



مسأله‌شناسی و راهبردهای اجرای خطمشی‌های رفاه اجتماعی با استفاده از نظریه داده بنیاد

مهدی فغانی^۱

علی مهدی زاده اشرفی^۲

تورج مجیبی^۳

احمد میدری^۴

نیلوفر ایمان خان^۵

تاریخ دریافت مقاله: ۹۹/۰۶/۲۱ تاریخ پذیرش مقاله: ۹۹/۰۷/۰۵

چکیده

چرخه‌ی سیاست شامل تدوین، اجرا و ارزیابی، مسیری ناهموار و نامشخص است که پیمودن آن در بسیاری از موارد میسر نمی‌گردد. پژوهش حاضر با توجه به این مهم در صدد ارائه الگوی اجرای خطمشی‌های رفاهی است و بدین منظور با رویکرد اکتشافی و بر اساس نظریه داده بنیاد (زمینه‌ای) و رفت و برگشت بین نظریات خبرگان و تجربه میدانی، الگوی ویژه‌ای در این باره ارائه داده است. برای ارائه این مدل، ضمن احصای مهمترین نظریات اجرای خطمشی‌ها، با ۱۵ نفر از خبرگان در بالاترین سطح سیاستگذاری اجتماعی مصاحبه نیمه‌ساخت‌یافته و ۲۶۵ مقوله با استفاده از نرم‌افزار MAXQDA12 استخراج شد. کدگذاری بازنگرانه مرحله دوم به ۱۷ مقوله محوری و پنج مقوله انتخابی منتج گردید. نتایج این پژوهش حاکی از آن است که مهمترین مسأله در اجرای خطمشی‌های رفاهی، عدم وجود متولی پر قدرت و محوری در نظام سیاستگذاری رفاهی است که این امر با ادغام وزارت رفاه مضاعف گردید. ایجاد نظام نظارتی و ارزیابی بر اجرای خطمشی‌های رفاهی با استفاده از ظرفیت شورای عالی رفاه و تامین اجتماعی و بهره‌گیری از پایگاه اطلاعات رفاهی منسجم می‌تواند تا حد زیادی امکان خروج از وضعیت نامطلوب فعلی را فراهم آورد.

کلمات کلیدی

سیاستگذاری، رفاه اجتماعی، اجرای خطمشی، نظریه داده بنیاد

۱- گروه مدیریت، واحد فیروزکوه، دانشگاه آزاد اسلامی، فیروزکوه، ایران. A996062@gmail.com

۲- گروه مدیریت، واحد فیروزکوه، دانشگاه آزاد اسلامی، فیروزکوه، ایران. (نویسنده مسئول) Meh dizadeh297@yahoo.com

۳- گروه مدیریت، واحد فیروزکوه، دانشگاه آزاد اسلامی، فیروزکوه، ایران. toragmogibi@yahoo.com

۴- گروه اقتصاد، دانشگاه شهید چمران، اهواز، ایران. ahmadahmad1342@yahoo.com

۵- گروه مدیریت، واحد فیروزکوه، دانشگاه آزاد اسلامی، فیروزکوه، ایران. niloofar_ik@yahoo.com

خطمشی‌گذاری به صورت یک چرخه، فرایندی شامل چندین فعالیت و مرحله است. بدیهی است این مراحل به طور مکانیکی و جدا از هم طی نمی‌شود بلکه به صورت فرایندی پویا و دارای ارتباط چند سویه با هم شکل می‌گیرد (الوانی و همکاران، ۱۳۹۰). صاحب‌نظران این مراحل را به طور کلی در سه مرحله تدوین، اجرا و ارزیابی طبقه بندی می‌کنند (Jenkins, 2015) و معتقدند که اجرا را می‌توان مهم‌ترین این مراحل در نظر گرفت، به نحوی که حتی برخی از آن به عنوان حلقه مفقود شده فرایند خط مشی نام می‌برند (رزقی رستمی، ۱۳۷۹).

هر تغییری در سیاست اجتماعی، وسیع‌ترین افشار جامعه را تحت تاثیر قرار می‌دهد و مشروعیت دولت‌ها تا حد زیادی به سیاست‌های رفاهی گره خورده است. در کشور ما با وجود پشتوانه‌های قانونی قوی برای سیاست‌گذاری رفاه اجتماعی کارآمد، شاهد عدم تحقق مطالبات مورد نظر قوانین موجود در این راستا بوده‌ایم. از قانون اساسی به عنوان قانون مادر تا قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی و سایر قوانین، بر لزوم تحقق ابعاد مختلف رفاه اجتماعی در کشور تصریح شده اما در شرایط فعلی، بین آرمان‌های موجود در قوانین و وضعیت موجود، فاصله وجود دارد.

خطمشی^۱ ستاده‌ی هر فرایندی است؛ چه آن فرایند مصالحه‌ای سیاسی میان سیاست‌مداران باشد، یا فرصت جدیدی به جای یک مشکل. هم چنین بیان می‌شود که خطمشی‌ها آن‌هایی هستند که قابل توجه‌تر یا از لحاظ هزینه‌ای گران‌ترند (لووی^۲، ۲۰۱۰). خطمشی‌گذاری به صورت یک چرخه، فرایندی است شامل چندین فعالیت و مرحله. بدیهی است این مراحل به طور مکانیکی و جدا از هم طی نمی‌شود بلکه به صورت فرایندی پویا و دارای ارتباط چند سویه با هم شکل می‌گیرد (الوانی و همکاران، ۱۳۹۰). صاحب‌نظران این مراحل را به طور کلی در سه مرحله تدوین، اجرا و ارزیابی طبقه‌بندی می‌کنند (جنکینس^۳، ۲۰۱۵). و معتقدند که شاید اجرا مهم‌ترین این مراحل باشد، به نحوی که حتی برخی از آن به عنوان حلقه مفقود شده فرایند خط مشی نام برد (رزقی رستمی، ۱۳۸۹).

اجرای خط مشی در مفهوم کلی به معنای اجرای قانون است که در آن بازیگران، سازمان‌ها، رویه‌ها و روش‌های متفاوت در هم می‌آمیزد تا با تلاش، اهداف یک برنامه یا خط مشی پیشنهادی را به نتیجه مطلوب و مثبت برسانند (لستر و همکاران، ۱۳۹۱). در گذشته اجرا در فرایند خط مشی گذاری چندان مورد توجه قرار نمی‌گرفت، به طوری که تا اوایل دهه ۱۹۷۵ تحقیقات بسیار کمی در زمینه اجرای خط مشی عمومی انجام شده بود و دانش کمی در جهت کمک به فرایند اجرای خط مشی در دسترس بود (اعرابی و همکاران، ۱۳۹۴). علت آن نیز این بود که در گذشته مرحله اجرا مشکل‌آفرین تلقی نمی‌شد

مسئله‌شناسی و راهبردهای اجرای.../افقانی/مهدی‌زاده اشرفی، مجیبی، میدری و ایمان‌خان

و تصور عمومی خط مشی گذاران بر آن بود که خط مشی‌ها پس از تنظیم و تصویب اجرا خواهند شد؛ به عبارت دیگر وظیفه حتمی بوروکرات‌ها اجرای خط‌مشی‌ها و وظیفه خط‌مشی‌گذاران تا مرحله تصویب خط مشی بود و پس از این خط مشی گذاری به پایان می‌رسید. این تلقی عمومی ناشی از رویکرد جدایی بین سیاست و اداره بود که ویلسون و همکارانش^۴ در اواخر قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم ترویج می‌کردند (قلی پور، ۱۳۹۵)

دو دیدگاه متفاوت در اجرای خط مشی‌ها وجود دارد. اولین دیدگاه که نگرشی سنتی به مسئله اجرای خط مشی دارد و مفروضات اصلی آن جدایی مرحله تنظیم و تدوین خط‌مشی و اجرای آن می‌باشد. با این حال و پس از نتایج بسیار ضعیفی که از اجرای خط مشی‌های تدوین شده به شیوه سنتی به دست آمد، بسیاری از نظریه پردازان حوزه خط مشی‌گذاری و اجرا، نگرش جدیدی را در اجرای خط مشی مورد توجه قرار دادند که پیوستگی و وابستگی متقابلی بین تمام گام‌های فرایند خط مشی‌گذاری و اجرا متصور بودند (قلی پور و همکاران، ۱۳۹۰)

بنابراین مشکلات اجرایی زمانی اتفاق می‌افتد که نتایج مطلوب مربوط به منافع مورد نظر حاصل نشود و چنین مشکلاتی تنها اختصاص به کشورهای در حال توسعه نداشته و هر جا و هر زمان که عوامل اساسی و حیاتی برای اجرای خط مشی عمومی از دست برود - چه در کشورهای در حال توسعه و چه در کشورهای توسعه یافته - مشکل اجرا وجود خواهد داشت (مکینده، ۲۰۱۵). ایران با ده‌ها مشکل و مسئله عمومی مواجه است، بنابراین اگر قرار باشد خط مشی‌گذاری عمومی و اجرای آن در ایران به طور مداوم از برخی نارسایی‌ها رنجور باشد، تلاش برای وضع خط مشی‌های جدید یعنی هدر رفت منابع مادی و انسانی، در شرایطی که تحولات شتابان حاصل از تغییرات محیطی و پویایی‌های درونی هر روز مسئله و مشکل تازه‌ای می‌آفریند، چگونه می‌توان به خط مشی‌گذاری با درماندگی‌های از پیش مشخص و کم و بیش مهلک گذشته اقدام کرد که در این زمینه پژوهش‌های جامع انجام نشده است (عباسی و همکاران، ۱۳۹۵).

واژه رفاه اجتماعی مجموعه‌ای از اصول، نهادها، ساختارها، سازوکارها و روابط بین این‌ها نظامی را شکل می‌دهد که از طریق سیاست‌گذاری‌ها، هدف‌گذاری‌ها، برنامه‌ها و راهبردها در جهت حفظ ارزش‌های انسانی، اجتماعی، سطح مطلوب زندگی افراد جامعه و ارتقای رفاه عمومی گام بر می‌دارد (نعیمایی و همکاران، ۱۳۹۵). حقوق انسانی، حاکمیت ملی، ثبات اجتماعی و اعتماد عمومی در سایه تحقق چنین نظام اجتماعی متبلور می‌شود و بخشی از فرایند حرکت به سمت توسعه پایدار را پوشش می‌دهد (سعیدی، ۱۳۸۷) مجموعه این ویژگی‌ها، وظایف و کارکردها در اغلب دولت‌های رفاهی سهم

فصلنامه مدیریت کسب و کار - شماره چهل و هشتم - زمستان ۱۳۹۹

بسیاری از اعتبارات بودجه‌ای و تولید ناخالص داخلی را به خود اختصاص می‌دهد. اهمیت منابع انسانی هر جامعه که صرفاً وجود آن‌ها می‌تواند چرخه تولید، رشد و توسعه اقتصادی اجتماعی را به حرکت درآورد، توجیه کننده این هزینه کلان است (کریمی، ۱۳۸۹).

پژوهش حاضر در صدد پاسخ به این سؤال است که الگوی اجرای خط مشی‌های رفاه اجتماعی چیست؟ برای پاسخ به این سوال اصلی، به سوالات زیر باید پاسخ داد: مسایل موجود اجرای خط‌مشی‌های رفاهی کدامند؟ راهبردهای الگوی اجرای خط مشی‌های رفاه اجتماعی کدامند؟

چارچوب نظری و پیشینه تحقیق

پژوهش حاضر از یک سو با مفهوم رفاه اجتماعی مرتبط است و از سوی دیگر با مفهوم «اجرا» به عنوان بخشی از فرایند سیاستگذاری اجتماعی سروکار دارد. با توجه به منطق کیفی این پژوهش، به جای طرح یک مبنای نظری متصلب، سعی شده تا از مفاهیم حساس که یکی از مهمترین جنبه‌های پژوهش اکتشافی است بهره گرفته شود. این مفاهیم به عنوان راهنما در جمع‌آوری داده‌ها مورد استفاده قرار گرفته و بسط داده شده است. در ادامه در مورد هر یک از مفاهیم «اجرای خط‌مشی» و «رفاه اجتماعی» مباحثی ارائه می‌گردد:

نظریات اجرای خط مشی

به طور کلی نظریات اجرای خط مشی را می‌توان به سه رویکرد اصلی تقسیم نمود: رویکرد از بالا به پایین، رویکرد از پایین به بالا، رویکرد تلفیقی (Sign'e, 2017).

اندیشمندان رویکرد بالا به پایین

جفری پرسمن و آرون ویلداوسکی؟ بنیان گذاران رویکرد بالا به پایین

پرسمن و ویلداوسکی را پدران مطالعات اجرا می‌نامند پارسونز^۷ (۱۹۹۵) با وجود رویکرد متفاوتی که ویلداوسکی در ویرایش دوم کتاب شان و پس از مرگ پرسمن ارائه داد؛ اما منتقدین همچنان آنان را در زمره نظریه پردازان بالا به پایین قرار می‌دهند. از نظر پرسمن و ویلداوسکی «اجرا مشخصاً بر اساس رابطه ای با خط مشی تعریف می‌شود که آنان می‌گویند «فعلی همچون اجرا، باید مفعولی مانند خط مشی داشته باشد.» و می‌افزایند «خط‌مشی‌ها معمولاً هم شامل اهداف و هم شامل ابزاری برای دستیابی به آن اهداف هستند». پرسمن و ویلداوسکی می‌گویند «گر یک اقدام خاص وابسته به تعدادی حلقه در زنجیره اجرا باشد، در صورتی که نقایص کوچک منتج به خلق مشکلات بزرگ نشوند، احتمال همکاری میان نهادهای لازم برای ایجاد آن حلقه‌ها بسیار نزدیک به ۱۰۰٪ خواهد بود». به این

مسئله‌شناسی و راهبردهای اجرای.../افقانی/مهدی‌زاده اشرفی، مجیبی، میدری و ایمان‌خان

ترتیب آنان ایده «نقص در اجرا» را مطرح کرده و می‌افزایند که اجرا می‌تواند از طریق ریاضی و به روش کمی تجزیه و تحلیل شود. این نوع طرز فکر زمینه بدبینی موجود در متون اجرا شد؛ زیرا متضمن این باور است که هر جا بازیگران زیادی حضور داشته باشند، اقدام هدفمند بسیار دشوار خواهد بود. بوون (۱۹۸۲) معتقد است چنین طرز فکری، به این موضوع توجه نمی‌کند که «تعاملات میان بازیگران امری صرفاً یکباره نیست، بلکه تکرار شونده بوده و به همراه سایر تعاملات رخ میدهد». از این رو شاید بهتر باشد که برای تحلیل آنها به جای تئوری احتمال از تئوری بازی استفاده کنیم. در این حالت همکاری‌ها بسیار محتمل‌تر شده و همچنین می‌توان توصیه‌هایی جهت تقویت وقوع آنها ارائه نمود.

اندیشمندان رویکرد پایین به بالا

مایکل لیپسکی؛ بوروکراسی سطح اجرایی: تحلیل مایکل لیپسکی از رفتار کارکنان سطوح اجرایی در نهادهای مجری خط‌مشی که وی آنها را بوروکرات‌های سطح اجرایی می‌نامد، تأثیر بسزایی بر پژوهش‌های اجرا داشته است. از بسیاری جهات، لیپسکی را بنیانگذار رویکرد پایین به بالا معرفی می‌کنند. لیپسکی معمولاً به اشتباه به عنوان مؤلفی شناخته می‌شود که قصد دارد نشان دهد کنترل فعالیت بوروکرات‌های سطح اجرایی تا چه حد دشوار است، درحالی که اگر واقعاً قصد لیپسکی این بود، صرفاً می‌توانست دنباله رو نظریات ساباتیه و مازمانیان در زمینه قابل کنترل بودن مسائل ویا تابع نظرات هاگوود و گان در مورد محدودیت‌های اجرای کامل باشد و آنها را تکرار نماید. اما حقیقت این است که نظرات لیپسکی، متفاوت و بسیار موشکافانه‌تر از این است. وی معتقد است تصمیمات بوروکرات‌های سطوح اجرایی، رویه‌هایی که آنان برقرار می‌کنند و تمهیداتی که به منظور رفع ابهامات و فشارهای کاری ابداع می‌نمایند، باعث می‌شود خط‌مشی عمومی عملاً تبدیل به همان فعالیتی شود که آنان می‌خواهند و به اجرا در می‌آورند. در حقیقت، این بوروکرات‌های سطوح اجرایی‌اند که روح و ماهیت خط‌مشی را تعیین می‌کنند؛ چرا که خود، مجری و غالباً تعیین‌کننده نحوه اجرای آن هستند. البته لیپسکی می‌افزاید که این خودمختاری و ورود منافع یا خواسته‌های شخصی در فرایند خط‌مشی‌گذاری سطح اجرایی آنچنان هم وسیع صورت نمی‌گیرد و دست بوروکرات‌های سطح اجرایی، مثل صاحب یک کسب و کار شخصی باز نیست. در واقع رویه‌های القا شده از طریق خط‌مشی‌گذاری سطح اجرایی، مسئولان اجرا را قادر به مقابله با فشارهای وارده می‌نماید.

به دو دلیل، لیپسکی را چهره اصلی در رویکرد «پایین به بالا» نامیده می‌شود. اولاً تأکید او بر نقش اساسی بوروکرات‌های سطوح اجرایی که سایر نویسندگان چنین جهت‌گیری را نداشته‌اند. دوم و مهم‌تر اینکه لیپسکی با طرح این موضوع که «انتظارات مقامات مرکزی چگونه در مناطق برپا می‌روند»، توجه

فصلنامه مدیریت کسب و کار - شماره چهل و هشتم - زمستان ۱۳۹۹

خود را نسبت به رویکرد بالا به پایین نیز می‌دهد. از نظر او اجرای خط مشی، مرتبط با کارکنان سطوح اجرایی با آرمان‌های کاری والا و تحت شرایطی دشوار وظایف خود را انجام می‌دهند؛ بنابراین تلاش در راستای در سلسله مراتبی آنان، تمایل آنها را به رفتارهای کلیشه‌ای و بی‌توجهی نسبت به خواسته‌های ارباب رجوع افزایش می‌دهد. این بدان معناست که برای تضمین پاسخگویی مجریان، رویکردهای متفاوتی نیاز است؛ رویکردهایی که انتظارات افراد مختلف و به ویژه ذی‌نفعان مستقیم و غیرمستقیم را در سطوح محلی تامین نماید.

اندیشمندان رویکرد ترکیبی

هرچند رویکرد ترکیبی دو سال پیش از رویکرد پایین به بالا ظهور کرد؛ اما نقش بسزایی در حل مناقشات بالا به پایین و پایین به بالا ایفا نمود. به طور کلی اگر رویکردهای بالا به پایین و پایین به بالا را در دو سر یک پیوستار قرار دهیم، رویکرد ترکیبی در میانه این طیف قرار خواهد گرفت و راه حل میانه‌ای را در اجرا بدست خواهد داد.

المور را می‌توان به خاطر اندیشه‌های نابش در رویکرد پایین به بالا فردی تأثیرگذار در این حوزه معرفی نمود؛ اما پیش از آن وی را به عنوان یکی از اندیشمندان رویکرد ترکیبی به شمار می‌آورند. وی در اثر خود با نام «مدل‌های سازمانی اجرای برنامه اجتماعی» (۱۹۷۸) از مطالعه‌ای در مورد تصمیم‌گیری یا تدوین خط‌مشی که روی بحران‌های موشکی کوبا انجام شده است الهام می‌گیرد (آلیسون، ۱۹۷۱). المور معتقد است که در مطالعه رویدادهای پیچیده باید از مدل‌های نظری مختلف به منظور دستیابی به یک رویکرد جامع استفاده نمود. بنابراین او میان اصطلاحات «اجرا به عنوان مدیریت سیستم‌ها»^۸، «اجرا به عنوان فرایندی بوروکراتیک»^۹، «اجرا به عنوان توسعه سازمانی»^{۱۰} و «اجرا به عنوان تعارض و چانه زنی میان گروه‌ها»^{۱۱} تفاوت قائل است. المور را به دلیل تأکیدش بر چگونگی مطالعه اجرا و نه بر ارائه قوانین و مقرراتی برای کنترل اجرا، می‌توان در زمره اولین اندیشمندان حوزه اجرا قرار داد. وی در این راستا و تحت تأثیر نظرات لیپسکی، به ضرورت مطالعه پایین به بالای امور اشاره کرده و در کارهای بعدی خود این مفهوم را بیش از پیش بسط می‌دهد. المور در مورد طرح ریزی رو به عقب می‌گوید: «استدلال رو به عقب» از انتخاب‌های فردی و سازمانی که کانون مساله موضوعه خط مشی هستند، به سمت قوانین و رویه‌ها و ساختارهایی که به انتخاب‌های مذکور می‌پردازند و سپس به سمت ابزارهایی از خط مشی که این قوانین و رویه‌ها و ساختارها را پوشش می‌دهند و در نهایت به سمت اهداف قابل حصول خط مشی، حرکت می‌کند (المور، ۱۹۸۰). تمرکز بر اقدامات فردی به عنوان نقطه آغاز، این امکان را به ما میدهد تا اقدامات مذکور را به شکل گزینه‌ای در میان پاسخ‌های مختلف به مسائل و

مسئله‌شناسی و راهبردهای اجرای.../افقانی/مهدی‌زاده اشرفی، مجیبی، میدری و ایمان‌خان

موضوعات بررسی کنیم. جالب است که طرح ریزی رو به عقب توسط بسیاری از اندیشمندان نه تنها به عنوان روشی برای تجزیه و تحلیل بلکه به عنوان راهنمایی به منظور تبیین و تدوین خط مشی در نظر گرفته شده است (فیورینو^{۱۲}، ۱۹۹۷). یکی از مواردی که المور برای تأیید طرح ریزی رو به عقب مطرح می‌کند این است که در بسیاری از حوزه‌های خط مشی، بازیگران مختلف اجرا مجبورند انتخاب خود را از میان برنامه‌های متعارض یا مرتبط انجام دهند. بسیاری از برنامه‌ها در سطوح بالا و کلان خط مشی‌گذاری با یکدیگر متعارض اند و این ایرادی است که رویکرد بالا به پایین نسبت به رویکرد پایین به بالا دارد در حالیکه در سطوح پایین این تعارضات به چشم نمی‌خورد و یا بسیار اندک و جزئی است. رویکرد پایین به بالا در مقایسه با رویکرد بالا به پایین، عاری از مفروضات از پیش تعیین شده است. بعید است که، اشاره یا دلالتی باشد بر روابط علت و معلولی، سلسله‌مراتبی یا هرگونه رابطه ساختاری دیگری که ممکن است میان عاملان برقرار باشد. در متنی دیگر، المور (۱۹۸۵) به طرح اندیشه‌اش ادامه داده و می‌گوید «گاهی اوقات بهتر است خط مشی به حال خود واگذاشته شود تا از طریق فعالیت‌های اجرا در سطح پایین، به شکلی دقیقتر تنظیم گردد».

جمع‌بندی رویکردهای مختلف در جدول ۱ به معرفی اندیشمندان و نظریه پردازان اصلی حوزه اجرا پرداخته و روند این حوزه را در طول زمان نشان می‌دهد. جدول نشان می‌دهد که تقسیم بندی بالا به پایین و پایین به بالا مبنایی منطقی دارد. ما هنوز می‌توانیم از این تقسیم بندی به منظور بررسی متون اجرا استفاده کنیم؛ زیرا دو موضوع مهم را مد توجه قرار می‌دهد: یکی در ارتباط با روش شناسی و دیگری در مورد چشم‌اندازهای هنجاری یا ایدئولوژیک که بر مطالعه اجرا اثر می‌گذارند. المور (۱۹۷۸) از همان ابتدا بیان کرد که به جای در نظر گرفتن یک رویکرد به عنوان رویکرد برتر، باید روش‌شناسی‌های بدیل را مورد مذاقه و مقایسه قرار دهیم».

فصلنامه مدیریت کسب و کار - شماره چهل و هشتم - زمستان ۱۳۹۹

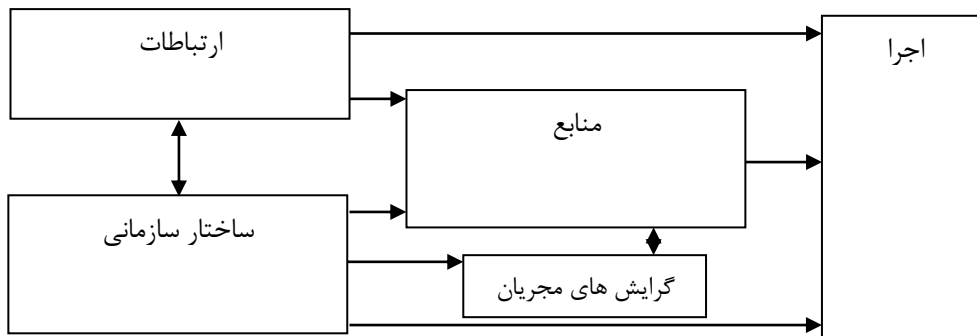
جدول ۱: اندیشمندان مطرح حوزه اجرا

سال	اندیشمندان رویکرد بالا به پایین	اندیشمندان رویکرد پایین به بالا	اندیشمندان رویکرد ترکیبی
۱۹۷۳	پرسمن و ویلداوسکی		
۱۹۷۵	ون میتر و ون هورن		
۱۹۷۷	بارداچ		
۱۹۷۸	گان		المور شاریف
۱۹۷۹	ساباتیه و مازمانیان		
۱۹۸۰		لیپسکی المور	
۱۹۸۱		جرن و پورتر بارت و فوج	
۱۹۸۲		جرن و هال	ریپلی و فرانکلین
۱۹۸۴	هاگوود و گان		
۱۹۸۶			ساباتیه اوتول
۱۹۸۷			لین
۱۹۹۰			گوگین و همکاران پالمبو و کالیستا
۱۹۹۱			استوکر
۱۹۹۵			متلند
۱۹۹۷			کیکرت و همکاران
۱۹۹۸			رودشتاین

مروری اجمالی بر مدل‌های اجرا

در این قسمت به چند مدل اجرا اشاره می‌کنیم که در متون مربوطه مورد ارجاع قرار گرفته‌اند. باتوجه به مطالعات صورت گرفته بر روی مدل‌های اجرای خط مشی موجود، در این پژوهش از یک مدل ترکیبی بر مبنای مدل‌های پر کاربرد ادواردز^{۱۳} و متلند^{۱۴} استفاده گردید. در مدل ادواردز (۱۹۸۵)، ارتباطات و ساختار سازمانی بر منابع لازم برای اجرا اثر می‌گذارند و این مجموعه عوامل به همراه گرایش‌ها و علائق مجریان منجر به اجرا می‌گردد. در صورتی که گرایش‌های مجریان مساعد و موافق موضوع خط‌مشی بوده و منابع لازم فراهم باشد، می‌توان انتظار تحقق کارآمد اجرا را داشت. البته ساختارهای انعطاف پذیر سازمانی و سهولت ارتباطات بین عوامل اجرا لازمه اجرای موفق بشمار می‌آید.

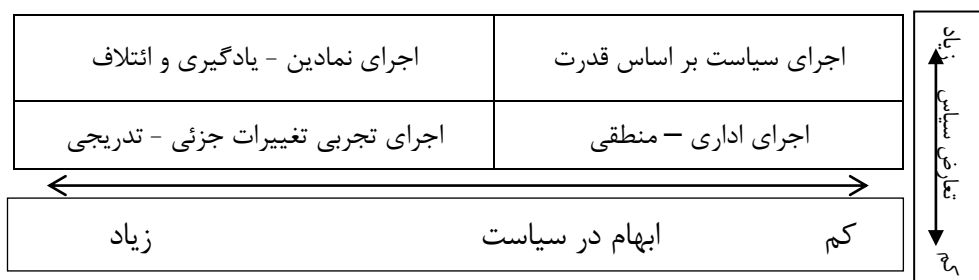
مسئله‌شناسی و راهبردهای اجرای.../افقانی/مهدی‌زاده اشرفی، مجیبی، میدری و ایمان‌خان



شکل ۱: مدل ادواردز

(ادواردز، ۱۹۸۵، به نقل از راج‌پاودل، ۲۰۰۹)

متلند (۱۹۹۵) نیز مدلی را برای اجرا بر اساس دو متغیر «تعارض سیاسی» و «ابهام در سیاست» ارائه کرده است که چهار نوع شیوه اجرا از آن حاصل می‌شود. شکل زیر، مدل چهار شیوه اجرا را نشان می‌دهد.



شکل ۲: مدل متلند (چهار شیوه اجرا)

رفاه اجتماعی

مفهوم نوین رفاه اجتماعی بر مسئولیت جامعه در برابر آحاد مردم متکی است. به ویژه کسانی که در فرایند تولید و توزیع کالاها و خدمات خود در بازار، از مزیت‌های جامعه برخوردار شده‌اند، لازم است که پیامدهای منفی ناشی از تولید خود را نیز پوشش دهند و هزینه‌های آن را بپردازند (کریمی، ۱۳۹۴: ۸). به موجب ماده (۲) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۳)، نظام تأمین اجتماعی شامل سه حوزه بیمه‌ای، حوزه حمایتی و توانبخشی و حوزه امدادی می‌گردد. بر اساس ماده ۹ این قانون، اصول اساسی نظام رفاهی عبارت است از: فراگیری (هیچ کس خارج از پوشش نظام رفاهی نباشد)، جامعیت (پوشش تمامی خطرات توسط نظام تأمین اجتماعی)، پایداری (تداوم تأمین اجتماعی

فصلنامه مدیریت کسب و کار - شماره چهل و هشتم - زمستان ۱۳۹۹

در بلند مدت و طول دوره حیات هر فرد، کارآمدی (اجرای خدمات تامین اجتماعی به آسان‌ترین روش و کمترین هزینه اجرایی).

تامین اجتماعی

بر مبنای تعریف سازمان بین‌المللی کار، «هرگونه طرح و برنامه‌ای به منظور حمایت از اعضای جامعه در برابر شرایط اضطراری و خطرات اجتماعی و اقتصادی به اجرا درآید»، تامین اجتماعی محسوب می‌شود. از این دیدگاه می‌توان راهبردهای مختلفی را برای تامین اجتماعی در نظر گرفت. بیمه اجتماعی و مساعدت اجتماعی دو راهبرد رایج و فراگیر در نظام‌های تامین اجتماعی هستند. اما راهبردهای دیگری نیز در این زمینه وجود دارد که طرح‌های مستمر ملی، صندوق‌های احتیاط، طرح‌های مبتنی بر مسئولیت کارفرما، حساب‌های پس انداز انفرادی و بیمه‌های تکمیلی از جمله مهم‌ترین آن‌ها به شمار می‌روند (کریمی، ۱۳۹۴: ۹-۸).

حمایت اجتماعی

بر اساس ساده‌ترین تعریف، حمایت اجتماعی عبارت است از: اقدامات دولتی^{۱۵} با هدف حمایت درآمدی از افراد یک جامعه. حوزه‌های سنتی حمایت اجتماعی عبارتند از: مداخله دولت در بازار کار، بیمه‌های اجتماعی و چترهای ایمنی. هدف کلی از اعمال سیاست حمایت اجتماعی از افراد فقیر و توانمندسازی آن‌ها از طریق افزایش دارایی‌ها و ظرفیت‌های اجتماعی و ارتقای نهادهای ادغام‌کننده^{۱۶} در نظام اجتماعی و در نتیجه افزایش فرصت‌های در دسترس این افراد است تا بدین ترتیب تامین معیشت این افراد تضمین شود (کریمی، ۱۳۹۴).

در ارتباط با مدل اجرای خط‌مشی‌ها بویژه حوزه رفاه اجتماعی پژوهش‌های کمی صورت گرفته که می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد. پژوهش نعیمی و همکاران (۱۳۹۵) با موضوع بررسی چالش‌های اجرای نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی در ایران دهه ۱۳۹۰، با رویکرد نهادی به این نتیجه رسیدند که دولت‌ها با نگاه درمانی بجای پیشگیری برای انجام و اجرای امور رفاهی اقدام به ساختار سازی، ایجاد سازمانها و دیوانسالاری نمودند. در پژوهش دیگری منوریان (۱۳۹۴) تحت عنوان مدل اجرای خط‌مشی‌های اصلاح اداری با رویکرد یادگیری با استفاده از نظریه داده بنیاد، نظام اداری با ویژگی‌هایی چون چابکی، خدمات دولتی با کیفیت و ارزان، افزایش و سهولت دسترسی شهروندان به خدمات دولتی، ارتقای رضایت کارگزاران دولتی و افزایش رضایت مردم از خدمات دولتی را مطرح نمودند. در تحقیق دیگری منوریان و همکاران (۱۳۹۲) با عنوان طراحی مدل خط‌مشی‌گذاری به منظور بهبود

مسئله‌شناسی و راهبردهای اجرای.../افقانی/مهدی‌زاده اشرفی، مجیبی، میدری و ایمان‌خان

محیط کسب و کار جمهوری اسلامی ایران با استفاده از نظریه‌ی داده بنیاد و با انجام مصاحبه‌های کیفی با خبرگان، مدل بهبود محیط کسب و کار را ارائه نمودند. پژوهش کریمی (۱۳۸۸) با عنوان الگوی پیشنهادی نظام جامع تأمین اجتماعی چند لایه برای ایران، الگوی نظام چند لایه با اهداف فقرزدایی و تأمین اجتماعی ارائه نمودند. تحقیق عباسی و همکاران (۱۳۹۵) به بررسی موانع اجرای خط مشی‌های عمومی در سازمان‌های دولتی (مطالعه موردی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی) پرداخته که با استفاده از پیمایش ۳۰۶ نفر به این نتیجه دست یافت که مشکلات مربوط به تدوین کنندگان خط مشی، مجریان و استفاده‌کنندگان، ماهیت خط مشی سازمان مجری، انواع کنش‌ها و گروه‌های فشار و محیط با اجرای خط مشی در وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی رابطه دارند. از مرور پیشینه پژوهش‌های مذکور برمی‌آید که علیرغم طرح الگوهای اجرای خط‌مشی در برخی تحقیقات، تاکنون پژوهش کیفی و اکتشافی برای احصای مهمترین مولفه‌های الگوی خط‌مشی‌های رفاه اجتماعی صورت نگرفته است.

روش تحقیق

تحقیق حاضر در زمره تحقیقات کاربردی قرار دارد و مبتنی بر روش تحقیق کیفی می‌باشد و از نظریه‌ی روش‌شناختی داده بنیاد (زمینه‌ای)^{۱۷} استفاده شد. روش داده بنیاد، روشی است که بر اساس و پایه داده‌ها به تولید نظریه می‌پردازد. نظریه پردازی داده بنیاد، یک روش شناسی استقرایی کشف نظریه است که این امکان را برای پژوهشگر فراهم می‌آورد تا گزارشی نظری از ویژگی‌های عمومی موضوع پرورش دهد، در حالی که به طور همزمان، پایه این گزارش را در مشاهدات تجربی داده‌ها محکم می‌سازد (فرناندز، ۲۰۱۴). بنابراین این راهبرد عموماً به عنوان بهترین نمونه رویکرد استقرایی به شمار می‌رود (ساندرس و همکاران، ۲۰۱۴). نظریه داده بنیاد یکی از راهبردهای پژوهش محسوب می‌شود که از طریق آن نظریه بر مبنای مفاهیم اصلی حاصل از داده‌ها شکل می‌گیرد. یعنی روند شکل‌گیری نظریه در این راهبرد حرکت از جز به کل است (دانایی فرد و دیگران، ۱۳۸۶). نظریه داده بنیاد بین گردآوری داده‌ها و مفهوم سازی در حال رفت و برگشت و اصلاح است. طرح پژوهشی نظام‌مند بر مراحل اجرای پژوهش به صورت همزمان، یعنی جمع‌آوری و تحلیل داده‌ها به صورت همزمان تأکید دارد، که این مراحل عبارتند از؛ تدوین پرسش‌های پژوهش، گردآوری داده‌ها، کدگذاری داده‌ها در سه مرحله یادداشت برداری (ثبت اندیشه‌ها و تفسیر خود از داده‌ها) و نگارش و تدوین تئوری. کدگذاری فرآیند کلیدی در نظریه پردازی داده بنیاد به شمار می‌رود که در طی آن، داده‌های جمع‌آوری شده، تجزیه و تحلیل می‌شوند. در کدگذاری با مرور داده‌های جمع‌آوری شده، نام‌ها و

فصلنامه مدیریت کسب و کار - شماره چهل و هشتم - زمستان ۱۳۹۹

برچسب‌هایی به برخی اجزای تشکیل دهنده آن‌ها اختصاص داده می‌شود که از اهمیت نظری و یا برجستگی خاصی درباره موضوع مورد بررسی برخوردارند. به گفته چارمز، کدها ابزارهایی کوچکی برای نام‌گذاری، جداسازی، ترجمه و سازماندهی داده‌ها به شمار می‌روند (ذوالفقاریان و لطیفی، ۱۳۹۰).

جامعه آماری تحقیق، خبرگان حوزه رفاه اجتماعی هستند که از میان مطلع‌ترین صاحب‌نظران در موضوع تحقیق انتخاب گردیدند. مهمترین مشخصه‌های خبرگان عضو هیات علمی، وزیر رفاه، معاون وزیر، مدیرکل و پژوهشگر حوزه رفاه اجتماعی می‌باشد. برای جمع‌آوری داده‌ها از مصاحبه‌های نیمه ساخت‌یافته استفاده شده است. به منظور مقوله‌بندی اطلاعات حاصل از این مصاحبه‌ها از نرم‌افزار MAXQDA12 استفاده شده تا علاوه بر سهولت طبقه‌بندی داده‌ها، بردقت تحلیل داده‌ها افزوده شود.

یافته‌های تحقیق

یافته‌های حاصل از مصاحبه کیفی با خبرگان، طی سه مرحله از مقولات باز به مقولات محوری و سپس به مقولات انتخابی کدگذاری شده‌اند. این فرایند طی رفت و برگشت بین نظریات و داده‌ها و به صورت بازاندیشانه صورت گرفت. ۲۶۵ کد باز از مجموع مصاحبه‌ها استخراج شد که از این تعداد، ۱۷ مقوله محوری انتزاع شد و در نهایت، تمامی مقولات ذیل مقوله اصلی یعنی «هدف اجرای خط‌مشی‌های رفاهی»، «مسائل اجرای خط‌مشی‌های رفاهی» و «راهبردهای اجرای خط‌مشی‌ها» طبقه‌بندی گردیدند و در نهایت، الگوی پارادایمی پژوهش از برآیند مقولات موجود ارائه گردید.

اهداف رفاهی

اجرای خط‌مشی‌های رفاهی از منظر نخبگان باید در راستای تحقق اهدافی نظیر نظام چند لایه رفاه و تامین اجتماعی و تامین رفاه عمومی صورت گیرد. مفاهیم مرتبط با این دو هدف اصلی عبارت است از: بهزیستی، ایجاد ثبات اجتماعی، کاهش فقر، حمایت از گروه‌های فرودست و جلوگیری از افزایش نابرابری‌ها. اجرای خط‌مشی‌ها برای تحقق این اهداف مبتلا به مسایل متعددی است که در ذیل به مهمترین آن‌ها اشاره شده است.

مسایل موجود در اجرای خط‌مشی‌های رفاهی کشور

خبرگان در توصیف مسایل موجود در اجرای خط‌مشی‌های رفاهی کشور به موارد متعددی اشاره نمودند که حکایت از مهمترین مسایل مبتلا به در این عرصه دارد. مهمترین مسایل مورد اشاره از این قرار است:

عدم استراتژی مشخص رفاهی در کشور

بدین معنا که مجموعه برنامه‌های رفاهی اجرا شده توسط مراجع حاکمیتی مختلف، از یک استراتژی مشخص بر اساس رویکرد مشخص پیروی نمی‌نماید. اظهاراتی نظیر: «اشباع سیاست‌گذاری متعدد و متفاوت»، «سیستماتیک نبودن اجرا»، «تغییر سیاست‌ها با تغییر دولت‌ها»، «موازی‌کاری و تعدد نهادهای تصمیم‌گیر»، «سلیقه‌ای عمل کردن مدیران» و «تصویب قوانین مبهم و مساله‌ساز و متعارض با اهداف کلان رفاهی» مانند «بازنشستگی پیش از موعد و تحمیل بار مالی بر صندوق‌ها» به کرات توسط خبرگان مورد تاکید قرار گرفت.

مشکل ساختاری در اجرای خط‌مشی‌های رفاهی کشور

فارغ از مورد فوق‌الذکر، ساختار حاکمیتی موجود کشور دچار مسایل معتناهی است که نه تنها موجب تسهیل اجرای خط‌مشی‌های رفاهی نگردیده بلکه حتی تبدیل به موانعی بزرگ برای تحقق این مهم شده‌اند. بر اساس اظهارات نخبگان می‌توان «ادغام وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی» را یکی از مهمترین چالش‌های ساختاری در سیاست‌گذاری رفاهی کشور تلقی نمود. از نظر ایشان با این اتفاق، وزارتخانه تخصصی رفاه اجتماعی به یک معاونت در یک وزارتخانه عریض و طویل تقلیل یافت که به دلیل کاهش قدرت سازمانی، توان اولویت‌بخشی به رفاه اجتماعی را در گستره سیاست‌گذاری عمومی کشور نداشته و به تدریج باعث حاشیه‌ای شدن شورای عالی رفاه و حتی تقلیل شأن سیاست‌گذاری این وزارتخانه به یکی از مجریان رفاهی شد. حال آن که تمام تلاش‌های صورت گرفته پیش از ادغام، برای «ایجاد متولی پر قدرت و قوی برای افزایش التزام دستگاه‌های حاکمیتی به سیاست‌های کلان رفاهی» بود. در چنین شرایطی شاهد «مقاومت دستگاه‌های مجری برنامه‌های رفاهی برای هماهنگی»، بی‌اعتنایی دستگاه‌ها و سازمان‌ها به تکالیف قانونی مرتبط با رفاه اجتماعی، «افزایش اعمال نفوذ گروه‌های ذینفع در تدوین و اجرای سیاست‌ها»، «عدم یکپارچگی تخصیص منابع مربوط به یارانه‌ها» و «عدم نظارت در اصول خط‌مشی گذاری» هستیم.

رویکرد نادرست به رفاه اجتماعی

بر اساس نظر خبرگان، «غلبه تفکرات بانک جهانی»، «حاکمیت اندیشه سرمایه‌داری» و «عدم موازنه منطقی بین منطق اقتصادی و منطق اجتماعی» موجب حاشیه‌ای شدن موضوع رفاه اجتماعی و غلبه منطق اقتصادی صرف در عرصه سیاست‌گذاری عمومی کشور شده است. بدین ترتیب، نقش دولت در تضمین رفاه عمومی تحت‌الشعاع سایر تکالیف دولت قرار گرفته و حتی موجب «بی‌توجهی به قانون

فصلنامه مدیریت کسب و کار - شماره چهل و هشتم - زمستان ۱۳۹۹

ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی» شده است. برخی به «نبود رویکرد مشارکت‌گرایانه در سیاستگذاری و اجرا»، «سیاست‌گذاری آرمانی و رویایی و غیرواقع‌بینانه»، «عدم آینده‌گری»، «عدم تعادل صندوق‌های بیمه‌ای به دلیل انتظاری حمایتی داشتن از آن‌ها» و «عدم استفاده از رویکردهای علمی» نیز اشاره نموده‌اند.

تضاد منافع در اجرای خطمشی‌های رفاهی

در کشور ما از یک سو، سازمان‌ها و نهادهای بسیار قدرتمند با منافع ناسازگار وجود دارند که همراه کردن آن‌ها با خطمشی‌های رفاهی با چالش روبرو است. در این زمینه، خبرگان حتی به «منافع دولت برای دخالت در امور شرکت‌های عمومی غیردولتی مرتبط با رفاه» و «بنگاه‌داری در ساختار رفاه اجتماعی» نیز در این راستا اشاره نموده‌اند. موضوع رفاه بعلاوه با مفهوم «تعارض منافع» به صورت جدی در ارتباط است که طی آن، افرادی که خود ذینفع هستند، به عنوان تصمیم‌گیر یا مجری در عرصه‌های مختلف رفاه قرار می‌گیرند و بدین ترتیب آسیب زیادی به منافع عمومی و ملی وارد می‌شود. در این زمینه، خبرگان به مقوله «فساد گسترده و عدم کارکرد مطلوب نهادهای نظارتی» نیز اشاره داشته‌اند.

نظارت و ارزیابی ضعیف

مواردی نظیر «دولتی بودن تمام نهادهای نظارتی»، «عدم شفافیت صندوق‌های بیمه‌ای و تأمین اجتماعی»، «سیاسی بودن نظام قضایی»، «عدم پاسخ‌گویی دستگاه‌های اجرایی» و «عدم وجود نهادهای مدنی قوی نظیر سمن‌ها و احزاب» در زمره مسایل این حوزه می‌باشد.

عدم یکپارچگی اطلاعات رفاهی

یکی از مهمترین خلأهای فعلی، «نبود نظام اطلاعات اقتصادی-اجتماعی دقیق و شفاف برای خانوارهای ایرانی» است که اشراف سیاستگذاران را بر مسایل رفاهی به شدت کاهش می‌دهد. در شرایط فعلی، اطلاعات مهمی در اختیار هر سازمان و نهاد مرتبط با رفاه اجتماعی است که به دلیل «عدم اشتراک‌گذاری این اطلاعات در یک بستر مشترک» و عدم تجمیع آن‌ها، اجرای خطمشی‌های رفاهی را با چالش جدی روبرو نموده است.

ضعف بوروکراتیک

بوروکراسی، به عنوان ابزار مهم اجرای خطمشی‌ها در کشور ما یکی از مسایل اساسی محسوب می‌شود. مواردی نظیر «ضعف نیروی انسانی متخصص»، «عدم مدیریت بهینه منابع»، «عدم

مسئله‌شناسی و راهبردهای اجرای.../افقانی/مهدی‌زاده اشرفی، مجیبی، میدری و ایمان‌خان

شایسته‌سالاری»، «جایگزینی روابط به‌جای ضوابط» و «دخالتم در عزل و نصب مدیران» از منظر خبرگان موجب تضعیف بوروکراسی خصوصاً در عرصه سیاستگذاری رفاهی شده است.

راهبردهای اجرای خط‌مشی‌های رفاهی

در مقولاتی که در محورهای قبل ذکر شد، وجوه نامطلوب سیاستگذاری رفاهی موجود در کشور توسط نخبگان مورد تصریح قرار گرفت اما حرکت به سمت عبور از این شرایط، نیازمند راهکارهای خلاقانه و مبتنی بر مسأله است.

اصلاحات هنجاری در نظام اجرای سیاستگذاری رفاهی کشور

به‌طور کلی، اجرای خط‌مشی‌ها مستلزم تفاهم بازیگران سیاستی بر اصول مشترک است. در این راستا، خبرگان بر لزوم اصلاح میانی هنجاری در زمینه سیاستگذاری رفاهی کشور تأکید نموده‌اند. قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی باید به‌عنوان نقشه راه مبنا قرار گیرد و وجوه رفاهی «قوانین برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی»، «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» و مصوبات رفاهی نظیر «آیین‌نامه اجرای چتر ایمنی رفاه اجتماعی» مورد توجه بیشتر قرار گیرد. در صورتی که چنین تغییری رویکردی صورت گیرد، شاهد «افزایش اهمیت و اولویت نگاه پیشگیرانه» و «تقدم رویکرد رفاهی بر رویکرد حمایتی» خواهیم بود. از دیگر موارد اصلاحات هنجاری می‌توان به «تقویت نگاه منطقه‌ای و توازن منطقه‌ای در اجرای خط‌مشی‌ها»، «اجتماع‌محور بودن»، «افزایش اختیارات مدیران محلی در سیاستگذاری رفاهی»، «تقویت رویکرد توانمندسازی افراد خصوصاً در قالب تعاون و اشتغال» اشاره نمود که از منظر خبرگان ضرورت دارد.

اصلاحات ساختاری در نظام سیاستگذاری رفاهی کشور

مهمترین تحولات ضروری مدنظر خبرگان در ساختار سیاستگذاری رفاهی کشور، «قرار گرفتن شورای عالی رفاه در صدر سیاستگذاری رفاهی کشور» است. در این زمینه، این پیشنهاد مهم طرح گردید که با توجه به سهم قابل توجه بودجه‌های رفاهی در کشور، «ساختاری به‌عنوان سازمان برنامه امور رفاهی کشور» در نظر گرفته شود که این مهم یا «بر عهده وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی» باشد یا «دبیرخانه‌ای در این راستا در شورای عالی رفاه» تشکیل گردد. همچنین این مهم امکان «ایجاد نظام نظارتی قوی در وزارت رفاه بر سیاست‌گذاری‌های کلان» را فراهم می‌آورد. لزوم «تفکیک وزارت رفاه از بدنه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی» برای افزایش قدرت ساختار رفاهی در کشور و بهبود سیاستگذاری در این عرصه تأکید شده است. با محوریت یافتن رفاه چه در سطح هنجاری و چه در

فصلنامه مدیریت کسب و کار - شماره چهل و هشتم - زمستان ۱۳۹۹

سطح ساختاری، امکان «عدم تصدی‌گری و عدم بنگاه‌داری» و «عدم دخالت دولت در عزل و نصب‌های هیئت‌مدیره شرکت‌ها»، «شراکت شرکاء در تدوین سیاست» بیش از پیش فراهم می‌گردد.

افزایش دانش سیاستگذاری رفاه اجتماعی

از منظر خبرگان، «دانش‌محور بودن» از مهمترین ضرورت‌های موجود است و بدین منظور، «ایجاد مراکز مطالعاتی مستقل» نظیر تجربه تشکیل مرکز پژوهش‌های مجلس را به عنوان پیشنهاد طرح نمودند. در واقع، دانش سیاستگذاری رفاهی ضمن «استفاده از دانش و تجربیات جهانی»، باید ارائه راهکارهای بومی و مبتنی بر شرایط خاص ایران را محقق نماید و از تقلید صرف در این زمینه پرهیز شود.

ایجاد سامانه پایگاه اطلاعاتی

در شرایط فعلی که هر یک از سازمان‌ها و نهادهای مرتبط با سیاستگذاری رفاه اجتماعی در ایران، دارای سامانه اطلاعاتی مختص خود است، می‌توان از طریق «تجمیع داده‌های بین‌بخشی» و «تقویت پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان» و «تشکیل پرونده الکترونیکی اقتصادی-اجتماعی برای هر ایرانی» به کارآمدی به مراتب بیشتری از وضعیت فعلی در اجرای خطمشی‌های رفاهی دست یافت.

لزوم ارزیابی اجرای خطمشی‌های رفاهی

برای «درس گرفتن از اجرای خطمشی‌های گذشته» و افزایش کارآمدی خطمشی‌های آینده لازم است تا «ارزیابی اثربخشی» به قاعده دائمی و تخطی‌ناپذیر در تدوین و اجرای خطمشی‌های رفاهی بدل گردد تا با محاسبه‌های مزایا و مضار یک خطمشی، بتوان بهینه‌ترین شیوه‌ها را انتخاب و اجرا کرد و از تکرار اشتباهات گذشته پرهیز نمود. منطق شفاف و کمی ارزیابی اثربخشی، امکان مقایسه بهترین برنامه‌ها و طرح‌ها را فراهم می‌آورد. همچنین «تحلیل ذینفعان در ارزیابی‌های رفاهی» از اهمیت بسیار زیادی برخوردار است چرا که یکی از عوامل مهم موفقیت یا شکست خطمشی‌ها، مقاومت یا همراهی ذینفعان سیاستی است.

الگوی پارادایمی اجرای خطمشی‌های رفاه اجتماعی

پس از کنار هم قرار دادن اجزای مختلف مباحث خبرگان ذیل مقولات محوری و انتخابی، می‌توان به یک روایت منسجم از چپستی الگوی اجرای خطمشی‌های رفاهی دست یافت. در شکل زیر این الگو ارائه شده است:

مسئله‌شناسی و راهبردهای اجرای.../افقانی/مهدی‌زاده اشرفی، مجیبی، میدری و ایمان‌خان



شکل ۳: مدل مفهومی پژوهش

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

همانطور که ذکر شد رفاه اجتماعی سهم قابل توجهی از قوانین، تشکیلات و بودجه کشور را به خود اختصاص داده است و اجرای خط‌مشی‌های رفاهی به دلیل گستردگی و پیچیدگی این عرصه، نیازمند اتکا به الگویی ملهم از تجارب جهانی و شرایط خاص داخلی کشور است. در این راستا در پژوهش حاضر سعی شد تا با روش اکتشافی و با مراجعه به مهمترین خبرگان دانشگاهی و اجرایی در زمینه سیاستگذاری رفاه اجتماعی در کشور، مدلی برای اجرای خط‌مشی‌های رفاهی ارائه شود. مدل ارائه شده شامل: محیط، ساختار سازمانی، ارتباطات، راهبردها، منابع، گرایش‌های مجریان و پیامدها است. این مدل حاصل از احصای مهمترین اهداف، مسایل و راهبردهای بهبود اجرای خط‌مشی‌ها می‌باشد. اجرای خط‌مشی‌های رفاهی از منظر خبرگان به دلیل نبود یک متولی محوری و پر قدرت و تعدد سازمان‌های مرتبط با حمایت و رفاه اجتماعی با مشکل روبرو است. ادغام وزارت رفاه با دو وزارتخانه دیگر یکی از مهمترین چالش‌های ایجاد شده در این خصوص بوده است. شورای عالی رفاه و تامین اجتماعی نیز نتوانسته نقش محوری را در هماهنگی دستگاه‌های ذیربط ایفا نماید و در نتیجه شاهد نبود استراتژی رفاهی مشخص در کشور بوده‌ایم. عدم تخصیص بهینه منابع مرتبط با خط‌مشی‌های رفاهی و عدم نظارت بر فرایندهای اجرا و نبود نظام ارزیابی، مانع مهمی برای افزایش کارآمدی اجرای خط‌مشی‌های رفاهی است. استفاده از داده‌های روزآمد در بستر سامانه‌های اطلاعاتی این امکان را ایجاد می‌نماید تا نهادهایی نظیر شورای عالی رفاه و تامین اجتماعی و همچنین وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی از مرجعیت اطلاعاتی لازم برخوردار شود. با توجه به این که این مهم امکان مرجعیت بودجه‌ای و نظارتی را نیز فراهم می‌آورد، اقتدار سازمانی که طی دهه‌های گذشته یکی از مفقوده‌های اصلی نظام رفاهی پس از انقلاب بوده، تقویت می‌گردد. تجمیع اطلاعاتی نظیر بودجه‌های صرف شده در نهادها و سازمان‌ها برای اجرای خط‌مشی‌های رفاهی و حمایتی، اطلاعات سمن‌های رفاهی و حمایتی و افراد تحت حمایت ایشان، تجمیع و همگام‌سازی اطلاعات ثبتی (کدپستی، اطلاعات حساب بانکی، اطلاعات مالیاتی و ...) در یک بستر واحد، می‌تواند جهشی بزرگ به سمت افزایش کارآمدی در تدوین و اجرای خط‌مشی‌های رفاهی ایجاد نماید.

اهتمام این پژوهش بر آن بوده تا با استفاده از ظرفیت خبرگان و مطلعین در بالاترین سطح سیاستگذاری رفاه در ایران، ابعاد بسیار پیچیده اجرای خط‌مشی‌های رفاهی را در قالب یک مدل اکتشافی و بازنمایشانه را به تصویر کشیده و شرح دهد.

مسئله‌شناسی و راهبردهای اجرای.../فقانی/مهدی‌زاده اشرفی، مجیبی، میدری و ایمان‌خان

منابع

- ۱) اعرابی، سید محمد؛ رزقی رستمی، علیرضا. (۱۳۹۴). آسیب‌شناسی اجرای خط مشی‌های صنعتی کشور. نهمین کنفرانس بین‌المللی مدیریت.
- ۲) الوانی، سید مهدی و شریف‌زاده، فتاح (۱۳۹۰) فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی، تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی.
- ۳) دانایی‌فرد، حسن؛ امامی، سید مجتبی. (۱۳۸۶). استراتژی‌های پژوهش کیفی: تأملی بر نظریه پردازی داده‌بنیاد. فصلنامه اندیشه مدیریت، سال اول، شماره ۱-دوم، صص ۶۹-۷۹.
- ۴) رزقی رستمی، علیرضا. (۱۳۷۹)، «اجرا، حلقه مفقود فرایند خط‌مشی عمومی، مدیریت دولتی»، فصلنامه علمی - پژوهشی فرایند مدیریت و توسعه، ۱۴، ۴، ۵۱-۶۲.
- ۵) سعیدی، علی اصغر. (۱۳۸۷). چالش‌ها و فرصت‌های فراروی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در ایران. کتاب ماه علوم اجتماعی، سال یازدهم، شماره ۱ (پیاپی ۱۰۹)، صفحات ۹۰ تا ۱۰۱.
- ۶) عباسی، عباس؛ معتضدیان، رسول؛ قاسم میرزایی. (۱۳۹۵)، «بررسی موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی در سازمان‌های دولتی»، فصلنامه مالیه عمومی و خط‌مشی دولت، ۶، ۲، ۴۹-۶۳.
- ۷) قلی‌پور، رحمت‌الله. (۱۳۹۵). تصمیم‌گیری سازمانی و خط‌مشی‌گذاری عمومی، تهران: انتشارات سمت.
- ۸) قلی‌پور، رحمت‌الله؛ دانایی‌فرد، حسن؛ زارعی‌متین، حسن؛ جندقی، غلامرضا؛ فلاح، محمدرضا. (۱۳۹۰). ارائه مدلی برای اجرای خط‌مشی‌های صنعتی، مطالعه موردی در استان قم، مدیریت فرهنگ سازمانی، دوره ۱۰، شماره دوم.
- ۹) کریمی، مظفر (۱۳۸۸)، «الگوی پیشنهادی نظام جامع تأمین اجتماعی چند لایه برای ایران»، دفتر مطالعات اجتماعی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره گزارش ۱۲۶۴۶
- ۱۰) لستر، جیمز و استوارت، جوزف (۱۳۹۱) فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی رویکرد تکاملی، مجیبی، تورج؛ طبری، مجتبی و خورشید، سهیل، تهران: نشر ساوالان. چ اول
- ۱۱) منوریان، عباس. (۱۳۹۴)، «مدل اجرای خط‌مشی‌های اصلاح‌اداری با رویکرد یادگیری». فصلنامه مدیریت دولتی، دانشکده‌ی مدیریت دانشگاه تهران، ۷، ۴، ۸۳۹-۸۶۴

فصلنامه مدیریت کسب و کار - شماره چهل و هشتم - زمستان ۱۳۹۹

۱۲) منوریان، عباس؛ ایوبی اردکان، محمد؛ ایروانی، محمدجواد؛ زندی منش، محمدرضا (۱۳۹۲)، «طراحی مدل خط‌مشی‌گذاری به منظور بهبود محیط کسب و کار جمهوری اسلامی ایران با استفاده از نظریه‌ی داده بنیاد»، فصلنامه مدیریت دولتی، دانشکده‌ی مدیریت دانشگاه تهران. ۵، ۲، ۱۲۵-۱۴۲

۱۳) نعیمایی، بنیامین؛ شکوری، علی (۱۳۹۵)، چالش‌های اجرای نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در ایران دهه ۱۳۹۰، فصلنامه‌ی علمی پژوهشی رفاه اجتماعی، ۱۶، ۶۳، ۹-۵۲

۶-۲- منابع انگلیسی

1. Dearden, P., Roland, R., Allison, G. & Allen, C. (2012) "Sustainable Livelihood Approaches – From the Framework to the Field, Supporting Livelihoods -Evolving Institutions", University of Bradford
2. Jenkins William I. (2015) Policy analysis: A political and organizational perspective, London: Martin Robertson.
3. Lowi, T. (2010). Decision Making Vs. Policy Making: Toward And Antidote For Technocracy. Public Administration Review, 30 (3): 314-325.
4. Makinde Taiwo. (2015) "Problem of policy implementation in developing nations: The Nigerian experience", J. SOC. Sci., 11(1): 63-69.
5. Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2014). Research Methods for Business Students. Research methods for business students (p. 649)
6. Sign'e, Landry (2017). "Policy implementation – a synthesis of the study of policy implementation and the causes of policy failure". OCP Policy Center (www.policycenter.ma)

یادداشت‌ها :

- 1 Policy
- 2 Lowi
- 3 Jenkins
- 4 Wilson et al.
- 5 Makinde
- 6 Jeffrey Pressman & Aarop Wildavsky
- 7 Parsons
- 8 implementation as Systems
- 9 Implementation as Bureaucratic process
- 10 Implementation as Organizational Development
- 11 Implementation as Conflict and Bargaining
- 12 Fiorino
- 13 Edwards
- 14 Matland^{۱۹۹۵} متلند،
- 15 Public Measures
- 16 Inclusive Institutions
- 17 Grounded Theory