

دانشگاه پیام نور
دانشکده ادبیات علوم انسانی
گروه مدیریت

دانشگاه پیام نور - گروه مدیریت	
شماره پرونده	۲۵
شماره ثبت	۱۵۸
تاریخ ثبت	۸۴/۶/۱۹

عنوان:

بررسی عوامل ساختاری موثر بر عدم اجرای کامل خط مشی های عمومی

پایان نامه
برای دریافت درجه کارشناسی ارشد
رشته مدیریت دولتی

استاد راهنما:

آقای دکتر حسن درویش

استاد مشاور:

آقای دکتر غلامرضا طالقانی

استاد داور:

آقای دکتر رضا رسولی

گردآورنده:

زهرة رحیمی صادق

زمستان ۱۳۸۳

۱۳۸۷ / ۲ / ۱۸

۹۲۹۱۴

تصویب نامه

پایان نامه تحت عنوان :

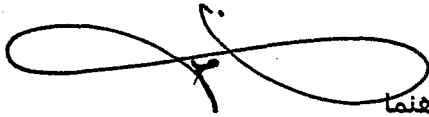
بررسی عوامل ساختاری موثر بر عدم اجرای کامل خط

مشی های عمومی

تاریخ دفاع : ۸۳/۱۲/۲۴ نمره : ۱۸۱۵ درجه ارزشیابی : عالی

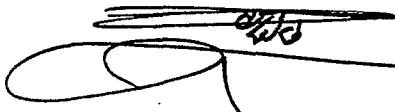
اعضای هیات داوران :

نام و نام خانوادگی هیات داوران مرتبه علمی امضا



استاد راهنما

آقای دکتر درویش




استاد مشاور

آقای دکتر طالقانی



استاد داور

آقای دکتر رسولی



نماینده محترم گروه

آقای دکتر احمدی

تقدیر و سپاسگذاری

سپاس و ستایش بی شمار پروردگاری را سزااست که
آفریدگار جهانیان است. انجام پژوهش حاضر مدیون
همکاری و همفکری و راهنمایی ارزنده استادان ارجمند
آقای دکتر حسن درویش ، آقای غلامرضا طالقانی و
آقای دکتر رضارسولی است. که وظیفه خود می دانم
صمیمانه از آنان تقدیر و تشکر نمایم.

تقدیم به:

پدر و مادر عزیزم که همواره در عرصه زندگی و تحصیل
یار و یاورم بوده اند.

و به :

همسر خوب و بردبارم که در طی تدوین این پایان نامه
مرا یاری داد.

فهرست مطالب

عنوان..... صفحه

فصل اول: کلیات

تعریف موضوع تحقیق..... ۲

سابقه و ضرورت انجام تحقیق..... ۴

اهداف..... ۵

طرح مسائل تحقیق..... ۵

فرضیات تحقیق..... ۶

قلمرو تحقیق..... ۶

قلمرو زمانی تحقیق..... ۶

قلمرو مکانی تحقیق..... ۷

قلمرو موضوعی تحقیق..... ۷

متغیرهای تحقیق و معیارهای اندازه گیری..... ۷

مقیاسهای اندازه گیری متغیرها..... ۷

محدودیتهای تحقیق..... ۸

سازمانهایی که می توانند این تحقیق استفاده کنند..... ۹

واژه های عملیاتی..... ۹

فصل دوم: مسائل نظری تحقیق

بخش اول: سازمان..... ۱۳

صفحه	عنوان
۱۴	سازمان چیست
۱۴	ابعاد سازمان
۱۵	ابعاد ساختاری
۱۹	ابعاد محتوایی
۲۱	چرخه حیات سازمان
۲۶	فلسفه وجودی سازمان
۲۸	بخش دوم: مدیریت
۲۹	سازمان و نیاز به مدیریت
۲۹	مدیریت چیست
۳۰	برنامه ریزی
۳۱	سازماندهی
۳۱	رهبری
۳۲	کنترل
۳۳	نقشهای مدیر
۳۳	نقشهای ارتباطی
۳۳	نقشهای اطلاعاتی
۳۴	نقشهای تصمیم گیری
۳۵	سبکهای مدیریت
۳۶	بخش سوم: خط مشی

عنوان	صفحه
ماهیت خط مشی عمومی.....	۳۸
اداره امور دولتی، مدیریت و خط مشی عمومی.....	۳۹
تعاریف رایج از اداره امور دولتی	۴۰
تعاریف رایج از خط مشی عمومی	۴۲
ویژگیهای خط مشی عمومی.....	۴۵
پایداری خط مشی عمومی.....	۴۵
آینده نگری، واقع بینی.....	۴۵
هدفداری.....	۴۶
عمومیت	۴۶
گسترده گی	۴۶
نمایانگری	۴۶
مدل کاربردی حل مشکل فرایندهای خط مشی عمومی.....	۴۷
تئوریهای اجرای خط مشی دولتی	۵۰
اجرای خط مشی به عنوان یک فرایند خطی.....	۵۰
اجرا به عنوان سازگاری متقابل سیاستها.....	۵۳
اجرا به عنوان بازی (سیاسی).....	۵۳
اجرا به عنوان شرایطی برای دستیابی اثربخش به اهداف	۵۴
اجرا به عنوان یک فرایند رهبری خط مشی دورانی.....	۵۴
اجرا به عنوان یک تئوری اقتضایی.....	۵۵

عنوان.....	صفحه
اجرا به عنوان تجزیه و تحلیل موردی	۵۵.....
اجرا به عنوان فعالیتهای اقدامی یار تباطی.....	۵۶.....
بررسی رویکردیالابه پایین در اجرای خط مشی ها.....	۵۷.....
ابزار خط مشی.....	۶۰.....
طبقه بندی ابزار خط مشی	۶۱.....
ابزار های داوطلبانه	۶۱.....
خانواده و جامعه	۶۱.....
سازمانهای داوطلب	۶۱.....
بازار.....	۶۲.....
ابزار های اجباری.....	۶۳.....
مقررات.....	۶۳.....
شرکتهای دولتی	۶۴.....
تامین مستقیم.....	۶۴.....
ابزار های ترکیبی.....	۶۴.....
اطلاعات و توصیه	۶۵.....
یارانه	۶۵.....
مزایده حقوق و مالکیت	۶۵.....
مالیات و پرداخت هزینه از سوی مصرف کننده.....	۶۶.....
کدام ابزار مناسب تر است	۶۶.....

عنوان.....	صفحه
سطوح چهارگانه اجرا.....	۶۷
موانع دستیابی به اجرای کامل خط مشی های عمومی.....	۶۹
اجرای خط مشی.....	۶۹
اجرا حلقه مقفودفر ایند خط مشی عمومی.....	۷۰
دسته بندی علل اجرای ناقص خط مشی های عمومی.....	۷۲
الف) عوامل ناشی از سیاستگذاری.....	۷۴
۱-هدف گذاری مبهم و غیر واقعی.....	۷۴
۲-نادرستی نظریه خط مشی.....	۷۵
۳-کمبود تعهد سیاستگذاران نسبت به اجرای خط مشی.....	۷۶
۴-نبود توافق همگانی بر اجرای خط مشی.....	۷۷
ب) عوامل محیطی.....	۷۷
۱-حوادث غیر مترقبه.....	۷۸
۲-کمبود زمان و منابع.....	۷۸
۳-کمبود حمایت های عمومی.....	۷۹
۴-ناسازگاری فن آوری.....	۸۰
۵-تعارض خط مشی باهنجارها و ارزشهای اجتماعی.....	۸۰
ج) عوامل ساختاری.....	۸۱
۱-نبود استقلال نسبی در ارکان اجرایی.....	۸۲
۲-کمبود ارتباطات.....	۸۵

عنوان..... صفحه

۳- مشخص نبودن اختیارات و مسئولیت ها ۸۸

۴- رسمیت بالادرد بخش دولتی ۸۹

۵- فقدان نظام ارزیابی عملکرد موثر ۹۱

فصل سوم: روش اجرایی تحقیق

روش اجرایی تحقیق ۹۵

بیان مسائل تحقیق ۹۶

بیان فرضیات تحقیق ۹۶

روشهای جمع آوری اطلاعات ۹۷

جامعه آماری ۹۹

نمونه آماری ۹۹

روش آماری مورد استفاده ۱۰۰

فرمول مورد استفاده جهت محاسبه حجم نمونه ۱۰۰

بیان فرضیات آماری ۱۰۰

محاسبه آماره آزمون ۱۰۱

قابلیت اعتماد یا پایایی ۱۰۲

اعتبار اندازه گیری ۱۰۲

فصل چهارم: تجزیه و تحلیل داده ها

مقدمه ۱۰۴

بررسی ویژگیهای عمومی ۱۰۵

عنوان.....	صفحه.....
جنس کارکنان.....	۱۰۵.....
سن کارکنان.....	۱۰۶.....
وضعیت تاهل کارکنان.....	۱۰۷.....
پست سازمانی کارکنان.....	۱۰۸.....
سابقه کاری کارکنان.....	۱۰۹.....
سطح تحصیلات کارکنان.....	۱۱۰.....
فرضیات تحقیق.....	۱۱۱.....
فرضیه اول.....	۱۱۱.....
فرضیه دوم.....	۱۱۴.....
فرضیه سوم.....	۱۱۸.....
فرضیه چهارم.....	۱۲۱.....
فرضیه پنجم.....	۱۲۵.....
خلاصه.....	۱۲۹.....

فصل پنجم: نتیجه گیری و پیشنهادات

نتیجه گیری.....	۱۳۱.....
فرضیه اول.....	۱۳۲.....
فرضیه دوم.....	۱۳۳.....
فرضیه سوم.....	۱۳۴.....
فرضیه چهارم.....	۱۳۵.....

عنوان.....	صفحه.....
فرضیه پنجم.....	۱۳۶.....
پیشنهادات.....	۱۳۷.....
فهرست منابع.....	۱۴۲.....
پیوست.....	۱۴۷.....
پرسشنامه.....	۱۴۸.....

فهرست نمودارها

۱-۲ نمودار مراحل چرخه حیات سازمان.....	۲۵.....
۲-۲ نمودار فرایند خط مشی گذاری عمومی.....	۵۱.....
۳-۲ نمودار مربوط به رویکرد پایین به بالا در خط مشی گذاری.....	۵۹.....
۴-۲ نمودار ابزار خط مشی گذاری.....	۶۰.....
۵-۲ نمودار سطوح چهارگانه اجرا.....	۶۸.....
۶-۲ نمودار موانع اجرای کامل خط مشی های عمومی.....	۷۳.....
۱-۴ نمودار درصد فراوانی جنس کارکنان.....	۱۰۵.....
۲-۴ نمودار فراوانی سن کارکنان.....	۱۰۶.....
۳-۴ نمودار فراوانی وضعیت تاهل کارکنان.....	۱۰۷.....
۴-۴ نمودار فراوانی پست کارکنان.....	۱۰۸.....
۵-۴ نمودار فراوانی سابقه کاری کارکنان.....	۱۰۹.....
۶-۴ نمودار فراوانی سطح تحصیلات.....	۱۱۰.....

عنوان.....	صفحه.....
۷-۴ نمودار جعبه ای توزیع پاسخ کارکنان به سئوالهای مربوط به فرضیه اول.....	۱۱۲.....
۸-۴ نمودار درصد تاثیر فقدان شبکه های ارتباطی موثر بر عدم اجرای کامل خط مشی های عمومی.....	۱۱۳.....
۹-۴ نمودار جعبه ای توزیع پاسخ کارکنان به سئوالهای مربوط به فرضیه دوم.....	۱۱۵.....
۱۰-۴ نمودار درصد فراوانی تاثیر فقدان نظام ارزیابی عملکرد بر عدم اجرای کامل خط مشی های عمومی.....	۱۱۷.....
۱۱-۴ نمودار جعبه ای توزیع پاسخ کارکنان به سئوالهای مربوط به فرضیه سوم.....	۱۱۹.....
۱۲-۴ نمودار درصد فراوانی مشخص نبودن اختیارات ومسئولیتها بر عدم اجرای کامل خط مشی ها عمومی.....	۱۲۰.....
۱۳-۴ نمودار جعبه ای توزیع پاسخ کارکنان به سئوالهای مربوط به فرضیه چهارم.....	۱۲۲.....
۱۴-۴ نمودار درصد فراوانی تاثیر رسمیت بالا در بخش دولتی بر عدم اجرای کامل خط مشی های عمومی.....	۱۲۴.....
۱۵-۴ نمودار جعبه ای توزیع پاسخ کارکنان به سئوالهای مربوط به فرضیه پنجم.....	۱۲۶.....
۱۶-۴ نمودار درصد فراوانی تاثیر فقدان استقلال نسبی در ارکان اجرایی بر عدم اجرای کامل خط مشی های عمومی.....	۱۲۷.....

فهرست جداول

۱-۲ جدول سبکهای مختلف مدیریت از دیدگاه صاحب نظران.....	۳۶.....
۱-۴ جدول توزیع فراوانی جنس کارکنان.....	۱۰۵.....
۲-۴ جدول توزیع فراوانی سن.....	۱۰۶.....

عنوان.....	صفحه.....
۳-۴ جدول توزیع فراوانی وضعیت تاهل.....	۱۰۷.....
۴-۴ جدول توزیع فراوانی پست سازمانی.....	۱۰۸.....
۵-۴ جدول توزیع فراوانی سابقه کاری.....	۱۰۹.....
۶-۴ جدول توزیع فراوانی سطح تحصیلات.....	۱۱۰.....
۷-۴ آماره های توصیفی پاسخ کارکنان به سئوالها مربوط به فرضیه اول.....	۱۱۱.....
۸-۴ آماره های آزمون دوجمله ای برای بررسی تاثیر فقدان شبکه های ارتباطی موثر بر عدم اجرای کامل خط مشی های عمومی.....	۱۱۳.....
۸-۴ آماره های آزمون t برای بررسی میانگین تاثیر فقدان نظام ارزیابی عملکرد موثر بر عدم اجرای کامل خط مشی های عمومی.....	۱۱۴.....
۹-۴ آماره های توصیفی پاسخ کارکنان به سئوالها مربوط به فرضیه دوم.....	۱۱۵.....
۱۰-۴ آماره های آزمون دوجمله ای برای بررسی تاثیر فقدان نظام ارزیابی عملکرد موثر بر عدم اجرای کامل خط مشی های عمومی.....	۱۱۶.....
۱۰-۴ آماره های آزمون t برای بررسی میانگین تاثیر فقدان نظام ارزیابی عملکرد موثر بر عدم اجرای کامل خط مشی های عمومی.....	۱۱۸.....
۱۱-۴ آماره های توصیفی پاسخ کارکنان به سئوالها مربوط به فرضیه سوم.....	۱۱۸.....
۱۲-۴ آماره های آزمون دوجمله ای برای بررسی تاثیر مشخص نبودن اختیارات و مسئولیتها بر عدم اجرای کامل خط مشی های عمومی.....	۱۲۰.....
۱۲-۴ آماره های آزمون t برای بررسی میانگین تاثیر مشخص نبودن اختیارات و مسئولیتها بر عدم اجرای کامل خط مشی های عمومی.....	۱۲۱.....

عنوان.....صفحه

۱۳-۴ آماره های توصیفی پاسخ کارکنان به سئوالها مربوط به فرضیه چهارم..... ۱۲۲

۱۴-۴ آماره های آزمون دوجمله ای برای بررسی تاثیر رسمیت بالا بر عدم اجرای کامل خط مشی های

عمومی..... ۱۲۳

۱۱-۱۴-۴ آماره های آزمون t برای بررسی میانگین تاثیر رسمیت بالا بر عدم اجرای کامل خط مشی های

عمومی..... ۱۲۵

۱۵-۴ آماره های توصیفی پاسخ کارکنان به سئوالها مربوط به فرضیه پنجم..... ۱۲۵

۱۶-۴ آماره های آزمون دوجمله ای برای بررسی تاثیر فقدان استدلال نسبی در ارکان اجرایی بر عدم اجرای

کامل خط مشی های عمومی..... ۱۲۷

۱-۱۶-۴ آماره های آزمون t برای بررسی میانگین تاثیر فقدان استدلال نسبی بر ارکان اجرایی بر عدم اجرای

کامل خط مشی های عمومی..... ۱۲۸

فصل اول

کلیات تحقیق

- تعریف موضوع تحقیق:

خط مشی های عمومی باید پس از تصویب و تأیید به وسیله مدیرانی شایسته و قوی به اجرا درآید و سازمانهای اجرایی مقتدری آنها را در جامعه اعمال و کنترل نمایند. اهداف نهایی خط مشی های عمومی، ارتقاء کیفیت تصمیمات و برنامه های آینده دولتی در راستای بهبود کیفیت جنبه های زندگی بشری است. با توجه به این مسئله به کارگیری نیروهای کارآمد و ساختارهای دولتی موثر، عنصر مهمی در کوششهای دولت جهت اجرای خط مشی های عمومی باید پس از تصویب و تأیید به وسیله مدیرانی شایسته و قوی به اجرا در های عمومی بوده و عدم وجود چنین وضعیتی، عامل بازدارنده محسوب می شود. در اکثر کشورهای جهان سوم غالباً به علت ناکارآمدی بوروکراسیهای دولتی قوانین و مقررات در اجرا دچار اختلال شده و به اهداف تعیین شده از سوی خط مشی گذاران نائل نمی شود (الوانی، ۱۳۷۹ص ۱۶۰).

خط مشی عمومی پدیده ای است پیچیده، شامل تصمیمات متعدد که بوسیله افراد و سازمان های مختلف گرفته می شود. (هاولت، رامش، ۱۳۸۰، ص ۱۱). پس از اینکه یک خط مشی عمومی در دستور کار عمومی مطرح و برای حل آن راه حل های مختلف مطرح و یک تصمیم برگزیده شد، آنچه باقی می ماند اجرای آن تصمیم است (هاولت، رامش، ۱۳۸۰، ص ۲۴۷).

تا دهه ۱۹۷۰ مرحله اجرا، مشکل آفرین تلقی می شد و همگان اینطور فرض می کردند که پس از تنظیم خط مشی به سادگی میتوان آنرا اجرا کرد (هاولت، رامش، ۱۳۸۰، ص ۲۴۵). اما واقعیت این است که عملی کردن برنامه آن طور که به نظر می رسد، چندان ساده نیست، به دلیل وجود عوامل متعددی برنامه ها ممکن است آنگونه که منظور نظر بوده اند، به اجرا در

نیایند، اینها واقعیت‌های اجرایی هستند. واقعیت‌هایی که از اهداف در نظر گرفته شده و مقررات تعیین شده برای دستیابی به آنها کاملاً متفاوت هستند (هاولت، رامش، ۱۳۸۰، ص ۲۴۷). بسیاری از تلاش‌های صادقانه دولت‌ها و شهروندان برای ساختن دنیایی مطلوب‌تر و ایمن‌تر به علت وجود این واقعیت‌های اجرایی با شکست روبرو شده‌اند. این واقعیت‌ها در اصل همان عواملی هستند که از آنها به عنوان عوامل مؤثر بر عدم اجرای کامل خط‌مشی‌های عمومی نام برده می‌شود. اجرای ناقص خط‌مشی‌های عمومی از مشکلاتی است که اکثر کشورها با آن درگیرند، این عوامل را می‌توان به سه دسته تقسیم کرد، عوامل بازدارنده ساختاری، عوامل بازدارنده ناشی از سیاست‌گذاری و عوامل بازدارنده ناشی از محیط تقسیم کرد. در این تحقیق سعی شده است تا دسته اول، یعنی عوامل ساختاری مورد بررسی قرار گیرد.

این عوامل مربوط به ضعف ساختار اجرایی می‌باشند، مناسب نبودن ساختار اجرایی خط‌مشی‌ها، بسیاری از بر نامه‌های دقیق را در اجرا دچار مشکل می‌کند. این دسته عوامل از دلایل عمده عدم اجرای کامل خط‌مشی‌های عمومی در کشورهای جهان سوم می‌باشد. این عوامل شامل فقدان استقلال نسبی در ارکان اجرایی، مشخص نبودن اختیارات و مسئولیت‌ها، فقدان نظام ارزیابی عملکرد مؤثر، رسمیت بالا در بخش دولتی و کمبود ارتباطات می‌باشند

(رجب بیگی، ۱۳۷۹، ص ۱).

- سابقه و ضرورت انجام تحقیق :

اهداف نهایی خط مشی های عمومی ارتقاء کیفیت تصمیمات و برنامه های آینده دولت در راستای بهبود کیفیت جنبه های زندگی بشری است. (الوانی، ۱۳۷۹، ص ۱۵۹). چه بسیار خط مشی هایی که در سطوح و جایگاههای مختلف خط مشی گذاری و قانونگذاری ساخته و تدوین می شوند ولی وقتی در مرحله اجرا قرار می گیرند، کارایی و اثر بخشی لازم را نداشته و با موانع و مشکلاتی روبرو می شوند. این موضوع از آنجا باعث تأسف و تألم می گردد که ما شاهد هستیم اوقات بسیاری از متخصصان و مدیران در سطوح پایین تا بالایی مدیریتی مصروف تصمیمات و خط مشی هایی می شود که شاید بسیاری از آنها به منصفه ظهور و پدیداری نمی رسند. همین امر موجب شده تا به دنبال علت ها و موانعی باشیم که سبب اجرای نامناسب یا عدم اجرای کامل خط مشی های دولتی می شوند (ربیعی و گیوریان، ۱۳۸۱، ص ۲۲۷).

بکارگیری ساختارهای دولتی مؤثر عنصر مهمی در جهت اجرای موفقیت آمیز خط مشی های عمومی است (الوانی، ۱۳۷۹، ص ۱۵۹). و همانگونه که می دانیم اجرای ناقص این خط مشی ها از مشکلات اکثر کشورها، چه پیشرفته و چه توسعه یافته می باشد. در مسیر اجرای خط مشی های عمومی، موانع متعددی وجود دارند که عوامل بازدارنده ناشی از ساختار از جمله آنها می باشند، شناخت این موانع و تلاش در جهت بهبود وضعیت موجود از ضروریات فرایند خط مشی گذاری و تلاش در جهت بهبود وضعیت اجرای خط مشی ها در سطح جامعه می باشد.

-اهداف:

بسیاری از خط مشی ها در مرحله عمل با مشکل روبرو می شوند و به طور کامل به منصفه اجرا نمی رسند ، علت آن چیست ؟ (گیوریان ، ربیعی مندجین ، ۱۳۸۱ ، ص ۲۲۷). هدف از انجام این تحقیق بررسی و تجزیه و تحلیل عوامل بازدارنده ساختاری می باشد که پیش روی اجرای کامل خط مشی های عمومی قرار دارند .

همه ما بر این باور هستیم که اگر دولت ها خط مشی های مناسب را تدوین و به طور کامل اجرا کنند ، می توانند فقر را حذف کنند ، صلح را تضمین کنند ، مانع از وقوع جرم شوند ، شهرها را ایمن کنند انرژی را محیا سازند ، آب و هوا را پاکیزه نگهدارند و ... بنابراین اعتماد به خط مشی عمومی و اجرای کامل این خط مشی ها ، عملی مناسب محسوب می گردد ، مخصوصا اگر این مسئله ما را به ادامه حرکت در جهت حل و برطرف سازی مشکلات اجتماعی رهنمون شود.

- طرح مسائل تحقیق:

- آیا فقدان شبکه های ارتباطی موثر بر عدم اجرای کامل خط مشی های دولتی تأثیر دارد ؟
 - آیا فقدان نظام ارزیابی عملکرد موثر بر عدم اجرای کامل خط مشی های دولتی تأثیر دارد ؟
 - آیا مشخص نبودن اختیارات و مسئولیت ها بر عدم اجرای کامل خط مشی های دولتی تأثیر دارد ؟

- آیا رسمیت بالا در بخش دولتی بر عدم اجرای کامل خط مشی های دولتی تأثیر دارد ؟