

# ارزیابی و اولویت‌بندی موانع اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری

مهدی مرتضوی<sup>۱\*</sup>، لطف‌الله فروزنده دهکردی<sup>۲</sup>، فضل‌اله زارع پور نصیرآبادی<sup>۳</sup>

- ۱- استادیار گروه مدیریت، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی، تهران، ایران
- ۲- استادیار گروه مدیریت، دانشگاه پیام نور تهران، تهران، ایران
- ۳- دانشجوی دکتری گروه مدیریت دولتی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد کرمان، کرمان، ایران

پذیرش: ۹۰/۶/۱۲

دریافت: ۹۰/۴/۸

## چکیده

اداره امور هر کشور براساس خطمشی های اساسی و عمومی آن کشور صورت می‌گیرد. خطمشی‌ها برای اجرای نیازمند مشروعیت قانونی هستند و به این لحاظ خطمشی هایی را که به تصویب پارلمان می‌رسد، قانون می‌نامند. پس از آن یکی از مراحل اصلی و مهم دیگر در فرایند خطمشی گذاری، مرحله اجرای خطمشی است. در اجرای خطمشی یا قانون، موانع و عوامل متعددی وجود دارند که بدون در نظر گرفتن آنها تحقق قانون میسر نمی‌شود.

از این رو در تحقیق حاضر (که از نوع توصیفی، پیمایشی و کاربردی است) از ادبیات اجرای خطمشی و موانع اجرای آن در «ارزیابی و اولویت‌بندی موانع اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری» استفاده شده است. جامعه مورد مطالعه مدیران ارشد درگیر در اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری است و نمونه مورد مطالعه به روش تصادفی ساده انتخاب شده است. در کل چهار دسته از عوامل با عنوان موانع مرتبط با شکل و محتوای قانون، مجریان قانون، نظارت بر اجرای قانون، ابزارها و پیش‌نیازها مورد مطالعه قرار گرفتند که از بین آنها تنها عاملی که در حد میانگین است، شکل و محتوای قانون مدیریت خدمات کشوری با امتیاز ۲/۸۷ است و بقیه عوامل شامل نظارت (۳/۴۲)، ابزارها و پیش‌نیازها (۳/۳۶) و مجریان قانون (۳/۲۹) به عنوان موانع مهم تحقق قانون مدیریت خدمات کشوری شناخته شده‌اند. براساس آزمون فریدمن و تی زوجی سه عامل اخیر دارای اولویت یکسان و عامل شکل و محتوای قانون نسبت به بقیه دارای اولویت کم‌تر در ممانعت از اجرای قانون مذکور بوده‌اند.



**کلیدواژه‌ها:** اجرای خطمشی، موانع اجرای قانون، قانون مدیریت خدمات کشوری.

## ۱- مقدمه

در زمینه «خطمشی گذاری» مطالعات متعددی در جهان صورت گرفته و دانش درخوری ایجاد شده است. نزدیک به ۳۰ سال است که در این حوزه مطالعات کاربردی زیادی انجام و نظریه‌های متعددی مطرح شده که هر یک به‌نحوی بر تکامل این دانش کاربردی نقش داشته‌اند. متأسفانه در کشور ما که سابقه به‌نسبت طولانی (حداقل از زمان مشروطه) در خطمشی‌گذاری و اجرای خطمشی‌ها داشته است، تاکنون به بسیاری از مسائل مرتبط با خطمشی گذاری از جمله «موانعی که از اجرای کارا و اثربخش خطمشی‌ها» جلوگیری می‌کنند به شکلی علمی و پژوهشی پرداخته نشده است. این در حالی است که به عقیده بعضی از کارشناسان اجرای قانون در ایران با مشکلات و موانع اساسی مواجه است. هم‌چنان که در مورد مراحل تنظیم و تدوین خطمشی هم شکست‌های قابل ملاحظه وجود دارد (همان‌جا) که این خود یکی از مبانی مشکل اجرا را شکل می‌دهد [۱، ص ۲].

در این پژوهش نخست به مبانی نظری اجرای خطمشی پرداخته می‌شود. سپس براساس جلسه‌های کارشناسی و ادبیات موجود، موانع اجرای قانون به چهار دسته شامل موانع مرتبط با شکل و محتوای قانون، نظارت، مجریان قانون، ابزارها و پیش‌نیازها تقسیم می‌شود. در نهایت به مطالعه چهار دسته عوامل مذکور در قالب موانع اجرای قانون خدمات کشوری پرداخته می‌شود.

## ۲- مروری بر ادبیات نظری اجرای خط مشی

نظریه اجرای خطمشی ادبیاتی غنی دارد که می‌توان از آن در بررسی موانع اجرای قانون خدمات کشوری بهره گرفت. مجموعه ادبیات نظری مربوط به این حوزه را می‌توان به چند دسته تقسیم کرد: اجرای خطمشی با رویکرد «بالا به پایین»؛ اجرای خطمشی با رویکرد پایین به بالا<sup>۱</sup> و رویکرد ترکیبی یا تلفیقی.

محققانی که رویکرد بالا به پایین را در تحقیقات خود پیش گرفته‌اند، به روشنی و وضوح

بر تبیین هرچه بیش‌تر خطمشی تأکید دارند. هر چه خطمشی بیان شده مبهم‌تر باشد، احتمال موفقیت آن در مرحله اجرا هم کم‌تر خواهد بود [۲؛ ۳؛ ۴؛ ۵؛ ۶؛ ۷؛ ۸]. علاوه بر این، خطمشی‌ها باید میزان تغییرات را در حد پایین لحاظ کنند، ساختار اجرا را ساده بگیرند، نقاط تصمیم‌گیری (وتو) را کم کنند، شمار بازیگران را به حداقل برسانند و مشکلات و مسائل بالقوه را در اجرا در نظر بگیرند [۹؛ ۱۰].

تحقیقات بیش‌تر دسترسی داشتن به منابع مکفی [۷؛ ۱۱] و اثربخشی ارتباطات سیاسی، وجود فناوری مناسب و سازگار با خطمشی و توافق بر هدف بین مجریان را به‌عنوان متغیرهای کلیدی در اجرای خطمشی عنوان می‌کنند [۷؛ ۸؛ ۱۱؛ ۱۲؛ ۱۳]. به‌علاوه حمایت فعال از سوی نخبگان سازمان‌یافته و احزاب، وجود واسطه‌ها یا ائتلاف‌های اندک [۱۴؛ ۱۵؛ ۱۶؛ ۱۷] و تعهد مدیران اجرایی به اجرای قانون [۷؛ ۱۸، صص ۶۴۹-۶۶۴] در کنار حمایت عمومی از قانون تدوین شده [۷؛ ۱۹؛ ۲۰] به‌عنوان عواملی قابل ملاحظه در نظر گرفته شده‌اند. هرن و پورتر معتقدند که ساختار اجرایی نیز مهم است؛ به این معنا که ماتریسی متشکل از بخش‌های مختلف سازمان‌ها (که مسئول اجرا کردن قسمت‌های مختلف خطمشی هستند) از اهمیتی حیاتی برخوردار است [۲۱]. سرانجام، امور اهمیت تجزیه تحلیل سطح سازمانی را بسط داد و پیشنهاد کرد که چهار مدل مختلف باید در اجرای خطمشی به کار گرفته شود؛ آن‌چه امور «نقشه‌نگاری رو به عقب»<sup>۲</sup> می‌نامد [۶].

سایر تئوری‌ها در توسعه رویکرد پایین به بالا همکاری داشته‌اند. این رویکرد به الزام مشارکت ذی‌نفعان، مشتریان و کسانی که از خطمشی متأثر می‌شوند، در تعیین مشکل و راهکارها تأکید می‌ورزد. معمولاً مشاهده می‌شود که در صورت مشارکت و دخالت کارکنان در تعیین اهداف و خطمشی‌گذاری، رضایت و بهره‌وری کارکنان نیز افزایش پیدا می‌کند [۲۲]. این یافته‌ها در بررسی موانع اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری نیز قابل بررسی است. تلاش‌های چندی برای تلفیق مدل‌های اجرای خطمشی «پایین به بالا» و «بالا به پایین» صورت گرفته است. گوگین و همکاران<sup>۳</sup> یک مدل ارتباطی در رابطه با اجرای خطمشی بین دولتی عرضه کردند و راهبردهای ارتباطی می‌توانند زمان و ساختارها را جهت غلبه بر موانع به خدمت بگیرند [۲۴، صص ۱۵۹-۱۹۰؛ ۲۵]. ماتلند به بحث پیرامون این موضوع می‌پردازد که خطمشی‌ها باید بر مبنای گونه‌ای نوع‌شناسی برحسب سطوح مختلف ابهام و سطح تعارض



میان بازیگران رقیب شناسایی شوند [۲۶، صص ۱۴۵-۱۷۴]. به این ترتیب در سطح تعارض کم و ابهام پایین بیش‌ترین احتمال موفقیت خطمشی پدید می‌آید. بارداچ از اجرای خطمشی به‌عنوان فرایند چانه‌زنی میان بازیگران نیمه خودمختار و به‌کارگیری دسته‌بندی‌های قوی متغیرهای سیاسی یاد می‌کند؛ وی برخی از این‌ها را به مثابه «بازی‌ها» توصیف می‌کند؛ به‌عنوان مثال یک واسطه ممکن است فرد یا گروه‌هایی ذی‌نفع محلی و قدرتمند باشد [۲۷:۲۸].

### ۳- پیشرفت‌های اخیر در تئوری اجرای خطمشی

در اوایل دهه ۱۹۹۰ تحقیقات در زمینه خطمشی در انبوهی از متغیرها گرفتار شده بود و نیل به یک تئوری منسجم بعید به نظر می‌رسید. با این حال در اواسط دهه ۱۹۹۰ و در آستانه سال ۲۰۰۰، پیشرفت‌هایی حاصل شد [۱۳؛ ۲۴].

لورنس اوتول اشاره می‌کند که مجموعه‌ای اساسی از مشاهدات وجود دارد که هر دو مدل بالا به پایین و پایین به بالا را تأیید می‌کند [۲۹]. وی تحقیق و جستجوی یک رویکرد تلفیقی یا رویکردی را که ورای موضوعات ساختاری یا وضعی باشد، پیشنهاد می‌کند؛ به‌عنوان مثال، تجزیه و تحلیل نهادی به کیفیت نهادهایی که در اجرای خطمشی به‌کار گرفته می‌شوند تمرکز دارند و در جستجوی شرایطی هستند که در آن سازمان‌های اثربخشی وجود داشته باشد [۳۰]. اگرچه ممکن است ساختار، فرهنگ یا رهبری برای کارهایی که در وضع فعلی انجام می‌گیرد مناسب باشد اما خطمشی‌های جدید ممکن است نیازمند باز طراحی سازمانی قابل ملاحظه‌ای باشد. در راستای مدلسازی رسمی ساختارهای اثربخش، رویکردهای مقرون به صرفه‌تری با توجه به نقش رویه‌ها در اجرا پدید آمده‌اند [۳۱]. این موضوع هم‌چنین به شکل‌گیری حوزه مطالعاتی دیگری منجر شد که مدیریت شبکه‌ها خوانده می‌شود [۳۰]. سرانجام، مطالعه تأثیرات خارجی بر اجرای خطمشی و کالتهی که در آن دولت وکیل مردم محسوب می‌شود، به‌ویژه برمبنای مدل اصل - وکیل و نهادهای سیاسی و واسطه‌ای [۳۲؛ ۳۳]. به نظر در حال احیا شدن است. به طور کلی نقاط پیشرفتی که به‌تازگی پدید آمده است، به اثربخشی مدیریت و سازمان، تأثیر ذی‌نفعان عمومی و تأثیرات سیاسی اشاره دارد. به‌طور کلی از مباحث کلاسیک و سنتی در باب اجرای خطمشی (وقتی که در سیستم‌هایی با چندین بازیگر به‌کار می‌رود) مفروضاتی پدید می‌آید که به‌طور خلاصه

عبارتند از این‌که احتمال اجرای موفق یک خطمشی در صورتی که موارد زیر لحاظ شود، بالا می‌رود [۲۴]:

- ۱- خطمشی به روشنی بیان و ابلاغ شود؛
- ۲- تغییرات سیاسی و سازمانی لحاظ شود؛
- ۳- مسئولیت اجرا به عهده عاملان و شهروندانی باشد که با اهداف خطمشی موافق‌اند و آن را پشتیبانی می‌کنند؛
- ۴- تعداد طرف‌های اجرایی حداقل باشد؛
- ۵- منابع کافی شامل سازمان‌های اثربخش، شبکه‌ها و غیره؛
- ۶- مجریان در سطوح پایین مورد توجه قرار گرفته باشد؛
- ۷- خطمشی از یک تئوری خوب نشأت گرفته باشد.

در تحقیق حاضر ضمن در نظر گرفتن عوامل ذکر شده مجموعه دیگری از عوامل نیز لحاظ شده است. بنا به بررسی‌های صورت گرفته و طی بررسی کارشناسی، عوامل مذکور در چهار دسته قرار گرفته‌اند که این چهار دسته عوامل عبارتند از:

- ۱- عوامل مرتبط با خود قانون؛
- ۲- عوامل مرتبط با اجراکنندگان قانون؛
- ۳- عوامل مرتبط با نظارت بر قانون؛
- ۴- ابزارها و پیش‌نیازهای اجرای قانون.

#### ۴- قانون مدیریت خدمات کشوری و نحوه تصویب آن به‌عنوان یکی

##### از خط‌مشی‌های عمومی

انتخاب چارچوب‌های جدید مدیریتی به‌گونه‌ای که تسهیل‌کننده سیاست‌ها و اقدامات توسعه‌ای باشد. امروزه برای همه کشور به‌ویژه کشورهای در حال توسعه نه فقط یک هدف بلکه یک ضرورت است. در فرایند این تحول، تغییر وسیع نقش دولت و توجه به اصلاح نظام اداری و تلاش برای تصحیح قوانین و مقررات پایه و انطباق آن با شرایط روز همواره به‌عنوان یک هدف اساسی دنبال شده است. در مهرماه سال ۱۳۸۶ قانون مدیریت خدمات کشوری، مشتمل بر پانزده فصل و ۱۲۸ ماده و ۱۰۶ تبصره به تصویب کمیسیون مشترک مجلس شورای

اسلامی رسید. در این‌جا به صورت مختصر، ضرورت‌ها و فرایند تصویب قانون مذکور مرور می‌شود. قانون مدیریت خدمات کشوری (به عنوان یک قانون مادر که اساس کار نظام اداری را تبیین می‌کند) براساس نتایج حاصل از محورهای زیر تدوین شده است :

۱- میانی ارزشی و اسلامی در قانون اساسی

۲- آسیب‌شناسی نظام اداری

۳- مطالعات تطبیقی

۴- چشم‌انداز آینده نظام اداری، نقش حاکمیتی دولت و ایجاد بستر مشارکت مردم قانون مزبور (که یک خط مشی تنظیمی و به‌نوعی باز تنظیمی و در برخی فصول بازتوزیعی است) به منظور پاسخ به مسائل و مشکلات موجود در نظام اداری کشور در هفتمین دوره مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید [۳۴].

در این مقاله تلاش شده است تا با توجه به اهمیت ارزیابی موانع مختلف اجرای قانون در نیل به مقاصد قانون‌گذاری درخصوص ابعاد مختلف قانون، نظرات صاحب‌نظران دریافت شود و براساس این شناخت چالش‌های اجرا مورد بررسی و ارزیابی قرار گیرد.

## ۵- سؤالات تحقیق

۱- وضعیت هر دسته از موانع اجرای قانون خدمات کشوری به چه صورت است؟

۲- اولویت‌بندی موانع اجرای قانون خدمات کشوری به چه صورت است؟

## ۶- روش‌شناسی تحقیق

روش تحقیق حاضر از نوع توصیفی، پیمایشی و کاربردی است. توصیفی است؛ زیرا در آن متغیرها دست‌کاری نمی‌شوند و شرایط آزمایشگاهی را ایجاد نمی‌کند. در واقع تحقیق توصیفی شامل مجموعه روش‌هایی است که هدف آن‌ها توصیف کردن شرایط پدیده‌های مورد بررسی (توصیف موانع اجرای قانون) است.

هدف از اجرای تحقیق توصیفی به‌طور عمده شناخت بیشتر شرایط موجود یا یاری دادن به فرایند تصمیم‌گیری می‌باشد و پیمایشی است؛ زیرا که طی آن مواردی (نظر مدیران) براساس یک سری متغیرها (موانع اجرای قانون) مورد مطالعه قرار می‌گیرند؛ مشخصه

پیمایش، مجموعه‌ای ساخت‌مند یا منظم از داده‌هاست که آن را ماتریس متغیر برحسب داده‌های موردی نام می‌نهد [۳۵؛ ۳۶].  
تحقیق حاضر را می‌توان در نوع تحقیق کاربردی جای داد؛ زیرا به یافتن پاسخ، برای مشکلاتی که مطرح است (عدم اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری)، نظر دارد [۳۷؛ ص ۳۲].

#### ۷- جامعه آماری، حجم نمونه و روش‌های نمونه‌گیری و ابزار تحقیق

جامعه آماری شامل مدیران ارشد دست اندرکار اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری است و از بین آن‌ها تعداد ۴۰ نفر به شیوه تصادفی ساده و براساس جدول مورگان انتخاب شدند. به این ترتیب با توزیع پرسشنامه‌ها، تعداد ۳۵ پرسشنامه بازگشت داده شد.

پرسشنامه استفاده شده ۵ گزینه‌ای است که اهمیت هر سؤال را با امتیاز ۱ (خیلی کم) تا ۵ (خیلی زیاد) ارزیابی می‌کند. اعتبار پرسشنامه مذکور با ضریب آلفای کرونباخ تأیید شد که مقدار آن برابر ۰/۹۳ و در حد خیلی خوب ارزیابی شده است. در ضمن روایی پرسشنامه با استفاده از مبانی نظری برای انتخاب شاخص‌های مناسب سنجش و اخذ نظرات اصلاحی خبرگان در مرحله مطالعات مقدماتی تأیید شده است. در مورد روش‌های آماری برای مطالعه توصیفی از پارامترهایی نظیر میانگین و انحراف معیار بهره گرفته می‌شود. در مورد مطالعه استنباطی برای سنجش وضعیت موانع اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری از آزمون تی تک نمونه‌ای و برای سنجش اولویت موانع از آزمون فریدمن استفاده می‌شود.

#### ۸- یافته‌های تحقیق

در این قسمت نخست توصیفی از داده‌ها و سپس تحلیل آن ارائه می‌شود. اما قبل از این موارد در مورد توصیف آزمودنی‌ها نیز در قالب جداول مربوط توضیحاتی داده می‌شود.

#### ۹- توصیف آزمودنی‌ها

در جدول‌های توصیفی ۱ و ۲ مشخصات افرادی که به پرسشنامه‌ها پاسخ داده‌اند، آورده شده است.



جدول ۱ توصیف مشخصات پاسخ دهندگان

سابقه مدیریتی	سابقه اجرای قانون م.خ.	سن	
۲۴	۱۹	۲۷	تعداد جواب داده شده
۱۱	۱۶	۸	تعداد بی پاسخ
۱۴ سال و ۸ ماه	۲۸ ماه	۴۸ سال و ۶ ماه	میانگین
۱ سال	۲ ماه	۲۶ سال	حداقل
۳۲ سال	۴۸ ماه	۵۸ سال	حداکثر

چنان که در جدول ۱ مشاهده می شود، میانگین سن، سابقه در اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری و سابقه مدیریتی کسانی که به بخش مشخصات پاسخ داده اند به ترتیب برابر ۴۸ سال و ۶ ماه، ۲۸ ماه؛ ۱۴ سال و ۸ ماه است.

جدول ۲ توصیف وضعیت پاسخ دهندگان از نظر دخالت در تنظیم قانون

عنوان	درصد از پاسخ داده ها	درصد از کل	فراوانی
دخیل در تدوین قانون	۶۳	۴۸	۱۷
عدم دخالت در تدوین قانون	۳۷	۲۸/۶	۱۰
کل	۱۰۰	۷۷/۱	۲۷
پاسخ نداده		۲۲/۹	۸
جمع		۱۰۰	۳۵

چنان که در جدول ۲ مشاهده می شود از بین افرادی که پاسخ داده اند، ۶۳ درصد معادل ۱۷ نفر در تدوین قانون مدیریت خدمات کشوری دخالت داشته اند.



## ۱۰- توصیف داده‌ها

یافته‌های تحقیق نشان دادند شاخص‌هایی که از نظر پاسخ‌دهندگان بیش‌ترین اهمیت را در عدم اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری دارا هستند، عبارت‌اند از عدم سازمان‌دهی و هماهنگی بخش‌های اقتصادی، سیاسی و فرهنگی با امتیاز ۴/۶۵؛ عدم آموزش، آگاهی‌بخشی عمومی و فرهنگ‌سازی برای اجرای قانون مذکور با امتیاز ۳/۹۷؛ هماهنگی نداشتن قانون با دانش و آگاهی‌های مسئولان با امتیازی معادل ۳/۷۴ و نیز عدم شایسته‌سالاری در انتصاب مدیران؛ ارزیابی سطحی (ارزیابی شکلی و صرفاً براساس آمار گاهی اوقات متضاد و غیرشفاف و عدم ترکیب مناسب منابع هر سه با امتیاز ۳/۷۱.

سؤالاتی نظیر نداشتن پشتوانه نظری منسجم و توجه نکردن به تحولات نظری در حوزه خدمات عمومی با امتیاز ۲/۶۰؛ جزئی و تفصیلی بودن بیش از حد قانون و محدود کردن آزادی عمل مجریان با امتیاز ۲/۵۷؛ وجود فساد اداری با امتیاز ۲/۵۳؛ وجود تشریفات متعدد با امتیاز ۲/۵۱ و نبود شرایط سیاسی مناسب با امتیاز ۲/۴۴ به‌عنوان مواردی که اهمیت کم‌تر در ممانعت از اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری داشته است، ارزیابی شده‌اند.

## ۱۱- تحلیل داده‌ها

سؤال اول: وضعیت هر دسته از موانع اجرای قانون خدمات کشوری به چه صورت است؟ برای سنجش وضعیت هر دسته از موانع اجرای قانون خدمات کشوری از آزمون تی تک نمونه‌ای استفاده شده است (جدول‌های ۳ و ۴). عدد معیار حد وسط گزینه‌های پرسشنامه، یعنی ۳ در نظر گرفته شده که بیان دیگری از حد متوسط است.

## ۱۲- فرض‌های آماری

$\mu=3$ ;  $H_0$ : وضعیت دسته I از موانع اجرای قانون خدمات کشوری دارای تفاوت معنادار نسبت حد متوسط نیست.

$\mu \neq 3$ ;  $H_1$ : وضعیت دسته I از موانع اجرای قانون خدمات کشوری دارای تفاوت معنادار نسبت حد متوسط است.

جدول ۳ داده‌های توصیفی تی تک نمونه‌ای

پارامتر $\bar{x}$	میانگین	انحراف معیار	خطای استاندارد
شکل و محتوای قانون	۲/۸۷	۰/۷۶	۰/۱۳
مجریان قانون	۲/۲۹	۰/۷۰	۰/۱۲
نظارت	۳/۴۲	۰/۷۹	۰/۱۳
پیش‌نیازها و ابزارها	۲/۳۶	۰/۹۵	۰/۱۶

جدول ۴ آزمون تی تک نمونه‌ای وضعیت موانع اجرای قانون خدمات کشوری

متغیر	عدد معیار = ۳					
	t	درجه آزادی	سطح معناداری دو دامنه	اختلاف میانگین	فاصله اطمینان ۰/۹۵	
					حد پایین	حد بالا
شکل و محتوای قانون	-۰/۹۸۴	۳۴	۰/۳۳۲	-۰/۱۲۶۳	-۰/۳۸۷	۰/۱۳۴
مجریان قانون	۲/۴۷۱	۳۴	۰/۰۱۹	۰/۲۹۱۲	۰/۰۵۲	۰/۵۳۰
نظارت	۳/۱۱۷	۳۴	۰/۰۰۴	۰/۴۱۶۲	۰/۱۴۵	۰/۶۸۷
ابزارها و پیش‌نیازها	۲/۲۷۴	۳۴	۰/۰۲۹	۰/۳۶۳۸	۰/۰۲۹	۰/۶۸۹

همان‌طور که در جدول ۴ مشاهده می‌شود در مورد سه مانع مربوط به مجریان قانون، نظارت و ابزارها و پیش‌نیازها Sig کمتر از ۰/۰۵ است، بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که دارای اختلاف معنادار با حد متوسط‌اند و چون اختلاف‌های میانگین آن‌ها اعدادی مثبت است، بنابراین اختلاف معنادار مثبت دارند؛ یعنی در وضعیتی بالاتر از متوسط قرار دارند. در این تحقیق به دلیل مانع بودن عوامل در اجرای قانون نتایج نشان‌دهنده وضعی نامطلوب در سه بعد مجریان، نظارت، ابزارها و پیش‌نیازها است.

در مورد سه مانع مربوط شکل و محتوای قانون Sig کمتر از ۰/۰۵ نیست، بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که دارای اختلاف معنادار با حد متوسط نیست؛ به عبارت بهتر براساس

یافته‌های موجود نمی‌توان فرض صفر مبنی بر عدم وجود اختلاف با حد میانگین را رد کرد. به این ترتیب وضعیت مانع بودن شکل و محتوای قانون خدمات کشوری در اجرای در حدی متوسط ارزیابی می‌شود.

### ۱۳- بررسی اولویت‌بندی عوامل

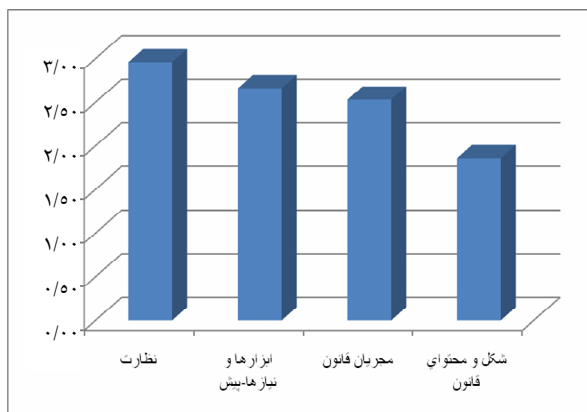
#### ۱۳-۱- سؤال

اولویت‌بندی موانع اجرای قانون خدمات کشوری به چه صورت است؟ چنان‌که جدول ۵ نشان می‌دهد میانگین رتبه‌ای موانع اجرای قانون خدمات کشوری در نمونه، به ترتیب از بیش‌ترین به کم‌ترین مربوط به نظارت، ابزارها و پیش‌نیازها، مجریان قانون و در نهایت شکل و محتوای قانون است. نمودار شکل ۱ این اولویت‌ها را به نمایش می‌گذارد (شکل ۱).

جدول ۵ میانگین رتبه‌ای موانع اجرای قانون خدمات کشوری

نام عامل	میانگین رتبه‌ای
نظارت	۲/۹۶
ابزارها و پیش‌نیازها	۲/۶۶
مجریان قانون	۲/۵۳
شکل و محتوای قانون	۱/۸۶

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
رتال جامع علوم انسانی



نمودار ۱ میانگین رتبه‌ای موانع اجرای قانون خدمات کشوری

در ادامه از آزمون فریدمن برای تعیین وجود یا عدم وجود تفاوت معنادار بین میانگین‌های رتبه‌ای موانع اجرای قانون خدمات کشوری استفاده می‌شود (جدول ۶).

### ۱۳-۲- فرض‌های آماری

$H_0$ : میانگین رتبه‌ای موانع مختلف اجرای قانون خدمات کشوری دارای تفاوت معنادار است.

$H_1$ : میانگین رتبه‌ای موانع مختلف اجرای قانون خدمات کشوری دارای تفاوت معنادار

نیست.

جدول ۶ آماره‌های آزمون فریدمن

N	۳۵
کای مربع	۱۳/۶۴
درجه آزادی	۳
سطح معناداری	۰/۰۰۳

با توجه به این که سطح معناداری برابر ۰/۰۰۳ و کمتر از ۰/۰۵ است، بنابراین فرض

صفر رد می‌شود و وجود تفاوت معنادار بین میانگین رتبه‌ای موانع مختلف اجرای قانون خدمات کشوری تأیید می‌شود. به بیان دیگر عوامل اولویت‌های متفاوت دارند. برای تعیین دقیق این‌که اختلاف کدام عوامل سبب معنادار شدن وجود اولویت‌های متفاوت شده است باید از مقایسات زوجی میان هر زوج از عوامل بهره گرفت. جدول ۷ مقایسات زوجی دو به دو عوامل را نشان می‌دهد.

### ۱۳-۳- فرض‌های آماری

$$H_0: \pi_1 = \pi_2$$

بین میانگین هر زوج از موانع اجرای قانون خدمات کشوری تفاوت معنادار وجود ندارد.

$$H_0: \pi_1 \neq \pi_2$$

بین میانگین هر زوج از موانع اجرای قانون خدمات کشوری تفاوت معنادار وجود دارد.

جدول ۷ مقایسه زوجی عوامل

H <sub>0</sub>	سطح معناداری	t	زوج عوامل مورد مقایسه
فرض نبود تفاوت معنادار			
رد	۰/۰۰۲	-۳/۳۸	شکل و محتوای قانون- مجریان قانون
رد	۰/۰۰۰	-۴/۶۴۸	شکل و محتوای قانون- نظارت
رد	۰/۰۰۱	-۳/۸۴۳	شکل و محتوای قانون- ابزارها و پیش‌نیازها
عدم رد	۰/۱۷۸	-۱/۳۷۶	مجریان قانون- نظارت
عدم رد	۰/۵۳۴	-۰/۶۲۸	مجریان قانون- ابزارها و پیش‌نیازها
عدم رد	۰/۷۰۸	۰/۳۷۸	نظارت- ابزارها و پیش‌نیازها

چنان‌که از جدول ۷ پیداست، اختلاف معنادار بین اهمیت مانع شکل و محتوای قانون با سه عامل دیگر تبیین شده است که در مجموع این تفاوت‌ها سبب تبیین اولویت متفاوت بین عوامل شده است. بین سه عامل نظارت، ابزارها و پیش‌نیازها و مجریان قانون اگرچه تفاوت‌هایی وجود دارد، اما معنادار نیست و در واقع اهمیت هر سه عامل یکسان ارزیابی شده است.



## ۱۴- نتیجه‌گیری

نتایج حاصل از بخش توصیفی داده‌ها نشانگر آن است که بیش‌ترین مشکلات بر سر اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری ناشی از عدم سازمان‌دهی و هماهنگی بخش‌های اقتصادی، سیاسی و فرهنگی؛ عدم آموزش، آگاهی بخشی عمومی و فرهنگ‌سازی برای اجرای قانون مذکور؛ عدم هماهنگی قانون با دانش و آگاهی‌های مسئولان؛ عدم رعایت شایسته‌سالاری در انتصاب مدیران و نیز ارزیابی شکلی و صرفاً براساس آمارگاهی اوقات متضاد و غیرشفاف و عدم ترکیب مناسب منابع است. در این خصوص مسائلی نظیر توجه نکردن به تحولات نظری در حوزه خدمات عمومی؛ جزئی و تفصیلی بودن بیش از حد قانون و محدود کردن آزادی عمل مجریان؛ وجود فساد اداری؛ وجود تشریفات متعدد و نبود شرایط سیاسی مناسب به عنوان مواردی که دارای اهمیت کم‌تر در ممانعت از اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری بوده‌اند، ارزیابی شده‌اند.

در مجموع و براساس آزمون تی تک نمونه‌ای، تنها عاملی که دارای وضعیت نرمال است شکل و محتوای قانون مدیریت خدمات کشوری است و بقیه عوامل شامل نظارت، ابزارها و پیش‌نیازها و مجریان قانون به عنوان موانع مهم تحقق قانون مدیریت خدمات کشوری شناخته شده‌اند. هر چند در نتایج میانگین رتبه‌ای اولویت عوامل مذکور به ترتیب از بیش‌ترین به کم‌ترین عبارت از نظارت، ابزارها و پیش‌نیازها، مجریان قانون و در نهایت شکل و محتوای قانون است و آزمون فریدمن وجود اختلاف معنادار بین عوامل را نشان داد، اما معناداری اختلاف تنها به دلیل اختلاف معنادار بین اهمیت مانع شکل و محتوای قانون با سه عامل دیگر است و بین سه عامل نظارت، ابزارها و پیش‌نیازها، و مجریان قانون اگرچه تفاوت‌هایی وجود دارد، اما معنادار نیست و در واقع اهمیت هر سه عامل یکسان ارزیابی شده است.

### ۱۴-۱- پیشنهادها

با توجه به نتایج تحقیق پیشنهاد می‌شود برای اجرای بهتر قانون به چند نکته زیر توجه شود:  
 ۱- با رویکرد ایجاد وحدت رویه و باور مشترک برای اجرای این قانون در تمام بخش‌های اقتصادی، نظامی- فرهنگی، سیاسی پیشنهاد می‌شود شورای هماهنگی کلان متشکل از نمایندگان سه قوه و نهادهای عمومی، غیردولتی و ستاد کل فرماندهی کل قوا برای اجرای

منظم و منسجم قانون ایجاد شود. نکته اساسی کلیدی این قانون اجرای بدون استثنا در تمام نهادها است که به معنای واقعی نظام هماهنگ پرداخت ایجاد شود، در عین حال نقش حاکمیتی- تصدی‌گری دولت به معنای حاکمیت و تعیین فرایند جذب نیروی انسانی عادلانه شود و نظام ارتقا و انتصاب براساس این قانون شکل گیرد و دولت الکترونیک توسعه پیدا کند و همه نهادها در مقابل مردم پاسخگو باشند.

۲- آگاهی مدیران و کارشناسان نسبت به ابعاد رویکرد این قانون و تکالیف و وظایف آن‌ها بسیار مهم است. از این رو معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی و مدیران آموزش تمام دستگاه‌ها باید بسته‌های مناسب آموزشی را برای مدیران عالی، میانی، عملیاتی و کارشناسان، متناسب با جایگاه آن‌ها تدوین و اجرا کنند. با این وجود آگاهی عمومی آحاد مردم به رویکرد این قانون، کاهش تصدی‌گری دولت و دعوت مردم به مشارکت بیشتر نیز به وسیله رسانه‌ها به‌ویژه رسانه ملی زمینه فرهنگ‌سازی و آگاهی عمومی را فراهم می‌کند.

۳- اجرای دقیق نظام‌های استخدام، آموزش، ارتقا، انتصاب، ارزیابی عملکرد به وسیله دستگاه‌ها و نظارت مؤثر دستگاه‌های نظارتی زمینه باور و اعتقاد به اجرای این قانون را فراهم می‌کند، به هر حال نظام بوروکراسی فعلی حافظ سیستم خود است و در برابر هرگونه تغییر مقاومت می‌کند، ایجاد فضای عمومی و نظارت مؤثر مجلس و نهادهای نظارتی باعث شکستن این مقاومت و تسریع در اجرای قانون می‌شود.

## ۱۵- پی‌نوشت‌ها

1. Up-down
2. Down-up
3. Backward mapping
4. Goggin & et al

## ۱۶- منابع

- [۱] منجم‌زاده س. س.، رفیعی س. د. ح.، تجریشی م. ر: مدل ارزیابی کارآمدی مواد و احکام لایحه برنامه پنجم توسعه؛ تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۸.
- [2] Baum L. ; "Implementation of judicial decisions: An organizational Analysis"; 4

- American Politics Quarterly* 86, 1976.
- [3] Bullock C. S. III ;"The office of civil rights and implementation of desegregation programs in the public schools"; 8 *Policy Studies Journal* 597, 1980.
- [4] Rosenbaum N. ; "Statutory structure and policy implementation: The case of wetlands regulation ;8 *Policy Studies Journal* 575, 1980.
- [5] Johnson C. A., Canon B. C. ;"Judicial policies: Implementation and impact"; Washington, DC: *Congressional Quarterly Press*, 1984.
- [6] Elmore, R. F. ; "Instruments and strategy in public policy" ;7 *Policy Studies Review* 174, 1987.
- [7] Fernandez S.; Hal G. R.;"Managing successful organizational change in the public sector"; *Public Administration Review*, March and April 2006.
- [8] هاوالت م؛ ام. رامش؛ مطالعه خط‌مشی عمومی؛ تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۸۰.
- [9] O'Toole L., J. JR. ;"Policy recommendations for multi-actor implementation: An assessment of the field"; 6 *Journal of Public Policy* 181, 1986.
- [10] Pressman J. L., Wildavsky A. B.; Implementation, 3rd ed. Berkeley: University of California Press, 1984.
- [11] Montjoy R. S., O'Toole JR. L. J. ; "Toward a theory of policy implementation: An organizational perspective"; 39 *Public Administration Review* 465, 1979.
- [12] Van Meter D. S., Van Horn C. E.; "The policy implementation process: A conceptual framework"; 6 *Administration and Society* 445, 1975.
- [۱۳] گیوریان ح؛ ربیعی مندجین م. ر؛ تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی، تهران: انتشارات یکان، ۱۳۸۴.
- [14] Sabatier P., Mazmanian D.; "The conditions of effective implementation: A guide to accomplishing policy objectives" ; 5 *Policy Analysis* 483, 1979.
- [15] Sabatier P., Mazmanian D.;"Conceptual framework" ;8 *Policy Studies Journal* 538, 1980a.
- [16] Sabatier P., Mazmanian D.; "Symposium on successful policy implementation", 8 *Policy Studies Journal* 531, 1980b.



- [17] Sabatier P., Mazmanian D.; *Implementation and public policy*; Glenview, IL: Scott, Foresman and Company, 1983.
- [18] Brynard P.; "Policy implementation: Lessons for service delivery"; *Journal of Public Administration*, Vol. 40, No 4.1, December 2005.
- [19] Berg K.; *Implementing chicago's plan to transform public housing*. Prepared for: The changing face of metropolitan Chicago ; Conference on Chicago Research and Public Policy, May 12, 2004.
- [۲۰] الوانی س. م.؛ تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی؛ تهران: انتشارات سمت، چاپ یازدهم، ۱۳۸۵.
- [21] Hjerm B., Porter D. O.; "Implementation structures: A new unit of administrative analysis"; 2 *Organization Studies* 211 و 1981
- [22] House R. J., Mitchell T. R.; "Path-goal theory of leadership"; 3 *Journal of Contemporary Business* 81, 1974.
- [23] Rainey H. G.; "Work motivation"; in R. T. Golembiewski (ed.), *Handbook of Organizational Behavior*, New York: Marcel Dekker, 1993.
- [24] Lemley E. C. , Gregory D. R.; *Implementing estorative justice by "Groping Along": A case study in program evolutionary implementation*"; *The Justice System Journal*, Vol. 23, No 2 ,2002.
- [25] Dinica V. ;The evolution of national policy implementation structures.
- [26] Matland R. E. ;"Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation"; *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, Vol. 5, No. 2., Apr. 1995.
- [27] Bardach E.; *The implementation game*; Cambridge, MA: The MIT Press, 1977.
- [28] Haider-Markel D. F.; "The politics of social regulatory policy: State and federal hate crime policy and implementation effort"; 51 *Political Research Quarterly*, 1998.
- [29] O'Toole L. J., JR.; "Research on policy implementation: assessment and prospects";10 *Journal of Public Administration Research and Theory* 233, 2000.
- [30] Rainey H. G., Steinbauer P.; "Gallopig elephants: Developing elements of a theory

of effective government organizations", *Journal of Public Administration Research and Theory* 1, 1999.

[31] O'Toole L. J., JR., Meier K. J.; "Modeling the impact of public management: Implications of structural context," *Journal of Public Administration Research and Theory* 505, 1999.

[32] Waterman R. W., Meier K. J.; "Principal-agent models: An expansion?"; *Journal of Public Administration and Research Theory* 173, 1998.

[33] Rogers-Dillon R. H., Skrentny J. D.; "Administering success: The legitimacy imperative and implementation of welfare reform"; *Social Problems* 13, 1999.

[۳۴] قلی‌پور ر.، غلام‌پور آهنگر ا.؛ فرایند سیاستگذاری عمومی در ایران؛ تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹.

[۳۵] بازرگان ع.، سرمد ز.، حجازی ا.؛ روش‌های تحقیق در علوم رفتاری؛ تهران: انتشارات آگاه، ۱۳۸۶.

[۳۶] دواس دی ای.؛ پیمایش در تحقیقات اجتماعی؛ ترجمه هوشنگ نایینی؛ تهران: نشر نی، ۱۳۸۴.

[۳۷] خلیلی‌شورینی س.؛ روش‌های تحقیق در علوم انسانی؛ تهران: مؤسسه انتشارات یادواره کتاب، ۱۳۸۳.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی