

## الگوی برای اجرای اثربخش خط‌مشی‌های عمومی در وزارت امور اقتصادی و دارایی (مطالعه موردی: گمرک جمهوری اسلامی ایران)

محمود اسعدی<sup>۱</sup>، مهربان هادی پیکانی<sup>۲</sup>، علی رشیدپور<sup>۳</sup>

**چکیده:** هدف این پژوهش، رتبه‌بندی عوامل مؤثر بر اجرای اثربخش خط‌مشی‌های عمومی و ارائه الگوی برای اجرای اثربخش خط‌مشی‌های عمومی در گمرک جمهوری اسلامی ایران است. این تحقیق از نظر هدف، اکتشافی و از نظر روش، تلفیقی از روش‌های کیفی و کمی (آمیخته) است. در مرحله اول، به کمک روش کیفی از نوع تحلیل محتوا، اطلاعات از منابع مکتوب و الکترونیکی در حوزه اجرای خط‌مشی عمومی جمع‌آوری شدند و در مرحله دوم، به منظور تعیین ابعاد، مؤلفه‌ها و شاخص‌های اجرای خط‌مشی عمومی، از تکنیک دلفی استفاده شد. داده‌های پژوهش نیز، با استفاده از تحلیل عاملی تأییدی مرتبه‌های اول و دوم و مدل معادلات ساختاری به روش تحلیل عاملی تأییدی مرتبه سوم در نرم‌افزار SPSS 22 و Smart PLS تجزیه و تحلیل شدند و سازه الگو طبق تجزیه و تحلیل‌های به عمل آمده، به تأیید رسید. در مجموع، این تحقیق الگوی جدیدی برای اجرای اثربخش خط‌مشی عمومی در گمرک جمهوری اسلامی ایران معرفی کرده است.

**واژه‌های کلیدی:** اجرای خط‌مشی عمومی، خط‌مشی‌گذاری عمومی، رویکردهای اجرا، عوامل مؤثر بر اجرای اثربخش خط‌مشی، نسل‌های اجرا.

۱. دانشجوی دکتری مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت دانشگاه آزاد اسلامی واحد خوراسگان، اصفهان، ایران

۲. استادیار گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت دانشگاه آزاد اسلامی واحد خوراسگان، اصفهان، ایران

۳. استادیار گروه مدیریت فرهنگی، دانشکده مدیریت دانشگاه آزاد اسلامی واحد خوراسگان، اصفهان، ایران

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۶/۰۲/۱۳

تاریخ پذیرش نهایی مقاله: ۱۳۹۶/۰۸/۰۱

نویسنده مسئول مقاله: محمود اسعدی

E-mail: bijankosha@yahoo.com

**مقدمه**

دولت‌ها در برابر جامعه وظایفی برعهده دارند و برای انجام این وظایف باید فعالیت‌هایی اعم از فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و... صورت گیرد. برای انجام صحیح این فعالیت‌ها نیز 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 اجرای نادرست آنها می‌تواند نارضایتی عمومی، کاهش سطح رفاه، عقب‌ماندگی کشور را در پی داشته باشد (مقدس‌پور، دانایی فرد و کردنائیچ، ۱۳۹۱).

در بسیاری از مطالعات اجرایی یک فرض ضمنی وجود دارد که وقتی خطمشی‌ها شکل می‌گیرند آن خطمشی‌ها به اجرا درخواهند آمد؛ در صورتی که این فرض برای بسیاری از خطمشی‌ها معتبر نیست. در نگاه اول تصور می‌شود فعالیت‌های اجرا، پس از تصویب خطمشی به‌طور خودکار و پیوسته از طریق مؤسسه‌های دولتی و اقتدار خطمشی‌گذاری، به سادگی پیاده می‌شوند، در حالی که اجرا نه ساده است و نه خودکار. اغلب بین تصویب قوانین و مقررات و به‌کارگیری آنها شکاف بزرگی قرار دارد. این شکاف از طریق خطمشی‌گذاران ممکن است بزرگ‌تر و ژرف‌تر شود. اگرچه هر مؤسسه دولتی در اجرای خطمشی، نشان‌دهنده وضعیت عدم اطمینان اجراست. هیچ تضمینی وجود ندارد که خطمشی‌های مناسب امروز برای فردای مشخصی کاربرد داشته باشد. در واقع، رابطه بین تصمیم‌گیری و اجرا خیلی ظریف و دقیق است. اگرچه اجرا بعد از فرایند تصمیم‌گیری اتفاق می‌افتد، ممکن است اجرای خطمشی تحت تأثیر جزئیاتی از خطمشی عمومی قرار گیرد که قبل از آن رخ داده‌اند (عباسی، معتضدیان و میرزایی، ۱۳۹۵).

در گذشته به مسئله اجرا در فرایند خطمشی‌گذاری چندان توجهی نمی‌شد؛ به‌طوری که تا اوایل دهه ۱۹۷۵ تحقیقات بسیار کمی در زمینه اجرای خطمشی عمومی انجام شده بود و دانش کمی در جهت کمک به فرایند اجرای خطمشی در دسترس بود؛ به این دلیل که مرحله اجرا مشکل‌آفرین تلقی نمی‌شد و تصور عمومی خطمشی‌گذاران بر آن بود که خطمشی‌ها پس از تنظیم و تصویب اجرا خواهند شد؛ به بیانی، وظیفه حتمی بوروکرات‌ها اجرای خطمشی‌ها و وظیفه خطمشی‌گذاران تا مرحله تصویب خطمشی بود و پس از این خطمشی‌گذاری به پایان می‌رسید. این تلقی عمومی از رویکرد جدایی بین سیاست و اداره نشئت می‌گرفت که ویلسون و همکارانش در اواخر قرن نوزده و اوایل قرن بیست ترویج کردند (هادی پیکانی، ۱۳۹۵: ۱۴۲). اما عملی نشدن خطمشی‌های تصویب‌شده در محیط واقعی، مشخص کرد که فقط قانون‌گذاری و اتخاذ خطمشی، به عملیاتی‌شدن اهداف قانونی و اجرای خطمشی‌ها منجر نخواهد شد و باید راهکارهایی برای ایجاد رابطه منطقی بین حوزه تدوین خطمشی و اجرای آن پیدا کرد (دانش فرد، ۱۳۹۴). با توجه به پیشرفت‌های

دهه‌های اخیر در زمینه «اجرا»ی خطامشی عمومی، اگرچه تا حدی اهمیت آن برای تحلیل‌گران خطامشی عمومی روشن شده، هنوز نتوانسته جایگاه واقعی خود را در خطامشی‌گذاری به‌دست آورد. به همین دلیل است که کماکان از این مرحله در فرایند خطامشی‌گذاری با عنوان «حلقه مفقوده» یاد می‌شود (هیل و هوپ، ۲۰۱۲: ۸۳).

علی‌رغم پژوهش‌های صورت‌گرفته در زمینه اجرای خطامشی عمومی، تاکنون پژوهش مستقلی در ارتباط با اجرای خطامشی‌ها در گمرک جمهوری اسلامی ایران صورت نپذیرفته است. گمرک جمهوری اسلامی ایران از جمله سازمان‌های زیرمجموعه وزارت امور اقتصادی و دارایی، عهده‌دار اجرای بسیاری از خطامشی‌های اقتصادی دولت است که انتظار می‌رود به بهترین شکل ممکن خطامشی‌های مربوطه را اجرا کند. یکی از دغدغه‌های اصلی این سازمان رسیدن به جایگاهی است که خطامشی‌های محوله را به بهترین شکل ممکن انجام دهد، اما به نظر می‌رسد که ریشه بسیاری از مشکلات گمرک در اجرای خطامشی‌هایی که برعهده دارد، خارج از گمرک است، از این رو به‌منظور اثربخشی خطامشی‌ها، باید علاوه بر رفع مشکلات داخلی، به سایر عواملی که بر عملکرد گمرک جمهوری اسلامی ایران در اجرای خطامشی‌های محوله اثرگذارند، توجه شود.

بر اساس آنچه بیان شد، این پژوهش به دنبال آن است که ضمن شناسایی و رتبه‌بندی مؤلفه‌ها و ابعاد دخیل در اجرای اثربخش خطامشی‌های عمومی در گمرک جمهوری اسلامی ایران، الگویی پی‌ریزی کند تا گمرک بتواند خطامشی‌هایی را که برعهده دارد به بهترین شکل ممکن اجرا کرده و به سرانجام رساند. از این رو پرسش‌های اصلی تحقیق با توجه به هدف تحقیق به شرح زیر مطرح شده‌اند:

۱. الگوی اجرای اثربخش خطامشی‌های عمومی در گمرک جمهوری اسلامی ایران چیست؟
۲. ابعاد و مؤلفه‌های اجرای اثربخش خطامشی‌های عمومی در گمرک جمهوری اسلامی ایران کدام‌اند؟

### پیشینه نظری پژوهش

به‌طور کلی مطالعات مربوط به اجرای خطامشی در چهار نسل قابل بررسی است (همیلتون، ۲۰۰۰: ۲۵). کتاب‌ها و مقاله‌های متعدد موجود در زمینه اجرای خطامشی عمومی همگی اذعان دارند که آغاز مطالعات اجرا به‌طور رسمی از سال ۱۹۷۳ و با انتشار کتاب پرسمن و وایلداوسکی با عنوان *اجرا: چگونه انتظارات بزرگ در واکنشگتن در اوکلند اجرا می‌شوند*، آغاز شده است. با انتشار این کتاب،

پژوهشگران بعدی، آنها را به‌عنوان «پیشگامان عرصهٔ اجرا»<sup>۱</sup> و وارثان نسل اول اجرا نام نهادند (هیل و هوپ، ۲۰۱۲: ۳۶). پس از آن، محققان با بهره‌گیری از نظریه‌های اولیه و بررسی قوت‌ها و ضعف‌های مطرح‌شده در زمینهٔ اجرا، تئوری‌های متفاوتی ارائه کردند که به نظریه‌پردازان نسل‌های دوم تا چهارم شناخته شدند.

نسل اول مطالعات اجرا بر تجزیه و تحلیل و مطالعات موردی در کشور آمریکا متمرکز بود و اغلب به جمع‌بندی‌های بدبینانه‌ای در خصوص توانایی دولت در اجرای اثربخش برنامه‌ها منتهی می‌شد. در این نسل، تحقیقات اجرا بر آن متمرکز شده‌اند که چگونه یک تصمیم معتبر، در یک موقعیت یا موقعیت‌های چندگانه به کار گرفته می‌شود (هادی پیکانی، ۱۳۹۵: ۱۴۳). در این رویکرد، نظریه‌های پرسمن و وایلداوسکی و همچنین نظریه‌های درتیک مطرح شدند. پرسمن و وایلداوسکی معتقدند میزان اجرای موفقیت‌آمیز خطمشی، به میزان ارتباط بین سازمان‌های مختلف دخیل در امر اجرا و واحدهای سطوح ملی بستگی دارد و استدلال می‌کنند که اگر «اجرا» به ارتباط بین تعداد زیادی از مجریان مرتبط است، باید درجهٔ هماهنگی بین اقدامات پیوند ۱۰۰ درصدی داشته باشد، در غیر این صورت کوچک‌ترین نقص در هماهنگی بین اقدامات اجرایی، موجب بروز مشکلات عدیده‌ای در اجرای خطمشی خواهد شد (اسمیت و اسمیت، ۲۰۱۱). یکی دیگر از مطالعات نسل اول که کماکان در حد گسترده‌ای در ادبیات اجرا ذکر می‌شود، بررسی برنامهٔ فدرال برای ایجاد مناطق مسکونی تحت مالکیت دولت در نواحی شهری توسط درتیک بود. درتیک به‌طور خاص در پی همسازکردن نگاه‌های متضاد در سطوح مختلف دولت و دشواری‌های هماهنگی مرکزی در خصوص اجرا بود. آنچه ایدهٔ خوبی در سطح فدرال به‌شمار می‌رفت با تقابل سخت سطح محلی مواجه می‌شد (دانایی فرد، ۱۳۹۵: ۱۸۵).

نسل دوم مطالعات اجرا، بیشتر به بعد تحلیلی و تطبیقی در مطالعهٔ برنامه‌ها پرداخته است. هدف اصلی در این نسل از مطالعات، تبیین دلایل اختلاف در میزان موفقیت اجرای برنامه‌ها در واحدهای مختلف دولت و دستیابی به متغیرهای مشخص و چارچوب مفهومی در این زمینه بود (هادی پیکانی، ۱۳۹۵: ۱۴۳). مطالعات نسل دوم، تنوع اجرا در طول زمان و در سراسر خطمشی و واحدهای دولت را شناسایی کردند؛ بنابراین سعی در بیان موفقیت یا شکست خطمشی‌ها با تکیهٔ شدید بر مدل‌های صریح یا ضمنی فرایند اجرای خطمشی داشتند (گاگین، ۱۹۹۰: ۵۵). پژوهش‌های این نسل در توسعهٔ چارچوب‌های تحلیلی نیز نقش بسیاری ایفا کردند. با این حال مدل‌سازی و

استراتژی‌های تحقیق به سرعت موجب رویارویی بین رویکردهای «بالا به پایین» و «پایین به بالا» در ادبیات «اجرا» شد (وینتر، ۲۰۰۳).

رویکرد «بالا به پایین» بر این فرض مبتنی است که اهداف خطمشی عمومی را خطمشی‌گذاران دولت مرکزی بر اساس دیدگاه‌های عقلایی تعیین می‌کنند و تأثیر مجریان در طراحی خطمشی را نادیده می‌گیرند. بنابراین طبق این رویکرد، اجرای خطمشی در سیستم اداری نوعی مجموعه مکانیکی در نظر گرفته می‌شود که به صورت حرفه‌ای تنها به اجرای خطمشی مبادرت می‌ورزد و در هدف‌گذاری‌ها و طراحی خطمشی‌ها نقشی ندارد (منوریان، ۱۳۹۵: ۲۵۱). به بیان دیگر، این رویکرد فرض می‌کند که اهداف خطمشی می‌تواند به وسیله تدوین‌کنندگان خطمشی تعیین شود و «اجرا» می‌تواند به صورت موفقیت‌آمیز با وضع سازوکارهای خاص تحقق یابد. این رویکرد در واقع انعکاس‌دهنده نظر تدوین‌کنندگان خطمشی است (دانش فرد، ۱۳۹۳). فرض اساسی در این دیدگاه این است که تدوین‌کنندگان خطمشی می‌توانند محیط و مجریان را کنترل کنند (پالمبو و کالیستا، ۲۰۰۵: ۱۸). در این رویکرد، نظرات متر و هورن در سال ۱۹۷۵، بارداخ در سال ۱۹۷۷، هاگوود و گان در سال ۱۹۷۸ و ساباتیو و مازمانیان در سال ۱۹۷۹ مطرح شده است. بر اساس نظریه‌های متر و هورن، هنگام اجرا باید به میزان تغییرات مورد نیاز و سطح توافق بین مجریان توجه کرد و این گونه فرضیه‌سازی می‌کنند که اجرا زمانی با موفقیت همراه است که سطح تغییرات، جزئی و سطح اجماع، بالا باشد (ویلیامز، ۲۰۱۲: ۱۰۳). از دید بارداخ، مجریان در اجرای خطمشی‌ها رفتارهایی را بروز می‌دهند و بازی‌ها و ترفندهای شانزده‌گانه‌ای را به کار می‌برند که از آن طریق اجرا را با شکست روبه‌رو خواهند کرد؛ از این رو نوشتن سناریو از دید بارداخ برای اجرای خطمشی‌ها توصیه می‌شود. بر اساس نظر هاگوود و گان عناصر ده‌گانه‌ای در اجرای موفق اثر دارند (همیلتون، ۲۰۰۰: ۲۸). از نظر ساباتیو و مازمانیان، نقش حیاتی تجزیه و تحلیل اجراء، شناسایی عواملی است که بر دستیابی به اهداف مدنظر خطمشی در سراسر فرایند اجرا اثر می‌گذارند و ۱۷ متغیر مؤثر بر اجرا را شناسایی کردند (معمارزاده طهران، میرسپاسی و جلیلی، ۱۳۹۰).

از سوی دیگر، رویکرد «پایین به بالا»، به ارتباط خطی و یک‌جانبه میان تصمیم‌گیر و اجراکننده تردید کرده و بر وجود ارتباط میان سیستم سیاسی و سیستم اجرایی بر اساس مذاکره و روابط قدرت تأکید دارد. بدین ترتیب بازیگر اداری، فرد تابع و فرمانبرداری نیست، بلکه فردی است که در طراحی اهداف و خطمشی‌ها نقش فعال دارد (رایس و راجرز، ۲۰۱۰: ۸۵). در این رویکرد نظریه‌های لیپسکی در سال ۱۹۸۰، چرن در سال ۱۹۸۱ و برت و فاج در سال ۱۹۸۱ مطرح شده‌اند. لیپسکی ادعا می‌کند که اقدام‌ها و تصمیم‌های کارگزاران عمومی سطح پایین، تبدیل به خطمشی‌هایی می‌شوند که آن را اجرا می‌کنند (لیپسکی، ۲۰۱۰: ۵۶). چرن بیان می‌کند که فعالیت‌های درون ساختارهای

اجرا، حاصل تعامل‌های بین تعداد زیادی از سازمان‌هاست که از طریق فرایندهای توافقی بین طرفین شکل می‌گیرند. او با مطرح کردن واژه «گلوله برفی»<sup>۱</sup> بیان کرد که اجرای خطمشی‌ها اگرچه ابتدا از یک سازمان مشخص آغاز می‌شود، بعدها سازمان‌های مختلفی را نیز درگیر می‌کند (پولیت و بوکارت، ۲۰۱۱: ۳۵). برت و فاج بیان می‌کنند که خطمشی‌ها پویا هستند و نمی‌توانند ثابت تصور شوند. خطمشی‌ها، به‌وسیلهٔ بازیگران عرصهٔ اجرا که مفروضات متفاوتی با مفروضات افراد تدوین‌کنندهٔ خطمشی‌ها دارند، تعدیل یا اصلاح می‌شوند و در مواردی به‌طور اجتناب‌ناپذیری دستخوش تغییر شده یا از بین می‌روند (می و باری، ۲۰۱۶).

هر دو دیدگاه «بالا به پایین» و «پایین به بالا» توجه خود را به «فرایند اجرا» معطوف کرده‌اند. با این حال بین دو دیدگاه تعارض‌هایی وجود دارد. هر دیدگاه تمایل دارد که سهم دیگری را در پیشبرد مطالعات اجرا نادیده بگیرد. در واکنش به ناکارآمدی دو رویکرد فوق، در نگاه یک سویه به یکی از آنها، برخی محققان با ترکیب این دو رویکرد، رویکرد جدیدی ارائه دادند که ضعف‌های مفهومی دو رویکرد قبلی را نداشت (لستر و استوارت، ۲۰۱۱: ۷۸). رویکرد ترکیبی<sup>۲</sup> که به نسل سوم مطالعات اجرا شناخته می‌شود؛ دارای دیدگاه تعاملی است که بر فرایند پیچیدهٔ مذاکره و چانه‌زنی بین بازیگران خطمشی در تمام سطوح خطمشی و فرایند برنامه‌ریزی تأکید دارد (لستر و گایگین، ۲۰۰۸). طبق این رویکرد، مدل اجرا در شرایط مختلف می‌تواند متفاوت باشد. هنگامی که به‌دنبال محدود کردن قدرت قانونی باشد، از «بالا به پایین» و هنگامی که به‌دنبال کاهش سطح بازیگران خطمشی در مورد تصمیم‌هایی که آنها اتخاذ می‌کنند و به‌طور مؤثر تصمیم‌گیری را در انحصار دارند «پایین به بالا» می‌شود (برمن، ۲۰۰۹). در این رویکرد، نظریه‌های المور در سال ۱۹۷۸، اسکارف در سال ۱۹۷۸، ریپلای و فرانکلین در سال ۱۹۸۲، لین در سال ۱۹۸۷ و پالمبو و کالیستا در سال ۱۹۹۰ مطرح شدند (برینارد، ۲۰۱۱). المور عقیده دارد به جای ارائهٔ ضوابطی دربارهٔ چگونگی کنترل فرایند اجرا، باید به موضوعاتی همچون «چگونگی مطالعهٔ اجرا» توجه کرد و بیان می‌کند که به‌منظور ریشه‌یابی موانع سد راه اجرا، باید از سطح پایین سازمان (دولت) آغاز کرد، از این رو ایدهٔ «عارضه‌یابی معکوس»<sup>۳</sup> را مطرح نمود (دانسیور، ۲۰۰۳: ۱۵). اسکارف معتقد است که اگر نگوئیم ناممکن، احتمال ضعیفی دارد که تدوین یک خطمشی در نتیجهٔ کار فرد واحدی باشد. تدوین و اجرای خطمشی به‌طور اجتناب‌ناپذیری نتیجهٔ تعامل جمع‌کثیر و در عین حال جداگانه‌ای از بازیگران با منافع، اهداف و استراتژی‌های متفاوت است. ریپلای و فرانکلین عقیده دارند که فرایند

1. Snow Ball  
2. Synthesizing Approach  
3. Backward Reasoning

اجرا در بردارنده تعداد کثیری از بازیگران کلیدی است که اهداف متعارض و پراکنده‌ای دارند و در بستر پیچیده و گسترده‌ای از برنامه‌های دولتی که نیازمند مشارکت سطوح متعددی از واحدهای دولتی است، فعالیت می‌کنند و به وسیله عوامل قدرتمندی که خارج از کنترل آنهاست، تحت تأثیر قرار می‌گیرند (گالیگان، ۲۰۱۱: ۴۶). لین ادعا می‌کند که تئوری‌های اجرا تاکنون به دنبال جست‌وجوی الگویی برای ساختاردهی به فرایند اجرا بوده‌اند؛ به طریقی که خطامشی‌های وضع شده با احتمال زیادی به موفقیت بینجامند. این مسئله به ایجاد مناقشه بین آن دسته از افرادی که اعتقاد به کنترل، برنامه‌ریزی و سلسله‌مراتب دارند و آن دسته از افرادی که به خودانگیختگی، یادگیری و انطباق به عنوان تکنیک‌های حل مسئله معتقدند، منجر شده است (لین، ۲۰۱۵: ۲۴).

در نسل چهارم، بحران حکمرانی را صاحب‌نظران تشخیص دادند و هدایت سیستم‌های پیچیده مطرح شد. در اوایل دهه ۱۹۹۰، از آنجا که دولت وظایف متعددی را عهده‌دار بود، برای موفق شدن به همکاری چندجانبه نیاز داشت؛ همکاری میان کسانی که در سطوح مختلف با چشم‌اندازهای متفاوت بر اجرای خطامشی تأثیر داشتند. در این نسل، اجرا به منزله گفتمانی تمام‌نشده است که همواره باید خود را با موقعیت‌ها سازگار کند (راو، ۲۰۱۲). اتول معتقد است که در این نسل اجراء خطامشی در دست یک مقام نیست، بلکه قابل تقسیم و جزء به جزء شدن است و با در نظر گرفتن متغیرهای استراتژیک باید با وضعیت سازگار شود (اتول، ۲۰۱۳). اینجاست که پارادایم دولت نقش خود را به پارادایم حاکمیت می‌دهد. در نسل چهارم نظریه‌های هانف و اتول در سال ۱۹۹۲ و نظریه دوپل و همکارانش در سال ۲۰۰۰ مطرح شد. به نظر هانف و اتول خطامشی دست یک مقام نیست، بلکه با جزء به جزء شدن و در نظر گرفتن متغیرهای استراتژیک، باید با شرایط سازگار شود. به اعتقاد دوپل اجراء، پاسخگویی به ریسک‌های جهانی است و اقدامات محتاطانه باید کنار گذاشته شوند (کلین و نایت، ۲۰۰۵).

### پیشینه تجربی پژوهش

با مطالعه و بررسی تحقیقات انجام شده در حوزه اجرای خطامشی عمومی، مشخص شد که اگرچه پژوهش‌های متنوعی در زمینه موانع اجرای خطامشی‌های عمومی صورت پذیرفته است، در زمینه اجرای اثربخش خطامشی‌های عمومی در سازمان‌های دولتی (مانند گمرک که سومین منبع تأمین‌کننده درآمدهای عمومی کشور است) که در اقتصاد کشور نقش بسزایی دارند، پژوهش‌های کمتری انجام شده است. امید است که با انجام این تحقیق مقداری از خلأ مطالعاتی در این زمینه پوشش داده شود. جدول ۱ پژوهش‌های پیشین مرتبط با اجرای خطامشی عمومی را نمایش می‌دهد.

جدول ۱. خلاصه مطالعات و تحقیقات انجام گرفته در ارتباط با موضوع پژوهش

پژوهشگر	عنوان پژوهش	یافته‌ها
عباسی، معتضدیان و میرزایی (۱۳۹۵)	موانع اجرای خطمشی‌های عمومی در وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	مشکلات مربوط به تدوین‌کنندگان خطمشی، مجریان و استفاده‌کنندگان، ماهیت خطمشی، سازمان مجری، انواع کنش‌ها و گروه‌های فشار و محیط با اجرای خطمشی
حسینی، بیگی نیا و قاسمی (۱۳۹۵)	شناسایی موانع اجرای خطمشی عمومی (مطالعه موردی: قانون مدیریت خدمات کشوری)	موانع محیطی، موانع مدیریتی، موانع قانونی، موانع انسانی، موانع سیستمی، موانع مربوط به گروه‌های هدف و موانع ارتباطی.
دانش فرد (۱۳۹۳)	بررسی موانع اجرای خطمشی عمومی در دفاتر پیشخوان دولت و پلیس +۱۰	رهبری و عدم پشتیبانی سیاسی خطمشی‌گذاران و منابع انسانی نامناسب و مشکلات مربوط به ارزیابی و فرهنگ سازمانی و قوانین
دانایی فرد و همکاران (۱۳۹۱)	واکاوی عوامل عدم موفقیت خطمشی‌های عمومی در سازمان مالیاتی کشور	بی‌توجهی به ارزش زمان و سپری شدن فرصت‌ها در اجرای خطمشی‌های ملی، بی‌ثباتی مدیریتی در بخش دولتی متولی اجرای خطمشی‌ها، ناهمسویی ابزارهای اجرای خطمشی‌های ملی، بحران‌های داخلی و خارجی
معمارزاده طهران و همکاران (۱۳۹۰)	مدلی برای ارزیابی اثربخشی اجرای خطمشی‌های عمومی در حوزه بهداشت و درمان	میزان اثربخشی انواع اجرا با یکدیگر متفاوت است و برای افزایش اثربخشی هر نوع اجرا باید به شاخص‌های مختلف توجه کرد.
اعرابی و رزقی رستمی (۱۳۸۴)	آسیب‌شناسی اجرا در حوزه خطمشی‌های صنعتی	فقدان خطمشی‌ها و سیاست‌های جامع صنعتی، فقدان شبکه اطلاعاتی کارآمد، عدم تطبیق مسئولیت‌های محوله با تخصص و دانش افراد، ساختار نامناسب واحدهای صنعتی کشور برای حضور در بازار جهانی
رجب بیگی (۱۳۷۸)	موانع موجود بر سر راه اجرای خطمشی عمومی	هدف‌گذاری مبهم و غیرواقعی، نادرستی نظریه خطمشی، کمبود تعهد سیاست‌گذاران نسبت به اجرای خطمشی و نبود توافق همگانی بر خطمشی اتخاذ شده، حوادث غیرمترقبه، کمبود زمان و منابع، کمبود حمایت‌های عمومی و فناوری نامناسب
کمپل (۲۰۱۶)	شبکه‌های خطمشی و اجرا	اگرچه دولت‌ها نیز به‌عنوان یک بازیگر در شبکه‌های خطمشی قرار دارند، دارای موقعیت‌هایی هستند که در بیشتر موارد سایر بازیگران قادر به جایگزینی با نقش آنها نیستند.



ادامه جدول ۱

پژوهشگر	عنوان پژوهش	یافته‌ها
دکتر (۲۰۱۵)	اجرا و خطمشی نمادین	در اجرای سیاسی، بازیگران به شدت درگیر اجرا هستند و نارضایتی‌ها از طریق چانه‌زنی یا اجبار حل و فصل می‌شوند.
مک گریگور (۲۰۱۴)	تمهیداندیشی قبل از اجرا	مفروض پنداشتن این که طراحان خطمشی هنگام تدوین خطمشی اهداف روشن داشته و بر اساس یک تئوری علی و معلولی معتبر کار می‌کنند، غیرواقعی است و دولت‌ها باید حتی زمانی که دانش کافی ندارند، خطمشی‌ها را بسنجند.
مارش و رودز (۲۰۱۳)	هماهنگی بین سازمانی، شبکه و اجرا	در شبکه‌های خطمشی، همکاری متقابل، شرطی ضروری برای تحقق نتایج مورد انتظار است.
آلدرز (۲۰۱۲)	شفافیت خطمشی و اجرای موفق	زمانی که خطمشی روشنی وجود دارد، برنامه اجرا شامل مجموعه‌ای از بازیگران سازگار است که منابع آنها برای موفقیت خطمشی حیاتی است.
برینارد (۲۰۱۱)	اجرای خطمشی: از مسئولیت‌پذیری تا اعتماد	بازنگری تئوری‌های اجرا باید به این بینجامد که چگونه می‌توان پاسخگویی را هنگام اجرای خطمشی‌ها حفظ کرد و در تحقق مسئله پاسخگویی تا چه میزان می‌توان به مجریان خطمشی اعتماد کرد.
دیویس (۲۰۱۰)	نقص‌های اجرا	خطمشی‌گذاری فرایند سیاسی است نه یک ساختار سلسله‌مراتبی یا جریانی از فعالیت سازمانی و مجریان برای کسب قدرت، با بهره‌گیری از ترفندها مختلف تلاش می‌کنند.
اکستین (۲۰۰۸)	اجرا و عارضه‌یابی معکوس	به‌منظور ریشه‌یابی موانع سد راه اجرا باید از سطح پایین سازمان شروع کرد.
بوول (۲۰۰۲)	بازیگران عرصه اجرا	از طریق اندازه‌گیری عملکرد، وضع اهداف روشن و توانایی مدیریت در محدود کردن حیطه وضعیت و موقعیت بوروکرات‌ها، می‌توان موانع اجرا را کاهش داد.

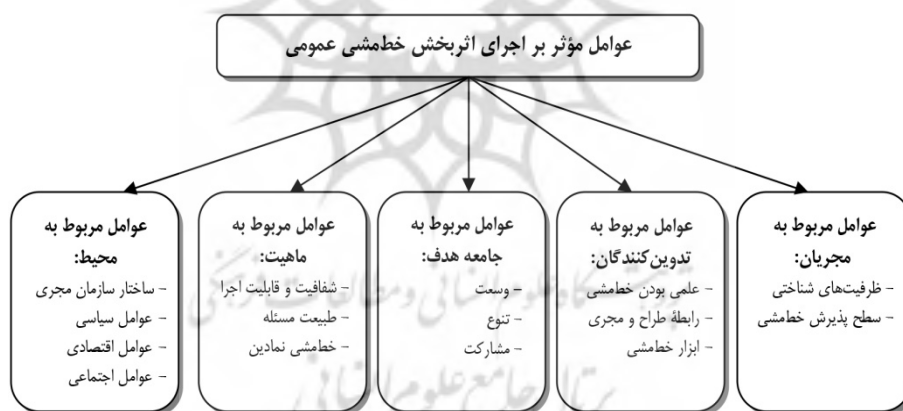
مدل مفهومی

با بررسی ادبیات پژوهش و مطالعه جامع دیدگاه اندیشمندان و صاحب‌نظران حوزه اجرای خطمشی عمومی، متغیرها و شاخص‌های چارچوب نظری پژوهش احصا شد. بعد از آن که مفاهیم از حوزه منابع هدفمند استخراج شدند، به‌منظور تعیین مؤلفه‌ها و ابعاد مربوط به شاخص‌ها، کانون پنج‌نفره‌ای از خبرگان به شرح جدول ۲ شکل گرفت.

جدول ۲. کانون خبرگان برای تعیین مؤلفه‌ها و ابعاد پژوهش

ردیف	نام و خانوادگی	سمت	تخصص
۱	مهربان هادی پیکانی	استادیار دانشگاه آزاد خوراسگان اصفهان	مدیریت دولتی
۲	علی رشیدپور	استادیار دانشگاه آزاد خوراسگان اصفهان	مدیریت دولتی
۳	اکبر اعتباریان	دانشیار دانشگاه آزاد خوراسگان اصفهان	مدیریت دولتی
۴	غلامرضا معمارزاده طهران	دانشیار دانشگاه علوم و تحقیقات تهران	مدیریت دولتی
۵	اله‌کرم دانش فرد	استاد دانشگاه علوم و تحقیقات تهران	مدیریت دولتی

این کانون مفاهیم استخراج‌شده را دسته‌بندی کردند و برای هر دسته، مفاهیم جایگزینی قرار دادند که به این طریق مؤلفه‌های پژوهش به‌دست آمد. بر اساس مؤلفه‌های تدوین شده، ابعاد پژوهش شناسایی شدند. شکل ۱ چارچوب نظری پژوهش را نشان می‌دهد. بر اساس این چارچوب رتبه‌بندی ابعاد و مؤلفه‌های مؤثر بر اجرای اثربخش خطمشی‌های عمومی در گمرک جمهوری اسلامی ایران و مدل اجرای اثربخش خطمشی‌های عمومی ارائه شد.



شکل ۱. چارچوب نظری پژوهش مستخرج از ادبیات پژوهش و نظرهای کانون خبرگان

### روش‌شناسی پژوهش

مبنای فلسفی پژوهش حاضر پراگماتیسم، جهت‌گیری آن توسعه‌ای، رویکرد پژوهش استقرایی - قیاسی، هدف پژوهش اکتشافی و صیغه پژوهش آمیخته (کیفی - کمی) است و به‌صورت میدانی اجرا شده و استراتژی آن نیز روش دلفی است.

پژوهش حاضر در سه مرحله انجام شده است: مرحله اول تحلیل محتوای موضوع پژوهش؛ مرحله دوم اجرای دلفی در دو دور و مرحله سوم اجرای آزمون. در مرحله اول تحقیق، اغلب کتاب‌ها، مقاله‌ها و منبع‌های موجود در کتابخانه‌های چاپی و الکترونیک در حوزه پژوهش بررسی و تحلیل شد. ابزار جمع‌آوری اطلاعات و داده‌ها، فیش‌ها و یادداشت‌های بودند که برای ثبت مقوله‌ها، بعدها و مؤلفه‌های اجرای خطمشی عمومی از آنها استفاده شده است.

جدول ۳. گروه خبرگان دانشگاهی منتخب

نوع خبرگان	رتبه	دانشگاه	تعداد افراد شناسایی شده	تعداد افراد موافق	دانشگاه محل تدریس
دانشگاهی (علمی)	استاد	دولتی	۴	۲	تهران
		آزاد	-	-	-
	دانشیار	دولتی	۱۰	۲	تهران (۲ خبره)
		آزاد	۵	۲	علوم و تحقیقات (۱ خبره) آزاد مشهد (۱ خبره)
	استادیار	دولتی	۹	۵	تهران
		آزاد	۲	۲	آزاد واحد اصفهان
کل خبرگان دانشگاهی			۳۰	۱۳	

در مرحله دوم، پانل دلفی با استفاده از روش نمونه‌گیری هدفمند انتخاب شد. پانل دلفی در این تحقیق استادان منتخب دانشگاه (۱۳ نفر) و مدیران منتخب گمرک (۱۷ نفر) بودند (جدول‌های ۳ و ۴) که حداقل یکی از این دو ویژگی را داشتند: ۱. با مقوله اجرای خطمشی عمومی آشنا بوده و تألیف، تحقیق و مقالاتی در این زمینه داشتند. ۲. مدیرانی که در زمینه اجرای خطمشی‌های گمرکی بیش از ۵ سال سابقه داشتند.

ابزار جمع‌آوری اطلاعات در مرحله دوم تحقیق، پرسشنامه بود. ابتدا پرسشنامه محقق ساخته حاصل از مطالعات نظری، مرور ادبیات اجرای خطمشی عمومی و نظرهای کانون خبرگان، در ۵ بُعد، ۱۶ مؤلفه و ۱۲۰ شاخص، طراحی شد و در اختیار خبرگان منتخب قرار گرفت. در مجموع از میان پرسشنامه‌های عودت داده شده، ۲۴ پرسشنامه به لحاظ استخراج و تجزیه و تحلیل، مناسب تشخیص داده شد. پس از بررسی و جمع‌بندی نتایج، ۴۳ شاخص به دلیل کسب میانگین کمتر از ۵ در مقیاس هفت‌گزینه‌ای لیکرت از دور نخست خارج شد و ۷۷ شاخص باقی‌مانده به دور دوم راه یافت. میانگین انحراف معیار در دور اول ۱/۲۵ به دست آمد. در دور دوم میانگین تمام شاخص‌ها با

استفاده از مقیاس هفت‌گزینه‌ای لیکرت بالای ۵ بود؛ به این معنا که از نظر خبرگان پژوهش، همه شاخص‌ها در اجرای اثربخش خطمشی تأثیرگذارند و باید در طراحی پرسشنامه آماری مد نظر مطرح شوند. همچنین میانگین انحراف معیار از ۱/۲۵ در دور اول به ۰/۴۹ در دور دوم کاهش یافت. از این رو در پژوهش حاضر اجرای دلفی در مرحله دوم پایان یافت و سؤال‌ها برای آزمون در جامعه نمونه در ۵ بعد، ۱۴ مؤلفه و ۷۷ شاخص طراحی شد.

جدول ۴. گروه خبرگان دانشگاهی منتخب

نوع خبرگان	سمت	شناسایی شده	موافق	سنوات خدمت	سابقه مدیریت
دانشجویان	معاونان ریاست کل	۴	۳	۲۰ تا ۳۰	۱۰ تا ۲۰
	مدیران کل حوزه معاونت توسعه منابع	۴	۳	۱۵ تا ۲۵	۵ تا ۱۵
	معاونان کل حوزه معاونت توسعه منابع	۵	۳	۱۵ تا ۲۰	۵ تا ۱۵
	مدیران کل حوزه معاونت حقوقی	۳	۱	۱۵ تا ۲۵	۵ تا ۱۵
	معاونان کل حوزه معاونت حقوقی	۳	۱	۱۵ تا ۲۰	۵ تا ۱۲
	مدیران کل حوزه معاونت برنامه‌ریزی	۲	۲	۱۵ تا ۲۵	۸ تا ۱۷
	معاونان کل حوزه معاونت برنامه‌ریزی	۵	۱	۱۵ تا ۲۰	۵ تا ۱۴
	مدیران کل حوزه معاونت فنی و گمرکی	۲	۱	۱۵ تا ۲۵	۶ تا ۱۴
	معاونان کل حوزه معاونت فنی و گمرکی	۴	۲	۱۵ تا ۲۵	۸ تا ۱۳
کل خبرگان سازمانی		۳۲	۱۷		

### تعیین سطح اتفاق نظر پانل دلفی

در پژوهش حاضر، برای تعیین میزان اتفاق نظر میان اعضای پانل از ضریب هماهنگی کندال<sup>۱</sup> استفاده شده است. ضریب هماهنگی کندال نشان می‌دهد افرادی که چند مقوله را بر اساس اهمیت آنها مرتب کرده‌اند، معیارهای مشابهی را برای قضاوت درباره اهمیت هر یک از مقوله‌ها به کار برده و از این لحاظ با یکدیگر اتفاق نظر دارند. برای تصمیم‌گیری درباره توقف یا ادامه دوره‌های دلفی نیز، معیار تصمیم‌گیری، اتفاق نظر قوی میان اعضای پانل است که بر اساس ضریب کندال تعیین می‌شود (وب و ویلیامز، ۱۹۹۴). جدول ۵ چگونگی تفسیر مقادیر گوناگون این ضریب و جدول ۶ نتایج محاسبات ضریب کندال دو دوره اول و دوم دلفی را نشان می‌دهد.

1. Kendall's Coefficient of Concordance (W)

جدول ۵. تفسیر مقادیر گوناگون ضریب کندال

مقدار ضریب کندال	۰/۱	۰/۳	۰/۵	۰/۷	۰/۹
تفسیر میزان اتفاق نظر	بسیار ضعیف	ضعیف	متوسط	قوی	بسیار قوی
اطمینان نسبت به ترتیب عوامل	وجود ندارد	کم	متوسط	زیاد	بسیار زیاد

جدول ۶. نتایج محاسبات ضریب توافق کندال برای دلفی

دور دلفی	تعداد پرسشنامه توزیع شده	تعداد پرسشنامه جمع آوری شده	ضریب کندال
اول	۳۰	۲۴	۰/۵۴
دوم	۲۴	۲۴	۰/۷۶

پس از اجرای دور اول دلفی، ضریب هماهنگی کندال به منظور بررسی میزان هماهنگی پانل دلفی درباره عوامل و شاخص‌های پژوهش محاسبه شد و ضریب ۰/۵۴ که حاکی از اتفاق نظر متوسط اعضاست، به دست آمد. پس از اجرای دور دوم دلفی، ضریب هماهنگی کندال به منظور بررسی مجدد میزان هماهنگی پانل دلفی درباره عوامل و شاخص‌های پژوهش محاسبه شد و ضریب ۰/۷۶ که حاکی از اتفاق نظر قوی اعضاست، به دست آمد. با توجه به اینکه تعداد اعضای پانل در این پژوهش بیش از ۱۰ نفر بودند؛ این میزان از ضریب کندال کاملاً معنادار محسوب می‌شود.

### ارزیابی روایی محتوا

در این پژوهش، به منظور ارزیابی میزان هماهنگی محتوای ابزار اندازه‌گیری و هدف پژوهش، از روش کمی ارزیابی روایی محتوایی استفاده شده است. برای بررسی روایی محتوایی به شکل کمی، از دو ضریب نسبی روایی محتوا (CVR) و شاخص روایی محتوا (CVI) استفاده می‌شود. CVI به صورت تجمیع امتیازات موافق برای هر گزینه که امتیاز «مرتبط اما نیازمند بازبینی» و «کاملاً مرتبط» را کسب کرده‌اند، تقسیم بر تعداد کل متخصصان محاسبه می‌شود. برای تعیین CVR از متخصصان درخواست می‌شود که هر گزینه را براساس مقیاس سه قسمتی «ضروری است»، «مفید است ولی ضرورتی ندارد» و «ضرورتی ندارد» بررسی کنند؛ سپس پاسخ‌ها مطابق رابطه زیر محاسبه می‌شود.

$$CVR = \frac{n_E - \frac{N}{2}}{\frac{N}{2}} \quad \text{رابطه (۱)}$$

در این رابطه  $n_E$  تعداد متخصصانی است که به گزینه «ضروری» پاسخ داده‌اند و  $N$  تعداد کل متخصصان است. اگر مقدار محاسبه شده از مقدار جدول بزرگ‌تر باشد، اعتبار محتوای آن آیت‌م پذیرفته می‌شود. جدول ۷ تصمیم‌گیری در مورد CVR را نشان می‌دهد (حاجی‌زاده و اصغری، ۱۳۹۰: ۵۶-۵۴).

جدول ۷. جدول تصمیم‌گیری در مورد CVR

تعداد افراد پانل متخصصان	حداقل مقدار روایی
۱۰	۰/۶۲
۱۵	۰/۴۹
۲۰	۰/۴۲
۲۵	۰/۳۷
۳۰	۰/۳۳
۴۰	۰/۲۹

تعداد متخصصان شرکت‌کننده در پژوهش حاضر ۳۰ نفر متشکل از متخصصان دانشگاهی و سازمانی بودند که درباره تک‌تک سؤال‌ها از آنها نظرسنجی شد و CVR کل ۰/۵۵ به دست آمد. با توجه به این که مقدار CVR بزرگ‌تر از مقدار روایی مندرج در جدول ۷ است، اعتبار روایی ابزار گردآوری اطلاعات تأیید می‌شود. به‌منظور بررسی روایی محتوای مقیاس سؤال‌های پرسشنامه، CVI تمام سؤال‌ها محاسبه شد و میانگین آنها که شاخصی برای تأیید یا عدم تأیید روایی محتوای مقیاس است، ۰/۸۳ به دست آمد که گویای تأیید روایی محتوای مقیاس است. در مرحله سوم تحقیق، مدیران ستادی و اجرایی گمرک به‌عنوان جامعه آماری انتخاب شدند. با توجه به اینکه موضوعات و مفاهیم مربوط به اجرای خطمشی‌های گمرک تخصصی است و درک دقیق مفاهیم آن تجربه کار اجرایی را می‌طلبد، جامعه آماری این پژوهش، مدیران اجرایی و ستادی با سابقه کار اجرایی گمرک انتخاب شدند. برای تعیین جامعه نمونه، از روش نمونه‌گیری خوشه‌ای استفاده شد. بر اساس ساختار سازمانی گمرک، تعداد مدیران ستادی و اجرایی ۴۵۳ نفر بودند که طبق فرمول کوکران ۲۱۰ نفر برای حجم نمونه تعیین شد، اما با توجه به تعداد زیاد شاخص‌ها، حجم نمونه به ۳۰۰ نفر افزایش یافت که از این تعداد پرسشنامه، ۲۸۸ نسخه در تحلیل استفاده شد.

تجزیه و تحلیل اطلاعات این پژوهش در دو سطح توصیفی و استنباطی در دو نرم‌افزار SPSS نسخه ۲۲ و Smart PLS با سطح اطمینان ۹۵ درصد انجام شده است. در بخش توصیفی، از شاخص‌های آماری میانگین، مد، نما، واریانس و انحراف معیار و در بخش استنباطی، از تحلیل

عاملی تأییدی مرتبه‌های اول و دوم و مدل معادلات ساختاری به روش تحلیل عاملی تأییدی مرتبه سوم استفاده شده است.

### یافته‌های پژوهش

سؤال‌های تحقیق در قالب تحلیل عاملی مرتبه سوم بررسی شدند که نتیجه آن در ادامه آمده است. مدل عاملی مرتبه سوم را نوعی از مدل‌های عاملی تعریف می‌کنند که در آن عامل‌های مکنون که با استفاده از مؤلفه‌هایی اندازه‌گیری می‌شوند، خود تحت تأثیر یک متغیر زیربنایی تر و به بیانی متغیر مکنون اما در یک سطح بالاتر قرار دارند (سید عباس‌زاده، امانی، خضری آذر و پاشوی، ۱۳۹۱). در پژوهش حاضر چون هر یک از مؤلفه‌ها می‌توانند به‌عنوان نشانگر اجرای خطمشی عمومی عمل کنند، تحلیل عاملی مرتبه سوم انجام گرفته و آزمون الگوی پژوهش از طریق بررسی ضرایب مسیر (بارهای عاملی) و تحلیل عاملی به‌دست آمده است. جدول ۸ مدل کیفی اجرای اثربخش خطمشی‌های عمومی در گمرک جمهوری اسلامی ایران را نشان می‌دهد. این الگو، دارای ۵ بُعد، ۱۴ مؤلفه و ۷۷ شاخص است.

جدول ۸. الگوی کیفی اجرای اثربخش خطمشی عمومی در گمرک

ابعاد	مؤلفه‌ها	شاخص‌ها
عوامل مربوط به مهربان	توانایی	۱. داشتن تحصیلات و تجربه مفید در زمینه اجرای خطمشی
		۲. توانایی درک صحیح خطمشی تدوین شده
		۳. داشتن ظرفیت لازم به‌منظور ساماندهی امور و اجرای خطمشی
		۴. توانایی هدایت و راهنمایی سایر کارکنان حوزه اجرا
		۵. برخورداری از خلاقیت هنگام مواجهه با مسائل پیش‌بینی نشده در حین اجرا
		۶. توانایی ارائه طرح‌ها و شیوه‌های جدید برای اجرای بهتر خطمشی
		۷. توانایی پیش‌بینی تغییرات محیطی
		۸. توانمندی مقابله مؤثر با تغییرات پیوسته و پیش‌بینی‌ناپذیر محیطی
سازگاری	توانایی	۱. پذیرش خطمشی و بدون وقفه در مسیر اجرای خطمشی
		۲. ترجیح منافع خطمشی بر منافع شخصی و اولویت قرار دادن اهداف خطمشی
		۳. اعتقاد قوی به اهداف و ارزش‌های خطمشی
		۴. برخورداری از هویت سازمانی و وفاداری نسبت به اهداف خطمشی
		۵. همسویی و تعامل با سایر واحدهای سازمان برای اجرای خطمشی
		۶. تمایل به تلاش شایان توجه برای رسیدن به اهداف خطمشی

ادامه جدول ۸

ابعاد	مؤلفه‌ها	شاخص‌ها
عوامل مربوط به تدوین خطمشی	علمی بودن خطمشی	۱. برخورداری از رویکرد علمی در نگاه به مسائل
		۲. اتکای خطمشی به نظریه علمی معتبر
		۳. برخورداری خطمشی از پایه استدلالی قوی
		۴. وجود رابطه علت و معلولی در خطمشی تدوین شده
		۵. کسب نظر استادان دانشگاهی، خبرگان و بخش خصوصی مرتبط با خطمشی
	رابطه طرح و مجری	۱. دعوت از مقامات ارشد دستگاه‌های مجری هنگام تدوین خطمشی
		۲. کسب نظر کارکنان خط مقدم دستگاه/دستگاه‌های مجری خطمشی
		۳. اتفاق نظر طرح و مجری درباره اهداف و مقاصد خطمشی
		۴. اتفاق نظر طرح و مجری درباره ابزار اجرای خطمشی
	ابزار خطمشی	۱. مشخص کردن نوع استفاده‌شده به منظور اجرای خطمشی برای مجریان
۲. تعیین دقیق ویژگی‌های تکنولوژی اجرا برای مجریان		
۳. تعیین دقیق روش‌های اجرا		
۴. ارائه ابزارهای داوطلبانه برای اجرای خطمشی (خانواده، جامعه، سازمان داوطلب)		
۵. ارائه ابزارهای قهری برای اجرای خطمشی (جریمه، کنترل و مقررات)		
۶. ارائه ابزارهای مختلط برای اجرای خطمشی (یارانه، معافیت‌ها)		
جامعه هدف (افرادی که خطمشی‌ها بر آنها اثر می‌گذارد)	وسعت	۱. تعداد گروه‌های هدف متأثر از خطمشی
		۲. جمعیت هر یک از گروه‌های هدف متأثر از خطمشی
		۳. میزان تغییرات مورد نیاز جامعه هدف خطمشی
	تنوع	۱. تفاوت‌های فرهنگی بین آحاد جامعه هدف
		۲. تنوع جامعه هدف به لحاظ آگاهی اجتماعی
		۳. تنوع جامعه هدف به لحاظ وضعیت اقتصادی
		۴. تنوع جامعه هدف به لحاظ بلوغ سیاسی
		۵. تنوع جامعه هدف به لحاظ سطح سواد و تحصیلات
		۶. تنوع جامعه هدف به لحاظ آگاهی از حقوق شهروندی
		۷. تنوع جامعه هدف به لحاظ کیفیت زندگی
۸. تنوع جامعه هدف به لحاظ میل به مشارکت‌های اجتماعی		
۹. تنوع جامعه هدف به لحاظ میزان اعتماد به حکومت		
۱۰. تنوع جامعه هدف به لحاظ میزان پذیرش مشروعیت نظام		



ادامه جدول ۸

ابعاد	مؤلفه‌ها	شاخص‌ها
افرادی که خطمشی‌ها بر آنها اثر می‌گذارد) جامعه هدف	حمایت و مشارکت	۱. پشتیبانی جامعه هدف از خطمشی
		۲. تزریق روحیه مداوم به مجریان خطمشی از سوی جامعه هدف
		۳. کمک و مشارکت گروه‌های اجتماعی به اجرای خطمشی
		۴. ایجاد شبکه‌های اجتماعی در جهت حمایت از خطمشی
		۵. ترغیب سایر گروه‌ها و جوامع به حمایت از خطمشی
	قابلیت اجرا و شفافیت	۱. تدوین خطمشی بر مبنای واقعیت‌های موجود
		۲. امکان‌پذیری اجرای خطمشی در عمل
		۳. درک و فهم آسان خطمشی برای مجریان خطمشی
		۴. درک و فهم آسان خطمشی برای جامعه هدف خطمشی
محیط	ساختار سازمان مجری	۱. اندازه سازمان
		۲. توانایی تجدید ساختار سازمان مجری در راستای اهداف خطمشی
		۳. رسمیت‌گرایی
		۴. وجود مرز میان واحدهای سازمانی
		۵. وجود زمینه برای کار گروهی در سازمان
		۶. ساختار بوروکراتیک به‌عنوان ابزار کنترل
		۷. برخورداری از ساختار چابک، منعطف و سریع در مواجهه با تغییرات محیطی
	عوامل سیاسی	۱. مشروعیت نظام سیاسی
		۲. اعتماد متقابل حکومت و مردم
		۳. پاسخگویی نظام و دولت به نیازهای مردم
		۴. تعویض دولت‌ها
	عوامل اقتصادی	۱. نرخ درآمد سرانه
		۲. نرخ تورم
		۳. وضعیت عمومی از لحاظ اقتصادی
۴. اقتصاد چند محصولی و پرهیز از اتکا به یک منبع درآمدی		
۵. وضعیت سیستم‌های مالی و پولی		
۶. اقتصاد مقاومتی		
عوامل اجتماعی	۱. امنیت اجتماعی	
	۲. وضعیت جامعه مدنی در ایران	
	۳. رعایت حقوق دیگران در رفتارهای اجتماعی	
	۴. تغییر درصد بیکاری	
	۵. درصد جمعیت جوان	
	۶. اطلاع‌رسانی و انعکاس مستمر خطمشی‌ها در رسانه‌های دیداری و شنیداری	
پویایی	۱. سطح آشنایی سیستم اجرا با فناوری‌های جدید	
	۲. سطح دسترسی عموم مردم به اینترنت	
	۳. وجود تکنولوژی مناسب و در دسترس برای اجرا	

تجزیه و تحلیل نتایج نشان داد که از میان ابعاد پنج‌گانه مؤثر بر اجرای اثربخش خطمشی عمومی در گمرک جمهوری اسلامی ایران، عوامل مربوط به مجریان خطمشی‌های عمومی با ضریب تأثیر (بار عاملی) ۰/۹۱ اثرگذارترین بُعد است. پس از آن، بُعد مربوط به ماهیت خطمشی با بار عاملی ۰/۸۴ در رتبه دوم، عوامل مربوط به تدوین‌کنندگان خطمشی‌های گمرک با ضریب تأثیر ۰/۷۲ در مرتبه سوم و در نهایت بُعد عوامل محیطی با ضریب تأثیر ۰/۵۶ و بُعد جامعه هدف با بار عاملی ۰/۴۷ به ترتیب در رتبه‌های چهارم و پنجم جای می‌گیرند. جدول ۹ رتبه‌بندی ابعاد مؤثر بر اجرای اثربخش خطمشی‌های عمومی در گمرک جمهوری اسلامی ایران را نشان می‌دهد.

همچنین بر اساس نتایج به‌دست آمده، مؤلفه ظرفیت‌های شناختی و شخصیتی با ضریب اثرگذاری (بار عاملی) ۰/۹۳، شفافیت و قابلیت اجرای خطمشی‌های گمرک با ضریب اثرگذاری ۰/۹۲، سطح پذیرش خطمشی با بار عاملی ۰/۸۸ و علمی‌بودن خطمشی با ضریب تأثیر ۰/۸۴ مهم‌ترین مؤلفه‌های مؤثر بر اجرای اثربخش خطمشی‌ها در گمرک هستند. در حوزه شاخص‌های پژوهش، نتایج نشان می‌دهد ترجیح منافع خطمشی بر منافع شخصی و در اولویت قرار دادن اهداف خطمشی و نیز اعتقاد قوی کارکنان گمرک به اهداف و ارزش‌های خطمشی (از شاخص‌های مربوط به مؤلفه ظرفیت‌های شناختی و شخصیتی کارکنان)، دعوت از مقامات ارشد گمرک هنگام تدوین خطمشی‌های گمرکی و برخورداری طراحان خطمشی از رویکرد علمی در نگاه به مسائل گمرکی (از شاخص‌های مربوط به مؤلفه تدوین‌کنندگان)، تدوین خطمشی‌های گمرکی بر مبنای واقعیت‌های موجود و همچنین امکان‌پذیری اجرای خطمشی‌های گمرک در عمل (از شاخص‌های مربوط به مؤلفه ماهیت خطمشی) و در نهایت امنیت اجتماعی بالا در کشور و مشروعیت نظام سیاسی (از شاخص‌های مربوط به مؤلفه عوامل محیطی) بیشترین تأثیر را بر اجرای اثربخش خطمشی‌های عمومی در گمرک جمهوری اسلامی ایران دارند. میزان اثرگذاری هر یک از مؤلفه‌ها و رتبه‌بندی آنها در جدول ۱۰ نشان داده شده است.

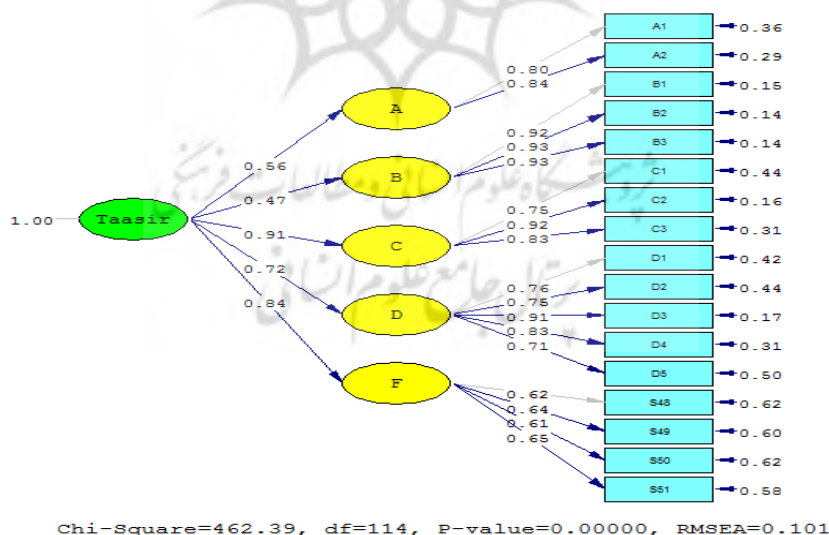
جدول ۹. رتبه‌بندی ابعاد مؤثر بر اجرای اثربخش خطمشی‌های عمومی در گمرک

رتبه	سطح معناداری	میزان اثرگذاری	ابعاد
۱	۱۲/۴۹	۰/۹۱	عوامل مربوط به مجریان خطمشی
۳	۱۰/۵۷	۰/۷۲	عوامل مربوط به تدوین‌کنندگان خطمشی
۵	۷/۶۲	۰/۴۷	عوامل مربوط به جامعه هدف خطمشی
۲	۹/۳۰	۰/۸۴	عوامل مربوط به ماهیت خطمشی
۴	۷/۴۲	۰/۵۶	عوامل مربوط به محیط خطمشی

جدول ۱۰. میزان اثرگذاری مؤلفه‌های پژوهش بر اجرای اثربخش خطمشی‌ها در گمرک

رتبه	میزان اثر	مؤلفه‌ها
۱	۰/۹۳	ظرفیت‌های شناختی و شخصیتی
۳	۰/۸۸	سطح پذیرش خطمشی
۴	۰/۸۴	علمی بودن خطمشی
۵	۰/۷۶	رابطه طراحی و مجری
۱۰	۰/۴۹	ابزار خطمشی
۱۱	۰/۴۴	وسعت
۱۴	۰/۴۳	تنوع جامعه هدف
۱۲	۰/۴۴	حمایت و مشارکت جامعه هدف
۲	۰/۹۲	شفافیت و قابلیت اجرا
۸	۰/۵۲	ساختار سازمانی
۹	۰/۵۱	عوامل سیاسی
۷	۰/۵۴	عوامل اقتصادی
۶	۰/۶۶	عوامل اجتماعی
۱۳	۰/۴۳	عوامل فنی

شکل ۲ الگوی کمی اجرای اثربخش خطمشی‌های عمومی در گمرک جمهوری اسلامی ایران را نشان می‌دهد.



شکل ۲. مدل کمی اجرای اثربخش خطمشی‌های عمومی در گمرک

### نتیجه‌گیری و پیشنهادها

نتایج این پژوهش روشن می‌سازد که مجریان (کارکنان گمرک)، بیشترین نقش را در اجرای اثربخش خطمشی‌های گمرکی دارند، اما اجرای اثربخش خطمشی‌های گمرکی تنها از عهده مجریان یا همان بوروکرات‌های بخش اداری گمرک، بر نمی‌آید؛ بلکه متأثر از عوامل و متغیرهای فراوانی است. بنابراین، این تصور که اگر قانونی اجرا نمی‌شود، مقصر فقط مجریان بوده و خطمشی‌گذاران و دیگران از هرگونه خطا و سرزنشی در امان هستند، قابل تأمل است. همچنین این گونه می‌توان نتیجه گرفت که بسیاری از مسائل و مشکلات مربوط به اجرا، در زمان تدوین خطمشی‌ها شکل گرفته و از سایر عوامل نیز تأثیر می‌پذیرد. بنابراین به‌منظور اجرای موفق خطمشی، خطمشی‌گذار باید هنگام وضع خطمشی، تمهیدهای اجرا را نیز در نظر بگیرد. به بیان دیگر، اجرای ناموفق خطمشی‌ها، همان قدر پیامد مسائل خاص اجرا و مسائل اداری است که پیامد مرحله تدوین خطمشی، ماهیت خطمشی و عوامل محیطی است، اما به اشتباه بار گناه فقط بر عهده مجریان گذاشته می‌شود.

نتایج پژوهش نشان می‌دهد مؤلفه‌های مربوط به جامعه هدف گمرک (افرادی که خطمشی‌های گمرکی به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم بر آنان اثر می‌گذارد)، یعنی مؤلفه‌های وسعت جامعه هدف، تنوع جامعه هدف و حمایت و مشارکت جامعه هدف، میان مؤلفه‌های مؤثر بر اجرای اثربخش خطمشی‌ها در گمرک جمهوری اسلامی ایران نقش کم‌رنگ‌تری دارند؛ به بیانی، خطمشی‌های گمرکی می‌توانند فارغ از شرایط زمینه‌ای و بستر جامعه هدف به‌طور مؤثری به اجرا درآیند. علت آن را می‌توان حاکمیتی بودن سازمان گمرک و نبود سازمان رقیب برای ارائه خدمات گمرکی بیان کرد. نتایج پژوهش همچنین نشان می‌دهد ماهیت خطمشی‌ها با یکدیگر متفاوت‌اند. اجرای برخی برنامه‌ها می‌تواند بسیار ساده باشد، در حالی که برای اجرای برخی دیگر از برنامه‌ها با مشکلات زیادی روبه‌رو هستیم. بدیهی است هرچه خطمشی تدوین شده با پیچیدگی کمتری همراه باشد، اجرا آسان‌تر می‌شود. همچنین هر چه خطمشی‌های تدوین شده گمرکی شفاف‌تر و دارای قابلیت اجرای بیشتری باشند، اجرای آن در عمل و محیط واقعی با مشکلات کمتری مواجه خواهد شد. از جمله ابعاد مهم الگوی اجرای اثربخش خطمشی عمومی در گمرک جمهوری اسلامی ایران، عوامل محیطی است. بر اساس نتایج پژوهش، اگر خطمشی‌ها به درستی تنظیم شده باشند، مجریان نیز از مهارت و توانمندی لازم برای اجرا برخوردار باشند و ماهیت مسئله خطمشی هم به‌گونه‌ای باشد که اجرا را با مشکل مواجه نسازد، اما جامعه از ثبات سیاسی و اقتصادی برخوردار نباشد، می‌توان ادعا کرد که خطمشی به اهداف مد نظر خود نخواهد رسید. بنابراین فراهم بودن شرایط محیطی یکی از الزامات اجرای موفق خطمشی‌ها از جمله خطمشی‌های گمرکی است.

یافته‌های پژوهش حاضر با نظریه‌های افرادی همچون سو ژانگ و رابینی (۲۰۱۶)، برینارد (۲۰۱۳)، ساموئل استالی (۲۰۱۲)، خوزا (۲۰۰۳)، هاوالت و رامش (۱۹۹۵)، ساباتیو و مازمانیان (۱۹۸۶)، ریپلای و فرانکلین (۱۹۸۳) و پرسمن و وایلدناوسکی (۱۹۷۳) همخوانی دارد؛ زیرا آنان نیز فقط مجریان را عامل مؤثر بر اجرای خطمشی‌ها نمی‌دانند و نقش سایر عوامل همچون تدوین‌کنندگان و ماهیت خطمشی و عوامل محیطی را در اجرای خطمشی‌ها مؤثر می‌دانند.

با توجه به نتایج و یافته‌های تحقیق، موارد زیر پیشنهاد می‌شود:

- با توجه به اینکه ظرفیت‌های شناختی و شخصیتی و سطح پذیرش خطمشی توسط مجریان که همان کارکنان و کاربران نهایی خطمشی‌های گمرکی هستند، مهم‌ترین مؤلفه اثرگذار بر اجرای اثربخش خطمشی‌ها در گمرک جمهوری اسلامی ایران است، پیشنهاد می‌شود که مدیران ارشد گمرک توجه ویژه‌ای به بالا بردن ظرفیت شناختی و ویژگی‌های شخصیتی کارکنان زیرمجموعه خود داشته باشند.
- به طراحان خطمشی‌های گمرکی توصیه می‌شود که هنگام تدوین خطمشی‌های گمرکی از طراحی و تدوین خطمشی‌های نمادین، مبهم و متعارض خودداری کنند، در غیر این صورت احتمال شکست در اجرای خطمشی وجود دارد. تجربه نشان می‌دهد مجریان گمرکی در صورت مواجهه با خطمشی‌های نمادین (خطمشی‌هایی که هم به لحاظ تعارض و هم از نظر ابهام در سطح بالایی هستند)، از رویکردهای سیاسی و زد و بندهای سیاسی استفاده می‌کنند و عملاً خطمشی‌ها عقیم می‌مانند.
- دعوت از مقامات ارشد گمرک هنگام تدوین خطمشی‌های گمرکی و کسب نظر کارکنان خط مقدم دستگاه گمرک به‌منظور دستیابی به اتفاق نظر طراح و مجری در خصوص اهداف، مقاصد و ابزار خطمشی‌های گمرکی، پیشنهاد دیگر است. چنانچه تدوین‌کنندگان و طراحان خطمشی‌های گمرکی در مراجع قانون‌گذاری و خطمشی‌گذاری، گمرک را تنها اجراکننده قوانین و خطمشی‌ها بدانند و نظر آنان را هنگام تدوین خطمشی‌ها در نظر نگیرند، ممکن است اجرای خطمشی‌ها در عمل با چالش جدی مواجه شوند.
- برخورداری از ساختار چابک، منعطف و سریع در مواجهه با تغییرات محیطی، یکی از عوامل مؤثر بر اجرای اثربخش خطمشی‌ها در گمرک است. از این رو پیشنهاد می‌شود که گمرک جمهوری اسلامی ایران به‌منظور بهره‌مندی از مزایای ساختارهای تخت و منعطف، روندهای جدید سازماندهی را پیش روی خود قرار داده و از آن بهره‌بردار.
- بر اساس یافته‌های تحقیق، مؤلفه عوامل سیاسی یکی دیگر از مؤلفه‌های محیطی اثرگذار بر اجرای خطمشی‌های عمومی در گمرک جمهوری اسلامی ایران است. مشروعیت نظام سیاسی نیز از شاخص‌های مهم این مؤلفه است. برای پایداری یک

نظام، داشتن مشروعیت الزامی است و مشروعیت چیزی نیست جز پذیرش درونی و ارزیابی مثبت مردم از نظام. این ارزیابی بر اساس ارزش‌های مردم انجام می‌گیرد. در صورتی که مسئولان ارشد نظام بتوانند با عملکرد صحیح و شفاف خود اعتماد مردم را به دست آورند، مردم نیز به‌طور متقابل در برابر برنامه‌ها و خطمشی‌های نظام در همه سطوح متعهدانه عمل کرده و در نتیجه برنامه‌ها به ثمر خواهند نشست. آنچه مسلم است، در دنیای امروزی و با توجه به افزایش شعور اجتماعی، در صورتی که حرف با عمل منطبق نباشد دیگر شعار صرف نه تنها به بار نخواهد نشست، بلکه اعتماد را از مردم سلب خواهد کرد و در نتیجه هیچ‌گونه تعهدی در اجرای سیاست‌ها و خطمشی‌ها نخواهند داشت. از این رو محقق به‌طور اکید توصیه می‌کند که عمل جای شعار را گرفته و در سایه اعتمادسازی، خطمشی‌ها عملی شوند.

## منابع

- حاجی‌زاده، ا.؛ اصغری، م. (۱۳۹۰). *روش‌ها و تحلیل‌های آماری با نگاه به روش تحقیق در علوم زیستی و بهداشتی* (چاپ اول). تهران: جهاد دانشگاهی.
- دانش فرد، آ. (۱۳۹۳). *موانع اجرای خطمشی‌های عمومی در سازمان‌های غیر دولتی (بخش خدمات پلیس ۱۰+ و دفاتر خدمات پیشخوان دولت)*. مدیریت منابع در نیروی انتظامی، ۲ (۲)، ۵۰-۲۳.
- سید عباس‌زاده، م. م.؛ امانی ساری بگلو، ج.؛ هیمین خضری آ.؛ پاشوی، ق. (۱۳۹۱). *مقدمه‌ای بر مدل‌یابی معادلات ساختاری به روش PLS و کاربرد آن در علوم رفتاری*. ارومیه: انتشارات دانشگاه ارومیه.
- عباسی، ع.؛ معتضدیان، ر.؛ میرزایی، م. ق. (۱۳۹۵). *بررسی موانع اجرای خطمشی‌های عمومی در سازمان‌های دولتی*. پژوهش‌های مدیریت منابع انسانی، ۶ (۲)، ۶۹-۴۹.
- معمارزاده طهران، غ.؛ میرسپاسی، ن.؛ جلیلی، س. (۱۳۹۰). *ارائه مدل برای ارزیابی اثربخشی اجرای خطمشی عمومی جمهوری اسلامی ایران در حوزه بهداشت و درمان*. رسالت مدیریت دولتی، ۲ (۴)، ۳۱-۱۹.
- مقدس‌پور، س.؛ دانایی فرد، ح.؛ کردنائیج، آ. (۱۳۹۲). *واکاوی عوامل کلیدی در عدم موفقیت برخی خطمشی‌های عمومی در جمهوری اسلامی ایران: مطالعه خطمشی‌های مالیاتی کشور*. مدیریت فرهنگ سازمانی، ۱۱ (۱)، ۶۸-۳۳.
- هادی پیکانی، م. (۱۳۹۵). *درآمدی بر فرایند خطمشی‌گذاری عمومی*. اصفهان: معاونت پژوهشی دانشگاه آزاد اسلامی واحد خوراسگان.

## References

- Abbasi, A. Motazedian, R. & Mirzaee, M. (2016). Survey Public policy implementation barriers in government organization. *Quarterly Journal of Human resource management researches*, 6(2), 49-69. (in Persian)
- Berman, P. (2009). The Study of Macro-and Micro- Implementation. *Public Policy*, 26(2), 157-184.
- Brynard, P.A. (2011). Policies and Poverty in Southern Africa. *African Journal of Public Affairs*, 4(1), 148-159.
- Daneshfard, A. (2014). Public policy implementation barriers in Nongovernment organization. *Quarterly Journal of Resource management in polic*, 2(2), 23-50. (in Persian)
- DunSire, A. (2003) *Implementation in a Bureaucracy*. Oxford: Martin Robertson.
- Galligan, D.J. (2011) *Discretionary Powers: A Legal Study of Official Discretion*. Oxford: Clarendon Press.
- Hadi Peykani, M. (2015). The public policy process primer. Islamic azad university Isfahan (Khorasgan) research deputy, Isfahan. (in Persian)
- Hajizade, E., Asghari, M. (2011). *Statistics methods and analyses considering Bio and Health sciences research methodology* (Firsrt edition). Academic Jihad, Tehran. (in Persian)
- Hamilton, L. (2000). *A review of policy implementation and international treaty implementation literature*. University of California Press, Berkeley.
- Hill, M., Hupe, P. (2012). *Implementing public policy*. Sage Publication: London.
- Klein, K.J. & Knight, A.P. (2005). Innovation implementation: overcoming the challenge. *Current directions in psychological science*, 14(5), 243-246.
- Lane, J.E. & Ersson, S.O. (2015). *The New Institutional Politics: Performance and Outcomes*. London: Routledge.
- Lester, J. P., & Stewart, J. (2011). *Public Policy: An Evolutionary Approach*. West Publishing Company, Minnesota.
- Lester, J.P. & Goggin, M.L. (2008). Back to the future: The rediscovery of implementation-studies. *Policy Currents*, 8 (3), 1-9.
- Lipsky, M. (2010). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. 30th Anniversary Expanded Edition. The Russell Sage Foundation: New York, NY.

- May, P.J. & Burby, R.J. (2016). Coercive versus cooperative policies: Comparing-intergovernmental mandate performance. *Journal of Policy Analysis and Management*, 15 (2), 171–201.
- Memarzadeh Tehran, Gh., Mirsepasi, N. & Jalili, S. (2013). Providing a model to evaluate Islamic Republic of Iran public policy implementation effectiveness in Health Area. *Quarterly Journal of Public management mission*, 2(4), 19-31. (in Persian)
- Moghaddaspur, S. Danaeefard, H. & Kordnaeej, A. (2013). Scrutiny key factors caused failure in some public policy in Islsmic Republic of Iran, Case study: Tax Policy. *Quarterly Journal of organizational culture management*, 11(1), 33-68. (in Persian)
- O'Toole, Jr. L.J. (2013). The theory-practice issue in policy implementation research. *Public administration*, 82(2), 309-329.
- Palumbo, D.J. & Calista, D.J. (eds). (2005). *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*. Greenwood Press, New York.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative-Analysis*. Oxford University Press, Oxford.
- Rice, R. E. & Rogers, E. M. (2010). Reinvention in the Innovation Process. in *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 1 (1980), 499-513.
- Rowe, M. (2012). Going Back to the Street: Revisiting Lipsky's Street-Level Bureaucracy. *Teaching Public Administration*, 30(1), 10-18.
- Seyyed Abbaszade, M., Amani Sari Bagloo, J., Himan Khezri, A. & Pashoi, Gh. (2012). Introduction to modeling structural equation using the PLC method and application in behavioral sciences. University of Urmia press (UOP), Urmia. (in Persian)
- Smith, S.R. & Smyth, J. (2011). Contracting for services in a decentralized system. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6 (2), 277–296.
- Web, C. & Williams, P. (1994). The Delphi technique: a methodological discussion. *Journal of Advanced Nursing*, 19(1), 180–186.
- Williams, W. (2012). *The Implementation Perspective: A Guide for Managing Social Service Delivery Programs*. Berkeley: University of California Press.
- Winter, S. (2003). New directions for implementation research. *Policy Currents*, 8 (4), 1–5.