

## تأثیر کیفیت قوانین و مقررات ادراک شده بر اجرای موفقیت آمیز خط مشی تدارکات در بانک های دولتی ایران

عباس شفیعی<sup>۱</sup>، فرج اله رهنورد<sup>۲\*</sup>، علیرضا علی نژاد<sup>۳</sup>

<sup>۱</sup>دانشجوی دکتری، گروه مدیریت دولتی، واحد قزوین، دانشگاه آزاد اسلامی، قزوین، ایران  
<sup>۲</sup>دانشیار، گروه مدیریت دولتی، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی، تهران، ایران (عهده دار مکاتبات)

<sup>۳</sup>دانشیار، گروه مهندسی صنایع، واحد قزوین، دانشگاه آزاد اسلامی، قزوین، ایران  
تاریخ دریافت: تیر ۱۴۰۱، اصلاحیه: مرداد ۱۴۰۱، پذیرش: شهریور ۱۴۰۱

### چکیده

هدف این مقاله بررسی نقش کیفیت قوانین و مقررات بر اجرای موفقیت آمیز خط مشی تدارکات در بانک های دولتی با توجه به نقش تعدیلگر شرایط خاص بانک ها است. تحقیق از نظر هدف، کاربردی و از لحاظ گردآوری اطلاعات جزء پژوهش های کمی است. واحد تحلیل در این تحقیق فرد است. بنابراین، متغیرها به صورت ادراک شده مورد سنجش قرار گرفته اند. جامعه آماری را تمامی مدیران و کارشناسان ناظر بر تدارکات ۸ بانک دولتی که از خط مشی های تدارکات عمومی استفاده می کنند تشکیل دادند و پرسشنامه های پژوهش در بین ۱۵۱ نفر از ایشان پخش شد. برای انتخاب نمونه از نمونه گیری تصادفی خوشه ای استفاده شد. ابزار گردآوری داده ها، پرسشنامه محقق ساخته بر مبنای مقیاس ۵ گزینه ای بود. روایی پرسشنامه از نظر صوری و محتوایی از طریق خبرگان، روایی همگرا از طریق محاسبه میانگین واریانس استخراج شده (AVE) و روایی واگرا از طریق جذر AVE به تایید رسید. پایایی پرسشنامه از طریق آلفای کرونباخ برای کل پرسشنامه ۰/۸۶ به دست آمد. برای تحلیل داده ها از آزمون های آلفای کرونباخ (AVE)، کولموگوروف اسمیرنوف و تحلیل عاملی تاییدی و از نرم افزار Smartpls3 استفاده شده است. نتایج تحقیق نشان داد که کیفیت قوانین و مقررات بر اجرای موفق خط مشی تدارکات تأثیر مثبت و معناداری داشته و ویژگی های خاص بانک های دولتی، رابطه کیفیت قوانین و مقررات در اجرای خط مشی را تعدیل می کند.

**واژه های اصلی:** کیفیت قوانین و مقررات، اجرای موفق خط مشی تدارکات، شرایط خاص بانک.

### ۱- مقدمه

مطالعات اجرا از اوایل دهه ۱۹۷۰ پا به عرصه ظهور نهادند. این مطالعات، همراستا با تحقیقاتی آغاز شدند که اروین هارگرو (۱۹۷۵) در مطالعه فرایند خطمشی از " حلقه مفقوده " نام برد [۲۱]. تئوری های مختلفی در زمینه اجرا برای یافتن این حلقه مفقوده توسط محققان خطمشی دولتی ایجاد شد [۹]، ولی نتایج به دست آمده از خطمشی های اجرا شده نشان دهنده آن است که مدل ها و الگوهای ارائه شده چندان نتایج مطلوبی نداشته است [۷]. به دلیل تفاوت های سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، به کارگیری مدل های ارائه شده توسط نظریه پردازان مختلف در سایر شرایط کار چندان مناسب نیست؛ لذا برای اجرای موفق خطمشی های تدوین شده نیاز است که الگوهای متناسب با شرایط خاص آن خطمشی و حوزه اجرایی آن ارائه گردد [۸].

دولت برای ارائه خدمات عمومی به شهروندان یک کشور تأسیس شده است. خطمشی ها ابزار اصلی دولت ها برای هدایت اقدامات هستند و معمولاً در قوانین، مقررات، بیانیه های رسمی، سیاست ها یا دستورالعمل ها و نهادها بیان می شوند، سپس منجر به برنامه ها و ابتکارات ویژه ای می شوند که توسط سازمان های دولتی اجرا و یا برای حل چالش ها انجام می شوند [۳۱].

پیشگامان اجرا، پرسمن و ویلداویسکی، اجرا را بر اساس یک وابستگی به خطمشی، به عنوان اقدامات اداری پایین دستی آن تعریف می کنند. طبق نظر آنها، اجرای خطمشی به عنوان فرایند تعامل میان مجموعه ای از اهداف کلی و اقداماتی که هدایتگر آنها به موفقیت است، تعریف می شود [۳۲].

\*frahnavard@imps.ac.ir

و مقررات به عنوان متغیر مستقل در موفقیت اجرای خط مشی تدارکات عمومی بانک های دولتی (متغیر وابسته) پرداخته می شود. این مقاله با استفاده از نماگرهای کیفیت مقررات در شاخص حاکمیت خوب مورد سنجش قرار داده و نقش تعدیل کنندگی شرایط خاص بانک های دولتی در رابطه بین کیفیت قوانین و مقررات و اجرای موفق خط مشی تدارکات را بررسی کرده است. بر همین اساس ضمن کمک به تکمیل سوابق نظری در زمینه خط مشی تدارکات عمومی به ویژه جبران خلا مطالعات این خط مشی در بانک های دولتی، به خط مشی گذارن نیز کمک می کند تا در اصلاح و یا تدوین خط مشی ها نقش مداخله شرایط خاص بانکها را در تاثیر گذاری عوامل موثر بر موفقیت خط مشی ها در نظر بگیرند.

## ۲- ادبیات موضوع

در این بخش، ابتدا ادبیات خط مشی و اجرای موفق خط مشی مورد بررسی قرار می گیرد. پس از بررسی عوامل موثر بر اجرای خط مشی، به نقش متغیر قوانین و مقررات از منظر کیفیت پرداخته می شود سپس خط مشی تدارکات تبیین و به خط مشی های کشور ایران و شرایط بانک های دولتی اشاره خواهد شد.

### ۲-۱- خط مشی، فرایند خط مشی گذاری و اجرای موفق خط مشی

بارتولومو و چوکوماکا (۲۰۱۳)، خط مشی را مسیری برای اقدامات مشخص که هدایت، رهنمود و جهت گیری برای نیل به اهداف معین کلی و جزئی مدنظر دولت را فراهم می کند، تعریف می کنند. آنچه به طور کلی در مورد تعاریف خط مشی عمومی قابل توجه است، این است که انتظار می رود خط مشی های عمومی دارای ویژگی هدفمند و نحوه ارتباط آنها با مشکلات (اجتماعی) باشد [۲۱]. مجموعه ای از فعالیت های مرتبط و وابسته به هم که در یک چرخه (شناخت و تحلیل مسئله، تدوین دستور کار برای مسئله، شکل گیری و تدوین خط مشی، اجرای خط مشی، ارزشیابی خط مشی، تغییر/خاتمه خط مشی) به نحو مطلوب مفهوم سازی می شوند را فرایند خط مشی گذاری می گویند. بر طبق این مفهوم سازی، کسب نتایج مفید به عملکرد هریک از مراحل این چرخه بستگی دارد [۲۶].

شکاف اجرای خط مشی، فرایند دشوار حرکت از سیاست به عمل است [۱۶]. به منظور پیاده سازی خط مشی ها، سازمان ها باید فرآیند تبدیل قوانین و برنامه های جدید به عمل را اجرا کنند. اجرای خط مشی، به اعمالی گفته میشود که توسط افراد و گروه های اجتماعی برای دستیابی به اهداف مندرج در بیانیه خط مشی انجام می شود. اغلب بین تصویب قوانین و مقررات و به کارگیری آنها شکاف بزرگی قرار دارد. این شکاف از طریق خط مشی گذاران ممکن است بزرگتر و ژرفتر شود [۳].

تأثیر تدارکات عمومی در بسیاری از حوزه های مختلف خط مشی اصلی (دفاع، آموزش، انرژی، حمل و نقل، محیط زیست و مراقبت های بهداشتی، به عنوان تنها چند مورد) شناخته می شود. خط مشی های خرید عمومی تعیین کننده اصلی نتایج در هر یک از این حوزه ها است؛ بنابراین بنظر می رسد خط مشی تدارکات عمومی استحقاق این را دارد به قدری که به سایر حوزه های مدیریت دولتی نظیر بودجه، مدیریت مالی، مدیریت منابع انسانی، و مدیریت اطلاعات توجه می شود، مورد توجه قرار گیرد [۳۴].

در کشور ایران مطابق با بند (الف) ماده (۱) قانون برگزاری مناقصات (خط مشی اصلی تدارکات عمومی)، "این قانون به منظور تعیین روش و مراحل برگزاری مناقصات به تصویب می رسد و تنها در معاملاتی که با رعایت این قانون انجام می شود، کاربرد دارد." در حال حاضر با احتساب قانون برگزاری مناقصات، تعداد ۳۵ قانون، دستورالعمل و آئین نامه و بخشنامه به تبیین خط مشی های تدارکات پرداخته و یا بر خط مشی های تدارکات عمومی تأثیر گذار هستند. بانک های دولتی به موجب بند (ب) ماده (۱) همان قانون "موظفند در برگزاری مناقصه مقررات این قانون را رعایت کنند".

مساله مهم این است که با وجود خط مشی های مختلف تدارکات عمومی در کشور ایران، وجود برخی مشکلات در تدارکات عمومی بانکها، بررسی و تحقیق پیرامون موفقیت اجرای خط مشی های مربوط را ضروری می نماید. زیاده روی و خارج شدن از حد اعتدال در خریدها، تحمیل هزینه های فراوان به بانک، وجود فعالیت های غیر ضروری،

زمان بر بودن و هزینه بر بودن فرایندها و رویه های ارائه خدمات، دیر خرجی یا کم خرجی به دلیل کاغذ بازی های حاکم بر بانکها (ناکارآمدی و غیر اثربخش بودن فرایند خرید)؛ به نحوی که [۴]، در پژوهش خود بیان می کنند؛ و یا بی توجهی به بانک ها در زمان تدوین قانون برگزاری مناقصات به نحوی که جودکی [۲] بیان می کند و آنرا مانعی در انجام وظایف رقابتی بانک ها معرفی می نماید؛ و یا مشکلات در اموال بانکها به حدی که ماده (۱۶) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر (۱۳۹۴) کلیه بانکها و مؤسسات اعتباری را موظف به فروش اموال نموده است؛ برخی از مشکلات مرتبط با تدارکات عمومی بانکها است. در این ارتباط اهمیت بانکها در رونق تولید کشور و ضرورت فروش اموال مازاد آنها به حدی بوده که در بخشی از قانون رفع موانع رقابت پذیر، به این موضوع پرداخته می شود در صورتی که این اهمیت برای سایر دستگاه های دولتی در نظر گرفته نشده است.

بر همین اساس با توجه به اینکه بررسی خط مشی تدارکات عمومی در بانک های دولتی ایران فاقد سابقه نظری بوده و فقط شفیعی و همکاران (۱۳۹۹) در مطالعه خود به معرفی مدلی در این زمینه پرداخته اند، در این مقاله با استفاده از الگوی مذکور به بررسی کیفیت قوانین

نظریه پشتیبان	
ارتباطات و اطلاعات و هماهنگی نهادهای مجری	ون هورن و ون میتر (۱۹۷۵)، هاگ وود و گان (۱۹۸۴)، ادواردز (۱۹۸۰)، هی یونگ سوک (۱۹۸۸)، گوگین و همکاران (۱۹۹۰)، متلند (۱۹۹۵)، مکینده (۲۰۰۵)، برینارد (۲۰۰۵)، کالیستا (۱۹۹۵)، مکینده (۲۰۰۵)، برینارد (۲۰۰۵)
کثرت نهادهای اجرایی	کالیستا (۱۹۹۵)، مکینده (۲۰۰۵)، برینارد (۲۰۰۵)
رابطه علت و معلولی	مازمانیان و ساباتیه (۱۹۸۳)، معمارزاده و طاهر پور ۱۳۸۴-ون متر و ون هورن ۱۹۷۵
ویژگی ها/گرایش های مجریان	ون هورن و ون میتر (۱۹۷۵)، ریچارد و المور (۱۹۸۰)، هاگ وود و گان (۱۹۸۴)، مازمانیان و ساباتیه (۱۹۸۳)، ادواردز (۱۹۸۰)، هی یونگ سوک (۱۹۸۸)، کالیستا (۱۹۹۵)، هاوالت و رامش (۲۰۰۳)، مکینده (۲۰۰۵)، برینارد (۲۰۰۵)، واندرسمن (۲۰۰۸)، بریکلند (۲۰۱۶)
منابع	ون هورن و ون میتر (۱۹۷۵)، هاگ وود و گان (۱۹۸۴)، مازمانیان و ساباتیه (۱۹۸۳)، ادواردز (۱۹۸۰)، هی یونگ سوک (۱۹۸۸)، گوگین و همکاران (۱۹۹۰)، کالیستا (۱۹۹۵)، هاوالت و رامش (۲۰۰۳)، مکینده (۲۰۰۵)، بریکلند (۲۰۱۶)
ساختار سازمانی و وظایف مجری	ون هورن و ون میتر (۱۹۷۵)، مازمانیان و ساباتیه (۱۹۸۳)، ادواردز (۱۹۸۰)، هی یونگ سوک (۱۹۸۸)، گوگین و همکاران (۱۹۹۰)، کالیستا (۱۹۹۵)، هاوالت و رامش (۲۰۰۳)، مکینده (۲۰۰۵)، برینارد (۲۰۰۵)، واندرسمن (۲۰۰۸)، بریکلند (۲۰۱۶)
شرایط سیاسی، اقتصادی و اجتماعی	ون هورن و ون میتر (۱۹۷۵)، هاگ وود و گان (۱۹۸۴)، مازمانیان و ساباتیه (۱۹۸۳)، هی یونگ سوک (۱۹۸۸)، گوگین و همکاران (۱۹۹۰)، متلند (۱۹۹۵)، کالیستا (۱۹۹۵)، هاوالت و رامش (۲۰۰۳)، مکینده (۲۰۰۵)، برینارد (۲۰۰۵)، واندرسمن (۲۰۰۸)
مبانی تئوریک	پرسمن و ویلدااسکی (۱۹۸۴)، مازمانیان و ساباتیه (۱۹۸۳)، هاوالت و رامش (۲۰۰۳)
اهداف شفاف	ون هورن و ون میتر (۱۹۷۵)، ریچارد المور (۱۹۸۰)، مازمانیان و ساباتیه (۱۹۸۳)، هی یونگ سوک (۱۹۸۸)، کالیستا (۱۹۹۵)، هاوالت و رامش (۲۰۰۳)، مکینده (۲۰۰۵)، برینارد (۲۰۰۵)، تای (۲۰۰۹)
ماهیت و چگونگی تدوین خط مشی ها	پرسمن و ویلدااسکی (۱۹۸۴)، ون هورن و ون میتر (۱۹۷۵)، ریچارد و المور (۱۹۸۰)، مازمانیان و ساباتیه (۱۹۸۳)، هی یونگ سوک (۱۹۸۸)، گوگین و همکاران (۱۹۹۰)، متلند (۱۹۹۵)، کالیستا (۱۹۹۵)، هاوالت و رامش (۲۰۰۳)، مکینده (۲۰۰۵)، برینارد (۲۰۰۵)
رعایت خط مشی ها و سازگاری - انطباق	تای (۲۰۰۹)

اجرای مؤثر خط مشی، متضمن اجرای یک خط مشی در جهتی است که اهداف کلی و جزئی خط مشی تحقق یافته، کسب یا درک شود [۱۱]. بطور کلی، نیگل دو بعد موفقیت خط مشی را توصیف نموده است: بر حسب نیت؛ یک خط مشی چنانچه به اهدافش نایل شود، موفق است و بر حسب واقعیت؛ یک خط مشی، چنانچه منافعش، پس از کسر هزینه هایش حداکثر باشد، موفق است [۳۰]. ون میتر و ون هورن [۳۶] این فرضیه را مطرح ساخته‌اند که "اجرای خط‌مشی" زمانی موفق خواهد بود که تنها تغییر حاشیه‌ای برای اجرای خط‌مشی موردنیاز باشد و بین مجریان اجماع بالا در مورد هدف خط‌مشی وجود داشته باشد. به سخن دیگر، آنان این فرضیه را مطرح می‌کنند که "اجرای خط‌مشی بیشتر موفق خواهد بود اگر اجرای آن نیازمند تغییرات جزئی باشد و سطح اجماع در مورد هدف خط‌مشی بالا باشد." یکی از دستاوردهای پژوهش اجرا، معرفی عواملی است که می‌تواند باعث موفقیت یا شکست اجرای خط‌مشی شوند [۱].

#### ۲-۲- عوامل مؤثر بر اجرای موفق خط مشی

اجرای موفقیت آمیز خط مشی به عوامل متعددی بستگی دارد. مدل های مختلفی از سوی اندیشمندان حوزه اجرای خط مشی در تبیین اجرای موفقیت آمیز خط مشی طرحی شده است که نتایج کلی آنها در جدول (۱) منعکس شده است.

جدول (۱): عوامل مؤثر بر اجرای موفق خط مشی<sup>۱</sup>

نظریه پشتیبان	
مشکلات فنی اجرا	مازمانیان و ساباتیه (۱۹۸۳)، هاوالت و رامش (۲۰۰۳)، برینارد (۲۰۰۵)
گروههای ذی نفع	مازمانیان و ساباتیه (۱۹۸۳)، کالیستا (۱۹۹۵)، مکینده (۲۰۰۵)، هیل (۲۰۰۷ و ۲۰۱۰)
حمایت سیاسی و اجرایی در سطح کلان	پرسمن و ویلدااسکی (۱۹۸۴)، هاگ وود و گان (۱۹۸۴)، هی یونگ سوک (۱۹۸۸)، مکینده (۲۰۰۵)، برینارد (۲۰۰۵)، هیل (۲۰۰۷ و ۲۰۱۰)
قوانین و مقررات بالادستی	مازمانیان و ساباتیه (۱۹۸۳)، هاوالت و رامش (۲۰۰۳)، مکینده (۲۰۰۵)، بریکلند (۲۰۱۶)
فرآیند اجرا	ادواردز (۱۹۸۰)، مکینده (۲۰۰۵)، برینارد (۲۰۰۵)

<sup>۱</sup>مراجعه داخل جدول : پرسمن و ویلدااسکی (۱۹۸۴) [۳۳]، ون هورن و ون میتر (۱۹۷۵) [۳۶]، ریچارد و المور (۱۹۸۰) [۱۸]، هاگ وود و گان (۱۹۸۴) [۲۲]، مازمانیان و ساباتیه (۱۹۸۳) [۲۹]، ادواردز (۱۹۸۰) [۱۷]، هی یونگ سوک (۱۹۸۸) [۲۴]، متلند (۱۹۹۵) [۲۸]، کالیستا (۱۹۹۵) [۱۴]، هاوالت و رامش (۲۰۰۳) [۲۳]، مکینده (۲۰۰۵) [۲۷]، برینارد (۲۰۰۵) [۱۳]، واندرسمن (۲۰۰۸) [۳۸]، بریکلند (۲۰۱۶) [۱۲]،

نظریه پشتیبان	
رقابت و انصاف - عدم تبعیض در تدارکات	پاتروکو، لوتیجینی و رونچی (۲۰۱۷)، مرکز پژوهش های مجلس (۱۳۸۲)
زمان تدارکات	تای (۲۰۰۹)،
شفافیت تدارکات	تای (۲۰۰۹)، مرکز پژوهش های مجلس (۱۳۸۲)

این مطالعات نشان می دهند که باید بین اجرای خط مشی و قوانینی که آن را مجاز می کند، ارتباط وجود داشته باشد [۲۱]. به همین دلیل است که قوانین و مقررات در بیشتر پژوهش ها یکی از عوامل اثر گذار بر اجرای خط مشی ها است.

### ۲-۳- قوانین و مقررات به عنوان یکی از عوامل اثر گذار

بروکز معتقد است که اجرای خطمشی، شامل فعالیتهایی همچون بکارگیری، تفسیر و اجرای قوانین و ارایه خدمات به مردم میباشد. از نظر بروکز، اجرای خطمشی موضوع بسیار پیچیده‌ای میباشد که نیازمند تکنیک ها و آیین نامه های مناسب میباشد. بنابراین، اجرای خط مشی به عنوان انجام فعالیت هایی توسط مجریان برای نیل به مجموعه ای از اهداف کلی و جزئی خط مشی میباشد [۱۵]. هیل و هیوب [۲۱] به موضوع حاکمیت قانون در اجرا می پردازند بطوری که مسائل مربوط به حاکمیت قانون برای مطالعه اجرا مهم هستند، "معنای اصلی آن این است که همه چیز باید طبق قانون انجام شود." برای اهداف این بحث، آن چیزی است که وید [۳۷] آن را معنای اولیه می نامد، مهم است. این نشان می دهد که باید بین اجرای سیاست و قوانینی که آن را مجاز می کند، ارتباط وجود داشته باشد. این یکی از پایه‌های نگرانی‌های رویکرد از بالا به پایین برای پیاده‌سازی را فراهم می کند. با نگاهی به کاربرد قوانین در سازمان های نظارتی، بین تأکید بر پایبندی به قوانین و تأکید بر تحقق اهداف سازمانی تمایز قائل می شوند.

در این پژوهش قوانین و مقررات بر مبنای شاخص های کیفیت تبیین شده در گزارشهای حاکمیت خوب بررسی می شوند. بر اساس تعریف کافمن [۲۵]، حاکمیت خوب بر مبنای شش بعد (پاسخگویی خارجی و شنیدن ندای ذینفعان، ثبات سیاسی و عدم خشونت؛ اثربخشی دولت؛ کیفیت قوانین، حاکمیت قانون؛ کنترل فساد، قابل سنجش است. منظور از کیفیت قوانین و مقررات، قابلیت دولت در تدوین و اجرای سیاستها و مقرراتی است که سبب گسترش حضور و فعالیتهای بخش خصوصی می شود. باتوجه به تعدد قوانین و مقررات در خطمشی‌های تدارکات، کیفیت آنها می تواند عامل تثبیت کننده یا برعکس عامل بازدارنده‌ای باشد که بر اساس مدل پژوهش روی اجرای موفق خطمشی تدارکات عمومی بانک‌های دولتی تأثیر بگذارد.

### ۲-۴- تدارکات عمومی و خط مشی های آن

در هر کشوری همیشه کالاها و خدماتی وجود دارد که شهروندان از دولت خود انتظار دارند. این کالاها و خدمات شامل امنیت ملی یا دفاعی، تأمین پزشکی و بهداشت، حمایت از حقوق و دارایی آنها، بهداشت و تأمین آب، تأمین برق، آموزش و خدمات حمل و نقل است. در صورت وجود سیستم‌های "تدارکات عمومی" مؤثر، چنین خدماتی قابل ارائه است. مدیریت ضعیف تدارکات عمومی تأثیرات جدی بر عملکرد بخش دولتی دارد. به عنوان مثال، سیستم‌های ضعیف ممکن است منجر به تأخیر در اجرای برنامه‌های دولت شوند و این می تواند اثرات منفی بر جامعه بگذارد. به همین منظور دولت‌ها اهتمام لازم به "تدوین" و "اجرای" قوانین و مقررات و "خطمشی‌های" تدارکات عمومی بخرج داده‌اند. بحث در مورد سهم تدارکات عمومی در کارکرد بخش عمومی باید در چارچوب اهداف تدارکات عمومی انجام شود [۳۵].

پیش از تصویب و ابلاغ قانون برگزاری مناقصات (به عنوان قانون مستقل و مرجع برای تدارکات بخش عمومی)، چگونگی انجام مناقصات دولتی در قوانین و دستورالعمل‌های متعددی تعیین و یا اشاره گردیده بود، بعد از تصویب قانون یاد شده نیز، قانون رسیدگی به شکایات مناقصات و آیین‌نامه‌های مختلفی در ارتباط با مواد مختلف قانون مناقصات مصوب گردیده که مجموعه قوانین و مقررات قبلی قابل استفاده و قوانین و مقررات جدید در جدول (۲) احصا گردیده است:

جدول (۲): قوانین و آیین‌نامه‌ها (خطمشی‌های) تدارکات عمومی

ردیف	شرح	تاریخ	مرجع تصویب
۱	آیین‌نامه معاملات دولتی	۱۳۴۹/۱۲/۲۷	مجلس
۲	قانون محاسبات عمومی کشور	۱۳۶۶/۰۶/۰۱	مجلس
۳	آیین‌نامه پیش‌پرداخت و علی‌الحساب موضوع ماده ۶۱ قانون محاسبات عمومی کشور	۱۳۸۰/۱۱/۱۶	هیئت وزیران
۴	قانون نحوه نظارت محل شورای اسلامی بر انعقاد قرارداد در دستگاه‌های اجرایی	۱۳۸۱/۰۷/۲۹	مجلس
۵	قانون برگزاری مناقصات	۱۳۸۳/۱۱/۱۷	مجلس
۶	آیین‌نامه اجرائی بند "ج" ماده ۱۲ قانون برگزاری مناقصات (ارزیابی کیفی مناقصه گران)	۱۳۸۵/۰۷/۱۶	هیئت وزیران
۷	آیین‌نامه اجرائی بند "الف" ماده ۲۶ قانون برگزاری مناقصات (مناقصه محدود)	۱۳۸۵/۰۷/۱۶	هیئت وزیران
۸	آیین‌نامه اجرائی بند "د" ماده ۲۳ قانون برگزاری مناقصات (نظام مستندسازی و اطلاع‌رسانی مناقصات)	۱۳۸۵/۰۹/۰۵	هیئت وزیران
۹	آیین‌نامه اجرائی نظام ملی	۱۳۸۶/۰۲/۱۱	هیئت وزیران

ردیف	شرح	تاریخ	مرجع تصویب
۲۵	بخشنامه ثبت اطلاعات قراردادها در پایگاه اطلاعات قراردادهای کشور	۱۳۹۵/۰۴/۰۱	سازمان برنامه‌بودجه
۲۶	آیین‌نامه اجرایی نحوه تحقیق و بازرسی، رسیدگی به شکایات و اجرای آرای شورای رقابت	۱۳۹۵/۰۶/۲۱	هیئت وزیران
۲۷	نصاب معاملات موضوع (ماده ۳) قانون برگزاری مناقصات	۱۳۹۸/۰۲/۲۸	هیئت وزیران

از سال ۱۳۸۹ و در راستای سیاست‌های پیاده‌سازی دولت الکترونیک<sup>۱</sup>، سامانه تدارکات الکترونیک دولت راه اندازی شد که تعداد ۸ مورد قوانین، دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌ها و در مجموع خط‌مشی‌های سامانه تدارکات الکترونیک (ستاد) کشور ایران محسوب می‌شوند.

#### ۲-۵- بانک‌ها دولتی

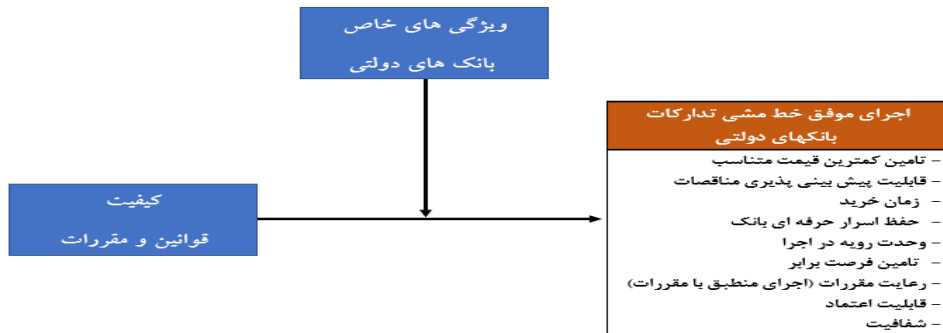
صنعت بانکداری یکی از مهم‌ترین بخش‌های هر اقتصادی محسوب می‌شود؛ زیرا بانک‌ها به‌عنوان واسطه منابع پولی در کنار بورس و بیمه از ارکان اصلی بازارهای مالی شمرده می‌شوند. بانکداری در اقتصاد ایران از اهمیت بیشتری برخوردار است؛ زیرا به دلیل توسعه نیافتن بازار سرمایه در حد لازم، در عمل این بانک‌ها هستند که عهده‌دار تأمین مالی بلندمدت نیز هستند [۴]. بانک‌های دولتی به موجب قانون تاسیس و در اجرای وظایف خود علاوه بر تبعیت از خط‌مشی‌های عمومی خط‌مشی‌های نظارتی بانک مرکزی را باید مد نظر قرار بدهند. هیل و هیوب [۲۱] معتقدند که در مطالعه اجرا باید خصوصیات کلی و موقعیت سازمان‌ها مجری را مورد توجه قرارداد. ویژگی‌های دستگاه‌های اجرایی بر اساس مدل ون متر و ون هورن [۳۶] شامل ویژگی‌هایی چون نظارت سازمانی و ویژگی‌های درون‌سازمانی ارتباطات رسمی و غیررسمی دستگاه اجرایی به خط‌مشی‌گذاران و محیط سیاسی، محیط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی است [۵]. بر اساس اطلاعات مندرج در سایت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان ناظر صنعت بانکداری در کشور، بانک‌های دولتی مجاز در پایان سال ۱۴۰۰، ۸ بانک دولتی: ملی ایران، مسکن، کشاورزی، صنعت و معدن، سپه، توسعه صادرات، توسعه تعاون، پست‌بانک؛ در کشور ایران فعال هستند.

ردیف	شرح	تاریخ	مرجع تصویب
	طبقه‌بندی و خدمات شناسه کالا و خدمات		
۱۰	بخشنامه راهنمای مناقصه	۱۳۸۶/۰۵/۲۶	معاون رئیس‌جمهور
۱۱	آیین‌نامه نظام اطلاع‌رسانی قراردادها	۱۳۸۷/۰۴/۱۱	هیئت وزیران
۱۲	دستورالعمل اجرایی صدور ضمانت‌نامه شرکت‌های ایرانی برنده در مناقصه‌های بین‌المللی	۱۳۸۷/۰۹/۰۲	شورای اقتصاد
۱۳	بخشنامه اجرایی بند "و" ماده ۲۸ قانون برگزاری مناقصات (ترک تشریفات مناقصه)	۱۳۸۷/۰۹/۲۳	معاون برنامه‌ریزی و راهبردی ریاست‌جمهوری
۱۴	بخشنامه نحوه ارجاع پروژه‌های فناوری اطلاعات	۱۳۸۷/۱۱/۰۷	معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور
۱۵	دستورالعمل تهیه فهرست بلند مناقصه‌گران برای موضوعات با مبالغ بالاتر از حدنصاب پایه یک	۱۳۸۸/۰۶/۰۱	معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور
۱۶	آیین‌نامه اجرایی بند "ه" ماده ۲۹ قانون برگزاری مناقصات (خرید خدمات مشاوره)	۱۳۸۸/۱۰/۰۱	هیئت وزیران
۱۷	قانون اساسنامه هیئت رسیدگی به شکایات قانون‌برگزاری مناقصات	۱۳۸۸/۱۲/۲۶	مجلس
۱۸	آیین‌نامه اجرائی قانون اساسنامه هیئت رسیدگی به شکایات مناقصات	۱۳۸۹/۱۲/۲۴	هیئت وزیران
۱۹	تصویب‌نامه تعرفه رسیدگی به شکایات مناقصات	۱۳۹۰/۱۰/۱۹	هیئت وزیران
۲۰	قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور	۱۳۹۱/۰۵/۱۶	مجلس
۲۱	دستورالعمل رسیدگی به شکایات قانون‌برگزاری مناقصات	۱۳۹۱/۰۸/۲۴	معاون برنامه‌ریزی و راهبردی ریاست‌جمهوری
۲۲	آیین‌نامه اجرایی پایگاه اطلاعات قراردادهای کشور	۱۳۹۲/۰۴/۰۹	هیئت وزیران
۲۳	دستورالعمل تعیین دامنه قیمت‌های متناسب پیشنهادی در مناقصات یک مرحله‌ای و دومرحله‌ای	۱۳۹۴/۰۷/۱۳	سازمان برنامه‌بودجه
۲۴	آیین‌نامه تضمین معاملات دولتی	۱۳۹۴/۰۹/۲۲	هیئت وزیران

<sup>1</sup> E- procurement

و مقررات به حساب آورد. در ضمن، مطابق نظریه زمینه ای شرایط خاص بانکداری دولتی می-تواند چنین رابطه ای را تعدیل کند. از این رو، مدل مفهومی پژوهش به شرح نمودار زیر قابل تبیین است.

همانطور که ملاحظه شد با توجه به جدول ۱ یکی از عوامل کلیدی تأثیرگذار در اجرای موفقیت آمیز خط مشی را می-توان کیفیت قوانین



شکل (۱): مدل مفهومی پژوهش [۶]

smartpls3 مورد تحلیل قرار گرفت و از نمونه‌گیری تصادفی خوشه ای استفاده شد. ابزار گردآوری داده‌ها، پرسشنامه محقق ساخته بر مبنای مقیاس ۵ گزینه‌ای بود. لازم به توضیح است که واحد تحلیل در این تحقیق فرد است. بنابراین، متغیرهای پژوهش از نوع ادراک شده هستند.

با توجه به مدل مفهومی پژوهش فرضیه های زیر عنوان می شود: فرضیه ۱: کیفیت قوانین و مقررات تدارکات تأثیر معناداری بر اجرای موفق خط مشی تدارکات دارد. فرضیه ۲: ویژگی‌های خاص بانک‌های دولتی، رابطه بین کیفیت قوانین و مقررات و اجرای موفقیت آمیز خط مشی را تعدیل می کند.

مدل اجرای موفق خط مشی تدارکات عمومی بانک های دولتی توسط ۴۱ گویه و کیفیت قوانین و مقررات تدارکات توسط ۱۳ گویه و ویژگی های خاص بانک های دولتی توسط ۷ گویه اندازه گیری می شود. برای بررسی این آزمون، از تحلیل عامل تأییدی، استفاده می شود. در مدل اندازه گیری، هماهنگی درونی مدل یا میزان پایایی، با محاسبه پایایی مرکب (CR) سنجیده می شود. ضرایب پایایی در جدول (۳) نشان داده شده است. در مدل، همه ساختارهای مدل دارای پایایی مرکب بالایی هستند و از شاخص معیار ۰,۶ بزرگتر هستند. پایایی مرکب، نشان دهنده پایایی درونی بالای داده های پژوهش است. همچنین، مقدار آلفای کرونباخ بالاتر از ۰,۷ نشان گر پایایی قابل قبول است.

### ۳- روش شناسی پژوهش

با توجه به اینکه تحقیق حاضر به بررسی نقش کیفیت قوانین و مقررات بر اجرای موفقیت آمیز خط مشی تدارکات در بانک های دولتی با توجه به نقش تعدیلگر شرایط خاص بانک ها می پردازد، روش پژوهش بر حسب هدف، کاربردی؛ بر حسب نوع داده کمی؛ بر حسب روش گردآوری داده ها و یا ماهیت و روش پژوهش، توصیفی-همبستگی است. جامعه آماری پژوهش حاضر را مدیران و کارشناسان ناظر بر تدارکات ۸ بانک دولتی (توسعه صادرات، صنعت و معدن، توسعه تعاون، پست بانک، مسکن، کشاورزی، ملی و سپه) که از خط مشی های تدارکات عمومی کشور استفاده می کنند تشکیل دادند که از بین آنها ۱۵۱ نفر به عنوان نمونه انتخاب و پرسشنامه های پژوهش در بین شرکت کننده ها پخش شد. اطلاعات بدست آمده، جمع آوری و با استفاده از نرم افزار

جدول (۳): مقادیر AVE و میزان شاخص های پایایی برای مدل

مؤلفه	AVE (>۰.۵)	CR (>۰.۶)	R2	آلفای کرونباخ (>۰.۷)	شاخص اشتراک	افزونگی
تامین کمترین قیمت متناسب	۰,۶۶	۰,۸۸	۰,۴۹	۰,۸۳	۰,۶۶	۰,۳۲
قابلیت پیش بینی پذیری مناقصات	۰,۶۲	۰,۸۹	۰,۵۳	۰,۸۴	۰,۶۲	۰,۳۲
زمان خرید	۰,۵۷	۰,۸۴	۰,۴۱	۰,۷۵	۰,۵۷	۰,۲۲
حفظ اسرار حرفه ای بانک	۰,۸۵	۰,۹۴	۰,۶۱	۰,۹۱	۰,۸۵	۰,۵۲
وحدت رویه در اجرا	۰,۷۰	۰,۸۸	۰,۵۴	۰,۷۹	۰,۷۰	۰,۳۸
تامین فرصت برابر	۰,۷۲	۰,۹۳	۰,۷۱	۰,۹۰	۰,۷۲	۰,۵۱

مؤلفه	AVE (>۰.۵)	CR (>۰.۶)	R2	آلفای کرونباخ (>۰.۷)	شاخص اشتراک	افزونگی
رعایت مقررات	۰,۷۴	۰,۹۴	۰,۷۹	۰,۹۳	۰,۷۴	۰,۵۸
قابلیت اعتماد	۰,۷۹	۰,۹۵	۰,۷۵	۰,۹۳	۰,۷۹	۰,۵۹
شفافیت	۰,۷۱	۰,۹۴	۰,۷۸	۰,۹۲	۰,۷۱	۰,۵۵
کیفیت قوانین و مقررات تدارکات	۰,۶۴۰	۰,۹۵۸		۰,۹۵۳	۰,۶۴۰	
ویژگی‌های خاص بانک‌ها	۰,۷۰۰	۰,۹۴۲		۰,۹۲۸	۰,۷۰۰	

جمعیت شناختی پاسخ دهندگان پرسشنامه ها													
سن (سال)	تعداد	درصد	تجربه (سال)	تعداد	درصد	شغل	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تحصیلات	تعداد	درصد
۲۵-۲۰	۰	۰	۵-۱	۱	۱	مدیر ارشد	۱	۱	۲	۳	دیپلم و پائین تر	۰	۰
۳۰-۲۶	۲	۱	۱۰-۶	۳	۴	مدیر میانی	۳	۳	۳۴	۵۱	فوق دیپلم	۳	۵
۳۵-۳۱	۷	۵	۱۵-۱۱	۱۲	۱۸	مدیر پایه	۱۲	۱۲	۳۰	۴۵	لیسانس	۴۰	۶۰
۴۰-۳۶	۲۹	۱۹	۲۰-۱۶	۲۳	۳۴	کارشناس مسئول	۲۳	۲۳	۱۳	۲۰	فوق لیسانس	۵۰	۷۵
۴۵-۴۱	۴۴	۲۹	۲۵-۲۱	۲۴	۳۶	کارشناس ارشد	۲۴	۲۴	۷	۱۰	دکتری	۷	۱۱
۵۰-۴۶	۳۵	۲۳	۳۰-۲۶	۳۳	۵۰	کارشناس	۳۳	۳۳	۱۵	۲۲	جمع	۱۵۱	۱۰۰
۵۵-۵۱	۳۱	۲۱	۳۵-۳۱	۵	۸	جمع	۵	۵	۱۰۰	۱۵۱	جمع	۱۰۰	۱۵۱
۶۰-۵۶	۳	۲	جمع	۱۰۰	۱۵۱	جمع	۱۰۰	۱۰۰					
بیش از ۶۰	۰	۰											
جمع	۱۵۱	۱۰۰											

شکل (۲): مدل اصلی پژوهش در حالت ضرایب استاندارد

#### ۴- یافته‌های پژوهش

در این بخش و در جدول (۴) به توصیف اطلاعات جمعیت شناختی پاسخ دهندگان به پرسشنامه‌ها پرداخته می‌شود: برای بررسی مدل اصلی، از تحلیل عامل تأییدی، استفاده می‌شود. در مدل اندازه‌گیری، هماهنگی درونی مدل یا میزان پایایی، با محاسبه پایایی مرکب (CR) سنجیده می‌شود. ضرایب پایایی در جدول (۵) نشان داده شده است. در مدل، همه ساختارهای مدل دارای پایایی مرکب بالایی هستند و از شاخص معیار ۰,۶ بزرگتر هستند. پایایی مرکب، نشان‌دهنده پایایی درونی بالای داده‌های پژوهش است. همچنین، مقدار آلفای کرونباخ بالاتر از ۰,۷ نشان‌گر پایایی قابل قبول است.

بر اساس داده‌های بدست آمده پایایی ابعاد مورد تأیید است زیرا آلفای کرونباخ و ضریب پایایی ترکیبی بالای ۰,۷ است و همچنین  $AVE > 0.5$  است. روایی همگرا مورد تأیید است، زیرا  $CR > 0.7$ ؛  $AVE > 0.5$ ؛  $CR > AVE$  و همین‌طور روایی واگرا نیز مورد تأیید است زیرا  $MSV < AVE$  و  $ASV < AVE$ . ۴



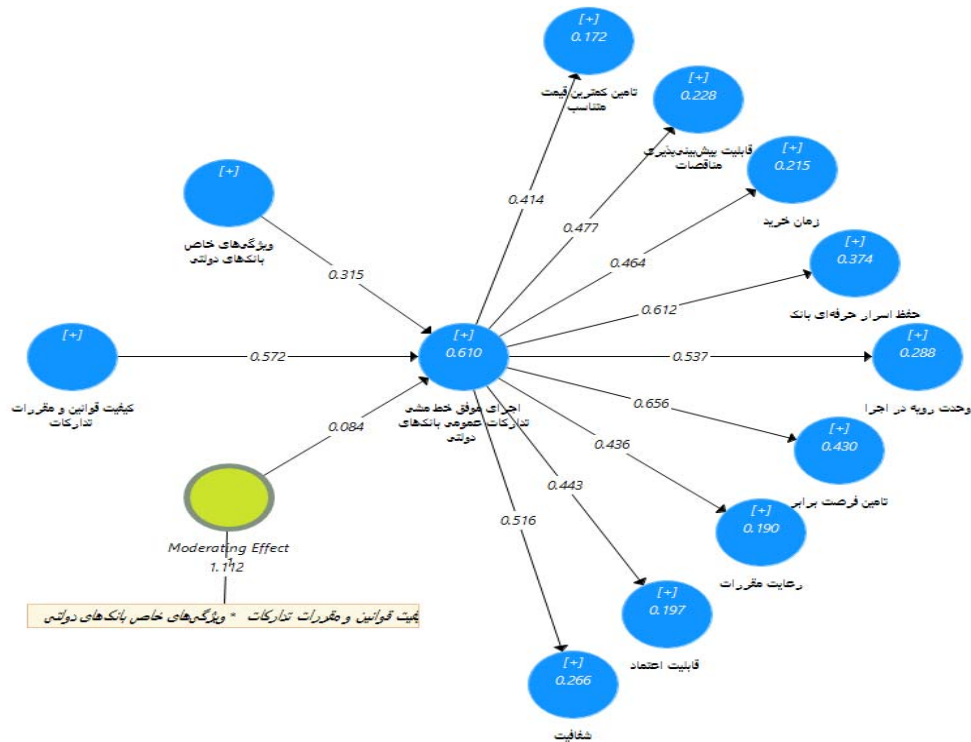


جدول (۵): مقادیر AVE و میزان شاخص‌های پایایی برای مدل پژوهش

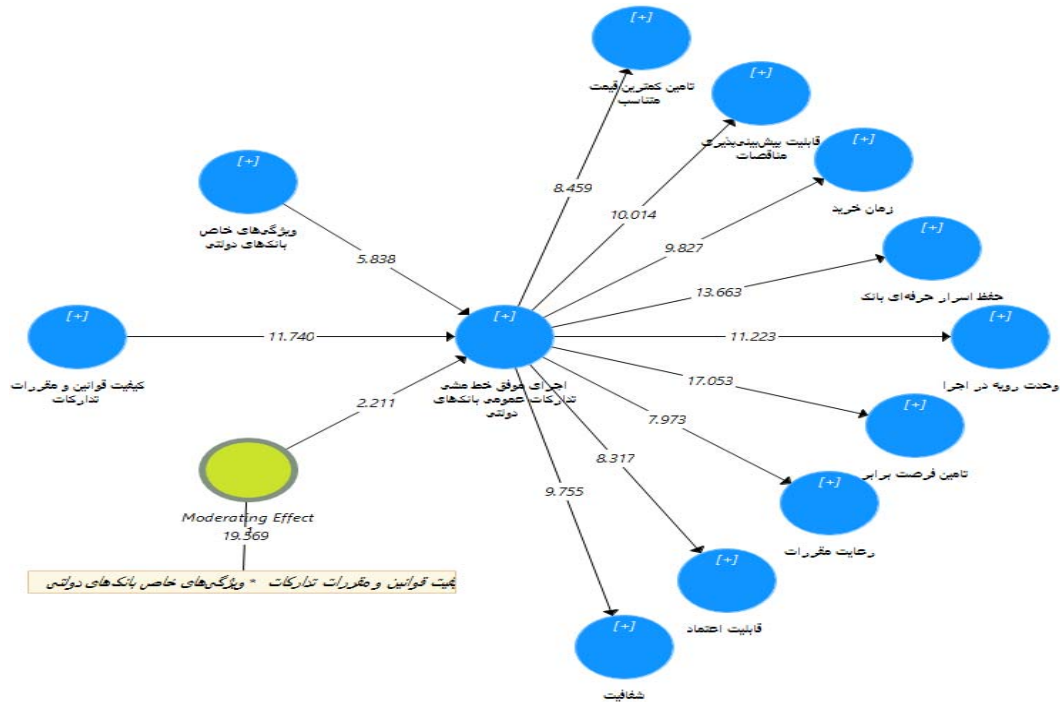
سازه	AVE (>۰,۵)	CR (>۰,۶)	R <sup>2</sup>	آلفای کرونباخ (>۰,۷)	شاخص اشتراک	افزونگی
کیفیت قوانین و مقررات تدارکات	۰,۶۳۹	۰,۹۵۸		۰,۹۵۳	۰,۶۳۹	
رقابت با سایر بانکهای دولتی و خصوصی * کیفیت قوانین و مقررات تدارکات	۰,۷۹۷	۰,۹۹۷		۰,۹۹۷	۰,۷۹۷	
اجرای موفق خط مشی تدارکات عمومی بانک‌های دولتی	۰,۵۶۵	۰,۹۷۲	۰,۷۵۵	۰,۹۷۰	۰,۴۶۵	۰,۲۸۱

اعداد نوشته شده بر روی خط در واقع ضرایب بتا حاصل از معادله رگرسیون میان دوتای آنها که همان ضریب مسیر است. با توجه به قدر مطلق ضرایب مسیر، تاثیرگذاری هر یک از متغیرها بر روی متغیر دیگر با فلش و عدد بالای آن نشان داده شده است. متغیرهای تعدیل گر با رنگ متمایز و علامت \* نشان داده شده است.

با استفاده از مدل درونی می‌توان به بررسی مدل پرداخت. با مقایسه مقدار t محاسبه شده برای ضریب هر مسیر، می‌توان به تأیید یا رد مدل پرداخت. بدین سان، اگر مقدار قدر مطلق آماره t بزرگتر از ۱,۹۶ گردد، در سطح اطمینان ۹۵٪ و در صورتی که مقدار آماره t بیشتر از ۲,۵۸ گردد، ضریب مسیر در سطح اطمینان ۹۹٪ معنادار است. نتایج آزمون مدل اصلی پژوهش در حالت معناداری ضرایب در شکل (۲) نشان داده شده است.



شکل (۲): مدل اصلی پژوهش در حالت ضرایب استاندارد



شکل (۳): مدل اصلی پژوهش در حالت معناداری ضرایب

موفق خط مشی تدارکات عمومی بانکهای دولتی تأثیر گذار بوده است (عدد معناداری ۵,۸۳۸). در ادامه نیز نتایج بررسی نقش تعدیلگر ویژگی های خاص بانک های دولتی در ارتباط بین کیفیت قوانین و مقررات و اجرای موفق خط مشی تدارکات عمومی بانکهای دولتی سطح معنی داری ۰,۰۸۴ و عدد معناداری ۲,۲۱۱ محاسبه گردید. که نشان می دهد ویژگیهای خاص بانک های دولتی نقش تعدیلگر در ارتباط بین متغیرهای تحقیق دارد

بر طبق نتایج به دست آمده از آزمون t، مسیرها در سطح اطمینان ۰.۹۹ معنادار و تأیید شده اند و در اندازه گیری سازه های خود سهیم معناداری را ایفا کرده اند. کلیه ی مقادیر پارمترهای مربوط به مدل به همراه ضرایب مسیر نشان داده شده است که در جدول (۶) آورده شده است. جهت بررسی نقش تعدیلگر، ابتدا تأثیر متغیر تعدیلگر را بر متغیر وابسته می سنجدند؛ نقش متغیر مستقل را بر وابسته می سنجدند. همانطور که نتایج تحلیل نشان داد ویژگی های خاص بانک های دولتی بر اجرای

جدول (۶): ضرایب مسیر و معناداری مدل اصلی پژوهش

وضعیت	ضریب معناداری	ضریب استاندارد	مسیر	
			←	
قابل قبول	۱۱,۷۴۰	۰,۵۷۲	اجرای موفق خط مشی تدارکات عمومی بانکهای دولتی	کیفیت قوانین و مقررات تدارکات
قابل قبول	۲,۲۱۱	۰,۰۸۴	ویژگی های خاص بانک های دولتی * کیفیت قوانین و مقررات تدارکات	
قابل قبول	۵,۸۳۸	۰,۳۱۵	اجرای موفق خط مشی تدارکات عمومی بانکهای دولتی	ویژگی های خاص بانک های دولتی

شاخص های آن در اثربخشی خط مشی های تدارکات عمومی بسیار مهم است به طوری که در خط مشی های تدارکات: تبصره های گریز از قانون وجود نداشته باشد؛ خط مشی های تدارکات، برای رشد کسب و کار مؤثر باشند؛ قوانین و مقررات تدارکات از نظر تعداد و محتوا، مختصر و مفید باشند؛ خط مشی ها و مقررات تدارکات،

بنابراین، با توجه به شکل های (۲) و (۳) چنین استنباط می شود که فرضیه های پژوهش پذیرفته می شود. بنابراین با توجه به اینکه بر اساس مدل پژوهش ناسازگاری و کیفیت قوانین و مقررات در ساختارهای بانکی و بر اجرای ناموفق استراتژی ها از جمله خط مشی های تدارکات تأثیر می گذارد توجه به ویژگی ها و

مقررات تنظیم شود، ترتیب مراحل تدارکات بر اساس ترتیب مراحل قانونی انجام پذیرد، تصمیمات خرید بر اساس رویه های قانونی موجود اتخاذ شود، ارزیابی های قیمت و کیفیت بر اساس رویه های قانونی انجام پذیرد، رسیدگی به ابهامات و اعتراض ها بر اساس شیوه های قانونی انجام شود، محتوای اسناد مناقصه برای همه واجدین شرایط یکسان باشد، فرایند قابل اعتماد تدارکات (روابط معاملاتی مبتنی بر اشتراک اطلاعات شفاف و ایجاد اعتماد باشد، در قراردادهای مسئولیت ها طرفین به صورت شفاف و بدون بهره برداری فرصت طلبانه، مشخص باشد، امور تدارکات با خودداری از تعارض منافع و دخالت های شخصی، انجام شود، فرایندهای تدارکات مبتنی بر مقررات و ایجاد اطمینان نزد طرفین انجام شود، رسیدگی به ابهامات و اعتراض ها مطابق شیوه های از قبل تعیین شده و اعتماد متقابل، انجام شود) و شفافیت (مقتضایان به مستندات مناقصه دسترسی داشته باشند، مقتضایان به دستورالعمل نحوه ارزیابی پیشنهادها دسترسی داشته باشند، تصمیم گیری ها، شفاف و قابل نظارت باشند، فرایند تدارکات بر مبنای اطلاع رسانی و فراهم کردن شرایط مشارکت همه واجدین شرایط صورت پذیرد، ذی نفعان به مقررات مرتبط با مناقصات دسترسی داشته باشند، چگونگی رسیدگی به اعتراضات و ابهامات به موقع اطلاع رسانی شود)، خصایص فوق از جمله ویژگی هایی هستند که در صورت حصول آنها بانک ها می توانند اجرای خط مشی تدارکات را موفق تلقی نمایند. اما برخی ویژگی ها ناشی از شرایط متفاوت بانک ها نسبت به سایر بخش های عمومی است به نحوی که اجرای خط مشی تدارکات عمومی در بانک های دولتی زمانی موفق خواهد بود که علاوه بر تحصیل اهداف و کارکردهای مورد انتظار بخش عمومی، کارکرد و اهداف اختصاصی بانک ها را نیز محقق نماید. در کارکرد یا اهداف اختصاصی مورد انتظار تدارکات از نظر خبرگان برخی ویژگی یا کارکرد اهداف خط مشی در بانک های دولتی نسبت به سایر نهادها و سازمان های بخش عمومی متفاوت و یا برجسته تر می باشد. به نحوی که فرایند اجرای مناقصات (خریدها)، از نظر زمانی کوتاه باشد (سرعت و چابکی خرید پیش از رقبا)، نیازهای بانک به موقع تأمین شود، به ارزش زمان و سپری نشدن فرصت ها در اجرای تدارکات توجه شود، استمرار خدمت رسانی به مشتریان حفظ شود)، حفظ اسرار حرفه ای بانک در فرایند خرید (خط مشی اداری خرید و فروش به نحوی باشد که اسرار حرفه ای بانک افشا نشود، اطلاعات راهبردی بانک در فراخوان خرید و فروش، افشا نشده و حفظ شود، فراخوان برای تأمین نیازها با و رویکرد حفظ اسرار حرفه ای دنبال شود). این ویژگی ها ناشی از شرایط متفاوت بانک ها نسبت به سایر بخش های عمومی است.

در حالی که ون هورن و ون میتر [۳۶]، ریچارد المور [۱۸]، مازمانیان و ساباتییه [۲۹]، هی یونگ سوک [۲۴]، کالیستا [۱۴]، هاوالت و رامش [۲۳]، مکینده [۲۷]، برینارد [۱۳]، تای [۳۵]، اهداف روشن را در اجرای خط مشی موثر می دانند ولی هیچیک به اهداف خط مشی

باعث جلوگیری از رانت اقتصادی نشوند؛ ارزیابی قوانین و مقررات تدارکات، برای شناسایی اشکالات آن انجام شود؛ اصلاح قوانین و مقررات تدارکات باهدف وضوح و روشنی بخشیدن، انجام شود؛ قوانین و مقررات تدارکات، نسبت به ماهیت در حال تغییر فضای بانکداری، انعطاف پذیر باشند؛ قوانین و مقررات تدارکات، با اهداف و وظایف بانک ها، سازگار باشند؛ قوانین و مقررات تدارکات، با سایر قوانین و مقررات امور بانکی سازگاری داشته باشند؛ قوانین و مقررات تدارکات، با سایر قوانین و مقررات دولتی سازگاری داشته باشند؛ آگاهی از قوانین و مقررات تدارکات سهولت داشته باشد؛ تعیین حدود مرز و کم و کیف تکالیف قانونی، در قوانین و مقررات تدارکات وجود داشته باشد؛ خط مشی ها و مقررات تدارکات، باعث رونق تولید داخل شوند.

مازمانیان و ساباتییه [۲۹]، هاوالت و رامش [۲۳]، مکینده [۲۷]، بریکلند [۱۲]، در مطالعات خود قوانین و مقررات بالادستی را در اجرای خط مشی موثر می دانند ولی این مقاله قوانین و مقررات با شاخص های کیفیت حاکمیت خوب مورد بررسی قرارداد.

بر اساس مدل پژوهش، متغیر وابسته "اجرای موفقیت آمیز خط مشی تدارکات در بانک های دولتی" سنجه های:

تأمین کمترین قیمت متناسب (اینکه قیمت تدارکات مورد نیاز به صورت رقابتی حاصل شود، مرغوبیت تدارکات مورد نیاز برحسب استانداردها تأمین شود، قبل از ارزیابی قیمت، ارزیابی کیفیت انجام می شود، کمترین قیمت ضمن منظور نمودن کیفیت تعیین شود)، قابلیت پیش بینی پذیری مناقصات (همه پیامدهای ممکن برای هر رویداد احتمالی تدارکات، از قبل تعیین شود، ارائه طریق نسبت به پیامدهای هر رویداد احتمالی تدارکات، از قبل تعیین شود، اعلان قواعدی که امکان پیش آگاهی از رفتارهای آینده بانک را به محیط و ذی نفعان خرید بدهد، قواعد و موازین اتخاذ تصمیمات از قبل اعلام شود، با تعیین قبلی زمان بندی مراحل تدارکات، فرایند تدارکات پیش بینی پذیر شود)، زمان بهینه خرید (برای انجام خریدها، برنامه زمانی (زمان بندی) وجود داشته باشد، وحدت رویه در اجرای خط مشی (در تدارکات برای خریدهای مشابه، از روش های یکسان استفاده شود، روش های تدارکات در تمام سطوح مناطق و ستاد بانک استاندارد و یکسان باشد، روش های تدارکات بانک با روش های ذکر شده در قوانین و مقررات تطبیق داشته باشد)، تأمین فرصت برابر برای مناقصه گران (امکان دسترسی برابر همه مناقضیان شرکت در مناقصه، به اسناد مناقصه فراهم باشد، اسناد مناقصه به نحوی تهیه و عرضه شود که حضور و رقابت همه واجدین شرایط فراهم باشد، اطلاع رسانی به نحوی انجام شود که عموم مناقضیان از مناقصه و شرایط آن مطلع باشند، در جهت حمایت از رقابت، اسناد مناقصه مبتنی بر اصول (عرف) بازار تهیه شوند، در مراحل تدارکات و رسیدگی به اعتراضات، با مناقضیان و فروشندگان کالا و خدمات رفتار برابر و شیوه یکسانی صورت پذیرد)، اجرای منطبق با مقررات (مراحل تدارکات بر اساس زمان بندی های پیش بینی شده در

(تدارکات) در حالی همواره مورد انتقاد سیاستمداران، پژوهشگران و صاحبان نظران بوده که قوانین و مقررات متعددی در زمینه خرید و تدارکات وجود دارد. این پژوهش در بررسی واکنش های عوامل موثر در اجراء، به مطالعه خط مشی تدارکات عمومی بانک های دولتی پرداخته است. در پژوهش حاضر به این مساله پرداخته شد که نقش کیفیت قوانین و مقررات به عنوان متغیر مستقل بر اجرای موفقیت آمیز خط مشی تدارکات در بانک های دولتی باتوجه به نقش تعدیلگر شرایط خاص بانک ها چگونه است. بر این اساس و با توجه به مرور مبانی نظری: کیفیت قوانین و مقررات بر اجرای موفق خط مشی تدارکات تأثیر مثبت و معناداری دارد. همچنین نتایج حاکی از این است که ویژگی های خاص بانک های دولتی، رابطه کیفیت قوانین و مقررات در اجرای خط مشی را تعدیل می کند.

اسنادی و رندون [۳۴] معتقدند، وقتی که به اصول نظیر شفافیت، درستکاری، رقابت و ارزش برای پول اشاره می شود. باز هم، چشم انداز سیستم ها این اصول را به عنوان نتایج مطلوب (نتایج یا پیامدها) که باید از طریق خط مشی های تدارکات به دست آید، طبقه بندی می کنند. چنین رفتارهای مربوط به تدارکات دولتی، توجه را معطوف می کند به جنبه خط مشی گذاری که مشخص می کند چه میزان به پیامدهای مطلوب کمک می کند. در نتیجه، ما متوجه شدیم که توجه کمی به مطالعه خط مشی های تدارکات دولتی در رابطه با خط مشی انجام شده است.

مرکز پژوهش های مجلس در گزارش ارزیابی فرآیند تدارکات عمومی [۱۰]، ارزشها و امتیازاتی مانند پیش بینی پذیر بودن شرایط، معیارها و مواعد برگزاری مناقصه، مستندسازی و اطلاع رسانی، روزآمد و بهنگام بودن اقدامات کلیدی فرآیند مناقصه، ایجاد شرایط پایبندی به تعهدات دستگاه مناقصه گزار، سازوکارهای رفع ابهام مناقصه گران و پاسخگویی دستگاه مناقصه گزار، امکان اعتراض به اقدامات مناقصه گزار و دیگر مؤلفه های "شفاف" و "رقابتی" ساختن فرآیند و فضای مناقصات کشور را از جمله اهداف خط مشی یا قانون برگزاری مناقصات عنوان می دارد. البته این قانون هم هنوز به تمام دستاوردهای مورد انتظار دست نیافته است و نیازمند اصلاحات دوره ای و به ویژه بازنگری اساسی جهت بهبود آیین نامه های اجرایی آن است. اما لزوم این گامهای تکمیلی، مانع درک این واقعیت نیست که "قانون برگزاری مناقصات" نسبت به قانون پیشین، دارای ظرفیتهای بسیار بیشتری برای توسعه ی "رشد"، "کارایی" و "برابری" است.

**یافته های این پژوهش** به لحاظ اجرایی و عملی می تواند برای بهبود امور تدارکات و افزایش بهره وری دولت، کاهش هزینه های عمومی و تقویت اقتصاد و پیاده سازی موفق خط مشی های تدارکاتی مورد استفاده سازمان های دولتی به ویژه بانکها قرار بگیرد. از لحاظ نظری نیز کمبود پژوهش و تدوین مدل در زمینه اجرای خط مشی تدارکات عمومی بانکهای دولتی را جبران نموده و باعث توسعه نظریه پردازی در

تدارکات نپرداخته اند مضافاً اینکه در آثار تالی [۳۵] به عنوان برجسته ترین محقق تدارکات عمومی همچنین در گزارش مرکز پژوهش های مجلس [۱۰] به اهداف خط مشی تدارکات از جنبه عمومی اشاره شده است ولی این مقاله اهداف اختصاصی تدارکات عمومی بانک ها را به عنوان نهادهایی با شرایط مشترک و مشابه معرفی می نماید.

در این ارتباط درحالیکه ون متر و ون هورن [۳۶]، هیل و هیوب [۲۱] و رهنورد [۵] معتقدند که در مطالعه اجرا باید خصوصیات کلی و موقعیت سازمانها مجری را مورد توجه قرارداد و بعضاً به ویژگی های دستگاه های اجرایی اشاره کرده اند ولی این پژوهش ویژگی های بانکهای دولتی در مطالعات اجرای خط مشی را که شرایط آنها را با سایر نهادهای بخش عمومی متفاوت می سازد برای اولین بار احصا نموده است.

#### ۴- نتیجه گیری

همانطور که ملاحظه شد، مرحله اجرا یکی از مهم ترین و پرچالش ترین مراحل فرایند خط مشی گذاری می باشد. زیرا این مرحله نقطه آغازین تحقق هدف ها است و پس از آن در مرحله ارزیابی، میزان دستیابی به هدف ها مورد ارزیابی قرار می گیرد و در نتیجه این ارزیابی ها است که نشان می دهد تا چه قدر اجرای خط مشی های تدوین شده موفقیت آمیز و یا با شکست همراه بوده است. اجرای ناموفق خط مشی های تدوین شده از جمله مشکلاتی است که تقریباً تمامی کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته با آن مواجه اند و در این خصوص هزینه های غیرقابل جبرانی را پرداخت نموده اند. مسأله اجرای خط مشی در کشور ما نیز چندی است که مورد توجه جدی مسئولان قرار گرفته که مهم ترین دلیل آن ناکارآمدی و عدم دست یابی به اهداف از پیش تعیین شده در اجرای خط مشی ها می باشد.

یکی از عوامل رشد و توسعه اقتصادی هر جامعه، موفقیت آن در اجرای خط مشی های تدارکات عمومی می باشد. اهمیت خط مشی گذاری عمومی بر هیچکس پوشیده نیست، ولی مدیریت بخش عمومی براساس میزان موفقیت در اجرای آن مورد ارزیابی می گیرد. در سالهای اخیر ارزیابی های تازه ای در مورد ویژگی های انواع مختلف شکست سیاست های عمومی صورت گرفته است و انتقادات جدی از نحوه خط مشی گذاری عمومی و چگونگی اجرای آن به وجود آمده است، برای دستیابی به اجرای اثربخش، می توان بسیاری از مشکلات اجرا را در بخش خدمات عمومی ایران، با شناخت دقیق عوامل مؤثر بر اثربخشی آنها در مرحله تدوین و اجرا رفع نمود.

**بانک های دولتی** برای رفع نیازهای خود، بر اساس خط مشی های قانون برگزاری مناقصات و آئین نامه های وابسته اقدام به خرید انواع خدمات و کالا می نمایند که با توجه به اشتراکات فعالیت آنها، عموماً دارای خصوصیات کلی مشترک و موقعیت مشابه می باشد. ناکارآمدی بانکها به ویژه در بخش هزینه ها، نحوه خرید، تجهیز و فروش

- شناسایی ویژگی های موفقیت خط مشی تدارکات عمومی بانک ها بدون سابقه نظری برای اولین بار در این پژوهش صورت گرفت.

با توجه به نتایج به دست آمده پیشنهاداتی ارائه می شود که عبارتند از:

- استفاده از نظر بانکها در اصلاح و تدوین مقررات تدارکات،
- تغییر نگرش به بانک ها (به عنوان شرکت تجاری) در قوانین و مستثنی نمودن بانکها از برخی مقررات محدود کننده فعالیت

قوانین و مقررات هم می تواند عامل تثبیت کننده یا برعکس عامل بازدارنده باشد که روی اجرای موفق خط مشی تأثیر می گذارد که به نظر می رسد فرآیندهای اجرایی خط مشی تدارکات بانکها چه درون بانک و چه بیرون از بانک می تواند از نظر زمانی یا از نظر هزینه روی موفقیت یا عدم موفقیت اجرای خط مشی تأثیرگذار باشد. در حوزه رقابت ممکن است بانکها را از همگروه های خود، بانکهای دولتی را مخصوصاً به عقب بیاندازد یا به عقب ببرد به نظر می آید که شاید لازم باشد در حوزه بانکی و حوزه کسب و کاری برای بانکها قوانین و مقررات خاص تر و با لحاظ محدودیتها و قابلیت هایشان تدوین شود.

[۹] گیوریان، حسن، ربیعی، محمدرضا. (۱۳۹۴). فرآیند خط مشی گذاری دولتی پیشرفته. تهران: انتشارات مهریان.

[۱۰] مرکز پژوهشهای مجلس، (۱۳۹۵). ارزیابی فرآیند تدارکات عمومی معرفی نماگر سهولت معامله با دولت، معاونت پژوهشهای اقتصادی، دفتر مطالعات اقتصاد بخش عمومی، کد موضوعی: ۲۳۰، شماره مسلسل: ۱۵۲۵۷.

- [11] Bartholomew, U., Chukwuemeka, E.E.O. (2013). **The Obstacles to Implementation by the Public Bureaucracy in Developing: The Nigeria.** Singaporean Journal of Business Economics and Management studies, Vol.1, No.8: pp.34-43.
- [12] Birkland, T.A. (2016). **An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making.** New York: Routledge Press, 630 p.
- [13] Brynard, P.A. (2005). **Policy Implementation : Lessons for Service Delivery: School of Public. Management and Administration,** University of Pretoria
- [14] Calista, D. (1995). **Policy Implementation.** Encyclopedia of Policy Studies edited by S. Nagel. New York: Marcel Dekker.
- [15] Chompucot, M.C., (2011). **Major Factors Affective Educational Policy Implementation Effectiveness for the Three Southernmost Provinces of Thailand as Perceived by School Directors.** Dissertation for the degree of doctor of philosophy, National Institute of Development Administration.
- [16] Costa Barbosa, M, Alam, K, Mushtaq, S. (2016). **Water Policy Implementation in the State of São Paulo, Brazil: Key Challenges and Opportunities.** Environmental Science & Policy, 60 : 11-18.
- [17] Edwards, G.C. (1980). **Implementing Public Policy,** Congressional Quarterly Press. 78. Edwards, M., Ayers, R. and Howard, C. (2003). **Public Service Leadership: Emerging Issues,** APSC.
- [18] Elmore, R.F. (1980). **Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision,** Political. Science Quarterly, 94 (4): 601-16.
- [19] Goggin, M., Bowman, A., Lester, J., O'Toole, L. (1990). **Implementation Theory and Practice, Toward a Third Generation.** Illinois: Scott, Foresman/Little, Brown Higher Education.

مرحله اجرا خط مشی می شود. همچنین این پژوهش با استفاده از مفاهیم و روش های تحلیلی از علوم خط مشی، موجب توسعه نظری در زمینه تدارکات عمومی نیز می گردد، به نحوی که منجر به مرتب کردن اندیشه ها و رویکردها در زمینه تدارکات گردیده و می تواند به پژوهشگران و دانشجویان کمک کند حسی از پیچیدگی، کاربرد و محدودیت های تدارکات عمومی داشته باشند.

از منظر یافته های علمی، در این پژوهش:

- مطالعه اجرای خط مشی در بانک های دولتی فاقد سابقه نظری بوده و برای اولین بار اجرای خط مشی تدارکات عمومی در بانک های دولتی بررسی شد.
- شرایط خاص و متفاوت بانک های دولتی در مقایسه با سایر نهادهای بخش عمومی، فاقد سابقه نظری بوده و در این پژوهش به آن پرداخته شد.
- در این پژوهش شرایط خاص بانک های دولتی با نقشی تعدیل کننده در اثر کیفیت قوانین و مقررات در موفقیت خط مشی بررسی شد.
- بررسی اثر قوانین و مقررات با شاخص های کیفیت، در موفقیت خط مشی از جمله دستاوردهای این پژوهش می باشد.

## ۵- منابع و ماخذ

- [۱] الوانی، سید مهدی. شلویری، میثاق. (۱۳۹۵). اجرای خط مشی عمومی دیدگاه های نظری و راهکارهای عملی. تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- [۲] جودکی، ع.ا. (۱۳۹۸). ضرورت بازبینی، اصلاح و انطباق قانون برگزاری مناقصات با ساختار بانکهای دولتی (به عنوان شرکت های تجاری). روزنامه مناقصه و مزایده، دوشنبه ۵ اسفند ۱۳۹۸ سال پانزدهم شماره ۲۹۲۰.
- [۳] دانش فرد، کرم الله. (۱۳۹۰). موانع اجرای خط مشی های عمومی در سازمان های غیردولتی (بخش خدمات پلیس + ۱۰ و دفاتر خدمات پیشخوان دولت). فصلنامه مدیریت منابع در نیروی انتظامی، (۶) ۱۳۹۳، ۲۳-۵۰.
- [۴] دلخواه، ج. و همکاران. (۱۳۹۰). ارزیابی کارایی بانکهای دولتی در مقایسه با بانکهای خصوصی در ایران. چشم انداز مدیریت بازرگانی، تابستان ۱۳۹۰، شماره ۶، پیاپی ۹۳-۱۱۵.
- [۵] رهنورد، فرج اله. رهنورد، ساناز. (۱۳۹۷). استقرار اجرای خط مشی عمومی. تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- [۶] شفيعی، عباس. رهنورد، فرج اله. علی نژاد، علیرضا. (۱۳۹۹). طراحی مدل اجرای موفق خط مشی تدارکات عمومی در بانک های دولتی. مجله پژوهش های سیاسی و بین المللی، ۱۱ (۴۵)، ۴۶۱-۴۸۷.
- [۷] قلی پور، رحمت اله. (۱۳۸۷). تصمیم گیری سازمانی و خط مشی گذاری عمومی. تهران، سمت.
- [۸] قلی پور، رحمت اله. دانایی فرد، حسن. زارعی متین، حسن. جندقی، غلامرضا. (۱۳۹۰). ارائه مدلی برای «اجرای خط مشی های صنعتی» مطالعه موردی در استان قم، مدیریت فرهنگ سازمانی، دوره نهم، شماره دوم، پاییز و زمستان ۱۳۹۰، ص ۱۰۳ تا ص ۱۳۰.

- [20] Hargrove, E.C. (1975) **The Missing Link: The Study of the Implementation of Social Policy.** Washington, DC: Urban Institute.
- [21] Hill, M., Hupe, P., (2014). **Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance.** Sage.
- [22] Hogwood, B.W., Gunn, L. (1984) **Policy Analysis for the Real World.** Oxford: Oxford University Press.
- [23] Howlett, M., Ramesh, M. (2003) **Studying Public Policy.** Don Mills, Ontario: Oxford University Press.
- [24] HyungSok, S.O. (1988). **Factors Affecting The Implementation of Democratic School Management Policy In The Republic of Korea.** University of Pittsburgh.
- [25] Kaufmann, D., Kraay, A., Mastruzzi, M. (2011). **The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues I.** Hague journal on the rule of law, 3(2), 220-246.
- [26] Lester, J.P. (2008). **Public Policy: An Evolutionary Approach.** Cengage Learning.
- [27] Makinde, T. (2005). **Problem of Policy Implementation in Developing Nations: The Nigerian Experience.** Journal of Social Science, 11(1): 63-69.
- [28] Matland, R.E. (1995). **Synthesizing the Implementation Literature: the Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation.** Journal of Public Administration Research and Theory, 5 (2): 145-74.
- [29] Mazmanian, D.A., Sabatier, P.A. (1983). **Implementation and Public Policy.** publisher: Scott Foresman Publishers
- [30] McConnell, A. (2010). **Policy Success, Policy Failure and Grey Areas in-Between.** Journal of public policy, 30(3), 345-362.
- [31] OECD. (2021). **Government at a Glance 2021, OECD Publishing.** Paris, <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>.
- [32] Paudel, N.P. (2009). **A Critical Account of Policy Implementation Theories Status and Reconsideration.** Nepalese Journal of No.2: pp,36-54.
- [33] Pressman, J. L., Wildavsky, A. (1984). **Implementation.** 3rd edn. Berekely, University of California Press, (1st edn, 1973; 2nd edn, 1979).
- [34] Snider, K.F., Rendon, R.G. (2008). **Public Procurement Policy: Implications For Theory and Practice.** journal of public procurement, volume 8, issue 3, 285-308 2008. Article in Journal of Public Procurement · March 2008 DOI: 10.1108/JOPP-08-03-2008-B003
- [35] Thai, K.V. (2009). **International Handbook of Public Procurement.** Boca Raton London New York, Taylor & Francis Group.
- [36] Van Meter, D., Van Horn, C.E. (1975). **The Policy Implementation Process: a Conceptual Framework.** Administration and Society, 6 (4): 445-88.
- [37] Wade, H.W.R. (1982). **Administration Law,** 5th edn. Oxford: Oxford University Press. Waldo, C.D. (1948) **The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public**
- [38] Wandersman, A. (2008). **Bridging the Gap between Prevention Research and Practice: The Interactive Systems Framework for Dissemination and Implementation.** American Journal of Community Psychology, 41, 171-181