

تبیین موانع اجرای خط مشی با استفاده از بحث متمرکز گروهی

(مورد مطالعه: قانون مدیریت خدمات کشوری)

مسعود پورکیانی^۱، سنجر سلاجقه^۲، فضل اله زارعیپور نصیرآبادی^۳

تاریخ دریافت: ۹۳/۴/۵ تاریخ پذیرش: ۹۳/۸/۲۵

چکیده

قانون مدیریت خدمات کشوری در سال ۱۳۸۶ در مجلس شورای اسلامی تصویب و دوره اجرای آزمایشی پنج ساله آن آغاز شد. از آنجا که قانون مذکور نمونه‌ای از خط‌مشی‌گذاری عمومی محسوب می‌شود، مطالعه آسیب‌های وارده بر آن و موانع اجرایی‌اش، علاوه بر اینکه امکان بهبود قانون مذکور را فراهم می‌سازد، می‌تواند منجر به یادگیری در زمینه خط‌مشی‌گذاری عمومی در کشور شود. از این رو، مقاله حاضر بر اساس پژوهشی با هدف شناسایی آسیب‌ها و موانع اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری و اولویت این موانع، تدوین شده است. پژوهش مذکور با استفاده از بحث متمرکز گروهی توسط مدیران عالی صاحب‌نظر و با بهره‌گیری از روش تحقیق کیفی صورت گرفته است. همچنین، روش تحلیل محتوا به معنای تحلیل علمی پیام‌های ارتباطی و تکنیک آنتروپی شانون به عنوان روشی که مقدار عدم اطمینان حاصل از محتوای یک پیام را نشان می‌دهد در تحقیق به کار گرفته شده است. نتایج مطالعه نشان داد که موانع مربوط به منطق، انسجام و واقع‌گرایی؛ ساختار و منابع؛ محیط قانون؛ مفهوم و نگارش؛ بازبینی و نظارت؛ کارکنان و مدیران و پشتوانه نظری، به ترتیب بیشترین تا کمترین اهمیت را به عنوان موانع اجرای اثربخش قانون مدیریت خدمات کشوری دارا هستند.

واژگان کلیدی:

قانون مدیریت خدمات کشوری، خط‌مشی‌گذاری عمومی، موانع و تنگناها، بحث متمرکز گروهی، آنتروپی شانون.

۱. دکترای مدیریت دولتی، استادیار و عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی، واحد کرمان.

۲. دکترای مدیریت دولتی، دانشیار و عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی، واحد کرمان.

۳. دانشجوی دکتری مدیریت دولتی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد کرمان نویسنده مسئول، ایمیل: madjid.zare60@gmail.com

مقدمه

به طور کامل تدوین نشده است. عدم اجرای یک خط‌مشی عمومی نظیر قانون مدیریت خدمات کشوری، به دلیل موانع متعددی است که گاهی مربوط به تدوین و گاهی مربوط به زمینه‌ها و عوامل اجرایی قانون می‌شود. از این رو، تحقیق حاضر بر آن است تا با بهره‌گیری از ادبیات اجرای خط‌مشی عمومی و موانع آن، به تبیین موانع اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری پرداخته، به این سؤال اساسی پاسخ دهد که: «آسیب‌های وارده بر قانون مدیریت خدمات کشوری از دید مدیران عالی صاحب‌نظر کدامند و ضرایب اهمیت آنها به چه صورت است؟».

مبانی نظری

اجرای خط‌مشی عمومی

بر اساس مطالعات صورت گرفته فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی دارای مراحل نظیر: شناخت و درک مساله عمومی، دستورکار، طراحی و شکل‌گیری خط‌مشی، اجرای خط‌مشی، نظارت و ارزیابی و تغییر یا خاتمه خط‌مشی است (ر. ک. دانش‌فر، ۱۳۹۲) که البته این مراحل به هم مرتبط‌اند.

اندیشمندان خط‌مشی از بین مراحل مختلف فرایند خط-مشی‌گذاری عمومی همواره به مرحله اجرا توجه ویژه داشته (ر. ک. سابروتو^۱، ۲۰۱۱). مجموعه ادبیات نظری مربوط به این اجرای خط‌مشی را می‌توان به چند دسته تقسیم کرد: اجرای خط‌مشی با رویکرد «بالا به پایین»، اجرای خط‌مشی با رویکرد «پایین به بالا» و رویکرد ترکیبی یا تلفیقی.

محققانی که رویکرد بالا به پایین را در تحقیقات خود پیش گرفته‌اند، به بیان روشن و واضح خط‌مشی تأکید دارند. هر چه خط‌مشی بیان شده مبهم‌تر باشد، احتمال موفقیت آن در مرحله اجرا هم کمتر خواهد بود (باوم^۲، ۱۹۷۶؛ بالوک^۳، ۱۹۸۰؛ روزنباوم^۴، ۱۹۸۰؛ جانسون و کانون^۵، ۱۹۸۴؛ المور^۶، ۱۹۸۷). علاوه بر

بررسی وضعیت موجود در نظام اداری کشور بیانگر اشکالاتی است؛ از جمله: عدم تفکیک حوزه‌های حاکمیتی از تصدی‌گری؛ نبود روحیه نوآوری؛ عدم تعیین مناسب نقش سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت دولت؛ نبود نظام ارزیابی عملکرد جامع، مستمر و نتیجه‌گرا؛ بی‌عدالتی 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.

برای دستیابی به این هدف، اولین مصوبه مجلس هفتم، الزام دولت به تهیه لایحه مناسب بود. دولت وقت لایحه مدیریت خدمات کشوری را در تاریخ ۱۳۸۴/۲/۲۴ تهیه و برای تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم کرد. لایحه مذکور پس از برگزاری چندین نوبت نشست تخصصی در کمیسیون مشترک رسیدگی به لایحه و جلسات کارشناسی متعدد در مرکز پژوهش‌های مجلس- بر اساس نظرات طیف وسیعی از متخصصان دانشگاهی، مسئولان و کارشناسان دستگاه‌های اجرایی و نهادهای ذی‌ربط- بازنگری شد و پس از تصویب نهایی مجلس شورای اسلامی، در تاریخ ۱۳۸۶/۷/۱۸ به تأیید شورای نگهبان قانون اساسی رسید و در تاریخ ۱۳۸۶/۷/۲۴ مشتمل بر ۱۵ فصل و ۱۲۸ ماده برای اجرای آزمایشی در یک دوره پنج ساله به ریاست محترم جمهور ابلاغ شد.

با این حال، این قانون به صورت کامل به اجرا در نیامده؛ زیرا حتی آیین‌نامه و دستورالعمل اجرای مواد مختلف آن نیز

¹ . Subroto

² . Baum

³ . Bullock

⁴ . Rosenbaum

⁵ . Johnson and Canon

⁶ . Elmore

مشتریان و متأثران از خط‌مشی، در تعیین مساله و راهکارها تأکید می‌ورزد. معمولاً مشاهده می‌شود که در صورت مشارکت و دخالت کارکنان در تعیین اهداف و خط‌مشی‌گذاری، رضایت و بهره‌وری کارکنان نیز افزایش می‌یابد (رینی،^۹ ۱۹۹۳؛ هاوس و میشل،^{۱۰} ۱۹۷۴).

تلاش‌های چندی جهت تلفیق الگوهای اجرای خط‌مشی «پایین به بالا» و «بالا به پایین» صورت گرفته است. گوگین^{۱۱} (۱۹۹۰: ۴۱-۲۹) یک الگوی ارتباطی در رابطه با اجرای خط‌مشی بین دولتی (در دولتهای حکومتی فدرال) عرضه کرد. راهبردهای ارتباطی می‌توانند زمان و ساختارها را جهت غلبه بر موانع به خدمت بگیرند (لملی و راسل، ۲۰۰۲). ماتلند^{۱۲} (۱۹۹۵) به بحث پیرامون این موضوع می‌پردازد که خط‌مشی‌ها باید بر مبنای گونه‌ای نوع‌شناسی بر حسب سطوح مختلف ابهام و سطح تعارض میان بازیگران رقیب شناسایی شوند. به این ترتیب در سطح تعارض کم و ابهام پایین، بیشترین احتمال موفقیت خط‌مشی پدید می‌آید. بارداج^{۱۳} (۱۹۷۷) از اجرای خط‌مشی، به عنوان فرایند چانه‌زنی میان بازیگران نیمه خودمختار و به کارگیری دسته‌بندی‌های قوی متغیرهای سیاسی یاد می‌کند. وی برخی از اینها را به مثابه «بازی‌ها» توصیف می‌کند. به عنوان مثال، یک واسطه ممکن است فرد یا گروه‌های ذی‌نفع محلی و قدرتمند باشد.

به این ترتیب، در اوایل دهه ۱۹۹۰، تحقیقات در زمینه خط‌مشی در سیلابی از متغیرها گرفتار شده بود و نیل به یک تئوری جمع وجود بعید به نظر می‌رسید. با این حال در اواسط دهه ۱۹۹۰ و در آستانه سال ۲۰۰۰، پیشرفت‌هایی حاصل شد. (لملی و راسل،^{۱۴} ۲۰۰۲)

این، خط‌مشی‌ها باید تغییرات محدود را نسبت به وضع موجود مدنظر داشته باشند و میزان تغییرات را در حد پایین لحاظ کنند، ساختار اجرا را ساده بگیرند، نقاط گسست تصمیم‌گیری (وتو) را کم کنند، شمار بازیگران مشمول خط‌مشی را به حداقل برسانند و مشکلات و مسائل بالقوه را در اجرا در نظر بگیرند. (اوتول،^۱ ۱۹۸۶؛ پرسمن و والدوسکی،^۲ ۱۹۸۴)

تحقیقات بیشتر، دسترسی داشتن به منابع مکفی (مونتجوی و اوتول،^۳ ۱۹۷۹) و اثربخشی ارتباطات سیاسی، وجود فناوری مناسب و سازگار با خط‌مشی و توافق بر هدف بین مجریان (ون‌متر و ون‌هورن،^۴ ۱۹۷۵) را به عنوان متغیرهای کلیدی در اجرای خط‌مشی عنوان می‌کنند. به علاوه، حمایت فعال از سوی نخبگان سازمان‌یافته و احزاب و وجود واسطه‌ها یا ائتلاف‌های اندک (ساباتیر و مازمانیان،^۵ ۱۹۷۹، ۱۹۸۰ و ۱۹۸۳) را نیز از جمله عوامل موثر بر اجرا در نظر گرفته‌اند. هیرن و پورتر^۶ (۱۹۸۱) برآنند که ساختار اجرایی نیز مهم است؛ به این معنا که ماتریسی متشکل از بخش‌های مختلف سازمان‌ها که مسئول اجرا کردن قسمت‌های مختلف خط‌مشی‌اند، از اهمیتی حیاتی برخوردار است. هالسوورث و همکاران^۷ (۲۰۱۱) نیز بر اهمیت ساختار در خط‌مشی‌گذاری از ابعاد گوناگون اشاره می‌کنند. سرانجام، المور^۸ (۱۹۸۷) اهمیت تجزیه تحلیل سطح سازمانی را بسط داد و پیشنهاد کرد که چهار الگوی مختلف باید در اجرای خط‌مشی به کار گرفته شود که وی آن را «نقشه‌نگاری رو به عقب»^۸ می‌نامد.

سایر نظریه‌ها در توسعه رویکرد پایین به بالا همکاری داشته‌اند. این رویکرد به الزام مشارکت ذی‌نفعان،

^۹ . Rainey
^{۱۰} . House and Mitchell
^{۱۱} . Goggin
^{۱۲} . Matland
^{۱۳} . Bardach
^{۱۴} . Lemley and Russell

^۱ . O'Toole
^۲ . Pressman and Wildavsky
^۳ . Montjoy and O'Toole
^۴ . Van Meter and Van Horn
^۵ . Sabatier and Mazmanian
^۶ . Hjern and Porter
^۷ . Hallsworth, Parker and Rutter
^۸ . Backward Mapping

انتخاب عمومی به وضوح نشان می‌دهد که ویژگی‌های خط‌مشی یکی از متغیرهای کلیدی است» (اتول، ۱۹۹۵: ۴۸). جدول ۱ خلاصه‌ای از مطالعات انجام شده در زمینه اجرای خط‌مشی و موانع آن را نشان می‌دهد:

روش‌شناسی تحقیق

از جهت هدف، تحقیق حاضر را می‌توان از نوع تحقیقات کاربردی به شمار آورد. همچنین تحقیق حاضر از نوع کیفی است؛ زیرا از بحث متمرکز گروهی استفاده کرده و در طبقه‌بندی انواع تحقیق بر اساس روش، از نوع روش تحلیل محتواست. به عبارت بهتر؛ به منظور تحلیل نظرات اعضای جلسات بحث متمرکز گروهی، از روش تحلیل محتوا استفاده می‌شود. علاوه بر این، از آنجا که روش انجام این پژوهش به گونه‌ای است که در پی توصیفی از واقعیت است، در دسته پژوهش‌های توصیفی نیز قرار می‌گیرد.

جامعه و نمونه: جامعه آماری تحقیق شامل مدیران عالی صاحب‌نظر در سطح کشور است که در تدوین قانون مدیریت خدمات کشوری و نیز در اجرای آن نقش داشته‌اند و دارای معیارهای لازم برای انتخاب (در دسترس بودن، تجربه، تناسب رشته تحصیلی، تحصیلات عالی تکمیلی، آشنا به قانون مدیریت خدمات کشوری) بوده‌اند. از نظرات ایشان در تعیین آسیب‌ها و تنگناهای قانون مدیریت خدمات کشوری در جلسات بحث متمرکز گروهی و تعیین اهمیت آسیب‌ها و تنگناهای قانون مدیریت خدمات کشوری استفاده شده است.

لورنس / اوتول^۱ (۲۰۰۰) اشاره می‌کند که مجموعه‌ای اساسی از مشاهدات وجود دارد که هر دو مدل بالا به پایین و پایین به بالا را تأیید می‌کند و تحقیق و جستجوی یک رویکرد تلفیقی یا رویکردی که ورای موضوعات ساختاری یا وضعی باشد را پیشنهاد می‌کند. به عنوان مثال، تجزیه و تحلیل نهادی به کیفیت نهادهایی که در اجرای خط‌مشی به کار گرفته می‌شوند تمرکز دارند و در جستجوی شرایطی‌اند که در آن سازمان‌های اثربخشی وجود داشته باشد (رینی و استاین باور^۲، ۱۹۹۹). اگر چه ممکن است ساختار، فرهنگ یا رهبری برای کارهایی که در وضع فعلی انجام می‌گیرد مناسب باشد، اما خط‌مشی‌های جدید ممکن است نیازمند بازطراحی سازمانی قابل ملاحظه‌ای نیز باشند. از این رو و در راستای الگوسازی رسمی ساختارهای اثربخش، رویکردهای مقرون به صرفه‌تری با عنایت به نقش ساختارها و رویه‌ها در اجرای اثربخش پدید آمده‌اند. (اتول و مییر^۳، ۱۹۹۹)

این امر همچنین به شکل‌گیری حوزه مطالعاتی دیگری منجر شد که مدیریت شبکه‌ها خوانده می‌شود (همان). سرانجام، به نظر مطالعه تأثیرات عوامل خارجی بر اجرای خط‌مشی، به‌ویژه بر مبنای الگوی اصیل - وکیل (واترمن و مییر^۴، ۱۹۹۸) و نهادهای سیاسی و واسطه‌ای (راجرز - دیلون و اسکرنتنی^۵، ۱۹۹۹) در حال احیا شدن است. به‌طور کلی، پیشرفتهایی که اخیراً پدید آمده است به اثربخشی مدیریت و سازمان، تأثیر ذی‌نفعان عمومی، و تأثیرات سیاسی اشاره دارد. در نهایت، اوتول (۱۹۹۵) تعدادی انتخاب عمومی را از آنجا که احتمالاً از ارزش تحلیل برخوردار است پیشنهاد می‌کند. در واقع، مشاهدات وی کاملاً به هم مرتبط‌اند، به قول او «به طرز شگفت‌آوری حجم تحقیقات در زمینه «تأثیر احتمالی ویژگی خط‌مشی بر شبکه‌های همکارانه کم است. با این حال رویکرد

1. O'Toole, Laurence J.

2. Rainey and Steinbauer

3. O'Toole and Meier

4. Waterman and Meier

5. Rogers-Dillon and Skentny

جدول ۱. نظرات دانشمندان و محققین در زمینه اجرای خط‌مشی و موانع و عوامل مؤثر بر آن (منابع: اعرابی و رزقی، ۱۳۸۴؛ لملی و راسل،

۲۰۰۲)

ردیف	نام محقق	سال مطالعه	حوزه مطالعه و شرح دیدگاه‌ها
۱	پرسمن و ویلداوسکی	۱۹۷۳	هشدارها و شرایط دستوری برای پذیرش اجرای خط‌مشی: ۱. اجرا نباید از خط‌مشی جدا باشد. ۲. از وسایل و ابزارهای مستقیم در اجرا استفاده شود. ۳. در نظر گرفتن مبانی علمی و نظری. ۴. تدوام رهبری. ۵. سادگی و آسان‌سازی خط‌مشی.
۲	وان هورن و وان میتر	۱۹۷۵	متغیرهای اجرا: ۱. استانداردها و اهداف. ۲. منابع. ۳. ارتباطات بین سازمانی. ۴. ویژگی‌های مؤسسات اجرایی. ۵. ویژگی‌های شخصیتی مجریان. ۶. شرایط اقتصادی، سیاسی و اجتماعی.
۳	میلبری مک‌لوگین	۱۹۷۵	عوامل کلیدی در موفقیت یا شکست اجرا: نخبگان سیاسی، رای دهندگان، گروه‌های ذی‌نفع، احزاب سیاسی، روابط شخصی بین مجریان و تدوین‌کنندگان خط‌مشی، میزان پذیرش مجریان نسبت به تغییر خط‌مشی و میزان علاقه، تعهد و حمایت بازیگران اصلی خط‌مشی.
۴	ویتز	۱۹۷۸	سه عامل بالقوه در اجرا: ۱. الزامات قانونی، ۲. الزامات بوروکراتیک، ۳. الزام رضایت طرفین.
۵	ریچارد المور	۱۹۸۰	بررسی فرایند اجرای خط‌مشی در قالب چهار الگوی سازمانی: ۱. الگوی مدیریت سیستم‌ها ۲. اجرا به عنوان فرایند بوروکراسی ۳. اجرا به عنوان توسعه سازمانی. ۴. اجرا به عنوان تعارض و چانه‌زنی.
۶	گاریسیا زامور	۱۹۸۰	مشکلات و موانع عمده اجرای خط‌مشی در کشورهای جهان سوم: ۱. محدودیت‌های ناشی از کمک‌ها و وام‌های خارجی. ۲. ساختار اداری متمرکز. ۳. تحریف بوروکراسی ویری.
۷	جیمز اندرسون	۱۹۸۲	علل عمده عدم اجرای صحیح خط‌مشی: ۱. عدم آگاهی و درک صحیح دستورات توسط مجریان. ۲. عملی نبودن اجرای تصمیم. ۳. مقاومت مجریان در اجرای خط‌مشی.
۸	گان وهاگ وود	۱۹۸۴	شرایطی که باعث عدم اجرای درست خط‌مشی می‌شوند: ۱. عوامل خارج از سازمان و غیر مترقبه؛ ۲. زمان ناکافی و در دسترس نبودن منابع لازم و مناسب؛ ۳. نبود نظریه معتبر علت و معلولی؛ ۴. عدم ارتباط مستقیم بین علت‌ها و معلول‌ها؛ ۵. ارتباطات بیش از حد بین واحدهای اجرایی؛ ۶. عدم درک و نبود توافق در مورد اهداف؛ ۷. مشخص نبودن وظایف و نبود هماهنگی؛ ۸. عدم درخواست مقامات و صاحبان قدرت به اجرای کامل خط‌مشی.
۹	کالیستا	۱۹۹۵	الف) موانع اجرا: ۱. ناکافی بودن منابع؛ ۲. ابزارهای نامناسب؛ ۳. انحرافات ناشی از نیت سیاسی (زد و بندهای سیاسی)؛ ۴. نارسا بودن طرح‌های اولیه؛ ۵. عدم تعهد لازم مجریان خط‌مشی. ب) عوامل یا متغیرهای مؤثر در اجرا: ۱. عوامل درونی شامل تنظیمات قدرت یا اختیارات، ترکیب شبکه‌ها و محل‌های اجرا؛ ۲. عوامل بیرونی، شامل آرای عمومی، نهادهای تفسیرکننده و اشخاص.
۱۰	ساباتیر و مازمانیان	۱۹۹۶	شرایط اجرای اثر بخش خط‌مشی: ۱. اهداف مشخص و روشن؛ ۲. روابط علت و معلولی و داشتن مبنای نظری؛ ۳. یک تثبیت‌کننده و یک رهبر با مهارت‌های سیاسی و مدیریتی؛ ۴. حمایت خط‌مشی‌ها از سوی قانونگذاران، مقامات اجرایی، مراجع قضایی و گروه‌های هدف؛ ۵. توجه به شرایط اجتماعی، اقتصادی و بین‌المللی.
۱۱	هاولت ورامش	۱۹۹۵	الف) محدودیت‌های اجرای خط‌مشی: ۱. محدودیت‌های مربوط به ماهیت مسئله شامل دشواری‌های فنی، تعدد اهداف، اندازه گروه هدف و تغییرات رفتاری ناشی از خط‌مشی در گروه هدف؛ ۲. اوضاع و احوال حاکم بر جامعه شامل شرایط سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و ظهور فناوری جدید؛ ۳. محدودیت‌ها و مشکلات مربوط به سازمان مجری و مجریان خط‌مشی. ب) معیارهای لازم برای طراحی و اجرای خط‌مشی: ۱. خط‌مشی‌گذاران باید هدف‌های خط‌مشی و

<p>سلسله مراتب آنها را تا حد ممکن واضح و به صورت دستورالعمل روشن بیان کنند؛ ۲. تهیه خط مشی باید به صورت آشکار یا ضمنی به یک نظریه علی معتبر متکی باشد؛ ۳. خط مشی برای اجرای موفق باید از اعتبار کافی برخوردار باشد؛ ۴. خط مشی باید حاوی مقررات روشنی باشد تا به طور صحیح به وسیله سازمان مجری به اجرا درآید؛ ۵. وظیفه اجرا باید به سازمان‌هایی محول شود که از تجربه و تعهد کافی برخوردار باشند.</p>			
<p>الف) راه‌های وادار کردن گروه‌ها و بازیگران به مشارکت در اجرای خط‌مشی عبارتند از: تحریک، معامله، چانه‌زنی، ترغیب و متقاعد کردن. ب) برخی از شگردها و بازی‌هایی که توسط عاملان اجرای خط‌مشی صورت می‌گیرد تا مانع اجرای صحیح شوند عبارتند از: بازی بودجه، حفظ صلح، مقاومت جمعی، زندگی آسان و راحت و ... ج) از اثرات منفی بازی خط‌مشی می‌توان به این موارد اشاره کرد: تغییر منافع، انحراف از اهداف خط‌مشی، مقاومت در مقابل کنترل‌های اداری.</p>	۱۹۷۷	یوجین بارداچ	۱۲
<p>شرایط افزایش احتمال اجرای موفق خط‌مشی: ۱. خط‌مشی به روشنی بیان و ابلاغ شود؛ ۲. تغییرات سیاسی و سازمانی لحاظ شود؛ ۳. مسئولیت اجرا به عهده عاملان و شهروندانی باشد که اهداف خط‌مشی را پشتیبانی می‌کنند؛ ۴. تعداد طرف‌های اجرایی حداقل باشد؛ ۵. منابع کافی شامل سازمان‌های اثربخش، شبکه‌ها؛ ۶. مجریان در سطوح پایین مورد توجه قرار گرفته باشند؛ ۷. خط‌مشی از یک نظریه خوب نشئت گرفته باشد.</p>	۲۰۰۲	لملی و راسل	۱۳

موجب می‌شود که اطلاعات وسیع، عمیق و غنی با کلمات خود شرکت‌کنندگان به دست آید. (هالکام و همکاران^۲، ۲۰۰۷)

ابزار یا تکنیک تجزیه و تحلیل: در این پژوهش از تکنیک تحلیل محتوا برای ایجاد داده‌ها در خصوص آسیب‌های وارده بر قانون و در نهایت، از تکنیک آنتروپی شانون^۳ برای تعیین ضرایب اهمیت و اولویت آسیب‌های مشخص شده در مرحله تحلیل محتوا استفاده شده است. نرم‌افزار مورد استفاده برای تکنیک آنتروپی شانون، نرم‌افزار اکسل ویرایش ۲۰۱۰ است.

تجزیه و تحلیل داده‌ها

توصیف آزمودنی‌ها: تعداد آزمودنی‌های این پژوهش به دلیل محدودیت‌های موجود در دسترسی به افراد آشنا و مسلط به حوزه خط‌مشی‌گذاری عمومی، ضمن احاطه به قانون مدیریت خدمات کشوری و مطابق با افراد مورد نیاز در بحث متمرکز گروهی، مشتمل بر ۱۰ نفر از مدیران عالی صاحب‌نظر و دست‌اندرکار در تدوین و اجرای قانون مدیریت خدمات

روش و طرح نمونه‌برداری: روش نمونه‌گیری در این پژوهش، کیفی هدفمند یا معیارمحور و نیز از نوع نمونه‌گیری همگون است که در زیرمجموعه نوع‌شناسی نمونه‌گیری برای دستیابی به نمایی و تطبیق‌پذیری قرار می‌گیرد. هدف راهبرد نمونه‌گیری همگون، انتخاب یک نمونه کوچک و همگون برای تشریح عمیق برخی زیرگروه‌های ویژه است. تحقیق با گروه مرکزها نوعاً مبتنی بر این نوع نمونه‌گیری است. در این نوع نمونه‌گیری، یک مورد یا مجموعه‌ای از موارد به نسبت کوچک و همگون برای مطالعه شدت در نظر گرفته می‌شوند (محمدپور، ۱۳۹۰: ۳۹). بر این اساس، ۱۰ تن از مدیران صاحب‌نظر که به دلیل سمت و توانمندی‌های خود در تدوین و اجرای قانون نقش داشته‌اند، در ۱۸ جلسه و هر جلسه به مدت حدود یک ساعت و نیم به بحث پرداختند.

گردآوری اطلاعات: گردآوری اطلاعات در تحقیق حاضر

با استفاده از پرسشنامه باز صورت می‌گیرد که در جلسات بحث متمرکز گروهی استفاده شده است. استفاده از بحث متمرکز گروهی^۱ برای گردآوری اطلاعات، روش با ارزشی برای محققان کیفی است. شکل باز سؤالات در گروه متمرکز

². Halcomb et. Al.

³. Shannon Entropy

¹. Focus Group

دولتی و با حمایت این مرکز برگزار شد. گفتگوهای صورت گرفته در این جلسات به عنوان مجموعه پیام‌ها برای تحلیل محتوا انتخاب شد. (ب) **انتخاب نمونه:** در این تحقیق، تمامی جلسات تحلیل شده‌اند که شامل ۱۸ جلسه یک‌و نیم ساعته با حضور هشت مدیر صاحب‌نظر است. علت کاهش تعداد صاحب‌نظران، عدم حضور دایمی دو تن از ایشان در جلسات است.

ج) طرحی برای رمزگذاری پیام‌ها در قالب دسته‌های معنادار:

به منظور رمزگذاری گفتگوهای انجام شده در جلسات، ابتدا ادبیات موانع و عوامل مؤثر بر اجرای اثربخش خط‌مشی‌گذاری، فارغ از پیام‌ها، مطالعه شد تا ذهن محقق نسبت به مفاهیم مربوط به موانع آشنایی یابد. سپس گفتگوهای انجام شده، بر اساس اینکه به کدام مانع پرداخته است، تجزیه و تحلیل شدند. نتایج این تجزیه و تحلیل در قالب جدول ۳ (جدول عامل و پیام) آورده شده است.

جدول ۲. سمت و برخی ملاحظه پیرامون اعضای گروه بحث متمرکز گروهی

ردیف	سمت	ملاحظات
۱	رئیس مرکز آموزش مدیریت دولتی	عضو هیئت علمی دانشگاه تهران
۲	مدیرعامل مؤسسه توسعه فرهنگ مدیریت ایران	عضو شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی
۳	رئیس امور ساختارهای سازمانی	معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی
۴	رئیس امور توسعه مدیریت دانش معاونت توسعه ریاست جمهوری	معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی
۵	مشاور در حوزه مقررات استخدامی	مدیر کل دفتر حقوقی سازمان امور اداری و استخدامی سابق
۶	مشاور مؤسسات آموزشی	مدیر کل فناوری اطلاعات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق
۷	مشاور آموزش دانشگاه امام حسین (ع)	مشاور پژوهشی سابق در مرکز آموزش مدیریت دولتی
۸	مدرس دانشگاه	مشاور حقوقی مرکز آموزش مدیریت دولتی
۹	مدرس دانشگاه	مشاور حقوقی مرکز آموزش مدیریت دولتی
۱۰	مدیر کل دفتر ریاست و هماهنگی و امور استانها	محل خدمت مرکز آموزش مدیریت دولتی

در جدول ۳ پیام‌ها و دسته‌بندی آنها آورده شده است. در واقع؛ ابتدا پیام‌ها احصا، سپس با توجه به ادبیات موانع اجرای اثربخش خط‌مشی عمومی دسته‌بندی شده‌اند.

کشوری است. کمترین مدرک تحصیلی اعضای جلسه، کارشناسی ارشد و بیشترین دکترا بوده است که پنج نفر در رشته مدیریت، چهار نفر در رشته حقوق و یک نفر در رشته فناوری اطلاعات تحصیلات داشته‌اند. سمتهای شغلی و برخی ملاحظات پیرامون اعضای گروه بحث متمرکز گروهی در جدول ۲ آورده شده است.

تحلیل داده‌ها

سؤال پژوهش: آسیب‌های وارده بر قانون مدیریت خدمات کشوری در مرحله اجرا از دید مدیران صاحب‌نظر کدامند و ضرایب اهمیت آنها به چه صورت است؟

برای پاسخ به این سؤال، از تحلیل محتوای جلسات متمرکز گروهی و طی مراحل ذیل استفاده شده است:

الف) مشخص کردن مجموعه‌ای از پیام‌ها: کارگروهی با عنوان تلفیق بازنگری قانون مدیریت خدمات کشوری با هدف آسیب‌شناسی و رفع ایرادات قانون تشکیل و جلسات در مرکز آموزش مدیریت

د) آموزش برخی افراد برای بررسی دقیق پیام‌ها و نیز تشخیص و ارزیابی موارد؛ در این تحقیق تمامی تحلیل‌ها و ارزیابی‌ها توسط خود محقق صورت گرفته است.

توزیع احتمال بیان می‌شود. این عدم اطمینان به صورت ذیل نوشته می‌شود (آذر و مومنی، ۱۳۷۷):

$$E_{P_{ij}} \approx S\{P_1, P_2, \dots, P_n\} = -K \sum_{i=1}^m [P_{ij} L_n P_{ij}]$$

به طوری که K یک عدد مثبت P_{ij} ثابت است و طبق فرمول مربوط، میزان آن در تحقیق حاضر $0/48$ است و عبارت است از نرمال شده داده‌ها. K و با فرمول‌های ذیل محاسبه می‌شود و در جدول ۵ نشان داده شده است. F نشانگر فراوانی است.

ه) تحلیل داده‌ها و تفسیر آنها: برای تحلیل و اولویت‌بندی داده‌ها از تکنیک آنتروپی شانون استفاده شده است. این تکنیک با استفاده از فرمول‌ها و فنون ریاضی سعی در رتبه‌بندی داده‌ها دارد. برای بهره‌گرفتن از این تکنیک ابتدا دفعات تکرار هر یک از عوامل احصا شده توسط هر صاحب‌نظر شمارش می‌شود. جدول ۴ نتیجه این محاسبه را نمایش می‌دهد.

آنتروپی نشان‌دهنده مقدار عدم اطمینان حاصل از محتوای یک پیام است. به عبارت دیگر؛ آنتروپی در نظریه اطلاعات، شاخصی است برای اندازه‌گیری عدم اطمینان که به وسیله یک

جدول ۳. پیام‌ها و دسته‌بندی آنها با محوریت آسیب‌های قانون مدیریت خدمات کشوری

عامل	پیام‌ها
مفهومی و نگارشی	واژگان و مفاهیم مبهم، تعریف نادقیق و نامناسب مفاهیم، کلمات ناهمخوان با موضوع ماده، عبارات غیرتخصصی، ابهام در مصادیق تعریف، نگارش پیچیده (چند موضوع در یک ماده)، ادبیات نادرست
منطق، انسجام و واقع‌گرایی	تعارض بین عبارات در متن قانون، تفسیرپذیری افراطی، تعارض بین مواد قانون با سایر قوانین کشور، عدم واقع‌گرایی، عدم جامع‌نگری (لزوم تبصره)، تدوین مواد قانون فراتر از دامنه نفوذ آن (هدف قرار دادن حکومت به جای نظام اداری)، عدم ارتباط بین تعریف مفاهیم و هدف قانون، جهت‌گیری نامناسب، وجود مجال برای دور زدن در قانون، کلی‌گویی، عدم طراحی نظام‌های پشتیبان، ناعادلانه بودن.
پشتوانه نظری	روشن نبودن مبنای نظری و تداخل مبادی مختلف نظری، نبود پشتوانه علمی برای برخی عبارات، مفروضات نظری نادرست
ساختار و منابع	نبود سازوکارهای مناسب و دقیق، نبود دستورالعمل‌های لازم، تعدد دستگاه‌های مشمول، تبعیض بین دستگاه‌ها در اجرای قانون، نبود نظام شایسته‌سالاری، نبود ابزارهای اجرایی لازم، نبود زمانبندی یا زمانبندی نامناسب، ضعف تعامل بین سازمان تدوین‌کننده با بقیه سازمان‌ها، عدم انعطاف‌پذیری ساختارها، عدم تدوین راهبردهای اجرای سیاست‌ها در سازمان‌ها، مدیریت غیر یکپارچه، عدم آزادی عمل دستگاه‌ها، عدم تعریف روابط مشخص بین دستگاه‌ها، عدم تأمین منابع انسانی لازم، نبود برنامه اجرایی مشخص، عدم استفاده از فناوری‌های نوین، نبود نظام آمار و اطلاعات مناسب، ابهام در تعیین سازمان‌های مشمول، نبود متولی مشخص
کارکنان و مدیران	عدم تعهد مجریان به اجرای دقیق قانون، منفعت‌طلبی کارکنان سازمان‌ها، نبود نظم ذهنی در مجریان، نبود انگیزه، بی‌توجهی به قانون در عمل، عدم توجه به روح قانون در اجرا، نبود آموزش و آگاهی، عدم تعیین صلاحیت‌های مجریان.
محیط	تسلط نگاه دولتی در اداره جامعه، شرایط نامناسب اقتصادی، وجود فرهنگ رابطه‌گرایی به جای ضابطه‌گرایی، فرهنگ نامناسب مدیران، نبود بستر قانونی پیش‌نیاز این قانون، مشکلات معیشتی کارکنان، عدم توجه به حقوق جامعه هدف.
بازبینی و نظارت	جلوگیری از بازبینی بنیادین قانون، عدم وجود نظام نظارتی مشخص، عدم تعیین شاخص‌های ارزیابی در مرحله اجرای قانون، عدم تعیین مراجع نظارتی

سپس بار اطلاعاتی مقوله J محاسبه می‌شود. بدین منظور از رابطه زیر استفاده می‌شود. نتیجه در جدول ۶ نشان داده شده است.

$$E_j = -K \sum_{i=1}^m [p_{ij} L_n p_{ij}] \quad (j = 1, 2, \dots, n)$$

$$K = \frac{1}{L_n m} = \frac{1}{L_n 8} = 0.048$$

$$p_{ij} = \frac{F_{ij}}{\sum_{i=1}^m F_{ij}} \quad (i = 1, 2, \dots, m; j = 1, 2, \dots, n)$$

جدول ۴. عامل‌های احصا شده و میزان استفاده از آنها توسط مدیران عالی

شرکت	بازبینی و نظارت	محیط	کارکنان و مدیران	ساختار و	پشتوانه نظری	منطق، انسجام و واقع گرایی	مفهومی و نگارشی
۱	۰.۱	۱	۱	۹	۰	۶	۲
۲	۲	۷	۶	۱۶	۶	۲۱	۱۶
۳	۲	۶	۱۱	۲۰	۹	۲۷	۱۷
۴	۱	۱	۲	۱۲	۴	۲۴	۱۹
۵	۰	۱	۱	۳	۰	۵	۴
۶	۱	۲	۳	۴	۳	۱۰	۵
۷	۱	۱	۰	۱	۰	۴	۱
۸	۰	۲	۱	۴	۰	۵	۱

جدول ۵. داده‌های نرمال شده

بازبینی و نظارت	محیط	کارکنان و مدیران	ساختار و منابع	پشتوانه نظری	منطق، انسجام و واقع گرایی	مفهومی و نگارشی
۰	۰/۰۵	۰/۰۴	۰/۱۳	۰	۰/۰۶	۰/۰۳
۰/۲۹	۰/۳۳	۰/۲۴	۰/۲۳	۰/۲۷	۰/۲۱	۰/۲۵
۰/۲۹	۰/۲۹	۰/۴۴	۰/۲۹	۰/۴۱	۰/۲۶	۰/۲۶
۰/۱۴	۰/۰۵	۰/۰۸	۰/۱۷	۰/۱۸	۰/۲۴	۰/۲۹
۰	۰/۰۵	۰/۰۴	۰/۰۴	۰	۰/۰۵	۰/۰۶
۰/۱۴	۰/۱۰	۰/۱۲	۰/۰۶	۰/۱۴	۰/۱۰	۰/۰۸
۰/۱۴	۰/۰۵	۰	۰/۰۱	۰	۰/۰۴	۰/۰۲
۰	۰/۱۰	۰/۰۴	۰/۰۶	۰	۰/۰۵	۰/۰۲

جدول ۶. بار اطلاعاتی عوامل (مقوله‌ها)

بازبینی و نظارت	محیط	کارکنان و مدیران	ساختار و	پشتوانه نظری	منطق، انسجام و واقع گرایی	مفهومی و نگارشی
۰.۷۵۲	۰.۸۴۳	۰.۷۴۴	۰.۸۶۴	۰.۶۲۶	۰.۸۸۲	۰.۷۹۸

۱. برای اینکه محاسبات ممکن شود به جای عدد صفر در مواردی که محقق مربوط به آن عامل اشاره ای نداشته است از عدد بسیار کوچک ۰/۰۰۵ استفاده شده است. عدد ذکر شده در هر خانه تعداد تکرار عامل مشخص شده توسط فرد خبره شرکت کننده در جلسات است.

بالاترین، پایین‌ترین و یا آامین اولویت یا اهمیت قرار دارد. حاصل محاسبات فوق به ما نشان می‌دهد که از دید آزمودنی‌های پژوهش هر مقوله از چه اهمیت و اولویتی برخوردار است. در پاسخ به سؤال اهمیت متغیرها و بر اساس نتایج حاصله از تکنیک آنتروپی شانون، چنانکه در جدول ۷ ملاحظه می‌شود " منطق، انسجام و واقع‌گرایی " به عنوان مانعی با بالاترین اهمیت و اولویت شناسایی شده است و پس از آن مشکلات در مقولات " ساختار و منابع، محیط، مفهوم و نگارش، کارکنان و مدیران، بازبینی و نظارت، و سرانجام پشتوانه نظری " به ترتیب به عنوان آسیب‌های قانون مدیریت خدمات کشوری شناخته شده‌اند.

با استفاده از بار اطلاعاتی مقوله‌ها ($j=1,2,\dots,n$) ضریب اهمیت هر یک از مقوله‌ها محاسبه می‌شود. هر مقوله‌ای که دارای بار اطلاعاتی بیشتری است، باید از درجه اهمیت (W_j) بیشتری برخوردار باشد. محاسبه ضریب اهمیت مقوله j ام طبق رابطه ذیل محاسبه می‌شود. جدول ۷ نیز نتیجه این محاسبات را نشان داده است.

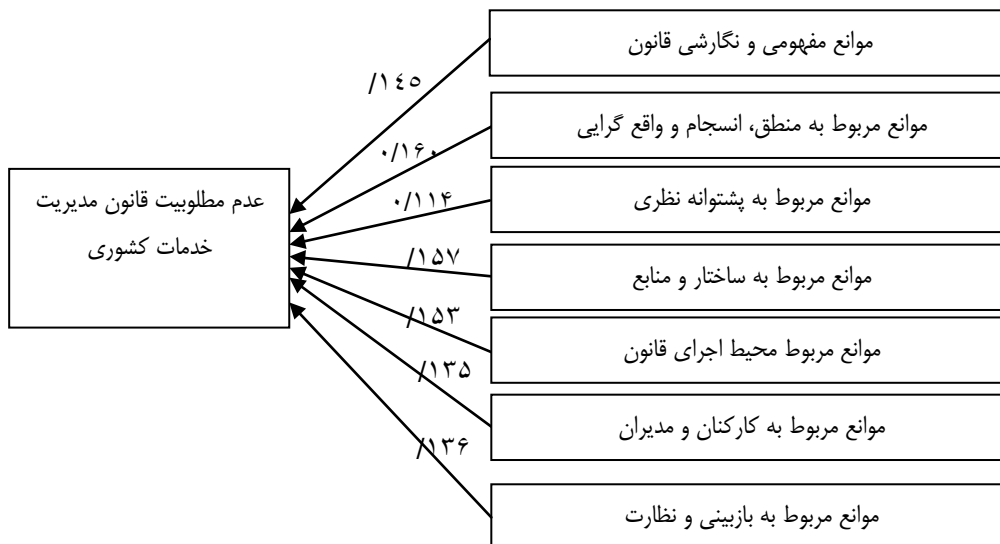
$$W_j = \frac{E_j}{\sum_{j=1}^n E_j} \quad (j = 1, 2, \dots, n)$$

W_j شاخصی است که ضریب اهمیت هر مقوله j ام را در یک پیام با توجه به کل پاسخگوها مشخص می‌کند. در هنگام تشریح الگوریتم شانون، مقوله j ام از دید پاسخ‌دهندگان در

جدول ۷. ضرایب اهمیت هر عامل

بازبینی و نظارت	محیط	کارکنان و مدیران	ساختار و منابع	پشتوانه نظری	منطق، انسجام و واقع‌گرایی	مفهومی و نگارشی
۰/۱۳۶	۰/۱۵۳	۰/۱۳۵	۰/۱۵۷	۰/۱۱۴	۰/۱۶۰	۰/۱۴۵

بر اساس ضرایب اهمیت عوامل شناسایی شده به عنوان آسیب قانون مدیریت خدمات کشوری می‌توان الگوی ذیل را ترسیم کرد. (شکل ۱)



شکل ۱. مدل عوامل شناسایی شده به عنوان آسیب‌های اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری

بر اساس تحلیل محتوای صورت گرفته روی شرح کامل جلسات بحث گروهی، هفت عامل به عنوان موانع و آسیب‌های موجود در قانون مدیریت خدمات کشوری

بحث و نتیجه‌گیری

الف) نتایج تحلیل محتوا

تمامی ابعاد اجتماعی، سیاسی و اقتصادی، فضای اجرای قانون را متأثر ساخته است.

پس از آن، عامل روشن نبودن مفاهیم و ایرادات نگارشی مطرح است. این عامل نشان می‌دهد که قانون‌نویسی 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. این موضوع در قانون مدیریت خدمات کشوری نیز مطرح است؛ چنانکه چهارمین اولویت بین موانع را از دید خبرگان به خود اختصاص داده است.

عدم نظارت و نبود سازوکارهای مدون در فرایند بازبینی قانون و اجرای آنها نیز دارای اهمیت است. هرچند این موضوع در بازنگری قانون مدیریت خدمات کشوری توسط خبرگان در اولویت پنجم است، اما در واقع این عوامل با فاصله‌ای اندک نسبت به هم قرار دارند (ضرایب اهمیت چندان با هم فاصله ندارد). بنابر این، نمی‌توان اولویت این موضوع را چندان کمتر از بقیه عوامل دانست. تعیین سازوکارهای نظارت بر اجرای قانون و نیز تعیین فرایندی برای جلب مشارکت ذی‌نفعان در بازنگری آن، از الزامات اجرای اثربخش قانون است. 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.

وجود یک یا چند نظریه پشتیبان که در قالبی منسجم از فصول و مواد قانون حمایت می‌کنند و نوع نگاه به مواد قانون را روشن می‌سازند نیز در قانون مدیریت خدمات کشوری

شناسایی شد. بر اساس محاسبات صورت گرفته با استفاده از تکنیک آنتروپی شانون، اهمیت عوامل در آسیب‌شناسی قانون به ترتیب اولویت عبارتند از:

۱. منطق، انسجام و واقع‌گرایی
۲. ساختار و منابع
۳. محیط
۴. مفهومی و نگارشی
۵. بازبینی و نظارت
۶. کارکنان و مدیران
۷. پشتوانه نظری

بر اساس نتایج به دست آمده، بیشترین آسیب وارده بر قانون مدیریت خدمات کشوری مربوط به ضعف منطق، انسجام و واقع‌گرایی است. هر چند تمیز بین این عامل با سایر عوامل به دلیل ماهیت مفاهیم در علوم اجتماعی دشوار است، اما به طور کلی این عامل و اهمیت بالای آن نسبت به سایر عوامل، حکایت از آن دارد که قانون مدیریت خدمات کشوری در درون خود و در قبال سایر قوانین با تعارض مواجه است. همچنین این قانون، تناسب معناداری با واقعیت بیرونی ندارد و علاوه بر آن، از یکپارچگی لازم هم برخوردار نیست.

دومین عامل به لحاظ اولویت، موانع مربوط به ساختار و منابع است. منظور از ساختار، تمامی دستورالعمل‌ها، زیرنظام‌های لازم و سازوکارهای مناسب برای اجرای قانون است. بعلاوه توجه به تعیین مشخص دستگاه‌های مشمول قانون و روابط بین آنها که از الزامات اجرای اثربخش قانون به حساب می‌آید، در این مقوله جای می‌گیرد. منابع نیز شامل وجود و برنامه‌ریزی برای تخصیص مناسب منابع انسانی، مالی و زمانی است. به این ترتیب، نتایج نشان می‌دهد که الزامات اجرایی از حیث ساختاری و منابع به طور مناسب لحاظ نشده‌اند.

عامل سوم، محیط قانون است که منظور از آن، شرایط اجتماعی، سیاسی و اقتصادی است. نبود شرایط محیطی مانعی تأثیرگذار در سر راه اجرای اثربخش قانون بوده است. دوران زمامداری دولت نهم و دهم با تنش‌های مختلف در عرصه‌های داخل و خارج کشور همراه بوده و این تنش‌ها در

- محدودیت کوانتومی یا همان ذهنیت مخاطب در تحلیل گزارش‌های گروه متمرکز به دلیل سابقه تحصیلی محقق در رشته مدیریت دولتی و خط‌مشی گذاری عمومی.

پیشنهاد به پژوهشگران: پیشنهاد می‌شود تا پژوهشگران در زمینه هر یک از فصول قانون مدیریت خدمات کشوری، چه به صورت کیفی و چه به صورت کمی در خصوص تدوین یا اجرای قانون به آسیب‌شناسی بپردازند. تحقیقات عمیق‌تر در زمینه تأثیر مجموعه عوامل بر اجرای قانون می‌تواند نتایج مفید علمی و اجرایی داشته باشد. از آنجا که هر یک از موانع شناسایی شده در سایر قوانین کشور نیز قابل مشاهده و بررسی‌اند، می‌توان تحقیقات مشابهی را در خصوص سایر قوانین صورت داد.

روشن نشده است. هر چند برخی، بسیاری از مواد قانون را ملهم از نظریه مدیریت دولتی نوین و حکمرانی خوب می‌دانند، اما اسنادی دال بر اینکه نظریه یا نظریات پشتیبان این قانون کدامند، وجود ندارد. شاید از همین روست که خبرگان به این عامل هم اشاره داشته‌اند.

مقایسه تحقیق با تحقیقات پیشین: جدول ۸، مقایسه هر یک از ابعاد الگو را با نظریه‌ها و تحقیقات پیشین نشان می‌دهد. دایره‌های توپر نشان‌دهنده موارد تشابه می‌باشند.

محدودیت‌های تحقیق: تحقیق حاضر از چند نظر با محدودیت مواجه بود که محقق سعی در یافتن راهکار برآمده است. از جمله:

- عدم حضور همه خبرگان به طور مستمر در بحث، به ویژه به دلیل مشغله کاری؛
- نبود تحقیقات مشابه در زمینه قانون مدیریت خدمات کشوری در کشور؛

جدول ۸. مقایسه نتایج تحقیق با نظریه‌ها و تحقیقات پیشین

نام محقق ^۱	سال مطالعه	مفهومی و نگارشی	بازبینی و نظارت	محیط	کارکنان و مدیران	ساختار و منابع	پشتوانه نظری	منطق، انسجام و واقع‌گرایی
پرسمن و ویلداوسکی	۱۹۷۳	•				•	•	•
وان هورن و وان میتر	۱۹۷۵	•		•	•	•		
مک لوگین	۱۹۷۵			•	•	•		
ویتز	۱۹۷۸			•	•	•		
المور	۱۹۸۰				•	•		
گارسیا زامور	۱۹۸۰				•	•		
جیمز اندرسون	۱۹۸۲				•			•
گان وهاگ وود	۱۹۸۴	•	•	•	•	•	•	•
کالیستا	۱۹۹۵	•		•	•	•		•
ساباتیر و مازمانیان	۱۹۹۶	•	•	•	•		•	
هاولت ورامش	۱۹۹۵	•		•	•	•	•	•
یوجین بارداج	۱۹۷۷		•	•	•			
لملی و راسل	۲۰۰۲	•		•	•	•	•	

^۱ مقایسه بر اساس "جدول ۱. نظرات دانشمندان و محققین در زمینه اجرای خط‌مشی و موانع و عوامل مؤثر بر آن" و نتایج تحقیق حاضر صورت گرفته است.

قانون و ارتباط آن با سایر قوانین از اهمیت خاص برخوردار است. ۴) تحلیل روابط بین مواد قانون در درون قانون و نیز با بیرون قانون همواره باید در مرحله تدوین رعایت شود. ۵) چنانچه طرحی به مجلس داده می‌شود یا لایحه‌ای ارائه می‌گردد، بایستی اسناد پشتیبان قابل اتکا به همراه آن عرضه شود که در آن تکلیف طرح یا لایحه از ابعاد گوناگون از جمله ارتباط مواد قانون با یکدیگر و نیز با سایر قوانین روشن شده باشد، هدف قانون به روشنی بیان شده باشد و تعارضات احتمالی و راه حل آنها ذکر شده باشد. این اسناد پشتیبان باید تحویل هیئت رئیسه شود تا در تصمیم‌گیری‌ها بتوان از آنها استفاده کرد.

از آنجا که دومین عامل به لحاظ اولویت موانع مربوط به ساختار و منابع است، در این خصوص: ۱) در بازنگری این قانون باید تدابیری در سطح مجلس یا دولت برای «سازو کارهای مناسب و دقیق اجرایی در قالب اجرای آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها، و دستورالعمل‌های لازم» اتخاذ شود. این موضوع ناگزیر با روش تدوین قانون؛ یعنی مشارکت جامعه هدف در تهیه قانون و نیز با نظارت بر اجرای قانون مرتبط است. ۲) «تعدد دستگاه‌های مشمول» نیز از جمله مشکلات این قانون محسوب می‌شود. شاید در کل بتوان گفت قرار دادن همه دستگاه‌های اجرایی ذیل یک قانون، ناشی از دیدی غیر اقتضایی است و در عین حال، شمول قانون را چنان وسیع می‌سازد که اجرای آن تنها از عهده یک دستگاه سازمانی و مدیریتی اجرایی قوی بر خواهد آمد. به عبارتی؛ یک بوروکراسی توانمند می‌تواند قانونی وسیع را به طور اثربخش پیاده کند که متأسفانه در کشور شکل داده نشده است. این امر به طور طبیعی منجر به مشکل دیگری از دید خبرگان شده و آن «تبعیض بین دستگاه‌ها در اجرای قانون» است. هر یک از دستگاه‌های اجرایی به اقتضای شرایط خاص درونی و بیرونی خود، سعی در گرفتن برخی از مواد قانون و عدول از برخی دیگر دارند. بعضی دستگاه‌ها نظیر شرکت ملی نفت نیز خود را از قانون مستثنا کرده‌اند. در این راستا و بر اساس نتایج

به نظر می‌رسد حل و رفع هر یک از موانع، خود نیازمند تحقیقات کاربردی است؛ به عنوان مثال:

- بررسی موانع مربوط به پشتوانه نظری در قانون مدیریت خدمات کشوری و راهکارهای رفع آن؛
- بررسی موانع مربوط به مفاهیم و نحوه نگارش در قانون مدیریت خدمات کشوری و راهکارهای رفع آن؛
- بررسی موانع مربوط به بازبینی و نظارت در قانون مدیریت خدمات کشوری و راهکارهای رفع آن؛
- بررسی موانع مربوط به منطق، انسجام و واقع‌گرایی در قانون مدیریت خدمات کشوری و راهکارهای رفع آن؛
- بررسی موانع مربوط به ساختار و منابع در قانون مدیریت خدمات کشوری و راهکارهای رفع آن؛
- بررسی موانع مربوط به کارکنان و مدیران در قانون مدیریت خدمات کشوری و راهکارهای رفع آن.

پیشنهاد‌های کاربردی: از آنجا که موانع مربوط به «منطق، انسجام و واقع‌گرایی» در تحلیل محتوای بحث متمرکز گروهی از ضریب اهمیت بالاتری نسبت به بقیه عوامل برخوردار است، به نظر می‌رسد که باید در بازنگری این قانون و نیز در تدوین هر قانون دیگری: ۱) به فرایند قانون‌نویسی درست توجه داشت. شاید بتوان با ترویج برنامه‌های آموزشی همچون: قانون‌سازی^۱ و تهیه پیش‌نویس قانون^۲ که از موارد مغفول در سطح دولت و مجلس است، به بهبود تدوین قوانین کمک کرد. ۲) جایگزینی هر چه بیشتر لایحه به جای طرح، ضمن آموزش متخصصان قانون‌نویسی که تهیه‌کنندگان این قوانین هستند، در کشور دخیلند. ۳) به این نکته توجه شود که شکل‌گیری قانون از سطوح تخصصی با لحاظ کردن نگرشی سیستمی و جامع‌نگر، همراه با مطالعات عمیق روی منطق

ذیل در این راستا توصیه می‌شود: (۱) تدوین و اجرای سیاست‌های صحیح اقتصادی توسط حکومت و دولت؛ (۲) توسعه سیستم‌های مختلف جهت توسعه قانونگرایی و ضابطه‌داری؛ (۳) مدیریت فرهنگ به ویژه در جهت بهبود فرهنگ مدیران ارشد دستگاه‌ها؛ (۴) فراهم آوردن بستر قانونی لازم به عنوان پیش‌نیاز این قانون.

موانع مربوط به مفهوم و نگارش، دسته بعدی موانع را تشکیل می‌دهند. آموزش نگارش صحیح قانون می‌تواند در این زمینه بهبودهایی را ایجاد کند. همچنین است توجه به روشن بودن واژگان و مفاهیم به صورت تخصصی و تعریف دقیق و مناسب مفاهیمی که نیاز به توضیح و تعریف دارند در فصل کلیات قانون. بعلاوه، نگارش روان و به کارگیری آیین نگارش و درست‌نویسی نیز از جمله مواردی است که هم در آموزش‌های دولتی و در مجلس و هم در فرایند تدوین و تصویب قانون باید مد نظر قرار گیرد و باید دقت داشت که بی‌توجهی به بار معنایی و حقوقی واژگان، گاه عواقب جبران‌ناپذیری را به بار می‌آورد.

در خصوص موانع مربوط به بازبینی و نظارت نیز باید فرصت «بازبینی بنیادین» قانون وجود داشته باشد؛ زیرا یادگیری دوحلقه‌ای گاه مزایایی را برای سیستم به همراه دارد که هرگز از یادگیری تک‌حلقوی حاصل نمی‌شود. همچنین تدوین و پیاده‌سازی نظام نظارتی مشخص برای اجرای قانون، تعیین شاخصهای ارزیابی در مرحله اجرای قانون و تعیین مراجع نظارتی برای فصول یا مواد قانون همراه با تعهد مجلس، قوه قضاییه و مدیران ارشد قوه مجریه به پیگیری اجرای قانون، از جمله راهکارهای بهبود در این زمینه است.

در مورد موانع مربوط به کارکنان و مدیران نیز موارد ذیل را می‌توان پیشنهاد داد: (۱) ایجاد انگیزه و تعهد در مجریان به اجرای دقیق قانون از طریق جلب مشارکت آنها در مراحل مختلف قانونگذاری؛ (۲) در نظر گرفتن منافع مجریان در تدوین و اجرای قانون؛ (۳)

تحقیق حاضر و نیز در جهت تقویت بوروکراسی برای اجرای مؤثر قوانین، توصیه می‌شود که موارد ذیل رعایت شوند:

(الف) شکل‌دهی به نظام شایسته‌سالاری؛
(ب) پیش‌بینی و تدارک ابزارهای اجرایی لازم؛
(ج) زمانبندی مناسب در خصوص اجرای موادی که نیازمند زمانبندی‌اند؛

(د) ایجاد زمینه و سازوکار تعامل بین سازمان تدوین‌کننده با بقیه سازمان‌ها؛

(ه) کمک و پیگیری در تدوین راهبردهای اجرای سیاست‌ها در سازمان‌ها از سوی سازمان متولی که خود مستلزم وجود یک «متولی مشخص» و توانمند برای اعمال «مدیریت یکپارچه» در سیستم است؛

(و) تعیین حدود آزادی عمل دستگاه‌ها و ایجاد تعادل بین آزادی و محدودیتهای اعمالی بر دستگاه‌ها؛
(ح) تعریف روابط مشخص بین دستگاه‌ها در اجرای قانون؛

(ط) پیش‌بینی و تأمین منابع انسانی لازم؛
(ی) توجه به تهیه و پایبندی به برنامه اجرایی مشخص؛

(ک) استفاده از فناوری‌های نوین؛
(ل) تدوین نظام آمار و اطلاعات مناسب؛
(م) تعیین دقیق سازمان‌های مشمول؛
(ن) و ایجاد ثبات مدیریتی.

سومین دسته از موانع، مربوط به محیط قانون است. این دسته خود شامل ابعادی به مراتب گسترده‌تر از سایر عوامل می‌شود؛ زیرا مبین ارتباط زیرسیستم مورد نظر قانون با سایر سیستم‌های محیطی است. تغییر و اصلاح در این سیستم‌ها نیازمند مطالعات پیچیده و تدابیر متناسب با آن است. به عنوان مثال، «تسلط نگاه دولتی در اداره جامعه» از جمله این موانع است. بی‌شک تغییر دیدگاه از دولت‌محوری به سمت توسعه بخش خصوصی و جامعه مدنی به معنای تحولی همه‌جانبه در نظام اجتماعی است. بهبود در زمینه موارد

- Bardach, E. (1977), "The Implementation Game", Cambridge, MA: The MIT Press.
- Baum, L. (1976), "Implementation of Judicial Decisions: An Organizational Analysis", 4 American Politics Quarterly 86.
- Bullock, C. S. III (1980), "The Office of Civil Rights and Implementation of Desegregation Programs in the Public Schools", 8 Policy Studies Journal 597.
- Elmore, R. F. (1987), "Instruments and Strategy in Public Policy", 7 Policy Studies Review 174.
- Goggin, M. L. (1990a), "Implementation Theory and Practice", New York: HarperCollins.
- Halcomb EJ, Gholizadeh L, DiGiacomo M, Phillips J, Davidson PM.(2007)"Literature review: consideration in undertaking focus group research with culturally and linguistically diverse group", J Clin Nurs; 2007. 16(6): 1000-1011.
- Hallsworth Michael, Simon Parker and Jill Rutter (2011), "Policy Making In The Real World", uk: Institute for Government.
- Hjerm, B., and Porter, D. O. (1981), "Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis", 2 Organization Studies 211.
- House, R. J., and Mitchell, T. R. (1974), "Path-Goal Theory of Leadership", 3 Journal of Contemporary Business 81.
- Johnson, C. A., and Canon, B. C. (1984), "Judicial Policies: Implementation and Impac", Washington, DC: Congressional Quarterly Press.
- Lemley, E. C., and Russell, G. D. , (2002), "Implementing estorative Justice by "Groping Along": A Case Study in Program Evolutionary Implementation", The Justice System Journal, Volume 23, Number 2, pp. 159-190.
- Matland, R. E. (1995), "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation", Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, Vol. 5, No. 2. Apr., pp.145-174.

ایجاد نظم ذهنی در مجریان از طریق آموزش و اطلاع‌رسانی؛ ۴) توسعه جامعه مدنی جهت ایجاد فضای قانون‌مداری؛ ۵) آموزش و آگاهی در مورد مبانی و روح قانون به مجریان.

از آنجا که در خصوص مدیریت بخش عمومی هنوز نظریه‌پردازی درخور و منسجمی در کشور صورت نگرفته است، در اغلب قوانین مرتبط با این حوزه، که بسیار زیاد هم هستند، این ضعف خودنمایی می‌کند. این مهم در قانون مدیریت خدمات کشوری نیز قابل رؤیت است. نبود یا روشن نبودن پشتوانه نظری مناسب و تداخل مبادی مختلف نظری، نبود پشتوانه علمی برای برخی عبارات، مفروضات نظری نادرست را تنها با شکل دادن به یک الگوی نظری منسجم برای اداره بخش عمومی از طریق همکاری دانشگاه‌ها با دستگاه‌های اجرایی کشور می‌توان برطرف ساخت. بی‌شک بهره‌گیری از استعدادهای خارج از کشور نیز می‌تواند در بهبود نتایج مؤثر باشد.

• منابع

- آذر، عادل و مومنی، منصور (۱۳۷۷)؛ "امار و کاربرد آن در مدیریت"، تهران: انتشارات سمت.
- اعرابی، سید محمد و رزقی رستمی، علیرضا (۱۳۸۴)؛ "آسیب شناسی اجرایی خط‌مشی‌های صنعتی کشور"، سومین کنفرانس بین‌المللی مدیریت.
- دانش‌فر، کرم‌اله (۱۳۹۲)؛ "مبانی خط‌مشی‌گذاری عمومی"، تهران: نشر نیاز دانش.
- محمدپور، احمد (۱۳۹۰)؛ "روش تحقیق کیفی؛ ضد روش ۲"، تهران: انتشارات جامعه‌شناسان.
- معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور (۱۳۹۰)؛ "مجموعه کامل قانون مدیریت خدمات کشوری با الحاقات"، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.

- Mclavghlin M. (1976), "*Implementation as Mutual Adaptation, in Walter Williams, Richard Elmore, eds. social program Implementation*". New York, Academic press.
- Meter, Donalld Van and Carl Van Horn, (1975), "*the Policy Implementation process: A conceptual framework*", Administration and society, 6, p, 463, sage publication, Inc.
- Montjoy, R. S., and O'Toole, L. J. JR. (1979), "*Toward a Theory of Policy Implementation: An Organizational Perspective*", 39 Public Administration Review 465.
- O'Toole, Laurence J. (1995), "*Rational Choise and Policy Implementation; Implications for Interorganizational Network Management*", American Review of Public Administratin, 25 (1). pp. 43-57.
- O'Toole, L. J. JR. (1986), "*Policy Recommendations for Multi-Actor Implementation: An Assessment of the Field*", 6 Journal of Public Policy 181.
- O'Toole, L. J. JR., and Meier, K. J. (1999), "*Modeling the Impact of Public Management: Implications of Structural Context*", 9 Journal of Public Administration Research and Theory 505.
- O'Toole, L. J., JR. (2000), "*Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects*", 10 Journal of Public Administration Research and Theory 233.
- Pressman, J. L. and Wildavsky, A. B. (1984), "*Implementation*", 3rd ed. Berkeley: University of California Press.
- Rainey, H. G., and Steinbauer, P. (1999), "*Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of ffective Government Organizations*", 9 Journal of Public Administration Research and Theory 1.
- Rogers-Dillon, R. H., and Skentny, J. D. (1999). "*Administering Success: The Legitimacy Imperative and Implementation of Welfare Reform*", 46 Social Problems 13.
- Rainey, H. G. (1993). "*Work Motivation*", in R. T. Golembiewski (ed.), Handbook of Organizational Behavior. New York: Marcel Dekker.
- Rosenbaum, N. (1980). "*Statutory Structure and Policy Implementation: The Case of Wetlands Regulation*", 8 Policy Studies Journal 575.
- Sabatier, P., and Mazmanian, D. (1979), "*The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives*", 5 Policy Analysis 483.
- Sabatier, P., and Mazmanian, D. (1980a), "*Conceptual Framework*", 8 Policy Studies Journal 538.
- Sabatier, P., and Mazmanian, D. (1980b), "*Symposium on Successful Policy Implementation*", 8 Policy Studies Journal 531.
- Sabatier, P., and Mazmanian, D. (1983), "*Implementation and Public Policy*", Glenview, IL: Scott, Foresman, and Company
- Subroto A., (2011), "*Understanding Complexities in Public Policy Making Process through Policy Cycle Model: A System Dynamics Approach*", II Conference of WCSA-World Complexity Science Academy, September 26 Th – 27 Th, Palermo, Italy.
- Waterman, R. W., and Meier K. J. (1998), "*Principal-Agent Models: An Expansion?*", 8 Journal of Public Administration and Research Theory 173.