

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۳/۱۰

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۱۲/۱۸

## شناسایی موانع اجرای خط‌مشی‌های کارآفرینی و نوآوری در برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی ایران

ابراهیم علی‌آبادی<sup>۱</sup>

محمد عزیزی<sup>۲\*</sup>

اکبر عالم‌تبریز<sup>۳</sup>

علی داوری<sup>۴</sup>

### چکیده

زمینه: اجرای صحیح و مطلوب خط‌مشی‌های کارآفرینی به عنوان محرک نوآوری و رشد اقتصادی، نقش کلیدی در توسعه اقتصادی و ظهور اقتصادهای مبتنی بر دانش و نوآوری دارد. مرحله اجرا یکی از مهم‌ترین و پرچالش‌ترین مراحل فرآیند خط‌مشی‌گذاری است. این مرحله نقطه آغازین تحقق هدف‌ها است. عوامل متعددی می‌توانند در اجرای یک خط‌مشی نقش داشته باشند. محققان هر یک به نوبه خود، عوامل مؤثر بر اجرای موفق یک خط‌مشی را بیان کردند توجه نداشتن به این عوامل می‌تواند در اجرای خط‌مشی‌ها چالش ایجاد کند.

هدف: هدف اصلی این پژوهش دستیابی به مهم‌ترین موانع اجرای برنامه‌های توسعه در حوزه کارآفرینی است.

روش: این تحقیق از نظر هدف کاربردی، از نظر گردآوری داده‌ها کیفی و با استفاده از-تکنیک مصاحبه عمیق با ۱۴ نفر از صاحب‌نظران و مجریان برنامه‌های توسعه صورت گرفته است. روش نمونه‌گیری هدفمند و ملاک تعیین حجم نمونه، اشباع نظری است که در نمونه دوازدهم اشباع نظری حاصل شد. همچنین برای تحلیل داده‌ها از کدگذاری باز و محوری استفاده شد.

یافته‌ها: براساس یافته‌های تحقیق موانع اجرای خط‌مشی‌های کارآفرینی و نوآوری در برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: موانع ماهیتی (فقدان متولی واحد، عدم تفسیر و

۱. دانشجوی دکتری کارآفرینی، واحد قزوین، دانشگاه آزاد اسلامی، قزوین، ایران. aliabadi55@yahoo.com

۲. استادیار دانشکده کارآفرینی، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول) m\_azizi@ut.ac.ir

۳. استاد دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران. a-tabriz@sbu.ac.ir

۴. استادیار دانشکده کارآفرینی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. ali\_davari@ut.ac.ir

استانداردسازی قوانین، تعدد قوانین و عدم همسویی قوانین، موانع مشارکتی (عدم مشارکت مجریان و عدم مشارکت ذینفعان در تدوین و اجرای خط‌مشی)، موانع مربوط به مجریان (نبود تعهد و مسئولیت‌پذیری در مجریان، فقدان آموزش مناسب برای مجریان، ضعف و ناکارآمدی مجریان، فقدان هماهنگی مناسب بین مجریان و تغییر مجریان کارآمد)، موانع محیطی (شرایط محیطی نامناسب، ساختار اداری نامناسب، اراده سیاسی ناکافی و عدم پایداری به برنامه)، موانع پیاده‌سازی (عدم نیازسنجی برای اجرا، زمان اجرا نامناسب، فقدان ابزار اجرا و ظرفیت ناکافی اجرا) و موانع نظارتی (عدم نظارت مناسب بر اجرا، فقدان ضمانت اجرایی، عدم وجود سیستم نظارتی مستقل، ابزار نامناسب ارزیابی و عدم دریافت و انعکاس بازخور).

نتیجه‌گیری: با توجه به نتایج این تحقیق مطمئن‌ترین مسیر پیش‌روی کشور در راستای دستیابی به اهداف مندرج در برنامه‌های توسعه جهت پیاده‌سازی برنامه‌های کارآفرینی و نوآوری در کشور، ایجاد ساختاری مناسب در جهت تدوین خط‌مشی‌های مطلوب، تعیین متولی اجرا، رفع موانع موجود، استفاده از نظرات ذینفعان است. از سوی دیگر، پایداری به اسناد برنامه‌های توسعه و الزامات اجرایی توسط دولت‌ها و مدیران ارکان مختلف در طول ادوار مختلف نیز در این امر خطیر مؤثر است.

**کلید واژه‌ها:** اجرای خط‌مشی، موانع، توسعه کارآفرینی، نوآوری.

### پیشگفتار

کارآفرینی به عنوان موتور توسعه اقتصادی و صنعتی و محرک و مشوق سرمایه‌گذاری‌های خصوصی و یکی از عوامل اساسی توسعه پایدار کشورها محسوب می‌شود (کوارتکوا، ۲۰۰۳). در دنیای در حال تحول و پیشرفت امروز که زندگی خواسته یا ناخواسته تحت تأثیر علم و فن‌آوری قرار دارد کامیابی و موفقیت برای جوامعی به دست می‌آید که از نیروی کار ماهر و متخصص، خلاق و خودباور برخوردار باشند، چرا که در عرصه جهانی افراد خلاق و مبتکر به عنوان کارآفرینان، منشاء تحولات بزرگی در زمینه صنعت، آموزش و خدمات

1. Kuratko

شده‌اند (رضایی و همکاران، ۱۳۹۲). با نگاهی به روند رشد و توسعه جهانی در می‌یابیم که با افزایش و گسترش فن‌آوری‌های پیشرفته، نقش و جایگاه کارآفرینان به‌طور فزاینده‌ای بیشتر می‌شود (عبداللهی و همکاران، ۱۳۹۶). از سوی دیگر تغییرات سریع فن‌آوری در سالیان گذشته باعث شده تا کشورها به اهمیت نوآوری بیش از پیش پی ببرند. در چنین جوامعی دامنه تأثیر کارآفرینی و نوآوری بسیار وسیع بوده، به نحوی که از تغییر در ارزش‌های اجتماعی، تا رشد شتابان اقتصادی را شامل می‌شود و مواردی هم‌چون اشتغال‌زایی، توسعه فن‌آوری، شناخت و گسترش بازارهای جدید، ساماندهی و بهره‌گیری اثربخش از منابع، ترغیب و تشویق سرمایه‌گذاری و افزایش ثروت در جامعه را در بر می‌گیرد (نعمتی، ۱۳۹۰).

از آغاز دهه ۱۹۹۰، دولت‌ها با اتکا به مدیریت دولتی خود نوعی تغییر در جهت‌گیری خط‌مشی خود برای تشویق و تسهیل کارآفرینی در پیش گرفتند. در واقع این تغییر جهت را می‌توان واکنشی نسبت به محیط اقتصادی و اجتماعی شتابان و در حال تحول کشورها دانست که در تظور روز افزون پیشرفت‌های فن‌آورانه، رشد رقابت جهانی، ظهور اقتصاد دانش-محور، بازسازی اقتصادی و صنعتی، سطح بالای پذیرش (اهمیت) ارزش‌های دموکراتیک و توسعه بخش خصوصی متجلی می‌شود. دولت‌ها راه‌حل مدیریت این تغییرهای شتابان را کارآفرینی تشخیص دادند (دانایی‌فر، ۱۳۸۸) و برای ترویج و توسعه کارآفرینی اقدام‌های مختلفی انجام داده‌اند. در ایران نیز توجه به کارآفرینی و نوآوری هم‌زمان با برنامه چهارم توسعه مدنظر قرار گرفته و به مرور زمان در سایر اسناد بالادستی به این مهم اشاره شده است. با این وجود و علی‌رغم تصویب خط‌مشی‌های گوناگون، موانع متعددی در مسیر اجرای آنها وجود دارد. هر چند تحلیل اهداف و سیاست‌های مرتبط با حوزه کارآفرینی در این اسناد نشان می‌دهد این برنامه‌ها به‌صورت جسته‌گریخته به دنبال نهادینه کردن فرهنگ کارآفرینی و نوآوری و تسهیل فضای کسب‌وکار در جامعه بوده‌اند، ولی بسیاری از این خط‌مشی‌ها به‌صورت کامل اجرا نشده و یا رها شده است. بر این اساس و طبق گزارش سال ۲۰۱۷ نمایه نوآوری جهانی، ایران رتبه ۷۴ را در بین ۱۲۰ کشور کسب کرده است؛ همچنین طبق گزارش

سال ۲۰۱۷ بانک جهانی از وضعیت بین‌المللی شاخص سهولت انجام کسب‌وکار، جایگاه ایران در بین ۱۹۰ کشور در رتبه ۱۲۰ قرار گرفت. هرچند جایگاه بین‌المللی ایران از رتبه ۱۵۲ در سال ۲۰۱۳ میلادی به رتبه ۱۲۰ در سال ۲۰۱۷ میلادی ارتقا یافته اما بر اساس ارزیابی این نهاد بین‌المللی، فضای کسب‌وکار در ایران نسبت به سال قبل ۳ پله نزول داشته است. از سوی دیگر با توجه به اینکه خط‌مشی کارآفرینی در یکی دو دهه اخیر وارد دستگاه خط‌مشی‌گذاری کشور شده، تاکنون پژوهش‌های محدودی در این باره صورت گرفته، از این رو پرداختن به چنین موضوعی در ایران تازگی داشته و مستلزم پژوهش‌های فراوانی در راستای شناخت موانع و مشکلات اجرای خط‌مشی‌های کارآفرینی در کشور است. لذا در این مقاله به دنبال پاسخ به این سؤال هستیم که موانع اجرای خط‌مشی‌های کارآفرینی و نوآوری در اسناد بالادستی جمهوری اسلامی ایران چیست؟

### خط‌مشی کارآفرینی

خط‌مشی یک پدیده چند وجهی است. خط‌مشی، تصمیم‌های اتخاذ شده توسط دولت است که هدفی را تعریف و ابزاری را برای دستیابی به آن مشخص می‌کند (هاولت، ۱۳۸۰، ۹) و تصمیم‌ها و سیاست‌هایی که به وسیله مراجع مختلف بخش عمومی مانند مجلس، دولت و قوه قضاییه که نماینده حفظ منافع عمومی هستند اتخاذ می‌شود (الوانی، ۱۳۷۶). خط‌مشی‌ها ابزار تعیین چارچوب کلی اندیشه‌ها برای مدیران در راه تصمیم‌گیری بهتر هستند که می‌توانند اندیشه دولت‌ها را در تصمیم‌گیری هدفمند راهنمایی کنند و در نتیجه این اطمینان فراهم شود که تصمیم‌ها در مرزهای معینی قرار می‌گیرند. خط‌مشی کارآفرینی نیز به عنوان بخشی از سیاست‌های کلان کشورها در عرض چند دهه گذشته به سرعت در کشورهای مختلف در حال پیشرفت بوده است؛ به طوری که ابتدا در ایالات متحده ظاهر شد (هارت<sup>۱</sup>، ۲۰۰۳) و سپس به سرعت توجه سیاست‌گذاران اروپایی را

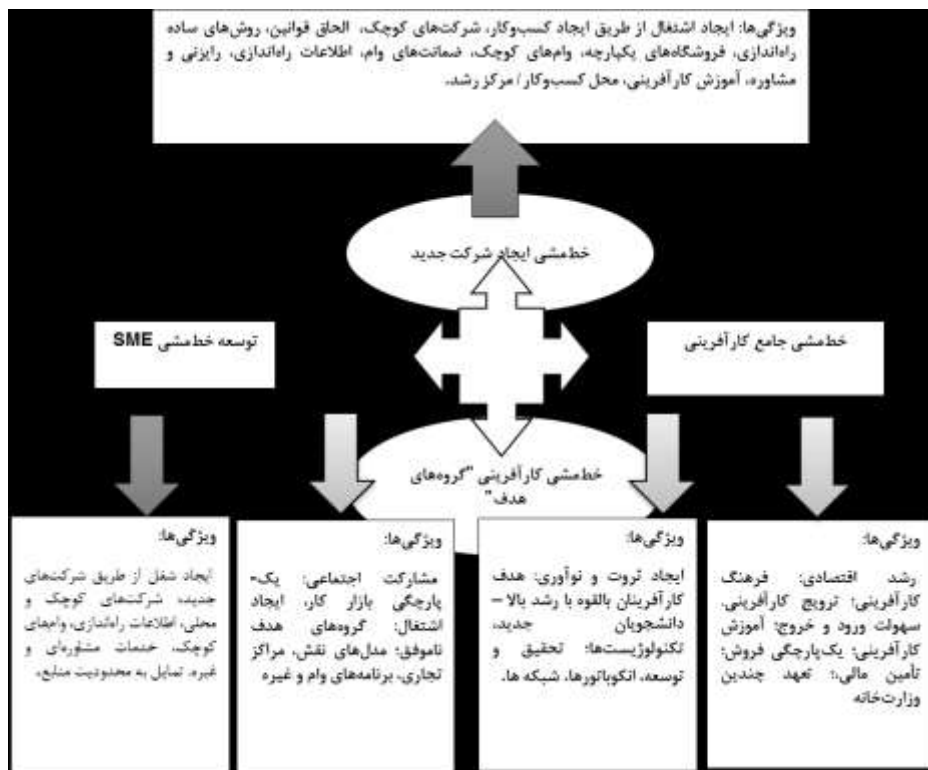
1. Hart

جلب کرد (گیلبرت و همکاران<sup>۱</sup>، ۲۰۰۴). بسیاری از خط‌مشی‌گذاران و کارشناسان، کارآفرینی را مهم‌ترین عامل تعیین‌کننده رقابت درازمدت کشورها می‌دانند. با این حال، کارآفرینی به‌خوبی در مفهوم تحقیق و خط‌مشی تعریف نشده است. گاهی تمرکز بر کارآفرینی مترادف با تمرکز بر شرکت‌های کوچک و متوسط (SME) در نظر گرفته شده است و گاهی در متون دیگر، مفهوم کارآفرینی محدود به شرکت‌های جوان و تازه کار است (هولزل<sup>۲</sup>، ۲۰۱۰). به‌طور اصولی خط‌مشی کارآفرینی مرتبط با ایجاد محیط و سیستم حمایتی است که ظهور کارآفرینان جدید را در مرحله راه‌اندازی و مراحل اولیه رشد شرکت‌های جدید تقویت می‌کند (لندستروم و استیونسن<sup>۳</sup>، ۲۰۰۵). خط‌مشی کارآفرینی ضمن تشویق افراد به کارآفرین شدن، خدمات پشتیبانی را فراهم می‌کند. دولت‌ها باید موانع ورود به دنیای کسب‌وکار را کنار بگذارند، فرصت‌هایی را برای شروع کسب و کار جدید و تحریک مشارکت و سرمایه‌گذاری کارآفرینانه فراهم کنند (تسا و کوه<sup>۴</sup>، ۲۰۱۱).

در سراسر جهان مشاهده می‌شود که روند رو به رشدی جهت حمایت خط‌مشی‌های دولتی از کارآفرینی وجود دارد. به عنوان مثال محققان ادعا می‌کنند که بسیاری از دولت‌ها آشکارا نظریه اقتصادی کارآفرینی را پذیرفته‌اند (جنینگز و همکاران<sup>۵</sup>، ۲۰۰۵: پیتاوی<sup>۶</sup>، ۲۰۰۵). امروزه خط‌مشی کارآفرینی در سطح محلی، منطقه‌ای، ملی و بین‌المللی اجرا می‌شود. تعدادی از مطالعات «افزایش توجه به کارآفرینی توسط دولت‌ها در همه سطوح در سراسر جهان» را نشان می‌دهند (مینیتی و لوسکو<sup>۷</sup>، ۲۰۰۸). در اروپا، اتحادیه اروپا توجه خاصی به خط‌مشی کارآفرینی دارد و برنامه کاری ۲۰۲۰ کارآفرینی به وضوح نشان می‌دهد که کارآفرینی به عنوان یک عامل مهم رشد در آینده به حساب می‌آید (باگر و همکاران<sup>۸</sup>،

1. Gilbert et al
2. Hölz
3. Lundström and Stevenson
4. Tsai & Kuo
5. Jennings et al
6. Pittaway
7. Minniti & Lévesque
8. Bager

۲۰۱۵). هانون<sup>۱</sup> (۲۰۰۶) به طور خاص استدلال می کند که توسعه کارآفرینی در حال حاضر مهم ترین خط مشی دولت ها است. استیونسن و لندستروم (۲۰۰۱) خط مشی های دولتی مرتبط با کارآفرینی را شامل توسعه شرکت های کوچک و متوسط، تمرکز بر گروه های خاص، تأسیس یک شرکت جدید و خط مشی کل گرامی دانند. همان طور که در شکل شماره ۱ نیز مشاهده می کنید این خط مشی ها در محدوده از اهداف با یکدیگر مشترکند.



شکل ۱. انواع خط مشی های کارآفرینی (استیونسن و لندستروم (۲۰۰۲))

1. Hannon

در ایران خط‌مشی در قالب چشم‌انداز، سیاست‌های کلی و برنامه‌های پنج ساله تبیین شده و به عنوان مهم‌ترین اسناد توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور تأثیر مهمی در جهت‌گیری فعالیت‌های نهادها و دستگاه‌های اجرایی دارد. بررسی اهداف و سیاست‌های این اسناد در حوزه کارآفرینی نشان می‌دهد که این برنامه‌ها به صورت جسته گریخته به دنبال نهادینه کردن فرهنگ کارآفرینی و نوآوری و تسهیل فضای کسب‌وکار در جامعه بوده‌اند. در کشور ما توجه به کارآفرینی، هم‌زمان با برنامه چهارم توسعه مدنظر قرار گرفت. در فصل چهارم بخش اول این برنامه، که با عنوان توسعه مبتنی بر دانایی نام‌گذاری شده، به موضوع توسعه فن‌آوری، کارآفرینی و تولید ثروت در کشور و همچنین پرورش و تربیت نیروی متخصص و کارآفرین و تدوین نظام ملی نوآوری پرداخته شده است. در برنامه پنجم توسعه، موضوع کارآفرینی نسبت به برنامه چهارم مورد توجه بیشتری قرار گرفت، همان‌طور که در جدول شماره ۱ مشاهده می‌کنید در مواد ۲۰ و ۸۰ این برنامه به دولت اجازه داده شد که اقداماتی به منظور زمینه‌سازی برای تربیت نیروی انسانی متخصص و متعهد، دانش‌مدار، خلاق و کارآفرین و در راستای ایجاد اشتغال پایدار، توسعه کارآفرینی و ... اقداماتی از جمله حمایت مالی از بخش غیردولتی انجام دهد.

**جدول ۱.** برخی مضامین مربوط به کارآفرینی و نوآوری در برنامه‌های توسعه‌ای کشور

برنامه	ماده	مضمون
چهارم	ماده ۲۱	اصلاح و تقویت نهادهای پشتیبانی کننده توسعه کارآفرینی و صنایع کوچک و متوسط
چهارم	ماده ۲۹	ایجاد خوشه‌های صنعتی و پارک‌های فناوری
چهارم	ماده ۴۵	انجام اقدامات لازم به منظور گسترش بازار محصولات دانایی محور و دانش بنیان، تجاری سازی دستاوردهای پژوهشی و نوآوری و گسترش نقش بخش خصوصی و تعاونی
چهارم	ماده ۴۶	طراحی و پیاده سازی نظام ملی نوآوری براساس برنامه جامع توسعه فناوری و گسترش صنایع نوین
چهارم	ماده ۴۸	انجام اقدامات لازم به منظور ارتقای پیوستگی میان سطوح آموزشی و توسعه فناوری، کارآفرینی و تولید ثروت در کشور....
پنجم	ماده ۱۷	توسعه و انتشار فناوری و حمایت از شرکت‌های دانش بنیان
پنجم	ماده ۱۸	حمایت‌های هدفمند مادی و معنوی از نخبگان و نوآوران علمی و فناوری
پنجم	ماده ۲۰	انجام اقداماتی به منظور زمینه سازی برای تربیت نیروی انسانی متخصص و متعهد، دانش مدار، خلاق و کارآفرین، منطبق با نیازهای نهضت نرم‌افزاری، با هدف توسعه کمی و کیفی
پنجم	ماده ۱۵۱	حمایت از سرمایه‌گذاری خطرپذیر در صنایع نوین
ششم	ماده ۸	تضمین امنیت سرمایه‌گذاری و کارآفرینی در کشور جذب متخصصین، صیانت، حفاظت و مقابله با اخلال در امنیت اشخاص و بنگاه‌ها و کاهش ریسک اجتماعی در محیط کسب و کار
ششم	ماده ۱۷	توجه به تحقق اقتصاد دانش بنیان، افزایش بهره‌وری، تنظیم رابطه متقابل تحصیل و اشتغال، گسترش همکاری و تعاملات فعال بین‌المللی

در برنامه ششم توسعه کشور نیز در مواد ۸، ۱۴، ۱۷ با اشاره به تضمین امنیت سرمایه‌گذاری و کارآفرینی جهت جذب متخصصین بر اجرایی کردن مردمی اقتصاد و توجه به تحقق اقتصاد دانش بنیان تأکید شده است.

### اجرای خط‌مشی کارآفرینی و نوآوری

اجرای خط‌مشی به معنای اجرای قانون است که بلافاصله پس از تصویب و جنبه قانونی یافتن خط‌مشی اتفاق می‌افتد و در آن بازیگران و سازمان‌ها با درهم آمیختن رویه‌ها و فنون متفاوت می‌کوشند هدف‌های یک برنامه یا خط‌مشی پیشنهادی را به نتیجه مطلوب و مثبت



برسانند (قلی‌پور، ۱۳۸۷). اینگرام و اشنایدر<sup>۱</sup> (۱۹۹۰)، اجرای موفق را در اجرای رهنمودهای حکومت‌ها و پاسخ‌گو بودن سازمان‌ها و بهبود جو سیاسی برنامه‌ها ارزیابی می‌کند. عوامل متعددی می‌توانند در اجرای یک خط‌مشی نقش داشته باشند. محققان هر یک به نوبه خود، عوامل مؤثر بر اجرای موفق خط‌مشی را بیان کردند. توجه نداشتن به این عوامل می‌تواند در اجرای خط‌مشی‌ها چالش ایجاد کند.

سو<sup>۲</sup> (۱۹۹۲) در مطالعه خویش چهار دسته عوامل تأثیرگذار بر اجرای خط‌مشی را بر شمرده است: عوامل خط‌مشی (شامل نوع خط‌مشی، منابع، مشوق‌های خط‌مشی، درجه تغییر و پیچیدگی، سازگاری و مشروعیت و وضوح و مشخص بودن خط‌مشی)، عوامل مداخله (شامل ارتباط و هماهنگی، زمان، استراتژی‌های اجرا، آموزش کارکنان، فرآیند پذیرش، همبستگی روشن و مستمر و حذف ترس و عدم اطمینان)، عوامل محیطی (شامل حمایت اجتماعی-اقتصادی و سیاسی، زمینه ساختار سازمانی، زمینه جو سازمانی و حمایت سایرین) و عوامل مجری (درک کارکنان، شایستگی کارکنان و تمایل آن‌ها). وینتر<sup>۳</sup> (۱۹۹۰) نیز با جمع‌بندی نظرات برخی صاحب‌نظران، مدلی شامل: متغیرهای مربوط به فرآیند صورت‌بندی خط‌مشی، متغیرهای مربوط به اجرای سازمانی و بین سازمانی، متغیرهای مربوط به رفتار بوروکرات‌های سطح خیابان (افرادی که وظیفه تحویل خدمات دولتی به گروه هدف یک قانون به عهده آنهاست؛ مانند ممیزین مالیاتی) و متغیرهای مربوط به واکنش گروه هدف و تغییرات جامعه را ارائه می‌دهد.

تحقیقات انجام شده درباره خط‌مشی کارآفرینی نیز نشان می‌دهد که عوامل متعددی از قبیل توسعه برنامه‌های آموزشی و مشاوره، زیرساخت‌ها و حمایت مالی، تحقیق و توسعه (آسز و اسزرب<sup>۴</sup>، ۲۰۰۷؛ آدریتچ و همکاران<sup>۵</sup>، ۲۰۰۷؛ هنرکسون و استکولوا<sup>۶</sup>، ۲۰۱۰؛

---

1. Ingram & Schneider  
 2. So  
 3. Winter  
 4. Szerb  
 5. Audretsch et al  
 6. Henrekson & Stenkula

ردفورد<sup>۱</sup>، ۲۰۱۲)، فرهنگ کارآفرینی، حقوق مالکیت معنوی (آسز و اسزرب، ۲۰۰۷: آدریتچ و همکاران، ۲۰۰۷: هنرکسون و استنکولا)، توانمندسازی کارآفرینان و تجاری‌سازی دانش، ایجاد اقتصاد کارآفرینی، افزایش سطح فعالیت‌ها کارآفرینانه و دسترسی به فن‌آوری‌های خارجی و حمایت مالیاتی (آسز و اسزرب، ۲۰۰۷)، بهبود محیط، ارائه انگیزه‌های اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و ساختاری، دسترسی به منابع (لندستروم و استیونسن، ۲۰۰۷) و عوامل رسمی سازمانی، یعنی خط‌مشی‌های دولتی، مالی، تحقیق و توسعه، زیرساخت‌های کسب‌وکار و خدمات و عوامل غیررسمی سازمانی مانند هنجارهای اجتماعی و فرهنگی، ایجاد فرصت‌های کسب‌وکار، توسعه مهارت‌ها، تصویر اجتماعی کارآفرینان و توسعه کارآفرینی در جامعه (آلوارس و همکاران<sup>۲</sup>، ۲۰۱۱) بر اقدامات کارآفرینانه مؤثر هستند (جعفری مقدم و همکاران، ۲۰۱۷). تحقیق انجام شده توسط کیم و همکاران<sup>۳</sup> (۲۰۱۰) تأثیرات خط‌مشی مالی، نیروی کار و مالیات بر فعالیت‌های کارآفرینی را مورد بررسی قرار داد. لوکی<sup>۴</sup> (۲۰۱۳) نیز در پژوهشی با عنوان بررسی ناکارآمدی خط‌مشی دولت در مورد کارآفرینی در نیجریه، ضمن بررسی ناکارآمدی خط‌مشی دولت در کارآفرینی فقدان اجرای مناسب و مجریان خط‌مشی‌های کارآفرینی را عامل اصلی بی‌ثباتی خط‌مشی‌های کارآفرینی قلمداد می‌کند. در مقاله‌ای با عنوان ناکارآمدی سیاست کارآفرینی ارشد و همکاران<sup>۵</sup> (۲۰۱۴) این سؤال را مطرح می‌کنند که چرا فرآیند قانون‌گذاری باید خط‌مشی بد تولید کند؟ برای پاسخ به این سؤال، این مطالعه به بررسی فرآیند خط‌مشی سازمانی انگلستان در دوره ۲۰۰۹-۲۰۱۰ می‌پردازد و یک عامل کلیدی برای ناکارآمدی خط‌مشی را چگونگی شکل‌گیری آن می‌داند.

---

1. Redford  
 2. Alvarez et al  
 3. Kim et al  
 4. Lucky  
 5. Arshed et al

دنيس<sup>۱</sup> (۲۰۱۱) در مقاله‌ای با عنوان کارآفرینی، کسب‌وکارهای کوچک اهرم‌های خط-مشی‌های عمومی به تشریح چارچوب نوع شناسی و تجزیه و تحلیل اهرم‌های خط‌مشی عمومی مؤثر بر کسب‌وکار جدید، کوچک و کارآفرینی در چهار بخش پرداختند. ابعاد مربوط به این نوع شناسی عبارتند از: نهادها و فرهنگ، رقابت و مزایای تعیین شده رقابت، موانع و حمایت‌ها، اهداف خط‌مشی و اقدامات مستقیم یا غیر مستقیم. بنت<sup>۲</sup> (۲۰۱۴) در حقیقی خط‌مشی‌های مناسب و ابزارهای سیاسی کسب‌وکارهای کوچک و کارآفرینان نوپا در فعالیت‌های بازاریابی، ایجاد کسب‌وکار و مسائل مالی را مورد توجه قرار داد. باگر و همکاران<sup>۴</sup> (۲۰۱۵) در پژوهشی با عنوان منافع خاص در تصمیم‌گیری خط‌مشی کارآفرینی، به بررسی نقش منافع ویژه تصمیم‌گیرندگان کلیدی در شکل‌گیری خط‌مشی کارآفرینی در سطح ملی پرداخته است. میرزانتی و همکاران<sup>۵</sup> (۲۰۱۵) نیز با استفاده از روش مستند سازی و طبقه‌بندی برنامه‌های خط‌مشی کارآفرینی در اندونزی براساس محتوا و سطح آنالیز (سطح خرد، متوسط و کلان) نشان داد که ۱۲ برنامه دولتی مربوط به کارآفرینی در این کشور وجود دارد که هدف آن افزایش تعداد کارآفرینان یا شرکت‌های جدید است. در سطح خرد، خط‌مشی‌ها به مهارت‌های کسب‌وکار، شناسایی فرصت‌ها و ویژگی‌های روان‌شناختی افراد از جمله انگیزه می‌پردازد. در سطح متوسط، کارآفرین به عنوان یک سازمان تعریف می‌شود که ارزش افزوده آن از طریق روند کارآفرینی و انگیزه‌های کسب‌وکار و مسئولیت‌پذیری حاصل می‌شود. و در نهایت سطح کلان نیز تأثیرات کارآفرینی بر ایجاد اشتغال، راه‌اندازی کسب‌وکار، فرهنگ کارآفرینی، زیرساخت‌های کارآفرینی و آموزش را در بردارد. دانایی‌فر<sup>۱۳۸۸</sup> نیز در پژوهشی تلاش کرده نوعی روش‌شناسی مفهومی برای تدوین خط-مشی‌های ملی کارآفرینی در کشور ارائه دهد که به سبک ابتکاری - تحلیلی و با مرور بر

---

1. Dennis  
2. Bennett  
3. Cassim et al  
4. Bager et al  
5. Mirzanti

دانش موجود و مشارکت نویسنده در طراحی فرآیند شکل‌گیری به دلیل‌های خط‌مشی ارائه شده است. مریدسادات و همکاران (۱۳۹۶) در تحقیقی با عنوان واکاوی وضعیت کارآفرینی پایدار در سیاست‌های کلان و بخشی کشاورزی جمهوری اسلامی ایران به واکاوی وضعیت ابعاد و مؤلفه‌های پشتیبان کارآفرینی پایدار در سیاست‌های کلان و بخشی کشاورزی جمهوری اسلامی ایران شامل قانون اساسی، سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی نظام، سیاست‌های کلی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و همچنین سیاست‌های کلی بخش کشاورزی در اسناد برنامه‌های اول تا پنجم توسعه پرداخته است. ایمانی و همکاران (۱۳۹۶) در تحقیقی با عنوان شناسایی و اولویت‌بندی خط‌مشی‌های توسعه کارآفرینی بخش تعاون، در قالب ۳ معیار و ۸ زیر معیار به بررسی پرداخته است. بر این اساس خط‌مشی‌های حوزه بسترسازی در رتبه نخست، حوزه هدایت و عملیاتی در رتبه دوم و حوزه تثبیت و نهادینه‌سازی در رتبه سوم اولویت‌بندی شده‌اند.

همچنین خلاصه‌ای از نتایج سایر مطالعات انجام شده در راستای موانع اجرای خط‌مشی در جدول شماره ۲ آمده است.

## جدول ۲. خلاصه‌ای از نتایج سایر مطالعات انجام شده

ردیف	پژوهش‌گر	موانع
۱	خلید <sup>۱</sup> (۲۰۰۱)	نیود خلاقیت و نوآوری‌های لازم در مجریان جهت اجرای خط‌مشی‌ها - بی‌توجهی به منافع گروه - های ذی‌نفع - عدم حمایت شهروندان - اشتغال دولت به رفع دغدغه‌های سیاسی - هم‌راستا نبودن برنامه‌های اجرایی دولت‌ها
۲	اسکات <sup>۲</sup> (۲۰۰۴)	عدم پایش اثربخشی خط‌مشی‌ها - عدم همکاری ذینفعان و تصمیم‌گیرندگان خط‌مشی - نامشخص بودن چگونگی تأثیر خط‌مشی بر ذی‌نفعان
۳	مکیند <sup>۳</sup> (۲۰۰۵)	انگیزه و نگرش مجریان - فقدان منابع و تسهیلات - نبود تخصص لازم در مجریان - ابهام در خط‌مشی‌ها - تعدد خط‌مشی‌ها - هم‌راستا نبودن برنامه‌ها - عدم توجه به گروه‌های ذینفع و ...
۴	برینارد <sup>۴</sup> (۲۰۰۵)	عدم تعهد لازم در اجرا - اعمال نظر شخصی مجریان - عدم تخصص لازم مجریان - ارتباطات ضعیف دستگاه‌های اجرایی - عدم توجه به گروه‌های ذی‌نفع - تعدد مراجع خط‌مشی‌گذاری - نبود سازوکارهای هماهنگی و ...
۵	فیلیپویچ و پتراکویچ <sup>۵</sup> (۲۰۱۵)	دسترسی به منابع مالی، مشوقهای مالیاتی، ایجاد یک نهاد و سازمان به‌عنوان نماینده و حامی منافع کسب‌وکارهای کوچک و متوسط، و ارائه برنامه‌های آموزشی
۷	رزقی رستمی <sup>۷</sup> (۱۳۸۳)	موانع مربوط به مجریان، ذینفعان و استفاده‌کنندگان خط‌مشی، موانع مربوط به ماهیت خط‌مشی، موانع مربوط به عوامل محیطی و موانع مربوط به سازمان‌های مجری
۸	دانایی‌فر و همکاران (۱۳۹۲)	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 مؤثر بر اجرای خط‌مشی‌ها، فقدان ساختار اجرایی مناسب برای اجرای خط‌مشی‌های ملی و ...
۹	وکیلی و همکاران (۱۳۹۳)	محدودیت‌های قانونی، مداخلات سیاسی، افق زمانی کوتاه‌مدت، فاصله قدرت، پرهیز از بی‌اطمینانی، تقدیرگرایی و فردگرایی
۱۰	عباسی و بیگی (۱۳۹۵)	موانع ناشی از عملکرد افراد و نهادهای خط‌مشی‌گذار، موانع ساختاری و مدیریتی، موانع ناشی از ماهیت مسائل حوزه مربوطه، موانع مربوط به مجریان خط‌مشی و موانع محیطی

با توجه به جدول شماره ۲ عمده‌ترین موانع خط‌مشی‌ها از منظر محققین، شامل موانع مربوط به مجریان، بحران‌های مؤثر بر اجرا، موانع سازمان‌های مجری، بی‌ثباتی مدیریتی

1. Khalid
2. Scott
3. Makinde
4. Brynard
5. Filipovic & Petrakovic

متولی اجرا، فقدان ساختار اجرایی مناسب، شفاف نبودن معیارهای ارزیابی اجرا، تعدد مراجع خط‌مشی‌گذاری، عملکرد افراد و نهادهای خط‌مشی‌گذار، محدودیت‌های قانونی، ماهیت خط‌مشی، بی‌توجهی به ظرفیت‌های اجرایی موجود، موانع ساختاری و مدیریتی، همکاری ضعیف در سطوح محلی و ... تقسیم‌بندی نمود.

### روش پژوهش

این تحقیق از نظر هدف کاربردی و از نظر گردآوری داده‌ها کیفی است. جامعه آماری این تحقیق عبارت است از ۱۴ نفر از خبرگان کارآفرینی، که پیرامون اجرای خط‌مشی‌های کارآفرینی تجربه و تخصص دارند. این افراد از سازمان‌های مختلف انتخاب شدند. در این تحقیق با انجام مصاحبه کیفی و عمیق به بررسی پرسش محوری "موانع اجرای سیاست‌های مرتبط با حوزه کارآفرینی در برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی ایران چیست؟" پرداخته شد. روش نمونه‌گیری در این تحقیق روش گلوله برفی است. در این روش پژوهش - گر یک شرکت‌کننده در مصاحبه را از طریق افراد دیگر پیدا می‌کند. همچنین مصاحبه‌ها به صورت نیمه ساختار یافته عمیق بوده و در جریان این مصاحبه‌ها تلاش شد تا با طرح مفاهیم مرتبط با پرسش محوری، زمینه لازم برای هدایت جریان گفتگو به مسیر مورد نظر و در نتیجه، رسیدن به برداشت‌های مشترک فراهم شود. در این تحقیق تعداد افرادی که برای مصاحبه انتخاب شدند بر مبنای اصل اشباع نظری است. از این رو به دلیل آنکه پس از مصاحبه دوازدهم به بعد مورد جدیدی بازگو نشد نیازی به تداوم مصاحبه احساس نشد. از ۱۴ نفر شرکت‌کننده در این تحقیق، ۱۳ نفر مرد و یک نفر زن بودند. همه آنها در این زمینه بیش از ۱۵ سال سابقه فعالیت داشتند و ۶ نفر دارای مدرک کارشناسی ارشد، ۲ نفر دانشجوی دکتری و ۶ نفر دارای مدرک دکتری بودند.

در این تحقیق، کدها یا مضامین و مفاهیم به‌طور مستقیم از متن گفته‌های مصاحبه‌شوندگان گرفته شده است و به منظور بازنمایی دیدگاه‌های پاسخ‌گویان در قالب مفاهیم رایج مطرح شده‌اند. بنا به ماهیت مصاحبه‌ها و ساختارمندی آنها حول موضوع محوری، برگزیده شدن برخی طبقات موضوعی تلاش شد. این طبقات که بنا بر کدگذاری موضوعی مدنظر قرار گرفته، از بطن محورهای مطرح شده برای هدایت مصاحبه‌ها برگزیده شوند. پس از مشخص شدن طبقات یا کدهای موضوعی، به استخراج کدهای باز مبادرت شد که بر اساس تحلیل محتوای کیفی به‌طور مستقیم از گفته‌های مصاحبه‌شوندگان برگرفته شده است و در حقیقت به گفته‌های مصاحبه‌شوندگان ربط مستقیم دارند. پس از آن کدهای باز مشابه، کدهای محوری را تشکیل دادند.

### یافته‌های پژوهش

پس از انجام کدگذاری باز و کدگذاری محوری داده‌های به‌دست آمده از مصاحبه با خبرگان، ۲۳ کد باز در قالب ۶ کد محوری شناسایی شد. این کدها نظرات خبرگان را درباره موانع اجرای سیاست‌های مرتبط با حوزه کارآفرینی و نوآوری در برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی ایران بیان می‌کنند.

**جدول ۴. کدگذاری موضوعی محورهای مطرح شده در مصاحبه ها**

ردیف	کد گذاری باز	کد گذاری محوری	منابع
۱	فقدان متولی واحد		F3- F5- F6- F10- F13
۲	عدم تفسیر و استانداردسازی قوانین	موانع ماهیتی	F1- F2- F3- F4- F5- F6- F8
۳	تعدد قوانین و عدم همسویی قوانین		F4- F6- F10- F11- F12
۴	عدم مشارکت مجریان	موانع مشارکتی	F1- F2- F3- F5- F6- F7- F8
۵	عدم مشارکت ذینفعان		F2- F3- F4- F6- F10- F11- F14
۶	نبود تعهد و مسئولیت پذیری در مجریان		F1- F3- F10- F11- F13
۷	فقدان آموزش مناسب برای مجریان	موانع مجریان	F1- F2- F5- F4- F8- F9- F10
۸	ضعف و ناکارآمدی مجریان		F2- F3- F4- F5- F6- F7- F10- F11- F12- F14
۹	فقدان هماهنگی مناسب بین مجریان		F2- F4- F13
۱۰	تغییر مجریان		F6- F12
۱۱	شرایط محیطی نامناسب	موانع محیطی	F1- F2- F3- F4- F5- F6- F7- F9- F11- F12
۱۲	ساختار اداری نامناسب		F1- F4- F12- F14
۱۳	اراده سیاسی ناکافی		F4- F12- F13- F14
۱۴	عدم پابندی به برنامه		F4- F6- F12-
۱۵	عدم نیازسنجی برای اجرا	موانع پیاده سازی	F2- F10
۱۶	زمان اجرا نامناسب		F2- F13
۱۷	فقدان ابزار اجرا		F1- F2- F4- F6- F7- F10-
۱۸	ظرفیت اجرا ناکافی		F1- F2- F9- F13
۱۹	عدم نظارت مناسب بر اجرا	موانع نظارتی	F2- F3- F4- F9- F11- F12- F13
۲۰	فقدان ضمانت اجرایی		F1- F12
۲۱	عدم وجود دستگاه‌های و سیستم نظارتی مستقل		F4- F6- F7- F10- F11- F14
۲۲	ابزار نامناسب ارزیابی		F4- F12
۲۳	عدم دریافت و انعکاس بازخور		F1- F3- F4- F8- F11- F13



همان‌طور که در جدول شماره ۴ ملاحظه می‌شود ۶ گروه موانع ماهیتی، مشارکتی، مجریان، محیطی، پیاده‌سازی و نظارتی بر اجرای سیاست‌های مرتبط با حوزه کارآفرینی و نوآوری در برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی ایران اثرگذار هستند که در ادامه به تشریح آنها پرداخته می‌شود.

### ۱. موانع ماهیتی

اولین مضمون استخراج شده موانع ماهیتی است که شامل سه مضمون فرعی فقدان متولی واحد، عدم تفسیر و استانداردسازی قوانین، تعدد قوانین و عدم همسویی قوانین در کشور می‌شود.

#### فقدان متولی واحد

یکی از معضلاتی که طی سالیان گذشته باعث عدم دستیابی کامل به اهداف برنامه‌های کارآفرینی شده است فقدان متولی کارآفرینی در کشور است. این موضوع باعث شده که برنامه‌های کارآفرینی دارای سردرگمی باشد و هر از چندی به سوی حرکت نماید و در نتیجه نتواند موجبات رشد کارآفرینی و نوآوری در جامعه را فراهم کند. مصاحبه‌شوندگان مورد بررسی نیز به این موضوع اشاره کرده‌اند؛ برای مثال یکی از آنها اظهار داشت:

وجود متولی می‌تواند باعث انسجام بیشتر مجریان و مراجع سیاست‌گذاری شود. در کشور هند برای تقویت کارآفرینی، سازمان ملی کارآفرینی ایجاد شده، در کشور مالزی وزارت-خانه‌ای به نام وزارت توسعه‌ی کارآفرینی وجود دارد. در کشور ما به دلیل فقدان متولی و سیاست مشخص و کارآمد و ... باعث شده مسایل و مشکلات متعددی پیش‌روی کارآفرینان و حوزه کارآفرینی در کشور قرار بگیرد (مصاحبه ۳).

### عدم تفسیر و استانداردسازی قوانین

خط‌مشی‌گذاری از تعریف مسأله آغاز می‌شود. یکی از آسیب‌های مهم در نظام خط-مشی‌گذاری، عدم تعریف واحد از کارآفرینی در جامعه و استانداردسازی قوانین است. در این زمینه، یکی از مصاحبه‌شوندگان بیان کرد:

... اکثر دولتمردان ما فهم درستی از کارآفرینی نداشته‌اند برای این هم مثال می‌آورم. در یکی از دولت‌ها طرح ضربتی اشتغال ارائه شد... یعنی اشتغال را معادل کارآفرینی دانستند، در برهه‌ای دیگر اعتقاد داشتند با تزریق پول کارآفرینی اتفاق می‌افتد... یعنی سرمایه معادل کارآفرینی است، پس از آن طرح بنگاه‌های زودبازده و در این دولت حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان... به نظر من باید کارآفرینان را به درستی شناسایی کنند... (مصاحبه ۳).

### تعدد قوانین و عدم همسویی قوانین

یکی دیگر از مشکلات موجود در نظام سیاست‌گذاری کلان کشور، نبود رویکرد منسجم و واحد در رده مدیریت راهبردی کشور به مقوله کارآفرینی و نوآوری است. به عبارت دیگر، زاویه دید عناصر رده مدیریت راهبردی کشور در دوره‌های مختلف نسبت به موضوع کارآفرینی متفاوت بوده است و همین موضوع باعث شده برنامه‌های کارآفرینی و نوآوری نه تنها در امتداد یکدیگر، بلکه نتواند حرکت منسجم و هماهنگی داشته باشد و به اهداف خود دست یابد. یکی از مصاحبه‌شوندگان گفت:

در کشور یک نقشه راه در زمینه توسعه وجود ندارد که بتوانیم تصویر شفافی در این باره داشته باشیم... اینکه برنامه‌ها پشت سرهم چیده می‌شود استراتژی اصلی آن چیست؟ ... در نتیجه آنچه را که باعث جلو بردن آن می‌شود را نمی‌توانی پیدا کنی و اگر قسمتی از برنامه اجرا نشده باید دوباره از اول اجرا شود یا قسمتی از آن اجرا شود وقتی برنامه‌ها را می‌بینی متوجه می‌شوی نه تنها در راستای هم نیستند بلکه تضاد هم دارند... (مصاحبه ۴).

## ۲. موانع مشارکتی

دومین مضمون استخراج شده موانع مشارکتی است که شامل دو مضمون فرعی عدم مشارکت مجریان و عدم مشارکت ذینفعان در تدوین و اجرای خط‌مشی است.

### عدم مشارکت مجریان

خط‌مشی، هنگامی عملیاتی است که بین سیاست‌گذاران، مجریان تعامل وجود داشته و براساس خواسته‌های مشروع آنها تدوین شود ولی در شرایط حاضر در تدوین خط‌مشی‌ها، کمتر از روش‌های مشارکتی استفاده می‌شود. همین موضوع باعث می‌شود دغدغه‌ها و مشکلات واقعی در تدوین سیاست‌ها به صورت عملی لحاظ نشود در نتیجه این رویکرد، سیاست‌های تدوینی با موفقیت کامل اجرا نمی‌شود و آثار لازم را در جامعه بر جا نمی‌گذارد. نمونه‌ای از اظهارات مصاحبه‌شوندگان در این زمینه به شرح زیر است:

به نظر بنده، منطق حاکم در نظام تصمیم‌گیری و اداری کشور در یک قسمت می‌لنگد، آن کسانی که می‌نشینند و قانون می‌نویسند نگاه از بالا به پایین دارند و ادبیاتی که استفاده می‌کنند ادبیات مشارکت‌طلبی نیست. وقتی شما مشارکت نمی‌طلبی در اجرا با مشکل روبرو می‌شوی، آن کس که می‌خواهد اجرا کند خود را محق می‌داند که در تصمیم‌سازی شرکت کند چون اوست که باید اجرا کند... (مصاحبه ۱).

### عدم مشارکت ذینفعان

یکی از عواملی که در اجرای موفق خط‌مشی مؤثر است استفاده از ذینفعان در فرآیند تدوین و اجراست. بدون تردید استفاده از نظرات و پیشنهادات ذینفعان هم در تشخیص واقعی مسائل و هم در ارائه راهکارهای اجرایی و نیز اجرای موفق برنامه‌های کارآفرینی مؤثر خواهد بود این در حالیست که در کشور ما اهمیت چندانی به این مهم داده نمی‌شود. یکی از مصاحبه‌شوندگان با اشاره به این موضوع تصریح کرد:

وقتی قانونی برای اجرا توسط دولت ابلاغ می‌شود معمولاً در هیات دولت برای آن دستورالعمل تهیه می‌شود خیلی از این دستورالعمل‌ها دارای نگاه یک‌جانبه است و ... در

حالی که این قانون ذینفعان دیگری در اجرا دارد که می‌تواند شامل بخش خصوصی، بخش تعاونی، مردم، قوه قضائیه و ... باشد. لازم است همه اینها را مدنظر داشت چون نیاز به حمایت آنها داریم (مصاحبه ۴).

### ۳. موانع مجریان

مضمون دیگر از نظر مصاحبه‌شوندگان، موانع مجریان است که شامل نبود تعهد و مسئولیت‌پذیری در مجریان، فقدان آموزش مناسب برای مجریان، ضعف و ناکارآمدی مجریان، فقدان هماهنگی مناسب بین مجریان و تغییر مجریان کارآمد است.

#### نبود تعهد و مسئولیت‌پذیری در مجریان

گرایش و علاقه مجریان بر اجرای کارآمد خط‌مشی، تأثیر مستقیم دارد. در صورتی که مجریان نسبت به خط‌مشی‌های کارآفرینی نظر مساعدی داشته باشند بدون تردید بر تعهد و مسئولیت‌پذیری آنها تأثیر خواهد گذاشت. متأسفانه فقدان شناخت کافی پیرامون کارآفرینی باعث شده که التزام و اعتقاد لازم جهت پیاده‌سازی مناسب خط‌مشی‌های مذکور در مجریان وجود نداشته باشد از این رو، خط‌مشی‌های کارآفرینی مندرج در برنامه‌های توسعه، کمتر محور عمل مجریان است. یکی از مصاحبه‌شوندگان در این باره اظهار داشت:

به نظر من در بحث تعهد، فردی که می‌خواهد در این زمینه کار کند دو فاکتور بر او تأثیر دارد، اولی شخصیت و تعهد است یعنی اینکه باید از بین افراد خبره انتخاب شود و اگر در کارش تخصص داشته باشد تعهد در عمل نیز به وجود می‌آید... دیگری محیطی است که باید در آن کار انجام شود... به دلیل بعضی برخوردهای سلیقه‌ای در نظارت ترجیح داده می‌شود کاری انجام ندهد... به‌طور کلی سازمان‌ها باید مشوق باشند... (مصاحبه ۱)

#### فقدان آموزش مناسب برای مجریان

معضل دیگری که طی سالیان گذشته باعث عدم دستیابی کامل به اهداف برنامه‌های کارآفرینی شده، فقدان آموزش مناسب برای مجریان است. این موضوع باعث شده مجریان

اشراف لازم درباره مشمولین، ظرفیت‌ها، حوزه‌های تحت پوشش و سایر عوامل مؤثر بر برنامه‌های کارآفرینی را به‌خوبی نداشته باشند و باعث مشکلاتی برای کارآفرینان شوند. یکی از مصاحبه‌شوندگان در این باره می‌گوید:

موضوعی اخیراً برای من اتفاق افتد بازگو می‌کنم. طبق قانون مجلس صنایع در مناطق ویژه از پرداخت هرگونه عوارض تا ده سال معاف هستند حال کارمند مربوطه اصرار داشت که موضوع شامل ارزش افزوده نمی‌شود. با توجه به ارتباطاتی که با مجلس داشتم از آنها استعلام کردم و حق را به من دادند، رفتم پیش رئیس اداره استعلام را نشان دادم باز قبول نکرد بعد تماس گرفت با مدیر کلش و او حرف من را تأیید کرد و... (مصاحبه ۵)

### ضعف و ناکارآمدی مجریان

یکی دیگر از ضعف‌های موجود در اجرای مطلوب برنامه‌های کارآفرینی را باید در کمبود نیروی انسانی شایسته جست. در حال حاضر، شاید بتوان بزرگترین معضل در حوزه اجرا را کمبود نیروی انسانی شایسته و دارای تعهد، تخصص و دارای روحیات کارآفرینانه دانست که در رده‌های مختلف اعم از سیاست‌گذاران، مدیران، کارشناسان و مجریان به چشم می‌خورد. اظهارات یکی از مصاحبه‌شوندگان به شرح زیر است:

بعضی وقت‌ها دستگاه‌های اجرایی فاقد کارشناسان کافی و مناسبند بیشتر آنها به‌صورت ارتباطی به کار گرفته شده‌اند و افرادی که باید کاری یا ماموریتی را انجام بدهند دارای تخصص لازم نیستند و این را می‌توان در دستگاه‌های مختلف دید... مثلاً مدیر یک دستگاهی که ۶۵۰ نفر نیرو دارد به من می‌گفت: من نمی‌توانم روی تخصص ۴ یا ۵ نفر اینها حساب کنم... (مصاحبه ۱۰)

### فقدان هماهنگی مناسب بین مجریان

یکی دیگر از مشکلات موجود در اجرای خط‌مشی‌های کارآفرینی، هماهنگی نامناسب بین مجریان است. گاهی اجرای یک برنامه برعهده چند سازمان یا نهاد بوده و عدم توافق بین

این نهادها باعث بروز مشکلات عدیده‌ای در اجرا می‌شود. یکی از مصاحبه‌شوندگان در این زمینه می‌گوید:

باید بین مجریان هماهنگی لازم وجود داشته باشد، به عنوان مثال، تسهیلات مورد نیاز برای طرح‌های اشتغال‌زا توسط بانک‌ها تامین می‌شود. بانک‌ها برای ارائه این تسهیلات حتما دارای قوانین و مقرراتی هستند. متأسفانه افرادی که این کارآفرینان را معرفی می‌کنند هیچ‌گونه هماهنگی با بانک‌ها ندارند و الزامات بانک‌ها را نمی‌دانند در نتیجه، این افراد که توسط کارگروه اشتغال، برای آنها تسهیلاتی در نظر گرفته شده به دلیل نداشتن الزامات بانک نمی‌توانند از آن بهره‌مند شوند... و این نتیجه عدم هماهنگی بین مجریان است (مصاحبه ۲).

### تغییر مجریان کارآمد

بازیگران حاضر در عرصه اجرا، تأثیر بسزایی در نحوه و چگونگی عملیات اجرایی دارند، آنها به دلیل داشتن تجربه حاصل از سالیان متمادی خدمت در یک بخش می‌توانند اثرگذاری مثبتی در اجرای موفق قانون داشته باشند لکن در مواردی مشاهده می‌شود که دلیل تضاد میان سلاقی و نگرش‌های مدیران و بدنه کارشناسی، ایشان دست‌خوش تغییرات و جابجایی می‌شوند و در برخی از موارد نیز جانشینان آنها نیز از این حوزه‌ها سررشته لازم را ندارند. یکی از مصاحبه‌شوندگان بیان می‌کند که:

... دولت‌ها متأسفانه هر موقع که تغییری کنند یک تغییرات شدید در دستگاه‌ها ایجاد می‌کنند که گاهی این تغییرات در لایه‌های میانی و کارشناسی نیز صورت می‌گیرد. مدیران میانی، مدیران حرفه‌ای هستند که خودشان معمولاً برنامه‌ها را تهیه کرده‌اند، حال مدیران و مجریان جدید که به علت همسویی سیاسی با مدیران ارشد انتخاب شده‌اند تمایلی به انجام این برنامه‌ها را ندارند (مصاحبه ۶).

از نظر مصاحبه‌شوندگان، موانع محیطی در اجرای خط‌مشی‌های کارآفرینی شامل شرایط محیطی نامناسب، ساختار اداری نامناسب، اراده سیاسی ناکافی و عدم پایبندی به برنامه می‌شود.

### شرایط محیطی نامناسب

محیط خط‌مشی شامل جو سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، بازیگران و ... است که بر اجرای آن تأثیرگذار است. در طول سالیان گذشته، بی‌توجهی به شرایط محیطی و توسعه همه‌جانبه معنوی و مادی کشور باعث شده است که رشد حوزه کارآفرینی در پس توسعه سایر بخش‌ها به فراموشی سپرده شود و یا از مسیر خود منحرف شود. اظهارات یکی از مصاحبه‌شوندگان در این زمینه به شرح زیر است:

در طی سالیان اجرای برنامه‌های توسعه، بی‌توجهی به سیاست‌های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و ... باعث شده آثار منفی بر محیط کارآفرینی بگذارد و عملاً باعث کم‌اثر شدن بسیاری از تلاش‌ها جهت رشد و ترویج کارآفرینی شود. جهت اجرای برنامه‌های کارآفرینی نیاز به توسعه همه‌جانبه داریم و در بین اثرات محیط سیاسی و مالی بیش از بقیه است... (مصاحبه ۱۲)

### ساختار اداری نامناسب

در ساختار اجرایی خط‌مشی‌ها در کشور ما الزامات سیاسی روشن است و مجریان می‌بایست آنچه را که انجام می‌دهند به اذن و اعلام مقام بالا دست باشد و حال ایشان به عنوان مجری و یکی از مهم‌ترین ارکان اجرا در این فرآیند از اختیارات چندانی برخوردار نیستند. یکی از مصاحبه‌شوندگان با تأکید این مطلب در این زمینه گفت:

به نظر بنده در نظام اداری کشور به علت حاکمیت نگاه از بالا به پایین در مدیران باعث شده که کارمندان و مجریان به دلیل عدم اختیارات در اجرای ساده‌ترین مسائل منتظر اجازه و کسب دستورات از مافوق خود باشند و با این کار باعث به‌وجود آمدن چرخه اضافی بوروکراسی کاذب شوند در حالیکه با تفویض اختیارات به ارکان اجرایی، بخش قابل توجهی از امور ارباب رجوع در کمترین زمان حل می‌شود (مصاحبه ۱۴).

### اراده سیاسی ناکافی

یکی دیگر از مسائلی که به اجرای ضعیف و یا عدم اجرای کامل خط‌مشی‌های کارآفرینی منجر می‌شود آن است که مدیران اجرایی بیش از آنکه بر اساس برنامه‌های توسعه تصمیم‌گیری کنند؛ تصمیمات‌شان تحت تأثیر ملاحظات سیاسی است. اسناد ملی توسعه اقتصادی، یکی از مهم‌ترین اسناد بالادستی نظام جمهوری اسلامی ایران محسوب می‌شود که جهت‌گیری کلی کشور را تبیین نموده است. مطمئن‌ترین مسیر پیش‌روی کشور، دستیابی به اهداف مندرج در این اسناد است. بدون شک، دستیابی به اهداف ارزشمند فوق تنها از طریق پایبندی به اسناد فوق و الزامات اجرایی توسط دولت‌ها و مدیران ارکان مختلف در طول زمان می‌باشد. یکی از مصاحبه‌شوندگان در این باره گفت:

در کشور ما سیاست‌گذاری‌های وابسته به اشخاص است نه به قوانینی که به آن باید متعهد باشیم، به‌طوری‌که رئیس دولتی گفت من این قانون برنامه را قبول ندارم... حال چطور می‌توانیم سیاست را اجرا کنیم... بخش اعظم موضوع اجرا به تعهد افراد نیاز دارد... (مصاحبه ۴).

### عدم پایبندی به برنامه

خط‌مشی‌های کارآفرینی برای آنکه بتواند پیامدها و آثار خود را در جامعه جاری کند نیاز به برنامه‌ریزی و پایش بلندمدت دارد اما تاکنون این شرایط فراهم نشده است. در واقع، به دلیل تغییر دولت‌ها در فواصل زمانی معین، و تغییر نگرش‌ها سیاست‌های مذکور از ثبات لازم برای اجرا برخوردار نبوده است. نمونه اظهارات مصاحبه‌شوندگان در این زمینه به شرح زیر است:

...در بیشتر مواقع برنامه توسعه توسط یک دولت تدوین می‌شود و اجرای آن با دولت بعدی است. این خود مانع بزرگی است به‌خصوص که تغییر دولت باعث تغییرات گسترده حتی در لایه‌های میانی است. معمولاً برنامه‌ها توسط مدیران میانی تدوین می‌شود حال مدیر



جدید که دارای نگرش سیاسی دیگری است نظرات قبلی را به‌خوبی اجرا نمی‌کند... (مصاحبه ۴)

### موانع پیاده‌سازی عدم نیازسنجی برای اجرا

عدم تبعیت از اصول علمی تدوین خط‌مشی موجب شده است که خط‌مشی‌های مرتبط با کارآفرینی در برخی موارد به‌صورت غیرشفاف، مبهم و چندپهلوی تعریف شده و گاهی باعث طفره‌روی مجریان شده است. از سوی دیگر، هدف‌گذاری‌های غیرواقع‌بینانه و آرمانی، بدون توجه به لزوم محدود نمودن تعداد اهداف مورد نظر در دوره‌های زمانی خاص، باعث ناتوانی در دستیابی به اهداف و در نتیجه، تکرار بدون پیشرفت خط‌مشی در برنامه‌های مختلف شده است. برای مثال، یکی از مصاحبه‌شوندگان گفت:

خط‌مشی‌ها باید از بنیان و بنیه علمی محکم و کافی برخوردار باشد و در تدوین آن می‌بایست موقعیت کشور از لحاظ سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی در نظر گرفته شود ضمن اینکه آمایش سرزمینی و مزیت‌ها در آن لحاظ شود و به لحاظ عملی کاربرد داشته باشد... (مصاحبه ۱۰)

### زمان اجرا نامناسب

از دیگر موانع مربوط به اجرای خط‌مشی‌های کارآفرینی، زمان نامناسب اجراست بدین معنا که گاهی زمان تدوین تا ابلاغ مصوبه بسیار طولانی می‌شود و همین امر باعث هدر رفتن فرصت‌های مناسب برای بنگاه‌های اقتصادی و عدم جذب اعتبار مالی لازم می‌شود. یکی از مصاحبه‌شوندگان ضمن تأیید این مطلب بیان داشت:

... قانونی که تدوین می‌شود باید قابلیت اجرا داشته باشد به عنوان مثال زیاد پیش می‌آید که زمان ابلاغ یک قانون در ماه‌های پایانی سال است که زمان مناسبی نیست و بودجه مورد نیاز موجود نیست در نتیجه فرصت و منابع لازم برای اجرا مهیا نیست. اکثر تسهیلات در نیمه دوم ارائه می‌شود... (مصاحبه ۲).

## فقدان ابزار اجرایی

جهت پیاده‌سازی موفق خط‌مشی می‌بایست پیش‌بینی‌های درستی نسبت به منابع، ابزار و امکانات انجام شود. فقدان امکانات و ابزار مناسب برای اجرای خط‌مشی‌ها، یکی دیگر از علل اجرای ناقص و نامناسب خط‌مشی‌های کارآفرینی در طول سالیان گذشته در کشور است. یکی از مصاحبه‌شوندگان در این باره گفت:

.... برای اجرای برنامه‌ها نیاز به ابزار و امکانات مناسب داریم به عنوان نمونه در نظام آموزشی جدید ظاهراً در پایه یازدهم، درس کارآفرینی الزامی شده اما آیا برای تدریس این درس از معلمینی استفاده خواهد شد که با مقوله کارآفرینی آشنا هستند؟ بعید به نظر می‌رسد که این چنین باشد (مصاحبه ۴).

## ظرفیت اجرایی ناکافی

از دیگر موانع موجود در اجرای خط‌مشی‌های کارآفرینی، می‌توان به عدم توجه به ظرفیت‌های موجود در نقاط مختلف اشاره کرد. خط‌مشی مصوب می‌بایست با توجه به ظرفیت‌های اقلیمی موجود تدوین شود و این قابلیت را داشته باشد تا به فراخور مکان تطبیق داده شود. این مطلب را یکی از مصاحبه‌شوندگان این‌طور بازگو کرد:

اینکه گفته می‌شود مجریان خودشان در تدوین قانون نقش داشته باشند از نظر من مهم است چرا که باید قوانین را با توجه به اقلیم، فرهنگ، جغرافیا و پتانسیل‌های آن منطقه اجرا کنیم شاید در بعضی از مناطق باید آموزش رایگان داشته باشیم، در جای دیگر مالیات نگیریم ... (مصاحبه ۱).

## ۴. موانع نظارتی

آخرین مضمون استخراج شده، موانع نظارتی است که شامل ۵ مضمون فرعی عدم نظارت مناسب بر اجرا، فقدان ضمانت اجرایی، وجود دستگاه‌های و سیستم نظارتی مستقل، ابزار نامناسب ارزیابی و عدم دریافت و انعکاس بازخور است.

### عدم نظارت مناسب بر اجرا

برای دستیابی به نتایج مورد انتظار، لازم است سیاست‌ها در حین اجرا و پس از آن ارزیابی شود. عدم ارزیابی مناسب و بموقع سیاست‌ها باعث شده که تدوین‌کنندگان و مجریان سیاست‌های کارآفرینی، بازخور کامل و جامعی از نتایج، مسائل و مشکلات دریافت نکنند. اظهارات یکی مصاحبه‌شوندگان در این زمینه به شرح زیر است:

...باید برای ارزیابی شاخص‌گذاری کنیم، سیاست‌گذاری نیاز به نظارت دارد نیاز به ارزیابی دارد که باید قبل، حین و بعد از اجرا باشد. در کشور ارزیابی در قبل و حین اجرا وجود ندارد و بعد از اجرا نیز ارزیابی ضعیف است، علت آن عدم هم‌خوانی شاخص‌های ارزیابی با استانداردهایی است که نداریم.... (مصاحبه ۴)

### فقدان ضمانت اجرایی

از دیگر موانع اجرا، می‌توان از فقدان ضمانت اجرایی نام برد. به دلیل فقدان نظام انگیزشی (تنبیه و پاداش) برای مجریان و نیز عدم بازخواست مجریان، مشاهده می‌شود که بازیگران تمایل و رغبت چندانی جهت اجرای کارآمد قانون را ندارند و عملاً موجب می‌شوند تا این‌گونه خط‌مشی از ضمانت اجرایی لازم برخوردار نباشند. نمونه اظهارات یکی از مصاحبه‌شوندگان این‌گونه است:

یکی از عواملی که باعث می‌شود این قبیل از کارها در کشور ما تکرار نشود عدم بازخواست و تقدیر از مجریان است، مثلاً اگر کسی آمد و کار خوبی انجام داد باید او را بخواهیم و از او قدردانی شود تا انگیزه‌اش مضاعف شود. به نظر من بهتر می‌توان از مجریان تقدیر کرد پس برای اینکه فرهنگ‌سازی کنیم نیاز است، این پیش‌قراول‌ها را بیشتر ببینیم (مصاحبه ۱).

### عدم وجود دستگاه‌های و سیستم نظارتی مستقل

به نظر می‌رسد که در هنگام تدوین خط‌مشی‌های کارآفرینی، درباره سیستم ارزیابی و متولیان ارزیابی هیچ‌گونه پیش‌بینی انجام نگرفته است از این‌رو فقدان این موضوع خود به

عنوان مانعی دیگر در اجرای مطلوب خط‌مشی‌های کارآفرینی باشد. در این باره یکی از مصاحبه‌شوندگان اظهار کرد:

معمولا در هنگام نوشتن برنامه، سیستم نظارتی را به خوبی طراحی نمی‌کنیم. در حال حاضر ارزیابی و پایش وجود دارد ولی خروجی‌های کلی را بیان می‌کنند و به همین اکتفا می‌شود و پیامدهای احتمالی را که امکان دارد نیاز به زمان بیشتری داشته باشد بررسی نمی‌کنیم. اینها نیازمند این است که از ابتدا و زمانی که برنامه طراحی می‌شود سیستم نظارتی را در نظر گرفت (مصاحبه ۶).

### ابزار نامناسب ارزیابی

فقدان ابزارهای اصلی و اساسی جهت ارزیابی بموقع از برنامه‌های اجرایی باعث شده تا تصمیم‌گیران و سیاست‌گذاران نتوانند پیش زمینه مناسبی جهت ارزیابی آنها و استفاده در برنامه‌های آتی داشته باشند. برای مثال، یکی از مصاحبه‌شوندگان گفت:

... حال اینکه ضرورت نظارت بر امر اجرا یک مقوله اساسی است و چگونگی انجام آن نیز حائز اهمیت است. معمولا برای اینکه بتوانیم نظارت خوبی داشته باشیم نیاز به ابزار مناسب از جمله منابع سخت‌افزاری و نرم‌افزاری مناسب و توانمند متناسب با موضوع مورد نظر داریم (مصاحبه ۱۲).

### بحث و نتیجه‌گیری

این پژوهش با هدف دستیابی به مهم‌ترین موانع اجرای برنامه‌های توسعه در حوزه کارآفرینی و نوآوری، با استفاده از روش تحقیق کیفی و تکنیک مصاحبه عمیق با ۱۴ نفر از صاحب‌نظران و مجریان برنامه‌های توسعه صورت گرفته است. در ادامه بر مبنای مصاحبه‌های تفصیلی، کدگذاری باز و کدگذاری محوری گویه‌های مصاحبه با خبرگان، ۶ گروه مانع مطابق مدل شکل شماره ۲ شناسایی شدند.



شکل ۲. مدل موانع اجرایی خط‌مشی‌های کارآفرینی و نوآوری در برنامه‌های توسعه

این موانع در قالب ۲۳ بعد شامل: موانع ماهیتی (فقدان متولی واحد، عدم تفسیر و استانداردسازی قوانین، تعدد قوانین و عدم همسویی قوانین)، موانع مشارکتی (عدم مشارکت مجریان و عدم مشارکت ذینفعان در تدوین و اجرای خط‌مشی)، موانع مربوط به مجریان (نبود تعهد و مسئولیت‌پذیری در مجریان، فقدان آموزش مناسب برای مجریان، ضعف و ناکارآمدی مجریان، فقدان هماهنگی مناسب بین مجریان و تغییر مجریان کارآمد)، موانع محیطی (شرایط محیطی نامناسب، ساختار اداری نامناسب، اراده سیاسی ناکافی و عدم پایبندی به برنامه)، موانع پیاده‌سازی (عدم نیازسنجی برای اجرا، زمان اجرا نامناسب، فقدان ابزار اجرا و ظرفیت ناکافی اجرا)، موانع نظارتی (عدم نظارت مناسب بر اجرا، فقدان ضمانت اجرایی، وجود دستگاه‌های و سیستم نظارتی مستقل، ابزار نامناسب ارزیابی و عدم دریافت و انعکاس بازخور) به عنوان مهم‌ترین موانع اجرایی سیاست‌های مرتبط با حوزه کارآفرینی در برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی ایران شناسایی شد.

موانع ماهیتی به مشکلات و ضعف‌های برنامه‌ها، سیاست‌ها و قوانین حاکم بر بخش‌های مختلف کشور اشاره دارند. قوانین و سیاست‌هایی که در راستای گسترش و تقویت فعالیت-

های کارآفرینی است. اطلاعات جمع آوری شده از مصاحبه‌شوندگان وجود موانع ماهیتی را نشان می‌دهد. فقدان متولی و سیاست مشخص و کارآمد، نبود نقشه جامع و ملی کارآفرینی در کشور، نامناسب بودن سیاست‌گذاری‌ها، قانون‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های کلان کشور در حوزه کارآفرینی، عدم مدیریت و برنامه‌ریزی علمی، جامع و راهبردی در نهادهای متولی توسعه کارآفرینی در کشور و هماهنگی حداقلی و موازی‌کاری‌ها، دوباره‌کاری‌های متعدد این نهادها و بی‌توجهی به رشد متوازن در کشور از جمله چالش‌های است که مسائل و مشکلات متعددی را پیش روی کارآفرینان و حوزه کارآفرینی در کشور قرار داده است. برخی از محققان و اندیشمندان، هم‌چون رزقی رستمی (۱۳۸۳)، عباسی و بیگی (۱۳۹۵)، خلید (۲۰۰۱)، برینارد (۲۰۰۵)، مکیند (۲۰۰۵)، آلوارس (۲۰۱۱) و ارشد و همکاران (۲۰۱۴) در تحقیقات خود از مواردی چون موانع مربوط به ماهیت خط‌مشی، هم‌راستا نبودن برنامه‌های اجرایی دولت، تعدد مراجع خط‌مشی‌گذاری و ناکارآمدی خط‌مشی یاد می‌کنند.

از دیگر موانع مورد تأکید مصاحبه‌شوندگان عدم مشارکت مجریان و ذینفعان در تدوین خط‌مشی‌های کارآفرینی است. بدون تردید مطمئن‌ترین مسیر پیش‌روی کشور در راستای دستیابی به اهداف مندرج در برنامه‌های توسعه، استفاده از نظرات مجریان و ذینفعان است. زبان و فرهنگ متفاوت بین ذینفعان و مجریان با تدوین‌کنندگان برنامه‌های توسعه در بسیاری موارد جزء موانع عمده اجرا محسوب می‌شود. از این‌رو هر چه مجریان و ذینفعان نسبت به برنامه‌های توسعه نگرش مثبتی داشته باشند به طور یقین بر میزان تعامل آنها و در نتیجه کارآفرینی اثر مثبت‌تری خواهد داشت. برخی از محققان و اندیشمندان، هم‌چون رزقی رستمی (۱۳۸۳)، خلید (۲۰۰۱)، اسکات (۲۰۰۴)، برینارد (۲۰۰۵) و مکیند (۲۰۰۵) در تحقیقات خود به مواردی چون موانع مربوط به ذینفعان و استفاده‌کنندگان خط‌مشی، بی‌توجهی به منافع گروه‌های ذینفع و عدم همکاری ذینفعان و تصمیم‌گیرندگان خط‌مشی اشاره کردند.

موانع مربوط به مجریان نیز از دیگر موانع مورد تأکید مصاحبه‌شوندگان بود. به‌طور کلی مجریان به عنوان اصلی‌ترین بازیگران در مرحله اجرا، ابزار مهمی برای اجرای موفق خط‌مشی‌ها و برنامه‌ها هستند. از این‌رو برای اجرای یک برنامه باید به دور از ملاحظات سیاسی و استفاده از نیروهای کارآمد اجرایی زمینه لازم را جهت پیاده‌سازی مطلوب خط‌مشی‌های فراهم نمود. رزقی رستمی (۱۳۸۳)، عباسی و بیگی (۱۳۹۵)، خلید (۲۰۰۱)، برینارد (۲۰۰۵)، مکیند (۲۰۰۵)، لوکی (۲۰۱۳) از جمله محققان و اندیشمندان هستند که در تحقیقات خود به مواردی چون نبود خلاقیت و نوآوری‌های لازم در مجریان جهت اجرای خط‌مشی‌ها، انگیزه و نگرش مجریان، عدم تخصص لازم مجریان و فقدان اجرای مناسب و مجریان خط‌مشی‌های کارآفرینی به عنوان مهم‌ترین موانع مجریان اشاره کرده‌اند.

چهارمین دسته از موانع مورد تأکید مصاحبه‌شوندگان، موانع محیطی است. محیط اجرا شامل حمایت‌ها و موانع اجتماعی، سیاسی، فرهنگی، اداری و... است. از این‌رو هرچه حمایت‌های محیطی بیشتر و موانع نیز کمتر، شرایط برای اجرای قوی‌تر فراهم خواهد بود. برخی از محققان و اندیشمندان، هم‌چون رزقی رستمی (۱۳۸۳)، دانایی‌فر و همکاران (۱۳۹۲)، وکیلی و همکاران (۱۳۹۳)، عباسی و بیگی (۱۳۹۵)، خلید (۲۰۰۱)، برینارد (۲۰۰۵)، مکیند (۲۰۰۵)، لندستروم و استیونسن (۲۰۰۷) لوکی (۲۰۱۳) در تحقیقات خود مواردی چون موانع مربوط به عوامل محیطی، بحران‌های داخلی و خارجی مؤثر بر اجرای خط‌مشی‌ها، محدودیت‌های قانونی، مداخلات سیاسی و انگیزه‌های اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و ساختاری را به عنوان مهم‌ترین موانع محیطی بیان کردند.

مصاحبه‌شوندگان از موانع پیاده‌سازی به عنوان مانعی دیگر در امر اجرا یاد کردند. علی‌رغم مفادی که در برخی مواد برنامه‌های توسعه بیان شده، ولی مشخص نیست شیوه اجرای این اهداف، ضمانت اجرایی و ظرفیت و ابزار اجرایی چگونه خواهد بود. ساختارها و ابزار اجرایی ابزار مهمی برای اجرای موفق خط‌مشی‌ها و برنامه‌ها هستند. از این‌رو برای اجرای یک برنامه باید ابزار، ظرفیت، زمان و ساختار به‌طور شفاف مشخص شود. دانایی‌فر و

همکاران (۱۳۹۲)، برینارد (۲۰۰۵) و فیایپویچ و پتراکویچ (۲۰۱۵) در تحقیقات خود به مواردی چون ناهم‌سویی ابزارهای اجرای خط‌مشی‌های ملی و فقدان منابع و تسهیلات به عنوان مهم‌ترین موانع پیاده‌سازی اشاره کردند.

موانع نظارتی، آخرین مانعی بود که مصاحبه‌شوندگان به آن اشاره کردند. نظارت بر حسن انجام برنامه‌ها و ارائه بازخور از انجام برنامه‌ها می‌تواند در بهبود موضوع اجرا نقش بسزایی داشته باشد. همچنین ارزیابی خط‌مشی‌ها و دادن بازخور به سیاستگذاران می‌تواند در راستای تدوین قوانین و خط‌مشی‌های آتی اثربخش باشد. اسکات (۲۰۰۴)، در تحقیقات خود به عدم پایش اثربخشی خط‌مشی‌ها به عنوان یکی از موانع نظارتی اشاره کرده است. با توجه به یافته‌های این پژوهش، برخی از پیشنهادها کاربردی و پژوهشی به شرح زیر ارائه می‌شود:

همچنین با توجه به شناسایی موانع ماهیتی و موانع محیطی پیشنهاد می‌شود به مقوله توسعه کارآفرینی در کشور با رویکردی علمی، جامع و بلندمدت پرداخته شود و با تعیین یک متولی مشخص و تدوین نقشه ملی کارآفرینی و نوآوری و نیز ایجاد هماهنگی و تقسیم کار شفاف میان تمامی مجریان مرتبط، زمینه افزایش اثربخشی در توسعه کارآفرینی فراهم شود. از سوی دیگر با توجه به شناسایی موانع مجریان و موانع مشارکتی پیشنهاد می‌شود سیاست‌گذاران حوزه کارآفرینی به صورت عملی دارای روحیات کارآفرینانه باشند و در مراحل تدوین ضمن استفاده از نظرات انجمن‌ها، شبکه‌ها و فعالان ذینفع، شرایط لازم جهت مشارکت ایشان را فراهم آورند. همچنین با توجه به شناسایی موانع نظارتی و موانع پیاده‌سازی پیشنهاد می‌شود دولت‌ها ضمن پابندی به اسناد ملی توسعه، در چارچوب آنها فعال باشند و در قبال اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های کارآفرینی پاسخگو باشند و با سنجش و ارزیابی اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های کارآفرینی در مراحل مختلف اجرا، ضمن ارزیابی علمی و استاندارد از نتایج آن در برنامه‌های آتی استفاده شود.

براساس یافته‌های این پژوهش، پیشنهادهای پژوهشی زیر ارائه می‌شود:



۱. پیشنهاد می‌شود پژوهش جداگانه‌ای در زمینه موانع اجرای خط‌مشی کارآفرینی از دیدگاه تدوین‌کنندگان قانون انجام گیرد.
۲. پیشنهاد می‌شود پژوهشی با عنوان موانع اجرای خط‌مشی کارآفرینی از دیدگاه مجریان قانون صورت گیرد.
۳. پیشنهاد می‌شود میزان موفقیت برنامه‌های توسعه کشور در حوزه کارآفرینی در پژوهشی کمی مورد بررسی قرار گیرد.
۴. پیشنهاد می‌شود پژوهشی در جهت مقایسه موانع اجرای خط‌مشی کارآفرینی در ایران با سایر کشورها صورت گیرد.
۵. پیشنهاد می‌شود موانع اجرای خط‌مشی کارآفرینی در صنایع مختلف از منظر کارآفرینان بررسی شود.

**سپاسگزاری:** این مقاله برگرفته از رساله دکتری در دانشگاه آزاد اسلامی واحد قزوین کد ۲۱۴۲۱۲۰۶۹۵۲۰۱۱ با عنوان طراحی الگوی پیاده‌سازی خط‌مشی کارآفرینی در ایران است. بر خود لازم می‌دانیم از کلیه کسانی که در تدوین آن مساعدت و همکاری نموده‌اند قدردانی نماییم.

### منابع

- الوانی، مهدی، تصمیم‌گیری و خط‌مشی دولتی، تهران: سمت، ۱۳۷۶، ص. ۱۳.
- ایمانی، عبدالمجید؛ یعقوبی، نورمحمد و مبارکی، مسلم. (۱۳۹۶). شناسایی و اولویت‌بندی خط‌مشی‌های توسعه کارآفرینی بخش تعاون. نشریه توسعه کارآفرینی، دوره ۱۰، شماره ۱، ۲۱-۳۹.
- رزقی رستمی، علیرضا (۱۳۸۳)، آسیب‌شناسی اجرای خط‌مشی‌های صنعتی کشور و آرایه الگوی پیشنهادی، رساله دکتری. دانشگاه آزاد اسلامی (واحد علوم و تحقیقات).
- دانایی فرد. (۱۳۸۸). روش شناسی تدوین خط‌مشی ملی کارآفرینی کشور: چارچوب مفهومی. نشریه توسعه کارآفرینی، شماره ۶، ۱۲۵-۱۵۵.

- دانایی فرد، حسن؛ مقدس پور، سعید؛ و کردتائیح، اسدا... (۱۳۹۲). واکاوی عوامل کلیدی در عدم موفقیت برخی خط‌مشی‌های عمومی در ج.ا. ایران: مطالعه خط‌مشی‌های مالیاتی کشور. *فصلنامه مدیریت فرهنگ سازمانی*، دوره یازدهم، شماره اول، ۳۳-۶۸.
- رحمتی، محمدحسین؛ مقیمی، سیدمحمد؛ و الوانی، سیدمهدی. (۱۳۸۹). تحلیل نظام خط‌مشی-گذاری برای آموزش غیررسمی کارآفرینی در ایران. *نشریه توسعه کارآفرینی*، سال سوم، شماره نهم، ۷-۳۵.
- رضایی، بیژن؛ عباس پور، عباس؛ نیکنامی، مصطفی؛ رحیمیان، حمید و دلاور، علی. (۱۳۹۲). واکاوی راهکارهای بهبود کارآفرینی دانشگاهی در حوزه علوم انسانی و ارائه یک نظریه زمینه‌ای. *فصلنامه ابتکار و خلاقیت در علوم انسانی*، دوره سوم، شماره ۲، ۱۸۵-۲۱۵.
- عباسی، طیبه؛ و بیگی، وحید. (۱۳۹۵). تبیین چالش‌های اجرای خط‌مشی‌های عمومی در حوزه علوم، تحقیقات و فناوری. *فصلنامه سیاست علم و فناوری*، سال هشتم، شماره ۳، ۱-۱۲.
- عبداللهی، حسین؛ آقامحمدی، جواد؛ عباس پور، عباس و دلاور، علی. (۱۳۹۶). تحلیل ویژگی‌های شخصیتی کارآفرینی در بین دانش‌آموزان دوره اول آموزش متوسطه (مطالعه موردی استان کردستان). *فصلنامه ابتکار و خلاقیت در علوم انسانی*، دوره هفتم، شماره ۱، ۴۹-۷۰.
- قانون برنامه چهارم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۴-۱۳۸۹) مورخ ۱۳۸۳/۰۶/۱۱ مجلس شورای اسلامی، روزنامه رسمی کشور، مورخ ۱۳۸۳/۰۷/۲۹، شماره ۱۷۳۷۵.
- قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۰-۱۳۹۴) مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ مجلس شورای اسلامی، روزنامه رسمی کشور، مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۲۸، شماره ۱۶۴۷۰.
- قانون برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰) مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ مجلس شورای اسلامی، روزنامه رسمی کشور، مورخ ۱۳۹۶/۰۱/۲۱، شماره ۲۰۹۹۵.
- قلی پور رحمت‌اله (۱۳۸۷). *تصمیم‌گیری سازمانی و خط‌مشی‌گذاری عمومی*. انتشارات سمت.
- مریدسادات، پگاه؛ رکن‌الدین افتخاری، عبدالرضا؛ پورطاهری، مهدی؛ و شعبانعلی فمی، حسین. (۱۳۹۶). واکاوی وضعیت کارآفرینی پایدار در سیاست‌های کلان و بخشی کشاورزی جمهوری اسلامی ایران. *فصلنامه پژوهش‌های روستایی*، دوره ۸، شماره ۱، ۸۲-۹۸.

نعمتی، م. (۱۳۹۰). چالش‌ها و چشم‌اندازهای تحقق جامعه کارآفرین در ایران ۱۴۰۴. مجموعه مقالات همایش کارآفرینی در ایران ۱۴۰۴. تهران.

هاولت مایکل و رامش، ام. مطالعه خط مشی عمومی. ترجمه عباس منوریان و ابراهیم گلشن، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۸۰

وکیلی، الوانی، محمدی الیاسی، قنبر. (۱۳۹۳). تبیین نقش عوامل محیطی در توسعه کارآفرینی در بخش عمومی. نشریه توسعه کارآفرینی، سال دوم، شماره ۷، ۱۹۱-۲۱۰.

- Acs, Z. J., & Szerb, L. (2007). Entrepreneurship, economic growth and public policy. *Small business economics*, 28(2-3), 109-122.
- Alvarez, C., Urbano, D., Coduras, A., & Ruiz-Navarro, J. (2011). Environmental conditions and entrepreneurial activity: a regional comparison in Spain. *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 18(1), 120-140.
- Arshed, N., Carter, S., & Mason, C. (2014). The ineffectiveness of entrepreneurship policy: is policy formulation to blame?. *Small Business Economics*, 43(3), 639-659.
- Audretsch, D. B. (2003). Entrepreneurship policy and the strategic management of places. *The emergence of entrepreneurship policy: Governance, start-ups, and growth in the US knowledge economy*, 20-38.
- Audretsch, D. B., Grilo, I., & Thurik, A. R. (2007). Explaining entrepreneurship and the role of policy: a framework. *The handbook of research on entrepreneurship policy*, 1-17.
- Bager, T. E., Klyver, K., & Nielsen, P. S. (2015). Special interest in decision making in entrepreneurship policy. *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 22(4), 680-697.
- Bennett, R. J. (2014). *Entrepreneurship, small business and public policy: Evolution and revolution*: Routledge.
- Brynard, P. (2005). Policy implementation: Lessons for service delivery. *Journal of public administration*, 40(Special issue 3), 649-664.

- Cassim, S., Soni, P., & Karodia, A. M. (2014). Entrepreneurship Policy in South Africa. *Oman Chapter of Arabian Journal of Business and Management Review*, 34(2347), 1-15.
- Dennis Jr, W. J. (2011). Entrepreneurship, small business and public policy levers. *Journal of Small Business Management*, 49(1), 92-106.
- Filipovic, S., & Petrakovic, D. (2015). SME sector development by improving financial support: Serbia compared to other SEE countries. *South-Eastern Europe Journal of Economics*, 3(2).
- Gilbert, B. A., Audretsch, D. B., & McDougall, P. P. (2004). The emergence of entrepreneurship policy. *Small business economics*, 22(3-4), 313-323.
- Hadjimanolis, A. (2008). Entrepreneurship policy in Cyprus. *International Journal of Entrepreneurship and Small Business*, 6(4), 562-582.
- Hannon, P. D. (2006). Teaching pigeons to dance: sense and meaning in entrepreneurship education. *Education Training*, 48(5), 296-308.
- Hart, D. M. (2003). *The emergence of entrepreneurship policy: governance, start-ups, and growth in the US knowledge economy*: Cambridge University Press.
- Henrekson, M., & Stenkula, M. (2010). Entrepreneurship and public policy. In *Handbook of entrepreneurship research* (pp. 595-637): Springer.
- Hölzl, W. (2010). The economics of entrepreneurship policy: introduction to the special issue. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 10(3-4), 187-197.
- Ingram, H., & Schneider, A. (1990). Improving implementation through framing smarter statutes. *Journal of Public Policy*, 10(1), 67-88.
- Jafari-Moghadam, S., Zali, M., & Sanaeepour, H. (2017). Tourism entrepreneurship policy: a hybrid MCDM model combining DEMATEL and ANP (DANP). *Decision Science Letters*, 6(3), 233-250.
- Jennings, P. L., Perren, L., & Carter, S. (2005). Guest editors' introduction: Alternative perspectives on entrepreneurship research. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 29(2), 145-152.



- Khalid, H. M. (2001). Policy implementation models: the case of library and documentation services in Pakistan, 1998-2008. *New library world*, 102(3), 87-92.
- Kim, Y., Kim, W., & Yang, T. (2010). *The effect of public policy on entrepreneurial activity: Evidence from OECD countries*. Paper presented at the ICSB World Conference Proceedings.
- Kuratko, D. F. (2003). Entrepreneurship education: Emerging trends and challenges for the 21st century. *White Paper, US Association of Small Business Education*, 22, 2003.
- Lucky, E. O. I. (2013). Exploring the ineffectiveness of government policy on entrepreneurship in Nigeria. *International Journal of Entrepreneurship and Small Business*, 19(4), 471-487.
- Lundström, A., & Stevenson, L. A. (2005). Entrepreneurship Policy Typologies. *Entrepreneurship Policy: Theory and Practice*, 117-152.
- Makinde, T. (2005). Problems of policy implementation in developing nations: The Nigerian experience. *Journal of Social sciences*, 11(1), 63-69.
- Minniti, M., & Lévesque, M. (2008). *Recent developments in the economics of entrepreneurship*. In: Elsevier.
- Mirzanti, I. R., Simatupang, T. M., & Larso, D. (2015). Mapping on entrepreneurship policy in Indonesia. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 169, 346-353.
- Pittaway, L. (2005). Philosophies in entrepreneurship: a focus on economic theories. *International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research*, 11(3), 201-221.
- Redford, D. T. (2012). Entrepreneurship and Public Policy in Today and Tomorrow's Portuguese republic. *University of California*.
- Scott, W. G. (2004). Public policy failure in health care. *The Journal of American Academy of Business, Cambridge, Fl*, 5(1&2), 88-94.
- So, H. (1992). Factors affecting the implementation of democratic school management policy in the Republic of Korea.
- Stevenson, L., & Lundström, A. (2001). *Patterns and trends in entrepreneurship/SME policy and practice in ten economies* (Vol. 3): Elanders Gotab Vällingby, Sweden.
- Stevenson, L., & Lundström, A. (2002). Beyond the rhetoric: Defining entrepreneurship policy and its best practice components.

- Stevenson, L., & Lundström, A. (2007). Dressing the emperor: the fabric of entrepreneurship policy. *Handbook of research on entrepreneurship policy*, 94-129.
- Stevenson, L. A. (2005). *Entrepreneurship Policy: Theory and Practice. International Studies in Entrepreneurship*: Springer.
- Tsai, W.-H., & Kuo, H.-C. (2011). Entrepreneurship policy evaluation and decision analysis for SMEs. *Expert Systems with Applications*, 38(7), 8343-8351.
- UNCTAD, (2010). Entrepreneurship education policies. [http://unctad.org/en/Docs/ciimem1crp2\\_en.pdf](http://unctad.org/en/Docs/ciimem1crp2_en.pdf)
- Winter, S. (1990). Integrating implementation research. In *Implementation and the policy process* (pp. 19-38): Greenwood Press.

