

شناسایی ابعاد اجرای خطمشی‌های کنترل آلودگی هوا

سیدمحمد مهدی پیغمبرزاده^۱ - سیدمهدی الوانی^۲ - علیرضا امیرکبیری^۳ - محمدرضا ربیعی مندجین^۴

چکیده

زمینه: یکی از مهمترین مسائلی که امروزه بیشتر کشورها، از جمله ایران، با آن مواجهند، اجرای ناموفق خطمشی‌های عمومی است. علیرغم اقدامات متعددی که در سالهای گذشته برای اجرای خطمشی‌های کنترل آلودگی هوا در ایران صورت گرفته، همچنان نتایج مطلوب حاصل نشده است.

هدف: هدف از این پژوهش، شناسایی ابعاد اجرای خطمشی‌های کنترل آلودگی هوا در ایران است.

روش: به منظور اکتشاف این ابعاد، ابتدا از طریق مطالعه عمیق ادبیات نظری، الگوهای مشهور اجرای خطمشی و شاخصها و مولفه‌های آنها شناسایی و در ادامه، با توجه به ماهیت اکتشافی و خبره‌گرا بودن سوالات پژوهش، پس از مصاحبه با خبرگان و نیز ۲ مطالعه مستقل، با استفاده از روش تحلیل مضمون در سه سطح مضامین پایه، سازماندهنده و فراگیر، ابعاد و مولفه‌های دیگری نیز استخراج شدند.

یافته‌ها: تحلیل داده‌ها در فرآیند کدگذاری منجر به ظهور ۸۵ مضمون پایه در قالب ۱۹ مضمون سازمان‌دهنده و ۶ مضمون فراگیر و ارائه شبکه‌های مضامین شد.

نتیجه‌گیری: ابعاد اجرای خطمشی‌های کنترل آلودگی هوا در ایران عبارتند از: «سیاستگذاری»، «برنامه‌ریزی و بسیج منابع»، «مدیریت و شبکه‌اجرا»، «نظارت و ارزیابی»، «ذینفعان و گروه‌های هدف» و «عوامل زمینه‌ای»
واژگان کلیدی: اجرای خطمشی، آلودگی هوا، تحلیل مضمون

^۱ دانشجوی دکتری دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، دانشکده مدیریت P.zadeh@yahoo.com

^۲ استاد مدعو دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، استاد دانشکده مدیریت دانشگاه آزاد اسلامی واحد قزوین (مسئول مکاتبات)

^۳ عضو هیات علمی دانشکده مدیریت دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی

^۴ عضو هیات علمی دانشکده مدیریت دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی

مقدمه

از جمله مهمترین خطمشی‌های زیست محیطی کشور، خطمشی‌های «کنترل آلودگی هوا» است. این خطمشی‌ها بر اساس رویکرد نهادی شامل اصل پنجاهم قانون اساسی، سیاستهای کلی نظام در زمینه محیط زیست، قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی مانند قانون هوای پاک، مصوبات و تصمیمات دولت و هیات وزیران و نیز مصوبات شوراها و هماهنگی مانند شورای عالی ترافیک و شورای حمل و نقل و ترافیک تهران می‌شود.

تا کنون تصمیمات و سیاستگذاری‌های متنوعی در این زمینه انجام و اقدامات مختلفی نیز از سوی مدیران عالی و دست اندرکاران اجرایی کشور برای کنترل آلودگی هوا صورت گرفته که از جمله آنها، از رده خارج کردن خودروهای فرسوده، توسعه حمل و نقل عمومی و ریلی شهری، استفاده از سوخت‌های جایگزین و می‌باشد. لکن علیرغم تمامی سیاستها و قوانین و مقررات که تصویب و اجرا شده اند، ملاحظه می‌شود که همچنان نتایج مطلوب حاصل نشده است. این در حالیست که بسیاری از کشورهای توسعه یافته که تا چندین سال قبل درگیر این مساله بودند توانسته اند با اقدامات مدیریتی و سیاستگذاری درست، بر این معضل فائق آیند و امروزه از هوای پاک و سالم برخوردارند.

در تحقیق حاضر سعی داریم بر اساس مبانی علمی و نظری اجرای خطمشی عمومی و نیز نظرات نخبگان، عوامل و متغیرهای پیش برنده اجرای خطمشی‌های عمومی کشور در زمینه کاهش آلودگی هوا را شناسایی نماییم. سوال اصلی تحقیق عبارتست از اینکه ابعاد اجرای موفق خطمشی‌های عمومی کشور در زمینه کنترل آلودگی هوا کدامند؟

بنا بر بیانیه منتشر شده ی سازمان بهداشت جهانی، سالانه هفت میلیون نفر از ساکنان کره ی زمین به دلیل آلودگی هوا، جان خود را از دست می‌دهند که از این

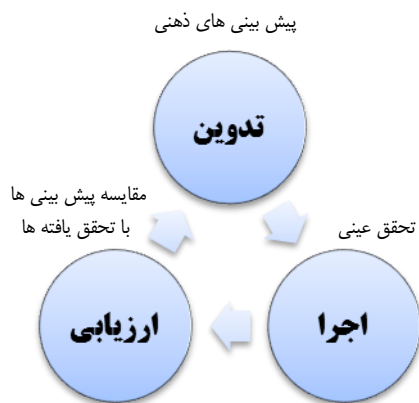
میزان، شش میلیون مورد متعلق به قاره ی آسیاست. اگر بر این موارد، آمار مربوط به بیماریها و اثرات سوء بهداشتی مرتبط با آلودگی هوا، اثرات مخرب آن بر محیط زیست و هزینه ی چند هزار میلیارد دلاری نیز افزوده شود، اهمیت موضوع آشکارتر می‌شود. (شرکت کنترل کیفیت هوای تهران ۱۳۹۴)

به واقع می‌توان گفت آلودگی هوا یکی از عمده‌ترین مشکلاتی است که امروزه بشر با آن روبه‌رو است و به دلیل سبک زندگی شهری، افزایش بی‌رویه فعالیت‌های صنعتی، مصرف بی‌رویه سوخت‌های فسیلی و تراکم جمعیت در بعضی از شهرها، روز به روز شدیدتر می‌شود.

در ایران نیز در بسیاری از شهرهای بزرگ کشور از جمله تهران، کرج، اصفهان، مشهد، تبریز، اراک، اهواز و شیراز غلظت بعضی از آلاینده‌های هوا از استانداردهای ملی به مراتب بالاتر است. برآورد می‌شود که با احتساب پدیده ریزگردها، جمعیتی بالغ بر ۳۵ میلیون نفر، یعنی حدود نیمی از جمعیت کل کشور در معرض درجاتی از آلودگی هوا قرار دارند. (فرهنگستان علوم پزشکی ۱۳۹۴)

تا کنون گام‌های مهمی در جهت کاهش آلودگی هوا برداشته شده که از جمله آنها می‌توان به حذف سرب از بنزین، اجباری کردن تولید خودروها با استاندارد یورو ۴ و توقف تولید خودروهایی که قادر به رعایت استاندارد یورو ۴ نبودند، از رده خارج کردن بیش از یک و نیم میلیون خودروی فرسوده، توسعه و گسترش حمل و نقل عمومی و ریلی شهری و حومه ای، نظارت بر میزان انتشار واحدهای صنعتی، بهبود کیفیت سوخت و اشاره نمود. با توجه به این اقدامات، در خصوص بخشی از آلاینده‌ها پیشرفت‌های خوبی اتفاق افتاده ولی در خصوص برخی دیگر مانند ذرات معلق و اکسیدهای نیتروژن شرایط بسیار ناگوار است و نیاز به بررسی و ارزیابی دقیق و مجدد دارد.

بروز پیدا می‌کند. (الوانی و شلوبری ۱۳۹۵، ۹) مرحله تدوین حاصل پیش بینی‌ها و برآوردهای سیاستگذاران نسبت به آینده است و از جنس ذهنیات است، در حالیکه اجرا، تحقق عینی و واقعی آن پیش بینی‌ها است. اهمیت اجرا بخاطر آن است که آزمونی برای صحت و دقت مرحله تدوین و شکل‌گیری خط‌مشی عمومی است. شاید بتوان به جرات ادعا کرد، مشکلات و مسائلی که در اجرا پدید می‌آید، نشانه‌هایی از پیش بینی‌های نادرست در مرحله تدوین است و در صورتیکه سیاستگذاران پیش بینی‌های دقیقی انجام داده باشند، نباید در مرحله اجرا مشکلی پیش بیاید. شکل شماره ۱ رابطه اجرا را با دو مرحله دیگر فرایند خط‌مشی گذاری عمومی نشان می‌دهد. (الوانی و شلوبری ۱۳۹۵، ۱۱)



شکل ۱- رابطه اجرا با تدوین و ارزیابی

درک اجرای خط‌مشی عمومی به این دلیل اهمیت دارد که بسیاری از برنامه‌های اجتماعی از طریق منابع مالی عمومی تامین می‌شود. این برنامه‌ها از طریق خط‌مشی عمومی شکل گرفته و تحت تاثیر قرار می‌گیرد. مردم و جامعه از دولت انتظار دارند که منابع و امکانات عمومی را به درستی مورد بهره برداری قرار دهند؛ آنها انتظار دارند دستگاه دولتی بهترین شیوه را برای رسیدن به اهداف نهایی جامعه برگزینند. اما آنچه در عمل و به طور عملی مشاهده می‌شود این است که بسیاری از خط‌مشی‌های تدوین شده، در مرحله اجرا با مشکل مواجه شده‌اند. برای کشف اینکه چرا و چگونه یک

علیرغم تصویب و اجرای خط‌مشی‌های متعدد برای مقابله با آلودگی هوا در سطوح مختلف و اقدامات متعدد و متنوع برای این امر، هنوز کیفیت هوای کلان شهرها و علی‌الخصوص تهران در حد رهنمودهای سازمان جهانی بهداشت و یا استانداردهای ملی قرار نگرفته است. یکی از دلایل این امر از نظر نگارنده، عدم وجود مبنا و اساس علمی در مسیر تدوین و اجرای این خط‌مشی‌هاست. طبق بررسی‌های نگارنده، تا کنون تحقیق علمی و کاربردی جهت ارزیابی نحوه اجرای خط‌مشی‌های کنترل آلودگی هوا و نیز شناسایی موانع اجرا و عوامل موثر بر اجرای موفق این خط‌مشی‌ها در کشور انجام نشده است. لذا بر آن شدیم تا با پرکردن این خلا تئوریک و کمک به سیاستگذاران و مجریان، در کاهش آلودگی هوا و تبعات آن اقدامی صورت داده باشیم.

اجرای خط‌مشی عمومی

یکی از مهمترین مسائلی که امروزه بیشتر کشورها، اعم از کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه، با آن مواجهند، اجرای ناموفق خط‌مشی‌های عمومی است. اجرای خط‌مشی‌های عمومی در ایران هم، در برخی موارد ناموفق بوده و رضایت بخش نیست. البته سیاستگذاران معمولاً این برداشت را دارند که اگر قانونی اجرا نمی‌شود، تقصیر بر عهده مجریان است و خط‌مشی‌گذاران از هر خطا و سرزندی در امانند، اما در واقع چنین نیست بلکه بسیاری از مسایل مربوط به اجرای خط‌مشی در زمان تدوین شکل می‌گیرد و شروع می‌شود. بنابر این خط‌مشی‌گذار باید بداند که هنگام وضع خط‌مشی تمهیدات اجرای آن را نیز در نظر بگیرد. (شکری ۱۳۸۵، ۳)

اگر فرایند خط‌مشی گذاری عمومی را در سه مرحله تدوین، اجرا و ارزیابی خلاصه کنیم، اجرا مهمترین مرحله در این فرایند به شمار می‌آید؛ زیرا تبلور و تحقق خط‌مشی و هدف سیاستگذاران در اجرا ظهور و

پیامد خاص حاصل شده یا نه، مطالعه خط‌مشی و به ویژه ادبیات مربوط به اجرای خط‌مشی، نگرش مهمی را برای آگاهی و درک از اجرا ایجاد می‌کند.

به هیچ وجه نمی‌توان اجرا را از تدوین خط‌مشی جدا دانست. تدوین و اجرا در یک فرایند پیوسته و مستمر بر یکدیگر اثر می‌گذارند و از یکدیگر اثر می‌پذیرند. همانطور که اندرسون می‌گوید: «محتوای خط‌مشی و همچنین تاثیری که خط‌مشی بر محیط می‌گذارد، می‌تواند در طول مدت اجرا، اصلاح، تعدیل و یا حتی ختنی گردد. خط‌مشی همچنان که تنظیم می‌گردد، اجرا و اداره می‌گردد و همچنان که اجرا و اداره می‌شود، تنظیم می‌گردد. با این حال، بطور نظری، اجرای خط‌مشی مرحله ای جدای از شکل‌گیری و تدوین خط‌مشی است. تنها در موارد بسیار نادری که تصمیمات در حین اجرا اتخاذ می‌شوند، نمی‌توان افتراقی میان مراحل تدوین و اجرا قائل شد. تحلیل آنچه در مرحله اجرا صورت می‌گیرد، ممکن است در نگاه اول خسته کننده و صرفاً عملیاتی به نظر برسد، اما پیامدها و خروجی‌های آن می‌تواند برای خط‌مشی‌گذاری بسیار مفید باشد» (اندرسون ۱۹۷۵)

در این راستا پرسمن و ویلداوسکی اجرا را جزء جدایی‌ناپذیر خط‌مشی قلمداد کرده اند: «ما نه می‌توانیم با تعریفی از خط‌مشی که عاری از هرگونه اجراست کار کنیم و نه می‌توانیم بر اساس مفهومی که سرتاسر بیانگر اجرا است، عمل نماییم. باید یک نقطه شروع وجود داشته باشد. اگر هیچ عملی صورت نگیرد، مسلماً اجرا نیز محقق نمی‌شود. همچنین نقطه پایانی نیز باید وجود داشته باشد. اگر هدفی وجود نداشته باشد تا بتوانیم بر مبنای آن قضاوت کنیم، موفقیت و شکست خط‌مشی بی‌معنی خواهد بود» (الوانی و شلویری ۱۳۹۵، ۱۲)

عوامل پیش برنده اجرای خط‌مشی عمومی

منظور از عوامل پیش برنده، آن دسته از عوامل و شرایطی است که اگر وجود داشته باشند تا حد زیادی می‌توان اطمینان حاصل کرد که خط‌مشی، اجرا شده و به اهداف خود خواهد رسید. (منوریان ۱۳۹۴، ۱۵۸)

عوامل مختلفی اجرای خط‌مشی‌ها را تحت تاثیر قرار می‌دهند، از جمله محتوای خط‌مشی، ماهیت فرایند خط‌مشی، بازیگران درگیر در این فرایند، و زمینه ای که خط‌مشی در آن طراحی شده است و باید پیاده سازی شود. به این ترتیب، انگیزه، جریان اطلاعات، و توازن قدرت و منابع در میان ذینفعان فرایندهای اجرای خط‌مشی را تحت تاثیر قرار می‌دهد. (بهویان و همکاران ۲۰۱۰، ۲)

هود (۱۹۷۶) با طرح «امور اداری بی‌عیب و نقص» به دسته ای از عوامل پیش برنده (اعم از عوامل داخلی یا خارجی) اشاره می‌کند. به عبارت دیگر، اداره کامل امور از دید هود، به عنوان «شرایطی که در آن، عناصر خارجی، نظیر در دسترس بودن منابع و پذیرش سیاسی با امور اداری کارآمد تلفیق شود» تعریف شده است. این موقعیت، از دید هود به شکل زیر معرفی شده است:

- ۱) نظام اداری باید یکپارچه باشد، نظیر یک ارتش بزرگ با خط فرماندهی واحد.
 - ۲) هنجارها و مقررات اعمال شده از سوی نظام باید یکپارچه باشد. اهداف باید مفروض قلمداد شوند و کارکنان و مدیران باید نسبت به آن تعهد داشته باشند.
 - ۳) اطاعت کامل و یا کنترل اداری کامل باید حاکم باشد
 - ۴) بین واحدهای اداری باید ارتباطات و هماهنگی به صورت کامل وجود داشته باشد. (هود ۱۹۷۶، ۷-۶)
- در رابطه با دیدگاه هود در زمینه عوامل پیش برنده، چند نکته قابل ذکر است؛ نخست آنکه دیدگاه وی کاملاً مبتنی بر رویکرد بالا به پایین است. دوم آنکه در این مجموعه شرایط، مردم و سایر ذینفعان اساساً جایی ندارند. سوم اینکه آنچه هود مطرح می‌سازد، بیشتر یک

ای که توسط اوتوله صورت گرفته، وجود منابع، به ویژه منابع اداری، به عنوان اصلی ترین شرط برای اجرای موفق مطرح شده است. گفته شده که ظرفیت محیط‌های سیاسی، اداری، اقتصادی، فنی، فرهنگی و اجتماعی، باید همواره مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته و در صورت مشاهده ضعف در هر کدام، اقدامات لازم برای تقویت آن صورت گیرد تا امکان اجرای موفق خط‌مشی فراهم شود. ظرفیت سازی از سوی ساویج، «اصلاح کلی دولت اعم از ساختاری، کارکردی و فرهنگی، به منظور تجهیز همه منابع برای تحقق اهداف خط‌مشی» تعریف شده است.

مشخص بودن سازمان مجری و استقلال کامل (وابستگی حداقلی) آن، از عواملی است که از سوی برخی از تحلیلگران به عنوان یکی از شرایط اجرای موفقیت آمیز مطرح شده است. استقلال، یا وابستگی حداقلی به معنای آن است که:

- ۱) نظارت بیرونی وجود نداشته باشد
- ۲) وابستگی عملیاتی وجود نداشته باشد
- ۳) سازمان از آزادی مالی برخوردار باشد.

در توضیح این عوامل اشاره شده که هرچه ارتباط‌های رویه ای بیشتر باشد، توافق بین بازیگران مختلف بیشتر می‌شود و هرچه تعداد شرکت کنندگان در اجرا بیشتر باشد، احتمال موفقیت اجرای خط‌مشی بیشتر خواهد بود. ولی این نظر و نظرات مشابه، در دنیای پیچیده امروزی با مخالفت‌های زیادی مواجه شده است. پیچیدگی مسائل و برنامه‌های متفاوت مرتبط به هم و همچنین «تعداد و ماهیت وابستگی‌ها»، به میزان قابل توجهی افزایش یافته است. امروزه اجرای یک برنامه از طریق درگیر کردن فقط یک سازمان دولتی، اگر نگوئیم محال، ولی نزدیک به محال است. به دلایل پیچیدگی مسائل و مشکلات، قوانین و مقررات به هم وابسته و ضرورت هماهنگی میان سازمان‌های متعدد، اجرای خط‌مشی بدون درگیر کردن شهروندان، مقامات محلی، سازمان‌ها، کمیسیون‌ها و هیات‌های مختلف و

مجموعه شرایط آرمانی است که تحقق همه ی آنها به شکلی که منجر به «امور اداری بی عیب و نقص و کامل» شود با دنیای واقع تا حدی فاصله دارد.

گان (۱۹۸۰) یکی دیگر از طرفداران رویکرد بالا به پایین نیز ده شرط برای اجرای موفقیت آمیز خط‌مشی بیان می‌کند که عبارتند از: محدودیت‌های کم بیرونی، منابع و زمان کافی، دسترسی به منابع کافی در هر مرحله از خط‌مشی گذاری، تکیه بر نظریه علت و معلولی، ارتباط مستقیم بین علت و معلول، وجود یک مجری مستقل برای اجرا، اهداف شفاف و پایدار، تعیین دقیق مراحل اجرایی، ارتباطات و هماهنگی کامل، وجود اطاعت محض در زیردستان. هم و هیل (۱۹۸۴) و اوتوله (۱۹۷۹) نیز بر شفاف بودن اهداف و دستورالعمل‌ها، تامین منابع لازم، مرکزیت واحد و نبود دخالت‌ها و موانع بیرونی تاکید دارند.

از میان دیگر عوامل موثر بر اجرای موفقیت آمیز خط مشی می‌توان بر عامل «تعهد» اشاره کرد. در این مورد گفته شده که حتی اگر خط‌مشی به منطقی ترین شکل ممکن و یا در نظر گرفتن دقیق هزینه‌ها و منافع هم طراحی شده باشد، ولی اگر افراد مسوول اجرا، تعهد و تمایل و یا توان لازم برای اجرا نداشته باشند، هیچ اتفاقی رخ نخواهد داد. یکی دیگر از محققان با تاکید بر عوامل تعهد، انگیزه و اعتقاد، نظر خود را با اشاره به دشواری‌های مرتبط با اجرای خط‌مشی چنین توضیح می‌دهد که گرچه بسیاری از مشکلات را می‌توان، با آموزش، تامین مالی یا استخدام مشاوران بیرونی برای پر کردن خلا تخصصی، از میان برداشت، ولی در صورت نبود تعهد، انگیزه و اعتقاد در مجریان خط‌مشی‌ها، برای اطمینان از اجرای موفق آنها کار چندانی نمی‌توان انجام داد.

«ظرفیت» یکی دیگر از عوامل تعیین کننده است. مشخصا برای اجرای موفقیت آمیز خط‌مشی، وجود حداقل شرایط، نظیر توانایی اداری و دیگر صلاحیت‌ها و شرایط باید وجود داشته باشد. از میان ۳۰۰ مطالعه

جدول ۱: ابعاد هفتگانه اجرای خطمشی عمومی

| شرح | بعد |
|--|--|
| شامل محتوای خطمشی، فرایند شکل‌گیری و تدوین، و میزان انتشار آن آیا اهداف و راهبردهای خطمشی، واضح و مناسب است؟ آیا ذینفعان کلیدی با اهداف و راهبردها موافقت؟ و آیا خط مشی به خوبی در دسترس مجریان قرار گرفته و قابل فهم برای آنان است؟ | تدوین و انتشار خطمشی |
| شامل عوامل گوناگون اجتماعی، سیاسی و اقتصادی خارج از فرایند خطمشی که می‌تواند اجرای اثربخش را بهبود بخشد یا تضعیف نماید. بسته به ماهیت و محدوده خطمشی، هنجارهای اجتماعی مانند نابرابری جنسیتی و فرایندهای حاکمیتی مانند تمرکززدایی و دیگر عوامل می‌توانند بر اجرای خطمشی تأثیرگذارند. تأثیرات و پیامدهای این عوامل چیستند؟ | بستر اجتماعی، سیاسی و اقتصادی |
| رهبری و تعهد قوی برای اطمینان از پیگیری، منابع و پاسخگویی مورد نیاز برای عملی نمودن خطمشی‌ها ضروری است؛ اما رهبران مسئول تدوین خطمشی، ممکن است پس از اتخاذ سیاست توجه خود را معطوف جایی دیگر کنند یا مسئولیت رهبری ممکن است به افراد و گروه‌های جدید منتقل شود. به واقع، رهبری چقدر می‌تواند در اجرای خط مشی موثر باشد؟ | رهبری اجرای خطمشی |
| تدوین و شکل‌گیری خطمشی بطور فزاینده‌ای یک تلاش چندجانبه است، این مشارکت ممکن است در طول فرایند اجرای خطمشی دوام نیابد- بنابراین توجه به میزان مشارکت ذینفعان در اجرای خطمشی و ماهیت روابط و همکاری بین ذینفعان مختلف ضروری است | مشارکت ذینفعان در اجرا |
| برنامه ریزی، منابع و ظرفیت مورد نیاز برای تسهیل اجرای خطمشی را در نظر می‌گیرد. آیا طرحی برای اجرا وجود دارد؟ آیا سازمانها نیازمند مهارت‌ها و آموزش‌های جدید برای اجرای خطمشی جدید هستند؟ چطور بودجه برای ابتکارات جدید تضمین می‌شود؟ جریان منابع چگونه قابل اعتماد است؟ | برنامه ریزی برای اجرا و بسیج منابع |
| مکانیسم‌های هماهنگی، سیستم‌های عملیاتی و ظرفیت افراد و سازمان‌های مسوول ارائه خدمات اشاره شده در خط مشی. چه تغییرات مثبتی با عملی شدن خطمشی در کشور به وجود می‌آید؟ چالش‌ها چیست؟ | عملیات و خدمات |
| اهمیت جمع‌آوری، انتشار و استفاده منظم از بازخورد برای ارزیابی پیشرفت در جهت دستیابی به نتایج. چه کسی اطلاعاتی در مورد پیاده‌سازی خطمشی دریافت کرده و چه کسی دریافت نکرده است؟ چطور از اطلاعات استفاده می‌شود؟ آیا دیدگاه‌های ذینفعان یا مشتریان در نظر گرفته شده است؟ | بازخورد از پیشرفت و نتایج |

(بهویان و همکاران ۲۰۱۰، ۶)

حتی گروه‌ها و سازمان‌های داوطلب، ناممکن بنظر می‌رسد (منوریان ۱۳۹۴، ۱۶۰-۱۵۹) در یکی از جدیدترین پژوهش‌های انجام شده در دنیا، بهویان و همکاران وی در سال ۲۰۱۰ ابعاد هفتگانه اجرای خطمشی عمومی را به شرح جدول زیر شناسایی و معرفی کرده‌اند:

روش تحقیق

تفاوت عمده‌ی تحلیل مضمون با سایر روش‌های پژوهش کیفی این است که این روش، در عین حال که خود یک روش مستقل پژوهشی است، پایه‌ی بسیاری از روش‌های کیفی دیگر نیز به شمار می‌آید. تمایز دیگر این روش، انعطاف آن از جهت کاربردی بودن در

از آنجا که تحقیق حاضر در صدد کشف متغیرهای تأثیرگذار بر اجرای خطمشی‌های آلودگی هوا می‌باشد، تحقیقی بنیادی از نوع اکتشافی است. روش تحقیق کیفی و راهبرد مورد نظر در این پژوهش، «روش تحلیل مضمون»^۱ انتخاب شده است. تحلیل مضمون یا

باشد. (خنیفیر ۱۳۹۶، ۵۱)



شکل ۲: ابعاد هفتگانه اجرای خط‌مشی عمومی
(بهویان و همکاران ۲۰۱۰، ۳)

آنها، کینگ و هاروکس (۲۰۱۰) انواع مضمون را بر اساس ماهیت مضمون در متن و نقش مضمون در تحلیل و آتراید و استرلینگ (۲۰۰۱) انواع مضمون را بر اساس جایگاه مضمون در شبکه مضامین به شرح جدول زیر طبقه بندی نموده اند (عابدی جعفری و همکاران ۱۳۹۰) که طبقه بندی آنها مشابه و در سه سطح می‌باشد. لذا در این مقاله، طبقه بندی مضامین مستخرج از مصاحبه‌ها را بر همین اساس انجام می‌دهیم.

خصوص انواع متون و آثار مکتوب است. نکته ی دیگر، وجه تفسیری این روش است که به عنوان روش پژوهش کیفی در اصل به دنبال پاسخ گویی به این پرسش است که «داده‌های چه می‌گویند» و به دنبال «الگویابی» از داده هاست.

طبقه بندی انواع مضامین

با توجه به دیدگاه صاحب‌نظران، عناوین و طبقه بندی‌های متفاوتی برای مضامین وجود دارد. از میان

جدول ۲: طبقه بندی انواع مضامین از دیدگاه صاحب‌نظران

| پژوهشگر | شرح مضمون | انواع مضمون | مبنای طبقه بندی |
|----------------------------|---|---|-----------------------------|
| King & Horrocks, 2010 | <ul style="list-style-type: none"> آنچه در متن آمده، همان گونه توصیف می‌کند. آنچه در متن آمده، تعبیر و تفسیر می‌کند. نشان دهنده نوع رابطه در متن است. | <ul style="list-style-type: none"> توصیفی^۲ تفسیری^۳ رابطه ای^۴ | ماهیت مضمون در متن |
| Attride-Stirling, 2001 | <ul style="list-style-type: none"> در کانون شبکه مضامین قرار می‌گیرد. واسطه مضامین فراگیر و پایه شبکه است. مبین نکته مهمی در متن است و با ترکیب آنها، مضمون سازمان دهنده ایجاد می‌شود. | <ul style="list-style-type: none"> فراگیر^۵ سازمان‌دهنده^۶ پایه^۷ | جایگاه مضمون در شبکه مضامین |
| King & Horrocks, 2010, 159 | <ul style="list-style-type: none"> بخش عمده ای از مضامین شناخته را در خود جای می‌دهد. مضامین کلیدی را حول یک محور مشترک گرد هم می‌آورد. مبین نکته مهم و برجسته ای در متن است. | <ul style="list-style-type: none"> کلان^۸ یکپارچه کننده^۹ کلیدی^{۱۰} | نقش مضمون در تحلیل |

فرایند گام به گام تحلیل مضمون

تحلیل مضمون فراگردی بازگشتی است که در آن حرکت به عقب و جلو در بین مراحل تحلیل وجود دارد، ضمن آنکه فراگردی است که در طول زمان انجام می‌پذیرد. به زعم برخی صاحب‌نظران، حتی امکان تحلیل از انتها به ابتدای محتواها یا مصاحبه‌ها هم امکان‌پذیر است. فرایند کامل تحلیل مضمون را میتوان به سه مرحله کلان تقسیم نمود:

الف) شکستن و کاهش متن، (ب) بررسی و کاوش متن، (ج) ادغام و یکپارچه سازی بررسی‌ها و کاوش‌ها.

در حالی که همه این مراحل با تفسیر و تحلیل همراه است اما در هر مرحله تحلیل، سطح بالاتری از انتزاع به دست می‌آید (آتراید-استیرلینگ، ۲۰۰۱). برخی از

مراحل تحلیل مضمون شبیه مراحل سایر تحقیقات کیفی است، بنابراین همه مراحل آن لزوماً اختصاص به تحلیل مضمون ندارد. فرایند تحلیل مضمون زمانی شروع میشود که تحلیلگر به دنبال شناسایی الگوهایی از معانی و موضوعات مورد علاقه در داده‌ها باشد، این کار ممکن است در طول جمع آوری داده‌ها اتفاق بیفتد. نقطه پایان این فرایند نیز تهیه گزارشی از محتوا و معانی الگوها و مضامین در داده‌ها است. مضامین، سازه‌های انتزاعی (غالباً فازی) هستند که پژوهشگر قبل، حین و بعد از تحلیل شناسایی میکند (ریان و برنارد^{۱۱} ۲۰۰۰). تحلیل مستلزم یک فرایند مداوم رفت و برگشتی در کل مجموعه داده‌ها و کدهایی که از داده‌ها استخراج شده و تحلیل‌هایی که صورت گرفته می‌باشد.

جدول ۳: فرایند گام به گام تحلیل مضمون

| مرحله اول | گام | اقدام |
|-----------|-------------------------------|--|
| تجزیه متن | ۱- آشنا شدن با متن مورد بررسی | پایه سازی داده‌ها (در صورت لزوم) مطالعه و مطالعه مجدد داده‌ها نوشتن ایده‌های اولیه |
| | ۲- ایجاد کدهای اولیه | پیشنهاد چارچوب کد گذاری تفکیک متن به بخش‌های کوچکتر کد گذاری ویژگی‌های جالب |
| | ۳- جستجو و شناسایی مضامین | تطبیق دادن کدها با مضامین بالقوه استخراج مضامین از بخش‌های کد گذاری شده متن پالایش و بازبینی مضامین |
| تشریح متن | ۴- ترسیم شبکه مضامین | بررسی و کنترل همخوانی مضامین با کدهای استخراج شده مرتب نمودن مضامین انتخاب مضامین پایه، سازمان دهنده و فراگیر ترسیم شبکه (های) مضامین |
| | ۵- تحلیل شبکه مضامین | تعریف و نام گذاری مضامین توصیف و توضیح شبکه مضامین تلخیص شبکه مضامین و بیان مختصر و صریح مضامین |
| | ۶- تدوین گزارش | استخراج نمونه‌های جالب و مورد توجه داده‌ها مرتبط نمودن نتایج تحلیل با سوالات تحقیق و مبانی نظری نوشتن گزارش علمی و تخصصی از تحلیل‌ها |

(براون و کلارک ۲۰۰۶)

مکالمات محقق و مصاحبه شونده ضبط و سپس بطور کامل پیاده سازی گردید.

یافته‌ها (ظهور مضامین پایه، سازماندهنده و فراگیر)

با توجه به اصول تحقیق در روش تحلیل مضمون که در فصل پیشین بدان اشاره شد، مصاحبه‌ها پس از ویرایش و تجزیه و تحلیل، دسته‌بندی شده و ابتدا اقدام به «کدگذاری توصیفی» و استخراج مضامین پایه حاصل از هر مصاحبه نمودیم. مضامین پایه در واقع همان نکات کلیدی و الگوهای جذاب موجود در متون پیاده شده مصاحبه هاست که مبنای تشکیل دهنده زیر بنای تحلیل مضمون است. سپس کدها و مضامین استخراج شده را ذیل طبقه‌های «مضامین سازماندهنده» که معانی کلی‌تر و انتزاعی‌تری نسبت به مضامین پایه دارند، دسته‌بندی کردیم.

با توجه به اینکه مضامین، بسیار متنوع و متعدد و یا به موضوعات کاملاً متفاوت و متمایزی مرتبط می‌باشند، ضروری است مضامین سازماندهنده نیز در گروه‌هایی با محتوای همگون، طبقه بندی و هر گروه از آنها ذیل مضمون فراگیر متمایزی گردآوری شوند. با توجه به این مطلب و با بررسی مضامین سازماندهنده، مضامین فراگیر (کلان) به شرح جدول ۴ تعریف و دسته بندی شدند.

با توجه به تعدد مضامین پایه و محدودیت حجمی ملحوظ برای مقاله، در اینجا صرفاً به مضامین پایه ذیل یکی از مهمترین مضامین فراگیر یعنی «سیاستگذاری» اکتفا گردید که در جدول ۵ ارائه شده است.

ایجاد شبکه‌های مضامین

با توجه به تعدد مضامین فراگیر، به تعداد هر مضمون فراگیر، شبکه مضامینی خواهیم داشت که مضمون فراگیر در مرکز آن قرار می‌گیرد. در ادامه، شبکه‌های مضامین پژوهش، ترسیم شده است.

در اینجا فرایند تحلیل مضمون و ترسیم شبکه مضامین در قالب سه مرحله، شش گام و بیست اقدام معرفی می‌شود. خلاصه ای از این فرایند در جدول ۳ آمده است. نکته قابل توجه اینکه تحلیل مضمون یک فرآیند خطی و صرفاً حرکت از یک مرحله به مرحله بعد نیست، بلکه یک فرآیند رفت و برگشتی است که در صورت نیاز در همه مراحل تحقیق صورت می‌گیرد. همچنین تحلیل مضمون، فرآیندی است که طی زمان شکل می‌گیرد و نباید با عجله انجام شود (براون و کلارک ۲۰۰۶).

اجرای روش در پژوهش حاضر

پس از بررسی دقیق مبانی نظری شامل مدلها و نظریات اندیشمندان و نظریه پردازان عرصه اجرای خط‌مشی عمومی، متغیرها و شاخص‌های مرتبط با موضوع پژوهش مشخص گردید. اما از آنجا که قلمرو مکانی این پژوهش، جامعه ایران و بطور خاص کلانشهر تهران می‌باشد، از نظرات خبرگان و صاحب‌نظران نیز در این زمینه استفاده شد. با توجه به موضوع پژوهش، نیاز به اخذ نظرات از کسانی بود که از دانش یا تجربه سیاستگذاری کلان برخوردار بوده و نیز از مشکلات و ریشه‌ها و راهکارهای مدیریت آلودگی هوا مطلع باشند که از جمله این افراد، وزیر اسبق صنایع و معادن و روسای قبلی ستاد مدیریت حمل و نقل و سوخت، مدیران حوزه محیط زیست انسانی در سازمان حفاظت محیط زیست، و البته آشنا به حوزه کنترل آلودگی هوا، مدیران وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در بخش سلامت و پایش آلودگی هوا و نیز اساتید دانشگاه در رشته خط‌مشی گذاری عمومی بودند.

مصاحبه‌ها از نوع نیمه ساختار یافته عمیق و برای هر یک در حدود ۱ الی ۲ ساعت زمان صرف گردید که

جدول ۴: مضامین فراگیر و سازمان دهنده

| ردیف | مضامین فراگیر | مضامین سازمان دهنده |
|------|-----------------------------|------------------------------------|
| ۱ | سیاستگذاری (خط‌مشی) | شفافیت خط‌مشی |
| | | هدف گذاری و اولویت بندی |
| | | اجرائی و عملی بودن خط‌مشی |
| | | فرایند تدوین خط‌مشی |
| ۲ | برنامه ریزی و بسیج منابع | سیاستهای پیش نیاز |
| | | منابع مالی |
| | | برنامه ریزی اجرا |
| ۳ | مدیریت و شبکه اجرا | رهبری و مدیریت یکپارچه |
| | | مجریان و دستگاههای اجرایی |
| | | جسارت و شجاعت در تصمیم گیری و اجرا |
| | | مسئولیت پذیری و پاسخگویی |
| ۴ | نظارت و ارزیابی | مدیریت شهری |
| | | نظارت بر اجرا |
| | | ارزیابی و بازخور از عملکرد |
| ۵ | ذینفعان و گروههای هدف | ارتباط موثر دولت با گروههای هدف |
| | | ارتباط موثر دولت با ذینفعان |
| | | ارتباطات بین الملل |
| ۶ | عوامل زمینه ای | شرایط محیطی |
| | | آموزش و فرهنگسازی |

جدول ۵: مضامین پایه ذیل مضمون فراگیر «سیاستگذاری»

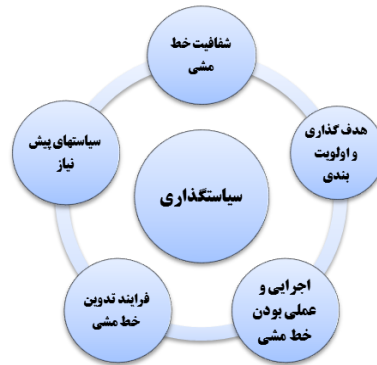
| مضمون سازمان دهنده | مضامین پایه |
|--|--|
| شفافیت خط‌مشی | خط‌مشی شفاف و بدون ابهام و دارای و دستورالعملهای روشن |
| خط‌مشی | مشخص بودن وظایف و مسؤلیتهای دستگاههای اجرایی |
| هدف گذاری و اولویت بندی | لحاظ روابط علی در خط‌مشی گذاری (تدوین اهداف و اولویتها بر اساس روابط علت و معلولی) اولویت بندی طرحها و برنامه‌ها بر اساس میزان تاثیر (با توجه به محدودیت منابع) نظام خط‌مشی گذاری مبتنی بر هدف و نتیجه (بر مبنای روش MBO) شامل تعیین اهداف کمی، مشخص و قابل اندازه گیری بهمراه پایش و ارزیابی منظم اهداف |
| تعیین اهداف واقعی و قابل تحقق | تعیین اهداف واقعی و قابل تحقق |
| اولویت داشتن سلامت مردم در تدوین خط‌مشی ها | اولویت داشتن سلامت مردم در تدوین خط‌مشی ها |
| کارایی و اثربخشی | امکان سنجی و ارزیابی اقتصادی راهکارها قبل از تصویب، برای اطمینان از اثربخشی اجرا پرهیز از خط‌مشی‌های متعارض و متناقض (مصادق: افزایش دوره معاینه فنی و ..) |
| اجرائی و عملی بودن خط‌مشی | تعیین اهداف واقعی و قابل تحقق تعیین ضمانت اجرایی برای خط‌مشی‌های مصوب تعیین زمان کافی برای اجرا |
| فرایند تدوین خط‌مشی | پیش بینی و تامین منابع مالی لازم و کافی برای اجرا مشارکت نخبگان (متخصصان، دانشگاهیان و مراکز تحقیقاتی) در مراحل تدوین مشارکت مجریان در مراحل تدوین مشارکت گروههای هدف در مراحل تدوین |
| در نظر گرفتن مبانی علمی و تئوریک در تدوین خط‌مشی | در نظر گرفتن مبانی علمی و تئوریک در تدوین خط‌مشی |
| الگوپردازی از خط‌مشی‌های موفق داخلی در خط‌مشی گذاری | الگوپردازی از خط‌مشی‌های موفق داخلی در خط‌مشی گذاری |
| خط‌مشی گذاری مبتنی بر شواهد (الگوپردازی از کشورهای موفق در حل مشکل آلودگی هوا) | خط‌مشی گذاری مبتنی بر شواهد (الگوپردازی از کشورهای موفق در حل مشکل آلودگی هوا) |

آموزش‌های علمی خط‌مشی‌گذاری به سیاست‌گذاران و مجریان

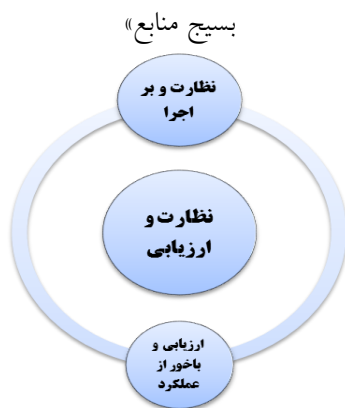
سیاست‌گذاری لازم جهت توسعه متوازن در کل کشور

سیاست‌های پیش‌نیاز سیاست‌گذاری برای ارتقاء کیفیت خودروهای داخلی

استفاده از فناوریهای نوین، متناسب با شرایط صنعتی و علمی کشور



شکل ۳: شبکه مضامین با مضمون فراگیر «سیاست‌گذاری» و شکل ۴: شبکه مضامین با مضمون فراگیر «برنامه ریزی و

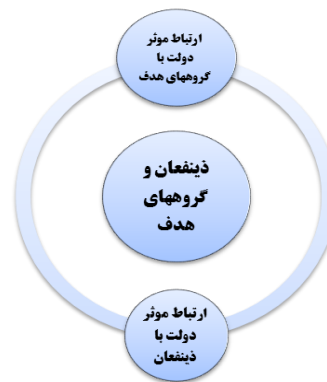
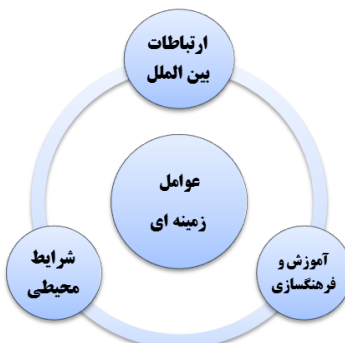


شکل ۵: شبکه مضامین با مضمون فراگیر «نظارت و ارزیابی»

شکل ۶: شبکه مضامین با مضمون فراگیر «مدیریت و شبکه اجرا»

«نظارت و ارزیابی»

«مدیریت و شبکه اجرا»



شکل ۷: شبکه مضامین با مضمون فراگیر «عوامل زمینه‌ای»

شکل ۸: شبکه مضامین با مضمون فراگیر «دینفعان و گروه‌های هدف»

«دینفعان و گروه‌های هدف»

بحث و نتیجه گیری

اعتبار یابی نتایج

با جمع بندی نظرات صاحب نظران و مبانی نظری پژوهش، هفت بعد اجرای خطمشی‌های کنترل آلودگی هوا در ایران شناسایی گردید که عبارتند از: «سیاستگذاری»، «برنامه ریزی و بسیج منابع»، «مدیریت و شبکه اجرا»، «نظارت و ارزیابی»، «ذینفعان و گروههای هدف» و «عوامل زمینه ای». برای اعتبار سنجی نتایج، از شیوه همسوسازی در بخش کیفی استفاده شد. مراجعه به مبانی نظری پژوهش نشان داد که ابعاد برآمده از تحلیل مضامین مصاحبه‌ها با مبانی نظری و پیشینه پژوهش همسو می‌باشد. شواهد همسوسازی در جدول ۶ ارائه شده است.

با توجه به جدول ۶ مشاهده می‌شود که ابعاد اجرای خطمشی‌های کنترل آلودگی هوا، مستخرج از پژوهش حاضر، کاملاً با مبانی نظری پژوهش (مدل بهویان ۲۰۱۰) منطبق است؛ البته تفاوت‌های جزئی بین دو مدل وجود دارد، بعنوان مثال در مدل پژوهش حاضر، بعد «مدیریت و شبکه اجرا» در برگیرنده مولفه‌هایی است که در مدل بهویان بطور مجزا به آنها اشاره شده است. همچنین بعد «بستر اجتماعی، سیاسی و اقتصادی» در مدل بهویان، یکی از مولفه‌های ذیل «عوامل زمینه ای» در مدل پژوهش حاضر است.

جدول ۶: شواهد اعتبارسنجی

| مضامین فراگیر برآمده از مصاحبه‌ها | مضامین مستخرج از مبانی نظری (ابعاد مدل بهویان ۲۰۱۰) |
|-----------------------------------|---|
| سیاستگذاری | تدوین و انتشار خطمشی |
| برنامه ریزی و بسیج منابع | برنامه ریزی برای اجرا و بسیج منابع |
| مدیریت و شبکه اجرا | رهبری اجرای خطمشی - عملیات و خدمات |
| نظارت و ارزیابی | بازخورد از پیشرفت و نتایج |
| ذینفعان و گروههای هدف | مشارکت ذینفعان در اجرا |
| عوامل زمینه ای | بستر اجتماعی، سیاسی و اقتصادی |

تحلیل نتایج

با توجه به تجربه کاری نگارنده در فرایند آسیب شناسی معضلات بخش حمل و نقل و مصرف بی رویه سوخت در سالهای ۱۳۸۵ تا ۹۰ و نیز تدوین و اجرای قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت و اقدامات ارزشمندی از جمله نوسازی بخش عمده ای از نوسازی ناوگان فرسوده کشور، سهمیه بندی بنزین، توسعه حمل و نقل عمومی و ریلی شهری، توسعه خودروهای دوگانه سوز و ... بر آن شدیم که با اخذ نظر از صاحب نظران، مدل مشابهی برای اجرای خطمشی‌های کنترل آلودگی هوا طراحی نماییم که قابلیت بهره برداری از سوی مجریان و سیاستگذاران این حوزه را داشته باشد. برای تهیه مدل فوق، در گام اول نیاز به شناسایی و سپس اولویت بندی ابعاد و مراحل اجرای این خطمشی‌ها می‌باشد که در پژوهش حاضر به منصفه ظهور رسید. یافته‌های این پژوهش حاکی از آن است که خطمشی‌های کنترل آلودگی هوا اگر بر اساس و با تکیه بر ابعاد استخراج شده از این پژوهش به مرحله اجرا گذارده شود، می‌توان موفقیت آنها را تضمین نمود. در ذیل به بحث و بررسی برخی از این ابعاد که بنظر نگارنده، مهمتر از بقیه است، می‌پردازیم. در توضیحات ارائه شده، هر جا لازم بوده، از تم‌های حاصل از مصاحبه‌ها و نظرات مصاحبه شوندگان (داخل گیومه) نیز استفاده شده است:

۱) سیاستگذاری

به جرات می‌توان گفت اجرای مطلوب، زمانی اتفاق خواهد افتاد که سیاستگذاری صحیح و اصولی و علمی انجام شده باشد و الزامات خطمشی گذاری صحیح رعایت شده باشد. از مهمترین این الزامات، «اجرایی و عملی بودن خطمشی‌های مصوب و داشتن ضمانت اجرایی لازم» است. به اعتقاد یکی از مصاحبه شوندگان:

مشی‌ها بر نوسازی ناوگان سبک شامل سواری‌های شخصی و تاکسیها تکیه دارند»
همچنین:

«با توجه به محدودیت منابع می‌بایست با بررسی کارشناسی، در خط‌مشی‌های مصوب، فعالیتها و اقدامات موثر در کاهش آلودگی هوا بر اساس میزان اهمیت و اثربخشی، شناسایی و در اولویت اجرا، تامین منابع و پیگیری قرار گیرند و لذا با توجه به علل عمده آلودگی هوای پایتخت، خط‌مشی‌ها می‌بایست با اولویت کاهش ذرات معلق و اکسیدهای نیتروژن تدوین و اجرا شوند و راهکارها نیز بایست در جهت اصلاح و کاهش تولید آلاینده‌ها از منابع اصلی و عمده انتشار این آلاینده‌ها متمرکز گردند که به ترتیب اولویت شامل کامیونها، اتوبوسهای شهری، سواری‌های شخصی، موتورسیکلت‌ها و تاکسیها می‌باشند».

از دیگر معضلات و آسیبهای خط‌مشی‌های موجود برای پیشگیری و کنترل آلودگی هوا، عدم پیش بینی اهداف کمی، مشخص و قابل اندازه‌گیری و پایش در طراحی و تدوین خط‌مشی هاست:

«در خط‌مشی‌های کاهش آلودگی هوا، اهداف کمی و قابل اندازه‌گیری برای کاهش میزان آلاینده‌های سالانه هوا ذکر نشده و خط‌مشی‌ها صرفاً شامل تعیین اقداماتی است که بعضاً از ضمانت اجرایی لازم برخوردار نیستند. در علم مدیریت، معروف است که " آنچه نتوان اندازه‌گیری کرد را نمی‌توان مدیریت کرد." در این خصوص می‌توان از قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت سوخت الگوبرداری نمود که در آن اهداف کمی تعیین و الزام شده است.»

یکی دیگر از مهمترین مولفه‌هایی که از تجزیه و تحلیل مصاحبه‌های صورت گرفته استخراج گردید و ذیل بعد سیاستگذاری قرار می‌گیرد، عبارتست از «فرایند تدوین خط‌مشی». به اعتقاد نخبگان حوزه خط مشی گذاری عمومی برای پکاه، از مهمترین اشکالات در این بخش عبارت است از:

عمده خط‌مشی‌های تدوین شده برای کاهش آلودگی هوا بدلائل زیر اجرایی نیستند:

- تعیین اهداف غیر واقعی و بلند پروازانه و غیر قابل تحقق: بعنوان مثال ماده ۸ قانون هوای -مصوب ۱۳۹۷ در خصوص بیمه عمر مفید خودروها که بعد از تصویب و ابلاغ، بیمه مرکزی آن را غیر اجرایی می‌داند یا ماده دیگر این قانون که خرید و فروش، تعویض پلاک، تردد، نقل و انتقال و بیمه نمودن خودروی فرسوده را ممنوع نموده و حال آنکه تا کنون امکان اجرا حاصل نشده است.
- بدلیل کم توجهی به امکان‌سنجی، برخی راه حل‌های پیشنهادی هزینه فایده مند نیستند و یا از اثربخشی لازم برخوردار نیستند.
- ضمانت اجرایی لازم برای اطمینان از اجرایی شدن خط‌مشی‌ها دیده نشده است.
- منابع لازم و پایدار برای اجرای خط‌مشی‌ها تعیین نشده و عمده راهکارهای پیشنهادی در برنامه‌ها به بودجه عمومی وابسته است که عمدتاً در زمان اجرا، تخصیص نمی‌یابد و محقق نمی‌شود.»
- از دیگر نکاتی که می‌بایست در حوزه خط‌مشی گذاری مدنظر قرار گیرد تا شاهد اجرای صحیح و مطلوب خط‌مشی‌های پکاه باشیم، تمرکز بر روابط علت و معلولی در خط‌مشی گذاری و نیز اولویت بندی راهکارها در حین تدوین خط‌مشی‌های پکاه است:

«تجزیه و تحلیل وضع فعلی آلودگی هوای تهران و مقایسه آن با استانداردها و رهنمودهای جهانی و ملی نشان می‌دهد مشکل اصلی آلودگی هوای تهران، در شرایط فعلی، ذرات معلق و نیز اکسیدهای نیتروژن است که عمده آنها ناشی از بخش حمل و نقل با اولویت خودروهای سنگین دیزلی هستند. و لذا راهکارها و خط‌مشی‌ها نیز می‌بایست بر اصلاح و بهبود این بخش متمرکز گردند. در حالیکه عمده خط

ندارد. و بدلیل عدم نظارت موثر، فعالیت سازمانها در راستای برنامه مصوب نیست».

۳) مدیریت و شبکه اجرا

از مهمترین مولفه‌های بعد مدیریت و شبکه اجرا، «رهبری و مدیریت یکپارچه» اجرای طرحها است. بطور معمول، در اجرای خطمشی‌هایی که چندین نهاد و سازمان مسوولیت اجرا بر عهده دارند، یکی از مشکلاتی که بروز می‌کند، ناهماهنگی، موازی کاری و بطور کلی، پیچیدگی ناشی از اقدام مشترک^{۱۲} است. از مهمترین راهکارهای رفع این معضل، ایجاد ساختارهای موقت یا دائم برای مدیریت و فرماندهی واحد کلیه دستگاههای اجرایی و اقدامات آنهاست.

«بدلیل چند وجهی بودن اجرای خطمشی‌ها و وجود دستگاهها و مجریان متعدد، ایجاد ساختار و نظام اداری یکپارچه با یک خط فرماندهی برای مدیریت واحد و نظارت متمرکز بر دستگاههای مجری برای پیگیری اجرای کامل و موفقیت امیز فعالیت‌هایی که باید توسط بیش از یک سازمان اجرا شود ضرورت دارد. بعنوان مثال: ایجاد شورای عالی مدیریت آلودگی هوا با ریاست رییس جمهور»

از دیگر مولفه‌های بعد «مدیریت و شبکه اجرا»، مولفه «مدیریت شهری» است که بدلیل اهمیت نقش و جایگاه مدیریت شهری کلانشهرها بخصوص تهران، این مولفه بطور مستقل در این بخش گنجانده شده است.

«از جمله عواملی که بنظر صاحب‌نظران، مانع از توفیق و صحت اجرای خطمشی‌های پگاه شده، مشکلاتی است که ریشه در ناهماهنگی مدیریت شهری پایتخت با دولتها دارد که مهمترین علت آن، شرایط ساختاری شهرداریها و انفکاک ساختاری آنها از دولت است. بر اساس قانون، شهردار تهران و کلانشهرها توسط شورای شهر انتخاب می‌شود و وزیر کشور، صرفا مسوولیت امضای حکم شهردار منتخب را دارد و لذا

«محافظه کاری در تدوین و اجرا و عدم استفاده از ابزارها و ظرفیتهای قانونی خطمشی، مانند اصلاح قیمت سوخت، اخذ عوارض و مالیات بر سوخت مصرفی، اخذ عوارض و مالیات بر خودروهای تولیدی بر اساس مصرف سوخت و آلاینده‌گی، جلوگیری از تردد خودروهای فرسوده، اصلاح و سختگیرانه کردن معیارهای معاینه فنی، الزام به تعویض کاتالیست خودروهای کارکرده»

۲) برنامه ریزی و بسیج منابع

از مهمترین ضروریات اجرای کلیه خطمشی‌ها از جمله خطمشی‌های کنترل آلودگی هوا، تامین و تکافوی منابع مالی است. موضوع تامین منابع همواره از مهمترین شرایط و الزامات تحقق کلیه خطمشی‌ها از جمله خطمشی‌های پگاه بوده است. البته منظور نگارنده از بسیج منابع، به تمامی مراحل که منجر به اختصاص منابع مالی به طرحها می‌شود اشاره دارد که شامل پیش بینی منابع مالی اجرا در بودجه عمومی کشور حین فرایند تدوین خطمشی، پیش بینی منابع مالی از محل درآمدهای پایدار، اختصاص منابع در حین اجرا و نظارت بر هزینه کرد آنها می‌باشد. مهمترین مولفه‌های این بخش شامل تامین منابع لازم و کافی برای اجرا از محل درآمدهای پایدار است:

« مثال: درآمدزایی برای شهرداریها جهت توسعه حمل و نقل عمومی از محلهای پایدار و قانونی مانند افزایش قیمت سوخت و یا اخذ عوارض از خودروهای نو یا کارکرده».

و نیز پیشگیری و جلوگیری از انحراف در هزینه کرد منابع توسط دستگاههای اجرایی:

«در برخی ارگانها ساز و کارهای مصوب اجرا نمی‌شود. مثل الزام هزینه کرد جرایم آلاینده‌گی در محلهای مرتبط؛ همچنین پاسخگویی لازم از سوی مجریان وجود ندارد. مثال در شهرداری اراک، جرایم آلاینده‌گی را صرف خرید هتل در مشهد برای استفاده کارکنان کرده و پایش عملکرد و نظارتی هم براین امر وجود

سیاستگذاران و مجریان در حوزه کنترل و کاهش آلودگی هوا و حتی مدیریت حمل و نقل و مصرف سوخت می‌توانند با بهره‌گیری از نتایج این پژوهش علمی که مستقیماً در جهت کمک به اجرای خط‌مشی‌های پگاه طراحی شده، نسبت به آسیب‌شناسی اجرای خط‌مشی‌های مربوطه اقدام و خلاها و چالش‌هایی که مانع یا محدود کننده اجرای موفق هستند را شناسایی کنند. پیشنهادهای اجرایی زیر، بر اساس نتایج تحقیق که عمدتاً از نوآوری‌های این پژوهش نیز محسوب می‌شوند استخراج شده است و می‌تواند کمک شایانی به توفیق اجرای سیاست‌های کنترل آلودگی هوا بنماید:

۱) ضرورت ایجاد ساختار مدیریت یکپارچه با اختیارات تام برای نظارت و کنترل اجرای خط‌مشی‌ها توسط دستگاه‌های مختلف و اخذ گزارش اقدامات، اتخاذ تصمیمات اصلاحی و حتی تغییر مجریان. با توجه به ساختارهای اداری موجود در کشور، طبیعتاً چنین ساختار مدیریت واحدی می‌بایست از جایگاه فرباخشی و بالاتر از جایگاه سطح سازمانی کلیه دستگاه‌های اجرایی برخوردار باشد که تنها جایگاه اداری ممکن، نهاد ریاست جمهوری است. پیشنهاد مشخص نگرانندگان، تشکیل کارگروه نمایندگان ویژه رییس جمهور بر اساس اصول ۱۲۷ و ۱۳۸ قانون اساسی و با ریاست رییس جمهور یا معاون اول وی می‌باشد. بدیهی است در اینصورت، دستگاه‌ها و مجریان خود را ملزم به اجرای دقیق وظایف و مسوولیتها و پاسخگویی به کارگروه مزبور دانسته و از سوی دیگر، با ارزیابی و بازخور گیری از نتایج اقدامات، در صورت لزوم در سریعترین زمان کارگروه مزبور می‌تواند نسبت به اتخاذ تصمیمات اصلاحی و ابلاغ به مراجع ذیربط اقدام نماید.

۲) مدیریت شهری: یکی از مهمترین ارکان اجرای خط مشی‌های پگاه، شهرداری کلانشهرها هستند. بدلیل انفکاک ساختاری شهرداری‌ها از دولت، معمولاً

دولت، اراده و اختیاری از این بابت ندارد. این در حالیست که بخش عمده ای از اقدامات اجرایی در حوزه آلودگی هوا بر عهده شهرداری است و امکان نظارت دولتی نیز وجود ندارد. متأسفانه در قوانین بودجه سالانه نیز اعتبارات توسعه حمل و نقل عمومی مستقیماً به شهرداریها تخصیص می‌یابد که این خود باعث عدم امکان نظارت دولت بر عملکرد هزینه آنهاست».

از مهمترین ضروریات راهگشا در این بخش، اصلاح نگرش مدیریت شهری کلانشهرها جهت پرهیز از اقدامات ترافیکی متعارض با کاهش آلودگی هوا مانند احداث و توسعه بزرگراههای جدید، بزرگراههای دوطبقه، تونلها و تعریض معابر و بطور کلی توسعه معابر خودروبی است.

«شهرداری تهران و سایر کلانشهرها می‌بایست ملزم به تغییر نگرش ترافیکی (از نگرش منسوخ شده در دنیا مبنی بر اینکه توسعه معابر، راه حل مشکلات ترافیک است، به جدیدترین نگرش مبنی بر اینکه برای کاهش ترافیک، نه تنها معابر خودروبی نباید افزایش و توسعه یابد، بلکه باید آنها را کاهش داد) شوند».

«در همین راستا می‌بایست نظارت موثر بر شهرداری در جهت هزینه کرد منابع در توسعه حمل و نقل عمومی و ریلی بجای توسعه معابر خودروبی صورت گیرد. از جمله اهرم‌های ممکن در این زمینه عبارتند از

- استفاده از ظرفیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی
- استفاده از ظرفیت نظارتی سازمان بازرسی کل کشور
- تدوین پروتکل همکاری دوجانبه دولت و شهرداری با منوط نمودن کمکهای دولت به شهرداری به هماهنگی شهرداری با دولت در اجرای تصمیمات»

پیشنهاد‌های اجرایی

۶) بستر سازی لازم برای اتخاذ تصمیمات موثر: برخی تصمیمات و اقدامات ممکن است نیاز به ایجاد بسترهای لازم و زمینه مناسب برای موفقیت در اجرا داشته باشد. به عنوان مثال قبل از افزایش قیمت سوخت، می‌بایست با نوسازی ناوگان فرسوده، میزان اثرپذیری جامعه هدف (رانندگان) از این اقدام را کاهش و در نتیجه اجرا را تسهیل نمود.

محدودیت‌ها

از جمله مهمترین محدودیتها، عدم امکان تعمیم نتایج و آزمون مدل در فضای واقعی است. با توجه به اینکه ابعاد استخراج شده برای اجرای خط‌مشی‌های عمومی کشور در زمینه کاهش آلودگی هوا طراحی شده و دستگاههای اجرایی متعددی مسوولیت اجرا را بر عهده دارند و محدوده اجرا فراتر از یک سازمان دولتی می‌باشد، امکان آزمون نتایج این پژوهش در شرایط واقعی جامعه نبود.

همچنین تعداد افراد صاحب‌نظر در زمینه مورد پژوهش زیاد نیست چرا که مصاحبه شونده می‌بایست هم تسلط علمی یا تجربی در دو حوزه مختلف یعنی خط مشی گذاری عمومی و کنترل آلودگی هوا داشته باشد و از این تعداد محدود نیز، برخی افراد به دلیل مشغله کاری در مسوولیت‌های دولتی و برخی نیز بدلیل مشغله های تدریس و تحقیق، فرصت مصاحبه را نداشتند. ضمن اینکه مصاحبه به هر حال جهت گیریهای خاص خود را دارد و نمی‌توان ایرادات مصاحبه‌ها را بطور کامل رفع نمود.

در خصوص روش تحقیق انتخابی یعنی تحلیل مضمون نیز نا خودآگاه، نظرات و دیدگاههای محقق بطور غیر مستقیم در نتایج تاثیر می‌گذارد

شهرداریها خود را ملزم به پاسخگویی به دولت نمی‌دانند و لذا می‌بایست راهکاری پیش بینی شود تا در فرایند اجرای خط‌مشی‌های پکاه، امکان مدیریت بر شهرداریها و الزام آنها به انجام اقدامات مصوب دولت فراهم گردد. یکی از بهترین راهکارها، تعیین اختیار توزیع منابع مالی شهرداریها به دولت است که این امر می‌بایست در قالب لوایح بودجه سالانه از سوی دولت به مجلس پیشنهاد و سپس در مجلس مورد تصویب قرار گیرد.

۳) توجه به ریشه‌های علی آلودگی هوا در هنگام سیاستگذاری: با بررسیهای تخصصی و بر اساس گزارشهای شرکت کنترل کیفیت هوا، مشخص گردید که در حال حاضر مهمترین آلاینده‌های هوا که از استانداردها مصوب فراتر است، ذرات معلق و اکسیدهای نیتروژن است. لکن در خط‌مشی‌ها مشاهده می‌شود که تصمیمات عمدتاً بر کنترل آلاینده‌ها و نوسازی ناوگان سواری تمرکز دارد. لذا پیشنهاد نگارندگان این است که سیاستگذاران و تصمیم گیران در سطوح مختلف می‌بایست بر بهینه سازی و نوسازی ناوگان سنگین کشور متمرکز گردند.

۴) مشارکت مجریان و جامعه هدف تصمیمات در فرایند سیاستگذاری و تصمیم گیری

۵) در فرایندهای تصمیم گیری، این اصطلاح زیاد مطرح می‌شود که «پشت دربهای بسته نباید تصمیم گیری شود» این سخن بیشتر ناظر به این مطلب است که زمانی که در نتیجه سیاستگذاری و اتخاذ تصمیمات دولتی، گروههای زیادی متاثر می‌شوند، حتماً باید از نظرات آنها یا نمایندگان آنها در فرایند تصمیم گیری استفاده شود. به عنوان مثال در تصمیم گیری برای تعطیلی مدارس در روزهای آلوده، می‌بایست به دغدغه مادران شاغل نیز توجه نمود.

- Washington, DC: Futures Group, Health Policy Initiative, Task Order 1.
- Braun V. Clarke V. (2006), "Using thematic analysis in psychology", *Qualitative Research in Psychology*, Vol 3 , No 2 , Pp 77-101.
- Elmore, R., (1978) *Organisational Models of Social Program Implementation*. Public Policy, 26,2.
- Elmore, R.F., (1979-80) Backward mapping: implementation research and policy decisions. *Political Sciences Quarterly*, 94, 4,.
- Hood, C. (1986), *The Tools of Government*, Chatham: Chatam House.
- King, N., & Horrocks, C. (2010), *Interviews in qualitative research*, London: Sage.
- O'Toole, Laurence and Robert Montjoy. 1984. "Inter-organizational Policy Implementation: A Theoretical Perspective." *Public Administration Review* November/December.
- Ryan, G.W. and Bernard, H.R. (2000), *Data management and analysis*

یادداشت‌ها

- ¹ *Thematic Analysis*
- ² *Descriptive*
- ³ *Interpretive*
- ⁴ *Relational*
- ⁵ *Inclusive, Global*
- ⁶ *Organizing*
- ⁷ *Basic*
- ⁸ *Overarching*
- ⁹ *Integrative*
- ¹⁰ *Key*
- ¹¹ *Ryan & Bernard*
- ¹² *Complexity of joint action*

منابع و مأخذ

- الوانی، سید مهدی. شلویری، میثاق. (۱۳۹۵). اجرای خط‌مشی عمومی، دیدگاه‌های نظری و راهکارهای عملی: تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- حاجی پور، ابراهیم. (۱۳۹۴). طراحی مدل آسیب شناسی اجرای خط‌مشی عمومی در ایران. پایان نامه دکتری مدیریت گرایش سیاستگذاری بخش عمومی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه تربیت مدرس
- خنیفر، حسین. مسلمی، ناهید. (۱۳۹۶). اصول و مبانی روشهای پژوهش کیفی: انتشارات نگاه دانش
- شرکت کنترل کیفیت هوا به نشانی اینترنتی www.air.tehran.ir گزارش کیفیت هوای تهران ۱۳۹۴
- شکری، نرجس. (۱۳۸۵). ارائه الگوی پویا برای ساماندهی خط‌مشی‌های زیست محیطی در ایران- مورد کاوی: آلودگی هوا. رساله دکتری، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات.
- عابدی جعفری، حسن و همکاران. (۱۳۹۰). تحلیل مضمون و شبکه مضامین: روشی ساده و کارآمد برای تبیین الگوهای موجود در داده‌های کیفی؛ اندیشه مدیریت راهبردی، سال پنجم، شماره دوم، پاییز و زمستان ۱۳۹۰، شماره پیاپی ۱۰، ص ۱۹۸-۱۵۱
- فرهنگستان علوم پزشکی ایران. (۱۳۹۵). سند جامع حمایت طلبی کنترل آلودگی هوا و تبعات آن بر سلامت
- منوریان، عباس. (۱۳۹۴). اجرا و ارزیابی خط‌مشی عمومی: موسسه کتاب مهربان نشر.
- Anderson, J. E. (1975). *Public Policymaking*. NewYork: Praeger
- Anderson, E.J. (2011). *Public Policymaking: An Introduction*. Seventh Edition. Boston, MA: Wadsworth Publishing
- Attride-Stirling, J. (2001). "Thematic Networks: An Analytic Tool for Qualitative Research", *Qualitative Research*, Vol 1, No 3, Pp 385-405
- Bhuyan, A., A. Jorgensen, and S. Sharma (2010) "Taking the Pulse of Policy: The Policy Implementation Assessment Tool"