

شناسایی موانع عملیاتی شدن سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری مدظله العالی

نویسندگان: میثم لطیفی^۱، مجتبی کمیلی فرد^۲

تاریخ دریافت: ۹۶/۱۱/۲۴

تاریخ پذیرش نهایی: ۹۷/۲/۱۴

فصلنامه مطالعات راهبردی بسیج، سال بیست و یکم، شماره ۷۸، بهار ۱۳۹۷

چکیده

این پژوهش به بررسی موانع موجود بر سر راه عملیاتی شدن سیاست‌های کلی نظام اداری پرداخته و به دنبال پاسخ به این سؤال است که موانع عملیاتی شدن سیاست‌های کلی نظام اداری کدام‌اند؟ در این پژوهش از روش تحقیق کیفی و ابزار مصاحبه برای جمع‌آوری داده‌ها و تحلیل مضمون برای تجزیه و تحلیل داده‌ها استفاده شده است. در فرایند انجام این پژوهش با ۱۰ نفر از خبرگان دانشگاهی و اجرایی این حوزه مصاحبه انجام شد و پس از تحلیل مضمون متن مصاحبه‌ها ۱۷۴ مضمون پایه و ۱۲۰ مضمون سازمان دهنده استخراج شدند. در نهایت این پژوهش، مؤلفه‌هایی ۳۶ گانه در سه بعد موانع مربوط به طراحی و تدوین از جمله: غفلت از توجه به توانایی، امکانات و ظرفیت مجریان در مرحله تدوین خط‌مشی‌های کلان، عدم وجود دسته‌بندی منظم موضوعات و مسائل نظام اداری؛ موانع مربوط به اجرا از جمله: برخورد شعاری با سیاست‌های کلی، وجود مقاومت در برابر تغییرات، نبود ثبات مدیریتی؛ موانع مربوط به نظارت و ارزشیابی از جمله: فقدان شاخص‌ها و معیارهای مشخص برای نظارت و ارزشیابی دسته‌بندی شدند.

واژگان کلیدی:

خط‌مشی گذاری عمومی؛ سیاست‌های کلی نظام؛ سیاست‌های کلی نظام اداری؛
خط‌مشی‌های کلان؛ اجرا خط‌مشی

۱. دانشیار گروه دولتی، دانشگاه امام صادق علیه السلام latifi@isu.ac.ir

۲. دانش آموزخته رشته معارف اسلامی و مدیریت دولتی، دانشگاه امام صادق علیه السلام komeilyfard@isu.ac.ir

۱- مقدمه و بیان مسئله

در نظام اسلامی، ولی فقیه خطمشی‌های کلان را بر اساس مبانی اسلام و شناخت اقتضائات زمان و بهره‌گیری از ولایت خود، باهدف جریان یافتن در خطمشی‌ها و خطمشی‌های اجرایی^۱ تعیین می‌کند که بخشی از آن همان‌طور که در اصل ۱۱۰ قانون اساسی ذیل اختیارات ولی فقیه مطرح شده از طریق تدوین و ابلاغ سیاست‌های کلی با مشورت مجمع تشخیص مصلحت نظام تأمین می‌شود. از این رو تاکنون سیاست‌های کلی مختلفی با مشورت مجمع تشخیص مصلحت نظام تهیه و توسط مقام معظم رهبری مدظله‌العالی برای جریان یافتن در فرایندهای تصمیم‌گیری و اجرایی اداره کشور ابلاغ شده‌اند. از جمله آن‌ها، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (۱۳۹۲/۱۱/۳۰)، جمعیت (۱۳۹۳/۲/۳۰)، علم و فناوری (۱۳۹۳/۶/۲۹)، سلامت (۱۳۹۳/۱/۱۸)، تحول در نظام آموزش و پرورش (۱۳۹۲/۲/۱۰) و سیاست‌های کلی نظام اداری (۱۳۸۹/۱/۳۱) است.

اجرا و به ثمر نشستن خطمشی‌ها در سطوح مختلف، در همه جوامع و کشورهای جهان از اهمیت بالایی برخوردار است و هر چه سطح خطمشی، کلان‌تر و کلی‌تر می‌شود؛ تجلی آن در سایر خطمشی‌های سطوح پایین‌تر و اجرا حائز اهمیت بیشتری می‌شود. در نظام اداره کشور اسلامی نیز، همان‌طور که بیان شد تبعیت و پیروی از خطمشی‌های کلان ولایت فقیه و عملیاتی شدن این خطمشی‌ها در نظام خطمشی‌گذاری و اجرا، عاملی اصلی برای پیشرفت و تعالی جامعه اسلامی محسوب می‌شود.

اما نکته‌ای که همواره در فرایند جریان یافتن سیاست‌های کلی در خطمشی‌های خرد و اجرایی مشاهده می‌شود، این است که بخشی عظیمی از سیاست‌های کلی‌ای که توسط مقام معظم رهبری مدظله‌العالی ابلاغ می‌شوند منجر به عملیاتی شدن در فرایندهای بعدی خطمشی‌گذاری و اجرا نمی‌شود. این موضوع نشان‌دهنده عدم وجود اقتضائات لازم و هم‌چنین وجود موانعی در مسیر تحقق این امر، است؛ لذا بررسی موانع و آسیب‌های عملیاتی شدن خطمشی‌های کلان ابلاغی مقام معظم رهبری مدظله‌العالی در راستای توجه به مباحث ذکر شده، دارای اهمیت است.

پرداختن به شناسایی موانع و آسیب‌هایی که در فرآیند عملیاتی شدن این خطمشی‌های کلان اختلال ایجاد می‌کند امری مهم تلقی می‌شود. یکی از حوزه‌های اصلی در فرایندهای اداره کشور نظام اداری حاکم است که از اهمیت و اثرگذاری بالایی در اداره کشور برخوردار است؛ مقام معظم رهبری مدظله‌العالی در باب نظام اداری می‌فرماید:

1. management or working policy-(executive policies)



از جمله زمینه‌هایی که بعد از انقلاب تا امروز، با همه تلاشی که شده است، نتوانسته‌ایم در آن پیشرفت شایسته‌ای را به دست آوریم، زمینه نظام اداری متناسب با هدف‌های جمهوری اسلامی است.^۱

در این پژوهش سعی داریم که به بررسی و شناسایی موانع و آسیب‌های موجود بر سر راه عملیاتی شدن خط‌مشی‌های کلان ابلاغی مقام معظم رهبری مدظله‌العالی در حوزه نظام اداری و با تمرکز بر سیاست‌های کلی نظام اداری بپردازیم.

سیاست‌های کلی نظام اداری در سال ۱۳۸۹ و در ۲۶ بند توسط مقام معظم رهبری مدظله‌العالی، پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت ابلاغ شده است. عملیاتی شدن سیاست‌های کلی نظام اداری نیز همچون غالب سیاست‌های کلی همواره با مشکلات و موانعی روبه‌رو است و دستیابی به نتایج و اهداف آن را دچار مشکلاتی کرده است. همچنین بیانات و تذکرات مقام معظم رهبری مدظله‌العالی در این باب، نشان‌دهنده وجود موانع و چالش‌هایی در جهت عملیاتی شدن این سیاست‌هاست.

از جمله چیزهایی که من خوب است اینجا در سیاست‌های کلی یادآوری کنم، یکی سیاست‌های تحوّل نظام اداری است که تصویب هم شده، ابلاغ هم شده. ما واقعاً در زمینه مسائل اداری و نظام اداری دچار مشکلات و آسیب‌های دیرپا و مزمن هستیم. این سیاست‌ها مطرح شده، در مجمع تشخیص مورد بررسی قرار گرفته و ابلاغ شده، به نظر من سیاست‌های بسیار خوبی است، باید برای این‌ها برنامه اجرایی گذاشت و عملیاتی کرد که از جمله چیزهای بسیار مهم است که متأسفانه مانده، تأخیر هم شده است و به جریان نیفتاده.^۲

نظام اداری از جمله نظام‌هایی است که در اداره کشور بر بخش‌های مختلفی مانند اقتصاد، فرهنگ و... اثرگذار است و اصلاح و تحوّل در آن باعث اصلاح و پیشرفت در بخش‌های مختلف می‌شود. سیاست‌های کلی نظام اداری نیز به همین منظور در جهت اصلاح و تحوّل در نظام اداری تدوین و ابلاغ شده است که اثرات منفی عدم تحقق آن نه تنها بر نظام اداری بلکه بر سایر بخش‌های مهم کشور قابل تصور خواهد بود؛ یعنی مواردی مثل اصلاح فرهنگ سازمانی، عدالت در جذب و ارتقا، شایسته‌سالاری، برخورد با ارباب‌رجوع و ارتقا روحیه نوآوری و... مؤلفه‌هایی هستند که علاوه بر ارتقا سطح نظام اداری کشور باعث پیشرفت در سایر بخش‌های نیز می‌شوند.

به صورت مشخص هدف این پژوهش شناسایی موانعی است که عملیاتی شدن سیاست‌های کلی نظام اداری را با مشکلاتی مواجه کرده است و مانع تحقق کامل و

۱. بیانات در دیدار کارگزاران نظام ۱۳۷۸/۱۰/۴

۲. بیانات در دیدار رئیس‌جمهور و اعضای هیئت دولت ۱۳۹۲/۶/۶



ثمربخشی آن‌ها شده است تا از این طریق در جهت رفع این موانع قدم برداشت. از این رو سؤال این پژوهش را می‌توان این‌گونه بیان کرد:

• موانع عملیاتی شدن سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری مدظله‌العالی کدام‌اند؟

پیش‌از این، پژوهشی که مستقیماً به شناسایی موانع عملیاتی شدن سیاست‌های کلی نظام اداری پردازد؛ صورت نگرفته است؛ اما در ادبیات خط‌مشی‌گذاری عمومی و بحث اجرای خط‌مشی، پژوهش‌هایی با موضوع موانع اجرای خط‌مشی عمومی انجام شده است. این پژوهش‌ها بیشتر جنبه نظری داشته و با جهت‌گیری رفع موانع انجام نشده‌اند همچنین دسته‌بندی اجرایی‌ای برای پرداختن به رفع موانع ارائه ندادند. ولی وجه تمایز پژوهش حاضر با سایر پژوهش‌هایی که اشاره شد این است که این پژوهش با نگاه شناسایی موانع سیاست‌های کلی در حوزه خاص نظام اداری و در جهت رفع آن‌ها صورت گرفته و در نهایت دسته‌بندی‌ای مبتنی بر نگاه فرایندی سیاست‌گذاری از موانع ارائه می‌دهد که در جهت پرداختن به رفع موانع بسیار اثرگذار است. به این ترتیب مباحثی مثل بررسی و شناخت عواملی که مانع تحقق سیاست‌های کلی نظام اداری می‌شوند و همچنین پرداختن به رفع موانع موجود برای اجرای این سیاست‌ها و در نتیجه بهبود و رشد نظام اداری کشور از جمله فوایدی است که برای پژوهش حاضر می‌توان تصور کرد. در این پژوهش پس از گردآوری و مطالعه ادبیات موضوع و سابقه پژوهش، سعی شد تا از طریق مصاحبه با خبرگان علمی و اجرایی این حوزه نظرات ایشان در باب موانع عملیاتی شدن سیاست‌های کلی نظام اداری و نحوه ساماندهی آن‌ها در جهت بهبود جمع‌آوری شود.

۲- ادبیات نظری و پیشینه موضوع

۲-۱- ادبیات نظری

۲-۱-۱- نقش ولایت فقیه در خط‌مشی‌گذاری بر اساس قانون اساسی

با توجه به این که شکل‌گیری حکومت جمهوری اسلامی ایران بر اساس نظریه ولایت فقیه امام خمینی (ره) صورت گرفته است، اصل و اساس تدوین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز این نظریه فقهی - سیاسی می‌باشد. از این رو بخش‌هایی از قانون اساسی به صورت صریح و ضمنی به بحث ولایت فقیه و وظایف و اختیارات ایشان اشاره می‌کند. از جمله اصول قانون اساسی که به این بحث می‌پردازند اصول ۵، ۵۷، ۱۰۷، ۱۰۹ و ۱۱۰ می‌باشد.



جدول ۱. بخش‌هایی از قانون اساسی در باب موضوع ولایت فقیه

در زمان غیبت حضرت ولی عصر عجل‌الله‌تعالی فرجه‌در جمهوری اسلامی ایران ولایت‌امر و امامت‌امت بر عهده فقیه عادل و با تقوی، آگاه به زمان، شجاع، مدیر و مدبر است که طبق اصل یک‌صد و هفتم عهده‌دار آن می‌گردد. (اصل ۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران)	اصل ۵ قانون اساسی
قوای حاکم در جمهور اسلامی ایران عبارت‌اند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت‌امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند.	اصل ۵۷ قانون اساسی
<p>وظایف و اختیارات رهبر:</p> <p>۱- تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام.</p> <p>۲- نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام.</p> <p>۳- فرمان همه‌پرسی.</p> <p>۴- فرماندهی کل نیروهای مسلح.</p> <p>۵- اعلان جنگ و صلح و بسیج نیروها.</p> <p>۶- نصب و عزل و قبول استعفا: الف- فقهای شورای نگهبان؛ ب- عالی‌ترین مقام قوه قضائیه؛ ج- رئیس سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران؛ د- رئیس ستاد مشترک؛ ه- فرمانده کل سپاه پاسداران انقلاب اسلامی؛ و- فرماندهان عالی نیروهای نظامی و انتظامی.</p> <p>۷- حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه.</p> <p>۸- حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست، از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام.</p> <p>۹- امضای حکم ریاست جمهوری پس از انتخاب مردم، صلاحیت داوطلبان ریاست جمهوری از جهت دارا بودن شرایطی که در این قانون می‌آید باید قبل از انتخاب به تأیید شورای نگهبان و در دوره اول به تأیید رهبری برسد.</p> <p>۱۰- عزل رئیس‌جمهور با در نظر گرفتن مصالح کشور پس از حکم دیوان عالی کشور به تخطف وی از وظایف قانونی، یا رأی مجلس شورای اسلامی به عدم کفایت وی بر اساس اصل هشتاد و نهم.</p> <p>۱۱- عفو یا تخفیف مجازات محکومین در حدود موازین اسلامی پس از پیشنهاد رئیس قوه قضائیه.</p> <p>رهبر می‌تواند بعضی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض کند.</p>	اصل ۱۱۰ قانون اساسی

۲-۱-۲- خط‌مشی‌گذاری عمومی

معنای لغوی خط‌مشی (policy)، اساسنامه، مرام‌نامه، روش و رویه است. اولین واژه‌ای که از policy به ذهن می‌رسد politics است به معنای سیاست. نقش اصلی دولت در جهان جدید، خط‌مشی‌گذاری عمومی است. دولت‌ها که دربرگیرنده قوه مجریه و مقننه هستند به خط‌مشی‌های عمومی شکل می‌دهند، آن‌ها را به اجرا درمی‌آورند و آنگاه به ارزیابی آنچه اجرا شده است می‌پردازند. به عبارتی خط‌مشی‌های عمومی



جهت‌گیری‌های کلی هستند که چگونگی عمل سازمان‌ها و مؤسسات دولتی را در آینده مشخص می‌سازند و معمولاً برای مقابله با یک مشکل و مسئله عمومی و به‌منظور حل آن پدید می‌آیند. (شریف‌زاده و همکاران، ۱۳۹۴، ص. ۱۰) قبل از این که به بیان تعریف خط‌مشی عمومی بپردازیم توجه به این نکته لازم است که ادبیات علم سیاست مملو از تعاریف مختلف و متعدد خط‌مشی عمومی است. تقریباً هر کسی که در موضوع خط‌مشی مطلبی نگاشته تعریفی نیز از خط‌مشی ارائه داده است. (دانایی فرد، ۱۳۸۸، ص. ۱۲۷) نتیجه اینکه تعریف خط‌مشی عمومی به‌روشنی کار ساده‌ای نیست و ارائه تعریفی جامع‌و‌مانع و هم‌چنین مورد توافق برای مفهوم خط‌مشی‌گذاری عمومی به‌آسانی امکان‌پذیر نیست. (الوانی، ۱۳۹۱، ص. ۷-۱۱)

خط‌مشی عمومی را به شکل‌های مختلف و در قالب الفاظ متفاوت تعریف کرده‌اند:

- به‌طور ساده می‌توان گفت خط‌مشی عمومی تصمیمی است که در قبال یک مشکل عمومی اتخاذ می‌شود.

البته باید در نظر داشت خط‌مشی صرفاً اتخاذ تصمیم نیست بلکه فرایندی است شامل تمام اقدامات که از زمان احساس مشکل شروع می‌شود و به ارزیابی نتایج حاصل از اجرای خط‌مشی ختم می‌گردد. (الوانی، ۱۳۹۱، ص. ۲) در ادامه سعی می‌کنیم که چند مورد از تعاریف دانشمندان علوم خط‌مشی را ارائه دهیم.

- دای^۱ مدعی است که خط‌مشی عمومی آن چیزی است که دولت‌ها انتخاب می‌کنند که انجام دهند یا انجام ندهند. (Dye, Thomas R, 2013, p. 3)

- آندرسون، خط‌مشی عمومی را سلسله اقدامات هدف‌دار توصیف می‌کند که توسط فرد یا گروهی از افراد قدرتمند و دارای مشروعیت خط‌مشی‌گذاری، برای مقابله و رفع یک مشکل عمومی شکل می‌گیرد. آندرسون معتقد است که این تعریف بر آن چیزی که واقعاً انجام شده در برابر آن چیزی که از قبل فقط تعیین شده است، تمرکز دارد، همچنین او بر این باور است که این تعریف تفاوت بین خط‌مشی و تصمیم را نشان می‌دهد به این‌گونه که خط‌مشی به‌عنوان یک انتخاب خاص از میان گزینه‌ها مطرح می‌شود. (ANDERSON, JAMES E, 2012, p.2)

- شفریتز^۲ نیز خط‌مشی عمومی یا سیاست عمومی را این‌گونه تعریف می‌کند یک سیاست عمومی عبارت است از سیاستی که از طرف عموم به‌وسیله حقوق عمومی به وجود آمده تا به دست اداره امور عمومی به اجرا درآید. (شفریتز و همکاران، ۱۳۹۰، ص. ۴۳)

1. Dye
2. Jay M. Shafritz



مطالعه ادبیات موجود خط‌مشی‌گذاری عمومی بیانگر این است که این رشته مطالعاتی از سه حوزه فرعی تحت عناوین؛ الف: فرایند خط‌مشی عمومی ب: تحلیل خط‌مشی عمومی ج: ارزشیابی خط‌مشی عمومی تشکیل شده است. (اسمیت و همکاران، ۱۳۹۲، ص. ۱۶) (ساباتیه، ۱۳۹۳، ص. ۱۲) ذکر این نکته لازم است که موضوع کلی این پژوهش یعنی شناسایی موانع اجرای سیاست‌های کلی از نظر حوزه مطالعاتی تا حد گسترده‌ای ذیل حوزه مطالعه فرایند خط‌مشی‌گذاری مطرح می‌شود. این محور از حوزه‌های مطالعاتی خط‌مشی عمومی به صورت کلی بر فرایند تدوین، اجرا و ارزیابی خط‌مشی‌ها تمرکز دارد و عناصر تأثیرگذار بر خط‌مشی‌های عمومی را مورد بررسی قرار می‌دهد. (الوانی و همکاران، ۱۳۸۰، ص. ۱۱۸).

۲-۱-۳- انواع خط‌مشی و اجرای آن

سیاست‌های کلی نظام‌اداری را می‌توان ذیل خط‌مشی‌های فراگیر قرار داد. خط‌مشی‌های فراگیر^۱ یا ابر خط‌مشی^۲ نسبت به سایر خط‌مشی‌های عمومی جنبه کلی‌تر و فراگیرتری دارند. این خط‌مشی‌ها حاوی پیش‌فرض‌ها، معیارها، الگوها و رهنمودهایی است که خط‌مشی‌های عمومی می‌بایست از آن‌ها تبعیت کنند. این خط‌مشی‌ها در واقع نوعی ابر خط‌مشی‌های جزئی و قابل تمایزند. خط‌مشی‌های فراگیر، آئینه تمام‌نمایی از ایدئولوژی‌ها، ارزش‌ها، شرایط اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی در یک جامعه خاص می‌باشند. (الوانی، ۱۳۹۱، ص. ۲۲-۲۴)

اجرای خط‌مشی عمومی سنگ‌زیرین اداره عمومی به حساب می‌آید. در گذشته، اجرا در فرآیند خط‌مشی‌گذاری چندان مورد توجه نبود. اغلب درخواست‌ها و نیازهای اجرایی در فرآیند خط‌مشی‌گذاری نادیده گرفته می‌شد و اکثر تصمیمات و خط‌مشی‌های دولتی بدون توجه به جنبه‌های اجرایی آن تهیه و تصویب می‌شد؛ اما امروزه اجرا جزو جدانشدنی و مکمل خط‌مشی عمومی محسوب می‌شود و تأثیر آن روی شکل‌گیری خط‌مشی اجتناب‌ناپذیر است. (رزقی رستمی، ۱۳۷۹، ص. ۵۱) از این رو «اجرا» به‌عنوان یک مرحله مشخص در فرایند خط‌مشی‌گذاری به رسمیت شناخته شده و مرحله‌ای منحصر به فرد گردیده است که معرف تبدیل یک ایده یا توقع برای اقدام باهدف رفع مشکلات اجتماعی می‌باشد. (حاجی پور و همکاران، ۱۳۹۴، ص. ۷) اجرای موفق و اثربخش خط‌مشی عمومی از دیدگاه دو تن از دانشمندان، ساباتیه و مازمانیان تحت شرایط پنج‌گانه زیر تحقق می‌یابد. (ساباتیه و همکاران، ۱۳۸۵، ص. ۱۰۶)



جدول ۲. شرایط اجرای اثربخش از دیدگاه ساباتیه و مازمانیان (ساباتیه و همکاران، ۱۳۸۵، ص. ۱۰۶)

شرایط پنج‌گانه اجرای موفق و اثربخش خطمشی عمومی از دیدگاه ساباتیه و مازمانیان	
پشتوانه تئوریک و ملی	• وجود چارچوبی نظری و مبنایی تئوریک مناسب و بی‌عیب برای وضع و اجرای خطمشی عمومی
بیان روشن هدف‌ها	• تعیین دقیق و آشکار هدف‌های بلندمدت و مأموریت‌ها • طبقه‌بندی مشخص هدف‌ها و مأموریت‌ها • اولویت‌بندی هدف‌ها و مأموریت‌ها
حمایت و پشتیبانی مالی	• پیش‌بینی منابع مالی سازمان‌های مجری خطمشی توسط قانون‌گذار
عدم ابهام در اجرا	• بدیهی و روشن بودن خطمشی عمومی برای مجریان • ابهام باعث سردرگمی و نیز طفره در اجرا می‌شود
توجه به اوضاع و احوال و شرایط سیاسی، اقتصادی و اجتماعی جامعه	• شرایط محیطی بر اولویت نسبی اهداف خطمشی عمومی اثرگذار است. • آگاهی از شرایط محیطی می‌تواند منجر به وضع خطمشی‌های کاربردی‌تر شود.

۲-۱-۴- موانع و چالش‌های اجرای خطمشی

هر کدام از اندیشمندان این حوزه متناسب با نگاه خود و گاهی با تمرکز بر حوزه خاصی از مسائل عمومی به تبیین و دسته‌بندی موانع و چالش‌های پیش روی اجرا و عملیاتی شدن خطمشی‌های عمومی می‌پردازند. برخی از این دیدگاه‌ها با بررسی موردی واقعی مختلف بیان شده‌اند و برخی دیگر بر اساس نظریات کلی خطمشی‌گذاری به تبیین موانع و چالش‌های اجرای خطمشی عمومی اقدام کرده‌اند.

جدول ۳. موانع و چالش‌های اجرای خطمشی عمومی

موانع اجرای خطمشی عمومی	پژوهشگر (سال)
فهم ناقص از مشکلات و مسائل نارسایی در بررسی میزان عمل‌پذیری تصمیمات ناتوانی مجریان در اجرای وظایف محوله	ریچارد المور، ۱۹۸۰
ناآگاهی و درک نادرست دستورها توسط مجریان عملی نبودن اجرای تصمیم مقاومت مجریان در اجرای خطمشی	جیمز اندرسون، ۱۹۸۲
موانع مربوط به ماهیت مسئله (شامل دشواری‌های فنی، تعدد اهداف، اندازه گروه هدف و تغییرات رفتاری ناشی از خطمشی در گروه هدف) موانع مربوط به اوضاع و احوال حاکم بر جامعه (شرایط سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و ظهور فناوری جدید) محدودیت‌ها و مشکلات مربوط به سازمان‌های مجری و مجریان خطمشی	هاولت و رامش، ۱۹۹۵



پژوهشگر (سال)	موانع اجرای خطمشی عمومی
کالیستا، ۱۹۹۵	ناکافی بودن منابع ابزارهای نامناسب انحراف ناشی از اهداف سیاسی، زدوبندهای سیاسی نارسایی طرح‌های اولیه (پیش‌بینی‌های نادرست) عدم تعهد لازم مجریان خطمشی
گان و هاگ وود، ۱۹۸۴	عوامل خارج از سازمان و غیرمترقبه زمان ناکافی و در دسترس نبودن منابع لازم و مناسب نبودن نظریه معتبر علت و معلولی عدم ارتباط مستقیم بین علت‌ها و معلول‌ها ارتباط بیش‌ازحد بین واحدهای اجرایی عدم درک و نبودن توافق در مورد اهداف مشخص نبودن وظایف و مسؤولیت‌های دستگاه‌های اجرایی و نبود هماهنگی لازم عدم درخواست مقامات و صاحبان قدر به اجرای کامل خطمشی عدم ارتباط و هماهنگی کامل بین عناصر مختلف اجرا
پالمبو و کالیستا، ۱۹۹۰	سیاست‌های نمادین نبودن مبنای نظری مناسب تغییرات سریع اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و نبود پویایی‌های لازم در دولت منابع ناکافی نبودن کاردانی لازم مجریان در استفاده از برنامه‌ها ساختارهای سازمانی نامناسب
خوزا، ۲۰۰۳	سیاست‌های غیرواقعی فقدان تخصص مدیریتی غیبت افراد هدایت‌گر فرایند هماهنگی ناکافی در اجرای خطمشی
انجمن مدیریت دولتی امریکا، ۲۰۰۲	موانع نهادی (هزینه زیرساخت‌ها؛ فقدان محرک‌های نوآوری؛ روشن نبودن رهنمودهای خطمشی) موانع مدیریتی (فقدان قابلیت‌های مدیریتی، ضعف مدیریت اطلاعات، دودلی و مقاومت از طرف رهبر سیاسی، مخالفت از سوی ذی‌نفعان حرف‌های نگرش منفی مدیران ارشد و میانی)
حفیظ خلید، ۲۰۰۱	نبود خلاقیت و نوآوری‌های لازم در مجریان جهت اجرای خطمشی‌ها بی‌توجهی به منافع گروه‌های ذی‌نفع عدم حمایت شهروندان اشتغال دولت به رفع دغدغه‌های سیاسی هم‌راستا نبودن برنامه‌های اجرایی دولت



موانع اجرای خطمشی عمومی	پژوهشگر (سال)
روشن نبودن وظایف و مسئولیت‌های دستگاه‌های اجرایی نبودن ارتباطات کافی بین دستگاه‌های اجرایی	مورتن اگبرگ، ۱۹۹۹
<p>ارتباطات و اطلاعات ناکافی غیبت منابع و تسهیلات کافی تمایلات، انگیزه‌ها و نگرش‌های مجریان ارزیابی اجراکنندگان از اجرای خطمشی و تضاد بین اجرا و منافع آن‌ها ساطع شدن خطمشی از سوی حکومت به جای گروه‌های هدف بی توجهی به متغیرهای اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و اداری عدم برخورداری مدیران از فضای حمایتی لازم برای تصمیم‌گیری ناکافی بودن حق و دستمزد مجریان نبود تخصص لازم در مجریان خطمشی‌های مبهم تعدد خطمشی‌ها تصمیم‌گیری متمرکز سازوکار ناهماهنگ عدم کنترل اطلاعات دریافتی هم‌راستا نبودن برنامه‌های اجرایی دولت‌ها بی توجهی به گروه‌های ذینفع عدم حمایت شهروندان اشتغال به رفع دغدغه‌های سیاسی تعدد و تداخل اختیارات مراجع خطمشی‌گذاری ناهم‌سویی اهداف خطمشی‌گذاران تعویق در اجرا کندی روند اصلاح خطمشی‌ها در دستگاه‌های اجرایی</p>	مکینده، ۲۰۰۵
هدف‌گذاری مبهم محدودیت‌های شناختی خطمشی‌گذاران محیط غیرقابل پیش‌بینی	کوئینگ، ۱۹۸۶
تعداد زیاد مشارکت‌کننده در اجرا وجود دیدگاه‌های مختلف مسیر طولانی برای اقدامات عملی بخش‌های متعدد دخیل و تصمیم‌گیر در اجرا و منابع رقیب	دنهارت
عوامل درونی (تعداد زیاد خطمشی‌ها، دشواری‌های فنی، گروه‌های هدف وسیع و متنوع) عوامل بیرونی (دگرگونی اوضاع اجتماعی و تغییرات سیاسی، نحوه سازمان‌دهی سازمان‌های مجری، منابع گروه‌های سیاسی و اقتصادی، حمایت و پشتیبانی خطمشی‌ها و عدم حمایت عمومی)	هاولت



پژوهشگر (سال)	موانع اجرای خط‌مشی عمومی
اگونوان، ۱۹۹۱	تعریف ناکافی اهداف (نبود شفافیت) انسجام درونی و سازگاری با دیگر اهداف سیاسی اهداف بسیار جاه‌طلبانه خط‌مشی انتخاب ساختار سازمانی نامناسب در اجرا بی‌انضباطی برنامه‌ها
برینکرهف، ۱۹۹۶	ناهماهنگی و ناسازگاری اجزاء درونی خط‌مشی‌ها
گارسیا زامور، ۱۹۸۰	محدودیت‌های ناشی از کمک‌ها و وام‌های خارجی ساختار اداری متمرکز تحریف بوروکراسی وبری
پاپیم دالیویدا، ۲۰۰۸	فقدان حمایت سیاسی منابع مالی محدود محدودیت‌های موجود در ظرفیت نهادی همکاری ضعیف در سطوح محلی
سو ژانگ و راینی، ۲۰۰۶	روشن و مشخص نبودن اهداف خط‌مشی عدم پویایی خط‌مشی بی‌توجهی به ظرفیت‌های اجرایی موجود
ساموئل استالی، ۲۰۰۶	تکیه بر نقش بازار و مکانیسم‌های اقتصادی و غلبه ابعاد سیاسی بر اقتصادی و غلبه مقامات رسمی بر نیروهای بازار عدم هماهنگی دغدغه‌های سیاسی با اهداف خط‌مشی فرایند قانون‌گذاری و تقنین نامطلوب در خط‌مشی‌گذاری عدم تدوین روشن اهداف در دسترس نبودن مکانیسم‌های اجرایی نبود حمایت سیاسی لازم عدم توانایی پردازش اطلاعات محدودیت دانش مجریان
لی، لای و فنچ، ۲۰۰۶	شفاف نبودن معیارهای ارزیابی اجرا مغرب نبودن برنامه ریزان مربوط واگرایی نقطه نظرات برنامه ریزان و متصدیان تفاوت اولویت‌های طرح مذکور با اولویت‌های بخش خصوصی



پژوهشگر (سال)	موانع اجرای خطمشی عمومی
جمع‌بندی موانع، دانایی فرد و همکاران، ۱۳۹۲	موانع مربوط به عوامل محیطی (شرایط و حمایت‌های اجتماعی، اقتصادی و سیاسی؛ حوادث غیر مترقبه فیزیکی، اجتماعی و سیاسی) موانع مربوط به ماهیت خطمشی (موانع مربوط به هدف‌گذاری و تعیین و تدوین خطمشی؛ موانع حقوقی و قضایی) موانع مربوط به مجریان، ذی‌نفعان و استفاده‌کنندگان از خطمشی موانع مربوط به سازمان‌های مجری (موانع مربوط به نظام اداری و بوروکراسی؛ موانع مربوط به منابع و ابزارهای اجرای خطمشی)
جمع‌بندی موانع، رجب‌بیگی، ۱۳۷۸	موانع ناشی از سیاست‌گذاری (هدف‌گذاری مبهم و غیرواقعی؛ نادرستی نظریه خطمشی؛ کمبود تعهد سیاست‌گذاران نسبت به اجرای خطمشی؛ نبود توافق همگانی بر خطمشی اتخاذشده) موانع ناشی از محیط (حوادث غیر مترقبه؛ کمبود زمان و منابع؛ کمبود حمایت‌های عمومی؛ فناوری مناسب) موانع ناشی از ساختار (نبود استقلال نسبی در ارکان اجرایی؛ مشخص نبودن وظایف و مسئولیت‌ها؛ کمبود ارتباطات؛ نبود نظام ارزیابی عملکرد)

گروهی از پژوهشگران با توجه به فضای داخلی نظام خطمشی‌گذاری در کشور اقدام به آسیب‌شناسی اجرای خطمشی عمومی در ایران کرده‌اند که نتیجه فعالیت پژوهشی آن‌ها در باب شناسایی چالش‌های اجرای خطمشی در ایران به صورت زیر می‌باشد (حاجی پور و همکاران، ۱۳۹۴، ص. ۱۶).

جدول ۴. چالش‌های اجرای خطمشی عمومی در ایران (حاجی پور و همکاران، ۱۳۹۴، ص. ۱۶)

ابعاد	مقوله	چالش‌ها
چالش‌های فضای خطمشی‌گذاری عمومی	خطمشی‌گذاران	نداشتن تخصص و دانش لازم
		تأکید بر منافع حزبی و گروهی
		غلبه بخشی‌نگری بر نگاه ملی
		افق زمانی کوتاه‌مدت خطمشی‌گذاران
		عدم اهتمام کافی به خطمشی‌گذاری
		عدم تعهد سیاست‌گذاران نسبت به اجرای خطمشی
		انحرافات ناشی از اهداف سیاسی و زدوبندهای سیاسی



چالش‌ها	مقوله	ابعاد
ائتلاف نامطلوب	فرایند خط‌مشی‌گذاری	چالش‌های فضای خط‌مشی‌گذاری عمومی
محیط خصمانه که اجازه ائتلاف مطلوب را نمی‌دهد		
هدف‌گذاری مبهم و غیرواقعی		
نادرستی نظریه خط‌مشی		
عدم شناخت درست مسائل و مشکلات		
ساده‌انگاری و پرداختن به جنبه‌های ظاهری قضایا (سطحی‌نگری)		
استفاده از الگوهای تقلیدی و وارداتی		
تعدد مراکز خط‌مشی‌گذاری	ساختار خط‌مشی‌گذاری	
ضعف تنقیح در نظام خط‌مشی‌گذاری		
نبودن نظام‌های اطلاعاتی و فنی قابل‌اعتماد		
نبودن افاق فکر و مشاوران آگاه به مسائل		
ضعف خط‌مشی‌پژوهی در هنگام تدوین خط‌مشی		
بی‌توجهی به ظرفیت و منابع مجریان		
ناهماهنگی بین خط‌مشی‌گذاران و مجریان		

علاوه بر این برخی از پژوهشگران با توجه به مورد خاصی در کشور اقدام به بررسی موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی کرده‌اند که در این قسمت از نوشتار سعی داریم نتیجه برخی از این پژوهش‌ها به شرح زیر ذکر کنیم:

جدول ۵. موانع اجرای خط‌مشی عمومی با تأکید بر حوزه مسئله خاص از خط‌مشی‌های عمومی در کشور

موانع اجرا	نام پژوهشگران	حوزه مسائل (مورد مطالعه)
عدم سازمان‌دهی و هماهنگی بخش‌های اقتصادی، سیاسی و فرهنگی	مرتضوی، مهدی؛ فروزنده دهکردی، لطف‌الله؛ زارع پور نصیرآبادی، فضل‌اله	موانع اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری
عدم آموزش، آگاهی بخشی عمومی و فرهنگ‌سازی برای اجرای قانون مذکور		
هماهنگی نداشتن قانون با آگاهی و دانش مسئولان		
عدم شایسته‌سالاری در انتصاب مدیران		
ارزیابی سطحی، شکلی و مبتنی بر آمار		



موانع اجرا	نام پژوهشگران	حوزه مسائل (مورد مطالعه)
نداشتن پشتوانه نظری منسجم و توجه نکردن به تحولات نظری در حوزه خدمات عمومی	مرتضوی، مهدی؛ فروزنده دهکردی، لطف‌الله؛ زارع پور نصیرآبادی، فضل اله	موانع اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری
جزئی و تفصیلی بودن بیش از حد قانون و محدود کردن آزادی عمل مجریان		
وجود فساد اداری		
وجود تشریفات متعدد		
نبود شرایط سیاسی مناسب		
موانع مفهومی و نگارشی قانون	پور کیانی، سلاجقه، زارع پور نصیرآبادی	
موانع مربوط به منطق، انسجام و واقع گرایی		
موانع مربوط به پشتوانه نظری		
موانع مربوط به ساختار و منابع		
موانع مربوط به محیط اجرای قانون		
موانع مربوط به کارکنان و مدیران	اعرابی؛ رزقی رستمی.	موانع اجرای خط مشی عمومی در حوزه صنعت
موانع مربوط به بازبینی و نظارت		
موانع مربوط به ماهیت خط‌مشی (موانع مربوط به هدف‌گذاری و تعیین خط‌مشی؛ موانع حقوقی)		
موانع مربوط به مجریان و استفاده‌کنندگان خط‌مشی (موانع مربوط به ویژگی‌های رفتاری مجریان؛ موانع مربوط به تخصص و مهارت مجریان؛ موانع مربوط به استفاده‌کنندگان خط‌مشی)		
موانع مربوط به سازمان مجری (موانع مربوط به نظام اداری و بوروکراسی؛ موانع مربوط به منابع و ابزارها)		
عوامل انسانی (ایدئولوژیک، رویکردی، اعتقادی، ادراکی، مهارتی، انسانی)،	قلی پور، دانایی‌فرد، امیری، عطاردی	عوامل قابل تعمیم عدم اجرای خط‌مشی‌های عمومی حوزه فرهنگ
عوامل غیرانسانی (عامل ساختاری، فرایندی، فنی، محیطی، نهادی)		



حوزه مسائل (مورد مطالعه)	نام بزه‌شگران	موانع اجرا
دلایل ایجاد شکاف خط‌مشی (موانع عمومی حوزه فرهنگ)	قلی پور، دانایی فرد، امیری، عطاردی.	دلایل مرتبط با فرایند خط‌مشی‌گذاری (نظام معیوب شناسایی مسئله؛ عدم تدوین دقیق و علمی خط‌مشی‌ها؛ عدم امکان ارزیابی دقیق خط‌مشی‌مشی‌ها؛ ایجاد سبک جدیدی از مدیریت در اجرای خط‌مشی‌ها؛ تقابل میان نظام خط‌مشی‌گذاری و نظام اجرا)
		دلایل مرتبط با ساختار خط‌مشی‌گذاری (ضعف ساختاری خط‌مشی‌گذاری؛ فقدان نگاه فرایندی؛ تنظیم نبودن افق زمانی خط‌مشی‌گذاری با تقویم سیاسی کشور؛ ضعف فناوریانه)

۲-۱-۵- نهادهای خط‌مشی‌گذاری عمومی در ایران

در جمهوری اسلامی ایران بر اساس قانون اساسی نهادهای رسمی خط‌مشی‌گذاری عبارت‌اند از سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه و شوراهای شکل گرفته طبق قانون اساسی مثل شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی. علاوه بر موارد ذکر شده می‌توان از شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز به‌عنوان نهادهای اثرگذار بر خط‌مشی‌گذاری عمومی در ایران نام برد.

۲-۱-۶- سیاست‌های کلی نظام

همه کشورها برای تحقق اهداف توسعه ملی دست به تدوین چشم‌انداز ملی، فرا سیاست‌های ملی، سیاست‌های ملی، راهبردهای ملی و ... می‌زنند. به عبارتی هر کشوری در جهت پیشرفت راهبردی خود دارای بسته اصلی سیاست‌های کلان و سیاست‌های عمومی کشور و راهبردهای مدیریتی کشور می‌باشد (دانایی فرد، ۱۳۹۰، ص. ۶-۷). در ایران نیز از موارد بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ معرفی مفهوم سیاست‌های کلی نظام (بند یک از اصل ۱۱۰ قانون اساسی^۱) به‌عنوان سیاست‌های کلان بود که مطابق آن تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام از وظایف و اختیارات رهبری شمرده شده است. (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران)

مراتب خط‌مشی عمومی یا سیاست‌های عمومی در ایران طبق مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام به گونه زیر است:

الف. سیاست‌های کلی: این سیاست‌ها برای تحقق آرمان‌ها و اهداف پس از مجموعه آرمان‌ها قرار می‌گیرند و حاوی اصولی هستند که آرمان‌ها را به مفاهیم اجرایی نزدیک می‌کنند و آن سیاست‌هایی هستند که در درون نظام عمل می‌نمایند، اعم از

۱. تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام.



قوای سه گانه، نیروهای مسلح، صداوسیما و هم‌چنین نیروهایی می‌باشند که در درون جامعه فعالیت دارند که شامل سیاست‌های کلی بخشی و فرا بخشی می‌شود. (معاونت پژوهش، اطلاع‌رسانی و بین‌الملل، ۱۳۹۴، ص. ۲۳)

ب. سیاست‌های اجرایی: مجموعه تدبیرها و سیاست‌هایی هستند که برای تحقق سیاست‌های کلی توسط قوای مختلف کشور و دستگاه‌های اجرائی به موجب و بر اساس مقررات قانونی تدوین می‌شوند.

ج. برنامه: طراحی عملی و وجه اجرای سیاست‌های اجرائی برای دوره مشخصی تدوین و تنظیم می‌شود.^۱ (معاونت پژوهش، اطلاع‌رسانی و بین‌الملل، ۱۳۹۴، ص. ۲۴)

سیاست‌های کلی نظام عبارت است از سیاست‌هایی که از سوی مقام معظم رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام مطابق بند یکم اصل ۱۱۰ قانون اساسی ابلاغ می‌شود و محورهای اساسی و بنیادی چگونگی اقدام توسط قوای سه گانه در آن‌ها تبیین شده است. (معاونت پژوهش، اطلاع‌رسانی و بین‌الملل، ۱۳۹۴، ص. ۱۰)

طراحی سیاست‌های کلی نظام، بر اساس آرمان‌ها و اهداف است و بدین ترتیب از یکسو نظر به آرمان‌ها و از سوی دیگر نظر به جنبه‌ها و مفهوم‌های اجرائی دارند. سیاست‌های کلی با توجه به تعریف آن و با عنایت به اینکه اصول و راهنمای تدوین سیاست‌های اجرائی را به دست می‌دهند باید از ویژگی‌های زیر برخوردار بوده تا بتوانند راهنمای سیاست‌های اجرایی باشند و آرمان‌ها را به مرحله اجرا نزدیک سازند (معاونت پژوهش، اطلاع‌رسانی و بین‌الملل، ۱۳۹۴، ص. ۲۵).

جدول ۶. ویژگی‌های سیاست‌های کلی نظام
(معاونت پژوهش، اطلاع‌رسانی و بین‌الملل، ۱۳۹۴، ص. ۲۴-۲۵).

ردیف	ویژگی	توضیح
۱	تفصیلی و تشریحی تر از آرمان‌ها بودن	درمقایسه‌با بیان‌های آرمانی، جنبه تفصیلی و تشریحی‌شان بیشتر باشد
۲	تبیین اصول کلی توزیع منابع و امکانات	اصول کلی تخصیص و توزیع منابع و امکانات کشور را با توجه به اولویت‌ها بیان نمایند
۳	ترسیم سیمای عمومی و کلی نظام	اجرای آن‌ها سیمای عمومی و کلی نظام را در زمینه‌های مختلف از جمله موقعیت ایران در جهان، امنیت در جامعه، معنویت، عدالت و برخورداری مردم از مواهب و نعمات موجود در ایران در مقاطع تاریخی مختلف ترسیم نماید
۴	تعیین اصول تدوین سیاست‌های اجرایی	اصول و راهنمای تدوین سیاست‌های اجرائی را به دست می‌دهند

۱. مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در مورد سیاست‌های کلی مورخه ۱۳۷۶/۱۰/۱۳ - بند یک



ردیف	ویژگی	توضیح
۵	فراگیر بودن	سیاست‌های کلی، فراگیر و جامع‌نگرند و کل نیروهای موجود و فعال در جامعه را دربر می‌گیرند و اصول راهنما را در خصوص مسائل اجرایی مربوط به همه نیروها و هریک از نیروها، مورد توجه قرار می‌دهند و در حقیقت به‌گونه‌ای طراحی می‌شوند که نتیجه کار این نیروها هماهنگ و منسجم باشد.
۶	بیانگر خصوصیات اصلی و اساسی نظام	سیاست‌های کلی بیان‌کننده و نمایانگر آرمان‌ها، ارزش‌ها، فرهنگ، تمدن و دریافت‌های اصولی نظام در زمینه‌های اعتقادی، اقتصادی، اجتماعی و حقوقی، سیاسی، علمی و فرهنگی آن خواهند بود. بازتاب صحیح و عملی ارزش‌ها باشند
۷	پایداری	سیاست‌های کلی باید پس از تعیین و اعلام، در یک‌زمان معین و نسبتاً طولانی ثابت باشند تا آثار آن‌ها سیاست‌های اجرایی فرا بخشی و بخشی در برنامه‌ریزی و سپس اجرا ظاهر شوند.

۲-۱-۷- سیاست‌های کلی نظام اداری

سیاست‌های کلی نظام اداری در تاریخ ۱۳۸۹، ۱، ۳۱ توسط مقام معظم رهبری مدظله العالی در ۲۶ بند ابلاغ شده است. این سیاست‌ها دارای موضوعات متنوعی است که در آن مباحثی مثل نهادینه‌سازی فرهنگ‌سازمانی، عدالت محوری، شایسته‌سالاری، دانش‌گرایی در زمینه‌های مختلف سازمانی و فردی، چابک‌سازی سازمان‌ها، انعطاف‌پذیری، اثربخشی و کارایی فرایندها، توسعه نظام اداری الکترونیک، خدمات‌رسانی برتر، شفاف‌سازی و آگاهی بخشی نسبت به حقوق مردم از طریق انتقال اطلاعات صحیح، قانون‌گرایی و اشاعه فرهنگ مسئولیت‌پذیری اداری و اجتماعی، نهادینه‌سازی وجدان کاری، کارآمد سازی و هماهنگی ساختارها و شیوه‌های نظارت و کنترل نظام اداری، حمایت از روحیه نوآوری و ابتکار و اشاعه فرهنگ بهبود مستمر، ارتقای سلامت نظام اداری و رشد ارزش‌های اخلاقی، مورد تأکید قرار گرفته است. (میرمحمدی و همکاران، ۱۳۹۱، ص. ۱۶)

۲-۲- پیشنهاد پژوهش

در زمینه موانع عملیاتی شدن سیاست‌های کلی نظام اداری پیش‌از این پژوهشی به‌صورت مجزا انجام نشده است اما اگر بخواهیم به پژوهش‌هایی که به این موضوع نزدیک است و به بحث موانع اجرای خط‌مشی‌ها و سیاست‌ها پرداخته‌اند اشاره کنیم، می‌توانیم موارد زیر را بیان نماییم.



جدول ۷. پیشینه پژوهشی موضوع مقاله

نویسندگان (سال) - روش	اهداف و یا سؤالات اصلی	مهم ترین یافته‌ها
پورکیانی و همکاران (۱۳۹۳) روش تحلیل محتوا	شناسایی و اولویت‌بندی آسیب‌های وارده بر قانون مدیریت خدمات کشوری و موانع اجرای آن	موانع مربوط به منطوق، انسجام و واقع‌گرایی؛ ساختار و منابع؛ محیط قانون؛ مفهوم و نگارش؛ بازیابی و نظارت؛ کارکنان و مدیران و پشتوانه نظری، به ترتیب بیشترین تا کمترین اهمیت را به‌عنوان موانع اجرای اثربخش قانون مدیریت خدمات کشوری دارا هستند.
اعرابی، محمد؛ رزقی رستمی، علیرضا (۱۳۸۴) بررسی و مطالعه میدانی	آسیب‌شناسی اجرای خط‌مشی‌های صنعتی کشور	مهم‌ترین موانع اجرای خط‌مشی‌های صنعتی کشور عبارت‌اند از: فقدان خط‌مشی‌ها و سیاست‌های جامع صنعتی، فقدان شبکه اطلاعاتی کارآمد، عدم تطبیق مسئولیت‌های محوله با تخصص و دانش افراد
مرتضوی و همکاران (۱۳۹۱) توصیفی، پیمایشی و کاربردی	ارزیابی و اولویت‌بندی موانع اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری	شناسایی موانع در چهار دسته موانع مرتبط با شکل و محتوای قانون، مجریان، نظارت بر اجرای قانون، ابزارها و پیش‌نیازها و اولویت‌بندی آن‌ها
قلی‌پور و همکاران (۱۳۹۴) نظریه‌پردازی داده بنیاد	دلایل و عوامل ایجاد شکاف خط‌مشی در فرایند خط‌مشی‌گذاری فرهنگی	دودسته عامل انسانی و غیرانسانی مطرح شد. مقوله‌های فرعی عامل انسانی عبارت بودند از: ایدئولوژیک، رویکردی، ادراکی، انتقادی، نیروی انسانی و مهارتی. مقوله‌های عامل غیرانسانی نیز به‌صورت: محیطی، فرایندی، نهادی، فنی و ساختاری پیشنهاد شده است
حاجی‌پور و همکاران (۱۳۹۴) مصاحبه و روش نظریه‌پردازی داده بنیاد	الگوی آسیب‌شناسی اجرای خط‌مشی عمومی در ایران	تصویر کاملی از چالش‌های فضای خط‌مشی‌گذاری عمومی، چالش‌های فضای عمومی خط‌مشی و چالش‌های فضای اجرای خط‌مشی عمومی را ترسیم
منوریان (۱۳۹۴) نظریه‌پردازی داده بنیاد	ارتقای قابلیت و شایستگی مجریان خط‌مشی‌ها از طریق یادگیری خط‌مشی	عوامل بازدارنده اجرا شامل پیچیدگی مسئله، کمبود حمایت و منابع و کمبود احساس نیاز و اطلاعات می‌شود و عوامل پیش‌برنده اجرای موفق یادگیری خط‌مشی شامل فرایندها و ساختار مناسب، ظرفیت‌سازی (مهارتی)، نرم‌افزاری و سخت‌افزاری و احساس نیاز و حمایت است.
میرمحمدی و همکاران (۱۳۹۰) مصاحبه و تحلیل مضمون	مشکلات و چالش‌های نظام اداری	مسائل و مشکلات اداری را می‌توان در هفت بخش مدیریت منابع انسانی، ساختار، فرایندها، رویه‌ها، قوانین و مقررات، فرهنگ اداری و خدمت‌رسانی، الگوها و شیوه‌های مدیریتی، نوآوری و بهبود مستمر، فناوری اطلاعات و ارزیابی و نظارت بررسی کرد.



همان‌طور که ملاحظه شد در بین پژوهش‌های صورت گرفته در باب موانع اجرای سیاست‌ها، تاکنون پژوهشی در باب سیاست‌های کلی نظام اداری انجام نشده است که این خود وجهی از نوآوری پژوهش حاضر را نشان می‌دهد. نوآوری دیگری که در پژوهش حاضر نسبت به سایر پژوهش‌ها قابل بیان است احصاء کامل و دسته‌بندی موانع بر مبنای فرایند خط‌مشی‌گذاری و در جهت بهبود و رفع موانع می‌باشد.

در این قسمت ضمن بررسی و شناخت مفاهیم اولیه در بحث اجرا خط‌مشی و موانع اجرا و همچنین مشخص شدن جایگاه بحث در نظام خط‌مشی‌گذاری ایران، مفاهیم و مباحثی مطرح شد که مبنای شکل‌گیری سؤالات، پیش‌فرض‌ها و چارچوب فرایند مصاحبه‌ها در این پژوهش را نشان می‌دهد.

۳- روش پژوهش

روش پژوهش حاضر روش کیفی تحلیل مضمون می‌باشد و داده‌های موردنیاز با بهره گرفتن از ابزار مصاحبه نیمه ساختاریافته گردآوری می‌شوند. برای انجام این پژوهش ۵ گام اصلی انجام می‌شود که عبارت‌اند از: ۱- مطالعه و گردآوری ادبیات موضوع ۲- طراحی و انجام مصاحبه با خبرگان ۳- کفایت نظری مصاحبه‌ها ۴- انجام فرایند تحلیل مضمون متون مصاحبه‌ها ۵- شناسایی و دسته‌بندی موانع عملیاتی شدن سیاست‌های کلی نظام اداری.

تحلیل مضمون روشی برای شناخت، تحلیل و گزارش الگوهای موجود در داده‌های کیفی است. این روش، فرایندی برای تحلیل داده‌های متنی است و داده‌های پراکنده و متنوع را به داده‌های غنی و تفصیلی تبدیل می‌کند. تحلیل مضمون، صرفاً روش کیفی خاصی نیست بلکه فرایند است که می‌تواند در اکثر روش‌های کیفی به کار رود. (عابدی جعفری و همکاران، ۱۳۹۰، ص. ۱۵۱-۱۵۳)

همان‌طور که بیان شد؛ احصاء و شناسایی موانع اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری با روش تجزیه و تحلیل تحلیل مضمون و روش گردآوری داده مصاحبه خبرگانی نیمه ساختاریافته است. جامعه خبرگانی موردنظر برای این پژوهش شامل اساتید و اندیشمندانی هستند که در تدوین و اجرا سیاست‌های کلی نظام اداری نقش داشته‌اند یا به‌صورت خاص در این حوزه دارای تخصص بودند. برای انتخاب نمونه جامعه خبرگانی نیز از دو شیوه انتخابی یا هدفمند و شیوه نمونه‌گیری گلوله برفی استفاده شده است. زمانی که مضامین مستخرج از مصاحبه‌های صورت گرفته به حالت تکراری برسد، اصطلاحاً می‌گویند پژوهش به اشباع یا کفایت نظری رسیده است و انجام



مصاحبه‌ها متوقف می‌شود. در پژوهش حاضر نیز همان‌طور که در جدول زیر مشاهده می‌شود هرچه به مصاحبه دهم نزدیک می‌شویم از تعداد مضامین فراگیر جدید که در مصاحبه‌ها حاصل شده کاسته می‌شود یعنی در دو مصاحبه آخر مضمون فراگیر جدیدی استخراج نشده است و مضامین فراگیر مستخرج از مصاحبه‌های قبلی در حال تکرار هستند.

جدول ۸. اشباع نظری مصاحبه‌های انجام شده

مصاحبه‌ها	مضامین فراگیر	مضامین فراگیر استخراج شده جدید
اول	۲۲	۲۲
دوم	۹	۴
سوم	۵	۰
چهارم	۱۰	۳
پنجم	۷	۲
ششم	۱۶	۳
هفتم	۱۵	۰
هشتم	۸	۲
نهم	۴	۰
دهم	۸	۰

منطق نام‌گذاری مضامین استخراج شده به صورت مضامین پایه، سازمان دهنده و فراگیر می‌باشد. مضمون فراگیر در این پژوهش، بیان‌کننده موانع عملیاتی شدن سیاست‌های کلی نظام اداری است. بعد از جمع‌بندی و شناسایی موانع عملیاتی شدن سیاست‌های کلی نظام اداری موانع احصاء شده را در قالب جدولی برای اعتبارسنجی در اختیار خبرگان قراردادیم و مورد تأیید قرار گرفت.

۴- یافته‌های تحقیق

در نهایت پس از مصاحبه با ۱۰ نفر از خبرگان این حوزه با بهره گرفتن از روش تحلیل مضمون متون مصاحبه‌های انجام شده، اقدام به شناسایی موانع عملیاتی شدن سیاست‌های کلی نظام اداری کردیم. نمونه‌ای از جدول تحلیل مضمون متن مصاحبه‌های انجام شده را در نمای زیر می‌توان مشاهده کرد.



جدول ۹. نمونه جدول تحلیل مضمون متون مصاحبه‌ها

ردیف	کد	متن	مضمون پایه	مضمون سازمان دهنده	مضمون فراگیر
۲	I2	توی این قضیه هم یک مقدار زیادی فکر می‌کنم به این برمی‌گردد که چقدر این اهمیت هست.	عدم وجود اهتمام برای انجام سیاست‌ها	عدم وجود اهتمام و احساس وظیفه جدی برای اجرای سیاست‌ها	نبود عزم و تعهد سیاسی لازم از جانب مدیران عالی سازمان‌ها و ادارات
۳	I3	این‌ها خوب پیگیری هم نشده است توی نظام اداری پیگیری خاصی هم نشده باشد. من هم در ذهنم نیست که پیگیری خاصی شده باشد.	عدم پیگیری اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری	بی‌توجهی نسبت به نظارت و پیگیری اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری	فقدان سازوکار جامع و کارآمد نظارت و ارزشیابی بر اجرا و کم‌اهمیت شدن جایگاه نظارت و ارزشیابی
۴	I4	این تلقی وجود دارد که اجرای سیاست‌ها یعنی قانون نوشتن، آیین‌نامه نوشتن، به این که آن قانون و آیین‌نامه چطور اجرا می‌شود کسی توجه نمی‌کند این هم خودش یک مشکل است.	عدم توجه به سازوکار اجرای سیاست‌ها و قوانین	بی‌توجهی نسبت به سازوکار عملی اجرای سیاست‌ها و قوانین در سطوح مختلف	عدم تبیین سازوکار و چگونگی اجرای سیاست‌های کلی نظام (اداری)

پس از تجزیه و تحلیل مضامین استخراج شده از متون ۱۰ مصاحبه انجام شده، ۳۶ مضمون فراگیر به عنوان موانع عملیاتی شدن سیاست‌های کلی نظام اداری، ارائه شد. جدول زیر نشان دهنده این ۳۶ مضمون فراگیر و کدهای مشخص کننده آن‌هاست. در فرایند انجام تحلیل مضمون متون مصاحبه‌های انجام شده در این پژوهش، حدود ۱۷۳ مضمون پایه استخراج شد که با انجام فرایند تحلیل مضمون در نهایت همان‌طور که ذکر شد ۳۶ مضمون فراگیر تحت عنوان موانع عملیاتی شدن سیاست‌های کلی نظام اداری شناسایی شدند.

این ۳۶ مضمون فراگیر تحت عنوان موانع عملیاتی شدن سیاست‌های کلی نظام اداری بر اساس سه بعد منطقی، پیشنهادی و تأیید شده توسط خبرگان، یعنی موانع مربوط به تدوین و طراحی خط‌مشی‌های کلان، موانع مربوط به اجرای خط‌مشی‌ها و موانع مربوط به نظارت و ارزشیابی، تقسیم‌بندی شده‌اند.



جدول ۱۰. موانع عملیاتی شدن سیاست‌های کلی نظام اداری

ابعاد	موانع عملیاتی شدن سیاست‌های کلی نظام اداری
موانع ناشی از مرحله طراحی و تدوین خط‌مشی‌های کلان	غفلت از توجه به توانایی، امکانات و ظرفیت مجریان در مرحله تدوین خط‌مشی‌های کلان
	ابهام در جایگاه واقعی سیاست‌های کلی نظام در زنجیره اسناد قانونی کشور و ارتباطش با سایر قوانین
	عدم تبیین چالش‌ها و مسائل مدنظر سیاست‌های کلی برای کارگزاران و مجریان
	عدم ارائه مبانی و ادبیات نظری پشتوانه سیاست‌های کلی نظام (اداری) و تفسیرکننده آن‌ها به کارگزاران و مجریان
	عدم وجود دسته‌بندی منظم موضوعات و مسائل نظام اداری
	فقدان مطالعات اجرا پژوهی (مطالعات مرتبط با نحوه اجرای سیاست‌های عمومی) در سیاست‌گذاری عمومی
	جدا انگاشتن مراحل تدوین، اجرا و ارزشیابی خط‌مشی‌های کلان
	غفلت از توجه به ویژگی‌ها و زمینه‌های فرهنگی در تدوین خط‌مشی‌ها
	تعدد مراکز سیاست‌گذاری در حوزه نظام اداری
	عدم تعریف و تبیین عملیاتی سیاست‌های کلی نظام
موانع ناشی از مرحله اجرا	نبود اولویت‌بندی در ابعاد و مؤلفه‌های سیاست‌های عمومی
	نیروی انسانی ناکارآمد و بی‌توجهی نسبت به آموزش آن‌ها در جهت اجرای سیاست‌ها
	برخورد شعاری باسیاست‌های کلی
	وجود مقاومت در برابر تغییرات
	عدم توافق ساختاری و فرهنگی نظام اداری با خاصیت اصلاحی و تحولی سیاست‌های کلی
	عدم توجه به شرایط محیطی و ملاحظات اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و اقتصادی
	نبود عزم و تعهد سیاسی لازم از جانب مدیران عالی سازمان‌ها و ادارات
	نبود دید کلان و آینده‌نگرانه در سیاست‌گذاران میانی و اجرایی
	عدم تبیین سازوکار و چگونگی اجرای سیاست‌های کلی نظام (اداری)
	نبود تطابق، هم‌راستایی و انسجام بین سیاست‌های کلی و سایر قوانین و سیاست‌های حوزه مرتبط
	سیاسی شدن نظام اداری و سیاست‌گذاران سطوح اجرایی
	وجود چالش‌های انگیزشی در مجریان سیاست‌های کلی نظام (اداری)



هم‌راستا نبودن فرهنگ عمومی باسیاست‌های کلان	موانع نشست‌گرفته از مرحله اجرا
نبود اراده کافی در مجریان سطوح مختلف نسبت به اجرا سیاست‌های کلان به دلیل دخیل نبودن در تدوین آن‌ها	
عدم بهره‌گیری از ابزارهای متنوع و مناسب برای اجرا	
نبود نگاه کل‌نگر و یکپارچه به اجرا موضوعات مختلف سیاست‌های کلی نظام اداری	
تعدد و تنوع اهداف بازیگران و ذی‌نفعان خط‌مشی‌های کلان	
عدم ترجمه و گفتمان سازی سیاست‌ها در نهادهای مرتبط	
فقدان نظام اطلاعاتی جامع و دقیق	
فقدان هماهنگی و همکاری در مجریان مختلف سیاست‌های کلان	
ناکارآمدی ساختارهای تشکیلاتی	
نبود ثبات مدیریتی	
نگاه آرمانی و غیرعملیاتی به سیاست‌های کلی نظام اداری	
فقدان شاخص‌ها و معیارهای مشخص برای نظارت و ارزشیابی	موانع نشست‌گرفته از مرحله نظارت و ارزشیابی
فقدان سازوکار جامع و کارآمد نظارت و ارزشیابی بر اجرا و کم‌اهمیت شدن جایگاه نظارت و ارزشیابی	
نبود نظام مطالبه‌گری مبتنی بر افکار و رفتار عمومی	

۵- بحث، نتیجه‌گیری و پیشنهادها

۵-۱- بحث و نتیجه‌گیری

در نتیجه این پژوهش، پاسخ به سؤال پژوهش که موانع عملیاتی شدن سیاست‌های کلی نظام اداری کدام‌اند؟ این‌گونه مطرح می‌شود که موانع عملیاتی شدن سیاست‌های کلی نظام اداری در سه حوزه فرایندی، طراحی و تدوین، اجرا و ارزشیابی دسته‌بندی می‌شوند که از جمله موانع مربوط به حوزه طراحی و تدوین غفلت از توجه به توانایی، امکانات و ظرفیت مجریان، ابهام در جایگاه واقعی سیاست‌های کلی نظام در زنجیره اسناد قانونی کشور، عدم وجود دسته‌بندی منظم موضوعات و مسائل نظام اداری است. همچنین از جمله موانع مربوط به حوزه اجرا عبارت‌اند از: برخورد شعاری باسیاست‌های کلی، وجود مقاومت در برابر تغییرات، نیروی انسانی ناکارآمد و بی‌توجهی نسبت به آموزش آن‌ها در جهت اجرای سیاست‌ها. موانعی هم که در حوزه ارزشیابی و نظارت



مطرح شد عبارت‌اند از: فقدان شاخص‌ها و معیارهای مشخص برای نظارت و ارزشیابی. با توجه به نتایج به‌دست‌آمده می‌توان گفت که مسئله عملیاتی نشدن سیاست‌های کلی نظام اداری صرفاً محدود به مرحله اجرای سیاست‌ها و مجریان نیست بلکه این موضوع فرایندی درهم‌تنیده است که شامل مراحل متعدد قبل و بعد از مرحله اجرا می‌شود. همان‌طور که قبل از این هم بیان شد تقسیم‌بندی‌های متعددی برای موانع عملیاتی شدن خط‌مشی‌های کلان مطرح شده است که هرکدام ناظر به جنبه خاصی از موانع می‌باشد مثلاً انجمن مدیریت دولتی آمریکا تقسیم‌بندی موانع را بر اساس دو مقسم موانع نهادی و موانع مدیریتی بیان کرده است یا هاوالت مبنای تقسیم‌بندی خود را عوامل بیرونی و عوامل درونی مطرح کرده است. برخلاف پژوهش‌های کلی سابق، تقسیم‌بندی صورت گرفته در پژوهش حاضر همان‌گونه که ملاحظه شد، مبتنی بر جنبه فرایندی مراحل خط‌مشی‌گذاری می‌باشد. این نوع تقسیم‌بندی کمک بسیاری به بهبود و رفع این موانع می‌کند چراکه از این طریق می‌توان به متصدیان مربوط به هر بخش از فرایند، موانع شناسایی شده آن بخش را ارائه نمود تا در جهت رفع آن اقدام نمایند. نوآوری دیگر پژوهش حاضر نسبت به سایر پژوهش‌های این حوزه این است که فراتر از موانع مطرح شده در پیشینه پژوهش، ۳۶ مانع را به‌عنوان موانع عملیاتی شدن سیاست‌های کلی نظام اداری مطرح کرده است.

۵-۲- پیشنهادها

۵-۲-۱- پیشنهادهای راهبردی

ازجمله پیشنهادهای راهبردی که در این تحقیق می‌توان به آن‌ها اشاره کرد موارد زیر می‌باشد:

- با توجه به تعدد موانع و کافی نبودن منابع و امکانات برای رفع موانع عملیاتی شدن سیاست‌های کلی نظام اداری، لازم است؛ اولویت‌بندی‌ای برای این موانع صورت بگیرد.
- تحقیق و مطالعه بر روی سازوکار و ابزارهای اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری؛
- ارزیابی عملیاتی شدن و شناسایی موانع عملیاتی شدن سیاست‌های کلی نظام اداری در سازمان یا نهاد خاص مثلاً آموزش و پرورش و...؛
- بررسی دلایل و عوامل نبود عزم و تعهد مدیران عالی برای اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری و گونه شناسی این دلایل.



۵-۲-۲- پیشنهادهای کاربردی

- پیشنهادهای کاربردی که در پایان این تحقیق به آن‌ها اشاره می‌شود عبارت‌اند از:
- توجه به آموزش نیروی انسانی و طراحی آموزش‌ها در جهت کارآمدی و اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری؛
 - ایجاد و تقویت ثبات مدیریتی در سطوح گوناگون؛
 - دخیل کردن مجریان در تدوین و شکل‌گیری سیاست‌های کلان؛
 - لزوم طراحی نظام نظارت و ارزیابی اثربخش و تعریف شاخص‌ها و معیارهای آن.

۶- منابع

۶-۱- منابع فارسی

الف) مقاله‌ها

۱. اعرابی، محمد؛ رزقی رستمی، علیرضا. (۱۳۸۴). آسیب‌شناسی اجرای خط‌مشی‌های صنعتی کشور. سومین اجلاس بین‌المللی مدیریت.
۲. الوانی، سید مهدی؛ صراف‌زاده، اصغر. (۱۳۸۰). تحلیل عوامل مؤثر بر شکل‌گیری خط‌مشی‌های عمومی در جمهوری اسلامی. مطالعات مدیریت بهبود و تحول، تابستان ۱۳۸۰ (۲۹ و ۳۰)، ۱۱۷-۱۴۲.
۳. الوانی، سیدمهدی. (۱۳۸۷). خط‌مشی عمومی و اجرا. حقوق و مصلحت، زمستان ۱۳۸۷ (۱)، ۴۵-۵۸.
۴. پورکیانی، مسعود؛ سلاجقه، سنجر؛ زارع پور نصیرآبادی، فضل‌اله. (۱۳۹۳). تبیین موانع اجرای خط‌مشی با استفاده از بحث متمرکز گروهی (مورد مطالعه: قانون مدیریت خدمات کشوری). مدیریت سازمان‌های دولتی، زمستان ۱۳۹۳ (۹)، ۲۴-۷.
۵. حاجی پور، ابراهیم؛ فروزنده، لطف‌الله؛ دانایی‌فرد، حسن؛ فانی، اصغر. (۱۳۹۴). طراحی الگوی آسیب‌شناسی اجرای خط‌مشی عمومی در ایران. مدیریت نظامی، تابستان ۱۳۹۴ (۵۸)، ۱-۳۳.
۶. دانایی‌فرد، حسن. (۱۳۸۸). روش‌شناسی تدوین خط‌مشی ملی کارآفرینی کشور: چارچوبی مفهومی. توسعه کارآفرینی، زمستان ۱۳۸۸ (۶)، ۱۵۵-۱۲۵.
۷. دانایی‌فرد، حسن؛ ثقفی، عمادالدین؛ مشبکی اصفهانی، اصغر. (۱۳۸۹). اجرای خط‌مشی عمومی: بررسی نقش عقلانیت در مرحله تدوین خط‌مشی. مدرس علوم انسانی، زمستان ۱۳۸۹ (۶۹)، ۷۹-۱۰۶.



۸. دانایی فرد، حسن؛ کردنائیچ، اسدالله؛ مقدس پور، سعید. (۱۳۹۲). واکاوی عوامل کلیدی در عدم موفقیت برخی خط‌مشی‌های عمومی در ج.ا.ا: مطالعه خط‌مشی‌های مالیاتی کشور. مدیریت فرهنگ‌سازمانی، بهار ۱۳۹۲ (۱)، ۶۸-۳۳.
۹. قلی پور، رحمت‌اله؛ دانایی فرد، حسن؛ امیری، علی‌نقی؛ عطاردی، محمدرضا. (۱۳۹۴). مفهوم‌پردازی پدیده شکاف خط‌مشی در فرایند خط‌مشی‌گذاری فرهنگی. مجلس و راهبرد، بهار ۱۳۹۴ (۲۲)، ۹۱-۱۲۶.
۱۰. مرتضوی، مهدی؛ فروزنده دهکردی، لطف‌الله؛ زارع پور نصیرآبادی، فضل‌اله. (۱۳۹۱). ارزیابی و اولویت‌بندی موانع اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری. پژوهش‌های مدیریت در ایران، بهار ۱۳۹۱ (۱)، ۱۴۸-۱۳۱.
۱۱. میرمحمدی، سید محمد؛ ایزدخواه، محمدمهدی. (۱۳۹۱). به‌کارگیری مدل کارت امتیازی متوازن در ارزیابی اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری. چشم‌انداز مدیریت دولتی، پاییز ۱۳۹۱ (۱۱)، ۲۳-۱۵.

ب) کتاب‌ها

۱. اسمیت، کوین بی؛ دابلیو لاریمو، کریستوفر. (۱۳۹۲). درآمدی بر نظریه خط‌مشی‌گذاری عمومی. (ح. دانایی فرد، مترجم) تهران: صفار.
۲. الوانی، سید مهدی. (۱۳۹۱). تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی. تهران: سمت.
۳. الوانی، سید مهدی؛ شریف‌زاده، فتاح، (۱۳۹۱). فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی. تهران: دانشگاه علامه طباطبایی ره.
۴. پیروزمند، علیرضا. (۱۳۹۳). نظام معقول. قم: کتاب فردا.
۵. دانایی فرد، حسن؛ الوانی، سید مهدی؛ آذر، عادل، (۱۳۹۳). روش‌شناسی پژوهش‌های کمی در مدیریت: رویکردی جامع. تهران: صفار.
۶. دنهارت، رابرت بی. (۱۳۹۳). نظریه‌های سازمان دولتی. (س. الوانی و ح. دانایی فرد، مترجم) تهران: صفار.
۷. رجب‌بیگی، مجتبی. (۱۳۷۸). موانع دستیابی به اجرای کامل خط‌مشی‌های عمومی. فرایند مدیریت و توسعه، ۷۳-۸۴.
۸. رزقی رستمی، علیرضا. (۱۳۷۹). اجرا حلقه مفقود فرایند خط‌مشی عمومی. مدیریت دولتی، ۵۱-۶۲.
۹. ساباتیه، پل. ای. (۱۳۹۳). نظریه‌های فرایند خط‌مشی عمومی. (ح. دانایی فرد، مترجم) تهران: صفار.
۱۰. ساباتیه، پل؛ مازمانیان، دانیل، (۱۳۸۵). شرایط موفقیت در اجرای مؤثر سیاست‌ها: راهنمایی برای تحقق اهداف در سیاست‌گذاری عمومی. (م. پناهی و س. قاسمی نراقی، مترجم)



۱۱. شافریتز، جی‌ام؛ بریک، کریستوفر پی، (۱۳۹۰). سیاست‌گذاری عمومی در ایالات متحده آمریکا. (ح. ملک محمدی، مترجم) تهران: دانشگاه امام صادق علیه‌السلام.
۱۲. شریف‌زاده، فتاح؛ معدنی، جواد، (۱۳۹۴). مفاهیم اساسی و پیشرفته در خط‌مشی‌گذاری عمومی. تهران: نشر واژگان.
۱۳. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. (بدون تاریخ).
۱۴. معاونت پژوهش، اطلاع‌رسانی و بین‌الملل. (۱۳۹۴). سیاست‌های کلی: ابلاغیه‌های مقام معظم رهبری تا سال ۱۳۹۳. تهران: دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۱۵. هاوالت، مایکل؛ رامش، ام، (۱۳۸۰). مطالعه خط‌مشی عمومی. (ع. منوریان و ا. گلشن، مترجم) تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.

۶-۲- منابع لاتین

A) Articles

1. Egeberg, Morten. (1999). **The impact of bureaucratic structure on policy making.** Public Administration, 155-170.
2. Khalid, H. (2001). **Policy implementation models: the case of library and documentation services in Pakistan.** New library world, 87-92.
3. Makinde, T. (2005). **Problems of policy implementation in developing nations: The Nigerian experience.** Journal of Social sciences, 6-63

B) Books

1. ANDERSON, JAMES E. (2003). **Public Policymaking.** Stamford, CT: Cengage Learning; Wadsworth; Houghton Mifflin.
2. Dye, Thomas R. (2013). **Understanding public policy.** Boston: Pearson.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

