



فصلنامه علمی - پژوهشی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۷، شماره ۱، بهار ۱۴۰۰، صفحات ۹۶-۷۹

مقاله پژوهشی

شناسایی عوامل موثر بر اجرای خط‌مشی‌های عمومی در وزارت نیرو

احد احدزاده

گروه مدیریت دولتی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

سعید صیاد شیرکش^۱

گروه مدیریت دولتی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

مینا جمشیدی اوانکی

گروه مدیریت دولتی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

(تاریخ دریافت: ۹۹/۶/۳ - تاریخ پذیرش: ۹۹/۱۰/۴)

چکیده

خط‌مشی‌های آب و برق بعنوان محور توسعه از مهمترین خط‌مشی‌های عمومی کشور محسوب می‌شوند و اجرای موفق آنها از اهمیت فراوانی برخوردار است. پژوهش حاضر، با هدف شناسایی عوامل موثر بر اجرای موفق این خط‌مشی‌ها در وزارت نیرو صورت گرفته و جامعه آماری آن، خبرگان صنعت آب و برق و ابزار جمع‌آوری اطلاعات، مصاحبه بوده است. نمونه‌ها بصورت هدفمند انتخاب و حجم نمونه براساس «اشباع نظری» تعیین و تجزیه و تحلیل اطلاعات با استفاده از «روش تحلیل مضمون» انجام شده است. یافته‌های این پژوهش، شناسایی ۱۰۵ عامل موثر در قالب ۶ مضمون فراگیر شامل خط‌مشی، جامعه هدف، ویژگی‌های مجریان، بروکراسی و نظام اداری و عوامل محیطی و نظارت و ارزیابی و همچنین در چارچوب نظریه اقتضایی، کشف ۱۷ عامل مؤثر جدید بوده است که با کاربری آن ضریب موفقیت اجرا در وزارت نیرو افزایش می‌یابد.

واژگان کلیدی: وزارت نیرو، اجرای مؤثر، خط‌مشی‌گذاری عمومی، عوامل موثر بر اجرا.

مقدمه

صنعت برق یکی از زیر ساخت‌های حیاتی و بنیادین سایر صنایع به شمار رفته و اهمیت زیادی در توسعه صنعتی و اقتصادی کشور، بدلیل ضرورت نیاز در فرآیند تولید کالا و محصولات و در نهایت تولید ناخالص داخلی دارد. خط‌مشی‌های مرتبط با برق نقش مهمی در توسعه پایدار کشور و تولید و عرضه برق مطمئن و پایا و دسترسی آزاد به شبکه و رقابت منصفانه در بازار برق ایفا می‌نمایند. آب نیز بعنوان مهمترین و اساسی‌ترین منبع طبیعی که حیات همه موجودات به آن بستگی دارد، همانند نفت، مواد معدنی و... یک کالای اساسی است. ضمن آنکه به صورت مستقیم در تولید کالاها (کشاورزی و صنعتی)، کاربرد دارد. در حال حاضر، آب پس از نفت و برق، سومین صنعت بزرگ در اقتصاد جهانی محسوب می‌شود و افزون بر آن بعنوان یک کالای استراتژیک و امنیتی در کشور مطرح است. خط‌مشی‌های مرتبط با آب با در نظر گرفتن ارزش ذاتی، اقتصادی، امنیتی، سیاسی و زیست محیطی آب و با مدیریت کمی و کیفی منابع و مصارف آن، عرضه مطمئن، کافی و قابل مصرف آب را متناسب با ظرفیت‌های ملی فراهم نموده و موجب ارتقاء بهداشت و رفاه اجتماعی آحاد جامعه می‌گردد. براساس قانون مصوب مجلس مورخ ۲۸ بهمن ۱۳۵۳، اجرای این خط‌مشی‌های مهم برعهده وزارت نیرو می‌باشد تا با اجرای موفق آن نقش محوری خود را به نحو مؤثر در صیانت از منابع ملی، حفظ محیط زیست، ارتقاء بهداشت عمومی، رفاه اجتماعی و خود اتکایی برای توسعه پایدار کشور ایفا نماید. شواهد نشان می‌دهد، وزارت نیرو در اجرای کامل خط‌مشی‌های آب و برق تا حدودی ناموفق عمل نموده است. در این خصوص مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۶) با احصای تکالیف و وظایف محوله به وزارت نیرو براساس اسناد بالادستی و بررسی عملکرد شاخص‌های کلیدی، ضمن تایید عملکرد ناموفق، دلیل آن را درغیر واقع بینانه بودن بعضی موارد احکام موجود در خط‌مشی‌های مرتبط و عدم انطباق آن با شرایط بخش آب ذکر نموده و حصول عملکرد مثبت را عملاً غیرممکن دانسته است. از طرف دیگر قابل توجه است که به دلیل تعدد دستگاه‌های دخیل در بخش آب کشور، عدم هماهنگی‌های بین این دستگاه‌ها، وابستگی عملکردهای یک دوره به زیرساخت‌های فراهم شده از دوره‌های قبل و... باید با لحاظ جمیع شرایط در مورد عملکرد بخش آب قضاوت کرد. در خصوص بخش برق نیز وزارت نیرو در برخی از سیاست‌ها از جمله توسعه ظرفیت نیروگاهی جدید، افزایش کارایی، اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و خصوصی‌سازی و تعریف نظام تعرفه‌گذاری عملکرد قابل قبولی نداشته است. البته همانطور که درخصوص بخش آب نیز گفته شد، برخی از احکام این قوانین یا برنامه‌ها بلندپروازانه بوده و براساس حوزه اختیارات و مسئولیت‌های وزارت نیرو تدوین نشده و یا با کمبود بودجه مواجه بوده و سرمایه مورد نیاز جذب نشده است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۶). دولت‌ها در مواجهه با مسائل عمومی از جمله آب و برق اقدام به خط‌مشی‌گذاری می‌نمایند و در قالب برنامه‌های توسعه، سیاست‌های نظام اداری برنامه‌های بودجه سالیانه، برنامه‌های اقتصاد مقاومتی و... نحوه و

راهکار برون رفت از مسائل را مشخص می‌سازند، ولی با وجود اهمیت فراوان خط‌مشی‌های عمومی، مدیریت بخش عمومی براساس میزان موفقیت در اجرای آن مورد ارزیابی می‌گیرد. واضح است، خط‌مشی‌ها در طی مراحل مختلف بخصوص اجرا، گاهی بسیار متفاوت از نیت اولیه خط‌مشی‌گذاری پیاده سازی شده و بسیاری از اوقات، عملکرد واقعی دولت‌ها با آنچه که در زمان تدوین خط‌مشی‌ها وعده داده بودند، تفاوت بسیار داشته و بسیاری از خط‌مشی‌های دولتی در مرحله اجرا شکست می‌خورند (دانایی فرد، ثقفی و مشبکی اصفهانی، ۱۳۸۸). مطالعات صورت گرفته در خصوص اجرای خط‌مشی‌های عمومی بر مشکلات اجرا و تبعات آن بر دستیابی به اهداف خط‌مشی‌ها و لزوم شناسایی عوامل موثر بر اجرا تاکید دارند (ساکاریکا، ۲۰۲۰؛ زیدان و آندرسن، ۲۰۱۸؛ مت اندروز، پریچت و ولکاک، ۲۰۱۷؛ وو و همکاران، ۲۰۱۷؛ پال و همکاران، ۲۰۱۶؛ بتسوری، ۲۰۱۶؛ کن بیک، بن و موسلی، ۲۰۱۶). بررسی وضعیت موجود بیانگر اشکالات اساسی در اجرای خط‌مشی‌های عمومی کشور است (شاهمرادی، ۱۳۹۹؛ کاظمی‌نژاد، ۱۳۹۸؛ لکی، ۱۳۹۷؛ الوانی، ۱۳۹۷؛ دانش فرد، ۱۳۹۵؛ دانایی فرد، ۱۳۹۱؛ معمارزاده، ۱۳۸۴ و شجاعی، ۱۳۸۴). چنین وضعیتی، مسئولان کشور را در سال‌های اخیر برآن داشته است حل مشکلات نظام اداری را در دستورکار خود قرار دهند و قانونی تدوین نمایند که بتواند، به صورت یکپارچه تمام عوامل مؤثر را شناسایی کرده و بر اساس آن، راه‌حل‌های مناسبی را با در نظر گرفتن مفاهیم فرهنگی و دینی و ملاحظات ملی و با بهره‌گیری از نظریه‌های نوین مدیریتی و تجارب مفید سایرکشورها ارائه کنند. اجرای موفق خط‌مشی‌های عمومی در وزارت نیرو تاثیر بسزایی در زیرساخت‌های اقتصادی و اجتماعی کشور داشته و نقش عمده‌ای در تأمین رفاه اجتماعی و امنیت کشور ایفا می‌نماید. برای دستیابی به اجرای اثربخش خط‌مشی‌ها، می‌توان با شناخت دقیق عوامل مؤثر بر اثربخشی آنها در مرحله تدوین و اجرا نسبت به رفع عوامل مانع‌زا و تقویت عوامل اثرگذار اقدام نمود. هرچند، محققان تلاش‌های بسیاری را در راستای شناسایی این عوامل در کشورها و سازمانهای مختلف انجام داده‌اند، ولی با وجود مطالعات بعمل آمده، در آغاز مسیر پرداختن به چنین مسئله‌ای در ایران هستیم که مدعی است، تمامی مشکلات و مسائل عمومی و اجتماعی را باید از طریق دخالت دولت، حل و فصل نمود. از اینرو، تحقیق حاضر به دنبال پاسخ‌گویی به این سؤال است که عوامل اختصاصی و موثر بر اجرای موفق خط‌مشی‌های عمومی در وزارت نیرو کدامند؟

مبانی نظری

سیاست‌های عمومی متشکل از چندین عنصر با هدف دستیابی به منافع، اهداف خاص، چارچوب ماهرانه، جامع، قابل اجرا، لازم‌الاجرا، قانونی، معتبر، عامدانه و هدفمند و برای تعامل است که در آن چندین مورد تصمیمات سیاسی توسط خط‌مشی‌گذاران اتخاذ می‌شود و اقدامات مختلفی توسط مقامات دولتی به منظور تحقق بخشیدن به اهداف از پیش تعیین شده بصورت

اقتصادی، کارآمد و موثر انجام می‌شود. با این حال، خط‌مشی‌ها ثابت نیستند، زیرا باید براساس تجربیات، تحقیقات در زمینه عملیاتی و تغییر شرایط و نیازها به طور مداوم تنظیم شود. اینها عواملی هستند که می‌توانند ماهیت و میزان فعالیت‌های نهاد عمومی را تغییر دهند. (مروم، ۲۰۱۷). اگر به مدل منطقی خط‌مشی‌گذاری عمومی، دیدگاه فرایندی داشته باشیم، اجرا مرحله چهارم خط‌مشی‌گذاری است که در آن، خط‌مشی‌های مصوب برای رسیدن به اهداف مطلوب، به کار گرفته می‌شود. در واقع؛ فرایند اجرا، پیاده‌سازی گام‌های تصویب شده است. در این مرحله است که میزان مسئولیت هر کدام از ادارات و سازمان‌های اجرا کننده مشخص می‌شود. پیشگامان اجرا، پرسمن و ویلداوسکی، اجرا را براساس وابستگی به خط‌مشی، به عنوان اقدامات اداری پایین‌دستی آن تعریف نموده‌اند. طبق نظر آنها، اجرای خط‌مشی بعنوان فرآیند تعامل میان مجموعه‌ای از اهداف کلی و اقداماتی که هدایت‌گر آنها به موفقیت است، تعریف می‌شود (پودل، ۲۰۰۹). بروکز معتقد است که اجرای خط‌مشی، شامل فعالیت‌هایی همچون بکارگیری، تفسیر و اجرای قوانین و ارائه خدمات به مردم می‌باشد. از نظر بروکز، اجرای خط‌مشی موضوع بسیار پیچیده‌ای می‌باشد که نیازمند تکنیک‌ها و آیین‌نامه‌های مناسب می‌باشد. بنابراین، اجرای خط‌مشی به عنوان انجام فعالیت‌هایی توسط مجریان برای نیل به مجموعه‌ای از اهداف کلی و جزئی خط‌مشی می‌باشد (چامپوکات، ۲۰۱۱). نقطه مشترک و تشابه مدیریت دولتی و تئوری سیاسی، توجه و علاقه‌مندی آنها به حاکمیت اثربخش است. خط‌مشی‌گذاری عمومی که می‌توان آن را در راستای تلاش دولت برای حاکمیت اثربخش دانست از حوزه‌های مهم علوم سیاسی و مدیریت دولتی است. مفهوم «اثربخشی» در خط‌مشی عمومی، درجه‌ای از اهداف یک خط‌مشی است که به آن نائل می‌شود. هورن بای، واژه «مؤثر» را به ایجاد نتایج مورد نظر یا خلق نتایج موفقیت‌آمیز تعریف نموده است. اجرای مؤثر خط‌مشی، متضمن اجرای یک خط‌مشی در جهتی است که اهداف کلی و جزئی خط‌مشی تحقق یافته، کسب یا درک شود (بارتولومئو و چاکیومکا، ۲۰۱۳). بطور کلی، نگل دو بعد موفقیت خط‌مشی را توصیف نموده است: بر حسب نیت؛ یک خط‌مشی چنانچه به اهدافش نایل شود، موفق است و بر حسب واقعیت؛ یک خط‌مشی، چنانچه منافعش، پس از کسر هزینه‌هایش حداکثر باشد، موفق است (مک کونل، ۲۰۱۰).

نظریه‌های اجرای خط‌مشی

۱- اجرا به عنوان یک فرآیند خطی

برخی از دانشمندان مرتبط با خط‌مشی دولتی، اجرای خط‌مشی را بعنوان یک فرآیند خطی بیان می‌کنند. چارچوب نظری اجرا در نظر آنها از شش متغیر زیر تشکیل شده است: الف) استانداردها و اهداف: برای نظارت بر حسن اجرای خط‌مشی‌ها، لازم است هدف‌های یک سازمان در قالب نتایج قابل سنجش و مقادیر کمی بیان شود. ب) منابع: سیستم سیاسی برای بقاء

و ادامه فعالیت خود نیازمند جذب و تحول در منابع است. ج) ارتباطات و اقدامات بین سازمانی: هر میزان بین دستگاه‌های مجری ارتباطی روان و به دور از ابهام برقرار باشد، قطعا در اجرای خط‌مشی‌ها تاثیر مثبت خواهد داشت. ه) ویژگی‌های دستگاه‌های اجرایی: سازمان یا دستگاه اداری مسئول اجرای خط‌مشی می‌تواند تاثیر زیادی بر اجرای آن داشته باشد. و) وضعیت‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی: ممکن است شرایط اجتماعی بر تفسیر مسئله و در نتیجه بر چگونگی اجرای برنامه اثر بگذارد. ز) گرایش‌های مجریان: مجریان خط‌مشی‌ها بر پایه ارزش‌هایشان ممکن است به سمت و سویی خاص متمایل شوند (گیوریان و ربیعی مندجین، ۱۳۹۴: ۲۵۵).

۲- اجرا به عنوان سازگاری متقابل سیاست‌ها

این تئوری بیان می‌کند که میزان علاقه، تعهد و پشتیبانی بازیگران اصلی خط‌مشی، برای موفقیت در اجرای آن بسیار موثر است. به عبارت دیگر، حمایت‌های نخبگان، رای‌دهندگان، گروه‌های ذی نفوذ، احزاب سیاسی، بوروکراسی‌های دولتی، صاحب‌منصبان بلند پایه دولتی و... می‌تواند کلید موفقیت یا شکست اجرای برنامه‌ها و خط‌مشی‌ها باشد (همان: ۲۵۶).

۳- اجرا به عنوان بازی (سیاسی)

در این تئوری اجرا به عنوان یک بازی سیاسی مطرح است، جایی که چانه زنی، متقاعد کردن افراد و گروه‌ها صورت می‌گیرد، یادگیری قواعد بازی، بکارگیری تاکتیک‌ها و استراتژی‌های مناسب، کنترل جریان ارتباطات و رویارویی با بحران‌ها و شرایط عدم اطمینان، در این تئوری رخ می‌دهد (همان: ۲۵۶).

۴- اجرا به عنوان شرایطی برای دستیابی اثربخش به اهداف

ساباتیر و مازمانیان شرایطی که باعث موفقیت و عدم موفقیت اجرای خط‌مشی می‌شود را توصیف نموده‌اند. به نظر آنها، اجرای موفقیت آمیز هر برنامه یا خط‌مشی حاصل وجود شرایطی است که خط‌مشی در آن اجرا می‌شود. یعنی علت اجرای مناسب یا عدم مناسب در شرایطی است که برای اجرا مهیا شده‌است (همان منبع: ۲۵۷).

۵- اجرا به عنوان یک فرآیند رهبری خط‌مشی دورانی (گردشی)

ناکامورا و اسمالوود در مطالعاتی که انجام دادند، نتیجه‌گیری کردند که اجرای خط‌مشی یک فرآیند دورانی است. آنها بیان نمودند که اجرا نه تنها یکی از اجزاء فرآیند خط‌مشی‌گذاری است، بلکه ارتباط بسیار نزدیکی با دیگر بخش‌های این فرآیند دارد (یعنی ارتباط آمیخته و در هم تنیده اجرا با تدوین و ارزیابی خط‌مشی بیان می‌شود) (همان منبع: ۲۵۷).

۶- اجرا به عنوان یک تئوری اقتضایی

الکساندر (۱۹۸۵) اجرا را بعنوان یک تئوری اقتضایی بیان می‌کند. او اجرا را به عنوان یک فرایند تعاملی مستمر و پیچیده بیان می‌کند. وی اجرا را در تعامل با عوامل محیطی (سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و ارزشی و اقتصادی)، تدوین خط‌مشی، برنامه‌ها، نتایج، محرک‌های مختلف و سایر عوامل می‌داند. هرکدام از عوامل یاد شده در ارتباط با شرایط مختلف و زمان تعاملات، می‌توانند اثرات متفاوتی بر اجرای خط‌مشی بگذارند.

۷- اجراه به عنوان یک تجزیه و تحلیل موردی

بالوک و لامب (۱۹۸۵) در تجزیه و تحلیل‌هایشان به پنج مورد برای اجرای موفقیت آمیز خط‌مشی‌ها اشاره نموده‌اند: مشارکت و همکاری دولت، مفید بودن استانداردهای دستگاه‌های اجرایی، تعهد دستگاه اجرایی نسبت به خط‌مشی‌ها، حمایت مقامات عالی رتبه از خط‌مشی‌ها و توسعه نسبت‌های هزینه-فایده مناسب. صاحب‌نظران طرفدار این تئوری، بر این اعتقادند که تجزیه و تحلیل خط‌مشی‌های مختلف در عرصه‌های گوناگون، هرکدام می‌تواند روشنگر جنبه‌ای از نقاط مبهم و غیرشفاف در اجرای خط‌مشی باشد. بنابراین این تئوری به دنبال تجویز عوامل منحصر به فرد، ثابت و مشخص تاثیر گذاری بر اجرا نیست (گیوریان و ربیعی مندجین، ۱۳۹۴: ۲۵۸).

۸- اجرا بعنوان فعالیتی (اقدامی) ارتباطی

این نظریه، اجرای موفقیت آمیز خط‌مشی‌ها را برآیند تعامل مناسب بین بازیگران خط‌مشی و گروه‌های هدف می‌داند. ارتباط و تعامل خط‌مشی‌گذاران با گروه‌های هدف، می‌تواند موجبات یادگیری و فراگیری بیشتر آنها را در ارتباط با خط‌مشی فراهم کرده و در نتیجه اجرای موفقیت‌آمیزی را حاصل نماید. در شرایط تعامل با گروه‌های هدف و یادگیری است که خط‌مشی‌ها می‌توانند روند مشروعیت خود را حفظ کرده و در قالبی دموکراتیک عمل کنند. در چارچوب این تئوری می‌توان جایگزین مناسبی برای مدل از بالا به پایین در گستره خط‌مشی‌گذاری عمومی تعبیه کرد (همان منبع: ۲۵۹).

پیشینه تحقیق

ساکاریکا (۲۰۲۰) فرایند اجرای استراتژی توسعه مدیریت دولتی در کشور کرواسی را در سالهای (۲۰۲۰-۲۰۱۵) مورد تجزیه و تحلیل قرار داده است و طی آن، ضمن پرداختن به چالش‌های اصلی مدیریت دولتی و اجرای خط‌مشی‌ها، کاستی‌ها و مشکلاتی که اجرای صحیح خط‌مشی را به شدت به خطر می‌اندازد، شناسایی نموده و پیش نیازهای لازم برای مدرن‌سازی مدیریت دولتی کشور کرواسی، پیشنهاد داده است. زیدان و آندرسن (۲۰۱۸) عوامل تاخیر در

پروژه‌های صنعت برق نیروژ را مورد بررسی قرار داده‌اند و عواملی شامل برنامه‌ریزی ضعیف، روند تصمیم‌گیری آهسته، بوروکراسی داخلی، کمبود منابع، ارتباط ضعیف میان گروه‌ها، روند بازرسی کیفی ضعیف، تغییر در طراحی و سفارش، عدم تعهد حامی پروژه، مسائل اداری، تاخیر و نامناسب بودن طراحی و مسایل مربوط به مجریان را شناسایی نموده‌اند. مت‌اندروز، پریچت و ولکاک (۲۰۱۷)، در بررسی توانمندسازی حکومت از ابعاد چهارگانه، بر توسعه بوروکراتیک، متمرکز شده‌اند و به پاسخ به این پرسش پرداخته‌اند که برای غلبه بر چالش‌ها و موانع رسیدن به برون داده‌های سیاست‌گذاری موفق و تحقق تغییرات واقعی، چه باید بکنند؟ پیشنهاد آنان برای رهایی از دام‌های قابلیت اجرایی حکومت‌ها، استفاده از رویکرد «انطباق تکرار شونده مسئله محور» است. این فرآیند با تقویت ظرفیت کسانی که درون حکومت کار می‌کنند، راهکارهای مناسبی را با شرایط و بستر واقعی ارائه می‌نماید. وو و همکاران (۲۰۱۷) در پژوهشی با عنوان محدودیت‌های اجرای خط‌مشی‌های انرژی به بررسی روندهای اجرای کامل خط‌مشی‌ها پرداخته‌اند و طی آن بیان داشته‌اند، دولت مرکزی چین باید به سمت مصرف پایدار انرژی حرکت کرده و با اجرا و ارزیابی این خط‌مشی‌ها، بتواند در آینده بخش عظیمی از مصرف انرژی را از فسیلی به سمت انرژی‌های پایدارتر سوق دهد. در این مقاله در گام اول شناسایی خط‌مشی‌ها و سپس ارزیابی کلی آنها انجام گرفته و نشان داده است، بهره‌وری انرژی در مناطق روستایی چین متفاوت از مناطق شهری است. پال و همکاران (۲۰۱۶)، ۵۱ عامل را بعنوان دلایل بالقوه تاخیر در پروژه‌های خطوط انتقال صنعت برق در ۹ گروه شامل مسائل اداری، کارفرما، قرارداد، مشاور، طراحی، مواد، تجهیزات، نیروی کار و مسائل متفرقه شناسایی و طبقه‌بندی نموده‌اند. بتسوری (۲۰۱۶) در پژوهش خود به این نتایج دست یافت که وضوح اهداف و استانداردهای خط‌مشی و همچنین کیفیت بهتر خدمات عمومی، تأثیر مثبتی بر اجرای خط‌مشی دارد. کن بیگ، بن و موسلی (۲۰۱۶) نیز در پژوهشی با عنوان روش مدل‌سازی شبکه‌ای که به منظور اجرای خط‌مشی در سازمان‌های مدیریت منابع طبیعی ارائه نمود، رویکرد مدل‌سازی شبکه‌ای، عامل بوروکراتی تصمیم‌گیری و ساختار سازمان‌ها را بعنوان عوامل موثر بر اجرای خط‌مشی‌ها معرفی نموده است. در بین تحقیقات داخلی؛ کمالی، شیخ‌زاده جوشانی و احمدی نژاد (۱۳۹۹) در تحقیقی با عنوان «اجرای سیاست‌های عمومی؛ ارائه معیارهایی برای اجرای موفق سیاست‌ها عمومی»، معیارهای اجرای موفق سیاست‌های عمومی را شناسایی و در پنج زمینه معیارهای مربوط به (۱) سیاست تدوین شده، (۲) مجریان سیاست‌ها، (۳) ساختارها و سازمان‌های اجرایی، (۴) شرایط و محیط اجرا و (۵) منابع و ابزارهای اجرای سیاست‌ها دسته‌بندی نموده‌اند. در پژوهش دیگری، کاظمی نژاد، الوانی و جمشیدی ایوانکی (۱۳۹۸) با ارایه مدلی برای اجرای خط‌مشی‌های انرژی در بخش نفت و گاز، عوامل خط‌مشی‌گذاری حوزه انرژی، سازمان، توانمندسازی و ویژگی‌های مجریان، شرایط محیطی، کنشگران حوزه نفت و گاز و تأمین منابع مالی را برای اجرای مناسب و درست سیاست‌های انرژی کشور (حوزه نفت و گاز) شناسایی نموده‌اند. در پژوهش دیگری،

حسینی، بیگی نیا و قاسمی (۱۳۹۵) به شناسایی موانع اجرای خطمشی عمومی (مطالعه موردی: قانون مدیریت خدمات کشوری) پرداخته و موانع محیطی، مدیریتی، قانونی، انسانی، سیستمی، گروه‌های هدف و ارتباطی را شناسایی نموده‌اند. حاجی پور و همکاران (۱۳۹۴)، در پژوهشی با عنوان «طراحی الگوی آسیب شناسی اجرای خطمشی عمومی در ایران» تصویر کاملی از چالش‌های فضای خطمشی‌گذاری عمومی، فضای عمومی خطمشی و فضای اجرای خطمشی عمومی را ترسیم و پیامدهای اجرای ناموفق آن را ارائه نموده‌اند.

روش شناسی پژوهش

روش پژوهش حاضر، کیفی و از نوع اکتشافی بوده و برپارادایم تفسیری و رویکرد استقرائی استوار است.

جمع آوری داده‌ها

قبل از شروع مراحل، ابتدا مطالعات نظری و پژوهش‌های حوزه اجرای خطمشی‌های عمومی به عنوان داده‌های پژوهش، گردآوری شد. این داده‌ها متناسب با سوالات پژوهش، مبنای طراحی پرسشنامه نیمه ساختار یافته قرار گرفته است. به منظور جمع‌آوری داده‌ها، نمونه‌ها بصورت هدفمند از بین خبرگان وزارت نیرو، شرکت توانیر، شرکت مدیریت منابع آب ایران و شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور که از ویژگی سابقه اجرایی بالا، تحصیلات کارشناسی ارشد یا دکترا و آشنایی با حوزه خطمشی‌گذاری عمومی، برخوردار بوده‌اند، انتخاب و حجم نمونه براساس «اشباع نظری» تعیین و با تعداد ۲۰ نفر مصاحبه شد.

تجزیه و تحلیل داده‌ها

برای تجزیه و تحلیل داده‌ها، از روش تحلیل مضمون و مدل کینگ و هاروکز (۲۰۱۰) استفاده شده است که شامل سه مرحله کدگذاری توصیفی، کدگذاری تفسیری و یکپارچه‌ساز از طریق مضامین بشرح ذیل می‌باشد. (مختاریان پور، ۱۳۹۰: ۱۷۰).

مرحله اول: کدگذاری توصیفی

در این مرحله، هدف شناسایی قسمتهایی از داده‌های پیاده شده بود که در پرداختن به سؤال پژوهش می‌توانست مفید باشد. برای این منظور محقق تلاش نمود، برای توصیف مواردی که در گفته‌های مشارکت‌کننده حائز اهمیت بود و نه «تفسیر» معنای آنها متمرکز شود. درگام اول، ابتدا مصاحبه‌ها به متن پیاده شد. گام بعدی، مشخص کردن هر چیزی در متن بود که امکان کمک به محقق در فهم دیدگاه‌ها، تجربیات و ادراکات مشارکت‌کننده را فراهم نماید. درگام آخر از توضیحات اولیه برای تعریف کدهای توصیفی استفاده شد. به نحوی که این کدها، نسبتاً نزدیک به داده‌ها شکل گرفته و از هرگونه تفسیر آن در پرتو یک تئوری خاص

پرهیز شد و کدهای توصیفی با تک کلمات یا عبارات کوتاه مشخص شد. نمونه متن و ارجاع به کد توصیفی در جدول ۱ می‌باشد. در این مرحله تعداد ۱۰۵ کد توصیفی از ارجاع ۶۱۴ متن از ۲۰ مصاحبه مطابق جدول ۲ استخراج گردید.

جدول ۱ - نمونه استخراج کد توصیفی

کد مصاحبه شونده	عوامل موثر بر اجرای اثر بخش خط‌مشی‌های عمومی در وزارت نیرو \\ عوامل محیطی \\ اقتصادی \\ مدیریت عرضه و تقاضا
C10	در برخی مناطق کلان شهرها کاهش مصرف آب، متأثر از افزایش قیمت نبوده است. به این ترتیب پدیده "عدم کشش تقاضای آب" باعث شده که قیمت گذاری آب پلکانی به تنهایی سیاست موثری برای ایجاد انگیزه برای کاهش مصارف شرب نباشد.

جدول ۲ - کدهای توصیفی

ردیف	کد توصیفی	تعداد ارجاع از متن	ردیف	کد توصیفی	تعداد ارجاع از متن
۰	عوامل اجرای اثربخش	۶۱۴	۵۳	مسئولیت اجتماعی	۹
۱	توجه به منافع عمومی در تدوین	۷	۵۴	ساز و کار لازم برای تامین بودجه	۴
۲	توجه به مسائل عمومی مرتبط	۳	۵۵	تامین نیروی انسانی متخصص	۵
۳	هدفمندی	۵	۵۶	زمان منطقی و مناسب	۳
۴	اهمیت و اولویت های موضوعات	۴	۵۷	تامین تجهیزات	۴
۵	بلند مدت بودن افق زمانی	۸	۵۸	همسویی ابزارها با سیاستهای ملی	۳
۶	همسویی باید با ارزشهای جامعه	۳	۵۹	بکارگیری تکنولوژی بالا	۹
۷	پیش بینی دستورالعمل ها اجرایی	۶	۶۰	تبعیت از ارزش های سازمانی	۵
۸	پرهیز از سیاستهای چندگانه	۳	۶۱	عدم گرایش های سیاسی مجریان	۶
۹	تدوین قوانین بر پایه اصول علمی	۸	۶۲	انگیزه اجرایی مجریان	۳
۱۰	توجه به توانایی عوامل اجرایی	۳	۶۳	روحیه کار گروهی مجریان	۷
۱۱	توجه به امکان بازنگری تصمیمات	۷	۶۴	مهارت های ارتباطی مجریان	۴
۱۲	توجه به انعطاف پذیری خط‌مشی‌ها	۵	۶۵	آشنایی مجریان با خط‌مشی‌ها	۵
۱۳	توجه به تاثیر کلی قوانین	۴	۶۶	پایبندی به مقررات حاکم بر رفتارهای شغلی	۷
۱۴	آمایش سرزمین و توسعه متوازن و پایدار	۱۱	۶۷	مهارت های مدیریت و رهبری مجریان	۷
۱۵	توجه به تبعات زیست محیطی	۱۰	۶۸	کل نگر و تفکر سیستمی مجریان	۹
۱۶	همسویی مراکز سیاستگذاری	۳	۶۹	خلاقیت و کارآفرینی مجریان	۱۲
۱۷	ضمانت اجرایی برای خط‌مشی‌ها	۹	۷۰	تعهد و مسئولیت پذیری مجریان	۸
۱۸	توانایی و تخصص تدوین کنندگان	۳	۷۱	تجربه کافی مجریان	۳
۱۹	انسجام خط‌مشی‌ها در سطح ملی	۸	۷۲	تخصص، دانش و معلومات مجریان	۷
۲۰	تدوین خط‌مشی شفاف و صریح	۷	۷۳	تعارض منافع	۱۰

۲۱	ایجاد مجاری ارتباطی با ذینفعان	۳	۷۴	دخالت سیاسی و گروههای ذینفع	۸
۲۲	شبکه ارتباطی یکپارچه	۵	۷۵	تحولات جهانی و منطقه ای	۷
۲۳	فناوری اطلاعات	۳	۷۶	پراکندگی و تعداد جمعیت متاثر	۷
۲۴	داشتن آمار و اطلاعات مطمئن	۵	۷۷	میزان حوادث غیر مترقبه	۳
۲۵	استفاده از تجربیات قبلی	۳	۷۸	توجه به شرایط جغرافیایی و منابع	۹
۲۶	استفاده از نخبگان و مراکز پژوهشی	۸	۷۹	سیاستهای جذب سرمایه	۳
۲۷	بخشی نگری در سیاست گذاری و اجرا	۱۳	۸۰	سیاستهای اقتصاد مقاومتی و تاب آوری	۶
۲۸	توافق و اجماع نظر سیاستگذاران	۵	۸۱	ثبات اقتصادی کشور	۶
۲۹	اجرای آزمایشی خطمشی ها	۳	۸۲	محدودیت های ناشی از تحریم ها	۳
۳۰	عدم تغییر خطمشی با تغییرات دولتها	۳	۸۳	نوسانات ارز	۷
۳۱	توجه به منافع و نظرات تولیدکنندگان	۱۱	۸۴	تحلیل هزینه و منفعت	۳
۳۲	استفاده از مشارکت جامعه هدف	۸	۸۵	عدم اتکا به بودجه عمومی	۱۰
۳۳	استفاده از مشارکت مجریان در تدوین	۴	۸۶	تعرفه مصرف و ناترازی اقتصاد	۷
۳۴	حمایت عمومی و سرمایه اجتماعی	۳	۸۷	مشکلات خصوصی سازی	۶
۳۵	مطالبه گری ذینفعان	۶	۸۸	مدیریت عرضه و تقاضا	۳
۳۶	تبعیت ذینفعان از منافع ملی	۸	۸۹	بازار انرژی	۳
۳۷	تنوع ذینفعان	۳	۹۰	ثبات قوانین	۳
۳۸	پذیرش و همسو سازی افکار عمومی	۵	۹۱	تعدد قوانین	۴
۳۹	آموزش فرهنگسازی جامعه هدف	۴	۹۲	وجود ساختار حقوقی مناسب	۳
۴۰	استفاده از اجتماعات محلی (سمن)	۹	۹۳	توانایی مدیریت بحران	۳
۴۱	ایجاد سازوکار لازم برای مشارکت	۸	۹۴	میزان و گستره بحران	۵
۴۲	توجه به بازخورد از ذینفعان	۳	۹۵	اشتراک گذاری اطلاعات	۳
۴۳	تفکیک وظایف حاکمیتی با اجرا	۱۱	۹۶	نظارت کارآمد	۹
۴۴	نظام های مدیریتی	۳	۹۷	ایجاد ساختار یکپارچه برای نظارت	۳
۴۵	تعیین حدود اختیارات مجریان	۷	۹۸	جلوگیری از فساد رانت اقتصادی	۳
۴۶	نظام اداری مناسب	۹	۹۹	خدمات غیر حضوری	۴
۴۷	ایجاد ساز و کار مناسب برای هماهنگی	۸	۱۰۰	هم افزایی سازمان های متولی نظارت	۴
۴۸	آموزش و توانمند سازی مجریان	۸	۱۰۱	نظارت عمومی	۸
۴۹	انتصاب مجریان براساس شایستگی	۱۲	۱۰۲	ارزیابی یکپارچه	۳
۵۰	ساختار غیر متمرکز و شرکی	۹	۱۰۳	حمایت از ارزیابی	۵
۵۱	ایجاد انگیزه و نظام جبران خدمات	۹	۱۰۴	تعریف دقیق شاخص های ارزیابی	۶
۵۲	دادن فرصت کافی بریا اجرای برنامه ها	۴	۱۰۵	نظام بازخورد	۹

مرحله دوم: کدگذاری تفسیری

در این مرحله، محقق تلاش نمود تا فراتر از توصیف گفته‌های مصاحبه‌شونده عمل و بر تفسیر معانی آنها تمرکز نماید. این کار عمدتاً با ترکیب کدهایی توصیفی که به نظر یک معنای واحد را در خود داشتند، انجام شد. در این مرحله مفاهیم تئوریک خاصی در کدگذاری به کار برده نشد، چرا که این کار باعث می‌شد تحلیل محدود شده و تنها جنبه‌هایی از داده‌ها انتخاب شوند که در چارچوب تئوریک محقق قرار می‌گرفتند. نتیجه این مرحله استخراج ۱۸ کد تفسیری مطابق جدول ۳ می‌باشد.

جدول ۳ - کدهای تفسیری

ردیف	کد تفسیری	تعداد ارجاع	درصد
۱	تدوین خط‌مشی	۹۱	۰/۱۵
۲	رویکرد	۵	۰/۰۹
۳	ماهیت خط‌مشی	۳۳	۰/۰۵
۴	سیستم اطلاعاتی	۱۶	۰/۰۳
۵	نظارت	۳۲	۰/۰۵
۶	ارزیابی	۲۱	۰/۰۳
۷	اقتصادی	۵۹	۰/۱۰
۸	سیاسی	۲۲	۰/۰۴
۹	شرایط اقلیمی	۲۱	۰/۰۴
۱۰	ابزار و منابع	۴۰	۰/۰۶
۱۱	قانونی	۸	۰/۰۱
۱۲	بحران	۴	۰/۰۱
۱۳	ویژگی‌های شغلی	۵۷	۰/۰۹
۱۴	ویژگی‌های رفتاری	۱۸	۰/۰۳
۱۵	مدیریت دولتی	۸۶	۰/۱۴
۱۶	مشارکت جامعه هدف	۲۷	۰/۰۴
۱۷	ویژگی‌های جامعه هدف	۱۳	۰/۰۲
۱۸	فرهنگسازی برای جامعه هدف	۹	۰/۰۱

مرحله سوم: یکپارچه‌سازی و تعریف مضامین فراگیر

در این مرحله، تعدادی مضامین فراگیر شناسایی شدند که مفاهیم کلیدی تحقیق را بیان می‌نمودند. این مضامین بر پایه تفسیری بوده، ولی در سطح تجریدی بالاتری از آنها قرار داشتند. در این مرحله به طور مستقیم از هر ایده تئوریکی که زیربنای تحقیق را تشکیل می‌داد، استفاده

شد. البته تا آن جایی که این ایده تئوریک توسط تحلیل‌های محقق حمایت می‌شدند. محقق تلاش نمود که تعداد کدهای فراگیر تا حد ممکن، محدود شده و به یک حداقل معقول از مصاحبه‌ها مرتبط باشند. در این مرحله، تعداد ۶ مضمون فراگیر شامل: خط مشی‌گذاری، بوروکراسی و نظام اداری، عوامل محیطی، مجریان، نظارت و ارزیابی و جامعه هدف استخراج گردید. توضیح اینکه، مراحل سه‌گانه کدگذاری توصیفی و تفسیری به صورت متداخل انجام شد و اینگونه نبود که ابتدا کلیه کدها در تمامی مصاحبه‌ها به صورت توصیفی کدگذاری شود و پس از اتمام کدگذاری توصیفی تمام مصاحبه‌ها، کدهای تفسیری آغاز شود، بلکه با تولید تعدادی کدهای توصیفی، مقایسه مستمر آنها، محقق به کدهای تفسیری رهنمون شده و بدین ترتیب، رفته رفته مجموعه خوشه‌ها کامل و کاملتر شدند و با تفسیر و خوشه‌بندی آنها در یک سطح بالاتر، مضامین فراگیر ظهور یافتند.

قابلیت اعتماد

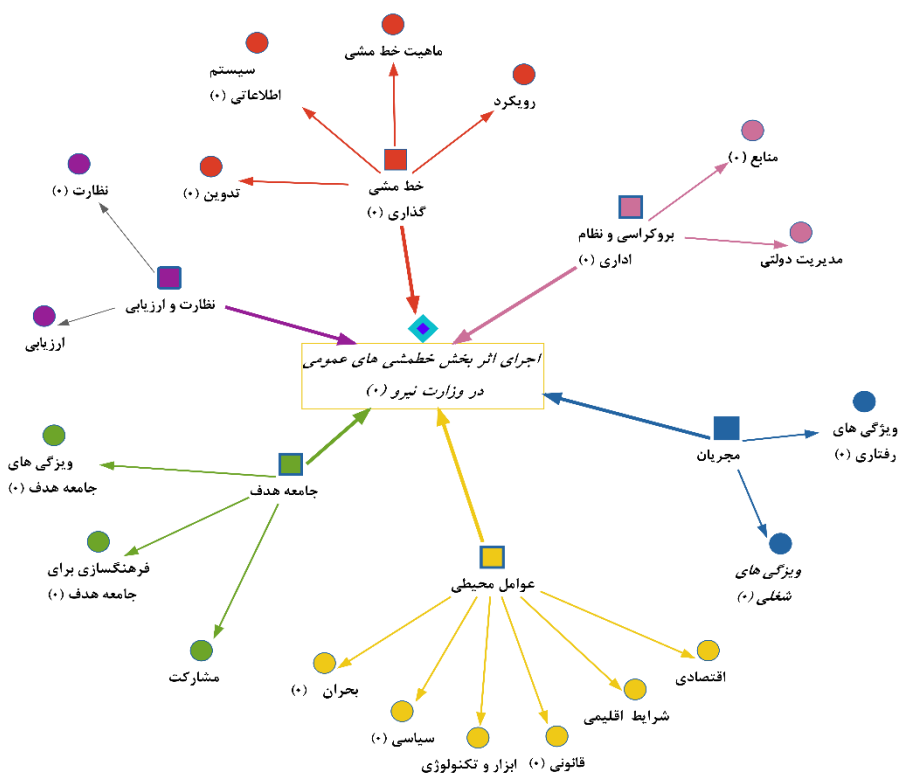
بمنظور بررسی قابلیت اعتماد فرآیند کدگذاری مصاحبه‌ها، از شاخص پایایی بازآزمون^۲ (ثبات) که به میزان سازگاری طبقه‌بندی داده‌ها در طول زمان اشاره دارد و از پایایی دوکدگذار^۳ (تکرار پذیری) که به معنی توافقی است که کدگذاران مستقل، هنگام ارزیابی ویژگی‌های یک پیام یا متن به دست می‌آید، استفاده شد. نتایج بررسی هر دو شاخص به ترتیب ۸۹٪ و ۸۴٪ محاسبه و با توجه به معیار پذیرش حداقل ۸۰٪، قابلیت اعتماد فرآیند کدگذاری مورد تایید قرار گرفته است.

شبکه مضامین

شبکه مضامین براساس رویه مشخص، مضامین کدهای توصیفی، تفسیری و مضامین فراگیر را نظام‌مند می‌کند و نقشه‌ای از کل مضامین ارائه می‌نماید که مضامین با توجه به رابطه اعم و اخص با یکدیگر در آن شبکه جای‌گذاری شده‌اند. با توجه به مراحل گفته شده شبکه مضامین این تحقیق مطابق شکل ۱ است. در این شکل، به علت تعداد زیاد کدها، از آوردن کدهای توصیفی خودداری شده و صرفاً کدهای تفسیری و مضامین فراگیر آمده است.

2 - Re -test Reliability

3 - Inter coder Reliability



شکل ۱ - شبکه مضامین.

تحلیل نتایج

الف) شناسایی عوامل جدید

ماهیت اکتشافی پژوهش حاضر با روشن ساختن زوایای تاریک و مبهم اجرا، موفق به کشف واقعیت‌ها و روش‌های ناشناخته آن در وزارت نیرو شده است. بررسی ابعاد، مولفه‌ها و عوامل موثر بر اجرای اثربخش خط‌مشی‌های عمومی در وزارت نیرو با تلفیق یافته‌ها و نتایج تحقیقات قبلی و نگاه تفسیری پژوهشگر به نظرات و تجربیات خبرگان صنعت آب و برق و در ادامه بررسی ۳۶۰ درجه‌ای و مقایسه تطبیقی با مطالعات نظری پژوهش، حاصل آن کشف عوامل جدید موثر بر اجرای اثربخش خط‌مشی‌های عمومی در وزارت نیرو براساس نظریه اقتضائی، مطابق جدول ۴ بوده است.

جدول ۴ - عوامل شناسایی شده جدید در وزارت نیرو

ابعاد	مولفه	ردیف	شاخص
خط‌مشی	تدوین	۱	آمایش سرزمین و توسعه متوازن و پایدار
		۲	توجه به تبعات زیست محیطی
	رویکرد	۳	توجه به منافع و نظرات تولیدکنندگان و عرضه‌کنندگان
جامعه هدف	ویژگی	۴	حمایت عمومی و سرمایه اجتماعی
		۵	تبعیت ذینفعان از منافع ملی و قوانین کشور
		۶	تنوع ذینفعان
	مشارکت	۷	استفاده از اجتماعات محلی (سمن)
بروکراسی و نظام اداری	مدیریت دولتی	۸	ساختار غیر متمرکز و شرکتی
		۹	تفکیک وظایف حاکمیتی با اجرا
عوامل محیطی	سیاسی	۱۰	تعارض منافع
		۱۱	پراکندگی و تعداد جمعیت متاثر
	شرایط اقلیمی	۱۲	توجه به شرایط جغرافیایی و منابع در دسترس
		بحران	۱۳
	اقتصادی		۱۴
		۱۵	تعرفه مصرف و ناترازی اقتصاد
نظارت و ارزیابی	ارزیابی	۱۶	تعریف دقیق شاخص های ارزیابی
		۱۷	ارزیابی یکپارچه

با توجه به اهمیت عوامل اختصاصی و جدید در ادامه به تشریح مختصر این عوامل می‌پردازیم: آمایش سرزمین و توسعه پایدار: آمایش سرزمین نوعی برنامه ریزی است که سرزمین را عامل تعیین کننده در تأمین اهداف توسعه می‌داند و با شناخت سرزمین، تقسیم کار سرزمینی فعالیت‌ها و جمعیت را مشخص می‌کند. این رویه از برنامه‌ریزی برای بکارگیری پتانسیل‌های منطقه‌ای و بخشی، بهترین و مطلوب‌ترین مکمل جهت برنامه‌ریزی کلان و بخشی است. تبعات زیست محیطی: جایگاه تأثیر بخش انرژی و آب در چگونگی روند تکامل اقتصادی، سیاسی و اجتماعی جوامع، امری واضح و مشخص است. اهداف زیست محیطی و ابزار کنترل آلودگی‌های محیط زیست همواره نقش مهمی در انتخاب بعضی از انواع انرژی داشته است. حمایت عمومی و سرمایه اجتماعی: حس همکاری و اعتماد بین افراد جامعه، مسئولیت‌پذیری نسبت به نسل‌های آینده و رضایتمندی از جمله موضوعات سرمایه اجتماعی است. سیاست‌هایی مانند هدفمند کردن یارانه‌ها و آزاد سازی قیمت حامل‌های انرژی و مدیریت مصرف آب جز با اعتماد و همکاری در جامعه امکان پذیر نمی‌باشد. تبعیت ذینفعان از منافع ملی و قوانین کشور: منابع و سرمایه‌های کشور در اقصی نقاط کشور از جمله منابع انرژی و آب متعلق به کل کشور و احاد جمعیت آن بوده و نگاه بخشی و غیر ملی

به آن می‌تواند به از بین رفتن وسوء مدیریت آن منجر گردد. تنوع ذینفعان: از نظر تعداد جمعیت متأثر از خط‌مشی‌های عمومی در وزارت نیرو، کل جمعیت و از نظر گستردگی، اقصی نقاط کشور و از نظر تنوع کلیه صنایع اعم از تولیدی، کشاورزی، خانگی و... را شامل می‌شود. این شرایط باعث می‌شود، تصمیم‌گیری، خط‌مشی‌گذاری و و اجرای آنها دارای حساسیت بالایی باشد و هر اقدامی با واکنش ذینفعان مواجه شده و موجب ظهور تصمیمات آنی و زودبازده به جای تصمیمات بلند مدت و سرمایه‌گذاری‌های اساسی گردد. ساختار غیر متمرکز و شرکتی: ساختار وزارت نیرو به تناسب وظایف بسیار حیاتی و مهمی که دارد و عدم تمرکز و اداره آن بصورت شرکتی در استانها و مناطق از ویژگی‌های ساختاری آن است که متناسب با آن باید اختیار اجرایی نیز داده شود. مدیریت عرضه و تقاضا: اجرای خط‌مشی‌ها نیز نیازمند اصلاحاتی است که معطوف به پایدارسازی مالی باشد. شکاف مالی ایجادشده بین منابع و مصارف برق و آب را دیگر نمی‌توان ادامه داد و راهکار آن اصلاحات در مدیریت تقاضا و ساماندهی اقتصاد انرژی است. توجه به شرایط جغرافیایی و منابع در دسترس: طی دهه‌های اخیر نگاه حاکم بر منابع آب کشور چندان به نظام حاکم بر طبیعت توجه نداشته و در مواردی در تقابل و تضاد با آن نیز قرار داشته است. ناترازی اقتصادی و تعرفه مصرف: این ناترازی در اقتصاد صنعت در نتیجه فاصله قیمت تکلیفی فروش و قیمت تمام شده و واگذاری به بخش خصوصی در قالب دارایی ایجاد شده است. ساختار تعرفه در اقتصاد ایران به صورتی بوده که نرخ‌های متفاوتی برای بخش‌های مختلف اقتصادی وجود دارد. حوادث غیرمترقبه: کشور ایران از نظر شرایط جغرافیایی و لرزه زمین‌ساختی در ناحیه اس (S) قرار گرفته است که هر ساله شاهد وقوع حوادث غیر مترقبه متعددی از جمله زلزله، سیل، طوفان و... می‌باشیم. این پدیده‌های طبیعی بعضاً صدمات جبران‌ناپذیری به تاسیسات صنعت آب و برق وارد می‌سازد. استفاده از اجتماعات محلی (سمن): سمن‌ها می‌توانند حاملان بینش میان‌بخشی و همکاران اجرای آن باشند و به دلیل آنکه در حوزه‌های مختلف فعال هستند و از آن جهت که از بخشی‌نگری‌های ناشی از الزامات وظایف سازمانی آزاد هستند، ظرفیت بیشتری برای میان‌بخشی‌نگری دارند. تعارض منافع: مجموعه شرایطی است که به سبب آن تصمیمات و اقدامات مسئولان، تحت تأثیر یک منفعت ثانویه قرار گیرد. تعریف دقیق شاخص‌های ارزیابی: کارکرد موفق نظام آماری مانند هر نظامی نیازمند تعریف دقیق شاخص‌های عملکردی است، به خصوص در وزارت نیرو که صنعتی پویا با حساسیت ویژه و دائماً در حال تغییر و رشد است. ارزیابی یکپارچه: ارزیابی وضعیت منابع آب، از مهمترین مراحل برنامه‌ریزی و مدیریت منابع آب است. در واقع آگاهی از کم و کیف منابع آب و چگونگی تحولات آن جزء پیش شرط‌های اصلی و اساسی برای برنامه‌ریزی و مدیریت معقول منابع آب محسوب می‌شود. توجه به نظرات تولیدکنندگان: بیش از ۵۰ درصد از ظرفیت‌های نیروگاه‌های حرارتی کشور متعلق به بخش خصوصی و خارج از وزارت نیرو است.

ب) جامعیت و همسویی نتایج

با بررسی یافته‌های تحقیق حاضر با نتایج تحقیقات قبلی، تعداد ۸۸ عامل از تعداد ۱۰۵ عوامل استخراجی ضمن جامعیت با نتایج یافته‌های محققان دیگر همسو است: بعد خطمشی، این بعد در قالب چهارمولفه شامل ماهیت خطمشی، تدوین، رویکرد خطمشی و سیستم‌های اطلاعاتی بررسی گردیده است که ناظر بر چیستی خطمشی‌های مرتبط، چگونگی تدوین خطمشی و سیستم‌های اطلاعاتی مورد نیاز است. نتایج این تحقیق ضمن جامعیت با یافته‌های اعتباریان و کشوریان آزاد (۱۳۹۸)، منوریان (۱۳۹۴)، بتسوری (۲۰۱۶)، بارتولومئو و چاکویومیکا (۲۰۱۳) و استندینگ و کریپس (۲۰۱۳) همسو است. جامعه هدف و ذینفعان خطمشی‌های عمومی در وزارت را عمدتاً خدمات گیرندگان خطمشی و کسانی هستند که خطمشی‌ها بر روی آنها تاثیر می‌گذارد و بایستی بر آن توجه ویژه شود. نتایج این تحقیق ضمن جامع بودن با یافته‌های پیغمبرزاده و همکاران (۱۳۹۸)، یورگن (۲۰۰۷)، سایدک (۲۰۱۶)، وایک و مارمولا (۲۰۱۲)، هاولت و رامش (۲۰۰۹) گل‌دار و همکاران (۱۳۹۶) همسو است. بعد بوروکراسی و نظام اداری که اجرای خطمشی‌ها بواسطه آن تحقق می‌یابد بر اجرای خطمشی‌های عمومی تاثیر می‌گذارد. عوامل این بعد، ضمن جامعیت با نتایج تحقیقات رهنورد (۱۳۹۶)، سعیدی و دورانی (۱۳۹۷)، چانگ و همکاران (۲۰۱۴)، چاندراسورن (۲۰۱۴)، متدلوا (۲۰۱۲)، چامپوکات (۲۰۱۱) همسو می‌باشد. بعد مجریان یکی از موثرترین ابعاد در اجرای خطمشی‌های عمومی در وزارت نیرو می‌باشد و در نظر گرفتن ویژگی‌های مجریان برای اجرای خطمشی‌ها حیاتی است. یافته‌های این تحقیق ضمن جامعیت با یافته‌های کاظمی‌نژاد و همکاران (۱۳۹۸)، لکی (۱۳۹۷)، بیرکلند (۲۰۱۶)، لدنیر (۲۰۱۶)، هانگ و همکاران (۲۰۱۷)، بارتولومئو و چاکویومیکا (۲۰۱۳) همسو است. بعد نظارت و ارزیابی نیز از عوامل مهم موفقیت در اجرای خطمشی‌های عمومی در وزارت نیرو براساس مصاحبه‌های صورت گرفته با خبرگان می‌باشند نتایج این پژوهش ضمن جامعیت با یافته‌های جباری و همکاران (۱۳۹۴)، اولکان (۲۰۰۷)، رابینسون (۲۰۰۴)، شیهو (۲۰۰۴)، بویان و همکاران (۲۰۱۰) و پارتریج و همکاران (۲۰۰۵)، وو و همکاران (۲۰۱۷) و مکینده (۲۰۰۵) همسو است. عوامل محیطی دارای مؤلفه‌های بحران، اقتصادی، عوامل سیاسی و شرایط اقلیمی می‌باشد. نتایج این تحقیق نیز با یافته‌های ضابط‌پورکردی و همکاران (۱۳۹۸)، عباسی و همکاران (۱۳۹۵) و خلید (۲۰۰۱)، استندینگ و کریپس (۲۰۱۳)، هاولت و رامش (۲۰۰۹) و وو و همکاران (۲۰۱۷) همسو و مطابقت دارد.

توصیه‌های سیاستی

تحقیق حاضر، ضمن اینکه بر پایه تئوری‌ها و مدل‌های موجود در زمینه اجرای خطمشی انجام شده است، از دانش و تجارب عملی مدیران و متخصصان خطمشی‌گذاری از طریق

مصاحبه‌های انجام شده و روش تحلیل مضمون، بهره گرفته است. با توجه به نظر خبرگان و نگاه تفسیری پژوهشگر پیشنهادهای ذیل ارائه می‌گردد:

۱- به لحاظ تعدد دستگاه‌های سیاستگذار و اجرایی دخیل در خط‌مشی‌های عمومی آب و برق نظیر جهاد کشاورزی، سازمان محیط زیست، وزارتخانه‌های نیرو و نفت و...، همچنین وضعیت مختلف استانها در این خصوص، لازم است بمنظور اطمینان از موفقیت اجرای خط‌مشی‌های مذکور هماهنگی در سطح کلان صورت گیرد و از نگاه بخشی، دستگاهی و منطقه ای اکیداً خودداری گردد. ۲- مدت زمان زیادی است که صرفاً ملاحظات اقتصادی زیر بنای تعیین حد مجاز حفاظت از محیط زیست به شمار می‌روند. ضروری است به رهیافت‌هایی که اهداف امنیت انرژی و حفاظت از محیط زیست را در برداشته باشند، توجه جدی صورت گیرد. به نظر خبرگان، باید توان زیستی هر منطقه نیز جزو محدودیت‌های هر منطقه و توسعه آن محسوب شود. ۳- اقتصاد ناتراز برق بی‌تردید کلیدی‌ترین چالش این صنعت محسوب می‌شود، چراکه اولین و جدی‌ترین اثر این اقتصاد ناتراز، کمبود منابع و نقدینگی در صنعتی است که بسیار سرمایه‌بر است. ۴- صنعت آب و برق به واسطه گستردگی خدمات و ارتباط با عموم مردم و مشاغل و حضور صدها مشاور و تولیدکننده و پیمانکار، در ذات خود مملو از موقعیت‌های تعارض منافع است که اگر به درستی مدیریت نشوند، زمینه بروز و ظهور فساد و در نتیجه از دست رفتن سرمایه اجتماعی صنعت آب و برق را فراهم خواهند ساخت. ۵- با توجه به سهم ۵۰ درصدی تولیدکنندگان و عرضه‌کنندگان بخش خصوصی در تولید برق، لازم است به نظرات و مسائل آنان در تدوین و اجرای خط‌مشی‌ها توجه جدی شود. ۶- با توجه به اهمیت مطالعات و بررسی‌های فنی تاسیسات و فرآیندهای صنعت آب و برق، اطمینان بخشی از عملکرد تاسیسات در زمان بروز حوادث و تعیین فرآیندی مشخص به منظور تبیین چگونگی مدیریت بحران در وزارت نیرو در سطوح مختلف ضروری می‌باشد. ۷- در این پژوهش با توجه به محدودیت‌های موجود امکان اعتبارسنجی کمی و بررسی، مطالعه و تعیین وزن، سهم و رتبه هر یک از عوامل و متغیرهای مورد مطالعه و ارائه راهکارهای بهبود آنها فراهم نگردید، بنابراین، ضمن توجه نظر پژوهشگران به این موارد در بررسی‌های علمی آتی، توصیه می‌شود با توجه به شرایط اقتضایی حاکم بر سازمانها، تحقیقات مشابهی در سازمانهای دیگر که مجری خط‌مشی‌های عمومی ویژه می‌باشند، صورت گیرد.

منابع

- ۱- پیغمبرزاده، سیدمحمد مهدی و همکاران. ۱۳۹۸. «شناسایی ابعاد اجرای خط‌مشی‌های کنترل آلودگی هوا». فصلنامه خط‌مشی‌گذاری عمومی در مدیریت. صص ۱۹-۳۵.
- ۲- حاجی زاده، ابراهیم و محمد اصغری. ۱۳۹۰. روش‌های و تحلیل‌های آماری با نگاه به روش تحقیق در علوم زیستی و بهداشتی. تهران. جهاد دانشگاهی. چاپ اول.

- ۳ - دانایی فرد، حسن، عمادالدین تقفی و اصغر مشبکی. ۱۳۸۹. «اجرای خط مشی عمومی: بررسی نقش عقلانیت در مرحله تدوین خط‌مشی». پژوهش‌های مدیریت در ایران، صص ۸۰-۱۰۶.
- ۴ - قربانی زاده، وجه اله، فتح شریف زاده و رسول معتضدیان. ۱۳۹۶. «تحلیل مسائل اجرای خط‌مشی‌های اداری»، مطالعات مدیریت راهبردی، صص ۶۷-۹۵.
- ۵ - کاظمی نژاد، ساسان، سیدمهدی الوانی و مینا جمشیدی ایوانکی. ۱۳۹۸. «طراحی مدل اجرای خط‌مشی‌های انرژی در بخش نفت و گاز». فصلنامه مطالعات اقتصاد انرژی. صص ۳۷-۶۸.
- ۶ - کمالی، یحیی، صدیقه شیخ زاده جوشانی و فاطمه احمدی نژاد. ۱۳۹۹. «اجرای سیاست‌های عمومی؛ ارائه معیارهایی برای اجرای موفق سیاست‌ها» سیاستگذاری عمومی، دوره ۶، شماره ۲، تابستان ۱۳۹۹، صفحات ۲۷۵-۲۵۳.
- ۷ - گیوریان، حسن و محمدرضا ربیعی مندجین. ۱۳۹۴. فرآیند خط‌مشی‌گذاری دولتی پیشرفته، تهران: انتشارات کتاب مهریان.
- ۸ - لکی، بهمن (۱۳۹۷). بررسی نارسائی‌های تدوین و اجرای خط‌مشی‌گذاری. رویکردهای پژوهشی در نوین مدیریت و حسابداری. صص ۹۷-۱۰۹.
- ۹ - مرکز پژوهش‌های مجلس. ۱۳۹۶. «بررسی عملکرد وزارت نیرو در دولت یازدهم»

- 10- Alexander, Ernest R. (1985). From Idea to Action: Notes for a Contingency Theory of the Policy Implementation Process. *Administration and Society*, vol. 16 , 4: 403-426.
- 11- Andrews, Matt, Lant Pritchett, and Michael Woolcock .2017. *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*, New York. Oxford University Press.
- 12- Bartholomew, u, and O.E. E Chukwuemeka .2013. “the Obstacles to ffective Policy Implementation by the Public Bureaucracy in Developing Nations: The Case of Nigeria/Singaporean”. *Journal of Business Economics and Management Studies*. Pp. 34-43.
- 13- Batsuuri, Gunjidmaa .2016. “Foreign Investment Policy Implementation Effectiveness: A Case Study from Mongolia”.
- 14- Bhuyan, Anita, anne Jorgensen, and Suneeta Sharma .2010. *Taking the Pulse of Policy: The Policy Implementation Assessment Tool*. Washington DC.
- 15- Candido, Carlos J.F and Sergio P Santos .2019. ” Implementation obstacles and strategy implementation failure” . *Baltic Journal of Management* .
- 16- Chompucot, MC .2011. Major factors affecting educational policy implementation effectiveness for the three southernmost provinces of Thailand as perceived by school directors: Doctor Of Philosophy thesis [http://libdcms. nida. ac. th/thesis6]
- 17- Iyanda, KA, and SD Bello .2016.” Problems and Challenges of Policy Implementation for National Development”. *Research on Humanities and Social Sciences*.
- 18- Kenbeek, seth D, Christopher Bone, and Cassandra Moseley .2016.”A network modeling approach to policy implementation in natural resource management agencies” . *Environment and Urban Systems*. Pp. 155-177.
- 19- King, N, and Horrocks, C. 2010. *Interviews in Qualitative Research*. London: Sage.
- 20- Marume ,S. B. M .2017. “ Public Policy and Factors Influencing PublicPolicy” . *International Journal of Engineering Science Inventio*, Pp. 6-14
- 21- McConnel, Allan .2010. “Policy success, policy failure and grey areas in-between”. *Journal of Public Policy*, pp. 345-362.
- 22- Pall, Goutom k, Adrian j Bridg, Martin Skitmore, and Jason Gray .2016. “Comprehensive review of delays in power transmission projects”. *IET Journals, IET Generation, Transmission & Distribution*. pp.3393-3404.
- 23- Paudel, R. 2009. ”A Critical Account Policy of Implementation Theories Status and Reconsideration.” *Nepalese Journal of public Policy Public and Governance* 36-54.
- 24- Skarica, Mihovil .2020. *Implemntation of TheStrategy For Public Administration Development In Croatia .2015-2020. A Mid-Term Evaluation*. Croatia: Faculty of Law, University of Zagreb.
- 25- Smith, Thomas b.1973. *The Policy Implementation Process*. Policy Sciencess. Elsevier Scientific Publishing Company. Amsterdam-Printed in Scotland.
- 26- Zidane, yousef JT, and Bjorn Andersen .2018.”Causes of delay and their cures in major Norwegian projects”. *Journal of modern project management*.