مشی، ساطع شدن خط‌مشی از سوی حکومت به جای گروه‌های هدف، بی‌توجهی به متغیرهای اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و اداری، نبود تخصص لازم در مجریان، خط‌مشی‌های مبهم، تعداد زیاد خط‌مشی‌ها، تصمیم‌گیری متمرکز، نبود سازوکار هماهنگی، هم راستا نبودن برنامه‌های اجرایی دولت‌ها، بی‌توجهی به گروه‌های ذینفع، عدم حمایت شهروندان، اشتغال به رفع دغدغه‌های سیاسی، تعدد و تداخل اختیارات مراجع خط‌مشی‌گذاری از دیگر دسته بندی‌های مربوط به موانع اجرای خط‌مشی عمومی است (Makinde, 2005). روشن و مشخص نبودن اهداف خط‌مشی، عدم پویایی خط‌مشی‌ها، بی‌توجهی به ظرفیتهای اجرایی موجود نیز از موانع اجرای خط‌مشی عمومی است (Chen su jung, 2006). امکان‌پذیری اجرای خط‌مشی (ظرفیت شبکه‌های اجرا، امکان‌پذیری اجرایی و مالی) از عوامل موثر بر اجرای خط‌مشی عمومی است (Blechingner & Shah, 2011). اهداف مشخص و روشن، روابط علی و معلولی و داشتن مبنای نظری، رهبر با مهارت سیاسی و مدیریتی، حمایت خط‌مشی از سوی قانون‌گذاران و مقامات، مراجع قضائی و گروه‌های هدف، توجه به شرایط اجتماعی، اقتصادی و بین‌المللی بر اجرای خط‌مشی عمومی تاثیر گذار است (Kohoutec, 2013). در تحقیقی دیگر ترتیبات نهادی؛ اجرای خط‌مشی، ارتباط بین سازمان‌های اداری در سطوح محلی مختلف، سیستم کنترل و نظارت؛ شاخص‌ها (معیارهای) کنترل و نظارت، معیارهای تشویق و تنبیه، مکانیزم‌های هماهنگی؛ ساختار هماهنگی درون سازمانی، هماهنگی غیر ساختاری، شکست در هماهنگی، ایجاد همکاری، محیط کلان، گروه‌های هدف، سابقه و هدف سازمان‌های اجرایی، مشکلات ناشی از اجرای خط‌مشی

از عوامل موثر بر اجرای خط‌مشی‌های عمومی ذکر شده است (Wang & Ap, 2013). سیستم هدف‌گذاری سخت و از بالا به پایین از موانع اجرای خط‌مشی است (Costa Barbosa & Mushtaq, 2015). در تحقیقی، موانع اجرای خط‌مشی عمومی به سه دسته مالی/سیاسی، اجتماعی/فرهنگی، نهادی، قانونی تقسیم شده است (Nordtømme & et al, 2015). عدم ارتقا ظرفیت فناوری، عدم آموزش فناوری جدید، عدم تضمین خط‌مشی عمومی از طرف مقامات بالای خط‌مشی‌گذار، عدم افزایش تعهد نمایندگان دولت از موانع اجرای خط‌مشی عمومی است (Costa Barbosa & Mushtaq, 2016). در اجرای خط‌مشی عمومی، سیستم پاداش و تنبیه، تنظیم و بهینه‌سازی ساختار صنعتی (گسترش صنعت با فناوری بالا)، سرمایه‌گذاری مالی و اجرای پروژه‌های کلیدی، سرمایه‌گذاری در تکنولوژی و کاربرد، اجرای قانون، هدف‌گذاری، ظرفیت کنترل و هماهنگی، سیستم هدف‌گذاری سخت، و از بالا به پایین تاثیر گذارند (Wu & et al, 2017). همچنین در تحقیقی دیگر، رویکرد ماموریت، حمایت رهبری، یک گروه کاری برای سیاست‌ها و شیوه‌های سازمانی، اولویت بندی ارتباطات، و شناسایی نیازهای محققان از عوامل موثر بر اجرای خط‌مشی عمومی ذکر شده است (Huang & et al, 2017).

روش تحقیق

فرا ترکیب مشابه فراتحلیل، برای یکپارچه‌سازی چندین مطالعه و ایجاد یافته‌های جامع و تفسیری صورت می‌گیرد. این روش در مقایسه با رویکرد فراتحلیل کمی - که بر داده‌های کمی ادبیات موضوع و رویکردهای آماری تکیه دارد، بر مطالعات کیفی متمرکز است و به کیفیت ترجمه مطالعات کیفی و فهم عمیق پژوهشگر بر می‌گردد. به عبارت دیگر؛ فراترکیب، ترکیب تفسیر تفسیرات داده‌های اصلی مطالعات منتخب است (Zimmer, 2006). تحقیق حاضر از نظر هدف توصیفی و از نظر نوع استفاده کاربردی است. جامعه آماری تحقیق ۱۴۰ تحقیق نشریه‌های داخلی و خارجی با تمرکز بر مقالات مرتبط با خط‌مشی بین سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۷ است که از این تعداد ۴۷ تحقیق به روش نمونه‌گیری غیر تصادفی - هدف‌مند به‌عنوان نمونه تحقیق انتخاب شد. برای انتخاب مقالات از کلیدواژه‌های خط‌مشی، موانع اجرای خط‌مشی، موانع خط‌مشی‌گذاری، الگوی اجرای خط‌مشی استفاده شد. همچنین از پارامترهای مختلفی مانند عنوان، چکیده، محتوا، دسترسی و کیفیت روش پژوهش برای ارزیابی و انتخاب مقالات استفاده شد. جهت بررسی شاخص روایی محتوا از روش والتز و باسل ۱ استفاده شد. بدین صورت که متخصصان مربوط بودن، واضح بودن و ساده بودن هر گویه را بر اساس یک طیف لیکرتی ۴ قسمتی مشخص می‌کنند. متخصصان مربوط بودن هر گویه را از نظر خودشان از ۱ «مربوط

نیست»، ۲ «نسبتاً مربوط است»، ۳ «مربوط است»، تا ۴ «کاملاً مربوط است» مشخص می‌کنند. حداقل مقدار قابل قبول برای شاخص CVI برابر با ۰/۷۹ است و اگر شاخص CVI گویه‌ای کمتر از ۰/۷۹ باشد آن گویه باید حذف شود.

$$CVI = \frac{\text{تعداد متخصصینی که به گویه نمره ۳ و ۴ داده‌اند}}{\text{تعداد کل}} = ۰/۸۵$$

در این پژوهش از روش هفت مرحله‌ای فراترکیب ساندلوسکی و باروس (۲۰۰۳) به شرح زیر استفاده شده است: تنظیم پرسش پژوهش، بررسی نظام‌مند متون، جستجو و انتخاب مقاله‌های مناسب، استخراج اطلاعات مقاله، تجزیه و تحلیل و ترکیب یافته‌ها، کنترل کیفیت، ارائه یافته‌ها. تحلیل محتوا، مرحله‌ای از فرایند اطلاعاتی است که به وسیله آن محتوای ارتباطات با استفاده از به‌کارگیری مجموعه‌ای از قوانین طبقه‌بندی شده و نظام‌دار تغییر و تبدیل می‌یابد و به صورت داده‌های خلاصه شده و قابل مقایسه درمی‌آید. روش آنتروپی شانون پردازش داده‌ها را در مبحث تحلیل محتوا بسیار قوی انجام می‌دهد. آنتروپی در تئوری اطلاعات، شاخصی است برای اندازه‌گیری عدم اطمینان که به وسیله یک توزیع احتمال بیان می‌شود. روش‌های متعددی برای تعیین وزن شاخص‌ها وجود دارد؛ یکی از بهترین این روش‌ها، آنتروپی شانون است (آذر، میرفخرالدینی و انواری رستمی، ۱۳۸۷). در روش آنتروپی شانون، ابتدا پیام برحسب مقوله‌ها به تناسب هر پاسخگو در قالب فراوانی شمارش می‌شود. سپس با استفاده از بار اطلاعاتی هر مقوله، درجه اهمیت هر یک محاسبه می‌شود. در این پژوهش از روش آنتروپی شانون به دلیل قدرت آن و سادگی محاسبه استفاده شده است. بر این اساس، میزان پشتیبانی پژوهش‌های گذشته از یافته‌های این پژوهش به صورت آماری نشان داده می‌شود. در این پژوهش، ابتدا برای تمام عوامل استخراج شده از مطالعات پیشین، کُدی را در نظر گرفته، سپس با در نظر گرفتن مفهوم هر یک از این کُدها، آن‌ها در یک مفهوم مشابه دسته‌بندی شدند. به این ترتیب، مفاهیم پژوهش مشخص شدند. بر اساس تحلیل‌های صورت گرفته به کمک روش تحلیل محتوا در خصوص ۱۴۰ مقاله نهایی انتخاب شده، در مجموع تعداد ۳۵ شاخص برای مؤلفه‌های موانع موثر بر اجرای خط‌مشی در این پژوهش کشف و بر چسب‌گذاری شدند. در جدول ۳ شاخص‌های نهایی استخراج شده مرتبط با هر مقوله و مفهوم نشان داده شده است.

کنترل کدهای استخراجی

برای بررسی میزان توافق دو رتبه‌دهنده از شاخص کاپا استفاده می‌شود. برای کنترل مفاهیم استخراجی، از مقایسه نظر پژوهش‌گر با یک خبره استفاده شده است. شاخص کاپا بین صفر تا

یک نوسان دارد. هر چه مقدار این سنجه به عدد یک نزدیکتر باشد، نشان می‌دهد که توافق بیشتری بین رتبه‌دهندگان وجود دارد. اما زمانی که مقدار کاپا به عدد صفر نزدیکتر باشد، در آن صورت توافق کمتر بین دو رتبه‌دهنده وجود دارد (حبیب‌پور، ۱۳۸۸). با استفاده از نرم افزار اس. پی. اس. اس عدد معناداری $0/000$ و مقدار شاخص $0/798$ محاسبه شد. در جدول ۱ نشان داده شده است. با توجه به کوچک‌تر بودن عدد معناداری از $0/05$ استقلال کدهای استخراجی رد می‌شود. پس می‌توان ادعا کرد که استخراج کدها از پایایی مناسبی برخوردار بوده است.

جدول ۱- مقادیر اندازه توافق

| مقدار | انحراف استاندارد | عدد معنی داری |
|-------|------------------|---------------|
| ۰/۷۹۸ | ۰/۰۷۰ | ۰/۰۰۰ |

یافته‌های تحقیق

جدول ۲- کدهای استخراجی موانع اجرای خط‌مشی به روش فراترکیب و آن‌تروپی شانون

| ابعاد | مؤلفه | فرآیند | مقدمه (E) | درجه انحراف (D) | رتبه اهمیت (W) |
|------------------------------|------------------------------------------------------------|--------|-----------|-----------------|----------------|
| موانع مربوط به تدوین خط‌مشی | شفاف نبودن مفهوم خط‌مشی | ۷ | ۰/۰۲۹۹ | ۰/۹۷۰۱ | ۰/۰۲۵۴ |
| | روشن نبودن اهداف خط‌مشی | ۶ | ۰/۰۲۶۸ | ۰/۹۷۳۲ | ۰/۰۲۵۴ |
| | عدم پویایی و انعطاف خط‌مشی | ۵ | ۰/۰۲۲۵ | ۰/۹۷۷۵ | ۰/۰۲۵۶ |
| | جزئی‌نگری و تک‌بعدی‌گرایی خط‌مشی (عدم اتخاذ رویکرد سیستمی) | ۱ | ۰/۰۰۶۶ | ۰/۹۹۳۴ | ۰/۰۲۶۰ |
| | تناقض اهداف خط‌مشی | ۶ | ۰/۰۲۶۸ | ۰/۹۷۳۲ | ۰/۰۲۵۴ |
| | فقدان مبنای تئوریک مناسب برای خط‌مشی | ۱۱ | ۰/۰۴۰۸ | ۰/۹۵۹۲ | ۰/۰۲۵۱ |
| موانع مربوط به مجریان خط‌مشی | عدم تعهد و حمایت بازیگران (مجریان) خط‌مشی | ۸ | ۰/۰۳۲۹ | ۰/۹۶۷۱ | ۰/۰۲۵۳ |
| | ویژگی شخصی مجریان | ۱۲ | ۰/۰۴۳۲ | ۰/۹۵۶۸ | ۰/۰۲۵۱ |
| | عدم انگیزه مادی مناسب مجریان | ۱ | ۰/۰۰۶۶ | ۰/۹۹۳۴ | ۰/۰۲۶۰ |
| | کمبود منابع انسانی شایسته | ۸ | ۰/۰۳۲۹ | ۰/۹۶۷۱ | ۰/۰۲۵۳ |
| موانع مدیریتی | برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت و عملیاتی ضعیف اجرا | ۱ | ۰/۰۰۶۶ | ۰/۹۹۳۴ | ۰/۰۲۶۰ |
| | سبک رهبری نامناسب | ۶ | ۰/۰۲۶۸ | ۰/۹۷۳۲ | ۰/۰۲۵۴ |
| | عدم تجربه و تعهد سازمان‌های مجری | ۴ | ۰/۰۱۹۹ | ۰/۹۸۰۱ | ۰/۰۲۵۷ |
| | بی توجهی به گروه‌های ذی نفع | ۵ | ۰/۰۲۲۵ | ۰/۹۷۷۵ | ۰/۰۲۵۶ |
| | عدم ارزیابی خط‌مشی در بازه‌های زمانی مناسب | ۳ | ۰/۰۱۶۰ | ۰/۹۸۴ | ۰/۰۲۶۲ |
| | همراستا نبودن برنامه‌های اجرائی دولت‌ها | ۲ | ۰/۰۱۱۶ | ۰/۹۸۸۴ | ۰/۰۲۵۹ |

| | | | | | |
|--------|--------|--------|----|----------------------------------------------|---------------|
| ۰/۰۲۵۴ | ۰/۹۷۳۲ | ۰/۰۲۶۸ | ۶ | ساختار اداری متمرکز و بوروکراسی | موانع ساختاری |
| ۰/۰۲۵۷ | ۰/۹۸۰۱ | ۰/۰۱۹۹ | ۴ | ساختار سازمانی نامناسب | |
| ۰/۰۲۴۸ | ۰/۹۴۶ | ۰/۰۵۴۰ | ۱۷ | تعامل نامناسب اجرا و اداره | |
| ۰/۰۲۵۹ | ۰/۹۸۸۴ | ۰/۰۱۱۶ | ۲ | دوباره‌کاری و همپوشی اقدامات سازمان‌ها | |
| ۰/۰۲۶۰ | ۰/۹۹۳۴ | ۰/۰۰۶۶ | ۱ | زیرساخت‌های حقوقی و قضایی ضعیف اجرای خط‌مشی | |
| ۰/۰۲۶۰ | ۰/۹۹۳۴ | ۰/۰۰۶۶ | ۱ | دستورالعمل‌های اجرای ضعیف برای خط‌مشی | |
| ۰/۰۲۶۲ | ۰/۹۶۴۴ | ۰/۰۳۵۶ | ۹ | ارتباطات درون و بیرون سازمانی ضعیف | |
| ۰/۰۲۵۳ | ۰/۹۶۷۱ | ۰/۰۳۲۹ | ۸ | سیستم نظارتی نامناسب | |
| ۰/۰۲۵۳ | ۰/۹۶۷۱ | ۰/۰۳۲۹ | ۸ | منابع مالی محدود | |
| ۰/۰۲۶۲ | ۰/۹۸۴ | ۰/۰۱۶۰ | ۳ | سرمایه‌گذاری و پشتیبانی مالی محدود در خط‌مشی | |
| ۰/۰۲۶۲ | ۰/۹۶۴۴ | ۰/۰۳۵۶ | ۹ | ابزار اجرای نامناسب | |
| ۰/۰۲۵۲ | ۰/۹۶۱۷ | ۰/۰۳۸۳ | ۱۰ | فناوری اطلاعات ضعیف | |
| ۰/۰۲۶۰ | ۰/۹۹۳۴ | ۰/۰۰۶۶ | ۱ | بی‌ثباتی قوانین اقتصادی | موانع محیطی |
| ۰/۰۲۵۹ | ۰/۹۸۸۴ | ۰/۰۱۱۶ | ۲ | رویدادهای پیش‌بینی نشده | |
| ۰/۰۲۵۹ | ۰/۹۸۸۴ | ۰/۰۱۱۶ | ۲ | الزامات توأم با کمک‌ها و وام‌های خارجی | |
| ۰/۰۲۵۷ | ۰/۹۸۰۱ | ۰/۰۱۹۹ | ۴ | تعدد خط‌مشی در مورد موضوعی واحد | |
| ۰/۰۲۵۷ | ۰/۹۸۰۱ | ۰/۰۱۹۹ | ۴ | مراجع متعدد قانونگذار | |
| ۰/۰۲۶۲ | ۰/۹۶۴۴ | ۰/۰۳۵۶ | ۹ | عوامل سیاسی | |
| ۰/۰۲۵۴ | ۰/۹۷۰۱ | ۰/۰۲۹۹ | ۷ | عوامل اجتماعی-فرهنگی | |

همان‌طور که در جدول ۲ مشاهده می‌شود شاخص‌های تعامل نامناسب اداره و اجرا، فقدان مبنای تئوریک مناسب برای خط‌مشی، فناوری اطلاعات ضعیف، ویژگی شخصی مجریان، ابزار اجرای نامناسب، سیستم نظارتی نامناسب، هماهنگی ناکافی در اجرا به ترتیب بیشترین ضریب اهمیت را دارند. عدم درخواست مقام اجرائی نسبت به اجرای کامل خط‌مشی، برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت و عملیاتی ضعیف اجرا، بی‌ثباتی قوانین اقتصادی، جزئی‌نگری و تک بعدی‌گرایی خط‌مشی، بی‌ثباتی قوانین اقتصادی، عدم انگیزه مادی مناسب مجریان، دستورالعمل‌های اجرای ضعیف برای خط‌مشی به یک اندازه و کمترین ضریب اهمیت را دارند. در تحقیق پورکیانی و دیگران (۱۳۹۳) موانع مربوط به منطق، انسجام و واقع‌گرایی؛ ساختار و منابع؛ محیط قانون؛ مفهوم و نگارش؛ بازبینی و نظارت؛ کارکنان و مدیران و پشتوانه نظری، به ترتیب بیشترین تا کمترین اهمیت را به عنوان موانع اجرای اثربخش قانون مدیریت خدمات کشوری دارا هستند. در تحقیق عباسی و دیگران (۱۳۹۵) از میان موانع اجرای خط‌مشی، مجریان و استفاده‌کنندگان، ماهیت خط‌مشی، تدوین‌کنندگان خط‌مشی، بالاترین ضریب اهمیت را دارند.

بحث

نتایج تحقیق حاضر نشان داد که موانع اجرای خطمشی شامل ۳۵ مؤلفه در شش بُعد موانع مربوط به تدوین خطمشی (۶ مؤلفه)، موانع مربوط به مجریان خطمشی (۴ مؤلفه)، موانع مدیریتی (۸ مؤلفه)، موانع ساختاری (۹ مؤلفه)، موانع مربوط به منابع مالی، اطلاعاتی و فناورانه (۱۱ مؤلفه) است. موانع مربوط به تدوین خطمشی شامل مؤلفه‌های شفاف نبودن مفهوم خطمشی، روشن نبودن اهداف خطمشی، عدم پویایی و انعطاف خطمشی، جزئی‌نگری و تک‌بعدی‌گرایی خطمشی (عدم اتخاذ رویکرد سیستمی)، تناقض اهداف خطمشی، فقدان مبنای تئوریک مناسب برای خطمشی است. اغلب خطمشی‌های عمومی به صورت مبهم و کلی تدوین می‌شوند و از این رو اجرای اثربخش آنها دشوار می‌شود. شناسایی و تدوین دقیق مسئله عمومی، مهم‌ترین بخش از فرآیند خطمشی‌گذاری عمومی است و شناخت نادرست مسئله، عواقب ناخوشایندی به همراه خواهد داشت. با توجه به وجود عارضه خودرأیی در خطمشی‌گذاران، نهادهای خطمشی‌گذار از ظرفیت‌های تخصصی و کارشناسی مجریان و سازمان‌های موضوعی خطمشی، متخصصان و انجمن‌های علمی و حرفه‌ای در تدوین خطمشی استفاده نمی‌کنند (عباسی و بیگی، ۱۳۹۵). از مؤلفه‌های مربوط به تدوین خطمشی که بیشترین ضریب اهمیت را در تحقیق حاضر دارد فقدان مبنای تئوریک مناسب است. این یافته در تحقیق پورکیانی و دیگران (۱۳۹۳) کمترین ضریب اهمیت را دارد. در نظر گرفتن مبانی علمی و تئوریک از جمله هشدارها و شرایط دستوری برای پذیرش اجرای خطمشی است (Pressman & Wildavsky, 1973). شفاف نبودن مفهوم خطمشی، روشن نبودن اهداف خطمشی نیز در رتبه‌های بعدی قرار دارند که از نظر ضریب اهمیت با تحقیق پورکیانی و دیگران (۱۳۹۳) همخوانی دارد. جزئی‌نگری و تک‌بعدی‌گرایی خطمشی (عدم اتخاذ رویکرد سیستمی) کمترین ضریب اهمیت را در تحقیق حاضر دارد که در تحقیق پورکیانی و دیگران (۱۳۹۳) بیشترین ضریب اهمیت را دارد. موانع مربوط به مجریان خطمشی شامل مؤلفه‌های عدم تعهد و حمایت بازیگران (مجریان) خطمشی، ویژگی شخصی مجریان، عدم انگیزه مادی مناسب مجریان، کمبود منابع انسانی شایسته است. در رویکرد سنتی تحلیل خطمشی تمایز مشخصی بین تدوین و اجرای خطمشی وجود دارد، بنابراین در صورت اجرای ناموفق یا ناقص خطمشی مجریان مقصران اصلی قلمداد می‌شوند (حاجی پور و دیگران، ۱۳۹۴). نتایج نشان داد که از شاخص‌های مربوط به مجریان، ویژگی شخصی مجریان از بیشترین ضریب اهمیت برخوردار است که با نتایج تحقیق عباسی و دیگران (۱۳۹۵) همخوانی دارد. همچنین کمبود منابع انسانی شایسته و عدم تعهد و حمایت مجریان به یک میزان و بیشترین ضریب اهمیت را دارند که با تحقیق پورکیانی و دیگران (۱۳۹۳) مطابقت دارد. این نکته که مدیریت منابع انسانی مهم‌ترین عنصر تشکیل‌دهنده سازمان است، امری روشن و قطعی است.

خط‌مشی‌های عمومی پس از تصویب و تأیید باید به‌وسیله مدیران شایسته و قوی به اجرا درآید. کارکنان باید دارای انگیزه کافی، علاقه‌مند به سازمان متبوع خود و حس برتری‌جویی جهت افزایش کمیت و کیفیت کار باشند و خود را وابسته به سازمان و سازمان را وابسته به خود بدانند، به‌طوری‌که مشکلات و تنگناهای مجریان و استفاده‌کنندگان خط‌مشی، به‌عنوان عناصر حیاتی سازمان تأثیر شگرفی در اجرای خط‌مشی عمومی دارد (Makinde, 2005). در تحقیق مقدس پور و دیگران (۱۳۹۲) این عوامل کمترین اهمیت و در تحقیق عباسی و بیگی (۱۳۹۵) بیشترین اهمیت را دارند. موانع مدیریتی شامل مؤلفه‌های برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت و عملیاتی ضعیف اجرا، سبک رهبری نامناسب، عدم تجربه و تعهد سازمان‌های مجری، بی‌توجهی به گروه‌های ذی‌نفع، عدم ارزیابی خط‌مشی در بازه‌های زمانی مناسب، همراستا نبودن برنامه‌های اجرائی دولت‌ها است. نتایج نشان داد که از بین مؤلفه‌های مدیریتی، برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت و عملیاتی ضعیف اجرا کمترین ضریب اهمیت و سبک رهبری نامناسب بیشترین ضریب اهمیت را دارد که با نتیجه تحقیق پورکیانی و دیگران (۱۳۹۳) سازگاری ندارد. خط‌مشی‌گذاران و مجریان در سبک‌های مدیریتی از پیش تعیین شده اقدام به فعالیت می‌کنند که نه تنها اجرا را تسهیل نمی‌کنند بلکه آن را با مانع نیز روبرو می‌سازند (عباسی و بیگی، ۱۳۹۵). تعهد کارکنان و مدیران (مجریان) و داشتن انگیزه قوی نیز از ضروریات پیاده‌سازی قانون در جامعه است که از بدو تدوین خط‌مشی باید بدان توجه داشت؛ یعنی علاوه بر انتخاب متولی اجرا از بین سازمان‌های با انگیزه و متعهد، باید سازوکارهایی را برای ایجاد تعهد و انگیزه هر چه بیشتر فراهم کرد (پورکیانی و دیگران، ۱۳۹۳). ساختار سازمانی نامناسب، دوباره‌کاری و همپوشی اقدامات سازمان‌ها، زیرساخت‌های حقوقی و قضایی ضعیف اجرای خط‌مشی، تعامل نامناسب اجرا و اداره، دستورالعمل‌های اجرای ضعیف برای خط‌مشی، ساختار اداری متمرکز و بوروکراسی، ارتباطات درون و بیرون سازمانی ضعیف، سیستم نظارتی نامناسب از مؤلفه‌های موانع ساختاری هستند که مانع اجرای خط‌مشی هستند. برای اجرای خط‌مشی‌های ملی قطعاً نیازمند ساختار اجرایی مناسب و کارآمدی هستیم؛ باید توجه داشت در صورتی که مدیران و کارکنان سازمان مناسب باشند، موفقیت اجرا تضمین نخواهد شد، اگر یک ساختار بوروکراتیک کارا وجود نداشته باشد، مشکل اجرا هنوز وجود دارد. منظور از عوامل ساختاری آن دسته از عواملی هستند که مربوط به ساختار مراکز تصمیم‌گیری و اجرای خط‌مشی است. موانع سازمان‌های دولتی در اجرای یک خط‌مشی نه تنها به هدف خط‌مشی ابهام وارد می‌سازد بلکه به تشدید مباحث سیاسی که اساساً برای اقدام خط‌مشی مسئول‌اند کمک می‌کند (Bothe & Meier, 2007). از عوامل ساختاری که بیشترین ضریب اهمیت را در تحقیق حاضر دارد تعامل نامناسب اداره و اجرا است. برای اجرای بهتر بعضی از خط‌مشی‌ها، باید خط‌مشی‌گذار و مجری یکی باشند. شکاف اجرا زمانی می‌تواند از خود خط‌مشی نشأت بگیرد که این چنین

خط‌مشی‌ای به‌جای گروه‌های هدف از حکومت ساطع شود، بدین وسیله برنامه‌ریزی از بالا به پایین است و به‌طور ضمنی ذینفعان هدف اجازه نخواهند داد تا به تدوین خط‌مشی‌هایی که روی زندگی آنان تاثیر گذار است، یاری رسانند (Makinde, 2005). هرگاه سیاست‌گذاران، نظر مجریان را در تدوین خط‌مشی مورد توجه قرار دهند، سیاست‌های اتخاذ شده با واقعیت‌های محیطی و محدودیت‌های فنی سازگارتر خواهد شد (عباسی و دیگران، ۱۳۹۵). اجرای خط‌مشی به‌عنوان یک مجموعه یکپارچه از فرایند تعامل بین هدف‌گذاری و اقدام برای رسیدن به اهداف است و اجرا نباید از تدوین جدا باشد و بزرگترین مشکل در اجرای خط‌مشی، بی‌توجهی به تمهیداتی خاص در مرحله شکل‌گیری است (Pressman & Wildavsky, 1973). ارتباطات درون و بیرون‌سازمانی ضعیف دومین عامل ساختاری است که بیشترین ضریب اهمیت را دارد. سیستم‌نظارتی نامناسب سومین عاملی است که بیشترین ضریب اهمیت را دارد که با نتایج تحقیق عباسی و بیگی (۱۳۹۵) سازگار است، اما با نتایج تحقیق پور کیانی و دیگران (۱۳۹۳) همخوانی ندارد. تا زمانی که یک سیستم نظارتی مشخص، عملکرد مجریان خط‌مشی‌های را مورد ارزیابی و کنترل قرار نمی‌دهد و نهادهای نظارتی کلان کشور نظیر مجلس شورای اسلامی نیز حساسیت خاصی در قبال اجرا یا عدم اجرای خط‌مشی‌ها از خود نشان نمی‌دهند نباید انتظار داشت خط‌مشی‌های تدوین شده، در صحنه عمل چندان موفق باشند. به‌عبارت دیگر نهادهای نظارتی رسمی، عملکرد ضعیفی دارند و نسبت به اجرای خط‌مشی‌ها هم بی‌تفاوت هستند. نکته قابل توجه دیگر هم این است که یک نظام نظارتی مشخص برای ارزیابی عملکرد نهادهای خط‌مشی‌گذار وجود ندارد و هیچگاه عملکرد این نهادها مورد ارزیابی مستقیم قرار نمی‌گیرد. به این ترتیب نهادهای مذکور در رابطه با عملکرد خود بازخوردی دریافت نمی‌کنند و در نتیجه امکان اصلاح و برطرف شدن مشکلات و موانع ناشی از عملکرد خط‌مشی‌گذاران فراهم نمی‌شود (عباسی و بیگی، ۱۳۹۵). موانع مربوط به منابع مالی، اطلاعاتی و فناوریانه شامل مولفه‌های منابع مالی محدود، سرمایه‌گذاری و پشتیبانی مالی محدود در خط‌مشی، ابزار اجرای نامناسب، فناوری اطلاعات ضعیف است. نتایج نشان داد که در موانع مربوط به منابع مالی، اطلاعاتی و فناوریانه، فناوری اطلاعات ضعیف، بیشترین ضریب اهمیت را دارد که با نتایج تحقیق پورکیانی و دیگران (۱۳۹۳) همخوان است. ابزار اجرای نامناسب دومین مؤلفه‌ای است که بیشترین ضریب اهمیت را دارد. در آسیب‌شناسی خط‌مشی‌گذاری عمومی غالباً این نکته مشخص می‌شود که عدم توفیق خط‌مشی به‌دلیل نامناسب بودن ابزارهای پیش‌بینی شده برای اجرای آن بوده است. ابزارها، مجموعه روش‌ها و شیوه‌هایی است که برای اجرای یک سیاست به‌کار می‌رود و هر دولتی برای اجرای خط‌مشی‌هایش نیازمند ابزارهایی همسو است که به‌وسیله آن‌ها برنامه‌های خود را محقق سازد و راه‌حل‌های انتخاب شده برای مشکلات اجتماعی، اقتصادی و ... را عملی سازد (مقدس‌پور

و همکاران، ۱۳۹۲). ابزارهای غیرمستقیم در اجرا از عوامل شکست محسوب می‌شود (Pressman & Wildavsky, 1973). کالیستا (۱۹۹۵) و رزقی رستمی (۱۳۸۳) نیز انتخاب ابزارهای نامناسب را به‌عنوان مهمترین مانع در اجرا یاد می‌کند. این در حالی است که در تحقیق مقدس‌پور و دیگران (۱۳۹۳) این عامل کمترین اهمیت را دارد. کمبود منابع مالی، سومین مؤلفه‌ای است که دارای بیشترین ضریب اهمیت است که با نتایج تحقیق عباسی و بیگی (۱۳۹۵) سازگار است. موانع محیطی شامل مؤلفه‌های بی‌ثباتی قوانین اقتصادی، رویدادهای پیش‌بینی نشده، الزامات توأم با کمک‌ها و وام‌های خارجی، تعدد خط‌مشی در مورد موضوعی واحد، مراجع متعدد قانونگذار، عوامل سیاسی و عوامل اجتماعی - فرهنگی است. نتایج نشان داد که از بین عوامل محیطی، عوامل سیاسی و اجتماعی - فرهنگی به ترتیب بیشترین ضریب اهمیت را دارند که با تحقیق پورکیانی و دیگران (۱۳۹۳) همخوانی دارد. همان‌گونه که هاگوود و گان (۱۹۸۴) اشاره داشته‌اند، بحران‌های داخلی و خارجی، میزان موفقیت را در اجرای خط‌مشی‌ها و طرح‌های اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی تحت الشعاع قرار می‌دهند. فالان (۱۹۸۲) که در ارتباط با نقش جوامع در اجرا می‌گوید توجه به ثبات سیاسی در ارتباط با جامعه یکی از وظایف اساسی و اولیه برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌های جدید است. اشتغال دولت به رفع دغدغه‌های سیاسی را عامل شکست معرفی می‌کند (Makinde, 2005). معمولاً با تغییرات کلان سیاسی در کشور نظیر تغییر دولت‌ها، مسئولین برخی از نهادهای خط‌مشی‌گذار و سازمان‌های مجری خط‌مشی‌های نیز تغییر می‌کنند (عباسی و بیگی، ۱۳۹۵). هر چه فضای سیاسی مناقشات و تعارضات کمتری داشته باشد و سیاست‌گذاری در محیط آرام‌تری صورت گیرد، خط‌مشی‌ها منطقی‌تر، واقع‌گرایانه‌تر، گویاتر و در نتیجه به اجرای کامل نزدیک‌تر خواهد بود (عباسی و دیگران، ۱۳۹۵). یکی از اصلی‌ترین محدودیت‌های این پژوهش به محدودیت‌های حاکم بر روش‌شناسی کیفی و مبتنی بر نظر خبرگان بر می‌گردد. به عبارت دیگر در این پژوهش فرض بر این بوده که نظرات متخصصان منعکس‌کننده موانع واقعی اجرای خط‌مشی‌های عمومی است. توصیه می‌شود در تحقیقات آتی با توجه به موثر بودن شاخص‌های حاضر، به ارزیابی وضعیت موجود و مطلوب موانع موثر بر اجرای خط‌مشی‌های عمومی در سازمان‌های دولتی پرداخته و راه‌حلی برای رفع آنها تدوین شود.

توصیه‌های سیاستی

با توجه به یافته‌های تحقیق حاضر، توصیه می‌شود در خط‌مشی‌گذاری از راههایی برای شناخت درست مسئله استفاده شود. در تدوین خط‌مشی، از ظرفیت‌های تخصصی و کارشناسی مجریان و سازمان‌های موضوعی خط‌مشی، متخصصان و انجمن‌های علمی و حرفه‌ای استفاده شود. همچنین در اجرای خط‌مشی، مبانی علمی و تئوریک در نظر گرفته شود. سازمانهای مجری

خط‌مشی از منابع انسانی شایسته استفاده کنند، مجریان خط‌مشی باید متعهد بوده و حمایت لازم را از اجرای درست خط‌مشی انجام دهند. خط‌مشی‌های عمومی پس از تصویب و تأیید، به وسیله مدیران شایسته و قوی به اجرا درآید. سازمانهای مجری از کارکنان دارای انگیزه کافی استفاده کنند. به تمامی گروه‌های ذی‌نفع در تدوین خط‌مشی توجه شود، در بازه‌های زمانی مناسب خط‌مشی‌های تدوین شده ارزیابی شوند. خط‌مشی‌گذاران و مجریان در سبک‌های مدیریتی از پیش تعیین شده اقدام به فعالیت نکنند زیرا اجرای خط‌مشی را با مانع روبرو می‌کند. زیرساخت‌های حقوقی و قضایی برای اجرای خط‌مشی فراهم شود، سازمان‌های تدوین کننده و مجری خط‌مشی تعامل مناسب داشته باشند. از سیستم نظارتی مناسب استفاده شود. نهادهای نظارتی کلان نیز باید در قبال اجرا یا عدم اجرای خط‌مشی‌ها از خود حساسیت نشان دهند. عملکرد نهادهای خط‌مشی‌گذار مورد ارزیابی مستقیم قرار گیرد تا امکان اصلاح و برطرف شدن مشکلات و موانع ناشی از عملکرد خط‌مشی‌گذاران فراهم شود. سازمان‌های مجری خط‌مشی از فناوری اطلاعات قوی استفاده کنند. از ابزارهای مناسب در اجرای خط‌مشی استفاده شود و در نهایت، خط‌مشی‌گذاری در محیط آرام‌تری صورت گیرد.

منابع

الف - فارسی

- ۱- آذر، عادل، میرفخرالدینی، سید حیدر و انواری رستمی، علی اصغر. (۱۳۸۷)، بررسی مقایسه‌ای تحلیل داده‌ها در شش سیگما، با کمک ابزارهای آماری و فنون تصمیم‌گیری چند شاخصه، مدرس علوم انسانی، ۵۹: ۳۶-۱.
- ۲- ابراهیمی، سید عباس، دانایی فرد، حسن، فروزنده، لطف‌الله. (۱۳۹۳)، طراحی مدل خط‌مشی‌گذاری مبتنی بر شواهد در نظام سلامت ایران، مدیریت عمومی، ۵: ۲۴-۵.
- ۳- الوانی، سید مهدی، شریف‌زاده، فتح. (۱۳۸۶)، فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی، چاپ پنجم، تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی.
- ۴- پورکیانی، مسعود، سنجر سلاجقه، فضل‌الله، زارع پور، نصیر آبادی. (۱۳۹۳)، تبیین موانع اجرای خط‌مشی با استفاده از بحث متمرکز گروهی (مورد مطالعه: قانون مدیریت خدمات کشوری)، مدیریت سازمان‌های دولتی ایران، ۳(۹): ۲۲-۷.
- ۵- دانش فرد، کرم‌الله. (۱۳۹۳)، موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی در سازمان‌های غیردولتی (بخش خدمات پلیس + ۱۰ و دفاتر خدمات پیشخوان دولت)، مدیریت منابع در نیروی انتظامی، ۲(۲): ۲۳-۳۰.
- داوری، علی. (۱۳۹۱)، ارائه مدل نظام خط‌مشی‌گذاری توسعه‌کارآفرینی، چشم‌انداز مدیریت دولتی، ۱۱: ۳۳-۵۰.
- ۶- رزقی رستمی، علیرضا. (۱۳۸۳)، آسیب‌شناسی اجرای خط‌مشی‌های صنعتی کشور و ارائه‌ی الگوی پیشنهادی، رساله‌ی دکتری رشته‌ی مدیریت صنعتی گرایش خط‌مشی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات.
- ۷- رجب بیگی، مجتبی. (۱۳۸۷)، موانع دستیابی به اجرای کامل خط‌مشی‌های عمومی، مدیریت دولتی، ۴۵: ۷۴-۸۴.
- ۸- ضرغام بروجنی، حمید، بذرافشان، مرتضی. (۱۳۹۳)، بررسی عوامل مؤثر بر اجرای خط‌مشی‌های گردشگری جمهوری اسلامی ایران از دیدگاه پژوهشگران دانشگاهی، برنامه ریزی و توسعه گردشگری، ۳(۹): ۳۱-۵۱.
- ۹- حاجی پور، ابراهیم، فروزنده، لطف‌الله، دانایی فرد، حسن، فانی، اصغر. (۱۳۹۴)، طراحی الگوی آسیب‌شناسی اجرای خط‌مشی عمومی در ایران، فصلنامه مدیریت نظامی، ۵۸: ۱-۲۳.
- ۱۰- حبیب پور، کرم، صفری، رضا. (۱۳۸۸)، راهنمای جامع کاربرد SPSS در تحقیقات پیمایشی، نشر لویه، متفکران، تهران.

- ۱۱- قلی پور، رحمت اله، دانایی فرد، حسن، زارعی متین، حسن، جندقی، غلامرضا، و فلاح، محمدرضا. (۱۳۹۰)، ارائه مدلی برای اجرای خط‌مشی‌های صنعتی در استان قم، مدیریت فرهنگ سازمانی، ۹(۲): ۱۰۳-۱۳۰.
- ۱۲- عباسی، عباس، معتضدیان، رسول، و میرزایی، محمد قاسم. (۱۳۹۵)، بررسی موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی در سازمان‌های دولتی ایران، مدیریت منابع سازمانی، ۶(۲): ۴۹-۶۹.
- ۱۳- عباسی، طیبه، بیگی، وحید. (۱۳۹۵)، تبیین چالش‌های اجرای خط‌مشی‌های عمومی در حوزه علوم، تحقیقات و فناوری، سیاست علم و فناوری، ۷(۳): ۷۹-۹۱.
- ۱۴- مقدس پور، سعید، دانایی فرد، حسن، و کرد نائیج، اسدالله. (۱۳۹۲)، واکاوی عوامل کلیدی در عدم موفقیت برخی خط‌مشی‌های عمومی در ج. ا. ایران: مطالعه خط‌مشی‌های مالیاتی کشور، مدیریت فرهنگ سازمانی، ۱۱(۱): ۳۳-۶۷.
- ۱۵- معمارزاده، غلامرضا. (۱۳۸۵)، ارائه مدل پویا برای اجرای خط‌مشی‌های عمومی، فصلنامه مدیریت، ۳(۳): ۲-۱۴.

ب- انگلیسی

- 16- Baggott, R. (2007), *Understanding Health Policy*, Bristol, The Policy Press.
- 17- Batterfoss, S. (2009), *Examining the Policy implementation*. Methuen: London.
- 18- Beer, M., Eisenstat, R. A. (2000), The Silent Killer of Strategy Implementation & learning, *Sloan Management Review*, July, 29-30.
- 19- Belin, M.-Å., Tillgren, P. (2012), Vision Zero. How a policy innovation is dashed by interest conflicts, but may prevail in the end. *Scand. Journal of Public Administration*. 16, 83-102.
- 20- Blechinger, P.F.H., Shah, K.U. (2011), A multi-criteria evaluation of policy instruments for climate change mitigation in the power generation sector of Trinidad and Tobago, *Energy Policy*, 39: 6331-6343.
- 21- Brenes, E. R., Mena, M., & Molina, G. E. (2007), Key Success Factors for Strategy Implementation in Latin America, *Journal of Business Research*, 61(6): 590-598.
- 22- Brinkerhoff, R. O. (2005), The Success Case Method: a strategic evaluation approach to increasing the value and effect of training, *Advances in Developing Human Resources*, 7, 86-101.
- 23- Brynard, P. (2005), Policy implementation: lesson for service delivery, 27th Aapam Annual Round table Conference, Livingstone, Zambia conflicts, but may prevail in the end, *Scand Journal Public Administration*, 16: 83-102.
- 24- Calista, D. (1994), *Policy Implementation*, New York, Marcel Dekker Inc.
- 25- Charles, J. (2005), *An Introduction to the Study of Public Policy*: 179.
- 26- Chen Su Jung. (2006), *Goals Ambiguity, and performance in u.s. federal programs and agencies*, Dissertation, The University of Georgia.
- 27- Costa Barbosa, M, Alam, K, Mushtaq, S. (2016), Water policy implementation in the state of São Paulo, Brazil: Key challenges and opportunities, *Environmental Science & Policy*, 60 : 11-18.
- 28- Frederickson, G. H. , Smith, K. B. (2013), *The public administration theory primer: Essentials of public policy and administration*, Boulder, CO: Westview Press.
- 29- Hallsworth, M., Simon, P, Rutter, G. (1973), *Policy Making In The Real World*, uk: Institute for Government
- 30- Hogwood, B, Gunn, L. (1984), *Why perfect implementation is unattainable? Policy analysis for the real world*, Oxford University Press.
- 31- Huang, D, Altemoseb, J. K, Timothy, O'Leary, J. (2017), Public access to clinical trials: Lessons from an organizational implementation of policy, *Contemporary Clinical Trials*, 57 : 87-89.
- 32- Jewell, C. J. , Bero, L. A. (2008), Developing good taste in evidence: Facilitators of and hindrances to evidence-informed health policymaking in State Government, *The Milbank Quarterly*, 86(2): 177-208.
- 33- Kohoutec, J. (2013), Three decades of implementation research in higher education: limitations and prospects of theory development, *Higher Educ*, 67: 56-79.
- 34- Konidari, P., Mavrikis, D. (2007), A multi-criteria evaluation method for climate change mitigation policy instruments, *Energy Policy* , 35: 6235-6257.
- 35- Lai, K., Li, Y., & Feng, X. (2006), Gap between tourism planning and implementation: a case of China, *Tourism Management*, 27(6), 1171e1180
- 36- Mankins, M. C., Steele, R. (2005), Turning Great Strategy into Great Performance, *Harvard Business Review* , 83 (7/8): 64-72.
- 37- Makinde, T. (2005), Problem of policy implementation in developing nations: The Nigerian experience, *Journal of Social Science*, 11(1): 63-69.
- 38- Meier, Kenneth, J, Bothe, J. (2007), *Politics and the Bureaucracy*, 5th ed. Belmont, CA: Thomson/Wadsworth, 4.

- 39-Nordtomme , M, Ystmark Bjerkan, K, Bjørgen Sund, A.(2015), Barriers to urban freight policy implementation: The case of urban consolidation center in Oslo, *Transport Policy* ,44 : 179-186.
- 40-Nutt, P. C. (2007), Examining the link Between Plan Evaluation and Implementation ,*Technological Forecasting and Social Change*, 74: 1252-1271.
- 41-Pressman, J, Wildavsky, A. (1973), *Implementation*, University of California Press, Berkeley.
- 42-Pupim, D.(2008), Overcoming barriers to the implementation of sustainable transport. In: Rietveld, P., Stough, R.T. (Eds.), *Barriers to Sustainable Transport*. Spon Press, London.
- 43-Sandelowski , M, Barros ,J.(2007), *Handbook for synthesizing qualitative research*, Springer publishing company Inc; Springer publishing company , New York.
- 44-Smith, J. (1989), The Policy Implementation Process, *Policy Sciences Journal* , 4(2):197-209.
- 45-Scherer, A.G., Palazzo, G. and Seidl, D. (2011), Managing legitimacy in complex and heterogeneous environments: sustainable development in a globalized world. *Journal of Management Studies*, 50: 259-284.
- 46-Sorensen , C. H, Isaksson, K, Macmillen, J, kerman, J, Florian , K.(2014), Strategies to manage barriers in policy formation and implementation of road pricing packages, *Transportation Research Part A* ,60 : 40-52.
- 47-Spyridaki, N.A , Banaka, S, Flamos, A.(2016), Evaluating public policy instruments in the Greek building sector, *Energy Policy*, 88 : 528-543.
- 48-Stewart ,J , David, H , M and letter, James P. (2007), *Public policy: an Evolutionary Approach*, 3d ed .Belmont, CA: Thomson/Wadsworth, : 180.
- 49-Van Meter D, Van Horn C. (1975), The policy implementation process, *Administration and Society*, 6, 4.
- 50-Wang , D, Ap, J.(2013), Factors affecting tourism policy implementation: A conceptual framework and a case study in China, *Tourism Management* , 36 : 221-233.
- 51-Wu, J, Zuidema, C, Gugerell,K, Roo, G.(2017), Mind the gap! Barriers and implementation deficiencies of energy policies at the local scale in urban China, *Energy Policy* ,106 : 201-211.
- 52-Zimmer L.(2006), Qualitative meta-synthesis: a question of dialoguing with texts, *Journal of Advanced Nursing* , 53(3): 311-318.

