



Iranian Scientific Association  
of Public Administration



University of  
Sistan and Baluchestan

## Stagnation of Public Policies: Understanding the Abandonment of Public Policies in the Private Sector of Iran (Field of Industries)

Abbas nargesian<sup>1</sup> | Mansour Usefirad<sup>2</sup>

1. Associate Professor, Department of Leadership and Human Capital, Faculty of Management, University of Tehran, Tehran, Iran.

.(Corresponding author). Email: [anargesian@ut.ac.ir](mailto:anargesian@ut.ac.ir)

2. PhD in Public Administration, Department of Public Administration, University of Tehran, International Campus, Kish, Iran. Email: [mandourusefirad@gmail.com](mailto:mandourusefirad@gmail.com)

### Article Info

**Article type:**  
Research Article

**Article history:**

Received: 6 April 2022  
Received in revised form:  
21 June 2022  
Accepted: 21 August 2022  
Published online: 24  
December 2022

**Keywords:**

Policymaking,  
abandonment, private  
sector.

### ABSTRACT

Public policies are formulated and promulgated by the legislature to solve public issues, but some of them are not implemented or are delayed in the middle of the road. Many of the neglect of public policies in the private sector and related to industries, especially small and medium industries, have imposed harmful effects on this sector as the driving engine of large industries, in such a way that statistical surveys of a significant number of stagnant enterprises in various fields. It tells about the non-implementation of production protection laws. Therefore, the aim of the upcoming research is to present the model of abandonment of public policies in the industrial sector of Iran. Thus, in order to extract the main elements of the model, in the form of a semi-structured interview, an in-depth interview was conducted with 33 policy makers in the private sector in various industries. The selection of the participants has been done with the purposeful sampling method from the theoretical branch. The theoretical model of abandonment of public policies was extracted through the research stages of the foundational data theory and by identifying causal, contextual, intervening categories, strategies, and finally the consequences of the phenomenon with the centrality of the central category called stagnation of public policies.

**Cite this article:** Nargesian, A & Usefirad Rad, M. (2022). Stagnation of Public Policies: Understanding the Abandonment of Public Policies in the Private Sector of Iran (Field of Industries), *Governance and Development Journal*, 2(3), 59-41-74.

<https://doi.org/10.22111/JIPAA.2023.388902.1105>

**Publisher:** Iranian Scientific Association of Public Administration & University of Sistan and Baluchestan



# ایستایی خط مشی های عمومی: فهم رهاشدگی خط مشی های عمومی در بخش خصوصی ایران (حوزه صنایع)

عباس نرگسیان<sup>۱</sup> | منصور یوسفی راد<sup>۲</sup>

۱. دانشیار گروه رهبری و سرمایه انسانی، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول). رایانامه: [anargesian@ut.ac.ir](mailto:anargesian@ut.ac.ir)

۲. دکتری مدیریت دولتی، گروه مدیریت دولتی، پردیس بین المللی دانشگاه تهران، کیش، ایران. رایانامه: [mandoureusefirad@gmail.com](mailto:mandoureusefirad@gmail.com)

اطلاعات مقاله	چکیده
نوع مقاله: مقاله پژوهشی	خطمشی‌های عمومی توسط قوای قانونگذار جهت حل مسائل عمومی تدوین و ابلاغ می‌شوند اما برخی از آنها اجرا نمی‌شوند یا در میانه راه معطل می‌شوند. بسیاری از رهاشدگی خطمشی‌های عمومی در بخش خصوصی و مربوط به صنایع به ویژه صنایع کوچک و متوسط بوده و آثار زیانباری را به این بخش به عنوان موتور محرکه صنایع بزرگ، تحمیل نموده به گونه‌ای که بررسی‌های آماری از تعداد قابل توجهی از بنگاه‌های راکد در زمینه‌های مختلف بر اثر اجرا نشدن قوانین حمایت از تولید حکایت می‌کند. لذا هدف از پژوهش پیش رو ارائه مدل رهاشدگی خطمشی‌های عمومی در بخش صنایع ایران است. بدین ترتیب جهت استخراج عناصر اصلی مدل، در قالب مصاحبه نیمه ساختاریافته با ۳۳ نفر از مجریان خطمشی‌های در بخش خصوصی در صنایع مختلف مصاحبه عمیق انجام شده است. گزینش مشارکت‌کنندگان با روش نمونه‌گیری هدفمند از شاخه نظری انجام شده است. مدل نظری رهاشدگی خط مشی‌های عمومی با طی مراحل پژوهشی نظریه داده بنیاد و با شناسایی مقوله‌های علی، زمینه‌ای، مداخله‌گر، راهبردها و سرانجام پیامدهای پدیده با مرکزیت مقوله محوری با عنوان ایستایی خط مشی های عمومی، استخراج گردید.
تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۱/۱۷	
تاریخ ویرایش: ۱۴۰۱/۰۳/۳۱	
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۵/۳۰	
تاریخانتشار: ۱۴۰۱/۱۰/۰۳	
واژه‌های کلیدی: خط مشی‌گذاری، رهاشدگی، بخش خصوصی.	

استناد: نرگسیان، عباس و یوسفی راد، منصور. (۱۴۰۱). ایستایی خطمشی‌های عمومی: فهم رهاشدگی خطمشی‌های عمومی در بخش خصوصی ایران (حوزه صنایع).

حکمرانی و توسعه، ۲ (۴)، ۴۱-۷۴.

<https://doi.org/10.22111/JIPAA.2023.388902.1105>



ناشر: انجمن علمی مدیریت دولتی ایران و دانشگاه سیستان و بلوچستان.

## مقدمه

اهمیت نقش و اثرات خط مشی‌های عمومی بر روند توسعه جوامع بر خبرگان و اهالی این دانش پوشیده نیست. نقش و ارزش خط مشی‌های عمومی به عنوان راهنمای عمل تصمیم‌گیرندگان و جهت دهنده رفتارهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بنگاه‌های دولتی و خصوصی در رویارویی با مسائل عمومی و نیل به اهداف عمومی روشن و مبرهن است. امروزه بسیاری از خط مشی‌های عمومی ممکن است شکست خورده و خاتمه یابند و بسیاری نیز به علت محدودیت‌هایی با انواع و ابعاد مختلف در اجراء معطل مانده و هزینه‌های گزافی را به جامعه تحمیل نمایند. در واقع خط‌مشی‌های شکست خورده بعد از ناکامی در تحقق اهداف از پیش تعیین شده (معمولاً) کنار گذاشته می‌شوند. اما خط‌مشی‌های رها شده همچنان در نهادهای مجری در دستور کار اجرا وجود دارند و به عللی اجرا نشده یا آنگونه که باید در اجرا مورد توجه قرار نمی‌گیرند. اگرچه بسیاری از این خط‌مشی‌ها به خوبی تدوین شده و شکل گرفته‌اند. این رها گشتگی، آثاری عمیق و طولانی از خود به جای می‌گذارد که گاهی تا نسل‌ها بعد، می‌توان شواهد آن را مشاهده کرد. کنار گذاشتن خط مشی‌های عمومی در کشورهای مختلف آثار و تبعات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی متفاوتی به همراه داشته است (اندرسون<sup>۱</sup>، ۱۹۸۴). مسلماً تدوین، تصویب و اجرای خط مشی‌ها جهت مواجهه با مسائل عمومی شامل هزینه‌هایی خواهد بود، حال در صورتی که به هردلیلی این خط‌مشی‌ها به اهداف از پیش تعیین شده نائل نشود، ضمن هدر رفت منابع، هزینه راه‌اندازی خط‌مشی‌های جایگزین را نیز به جامعه تحمیل می‌نمایند (بارداخ<sup>۲</sup>، ۱۹۷۶)؛ چرا که بدین صورت، مسئله عمومی نه تنها حل نشده است بلکه نیازمند راه‌حل دیگر است. بنابراین اتخاذ خط مشی‌های عمومی که رها نشده و سرانجام به شکست منجر نشود و به برون‌دادها و اثرات مورد انتظار منجر شود بی تردید مستلزم توجه به همه ابعاد و زوایای پیدا و پنهان مسائل عمومی و شرایط خاص بومی و منحصر به فرد آنهاست. این نوع خط مشی‌های عمومی (خط مشی‌های رها شده) در کشورهای جهان، علی‌الخصوص در کشورهای جهان سوم، آثار زیانبار عمیقی در حوزه‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی برای ذی‌نفعان یعنی خط مشی‌گذاران، مجریان و

---

<sup>۱</sup>-Anderson

<sup>۲</sup>-Bardach

<sup>۳</sup>-Mouzughi

شهروندان داشته است (موزویی<sup>۳</sup>، ۲۰۱۸)، مشکلاتی که قبل از اجرا ریشه در قانونگذاران آن جوامع دارند. قانونگذارانی که در تدوین خط‌مشی‌های عمومی به صورت حرفه‌ای عمل نمی‌کنند (ولدن<sup>۱</sup>، ۲۰۱۶). برخی از این خط‌مشی‌ها از حمایت‌های مالی و سیاسی برخوردار نیستند (بهن<sup>۲</sup>، ۱۹۷۸).

برخی نیز از اهمیت لازم برخوردار نبوده (ترف<sup>۳</sup>، ۲۰۱۹) و با اجماع و حمایت‌های لازم همراه نخواهند بود؛ بنابراین خط‌مشی‌ها در اجرا با چالش روبه‌رو می‌شوند. در کشورمان بسیاری از این خط‌مشی‌ها در جهت دهی به رفتارهای اقتصادی بخش خصوصی و فعالیت‌های مربوط به بخش صنایع اتخاذ می‌شوند.

قوانینی مانند تأمین مالی بنگاه‌های تولیدی بدهکار، قانون رونق و حمایت از تولید، ایجاد خوشه‌های صنعتی، قانون اجرای راهبرد صنعتی (مصوب وزارت صمت در سال ۱۳۸۲)، قانون اصلاح نظام مالیاتی، بنا به علل و عواملی اجرا نشده و باعث تعطیلی تعداد قابل توجهی از بنگاه‌های کشور (بیش از ده هزار بنگاه) در بخش خصوصی ایران به ویژه صنایع کوچک و متوسط به عنوان تأمین‌کننده نیازهای عمومی و تجهیزات صنایع بزرگ و موتور محرکه اقتصاد کشور شده و یا با تمام ظرفیت فعالیت نمی‌کنند. بخش قابل توجهی از این بنگاه‌ها در رکود به سر می‌برند و به رغم نام‌گذاری سال‌های اخیر به عناوینی با محوریت تولید، تغییرات محسوسی در این حوزه مشاهده نشده است. سهم قابل توجهی از چالش‌های تولید، مربوط به خط‌مشی‌ها و سیاست‌هایی است که علی‌رغم تصویب و ابلاغ جهت اجرا، به مرحله اجرا نرسیده یا در اجرا معطل مانده و با کندی مواجه شده‌اند. صنایعی که دارای ویژگی‌های ارزش افزوده بالا، نوآوری، اشتغال‌آفرینی و انعطاف‌پذیری بیشتری بوده و در صورت وجود شرایط مناسب تولید از جمله توسعه صنعتی و فناوری، انتقال تکنولوژی و ارتقاء سطح دانش و تسهیلات مالی مناسب می‌توانند فراتر از بازارهای داخلی فعالیت کنند (مصاحب، ۱۳۹۸).

<sup>1</sup>-Volden

<sup>2</sup>-Behn

<sup>3</sup>-Teref

علی رغم تأکیده‌های فراوان مسئولان و سران قوای کشور در خصوص اجرای خط‌مشی‌های حمایت از تولید، توجه به تولیدات غیرنفتی و توسعه بخش‌های مختلف اقتصادی و تولیدی در بخش خصوصی با توجه به سند چشم‌انداز کشور، بررسی‌های آماری حاکی از عدم اجرای خط‌مشی‌های عمومی حمایت از تولید و اختلاف و وجود شکاف بین اهداف و نتایج است. میزان قابل توجهی از اهداف محقق نشده‌ای که بسیاری از آنها نتیجه رهاشدگی و معطل شدن خط‌مشی‌های اتخاذ شده در بخش‌های یادشده است. بخش قابل توجهی از صنایع کوچک و متوسط به عنوان تأمین‌کننده نیازهای عمومی و تجهیزات صنایع بزرگ به دلایلی قادر به اجرای خط‌مشی‌های ابلاغی مربوط به صنعت و تولید نبوده‌اند. واحدهایی هم که فعال هستند با چالش‌های فراوانی ناشی از رهاشدگی خط‌مشی‌های عمومی حمایت از تولید در زمینه و ابعاد مختلف مالی، مواد اولیه و عدم حمایت‌های لازم جهت ادامه فعالیت و توسعه تولید و موارد دیگر روبه‌رو هستند.

لذا این پژوهش برآن است با روشی کیفی و با استراتژی داده‌بنیاد به طراحی مدل پارادایمی حاکم بر صنایع ایران بپردازد. این مدل، ضمن تبیین پدیده رهاشدگی خط‌مشی‌های مربوط به صنایع در بخش خصوصی، علل عمده و ترکیبی از تنگناهایی که مانع از اجرای موفق خط‌مشی‌ها شده و منجر به رهاشدگی آنها شده و نیز شرایط زمینه‌ای و مداخله‌گرآنان را شناسایی نموده و سرانجام به ارائه راهبردهایی جهت مقابله به رهاشدگی خط‌مشی‌های عمومی در این بخش پرداخته است. در واقع سوال اصلی پژوهش این است که علل و عوامل رهاشدگی خط‌مشی‌های عمومی در بخش صنایع ایران کدامند.

### ادبیات نظری پژوهش

مسئله خط‌مشی‌های عمومی جهت حل مسائل عمومی تدوین شده و جهت اجرا ابلاغ می‌شوند تا محدودیت‌های جامعه را کاهش داده یا از میان بردارند. خط‌مشی‌های عمومی در راستای حل مسائل عمومی با توجه به تغییرات و ناسازگاری‌های آنی باید انعطاف و پویایی لازم جهت رویارویی بامسائل را دارا بوده تا بتوانند تا انتهای فرایند، جاری، پویا و برقرار بمانند. اما در این فرایند برخی عوامل بر آنها اثر گذاشته و مانع از دستیابی به اهداف و نقاط پایانی از پیش تعیین شده می‌شوند (حسن دانایی فرد و همکاران، ۱۳۹۴). در واقع برخی عوامل فنی (ناتوانی و ناکارآمدی)، عوامل سیاسی (فشار گروه‌های ذینفع) یا محدودیت‌های مالی مانع از اجراء خط می‌شوند. لذا این نوع سیاست‌ها رها شده و یا معطل مانده و احتمالاً خط‌مشی‌های دیگر جایگزین می‌شوند (دلئون<sup>۱</sup>، ۱۹۷۸). اینگونه خط‌مشی‌ها به خط‌مشی‌های رها شده<sup>۲</sup> معروف هستند. خط‌مشی‌هایی که جهت اجرا ابلاغ می‌شوند اما به عللی اجرا نمی‌شوند و اصطلاحاً معطل می‌مانند (دانایی فرد و همکاران، ۱۳۹۴).

در باب ادبیات رها شدگی پژوهش‌های مختلفی جهت شناسایی مجموعه‌های متنوعی از شاخص‌های اثرگذار که مهم به نظر می‌رسد انجام شده است اما تاکنون، نظریه‌ای جامع در مورد رهاشدگی خط‌مشی‌های عمومی شکل نگرفته است (کراوز و یی و فیک<sup>۳</sup>، ۲۰۱۶). عمده این پژوهش‌ها خارجی است. در ایران علی‌رغم نیاز و ضرورت توجه به سیاست‌گذاری، پدیده رهاشدگی خط‌مشی عمومی، متأسفانه مورد غفلت واقع شده است. این پدیده در کشورمان در دو قسمت و در مراحل پایانی فرایند خط‌مشی‌گذاری قابل بررسی است. دسته اول ناظر به خط‌مشی‌هایی است که به دلایل ناکارآمدی یا سیاسی خاتمه پیدا کرده‌اند و دسته دیگر آنهایی هستند که پس از تدوین و ابلاغ جهت اجرا توسط مجریان خط‌مشی معطل مانده‌اند (در تحقیق حاضر به دسته دوم پرداخته شده است). در ذیل جهت بیان تمایزات رهاشدگی و مفاهیم نزدیک به آن به تفکیک به چند مورد اشاره می‌شود.

<sup>۱</sup>-Deleon

<sup>۲</sup>- Abandoned Policies

<sup>۳</sup>-Krause & et al

<sup>۲</sup>-Andrews

### شکست خط مشی های عمومی

خط‌مشی‌های عمومی در پاسخ به مسائل عمومی و جهت نیل به اهداف از پیش تعیین شده، طراحی و تدوین می‌شوند؛ حال در صورتی که خط‌مشی در دستیابی به وضعیت و شرایط مطلوب ناکام شود، اصطلاحاً موفق نبوده است. در منطق دانش خط‌مشی‌ها، شکست خط‌مشی عمومی زمانی رخ می‌دهد که آن خط‌مشی به اندازه‌ای که باید برای حل یک مشکل، کفایت نکند یا عوارض جانبی مضر و قابل توجهی را به همراه داشته باشد (ولدن، ۲۰۱۶). اما ماهیت شکست خط‌مشی‌های چیست؟ دولت‌ها معمولاً اطلاعات ممیزی را برای گزارش دادن در خصوص هزینه‌ها ارائه می‌دهند؛ آنها تمایل دارند اطلاعات محدودی در مورد انطباق رفتار هزینه یا بودجه‌های قانونی ارائه دهند. اما این اطلاعات به ندرت در دسترس یا قابل مقایسه در کل پروژه خط‌مشی است، تا تصویری کلی از موفقیت یا شکست را ارائه دهد (آندرو، ۲۰۱۸).

ضمن اینکه توجه به این نکته مهم است که موفقیت و شکست، ویژگی‌های ذاتی خط‌مشی‌های عمومی نیستند. به دلیل نبود ارزیابی‌های رسمی و در صورت وجود، نپذیرفتن آنها از سوی ذینفعان، آنگاه موفقیت‌ها و ناکامی‌ها برچسب‌هایی خواهند بود که توسط بازیگران و ناظران اعمال می‌شود (بوونز و هارت<sup>۲</sup>، ۲۰۱۶). بنابراین شکست خط‌مشی تنها وابسته به مستندات و مشاهدات فنی نیست و علل و عوامل سیاسی بسیار تعیین کننده است (بارداخ، ۱۹۷۶). آنچه که شکست و رها شدگی خط‌مشی‌های عمومی را از همدیگر متمایز می‌سازد این است که در شکست، خط‌مشی‌های عمومی قطعاً اجرا می‌شوند در صورتی که در رها شدگی خط‌مشی‌های عمومی به مرحله اجرا نمی‌رسند و در اجرا معطل می‌مانند. نکته دیگر آنکه در شکست بر خط‌مشی‌های عمومی مهر بطلان زده می‌شود اما خط‌مشی‌های رها شده لزوماً بد نیستند بلکه همچنان در صف اجرا انتظار می‌کشند. و سر انجام اینکه خط‌مشی‌های شکست خورده در مرحله ارزیابی ممکن است دچار قضاوت‌های سیاسی شده باشند و بر اثر فشار گروه‌های رقیب حذف شوند. در صورتیکه خط‌مشی‌های رها شده به مرحله ارزیابی نرسیده و در کوران اجرا آزمون نشده اند یا در آغاز راه هستند.

<sup>2</sup>-Boveens & hart

### خاتمه بخشی خط مشی های عمومی

خاتمه در فرهنگ لغت به معنای پایان زمانی یا مکانی چیزی، نتیجه گیری یا پایان دادن معنا شده است. واژگانی مانند جدایی، پایان و ورشکستگی همه می توانند به عنوان خاتمه تلقی شوند؛ اما خاتمه بخشی در خط مشی های عمومی به عنوان نتیجه گیری و پایان عامدانه اقدامات ویژه دولت، برنامه ها، سیاست ها یا سازمان ها تعریف شده است (دلئون، ۱۹۷۸).

این پدیده تا قبل از دهه هشتاد میلادی چندان مورد اقبال دانشمندان این رشته قرار نگرفته بود و مطالعات پراکنده ای در باب آن انجام شده بود. از دهه نود میلادی بار دیگر ادبیات خاتمه بخشی هرچند محدود، مورد توجه تحلیل گران علم خط مشی گذاری قرار می گیرد (ساتو، ۲۰۰۲؛ فرانتز<sup>۱</sup>، ۲۰۰۵).

این پدیده نخستین بار در پژوهش تکمیل پروژه علم سیاست آقای گری برور در دهه هفتاد مطرح شده است. هرچند عملکرد پژوهشگرانی چون بارداخ (۱۹۷۶)، بن (۱۹۷۸) و به خصوص دلئون (۱۹۷۸) نیز در این زمینه بسیار حائز اهمیت بود. دلایل عملی و نظری بسیاری برای توجه به خاتمه خط مشی وجود داشت که بی توجهی آگاهانه به آنها ادعای خط مشی گذاری به عنوان علمی که فرایندهای سیاسی را تبیین می کند، مورد سوال قرار می دهد، همچنین بی توجهی سهوی نیز با توجه به ماهیت این علم بسیار مایه شگفتی است.

در خصوص علل و عوامل خاتمه بخشی، بارداخ ضمن اینکه خاتمه خط مشی را یک فرایند سیاسی می داند که بر تعارضات تمرکز می کند، همانند مرحله تدوین که اتخاذ یک خط مشی به حذف دیگری منجر می شود (بارداخ، ۱۹۷۶) عوامل بازدارنده و محرک خاتمه را به ترتیب ذیل دسته بندی می کند.

عوامل بازدارنده: بودجه، تعارض در ساختار، بقای سازمانی، مخالفت سیاستمداران و عوامل پیش برنده: مشروعیت، دوره آشفتگی، تغییر در دولت، کاستن از شدت تبعات خاتمه بخشی.

پیتر دلئون نیز به چند مورد از موانع خاتمه بخشی خط مشی های عمومی اشاره می کند که عبارتند از موانع حقوقی و قانونی، ائتلاف های ضد خاتمه، ماندگاری نهادی و محافظه کاری پویا یا بقای سازمانی. نکته دیگر اینکه از کاربردهای این علم، کمک به تحلیلگران خط مشی در برطرف کردن

<sup>1</sup> -Sato & frantz



ناتوانی و عدم موفقیت در پیاده سازی و اجرای وظایف و تبیین فرایند سیاست‌های فعلی است (جوا<sup>۱</sup>، ۲۰۰۴).

### رها شدگی خط مشی‌های عمومی

خط مشی‌های عمومی به عنوان سنگ بنای اداره عمومی پس از طی روند تصویب خواهی، جهت مواجهه و رویارویی با مسائل عمومی به منظور حل و فصل آنها به صورت قانون به دستگاه‌های اجرایی و مجریان ابلاغ می‌شوند. اما مسئله این است که چرا برخی از آنها اجرا نمی‌شوند (ساین<sup>۲</sup>، ۲۰۱۷). این خط مشی‌ها در مرحله اجرا، به دلایلی دچار نوعی سکون و رکود می‌شوند و ناگزیر رها می‌شوند.

برخی از این خط مشی‌ها بسته به الزامات جوامع در حوزه خدمات مختلف که بسیار مورد توجه است و بسته به میزان بودجه تخصیصی دولت که نسبت زیادی را به خود اختصاص داده اند، مانند خط مشی‌های حوزه‌های بهداشت و درمان و خط مشی‌های آموزشی، بسیار با اهمیت بوده و مورد اقبال و خواست آحاد جامعه است، لذا تدوین گران خط مشی‌های عمومی هرچند جهت اجرای آنها اصرار بیشتری دارند اما در عمل معطل می‌مانند (دانایی فرد و دیگران، ۱۳۹۴). نمونه بارز در این رابطه اجرای برنامه پزشک خانواده است که در عمل اجرا نشده و در مسیر اجرا همچنان معطل است. اما این پدیده در اجرا، یک رخداد طبیعی قلمداد نمی‌شود و به صورت ضمنی و گاه صریح در نزاع ذینفعان و بازیگران و یا در میدان دادخواهی و مقصر جلوه دادن حریف (سیاسی کاری)، نمود و بروز پیدا می‌کند. مطالعات پژوهشگران نشان می‌دهد رهاشدگی خط مشی‌های عمومی در اجرا، ریشه در عوامل متعددی در قالب روابط علی و معلولی دارد (اوپرمن و اسپنسر<sup>۳</sup>، ۲۰۱۶). از جمله عواملی که باعث رهاشدگی خط مشی‌های عمومی می‌شوند را می‌توان بدین ترتیب معرفی نمود:

### عدم حمایت‌های اجتماعی، مقاومتی در برابر اجرای خط مشی‌های عمومی

نرخ تغییر و تحولات در جهان پویای امروز به اندازه‌ای گسترده است که بدون انطباق و سازگاری واقعی با آن، ادامه حیات برای موجودیت‌ها و ارگانیسم‌های طبیعی و اعتباری امکانپذیر نیست (ضابط پورکردی و همکاران، ۱۳۹۸). اما به همان نسبت نیز اجرای

<sup>1</sup>-Geva

<sup>2</sup>-Sighn

<sup>3</sup>-Opperman & et al

تغییرات پیش بینی شده بدون توجه به عوامل محیطی و درونی و ذینفعان با چالش‌ها و موانع جدی مواجه خواهد بود. تعامل اهداف و اقدامات نیل به هدف و ایجاد پیوند در زنجیره روابط علی و معلولی (الوانی و شریف زاده ۱۳۹۶)، فرایند اجرای خط‌مشی‌های عمومی و ایجاد تغییرات مورد نظر را می‌تواند تسهیل بخشیده و مقاومت در برابر تغییر را کاهش دهد. در این راستا یکی از مشکلات مهمی که خط‌مشی‌های عمومی جهت مواجهه با آنان تدوین و اتخاذ می‌شوند، مشکلات اجتماعی است که حائز اهمیت بسیاری هستند.

دانشمندان حوزه خط‌مشی‌گذاری در پی اهداف و نتایج مورد نظر در حوزه اجتماعی، در مرحله اجرا، ابزار متنوع اقتصادی، سیاسی و فرهنگی منجمله مشوق‌ها (عمدتاً مالی)، ممنوعیت‌ها و دستورالعمل‌ها، پوی‌های اطلاع‌رسانی و حمایت‌ها تا اقدامات قهری و ناخوشایند را معرفی نموده‌اند تا ضمن هدایت رفتار مجریان در مسیر اهداف، نتایج مورد نظر را بیشینه سازند (تامرز<sup>۱</sup>، ۲۰۱۹).

اما بسیاری از این خط‌مشی‌ها به دلیل عدم حمایت‌های لازم و عدم توجه به منافع ذینفعان و در نتیجه عدم شکل‌گیری اراده لازم در اجرا، رها می‌شوند. شواهد و قرائن حکایت از رها شدگی خط‌مشی‌هایی دارد که منافع ذینفعان را آنگونه که باید در نظر نگرفته بنابراین حمایت نشده و قابلیت اجرا نخواهند داشت. مثال بارز در این باره موضوع پوشش اضافه پرداخت<sup>۲</sup>، در ایالات متحده آمریکا است. بدین صورت که افرادی که جهت خرید، موجودی کافی در حساب بانکیشان نبود، می‌توانستند با پوششی که بانک انجام می‌دهد، خرید خود را انجام دهند. اما بهره‌مندی از این پوشش در نهایت مستلزم پرداخت هزینه چند برابر به بانک بود. پوشش اضافه پرداخت برای بانک‌ها بسیار سودآور بود اما برای شهروندان مقرون به صرفه نبود (ضمن اینکه شهروندانی ناگزیر، متقاضی این طرح بودند که از وضعیت مالی مناسبی برخوردار نبودند). لذا دولت در سال ۲۰۱۰ برای اصلاح این طرح اقدام نمود اما بانک‌ها از اقدام دولت استقبال نکردند چراکه آنان تمایلی به کنار گذاشتن این بخش سودآور از تجارت خود نبودند. در واقع حمایت بانک‌ها از اقدام دولت نیازمند ملاحظه منافع آنان از سوی دولت بود که در عمل محقق نگردید (تامرز، ۲۰۱۹). بنابراین توجه به بعد اجتماعی خط‌مشی‌های عمومی و حمایت اجتماعی در اجراء بسیار موثر است ضمن اینکه طراحی

<sup>۱</sup>-Tummers

<sup>۲</sup> - over draft coverage

سیاست‌های عمومی برای هدایت رفتار، یک فعالیت هنجاری است (اولیور<sup>۱</sup>، ۲۰۱۹). دانشمندان حوزه خط‌مشی‌گذاری در جهت‌دهی به رفتار مجریان و جلب حمایت ذینفعان و ایجاد انگیزه در اجراء چند شاخص مهم را در قالب یک چهارچوب مفهومی برجسته نموده‌اند. ۱. اثربخشی خط مشی ۲. کارایی خط مشی ۳. حمایت خط مشی از سوی سیاستمداران (درجه‌ای که احزاب سیاسی از خط‌مشی حمایت می‌کنند) ۴. حمایت خط‌مشی از سوی سازمان‌های اجرایی ۵. حمایت خط‌مشی از سوی شهروندان (تامرز، ۲۰۱۹). بررسی این پنج شاخص نشان می‌دهد که خط‌مشی‌های عمومی در اجرا با چه میزان حمایت همراه خواهند بود. اما کاربرد این ابزار در مدیریت دولتی باید به فراخور مسائل و با توجه به اقتضائات و شرایط باشد. لذا برای نمونه صرفاً تمرکز بر مشوق‌های اقتصادی کوچک همیشه کارآمد نخواهد بود (ووربرگ و همکاران<sup>۲</sup>، ۲۰۱۸).

بنابراین منطق سازگاری و تجربیات خط‌مشی‌های مرتبط در گذشته (اولسن<sup>۳</sup>، ۱۹۸۹، لیندبلوم<sup>۴</sup>، ۱۹۵۹) در موفقیت اجرای خط‌مشی‌ها بسیار پراهمیت است. حمایت‌های اجتماعی از خط‌مشی‌ها، صرفه‌جویی بیشتر و هزینه کمتری را در اجرا موجب شده (براون و همکاران<sup>۵</sup>، ۲۰۱۶) و مقاومت را در مسیر اجرا به میزان چشم‌گیری کاهش خواهد داد. مطالعات انجام شده نشان می‌دهد عدم پذیرش و عدم استقبال شهروندان از خط‌مشی‌های عمومی و در نتیجه عدم تغییر رفتار آنان مداخلات خط‌مشی را خنثی نموده و نتیجه‌های معکوس و خلاف انتظار رقم می‌زند.

مداخلات هنجارهای اجتماعی در هدایت رفتارهای جامعه به عنوان مثال در کاهش مصرف انرژی، کاهش نرخ شکاف نژادی در بهره‌مندی از حقوق شهروندی نیز اثرگذار است. (شرکت اوپاور<sup>۶</sup> بیش از ۲۰۰ آزمایش میدانی در رابطه با مداخلات هنجارهای اجتماعی در جهت کاهش مصرف انرژی انجام داد که یافته‌های تحقیق، نشان از اثربخشی بالای این مداخلات دارد (تامرز، ۲۰۱۹). به عنوان مثال وقتی افراد چراغ قرمز را رد می‌کنند، جریمه مالی در انتظار آنهاست یا وقتی در پویش‌های اجتماعی کمک‌های مردمی به سیل زدگان

<sup>1</sup>-Oliver

<sup>2</sup>-Voorberg & et al

<sup>3</sup>-Olsen

<sup>4</sup>-Lindblom

<sup>5</sup>-Brown & et al

<sup>6</sup> - opower

شرکت می‌کنند و یا با تغییر خط تولید کارگاه‌های خود به تولید تجهیزات درمانی جهت مقابله با ویروس کرونا کمک می‌کنند، همه این موارد و بسیاری نمونه‌های دیگر نشان از اثرگذاری هنجارهای اجتماعی در هدایت رفتار جامعه دارد.

بدین ترتیب، دولت‌ها برای مقابله با مشکلات اجتماعی باید اجرای خط‌مشی‌های عمومی را با حمایت‌های گسترده همراه ساخته و ضمن همکاری با دست‌اندرکاران در مورد مشکلات مهم اجتماعی، زمینه بدل شدن مدیریت دولتی به علم طراحی (بارزلی و تامسون<sup>۱</sup>، ۲۰۱۰). خط‌مشی‌های مناسب با توجه به اهمیت مداخلات هنجاری و نقش حمایت‌های اجتماعی در موفقیت اجرای خط‌مشی‌های عمومی را فراهم سازند. ضمن اینکه در مواجهه با رهاشدگی، ضرورت توجه دانش مدیریت دولتی به علمی همچون جامعه‌شناسی (اسمیت و کریسکیز<sup>۲</sup>، ۲۰۰۸) و علوم رایانه (هوسر<sup>۳</sup>، ۲۰۱۸) و فلسفه با توجه به تحولات بالقوه و جالب توجه در تغییر رفتار، کاملاً احساس می‌شود.

(بلاند<sup>۴</sup>، ۲۰۱۶) نیز استدلال می‌کند که مرحله اجرا، یک گام اساسی در تدوین سیاست است. چندین عامل بالقوه مهم در این مرحله توسط محققان شناسایی شده است که بر کیفیت اجرا اثر گذار است. در حالی که بسیاری از نویسندگان بر نقش سازمان‌های حرفه‌ای و بوروکراسی "سطح خیابان" تأکید کرده‌اند (عوامل نهادی)، برخی دیگر خاطر نشان کردند که گروه‌های هدف ممکن است خود به طور چشمگیری پویایی اجرا را شکل دهند (فاکتورهای عملی) (ونکوپنول، سایترن و هوپ<sup>۵</sup>، ۲۰۱۵/زو، ۲۰۱۰). یکی از این ابزارهای عملی، نگرش‌ها و ایده‌های فرهنگی، هنجارها، اعتقادات و رویکردهای فرهنگی و اجتماعی است که نه به عنوان مجموعه معانی بلکه به عنوان ابزار بازیگرانی که به دنبال عملی کردن استراتژی‌های خود هستند (ساراسینو<sup>۶</sup>، ۲۰۱۶) در تنظیم برنامه و سیاست‌گذاری، به طور فزاینده‌ای مورد توجه است، زیرا ممکن است سیاست‌های جدید را محدود یا پشتیبانی کنند، یا ناسازگاری‌ها بین تدوین و اجرای واقعی سیاست‌ها را تشدید کنند (بلاند، ۲۰۱۶/بلاند و ریڈا<sup>۷</sup>، ۲۰۱۶). به این معنا، ارزش‌های فرهنگی را باید در یک ساختار پیچیده از فرصت‌ها و محدودیت‌ها از

<sup>1</sup>-Barzley

<sup>2</sup>-Smith & et al

<sup>3</sup>-Hauser

<sup>4</sup>-Beland

<sup>5</sup>-Vancoppenolle & et al

<sup>6</sup>-Saraceno

<sup>7</sup>- Beland & et al

نظر روابط پیچیده و متقابل آنها با کنش اجتماعی و تنظیمات نهادی با توجه به هزینه و منافع فردی (اوپیلکا و افینگر<sup>۱</sup>، ۲۰۰۸) در نظر گرفت که در برابر تغییر نقش مهمی ایفا می کنند. اما در کنار همه آنچه که گفته شد جهت غلبه تغییر بر مقاومت، نیاز بر سرمایه گذاری نیرومند، دائمی و دوردست در منابع سیاسی و مالی هست. ضمن اینکه مطالعات نشان می دهند که ذینفعان حرف آخر را می زنند (آرلوتی و رنسی<sup>۲</sup>، ۲۰۱۹).

فرایند خط مشی گذاری: عوامل رها شدگی ممکن است از مرحله آغازین توجه به مسائل، یعنی مرحله مسئله گذاری نشأت گرفته باشند؛ مرحله اولویت بندی مسائل که متأثر از بازیگران، ذی نفعان و عواملی است که با توسل به ابزاری همچون اقناع، فریب و تحمیل، موجب تمرکز تحلیل گران خط مشی و کارگزاران بر برخی مسائل خاص می شوند. تحقیقات نشان می دهد عامل و توجهات سیاسی در زمینه دستور کار گذاری در تدوین خط مشی، اثرگذار است. در بسیاری موارد تصمیم گیرندگان در زمینه هایی که منابع محدودند، به طور نامناسبی به بسیاری از موضوعات توجه کرده و از بقیه غافل می شوند. ضمن اینکه محدودیت های شناختی خط مشی گذاران و گرایش های گروهی و ایدئولوژیک از عوامل اصلی انحراف از شناخت واقعی مسائل است (پور عزت و همکاران، ۱۳۹۲).

بسیاری از علل رها شدگی خط مشی ها با سرمنشأ سیاسی و نبود پشتیبانی های فنی و تخصصی است. در مرحله تدوین نیز، رعایت امکان پذیری و توجیه اقتصادی (عقلانیت اقتصادی) منجر به تدوین خط مشی های با کیفیت خواهد شد، تا آنان را از رها شدگی از حیث بعد مالی در ادامه راه مصون نگه دارد. با این وصف، بودجه نیز از جمله عوامل بسیار حیاتی و تأثیرگذار بر اجرا و پایداری خط مشی های عمومی مصوب است. دسترسی به منابع و بودجه، یکی از پیش شرط های اساسی اجرای موفقیت آمیز است. در حالی که تنها با بودجه موفقیتی حاصل نمی شود اما بدون آن سازماندهی سایر عوامل اجرا، بی نتیجه است. بنابراین استراتژی پیاده سازی بودجه پایدار (بودجه ای که نه صرفاً یک بار، بلکه به صورت مستمر، هزینه برنامه های اجرایی خط مشی را تأمین کند) (گرین هال و همکاران<sup>۳</sup>، ۲۰۰۴)، یک ضرورت مؤثر در اجرای پایدار است (دورلاک و دوپر<sup>۴</sup>، ۲۰۰۸).

<sup>1</sup>-Opielka & Effinger

<sup>2</sup>-Ranci & et al

<sup>3</sup>-Greenhalgh & et al

<sup>4</sup>-Durlak & et al

در مرحله تصویب هم که مرحله مشروعیت بخشی و مقبولیت عمومی خط مشی است، جلب اعتماد عمومی در پایداری اجرا، نیز نقش موثری ایفا می‌کند. خط مشی‌هایی در اجرا رها نخواهند شد که بتوانند اجماع بیشتری در مرحله دستورگذاری بین ذی‌نفعان ایجاد کنند. فقدان اجماع، بازتاب دهنده تفاوت‌ها، ارزش‌ها و تجارب بازیگران و ذی‌نفعان در جامعه است (هید و آلفورد<sup>۱</sup>، ۲۰۱۳).

منافع: علل رهاشدگی خط مشی‌های عمومی همیشه غیرآگاهانه و فنی نیستند، در برخی مواقع، خط‌مشی‌های عمومی بر اثر منفعت طلبی گروهی خاص، خواه دولت به عنوان مجری و خواه افراد و گروه‌های ذی‌نفع دیگر و به صورت عامدانه در اجرا معطل می‌شوند. این گروه‌ها یا ائتلاف‌ها با استفاده از قدرت ساختاری یا مالی مانع از اجرای مصوبات عمومی و قوانین موضوعه می‌شوند چرا که قوانین با منافع جاه‌طلبانه آنان در تضاد است لذا به هر نحوی یا در بدو اجرا تأخیر انداخته و یا در مسیر آن با عدم حمایت و عدم پشتیبانی، مانع تراشی می‌کنند (کارپ، رمیکس و بوتلر<sup>۲</sup>، ۲۰۱۹).

نحوه تفسیر دانش: تأخیر و معطل ماندن خط‌مشی‌های عمومی می‌تواند در تولید، تفسیر و ارزیابی دانش و همچنین در ارائه توصیه‌های دانش محور در رابطه با اهداف و در نظارت علمی و ارزیابی رخ دهد (کارلسون و جیلک<sup>۳</sup>، ۲۰۲۰).

لذا وجود اختلاف و نبود توافق و در نتیجه عدم اجماع، تفسیر و عدم استفاده از توصیه‌های دانش بنیان، ممکن است در حوزه خط‌مشی‌های عمومی، کاملاً چالش برانگیز و در موارد مختلف مسئله باشد (ساندرز و همکاران<sup>۴</sup>، ۲۰۱۷).

آستانه تصمیم‌گیری: قبل از هرگونه تصمیم‌گیری در خط‌مشی‌گذاری نیاز به شواهد علمی مکفی در رابطه با مسئله مورد نظر است. عدم اطمینان و نبود شرایط لازم اجرای خط‌مشی‌های عمومی را با تأخیر و کندی مواجه می‌کند. لذا جهت اتخاذ تصمیمات مناسب و غلبه بر شرایطی عدم اطمینان علمی که دسترسی به اهداف را با تأخیر مواجه می‌کند، اصل احتیاط در تصمیم‌گیری برای تمهید اقدامات پیشگیرانه مورد توجه است. در

<sup>1</sup>- Head & Alford

<sup>5</sup>-Stirling & et al

<sup>2</sup>-Karp & et al

<sup>3</sup>-Karlson & gilek

<sup>4</sup>-Sunders & et al

خط‌مشی‌هایی که احتمالاً از ریسک بالایی برخوردار هستند ارزیابی جامع ریسک، که به مقدار زیادی از داده‌ها وابسته است کاربرد فراوانی برای خط‌مشی‌گذاران و سازمان‌های عمومی دارد. اما با توجه به کمبود داده‌ها، آستانه تصمیم‌گیری در شرایط دشواری قرار می‌گیرد لذا برای مقابله با چنین وضعیتی اجرای راه‌کارهای پیشگیرانه مورد توجه قرار می‌گیرد اجرای خط‌مشی‌ها با تأخیر همراه می‌شود (استرلینگ و کبورن، ۲۰۱۸).

جدول ۱. تمایزات مفاهیم کلیدی پدیده رها شدگی

ردیف	مفاهیم	جایگاه در فرایند خط‌مشی‌گذاری	نحوه شکل‌گیری	فرجام خط‌مشی
۱	شکست خط‌مشی‌های عمومی	خط‌مشی بعد از تدوین و ابلاغ اجرا می‌شود، سپس به مرحله ارزیابی می‌رسد.	غیر عامدانه و با انگیزه‌های غالباً غیر سیاسی	غالباً خاتمه خط‌مشی
۲	خاتمه بخشی خط‌مشی‌های عمومی	خط‌مشی بعد از تدوین و ابلاغ اجرا می‌شود، سپس به مرحله ارزیابی و در نهایت به خاتمه بخشی می‌رسد.	کاملاً آگاهانه و عامدانه و با انگیزه‌های غالباً سیاسی	قطعا خاتمه خط‌مشی
۳	رهاشدگی خط‌مشی‌های عمومی	خط‌مشی بعد از تدوین ابلاغ می‌شود اما به اجرا نمی‌رسد و معطل می‌ماند.	غالباً غیر عامدانه	رها شده و معطل مانده

## پیشینه پژوهش

جدول ۲. پیشینه داخلی و خارجی پژوهش

پژوهش/پژوهشگر/سال پژوهش	نتایج
فهم خاتمه خط‌مشی‌های عمومی در ایران؛ پژوهشی بر مبنای نظریه‌پردازی داده بنیاد، دانایی فرد و همکاران (۱۳۹۴)	خط‌مشی‌های عمومی لرزان، پدیده اصلی تبیین کننده خاتمه خط‌مشی عمومی با استفاده از راهبرد رهاشدگی در نظام خط‌مشی‌گذاری کشور است.
واکاوی عوامل کلیدی در عدم موفقیت برخی خط‌مشی‌های عمومی در ج.ا.ایران. مقدس پور (۱۳۹۲)	احصاء عوامل شکست خط‌مشی‌های عمومی در ایران از قبیل بی‌توجهی با ارزش زمان و سپری شدن فرصت‌ها، بی‌ثباتی و ...
تبیین الگوی روابط قدرت در فرآیند خاتمه بخشی. نوری فرد (۱۳۹۷)	تبیین الگوی روابط قدرت در هدفمندی یارانه‌ها با تبعیت از الگوی تک‌بازیگر در سایه.
شناسایی عوامل بازدارنده اجرای خط‌مشی‌های عمومی. برهانی (۱۳۹۷)	احصاء عوامل شکست خط‌مشی‌های عمومی از جمله موانع سازمانی، موانع ماهوی، موانع محیطی و موانع فردی

شکاف را در نظر بگیرید: مقابله با تأخیر در اداره محیط زیست. کارلسون و گیلک (۲۰۲۰)	نحوه تفسیر دانش، آستانه تصمیم‌گیری و انکار علم در ایجاد تأخیر در اجرای خطمشی اثرگذارند.
تأثیرات رها شدن پروژه‌های ساختمانی دولت: دیدگاه ذینفعان. موزویی (۲۰۱۸)	شناسایی علل و تبعات رهاشدگی خط‌مشی‌های عمومی در پروژه‌های ساختمانی
شکست خط‌مشی‌های عمومی: چگونه رخ می‌دهد؟ و اصلاً شکست چیست؟ مات اندرو (۲۰۱۸)	نوع ارزیابی خط‌مشی‌های عمومی در خاتمه یا ادامه آنها بسیار تأثیرگذار است. اغلب ارزیابی‌ها با تکیه بر کارایی و میزان کنترل فرایندها صورت می‌گیرد و نه تأثیر مستقیم مداخلات خط‌مشی
کاربرد نظریه خاتمه بخشی سیاست در کنار گذاشتن طرح‌های حفاظت از اقلیم توسط ایالات متحده آمریکا. راوز (۲۰۱۶)	اثبات فرضیه تحقیق مبنی بر تأثیرگذاری فشارهای گروه‌های ذینفع، ایدئولوژی سیاسی و منابع مالی بر خاتمه خط‌مشی‌های عمومی
شکست‌ها: انتشار، یادگیری و رها کردن خط‌مشی. ولین (۲۰۱۶)	عوامل پیش‌برنده خاتمه بخشی در کشورهای دارای مشترکات ایدئولوژیکی و کشورهایی که در یک منطقه جغرافیایی واقع هستند، مشابه است.
رویکرد خاتمه بخشی از منظر مفهومی و انتقادی. بور (۲۰۰۹)	طبقه‌بندی سیستماتیک عوامل خاتمه بخشی با توجه به ابزاری مانند پرداخت‌های دولتی، خدمات مانند توزیع یارانه، برنامه‌ها مانند ایجاد فرصت‌های برابر و...

### سوالات پژوهشی

سوالات اصلی و فرعی پژوهش نیز به این ترتیب بوده است:

#### سوال اصلی:

۱. مدل رهاشدگی خط‌مشی‌های عمومی در اتاق ایران چیست؟

#### سوالات فرعی:

۲. علل موثر بر رهاشدگی خط‌مشی‌های عمومی در اتاق ایران کدامند؟
۳. پیامدهای رهاشدگی خط‌مشی‌های عمومی در اتاق ایران کدامند؟
۴. راه‌کارهای مواجهه با پدیده رهاشدگی خط‌مشی‌های عمومی در اتاق ایران کدامند؟
۵. شرایط زمینه‌ای رهاشدگی خط‌مشی‌های عمومی در اتاق ایران کدامند؟
۶. عوامل مداخله‌گر در رهاشدگی خط‌مشی‌های عمومی در اتاق ایران کدامند؟
۷. ماهیت مدل رهاشدگی خط‌مشی‌های عمومی چیست؟



### روش پژوهش

مدل پیاز پژوهش ساندرز، مراحل سیر پژوهش را به تصویر می‌کشد. براساس این مدل، یک پژوهش از لایه‌های متمایزی تشکیل می‌شود که در آن هر لایه متأثر از لایه بالاتر و در راستای آن خواهد بود. بدین ترتیب پژوهش کیفی حاضر از حیث مدل پیاز پژوهش ساندرز و همکاران پارادایم تفسیری داشته و مبتنی بر نظریه ساختارگرایی اجتماعی است. از منظر هدف پژوهشی اکتشافی (سرمد، بازرگان و حجازی، ۱۳۹۸) و از جهت رویکرد پژوهشی استقرایی (از جز به کل) است. همچنین از نظر روش یک تحقیق کیفی، از نظر شیوه‌گردآوری داده‌ها تحقیق میدانی و از نظر استراتژی (روش اجرا) با بهره‌مندی از روش داده‌بنیاد، داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز استخراج و با استفاده از ابزار مصاحبه، اطلاعات مورد نیاز کشف و تحلیل شده‌اند. (ساندرز ولویس و ترونهیل، ۲۰۰۱). از سوی دیگر این پژوهش از منظرگردآوری داده‌ها جهت ارائه مدل رهاشدگی خط‌مشی‌های عمومی در بخش صنایع ایران از روش تحقیق کیفی بهره گرفته است. برای ساخت مدل نیز از روش کیفی نظریه داده‌بنیاد استفاده شده است. افراد مورد مطالعه در این پژوهش شامل تعداد ۳۳ نفر از مجریان خط‌مشی‌های عمومی در بخش خصوصی بوده که جهت دست یابی به نمایایی و تطبیق پذیری با هدف استخراج تم‌ها و مقولات محوری، دارای تنوع و توصیف غنی تر پدیده رهاشدگی خط مشی بوده‌اند. داده‌ها به وسیله مصاحبه با خبرگان حوزه تولید و صنعت که از ویژگی لازم جهت تبیین پدیده برخوردار بوده‌اند و از طریق مصاحبه نیمه ساختاریافته، جمع‌آوری و اطلاعات مورد نیاز استخراج گردید. ضمن اینکه نتایج به دست آمده در مقبولیت پژوهش نیز مورد تأیید خبرگان حوزه صنعت و تولید قرار گرفته است.

روش نمونه‌گیری در این پژوهش، نمونه‌گیری هدفمند از شاخه نظری بوده است. با انجام این تعداد مصاحبه و با توجه به تکرار داده‌ها از انجام مصاحبات بعدی، مشخص شد که اطلاعات گردآوری شده به مرز اشباع رسیده و نیازی به انجام مصاحبه‌های بیشتری نیست. همچنین یکی از دلایل اصلی استفاده از روش داده بنیاد این است که این روش برای استخراج مؤلفه‌های رهاشدگی خط‌مشی‌های عمومی و شناسایی متغیرهای بومی و زمینه‌ای در حوزه صنعت راه‌گشا بوده است. روش یاد شده روشی فرایندمحور است که بررسی و تغییر یک پدیده طی زمان و توصیف مراحل مختلف آن را امکان‌پذیر می‌کند.

### نظریه داده بنیاد

نظریه پردازی داده بنیاد یک نوع استراتژی جهت پژوهش در پدیده‌های اجتماعی با به کارگیری شیوه مقایسه فرآیند تولید نظریه بر اساس داده‌ها، بنیان گذاشته شده است. پژوهشگر در این نظریه امکان می‌یابد با روالی نظام مند و کیفی گزارشی نظری بر پایه مشاهدات تجربی داده‌ها فراهم آورد (کرسول<sup>۱</sup>، ۲۰۰۵). نظریه در پژوهش نظریه پردازی داده بنیاد یک نظریه «فرآیندی» است (کرسول، ۲۰۰۵). در این فرآیند پژوهشگر با زنجیره‌ای از کنش‌ها و برهم کنش‌ها بین افراد و وقایع به تولید فهمی از یک فرآیند که مستمر داده‌هاست. طبق این شیوه که یک نوع شیوه شناسی استفرایی کشف نظریه است،

به موضوعی خرد و واقعی مربوط است، اقدام می‌کند (کوربین و استراوس<sup>۲</sup>، ۱۹۹۸)، در این نظریه پردازی، پژوهشگر برای تولید نظریه، انواع مختلفی از داده‌های کیفی و حتی کمی از جمله مشاهدات، گفت و شنودها، پیشامدها، رخدادها، اسناد و خاطرات پاسخ دهندگان و... را گردآوری کرده و همزمان کدگذاری و تحلیل کرده و تصمیم می‌گیرد به منظور بهبود نظریه خود تا هنگام پدیدار شدن آن، در آینده چه داده‌هایی را گردآوری و در کجا آنها را پیدا کند. در ذیل انواع کدگذاری این نظریه در خلال فرآیند تجربه و تحلیل داده‌ها توضیح داده می‌شود.

### مقبولیت پژوهش

پژوهش (کمی یا کیفی) بدون دقت علمی، ارزشی ندارد و مطلوبیت خود را از دست می‌دهد (کوربین و استراوس، ۱۹۹۸)، برای ارزشیابی پژوهش‌های مبتنی بر نظریه پردازی داده بنیاد، به جای معیارهای روایی و پایایی، معیار مقبولیت پیشنهاد داده‌اند. مقبولیت به این معنا است که یافته‌های پژوهش تا چه حد در انعکاس تجارب مشارکت‌کنندگان، پژوهشگر و خواننده در خصوص پدیده مورد

<sup>1</sup>-Creswell

<sup>2</sup>- Strauss A Corbin

مطالعه موثق و باور پذیر است. ۱۰ شاخص جهت معیار مقبولیت معرفی شده است که به علت محدودیت به سه مورد از آنها اشاره می‌گردد:

تناسب: تناسب به انطباق و سازگاری نتایج پژوهش با تجارب متخصصان و اهالی فن حوزه مورد مطالعه و مشارکت کنندگان اشاره دارد. به عبارتی باید دید آیا مشارکت کنندگان، همخوانی میان دانش و تجربیات خود و یافته‌های پژوهش مشاهده می‌کنند. بدین منظور یافته‌ها به ۴ نفر از خبرگان حوزه تولید و صنعت و ارایه و پس از ارزیابی، تأیید گردید. نظریه پدیدارگشته نیز پس از توصیه‌ها و رهنمودهای لازم از جمله تعیین معیار و شاخص‌های مطرح در مراحل مختلف کدگذاری‌ها به ویژه کدگذاری محوری، بررسی اجزاء و تدوین مفاهیم، طی چندین نوبت توسط چند از مشارکت کنندگان، اصلاح و تکمیل گردید.

کاربردی بودن یا مفید بودن یافته‌ها: به نوآوری و افزودن بینش و نگرش جدید در حوزه مورد مطالعه اشاره دارد. در این رابطه می‌توان اذعان نمود با توجه به نوع و ماهیت پژوهش و جامعیت ابعاد مورد کاوش، بارزترین، شاخص‌ترین و جدیدترین علل و عوامل رهاشدگی خط مشی‌های عمومی در بخش خصوصی به عنوان یافته‌های تحقیق احصا شده و بنا بر اظهارات متخصصین حوزه مورد مطالعه می‌توان از نتایج به دست آمده در بسط و توسعه دانش خط‌مشی‌گذاری در زمینه تولید استفاده نموده و از منظر و بینش جدیدی در این حوزه بهره مند گردید.

مفاهیم: مفاهیم، زبان گویای پژوهش و زنجیره ارتباط میان پژوهش، مخاطبین و متخصصان حوزه مورد مطالعه هستند. بنابراین یافته‌های حاصل از پژوهش ضمن اینکه باید با دقت بتوانند زمینه و بستر پدیده مورد مطالعه را بازتاب داده و با مخاطب ارتباط لازم برقرار کنند باید از جذابیت، ارزش و شیوایی جهت فهم موضوعات برخوردار باشند. لذا پژوهش حاضر از شمار مفاهیم و واژگانی از دانش خط‌مشی‌گذاری بهره‌مند شده است که به نظر سودبخش و اثرگذار نیز هستند. مفاهیمی مانند رهاشدگی خط‌مشی‌های عمومی، ایستایی خط مشی‌های عمومی و خاتمه بخشی خط‌مشی‌های عمومی از جمله این موارد هستند.

### یافته‌های پژوهش

در قسمت یافته‌های پژوهش، به ماحصل کدگذاری مصاحبه‌ها پرداخته می‌شود. بدین صورت که در مسیر دستیابی به نظریه در قالب روش نظام‌مند داده بنیاد کوربین و استراوس در ابتدا، داده‌های خام، گردآوری شده، در مرحله کدگذاری باز برچسب مفهومی می‌خورند، سپس در مرحله کدگذاری محوری، مقوله‌ها، تدوین و در جای خود قرار می‌گیرند تا دانش فزاینده‌ای ایجاد نمایند. در مرحله سوم به وسیله یافته‌های مراحل کدگذاری قبلی، مقوله‌های محوری انتخاب و به شکلی نظام‌مند به دیگر مقوله‌ها مرتبط می‌گردد و مقوله‌هایی که به بهبود و توسعه بیشتری نیاز دارند، تکمیل می‌گردند. بدین ترتیب داده‌های تحقیق بر مبنای این روش تحلیل شده‌اند.

### نتایج حاصل از کدگذاری محوری

در این قسمت از فرآیند تحلیل در نظریه داده بنیاد، مفاهیم، شناسایی و ویژگی‌ها و ابعاد آنها از داده‌ها کشف می‌شوند. مقوله‌های اولیه در خصوص پدیده در حال مطالعه به وسیله بخش‌بندی داده‌ها و اطلاعات حاصل از مستندات و مصاحبه بنیان گذاشته می‌شود. در واقع ارزش مقوله‌های به دست آمده بسیار فراتر از موقعیت داده‌هایی است که در آن ایجاد شده‌اند. در جدول سه، کدهای مستخرج از مصاحبه، مفاهیم و مقوله‌های این پژوهش معرفی می‌شوند.

جدول ۳. مفاهیم و مقولات حاصل از کدگذاری باز

مفهوم	مقوله
عدم بازنگری در خط مشی‌های اقتصادی	ایستایی خط مشی‌های عمومی
ضعف در تأمین مالی بنگاه‌های اقتصادی	بودجه ناکافی
ضعف در شایسته‌سالاری	ضعف در شایسته‌سالاری
تعدد قوانین، ضعف در حاکمیت قوانین	قوانین متناقض
ضعف در پاسخگویی، تصمیم‌گیری متمرکز، ضعف در نظارت	ضعف در مدیریت
نرخ بهره، نوسانات ارزی	خط‌مشی‌های بانکی

جدول ۴. مفاهیم و مقولات حاصل از گذاری باز

مفهوم	مقوله
نظام مالیاتی نامناسب	خط مشی های مالیاتی
کمبود مشوق های تولیدی و سرمایه گذاری	خط مشی های تولیدی و تجاری
بروکراسی پیچیده	موانع ساختاری
تحریم های بین المللی	موانع سیاسی
ضعف در فرهنگ یادگیری، تعهد	موانع فرهنگی
مسیر حمل و نقل	موانع زیرساختی
تورم، عدم اطمینان محیطی	موانع اقتصادی
اقتصاد نفتی، اقتصاد نامولد	اقتصاد دولتی
کاهش درآمد و رشدی اقتصادی، تورم در بازارهای موازی	رکود اقتصادی
آسیب های اجتماعی، کاهش رفاه اجتماعی	پیامدهای اجتماعی
تضعیف وجهه دولت، کاهش وجهه بین المللی	کاهش مقبولیت سیاسی

### نتایج حاصل از کدگذاری محوری

در این مرحله به عنوان آخرین فرآیند کدگذاری، مقولات منتج از کد گذاری باز را انتخاب کرده و یکی را به عنوان پدیده محوری در الگوی کد گذاری محوری استفاده می‌کنیم. این مقوله ضمن اینکه در سایر مقولات اثرگذار است، باید محور باشد، یعنی همه مقوله‌های اصلی، گرد آن ساماندهی شوند. نام یا اصطلاح مقوله محوری باید به میزان کافی از انتزاع برخوردار بوده تا علاوه بر اینکه پژوهش را به سمت خلق یک نظریه رهنمون می‌کند، امکان توسعه دانش در خصوص پدیده مورد نظر را در تحقیقات بعدی فراهم آورد. در این مرحله به محوریت مقوله محوری، علل رهاشدگی خط مشی‌های عمومی در حوزه صنعت ایران تبیین می‌شود.

### مقوله محوری: ایستایی خط مشی‌های عمومی

در این پژوهش با توجه به نقش محوری مقوله ایستایی خط مشی‌های عمومی در میان سایر مقولات و اثر وجودی آن در عمده پژوهش، این مقوله به عنوان مقوله محوری انتخاب شده است. در باب این مقوله و با توجه به داده‌های مصاحبه شونده‌گان می‌توان گفت فرآیندهای اجرای خط مشی‌های عمومی عموماً از ویژگی ثابت برخوردارند ولی گهگاهی انحراف‌های مقیاس بزرگی، نسبت به اهداف و نقاط از پیش تعیین شده نشان می‌دهند. خط‌مشی‌گذاری غالباً به صورت یکنواخت همراه با اصلاحات تدریجی و حاشیه‌ای در جریان است ولی به طور مرتب و منظم در پرتو انحرافات مهم و تغییر شرایط در حوزه‌های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و رسانه‌ای تغییرات عمده‌ای را از سر گذرانده، اما همچنان ایستا و بدون تغییر مانده و متناسب با شرایط به‌روزرسانی نشده و در متن قانون نیز فرآیندهایی در راستای به‌روزرسانی قانون با شرایط روز (مانند تحریم‌ها) پیش‌بینی نشده است. به همین جهت در شرایط گوناگون نهادهای خط‌مشی‌گذار، اصول و محتوایی مناسب جهت بخش خصوصی وضع نکرده‌اند. بنا بر اظهارات بسیاری از مشارکت‌کنندگان در این پژوهش، قبل از ابلاغ خط‌مشی‌ها عمومی (در قالب قوانین) در بخش تولید، باید نسبت به مبانی نظری اقتصاد در کشور بازنگری لازم صورت گرفته و مطابق با آن و شرایط ویژه کشور، خط‌مشی‌هایی تدوین نمود که ضمن قابلیت اجرا، انعطاف و پویایی لازم را در واکنش به تغییر و تحولات محیطی داشته باشند تا از قید ایستایی و در نتیجه ناپایداری رها شوند.

### شرایط علی

شرایط علی، مجموعه عللی است که بر مقوله محوری اثر می‌گذارند. در این پژوهش چهار مقوله (بودجه ناکافی)، (ضعف در شایسته سالاری)، (قوانین متناقض) و (مدیریت ناکارآمد) بر ایستایی خط‌مشی‌های عمومی تأثیر می‌گذارند. موضوع بودجه، یکی از مهمترین و بارزترین عللی است که در اجرای خط‌مشی‌های مربوط به بنگاه‌های تولیدی مانند احیای بنگاه‌های تولیدی ورشکسته و بده‌کار سهم عمده‌ای به خود اختصاص داده است. تصویب قوانین متعدد و در مواردی متناقض در محیط کسب کار اثر مستقیم بر ایستایی خط‌مشی‌های عمومی داشته است. ضعف در حاکمیت قانون و قانون‌گریزی نیز مزید بر علت است. در نحوه مدیریت، ضعف در تخصص و عدم نگرش سیستمی، بر پیچیدگی ایستایی خط‌مشی‌های عمومی افزوده است.

### راهبردها

آنچه که در این پژوهش به عنوان راهبرد در مدل پارادایمی حاکم بر ایستایی خط‌مشی‌های عمومی در اتاق صنایع آمده است، در واقع اقدامات و تصمیماتی است که طی چندین دهه در قالب اقتصاد دولتی در حوزه صنعت و تولید ایران اتخاذ شده و منجر به پیامدهای ناخواسته و زیان‌بخش شده است. راهبردهایی تحت عنوان اقتصاد دولتی و بخشی‌نگری دولت اگرچه مذموم اما واقعبینانه است. اقتصاد امروز کشورمان است. تعدادی از مشارکت‌کنندگان ادعان داشته‌اند کشور ایران با وجود کسب درآمدهای قابل توجه از محل صدور نفت و گاز، به دلیل خط‌مشی‌های غیر موثری که اجرا کرده است دچار رشد اقتصادی پایینی شده است. بدیهی است چنین رشد پایینی نیز که مبتنی بر استعداد و توان داخلی نباشد مستمر و پایدار نخواهد بود و با تشدید تحریم‌های اقتصادی و بانکی به رشد منفی سقوط کرده است. تصمیمات و خط‌مشی‌های عمومی ایستا در حوزه اقتصاد، به دلیل وابستگی اقتصاد کشور به درآمدهای نفتی، شرایط را به گونه‌ای رقم زده است که به جای حمایت و پشتیبانی از بخش‌های مولد، زمینه را جهت فعالیت‌های نامولد فراهم نموده است.

### شرایط مداخله‌گر

شرایط مداخله‌گر مجموعه عواملی هستند که بر راهبردها اثر می‌گذارند و معمولاً مانع تحقق راهبردها هستند. در این پژوهش موانع اقتصادی، سیاسی، ساختاری، فرهنگی و زیرساختی به عنوان شرایط مداخله‌گر بر ایستایی خط‌مشی‌های عمومی شناسایی شده‌اند. تحریم‌های بین‌المللی و

یکجانبه که موجب بسیاری از محدودیت‌ها از جمله محدودیت‌های بانکی، سرمایه‌گذاری، انتقال فناوری، واردات مواد اولیه و بسیاری موارد دیگر شده‌اند. موانع اقتصادی از جمله تورم و پیش‌بینی‌ناپذیر بودن شرایط، انگیزه فعالان اقتصادی جهت توسعه تولید را بسیار کاهش داده است. موانع فرهنگی مانند ضعف در نهادینه کردن ارزش‌های خرید کالای ایرانی، رقابت کالای داخلی با کالای خارجی را غیرممکن می‌سازد. در خصوص موانع ساختاری که یکی از اساسی‌ترین موانع است، مشارکت‌کنندگان به بروکراسی پیچیده اشاره نموده‌اند. در قسمت موانع زیرساختی مواردی مانند مسیرهای حمل‌ونقل جهت انتقال ارزان کالا و مصنوعات نقش مهمی در اجرای خط‌مشی‌های حمایت از تولید ایفا می‌نمایند.

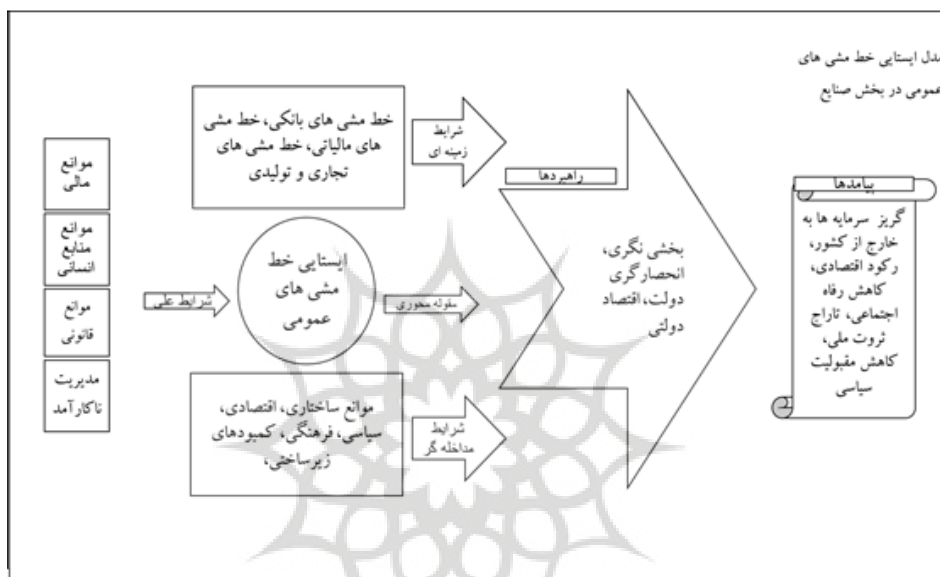
#### پیامدها

پیامدها خروجی و ستاده‌های نهایی حاصل از راهبردها و کنش‌های مربوط به پدیده مورد نظر یعنی رهاشدگی خط‌مشی‌های عمومی در حوزه صنعت ایران هستند. وقتی که محیط کسب و کار مستعد سرمایه‌گذاری و توسعه تولید نباشد، ناگزیر سرمایه‌ها در بازارهای موازی جذب می‌شوند و شرایط اقتصادی و بالتبع اجتماعی و سیاسی را مختل می‌نمایند یا به کشورهای دیگر گسیل می‌شوند. خط‌مشی‌های نامعطف که توان پاسخگویی نیازهای جامعه را نداشته باشند، باعث القای ناامیدی می‌شوند. دولت‌ها نیز در اجرای خط‌مشی‌های عمومی در صنعت، ناکام و درآمدها کاهش پیدا می‌کند.



با توجه به موارد یاد شده مدل نظری پژوهش حاضر به شرح ذیل است.

شکل ۱. نظری پژوهش



### نتایج حاصل از کدگذاری انتخابی

با توجه به مدل ارائه شده، گزاره‌های پژوهش به شرح ذیل است:

۱. ایستایی خط‌مشی‌های عمومی محصول انفعال و عدم پویایی خط‌مشی‌های عمومی در مواجهه با تغییرات محیطی است.

۲. ایستایی خط‌مشی‌های عمومی معلول موانع مالی، قانونی، و ضعف‌های مدیریتی است.

۳. ایستایی خط‌مشی‌های عمومی در بستر خط‌مشی‌های بانکی، مالیاتی، تجاری و تولیدی رخ می‌دهد.

۴. ایستایی خط مشی‌های عمومی متأثر از مداخلات اقتصادی، سیاسی، ساختاری، فرهنگی و کمبودهای زیرساختی است.

۵. ایستایی خط مشی‌های عمومی مولود اقتصاد دولتی و بخشی‌نگری نهادها و دستگاه‌های دولتی است.

۶. ایستایی خط مشی‌های عمومی منجر به پیامدهای اجتماعی، رکود اقتصادی، و کاهش مقبولیت سیاسی دولت می‌شود.

### نتیجه‌گیری

با توجه به موضوع اجرایی نشدن خط مشی‌های عمومی در حوزه تولید و اهمیت آثار و نتایج زیانبار آن در ابعاد اقتصادی، اجتماعی و سیاسی، تحقیق حاضر با هدف فهم رهاشدگی خط‌مشی‌های عمومی در بخش صنعت ایران و شناسایی مولفه‌های اثرگذار بر این پدیده و ارائه راه‌کارهای رویارویی با آن با رویکردی مبتنی بر نظریه داده بنیاد انجام شده است. لذا با استفاده از مصاحبه نیم ساختار یافته و انجام مراحل کدگذاری باز، محوری، انتخابی و تحلیل آنها، تعداد ۱۷ مقوله و ۲۸ مفهوم در رابطه با رهاشدگی خط مشی‌های عمومی در حوزه تولید مشخص گردید. تعدد و تنوع مقولات در ابعاد و زمینه‌های مختلف حکایت از گستره، اهمیت و ارتباط وسیع پدیده با شرایط و مقتضیات محیطی دارد. مولفه‌های شناسایی شده در پژوهش با توجه به نوع روش به کار گرفته شده نسبت به پژوهش‌های مشابه نشان از جامعیت موارد تحقیق و یافته‌های پژوهش دارد. به عنوان مثال در تحقیقی با عنوان فهمی بر خاتمه بخشی خط مشی‌های عمومی در ایران توسط دانایی فرد و دیگران (۱۳۹۴)، پایان و خاتمه خط مشی‌های رها شده فرض‌انگاری شده است در صورتی که خاتمه خط مشی‌های رها شده طبق یافته‌های پژوهش حاضر امری مسلم و حتمی نبوده و بسیاری از خط مشی‌های معطل مانده در حوزه تولید و صنایع همچنان در انتظار اجرا به سر می‌برند. در پژوهشی دیگر در مطالعه پیامدهای رها شدگی پروژه‌های عمرانی توسط موزویی (۲۰۱۸) به علل رهاشدگی از جمله مالی، فرهنگی و پیامدهای اقتصادی، اجتماعی و سیاسی آن اشاره شده است که نتایج آن با یخشی از نتایج مربوط به شرایط علی و پیامدهای رهاشدگی خط‌مشی‌های تحقیق حاضر همسو بوده است. اما پژوهش‌های

انجام شده به صورت جامع همه ابعاد پدیده را بررسی نکرده و مولفه‌های اصلی را پوشش نداده است. بنابراین آنچه که نتایج تحقیق حاضر را از پژوهش‌های پیشین آن متمایز می‌کند این است که هم از نظر محتوا پوشش دهنده اغلب مؤلفه‌های رهاشدگی خط‌مشی‌های عمومی است و (۱۷مقوله و ۲۸ مفهوم) و هم از نوع روش تلاش شده‌است با بهره‌گیری از روش داده‌بنیاد، کاستی‌های روش‌های دیگر برطرف گردد. علاوه بر این در نتایج تحقیق حاضر مقوله محوری ایستایی خط‌مشی‌های عمومی و تشریح مدل نظری به تفکیک مقوله‌های مستخرج به عنوان مفهومی نو و اثرگذار در حوزه اجرای خط‌مشی‌های عمومی معرفی گردیده است.

در خصوص تحقق اهداف پژوهش می‌توان گفت با توجه به روش نمونه‌گیری نظری و از جهت رویکرد داده بنیاد بوده است، آخرین و جدیدترین تجربیات خبرگان حوزه مورد مطالعه در خصوص علل و عوامل بروز پدیده، راهبردها و پیامدها گردآوری و مدل نظری استخراج گردید. ایستایی خط‌مشی‌های عمومی به عنوان مقوله اصلی و محوری در این پژوهش نشان می‌دهد که جهت مقابله با رهاشدگی خط‌مشی‌های عمومی و ارائه راه‌کارهای برون رفت از معضلات ناشی از آن باید به شرایط و عوامل ایستایی خط‌مشی‌های عمومی توجه نمود.

عواملی که باعث سکون در خط‌مشی‌ها شده و پویایی و انعطاف در برابر تغییر و تحولات را از آنها سلب می‌کند و توان سازگاری و واکنش مناسب به تکانه‌های محیطی را ناممکن می‌سازد.

جهت انجام پژوهش و دستیابی به اهداف در مسیر انجام پژوهش نیز محدودیت‌هایی وجود داشت. از قبیل اعتماد مشارکت کنندگان در بروز اطلاعات که البته با به کارگیری فنون مربوط به مصاحبه مرتفع گردید. از دیگر محدودیت‌های انجام پژوهش، دسترسی به مصاحبه شوندگان با توجه به پراکندگی جغرافیایی خبرگان و محدودیت‌های بیماری کرونا با توجه به رعایت فاصله‌گذاری اجتماعی و نیز محدودیت‌های زمانی بود که مهارت‌های ارتباطی مختلف و متنوع‌تری را می‌طلبد. در رابطه با محدودیت‌های تحقیق حاضر می‌توان گفت با توجه به اینکه پژوهش در حوزه صنایع ایران صورت گرفته است لذا تعمیم‌پذیری تئوریک نتایج باید با احتیاط بیشتری انجام پذیرد. نکته دیگر اینکه انجام این پژوهش در بخش خصوصی می‌تواند فرصتی جهت آینده پژوهی و نظریه‌پردازی در سایر

حوزه‌های بخش خصوصی باشد. لذا به پژوهشگران علاقه‌مند در این حوزه پیشنهاد می‌گردد در سایر بخش‌های زیر مجموعه بخش خصوصی با روش‌های متفاوت مطالعات دیگری انجام پذیرد.

### توصیه‌های سیاستی

برابر یافته‌های پژوهش حاضر، مقوله‌محوری مدل طراحی شده، ایستایی خط‌مشی‌های عمومی است. معمولاً خط‌مشی‌های عمومی درجاتی از ثبات و ایستایی در برابر شرایط پویای محیطی را درون خود دارند. از طرفی با توجه به اینکه خط‌مشی‌ها در پی حل مسائل عمومی به سمت اهداف سیر می‌کنند، پویایی از الزامات اصلی آنها است. بدین ترتیب ایستایی و پویایی خط‌مشی‌ها یک نوع تعارض در وجود خط‌مشی‌ها است. بنابراین جهت کاهش ایستایی و افزایش امکان‌پذیری اجرای خط‌مشی‌ها عمومی در حوزه تولید به چند مورد اشاره می‌گردد.

محیط نهادی و حاکمیت قانون: اجرای خط‌مشی‌های عمومی بدون حمایت‌های جامعه غیرممکن است. لذا توجه نهادهای حاکمیتی و قانونگذار به نارضایتی‌های عمومی، موجب همگرایی جامعه با حاکمیت در اجرای قوانین خواهد شد.

مراکز قدرت: با توجه به اثرپذیری خط‌مشی‌گذاری از سیاست و افزایش امکان‌پذیری اجرای خط‌مشی‌ها، با نزدیک شدن به مراکز قدرت، خط‌مشی‌گذاران مراقبت بیشتری در طراحی خط‌مشی‌های سوگیرانه بنمایند. لذا ایجاد قوانین شفاف، به کارگیری و ارتقاء شفافیت و پاسخگو نمودن قانونگذاران و خط‌مشی‌گذاران، اقدام نهادهای نظارتی و فراهم نمودن امکان نظارت همگانی نیز اثرگذار است.

**واقع بینی:** فرایند خط‌مشی‌گذاری از چندین مرحله تشکیل شده است و هر مرحله بازیگران متفاوت و مجزایی نسبت به مراحل دیگر دارد. از این‌رو اقدامات این مراحل با تعامل سازنده در زنجیره این چرخه باید به گونه‌ای پیوسته و منسجم انجام پذیرد تا از تدوین خط‌مشی‌های عمومی دور از واقع و صرفاً آرمان‌گرایانه اجتناب گردد و خط‌مشی‌های هدف‌گرا در دستور کار قرار گیرد.

**تعیین مبانی نظری اقتصادی:** بی تردید جهت‌دهی خط‌مشی‌های اقتصادی در هر محیطی با توجه به مبانی نظری اقتصاد و اندیشه‌های حکمرانان و خط‌مشی‌گذاران آن است. لذا اتخاذ خط‌مشی‌های اقتصادی باید با توجه به این رویکردها صورت پذیرد. چالش‌های اجرای اصل ۴۴

قانون اساسی در جهت خصوصی سازی، تقویت محیط کسب و کار و کاهش تصدی‌گری دولتی ریشه در رویکردهای اقتصادی دارد.

**جذابیت:** خط‌مشی‌های عمومی باید از جذابیت کافی برخوردار باشند تا توان جذب حداکثر ظرفیت‌های داخلی و خارجی را داشته باشند. یکی از مهمترین قوانینی که در مشارکت اقتصادی و جذب سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی تعیین کننده است، شفافیت و اصلاح قانون مالکیت است.

**جامعیت:** خط‌مشی‌های عمومی نباید منحصر به طیف یا گروه خاصی از جامعه باشد. لازمه برابری، توزیع عادلانه امکانات و فرصت‌ها برای آحاد شهروندان در اقصی نقاط کشور است. بنابراین از خط‌مشی‌های بخشی‌نگر باید اجتناب نمود و متناسب به شرایط هر منطقه‌ای به فراخور استعدادها و مزیت‌های ویژه آن، قوانین مناسب وضع کرد.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

## منابع

الوانی، سیدمهدی و شری‌فزاده، فتاح. (۱۳۹۶)، فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی، تهران: علامه طباطبایی، چاپ پانزدهم، دوره هشتم.

پورعزت، علی اصغر؛ بیگدلی، سکینه و سعدآبادی، علی اصغر. (۱۳۹۲). اولویت‌بندی مسائل در تدوین دستور کار برای خط‌مشی‌گذاری عمومی، دانش سیاسی، دوره نهم، شماره دوم، شماره پیاپی ۱۸، صص ۵-۲۸.

دانایی‌فرد، حسن؛ حیدری، محمد مهدی؛ آذر، عادل و قلی‌پور، رحمت‌الله. (۱۳۹۴). فهم خاتمه خط‌مشی‌های عمومی در ایران؛ پژوهشی بر مبنای نظریه پرداززی داده بنیاد. اندیشه مدیریت راهبردی، دوره ۹، شماره ۱، صص ۸۵-۱۲۰.

ضابط سرمد، زهره؛ بازرگان، عباس و حجازی، الهه. (۱۳۸۵). روش‌های تحقیق در علوم رفتاری. تهران: آگهی.

پور کردی، حسین، امین بیدختی، علی اکبر، رضایی، علی محمد و صالحی عمران، ابراهیم. (۱۳۹۸). شناسایی و اولویت‌بندی موانع و چالش‌های اجرای خط‌مشی‌های آموزش عالی در ایران. جامعه‌شناسی نهاد‌های اجتماعی، (۶) ۱۳، ۲۰۳-۲۳۰.

مصاحب، اصغر (۱۳۹۸). خبرگزاری صدا و سیما، کد خبر ۲۵۲۵۶۴۱.

Anderson, J. E. (1984). *Public Policy Making*. Orlando, Florida: Holt, Rinehart and Winston, Inc. 8vo. 3<sup>rd</sup> ed., 2<sup>nd</sup> pt.

Andrews, M. (2018), *Public Policy Failure: 'How Often?' and 'What is Failure, Anyway?'* A Study of World Bank Project Performance., *Center for International Development at Harvard University*, CID Faculty Working Paper No. 344.

- Bardach, E. (1976). Policy termination as a Political Process. *Policy Sciences*, 7:2.
- Barzelay, M, & Fred Th. (2010). Back to the Future: Making Public Administration a Design Science. Special issue. *Public Administration Review*, 70: S295-97.
- Behn, R. D. (1978). "How to terminate a public policy: a dozen hints for the would-be terminator," *Policy Analysis* 4(3): 373-413.
- Béland, D. (2016). Ideas and institutions in social policy research. *Social Policy & Administration*, 50(6), 734-750.
- Béland, D., & Ridde, V. (2016). Ideas and policy implementation: Understanding the resistance against free health care in Africa. *Global Health Governance*, 10(3).
- Bovens M & Paul 't Hart. (2016). "Revisiting the study of policy failures." *Journal of European Public Policy*. Volume 23, 2016-issu 5: Fiascos in Policy and foreign policy.
- Brown, M., Grigsby, J., Van Der Klaauw, W., Wen, J., & Zafar, B. (2016). Financial education and the debt behavior of the young. *The Review of Financial Studies*, 29(9), 2490-2522.
- 
- Creswell, J. W. (2012). *Educational research: Planning, conducting, and evaluating quantitative and qualitative research*. Pearson Education, Inc.
- Damoah, I. S., Mouzoghi, Y., & Kumi, D. K. (2020). The effects of government construction projects abandonment: stakeholders' perspective. *International Journal of Construction Management*, 20(5), 462-479.
- Deleon, P. (1977). Public Policy Termination: An End and a Beginning, *Policy Analysis*, 14, 362-392.

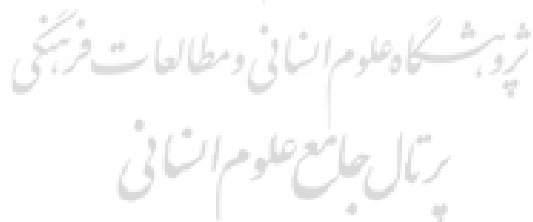
- Dereje ,T. (2019). *Policy Termination: Causes, Resistance & Its Implication to Policy Practices in Ethiopia*. Public Policy and Administration Research. Vol.9.5-0.
- Durlak, J, A., & Emily P. D. (2008). Implementation Matters: A Review of Research on the Influence of Implementation on Program Outcomes and the Factors Affecting Implementation, *American Journal of Community Psychology* 41 (3-4): 327-50.
- Dimitrakopoulos, D & Richardson, J, (2001), Implementing EU Public Policy in: Jeremy Richardson (eds.), *European Union-Power and Policy-Making*, London, Routledge.
- Domitrovich, Celene E., Catherine P. Bradshaw, Jeanne M. Poduska, Kimberly Hoagwood, Jacquelyn A. Buckley, Serene Olin, Lisa Hunter Romanelli, Philip J. Leaf, Mark T. Greenberg, and Nicholas S. Ialongo. (2008). "Maximizing the Implementation Quality of Evidence-Based Preventive Interventions in Schools: A Conceptual Framework." *Advances in School Mental Health Promotion* 1 (3): 6-28.
- Geva-May, I. (2004). Riding the wave of opportunity: Termination in public policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14, 309-333.
- Greenhalgh, T., Robert, G., Macfarlane, F., Bate, P., & Kyriakidou, O. (2004). Diffusion of innovations in service organizations: systematic review and recommendations. *The milbank quarterly*, 82(4), 581-629.
- Hauser, O., Greene, M., DeCelles, K., Norton, M., & Gino, F. (2018). Minority report: A big data approach to organizational attempts at deterring unethical behavior. *Academy of Management Global Proceedings*, (2018), 125.
- Head B & Alford, j. (2013). Wicked Problems: The Implications for public Management. <https://www.researchgate.net/publication/228645090>.
- Johan P. O. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.



- Karlsson, M., & Gilek, M. (2020). Mind the gap: coping with delay in environmental governance. *Ambio*, 49(5), 1067-1075.
- Karp, P, Remeikis, A & Butler. B. (2019). Australian politics. The Guardian. @Paul karp. Sat 28 Dec 2019 00.42 EST.
- Krause, R. M., Yi, H., & Feiock, R. C. (2016). Applying policy termination theory to the abandonment of climate protection initiatives by US local governments. *Policy Studies Journal*, 44(2), 176-195.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of" muddling through". *Public administration review*, 79-88.
- Landry ,S, (2017). Policy Implementation, A synthesis of the Study Implementation and the Causes of Policy Failure, policy paper, cop policy center. Website: www.ocppc.ma.
- Michael W. B. (2009), The Policy Termination Approach: Critique and Conceptual Perspectives. [http://www. Sowi. hu: berlin](http://www.Sowi.hu:berlin).
- Oliver, A. (2019). Toward a New Political Economy of Behavioral Public Policy. *Public Administration Review*. Published electronically on July 28. <https://doi.org/10.1111/puar.13093>.
- Opperman, K. & Spencer, A. (2016) 'Telling stories of failure: narrative constructions of foreign policy fiascos', *Journal of European Public Policy*, doi:10.1080/13501763.2015.1127272.

- Orewa, G. O. (1997). *We are all guilty: The Nigerian crisis* (Vol. 1). Spectrum Books Limited.
- Ranci, C., & Arlotti, M. (2019). Resistance to change. The problem of high non-take up in implementing policy innovations in the Italian long-term care system. *Policy and Society*, 38(4), 572-588.
- Saunders, M., Lewis, P. & Thornhill, A. (2009). *Research methods for business students*. Fifth edition. Harlow: Pearson Education.
- Saraceno, C. (2016). Varieties of familialism: Comparing four southern European and East Asian welfare regimes. *Journal of European Social Policy*, 26(4), 314-326.
- Sato, H., & Frantz, J. E. (2005). Termination of the leprosy isolation policy in the US and Japan: Science, policy changes, and the garbage can model. *BMC International Health and Human Rights*, 5, 1-16.
- Smith, K. P., & Christakis, N. A. (2008). Social networks and health. *Annu. Rev. Sociol.*, 34, 405-429.
- Stirling, A., & J. Coburn. (2018). From CBA to precautionary appraisal. In *Governance of emerging technologies*, ed. E. Kaebnick and M.K. Gusmano. Hoboken: Hastings Center Special Report.
- Strauss, A. & Corbin, J., &. (1998). *Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory*. 2nd Ed., Sage publications.
- Tummers, L. (2019). Public policy and behavior change. *Public Administration Review*, 79(6), 925-930.

- Vancoppenolle, D., Sætren, H., & Hupe, P. (2015). The politics of policy design and implementation: A comparative study of two belgian service voucher programs. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 17(2), 157–173.
- van Oorschot, W., Opielka, M., & Pfau-Effinger, B. (Eds.). (2008). *Culture and welfare state: Values and social policy in comparative perspective*. Edward Elgar Publishing.
- Velden, C. (2016), Failures: Diffusion, Learning, and Policy Abandonment, *Journal of State Politics & Policy Quarterly*, 16, 44\_77.
- Voorberg, W., Jilke, S., Tummers, L., & Bekkers, V. (2018). Financial rewards do not stimulate coproduction: Evidence from two experiments. *Public Administration Review*, 78(6), 864-873.





پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی