

## ارایه مدلی برای «اجرای خطمشی‌های صنعتی»

### مطالعه موردی در استان قم

رحمت‌الله قلی‌پور<sup>۱\*</sup>، حسن دانایی‌فرد<sup>۲</sup>، حسن زارعی‌متین<sup>۳</sup>، غلامرضا جندقی<sup>۴</sup>،

محمد رضا فلاح<sup>۵</sup>

۱. دانشیار دانشکده مدیریت، پردیس قم، دانشگاه تهران

۲. دانشیار دانشکده مدیریت، دانشگاه تربیت مدرس

۳ و ۴. استاد دانشکده مدیریت، پردیس قم، دانشگاه تهران

۵. استادیار دانشگاه حضرت معصومه (س)

(تاریخ دریافت: ۹۰/۴/۲۰؛ تاریخ تصویب: ۹۰/۸/۱۴)

### چکیده

مرحله اجرا یکی از مهم‌ترین و پرچالش‌ترین مراحل فرایند خطمشی‌گذاری می‌باشد. و در این خصوص اجرای ناموفق خطمشی‌های تدوین شده به خصوص در حوزه خطمشی‌های صنعتی از جمله مشکلاتی است که تقریباً تمامی کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته با آن مواجه‌اند و در این خصوص هزینه‌های غیرقابل جبرانی را پرداخت می‌نمایند. این مقاله در تلاش است ضمن بررسی مشکلات اجرای خط مشی، به ارایه مدل اجرای خط مشی‌های صنعتی در استان قم بپردازد. مدل ارایه شده در این مقاله دارای پنج مرحله بوده و بنا دارد تا از این طریق علاوه بر کم کردن مشکلات اجرای خطمشی‌های صنعتی در استان قم، فرایند آن را نیز در استان بهبود بخشد. این مراحل به ترتیب عبارتند از: "فرهنگ‌سازی اجرا"، "ظرفیت‌سازی اجرا"، "کارآفرینی اجرا"، "هم‌افزایی در اجرا" و در نهایت "اجرای موفق خطمشی‌های صنعتی". در این پژوهش طراحی مدل با رویکرد کیفی و با استفاده از تحلیل داده‌بنیاد (GT) و از طریق مصاحبه‌های اکتشافی انجام شده است و از طریق مصاحبه‌های روایی‌سنجی مدل مذکور تست شده است.

### واژگان کلیدی

رویکردهای اجرای خطمشی، فرهنگ‌سازی اجرا، ظرفیت‌سازی اجرا، هم‌افزایی در اجرا.

## مقدمه

با نگاهی به سیر تاریخی تحولات اجرای خط‌مشی به وضوح می‌توان دو دیدگاه متفاوت که کاملاً در تضاد با یکدیگر می‌باشند را در خصوص اجرا مشاهده نمود. اولین دیدگاه که نگرشی سنتی به مسأله اجرای خط‌مشی دارد، توسط نظریه‌پردازانی همچون ویلسون، ماکس وبر، فرانک گودنو و لوترگیولیک ارایه شده است و مفروضات اصلی آن جدایی مرحله تنظیم و تدوین خط‌مشی و اجرای آن و به عبارت دیگر جدایی سیاست و اداره می‌باشد. این نگرش که در کار ویلسون به وضوح قابل مشاهده است، معتقد است که برای جبران مسایل و مشکلات سازمان [سیستم تاراج]، بهترین کار جدا نمودن سیاستمداران و بوروکرات‌ها از یکدیگر می‌باشد، به طوری که سیاستمداران در مرحله تدوین به تنظیم و ارایه خط‌مشی پرداخته و بوروکرات‌ها تنها به اجرای خط‌مشی‌هایی که توسط مقامات بالا ارایه و تدوین شده بپردازند. با این حال و پس از نتایج بسیار ضعیفی که از اجرای خط‌مشی‌های تدوین شده به شیوه سنتی به دست آمد، بسیاری از نظریه‌پردازان و فعالان حوزه خط‌مشی‌گذاری و اجرا، نگرش جدیدی را در اجرای خط‌مشی مورد توجه قرار دادند. در این نگرش نه تنها مرحله تدوین و اجرا از یکدیگر جدا نبوده، بلکه پیوستگی و وابستگی متقابلی نیز بین کلیه گام‌های فرایند خط‌مشی‌گذاری و اجرا متصور بودند. از جمله نظریه‌پردازانی که با نگرش جدید به حوزی اجرای خط‌مشی وارد شدند می‌توان به پال اپلبای، دیوید لیتال، لئونارد وایت، مک لوگلین، پرسمن و ویلداویسکی، ساباتیو و مازمانیان، المور و غیره اشاره نمود.

در این بین هم از نگاه کلاسیک‌ها و هم نئوکلاسیک‌ها نقش منابع انسانی بسیار چشم‌گیر و حیاتی می‌باشد و با توجه به اهمیت نیروی انسانی و مدیریت آن در روند شکل‌گیری و اجرای خط‌مشی‌ها، تبیین جایگاه آن در فرایند اجرای خط‌مشی‌های صنعتی بسیار حیاتی و ضروری است. در ادامه برای درک بهتر موضوع اجرای خط‌مشی‌ها و تبیین نقش منابع انسانی در فرایند اجرا، اجرای خط‌مشی تعریف شده سپس تئوری‌ها، رویکردها و چارچوب‌هایی که توسط نظریه‌پردازان حوزه اجرای خط‌مشی مطرح گردیده بیان

می‌شود. در انتها مدل تحلیلی پژوهش مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته و ابعاد و مراحل آن با رویکرد شناسایی جایگاه مدیریت منابع انسانی تشریح می‌گردد.

## بیان مسأله

مرحله اجرا یکی از مهم‌ترین و پرچالش‌ترین مراحل فرایند خط‌مشی‌گذاری می‌باشد. زیرا این مرحله نقطه آغازین تحقق هدف‌ها است و پس از آن در مرحله ارزیابی میزان دستیابی به هدف‌ها مورد ارزیابی قرار می‌گیرد و در نتیجه این ارزیابی‌ها است که نشان می‌دهد تا چه قدر اجرای خط‌مشی‌های تدوین شده موفق‌آمیز و یا با شکست همراه بوده است.

اجرای ناموفق خط‌مشی‌های تدوین شده به خصوص در حوزه خط‌مشی‌های صنعتی از جمله مشکلاتی است که تقریباً تمامی کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته با آن مواجه‌اند و در این خصوص هزینه‌های غیرقابل جبرانی را پرداخت نموده‌اند.

مسأله اجرای خط‌مشی در کشور ما نیز چندی است که مورد توجه جدی مسؤولان قرار گرفته که مهم‌ترین دلیل آن ناکارآمدی و عدم دستیابی به اهداف از پیش تعیین شده در اجرای خط‌مشی‌ها می‌باشد. با توجه به مطالعات اکتشافی انجام شده توسط پژوهشگر در زمینه اجرای خط‌مشی‌های صنعتی در ادبیات نظری، و مصاحبه‌های اکتشافی انجام شده با مدیران و کارشناسان حوزه صنعت در استان قم، این موضوع که در استان قم مسأله اجرای خط‌مشی‌های صنعتی در شرایط نامناسب و حادی قرار دارد کاملاً روشن و آشکار گردیده است که از آن جمله می‌توان به ناکارآمدی و ورشکستگی بسیاری از صنایع کوچک و زودبازده در استان به دلیل اجرای ناموفق و غیر اصولی خط‌مشی‌های صنعتی، اشاره نمود.

در گذشته تلاش‌های زیادی توسط نظریه‌پردازان مختلف برای ارایه مدل و الگوی برای اجرای موفق خط‌مشی انجام گرفته است، ولی نتایج به دست آمده از خط‌مشی‌های اجرا شده نشان‌دهنده آن است که مدل‌ها و الگوهای ارایه شده چندان نتایج مطلوبی نداشته است (قلی‌پور، ۱۳۸۷، ص ۲۲۴). زیرا فرایند اجرای خط‌مشی در محیطی اجرا می‌شود که بازیگران مختلفی در آن نقش دارند و در عین حال، این بازیگران با یکدیگر تعامل داشته و

این تعاملات با توجه به تفاوت‌های سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و غیره روی فرایند اجرای خط‌مشی تأثیرات قابل توجهی می‌گذارند. به دلیل همین تفاوت‌های سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، به کارگیری مدل‌های رایج شده توسط نظریه‌پردازان مختلف در تمامی شرایط کار چندان مناسب نمی‌باشد. لذا برای اجرای موفق خط‌مشی‌های تدوین شده نیاز است که الگوهایی متناسب با شرایط خاص آن خط‌مشی و حوزه اجرایی آن رایج گردد.

در مسیر اجرای موفق خط‌مشی‌های صنعتی، عوامل بازدارنده و تنگناهای زیادی وجود دارند که شناسایی عمده‌ترین عوامل بازدارنده و تنگناها به منظور کارآمد کردن اجرای خط‌مشی‌های صنعتی از دیگر اهداف این تحقیق می‌باشد. در نهایت در این پژوهش سعی بر آن است تا از طریق ادبیات تحقیق و مصاحبه‌های اکتشافی و روایی‌سنجی و با رویکرد کیفی و تحلیل داده‌بنیاد (GT)، مدلی جهت اجرای موفق خط‌مشی‌های صنعتی رایج گردد.

### مبانی نظری پژوهش

همانطور که گفته شد، دو دیدگاه متفاوت در اجرای خط‌مشی‌ها وجود دارد. اولین دیدگاه که نگرشی سنتی به مسأله اجرای خط‌مشی دارد توسط نظریه‌پردازانی همچون ویلسون، ماکس وبر، فرانک گودنو و لوترگیولیک رایج شده است و مفروضات اصلی آن جدایی مرحله تنظیم و تدوین خط‌مشی و اجرای آن و به عبارت دیگر جدایی سیاست و اداره می‌باشد. با این حال و پس از نتایج بسیار ضعیفی که از اجرای خط‌مشی‌های تدوین شده به شیوه سنتی به دست آمد، بسیاری از نظریه‌پردازان و فعالان حوزه خط‌مشی‌گذاری و اجرا، نگرش جدیدی را در اجرای خط‌مشی مورد توجه قرار دادند. در این نگرش نه تنها مرحله تدوین و اجرا از یکدیگر جدا نبوده، بلکه پیوستگی و وابستگی متقابل نیز بین کلیه گام‌های فرایند خط‌مشی‌گذاری و اجرا متصور بودند. از جمله نظریه‌پردازانی که با نگرش جدید به حوزی «اجرای خط‌مشی» وارد شدند می‌توان به پال اپلبای، دیوید لیتال، لئونارد وایت، مک لوگلین، پرسمن و ویلداویسکی، ساباتیو و مازمانیان، المور و غیره اشاره نمود. رویکردها، چارچوب‌ها و تئوری‌هایی که در ادامه به آنها خواهیم پرداخت حاصل نگرش جدید به اجرای خط‌مشی می‌باشد.

تعریف اجرای خط‌مشی<sup>۱</sup>

ساباتیر و مازمانیان<sup>۲</sup> اجرا را انجام تصمیمات خط‌مشی که عموماً به صورت بیانیه رسمی می‌باشد، تعریف نموده‌اند. در چنین حالتی اجرا می‌تواند شکلی از اجرای دستورات مقامات اجرایی و یا تصمیمات دادگاه باشد (ساباتیه و مازمانیان، ۱۹۸۳، ص ۲۰). از نظر اوتول اجرا چیزی است که بین استقرار اهداف روشن در دولت برای انجام دادن و انجام ندادن چیزها و اثر نهایی آن در دنیایی واقعی تعریف می‌گردد (اوتول<sup>۳</sup>، ۲۰۰۰، ص ۲۶۶). بروکز معتقد است که اجرای خط‌مشی شامل فعالیت‌هایی همچون به کارگیری قوانین، تفسیر آنها و اجرای قوانین و تصورات و ارایه خدمات به مردم می‌باشد. از نظر بروکز اجرای خط‌مشی موضوع بسیار پیچیده‌ای می‌باشد که نیازمند تکنیک‌ها و آیین‌نامه‌های مناسب می‌باشد (بروکز<sup>۴</sup>، ۱۹۹۴، ص ۶۹). بنابراین اجرا بر پیوند بین خط‌مشی و عمل دلالت دارد (بارت و فوج<sup>۵</sup>، ۱۹۸۱، ص ۳۶۷).

اجرا فرایند تعاملی و تکاملی بین مجموعه‌ای از اهداف و اقدامات انجام گرفته برای کسب آنها می‌باشد (پرسمن و ویلداویسکی<sup>۶</sup>، ۱۹۷۳، ص ۲۷۵) که یک سری از اقدامات در نظر گرفته شده برای رسیدن به اهداف مشخص را شامل می‌شود (ون‌متر و ون‌هورن<sup>۷</sup>، ۱۹۷۵، ص ۱۵۴). از آنجا که بازیگران مختلفی در فرآیندهای پیچیده اجرا درگیر هستند، لذا اهداف خط‌مشی نباید شامل مجموعه‌ای کاملاً دقیق باشد و به این ترتیب، مجریان اختیارات بیشتری برای پیاده‌سازی موثر خط‌مشی دارند (ریپلای و فرانکلین<sup>۸</sup>، ۱۹۸۶، ص ۲۵۳).

در نهایت اجرای خط‌مشی در مفهوم کلی به معنای اجرای قانون است که در آن

- 
1. Policy Implementation
  2. Sabatier and Mazmanian
  3. Otoole
  4. Brooks
  5. Barrett and Fudge
  6. Pressman and Wildavsky
  7. Van Meter and Van Horn
  8. Ripley and Frankin

بازیگران، سازمان‌ها، رویه‌های و تکنیک‌های متفاوت در هم می‌آمیزد تا با تلاش، اهداف یک برنامه یا خط‌مشی پیشنهادی را به نتیجه مطلوب و مثبت برسانند (طبری، ۱۳۸۱، ص ۱۲۶).

### رویکردهای اجرای خط‌مشی

رویکردهای متنوعی در خصوص اجرا وجود دارد که هر یک از آنها با بینشی خاص به مسأله اجرا می‌پردازند در یک طبقه‌بندی رویکردهای اجرای خط‌مشی را در سه دسته به صورت رویکرد بالابه‌پایین، رویکرد پایین به بالا و رویکردهای ترکیبی تقسیم می‌نمایند.

#### الف) رویکردهای بالا به پایین<sup>۱</sup>

در رویکرد بالابه‌پایین، نخبگان در رأس امور قرار می‌گیرند و به وضع قانون می‌پردازند و نظریات آحاد مردم در تصمیم‌گیری‌ها دخالت داده نمی‌شود؛ این دیدگاه در واقع همان نظریه نخبگان و توده مردم است، در اینجا خط‌مشی‌گذاری تابع دستورهای مقامات مافوق و سلسله مراتب سازمانی است و رهبران سطح بالای سازمان، خود به اتخاذ تصمیم می‌پردازند.

نخستین تلاش در خصوص ارایه مدلی بر مبنای رویکرد بالابه‌پایین، توسط ون متر و کار ون هورن در سال ۱۹۷۵ انجام گرفت. مدل آنها دارای شش متغیر بوده که عبارتند از: استانداردها و اهداف، منابع خط‌مشی، ارتباطات بین سازمانی و فعالیت‌های اجرایی، خصوصیات قسمت‌های اجرایی، شرایط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی و گرایش‌های مجریان. این متغیرها بین اجرا و خط‌مشی ارتباط و پیوند برقرار می‌نمایند (ون متر و ون هورن، ۱۹۷۵، ص ۴۶۲-۴۷۶).

یکی دیگر از چارچوب‌های بالابه‌پایین در سال ۱۹۸۰ توسط ساباتیو و مازمانیان توسعه یافته است. بر اساس مدل آنها، حیاتی‌ترین نقش در اجرای خط‌مشی، شناسایی متغیرهایی است که در دستیابی به اهداف خط‌مشی‌ها در طول فرایند اجرای آنها تأثیرگذار است. این متغیرها در سه محور اصلی دسته‌بندی می‌شوند که عبارتند از: متغیرهای ماهیتی، متغیرهای

#### 1. Top-Down Approach

ساختاری و متغیرهای زمینه‌ای مدل بالابه‌پایین دیگری توسط ادواردز در سال ۱۹۸۰ ابداع شده است. وی در این مدل چهار علت را که به نظرش بر اجرای خط‌مشی تأثیرگذار بود را مشخص نموده است که عبارتند از (ادواردز، ۱۹۸۰، ص ۱۴۸: ۱) ارتباطات، (۲) منابع، (۳) گرایش‌های مجریان، (۴) ساختار بوروکراسی.

مدل‌های متنوعی در خصوص رویکرد بالابه‌پایین ارایه شده است، اما همگی این مدل‌ها در توجه کافی به متغیرهای مهم‌تر و اساسی‌تر نقص‌هایی داشته‌اند (پرسمن و ویلداویسکی، ۱۹۸۴؛ هارگرو، ۱۹۸۰؛ اینگرام، ۱۹۸۷؛ وگنر، ۱۹۸۷).

به رویکرد بالابه‌پایین انتقادات گسترده‌ای وارد شده است، یکی از مهم‌ترین این انتقادات از سوی پژوهشگران رویکرد پایین‌به‌بالا ارایه شده است. این پژوهشگران معتقدند که رویکرد بالابه‌پایین با توجه به اینکه نقش رفتار بروکراسی‌های سطح خیابان (عملیاتی)<sup>۲</sup> را در نظر نگرفته‌اند، حتماً با شکست مواجه خواهد شد (لیپسکی<sup>۳</sup>، ۱۹۷۸، ص ۱۴۷). در حقیقت این نوع نگاه به حذف ابتکارات استراتژیکی ناشی از بخش خصوصی، بوروکراسی‌های سطح خیابان (عملیاتی) و مقامات اجرایی محلی و دیگر زیرسیستم‌های خط‌مشی می‌باشد (ساباتی، ۱۹۸۰، ص ۳۰). پارسونز (۱۹۹۵) پیشنهاد می‌کند که کارکنان "خط‌مقدم"<sup>۴</sup> به دلیل اینکه بصیرت و دانش لازم در خصوص اجرای دستورالعمل‌های خط‌مشی را تا حدودی دارا هستند باید نقش کلیدی در فرآیند اجرا به آنها واگذار نمود و این در حالی است که رویکرد بالابه‌پایین تنها به مسأله هدف‌گذاری می‌پردازد و توجهی به رفتارها و اثرات متقابل افراد بر یکدیگر ندارد.

از جمله انتقادات دیگری که به رویکرد بالابه‌پایین صورت گرفته این است که در این مدل‌ها فرض شده که تنظیم‌کنندگان تصمیم‌سازی بازیگران اصلی بوده و دیگران اساساً چیزهای دست و پاگیر و مانع هستند.

- 
1. Hargrove
  2. Street Level
  3. Lipsky
  4. Front Line

### ب) رویکردهای پایین به بالا<sup>۱</sup>

جانسون و کانر (۱۹۷۹) اذعان می‌نمایند که مجریانی که در صف مقدم قرار دارند لزوماً از رهنمودها و دستورات از بالا به پایین و متمرکز مدیران استقبال نخواهند کرد؛ چرا که آنها مستقیماً با نیازهای ارباب رجوع و مشتریان سروکار دارند و نسبت به کسانی که دستورات را از سطوح بالای سازمان جاری می‌سازند به مسایل و چالش‌های واقعی آگاه‌تر و نسبت به مشکلاتی که در اجرا رخ می‌دهند، آشنا ترند. بنابراین آنها باید نقش گسترده‌تری در تنظیم قوانین و خط‌مشی‌گذاری‌ها داشته باشند. البته این بدان معنا نیست که در همه حال، بروکراسی‌های سطوح خیابان (عملیاتی) باید خود خط‌مشی‌گذاری کنند و نسخه‌های اجرایی را خود طراحی و اعمال نمایند (پالامبو و کالیستا، ۱۹۸۷، صص ۱۹-۳۸).

در رویکرد پایین به بالا فرض آن است که خط‌مشی به جای این که به وسیله خط‌مشی‌گذاران کنترل شود، از طریق مذاکره و چانه‌زدن آشکار و ضمنی بین اعضای سازمان و مشتریان آن تبیین می‌شود. بنابراین برنامه‌ها، باید با آرزوها و خواسته‌ها و یا حداقل با الگوهای رفتاری مقامات پایین تر سازگار باشد (لیندر و پیترز، ۱۹۸۷، صص ۱۲۸).

در خصوص رویکردهای پایین به بالا مدل‌های متنوعی وجود دارد، یکی از این مدل‌ها که اغلب نقشه پس‌رو<sup>۲</sup> نام دارد توسط المور (۱۹۷۸) ایجاد شده است. در این مدل‌ها خط‌مشی به جای این که به وسیله خط‌مشی‌گذاران کنترل شود، از طریق مذاکره و چانه‌زنی (آشکار و ضمنی) بین اعضای سازمان و مشتریان آن تبیین می‌شود. بنابراین برنامه‌ها، باید با آرزوها و خواسته‌ها و یا حداقل با الگوهای رفتاری مقامات پایین تر سازگار باشد (لیندر و پیترز، ۱۹۸۷، صص ۱۳۰). این رویکرد نیز انتقادات زیادی را دریافت نموده است، زیرا فرض می‌کند که اجرای خط‌مشی در یک محیط خط‌مشی‌گذاری غیرمتمرکز رخ می‌دهد (لیندر و پیترز، ۱۹۸۷؛ ساباتیرو، ۱۹۸۰).

- 
1. Bottom – Up Approach
  2. Palumbo and Calista
  3. Linder and Peters
  4. Backward mapping



در حالی که رویکرد پایین‌به‌بالا ممکن است با مشکل کم‌تری مواجه باشد، ولی دیدگاهی ایده‌آلیستی است. چون مشکل جامعه را عوام و مردم عادی و افراد غیرمتخصص نمی‌توانند تشخیص دهند. این نظریه هم به طور صددرصد قابل پیاده شدن نیست. این رویکرد پایین‌به‌بالا همان تفکر فرآیند سیاسی و اقتصادی خط‌مشی عمومی را دنبال می‌کند (هاولت، ۱۹۹۵، ص ۱۵۶). رویکرد پایین‌به‌بالا اجرای خط‌مشی، به دلیل ایده‌آل بودن در عمل با مشکلات عدیده‌ای می‌تواند، مواجه شود. شاید عدم موفقیت دانشمندان در ترکیب این دو رویکرد و دستیابی به یک الگوی جامع، آنها را به سوی الگوهای دیگری در اجرای خط‌مشی سوق دهد (هاولت و رامش، ۱۳۸۵، صص ۲۵۱-۲۵۲).

### ج) رویکرد ترکیبی

این رویکرد دارای دیدگاه‌های هیبریدی یا مراوده‌ای می‌باشد که بر فرآیندهای پیچیده مذاکره و چانه‌زنی بین بازیگران خط‌مشی در تمام سطوح خط‌مشی و فرایند برنامه‌ریزی تأکید می‌کند (بارنت و فادج، ۱۹۸۱؛ بارنت و هیل، ۱۹۸۴؛ گوگین، ۱۹۹۰؛ بارنت، ۲۰۰۴). رویکرد ترکیبی گاهی به عنوان نسل سوم مطالعات اجرا نیز شناخته می‌گردد (گوگین<sup>۱</sup> و همکاران، ۱۹۹۰). در رویکرد ترکیبی از ترکیب رویکردهای "بالا‌به‌پایین" و "پایین‌به‌بالا" استفاده می‌گردد به طوری که نقاط قوت هر دو را داشته و از نقاط ضعف همدیگر به عنوان فرصت استفاده می‌نماید.

بارت و فوج (۱۹۸۱) استدلال می‌کنند که دوگانگی کاذبی بین رویکردهای بالا‌به‌پایین و پایین‌به‌بالا وجود دارد، لذا می‌توان این طور تصور نمود که هر دو رویکرد به طور همزمان و با هم در عمل کار می‌نمایند. اجرا هنگامی که به دنبال محدود کردن قدرت قانونی باشد از بالا‌به‌پایین و هنگامی که به دنبال کاهش سطح بازیگران خط‌مشی در مورد تصمیماتی که آنها اتخاذ می‌نمایند و به طور موثر تصمیم‌گیری را در انحصار دارند از پایین‌به‌بالا می‌شود (بارنت و فوج، ۱۹۸۱، ص ۲۵).

اولین تلاش در ایالات متحده برای ترکیب مدل‌های اجرای خط‌مشی توسط ریچارد

1. Goggin

المور در سال ۱۹۸۵ انجام گرفت. وی کار قبلی خود را که نقشه پس‌رو نام داشت را با کار جدیدش که نقشه پیش‌رو<sup>۱</sup> نام دارد ترکیب نمود. در این ترکیب، او بیان نمود که خط‌مشی‌گذاران می‌بایست هم به نهادهای سیاسی و هم به دیگر منابعی که در دسترس قرار دارد و نیز ساختار محرک گروه‌های هدف غایی را در نظر بگیرند. با این حال، وی یک مدل گرافیکی را برای فرایند اجرای خط‌مشی فراهم نمی‌آورد.

دومین تلاش برای ترکیب مدل‌های اجرای خط‌مشی توسط ساباتیو و جنکینز در سال ۱۹۹۳ انجام شد که منجر به تدوین یک چارچوب به نام چارچوب ائتلاف طرفدارانه برای مطالعه زیرسیستم‌های خط‌مشی شد.

سومین تلاش برای ترکیب عناصر رویکردهای پایین‌به‌بالا و بالا‌به‌پایین توسط گوگین در سال ۱۹۸۷ انجام گرفت. در مدل "اجرای خط‌مشی بین دولتی"<sup>۲</sup> بیان می‌شود که اجرا در حقیقت تابعی از انگیزنده‌ها، وسایل و محدودیت‌هایی است که برای دولت از جای دیگر در سیستم فدرال فراهم شده است. با این وجود، انتخاب‌های دولتی ناشی از بازیگران عقلایی متعهد نمی‌باشند، اما ممکن است نتیجه دادوستدهایی بین احزاب داخلی و خارجی که در بین خط‌مشی‌های دولتی دیگر درگیر هستند باشند. بنابراین این رویکرد فرض می‌کند که اجرای دولتی برنامه‌های فدرال سرانجام بر روی متغیرهای پایین‌به‌بالا و بالا‌به‌پایین توسعه می‌یابد.

کالیستا چهار محتوای نهادی را برای اجرای خط‌مشی عمومی مطرح می‌کند که توجه به آنها باعث می‌شود تا اجرا به طور صحیح و اثربخش در فرآیند خط‌مشی‌گذاری به کار گرفته شود. وی هم‌چنین عوامل و متغیرهای درونی و بیرونی مؤثر بر این سطوح را مورد بحث قرار می‌دهد (کالیستا، ۱۹۹۵، ص ۱۱۷). سطوح چهارگانه اجرا و عوامل اثرگذار بر آنها که برگرفته از نظریات کالیستا است عبارتند از:

الف) سطح اول محتوای نهادی یا قانونی اساسی است که بر جنبه‌های قانونی و نهادی

1. Forward mapping
2. intergovernmental

تأکید دارد و چگونگی رفتار آن منوط به قبول دستورالعمل‌ها، قوانین و مقررات وضع شده توسط نهادها و مؤسسات است.

ب) سطح دوم، سطح انتخاب نماینده‌ها به عنوان انتخاب جمعی است که در واقع به مدل، مشروعیت می‌بخشد این محتوا درگیر با سازمان‌های اجرایی و فضایی است. تصمیمات در این مرحله مورد توافق واقع می‌شود و طرفین میل به آزادی دارند و کاهش کنترل‌ها در آینده را پیشنهاد می‌کند. این سطح موجب می‌گردد تا خط‌مشی‌های وضع شده به دلیل توافق جمعی حاصل شده بهتر اجرا گردند.

ج) سطح سوم، سطح عملیاتی و اعمال دولت است که دولت در آن به تصویب آیین‌نامه‌ها و مقررات داخلی می‌پردازد. این سطح شامل نهادهای شبه دولتی و غیردولتی است و تصمیمات در این سطح اظهارات رسمی و غیررسمی را در بر می‌گیرد.

د) سطح چهارم، سطح توزیعی است که شامل مدیریت ارایه خدمات است و دولت از طریق آن نظارت بر عملیات را بر عهده می‌گیرد، این محتوا نتایج محتواهای دیگر را هماهنگ می‌کند و در اجتماعات خارجی آنها را به مرحله اجرا در می‌آورد و تقریباً سطح کاملی است (رزقی رستمی، ۱۳۷۹، ص ۵۴).

## اهداف و سؤال‌های پژوهش

هدف اصلی این تحقیق "ارایه مدلی برای اجرای خط‌مشی‌های صنعتی در استان قم" می‌باشد. در راستای هدف فوق، اهداف فرعی زیر نیز دنبال می‌شود:

۱. ارایه چارچوبی مناسب برای اجرای خط‌مشی‌های صنعتی
۲. تعیین متغیرهای کلیدی موثر بر اجرا
۳. شناسایی ساختارها و ابزارهای اجرایی در اجرای خط‌مشی‌های صنعتی
۴. بررسی روابط بین متغیرهای کلیدی اجرا
۵. شناسایی عوامل بازدارنده و تنگناهای اجرای خط‌مشی‌های صنعتی در استان

سؤال اصلی:

مدل مناسب اجرای خط‌مشی‌های صنعتی در استان قم چیست؟

سؤالات فرعی:

۱. متغیرهای کلیدی موثر بر اجرای خط‌مشی‌های صنعتی در استان قم کدامند؟
  ۲. عوامل بازدارنده و تنگناهای اجرای خط‌مشی‌های صنعتی در استان قم کدامند؟
- برای اینکه بتوان مدل مناسبی برای اجرای خط‌مشی‌های صنعتی در استان قم ارائه داد، ابتدا باید متغیرهای کلیدی و موثر اجرای خط‌مشی‌های صنعتی در استان شناسایی و روابط بین آنها مشخص گردد و در ادامه برای آنکه اجرای خط‌مشی‌های صنعتی در استان موفقیت آمیز باشد می‌بایست مهم‌ترین عوامل بازدارنده و تنگناهای اجرا را در استان مدنظر قرار داده و نقاط ضعف و تهدید به نقاط قوت و فرصت تبدیل گردد.

### روش‌شناسی پژوهش

در این پژوهش از رویکرد کیفی برای جمع‌آوری داده‌ها، تجزیه و تحلیل اطلاعات و روایی‌سنجی استفاده شده است. بر این اساس با استفاده از مصاحبه اکتشافی داده‌ها جمع‌آوری و بر مبنای تحلیل داده‌بنیاد (GT) مدل طراحی سپس با انجام مصاحبه، مدل مذکور روا شده است.

برای نگارش "مبانی نظری تحقیق" از روش کتابخانه‌ای استفاده گردیده و اطلاعات مورد نیاز از منابع اولیه و ثانویه مختلف جمع‌آوری شده است. برای گردآوری داده‌های مربوط به متغیرهای تحقیق از روش بررسی سوابق و مدارک، مصاحبه و پرسش‌نامه استفاده گردیده است.

همان‌گونه که اشاره گردید، این تحقیق به ارائه مدل مفهومی برای اجرای خط‌مشی‌های صنعتی می‌پردازد و دامنه آن محدوده استان قم و کلیه مدیران و کارکنانی که به نوعی به حوزه صنعت مرتبط می‌باشند را شامل می‌گردد.

با توجه به اهمیت موضوع پژوهش در هر دو قسمت مصاحبه، یعنی مصاحبه اکتشافی و مصاحبه روایی‌سنجی مدل، از نمونه‌گیری زنجیره‌ای برای انتخاب مصاحبه‌شوندگان استفاده شده است. در روش نمونه‌گیری زنجیره‌ای، ابتدا چند نفر از افراد جامعه را به عنوان نمونه انتخاب می‌کنیم. سپس از هر کدام از آنها می‌خواهیم خود، تعدادی از افراد را به ما معرفی کنند (جندقی و فلاح، ۱۳۸۹، ص ۳۴). منطبق این نوع نمونه‌گیری به این شکل است که در طول مصاحبه، از مشارکت‌کنندگان تقاضا می‌گردد تا سایر افراد یا گروه‌هایی را

معرفی کنند که فعالانه در اجرای خط‌مشی‌های صنعتی درگیر می‌باشند. در نتیجه نمونه افراد گسترش می‌یابد. هدف اصلی ما دستیابی به افراد ذی‌نفوذ در جامعه اجرای خط‌مشی و کسانی است که ارتباط نزدیکی با مجریان دارند، این نوع انتخاب فهرست جامعی از بازیگران اصلی در اجرای خط‌مشی را فراهم می‌نماید و این امکان را برای پژوهش فراهم می‌آورد تا پوشش منطقی و مستدلی از قلمرو اجرای خط‌مشی فراهم آورد و به مشاهدات و بینش‌های جامعی از رویکردها، منافع شخصی و نگرش افراد، گروه‌ها و نهادهای دخیل در اجرای خط‌مشی‌ها دست یابیم (عباسی، ۱۳۸۹، ص ۸۸).

### تجزیه و تحلیل داده‌ها

مدل اجرای خط‌مشی‌های صنعتی در استان قم که حاصل پژوهش حاضر می‌باشد دارای پنج مرحله اصلی بوده که به ترتیب عبارتند از: مرحله «فرهنگ‌سازی اجرا»، مرحله ظرفیت‌سازی اجرا، مرحله کارآفرینی اجرا، مرحله هم‌افزایی در اجرا و در نهایت مرحله اجرای موفق خط‌مشی‌های صنعتی می‌باشد.

مرحله اول مدل از دو بخش فهم مشترک استانی از خط‌مشی‌های صنعتی و آرایش استانی برای اجرا خط‌مشی‌های صنعتی تشکیل شده است که در این راستا بخش آرایش استانی برای اجرا خط‌مشی‌های صنعتی یا همان پیش‌آمادگی برای اجرا دارای دو قسمت عوامل درونی و عوامل بیرونی تقسیم می‌گردد.

در مرحله دوم ظرفیت‌سازی اجرا یا همان توانمندسازی اجرا رخ خواهد داد که شامل ظرفیت‌سازی سخت‌افزاری، ظرفیت‌سازی نرم‌افزاری و ظرفیت‌سازی مهارتی خواهد بود. مرحله سوم که کارآفرینی در اجرا نام دارد به دلیل ایجاد نوعی خلاقیت، نوآوری و ریسک‌پذیری-که حاصل ظرفیت‌سازی و توانمندسازی و هم‌چنین فرهنگ‌سازی در اجرا خط‌مشی‌های صنعتی می‌باشد- رخ می‌دهد که باعث تسریع روند اجرا خط‌مشی‌های صنعتی در استان خواهد شد.

مرحله چهارم که هم‌افزایی در اجرای خط‌مشی‌های صنعتی نام دارد که حاصل جو اجرای خط‌مشی‌های صنعتی که مبتنی بر کارآفرینی در اجرا و فرهنگ‌سازی در اجرا است، می‌باشد. جو اجرای خط‌مشی‌های صنعتی موجب می‌گردد تا پدیده‌هایی همچون تعهد استانی اجرا، حمایت مدیران عالی، تعدیل بوروکراسی اداری، شکل‌گیری مدیریت دولتی

افقی، تخصیص بهینه منابع و امکانات و استفاده از ابزارهای اجرایی مناسب در روند اجرا خط‌مشی‌های صنعتی رخ دهد که در نهایت در مرحله پنج اصل مسأله اجرا یعنی اجرای موفق خط‌مشی‌های صنعتی اتفاق خواهد افتاد.

در ادامه برای درک بهتر مدل این پژوهش هر یک از گام‌ها و مراحل مدل اجرای خط‌مشی‌های صنعتی در استان قم به تفصیل تشریح خواهد شد و کلیه ابعاد آن مورد شناسایی و تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد.

### مرحله اول: فرهنگ‌سازی اجرای خط‌مشی‌های صنعتی

اولین مرحله اجرای خط‌مشی‌های صنعتی بر مبنای مدل تحقیق "فرهنگ‌سازی اجرا" می‌باشد. فرهنگ‌سازی موجب می‌شود تا اجرای خط‌مشی‌های صنعتی به صورت یک باور عمومی و مشترک درآمده و وجود یک فرهنگ قوی در سازمان‌های اجرایی و جامعه می‌تواند روند اجرای خط‌مشی‌های صنعتی را تسهیل نماید. در این پژوهش و براساس مدل آن، فرهنگ‌سازی فرایند اجرای خط‌مشی‌های صنعتی در استان قم دارای صورت‌های مختلفی است که یکی از آنها ایجاد فهم مشترک بین بازیگران اصلی و کلیدی فرایند اجرای خط‌مشی‌های صنعتی می‌باشد. پس از ایجاد فهم مشترک از روند اجرا نوبت به آرایش استانی برای اجرای خط‌مشی‌های صنعتی و تطابق فهم‌های مشترک ایجاد شده با عوامل درونی و بیرونی موثر در فرایند اجرا می‌باشد.

### الف) ایجاد فهم مشترک استانی از خط‌مشی‌های صنعتی

اجرای خط‌مشی‌های صنعتی بدون داشتن یک نگاه مشترک در فضای درونی و بیرونی عملاً غیرممکن می‌باشد، حتی اگر خط‌مشی مذکور به بهترین شکل ممکن تدوین و فرموله شده باشد باز نمی‌توان اجرای موفق خط‌مشی را تضمین نمود؛ زیرا بدون داشتن یک دید و فهم مشترک از اجرای خط‌مشی، ناهماهنگی و برداشت‌های مختلفی از فرایند اجرا در انجام خط‌مشی‌ها رخ خواهد داد که بعضاً موجب برداشت‌های مختلف از اجرای خط‌مشی مورد نظر و هم‌چنین تعارض و تقابل بازیگران اصلی اجرا خواهد شد.

اولین مرحله جهت اجرای خط‌مشی‌های صنعتی در استان قم فرهنگ‌سازی اجرای خط‌مشی‌های صنعتی می‌باشد. فرهنگ‌سازی موجب می‌شود تا اجرای خط‌مشی‌های

صنعتی به صورت یک باور عمومی و مشترک درآمده و روند اجرای خط‌مشی‌های صنعتی را تسهیل نماید. بر اساس مدل، برای فرهنگ‌سازی فرایند اجرای خط‌مشی‌های صنعتی و ایجاد فهم و دید مشترک بین بازیگران کلیدی آن، کمیته عمومی که در آن مدیران عالی و ذی‌نفوذ سازمان‌های درگیر در فرایند اجرای خط‌مشی‌های صنعتی نقش دارند، تشکیل خواهد شد. بدین صورت که در صورت ارایه خط‌مشی برای اجرا ابتدا خط‌مشی مورد نظر در کمیته عمومی مطرح و پس از ایجاد اجماع در خصوص اجرای خط‌مشی مذکور، آن خط‌مشی به کمیته فرعی (تخصصی) ارایه خواهد شد. پس از ایجاد فهم و دید مشترک از روند اجرای خط‌مشی‌های صنعتی در استان نوبت به آرایش استانی برای اجرا خط‌مشی‌های صنعتی و تطابق فهم‌های مشترک ایجاد شده با عوامل درونی و بیرونی موثر در فرایند اجرای خط‌مشی‌های صنعتی می‌باشد. این کار از طریق ایجاد کمیته تخصصی انجام می‌گیرد، به طوری که افراد متخصص و کاردان در سازمان‌های درگیر در فرایند اجرای خط‌مشی‌های صنعتی در کمیته مذکور عضویت داشته و به عنوان بازوی تخصصی برای کمیته عمومی نقش بازی می‌نمایند.

نکته بسیار مهمی که در این مرحله باید به آن توجه شود ظرفیت یادگیری مدل می‌باشد. این بدان معنا است که در این مدل و در مرحله "فرهنگ‌سازی اجرا" نوعی مکانیسم بازخور ایجاد نموده تا از این طریق بتواند میزان اثربخشی فعالیت‌هایی که در این بخش انجام می‌گیرد را مشاهده نماید. در این مرحله افراد حاضر در کمیته عمومی که به نوعی کمیته اصلی نامیده می‌شود از کمیته تخصصی، یعنی کمیته‌ای که در آن آرایش استانی برای اجرای خط‌مشی‌های صنعتی رخ خواهد داد بازخور دریافت می‌نماید تا بدان وسیله نوعی یادگیری و یاددهندگی رخ دهد. ضمناً همین عمل از سوی کمیته اصلی، یعنی کمیته‌ای که مسؤول ایجاد فهم مشترک استانی از اجرای خط‌مشی‌های صنعتی در استان است رخ خواهد داد، بدین صورت که به طور پیوسته در این مرحله کمیته‌های مختلف به یکدیگر گزارش عملکرد داده و بدین وسیله محدودیت‌ها، قوت‌ها، ضعف‌ها و حتی

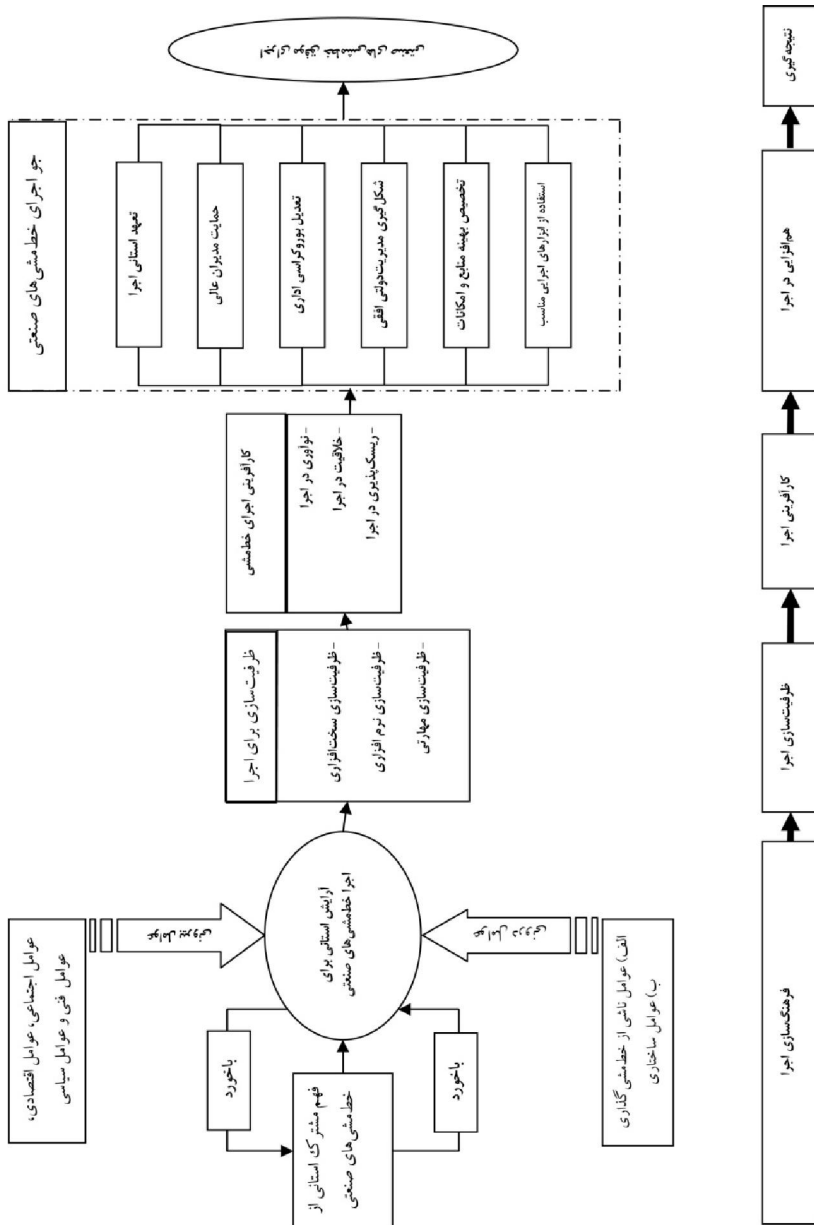
فرصت‌های کار در زمینه‌ی اجرای خط‌مشی‌های صنعتی در استان قم را شناسایی نموده که این کار موجب می‌گردد تا فرایند اجرای خط‌مشی‌های صنعتی در استان منسجم‌تر، واقعی‌تر و کارتر انجام گیرد و دوباره کاری‌ها به دلیل ناهماهنگی و عدم دانش کافی از محدودیت‌های درونی و بیرونی کاهش یابد.

### ب) آرایش استانی برای اجرا خط‌مشی‌های صنعتی

مرحله بعدی اجرای خط‌مشی‌های صنعتی، آرایش استانی برای اجرای خط‌مشی‌های صنعتی در استان می‌باشد. در این مرحله تلاش می‌گردد تا فهم مشترکی که در مرحله قبلی ایجاد شده با واقعیت‌های استان هماهنگ گردد. زیرا باید این موضوع را باور داشت که تنها عامل داشتن دید مشترک نمی‌تواند باعث اجرای موفق خط‌مشی‌های صنعتی در استان گردد، زیرا عوامل درونی و بیرونی در اجرا خط‌مشی‌های صنعتی بسیار مهم و اساسی بوده و نقش‌های مختلفی را در اجرا بازی می‌نمایند. براساس مدل ابداعی این پژوهش شناخت عوامل بیرونی و درونی اجرا و به نوعی همسان‌سازی آنها با فرایند اجرا خط‌مشی‌های صنعتی می‌تواند موجب نوعی آرایش استانی برای اجرا خط‌مشی‌های صنعتی گردد و این آرایش استانی به معنای ایجاد آمادگی و به عبارت دیگر، پیش‌آمادگی برای اجرا خط‌مشی‌های صنعتی خواهد شد.



محل اجرای خط‌مشی‌های صنعتی در استان قم



در این قسمت مهم‌ترین عوامل درونی و بیرونی که براساس نتایج حاصل از مصاحبه‌های انجام شده با مسؤولان و صاحب‌نظران حوزه اجرای خط‌مشی‌های صنعتی به

دست آمده و بر روند اجرای خط‌مشی‌های صنعتی تأثیرگذار بوده بیان می‌گردد.

۱. عوامل درونی: براساس نتایج حاصل از مصاحبه‌های انجام شده با مسئولان و صاحب‌نظران حوزه اجرای خط‌مشی‌های صنعتی مهم‌ترین عوامل درونی موثر بر اجرای خط‌مشی‌های صنعتی را در دو مقوله الف) عوامل ناشی از خط‌مشی‌گذاری و ب) عوامل ساختاری می‌توان دسته‌بندی نمود.

#### الف) عوامل ناشی از خط‌مشی‌گذاری

عوامل درونی تأثیرگذار در روند اجرای خط‌مشی‌های صنعتی در استان قم که ناشی از خط‌مشی‌گذاری می‌باشد عبارتند از: هدف‌گذاری صریح و واضح، رویی نظریه خط‌مشی، اجرای آزمایشی و بازخورد، توافق همگانی در مورد خط‌مشی، کاهش دشواری‌های فنی، تعدیل اهداف خط‌مشی و تعریف دقیق گروه‌های هدف.

#### ب) عوامل ساختاری

منظور از عوامل ساختاری آن دسته از عواملی است که مربوط به ساختار مراکز تصمیم‌گیری و اجرای خط‌مشی است. استقلال نسبی در ارکان اجرایی، مشخص بودن وظایف و مسؤولیت‌ها، وجود ارتباطات و داشتن نظام ارزیابی عملکرد عواملی هستند که در این مبحث قرار دارند.

۲. عوامل بیرونی و محیطی: مهم‌ترین عوامل بیرونی و محیطی و زمینه‌ای - عوامل اجتماعی، اقتصادی، فنی و سیاسی - موثر بر اجرای خط‌مشی‌های صنعتی که باید به آنها توجه نمود عبارتند از: توجه به اوضاع اجتماعی جامعه، توجه به تغییرات فن‌آوری، تغییرات سیاسی، سازماندهی تجهیزات اداری، منابع گروه‌های سیاسی و اقتصادی، حمایت عمومی و هم‌سویی خط‌مشی با هنجارها و ارزش‌های اجتماعی.

شایان ذکر است همان‌طور که قبلاً هم به آن اشاره گردید، آرایش استانی برای اجرای خط‌مشی‌های صنعتی در استان از طریق تشکیل کمیته‌های تخصصی انجام خواهد شد.

#### مرحله دوم: ظرفیت‌سازی برای اجرا

ظرفیت‌سازی سخت‌افزاری، نرم‌افزاری و مهارتی اجرا، در واقع همان توانمندسازی کارکنان، سازمان و جامعه می‌باشد که پس از ایجاد فهم مشترک استانی از خط‌مشی‌های صنعتی و آرایش استانی برای اجرای خط‌مشی‌های صنعتی رخ خواهد داد، به طوری که در

این مرحله روند اجرا خط‌مشی‌های صنعتی تسریع یافته و موجب کارآفرینی در اجرا خط‌مشی‌های صنعتی خواهد شد.

در صورتی که روند اجرای خط‌مشی‌های صنعتی براساس مدل ابداعی پیش رود، یعنی ابتدا فهم مشترک استانی از خط‌مشی‌های صنعتی ایجاد و آرایش استانی برای اجرا خط‌مشی‌های صنعتی بر مبنای عوامل درونی و بیرونی شکل گیرد، در عمل موجب می‌گردد تا بسیاری از ضعف‌ها و تهدیدات سخت‌افزاری مانند: محدودیت‌های زیرساختی، استراتژی‌ها، عوامل زمینه‌ای و غیره که قبلاً به عنوان یک تهدید محسوب می‌شدند به دلیل ایجاد نوعی تفکر بین‌الذهانی در روند اجرا خط‌مشی‌های صنعتی به فرصت تبدیل شده و باعث توانمندسازی جامعه گردد. به عنوان مثال، در صورتی که یک خط‌مشی صنعتی مورد پذیرش جامعه و رسانه‌ها قرار گیرد - فهم مشترک استانی از خط‌مشی‌های صنعتی - و آمادگی قبلی برای اجرای آن با توجه به در نظر گرفتن عوامل درونی و بیرونی - آرایش استانی برای اجرا خط‌مشی‌های صنعتی - مهیا شده باشد خودبه‌خود و به طور اتوماتیک نوعی ظرفیت‌سازی و توانمندسازی سخت‌افزاری مانند ایجاد ساختارهای تیمی و خودگردان در سازمان‌ها و هم‌چنین هم‌سویی استراتژی‌های جامعه با اهداف خط‌مشی‌های تدوین شده صورت می‌پذیرد. و در صورتی که همین خط‌مشی مورد پذیرش سازمان‌های مجری قرار گیرد و به عبارت دیگر، فهم مشترک استانی از خط‌مشی‌های صنعتی و آرایش استانی برای اجرا خط‌مشی‌های صنعتی برای آن خط‌مشی بر مبنای در نظر گرفتن تفکر بین‌الذهانی سازمان‌های مجری باشد، خودبه‌خود باعث می‌گردد تا سازمان‌های مجری خط‌مشی‌های صنعتی سازوکارهایی را برای اجرا در نظر بگیرند که این خود موجب ظرفیت‌سازی و توانمندسازی نرم‌افزاری - تغییر سبک رهبری مدیران، ایجاد نوعی ارزش مشترک در بین افراد، شکل‌گیری باورها و طرزتلقی‌های درست نسبت به اجرای خط‌مشی‌های صنعتی و هم‌چنین تغییر نگرش کارکنان می‌گردد. هم‌چنین هرگاه فهم مشترک استانی از خط‌مشی‌های صنعتی و آرایش استانی برای اجرا خط‌مشی‌های صنعتی صورت گیرد - بر مبنای مدل ابداعی - در روند اجرا خط‌مشی‌های صنعتی نوعی

ظرفیت‌سازی مهارتی نیز رخ خواهد داد، بدین صورت که مهارت‌های ادراکی، انسانی و فنی افراد و کارکنان و به نوعی بازیگران اجرا خط‌مشی‌های صنعتی بهبود خواهد یافت.

### مرحله سوم: کارآفرینی اجرای خط‌مشی

زمانی که ظرفیت‌سازی برای اجرا خط‌مشی‌های صنعتی رخ می‌دهد، اتفاق جالبی در صحنه اجرا خط‌مشی‌های صنعتی به وقوع می‌پیوندد و آن این است که در این هنگام دست‌اندرکاران و به عبارت دیگر، بازیگران اصلی و کلیدی اجرا خط‌مشی‌های صنعتی در روند اجرا به خلاقیت و نوآوری در اجرا به همراه پذیرش ریسک آن دست می‌زنند. به این معنا که به دلیل افزایش ظرفیت اجرایی بازیگران اصلی اجرای خط‌مشی‌های صنعتی، نزد آنها نوعی خودباوری و اعتماد به نفس به وجود آمده و در این راستا سعی می‌نمایند تا روند کاری‌هایی را که قبلاً انجام می‌دادند- و لزوماً به دلیل ابهام در قوانین و مقررات اداری و بوروکراسی و هم‌چنین پایین بودن سطح دانش افراد از اجرا خط‌مشی‌های صنعتی کارها بسیار کند و محتاطانه انجام می‌گرفته- به صورت خلاقانه و نوآورانه انجام گیرد. و این خلاقیت در نظر و ایده‌ی اجرا به همراه به فعل درآوردن آن یعنی مفهوم نوآوری، همراه با پذیرش ریسک- با توجه به اینکه در روند اجرا خط‌مشی‌های صنعتی نیاز است بسیاری از قوانین و مقررات مورد بازنگری قرار گرفته و هم‌چنین روی بوروکراسی اداری پل زده شود- کارآفرینی در اجرای خط‌مشی‌های صنعتی می‌نامیم.

### مرحله چهارم: جو اجرای خط‌مشی‌های صنعتی

بعد از طی سه مرحله «فرهنگ‌سازی»، «ظرفیت‌سازی اجرا» و «کارآفرینی اجرا» نوبت به مرحله چهارم که هم‌افزایی اجرا نام دارد می‌رسد. در این مرحله در واقع کارکردهای سه مرحله قبلی نمایان شده و ما شاهد تأثیرات تغییرات حاصل شده از سایر کارکردهای مدل خواهیم بود. بدین معنا که با ایجاد ظرفیت‌سازی در اجرا و کارآفرینی در اجرا تغییراتی روی اجرای خط‌مشی‌های صنعتی در استان رخ خواهد داد. در این خصوص بر مبنای مصاحبه‌های اکتشافی انجام شده و نیز بررسی اسناد و مدارک و هم‌چنین انجام مصاحبه روایی سنجی مدل در این مرحله ما شاهد چندین کارکرد مختلف هستیم که عبارتند از: تعهد استانی اجرا، حمایت مدیران عالی، تعدیل بوروکراسی اداری، شکل‌گیری

مدیریت دولتی افقی، تخصیص بهینه منابع و امکانات و استفاده از ابزارهای اجرایی مناسب. با توجه به اینکه در روند اجرای خط‌مشی‌های صنعتی عموماً افراد ذی‌نفوذ و بازیگران اصلی در کلیه فرایندها نقش دارند می‌توان انتظار داشت که نوعی تعهد و سرمایه اجتماعی در استان برای اجرای خط‌مشی‌های صنعتی به وجود خواهد آمد. و با توجه به اینکه در کمیته‌های اصلی - منظور کمیته ایجاد فهم مشترک استانی - و کمیته‌های فرعی - منظور کمیته‌های آرایش استانی برای اجرا خط‌مشی‌های صنعتی - نوعی تفکر جمعی وجود خواهد داشت و حضور مدیران ارشد سازمان‌های اجرایی و یا نمایندگان تام‌الاختیار آنها، موجب حمایت مدیران عالی از روند اجرای خط‌مشی‌های صنعتی در استان خواهد شد.

از دیگر کارکردهایی که برای این مدل متصور است و در مرحله روایی‌سنجی، مصاحبه‌شوندگان نیز تاکید زیادی روی آنها داشتند، موضوع ایجاد مدیریت دولتی افقی و تعدیل بوروکراسی اداری خواهد بود. برای بسیاری از دست‌اندرکاران خط‌مشی‌گذاری و مدیران دولتی در ایران واضح است که خط‌مشی‌های صنعتی مناسبی تدوین می‌گردد، ولی در اجرا موفق نیست. این امر در مورد خط‌مشی‌های فرابخشی بیش‌تر صادق است، زیرا رمز موفقیت در اجرای چنین خط‌مشی‌هایی در هماهنگی افقی بازیگران مجری نهفته است. ناهماهنگی‌های بین سازمانی و درون سازمانی برسر ارایه نوع خدمات یا انجام برخی از فعالیت‌ها بسیار مشهود می‌باشد. مدیریت دولتی افقی به یکپارچگی بین وزارت‌خانه‌ها و سازمان‌های تابعه آنها و هم‌چنین سازمان‌های درگیر در اجرای خط‌مشی‌های صنعتی اشاره دارد. به دلیل ایجاد توانمندسازی در مدیران، کارکنان و جامعه که در مراحل اول، دوم و حتی سوم شکل گرفته، به نوعی بسیاری از فرایندهای بوروکراسی مورد بازبینی قرار گرفته و حتی بسیاری از کاغذبازی‌های اداری که ناشی از دانش ناکافی مدیران و کارکنان اداری می‌باشد، تعدیل شده و در این خصوص مدیران سازمان‌های اجرایی ما با اطمینان بیش‌تری سعی در برقرای ارتباطات افقی با یکدیگر نموده و مسلماً روند اجرای خط‌مشی‌های صنعتی را بهبود خواهند بخشید.

از دیگر کارکردهای مدل تخصیص بهینه منابع و امکانات و استفاده از ابزارهای اجرایی مناسب خواهد بود. بدین معنا که هم‌اندیشی در کمیته‌های فرعی و اصلی موجب می‌گردد

تا دست‌اندرکاران حوزه‌های مالی در تخصیص منابع مالی خود دقت بیش‌تری نموده و در این خصوص از هدر رفتن منابع مالی و امکانات که اکثراً به دلیل تعارضات بین جامعه و سازمان‌های اجرایی و در برخی موارد بین خود سازمان‌های اجرایی هدر می‌رفته، به صورت بهینه تخصیص یابد.

یکی از موانع اصلی اجرای خط‌مشی‌های صنعتی، به کارگیری ابزارهای نادرست در فرایند اجرا می‌باشد. با توجه به اینکه عموماً دو دسته ابزارهای داوطلبانه و اجباری - در دو طرف طیف - وجود دارد، به کارگیری مدل مذکور سیستم را قادر خواهد ساخت تا متناسب با محیط و شرایط اجرا و به دلیل وجود مکانیسم‌های همچون ایجاد فهم مشترک استانی از خط‌مشی‌های صنعتی و آرایش استانی برای اجرای خط‌مشی‌های صنعتی و نیز ظرفیت‌سازی و کارآفرینی در اجرای خط‌مشی‌های صنعتی از ابزارهای درستی برای اجرای خط‌مشی‌های صنعتی استفاده گردد.

شایان ذکر است که با توجه به اینکه در این مرحله تمامی کارکردهای فوق به طور همزمان و با هم رخ خواهد داد- مطابق نظرات مصاحبه‌شوندگان در قسمت روایی‌سنجی مدل- نوعی هم‌افزایی در اجرای خط‌مشی‌های صنعتی که مسلماً از مجموع تک‌تک گزینه‌های بالا بیش‌تر خواهد بود رخ می‌دهد و به اجرای خط‌مشی‌های صنعتی کمک شایانی خواهد نمود.

### مرحله پنجم: اجرای موفق خط‌مشی‌های صنعتی

مهم‌ترین سؤال که ممکن است برای هرکسی در این قسمت مطرح گردد، این است که طی مراحل چهارگانه فوق یعنی فرهنگ‌سازی اجرا، ظرفیت‌سازی اجرا، کارآفرینی اجرا و در نهایت هم‌افزایی اجرا چه نتایجی را در بر خواهد داشت. جواب کاملاً مشخص است، اجرای موفق خط‌مشی‌های صنعتی در استان قم؛ با توجه به اینکه هدف اصلی این پژوهش ارایه مدلی برای اجرای خط‌مشی‌های صنعتی در استان قم می‌باشد و بنابر نتایج حاصل از مصاحبه‌های اکتشافی انجام شده در مراحل اولیه و نتایج مصاحبه‌های روایی‌سنجی در پایان کار می‌توان به صراحت بیان نمود که به کارگیری این مدل مطابق با گام‌ها، مراحل و فرایندهای پیش‌بینی شده در آن نتایج عملی همچون اجرای موفق خط‌مشی‌های صنعتی در استان قم را در پی خواهد داشت که البته در نتیجه فرهنگ‌سازی، توانمندسازی، کارآفرینی

و هم‌افزایی در اجرای خط‌مشی‌های صنعتی در استان قم خواهد بود.

### نتیجه

بر مبنای نتایج به دست آمده از مصاحبه‌های اکتشافی در مرحله اول پژوهش و بررسی اسناد و مدارک اولیه و ثانویه و مدل‌سازی صورت گرفته بر مبنای تحلیل داده‌بنیاد (GT) و انجام مصاحبه‌های روایی‌سنجی که بعد از تدوین و طراحی و برای آزمون مدل انجام گرفته، می‌توان نتیجه گرفت که در استان قم برای آنکه یک اجرای موفق به خصوص در حوزه خط‌مشی‌های صنعتی داشته باشیم، می‌بایست به عوامل و بازیگران متعددی که به طور مستقیم و غیرمستقیم بر فرایند اجرا تأثیرگذار هستند توجه نمود و در این راستا با ایجاد یک فهم مشترک استانی از خط‌مشی‌های صنعتی و پیش‌آمدگی برای اجرا می‌توان انتظار داشت که روند اجرا با ظرفیت‌سازی و کارآفرینی که به همراه خلاقیت، نوآوری و ریسک‌پذیری خواهد بود، جو مناسبی را برای اجرای موفق خط‌مشی‌های صنعتی ایجاد شود.

بر این اساس برای اجرای موفق خط‌مشی‌های صنعتی در استان قم عوامل مختلفی نقش دارند که می‌بایست به آنها توجه جدی نمود. در پاسخ به سؤال اصلی پژوهش مبنی بر اینکه مدل اجرای خط‌مشی‌های صنعتی در استان قم چگونه مدلی باید باشد؟ و بر مبنای مصاحبه‌های اکتشافی انجام گرفته و هم‌چنین روایی‌سنجی مدل نهایی، مدلی برای اجرای موفق خط‌مشی‌های صنعتی در استان قم می‌تواند متناسب باشد که دارای ویژگی‌های همچون وجود مکانیسمی برای فرهنگ‌سازی، توجه خاص به موضوع توانمندسازی و ظرفیت‌سازی اجرا، به کارگیری روش‌های خلاقانه و نوآورانه به همراه پذیرش ریسک و ایجاد جوی مناسب (هم‌افزایی) جهت اجرای خط‌مشی‌های صنعتی باشد.

در ادامه و در پاسخ به سؤال اول پژوهش مبنی بر اینکه متغیرهای کلیدی موثر بر اجرای خط‌مشی‌های صنعتی در استان قم کدامند؟ و بر این اساس مدل اجرای خط‌مشی‌های صنعتی در استان قم که دارای پنج مرحله و گام اصلی می‌باشد، شکل گرفت. مرحله اول مدل عوامل درونی و بیرونی موثر بر اجرا مورد توجه قرار گرفته است. عوامل درونی شامل عوامل ناشی از خط‌مشی‌گذاری و عوامل ساختاری بوده و عوامل بیرونی

شامل عوامل اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فنی می‌باشد. شناسایی دقیق این عوامل کمک می‌نماید تا درک درستی از عوامل کلیدی و موثر اجرا داشته باشیم و روند اجرا از اثربخشی مناسبی برخوردار باشد. مرحله دوم به موضوع ظرفیت‌سازی یا همان توانمندسازی اجرا می‌پردازد و در مرحله بعد موضوع خلاقیت و نوآوری به همراه ریسک‌پذیری مدنظر است. در ادامه بحث هم‌افزایی در اجرا به عنوان حاصل مراحل قبلی مدل مورد توجه قرار گرفته و در نهایت اجرای موفق خط‌مشی‌های صنعتی در صورتی که کلیه مراحل قبلی به طور مناسب و هماهنگ انجام گیرد، اتفاق خواهد افتاد.

در پاسخ به سؤال دوم پژوهش که اشاره به شناسایی عوامل بازدارنده و تنگناهای اجرای خط‌مشی‌های صنعتی در استان قم دارد و بر اساس مصاحبه‌های اکتشافی انجام شده با صاحب‌نظران و دست‌اندرکاران حوزه اجرای خط‌مشی‌های صنعتی در استان قم، عوامل بازدارنده و تنگناهای اجرای خط‌مشی‌های صنعتی در استان قم در هشت بخش مختلف می‌توان طبقه‌بندی نمود که عبارتند از: ۱. عوامل بازدارنده ناشی از بوروکراسی. ۲. عوامل بازدارنده ناشی از ساختارهای اجرایی. ۳. عوامل بازدارنده ناشی از عوامل محیطی. ۴. عوامل بازدارنده ناشی از فرهنگ‌سازی. ۵. عوامل بازدارنده ناشی از قوانین و مقررات. ۶. عوامل بازدارنده ناشی از منابع انسانی. ۷. عوامل بازدارنده ناشی از ماهیت خط‌مشی. ۸. عوامل بازدارنده ناشی از منابع و امکانات مادی.

بر این اساس لازم است تا با اتخاذ تدابیر لازم تنگناها و عوامل بازدارنده اجرای خط‌مشی‌های صنعتی از نقطه ضعف و تهدید به نقطه قوت و فرصت تبدیل شده تا از این طریق اجرای خط‌مشی‌های صنعتی در استان قم با موفقیت بیش‌تری همراه باشد.



## منابع و مأخذ

۱. الوانی، سیدمهدی؛ شریف زاده، فتاح (۱۳۸۷)، فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی، چ اول، دانشگاه علامه طباطبایی.
۲. \_\_\_\_\_ (۱۳۸۵)، تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی، چ دوم، تهران، سمت.
۳. رزقی رستمی، علی رضا (۱۳۸۴)، آسیب‌شناسی اجرای خط‌مشی‌های صنعتی کشور، سومین کنفرانس بین‌المللی مدیریت، رساله دکتری رشته مدیریت دولتی (گرایش خط‌مشی).
۴. قلی‌پور، رحمت‌الله (۱۳۸۷)، تصمیم‌گیری سازمانی و خط‌مشی‌گذاری عمومی، تهران، سمت.
۵. لستر، جیمز؛ پی و استورات (۱۳۸۱)، فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی، ترجمه طبری و دیگران، انتشارات ساوالان.
۶. معمارزاده، غلامرضا؛ شکری، نرجس (۱۳۸۵)، ارایه مدل پویا برای اجرای خط‌مشی‌های عمومی، فصل‌نامه مدیریت (پژوهشگر)، سال سوم شماره ۸/۳.
۷. هاوالت، مایکل؛ رامش، ام (۱۳۸۰)، مطالعه خط‌مشی عمومی، مترجمان عباس منوریان و ابراهیم گلشن، مرکز آموزش مدیریت دولتی.
۸. جندقی، غلامرضا؛ فلاح، محمدرضا (۱۳۸۹)، کاربرد آمار در پژوهش، قم، انتشارات رنگ آسمان.
9. Bachrach P. And Baratz, M. S. (1962) 'Two Faces of Power', American Political Science Review, 56:4
10. Bardach, E. (1977), The implementation game: What happens after a bill becomes a law. Cambridge, MA: The MIT Press.
11. Barrett, SM and Fudge C (eds) (1981), *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*, London: Methuen
12. Barrett, S. , Fudge, C. , (1981), *Examining the Policy-action Relationship*. Methuen: London.
13. Barrett, S. , Hill, M. , (1984), *Policy, Bargaining and Structure in Implementation Theory*. Policy and Politics, 12, p: 3.
14. Barrett, S. (2004), Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies, Public Administration

- 82(2)
15. Bickers, K. N. , & Stein, R. M. (1994), *A portfolio theory of policy subsystems*, Administration & Society, 26 (2).
  16. Brooks, S. (1998), *Public Policy in Canada: An Introduction, 3rd ed.* Oxford University Press و Toronto.
  17. Calista, D. (1994), *Policy Implementation*, Encyclopedia of Policy Studies edited by S. Nagel, New York: Marcel Dekker.
  18. Church and T. Coles (Ed. ) (1976), *Tourism, Power and Space*. London: Routledge Dorsey. rst published.
  19. Dye, Thomas. (1987), *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall Inc.
  20. Elmore, R., (1978), *Organizational Models of Social Program Implementation*, Public Policy, 26, P: 2.
  21. Elmore, R. F., (1979-80), *Backward mapping: implementation research and policy decisions*, Political Sciences Quarterly, 94, P: 4.
  22. Goggin, Malcolm and Bowman, Ann and Lester, James and O'Toole, Laurence. (1990), *Implementation Theory and Practice, Toward a Third Generation*. Illinois: Scott, Foresman/Little, Brown Higher Education.
  23. Hargrove, Barbara. (1980), *Evil Eyes and Religious Choices*, Society, 17, P: 3.
  24. Hjern, B., Hanf, K. , & Porter, D. (1978), *Local networks of manpower training the FRG and Sweden*, Interorganizational policymaking,. London: Sage.
  25. Hoberg, G. (1992), *Pluralism by design: Environmental policy and the American regulatory state*, New York: Praeger.
  26. Grin John & Henk van de Graaf (1996), *Implementation as communicative action, An interpretive understanding of interactions between policy actors and target groups*, Policy Sciences vol. 29, no. 4,
  27. Jordan, G. , & Maloney, W. A. (1997), *Accounting for subgovernments: Explaining the persistence of policy communities*, Administration & Society.
  28. Kickert, E. H. Klijn and J. F. M. Koppenjan (eds), *Managing Complex Networks*, London: Sage.
  29. Klijn, E. H (1996b), *Analysing and Managing Policy Processes in Complex Networks*, A Theoretical
  30. Lane, Jan-Erik (1983), *The concept of implementation*, Statsvetenskaplig Tidsskrift, P: 86.
  31. Levine, C. H. , & Thurber, J. A. (1986), *Reagan and the intergovernmental lobby: Iron triangles, cozy subsystems, and political conflict*. In A. J. Cigler & B. A. Loomis (Eds. ), Interest group politics (2nd ed.), Washington, DC: CQ Press.
  32. Linder, S., Peters, G., (1987), *A Design Perspective On Policy Implementation*. Policy Studies Review, 6, 3.
  33. Lipsky, M. , (1978), *Standing The Study of Public Policy Implementation On Its Head*, In: Burnham, London: Sage.

34. Marsh, D. And Rhodes, R. A. W. (1992), *Policy Networks in British Government*, Oxford: Clarendon Press.
35. Mazmanian, D. A. , & Sabatier, P. A. (1981), *Effective Policy Implementation*. Lexington, MA: Lexington Books.
36. Mazmanian, D. A. , & Sabatier, P. A. (1989a). *Implementation and Public Policy with a New Postscript*. Lanham, MD: University Press of America.
37. Mazmanian, D. A. , & Sabatier, P. A. (1989b), *Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis*. In *Implementation and Public Policy with a New Postscript*, Lanham, MD: University of America Press.
38. Michael, E. J. and Hall, C. M. (2007), *A Path for Policy*. In E. Michael (Ed. ), *Micro-clusters and Networks: The Growth of Tourism*. Amsterdam: Elsevier.
39. Milward, H. B. , & Francisco, R. A. (1983), *Subsystem politics and corporatism in the United States*. *Policy and Politics*, 11 (3).
40. Milward, H. B. , & Wamsley, G. L. (1985), *Policy subsystems, networks and the tools of public management*. In K. Hanf & T. A. J. Toonen (Eds. ), *Policy implementation in federal and unitary systems: Questions of analysis and design* , Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
41. Montpetit, Éric (2002), *Policy Networks, Federal Arrangements, and the Development of Environmental Regulations: A Comparison of the Canadian and American Agricultural Sectors*, *Governance*. 15(1):
42. Morgan, Douglas F. (1990), *Administrative Phronesis: Discretion and the Problem of Administrative Legitimacy in Our Constitutional System*. In Henry D. Kass & Bayard L. Catron (Eds. ), *Images and Identities in Public Administration*, Naoorlogse Wijken, Delft: Eburon.
43. O'Toole, Laurence and Robert Montjoy. (1984), *Inter-organizational Policy Implementation: A Theoretical Perspective*, *Public Administration Review* November/December.
44. O'Toole, Laurence. (2004), *The Theory-Practice Issue in Policy Implementation Research*, *Public Administration* 82(2):
45. Ostrom, E. , Gardner, R. And Walker, J. (1994), *Rules, Games and Common Pool Resources*, Ann Arbor,
46. Palumbo & D. J. Calista (Eds.), *Implementation and the Policy Process: Opening up the Black Box* , (pp. 19-38). New York: Greenwood Press
47. Pressman, J. , Wildavsky, A. , (1973), *Implementation*. University of California Press: Berkeley.
48. Pressman, J. L. and A. Wiidavsky. (1984), *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
49. Rhodes, R. A. W. (1997) *Understanding Government*, Buckingham: Open University Press.
50. Ripley, R. B. , and G. A. Franklin. (1986), *Policy implementation and bureaucracy*. 2d ed. Homewood, IL: Dorsey.
51. Sabatier, P. A. , (1987), *Knowledge, Policy Oriented Learning, and Policy Change*. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 8, 4.

52. Sabatier, P. A. & Jenkins-Smith, H. C. , eds. (1993), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Westview Press, Boulder, pp. 13-39.
53. Sabatier, P. A. , (1986), Top-Down and Bottom Up Approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis, *Journal of Public Policy*.
54. Sabatier, P. A. , Mazmanian, D. , (1979), *The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis*. *Policy Studies Journal*, 8.
55. Sabatier, Paul. (1991), *Towards Better Theories of the Policy Process*, *Political Science and Politics* June.
56. Stillman, J Richard. (1996). *Public Administration: Concepts and Cases*. University of Colorado, Denver. 3th Edition
57. Treuren, G. & Lane, D. (2003), *The tourism planning process in the context of organised interests, industry structure, state capacity, accumulation and sustainability*, *Current Issues in Tourism*, vol. 6 (in press).
58. Van Meter, D. , Van Horn, C. , (1975), *The Policy Implementation Process*. *Administration and Society*, 6, 4.