

## شناسایی موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی در مجموعه معاونت نظارت بانک مرکزی با استفاده از روش فراترکیب

محمدعلی بیاتی<sup>۱</sup> - سعید صیادی<sup>۲\*</sup> - ابراهیم گیوکی<sup>۳</sup> - سنجر سلاجقه<sup>۴</sup> - امین نیک پور<sup>۵</sup>

### چکیده

**هدف:** دولتها برای انجام صحیح وظایف خود نسبت به جامعه ملزم به اجرای خط‌مشی‌هایی می‌باشند که عدم اجرای صحیح آنها می‌تواند کاهش سطح رفاه، عقب ماندگی کشور، نارضایتی عمومی را در پی داشته باشد. هدف این تحقیق، شناسایی موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی در مجموعه معاونت نظارت بانک مرکزی با استفاده از روش فراترکیب است.

**روش پژوهش:** از آنجا که بررسی و جمع‌بندی یافته‌های مطالعات گذشته، گام مهمی در ترسیم تصویر جامعی از آن‌هاست، فراترکیب آن‌ها را مدنظر قرار داده است. در گام اول، با جستجوی فراگیر منابع تعداد ۱۵۰ منبع بدست آمد که در پالایشی ۳ مرحله‌ای تعداد ۳۵ مقاله بسیار مرتبط با روش تحقیق کیفی از آنها انتخاب گردید. مفاهیم از داخل مقالات استخراج گردید و با بازخوانی مفاهیم، مقولات استخراج گردید.

**یافته‌ها:** تحلیل داده‌ها در نهایت به احصای ۸ بعد و ۵۹ مقوله و شکل‌گیری الگوی نظری انجامید.

**نتایج:** نتایج‌ها نشان می‌دهد موانع تدوین خط‌مشی، موانع مربوط به مجریان، موانع پشتیبانی و مالی، موانع پیاده‌سازی، موانع مدیریتی، موانع محیطی، موانع ساختاری و سازمانی و موانع نظارتی از موانع موثر بر اجرای خط‌مشی‌های عمومی در معاونت نظارت بانک مرکزی هستند.

**واژگان کلیدی:** خط‌مشی‌گذاری، اجرای خط‌مشی، موانع، معاونت نظارت بانک مرکزی، فراترکیب

<sup>۱</sup> دانشجوی دکتری مدیریت دولتی دانشگاه آزاد اسلامی واحد کرمان، کرمان، ایران.

<sup>۲</sup> استادیار گروه مدیریت دولتی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد کرمان، کرمان، ایران. (نویسنده مسئول)

*sayadsaeed94@gmail.com*

<sup>۳</sup> استادیار گروه مدیریت دولتی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد خمین، خمین، ایران.

<sup>۴</sup> دانشیار گروه مدیریت دولتی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد کرمان، کرمان، ایران.

<sup>۵</sup> استادیار گروه مدیریت دولتی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد کرمان، کرمان، ایران.

## مقدمه

بررسی وضعیت موجود در نظام اداری کشور بیانگر اشکالاتی است؛ از جمله: عدم تفکیک حوزه‌های حاکمیتی از تصدیگری؛ برنامه ریزی و نظارت دولت؛ نبود نظام ارزیابی عملکرد جامع، نبود روحیه نوآوری؛ عدم تعیین مناسب نقش سیاستگذاری مستمر و نتیجه گرا؛ بی عدالتی در نظام پرداخت شاغلان و بازنشستگان؛ عدم استفاده جامع و فراگیر از فناوری اطلاعات؛ عدم توجه به حقوق مردم در مواجهه با نهادهای دولتی؛ ابهام در نظام ارتقای مدیریت؛ فراگیر نبودن قوانین و عدم تناسب نظام پاداش با عملکرد اشاره کرد. چنین وضعیتی، مسئولان کشور را در سال‌های اخیر بر آن داشت تا تدوین قانونی جامع برای حل مشکلات نظام اداری را در دستور کار خود قرار دهند؛ قانونی که بتواند به صورت یکپارچه تمام عوامل مؤثر را شناسایی کرده، بر اساس آن، راه حل‌های مناسبی را با در نظر گرفتن مفاهیم فرهنگی و دینی و ملاحظات ملی و با بهره‌گیری از نظریه‌های نوین مدیریتی و تجارب مفید سایر کشورها ارائه کند (پورکیانی، سلاجقه و زارعی‌پور، ۱۳۹۳) باید دانست که خط‌مشی‌گذاری عمومی در پیشرفت جوامع نقش مهمی را ایفا می‌کند و این در حالی است که انجام بهینه آن بیشتر به سرمایه فکری نیاز دارد تا منابع مادی. از آنجا که این رشته در مقایسه با سایر رشته‌های علمی از قدمت زیادی برخوردار نیست، از این رو کتابهای معدودی که در این رابطه به زبان فارسی به چاپ رسیده و به بحث در مورد مبانی و کلیات این موضوع پرداخته است.

خط‌مشی‌گذاری عمومی در یک تقسیم بندی کلی شامل سه مرحله تدوین، اجرا و ارزیابی است و مرحله اجرا یکی از مهمترین و پرچالشترین مراحل خط‌مشی‌گذاری میباشد. اندیشمندان خط‌مشی از بین مراحل مختلف فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی همواره به مرحله اجرا توجه ویژه داشته اند (سابروتو، ۲۰۱۱).

زیرا این مرحله، نقطه آغازین تحقق هدفها است. بررسی وضعیت موجود در نظام اداری کشور بیانگر اشکالات اساسی است. چنین وضعیتی مسئولان کشور را در سالهای اخیر بر آن داشت تا تدوین قانونی جامع برای حل مشکلات نظام اداری را در دستورکار خود قرار دهند، قانونی که بتواند، به صورت یکپارچه تمام عوامل مؤثر را شناسایی کرده و بر اساس آن راه حل‌های مناسبی با در نظر گرفتن مفاهیم فرهنگی و دینی و ملاحظات ملی و با بهره‌گیری از نظریه‌های نوین مدیریتی و تجارب مفید سایرکشورها ارائه کند (لکی، ۱۳۹۷). مرحله اجرای خط‌مشی را می‌توان به صورت فرآیندی که در آن برنامه‌ها یا خط‌مشی‌ها به اجرا گذاشته می‌شوند تعریف کرد. (خواستار و کلهریان، ۱۳۹۰، ۷۳) تا دهه ۱۹۷۰ فرض بر این بود که بلافاصله با تنظیم خط‌مشی می‌توان آن را به سادگی به اجرا در آورد. این تصور با انتشار کارهای پرسمن و ویلداوسکی درباره اجرای برنامه‌ها دستخوش تغییر شد. مطالعات مربوط به اجرای خط‌مشی که به بررسی شیوه‌های تنظیم خط‌مشی می‌پردازند، معمولاً رویکردی از بالا به پایین دارند. در این رویکرد فرض بر این است که فرآیند خط‌مشی را همواره می‌توان به صورت مجموعه‌ای از سلسله فرمان‌هایی بیان کرد که رهبران سیاسی ترجیحات روشن خط‌مشی را مقوله‌بندی و تصریح می‌کنند تا با گذر از سطوح متعدد ساختار اداری دولت به اجرا درآیند. رویکرد از بالا به پایین از تصمیمات دولت شروع می‌شود، میزان موفقیت یا شکست اجرای تصمیمات را بررسی می‌کند و به دنبال یافتن دلایل زیر بنایی مسایل اجرایی است. در این رویکرد فرض بر این است که اهداف خط‌مشی‌ها کاملاً روشن است. این رویکرد با پیدایش رویکرد "از پایین به بالا" مورد انتقاد قرار گرفت. رویکرد پایین به بالا از بررسی کلیه عوامل خصوصی و عمومی شرکت‌کننده در اجرای برنامه‌ها آغاز می‌شود. به مطالعه دقیق اهداف شخصی و سازمانی، راهبردها و شبکه‌های تماس

مدیران در جهت تحقق استراتژی‌های سازمان تلقی می‌گردد. (ابدالی، طبرسا و حقیقی، ۱۳۸۹)

اجرای خطمشی عمومی سنگ زیرین اداره عمومی محسوب می‌شود، در گذشته، اجرا در فرایند خطمشی‌گذاری چندان مورد توجه قرار نمی‌گرفت. اغلب درخواست‌ها و نیازهای اجرایی در فرایند خطمشی‌گذاری نادیده گرفته می‌شد و اکثر تصمیمات و خطمشی‌های دولتی بدون توجه به جنبه‌های اجرایی آن تهیه و تصویب می‌شد. اما امروز اجرا جزو لاینفک و مکمل خطمشی عمومی محسوب می‌شود و تاثیر آن روی شکل‌گیری خطمشی مذکور اجتناب‌ناپذیر است. با توجه به پیشرفت‌های به دست آمده در دهه‌های اخیر در خصوص اجرای خطمشی عمومی، تا حدودی اهمیت آن برای تحلیل‌گران خطمشی عمومی روشن شده است، ولی هنوز نتوانسته جایگاه واقعی خود را در خطمشی‌گذاری به دست آورد و در بسیاری از کشورها، به خصوص کشورهای جهان سوم به عنوان «حلقه مفقود» از آن یاد می‌شود. بسیاری از این کشورهای در چنبره بوروکراسی سنتی و نظام مدیریت آمرانه که منبعث از فکر قدیمی جدایی اداره از سیاست است گرفتار آمده اند و اجرای خطمشی عمومی برای آنها به صورت یک موضوع لاینحل باقی مانده است. بر همین اساس، اکثر برنامه‌های دولت در این کشورها در مرحله اجرا با شکست و ناکامی مواجه می‌شوند. در کشور ما نیز اگر چه با تحولات گسترده و روند توسعه سیاسی که در چند سال اخیر مورد توجه مسئولان نظام قرار گرفته است تا حدودی خلاء موجود بین تدوین‌کنندگان خطمشی عمومی، مجریان نظام و عامه مردم برطرف شده و گام‌های مهمی در جهت اصلاح و تحول نظام اداری برداشته شده است، ولی هنوز بسیاری از سیاست‌ها، خطمشی‌ها و قوانین در خلاء و بعضاً بدور از واقعیات جامعه تدوین و تصویب می‌شوند، در نتیجه بالطبع در اجرا و در

می‌پردازد و سپس راه خود را به بالا می‌گشاید تا اهداف راهبردها و روش‌های برخورد کسانی را که در طراحی، تأمین مالی و اجرای برنامه‌ها نقش داشته‌اند، روشن سازد. امتیاز عمده رویکرد پایین به بالا، توجه به مناسبات رسمی و غیررسمی پدیدآورندگان شبکه‌های خطمشی است که در ایجاد و اجرای خطمشی‌ها دخالت دارند. رویکرد پایین به بالا مطالعه اجرا را از تصمیم خطمشی جدا می‌کند و توجه خود را به مسایل خطمشی معطوف می‌دارد. به همین دلیل امکان بررسی کلیه بازیگران و مؤسسات عمومی و خصوصی ذی‌ربط در مساله را فراهم می‌آورند. برای رسیدن به شناخت جامع، هر دو رویکرد «بالا به پایین» و «پایین به بالا» باید با یکدیگر آمیخته شوند. خطمشی عمومی تصمیمی است که در قبال یک مشکل عمومی اتخاذ می‌شود، اما خطمشی صرفاً اتخاذ تصمیم نیست، بلکه فرآیندی است شامل تمام اقدامات که از زمان احساس مشکل شروع می‌شود و به ارزیابی نتایج حاصل از اجرای خطمشی ختم می‌گردد.

یکی از مهم‌ترین ابزارهای مدیریت، اجرای خطمشی‌گذاری عمومی است که چارچوبی را برای سایر تصمیم‌گیری‌ها فراهم می‌آورد. این مسأله، لزوم تجزیه و تحلیل خطمشی‌های کسب و کار را به عنوان یک موضوع درخور توجه در مدیریت هزاره سوم مطرح می‌سازد. خطمشی‌ها جهت‌گیری‌های کلی سازمان هستند که چگونگی عمل سازمان‌ها و مؤسسات را در آینده مشخص می‌سازند و معمولاً برای مقابله با یک مشکل و مسأله عمومی و به منظور حل آن پدید می‌آیند. ماهیت و سرشت خطمشی‌های عمومی سرآغاز بحث خطمشی‌گذاری است. موضوع مهم بعدی در خطمشی‌گذاری رویکردهای مختلف این پدیده است. مدل‌ها و چارچوب‌های عملی در جهت بکارگیری خطمشی‌ها نیز از جمله موضوعات مهم این مبحث است. در واقع خطمشی یک مفهوم کلیدی در مدیریت استراتژیک است. خطمشی‌ها مهمترین ابزار

مرحله عمل مشکلات عدیده‌ای بروز می‌کند. (رزقی رستمی، ۱۳۸۵: ۵۲-۵۱)

#### اجرای خط‌مشی‌های عمومی

اجرا مرحله مهمی از سه مرحله تدوین، اجرا و ارزیابی خط‌مشی‌های عمومی است که در آن هدف سیاست‌گذاران نمود و ظهور پیدا می‌کند. از این رو، واجد اهمیت بسیار است. مرحله تدوین حاصل پیش‌بینی‌ها و برآوردهای سیاست‌گذاران نسبت به آینده است و از جنس ذهنیات است، در حالی که اجرا، تحقق عینی و واقعی آن پیش‌بینی‌هاست. اهمیت اجرا به خاطر آن است که آزمونی برای صحت و دقت مرحله تدوین و شکل‌گیری خط‌مشی عمومی است. (الوانی و شلویری، ۱۳۹۷: ۱۲۳) شاید بتوان به جرات ادعا کرد، مشکلات و مسائلی که در اجرا پدید می‌آید، نشانه‌های از پیش‌بینی‌های نادرست در مرحله تدوین است و در صورتی که سیاست‌گذاران پیش‌بینی‌های دقیقی انجام داده باشند، نباید در مرحله اجرا مشکلی پیش بیاید. طبق تعریف فرهنگ‌های معتبر، اجرا عبارت از انجام دادن و به انجام رسانیدن، برآوردن نیاز، عمل آوردن و کامل ساختن اما وقتی در مورد اجرای خط‌مشی عمومی بحث می‌کنیم، ابتدا قائل به خط‌مشی هستیم و سپس بر اساس آن، موضوع اجرا را مطرح می‌نماییم. (الوانی و شلویری، ۱۳۹۷: ۱۲۳) فرآیند اجرا در شکل معمولش مستلزم انجام یک سلسله فعالیت‌های مقدماتی و پیش‌بینی، به ویژه فعالیت شناختی در تدوین و تنظیم اعمالی که باید انجام شوند و تصمیم‌گیری در مورد آن اعمال است. اما این بحث خود منجر به طرح دو دسته دیگر از سئوالات می‌شود: اول اینکه خط‌مشی‌گذار و تنظیم‌کننده چه کسی است؛ تصمیم‌گیرنده کیست و چه کسی اجرا را بر عهده دارد؟ اگر انجام اینها به عهده بیش از یک عامل و بازیگر باشد، باید تمامی عوامل و بازیگران دخیل در این فرآیند را شناسایی کنیم. گروه دوم سئوالات در این

مورد است که آیا خط‌مشی‌گذار و تصمیم‌گیرنده قدرت بیشتر و نقش تعیین‌کننده تری دارند یا مجری. (الوانی و شلویری، ۱۳۹۷: ۱۲۴)

دسته اول سئوالات بیشتر تجربی‌اند، در حالی که می‌توان گفت، دسته دوم هنجاری‌اند. خط‌مشی‌گذاری و تصمیم‌گیری می‌تواند در سطوح پایینی (اجرایی) سازمان رخ دهد، اگر این‌گونه باشد باز هم قدم بعدی باید اجرا باشد، چرا که در غیر این صورت فعالیت‌های قبلی، یعنی فعالیت‌های پیش از اجرا بی‌نتیجه خواهند ماند. (الوانی و شلویری، ۱۳۹۷: ۱۲۴)

هاگ وود و گان (۱۹۸۴) عناصری را در ارتباط با مفهوم خط‌مشی عمومی مشخص نمودند. اگر چه می‌توان مرزی مشخص میان مفاهیم خط‌مشی و تصمیم‌متصور شد اما به آسانی نمی‌توان خط‌مشی را از اداره جدا نمود. خط‌مشی به همان میزان که مرتبط با رفتار است. به همان میزان نیز مرتبط با قصد و نیت است و به همان میزان که مرتبط با کنش است، به همان میزان نیز مرتبط با ناکنش است. خط‌مشی‌ها تبعات و پیامدهایی به دنبال دارند که ممکن است پیش‌بینی شده یا پیش‌بینی نشده باشند. هر چند خط‌مشی اشاره به جریان هدفمندی از فعالیت‌های اجرایی دارد اما ویژگی مذکور مانع از این نمی‌شود که اجراها به خط‌مشی منتهی شوند. خط‌مشی از حرکت فرآیند در طول زمان بر می‌خیزد و ارتباطات درون سازمانی و میان سازمانی را در بر می‌گیرند. خط‌مشی نقشی اساسی و نه انحصاری در نهادهای عمومی ایفا می‌کند. خط‌مشی به صورت ذهنی تعریف شده است. (الوانی و شلویری، ۱۳۹۷: ۱۳۶)

پارسونز (۱۹۹۵) در نوشته‌هایش در مورد خط‌مشی عمومی به موردی اشاره می‌کند که می‌توان از آن با عنوان نگرش بالینی به عنوان مشخصه علم خط‌مشی یاد کرد؛ نگرشی که می‌کوشد با شناخت جامعه، راهی برای اصلاح و بهبود آن فراهم کند.

سه نسل تحقیقاتی در زمینه اجرای خطمشی‌ها

نسل اول:

تحقیقات نسل اول درباره فرآیند اجرا شامل کار پرسمن و ویلداوسکی می‌شود که آنها یک فرآیند خطمشی خطی بالا به پایین را تصور میکردند که به وسیله زبان قانون و اراده ماموران منتخب اجرا میشد. مدل‌های بالا به پایین با تصمیمات خطمشی‌گذاران شروع میشد، همچنین معمولاً به وسیله زبان قانون بیان میشد و در انتهای فرآیند خطمشی یعنی در پایین اجرا میشد. این مدل فرض میکرد که فرآیند اجرا میبایست در جایی که رهنمودها و دستورات خطمشی با کمترین انحراف ممکن به فعالیتهای برنامه تبدیل شده اند، یک فرآیند خطی باشد. این مدل بر این باور است که خطمشی‌گذاران تنها بازیگران مهم فرآیند خطمشی‌گذاری بوده و این بازیگران سطح سازمانی تنها جهت خنثی کردن فرآیند اجرای صحیح خدمت رسانی می‌کنند. در تمام تحقیقات نسل اول، تمرکز واضح بر روی ایده‌های بود که فرآیند اجرا اغلب در جهت اراده و نیت خطمشی‌گذاران به انحراف و آشفتگی پیش میرود. به هر حال، در این یافته‌های تحقیقاتی چیزی که مشخص است، این است که تصور بر این است که فرآیند اجرا میبایست در جایی که دستورات خطمشی با کمترین انحراف ممکن به فعالیتهای برنامه تبدیل میشوند، یک فرآیند خطی بالا به پایین باشد.

نسل دوم:

در تحقیقات نسل دوم فرآیند اجرا، فرض بالا به پایین، در قسمت بالای آن تغییر جهت داد. به عبارت دیگر، نارضایتی نسبت به اندیشمندان دیدگاه بالا به پایین، یک سری مدل‌هایی را توسعه داد که فرآیند اجرا را از پایین به بالا می‌دید. مدل‌های پایین به بالا وجود و حضور شبکه‌های بازیگران را طوری تصور می‌کند که اهداف، استراتژیها و اقدامات آنها باید در درک فرآیند اجرا مورد توجه قرار گیرند. در این مدل،

عوامل اجرا یک نقش مثبت، ضروری و مناسبی را در بازتعریف و تمرکز مجدد قانونگذاری به سبک واقع‌گرایانه سازمانی ایفا می‌کنند. در مدل‌های بالا به پایین، موفقیت زمانی رخ میدهد که مجریان از خطمشیهای سیاسی تعیین شده هیچگونه انحرافی نداشته باشند. اما در مدل‌های پایین به بالا، پیشفرض این است که مجریان برای اعمال آزادی عمل و بازتعریف برنامه‌ها و خطمشی‌های مناسب و مقتضی مورد حمایت واقع میشوند. در دیدگاه جامع و یکپارچه نیز هر دو مدل قبلی را به وسیله تأیید اهمیت رهبری از بالا و اعمال سلیقه شخصی در پایین یکی می‌سازد.

نسل سوم:

در تحقیقات نسل سوم، موضوعات به طور فزاینده‌ای بر روی طراحی و شبکه‌های خطمشی و کاربرد آنها برای اینکه موفقیت اجرا چگونه با بیشترین اثربخشی ارزیابی می‌شود، تمرکز کرده‌اند. به عبارت دیگر، یک شناخت فزاینده‌ای وجود دارد مبنی بر اینکه وضعیت برنامه‌ها و خطمشی‌های تعیین شده چگونه تدوین و طراحی میشوند و چگونه به طور موفقیت آمیزی در یک شبکه خاص خطمشی اجرا خواهند شد. به طور خلاصه، حرکت از طریق نسل‌های گوناگون تحقیقات درباره فرآیند اجرا، به نظر میرسد که دو روند واضح و روشن باشند. اول اینکه، یک تغییری از نگاه اجرای خطمشی به مثابه یک فرآیند خطی و یک طرفه به سمت اجرای خطمشی به مثابه یک فرآیند تعاملی و چرخه‌ای وجود داشته است. دوم اینکه، متغیرهای متعددی نشان داده شده اند که بر فرآیند اجرا تاثیر گذارند که شامل بازیگران فردی، ملاحظات رفتاری بشر، عوامل سازمانی، عوامل نهادی و تدوین خطمشی می‌شود. همینطور، مطالعات اجرا هیچگونه تمرکز بیشتر و انحصاری تری بر یک عامل خاص به عنوان واحد تجزیه و تحلیل نداشته است. بلکه، آنها فرآیند اجرا را در بستر شبکه‌های خطمشی (دولتی،

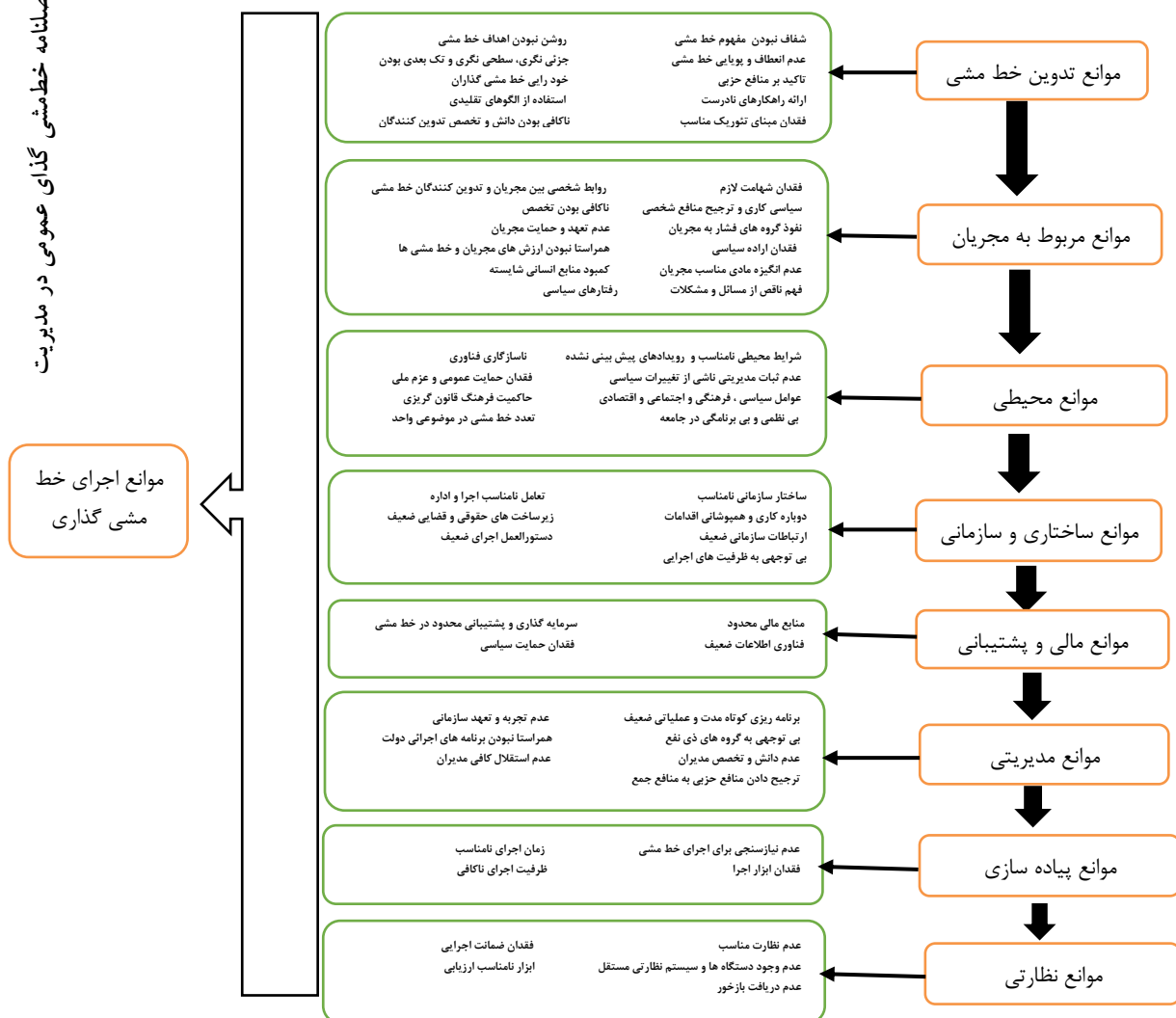
غیرانتفاعی، خصوصی و مانند آنها را) نگاه می‌کنند. (نرگسیان، ۱۳۹۱).

مقدس پور و همکارانش (۱۳۹۲) تحقیقی با عنوان واکاوی عوامل کلیدی در عدم موفقیت برخی خطمشی‌های عمومی در ج. ا. ایران انجام دادند. ابراهیمی و همکارانش (۱۳۹۳) در پژوهشی به طراحی مدل خطمشی‌گذاری مبتنی بر شواهد در نظام سلامت ایران پرداختند. وحدتی و همکارش (۱۳۹۹) در پژوهشی به عارضه‌یابی اجرای خطمشی‌های دولتی در دانشگاه علوم پزشکی ایران با رویکرد انتروپی شانون پرداختند. پورکیانی و همکاران (۱۳۹۳) تحقیقی با عنوان تبیین موانع اجرای خطمشی با استفاده از بحث متمرکز گروهی (مورد مطالعه: قانون مدیریت خدمات کشوری) انجام دادند. ضابط پور کردی و همکارانش (۱۳۹۸) کار مطالعاتی با عنوان شناسایی و اولویت بندی موانع و چالش‌های اجرای خطمشی‌های آموزش عالی در ایران انجام دادند. علی آبادی و همکارانش (۱۳۹۷) پژوهشی با عنوان شناسایی موانع اجرای خطمشی‌های کارافرینی و نوآوری در برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی ایران انجام دادند. مجید پور و همکارش (۱۳۹۴) پژوهشی با عنوان شناسایی موانع اجرای اسناد سیاست علم و فناوری کشور انجام دادند. رنگریز و همکارانش (۱۳۹۷) در مطالعه‌ای به بررسی موانع اجرای خطمشی عمومی در سازمانهای دولتی با استفاده از روش فراترکیب پرداختند. لطیفی و همکارش (۱۳۹۷) تحقیقی با عنوان شناسایی موانع عملیاتی شدن سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری مد ظله‌العالی انجام دادند. رنگریز و همکارش (۱۳۹۶) در مطالعه‌ای به شناسایی و اولویت بندی موانع اجرای خطمشی عمومی در سازمانهای دولتی با استفاده از مدل تصمیم‌گیری چند معیاره پرداختند. اسدی فرد و همکاران (۱۳۹۵) کار تحقیقی با عنوان مدل تجزیه و تحلیل خطمشی عمومی در ایران انجام دادند. رجب بیگی (۱۳۷۸) تحقیقی با عنوان موانع دستیابی به اجرای کامل خطمشی‌های عمومی انجام داد. اعتباریان و همکارش (۱۳۹۷) تحقیقی با عنوان نقد و بررسی پارادیم‌ها در اجرای خطمشی عمومی انجام دادند. الوانی و همکاران (۱۳۸۷) تحقیقی با عنوان مروری بر مدل‌های خطمشی‌گذاری در نظام آموزش عالی انجام دادند. باقر نژاد و همکاران (۱۳۹۷) تحقیقی با عنوان مدل اجرای موفق خطمشی حمایت از شرکت‌ها و موسسات دانش بنیان در کشور انجام دادند. حاجی پور و همکاران (۱۳۹۴) تحقیقی با عنوان طراحی الگوی آسیب شناسی اجرای خطمشی‌های عمومی در ایران انجام دادند. دانایی فرد و همکارانش (۱۳۸۹) تحقیقی با عنوان اجرای خطمشی عمومی: بررسی نقش عقلانیت در مرحله تدوین خطمشی انجام دادند. دانایی فرد و همکاران (۱۳۹۶) پژوهشی با عنوان واکاوی ساز و کارهای دانشی بهبود کیفیت خطمشی‌های عمومی در ایران: پژوهش ترکیبی انجام دادند. دانایی فرد و همکارش (۱۳۹۷) تحقیقی با عنوان ساز و کارهای ارتقای کیفیت سیاست‌گذاری عمومی در ایران انجام دادند. دانش فرد (۱۳۹۳) در تحقیقی به بررسی موانع اجرای خطمشی‌های عمومی در سازمانهای غیر دولتی پرداخت. شکری و همکاران (۱۳۹۷) در تحقیقی به چگونگی ارزشیابی کیفیت خطمشی‌های عمومی در ایران: پژوهشی اکتشافی مبتنی بر روش‌های ترکیبی پرداختند. شهبائی و همکارش (۱۳۹۵) تحقیقی با عنوان تحلیلی بر دانش پژوهی فرایند خطمشی عمومی در ایران انجام دادند. ضرغام بروجنی و همکارش (۱۳۹۳) در تحقیقی به بررسی عوامل موثر بر اجرای خطمشی‌های گردشگری جمهوری اسلامی ایران پرداختند. عباسی و همکارش (۱۳۹۵) در تحقیقی به تبیین چالش‌های خطمشی‌های عمومی در حوزه علوم، تحقیقات و فناوری پرداختند. عباسی و همکاران (۱۳۹۵) پژوهشی با عنوان بررسی موانع اجرای خطمشی‌های عمومی در سازمانهای دولتی انجام

(۱۳۸۹) پژوهشی با عنوان تبیین مشکلات (تنگناهای) اجرای خط‌مشی عمومی در دستگاه‌های دولتی انجام دادند. معمارزاده طهران و همکاران (۱۳۹۲) در پژوهشی تحت عنوان ارائه مدل برای ارزیابی اثربخشی اجرای خط‌مشی‌های عمومی جمهوری اسلامی ایران در حوزه بهداشت و درمان بیان نمودند. عباسی و بیگی (۱۳۹۵) پژوهشی با عنوان تبیین چالش‌های اجرای خط‌مشی‌های عمومی در حوزه علوم، تحقیقات و فناوری انجام دادند. گریزان (۱۳۹۴) پژوهشی تحت عنوان بررسی تنگناهای اجرای خط‌مشی عمومی با رویکرد مدل جدید اجرای خط‌مشی در سازمانهای غیر انتفاعی انجام دادند. حاجی پور و همکاران (۱۳۹۵) پژوهشی با عنوان طراحی الگوی آسیب‌شناسی اجرای

دادند. قیصری و همکارانش (۱۳۹۸) در تحقیقی به بررسی ارتباط بین نقش بازیگران تدوین خط‌مشی عمومی با اجرای خط‌مشی‌های سلامت نظام اداری پرداختند. لکی (۱۳۹۷) در تحقیقی به بررسی نارسائی‌های تدوین و اجرای خط‌مشی‌گذاری در سازمان‌های ایرانی پرداخت. مودب (۱۳۸۴) تحقیقی با عنوان تحلیلی از نارسایی خط‌مشی‌گذاری عمومی در ایران انجام داد. واعظی و همکاران (۱۳۹۴) در پژوهشی به ارائه الگویی برای ارزیابی خط‌مشی عمومی در ایران (مطالعه خط‌مشی مالیات بر ارزش افزوده) پرداختند. عباسی و همکاران (۱۳۹۵) پژوهشی تحت عنوان بررسی موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی در سازمان‌های دولتی انجام دادند. ابدالی و همکاران

فصلنامه خط‌مشی‌گذاری عمومی در مدیریت



شکل ۱: مدل تحقیق

خط‌مشی عمومی در ایران انجام دادند. هی یونگ سوک (۲۰۱۴) پژوهشی را تحت عنوان بررسی عوامل موثر بر اجرای خط و مشی‌های عمومی انجام داد. پالمبو و کالیستا (۲۰۱۲) پژوهشی با عنوان بررسی عوامل موثر بر شکست اجرای خط و مشی‌های عمومی انجام دادند.

### روش تحقیق

استفاده از روش‌های علمی مناسب برای دستیابی به نتایج درست و قابل اطمینان در پژوهش، امری ضروری محسوب می‌گردد و بدون وجود یک روش تحقیق مناسب، نتایج و تحلیل‌های مربوطه معتبر و قابل تعمیم نخواهند بود. از این رو روش تحقیق از جمله معیارهای رایج جهت ارزیابی تحقیقات علمی تلقی می‌گردد. روش‌های متعددی برای تحقیق به کار برده می‌شود و معمولاً محققان در خصوص تعریف مشخصی از انواع روش‌های تحقیق، اتفاق نظر نداشته و بر این اساس تقسیم‌بندی‌های متفاوتی از آن موجود است. در این تحقیق از روش فراترکیب استفاده شده است. فراترکیب، روشی کیفی و به معنای تحلیل کیفی محتوای مطالعات اولیه است. فراترکیب، یافته‌ها و نتایج مطالعات دیگر را که دارای موضوع مشابه و مرتبطی هستند - تحلیل و جمع‌بندی می‌کند؛ بنابراین بر اساس مطالعات کیفی برگزیده و ارتباط آن‌ها با پرسش تحقیق شکل می‌گیرد. فراترکیب با تدارک نگرش نظام‌مند برای محققان، با ترکیب پژوهش‌های مختلف کیفی، موضوعات و استعاره‌های اساسی و جدیدی را کشف می‌کند؛ بدین ترتیب، دانش موجود را ارتقا می‌دهد و دیدگاه جامع و گسترده‌ای را نسبت به موضوع پژوهش فراهم می‌کند. از آنجاییکه داده‌های فراترکیب، متن پژوهش‌های گذشته است، در ابتدا به جست‌وجوی فراگیر منابع مرتبط پرداخته شد و در این مرحله با جست‌وجوی حداکثری کلیدواژه‌های بین‌المللی و داخلی ۱۵۰ منبع بدست آمد. پس از گردآوری فراگیر

منابع، آن‌ها در سه مرحله پالایش گردید تا منابع اصلی پژوهش به دست آید. در پژوهش حاضر، طی مراحل فوق و با روش تحقیق کیفی، ۳۵ منبع بسیار مرتبط با موضوع تحقیق احصا گردید. سپس با مطالعه متون منابع، یافته‌ها و اطلاعات پژوهش‌ها دسته‌بندی گردید و محقق تعداد ۱۳۰ شناسه از منابع یادشده به دست آورد. سپس تمام شناسه‌های مستخرج از مطالعات، با توجه به معنا و مضمونشان در مفاهیم مشابه، طبقه‌بندی شدند و سپس با بازخوانش طبقات مفاهیم، مقولات از درون آن‌ها استخراج و در نهایت به ۸ بعد و ۵۹ مقوله تبدیل شدند و در نهایت از طریق جامعیت تعداد منابع، استفاده از منابع برجسته، شناسه‌گذاری در دو زمان متفاوت، استفاده از پژوهشگران شناسه‌گذار، ارائه تفصیلی یافته‌ها و تأیید خبرگان و صاحب‌نظران، کیفیت تحقیق پایش و احراز شد و یافته‌های ترکیبی در قالب جدول، نمودار و غیره ارائه گردید. ابعاد و مولفه‌های که در جدول شماره (۱) به تفصیل آورده شده است حاصل همفکری اساتید نویسنده و چند نفر از اساتید رشته مدیریت دولتی با گرایش خط‌مشی‌گذاری بوده و پس از حذف برخی از مولفه‌ها و ابعاد کم‌اهمیت و همچنین برخی از مولفه‌ها و ابعاد با همپوشانی معنایی، نهایتاً یافته‌ها و نتایج تحقیق بصورت حاضر ارائه گردید.

### روایی و پایایی

در این مطالعه، برای اعتبار و اعتمادبخشی به داده‌ها از قابلیت اعتبار، انتقال‌پذیری، قابلیت اعتماد و قابلیت تأیید استفاده شد. در ابتدا، تلاش شد برای ایتقان کار، جست‌وجوی فراگیری صورت گیرد تا همه منابع مرتبط به دست پژوهش، اعتبار آید. در ادامه، به منظور رعایت قابلیت سعی شد منابعی مطالعه و بررسی شود که ارتباط مستقیمی با موانع اجرای خط‌مشی‌گذاری در سازمان‌های دولتی دارد. از سوی دیگر، سعی شد با عرضه کامل یافته‌ها، انتقال‌پذیری



یافته‌ها به محیط‌های دیگر تحقق یابد. همچنین برای دستیابی به قابلیت اعتماد، استادان و خبرگان ذی ربط، مراحل پژوهش را بازننگری کردند. و محققان با آن‌ها درباره نتایج به توافق رسیدند. قابلیت تأیید نیز از طریق شناسه گذاری پژوهشگر همکار و شناسه گذاری پژوهشگر در دو زمان متفاوت حاصل شده است.

### یافته‌های تحقیق

جدول ۱: ابعاد و مقوله‌های تحقیق

ردیف	بعد	زیر ابعاد	منبع
۱	موانع تدوین خط‌مشی گذاری	شفاف نبودن مفهوم خط‌مشی	پورکیانی و همکاران (۹۳)، گریزان (۹۴)، عباس
		روشن نبودن اهداف خط‌مشی	عباسی و همکاران (۹۵)، کالیستا و پالیمبو
۲	موانع پیاده سازی	عدم انعطاف و پویایی خط‌مشی	(۲۰۱۲)، لکی (۹۷)، طیبه عباسی و همکاران
		جزئی نگری، سطحی نگری و تک بعدی بودن	(۹۵)، مودب (۸۴)، رنگریز و همکار (۹۶)، دانش فرد (۹۳)، مجیدپور و همکار (۹۴)، علی آبادی و همکاران (۹۷)، لطیفی و همکار (۹۷)، ضابط‌پور کردی و همکاران (۹۸)، حاجی‌پور و همکاران (۹۴)، مقدس‌پور و همکاران (۹۲)، وحدتی و همکار (۹۹)، رنگریز و همکاران (۹۷)
		تاکید بر منافع حزبی	
		خود رایی خط‌مشی‌گذاران	
		ارائه راهکارهای نادرست	
		استفاده از الگوهای تقلیدی	
۳	موانع محیطی	فقدان مبنای تئوریک مناسب	
		ناکافی بودن دانش و تخصص تدوین کنندگان	
		عدم نیازسنجی برای اجرای خط‌مشی	کالیستا و پالیمبو (۲۰۱۲)، علی آبادی و همکاران (۹۷)، لطیفی و همکار (۹۷)، ضابط‌پور کردی و همکاران (۹۸)، مقدس‌پور و همکاران (۹۲)
۴	موانع نظارتی	شرایط محیطی نامناسب و رویدادهای پیش بینی نشده	پورکیانی و همکاران (۹۳)، عباس عباسی و همکاران (۹۵)، طیبه عباسی و همکاران (۹۵)، علی آبادی و همکاران (۹۷)، ضابط‌پور کردی و همکاران (۹۸)، حاجی‌پور و همکاران (۹۴)، وحدتی و همکار (۹۹)، رنگریز و همکاران (۹۷)، رنگریز و همکاران (۹۶)، رجب بیگی (۷۸)، مقدس‌پور و همکاران (۹۲)
		عدم ثبات مدیریتی ناشی از تغییرات سیاسی	
		عوامل سیاسی، فرهنگی و اجتماعی و اقتصادی	
		فقدان حمایت عمومی و عزم ملی	
		حاکمیت فرهنگ قانون گریزی	
۵	موانع پشتیبانی مالی	ناسازگاری فناوری	
		بی نظمی و بی برنامه‌گی در جامعه	
		تعدد خط‌مشی در موضوعی واحد	
		عدم نظارت مناسب	پورکیانی و همکاران (۹۳)، لکی (۹۷)، مودب (۸۴)، علی آبادی و همکاران (۹۷)، لطیفی و همکار (۹۷)، ضابط‌پور کردی و همکاران (۹۸)، حاجی‌پور و همکاران (۹۴)
		فقدان ضمانت اجرایی	
۵	موانع پشتیبانی مالی	عدم وجود دستگاه‌ها و سیستم نظارتی مستقل	
		ابزار نامناسب ارزیابی	
		عدم دریافت بازخور	
۵	موانع پشتیبانی مالی	منابع مالی محدود	کالیستا و پالیمبو (۲۰۱۲)، ضابط‌پور کردی و همکاران (۹۸)، رنگریز و همکاران (۹۷)، رنگریز و همکاران (۹۶)، رجب بیگی (۷۸)، مقدس‌پور و همکاران (۹۲)
		سرمایه گذاری و پشتیبانی محدود در خط‌مشی	
		فقدان حمایت سیاسی	
		ساختار دیوان سالارانه	پورکیانی و همکاران (۹۳)، گریزان (۹۴)، عباس

ردیف	بعد	زیر ابعاد	منبع
۶	موانع ساختاری و دوباره کاری و همپوشانی اقدامات سازمانی	روشن نبودن وظایف	عباسی و همکاران (۹۵)، طیبه عباسی و همکاران (۹۳)، رنگریز و همکار (۹۶)، دانش فرد (۹۳)، مجیدپور و همکار (۹۴)، لطیفی و همکار (۹۷)، ضابطپور کردی و همکاران (۹۸)، حاجیپور و همکاران (۹۴)، مقدسپور و همکاران (۹۲)، وحدتی و همکار (۹۹)، رنگریز و همکاران (۹۷)، رجب بیگی (۷۸)
		ساختار سازمانی نامناسب	
		تعامل نامناسب اجرا و اداره	
		زیرساخت‌های حقوقی و قضایی ضعیف	
		ارتباطات سازمانی ضعیف	
		دستورالعمل اجرای ضعیف	
۷	موانع مربوط به مجریان	فقدان شهامت لازم	پورکیانی و همکاران (۹۳)، گریزان (۹۴)، عباسی و همکاران (۹۵)، کالیستا و پالمبو (۲۰۱۲)، لکی (۹۷)، طیبه عباسی و همکاران (۹۵)، رنگریز و همکار (۹۶)، دانش فرد (۹۳)، علی آبادی و همکاران (۹۷)، لطیفی و همکار (۹۷)، ضابطپور کردی و همکاران (۹۸)، حاجیپور و همکاران (۹۴)، مقدسپور و همکاران (۹۲)، وحدتی و همکار (۹۹)، رنگریز و همکاران (۹۷)، رجب بیگی (۷۸)
		سیاسی کاری و ترجیح منافع شخصی	
		ناکافی بودن تخصص	
		نفوذ گروه‌های فشار به مجریان	
		فقدان اراده سیاسی	
		عدم تعهد و حمایت مجریان	
۸	موانع مدیریتی	عدم انگیزه مادی مناسب مجریان	
		کمبود منابع انسانی شایسته	
		همراستا نبودن ارزش‌های مجریان و خط‌مشی‌ها	
		روابط شخصی بین مجریان و تدوین کنندگان خط‌مشی	
		فهم ناقص از مسائل و مشکلات	
		رفتارهای سیاسی	
۸	موانع مدیریتی	برنامه ریزی کوتاه مدت و عملیاتی ضعیف	پورکیانی و همکاران (۹۳)، لکی (۹۷)، طیبه عباسی و همکاران (۹۵)، لطیفی و همکار (۹۷)، ضابطپور کردی و همکاران (۹۸)، مقدسپور و همکاران (۹۲)، رنگریز و همکاران (۹۷)، دانش فرد (۹۳)
		عدم تجربه و تعهد سازمانی	
		بی توجهی به گروه‌های ذی نفع	
		همراستا نبودن برنامه‌های اجرایی دولت	
		عدم دانش و تخصص مدیران	
		عدم استقلال کافی مدیران	
ترجیح دادن منافع حزبی به منافع جمع			

### بحث و نتیجه گیری

روابط بین آنها که از الزامات اجرای اثربخش قانون به حساب می‌آید، در این مقوله جای می‌گیرد. در راستای موانع ساختاری و سازمانی، نتیجه تحقیق حاضر با تحقیقات و تالیفات پورکیانی و همکاران (۹۳)، گریزان (۹۴)، عباسی و همکاران (۹۵)، طیبه عباسی و همکاران (۹۵)، رنگریز و همکار (۹۶)، دانش فرد (۹۳)، مجیدپور و همکار (۹۴)، لطیفی و همکار (۹۷)، ضابطپور کردی و همکاران (۹۸)، حاجیپور و همکاران (۹۴)، مقدسپور و همکاران (۹۲)، وحدتی و همکار (۹۹)، رنگریز و همکاران (۹۷)، رجب بیگی

در سازمانهای ایرانی عوامل زیادی وجود دارند که فرآیند تدوین و اجرا را با معضلات و چالش‌هایی مواجه می‌کنند. در این مقاله برخی از این عوامل بر اساس پیشینه تحقیق مورد تحلیل قرار گرفت که در ادامه تبیین می‌شود. موانع مربوط به عامل ساختار و سازمان یکی از این نارسایی‌هاست. منظور از ساختار، تمامی دستورالعمل‌ها، زیرنظام‌های لازم و سازوکارهای مناسب برای اجرای قانون است. بعلاوه توجه به تعیین مشخص دستگاه‌های مشمول قانون و

(۷۸) همراستا بودند و ایشان نیز موانع مربوط به ساختار و سازمان را برشمردند. عامل بعدی منابع مالی است که شامل وجود و برنامه ریزی برای تخصیص مناسب منابع انسانی، مالی و زمانی است. در راستای این بعد، نتیجه تحقیق حاضر با تحقیقات و تالیفات کالیستا و پالیمبو (۲۰۱۲)، ضابط‌پور کردی و همکاران (۹۸)، رنگریز و همکاران (۹۷)، رنگریز و همکاران (۹۶)، رجب بیگی (۷۸)، مقدس‌پور و همکاران (۹۲) همراستا بودند و ایشان نیز موانع مربوط به پشتیبانی و مالی را برشمردند. به این ترتیب، نتایج نشان می‌دهد که الزامات اجرایی از حیث ساختاری و منابع به طور مناسب لحاظ نشده اند. عامل بعدی، عوامل محیطی است که منظور از آن، شرایط اجتماعی، سیاسی و اقتصادی و فرهنگی کشور است. نبود شرایط محیطی مانعی تأثیرگذار در سر راه اجرای اثربخش قانون بوده است. در راستای بعد موانع محیطی، نتیجه تحقیق حاضر با تحقیقات و تالیفات پورکیانی و همکاران (۹۳)، عباس‌عباسی و همکاران (۹۵)، طیبه عباسی و همکاران (۹۵)، علی‌آبادی و همکاران (۹۷)، ضابط‌پور کردی و همکاران (۹۸)، حاجی‌پور و همکاران (۹۴)، وحدتی و همکار (۹۹)، رنگریز و همکاران (۹۷)، رنگریز و همکاران (۹۶)، رجب بیگی (۷۸)، مقدس‌پور و همکاران (۹۲) همراستا بودند و ایشان نیز موانع مربوط به موانع مربوط به محیط را برشمردند. پس از آن، عامل موانع مربوط به تدوین خط‌مشی مطرح است. این عامل نشان می‌دهد که قانون نویسی در ایران از دقت لازم برخوردار نیست. توجه به اینکه واژگان و اصطلاحات دارای بار معنایی و بار حقوقی خاص هستند و در نوشتن قانون باید به نکات نگارشی نیز توجه ویژه شود، از الزامات تدوین و اجرای مطلوب قانون است. در راستای این بعد، نتیجه تحقیق حاضر با تحقیقات و تالیفات پورکیانی و همکاران (۹۳)، گریزان (۹۴)، عباس‌عباسی و همکاران (۹۵)، کالیستا و پالیمبو (۲۰۱۲)، لکی (۹۷)، طیبه عباسی و همکاران (۹۵)،

مودب (۸۴)، رنگریز و همکار (۹۶)، دانش فرد (۹۳)، مجیدپور و همکار (۹۴)، علی‌آبادی و همکاران (۹۷)، لطیفی و همکار (۹۷)، ضابط‌پور کردی و همکاران (۹۸)، حاجی‌پور و همکاران (۹۴)، مقدس‌پور و همکاران (۹۲)، وحدتی و همکار (۹۹)، رنگریز و همکاران (۹۷) همراستا بودند و ایشان نیز موانع مربوط به تدوین خط‌مشی‌گذاری را برشمردند. عدم نظارت و نبود سازوکارهای مدون در فرایند بازبینی قانون و اجرای آنها نیز دارای اهمیت است. تعیین سازوکارهای نظارت بر اجرای قانون و نیز تعیین فرایندی برای جلب مشارکت ذی‌نفعان در بازنگری آن، از الزامات اجرای اثربخش قانون است. در بعد موانع نظارتی، نتیجه تحقیق حاضر با تحقیقات و تالیفات پورکیانی و همکاران (۹۳)، لکی (۹۷)، مودب (۸۴)، علی‌آبادی و همکاران (۹۷)، لطیفی و همکار (۹۷)، ضابط‌پور کردی و همکاران (۹۸)، حاجی‌پور و همکاران (۹۴) همراستا بودند و ایشان نیز موانع مربوط به نظارت را برشمردند. علاوه بر آن، پیگیری اجرای قانون توسط مراجع ذی‌صلاح در این عامل مد نظر بوده است. تعهد کارکنان و مدیران (مجریان) و داشتن انگیزه قوی نیز از ضروریات پیاده‌سازی قانون در جامعه است که از بدو تدوین قانون باید بدان توجه داشت؛ یعنی علاوه بر انتخاب متولی اجرا از بین سازمانهای با انگیزه و متعهد، باید سازوکارهایی را برای ایجاد تعهد و انگیزه هر چه بیشتر فراهم کرد. از سوی دیگر، باید انتقال مفاهیم و مضامین قانون به شکلی صورت گیرد که مجریان از ابعاد مختلف قانون آگاهی حاصل کنند تا مبادا در اجرا خدشه‌ای وارد آید. پس یکی از موانع اجرا نیز مربوط به پیاده‌سازی خط‌مشی‌ها می‌باشد. در راستای بعد موانع پیاده‌سازی خط‌مشی، نتیجه تحقیق حاضر با تحقیقات و تالیفات کالیستا و پالیمبو (۲۰۱۲)، علی‌آبادی و همکاران (۹۷)، لطیفی و همکار (۹۷)، ضابط‌پور کردی و همکاران (۹۸)، مقدس‌پور و همکاران (۹۲) همراستا بودند و ایشان نیز موانع مربوط به پیاده

گروه هدف، گستردگی گروه هدف و ماهیت خط مشی و دشواری های فنی آن به آنها اشاره شده است. همچنین در این مقاله، بی اعتقادی، فقدان اراده و عدم التزام عملی مجریان نسبت به اجرا به عنوان مانعی مهم در فرآیند اجرای خط مشی های عمومی مورد شناسایی قرار گرفت که در پیشینه نظری نیز تحت عناوینی نظیر نگرش منفی مجریان نسبت به اجرا و مقاومت در برابر آن و تعهد و انگیزه پائین مجریان به آنها اشاره شده است. عدم اجماع میان بازیگران به خصوص ناهماهنگی میان خط مشی گذاران و مجریان فقدان ساختار، اجرایی و تقسیم کار میان مجریان که به مشخص نبودن وظایف و مسئولیت های آنها و ناهماهنگی میان ارکان اجرایی منجر می شود و کمبود منابع مالی و نیز منابع انسانی، متخصص در زمینه خط مشی گذاری و اجرای خط مشی را می توان هم در پیشینه نظری و هم در پژوهش حاضر به عنوان موانع اجرای اثربخش خط مشی های عمومی مشاهده نمود. همچنین اغلب موانع محیطی شناسایی شده در این مقاله پیش از این در پیشینه نظری و در قالب عبارات متفاوتی که بیان کننده مفهومی مشابه هستند مطرح شده اند. عدم ثبات مدیریتی ناشی از تغییرات سیاسی؛ اعمال نفوذ یا مخالفت گروه ها ذی فشار؛ فقدان حمایت عمومی و عزم ملی یا و فقدان ضمانت اجرایی و حمایت سیاسی مسئولین و مقامات در این دسته از موانع جای می گیرند. در راستای بعد موانع مدیریتی، نتیجه تحقیق حاضر با تحقیقات و تالیفات پورکیانی و همکاران (۹۳)، لکی (۹۷)، طیبه عباسی و همکاران (۹۵)، لطیفی و همکار (۹۷)، ضابط پور کردی و همکاران (۹۸)، مقدس پور و همکاران (۹۲)، رنگریز و همکاران (۹۷)، دانش فرد (۹۳) همراستا بودند و ایشان نیز موانع مربوط به مجریان را برشمردند. با توجه به یافته های تحقیق حاضر، توصیه می شود در خط مشی گذاری از راه هایی برای شناخت درست مسئله استفاده شود. در تدوین خط مشی، از ظرفیتهای

سازی خط مشی ها را برشمردند. بعد بعدی حاصل از این تحقیق مربوط به مجریان خط مشی میباشد در راستای این بعد، نتیجه تحقیق حاضر با تحقیقات و تالیفات پورکیانی و همکاران (۹۳)، گریزان (۹۴)، عباس عباسی و همکاران (۹۵)، کالیستا و پالیمبو (۲۰۱۲)، لکی (۹۷)، طیبه عباسی و همکاران (۹۵)، رنگریز و همکار (۹۶)، دانش فرد (۹۳)، علی آبادی و همکاران (۹۷)، لطیفی و همکار (۹۷)، ضابط پور کردی و همکاران (۹۸)، حاجی پور و همکاران (۹۴)، مقدس پور و همکاران (۹۲)، وحدتی و همکار (۹۹)، رنگریز و همکاران (۹۷)، رجب بیگی (۷۸) همراستا بودند و ایشان نیز موانع مربوط به مجریان را برشمردند گاهی اوقات عملکرد نهادهای خط مشی گذار در مرحله تدوین به گونه ای است که حتی در صورت مهیا بودن سایر شرایط از جمله مدیریت صحیح فرآیند اجرا و شرایط محیطی مساعد و فراهم بودن منابع لازم باز هم اجرا موفقیت آمیز نخواهد بود. پرسمن و ویلداوسکی نیز معتقد بودند که انتخاب روش و ابزار نامناسب مانع از اجرای اثربخش خط مشی های عمومی می گردد. نهادهای خط مشی گذار از نظرات متخصصان و کارشناسان حوزه عتف، مجریان خط مشی ها و انجمن های علمی و حرفه ای بهره نمی برند و دچار نوعی خود رأیی شده اند که خط مشی ها را صرفاً بر مبنای تجربیات و سلاقی شخصی خود تدوین می کنند. همچنین نتایج برخی از پژوهش های مشابه پژوهش حاضر نشان می دهد که اغلب خط مشی عمومی های به صورت مبهم و کلی تدوین می شوند و این از رو اجرای اثربخش آنها دشوار می شود. ماهیت مسائل نیز به انحاء مختلف بر اجرای خط مشی هایی که برای حل آنها طراحی و تدوین شده می اند اثر گذارند. در مقاله حاضر، گستردگی همچنین مسائل حوزه عتف و پیچیدگی به آنها عنوان موانع اجرای خط مشی، مورد توجه قرار گرفته بودند، که در پژوهش های پیشین تحت عناوینی نظیر دامنه تغییرات رفتاری مدنظر در

عمومی در ایران، مجله مدیریت دولتی، دوره ۸، شماره ۲، تابستان ۹۵، ص ۲۷۶۰-۲۵۵  
 سعیدی، محمود، هادی پیکانی، مهربان، رشیدپور، علی (۱۳۹۶) الگویی برای اجرای اثربخش خطمشی‌های عمومی در وزارت امور اقتصادی و دارایی (مورد مطالعه: گمرک جمهوری اسلامی ایران) مجله مدیریت دولتی، دوره ۸، شماره ۴، زمستان ۹۶، ص ۶۱۴-۵۹۱

اعتباریان، اکبر، جهان تاب، محمدعلی (۱۳۹۷) نقد و بررسی پارادیم‌ها در اجرای خطمشی عمومی، فصلنامه مطالعات علوم اجتماعی، دوره ۴، شماره ۲، تابستان ۹۷، ص ۱۰۶-۹۰

الوانی، سیدمهدی (۱۳۸۵) تصمیم‌گیری و تعیین خطمشی دولتی، انتشارات دانشگاه پیام نور، چاپ نهم بهمن ۱۳۸۵

الوانی، سیدمهدی، پورسید، بهزاد، هادی پیکانی، مهربان (۱۳۸۷) مروری بر مدل‌های خطمشی‌گذاری در نظام آموزش عالی، مجله مجلس و پژوهش، سال پانزدهم، پاییز ۸۷، شماره ۵۹

باقر نژاد، پیمان، طاهرپور کلانتری، حبیب‌الله، بهرامی، حمیدرضا (۱۳۹۷) مدل اجرای موفق خطمشی حمایت از شرکت‌ها و موسسات دانش بنیان در کشور، فصلنامه مدیریت نوآوری در سازمانهای دفاعی، سال اول، شماره ۲، زمستان ۹۷، ص ۲۶-۱

پورکیانی، مسعود، سلاجقه، سنجر، زارعی‌نصیرآبادی، فضل‌الله (۱۳۹۳) تبیین موانع اجرای خطمشی با استفاده از بحث متمرکز گروهی (مورد مطالعه: قانون مدیریت خدمات کشوری)، فصلنامه مدیریت سازمانهای دولتی، سال سوم، شماره ۹، زمستان ۹۳، ص ۲۲-۷

حاجی‌پور، ابراهیم، فروزنده، لطف‌الله، دانایی‌فرد، حسن، فانی، علی اصغر (۱۳۹۴) طراحی الگوی آسیب‌شناسی اجرای خطمشی‌های عمومی در ایران،

تخصصی و کارشناسی مجریان و سازمانهای موضوعی خطمشی، متخصصان و انجمن‌های علمی و حرفه‌ای استفاده شود. همچنین در اجرای خطمشی، مبانی علمی و تئوریک در نظر گرفته شود. سازمانهای مجری خطمشی از منابع انسانی شایسته استفاده کنند، مجریان خطمشی باید متعهد بوده و حمایت لازم را از اجرای درست خطمشی انجام دهند. خطمشی‌های عمومی پس از تصویب و تأیید، به وسیله مدیران شایسته و قوی به اجرا درآید. سازمانهای مجری از کارکنان دارای انگیزه کافی استفاده کنند. به تمامی گروه‌های ذینفع در تدوین خطمشی توجه شود، در بازه‌های زمانی مناسب خطمشی‌های تدوین شده ارزیابی شوند. خطمشی‌گذاران و مجریان در سبک‌های مدیریتی از پیش تعیین شده اقدام به فعالیت نکنند زیرا اجرای خطمشی را با مانع روبرو می‌کند. زیرساخت‌های حقوقی و قضایی برای اجرای خطمشی فراهم شود، سازمانهای تدوین‌کننده و مجری خطمشی تعامل مناسب داشته باشند.

#### منابع و ماخذ

احدزاده، احد، صیادشیرکش، سعید، جمشیدی ایوانکی، مینا (۱۳۹۹) عوامل موثر بر اثربخشی اجرای خطمشی‌های عمومی: مطالعه موردی وزارت نیرو، نشریه علمی پژوهشی سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی انرژی، سال ششم، شماره ۲۱، زمستان ۹۹، ص ۲۰۵-۱۶۷

احدزاده، احد، صیادشیرکش، سعید، جمشیدی ایوانکی، مینا (۱۴۰۰) شناسایی عوامل موثر بر اجرای خطمشی‌های عمومی در وزارت نیرو، فصلنامه علمی پژوهشی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۷، شماره ۱، بهار ۱۴۰۰، ص ۹۶-۷۹

اسدی‌فرد، رویا، فانی، علی اصغر، آذر، عادل، الوانی، سیدمهدی (۱۳۹۵) مدل تجزیه و تحلیل خطمشی

- فصلنامه مدیریت نظامی، شماره ۵۸، سال پانزدهم، تابستان ۹۴، ص ۲۳-۱
- حسینی، سید احمد، بیگی نیا، عبدالرضا، قاسمی، مبینا (۱۳۹۵) شناسایی موانع اجرای خطمشی عمومی (مورد مطالعه: قانون مدیریت خدمات کشوری)، نخستین کنفرانس بین المللی پارادیم‌های نوین مدیریت هوشمندی تجاری و سازمانی، تهران
- رجب بیگی، مجتبی (۱۳۷۸) موانع دستیابی به اجرای کامل خطمشی‌های عمومی، مجله مدیریت دولتی، شماره ۴۵ و ۴۶، پاییز و زمستان ۷۸، ص ۷۳-۸۴
- رنگریز، حسن، موذنی، بهرام (۱۳۹۶) شناسایی و اولویت بندی موانع اجرای خطمشی عمومی در سازمانهای دولتی با استفاده از مدل تصمیم گیری چند معیاره، فصلنامه خطمشی‌گذاری عمومی در مدیریت، سال هشتم، شماره بیست و هشتم، زمستان ۹۶، ص ۲۷-۴۳
- رنگریز، حسن، خیر اندیش، مهدی، لطیفی جلیسه، سلیمه (۱۳۹۷) بررسی موانع اجرای خطمشی عمومی در سازمانهای دولتی با استفاده از روش فراترکیب، فصلنامه علمی پژوهشی سیاست گذاری عمومی، دوره ۴، شماره ۱، بهار ۹۷، ص ۱۲۷-۱۴۲
- دانایی فرد، حسن، ثقفی، عمادالدین، مشبکی اصفهانی، اصغر (۱۳۸۹) اجرای خطمشی عمومی: بررسی نقش عقلانیت در مرحله تدوین خطمشی، مجله پژوهش‌های مدیریت در ایران، دوره ۱۴، شماره ۴، زمستان ۸۹، ص ۷۹-۱۰۶
- دانایی فرد، حسن، ولی اصل، جواد، حسینی، سیدیعقوب (۱۳۹۶) واکاوی ساز و کارهای دانشی بهبود کیفیت خطمشی‌های عمومی در ایران: پژوهش ترکیبی، فصلنامه علمی پژوهشی سیاست گذاری عمومی، دوره ۳، شماره ۲، تابستان ۹۶، ص ۲۹-۵۶
- دانایی فرد، حسن، ولی اصل، جواد (۱۳۹۷) ساز و کارهای ارتقای کیفیت سیاست گذاری عمومی در ایران، فصلنامه دولت پژوهشی، سال پنجم، شماره ۱۶، زمستان ۹۷، ص ۱۴۳-۱۰۹
- دانش فرد، کرم الله (۱۳۹۳) موانع اجرای خطمشی‌های عمومی در سازمانهای غیر دولتی، فصلنامه علمی پژوهشی مدیریت منابع در نیروی انتظامی، سال دوم، شماره ۲، تابستان ۹۳، ص ۵۰-۲۳
- سیدی، سیدمحمدرضا، دانایی فرد، حسن، گنجعلی، اسدالله، خائف الهی، احمدعلی (۱۳۹۸) طراحی الگوی شایستگی‌های مدیران عالی دولتی با روش فراترکیب، فصلنامه علمی سیاست گذاری عمومی، زمستان ۹۸، دوره ۹، شماره ۳۳، ص ۷۸-۵۴
- شکری، زینب، دانایی فرد، حسن، خیرگو، منصور، فانی، علی اصغر (۱۳۹۷) چگونگی ارزشیابی کیفیت خطمشی‌های عمومی در ایران: پژوهشی اکتشافی مبتنی بر روش‌های ترکیبی، فصلنامه علمی پژوهشی مدیریت سازمان‌های دولتی، دوره ۶، شماره ۲، بهار ۹۷، ص ۹۴-۷۹
- شهائی، بهنام، دانایی فرد، حسن (۱۳۹۵) تحلیلی بر دانش پژوهی فرایند خطمشی عمومی در ایران، پژوهش‌های مدیریت منابع انسانی، دوره ۶، شماره ۱، بهار ۹۵، ص ۱۶۱-۱۳۳
- ضابط پور کردی، حسین، امین بیدختی، علی اکبر، رضایی، علی محمد، صالحی عمران، ابراهیم (۱۳۹۸) شناسایی و اولویت بندی موانع و چالش‌های اجرای خطمشی‌های آموزش عالی در ایران، جامعه شناسی نهادهای اجتماعی، دوره ۶، شماره ۱۳، ص ۲۳۰-۲۰۳
- ضرغام بروجنی، حمید، بذرافشان، مرتضی (۱۳۹۳) بررسی عوامل موثر بر اجرای خطمشی‌های گردشگری جمهوری اسلامی ایران، مجله برنامه ریزی و توسعه گردشگری، سال سوم، شماره ۹، تابستان ۹۳، ص ۵۱-۳۱
- عباسی، طیبه، بیگی، وحید (۱۳۹۵) تبیین چالش‌های خطمشی‌های عمومی در حوزه علوم، تحقیقات و

مطالعات راهبردی بسیج، سال بیست و یکم، شماره ۷۸، بهار ۹۷، ص ۷۳-۹۹

لکی، بهمن (۱۳۹۷) بررسی نارسائی‌های تدوین و اجرای خطمشی‌گذاری در سازمان‌های ایرانی، مجله رویکردهای پژوهشی نوین در مدیریت و حسابداری، شماره ۵، تابستان ۹۷، ص ۹۸-۱۰۹

مجید پور، مهدی، نامداریان، لیلا (۱۳۹۴) شناسایی موانع اجرای اسناد سیاست علم و فناوری کشور، فصلنامه علمی پژوهشی مدیریت نوآوری، سال چهارم، شماره ۴، زمستان ۹۴، ص ۹۵-۱۳۲

مقدس پور، سعید، دانایی فرد، حسن، کردنائیج، اسدالله (۱۳۹۲) واکاوی عوامل کلیدی در عدم موفقیت برخی خطمشی‌های عمومی در ج.ا. ایران، فصلنامه علمی پژوهشی مدیریت فرهنگ سازمانی، دوره یازدهم، شماره اول، بهار ۹۲، ص ۳۳-۶۸

مودب، محمدصادق (۱۳۸۴) تحلیلی از نارسایی خطمشی‌گذاری عمومی در ایران، فصلنامه مطالعات مدیریت (بهبود و تحول)، شماره ۴۷، دوره ۱۲، ص ۱۶۱-۱۷۸

واعظی، رضا، شریف زاده، فتاح، محمدی، محسن (۱۳۹۴) الگویی برای ارزیابی خطمشی عمومی در ایران (مطالعه خطمشی مالیات بر ارزش افزوده)، فصلنامه علوم مدیریت ایران، سال دهم، شماره ۴، زمستان ۹۴، ص ۱-۲۲

واعظی، رضا، محمدی، محسن (۱۳۹۶) شناسایی و اولویت بندی الگوهای ارزیابی خطمشی عمومی، چشم انداز مدیریت دولتی، شماره ۲۹، بهار ۹۶، ص ۴۷-۷۲

وحدتی، حجت، منتظری نجف آبادی، راضیه (۱۳۹۹) عارضه یابی اجرای خطمشی‌های دولتی در دانشگاه علوم پزشکی ایران با رویکرد انتروپی شانون، هاولت، مایکل، رامش، ام، (۱۳۸۰)، مطالعه خطمشی عمومی، ترجمه: عباس منوریان و ابراهیم گلشن، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی

فناوری، فصلنامه علمی پژوهشی سیاست علم و فناوری، سال هشتم، شماره ۳، ص ۱-۱۲

عباسی، عباس، معتضدیان، رسول، میرزایی، محمدقاسم (۱۳۹۵) بررسی موانع اجرای خطمشی‌های عمومی در سازمان‌های دولتی، پژوهش‌های مدیریت منابع انسانی، دوره ۶، شماره ۲، تابستان ۹۵، ص ۴۹-۶۹

عرب، سیدمحمد، ابراهیم زاده پزشکی، رضا، مروتی شریف آبادی، علی (۱۳۹۳) طراحی مدل فرا ترکیب عوامل مؤثر بر طلاق با مرور نظام مند مطالعه‌های پیشین، اپیدمیولوژی ایران، شماره ۴، صص ۲۲-۱۰

علی آبادی، ابراهیم، عزیزی، محمد، عالم تبریز، اکبر، داوری، علی (۱۳۹۷) شناسایی موانع اجرای خطمشی‌های کارافرینی و نوآوری در برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه علمی پژوهشی ابتکار و خلاقیت در علوم انسانی، دوره هشتم، شماره ۳، زمستان ۹۷، ص ۹۵-۱۳۲

قلی پور، رحمت الله، دانایی فرد، حسن، زارعی متین، جندقی، غلامرضا، فلاح، محمدرضا (۱۳۹۰) ارائه مدلی برای اجرای خطمشی‌های صنعتی در استان قم، مجله مدیریت فرهنگ سازمانی، دوره نهم، شماره دوم، پاییز و زمستان ۹۰، ص ۱۰۳-۱۳۰

قیصری، فرهاد، سلاجقه، سنجر، بیگ زاده عباس، فرزانه، شیخی، ایوب (۱۳۹۸) بررسی ارتباط بین نقش بازیگران تدوین خطمشی عمومی با اجرای خطمشی‌های سلامت نظام اداری، فصلنامه خطمشی‌گذاری عمومی در مدیریت، سال دهم، شماره سی و پنجم، پاییز ۹۸، ص ۵۳-۶۹

گیوریان، حسن، ربیعی مندجین، محمدرضا (۱۳۹۱) تصمیم گیری و تعیین خطمشی دولتی، نشر یکان، چاپ چهارم پاییز ۱۳۹۱، تهران

لطیفی، میثم، کمیلی فرد، مجتبی (۱۳۹۷) شناسایی موانع عملیاتی شدن سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری مد ظله العالی، فصلنامه

- Smith Bruce L., 2003, "Public Policy and Public Participation Engaging Citizens and Community in the Development of Public Policy", Population and Public Health Branch Atlantic Regional Office Health Canada
- Buck Suzan J., 2004, "Understanding Environmental Administration and Law", Washington D. C. Covelo. California
- Hayes Michael, 2007, "Policy Characteristics, Patters of Politics, and the Minimum Wage: Toward a Typology of Redistributive Policies", The Policy Studies Journal , Vol 35, No. 3.
- Ethridge Marcus E., 1993, "A New Kind Of Public Policy Encounters Disappointing Results", Public Administration Review, Vol. 53, No. 4
- Barron'S, 2004, "Civil Liberties And Civil Rights", Eighth Grades, pp 304





## Identification of Obstacles to the Implementation of Public Policies in the Central Bank Deputy Supervisor Using the Meta-Combination Method

Mohammad Ali Bayati<sup>1</sup> - Saeed Sayadi<sup>2\*</sup> - Ebrahim Giouki<sup>3</sup> - Sanjar Selajeh<sup>4</sup> - Amin Nikpour<sup>5</sup>

### Abstract

**Objective:** In order to properly perform their duties to society, governments are required to implement policies that, if not implemented properly, could lead to a reduction in the level of welfare, backwardness of the country, and public dissatisfaction. The purpose of this study is to identify the implementation of public policy in the Central Bank Deputy Supervisor using the meta-combination identification method.

**Method:** Since reviewing and summarizing the findings of previous studies is an important step in drawing a comprehensive picture of them, their meta-combination has been considered. In the first step, by comprehensive search of sources, 150 sources were obtained, from which in a 3-stage refinement, 35 articles very related to the qualitative research method were selected. Concepts were extracted from the articles and by re-reading the concepts, the categories were extracted.

**Findings:** Data analysis eventually led to the enumeration of 8 dimensions and 59 categories and the formation of a theoretical model.

**Results:** The results show that policy barriers, implementation barriers, support and financial barriers, implementation barriers, managerial barriers, environmental barriers, structural and organizational barriers and regulatory barriers are among the barriers affecting the implementation of public policies in Deputy Supervisor of the Central Bank.

**Keywords:** policy making, policy implementation, obstacles, Central Bank Deputy Supervisor, meta-composition

---

<sup>1</sup> PhD student in Public Administration, Islamic Azad University, Kerman Branch, Kerman, Iran.

<sup>2</sup> Assistant Professor, Department of Public Administration, Islamic Azad University, Kerman Branch, Kerman, Iran. (Correspondence Author) [sayadsaeed94@gmail.com](mailto:sayadsaeed94@gmail.com)

<sup>3</sup> Assistant Professor, Department of Public Administration, Islamic Azad University, Khomein Branch, Khomein, Iran.

<sup>4</sup> Associate Professor, Department of Public Administration, Islamic Azad University, Kerman Branch, Kerman, Iran.

<sup>5</sup> Assistant Professor, Department of Public Administration, Islamic Azad University, Kerman Branch, Kerman, Iran.