

## «مدیریت بهره‌وری»

سال سیزدهم - شماره پنجاه - پاییز 1398

ص ص: 235 - 253

تاریخ دریافت: 97/01/16

تاریخ پذیرش: 97/06/11

نوع مقاله: پژوهشی

# ارائه الگوی مشارکت کارکنان در اجرای خط‌مشی‌های عمومی شهرداری‌های کشور جهت ارتقای بهره‌وری

رستم قره داغی<sup>1</sup>  
دکتر مرتضی موسی‌خانی<sup>2\*</sup>  
دکتر کریم اله دانش‌فرد<sup>3</sup>  
دکتر حسن گیوریان<sup>4</sup>

## چکیده

مشارکت از دیر باز با زندگی انسان‌ها پیوستگی داشته و امروزه به‌عنوان مقوله اساسی در بوروکراسی مطرح است. از این‌رو، این پژوهش درصدد است به شناسایی مؤلفه‌های مؤثر بر اجرای خط‌مشی عمومی در حوزه شهرداری‌ها پرداخته، تا در نهایت به الگوی اجرای مشارکت کارکنان جهت ارتقای بهره‌وری نیروی انسانی در شهرداری‌ها دست یابد. پژوهش حاضر از بُعد هدف، کاربردی و از لحاظ روش، یک پژوهش آمیخته می‌باشد، ابتدا با استفاده مبانی نظری، مؤلفه‌های مشارکت کارکنان در اجرای خط‌مشی عمومی استخراج گردید و با اجماع نظرات 18 نفر از خبرگان حوزه مدیریت دولتی، خط‌مشی‌گذاری به روش گلوله برفی انتخاب و 10 مؤلفه و 58 مؤلفه شاخص مشارکت کارکنان در اجرا به روش دلفی شناسایی گردید. برای جمع‌آوری داده‌های پژوهش از پرسش‌نامه‌های محقق ساخته استفاده شده است که با استفاده از نتایج دلفی طراحی گردیده است، داده‌های مورد نیاز پژوهش از بین 223 نفر از شهرداران و مدیران که به روش خوشه‌ای از شمال غرب کشور به‌عنوان نمونه انتخاب گردیده بودند، جمع‌آوری شد. از روش‌های آمار توصیفی و استنباطی نظیر آزمون t، و همچنین از مدل‌یابی معادلات ساختاری به روش PLS استفاده گردید. با توجه به یافته‌های پژوهش، مؤلفه‌های رفتاری مجریان و تخصص و مهارت مجریان، ساختاری، مدیریتی و اجرایی، فرهنگی، گروهی، اقتصادی محیطی، حقوقی در مشارکت کارکنان در اجرای خط‌مشی عمومی اهمیت بیشتری دارند. در نهایت با لحاظ نظرات خبرگان و نتایج و پیشنهادهای پژوهش الگوی اجرایی جهت مشارکت بهتر کارکنان در اجرا خط‌مشی‌های عمومی ارائه گردید.

**واژه‌های کلیدی:** مشارکت کارکنان، اجرای خط‌مشی، بهره‌وری، شهرداری‌ها

1- دانشجوی دکتری گروه مدیریت دولتی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

2- استاد گروه مدیریت دولتی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران (نویسنده مسؤؤل) [mousakhani@srbiau.ac.ir](mailto:mousakhani@srbiau.ac.ir)

3- استاد گروه مدیریت دولتی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

4- دانشیار گروه مدیریت دولتی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

## مقدمه

اجرای مناسب خطمشی از زمان‌های دور تا به امروز در حوزه اداره امور مطرح بوده و از گذشته تاکنون سنگ زیرین آن محسوب می‌شده است ویلسون اولین دانشمند بزرگ اداره امور عمومی، بحث در مورد اداره را در سال 1887 مطرح و آن را با مفهوم اجرا به یک معنی به کار برد (استیلمن، 1996) اگر چه اجرای خطمشی و برنامه‌ها، همیشه محور اصلی و وظیفه مهم اداره کنندگان اداره امور عمومی را تشکیل می‌داد، ولی در چهار دهه اخیر توجه ویژه‌ای به این موضوع شده است به طوری که در طی سال‌های گذشته مجلات حرفه‌ای و تخصصی زیادی در زمینه اجرای خطمشی به رشته تحریر درآمد و محققین بسیاری در این حوزه مشغول به فعالیت شده، به ارائه دیدگاه‌ها و متدولوژی‌های خود در این زمینه پرداختند تا اوایل 1970 مرحله اجرا مشکل‌آفرین تلقی نمی‌شود زیرا فرض بر این بود که بلافاصله با تنظیم خطمشی می‌توان آن را به اجرا درآورد، این تصور با انتشار کارهای پرسمن و ویلداوسکی درباره اجرای برنامه‌ها دستخوش تغییر شد. بررسی آن‌ها از برنامه‌های ایجاد شغل به نحوی که خطمشی گذران پیش‌بینی کرده بودند به اجرا درنیامده است (هاولت، 2001) بررسی‌های دیگر تأیید می‌کنند که شکست برنامه‌های جامعه بزرگ دولت جانسون تا سال 1968 در ایالت متحده امریکا و دست نیافتن به اهداف مورد نظر به دلیل وجود مشکلات در شیوه اجرای آن‌ها بوده است، تحقیقات در سایر کشورها نیز نتایج مشابهی را نشان می‌داد، مجموعه این مطالعات و بررسی‌ها منجر به توسعه شاخه‌های فرعی مرتبط با موضوع اجرا گردید و دانشجویان رشته‌های مدیریت و اداره عمومی را با ابهامات و سوالاتی در مورد تحلیل خطمشی‌های وضع شده و نقد برنامه‌های اجتماعی مواجه نمود. (جلیلی، 2014)

موفقیت خطمشی‌های عمومی و برنامه‌های دولت در خلأ و بدون توجه به جنبه‌های اجرایی آن امکان‌پذیر نخواهد بود. ناتوانی دولت‌ها در اجرای برنامه‌ها و خطمشی‌ها به خاطر این است که نه همه جنبه‌های واقعیت بلکه بخشی از واقعیت در نظر گرفته می‌شود. در برخی موارد مشکلات اجرا به این دلیل ممکن است ایجاد شود که خطمشی‌ها بر پایه آگاهی‌های ناقص و ناکافی از مسائل قرارداداشته و اهداف بر مبنای غیرعلمی بنیان نهاده می‌شوند. اما در بسیاری از مواقع ممکن است خطمشی‌ها درست وضع شوند ولی اجرا غلط و نادرست باشد. اجرای صحیح خطمشی می‌تواند منجر به استفاده درست از منابع محدود، کاهش دوباره کاری‌ها، اصلاح انتخاب‌های نامناسب و... گردد.

مشارکت مدیران و مجریان و همکاری آن‌ها با خطمشی‌گذاران در فرایند شکل‌گیری خطمشی اعم از تدوین تا تصویب و اجرا ضروری است، خطمشی‌گذاران باید تا آنجا که امکان دارد در فرایند اجرا مداخله نمایند و با پشتیبانی سیاسی از خطمشی و همچنین از مجریان، راه اجرای خطمشی را هموار سازند. گاهی اوقات خطمشی‌گذاران پس از تصویب خطمشی، آن را رها نموده و به امور دیگری سرگرم می‌شوند. بعضی از آن‌ها حتی ممکن است علاقه و حوصله مداخله در اجرا را نداشته یا با عنایت به نظر تفکیک قوا، سعی کنند، در اجرا مداخله ننمایند. این بی‌علاقگی و عدم حمایت خطمشی‌گذاران و رها نمودن خطمشی‌ها در مرحله اجرا سبب می‌شود آن خطمشی به خوبی اجرا نشود. تعهد شخصی و واقعی خطمشی‌گذاران نسبت به اجرای خطمشی یک ضرورت محسوب می‌شود. این تعهد به‌عنوان نیرویی توانمند عمل می‌کند که موجب تشویق، ترغیب و تحریک مجریان خواهد شد (طوسی، 1999).

لوگین در بخشی از یافته‌های خود در خصوص رابطه تعیین‌کنندگان خطمشی و مجریان بیان می‌کند که مشارکت‌کنندگان گاهی ضعیف ظاهر می‌شوند و قادر به اجرای مطلوب خطمشی‌ها نیستند. تحقیق مک لوگین نشان می‌دهد که مجریان در فرایند خطمشی به‌عنوان بازیگران اصلی و قطعی محسوب می‌گردند و تحت شرایط «سازگاری متقابل» آن‌ها می‌توانند در امر پذیرش و همکاری در اجرای برنامه تحت تأثیر قرار گیرند (ناکامارا، 1980). «جان گرین<sup>1</sup>» و «ون گراف<sup>2</sup>»، دو تن از محققین، اجرای موفقیت‌آمیز خطمشی‌ها را برآیند تعامل مناسب و عمل متقابل ارتباطی بین بازیگران خطمشی و گروه‌های هدف می‌دانند. این ارتباط می‌تواند موجب یادگیری و فراگیری بیشتر آن‌ها با خطمشی باشد و منجر به اجرای موفقیت‌آمیز آن گردد. در واقع با این تعامل، خطمشی‌ها می‌توانند روند مشروعیت خود را حفظ کرده و در قالبی دموکراتیک عمل کنند (گرین و گراف، 1996).

جیمز اندرسون علت‌های عمده جهت عدم اجرای صحیح خطمشی را عدم آگاهی و درک صحیح دستورها توسط مجریان، عدم توانایی مجریان نسبت به اجرای دستورها و مقاومت مجریان در اجرای دستورها و عدم احساس مسؤولیت مجریان نسبت به شغل خود می‌داند. (اندرسون، 1997)

---

1. Grin Jhon

2. Graaf

مجریان خطمشی اعم از خطمشی اعم از بخش دولتی یا خصوصی، باید از محتوای خطمشی، اهداف و فلسفه آن آگاهی داشته و نسبت به آن توجیه باشند. این آگاهی با رفع سوءتفاهم‌ها سبب کاهش مقاومت در برابر خطمشی و از طرف دیگر، سبب علاقه‌مندی در اجرا و تقویت حس تعهد و همکاری مجریان می‌گردد. گذر از مرحله شکل‌گیری خطمشی و آغاز مرحله اجرای آن، مستلزم تغییر در مسؤولیت‌های افراد سازمان‌های مسؤول است. در این مرحله مسؤولیت از عهده سیاست‌گذاران برداشته می‌شود و به عهده مدیران بخش‌ها و واحدهایی وظیفه‌ای و کارکنان آن‌ها گذاشته می‌شود. جابجایی مسؤولیت موجب می‌شود مسائلی در مرحله اجرا به وجود آید. به‌خصوص اگر خطمشی‌ها و چگونگی تدوین و تصویب آن‌ها موجب شگفتی و تعجب مدیران میانی و کارکنان آن‌ها شده باشد، برداشت یا تصویری که مدیران و کارکنان درباره منافع خود دارند بیشتر موجب تحریک و انگیزش آن‌ها خواهد شد، مگر این‌که منافع فردی و سازمانی با هم سازوکار باشند. بنابراین مشارکت مدیران بخش‌ها و واحد وظیفه‌ای در فعالیت‌های مربوط به تدوین و اجرای خطمشی امری ضروری است (دانش فرد، 2014).

مقدس‌پور و همکاران (2013) معتقدند که انتقادات بسیاری از چگونگی و نحوه اجرای خطمشی‌های عمومی در ایران وجود دارد، سیاست‌گذاران، پژوهشگران، شهروندان و حتی خود مجریان از نحوه اجرای خطمشی‌های عمومی ناراضی‌اند. به‌رحال همه دولت‌ها در برابر جامعه وظایفی را بر عهده دارند و برای انجام این وظایف لازم است خطمشی‌هایی تدوین شود. اجرای صحیح این خطمشی‌ها می‌تواند به نتایجی همچون توسعه کشور، رضایت عمومی شهروندان، افزایش سطح رفاه و قدرتمند شدن کشور منجر شود. همچنین عدم اجرای صحیح آن‌ها می‌تواند نارضایتی عمومی، کاهش سطح رفاه، عقب‌ماندگی کشور را در پی داشته باشد.

برخی بر این باورند که خطمشی‌ها به این دلیل با شکست مواجه می‌شوند که از ابتدا مبتنی بر برداشت نادرست از تمایلات و انگیزه‌های گروه هدف و یا نظریه‌های غلط در مورد ماهیت مشکل و یا ماهیت اصلی مشکل بوده‌اند، گرچه گفته شده که موفقیت یا شکست خطمشی، اغلب به رفتار سازمان‌های اداری مسؤول اجرا بستگی دارد (مارینتزا<sup>1</sup>، 1979). ولی همان‌طور که پالمبو و کالیستا (1990) گفته‌اند اجرای موفقیت‌آمیز خطمشی‌ها، همان‌قدر

پیامد مرحله تدوین خطمشی است که پیامد مسائل خاص اجرا و مسائل اداری است، اما به اشتباه گناه فقط بر عهده‌ی مجریان گذاشته می‌شود.

رزقی رستمی (2000) در مورد محدودیت‌ها و علل شکست اجرای خطمشی‌های عمومی معتقد است که علی‌رغم بحث‌های فراوانی که پیرامون اجرا به عمل آمده توجه به آن از حد رفع تکلیف فراتر نرفته و همچنان به‌عنوان مساله غامض و لاینحل باقی مانده است. نامبرده با الهام از هاوالت ورامش (1995) در مورد عواملی که محدودیت در اجرا را باعث می‌شود به ماهیت مساله شرایط محیطی و سازمان مجری اشاره می‌کند. مشکلاتی که در ارتباط با ماهیت مساله مطرح‌اند ممکن است دلایل فنی باشند، یعنی خطمشی وضع شده در مرحله اجرا ممکن است با مشکل فنی مواجه شود، همچنین بزرگی و کوچکی گروه هدف و ناهمگونی آن ممکن است اجرا را دچار مشکل کند.

اوضاع و احوال حاکم بر جامعه و نادیده گرفتن شرایط سیاسی، اقتصادی و اجتماعی و ظهور فناوری جدید می‌تواند اجرا را دچار مشکل کند. سرانجام، سازمان مجری یا دستگاه‌های مأمور اجرای قانون ممکن است نتواند یا نخواهد قانون را به‌درستی اجرا کند. حتی در مواقعی که قانون با نیت سیاسی مطلوب و در شرایط مناسب وضع می‌شود، باز ممکن است در مرحله اجرا با شکست مواجه شود. از جمله، وقتی که منابع ناکافی باشد، ابزار نامناسب و اشتباه انتخاب شود و طرح‌ها و پیش‌بینی‌ها به درستی صورت نگیرد (کالیستا، 1995).

مشکل عمده دیگری که در اجرای برنامه‌ها و خطمشی‌های عمومی در بعضی کشورهای جهان سوم وجود دارد، نارسایی حاصل از ساختارهای سازمانی متمرکز آن‌هاست. بی‌سوادی بالا نیز موجب تشدید تمرکزگرایی در ساختار اداری این کشورها می‌شود و این امر خود موجب بی‌اطمینانی فرادستان نسبت به صلاحیت فنی و تخصصی زیردستان در انجام امور محوله می‌شود (منوریان، 2015).

از موانع دیگر اجرا در این کشورها، ناتوانی کارگزاران و مجریان نظام در تحلیل خطمشی‌های عمومی و استفاده نکردن بهینه از منابع موجود است. معمولاً در کشورهای درحال توسعه سازمان‌ها چندوجهی هستند و بوروکراسی‌ها چندکاره هستند. این حالت چندوظیفه‌ای در اجرای خطمشی عمومی نیز باعث می‌شود نظام اداری رسالت و وظیفه اولیه‌اش را فراموش کند و از هدف اصلی خود دور شود (رزقی رستمی، 2000).

الوانی با استفاده از نظرات لیندبلوم، موانع موجود بر سر راه اجرای خطمشی‌های عمومی را عدم مشخص بودن خطمشی، معیارهای مختلف و متعارض اجرا، عدم انگیزه اجرایی مجریان، دستورها متفاوت، عدم صلاحیت و توانمندی مجریان، عدم کفایت منابع و امکانات اجرا، ساختارهای بوروکراتیک، گروه‌های ذی‌نفوذ می‌داند (منوریان، 2015).

با توجه به این که تحقیقات اندکی در حوزه خطمشی‌گذاری بخصوص در حوزه اجرا انجام شده است و بیشتر مطالعات انجام شده به بحث و ارزیابی اجرای خطمشی پرداخته شده و تحقیقات زیادی در حوزه موانع و آسیب‌شناسی صورت نگرفته است، و کارهای انجام شده در این خصوص بیشتر به ابعاد ساختاری اجرا پرداخته است و در خصوص نحوه مشارکت مجریان و کارکنان در فرایند اجرا و موانع عدم مشارکت کارکنان در کشور مطالعاتی انجام نشده لذا این مقاله در صدد دستیابی به الگوی مشارکت کارکنان در اجرای خطمشی‌های عمومی شهرداری‌ها می‌باشد؛ و نتایج این پژوهش می‌تواند جهت ارتقاء مشارکت و بهروری فردی کارکنان در اجرا به مجریان و شهرداران کمک نماید.

اعرابی و رزقی رستمی (2005) در مقاله‌ای تحت عنوان آسیب‌شناسی اجرای خطمشی‌های صنعتی کشور به موانع اجرای خطمشی‌های صنعتی پرداختند و در بخش کیفی با استفاده از نظر خبرگان و بر اساس جمع‌بندی نظرات و بر اساس جمع‌بندی نظرات به 10 موانع اصلی و 53 شاخص دست یافتند، که موانع اصلی عبارتند از موانع هدف‌گذاری، مجریان خطمشی، نظام اداری بوروکراسی، منابع و ابزارها، استفاده‌کنندگان خطمشی، تخصص و مهارت، ویژگی‌های رفتاری، سازمان مجری، ماهیت خطمشی.

پور کیایی و همکاران (2014) در مقاله‌ای به تبیین موانع اجرای خط مشی با استفاده از بحث متمرکز گروهی در بخش کیفی با استفاده از روش تحلیل محتوا به موانع اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری پرداختند و نتایج حاکی از آن است که این موانع عبارتند از: موانع مربوط به منطق، انسجام و واقع گرایی؛ ساختار و منابع؛ محیط قانون؛ مفهوم و نگارش؛ بازبینی و نظارت؛ کارکنان و مدیران و پشتوانه نظری، که برترتیب بیشتری تا کمترین اهمیت را دارا می‌باشد.

الوانی و بهرامی (2010) در مقاله‌ای به نقش آمادگی کارکنان در تحقق مدیریت مشارکتی پرداختند، و عوامل مؤثر برای تحقق مشارکت را شناسایی و از جمله شرایط لازم را آمادگی نیروی انسانی می‌داند.

رجبی دیوزم (2016) در مقاله‌ای به پیش‌نیازها و موانع مشارکت پرداخته است، به نظر ایشان پیش‌نیازهای مشارکت عبارتند از: فرهنگی، سازمانی می‌باشد که برای هر کدام شاخص‌های مربوط شناسایی و به ارائه راهکارهای افزایش مشارکت کارکنان پرداخته است. اصغری (2016) در رسالهٔ دکتری با هدف آسیب‌شناسی نظام ارزیابی عملکرد پارک‌های علم و فناوری در بخش کیفی و با بررسی مبانی نظری و تحلیل اسناد و مصاحبه عمیق با خبرگان و با استفاده از رویکرد داده بنیاد فهرستی از شاخص‌ها را شناسایی کردند که عبارتند از: دانش، آگاهی، مهارت، ویژگی‌های کارکنان، ارزش‌ها و تأمین منابع می‌باشد. حاجی زمانی (2005) در رسالهٔ دکتری با هدف آسیب‌شناسی اجرای خطمشی صنعتی با بهره‌گیری از ظرفیت کامل صنایع کوچک کشور و در بخش کیفی با مطالعه مبانی نظری و عوامل اصلی و فرعی به تحلیل شاخص‌ها پرداخته است، و به شناسایی موانع ساختاری، رفتاری، حقوقی، تخصص مجریان، ابزار اجرای خطمشی با استفاده از فن تحلیل شبکه پرداخته است.

با توجه به موارد فوق‌الذکر و با عنایت به این‌که شهرداری‌های کشور به دلیل ارتباط تنگاتنگ با شهروندان و به‌عنوان یک بوروکراسی خیابانی همواره کارکنان در اجرا با مسائل و مشکلاتی هم از نظر خطمشی‌های ابلاغی و هم از نظر روبرو شدن با مشکلات شهروندان و هم از نظر خصوصیات فردی مواجه‌اند، که در اجرا و مشارکت کارکنان بی‌تأثیر نیست لذا این مقاله درصدد ارائه الگوی مشارکت کارکنان در اجرای خطمشی‌های عمومی در حوزه شهرداری‌های کل کشوری باشد.

## ابزار و روش

پژوهش حاضر از بُعد هدف، کاربردی و از لحاظ روش، یک پژوهش ترکیبی (آمیخته) می‌باشد. در این پژوهش ابتدا با استفاده مبانی نظری، مؤلفه‌های مشارکت کارکنان در اجرای خطمشی عمومی استخراج گردید و با اجماع نظرات 18 نفر از خبرگان حوزه مدیریت دولتی، خطمشی‌گذاری به روش گلوله برفی انتخاب و 10 مؤلفه و 58 مؤلفه شاخص مشارکت کارکنان در اجرا به روش دلفی شناسایی گردید. برای جمع‌آوری داده‌های پژوهش از پرسش‌نامه‌ای محقق ساخته استفاده شده است که با استفاده از نتایج دلفی طراحی گردیده است. در مرحله کمی پژوهش با استفاده از یافته‌های پژوهش در بخش کیفی و جمع‌بندی نظرات خبرگان در زمینه ابعاد و مؤلفه‌های مشارکت کارکنان در اجرا پرسش‌نامه‌ای محقق

ساخته طراحی گردید. تا با جمع‌آوری داده‌های واقعی از جامعه آماری به روش پیمایشی، مدل فرضی پژوهش آزمون شده و الگوی مشارکت کارکنان در اجرا ارائه گردد. جامعه آماری این پژوهش شهرداران و مدیران شهرداری‌های کشور هستند؛ که داده‌های مورد نیاز پژوهش از بین 223 نفر که به روش خوشه‌ای از شمال غرب کشور به‌عنوان نمونه آماری پژوهش انتخاب گردیده بودند، جمع‌آوری گردید.

در این پژوهش برای تجزیه و تحلیل داده‌ها از مدل یابی معادلات ساختاری به روش PLS با استفاده از نرم‌افزار Smart-PLS برای برآورد ضرایب مسیر (Beta)، محاسبه معنی‌داری ضرایب مسیر، به دست آوردن آماره T از آزمون بوت استراب و آزمون مدل نهایی پژوهش استفاده شده است.

### یافته‌ها

برای ترسیم مدل مشارکت کارکنان، با استفاده از تئوری پژوهش در حوزه‌های مرتبط مدل مفهومی پژوهش ترسیم گردید و در این بخش این الگو با استفاده از داده‌های واقعی جمع‌آوری شده از جامعه آماری پژوهش، با استفاده از نرم‌افزار مدل‌سازی Smart-PLS مورد آزمون قرار گرفته و معنی‌داری و ضریب تأثیر هر یک از روابط تعیین گردید و روابط ارتباطی غیر مؤثر در چندین مرحله مورد بازبینی و اصلاح قرار گرفت تا مدل نهایی پژوهش احصا گردید.

در مرحله بعد، مدل و روابط بین اجرای آن (ابعاد یا متغیرهای مکنون پژوهش) با استفاده از الگوی معادلات ساختاری به روش PLS با استفاده از نرم‌افزار Smart-PLS مورد آزمون قرار گرفت تا ضرایب مسیر، مقدار آماره  $t$  هر یک از ابعاد در مدل ارائه شده برای مشارکت کارکنان مشخص گردیده و مدل با استفاده از داده‌های به دست آمده از جامعه آماری مورد آزمون قرار بگیرد.

اولین ماتریس خروجی نرم‌افزار ماتریس ضرایب مسیر و واریانس تبیین شده برای مسیرهای پژوهش و روابط بین مؤلفه‌های مشارکت کارکنان (متغیرهای مکنون) با مشارکت کارکنان را گزارش می‌کند. بررسی ضرایب همبستگی نشان می‌دهد که تمامی روابط مدل معنی‌دار بوده و قابل اجرا می‌باشد.

جدول زیر ضرایب مسیر بین هر یک از مؤلفه‌ها با متغیر مشارکت کارکنان در اجرا را نشان می‌دهد. بیشترین ضریب مسیر مربوط به رابطه تخصص و مهارت به میزان (0/885)



می‌باشد که نشان دهند ارتباط قوی بین این دو می‌باشد. و کمترین میزان رابطه مؤلفه اقتصادی به میزان (0/679) است.

جدول شماره 1: جدول ضرایب مسیر و روابط بین مؤلفه‌های مشارکت کارکنان

مؤلفه‌های	ضریب مسیر با میزان مشارکت
تخصص و مهارت	0/885
رفتار مجریان	0/861
ساختاری	0/805
مدیریتی و اجرایی	0/784
گروهی	0/733
فرهنگی	0/865
اقتصادی	0/679
محیطی	0/759
حقوقی	0/712

دومین ماتریس خروجی نرم‌افزار، ضرایب  $t$  یا ضرایب معنی‌داری است. این نتایج همانند آزمون  $t$  تفسیر می‌شوند؛ در نمونه‌های بالای 120 توزیع  $t$  مانند توزیع نرمال عمل می‌نماید، در این حالت مقادیر  $t$  باید در سطح اطمینان 90 درصد بزرگ‌تر از 1/64؛ در سطح اطمینان 95 درصد بزرگ‌تر از 1/96؛ و در سطح اطمینان 99 درصد بزرگ‌تر از 2/56 باشد (محسنین و اسفیدانی، 2014). بررسی ضرایب  $t$  مدل پژوهش نشان می‌دهد تمامی مسیرهای مدل طراحی شده بالا 2/56 بوده و در سطح 99 درصد معنی‌دار هستند. جدول زیر وضعیت آماره  $t$  تمامی مسیرهای طراحی شده مدل نشان می‌دهد.

جدول شماره 2: ضرایب t و سطح معنی‌داری مسیرهای روابط مدل

مسیرهای روابط مدل	ضرایب مسیر اصلی <sup>1</sup>	آماره t <sup>2</sup>	سطح معنی‌داری <sup>3</sup>
تخصص و مهارت ↔ مشارکت کارکنان	0/885	12/382	0/000
رفتار مجریان ↔ مشارکت کارکنان	0/861	9/847	0/000
ساختاری ↔ مشارکت کارکنان	0/805	11/102	0/000
مدیریت و اجرایی ↔ مشارکت کارکنان	0/784	8/054	0/000
گروهی ↔ مشارکت کارکنان	0/733	10/471	0/000
فرهنگی ↔ مشارکت کارکنان	0/865	11/414	0/000
اقتصادی ↔ مشارکت کارکنان	0/679	7/547	0/000
محیطی ↔ مشارکت کارکنان	0/759	6/741	0/000
حقوقی ↔ مشارکت کارکنان	0/712	9/217	0/000

### نیکویی برازش مدل

در مدل‌سازی معادلات ساختاری به کمک روش PLS برخلاف روش کواریانس محور (CB-SEM) شاخصی برای سنجش کل مدل وجود ندارد ولی شاخصی به نام نیکویی برازش (GOF) توسط تنناوس و همکاران (2005) پیشنهاد شد. این شاخص هر دو مدل اندازه‌گیری و ساختاری را مدنظر قرار می‌دهد و به‌عنوان معیاری برای سنجش عملکرد کلی مدل به کار می‌رود. این شاخص به‌صورت میانگین  $R^2$  و متوسط مقادیر اشتراکی به‌صورت دستی محاسبه می‌شود:

$$GOF = \sqrt{\text{Communality} \cdot R^2}$$

این شاخص، مجذور ضرب دو مقدار متوسط اشتراکی (Communality) و متوسط ضریب تعیین (R Square Average) است. از آنجا که این مقدار به دو شاخص مذکور وابسته است. حدود این دو شاخص بین صفر و یک بوده و تزلزل و همکاران (2009) سه مقدار 0/01، 0/25، و 0/36 را به ترتیب به‌عنوان مقادیر ضعیف، متوسط و قوی برای GOF معرفی نموده‌اند (همان منبع، 155).

- 
1. Original Sample (O)
  2. T Statistics (|O/STDEV|)
  3. P Values

مقدار متوسط شاخص مقادیر اشتراکی طبق فرمول زیر محاسبه می‌شود:

$$\text{Communality} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \text{Communality}_i$$

مقدار Communality محاسبه شده برای مدل پژوهش برابر است با 0/441.

مقدار متوسط شاخص ضریب تعیین به تعداد متغیرهای درون‌زای مدل طبق فرمول زیر

محاسبه می‌شود:

$$R^2 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n R_i^2$$

مقدار  $R^2$  محاسبه شده برای مدل پژوهش برابر است با 0/614.

طبق فرمول محاسبه GOF داریم:

$$\text{GOF} = \sqrt{0.441 * 0.614} = 0.52035$$

شاخص GOF این مدل تقریباً 0/520 به دست آمده است که از مطلوبیت قوی مدل

حکایت دارد.

ارائه مدل

در مراحل تکمیلی پژوهش و به‌منظور ارائه الگو با استفاده ادبیات پژوهش و نتایج وضعیت مشارکت کارکنان از نظر ابعاد و مؤلفه‌های مشارکت در اجرا مدل نهایی پژوهش در 9 بخش طراحی و آماده گردید. بخش‌های نه‌گانه مدل عبارتند از فلسفه، اهداف، زمینه‌ها، مبانی نظری، پشتیبان‌ها، آثار و نتایج، گام‌های اجرایی، زیر نظام‌ها و بخش مدل آماری که میزان تأثیر هر یک از ابعاد مشارکت در اجرا را نشان می‌دهد. در مرحله بعدی پژوهش، الگوی احصا شده برای تعیین درجه تناسب الگو و همچنین دریافت نظرات و پیشنهادها به متخصصان مرتبط با موضوع ارائه گردید؛ بدین منظور نظرات 30 نفر از متخصصان در قالب پرسش‌نامه درجه تناسب الگو دریافت گردید. پیشنهادها و نظرات ارائه شده برای هر بخش مدل توسط متخصصان بررسی شد و با توجه به دریافت نکات و پیشنهادها ارزشمند، در بخش‌های از مدل اصلاحات جزئی اعمال گردید.

در این مرحله به‌منظور تعیین درجه تناسب الگو با استفاده از آزمون  $t$  تک نمونه‌ای، اطلاعات جمع‌آوری شده از متخصصان مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت. نتایج این آزمون نشان می‌دهد تفاوت میانگین الگو ارائه شده در کلیه بخش‌ها با میانگین مورد انتظار در سطح خطای 1 درصد معنی‌دار است ( $P < 0/01$ ). بنابراین الگوی ارائه شده در بخش‌های فلسفه، اهداف، زمینه‌ها، مبانی نظری، پشتیبان‌ها، آثار و نتایج، گام‌های اجرایی، زیر نظام‌ها و بخش مدل آماری با اطمینان 99 درصد از نظر متخصصان مورد تأیید قرار گرفت است. جدول 3 نتایج آزمون  $t$  و میانگین هر یک بخش‌ها الگو را نشان می‌دهد.

جدول شماره 3: نتایج آزمون  $t$  برای ارزیابی تناسب الگو

بخش‌های مدل	مقدار $t$	سطح معنی‌داری	میانگین	اختلاف میانگین
درجه تناسب فلسفه الگو	11/527	0/000	8/27	3/267
درجه تناسب اهداف الگو	17/410	0/000	8/60	3/600
درجه تناسب زمینه‌ها الگو	25/382	0/000	9/10	4/100
درجه تناسب مبانی نظری الگو	11/565	0/000	8/40	3/400
درجه تناسب پشتیبان‌ها الگو	18/630	0/000	8/70	3/700
درجه تناسب آثار و نتایج	16/510	0/000	8/10	3/103
درجه تناسب گام‌های اجرایی الگو	20/262	0/000	8/47	3/467
نظام آموزش و پژوهش	31/308	0/000	9/33	4/333
نظام ارزیابی، نظارت و بازخورد	36/125	0/000	9/50	4/500
نظام اطلاع‌رسانی	44/316	0/000	9/62	4/621
نظام اداری	773/29	0/000	9/27	4/267
تخصص و مهارت مجریان	27/289	0/000	8/87	3/867
رفتاری مجریان	34/000	0/000	9/53	4/533
مدیریتی و اجرایی	41/268	0/000	9/63	4/633
ساختاری	16/237	0/000	8/33	3/333
گروهی	44/012	0/000	9/57	4/567
فرهنگی	20/421	0/000	9/20	4/200
اقتصادی	16/833	0/000	8/90	3/900
محیطی	31/269	0/000	9/37	4/367
حقوقی	29/171	0/000	9/13	4/133
درجه تناسب کل الگو	22/045	0/000	8/60	3/600

بخش‌های الگو

آماری



شکل شماره 3: الگوی اجرایی مشارکت کارکنان در اجرای خطمشی شهرداری‌های<sup>1</sup>

### بحث و نتیجه‌گیری

در این پژوهش با بررسی تجارب جهانی و مباحث نظری موجود با ارائه تعدادی مؤلفه از صاحب‌نظران خواسته شد تا ضمن بررسی مؤلفه‌های ارائه شده به بیان نظرات اصلاحی خود در زمینه این مؤلفه‌ها و ارائه مؤلفه‌های جدید برای مشارکت کارکنان در اجرای خطمشی عمومی اقدام نمایند که در نهایت نه مؤلفه و شاخص به‌عنوان مؤلفه‌های و شاخص‌های مشارکت کارکنان در اجرا مورد اجماع خبرگان قرار گرفت که با استفاده از آن،

#### 1- راهنمای مدل:

اعداد روی فلش‌های مدل آماری نشان‌دهنده ضرایب مسیر ابعاد بر مدیریت سبز می‌باشد.  
 اعداد داخل کادر با نشانه M نشان‌دهند میانگین نمره آن بخش در آزمون درجه تناسب الگو می‌باشد.  
 اعداد داخل کادر با نشانه Q<sup>2</sup> نشان دهند شاخص Q<sup>2</sup> بوده و نشان دهند میزان تبیین تغییرات متغیر وابسته به‌وسیله متغیر مستقل خودش می‌باشد.

پرسش‌نامه‌ای طراحی و از جامعه آماری، مدیران شهرداری‌های کشور اطلاعات مورد نیاز جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل گردید.

اولین نتیجه این پژوهش شناسایی مؤلفه‌ها و شاخص‌های مشارکت کارکنان در اجرا است. با توجه به این که اکثر پژوهش‌های انجام شده در این زمینه ناظر بر بحث اجرای خطمشی بود این بخش از نتایج پژوهش برای اولین بار به شناسایی مؤلفه‌ها و شاخص‌های مشارکت در اجرای خطمشی شهرداری محسوب می‌شود که با توجه به نقش نظام بوروکراسی در شهرداری‌ها جهت ارائه خدمات بهتر، با یک الگو علمی و مستند به‌کارگیری مشارکت کارآمد می‌تواند با استفاده از خطوط کلی و روند استقرار یک سیستم مدیریت مشارکتی متناسب با اجرا در این شهرداری‌ها تسهیل گردد.

نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که شهرداری‌های مورد مطالعه از نظر وضعیت مؤلفه‌های مشارکت در اجرا در وضعیت مطلوبی قرار ندارند و این به‌عنوان دومین نتیجه مهم این پژوهش می‌تواند به‌عنوان یک زنگ خطر برای سیستم شهرداری‌ها باشد تا نسبت به این وضعیت حساس شده و درصدد اصلاح وضعیت و بهبود شرایط باشند. نتایج تکمیلی این پژوهش نشان می‌دهد که در زمینه وضعیت موجود شهرداری‌ها در زمینه تخصص و مهارت، عوامل رفتاری، ساختاری و مدیریتی، فرهنگی، عوامل گروهی، محیطی و حقوقی در وضعیت نامطلوب می‌باشد.

سومین و مهم‌ترین نتیجه این پژوهش که حاصل مطالعات نظری، جمع‌بندی نظرات خبرگان خطمشی‌گذاری، تجزیه و تحلیل نظرات جامعه آماری و دریافت نظرات متخصصان حوزه‌های مرتبط با پژوهش است، ارائه یک الگو برای به‌کارگیری مشارکت موفق در اجرا می‌باشد. در این الگو با استفاده از تئوری پژوهش در فلسفه، اهداف، زمینه‌ها، مبانی نظری، پشتیبان‌ها، آثار و نتایج، گام‌های اجرایی و زیر نظام‌های مدل طراحی و نهایی شد. در بخش دیگر مدل رابطه مؤلفه‌های نه‌گانه و میزان تأثیر آن‌ها بر استقرار الگوی اجرای نظام مشارکت مورد آزمون قرار گرفت. با توجه به یافته‌ای پژوهش مباحث اقتصادی، تخصص و مهارت و عوامل گروهی و حقوقی در مشارکت کارکنان در اجرا اهمیت بیشتری نسبت به عوامل رفتاری و ساختاری و مدیریتی و محیطی دارند و دلیل آن‌ها از نظر محقق موضوع فردی و شخصی بودن مباحث است، چرا که کارکنان از سیستم شهرداری انتظار دارند که نیازهای آن‌ها برآورده شود و این مباحث ارتباط بیشتری با برآورد نیازهای آن‌ها دارد. و از نظر آنان عوامل دیگر در مرحله بعدی اهمیت قرار دارد. وجود شکاف بین وضع موجود و

مطلوب از نظر تخصص و مهارت در وهله اول به نظام جذب مربوط می‌گردد و سیستم نتوانسته کارکنان دانشی را به کارگیرد و در وهله دوم ناشی از سیاست‌های ناکارآمد منابع انسانی می‌باشد که نتوانسته با یک کارراهه شغلی صحیح آن‌ها را هدایت کند و متأسفانه تغییرات زیاد شهرداران و ایجاد جابجایی‌های غیر کارشناسی در بوروکراسی باعث شده که احساس بی‌میلی در کارکنان ایجاد شده و هم عوامل رفتاری و مشکلات روانی در کارکنان ایجاد و زمینه‌ساز فرهنگ سیاسی کاری به جای فرهنگ کاری گردد.

به‌طور کلی نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که در زمینه مشارکت کارکنان در اجرا باید به مسائل ساختاری توجه اساسی نمود، ساختارهای شهرداری‌ها فاقد انعطاف لازم بوده و متناسب با افزایش حجم شهرنشینی توسعه نیافته است.

به همین خاطر مدیریت شهرداری‌ها با حذف موازی کاری افزایش خدمات در بخش‌های مختلف بایستی بتواند نقش کارآمدی در اجرای قوانین داشته باشد، و تضاد قوانین بایستی تا حدی کاسته شده تا فرهنگ همکاری و همفکری جای فرهنگ خودرایی را در سیستم شهرداری بگیرد، تا از بروز مشکلات بین نهاد خطمشی‌گذار و سیستم بوروکراسی جلوگیری شود.

انتظار می‌رود، شهرداری‌های کشور با استفاده از نتایج این پژوهش بتوانند موفق به کاهش تعارضات، اصلاح قوانین و افزایش مهارت کارکنان و حس همکاری و افزایش راندمان کاری در بخش‌های مختلف به ارتقای نظام بوروکراسی و بهبود اجرا کمک نمایند. با توجه به این که اکثر افراد جامعه در شهرها ساکن بوده و از خدمات بوروکراسی‌های خیابانی نظیر شهرداری‌ها استفاده می‌نمایند به این خاطر افزایش روحیه مشارکت کارکنان می‌تواند به شکاف بین خطمشی و اجرا کمک نموده و باعث بهبود نظام اجرا گردد، و افزایش کارایی این بوروکراسی‌ها باعث مشروعیت نظام سیاسی نیز می‌گردد.

#### پیشنهادها

1- بررسی وضعیت موجود و مطلوب مشارکت کارکنان شهرداری‌ها در اجرای خطمشی‌ها در اکثر مؤلفه‌های مورد این پژوهش نشان می‌دهد که مدیران شهرداری‌ها آن‌طور که لازم است به اهمیت بحث مشارکت کارکنان و بهبود و اصلاح آن را درک نکرده‌اند، از این‌رو پیشنهاد می‌گردد ارزیابی جامعی از وضعیت موجود مشارکت در اجرا در بخش‌ها و حوزه‌های شهرداری‌ها به عمل آید تا اطلاعات جامع و دقیقی از وضعیت مشارکت

- کارکنان در اجرای خطمشی تهیه گردد، تا بر اساس وضعیت هر کدام از بخش‌ها، مدیران بتوانند در خصوص ارائه راهکارهای عملیاتی تصمیم بگیرند.
- 2- اجرای دقیق برنامه‌های ارتقای سطح مشارکت کارکنان و دستیابی به سطح مورد انتظار، مستلزم داشتن یک خطمشی موفق نظام پیشنهادها می‌باشد که بتواند یک سیستم کارآمد از نظام پیشنهادها را ایجاد کند. با توجه به اینکه نتایج این پژوهش نشان می‌دهد، شهرداری‌ها تقریباً خطمشی مدونی در این زمینه ندارند، لذا در این خصوص پیشنهاد می‌گردد به‌عنوان اولین اقدام در راستای مشارکت در اجرا به تدوین و تصویب خطمشی‌های جدید در جهت ایجاد سیستم پیشنهادها اقدام نمایند؛
- 3- با توجه به این‌که یکی از موارد کاهش مشارکت در شهرداری‌ها مؤلفه ساختاری می‌باشد، وجود ضعف در واحدهای مرتبط با مشارکت کارکنان جهت برنامه‌ریزی، استقرار، اجرا و پیگیری امور مدیریت مشارکتی کارکنان باعث از هم گسیختگی برنامه‌ها و در نتیجه عدم حصول نتایج قابل قبول شده است؛ لذا پیشنهاد می‌گردد دپارتمان یا یک بخش اختصاصی برای مطالعه نیازها و مسائل و مشکلات عدم مشارکت کارکنان در اجرای خطمشی در سازمان شهرداری‌های کشور اختصاص دهند؛
- 4- با توجه به این‌که یکی از موارد کاهش مشارکت در شهرداری‌ها، مؤلفه رفتاری می‌باشد. اکثر کارکنان در کلیه سطوح شهرداری فاقد استخدام پیمانی و رسمی می‌باشند که این عامل باعث سرخوردگی کارکنان و کاهش انگیزه‌های شغلی و مشارکتی آن‌ها شده است؛ لذا پیشنهاد می‌شود به‌عنوان یک اولویت سازمانی نسبت به تعیین تکلیف وضعیت استخدامی این کارکنان اقدام گردد؛
- 5- با توجه به این‌که یکی از مسائل مرتبط با مشارکت در اجرا، مؤلفه تخصص و مهارت کارکنان می‌باشد و شهرداری‌ها هم در خصوص آموزش ذی نفعان درون سازمانی مانند پرسنل، و کارگران و... باید برنامه‌ریزی نموده و هم در زمینه مهارت‌های نیروی انسانی بایستی اقداماتی انجام دهند، پیشنهاد می‌گردد در خصوص برگزاری دوره‌های آموزش تخصصی برای مدیران، پرسنل، کارگران برنامه‌ریزی و اقدام نماید؛
- 6- با توجه به نتایج این پژوهش ضعف اطلاع‌رسانی و عدم دسترسی به آمار و اطلاعات یکی از دلایل و آسیب‌های موجود در نظام مشارکت کارکنان می‌باشد، پیشنهاد می‌گردد شهرداری‌ها با راه‌اندازی ساز و کار اطلاع‌رسانی بروز و مبتنی بر تکنولوژی روزآمد، به ارائه اطلاعات کامل در خصوص استانداردها و آیین‌نامه‌ها و آمار اطلاعات مرتبط با



مدیریت امور کارکنان پرداخته در بخش‌های مختلف سازمان و بهره‌های مختلف زمانی، شاخص‌های اندازه‌گیری، سطوح استاندارد و ارزیابی عملکرد کارکنان و نیز اجرای درست خطمشی‌های ابلاغی و... پردازند؛ انعکاس و ارائه این داده‌ها، به افراد و بخش‌های مختلف سازمان در خودارزیابی و همچنین ارزیابی‌های درون‌سازمانی و برون‌سازمانی در راستای نظارت و ارائه بازخورد کمک می‌کند؛

7- با توجه به این‌که یکی از زمینه‌های کاهش مشارکت کارکنان مؤلفه مدیریتی می‌باشد، انتصاب مدیران شایسته و مدیریت کارآمد، از این‌رو انتخاب شهرداران کارآمد و به‌تبع آن مدیران کارا باعث ایجاد فضای مناسب کاری و زمینه‌ساز مشارکت بهتر کارکنان را در اجرا را فراهم می‌آورد؛ لذا پیشنهاد می‌گردد اعضای شورا به دور از سیاسی‌کاری و منافع شخص به انتخاب مدیران لایق در اجرا و تعامل سازنده با کارکنان اقدام نمایند.



## References

- Hamilton, I. L. (2000). A Review of Policy Implementation and International Treaty Implementation Literature.
- Anderson, J. E. (1997). In Public Policy-Making. Boston.
- Asghari, H. (2016). Pathology of Performance Evaluation System of Science and Technology Parks. Phd Thesis, Tehran: Islamic Azad University, (In Persian).
- Calista, D. (1995). Policy Implementation. New York: Mrist College.
- Daneshfard, K. (2013). Public Policy Making Process. Phd Thesis, Tehran: Islamic Azad University, (In Persian).
- Erabi, S. M., & Rostami, R. (2005). Pathology of Implementing Industrial Policies in Iran. 3rd International Conference on Management, (In Persian).
- Georg, D., & Mallery P. (2003). SPSS for Windows Step by Step: A simple Guide and Reference. Boston: Allyn & Bacon.
- Grin J., Graaf, D., & Van, H. (1996). Implementation as Communicative Action.
- Haji Zamani, M. (2005). Pathology of Implementing Industrial Policies. Phd Thesis, Tehran: Islamic Azad University, (In Persian).
- Howlett, M. (1995). Studying Public Policy: Policy Cycle and Public Subsystem. Oxford University.
- Jalili, S. (2013). Implementing Public Policies of the Islamic Republic of Iran. Phd Thesis, Tehran: Islamic Azad University, (In Persian).
- Lipsky, M. (1980). Streetlevel Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russel Sage Foundation.
- Moggadaspour, S., Danaeefard, H., & Kortaecheh, A. (2013). Analyzing the Key Factors in the Success of Some Public Policies in Islamic

- Republic of Iran. Journal of Administration of Organizational Culture, 11(1), (In Persian).
- Mohsenin, S., & Mohammad Rahim, E. (2014). Structural Equations Daneshfard, Karamollah, The Process of Public Policy Making. Tehran: Islamic Azad University, (In Persian).
- Monavvarian, A. (2015). Implementation and Evaluation of Public Policy. Tehran: Mehraban Publicatinon, (In Persian).
- Monavvarian, A., & Golshan, E. (2001). Public Policy Study. Tehran: Public Management Training Center, (In Persian).
- Nakamura, R. T., & Frank, S. (1980). The Politics of Policy Implementation.
- Pourkiani, M., Salajogheh, S., & Zarehpour, F. (2014). Determining Barriers to Policy Implementation Using Focused Group Discussion. Management of Public Organizations Quarterly, (In Persian).
- Rezghi Rostami, A. (2005). Pathology of Implementing Industrial Public Policy. Islamic Azad University, (In Persian).
- Stillman, R. (1996). Public Aministration (Concept and Cases). Houghton Mifflin.
- Toosi, M. (1999). Participation of Staff in MSanagement. Development of Administrative System in Public Management Training Center, (In Persian).

## **Proposing an Employee Participation Pattern in Implementing Public Policy to Promote Municipal Productivity**

*Rostam Gharehdaghi<sup>1</sup>*

*Morteza Mosa Khani,(Ph.D.) \*<sup>2</sup>*

*Karimollah Daneshfard (Ph.D.)<sup>3</sup>*

*Hassan Givarian (Ph.D.)<sup>4</sup>*

-----  
Date of receipt: 2018.04.06  
Date of acceptance:2018.09.02  
-----

### **Abstract**

Human participation and involvement have long been of concern in human social life and has now become a fundamental issue in bureaucracy. Accordingly, the current applied mixed-method research aimed to identify effective variables in implementing municipal public policy, and thereby, to find out an employee participatory pattern that can be implemented to promote cooperation among municipal employees and enhance productivity. To serve the purpose, a researcher-made questionnaire was designed. Initially, a profound literature review was undertaken to delineate employee participation variables. Further, the public policy making was delineated based on views obtained from 18 experts in the field of public administration and using the snow ball method. To collect the research data, a researcher-made employee's participation questionnaire including 10 factors and 58 prominent components was designed based on Delphi Method. The research population comprised all the mayors and municipality managers from the Northwest of the country out of which a cluster sample of 223 was selected. The data were analyzed descriptively and statistically via PLS Structural Equation Modelling and t-test. The results revealed that the executives' behavioural, expertise, structural, management and executive skills, cultural, group, economic, environmental and participatory components play significant roles in affecting employees' participation in implementing public policy. Based on the expert views and the findings, a practical model was proposed to enhance employee participation in implementing public policy.

**Key Words:** Employee Participation, Implementing Public Policy, Municipal Productivity, Pathology, Productivity

---

1-Student of Public Administration, Department of Economics and Management, Science and Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran

2-Professor of Public Administration, Department of Economics and Management, Science and Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran [mousakhani@srbiau.ac.ir](mailto:mousakhani@srbiau.ac.ir)

3-Professor of Public Administration, Department of Economics and Management, Science and Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran

4-Associate Professor of Public Administration, Department of Management Central Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran