

## بررسی موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی در سازمان‌های دولتی

عباس عباسی<sup>1\*</sup>، رسول معتضدیان<sup>2</sup>، محمد قاسم میرزایی<sup>3</sup>

- 1- دانشیار بخش مدیریت، دانشکده اقتصاد، مدیریت و علوم اجتماعی، دانشگاه شیراز، شیراز، ایران.
- 2- دانشجوی دکتری مدیریت دولتی، گروه مدیریت، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.
- 3- کارشناس ارشد مدیریت جهانگردی، گروه مدیریت جهانگردی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.

پذیرش: 1395/3/23

دریافت: 1394/1/30

### چکیده

خط‌مشی‌گذاری عمومی در یک فرایند ساده شامل سه مرحله اصلی تدوین، اجرا و ارزیابی می‌شود. اجرا به‌عنوان یکی از مراحل اصلی خط‌مشی‌گذاری عمومی از سال 1970 به بعد مورد توجه خاص محققان و نظریه‌پردازان خط‌مشی قرار گرفت. در مسیر اجرای کامل خط‌مشی، عوامل بازدارنده و تنگناهای زیادی وجود دارند که شناسایی عمده‌ترین آنها به منظور کارآمد کردن اجرای خط‌مشی از اهداف اصلی این تحقیق می‌باشد. پژوهش حاضر از نظر هدف، کاربردی و با توجه به ماهیت داده‌ها، توصیفی و پیمایشی می‌باشد. در این تحقیق با توجه به پژوهش‌های انجام شده شاخص‌های مورد نظر شناسایی و از بین سازمان‌های دولتی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به دلیل در دسترس بودن انتخاب شد و موانع اجرای خط‌مشی‌های این بخش در کشور مورد بررسی و مطالعه میدانی قرار گرفت و براساس شاخص‌های تدوین شده، پرسشنامه تحقیق طراحی و بین اعضای نمونه آماری که شامل 306 نفر می‌شد، توزیع گردید. نتایج پژوهش نشان می‌دهد که الگوی مفهومی تحقیق با داده‌های گردآوری شده سازگاری و تناسب دارد و مشکلات مربوط به تدوین‌کنندگان خط‌مشی، مجریان و



استفاده‌کنندگان، ماهیت خط‌مشی، سازمان مجری، انواع کنش‌ها و گروه‌های فشار و محیط با اجرای خط‌مشی در وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی رابطه دارند؛ به عبارت دیگر همه فرضیه‌های پژوهش مورد تأیید قرار گرفتند.

واژه‌های کلیدی: خط‌مشی عمومی، اجرای خط‌مشی، موانع اجرا.

## 1- مقدمه

خط‌مشی‌گذاری عمومی<sup>1</sup> که می‌توان آن را در راستای تلاش دولت برای حاکمیت اثربخش دانست، از حوزه‌های مهم علوم سیاسی و مدیریت دولتی است. خط‌مشی را به شکل‌های مختلف و در قالب الفاظ تعریف کرده‌اند، اما به طور ساده می‌توان گفت خط‌مشی عمومی تصمیمی است که در رابطه با یک مشکل عمومی اتخاذ می‌شود و باید در نظر داشت که خط‌مشی به طور صرف اتخاذ تصمیم نیست بلکه فرایندی است شامل تمام اقداماتی که از زمان احساس مشکل شروع می‌شود و به ارزیابی نتایج حاصل از اجرای خط‌مشی هم می‌گردد [1، ص 2]. اهمیت خط‌مشی‌گذاری در مدیریت دولتی به اندازه اهمیت تصمیم‌گیری در مدیریت است [2، ص 195]. اما بسیاری از اوقات، عملکرد واقعی دولت‌ها با آنچه که در زمان تدوین خط‌مشی‌ها وعده داده بودند، تفاوت بسیار دارد و بسیاری از خط‌مشی‌های دولتی در مرحله اجرا شکست می‌خورند [3، ص 80].

مشکلات اجرایی زمانی اتفاق می‌افتد که نتایج مطلوب مربوط به منافع مورد نظر حاصل نشود و چنین مشکلاتی تنها اختصاص به کشورهای در حال توسعه نداشته و هر جا و هر زمان که عوامل اساسی و حیاتی برای اجرای خط‌مشی عمومی از دست برود - چه در کشورهای در حال توسعه و چه در کشورهای توسعه یافته - مشکل اجرا وجود خواهد داشت [4، ص 63]. ایران با ده‌ها مشکل و مسئله عمومی مواجه است، بنابراین اگر قرار باشد خط‌مشی‌گذاری عمومی و اجرای آن در ایران به طور مداوم از برخی نارسایی‌ها رنجور باشد، تلاش برای وضع خط‌مشی‌های جدید یعنی هدر رفت منابع مادی و انسانی، در شرایطی که تحولات شتابان حاصل از تغییرات محیطی و پویایی‌های درونی هر روز مسئله و مشکل تازه‌ای می‌آفریند، چگونه می‌توان به خط‌مشی‌گذاری با درماندگی‌های از پیش مشخص و کم و بیش

---

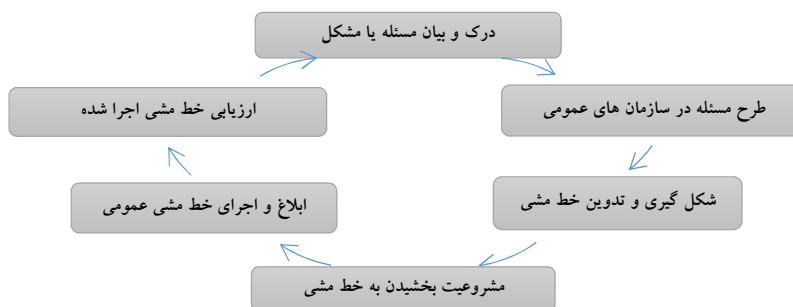
1. Public policy making



مهلك گذشته اقدام كرد كه در اين زمينه پژوهش جامعي انجام نشده است. به اين منظور تحقيق حاضر به دنبال پاسخگويي به اين سؤال است كه چه مشكلاتي مانع از اجراي اثربخش خط مشي‌هاي عمومي در سازمان‌هاي دولتي ايران مي‌شود؟

## 2- مباني نظري پژوهش

تقريباً هر كسي كه در باب خط مشي مطلبي نوشته تعريفی نیز از خط مشي ارائه داده است، به عنوان مثال توماس داي<sup>1</sup> مدعي است خط مشي عمومي به هر آنچه دولت‌ها انتخاب مي‌كنند تا انجام دهند يا انجام ندهند، اشاره دارد [5، ص 1]. اندرسون<sup>2</sup> نیز معتقد است، خط مشي بيانگر مجموعه اقدام‌هاي به نسبت ثابت و هدفمند است كه به وسيله يك فرد يا مجموعه‌اي از بازيگران براي پرداختن به يك مسئله يا دغدغه دنبال مي‌شود [6، ص 4]. در مجموع آنچه كه در همه تعاريف به طور مشترك وجود دارد آن است كه خط مشي درباره فرآيند يا الگوي فعاليت‌ها يا تصميماتي است كه براي جبران مشكلات عمومي، چه حقيقي و چه مجازي اتخاذ مي‌شود. خط مشي‌گذاري به صورت يك چرخه، فرآيندي را تشكيل مي‌دهد كه شامل چندين فعاليت و مرحله است. اين مراحل را در قالب شكل زير مي‌توان نشان داد:



شكل 1 مراحل مختلف خط مشي‌گذاري عمومي [7]

1. Dye  
2. Anderson



همچنان که مشاهده می‌شود، خط مشی‌گذاری به صورت یک چرخه، فرایندی است شامل چندین فعالیت و مرحله. بدیهی است این مراحل به طور مکانیکی و جدا از هم طی نمی‌شود بلکه به صورت فرایندی پویا و دارای ارتباط چند سویه با هم شکل می‌گیرد [1]، ص 11]. صاحب‌نظران این مراحل را به طور کلی در سه مرحله تدوین، اجرا و ارزیابی طبقه‌بندی می‌کنند [8، ص 25] و معتقدند که شاید اجرا مهم‌ترین این مراحل باشد، به نحوی که حتی برخی از آن به عنوان حلقه مفقود شده فرایند خط مشی نام می‌برند [9].

اجرای خط مشی<sup>1</sup> در مفهوم کلی به معنای اجرای قانون است که در آن بازیگران، سازمان‌ها، رویه‌ها و روش‌های متفاوت در هم می‌آمیزد تا با تلاش، اهداف یک برنامه یا خط مشی پیشنهادی را به نتیجه مطلوب و مثبت برسانند [10، ص 126]. در گذشته اجرا در فرایند خط مشی‌گذاری چندان مورد توجه قرار نمی‌گرفت، به طوری که تا اوایل دهه 1975 تحقیقات بسیار کمی در زمینه اجرای خط مشی عمومی انجام شده بود و دانش کمی در جهت کمک به فرایند اجرای خط مشی در دسترس بود [11، ص 3]. علت آن نیز این بود که در گذشته مرحله اجرا مشکل‌آفرین تلقی نمی‌شد و تصور عمومی خط مشی‌گذاران بر آن بود که خط مشی‌ها پس از تنظیم و تصویب اجرا خواهند شد؛ به عبارت دیگر وظیفه حتمی بوروکرات‌ها اجرای خط مشی‌ها و وظیفه خط مشی‌گذاران تا مرحله تصویب خط مشی بود و پس از این خط مشی‌گذاری به پایان می‌رسید. این تلقی عمومی ناشی از رویکرد جدایی بین سیاست و اداره بود که ویلسون و همکارانش<sup>2</sup> در اواخر قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم ترویج می‌کردند [12، ص 192]. اما عملی نشدن خط مشی‌های تصویب شده در محیط واقعی، به‌ویژه با انتشار مطالعات پرسمن و ویلداوسکی<sup>3</sup> مشخص کرد که اجرا بدون پشتیبانی خط مشی‌گذاران امکان تحقق نخواهد داشت. بررسی آنها در شهرهای اوکلند و کالیفرنیا آمریکا نشان داد که برنامه‌های ایجاد اشتغال به نحوی که خط مشی‌گذاران پیش‌بینی کرده بودند، به اجرا در نیامده بود. همچنین برنامه‌های جامع دولت جانسون تا سال 1968 به علت مشکلات اجرایی به اهداف مورد نظر دست نیافتند. تحقیقات سایر کشورها هم نتایج مشابهی نشان می‌داد [13، صص 245-246]. حاصل این مطالعات، تلاش منظم برای شناخت عواملی بود که

---

1. Policy implementation  
2. Wilson et al.  
3. Pressman and Wildavsky



اجرای خط مشی‌های عمومی را آسان یا دشوار می‌کرد و بر این نکته اساسی تأکید داشت که باید راهکارهایی برای ایجاد رابطه منطقی بین حوزه تدوین خط مشی و اجرای آن پیدا کرد. در این راستا مطالعات گسترده‌ای انجام گرفت و این مطالعات در فصل مشترک مدیریت دولتی، نظریه سازمانی، تحقیق مدیریت دولتی و مطالعات علوم سیاسی یافت می‌شود که در نهایت به عنوان مطالعات تغییر سیاسی مشخص می‌شوند [8، ص 203].

به عنوان یک نتیجه‌گیری می‌توان گفت، دو دیدگاه متفاوت در اجرای خط مشی‌ها وجود دارد. اولین دیدگاه که نگرشی سنتی به مسئله اجرای خط مشی دارد و مفروضات اصلی آن جدایی مرحله تنظیم و تدوین خط مشی و اجرای آن می‌باشد. با این حال و پس از نتایج بسیار ضعیفی که از اجرای خط مشی‌های تدوین شده به شیوه سنتی به دست آمد، بسیاری از نظریه‌پردازان حوزه خط مشی‌گذاری و اجرا، نگرش جدیدی را در اجرای خط مشی مورد توجه قرار دادند که پیوستگی و وابستگی متقابلی بین تمام گام‌های فرایند خط‌مشی‌گذاری و اجرا متصور بودند [14، ص 106].

در زیر خلاصه‌ای از نتایج مطالعات و بررسی‌های صاحب‌نظران خط مشی عمومی در خصوص تنگناهای اجرای خط مشی که در واقع مبانی نظری این پژوهش را نشان می‌دهند در یک نگاه کلی و روند تکاملی در جدول‌های 1 و 2 آورده شده است. رویکردها، چارچوب‌ها و تئوری‌هایی که در ادامه به آنها پرداخته خواهد شد، حاصل نگرش جدید به اجرای خط مشی می‌باشد.

جدول 1 جمع‌بندی نظرات محققان خارجی در زمینه اجرای خط مشی

پژوهشگر	سال	حوزه مطالعه و شرح دیدگاه‌ها
پرسمن و ویلدوسکی	1973	هشدارها و شرایط دستوری برای پذیرش اجرای خط مشی: 1. اجرا نباید از خط مشی جدا باشد؛ 2. از وسایل و ابزارهای مستقیم در خط مشی‌گذاری استفاده شود؛ 3. در نظر گرفتن مبانی علمی و تئوریک؛ 4. تداوم رهبری؛ 5. سادگی و سهولت خط مشی [15].
وان میتر و وان هورن <sup>1</sup>	1975	متغیرهای اجرا: 1. استانداردها و اهداف؛ 2. منابع؛ 3. ارتباطات بین سازمانی؛ 4. ویژگی‌های مؤسسات اجرایی؛ 5. ویژگی‌های شخصی مجریان؛ 6. شرایط اقتصادی، سیاسی و اجتماعی [16].

1. Van Meter and Van Horn



پژوهشگر	سال	حوزه مطالعه و شرح دیدگاه‌ها
مک لوگین <sup>1</sup>	1976	عوامل کلیدی در موفقیت یا شکست اجرا: 1. نخبگان سیاسی؛ 2. رأی‌دهندگان؛ 3. گروه‌های ذی‌نفع؛ 4. احزاب سیاسی؛ 5. روابط شخصی بین مجریان و تدوین‌کنندگان خط‌مشی؛ 6. میزان پذیرش مجریان نسبت به تغییر خط‌مشی و میزان علاقه؛ 7. تعهد و حمایت؛ 8. بازیگران اصلی خط‌مشی [17].
گارسیا زامور و جین کلود <sup>2</sup>	1980	مشکلات و موانع عمده اجرای خط‌مشی در کشورهای جهان سوم: 1. محدودیت‌های ناشی از کمک‌ها و وام‌های اجرایی؛ 2. ساختار اداری متمرکز؛ 3. مقاومت مجریان در اجرای خط‌مشی [18].
گان و هاگ وود <sup>3</sup>	1984	شرایطی که باعث عدم اجرای درست خط‌مشی می‌شوند: 1. عوامل خارج از سازمان و غیر مترقبه؛ 2. زمان ناکافی و در دسترس نبودن منابع لازم و کافی؛ 3. فقدان نظریه معتبر علت و معلولی؛ 4. عدم ارتباط مستقیم بین علت‌ها و معلول؛ 5. ارتباطات بیش از حد بین واحدهای اجرایی؛ 6. عدم درک و توافق بر سر اهداف؛ 7. مشخص نبودن وظایف و فقدان هماهنگی؛ 8. عدم درخواست مقامات و صاحبان قدرت به اجرای کامل خط‌مشی [19].
پالمبو و کالیستا <sup>4</sup>	1990	عوامل مؤثر در شکست اجرا: سیاست‌های نمادین، فقدان مبنای تئوریک مناسب، تغییرات سریع اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و عدم وجود پویایی‌های لازم در دولت، منابع ناکافی، فقدان کاردانی لازم مجریان در استفاده از برنامه‌ها و ساختارهای سازمانی نامناسب [20].
کالیستا	1994	الف- موانع اجرا: 1. ناکافی بودن منابع؛ 2. ابزارهای نامناسب؛ 3. انحرافات ناشی از زدوبندهای سیاسی؛ 4. نارسا بودن طرح‌های اولیه؛ 5. عدم تعهد لازم مجریان خط‌مشی [21].
ساباتیار و مازمانیان <sup>5</sup>	1996	شرایط اجرای اثربخش خط‌مشی: 1. اهداف مشخص و روشن؛ 2. روابط علت و معلولی و داشتن مبنای تئوریک؛ 3. یک تثبیت‌کننده و یک رهبر، با مهارت‌های سیاسی و مدیریتی؛ 4. حمایت خط‌مشی‌ها از سوی قانون‌گذاران، مقامات اجرایی، مراجع قضایی و گروه‌های هدف؛ 5. توجه به شرایط اقتصادی، اجتماعی و بین‌المللی [22].
یوجین بارداح <sup>6</sup>	1997	الف - راه‌های وادار کردن گروه‌ها و بازیگران به مشارکت در اجرای خط‌مشی: تحریک، معامله، چانه‌زنی، ترغیب و متقاعد کردن ب - برخی از شگردها و بازی‌هایی که توسط عاملان اجرایی خط‌مشی صورت می‌گیرد تا مانع اجرای صحیح خط‌مشی شود. بازی بودجه، حفظ صلح، مقاومت جمعی زندگی آسان و راحت و بازی‌های دیگر [23].
مکینده <sup>7</sup>	2005	عوامل شکست در اجرا: ارتباطات و اطلاعات ناکافی، غیبت منابع و تسهیلات کافی، تمایلات، انگیزه‌ها و نگرش‌های مجریان، ارزیابی اجراکنندگان از اجرای خط‌مشی (تضاد بین اجرا و منافع آنها)، ساطع شدن خط‌مشی از سوی حکومت به جای گروه‌های هدف، بی‌توجهی به متغیرهای اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و اداری [4].
کانسولت <sup>8</sup>	2009	موانع اجرا: 1. موانع قانونی و نهادی؛ 2. موانع مالی؛ 3. موانع سیاسی و فرهنگی [24].

1. McLaughlin
2. Garcia, Zamon and Jean, Claude
3. Hogwood and Gunn
4. Palumbo and Calista
5. Sabatiar and Mazmanian
6. Bardach
7. Makinde
8. Konsult



جدول 2 جمع بندی نظرات محققان داخلی در زمینه اجرای خط مشی (منبع: یافته های پژوهش)

پژوهشگر	سال	حوزه مطالعه و شرح دیدگاهها
الوانی	1371	مشکلات و تنگناهای خط مشی گذاری عمومی: 1. عدم تمایل به آینده نگری و گرایش به نتایج زودرس؛ 2. جزئی نگری و یک بعدی شدن در تصمیم گیری؛ 3. نارسایی های اطلاعاتی در تصمیم گیری؛ 4. گرایش به ساده انگاری و به دنبال راه حل های ساده رفتن 5. اعمال نظر شخصی در تصمیم گیری و اتکای بیش از حد بر تجربیات فردی 6. عدم تمایل به اجرای آزمایشی خط مشی ها و نبود بازخورد فرایند خط مشی گذاری عمومی؛ 8. عدم تمایل به تصمیم گیری؛ 9. انعطاف پذیر بودن تصمیم ها؛ 10. وضع خط مشی های صوری و ظاهری؛ 11. عدم آگاهی عامه مردم و احساس بی نقشی آنها در خط مشی گذاری [7].
الوانی و شریف زاده	1376	مسائل و مشکلات اجرای خط مشی های عمومی: مسائل مدیریت و سازمان؛ 2. مسائل کمکها و وام های خارجی؛ 3. تحریف مدل بوروکراسی ویر [1].
رجب بیگی	1378	عوامل بازدارنده و موانع اجرا کامل خط مشی ها: 1. عوامل ناشی از سیاست گذاری: هدف گذاری مبهم و غیر واقعی، نادرستی نظریه خط مشی، عدم اجرای آزمایشی و بازخورد، ساده انگاری در دریافت مشکل، نبود توافق همگانی در مورد خط مشی؛ 2. عوامل محیطی: حوادث غیر مترقبه، کمبود زمان و منابع، کمبود حمایت های عمومی، ناسازگاری فناوری، تعارض خط مشی با هنجارها و ارزش های اجتماعی؛ 3. عوامل ساختاری: نبود استقلال نسبی در ارکان اجرایی، مشخص نبودن وظایف و مسئولیت های بخش های اجرایی، ارتباطات، نبود نظام ارزیابی عملکرد [25].
اعرابی و رزقی رستمی	1384	عوامل مؤثر بر عدم اجرای خط مشی های صنعتی کشور: 1. موانع مربوط به ماهیت خط مشی: موانع مربوط به هدف گذاری و تعیین خط مشی، موانع حقوقی؛ 2. موانع مربوط به مجریان و استفاده کنندگان خط مشی: موانع مربوط به ویژگی های رفتاری مجریان، موانع مربوط به تخصص و مهارت مجریان، موانع مربوط به استفاده کنندگان خط مشی؛ 3. موانع مربوط به سازمان مجری: موانع مربوط به نظام بوروکراسی، موانع مربوط به منابع و ابزارها [11].
اشتریان	1385	آسیب شناسی فرایند سیاست گذاری عمومی در ایران: نبود مطالعات سیاست گذاری عمومی در ایران، بی توجهی به مطالعه اجرای سیاست ها، نبود چارچوب نظری مشخص در سیاست گذاری، برنامه ریزی و اجرا، نبود تعریف فنی از سیاست، نبود دستورالعمل های صریح سیاستی، اولویت در ارزش ها مطرح نیست، نبود بدنه کارشناسی دولتی مجهز به مهارت های لازم برای اجرای سیاست ها، نبود هماهنگی بدنه دیوان سالاری از منظر مدیریت دانش، نبود عرصه عمومی حرفه ای برای بحث در اجرای سیاست ها [26].
قلی پور	1387	عوامل تأثیرگذار بر اجرای خط مشی ها: 1. عوامل درونی (طبیعت مسائل)؛ 2. عوامل بیرونی و محیطی (زمینه ای) [12].

همان طور که مشاهده می شود، محققان و صاحب نظران متعدد، در تبیین مشکلات خط مشی گذاری به طور کلی و اجرای خط مشی به طور خاص، عوامل زیادی بر شمرده اند و اکثریت آنان بر این باورند که مشکلات اجرای خط مشی با شرایط محلی هر جامعه متفاوت



بوده و راهکارهای متفاوتی نیز می‌طلبند [1]، با این حال محققان برخی از عوامل مشترک را نیز به عنوان تنگناهای اجرای خط مشی بیان می‌کنند.

در واقع مسائل عمومی به طور خاص به معنای مشکلات و محدودیت‌های موجود در جامعه که بر عموم جامعه تأثیر منفی و کاهنده می‌گذارد، مسائلی که به حوزه‌های رفاه عمومی، محیط‌زیست، بهداشت، آموزش و پرورش و مانند آن بر می‌گردد. دولت‌ها برای حل این مسائل نیازمند راهکارها و خط‌مشی‌هایی هستند که آنها را مسئول تدوین خط‌مشی‌های دقیق و همچنین انتخاب ابزارهای مناسب برای اجرای این خط‌مشی‌ها می‌کند. بر این اساس فرضیه اول عبارت است از:

**فرضیه اول:** مشکلات مربوط به تدوین‌کنندگان خط‌مشی با اجرای خط‌مشی در دستگاه‌های دولتی ایران رابطه 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 درآیند. 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 از خود بدانند. به طور کلی مشکلات و تنگناهای مجریان و استفاده‌کنندگان خط‌مشی، به عنوان عناصر حیاتی سازمان، تأثیر شگرفی در نتایج اجرای خط‌مشی خواهند داشت [4]، ص 62]. بنابراین فرضیه دوم عبارت است از:

**فرضیه دوم:** مشکلات مربوط به مجریان و استفاده‌کنندگان خط‌مشی با اجرای خط‌مشی در دستگاه‌های دولتی ایران رابطه دارد.

مکینده (2005) معتقد است که شکاف اجرا، زمانی می‌تواند از خود خط‌مشی نشأت بگیرد که این چنین خط‌مشی‌ای به جای گروه‌های هدف از حکومت ساطع شود. بدین وسیله برنامه‌ریزی از بالا به پایین است و به طور ضمنی ذینفعان هدف اجازه نخواهند داد تا به فرموله شدن خط‌مشی‌هایی که روی زندگی آنان تأثیرگذار است، یاری رسانند. این امر آن چیزی است که در بیشتر ملت‌های در حال توسعه اتفاق می‌افتد [4]، ص 63]. غیر واقعی بودن و





جاه‌طلبانه بودن خط مشی‌ها، عناوین نامناسب آنها و ابهام این خط مشی‌ها می‌تواند در اجرای آن اثرگذار باشد که فرضیه سوم به بررسی این موضوع می‌پردازد:

**فرضیه سوم:** مشکلات مربوط به ماهیت خط مشی با اجرای خط مشی در دستگاه‌های دولتی ایران رابطه دارد.

باید توجه داشت در صورتی که مدیران و کارکنان سازمان مناسب باشند، موفقیت اجرا تضمین نخواهد داشت، اگر یک ساختار بوروکراتیک کارا وجود نداشته باشد، مشکل اجرا هنوز به صورت خاص وجود خواهد داشت. منظور از عوامل ساختاری آن دسته از عواملی است که مربوط به ساختار مراکز تصمیم‌گیری و اجرای خط‌مشی است. نبود استقلال کافی در ارکان اجرایی، مشخص نبودن وظایف و مسئولیت‌ها کمبود ارتباطات، عدم تخصیص صحیح منابع و ناکافی بودن زمان، عواملی هستند که بر اجرای خط مشی تأثیر شگرفی دارند [27]. ص 6]. فرضیه چهارم عبارت است از:

**فرضیه چهارم:** مشکلات مربوط به سازمان مجری با اجرای خط مشی در دستگاه‌های دولتی ایران رابطه دارد.

اگر چه بهترین الگو، الگوی عقلایی توصیف شده، اما به جهت محدودیت‌های محیط واقعی که متأثر از اقتضائات و واقعیت‌های جامعه است، اجرا و الگوی عقلایی امکانپذیر نیست، بنابراین باید به سراغ الگوهای واقع‌گرا رفت. لذا به دلیل تأثیر مؤلفه‌های غیر دانشی، خط مشی‌گذاری فرایندی سیاسی یا تحت تأثیر فضای سیاسی و مبتنی بر قدرت گروه‌های ذی‌نفوذ و ذی‌نفع تلقی می‌شود که قبل از آنکه یک فعالیت فنی باشد، اقدامی سیاسی است [12]. ص 167] و فرضیه پنجم به بررسی این موضوع مهم می‌پردازد:

**فرضیه پنجم:** مشکلات مربوط به گروه‌های فشار و انواع کنش‌ها با اجرای خط‌مشی در دستگاه‌های دولتی ایران رابطه دارد.

منطق به‌نسبت معمول در همه جریان‌ات تحقیقات مربوط به اجرا، آن است که یک تئوری آزاد از زمینه بعید است که تشریح‌های قدرتمند یا پیش‌بینی‌های دقیقی ایجاد کند. همان‌گونه که اتول خاطر نشان کرده است، رشته اجرا هنوز باید به توان‌بخشی از استراتژی تحقیق، به



تنظیمات اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و طبیعی توجه نماید [27، ص 7]. بنابراین فرضیه 6 به شرح زیر می‌باشد:

**فرضیه ششم:** مشکلات مربوط به محیط با اجرای خط مشی در دستگاه‌های دولتی رابطه دارد.

### 3- روش‌شناسی تحقیق

این تحقیق از نظر هدف کاربردی و از نظر روش، توصیفی از نوع همبستگی است. برای گردآوری اطلاعات از روش کتابخانه‌ای و میدانی استفاده شده است که در روش کتابخانه‌ای از ابزار فیش تحقیقاتی و در روش میدانی از پرسشنامه محقق ساخته بهره‌گیری به عمل آمده است. جامعه آماری این پژوهش سازمان‌های دولتی ایران می‌باشد که از بین آنها وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به دلیل در دسترس بودن انتخاب شدند. در این وزارتخانه نیز با استفاده از برآورد واریانس جامعه از طریق نمونه اولیه و فرمول برآوردهای حجم نمونه بدون جایگذاری کوکران 306 نفر به عنوان حجم نمونه انتخاب شده‌اند. اطلاعات مورد نیاز به روش نمونه‌گیری تصادفی طبقه‌ای گردآوری شده است. ابزار جمع‌آوری داده‌ها پرسشنامه محقق ساخته شامل 46 گویه است که جدول 3 جزئیات آن را نشان می‌دهد. جهت تنظیم پرسشنامه از مبانی نظری و پرسشنامه‌های استاندارد موجود کمک گرفته شده است. با این حال، روایی محتوایی کل پرسشنامه توسط 5 نفر از صاحب‌نظران متخصص در این امر به روش دلفی سنجش و مورد تأیید قرار گرفت. بدین صورت که پرسشنامه محقق ساخته برای پنج تن از اساتید صاحب نظر در زمینه خط مشی در دانشگاه علامه طباطبایی ارسال شد و از نظر آنان این شاخص‌ها برای سنجش موانع اجرای خط مشی‌های عمومی مورد تأیید قرار گرفتند. به منظور افزایش اعتبار بیشتر پرسشنامه از روایی سازه نیز استفاده شد و در این مرحله برای هر یک از ابعاد به طور جداگانه تحلیل عاملی تأییدی مورد استفاده قرار گرفت.

به طور کلی با توجه به موضوع اصلی مطالعه، با مرور ادبیات و مباحث نظری موجود، مؤلفه‌ها و شاخص‌های زیر برای آن در نظر گرفته شدند.



## جدول 3 ابعاد، مؤلفه و شاخص های تحقیق

مفهوم	ابعاد	مؤلفه ها	شاخص ها
موانع اجرای خط مشی های مردم	تدوین کنندگان	نظام ارزیابی عملکرد	دستگاه اندازه گیری عملکرد ملی به صورت جزیره ای نبود نظام بازخورد
		ارتباطات	نبود مجاری ارتباط با مردم نبود مجاری ارتباطی بین دستگاه های دولتی با یکدیگر همپوشانی وظیفه های سازمان های مجری خط مشی های ملی
		جزئی نگری	تبعیض و بی عدالتی در توزیع امکانات در سطح سازمان ها منفعت طلبی وزارتخانه ای برای ارتقای عملکرد بخشی با تخطی از اجرای خط مشی های همدیگر
	مجریان خط مشی	ویژگی های رفتاری	نداشتن روحیه کار جمعی عدم احساس مسئولیت شانه خالی کردن از زیر کار توسط برخی از مجریان احترام خواهی از ارباب رجوع توسط برخی از مجریان
		تخصص و مهارت	ناکافی بودن دانش و مهارت مجریان عدم تطبیق مسئولیت های محول شده با تخصص مجریان به روز نبودن دانش و معلومات مجریان
		استفاده کنندگان	عدم تطابق خط مشی ها با فرهنگ مردم نبود فرهنگ پاسخ طلبی در بین مردم
	ماهیت نخط مشی	هدف گذاری	تعارض خط مشی ها با خط مشی های ملی دیگر نداشتن مبنای علمی و تئوریک
		حقوقی	عدم ثبات قوانین و مقررات مربوط به خط مشی وجود قوانین و مقررات متعدد در اجرای خط مشی ها نداشتن ضمانت اجرا از سوی مراجع حقوقی و قضایی
		عدم انعطاف	ماهیت در حال تغییر مسایل عمومی عدم انعطاف خط مشی ها نسبت به مسائل جدید
	سازمان مجری	بوروکراسی	ساختار اداری متمرکز و غیر قابل انعطاف فقدان آموزش های لازم و به موقع جهت آگاهی مجریان فعال نبودن مراکز تحقیق و توسعه در بخش دولتی
		منابع و ابزارها	استفاده از روش های منسوخ و سستی اجرای کار طولانی بودن سیر مراحل و فرایندهای انجام کار فقدان فناوری های لازم برای اجرای خط مشی های ملی عدم استفاده بهینه از منابع و ظرفیت های موجود
		زمان	زمان ناکافی در اختیار مجریان برای اجرای خط مشی بی توجهی به ارزش زمان و سپری شدن فرصت ها در اجرای خط مشی ها
	انواع کنش	کنش نظام اداری و سیاسی	انتصاب مدیران ناکارآمد بر اساس معیارهای سیاسی پذیرش توصیه های سیاسی از طرف نظام اداری بی ثباتی مدیریتی در بخش دولتی متولی اجرای خط مشی های ملی
		کنش نظام اداری و جامعه	نبود مراجع رسیدگی به شکایات مردمی نبود اعتماد عمومی
		گروه های فشار	زیر نفوذ شخصیت ممتاز اجتماعی مراجعه کننده



مفهوم	ابعاد	مؤلفه‌ها	شاخص‌ها	
محیط سازمانی			خط مشی‌گذاری فرایندی سیاسی یا تحت تأثیر فضای سیاسی و مبتنی بر قدرت گروه‌های ذی‌نفوذ و ذی‌نفع	
			فرهنگی	توسعه روزافزون پدیده مذبوم فساد اداری در برخی کارکنان
				فرهنگ مقاومت بخش دولتی در مسیر خط مشی‌های موجد تغییر
			سیاسی	نوع دیپلماسی دولت در عرصه بین‌المللی
			اقتصادی	تحریم
فیزیکی	وابستگی ارزی کشور به ارز حاصل از فروش نفت و تأثیر نوسانات ناشی از آن بحران‌های داخلی و خارجی موثر بر اجرای خط مشی‌های ملی حوادث غیر مترقبه			

تحلیل آماری داده‌ها با استفاده از نرم‌افزارهای SPSS 21 و LISREL 8.8 انجام شد. اعتبار و پایایی به کمک تحلیل عاملی تأییدی (بار عاملی و میانگین واریانس استخراج شده) و آلفای کرونباخ ارزیابی شد. متغیرهای پژوهش با جداول فراوانی و شاخص میانگین و انحراف استاندارد توصیف شدند و از آزمون تی تک نمونه‌ای و فریدمن برای آزمون فرضیه‌ها استفاده شد. بدین دلیل که متغیرهای پژوهش ترکیبی از چند گویه هستند در نتیجه با کمی تسامح آنها به عنوان متغیرهای فاصله‌ای (شبه فاصله‌ای) در نظر گرفته شده‌اند و در آمار توصیفی و استنباطی از آزمون‌های مرتبط با متغیرهایی که در سطح فاصله‌ای هستند، استفاده شده است. حداکثر سطح خطای آلفا جهت آزمون فرضیه‌ها 0/05 است ( $P \leq 0/05$ ).

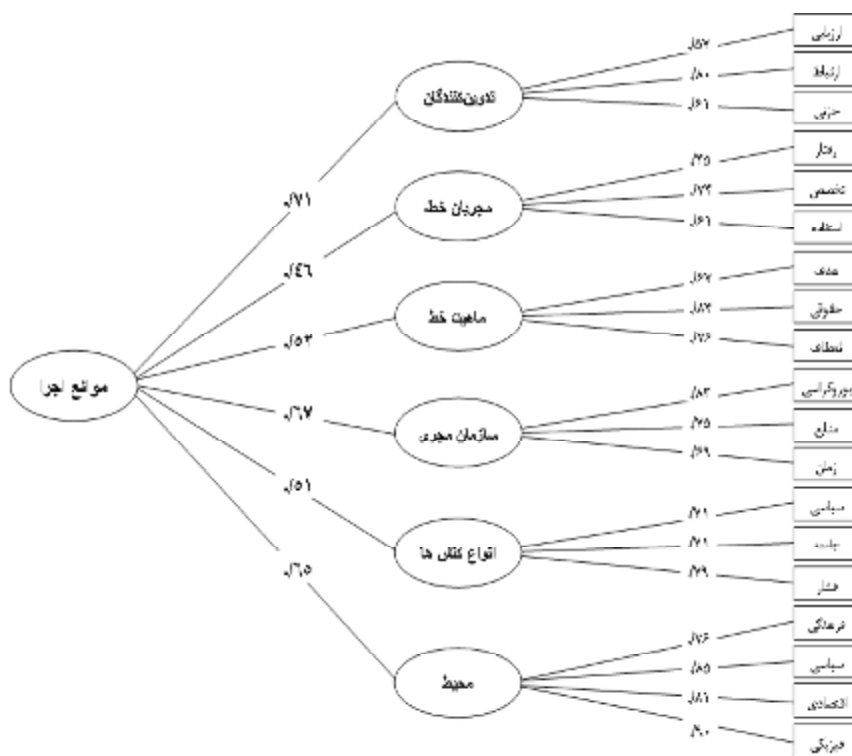
برای ارزیابی اعتبار و پایایی ابزار پژوهش از بارهای عاملی استفاده شده است. بارهای عاملی به دست آمده از 0/51 تا 0/95 است. مقدار میانگین واریانس استخراج شده (AVE) نیز که میزان اعتبار همگرا را می‌سنجد از حداقل 0/32 برای مؤلفه‌های ویژگی‌های رفتاری (مربوط به مانع مجریان خط مشی) تا حداکثر 0/82 برای مؤلفه بوروکراسی (مربوط به مانع سازمان مجری) به دست آمده است.

پس از بررسی اعتبار متغیرها، پایایی متغیرها مورد ارزیابی قرار گرفت. پایایی متغیرها از طریق روش همسازای درونی و ارزیابی مقدار آلفای کرونباخ بررسی شد. مقادیر آلفای کرونباخ نشان می‌دهد که آلفای کرونباخ به دست آمده برای تمامی متغیرها (مؤلفه‌ها) بیشتر از 0/70 به دست آمده است که نشان می‌دهد تمامی متغیرها از پایایی قابل قبول برخوردارند.



#### 4- یافته ها

شکل 3 مدل پژوهش را در حالت ضرایب استاندارد شده نشان می دهد. همان طور که مشاهده می شود بررسی روابط و مدل مفهومی پژوهش نشان می دهد تمامی روابط پژوهش در سطح اطمینان 99 درصد مورد تأیید قرار گرفته است ( $P < 0/05$ ).



شکل 2 آزمون مدل مفهومی پژوهش در حالت ضرایب استاندارد شده

شاخص های برازش مدل در جدول 4 ذکر شده است. در مجموع با ارزیابی تمامی شاخص های برازش می توان استنباط کرد که شاخص های برازش به دست آمده قابل قبول بوده و در مجموع نشان از برازش مناسب داده ها با مدل دارد.



جدول 4 شاخص‌های برازش مدل پژوهش

Chi-square (مجذور کای)	درجه آزادی (df)	نسبت مجذور کای بر درجه آزادی	(مقدار P)	RMSEA	GFI	PGFI	CFI	NFI
98/45	41	2/59	$P < 0/05$	0/082	0/93	0/60	0/93	0/92

برای آزمون فرضیه‌های پژوهش از آزمون  $t$  تک‌نمونه‌ای استفاده شده است.  
**آزمون فرضیه اول:** مشکلات مربوط به تدوین‌کنندگان خط مشی با اجرای خط مشی در دستگاه‌های دولتی ایران رابطه دارد.

نتیجه به دست آمده از آزمون تی تک نمونه‌ای نشان می‌دهد که مقدار  $t$  به دست آمده برابر با  $5/63$  است که در سطح معناداری کمتر از  $0/01$  قرار دارد ( $P \leq 0/01$ ). در نتیجه می‌توان گفت که از جنبه آماری میانگین به دست آمده برای مانع تدوین‌کنندگان خط مشی ( $M=3/63$ ) بیشتر از مقدار تعیین شده است و نشان از تأثیرگذاری مشکلات مربوط به تدوین‌کنندگان خط مشی با اجرای خط مشی در دستگاه‌های دولتی ایران دارد. در نتیجه فرضیه اول پژوهش در سطح اطمینان 99 درصد مورد تأیید قرار می‌گیرد. تمامی مؤلفه‌های مانع تدوین‌کنندگان خط‌مشی با اجرای خط مشی در دستگاه‌های دولتی رابطه دارند. بالاترین میانگین ( $3/95$ ) به دست آمده مربوط به مؤلفه نظام ارزیابی عملکرد و پایین‌ترین میانگین ( $3/09$ ) مربوط به مؤلفه ارتباطات است. میانگین مؤلفه ارتباطات کمتر از مقدار تعیین شده است.

**آزمون فرضیه دوم:** مشکلات مربوط به مجریان و استفاده‌کنندگان خط‌مشی با اجرای خط‌مشی در دستگاه‌های دولتی ایران رابطه دارد.

مطابق نتایج به دست آمده ( $t=14/21$  و  $P \leq 0/01$ ) می‌توان گفت که مشکلات مربوط به مجریان و استفاده‌کنندگان خط مشی با اجرای خط مشی در دستگاه‌های دولتی ایران رابطه دارد. در نتیجه فرضیه دوم پژوهش مورد تأیید قرار می‌گیرد. میانگین به دست آمده برای مانع مجریان و استفاده‌کنندگان خط‌مشی برابر با  $3/84$  است که به طور معناداری بیشتر از مقدار تعیین شده است. تمامی مؤلفه‌های مانع مجریان و استفاده‌کنندگان خط مشی میانگین بالایی دارند و بالاترین میانگین ( $4/08$ ) به دست آمده مربوط به مؤلفه تخصص و مهارت است.



**آزمون فرضیه سوم:** مشکلات مربوط به ماهیت خط مشی با اجرای خط مشی در دستگاه‌های دولتی ایران رابطه دارد.

مطابق نتایج آزمون تی تک نمونه‌ای ( $t=9/20$  و  $P \leq 0/01$ )، در سطح اطمینان 99 درصد مشکلات مربوط به ماهیت خط‌مشی با اجرای خط مشی در دستگاه‌های دولتی ایران رابطه دارد. میانگین به دست آمده برای مانع ماهیت خط مشی برابر با  $3/78$  به دست آمده است که نشان از تأثیرگذاری بالای مانع ماهیت خط‌مشی بر اجرای خط مشی در دستگاه‌های دولتی ایران دارد. تمامی مؤلفه‌های مانع ماهیت خط‌مشی دارای رابطه با اجرای خط‌مشی است. بالاترین میانگین ( $3/87$ ) مربوط به مؤلفه عدم انعطاف است.

**آزمون فرضیه چهارم:** مشکلات مربوط به سازمان مجری با اجرای خط‌مشی در دستگاه‌های دولتی ایران رابطه دارد.

نتایج آزمون تی تک نمونه‌ای ( $t=0/389$  و  $P \geq 0/05$ ) نشان می‌دهد که مشکلات مربوط به سازمان مجری با اجرای خط مشی در دستگاه‌های دولتی ایران رابطه ندارد. در نتیجه فرضیه چهارم پژوهش رد می‌شود. میانگین به دست آمده برای مانع سازمان مجری برابر با  $3/51$  است که تقریباً با مقدار تعیین شده و مفروض برابر است. نتایج نشان می‌دهد که از بین سه مؤلفه مانع سازمان مجری، دو مؤلفه منابع و ابزارها و زمان دارای میانگین بالایی بوده و در نتیجه در سطح اطمینان 95 درصد بر اجرای خط مشی در دستگاه‌های دولتی ایران تأثیر گذاشته و با آن رابطه معنادار دارند.

**آزمون فرضیه پنجم:** مشکلات مربوط به گروه‌های فشار و انواع کنش‌ها با اجرای خط مشی در دستگاه‌های دولتی ایران رابطه دارد.

نتایج نشان از تأیید فرضیه پنجم دارد ( $P \leq 0/01$ ). در سطح اطمینان 99 درصد میانگین مانع گروه‌های فشار و انواع کنش‌ها ( $3/59$ ) دارای اختلاف معناداری با مقدار  $3/5$  است. در نتیجه می‌توان گفت مشکلات مربوط به گروه‌های فشار و انواع کنش‌ها با اجرای خط‌مشی در دستگاه‌های دولتی ایران رابطه دارد. از بین سه مؤلفه مانع گروه‌های فشار و انواع کنش‌ها، تنها مؤلفه کنش نظام اداری و سیاسی میانگین بالاتری از مقدار تعیین شده دارد. میانگین این مؤلفه



برابر با 4/03 است که نشان از رابطه مؤلفه کنش نظام اداری و سیاسی با اجرای خط‌مشی در دستگاه‌های دولتی دارد.

**آزمون فرضیه ششم:** مشکلات مربوط به محیط با اجرای خط‌مشی در دستگاه‌های دولتی رابطه دارد.

آزمون فرضیه ششم نشان می‌دهد که فرضیه فوق در سطح اطمینان 99 درصد مورد تأیید قرار می‌گیرد ( $t=3/07$  و  $P \leq 0/01$ ). میانگین به دست آمده برای مانع محیط سازمانی برابر با 3/59 است که بالاتر از میانگین تعیین شده است. از بین چهار مؤلفه مانع محیط سازمانی، تنها مؤلفه مانع اقتصادی محیط سازمانی میانگین بالاتری (3/79) از مقدار تعیین شده دارد و دارای رابطه با اجرای خط‌مشی در دستگاه‌های دولتی است. مؤلفه‌های فرهنگی، سیاسی و فیزیکی میانگین متوسطی دارند که البته با مقدار تعیین شده تفاوت معناداری ندارد.

جهت اولویت‌بندی (رتبه‌بندی) موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی از آزمون فریدمن استفاده شد. نتایج این آزمون نشان داد که به ترتیب مجریان و استفاده‌کنندگان با میانگین رتبه 4/27، ماهیت خط‌مشی با میانگین رتبه 4/14، تدوین‌کنندگان خط‌مشی با میانگین رتبه 3/34، محیط سازمانی با میانگین رتبه 3/34، انواع کنش‌ها و گروه‌های فشار با میانگین رتبه 3/23 و سازمان مجری با میانگین رتبه 2/69 اولویت‌بندی شده‌اند. نتایج به این معناست که مهم‌ترین مانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی، مانع مجریان و استفاده‌کنندگان و بعد از آن مانع ماهیت خط‌مشی است.

## 5- نتیجه‌گیری

این پژوهش به دنبال پاسخ به دو پرسش اصلی بود؛ نخست اینکه «آیا الگوی مفهومی تحقیق با داده‌های گردآوری شده سازگاری و تناسب دارد؟» دوم اینکه «آیا موانع شناسایی شده با اجرای خط‌مشی رابطه دارند؟»

در پاسخ به پرسش اول با استفاده از تحلیل‌های انجام شده به ترسیم مدل مفهومی براساس مدل معادلات ساختاری اقدام شد و به وسیله شاخص‌های متفاوت، برازش آن مورد تأیید قرار





گرفت و به این سؤال که آیا الگوی مفهومی تحقیق با داده‌های گردآوری شده سازگاری و تناسب دارد، پاسخ مثبت داده شد.

برای پاسخ به پرسش دوم جهت آزمون فرضیه‌های پژوهش از آزمون  $t$  تک نمونه‌ای استفاده شد. تمامی فرضیه‌ها با احتمال 99 درصد مورد تأیید قرار گرفتند.

نتایج این تحقیق در نمونه مورد مطالعه نشان می‌دهد که از میان موانع معرفی شده، مانع مجریان و استفاده‌کنندگان با میانگین رتبه 6/27 بالاترین اولویت را به خود اختصاص داده است. بعد از آن، بالاترین رتبه به ماهیت خط مشی با میانگین رتبه 4/14 اختصاص دارد. همچنین پاسخگویان اولویت سوم را به مانع مربوط به تدوین‌کنندگان خط مشی با میانگین رتبه 3/34 داده‌اند. به بیان دیگر نتایج آزمون فریدمن نشان داد که پاسخگویان سه مانع مجریان و استفاده‌کنندگان، مانع ماهیت خط مشی و مانع مربوط به تدوین‌کنندگان خط مشی را مهم‌ترین موانع مؤثر بر عدم اجرای خط مشی‌های عمومی انتخاب کرده‌اند. موانع شناسایی شده در نتیجه‌گیری‌ها و نظرات منتج از پژوهش‌های پیشین به نتایجی اشاره شده است که با نتایج این پژوهش همپوشانی دارد که در زیر نتایج این مقاله در سه مانع اصلی، یعنی مجریان و استفاده‌کنندگان، ماهیت خط مشی و مانع مربوط به تدوین‌کنندگان خط مشی با پیشینه پژوهش مقایسه می‌شود:

در زمینه مجریان و استفاده‌کنندگان، وان متر و وان هورن (1975) ویژگی‌های شخصی مجریان را از متغیرهای اجرا می‌دانند؛ مک لوگین (1976) میزان پذیرش مجریان نسبت به تغییر خط مشی و میزان علاقه را از عوامل کلیدی در موفقیت یا شکست اجرا می‌دانند؛ کالیستا (1994) عدم تعهد لازم مجریان خط مشی را از موانع اجرا می‌دانند؛ ساباتیر و مازمانیان (1996) حمایت خط مشی‌ها از سوی قانون‌گذاران، مقامات اجرایی و مراجع قضایی از شرایط اجرای اثربخش خط مشی می‌دانند؛ مکینده (2005) تمایلات، انگیزه‌ها و نگرش‌های مجریان و ارزیابی اجراکنندگان از اجرای خط مشی را از عوامل شکست در اجرا می‌دانند و اعرابی و رزقی رستمی (1384) ویژگی‌های رفتاری مجریان، تخصص و مهارت مجریان و استفاده‌کنندگان را موانع اجرای خط مشی می‌دانند.

در زمینه ماهیت خط مشی، پرسمن و ویلداوسکی (1973) در نظر گرفتن مبانی علمی و تئوریک را از جمله هشدارها و شرایط دستوری برای پذیرش اجرای خط مشی می‌دانند؛ پالمبو



و کالیستا (1990) نیز فقدان مبانی تئوریک مناسب را از عوامل مؤثر در شکست اجرا می‌دانند؛ ساباتیر و مازمانیان (1996) روابط علت و معلولی و مبانی تئوریک را از شرایط اجرای اثربخش اجرای خط‌مشی می‌دانند؛ کانسولت (2009) موانع قانونی و نهادی را از موانع اجرا می‌داند؛ الوانی (1371) انعطاف‌ناپذیر بودن تصمیم‌ها را از مشکلات و تنگناهای خط‌مشی‌گذاری عمومی می‌داند؛ رجب بیگی (1378) هدف‌گذاری مبهم و غیرواقعی، نادرستی نظریه خط‌مشی را از عوامل بازدارنده و موانع اجرای کامل خط‌مشی می‌داند؛ اعرابی و رزقی رستمی (1384) موانع مربوط به هدف‌گذاری و تعیین خط‌مشی و موانع حقوقی را از عوامل مؤثر بر اجرای خط‌مشی‌های صنعتی کشور می‌دانند و اشتریان (1385) نبود مطالعات سیاست‌گذاری در ایران، بی‌توجهی به مطالعه اجرای سیاست‌ها، نبود چارچوب نظری مشخص در سیاست‌گذاری را از آسیب‌ها در فرایند سیاست‌گذاری عمومی در ایران می‌داند.

در زمینه تدوین‌کنندگان، وان متر و وان هورن (1975) ارتباطات بین سازمانی را از متغیرهای اجرا می‌دانند؛ گان و هاگ وود (1984) عدم ارتباط مستقیم بین علت‌ها و معلول را از جمله شرایطی که باعث عدم اجرای درست خط‌مشی می‌شوند، می‌دانند؛ مکینده (2005) ارتباطات و اطلاعات ناکافی را از عوامل شکست در اجرا می‌داند؛ الوانی (1371) جزئی‌نگری و یک بعدی شدن در تصمیم‌گیری و فقدان بازخورد را از جمله مشکلات و تنگناهای خط‌مشی‌گذاری عمومی می‌داند؛ رجب بیگی (1378) نبود استقلال نسبی در ارکان اجرایی، مشخص نبودن وظایف و مسئولیت‌های بخش‌های اجرایی، ارتباطات و نبود نظام ارزیابی عملکرد را از عوامل بازدارنده و موانع اجرای کامل خط‌مشی می‌دانند.

از این رو، خط‌مشی‌ها هنگامی به اجرا نزدیک‌ترند که حمایت‌های عمومی را در بر داشته باشند. حمایت‌های عمومی در صورتی حاصل می‌شود که با پاسخگویی مسئولان به مردم و نیز مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌ها همراه باشد. شناخت نیازهای جامعه، درک صحیح از این نیازها و سرانجام اولویت‌بندی درست نیازها، تدوین خط‌مشی مناسب‌تری را به دنبال خواهد داشت. هرگاه سیاست‌گذاران، نظر مجریان را در تدوین خط‌مشی مورد توجه قرار دهند، سیاست‌های اتخاذ شده با واقعیت‌های محیطی و محدودیت‌های فنی، سازگارتر خواهد بود. هر چه فضای سیاسی مناقشات و تعارضات کمتری داشته باشد و سیاست‌گذاری در محیط آرام‌تری صورت پذیرد، خط‌مشی‌ها منطقی‌تر، واقع‌گرایانه‌تر، گویاتر و در نتیجه به اجرای



کامل، نزدیک‌تر خواهد بود. در حین اجرای خط‌مشی‌های تدوین شده، نباید بر اثر ملاحظات و فشارهای سیاسی منابع را از جهت‌گیری اصلی خود، یعنی اجرای برنامه‌های مدون قبلی منحرف و به سمت برنامه‌های جدید جهت‌دهی کرد. برای اجرای خط‌مشی‌ها، نیاز به ساختار مناسب است. تحولات اداری باید به سمتی جهت‌گیری شود که ساختار مناسب را برای اجرای خط‌مشی‌ها فراهم کند؛ وظایف و مسئولیت‌ها را روشن سازد؛ سادگی و سهولت را در اجرای خط‌مشی‌ها فراهم آورد؛ افراد مستعد و توانمند را برای اجرای خط‌مشی به کار گیرد.

این تحقیق در حین اجرا با محدودیت‌هایی مواجه بوده است که از جمله آنها می‌توان به محدود بودن متغیرهای مورد استفاده، اشاره کرد. به این معنی که اگر چه محققان تمام تلاش خود را برای شناسایی و استخراج متغیرهای مربوط به مسائل اجرای خط‌مشی‌های عمومی انجام داده‌اند، اما با این حال ممکن است متغیرهای دیگری وجود داشته باشند که باید مورد توجه قرار گیرند. همچنین جا داشت محققان که پس از دسته‌بندی متغیرها و استخراج ابعاد مسائل اجرای خط‌مشی‌های عمومی، آن ابعاد را در تعدادی از وزارتخانه‌ها به محک سنجش و آزمون بگذارند که انجام این کار بنا به دلایلی امکانپذیر نبود. بنابراین به محققان آینده توصیه می‌شود که در پژوهش‌های خود به منظور افزایش اعتبار محتوایی ابزار سنجش مسائل اجرای خط‌مشی‌های عمومی، به متغیرهای فعلی اکتفا نمایند و به جستجوی متغیرهای دیگر و در سایر سازمان‌ها نیز بپردازند.

## 6- منابع

- [1] الوانی سید مهدی و شریف‌زاده فتاح (1390) فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی، چاپ هشتم، تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی.
- [2] دنهارت رابرت (1393) نظریه‌های سازمان دولتی، ترجمه مهدی الوانی و حسن دانایی‌فرد، تهران: انتشارات صفار.
- [3] دانایی‌فرد حسن، ثقفی عمادالدین، مشبکی اصغر (1389) «اجرای خط‌مشی عمومی: بررسی نقش عقلانیت در مرحله تدوین خط‌مشی»؛ مدرس علوم انسانی - پژوهش‌های مدیریت در ایران: دوره 14، شماره 4، صص 80-106.
- [4] Makinde Taiwo. (2005) "Problem of policy implementation in developing nations: The Nigerian experience", J. SOC. Sci., 11(1): 63-69.



- [5] Dye Thomas R. (1992) *Understanding public policy*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- [6] Anderson James E. (2000) *Public policy making*, New York: Houghton Mifflin.
- [7] الوانی سید مهدی (1389) *تصمیم‌گیری و تعیین خط مشی دولتی*، چاپ چهاردهم، تهران: انتشارات سمت.
- [8] Jenkins William I. (1978) *Policy analysis: Apolitical and organizational perspective*, London: Martin Robertson.
- [9] رزقی رستمی علی رضا (1379) «اجرا، حلقه مفقود فرایند خط مشی عمومی»، مدیریت دولتی، شماره 50، صص 51-62.
- [10] لستر جیمز، پی، و استوارت (1381) *فرایند خط مشی‌گذاری عمومی*، ترجمه: مجتبی طبری و دیگران، تهران: نشر ساوالان.
- [11] اعرابی سید محمد، رزقی رستمی علیرضا (1384) «آسیب‌شناسی اجرای خط مشی‌های صنعتی کشور»، سومین کنفرانس بین‌المللی مدیریت، صص 1-18.
- [12] قلی‌پور رحمت‌الله (1387) *تصمیم‌گیری سازمانی و خط مشی‌گذاری عمومی*، تهران: انتشارات سمت.
- [13] هاوالت، مایکل و رامش، ام (1380)، *مطالعه خط مشی عمومی*، ترجمه عباس منوریان و ابراهیم گلشن، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- [14] قلی‌پور رحمت‌الله، دانایی‌فرد حسن، زارعی متین، حسن، جندقی غلامرضا، فلاح محمدرضا (1390) «ارائه مدلی برای اجرای خط مشی‌های صنعتی، مطالعه موردی در استان قم»، مدیریت فرهنگ سازمانی، دوره نهم، شماره دوم، صص 103-130.
- [15] Pressman J., Wildavsky A. (1973) *Implementation*, University of California Press: Berkeley.
- [16] Van Meter D., Van Horn C. (1975) *The policy implementation process*, Administration and Society, 6, 4.
- [17] Mclaughlin Milbrey (1976) *Implementation as mutual adaptation in Walter Williams*, Richard Elmore, eds., Social Program Implementation, New York. Academic Press.



- [18] Garcia Zamon, Claude Jean (1996) "Obstacles to public policy implementation in the third world, *Advance in Developmental policy studies*", Vol. 1, p. 1: 7-209, by Jai Press Inc.
- [19] Hogwood Brian, Gunn Lewis (1984) *Why prefect implementation is unattainable? Policy analysis for the real world*, Oxford University Press.
- [20] Palumbo D. J. Calista (1987) *Implementation and the Policy Process: Opening up the Black Box*, (pp: 19-38). New York: Greenwood Press.
- [21] Calista D. (1994) *Policy Implementation*, New York, Marcel Dekker Innc.
- [22] Sabatiar Paul, Mazmanian Daniel (1996) *The Condition of effective, Implementation*, Houghton Mifflin, Sixth.
- [23] Bardach E. (1997) *The implementation game: What happens after a bill becomes a law*, Boston, MA: Colonial inc.
- [24] Konsult (2009) "Barriers to Implementation", The Kon SULT Knowledgebase, available.
- [25] رجب‌بیگی مجتبی (1378) «موانع دستیابی به اجرای کامل خط مشی‌های عمومی»، مدیریت دولتی، شماره 45 و 46، صص 74-84.
- [26] اشتریان کیومرث (1385) آسیب‌شناسی فرایند سیاست‌گذاری عمومی در ایران، سخنرانی در دفتر مطالعات سیاسی وزارت کشور، قابل دسترسی در (<http://www.ensani.ir>).
- [27] Brynard Petrus (2005) "Policy implementation: lesson for service delivery", 27th Aapam Annual Round table Conference, Livingstone, Zambia.