

الله

Dr. 931



دانشگاه شهید بهشتی  
دانشکده مدیریت و حسابداری

جهت اخذ درجه کارشناسی ارشد رشته مدیریت دولتی  
(گرایش مدیریت سیستم های اطلاعاتی)

عنوان پایان نامه:

تبیین مشکلات (تنگناهای) اجرای خط مشی عمومی  
در دستگاههای دولتی

استاد راهنما

دکتر غلامعلی طبرسا

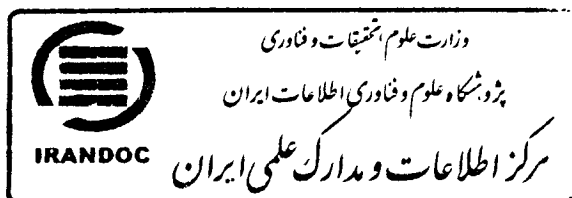
استاد مشاور

دکتر محمدعلی حقیقی

نگارش

رقیه ابدالی

شهریور ۱۳۸۹



۱۴۹۰۹۵

۱۳۸۹ / ۱۰ / ۱۹

**تقدیر و تشکر از زحمات**

**استاد راهنما: جناب آقای دکتر غلامعلی طبرسا**

**استاد مشاور: جناب آقای دکتر محمد علی حقیقی**

نام خانوادگی: ابدالی

نام: رقیه

دانشکده: مدیریت و حسابداری رشته تحصیلی و گرایش: مدیریت دولتی - مدیریت سیستم های اطلاعاتی

نام استاد راهنما: دکتر غلامعلی طبرسا

تاریخ فراغت از تحصیل: ۱۳۸۹/۶/۸

عنوان پایان نامه: تبیین مشکلات (تنگناهای) اجرای خط مشی در دستگاههای دولتی

چکیده :

اجرای خط مشی عمومی سنگ زیرین اداره عمومی محسوب می شود. در گذشته، اجرا در فرایند خط مشی گذاری چندان مورد توجه قرار نمی گرفت. اغلب درخواست ها و نیازهای اجرایی در فرایند خط مشی گذاری نادیده گرفته می شد و اکثر تصمیمات و خط مشی های دولتی بدون توجه به جنبه های اجرایی آن تهیه و تصویب می شد. اما امروز اجرا جزو لاینفک و مکمل خط مشی عمومی محسوب می شود و تاثیر آن روی شکل گیری خط مشی مذکور اجتناب ناپذیر است. در کشور ما نیز اگر چه با تحولات گسترده و روند توسعه سیاسی که در چند سال اخیر مورد توجه مسئولان نظام قرار گرفته است تا حدودی خلاء موجود بین تدوین کنندگان خط مشی عمومی، مجریان نظام، و عامه مردم برطرف شده و گام های مهمی در جهت اصلاح و تحول نظام اداری برداشته شده است، ولی هنوز بسیاری از سیاست ها، خط مشی ها و قوانین در خلاء و بعضا بدور از واقعیات جامعه تدوین و تصویب می شوند، در نتیجه بالطبع در اجرا و در مرحله عمل مشکلات عدیده ای بروز می کند. این تحقیق بر آن است که به تعیین و تبیین این مشکلات بپردازد. بدین منظور مشکلات اجرای خط مشی در قالب دو دسته عوامل درون سازمانی و برون سازمانی در نظر گرفته شده و به تعیین این مشکلات از نظر مدیران سازمان های دولتی و نخبگان پرداخته شده است. عوامل درون سازمانی شامل عوامل مدیریتی، کارکنان، ساختار و خط مشی بوده و عوامل برون سازمانی شامل عوامل حقوقی و سیاسی می باشد. یافته های حاصل از تحقیق نشان می دهد که کلیه مشکلات برون سازمانی و درون سازمانی از نظر نخبگان بر اجرای خط مشی تاثیر گذار است ولی مدیران سازمانهای دولتی عوامل مدیریتی، کارکنان و ساختاری را در اجرای خط مشی بعنوان مشکل تلقی ننموده و تاثیر آنها را ناچیز شمرده اند.

امضای استاد راهنما

# فهرست مطالب

صفحه	عنوان
	فصل اول
۲	۱-۱ طرح مساله
۲	۱-۲ اهداف تحقیق
۳	۱-۳ الگوی مفهومی، فرضیات و سوالهای تحقیق
۷	۱-۴ روش تحقیق و جامعه و نمونه آماری
۸	۱-۵ نقش تحقیق پیشنهادی در پیشبرد مرزهای دانش
۹	۱-۶ تعریف عملیاتی متغیرهای تحقیق
۱۰	۱-۷ ساختار پایان نامه
۱۱	فصل دوم
۱۲	مقدمه
۱۳	۲-۱ خط مشی عمومی
۱۳	۲-۱-۱ تعریف و مفهوم خط مشی
۱۵	۲-۱-۲ انواع خط مشی
۱۶	۲-۱-۳ الگوهای خط مشی گذاری
۱۸	۲-۱-۴ مدل های خط مشی گذاری
۱۹	۲-۱-۵ رویکردهای خط مشی گذاری
۱۹	۲-۱-۶ سیستم خط مشی گذاری عمومی
۲۱	۲-۱-۶-۱ الگوی تصمیم گیری در مورد خط مشی های عمومی
۲۲	۲-۱-۶-۲ الگوی اولویت بندی ابزارهای اجرای خط مشی
۲۴	۲-۱-۶-۳ الگوی ارزشیابی خط مشی های عمومی
۲۶	۲-۱-۷ فرایند خط مشی گذاری
۲۷	۲-۱-۸ بازیگران فرایند خط مشی گذاری
۲۸	۲-۱-۹ عوامل موفقیت یا بهینه یابی در خط مشی گذاری
۲۹	۲-۱-۱۰ الگوی مطلوب خط مشی گذاری
۳۰	۲-۱-۱۱ خط مشی گذاری برای قرن بیست و یکم

۳۳	اجرای خط مشی عمومی
۳۳	۲-۲-۱ تعریف و مفهوم اجرای خط مشی
۳۵	۲-۲-۲ پیشینه تحقیقات در حوزه اجرای خط مشی
۳۷	۲-۲-۲-۱ سه نسل تحقیق در اجرا
۳۹	۲-۲-۳ چه کسی خط مشی را اجرا می کند؟
۳۹	۲-۲-۴ فنون اجرای خط مشی
۴۰	۲-۲-۵ مدل ها و رویکردهای اجرای خط مشی
۴۴	۲-۲-۶ تئوری های اجرای خط مشی دولتی
۴۷	۲-۲-۶-۱ بررسی های آلموند
۴۹	۲-۲-۶-۲ سطوح چهارگانه اجرا
۵۰	۲-۲-۷ عوامل موثر بر اجرای خط مشی عمومی
۵۳	۲-۳ خط مشی گذاری عمومی در ایران
۵۳	۲-۳-۱ ساختار سیاسی-حقوقی نظام جمهوری اسلامی ایران
۵۸	۲-۳-۲ دیوان سالاری حکومتی در دوران بعد از انقلاب اسلامی
۶۲	۲-۳-۳ فرایند خط مشی گذاری عمومی در ایران
۷۱	۲-۳-۴ سیستم خط مشی گذاری در ایران
۷۵	۲-۴ مشکلات و موانع خط مشی عمومی
۷۵	۲-۴-۱ مشکلات خط مشی گذاری عمومی
۸۸	۲-۴-۲ مشکلات و موانع اجرای خط مشی عمومی
۹۸	۲-۴-۳ توضیح متغیرهای مورد استفاده شده در این تحقیق
۱۰۸	۲-۵ نتیجه گیری
۱۱۰	فصل سوم
۱۱۱	۳-۱ روش تحقیق
۱۱۱	۳-۲ جامعه آماری
۱۱۱	۳-۳ نمونه و روش نمونه گیری
۱۱۲	۳-۴ متغیرهای تحقیق
۱۱۲	۳-۵ ابزار گردآوری اطلاعات
۱۱۳	۳-۶ روش اجرای تحقیق

۱۱۴	۳-۷ مقیاس اندازه گیری در تحقیق
۱۱۴	۳-۸ روش‌های آماری
۱۱۵	فصل چهارم
۱۱۶	مقدمه
۱۱۶	۴-۱ توصیف و تحلیل داده های حاصل از نظرات مدیران سازمانهای دولتی
۱۱۶	۴-۱-۱ ویژگی های جمعیت شناختی مدیران دولتی
۱۱۷	۴-۱-۲ توصیف سوالات پرسشنامه
۱۲۳	۴-۱-۳ تحلیل استنباطی
۱۲۳	۴-۱-۴ آزمون فرضیات
۱۲۵	۴-۱-۶ آزمون تحلیل واریانس فریدمن
۱۲۷	۴-۲ توصیف داده های حاصل از نظرات نخبگان
۱۲۷	۴-۲-۱ ویژگی های جمعیت شناختی
۱۲۸	۴-۲-۲ توصیف سوالات پرسشنامه
۱۳۴	۴-۲-۳ تحلیل استنباطی
۱۳۴	۴-۲-۴ آزمون فرضیات
۱۳۶	۴-۲-۶ آزمون تحلیل واریانس فریدمن
۱۳۸	فصل پنجم
۱۳۹	۵-۱ مقدمه
۱۳۹	۵-۲ خلاصه تحقیق
۱۴۱	۵-۳ تحلیل یافته ها
۱۴۱	۵-۳-۱ عوامل درون سازمانی
۱۴۲	۵-۳-۲ عوامل برون سازمانی
۱۴۳	۵-۴ ارائه راهکارها و پیشنهادهای مبتنی بر یافته های تحقیق
۱۴۸	۵-۵ پیشنهادهایی برای تحقیقات آینده
۱۴۹	فهرست منابع
۱۵۲	پیوست

# فصل اول

## کلیات تحقیق



## ۱-۱- طرح مساله

اجرای خط مشی عمومی سنگ زیرین اداره عمومی محسوب می شود. در گذشته، اجرا در فرایند خط مشی گذاری چندان مورد توجه قرار نمی گرفت. اغلب درخواست ها و نیازهای اجرایی در فرایند خط مشی گذاری نادیده گرفته می شد و اکثر تصمیمات و خط مشی های دولتی بدون توجه به جنبه های اجرایی آن تهیه و تصویب می شد. اما امروز اجرا جزو لاینفک و مکمل خط مشی عمومی محسوب می شود و تاثیر آن روی شکل گیری خط مشی مذکور اجتناب ناپذیر است. با توجه به پیشرفت های به دست آمده در دهه های اخیر در خصوص اجرای خط مشی عمومی، تا حدودی اهمیت آن برای تحلیل گران خط مشی عمومی روشن شده است، ولی هنوز نتوانسته جایگاه واقعی خود را در خط مشی گذاری به دست آورد و در بسیاری از کشورها، به خصوص کشورهای جهان سوم به عنوان " حلقه مفقود" از آن یاد می شود. بسیاری از این کشورهای در چنبره بوروکراسی سنتی و نظام مدیریت آمرانه که منبعت از فکر قدیمی جدایی اداره از سیاست است گرفتار آمده اند و اجرای خط مشی عمومی برای آنها به صورت یک موضوع لاینحل باقی مانده است. بر همین اساس، اکثر برنامه های دولت در این کشورها در مرحله اجرا با شکست و ناکامی مواجه می شوند. در کشور ما نیز اگر چه با تحولات گسترده و روند توسعه سیاسی که در چند سال اخیر مورد توجه مسئولان نظام قرار گرفته است تا حدودی خلاء موجود بین تدوین کنندگان خط مشی عمومی، مجریان نظام و عامه مردم برطرف شده و گام های مهمی در جهت اصلاح و تحول نظام اداری برداشته شده است، ولی هنوز بسیاری از سیاست ها، خط مشی ها و قوانین در خلاء و بعضاً بدور از واقعیات جامعه تدوین و تصویب می شوند، در نتیجه بالطبع در اجرا و در مرحله عمل مشکلات عدیده ای بروز می کند (رزقی رستمی، ۱۳۷۹، صص ۵۱-۵۲). این تحقیق بر آن است که به تعیین این مشکلات در مسیر اجرای خط مشی عمومی در دستگاههای دولتی بپردازد.

## ۱-۲- اهداف تحقیق

هدف اصلی این تحقیق تبیین مشکلات و تنگناهای اجرای خط مشی در کشور می باشد، لذا اهداف فرعی زیر نیز پس از اجرای تحقیق تحقق می یابد:

- تهیه اطلاعات درست و مفید برای تصمیم گیری و تسهیل فرایند های خط مشی عمومی
- تلاش برای همسوسازی خط مشی های عمومی با مسائل و واقعیات جامعه
- تلاش برای برقراری ارتباط منطقی و مناسب بین تدوین کنندگان و مجریان خط مشی

و در نهایت هدف غایی انجام این تحقیق ارائه پیشنهاداتی برای بهبود سطح کیفی خط مشی های عمومی کشور می باشد.

### ۳-۱- الگوی مفهومی، فرضیات و سوالهای تحقیق

محققان و صاحب نظران متعدد، در تبیین مشکلات خط مشی گذاری بطور کلی و اجرای خط مشی بصورت خاص، عوامل زیادی را برشمرده اند و اکثریت آنان بر این باورند که مشکلات اجرای خط مشی متناسب با شرایط محلی هر جامعه ای متفاوت بوده و راه کارهای متفاوتی نیز می طلبد، با این حال محققان برخی عوامل مشترک را نیز به عنوان تنگناهای اجرای خط مشی بیان می کنند.

مشکلات اجرای خط مشی، زمانی اتفاق می افتد که نتایج مطلوب مربوط به منافع مورد نظر حاصل نشود. این چنین مشکلی تنها اختصاص به کشورهای درحال توسعه نیست. هر جایی و هر زمانی عوامل اساسی که برای اجرای خط مشی های عمومی حیاتی هستند، فراهم نباشند - چه در کشورهای درحال توسعه و چه در کشورهای توسعه یافته - مشکل اجرا وجود خواهد داشت (Makinde, ۲۰۰۵, p.۶۳). این نکته که مدیریت منابع انسانی مهمترین عنصر تشکیل دهنده سازمان است، امری روشن و قطعی است. خط مشی های عمومی پس از تصویب و تایید باید به وسیله مدیرانی شایسته و قوی به اجرا در آید. کارکنان باید دارای انگیزه کافی، علاقه مندی به سازمان متبوع خود و حس برتری جویی جهت افزایش کمیت و کیفیت کار باشند و خود را وابسته به سازمان و سازمان را از خود بدانند. لذا مشکلات و تنگناهای این دو عنصر اساسی سازمان، تاثیر شگرفی در نتایج اجرای خط مشی عمومی خواهد داشت. بر این اساس فرضیه اول و دوم این تحقیق بصورت زیر تدوین گردیده اند:

۱- مشکلات مدیریتی با اجرای خط مشی در دستگاههای دولتی ایران رابطه دارد.

۲- مشکلات مربوط به کارکنان با اجرای خط مشی در دستگاههای دولتی ایران رابطه دارد.

مکینده<sup>۱</sup> معتقد است شکاف اجرا زمانی می تواند از خود خط مشی نشأت گیرد که این چنین خط مشی ای بجای گروههای هدف از حکومت ساطع شود<sup>۲</sup>. بدین وسیله، برنامه ریزی بالا به پایین است و بطور

<sup>۱</sup> Makinde

<sup>۲</sup> emanates

ضمنی ذی نفعان هدف<sup>۳</sup> اجازه نخواهند داد تا به فرموله شدن خط مشی هایی که روی زندگیشان تأثیر گذار است، یاری رسانند. این امر، آن چیزی است که معمولاً در بیشتر ملتهای در حال توسعه اتفاق می افتد (Ibid, p.p. ۶۵-۶۶). غیرواقعی بودن و جاه طلبانه بودن خط مشی ها، عناوین نامناسب آنها و ابهام این خط مشی ها می تواند در اجرای آن تأثیر گذار باشد. فرضیه سوم این تحقیق به بررسی این موضوع می پردازد.

۳- مشکلات مربوط به خط مشی با اجرای خط مشی در دستگاههای دولتی ایران رابطه دارد.

باید توجه داشت که در صورتی که مدیریت و کارکنان سازمان مناسب باشند، موفقیت اجرا تضمین نخواهد شد. اگر هیچ ساختار بوروکراتیک کارایی وجود نداشته باشد، مشکل اجرا هنوز بصورت خاص وجود خواهد داشت. منظور از عوامل ساختاری آن دسته از عواملی است که مربوط به ساختار مراکز تصمیم گیری و اجرای خط مشی است. نبود استقلال نسبی در ارکان اجرایی، مشخص نبودن وظایف و مسئولیتها، کمبود ارتباطات، عدم تخصیص صحیح منابع و نبود نظام (سیستم) ارزیابی عملکرد عواملی هستند که بر اجرای خط مشی تأثیر شگرفی دارند. بر این اساس فرضیه سوم تحقیق بصورت زیر تدوین گردیده است:

۳- مشکلات ساختاری با اجرای خط مشی در دستگاههای دولتی ایران رابطه دارد.

منطق نسبتاً معمول در همه جریانات تحقیقات مربوط به اجرا آن است که یک تئوری اجرایی آزاد از زمینه<sup>۴</sup> بعید است که تشریحهای قدرتمند یا پیش بینی های دقیقی ایجاد کند. همانگونه که اتول<sup>۵</sup> خاطر نشان کرده است، "رشته اجرا هنوز باید بعنوان بخشی از استراتژی تحقیق، به تنظیمات اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و قانونی توجه نمایند (Brynard, ۲۰۰۵, p.۱۷). در این تحقیق تنها تأثیر عوامل سیاسی و حقوقی موثر بر اجرای خط مشی مورد بررسی قرار گرفته است.

۵- مشکلات سیاسی با اجرای خط مشی در دستگاههای دولتی ایران رابطه دارد.

۶- مشکلات حقوقی با اجرای خط مشی در دستگاههای دولتی ایران رابطه دارد.

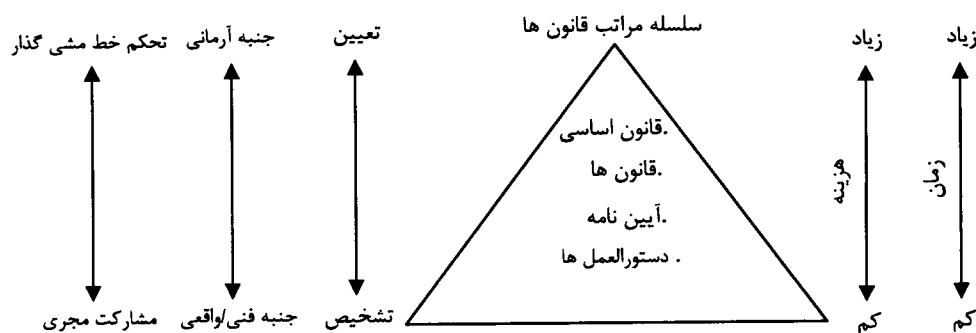
<sup>۳</sup> target beneficiary

<sup>۴</sup> A context-free theory of implementation

<sup>۵</sup> O'Toole

هاولت (۱۳۸۰) در یک طبقه بندی محدودیتهای اجرای خط مشی را به دو دسته عوامل درونی (درون مسئله) و محیطی (زمینه ای) طبقه بندی می نماید (قلی پور، ۱۳۸۷، صص ۱۹۷-۱۹۶). فرضیات این تحقیق نیز با بهره گیری از این مدل در قالب دو دسته عوامل درون سازمانی و برون سازمانی تعریف شده است. بدین ترتیب که فرضیات اول تا چهارم عوامل درون سازمانی و فرضیات پنجم و ششم عوامل برون سازمانی تحقیق را تشکیل می دهند.

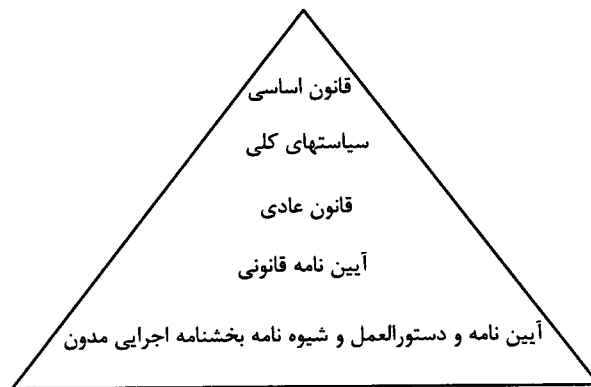
نظام حقوقی همه کشورها از اجزا و عناصری تشکیل شده است که این اجزا و عناصر با یکدیگر در ارتباط و تاثیرگذاری و تاثیر پذیری متقابل هستند. عناصر سازنده نظام حقوقی کشور عبارتند از: قانون، رویه قضایی، عرف و اندیشه های حقوقی. در اینجا ما تنها با مفهوم قانون سر و کار داریم. اما مفهوم و مصادیق قانون که عنصر اساسی در نظام حقوقی همه کشورهاست، طیف وسیعی را در بر می گیرد. انواع و مصادیق قانون در شکل زیر نشان داده شده است.



شکل ۱- سلسله مراتب قانون

منبع: (کریمیان، ۱۳۸۶، ص ۲۰۴).

در این سلسله مراتب جایگاه سیاست های کلی مشخص نشده است. آقای انصاری معتقد است که سیاستهای کلی مجموعه مقرراتی هستند که به لحاظ ترتیب، از اصول قانون اساسی پایین تر و از قوانین و مقررات عادی بالاتر و راهنمای حرکت قوای سه گانه و سایر نیروهای موثر در جامعه به سمت اهداف آرمانی و اصول قانون اساسی هستند و به طبع در طول سلسله مراتب قانون گذاری و وضع مقررات قرار می گیرند، نه در عرض آنها (انصاری، ۱۳۸۶، صص ۱۸۴-۱۸۵). لذا سلسله مراتب جامع قوانین کشور را می توان بصورت زیر نمایش داد:



شکل ۲- سلسله مراتب جامع قوانین کشور  
منبع: ترکیبی از الگوی کریمیان و انصاری

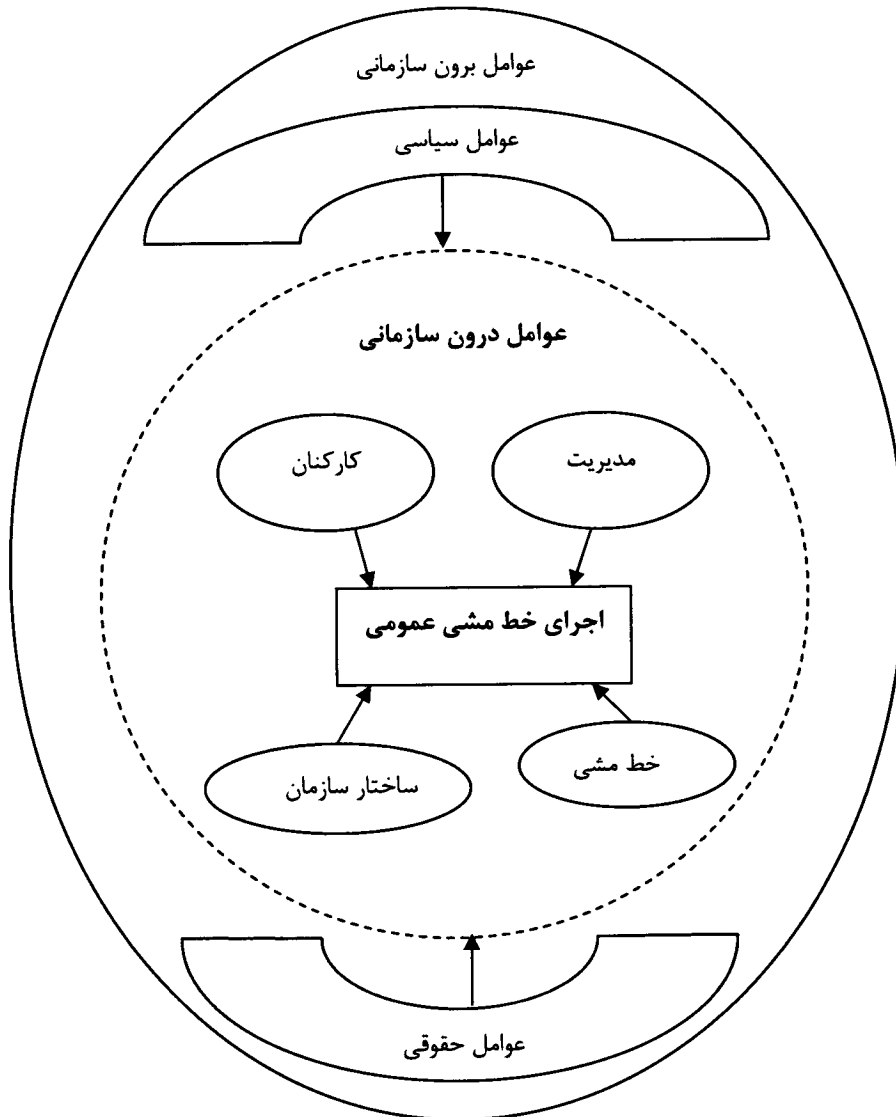
منظور از خط مشی در اینجا خط مشی های خرد و اجرایی هستند که تحت عنوان آیین نامه ها و مقررات داخلی از آن یاد می شود؛ در واقع در این پژوهش خط مشی همان دستورالعمل ها، شیوه نامه ها، آیین نامه ها و بخش نامه ها می باشد؛ به همین دلیل خط مشی در اینجا به عنوان عامل درون سازمانی در نظر گرفته شده است. همچنین مراجع مختلف بخش عمومی از قبیل قوه مقننه، مجریه و قضائیه - و نه صرفاً قوه مجریه- بعنوان منبع تدوین خط مشی تلقی شده است.

و براین اساس، این تحقیق به دنبال پاسخگویی به سوالات زیر است:

- ۱- کدام مشکلات درون سازمانی بر اجرای خط مشی در دستگاههای دولتی ایران تاثیر دارد؟
  - ۱-۱- کدام مشکلات مدیریتی بر اجرای خط مشی در دستگاههای دولتی ایران تاثیر دارد؟
  - ۱-۲- کدام مشکلات مربوط به کارکنان بر اجرای خط مشی در دستگاههای دولتی ایران تاثیر دارد؟
  - ۱-۳- کدام مشکلات مربوط به خود خط مشی بر اجرای خط مشی در دستگاههای دولتی ایران تاثیر دارد؟
  - ۱-۴- کدام مشکلات ساختاری بر اجرای خط مشی در دستگاههای دولتی ایران تاثیر دارد؟
- ۲- کدام مشکلات برون سازمانی بر اجرای خط مشی در دستگاههای دولتی ایران تاثیر دارد؟
  - ۲-۱- کدام مشکلات سیاسی بر اجرای خط مشی در دستگاههای دولتی ایران تاثیر دارد؟

۲-۲- کدام مشکلات حقوقی بر اجرای خط مشی در دستگاههای دولتی ایران تاثیر دارد؟

این تحقیق بر اساس مدل مفهومی زیر انجام می گیرد:



#### ۴-۱- روش تحقیق و جامعه و نمونه آماری

در این پژوهش برای مطالعه ادبیات تحقیق و مطالعات اکتشافی، از روش کتابخانه ای استفاده شده و پس از تدوین طرح نظری، برای رسیدن به اهداف تحقیق بوسیله پژوهش میدانی و جمع آوری اطلاعات و داده های لازم از خبرگان و مدیران سازمان های دولتی به سوالات تحقیق پاسخ داده و به بررسی فرضیه های

پژوهشی پرداخته شده است. این پژوهش جزء تحقیقات توصیفی بوده و در دسته تحقیقات پیمایشی قرار می‌گیرد. نمونه آماری این پژوهش شامل ۳۸ نفر از نخبگان و ۳۰ نفر از مدیران دولتی و روش گردآوری داده‌ها از طریق پرسشنامه می‌باشد.

#### ۵-۱- نقش تحقیق پیشنهادی در پیشبرد مرزهای دانش

اجرای کامل خط مشی‌ها به دلیل عوامل بازدارنده بسیار زیاد و متنوع که برخی از آنها را نمی‌توان کاملاً تحت کنترل درآورد، معمولاً امکان‌پذیر نیست؛ ولی هرچه در مرحله سیاست‌گذاری و تدوین خط مشی و نیز در مرحله اجرای خط مشی به این عوامل توجه بیشتری شود، اجرای آن کاملتر خواهد شد (رجب بیگی، ۱۳۷۸، ص ۸۳). با توجه به اینکه علم خط مشی در مسیر پیشرفت راه طولانی در پیش دارد و در کشور ما نیز تحقیقات انجام شده در این ارتباط بسیار اندک بوده و نتایج این تحقیقات نشان از وجود کاستی‌های فراوان خط مشی‌گذاری در کشور دارد، این تحقیق بر آن است که به تعیین مشکلات موجود در مسیر اجرای خط مشی در دستگاه‌های دولتی ایران بپردازد. تعیین این مشکلات و ارائه راه حل برای آنها، گام مهمی در جهت اصلاح روند خط مشی‌گذاری در کشور خواهد بود. در سطح فرامرزی نیز، نتایج حاصل از این تحقیق برای سایر کشورهای در حال توسعه که از وضعیتی مشابه کشور ما برخوردارند، مفید واقع خواهد شد و نیز امکان مطالعه تطبیقی با کشورهای توسعه یافته نیز فراهم می‌گردد. لازم به ذکر است که کلیه مراحل فرایند خط مشی‌گذاری شامل شناخت مساله یا مشکل، ارجاع و طرح مساله در سازمانهای عمومی، تهیه و تدوین خط مشی، قانونی کردن و مشروعیت بخشیدن به خط مشی، ابلاغ و اجرای خط مشی عمومی و در نهایت ارزیابی خط مشی اجرا شده و کسب اطلاعات از بازتاب عملیات اجرا شده به هم مرتبط اند و وجود ضعف در یکی از این مراحل منجر به ایجاد مشکل در مراحل بعدی می‌شود و نیز نقاط قوت در هریک از این مراحل روی کل فرایند تاثیر مثبت خواهد داشت، لذا مشکلات اجرای خط مشی - که در اینجا تحت عنوان مشکلات درون سازمانی و برون سازمانی ذکر شده است - با مشکلات سایر مراحل فرایند خط مشی‌گذاری در ارتباط تنگاتنگ بوده و در واقع مشکل هریک از مراحل فرایند خط مشی‌گذاری، مشکل کل به حساب می‌آید. در این تحقیق با توجه محدودیت موجود تنها به مرحله اجرای خط مشی پرداخته شده است ولی با توجه به ارتباط سیستمی این مشکلات با همدیگر، گاهی مشکلات ذکر شده برای اجرای خط مشی، با مشکلات سایر مراحل همپوشانی خواهد داشت.

## ۶-۱- تعریف عملیاتی متغیرهای تحقیق

**خط مشی:** خط مشی های عمومی اصولی هستند که بوسیله مراجع ذی صلاح در کشور وضع شده اند و بعنوان یک الگو و راهنما، اقدامات و فعالیتهای لازم در جامعه را راهبری می کنند (الوانی، ۱۳۸۶، ص ۲۲). منظور از خط مشی در اینجا خط مشی های خرد و اجرایی هستند که تحت عنوان آیین نامه ها و مقررات داخلی از آن یاد می شود؛ در واقع خط مشی در این پژوهش همان دستورالعمل ها می باشند.

**اجرای خط مشی:** مرحله ای از فرایند خط مشی است که بلافاصله بعد از به تصویب رسیدن خط مشی و جنبه قانونی پیدا کردن آن، اتفاق می افتد. اجرای خط مشی در مفهوم کلی به معنای اجرای قانون است که در آن بازیگران، سازمانها، رویه ها و تکنیک های متفاوت در هم می آمیزند تا با تلاش، اهداف یک برنامه یا خط مشی پیشنهادی را به نتیجه مطلوب و مثبت برسانند (لستر و استوارت جی آر، ۱۳۸۱، ص ۱۲۶).

**نخبگان:** در اینجا نخبگان عبارتند از: اساتید دانشگاههای شهید بهشتی، علامه طباطبایی، آزاد و علوم پزشکی ایران، نمایندگان مجلس، اعضای هیئت علمی پژوهشکده مطالعات راهبردی، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی، مرکز پژوهشهای مجلس، سازمان انرژی اتمی، سازمان ملی جوانان و سایر افراد صاحب نظر در حوزه دولت که دارای تجارب ارزنده ای بوده اند.

**عوامل ساختاری:** منظور از عوامل ساختاری آن دسته از عواملی است که مربوط به ساختار مراکز تصمیم گیری و اجرای خط مشی است (رجب بیگی، ۱۳۷۸، ص ۸۱).

**عوامل سیاسی:** عواملی هستند که عموماً در روابط متقابل قدرت و منافع موجود در نظام سیاسی به چشم می خورند (دنهارت، ۱۳۸۰، ص ۲۲۶).

**عوامل حقوقی:** منظور عوامل مربوط به قانون گذاری و حقوق افراد جامعه و سایر جوامع می باشد.

**عوامل کارکنان:** منظور خصوصیات و رفتارهای کارکنان سازمان های دولتی می باشد.

**عوامل مدیریت:** منظور خصوصیات و ویژگیهای مدیران سازمانهای دولتی می باشد.

**عوامل درون سازمانی:** منظور عواملی هستند که درون مرزهای سازمان اتفاق می افتد.



عوامل برون سازمانی: منظور عواملی است که خارج از مرزهای سازمان رخ می دهد.

#### ۷-۱- ساختار پایان نامه

این تحقیق به منظور تبیین مشکلات اجرای خط مشی در دستگاههای دولتی کشور انجام شده است. در فصل اول اهداف و اهمیت تحقیق و سپس مدل مفهومی و فرضیات و سوالهای تحقیق ذکر شده است. فصل دوم که به بررسی ادبیات و پیشینه تحقیقات مرتبط می پردازد، شامل سه بخش است. بخش اول، به تبیین خط مشی و تعاریف و مفاهیم مرتبط با آن می پردازد. در بخش دوم اجرای خط مشی و پیشینه تحقیقات در حوزه اجرای خط مشی، مدلهای اجرای خط مشی و عاملان و عوامل موثر بر اجرای خط مشی ذکر شده است. بخش سوم که مضمون اصلی تحقیق حاضر می باشد، به تبیین مشکلات خط مشی گذاری و اجرای خط مشی می پردازد. سپس این مشکلات در سیستم خط مشی گذاری ایران مورد بررسی قرار می گیرد. در فصل سوم به بیان روش شناسی تحقیق و در فصل چهارم به تجزیه و تحلیل داده های حاصل از پرسشنامه ها پرداخته شده است و در نهایت در فصل پنجم نتیجه گیری از بحث ها و تبیین مشکلات اجرای خط مشی صورت می گیرد.

# فصل دوم

پیشینه تحقیق

## مقدمه

تمامی جوامعی که می‌شناسیم، در زمینه خط مشی گذاری کم و بیش با مشکلات مشابهی مواجه اند و در اغلب متون مربوط به خط مشی گذاری می‌توان فهرستی از مشکلات عمومی موجود بر سر راه خط مشی گذاری یافت. در عین حال هر جامعه ای برخی مشکلات خط مشی گذاری مخصوص به خود دارد. این تحقیق به دنبال پاسخگویی به این سوال است که: چه مشکلاتی مانع از اجرای اثربخش خط مشی عمومی در ایران می‌گردد؟ انگیزه پاسخ دادن به این سوال، پرسش‌های دیگری را پیش روی محقق قرار می‌دهد. چرا این مشکلات وجود دارند؟ چه راه‌حلهایی می‌توان برای آنها اتخاذ نمود؟ نهادهای مسئول کدام‌اند؟ آیا این مشکلات پایدارند؟ ایران با دهها مشکل و مسئله عمومی مواجه است. علاوه بر تلاش‌های فردی و کوشش‌هایی که در قالب نهادهای مدنی صورت می‌پذیرد، حل موفقیت آمیز این مشکلات عمومی، نیازمند خط مشی‌های عمومی مناسب است. اگر قرار باشد خط مشی گذاری عمومی و اجرای آن در ایران، بطور مداوم از برخی نارسایی‌ها و کمبودها رنجور باشد، تلاش برای وضع خط مشی‌های جدید یعنی هدر دادن 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 خط مشی گذاری با درماندگی‌های از پیش مشخص و کم و بیش مهلک گذشته اقدام کرد؟ تحلیل منطقی پرسش‌ها نشان می‌دهد که پیش از پرداختن به پرسش‌های اولیه بایستی به پرسش‌های بسیاری پاسخ گفته شود. ترتیب منطقی پرسش‌هایی که بایستی به آنها پاسخ داده شود، به صورت زیر است:

۱- خط مشی عمومی به چه معناست و خط مشی‌های عمومی چه نقشی در زندگی جمعی ما ایفا می‌کنند؟

۲- انواع خط مشی عمومی، الگوها، مدل‌ها و رویکردهای خط مشی گذاری عمومی کدام‌اند؟

۳- خط مشی‌های عمومی محصول چه فرایندهایی هستند و چگونه تعیین می‌شوند؟

۴- بازیگران فرایند خط مشی گذاری عمومی چیست؟

در ادامه جهت ورود به بحث اجرای خط مشی عمومی، نیازمند پاسخگویی به سوالات زیر می‌باشیم:

۵- اجرای خط مشی به چه معناست و فنون اجرای آن چیست؟

۶- مدل‌ها و رویکردهای اجرای خط مشی کدام‌اند؟

۷- عوامل موثر بر اجرای خط مشی عمومی کدام‌اند؟

۸- الگوهای اجرای خط مشی عمومی چیست؟

۹- ابزارهای اجرای خط مشی عمومی کدام اند؟

انجام مطالعات برای پاسخ دادن به پرسش های فوق و یافتن پاسخ اجمالی برای آنها، راه را برای پرسش های مشخص تر و دقیق تر دیگری می گشاید که بایستی آنها را به عنوان پرسش های اصلی این پژوهش در نظر گرفت:

۱۰- فرایند خط مشی گذاری در ایران چگونه است؟

۱۱- مشکلات خط مشی گذاری عمومی کدام است؟

۱۲- مشکلات خط مشی گذاری عمومی در ایران کدام است؟

۱۳- اجرای خط مشی عمومی در دستگاههای دولتی ایران چه تنگنانهایی در پیش رو دارد؟ و چرا؟

۱۴- چه راه حل هایی برای رفع این تنگناها پیشنهاد می گردد؟

امید که با انجام این پژوهش و پاسخگویی به سوالات آن گام مثبتی در راستای بهبود سیستم خط مشی گذاری کشور برداشته شود.

## ۲-۱ خط مشی عمومی

### ۲-۱-۱-۱ تعریف و مفهوم خط مشی

برای خط مشی عمومی تعاریف زیادی مطرح شده است که هر کدام از یک بعد به موضوع نگرسته و در واقع مکمل یکدیگر هستند (مودب، ۱۳۸۴، ص ۱۶۲). در لغت نامه آکسفورد انگلیسی جدید یک خط مشی بصورت "یک راه کار<sup>۱</sup> که بوسیله حکومت، حزب<sup>۲</sup>، کسب و کار یا فرد پذیرفته یا پیشنهاد شده است"، تعریف شده است (Hamilton, ۲۰۰۳, p.۱). خط مشی ها بیانیه های مکتوبی از عقاید، اهداف و طرح های عمل هستند که بوسیله برخی نمایندگی های دولتی<sup>۳</sup> پیشنهاد یا پذیرفته شده است. منو<sup>۴</sup> (۱۹۹۱) خط مشی را بعنوان "مجموعه ای از اصول که راهکارهای اجرایی<sup>۵</sup> منظمی را ارائه می کند" تعریف کرده و عناصر زیر را لیست می کند:

- تصویری از حالتهای مطلوب امور، بعنوان یک هدف یا مجموعه ای از اهداف، که باید تحقق یافته یا تعقیب شود؛

<sup>۱</sup> A course or principle of action

<sup>۲</sup> Party

<sup>۳</sup> agency

<sup>۴</sup> Menou

<sup>۵</sup> course of action