



فصلنامه علمی - پژوهشی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۵، شماره ۲، تابستان ۱۳۹۸، صفحات ۱۴۲-۱۱۹

فهم نقش آفرینی بوروکرات‌های سطح خیابان در تفسیر و اجرای

خط‌مشی‌های عمومی: مطالعه قوانین منتخب راهنمایی و رانندگی ایران

جواد سیاهکالی مرادی

دکتری مدیریت دولتی پردیس فارابی دانشگاه تهران

رضا طهماسبی

استادیار مدیریت دولتی پردیس فارابی دانشگاه تهران

علی حمیدی زاده^۱

استادیار مدیریت دولتی پردیس فارابی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۹۸/۱/۲۸ - تاریخ پذیرش: ۹۸/۵/۱۹)

چکیده

پژوهش حاضر به فهم نقش آفرینی بوروکرات‌های سطح خیابان (افسران پلیس راهنمایی و رانندگی) در تفسیر و اجرای خط‌مشی‌های عمومی (قوانین راهنمایی و رانندگی) پرداخته است. به همین منظور مطالعات اولیه صورت گرفته و چارچوب نظری تهیه گردید. سپس در قالب فلسفه تفسیرگرایی، بر اساس رهیافت استقرایی، روش کیفی چندگانه (مشاهده و تحلیل مضمون) انتخاب شد و مطالعه موردی چندگانه قوانین منتخب صورت گرفت. داده‌های مورد نیاز برای فهم نقش بوروکرات‌ها از طریق مشاهده و مصاحبه جمع‌آوری شد. پس از تهیه پروتکل مشاهده و مصاحبه، ۵ قانون راهنمایی و رانندگی که قابلیت مشاهده و بررسی توسط مشاهده گر داشت، انتخاب شد و رفتار ۴۰۰ افسر پلیس در تهران پس از مشاهده تخلف در ۵ قانون منتخب مشاهده شد. تحلیل‌های آماری صورت گرفته نشان داد که بین تخلفات صورت گرفته و متخلفان جریمه شده، اختلاف م‌شهودی وجود دارد. سپس به مصاحبه با ۱۵ افسر تا رسیدن به اشباع نظری در داده‌ها، پرداخته شد. نتایج مصاحبه‌های صورت گرفته نشان داد که افسران، قوانین را بر اساس هدف، جایگاه قانون، شیوه سیاست‌گذاری و فشارهای فراقانونی تفسیر می‌کنند و سپس بر اساس ادراک از شرایط که شامل «درک از خود، پلیس بودن، متخلف و شرایط جامعه» است قوانین را اجرا می‌کنند. همچنین مطالعات صورت گرفته نشان داد که اجرای قوانین نیز خود متأثر از شرایط افسر، متخلف، تخلف، سازمان و محیط است.

واژگان کلیدی: بوروکرات‌های سطح خیابان، اجرای خط‌مشی‌های عمومی، تفسیر و اجرای خط‌مشی، رفتارهای انطباقی.

مقدمه

بازوی اجرایی سیاست‌ها و خط‌مشی‌های تدوین شده عمومی، بوروکراتهای سطح خیابان (SLBs^۲) هستند. SLBs اختیار و استقلال قابل توجهی در پیاده‌سازی سیاست‌های ابلاغ شده و اجرای قوانین دارند. به همین دلیل است که طبق نظر لیپسکی (۱۹۸۰) SLBs نقش بسیار مؤثری در فرایند اجرای خط‌مشی‌ها در مدیریت دولتی دارند. بوروکرات‌ها یا افراد شاغل در بوروکراسی‌ها، وظیفه اجرایی کردن و خدمت‌رسانی به شهروند نهایی را بر عهده دارند. اما در این مسیر مسائل و چالش‌های متنوعی برای رساندن خدمت به شهروند نهایی وجود دارد؛ بوروکراسی سطح خیابان از جمله مهمترین این مسائل است (هیوپ و هیل، ۲۰۱۶). لیپسکی در مطالعه خود به بررسی و بحث در راستای این فرضیه می‌پردازد که کارکنان خط آتش بوروکراسی‌ها و ارائه دهندگان خدمات دولتی در اکثر مواقع نماینده اصلی دولت‌ها هستند. لیپسکی این قدرت را ناشی از گستردگی سطح ارتباط بین این کارکنان با شهروندان و کنترل آنها بر منابع اصلی سازمان‌های دولتی می‌داند. کارکنان رده‌های پائین حکومت بر خلاف آنچه عموماً تصور می‌شود وظایف و اعمال اصلی حکومت را انجام می‌دهند. کارکنان بخش عمومی و کسانی که در نزدیک ترین سطح ارائه خدمات به شهروندان قرار دارند بوروکرات سطح خیابان نامیده می‌شوند (لیپسکی، ۲۰۱۰). خط‌مشی‌های تدوین شده گاهی دارای ابهامات و پیچیدگی‌هایی نیز می‌باشد (محمودی و همکاران، ۱۳۹۶). خط‌مشی‌ها و سیاست‌های مدون از وزارت خانه‌ها، معمولاً دارای ابهامات و پیچیدگی‌هایی است که اتخاذ و پیاده‌سازی این سیاست‌ها توسط SLBs نیازمند تفسیر است. به دلیل آنکه SLBs در خط مقدم خدمت‌رسانی به شهروندان هستند، معمولاً با پیچیدگی‌ها و دشواری‌هایی در برخورد با هر شهروند هستند. پیچیدگی‌ها و دشواری‌هایی که در قوانین مصوب به صورت جزء به جزء دیده نشده‌است و تنها کلیات در این قوانین تصویب شده‌است. بر همین اساس SLBs مجبور به تفسیر قوانین و سیاست‌ها برای پیاده کردن آنها هستند (روزنبلوم، ۲۰۱۸). یکی از مباحث مهمی که در زمینه SLBs وجود دارد قدرت و اختیاری است که دولت‌ها به آنها تفویض می‌کنند. در رویکردهای مختلف مدیریت دولتی، تفاوت‌های اساسی در میزان اختیار به SLBs وجود دارد (دانایی فرد و علیزاده ثانی، ۱۳۹۰). مثلاً در رویکرد مدیریت دولتی نوین یا مدیریت دولتی کارآفرین، اختیار و آزادی عمل بیشتری به SLBs داده شده‌است (هیوپ و هیل، ۲۰۱۶). این اختیار و آزادی عمل، در تفسیر و اجرای خط‌مشی‌ها و سیاست‌های عمومی تدوین شده نیز بروز می‌یابد. حال اگر این اختیار عمل همراه با انحرافات مؤثر از اهداف

در خط‌مشی‌های تعریف و تصویب و صادر شده باشد، آنگاه ضرورت فهم تفسیر و اجرای خط‌مشی‌های عمومی توسط SLBs بیشتر می‌شود (هیوپ و فان کوتن، ۲۰۱۵).

پلیس راهنمایی رانندگی یکی از مهمترین اجزای پیاده‌سازی قوانین و مقررات در جامعه است. شهروندان به طور مستقیم خدمات مربوط به نظم و انضباط ترافیکی را از پلیس راهنمایی رانندگی دریافت می‌کنند و از این رو حس اعتماد و رضایت از عملکرد نیروی پلیس راهنمایی رانندگی تا حد بسیار زیادی به اجرای صحیح و دقیق قوانین و مقررات راهنمایی رانندگی توسط این افسران دارد (بارلو و بارلو، ۲۰۱۸). وجود برخی تناقضات در رفتارهای پلیس راهنمایی رانندگی موجب سلب اعتماد و در صورت تکرار نارضایتی شهروندان دارد. مطالعات صورت گرفته بسیار اندکی در زمینه اجرای قوانین توسط پلیس انجام شده‌است و بر اساس پژوهش‌های صورت گرفته محقق، هیچ پژوهشی به بررسی علل اجرای نادرست قوانین راهنمایی رانندگی نپرداخته است. بررسی مطالعات صورت گرفته نشان می‌دهد که هیچ پژوهش داخلی به فهم نقش آفرینی SLBs در تفسیر و اجرای خط‌مشی‌ها و سیاست‌های عمومی تدوین و ابلاغ شده نپرداخته است. همچنین در بین مطالعات خارجی مطالعات کروز هولت (۲۰۰۴)، و ویلیامز (۲۰۱۴) به مساله اثرگذاری SLBs در پیاده‌سازی خط‌مشی‌ها پرداخته است و مساله قدرت و اختیار آنها در پیاده‌سازی سیاست‌های ابلاغ شده مدنظر است و هیچیک به تفسیر خط‌مشی‌ها توسط SLBs نپرداخته است. به زعم محقق بر اساس مساله پژوهش، علل تناقضات رفتاری در اجرای خط‌مشی‌ها و قوانین توسط پلیس دو علت اصلی دارد که یا مشکل از خط‌مشی‌ها و قوانین است و یا مشکل از اجرای آنها که در هر دو صورت باید راه حل مقتضی و مناسبی برای رفع این مساله ایجاد شود که موضوع اصلی این پژوهش نیز یافتن پاسخی مناسب برای این مساله است.

ادبیات پژوهش

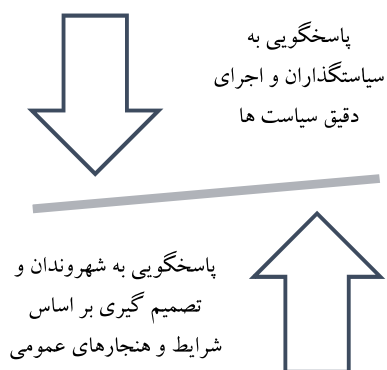
بوروکرات‌های سطح خیابان

اصطلاح «بوروکراسی سطح خیابان»، تا آنجا که می‌دانیم، توسط لیپسکی ابداع شده‌است (میر و همکاران، ۲۰۱۶). او در یک مقاله در سال ۱۹۷۱ آن را معرفی کرد و آن را در یک کتاب در سال ۱۹۸۰ بسط داد، و در سال ۲۰۱۰ آن را به روز کرد (لیپسکی، ۲۰۱۰). لیپسکی در مطالعه خود به بررسی اهمیت جایگاه بدنه اجرایی دولت می‌پردازد و برای نخستین بار از عبارت «بوروکراسی سطح خیابان» استفاده می‌کند. وی معتقد است بدنه اجرایی کارکنان مشغول در بخش خدمات دولتی هستند که مشخص می‌کنند چه خدماتی در حقیقت به مردم ارائه می‌شود.

نمونه بوروکراتهای سطح خیابان عبارتند از معلمان، افسران پلیس و سایر کارکنان مجری قانون در امور اجتماعی، قضاوت و وکالت، امور دادگاه‌ها، امور بهداشتی و بسیاری از حوزه‌های دیگر فعالیت که به برنامه‌های حکومتی دسترسی داشته و خدمات خود را در چارچوب آن برنامه‌ها ارائه می‌دهند. خدمت‌گذاری و خدمت‌رسانی به عامه مردم مهمترین وظیفه دولت محسوب می‌شود و سیستم بوروکراسی به مثابه ابزار اصلی دولت در انجام این وظیفه به شمار می‌رود. بوروکرات‌ها یا افراد شاغل در بوروکراسی‌ها وظیفه اجرایی کردن و خدمت‌رسانی به شهروند نهایی را بر عهده دارند. اما در این مسیر مسائل و چالش‌های متنوعی برای رساندن خدمت به شهروند نهایی وجود دارد؛ بوروکراسی سطح خیابان از جمله مهمترین این مسائل است. کارکنان بخش عمومی و کسانی که در نزدیک ترین سطح ارائه خدمات به شهروندان قرار دارند بوروکرات سطح خیابان نامیده می‌شوند. لیپسکی این فرضیه را در زمینه نیروهای پلیس و جرایمی که آنها تعیین می‌کنند به آزمون گذاشته است. این سطح از کارکنان در یک فشار دو طرفه هستند که هم از طرف دولت به آنها فشار می‌آید که مسئولیت‌پذیری و اثربخشی بالاتری داشته باشند و هم از طرف مردم به آنها فشار می‌آید که خدمات بهتری ارائه نمایند. بررسی SLBs از دو جنبه اهمیت ویژه‌ای دارد. نخست آنکه بحث بهبود خدمات دولتی به طور کاملاً مستقیم با بهبود خدمت‌دهی این افراد ارتباط دارد. تا زمانی که این افراد به‌عنوان ارائه دهنده خدمات دولتی، نخواهند یا نتوانند عملکرد خود را بهبود ببخشند و خدمات دولتی را با کیفیت پایین عرضه نمایند، عملکرد کلی دولت افزایش نخواهد یافت و دوم آنکه این افراد تأثیر بسزایی بر زندگی مردم دارند. باز کردن جعبه سیاه را از آنچه که دقیقاً در سازمان‌های اجرایی اتفاق می‌افتد، ضروری تر می‌داند. انجام تحقیقات در مورد چگونگی اجرای سیاست‌های عمومی به معنای راه رفتن با افسران پلیس در سطح شهر، گذراندن زمان در اتاق‌های انتظار ادارات خدمات اجتماعی و یا ملحق شدن به بازرسان محیط زیست در هنگام بازرسی از سایت‌ها می‌باشد. اسناد رسمی مهم هستند و بررسی‌های دقیق ارزش آنها را حفظ می‌کنند، اما هیچگونه جایگزینی در حال انجام نظارت و مصاحبه با مقامات دولتی در پشت میزشان وجود ندارد. اینجاست که «مشکل SLBs» ظاهر می‌شود: «در ساختار کارشان» (هیوپ و همکاران، ۲۰۱۶).

محققان در زمینه بوروکراسی سطح خیابان، چارچوب‌های کم و بیش جامعی را برای تجزیه و تحلیل و توضیح اقدامات و تصمیم‌گیری SLBs ارائه کرده‌اند (تومرز و بکر، ۲۰۱۴؛ هیوپ، ۲۰۱۴). بیشتر این چارچوب‌ها؛ بوروکراتهای سطح خیابان در بخش اجتماعی که به شدت با شهروندان ارتباط دارند را مورد بررسی قرار داده‌اند. بارتلز (۲۰۱۳) که اقدامات بوروکراتیک و نتایج تصمیم‌گیری که منعکس کننده سیاست‌های دولتی است، عمدتاً به سه عامل مختلف بستگی

دارد: درک بوروکرات‌ها از اهداف خط‌مشی‌ها، دانش حرفه‌ای آنها و تمایل سیاسی آنها (بارتلز، ۲۰۱۳).



شکل ۱ - تردید در تصمیم‌گیری SLB (لیپسکی، ۲۰۱۰).

لیپسکی به بررسی رفتار روزمره حکومت در تماس با شهروندان می‌پردازد؛ اینکه چه چیزی در خیابان اتفاق می‌فتد، همانطور که هیوپ (۲۰۱۴) آن را بررسی کرده است. مفهوم نظری مطالعه فرایند سیاست این است که دانستن ورودی سیاست (به‌عنوان مثال، بودجه اختصاص‌یافته برای استخدام بیشتر پلیس) اجازه نخواهد داد که خروجی سیاست

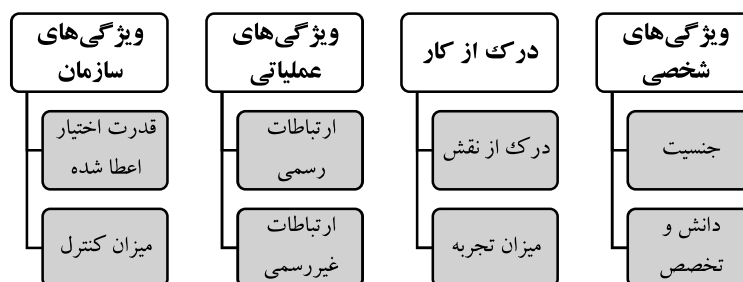
سیاست (مأموران پلیس بیشتری در خدمات خیابانی به طور مؤثر حضور داشته باشند)، خوانده شود چه برسه به نتایج (جرم کمتر). واضح است که این دیدگاه نظری باید معیارهای روش شناختی داشته باشد. محققان نیز پیشنهاد کرده‌اند که عوامل زمینه‌ای مانند محیط‌های سازمان و مدیریت می‌توانند بر تصمیم‌گیری در سطح خیابان مؤثر باشند. این عوامل باید در یک چارچوب گنجانده شوند، زیرا بوروکرات‌های محیط زیست در بخش‌های مختلف سیاست و بنابراین در زمینه‌های مختلف مدیریت فعالیت می‌کنند (سوا و جاگز، ۲۰۱۳). از نظر هیوپ و هیل (۲۰۱۶) چهار عامل مختلف مشتق شده از ادبیات در مورد SLBs دارای اهمیت است: محیط مدیریت، درک سیاست، منابع پیاده‌سازی و باورهای سیاسی.

مدل‌های تفسیر و اجرای خط‌مشی‌ها توسط SLBs

کیسر (۲۰۱۰) معتقد است که عوامل فردی و ساختاری بر شکل‌گیری رفتار SLBs مؤثر است. وی در مقاله خود بیان می‌کند که اطلاعات در مدیریت دولتی بطور ذاتی دارای ابهام و پیچیدگی‌هایی است. بر همین اساس افراد ممکن است در صورت مواجهه با اطلاعات یکسان، پاسخ‌ها و تلقی‌های متفاوتی داشته باشند و تصمیم‌های یکسانی نگیرند. بخشی از این تفاوت در ادراک، ارزش‌ها و عوامل مؤثر بر آن است. مثلاً ایدئولوژی افراد و ویژگی‌های شخصیتی آنها بر تلقی از اطلاعات و مواجهه با آن مؤثر است. از سوی دیگر آگاهی آنها از محیط کاری خود و سایر همکاران می‌تواند رفتار و تصمیم‌گیری آنها را تحت تأثیر قرار دهد.

بر اساس مطالعه ویدانگ (۲۰۱۵)، SLBs، برای اجرای خط‌مشی‌ها و قوانین، با توجه به اختیاراتی که دارند، برای مواجهه شدن با شرایط مختلف و متعدد شهروندان، سه استراتژی اصلی دارند که عبارتند از استراتژی کاهش تقاضای شهروندان، استراتژی اولویت بندی شهروندان و فعالیت‌های مورد نیاز و استراتژی بی‌توجهی نسبت به خدمات یا شهروندان مورد نیاز آن‌ها.

SLB برای اجرای خط‌مشی‌ها به استانداردسازی و روتین‌سازی تصمیم‌گیری در کار خود می‌پردازند و شهروندان و یا قوانین را دسته‌بندی می‌کنند. در حقیقت افسران برای انجام کارهای روزمره خود هر بار تصمیم‌گیری نمی‌کنند، بلکه قوانین ساده‌ای را برای خود تنظیم می‌کنند و سعی می‌کنند پیچیدگی‌های موجود در کار را با این قوانین ساده کنند. به این فرایند صورت گرفته رفتار انطباقی گفته می‌شود (باویسکار و ویتتر، ۲۰۱۷). رفتار انطباقی رفتاری است که یک SLB پیش از اجرای خط‌مشی‌ها و در زمان مواجهه با شهروندان از خود بروز می‌دهد و در حقیقت این رفتار بین درک از خط‌مشی و اجرای خط‌مشی قرار دارد (سیاهکالی مرادی، ۱۳۹۷). هیوپ و فان کوتن (۲۰۱۵) به بررسی فرایند تفسیر و درک قوانین توسط معلمان به‌عنوان SLBs در سیستم آموزش دولتی در هلند پرداختند. نتایج مطالعات این محققان نشان داد که یک ۴ متغیر اصلی زیر بر فرایند تفسیر و درک قوانین اثرگذار می‌باشند.



شکل ۲ - مدل تفسیر و درک قوانین توسط معلمان (هیوپ و فان کوتن، ۲۰۱۵).

پژوهش‌های پیشین

در جدول زیر به طور خلاصه به نتایج پژوهش‌های پیشین اشاره شده‌است:

جدول ۱ - خلاصه پژوهش‌های داخلی و خارجی صورت گرفته

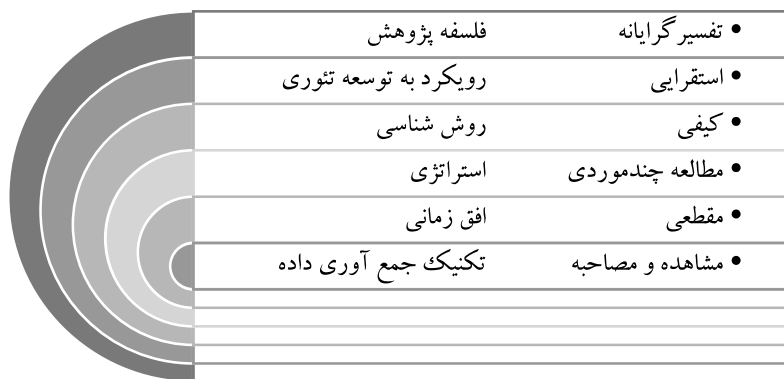
نویسنده	عنوان پژوهش	نتایج
کورو و همکاران (۲۰۱۴)	تأثیر SLB در اجرای ارزیابی محیطی استراتژیک	SLBs نقش مهم و مؤثری در اجرای اقدامات ارزیابی محیطی استراتژیک داشتند و افزایش قدرت آنها در پروژه منجر به افزایش نوآوری در حل مسائل مربوطه شده‌است.

هوگر و کاندون (۲۰۱۶)	بررسی SLB و اجرای سیاست‌ها در جامعه پرستاری و بهداشت عمومی	جامعه پرستاران بهداشت عمومی به عنوان SLBs تلاش می‌کنند تا ارزش‌های حرفه‌ای را با محدودیت‌های سازمانی سازگار سازند.
زدکیا (۲۰۱۷)	بررسی نقش SLBs به عنوان تصمیم‌گیرندگان نهایی در سیاستگذاری دولتی	SLBs به منابع بسیار اندکی برای پیاده‌سازی و اجرای سیاست‌های ابلاغ شده دسترسی دارند و از همین رو مجبور به سهمیه بندی منابع و توان خود برای اجرای سیاست‌ها دارند. از این حیث اولویت بندی صورت گرفته برای قوانین که توسط افسران پلیس انجام شد، بسیار مشابه با سهمیه بندی منابع می‌باشد.

فهم حاصل شده از ادبیات نشان داد که درک و برداشت از سیاست، خط‌مشی و قوانین می‌تواند بر شیوه بکارگیری آن توسط بوروکرات‌ها اثرگذار باشد. برخی از موارد درونی مانند ارزش‌های SLBs در جهت دهی به پیاده‌سازی قوانین مؤثر است. نظر و عقاید شهروندان می‌تواند به عنوان توجیهی برای رفتار SLBs به حساب آید و اعطای قدرت و اختیار به SLBs به همراه پاسخگویی، موجب بهبود اجرا و پیاده‌سازی قوانین می‌شود.

روش‌شناسی پژوهش

به منظور تشریح روش‌شناسی پژوهش از الگوی مفهومی ساندرز (۲۰۱۶) استفاده شده‌است. این الگو دارای ۶ لایه مطابق شکل ۳ می‌باشد:



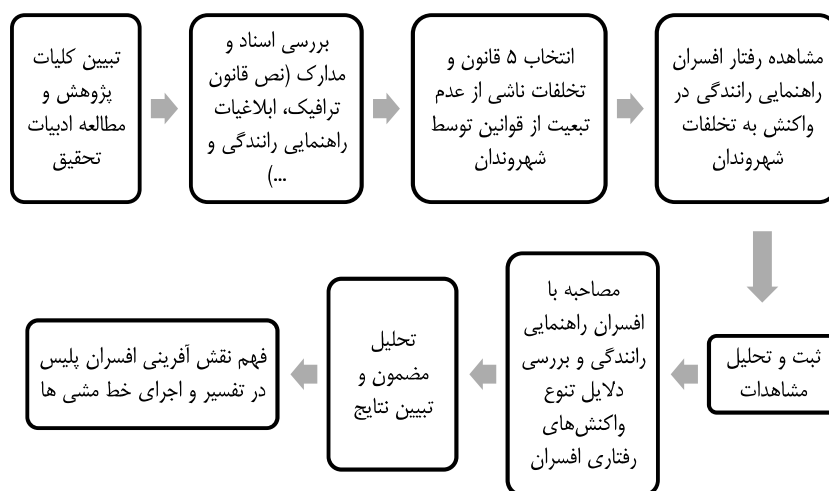
شکل ۳ - الگوی مفهومی پیاز پژوهش ساندرز (۲۰۱۶).

پژوهش حاضر از نظر فلسفی، تفسیرگرایانه است زیرا به شناسایی شیوه درک و تفسیر خط‌مشی‌ها و شیوه اجرای آنها توسط افسران پلیس راهنمایی رانندگی می‌پردازد. هدف از پژوهش، توسعه دانش راجع به زندگی اجتماعی و کشف این است که افسران پلیس راهنمایی رانندگی چگونه معانی خط‌مشی‌ها را در شرایط واقعی شکل می‌دهند. یا چگونه افسران پلیس

راهنمایی رانندگی روزانه کاری خود را تجربه می‌کنند و قوانین و خط‌مشی‌های ابلاغ شده را درک و تفسیر و سپس اجرا می‌کنند. در این پژوهش محقق به دنبال ویژگی یگانه رفتار این افسران پلیس راهنمایی رانندگی بوده، به نیت‌ها و زمینه اجتماعی که کنش در آن انجام می‌گیرد توجه خاص داشته باشد.

رویکرد به توسعه تئوری در پژوهش حاضر استفاده از روش استقرایی است و در آن سعی می‌شود رفتار و علت رفتار هر پلیس که به فهم و درک و تفسیر او از خط‌مشی‌ها و قوانین بر می‌گردد بررسی شود و سپس از بین بررسی‌های صورت گرفته، بر اساس روش استقرایی، فرایند نقش‌آفرینی SLBs در تفسیر و اجرای خط‌مشی‌های عمومی تبیین شود.

در این پژوهش با توجه به روش پیش روی محقق که مشاهده رفتار و سپس مصاحبه با افسران پلیس راهنمایی رانندگی می‌باشد از روش کیفی برای ایجاد شناخت نسبت به نقش‌آفرینی افسران پلیس در تفسیر و اجرای خط‌مشی‌ها استفاده شده است. روش مورد استفاده روش کیفی چندگانه است و روش‌های مشاهده و مصاحبه برای جمع‌آوری و تحلیل مشاهدات و تحلیل مضمون برای تجزیه و تحلیل داده‌ها مورد استفاده قرار گرفت. بر اساس فرایند ذکر شده، مدل عملیاتی پژوهش به شکل ۴ ترسیم می‌گردد:



شکل ۴ - مدل عملیاتی پژوهش.

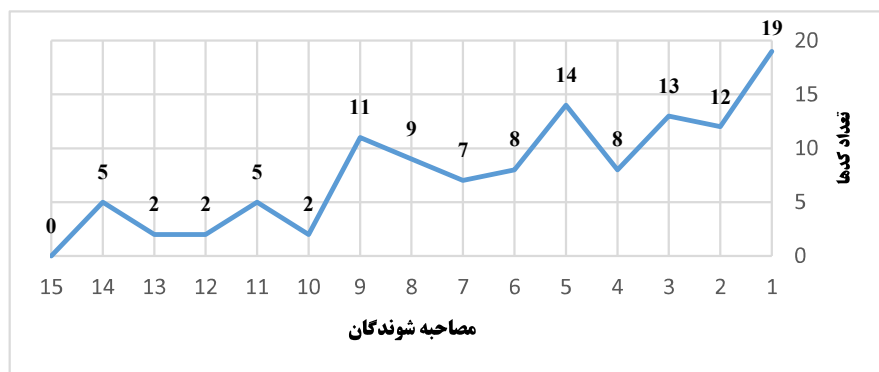
در این پژوهش ۱۵ مصاحبه با افسران پلیس راهنمایی رانندگی صورت گرفت. این مصاحبه‌ها با افسران ارشد که دارای دفترچه جریمه بودند صورت گرفت و تمامی مصاحبه‌ها در خیابان و یا در کیوسک راهنمایی رانندگی صورت گرفت. مصاحبه‌ها بین ۲۵ تا ۶۵ دقیقه به طول انجامید.

مشاهده و مصاحبه

در مورد مشاهده باید پروتکلی را تعریف نمود که بر اساس آن، رویه مشاهده به صورت شفاف، مشخص شده باشد تا در صورت نیاز به همکاری برای مشاهده، رویه ثابتی وجود داشته باشد و تفاوتی بین رویه مشاهدات وجود نداشته باشد (آلتمان، ۱۹۷۴). به همین منظور پروتکل مشاهده بر اساس هدف پژوهش و همچنین بررسی و تأیید اساتید و صاحب‌نظران تدوین گردید. آنچه در این پژوهش مورد مشاهده قرار گرفته است، رفتار افسران پلیس راهنمایی رانندگی در واکنش به تخلفات شهروندان بوده است. تدوین پروتکل مشاهده به منظور افزایش اعتبار داده‌های جمع‌آوری شده و کاهش مداخلات در مشاهده بوده است. با توجه به عدم توانایی پژوهشگر و دستیاران پژوهش برای مشاهده همه رفتارهای افسران در قبال تخلفات نامبرده اقدام به نمونه‌گیری شد. بر همین اساس از فرمول کوکران برای جوامع نامحدود استفاده شد ($n = \frac{z^2 pq}{d^2}$). که با در نظر گرفتن مقادیر ۰٫۵ برای p و q و ۱٫۹۶ برای z و همچنین ۰٫۰۵ برای d تعداد ۳۸۴ مشاهده باید صورت پذیرد که برای اطمینان بیشتر ۴۰۰ مشاهده صورت گرفت. در این پژوهش از مصاحبه نیمه ساختار یافته برای دستیابی به چگونگی تفسیر و اجرای خط‌مشی‌ها توسط افسران پلیس راهنمایی رانندگی استفاده شده است. به همین منظور سؤالات پژوهشگر مطرح شد و همراهی هر یک از سؤالات با سؤالات اصلی پژوهش مورد تأیید اساتید قرار گرفت.

واحد تحلیل

جامعه در پژوهش کیفی حاضر با روش مبتنی بر هدف انتخاب شده‌اند. به عبارتی در این پژوهش محقق می‌کوشد تا به صورت هدف‌دار بر مبنای اینکه چه نوع اطلاعات خاصی مورد نیاز است نمونه‌ها را انتخاب کند (پرویزی و دیگران، ۱۳۸۹). در این پژوهش مصاحبه با افسران راهنمایی رانندگی تهران بزرگ صورت گرفت. در روش مطالعه موردی هیچ تعداد مشخص و ثابتی برای موارد وجود ندارد با این حال پژوهشگران حداقل ۴ یا ۵ مورد را پیشنهاد می‌کنند (کرسول و کلارک، ۲۰۰۷). در این پژوهش مصاحبه تا مرحله اشباع نظری داده‌ها ادامه یافت.



شکل ۵ - نمودار فرایند اشباع نظری.

روش انتخاب افراد نیز، بر اساس دسترسی و همکاری افسران بود. بدین معنی که ابتدا با افسر پلیس در محل خدمت هماهنگی‌های لازم صورت می‌گرفت و افرادی که تمایل به مصاحبه داشتند، انتخاب شدند. در نهایت ۱۵ مصاحبه توسط محقق انجام شد. به منظور تأیید روایی روش جمع‌آوری داده، این موارد مدنظر قرار داده شد:

۱) اعتبار داده‌های جمع‌آوری شده

- ۱-۱- درگیری طولانی مدت با موضوع پژوهش، ادبیات و مصاحبه شونده‌گان
- ۱-۲- بازبینی کدهای استخراج شده توسط مشارکت کنندگان
- ۱-۳- بازبینی و تأیید کدگذاری صورت گرفته توسط سایر متخصصان (جدول ۲)

جدول ۲ - نتایج بازبینی توسط سایر متخصصان

صاحب نظر	مصاحبه	تعداد کدها	تعداد توافقات	درصد پایایی توافقات درونی
۱	۱، ۶ و ۱۳	۹۲	۷۳	۷۹٪
۲	۴، ۹ و ۱۵	۹۸	۸۴	۸۵٪

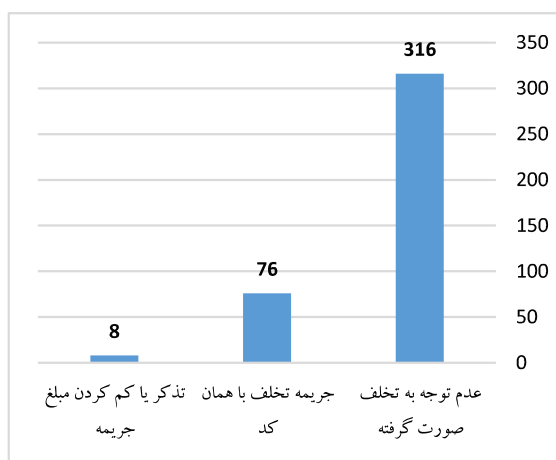
۲) انتقال‌پذیری: سعی شد با ارائه اطلاعات دقیق و جزئی از مکان و زمان خدمت افراد و همچنین ویژگی‌های عمومی آنها، به خوانندگان کمک شود که در ذهن خود ترسیم بهتری از زمینه‌ای داشته باشد که داده‌ها جمع‌آوری شده و فرایند استخراج شده‌است.

۳) اطمینان‌پذیری و تأیید‌پذیری: در پژوهش، ابتدا تمامی مشاهده‌ها و مصاحبه‌ها توسط خود محقق و دو محقق همکار، ثبت و یادداشت برداری شد. سپس یک نسخه تشریحی کتبی

از مصاحبه‌های انجام شده تهیه شد. همچنین ابزار گردآوری داده‌ها، فرم سؤالات مصاحبه بود و ثبات رویه در پرسش‌ها وجود داشت.

یافته‌های پژوهش

برای ثبت رفتار افسران پلیس سه نوع ثبت صورت گرفته است که در ادامه به صورت کلی به آن اشاره شده است.



شکل ۶ - نمودار رفتار افسران پلیس مشاهده و ثبت شده.

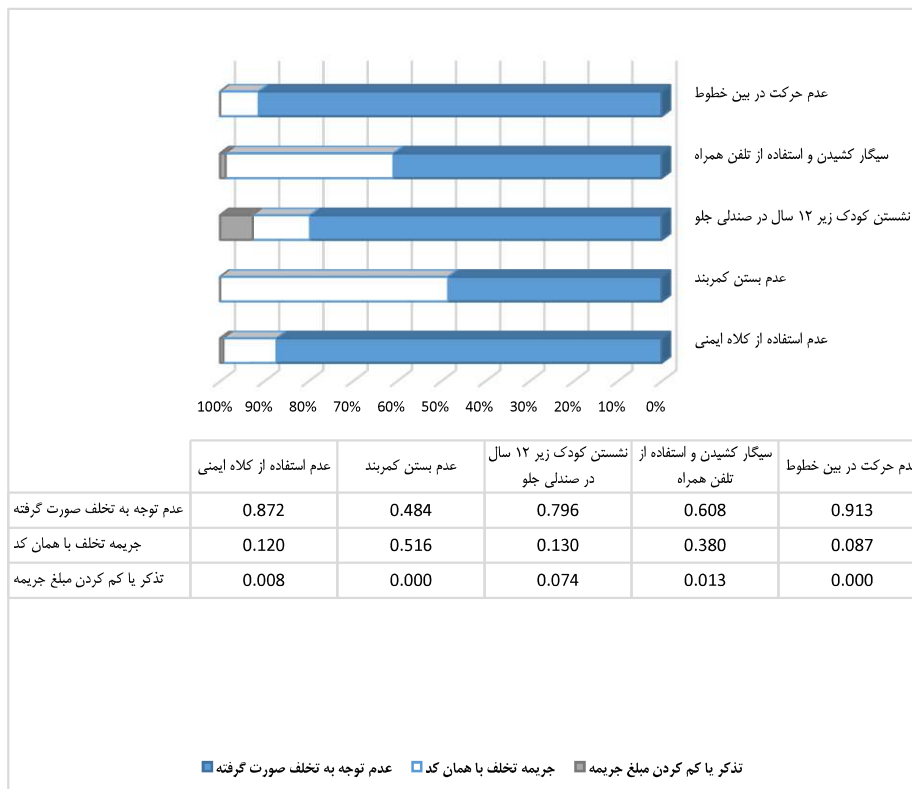
همانطور که در نمودار ۶ مشخص شده است، از بین ۴۰۰ مشاهده ثبت شده، ۳۱۶ مورد، عدم توجه به تخلف صورت گرفته، ثبت شده است که نشان می‌دهد در ۸۰ درصد موارد، پلیس توجهی به تخلفات مدنظر این پژوهش نداشته است. این بی‌توجهی یعنی پلیس نه خودرو یا موتور را متوقف نموده و نه به آن‌ها تذکر

داده و نه آن‌ها را جریمه کرده است. بی‌توجهی به معنی نادیده انگاشتن تخلفات می‌باشد. همچنین بر اساس شکل ۹ مشخص شد که ۷۶ مورد جریمه توسط افسران پلیس در قبال تخلفات صورت گرفته ثبت شد. این تعداد یعنی در ۱۸ درصد موارد، افسران پلیس با خاطیان برخورد از نوع جریمه داشته‌اند. این جریمه شامل جریمه تخلف صورت گرفته با همان کد بوده است. یعنی اگر استفاده از تلفن همراه، ۱۰۰ هزار تومان جریمه دارد، پلیس دقیقاً متخلف را ۱۰۰ هزار تومان جریمه کرده است و حاضر به تعویض کد جریمه استفاده از تلفن همراه با کد سیگار نکشیدن که ۲۰ هزار تومان جریمه دارد، نشده است. در ۷ مورد (کمتر از ۲ درصد) نیز پلیس خودرو فرد متخلف را متوقف نمود و در ۶ مورد تنها به تذکر اکتفا نمود و در ۱ مورد نیز کد جریمه را تعویض نمود. یعنی به جای ۱۰۰ هزار تومان، متخلف را ۴۰ هزار تومان جریمه نمود. در ادامه درصد تصمیمات صورت گرفته توسط پلیس نسبت به تعداد تخلفات ثبت شده مشخص شده است. این تحلیل نشان می‌دهد که حساسیت پلیس نسبت به کدامیک از تخلفات بیشتر می‌باشد. در مواردی که بی‌توجهی درصد بالایی نسبت به کل تصمیمات داشته باشد، مشخص می‌شود که تخلف از اولویت پایینی برای افسران

برخوردار بوده است زیرا در بیشتر موارد افسران نسبت به آن بی توجه بوده اند. اما اگر درصد جریمه کردن بالا باشد، یعنی تخلف صورت گرفته، دارای اولویت بیشتری برای افسران بوده است. در حقیقت نتایج به دست آمده در نشان می دهد که کدامیک از تخلفات بررسی شده در این پژوهش، در اولویت تصمیم گیری برای جریمه توسط افسران راهنمایی رانندگی قرار دارد.

در شکل ۷ مشخص شده است که در تخلف نبستن کمربند، بیشترین میزان جریمه کردن وجود دارد. یعنی ۵۱ درصد از تخلفات ثبت شده، توسط مجریان قانون با جریمه روبرو شده اند. این نتیجه نشان می دهد که تخلف بستن کمربند در اولویت تصمیم گیری برای برخورد افسران پلیس قرار دارد. هیچ موردی از تذکر نیز در این مورد مشاهده و ثبت نشده است. همچنین دومین اولویت مربوط به استفاده از تلفن همراه در حین رانندگی، خوردن و آشامیدن و سیگار کشیدن پشت فرمان است که بر اساس نتایج به دست آمده، در ۳۸ درصد موارد، افسر پلیس با این تخلف برخورد داشته است. در این بررسی ۱ مورد تعویض کد نیز وجود داشته است که افسر پلیس جریمه استفاده از تلفن همراه را با بستن کمربند به دلیل عذرخواهی و التماس متخلف، تعویض نمود. سومین مورد از نظر برخورد، نشستن کودک در صندلی جلوی ماشین می باشد که برای پیشگیری از وقوع حادثه برای کودک زیر ۱۲ سال، افسران پلیس ۱۳ درصد موارد را جریمه کرده اند. همچنین نزدیک به ۱۰ درصد نیز تذکر داده شده است. یعنی در کل نزدیک به ۲۳ درصد برخورد صورت گرفته است که نشان می دهد این مورد نیز در اولویت برخورد افسران قرار دارد. هر چند تعداد تخلفات ثبت شده چهارمین مورد بود. بدین معنی که توالی تکرار آن کمتر از سایر تخلفات بوده است. چهارمین اولویت مربوط به عدم استفاده از کلاه ایمنی می باشد. در ۱۲ درصد موارد افسران پلیس با همراه نداشتن کلاه ایمنی مقابله کرده و افراد را جریمه نمودند. همراه نداشتن کلاه ایمنی بیشترین تخلف ثبت شده نیز بوده است.

پنجمین مورد نیز مربوط به عدم رانندگی در بین خطوط است که افسران پلیس با کمتر از ۱۰ درصد موارد برخورد داشته اند. رانندگی در بین خطوط دومین تخلف ثبت شده از نظر تعداد بود ولی آخرین مورد از نظر برخورد که نشان می دهد به دلایل مختلف افسران پلیس نسبت به این تخلف بی توجه هستند.



شکل ۷ - نمودار درصد تصمیمات اتخاذ شده توسط افسران در قبال تخلفات ثبت شده.

مشاهدات صورت گرفته نشان داد که علیرغم وجود تعداد بالای تخلفات (منتخب)، افسران پلیس در بسیاری از موارد با این تخلفات برخورد نکردند و تنها در ۱۸ درصد از کل موارد، متخلفان را جریمه کرده‌اند. به نظر می‌رسد که این برخورد با تخلف‌های صورت گرفته، باید نشأت گرفته از شیوه درک و برداشت آنها از قوانین باشد. زیرا قانون صراحتاً اشاره کرده است نیستن کمربند، عدم رانندگی در بین خطوط، نشستن کودک زیر ۱۲ سال در صندلی جلو، استفاده از تلفن همراه و عدم استفاده از کلاه ایمنی برای راکبین موتورسیکلت، غیرقانونی و مشمول جریمه با نرخ‌های مختلفی هستند؛ اما مشاهدات صورت گرفته نشان داد که افسران پلیس با تخلفات در ۸۰ درصد موارد برخورد نمی‌کنند و به آنها بی‌توجه هستند. همین امر موجب شد که محقق به بررسی دلایل اختلاف بین قوانین و خط‌مشی‌های موجود و پیاده‌سازی و اجرایی شدن آنها با استفاده از مصاحبه اقدام نماید.

استخراج مفاهیم و مقوله‌ها

به منظور استخراج مقولات، محقق به بررسی تک به تک جمله‌ها و عبارات جمع‌آوری شده در مصاحبه‌ها پرداخت و با بازبینی و دسته‌بندی جملات و عبارات نزدیک به یکدیگر، مفاهیم را بصورت انتزاعی استخراج نمود. سپس مفاهیمی که از کنار هم قرار گرفتن آنها، یک مقوله در سطحی انتزاعی‌تر ایجاد میشد در کنار یکدیگر قرار گرفت و مقوله‌ها ایجاد شد. بدین ترتیب محقق سطح به سطح به مفاهیم و مقوله‌ها رسید.

جدول ۳ - کدگذاری سه مرحله‌ای

مقولات	مفاهیم	کدهای اولیه
درک افسر پلیس از شرایط	درک افسر پلیس از توانایی‌های خود در انجام وظیفه	عدم امکان برخورد با همه متخلفین؛ عدم توانایی افسر از نظر قابلیت‌ها؛ عدم توانایی مجری برای برخورد با تخلفات
	درک افسر از سختی‌های پلیس بودن	تنش زا بودن شغل؛ ایجاد حس نامناسب؛ سختی‌های کار؛ سختی فیزیکی؛ سختی روانی
	درک افسر پلیس از شرایط جامعه	بالا بودن تعداد تخلفات؛ اهمیت برداشت عمومی از حرکت افسر؛ علت جرمه رفتار تخلف آمیز است نه پلیس؛ عدم نگاه مثبت جامعه؛ انتظار شهروندان از پلیس؛ برداشت عمومی شهروندان از پلیس؛ زیاد بودن تعداد وسائل تقلیه؛ بی‌توجهی عمومی به قانون؛ عدم اقتدار پلیس؛ نامناسب بودن رفتار شهروندان؛ هراس از رفتار و برخورد بد شهروندان در قبال جرمه شدن؛ انتقاد عمومی به عملکرد پلیس؛ مشکل فرهنگی؛ قانون شکنی شهروندان؛ قضاوت شهروندان؛ شخصی نبودن جرمه کردن؛ آشنایی نداشتن ماموران شهرستانی؛ علم به خطرآفرینی و عدم رعایت قوانین
	درک افسر پلیس از شرایط متخلف	بررسی وضعیت شخص متخلف برای ثبت تخلف؛ برخورد با تخلف بر اساس شرایط؛ میزان جرمه‌ها تعیین کننده نیست؛ اهمیت وضع اقتصادی مردم؛ اختلاف طبقاتی؛ تفاوت شهروندان؛ واکنش شهروندان به جرمه شدن
تفسیر افسر پلیس از قوانین	درک افسر پلیس از قانون	عدم تطابق قانون با شرایط جامعه؛ پایین بودن مبلغ جرمه‌ها؛ وجود اشکال در قانون؛ عدم همخوانی قانون با بستر اجرایی؛ محدودیت در تغییر جرمه و کد تخلف؛ توجیه اختیار قانونی برای اجبار در جرمه کردن؛ ناکافی بودن ابزار اجرای قانون؛ ناکارآمدی قانون؛ نامناسب بودن قانون؛ نابرابری شهروندان در برابر قانون؛ پلاک نشدن موتورهای؛ عدم امکان ثبت تخلف در صورت فرار متخلف؛ مناسب نبودن ابزار؛ سیستمی نبودن؛ زمان گیر بودن؛ برابری همه نهادها و شهروندان در برابر قانون؛ اشاره به حداقل‌ها در قانون؛ بازدارنده نبودن جرائم؛ وصول با تاخیر جرمه؛ قانونگذاری برای پیشگیری از وقوع تخلف؛ اختیار قانونی افسران

	درک افسر پلیس از قانونگذار	فاصله بین قانونگذار و مجری قانون؛ رفتار متناقض قانونگذار در امر قانونگذاری و عمل به قانون
	درک افسر پلیس از فشارهای فراقانونی	برخورد دستوری و فراقانونی؛ دستوری بودن جرمه؛ اجبار در جرمه کردن؛ نگاه انفعالی به دستورات؛ تعدد سازمان‌های مسئول برقراری نظم و عدم انجام وظایف توسط سایر نهادها؛ وجود پارتی بازی؛ تحویل دفترچه جرمه و لزوم جرمه کردن؛ کوتاهی سایر دستگاه‌ها در امر نظم عمومی؛ بی‌عدالتی و تبعیض
	درک افسر پلیس از هدف قانون راهنمایی رانندگی	جرمه ابزار است نه هدف؛ استفاده از مبالغ جرمه برای امور جاری راهنمایی رانندگی؛ درآمدزایی برای دولت؛ هدف شدن جرمه؛ اهمیت احراز تخلف برای متخلف؛ شکل‌گیری فرهنگ بر اساس قانون؛ ایجاد نظم عمومی؛ اهمیت وجود رابطه بین تخلف و جرمه؛ جرمه برای راهنمایی
شکل‌گیری رفتارهای انطباقی	سازگاری رفتار افسر پلیس پیش از اجرای قوانین	جلوگیری از تنش؛ کاهش تنش و اصطکاک؛ تذکر به جای جرمه؛ الزام به برخورد با تخلفات؛ اجرای قانون به صورت رندومی؛ مطابقت جرمه با تخلف؛ عدم تغییر مبلغ جرمه؛ تنوع در روش‌های جرمه کردن؛ احتیاط در جرمه کردن؛ حفظ امنیت شخصی؛ استفاده از اختیارات پلیس؛ تنبه به جای جرمه؛ جابجایی کدها برای کاهش میزان جرمه؛ عدم تمایل شخصی به جرمه کردن؛ تشخیص استفاده از تذکر یا جرمه
	اولویت بندی تخلفات راهنمایی رانندگی	اولویت‌بندی تخلفات؛ اولویت‌بندی قوانین؛ اولویت‌بندی تخلفات بر اساس آسیب‌رسانی؛ تفاوت بین تخلف‌ها
اعمال قانون توسط افسر پلیس	در نظر گرفتن نوع تخلف در اعمال قانون	چشم‌پوشی از تخلفات شهروندان؛ مطابقت جرمه با تخلف صورت گرفته؛ عدم جرمه شدن همه متخلفان؛ چشم‌پوشی از تخلفات جزئی؛ برخورد سریع در برابر تخلفات با اولویت بالا؛ انتخاب تصادفی تخلفات با اولویت پایین
	در نظر گرفتن متخلف و شرایط وی در اعمال قانون	چشم‌پوشی از تخلفات همکاران؛ بی‌تأثیری جنسیت در اجرا؛ در نظر گرفتن شرایط متخلف؛ احتمال تعویض کد تخلف با در نظر گرفتن شرایط؛ عدم جرمه در زمان عذرخواهی؛ جرمه بر اساس شرایط متخلف؛ اجتناب از جرمه به دلیل پیشگیری از خطر؛ کوتاه آمدن در برابر خواهش و التماس؛ صحبت با شهروند متخلف و بیان دلیل تخلف؛ چشم‌پوشی از جرمه در صورت پذیرش اشتباه؛ در نظر گرفتن وضع مالی شهروندان
	تأثیر شرایط عمومی بر افسر پلیس در اعمال قانون	خستگی ناشی از کار زیاد؛ رفتار انسانی؛ پراسترس بودن کار؛ سختی‌های روانی جرمه کردن
	تأثیر شرایط سازمان راهنمایی رانندگی بر افسر پلیس در اعمال قانون	کم بودن تعداد مجریان؛ تعدد وظایف؛ زمان بر بودن وظایف؛ ثبات رفتار بدون در نظر گرفتن حضور افسر همکار یا مافوق؛ نظارت الکترونیکی؛ استفاده از دوربین برای نظارت بر عملکرد پلیس

	تأثیر شرایط محیطی و عمومی بر افسر پلیس در اعمال قانون	تأثیرگذاری شرایط جوی در اجرا؛ بی تأثیری زمان در اجرا؛ اجرا نکردن قانون علیرغم علم به آن به دلیل لحاظ نشدن شرایط واقعی در قانون
راهکارهای اصلاحی برای بهبود شرایط اعمال قوانین راهنمایی رانندگی	راهکارهای اصلاحی سازمان راهنمایی رانندگی برای اعمال قانون	نیاز به پلیس بیشتر؛ عدم حضور پلیس برای جریمه؛ استفاده از دوربین و کنترل از راه دور؛ آگاهی مردم از هزینه کرد جریمه؛ فرهنگ سازی با استفاده از مبالغ جمع آوری شده از جرائم؛ افزایش توانایی مقابله از نظر همخوانی تعداد مجری با تعداد تخلفات؛ لزوم در نظر گرفتن ابزارهای متنوع برای افسران؛ نیاز به کنترل متوازن؛ لزوم آگاه شدن متخلف از زمان و مکان وقوع جریمه برای جلوگیری از تکرار تخلف؛ نظارت دائمی و بدون حضور پلیس؛ ثبت تخلفات به صورت سیستمی؛ بهبود شرایط کار؛ نیاز به فرم و ساختار مقتدرانه؛ لزوم یادگیری و آموزش پیش از اعطای گواهینامه؛ استفاده از ماموران بومی؛ استفاده از افسران زن
	راهکارهای اصلاحی فراسازمانی برای اعمال قوانین راهنمایی رانندگی	نیاز به فرهنگ سازی؛ مشارکت عمومی نهادها؛ فرهنگ سازی قبل از قانونگذاری؛ فرهنگ سازی به جای افزایش جریمه؛ پلیس سالاری؛ اقتدار بخشی به پلیس؛ نیاز به اقتدار (ظاهری، تعدادی، نهادی)؛ سلسله مراتب اجرای قانون؛ نظارت بر اقتدار قانون؛ نیاز به فرهنگ سازی پیش از افزایش مبالغ جریمه؛ استفاده از ظرفیت فیلم و سریالها؛ فرهنگ سازی از سنین پایین
	راهکارهای اصلاحی قوانین راهنمایی رانندگی برای اعمال قوانین	افزایش مبلغ جرائم به عنوان عامل کاهنده؛ تصویب قانون بر اساس بسترسازی؛ تأثیرگذاری نمره منفی در گواهینامه و ابطال آن؛ محاسبه جریمه ها بر اساس طبقه اجتماعی؛ افزایش جریمه بر اساس اولویت بندی؛ منطبق کردن قانون با بطن جامعه؛ جریمه های سنگین غیرمالی؛ جریمه زندان؛ لزوم استفاده از اسلحه؛ نیاز به ابزار اجرای قانون؛ اهمیت وصول به موقع جرائم؛ لزوم آگاه شدن متخلف از عمل مخالف قانون و جریمه شدن؛ افزایش روش های مختلف برای برخورد با تخلف
	راهکارهای اصلاحی عمومی برای اعمال قوانین راهنمایی رانندگی	ریشه یابی برای حل معضل تخلفات؛ جلوگیری از عادت شهروندان به قانون شکنی؛ علت یابی جریمه؛ استفاده از ظرفیت های مورد قبول جامعه؛ تبدیل شدن تخلف به یک قبح اجتماعی؛ حرکت عمومی فرهنگ

طراحی مدل

پس از استخراج مضامین اصلی، روابط منطقی بین تم های اصلی طراحی شد. این روش عبارتست از فراگرد انتخاب دسته بندی اصلی، مرتبط کردن سیستماتیک آن با دیگر دسته بندی ها، تأیید اعتبار این روابط و تکمیل دسته بندی هایی که نیاز به اصلاح و توسعه بیشتری دارند.

الف. تفسیر خط‌مشی و قوانین

بر اساس مصاحبه‌ها مشخص شد که درک و تفسیر خط‌مشی در ابتدا توسط افسر پلیس انجام می‌شود و وی درکی از قانون می‌نماید. این درک شامل میزان مبلغ جریمه، همخوانی قانون با بطن جامعه، ابزارهای دیده شده در قانون برای افسر، بستر اجرایی کردن قانون (همچون پلاک شدن موتورها، وصول سریع جریمه‌ها و ...) و شیوه اعطای اختیار و نظارت در قانون است. این تفسیر موجب برداشت‌هایی از قانون می‌شود. اینکه آیا قانون واقعا مشکل بی‌نظمی عمومی را حل می‌کند یا تنها به حداقل‌ها اشاره کرده است، اینکه آیا اختیار و ابراز کافی برای افسر در نظر گرفته شده است؟ یا اینکه در چه مواردی قانون بسیار دقیق و صریح عمل کرده است و در چه مواردی اشارات کلی داشته است، اینکه آیا بر اساس بطن جامعه این قوانین و روش‌های جریمه کردن، قابلیت بازدارندگی از ارتکاب تخلف را دارند؟ همه این تفسیرها و درک از قانون در ذهن افسر پلیس صورت می‌گیرد. وی همچنین تفسیری از هدف قانون می‌نماید. اینکه جریمه ابزار است یا هدف؟ اینکه آیا باید برای درآمدزایی برای دولت و تأمین مخارج سازمان و حتی حقوق کارکنان جریمه کرد یا نه؟ اینکه چه تفسیری صورت می‌گیرد، منجر به رفتاری می‌شود که در آینده در زمان اجرا توسط افسر بروز می‌کند. همچنین افسر پلیس درکی از فشارهای فراقانونی نیز دارد که موجب تفسیر وی از قانون می‌شود. مثلا برخی از نهادهای فرادولتی، قدرتی فراقانونی دارند و افسر پلیس توان مقابله با این افراد را ندارد. وی درک می‌کند که شهروندان عملا برابر نیستند و برخی به دلیل وابستگی به نهاد یا اشخاص حقیقی و حقوقی خاص، از قدرت فراقانونی خود برای تخلف کردن و جریمه نشدن استفاده می‌کنند. حتی ممکن است پلیس را تهدید نیز بکنند.

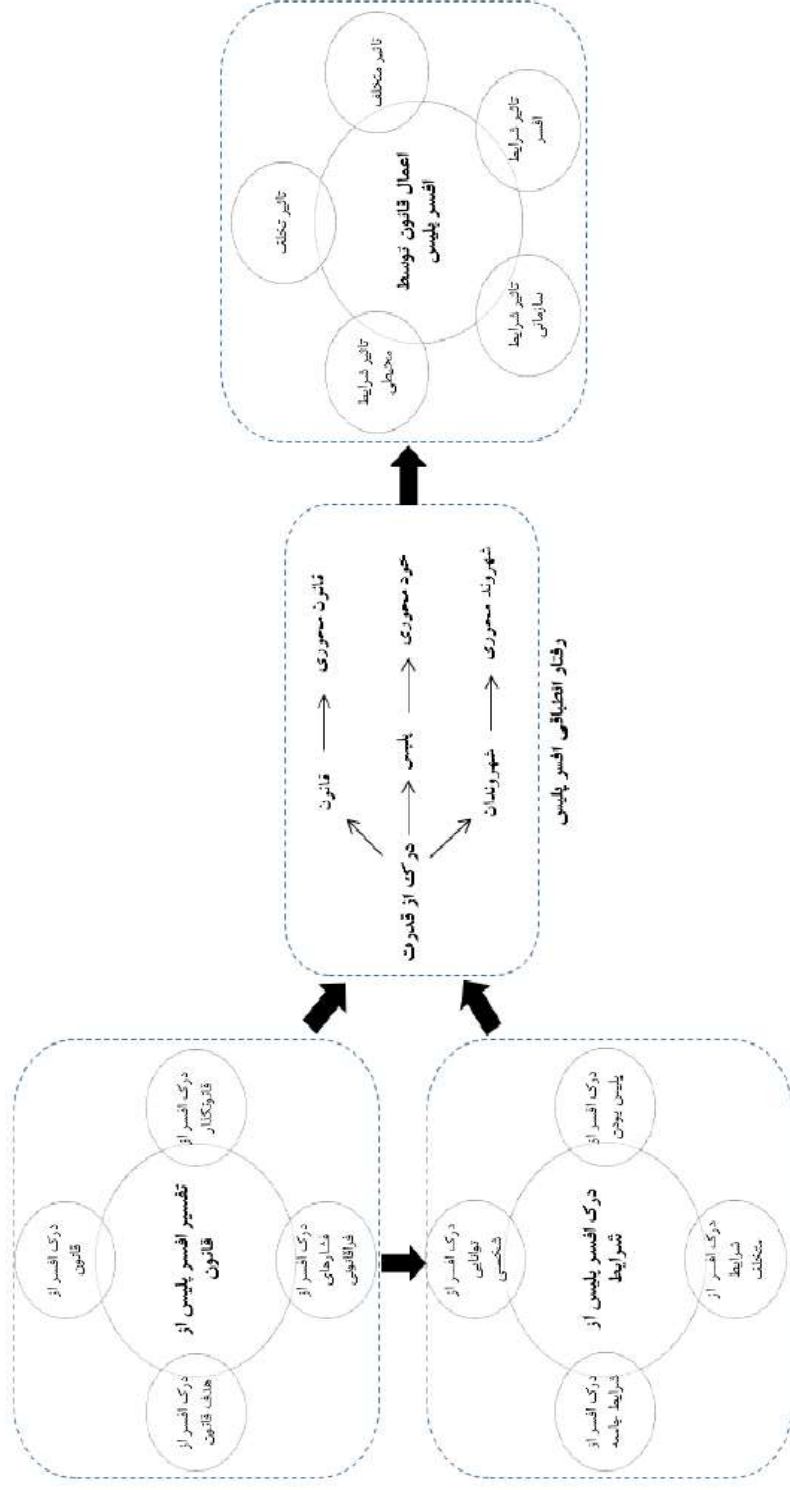
ب. درک از شرایط

درک از شرایط پس از تفسیر قانون یا همزمان با آن رخ می‌دهد. یعنی افسر پلیس در زمان تفسیر قانون، به توانایی‌های خود می‌اندیشد و اینکه آیا توان پیاده‌سازی این قوانین و اجرای آنها را دارد؟ همچنین به درکی که از وضعیت شغلی خود و سختی‌ها و مصائب کار دارد می‌اندیشد. اینکه وظیفه جریمه کردن افراد یک وظیفه پر استرس و پر مخاطره است و خستگی‌های فیزیکی و روانی زیادی دارد. اینکه آیا فرد می‌تواند با وجود تعداد کم نیروهای پلیس، باز هم قوانین را اجرا کند؟ اینکه تنش‌ها بودن شغل و ماهیت درگیر شدن با شهروندان تا چه اندازه به او امکان پیاده‌سازی و اجرای قوانین را می‌دهد. همچنین با توجه به بالا بودن تعداد تخلفات در جامعه و تخلفاتی که در هر لحظه در حال انجام شدن است، اقدام افسر چگونه می‌تواند مؤثر باشد؟ آیا افسر پلیس توان و امکان برآوردن انتظارات شهروندان را دارد؟ از سوی دیگر، فرهنگ عمومی

شهروندان پایین است و آنها هراسی از تخلف ندارند. پلیس نیز از اقتدار کافی برخوردار نیست و شهروندان نیز به راحتی قانون شکنی می‌کنند. بدین ترتیب افسران پلیس شرایطی که با آن مواجه هستند را نیز به عنوان یک عامل مؤثر در فهم و درک درست قوانین تلقی می‌کنند. با ادراک و تفسیر صورت گرفته از قوانین و شرایط، افسر پلیس در مواجهه با شرایط واقعی تخلف در جامعه قرار می‌گیرد.

ج. رفتار انطباقی

افسران پلیس برای کاهش استرس تصمیم‌گیری در کار خود، بر اساس درکی از قدرت ایجاد شده، مجموعه ای استاندارد رفتاری برای خود تعریف می‌کنند و هر بار اقدام به تصمیم‌گیری نمی‌نمایند. بلکه تقریباً به طور دائمی یک سری رفتارها را از خود نشان می‌دهند که این رفتارها بر اساس تفسیر و درک از قوانین و شرایط ایجاد شده‌است. در حقیقت SLB نمی‌تواند بطور کامل به تک تک تخلفات صورت گرفته رسیدگی کنند و به همین دلیل مجبور به استاندارد سازی و روتین سازی کار خود هستند. آنها بر همین اساس نوعی رفتار سازگار شونده یا انطباقی را اتخاذ می‌کنند و بر اساس آن عمل می‌کنند. این رفتارهای انطباقی پیش از اجرای خط‌مشی‌ها شکل می‌گیرد و رفته رفته در بوروکرات تقویت می‌شود و پس از مدتی تبدیل به رویه دائمی او می‌شود.



شکل ۸ - مدل تفسیر و اجرای خط‌مشی‌های عمومی توسط افسران پلیس.

د. اجرای خطمشی

پس از آنکه رفتار انطباقی در افسر پلیس شکل گرفت، وی بر اساس قالب‌ها و استانداردهای شکل گرفته بر اساس درک از قانون، شرایط، قدرت و اجرای خطمشی‌ها، به کارهای روزمره خود و اجرای هر روزه خطمشی‌ها می‌پردازد. اجرای خطمشی به صورت روزانه انجام می‌شود و ممکن است تحت تأثیر موارد مختلفی قرار گیرد از جمله:

- نوع تخلف صورت گرفته در اجرای خطمشی مؤثر است. زیرا بر اساس رفتار انطباقی صورت گرفته، افسر نوعی رتبه بندی از نظر آسیب رسانی تخلف در ذهن دارد و بر اساس آن، تخلفاتی که دارای اولویت بالاتری از نظر آسیب رسانی و حادثه سازی هستند، در اولویت برخورد قرار می‌گیرند.

- یکی از مواردی که به رغم ۵۰ درصد از افسران (۸ مورد از ۱۵ مورد) در اجرای خطمشی مؤثر است، شرایط شهروندان متخلف است. افسران در موارد مختلف به شرایط متخلف از نظر مالی، روحی، جسمی و حتی حقوقی توجه می‌کنند. این نوع برخورد افسران مبنی بر جذمیت در جرمه کردن همه شهروندان یا چشم‌پوشی از خطاهای صورت گرفته و جابجا کردن کد تخلف، بستگی زیادی به رفتارهای انطباقی و درک آنها از قدرت و ویژگی‌های شخصیتی افسران دارد.

- در مصاحبه‌های صورت گرفته مشخص شد که شرایط افسر از نظر جسمی، روحی و فیزیکی تأثیر مستقیمی بر اجرای خطمشی‌ها دارد. شرایط افسر موجب می‌شود که او نتواند آن گونه که تمایل دارد رفتار کند. ممکن است در این ساعات بی‌حوصلگی، نسبت به تخلفات صورت گرفته بی‌تفاوت باشد یا شرایط متخلف را در نظر نگرفته و بر اساس نص قانون برخورد کند. همچنین ممکن است تنش زایی کار در این ساعات بیشتر شود. بدین ترتیب شرایط مجری نیز در اجرای خطمشی مؤثر است.

- تعدد وظایف پلیس راهنمایی رانندگی از جمله مواردی است که موجب افزایش سختی کار در زمان اجرا می‌شود. در بسیاری از موارد با توجه به متعدد بودن کدهای قانونی از یک سو، بالا بودن تعداد ماشین‌ها و بی‌نظمی و تعدد تخلفات از سوی دیگر و کم بودن تعداد افسران راهنمایی رانندگی، فشار کاری هر افسر بالا رفته است.

- شرایط محیطی نیز در اجرای خطمشی‌ها تأثیر دارد. یکی از عوامل مؤثر، زمان است. زمان، دو مفهوم را در بر می‌گیرد. هم زمانی از روز که تخلف رخ می‌دهد، یعنی ابتدای روز یا دیر هنگام و در آخرین ساعات شیفت کاری افسران و هم زمان به معنی تاریخ‌های سالانه. به عنوان

مثال در ماه رمضان، دهه‌های محرم و ایام نوروز و... همچنین در برخی موارد ممکن است شرایط هوایی و دمایی و جوّی اجرای خط‌مشی را دچار اختلال کند.

بحث و نتیجه‌گیری

اجرای خط‌مشی‌ها و قوانین منوط به اقداماتی است که بوروکرات‌های سطح خیابان انجام می‌دهند. اگر این اقدامات همسو با قوانین باشد، می‌توان انتظار پیاده‌سازی درست قوانین در جامعه را داشت و در صورتیکه اقدامات صورت گرفته، مغایر با قوانین مصوب باشد، آثار تصویب قوانین در جامعه نمود چشمگیری نخواهد داشت. SLBs، چهره‌های برجسته و اثرگذاری در اجرا و پیاده‌سازی خط‌مشی‌های عمومی هستند، زیرا این افراد در خط مقدم پیاده‌سازی این سیاست‌ها هستند. پژوهش‌های اخیر که به بررسی موضوعاتی همچون قدرت اجرایی، مدیریت دولتی، کنترل بوروکرات‌ها، اداره عمومی پرداخته‌اند، بالاتفاق اذعان دارند که SLBs نقش منحصر به فردی در شکل دهی به سیاست‌های عمومی دارند. البته خط‌مشی‌های تدوین شده گاهی دارای ابهامات و پیچیدگی‌هایی نیز می‌باشد. خط‌مشی‌ها و سیاست‌های مدون از وزارتخانه‌ها، معمولاً دارای ابهاماتی است که اتخاذ و پیاده‌سازی این سیاست‌ها توسط SLBs نیازمند تفسیر است. به دلیل آنکه SLBs در خط مقدم خدمت‌رسانی به شهروندان هستند، معمولاً با پیچیدگی‌ها و دشواری‌هایی در برخورد با هر شهروند مواجه هستند. پیچیدگی‌هایی که در قوانین مصوب بصورت جزء به جزء دیده نشده‌است و تنها کلیات در این قوانین تصویب شده‌است. بر همین اساس SLBs مجبور به تفسیر قوانین و سیاست‌ها برای پیاده کردن آنها هستند. به‌عنوان مثال افسران پلیس که در این پژوهش، نقش آنها در تفسیر و اجرای خط‌مشی‌ها و اعمال قوانین راهنمایی رانندگی، مورد بررسی قرار گرفته است، باید قوانین را درک نموده و اعمال نمایند. نظم عمومی و آمار تصادفات و ترافیک شهری، تا حد زیادی به شیوه اعمال قانون بستگی دارد، هر چند که از نظر این SLBs، قوانین نیز از اهمیت بالایی برخوردار هستند. افزایش جریمه‌ها، شیوه اعمال جریمه‌ها، فرهنگ سازی برای کاهش تخلفات، تعداد نیروی پلیس و... همگی از عواملی هستند که اجرای قانون را دستخوش تغییر می‌نمایند. مشاهده شده که برخی از افسران پلیس، افراد متخلف را جریمه نمی‌کنند و از خطای آنها چشم‌پوشی می‌کنند ولی برخی دیگر از افسران افراد متخلف را با قاطعیت و بدون کوچکترین اغماض جریمه می‌کنند. یا در مواردی دیده شده که میزان جریمه دقیقاً مطابق تخلف، در نظر گرفته نمی‌شود و کد تخلف تعویض شده و مبلغ جریمه کمتر محاسبه می‌شود. همگی این موارد به شیوه تفسیر و اجرای قانون توسط افسران پلیس راهنمایی رانندگی بستگی دارد. اینکه به چه دلیلی آنها برخی از افراد

را جریمه نمی‌کنند یا مبلغ جریمه را کمتر محاسبه می‌کنند یا افرادی را دقیقاً مطابق قانون جریمه می‌کنند رفتارهای متفاوت در قبال قوانین و سیاست‌های ثابت است و بررسی این رفتار نیاز به مطالعه دقیق دارد.

در این پژوهش به منظور فهم درست این نقش، افسران پلیس راهنمایی رانندگی شهر تهران مورد بررسی قرار گرفتند و پس از مشاهده و مصاحبه رفتار و نظرات افسران ثبت و جمع‌آوری شد. دلیل اصلی نیاز به مطالعه نقش‌آفرینی افسران پلیس این است که اگر نقش این افسران به درستی مطالعه نشود و نتوان تشخیص داد که ایراد موجود در ترافیک یا آمار تصادفات یا بی‌نظمی در شهر تهران، از قوانین است یا از مجریان قانون، نمی‌توان برنامه‌ریزی درستی برای رفع و برطرف سازی مشکل انجام داد. اگر مشکل از قوانین نباشد و مشکل از مجریان این قوانین، اصلاح مجدد قوانین و افزایش مقدار جریمه‌ها نمی‌تواند مساله موجود را حل کند زیرا باز هم در صورت اصلاح قوانین، مجریانی هستند که قوانین را به درستی اعمال نمی‌کنند. همچنین در صورتیکه قوانین نیاز به اصلاح داشته باشند، تقویت نیروی پلیس به تنهایی نمی‌تواند گره گشا باشد. از سوی دیگر در صورتیکه افسران پلیس، به سمت خودمحموری و درک از قدرت در خود تمایل داشته باشند، افزایش قدرت افسران پلیس، می‌تواند منجر به افزایش نارضایتی شهروندان از شیوه اعمال قانون شود. زیرا آنها نوعی بی‌عدالتی را درک می‌کنند و همین بی‌عدالتی ادراک شده، می‌تواند منجر به نارضایتی عمومی شهروندان از عملکرد پلیس و به طور کلی از عملکرد دولت شود. نارضایتی شهروندان هزینه‌هایی به مراتب بیشتر از بی‌نظمی به همراه خواهد داشت. طبق مدل به دست آمده مشخص شد که افسران پلیس، تحت شرایط مختلفی به درک و اعمال قانون می‌پردازند که کاهش تأثیرات هر یک از این شرایط، می‌تواند استقلال تفسیر و اجرای قوانین را در افسر پلیس تقویت نماید. در این پژوهش مشخص شد که SLBs مورد مطالعه یعنی افسران پلیس، در تفسیر و درک قوانین تأثیرگذار هستند و به نوعی فیلتر توجه یا بی‌توجهی به قوانین هستند و از این سو نتایج به دست آمده همسو با نتایج پژوهش زدکیا (۲۰۱۷) و ویلیامز (۲۰۱۴) است. همچنین بر اساس مصاحبه‌های صورت گرفته مشخص شد که بسیار از افسران، نسبت به اقتدار و قدرت پایین پلیس در اجرای قوانین گله مند بودند که از این حیث نیز نتایج به دست آمده همسو با دستاوردهای پژوهشی ویلیامز (۲۰۱۷) است. همچنین از نظر تعیین کنندگی نقش رفتار انطباقی در شکل دهی رفتارهای واکنشی، پژوهش حاضر همسو با پژوهش هیوپ و هیل (۲۰۱۵) و باویسکار و ویتتر (۲۰۱۷) است. نقطه تمایز پژوهش حاضر تلفیق مشاهده رفتار SLBs و علت یابی رفتار مشاهده شده توسط مصاحبه است و وجه تمایز دیگر، بررسی رفتار افسران پلیس است که در پژوهش‌های موضوعی SLBs رفتار افسران پلیس به ندرت مورد بررسی قرار گرفته است.

توصیه‌های سیاستی

در راستای بهبود شرایط درک، تفسیر و اجرای خط‌مشی‌های عمومی، توصیه‌های سیاستی زیر در چهار زمینه ارائه می‌گردد:

جدول ۴ - توصیه‌های سیاستی جهت بهبود شرایط درک، تفسیر و اجرای خط‌مشی‌های عمومی

راهکارهای اصلاحی	راهکارهای پیشنهادی
راهکارهای اصلاحی سازمان راهنمایی رانندگی برای اعمال قانون	۱- افزایش افسران پلیس با استفاده از واگذاری محل خدمت پایوران به کارکنان وظیفه ۲- نیاز به فرم و ساختار مقتدرانه ۳- لزوم در نظر گرفتن ابزارهای متنوع برای افسران ۴- بهبود شرایط کار ۵- استفاده از ماموران بومی ۶- استفاده از افسران زن ۷- لزوم یادگیری و آموزش پیش از اعطای گواهینامه
راهکارهای اصلاحی فراسازمانی برای اعمال قوانین راهنمایی رانندگی	۱- نیاز به فرهنگ سازی عمومی ۲- مشارکت عمومی نهادها ۳- پلیس سالاری و اقتدار بخشی به پلیس
راهکارهای اصلاحی قوانین راهنمایی رانندگی برای اعمال قوانین	۱- افزایش روش‌های مختلف برای برخورد با تخلف ۲- تصویب قانون بر اساس بستر سازی ۳- محاسبه جریمه‌ها بر اساس طبقه اجتماعی ۴- جریمه‌های سنگین غیرمالی ۵- راهکارهای وصول به موقع جرائم
راهکارهای اصلاحی عمومی برای اعمال قوانین راهنمایی رانندگی	۱- ریشه یابی برای حل معضل تخلفات و علت یابی جریمه ۲- جلوگیری از عادت شهروندان به قانون شکنی و تبدیل شدن تخلف به یک قبح اجتماعی ۳- استفاده از ظرفیت‌های مورد قبول جامعه (بازیگران، افراد سیاسی و ...)

منابع

- ۱- دانایی فرد، حسن و علیزاده ثانی، محسن (۱۳۹۰). مدیریت دولتی نوین، پژوهشی انتقادی، چاپ اول، مهربان نشر.
- ۲- سیاهکالی مرادی، جواد (۱۳۹۷). فهم نقش آفرینی بوروکرات‌های سطح خیابان در تفسیر و اجرای خط‌مشی‌های عمومی (مطالعه قوانین منتخب راهنمایی رانندگی)، رساله دکتری، گروه مدیریت دولتی، دانشگاه تهران، پردیس فارابی، به راهنمایی رضا طهماسبی و علی حمیدی زاده.
- ۳- محمدی، مهتاب، الوانی، سید مهدی، معمارزاده طهران، غلامرضا، انصاری رنانی، قاسم (۱۳۹۶). طراحی مدل سه بعدی اجرای حاکمیتی خط‌مشی‌های عمومی. خط‌مشی‌گذاری عمومی در مدیریت، ۸(۲) پیاپی ۲۶ تابستان ۱۳۹۶، ۱-۱۶.

4- Barlow, D. E., & Barlow, M. H. (2018). Police in a multicultural society: An American story. Waveland Press.

- 5- Bartels, K. P. (2013). Public encounters: The history and future of face-to-face contact between public professionals and citizens. *Public Administration*, 91(2), 469-483.
- 6- Baviskar, S., & Winter, S. C. (2017). Street-level bureaucrats as individual policymakers: The relationship between attitudes and coping behavior toward vulnerable children and youth. *International Public Management Journal*, 20(2), 316-353.
- 7- Crews Holt, S. J. (2004). Street-level implementation of Medicare policy: exploring the role of medical office insurance staff. Saint Louis University.
- 8- Hill, M., & Hupe, P. (2006). Analysing policy processes as multiple governance: accountability in social policy. *Policy & Politics*, 34(3), 557-573.
- 9- Hrelja, R. (2015). Integrating transport and land-use planning? How steering cultures in local authorities affect implementation of integrated public transport and land-use planning. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 74, 1-13.
- 10- Hughes, A., & Condon, L. (2016). Street-level bureaucracy and policy implementation in community public health nursing: a qualitative study of the experiences of student and novice health visitors. *Primary health care research & development*, 17(6), 586-598.
- 11- Hupe, P. (2014). What happens on the ground: Persistent issues in implementation research. *Public Policy and Administration*, 29(2), 164-182.
- 12- Hupe, P. L., & Hill, M. J. (2016). 'And the rest is implementation.' Comparing approaches to what happens in policy processes beyond Great Expectations. *Public Policy and Administration*, 31(2), 103-121.
- 13- Hupe, P., & van Kooten, E. (2015). First-line supervisors as gate-keepers: rule processing by head teachers. *Understanding Street-level Bureaucracy*, 227.
- 14- Hupe, P., Hill, M., & Buffat, A. (Eds.). (2016). *Understanding street-level bureaucracy*. Policy Press.
- 15- Keiser, L. R. (2010). Understanding street-level bureaucrats' decision making: Determining eligibility in the social security disability program. *Public Administration Review*, 70(2), 247-257.
- 16- Kørnøv, L., Zhang, J., & Christensen, P. (2015). The influence of street level bureaucracy on the implementation of Strategic Environmental Assessment. *Journal of Environmental Planning and Management*, 58(4), 598-615.
- 17- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation.
- 18- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy*, 30th ann. Ed.: dilemmas of the individual in public service. Russell Sage Foundation.
- 19- May, P. J., & Winter, S. C. (2007). Politicians, managers, and street-level bureaucrats: Influences on policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 453-476.
- 20- Meier, K., Andersen, S. C., O'Toole Jr, L. J., Favero, N., & Winter, S. C. (2015). Taking managerial context seriously: Public management and performance in US and Denmark schools. *International Public Management Journal*, 18(1), 130-150.
- 21- Rosenbloom, D. H. (2018). *Administrative law for public managers*. Routledge.
- 22- Saunders, M. N. (2016). Choosing research participants. *Qualitative organizational research: Core methods and current challenges*, 35-52.
- 23- Sevå, M., & Jagers, S. C. (2013). Inspecting environmental management from within: The role of street-level bureaucrats in environmental policy implementation. *Journal of environmental management*, 128, 1060-1070.
- 24- Tummers, L., & Bekkers, V. (2014). Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527-547.
- 25- Vedung, E. (2015). Autonomy and street-level bureaucrats' coping strategies. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 2015(2), 28643.
- 26- Williams, R. T. (2014). Examining the Role of Street-level Bureaucrats in the Implementation of an Affordable Rental Housing Policy for Extremely Low Income Households in the District of Columbia. University of Arkansas.
- 27- Zedekia, S. (2017). Street Level Bureaucrats as the Ultimate Policy Makers. *Journal of Political Sciences & Public Affairs*, 5(4): 1-6.