

طراحی الگوی آسیب‌شناسی اجرای خط مشی عمومی در ایران

ابراهیم حاجی‌پور^۱، لطف‌الله فروزنده^۲، حسن دانایی‌فرد^۳، اصغر فانی^۴

چکیده

پژوهش حاضر از نظر هدف کاربردی - توسعه‌ای و از نظر روش گردآوری داده‌ها، کیفی محسوب می‌شود. راهبرد مورد استفاده در این پژوهش، نظریه داده بنیاد است. این راهبرد روشی نظام مند و کیفی برای خلق نظریه است. که خردمایه گزینش آن روش‌مندی در بهره‌گیری از دیدگاه‌های مشارکت‌کنندگان و نیز اختتام آن به مجموعه‌ای از قضایا می‌باشد. هدف اصلی این تحقیق، طراحی الگویی برای آسیب‌شناسی اجرای خط مشی عمومی در ایران است. برای جمع‌آوری داده‌ها، با ۲۰ نفر از خط‌مشی‌گذاران، مجریان و استادان خط‌مشی در ارتباط با چالش‌های اجرای خط‌مشی‌های عمومی مصاحبه‌هایی رو در رو، عمیق و با طرح پرسش‌های باز بین ۳۰ تا ۶۰ دقیقه انجام شد. نمونه‌گیری به صورت نظری انجام شد. نخست مجموعه‌ای از مضامین اولیه طی فرایند کدگذاری باز گردآوری شده و از درون آن‌ها مقوله‌هایی استخراج گردید. سپس در مرحله کدگذاری محوری، پیوند میان این مقوله‌ها در قالب نمونه‌های کدگذاری تعیین شدند و در مرحله کدگذاری انتخابی، یکایک اجزای الگو تشریح گردیدند. مزیت پژوهش حاضر در مقایسه با پژوهش‌های مطرح شده در مورد آسیب‌های اجرای خط‌مشی عمومی آن است که الگوی ارائه شده، جامع و مبتنی بر عمل است که هم‌زمان به اغلب مؤلفه‌های مؤثر در اجرای ناموفق خط‌مشی عمومی توجه کرده است؛ همچنین تصویر کاملی از چالش‌های فضای خط‌مشی‌گذاری عمومی، چالش‌های فضای عمومی خط‌مشی و چالش‌های فضای اجرای خط‌مشی عمومی را ترسیم و در نهایت پیامدهای اجرای ناموفق آن را ارائه نموده است.

واژه‌های کلیدی: خط‌مشی عمومی، اجرای خط‌مشی عمومی، نظریه داده بنیاد.

^۱ دانشجوی دکتری مدیریت سیاست‌گذاری، دانشگاه تربیت مدرس

^۲ دانشیار مدیریت دولتی، دانشگاه تربیت مدرس

^۳ استاد مدیریت دولتی، دانشگاه تربیت مدرس

^۴ دانشیار مدیریت دولتی، دانشگاه تربیت مدرس

مقدمه

واژه Policy که در زبان فارسی، سیاست یا خط مشی معنا شده است، این واژه وقتی در کنار واژه Public به معنای عمومی قرار گیرد، شاخه ای از دانش را با عنوان علم دولت در عمل تشکیل می دهد که برخی آن را زیرمجموعه علم سیاست و برخی نیز علمی مستقل قلمداد می کنند. (ملک محمدی، ۱۳۸۳: ۱۷) این دانش، به مطالعه و تحلیل عمل دولت‌ها می پردازد. خط مشی گذاری عمومی در واقع، تجلی اداره حکومت در عمل است؛ که آن‌ها را می توان به عنوان مجموعه‌هایی ساختاری و مرتبط متشکل از مقاصد، تصمیمات و اعمالی که قابل نسبت به اقتدار عمومی در سطوح محلی، ملی و بین‌المللی هستند، در نظر گرفت.

خط مشی عمومی عبارت است از: وجود فرایند یا مجموعه‌ای از فعالیت‌ها و تصمیم‌های دولتی که با هدف حل یک مسئله عمومی طراحی می‌شود. خط مشی گذاری عمومی تا حدودی رشته‌ای نوظهور در علوم مربوط به اداره کشور است. فرایندی است که طی آن مسئله‌ای در عرصه عمومی شناسایی شده، در یک نظام پویا مورد بررسی قرار گرفته و راه حلی اتخاذ و اجرا می‌شود. عمر این فرایند با پیدایش دولت‌ها همراه بوده، ولی از دهه ۱۹۵۰ میلادی با مطالعات لاسول ولرنر به صورت علمی در آمده و از نیمه دوم قرن بیستم، نخست در آمریکا و سپس در اروپای غربی، وارد حوزه علوم سیاسی معاصر شد و دارای ویژگی‌هایی است که آن را از دیگر فرایندهای تصمیم‌گیری متمایز می‌کند. از جمله آنکه رویکردی رو به آینده، پویا و دولتی دارد و حضور مؤثر قدرت سیاسی، در آن مشهود است.

از دهه هفتاد به این سو، میزان آثار منتشر شده در زمینه خط‌مشی گذاری تنوع و گسترش بسیار یافته است؛ با پذیرش نظر «پل ساباتیه» می‌توان این فعالیت‌ها را به چهار دسته تقسیم کرد:

۱. تحلیل حوزه‌های مشخص سیاست گذاری در زمینه‌های بهداشت، حمل و نقل، منابع طبیعی، امور خارجی، محیط زیست و غیره

۲. فرایند سیاست‌گذاری‌ها و عواملی که بر تنظیم و اعمال سیاست‌ها تأثیر می‌گذارند

۳. ارزیابی سیاست‌ها و مطالعه نتایج آن‌ها

۴. پیش‌بینی سیاست‌های جایگزین و مطالعه کارایی انواع ابزارهای ممکن در عرصه عمل سیاسی

نهادینه شدن و گسترش خط مشی‌گذاری عمومی دو دلیل عمده داشت: نخست فشارهای روز افزون سیاسی-اجتماعی برای استفاده کاربردی از علوم اجتماعی در حل مسائل روزمره‌ای چون فقر، تبعیض نژادی، آلودگی محیط زیست و غیره؛ دوم، ظهور و بروز این نظریه که نقش عوامل اقتصادی-اجتماعی از قبیل درآمد، تعلیم و تربیت، سطح بیکاری و... در تصمیم‌گیری‌های دولتی و در سیاست‌گذاری‌ها، بیش از عوامل سنتی مثل گرایش‌های غربی و ایدئولوژی‌های سیاسی مؤثر است. (ساباتیه، ۱۹۹۱: ۱۴۶-۱۴۴)

علی‌رغم اینکه نظریه‌های موجود در خط‌مشی‌گذاری، برای تجزیه و تحلیل خط‌مشی کشورهای در حال توسعه مفید است، اما برای تجزیه و تحلیل جامع کافی نیستند. چون بسیاری از نظریه‌های خط‌مشی‌گذاری از مطالعات جوامع توسعه‌یافته صنعتی استخراج شده است، در اغلب موارد برای تبیین خط‌مشی‌های کشورهای در حال توسعه کافی نیستند. بنابراین با توجه به اهمیت مسئله، موضوع اجرای خط‌مشی عمومی در ایران برای پژوهش انتخاب شده تا با توجه به شرایط کشور، الگویی برای آسیب‌شناسی خط‌مشی عمومی ارائه گردد.

تعریف مسئله

خط‌مشی عمومی مجموعه‌ای از اقدامات نسبتاً پایدار، ثابت و هدفمند دولت به منظور حل مشکلات یا دغدغه‌های عمومی جامعه است (اندرسون، ۲۰۱۱: ۷). در هر جامعه‌ای برخی از مشکلات وجود دارد. این مشکلات می‌تواند در زمینه سیاسی، تجاری، آموزش و پرورش، کشاورزی، حمل و نقل، بهداشت و دفاعی و امنیتی باشد. همیشه دولت در پاسخ به این مشکلات و در ارتباط با اهداف رشد، توسعه ملی و رفاه شهروندان و حل این مشکلات در زمان حال، خط‌مشی‌هایی را تدوین می‌نماید. ضرورت این امر انکارناپذیر است، چون اگر تلاش‌ها جهت رسیدگی به این مشکلات به محض وقوع صورت نگیرد، ممکن است به مراحل غیر قابل کنترل رسیده، باعث انحطاط رشد اجتماعی و اقتصادی شده و در نهایت توسعه جامعه را به خطر اندازند. معمولاً دامنه و اثرات خط‌مشی عمومی بسیار فراگیر است؛ به ویژه در کشورهای در حال توسعه با بخش خصوصی ضعیف، از اهمیت بالایی برخوردار می‌باشد. خط‌مشی عمومی پیامدهای فراوانی در زندگی روزمره دارد و می‌توان آن را در راستای تلاش دولت برای حاکمیت

اثربخش دانست. علی‌رغم اهمیت فزاینده‌ای که خط مشی عمومی در حاکمیت اثربخش و کار آمد دولت‌ها دارد، اما آنچه که در عمل با آن مواجه هستیم این است که معمولاً دولت‌ها در اجرای خط مشی عمومی موفق عمل نمی‌کنند. یکی از مهمترین مسائلی که امروزه بیشتر کشورها، اعم از کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه، با آن مواجه‌اند، اجرای ناموفق خط مشی‌های عمومی است. اجرای خط مشی‌های عمومی در ایران هم، در برخی موارد ناموفق بوده و رضایت‌بخش نیست. تاکنون برخی از خط مشی‌های تدوین شده، پس از تصویب در مرحله اجرا با ناکامی مواجه شده‌اند و مجریان، بسیاری از آن‌ها را به طور ناقص و ناکارآمد اجرا کرده و یا بخش از آن را اصلاً عملیاتی نکرده‌اند. در برخی موارد، خط مشی اجرایی با آنچه تدوین شده تفاوت اساسی و معناداری دارد.

در اینجا سوال اساسی ما این است:

۱- اگر خط مشی نوشته شده و به تصویب می‌رسد و شامل رهنمودهای به روز می‌باشد، چرا اجرا نمی‌شود؟

۲- موانع و چالش‌های عمده اجرای ناموفق این خط مشی‌ها چیست؟

در رویکرد سنتی تحلیل خط مشی تفاوت و تمایز مشخصی بین تدوین و اجرای خط مشی وجود دارد (هیل، ۲۰۰۲: ۷). بنابراین در صورت اجرای ناموفق یا ناقص خط مشی، مجریان مقصران اصلی قلمداد می‌شوند. علی‌رغم اینکه تدوین خط مشی عبارت است از: فرایندی که طی آن یک تصمیم معتبر گرفته می‌شود؛ در حالی که اجرا به عنوان فرایند انجام این تصمیم‌ها تعریف می‌شود (هیل و هاپ، ۲۰۰۲). ناکو مورا و اسمال وود (۱۹۸۰) اشاره داشتند که بین مرحله تدوین و اجرای خط مشی همپوشانی وجود دارد. پرسمن و ویلداوسکی (۱۹۷۳) اجرای خط مشی را به عنوان یک مجموعه یکپارچه از فرایند تعامل بین هدف‌گذاری و اقدام برای رسیدن به اهداف می‌دانند و معتقدند که اجرا نباید از تدوین جدا باشد و بزرگ‌ترین مشکل در اجرای خط مشی را بی‌توجهی به تمهیداتی خاص در مرحله شکل‌گیری مطرح می‌کنند (دنهارت، ۱۳۸۲: ۲۲۳). علاوه بر مشکلات موجود در مرحله تدوین و اجرای خط مشی که در نهایت منجر به اجرای ناموفق و ناکارآمد خط مشی عمومی می‌باشد. اتول مطرح می‌کند که زمینه اجرای خط مشی به عنوان بخشی از راهبرد پژوهش در تحقیقات خط مشی عمومی مورد توجه قرار گیرد. (اتول: ۱۹۸۶: ۲۰۲)

معرفت نسبتاً مشترک در درون همه جریان‌های دانش و پژوهشگران اجراء، این است که بعید است نظریه‌های مستقل از زمینه اجرای خط مشی، تبیین و یا پیش‌بینی دقیقی را ارائه دهند (برمن، ۱۹۸۰: ۲۰۶)؛ بنابراین در این پژوهش چالش‌ها و موانع خط مشی عمومی را در کشور ایران مورد بررسی و مطالعه قرار داده و الگویی ارائه خواهیم داد تا چالش‌ها و موانع خط مشی عمومی را با نگرشی نظام‌مند مورد توجه قرار داده تا الگویی جامع برای آسیب‌شناسی اجرای خط مشی عمومی بوده و زمینه اجرای موفق و کارآمد خط مشی عمومی را فراهم نماید.

پرسش‌های تحقیق

سوال اصلی تحقیق:

الگوی آسیب‌شناسی اجرای خط مشی عمومی در ایران چیست؟

سوالات فرعی:

در این پژوهش به دنبال ارائه الگویی خواهیم بود تا چالش‌ها و موانع خط مشی عمومی را با نگرشی نظام‌مند و کل‌نگر مورد توجه قرار داده و الگویی جامع برای شناسایی موانع و عوامل بازدارنده خط مشی عمومی ارائه دهیم. بنابراین موارد زیر می‌تواند به عنوان سوالات پژوهش، مورد بررسی قرار گیرند.

۱- عناصر الگوی آسیب‌شناسی خط مشی عمومی در ایران چیست؟

۲- رابطه عناصر الگوی آسیب‌شناسی خط مشی عمومی در ایران چگونه است؟

۳- موانع و چالش‌های اجرای خط مشی عمومی در ایران چیست؟

اهداف پژوهش

هدف اصلی این تحقیق، طراحی الگویی برای آسیب‌شناسی اجرای خط مشی عمومی در ایران است. این پژوهش اهداف فرعی دیگری را نیز دنبال می‌نماید که عبارتند از:

۱- شناسایی متغیرهای الگوی آسیب‌شناسی اجرای خط مشی عمومی در ایران

۲- شناسایی رابطه متغیرهای الگوی آسیب‌شناسی اجرای خط مشی عمومی در ایران

۳- بررسی نظریه‌ها، الگوها و چارچوب‌های خط‌مشی‌گذاری

۴- تعیین متغیرهای کلیدی مؤثر بر اجرا خط‌مشی عمومی

پیشینه پژوهش

تعریف خط‌مشی عمومی

در مطالعات خط‌مشی، تعاریف متعددی از خط‌مشی عمومی وجود دارد. آندرسون (۲۰۱۱) تعریف جامع‌تری از خط‌مشی عمومی ارائه داده است. وی خط‌مشی را مجموعه اقدام‌های هدفمند و نسبتاً ثابتی می‌داند که توسط بازیگر یا مجموعه‌ای از بازیگران در مواجهه با یک مسئله یا موضوع نگران‌کننده دنبال می‌شود. این تعریف به جای توجه بر آنچه که تنها پیشنهاد شده و قصد انجام آن وجود داشته، بر آنچه واقعاً انجام شده، تمرکز می‌کند، بنابراین خط‌مشی را از تصمیمی که اساساً انتخابی مشخص از میان بدیل‌هاست، متمایز می‌کند و آن را چیزی می‌نگرد که در طول زمان آشکار می‌شود. (آندرسون، ۲۰۱۱: ۷)

چرخه خط‌مشی‌گذاری عمومی^۱

خط‌مشی‌گذاری فرایندی است که چندین مرحله دارد. به این صورت که عوامل بی‌شماری که نقش اساسی را دارند، وظایف مختلفی را در راستای انجام و اجرای فرایند خط‌مشی‌گذاری ایفا می‌کنند. درباره فرایند خط‌مشی‌گذاری مطالبی مطرح شده که بر مراحل مختلفی از این فرایند تأکید کرده‌اند. به طوری که پیتر بریجمن^۲ و گلین دیویس^۳ فرایند خط‌مشی را مطابق شکل زیر در هشت مرحله تشریح کردند: شناسایی مسئله^۴، تحلیل خط‌مشی^۵، ابزار خط‌مشی^۶، مشاوره و مشورت^۷، هماهنگی^۸، تصمیم^۹، کاربرد^{۱۰}، ارزشیابی^{۱۱}.

^۱ Public policy cycle

^۲ Peter Bridgman

^۳ Glyn Davis

^۴ Identify issue

^۵ Policy analysis

^۶ Policy instruments

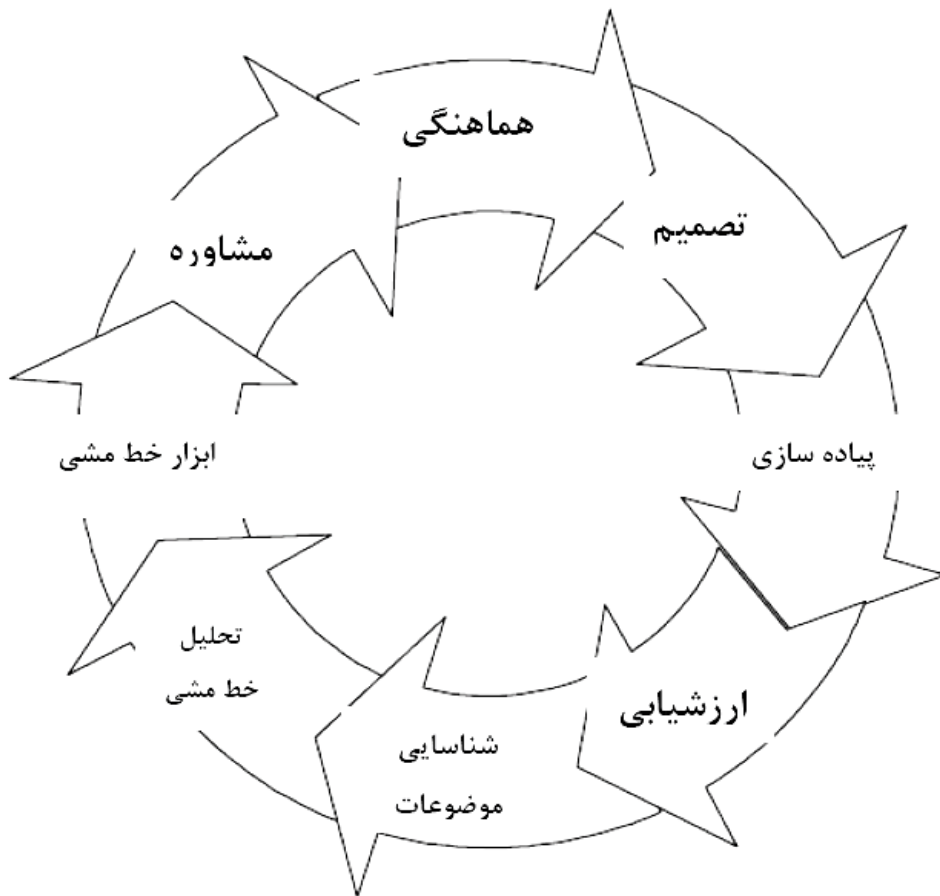
^۷ Consultation

^۸ Coordination

^۹ Decision

^{۱۰} Implementation

^{۱۱} Evaluation



نمودار ۱- چرخه خط مشی گذاری

اجرای خط مشی عمومی

مدت‌هاست که «اجرا» به عنوان یک مرحله مشخص در فرایند خط مشی گذاری به رسمیت شناخته شده و مرحله ای منحصر به فرد است که معرف تبدیل یک ایده یا توقع یا انتظارات برای اقدام با هدف رفع مشکلات اجتماعی می‌باشد (لستر و گاجین، ۱۹۹۸). با این حال بین آنچه برنامه‌ریزی شده و آنچه در واقع به عنوان نتیجه خط مشی رخ داده، شکاف وجود دارد. تا پایان دهه ۱۹۶۰، فرض می‌شد که احکام سیاسی شفاف و مشخص بوده و مدیران و مجریان خط مشی‌ها را مطابق با نیت تصمیم گیرندگان اجرا می‌کنند.

مطالعات اجرای خط مشی عمومی را می‌توان در سه نسل کلی طبقه‌بندی نمود:

نسل اول این مطالعات بر روی تجزیه و تحلیل و مطالعات موردی در کشور آمریکا متمرکز بود و اغلب به جمع‌بندی‌هایی بدبینانه در خصوص توانایی دولت در اجرای اثربخش برنامه‌ها منتهی می‌شد.

در نسل دوم مطالعات اجرا بیشتر به بُعد تحلیلی و تطبیقی در مطالعه برنامه‌ها پرداخته شد. هدف اصلی در این نسل از مطالعات، تبیین دلایل اختلاف در میزان موفقیت اجرای برنامه‌ها در واحدهای مختلف دولت و دستیابی به متغیرهای مشخص و چارچوبی مفهومی در این زمینه بود. در واقع، پیروان این نسل از مطالعات نیز از همان رویکرد بالا به پایین در مطالعات خود استفاده کرده و بررسی‌های خود را از تصمیمات خط مشی آغاز کرده و به چگونگی دستیابی به اهداف قانونی و مستند خط مشی در طول زمان و چرایی آن می‌پرداختند.

در نسل سوم مطالعات که بیشتر در اواخر دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰ میلادی، در نتیجه ضعف رویکرد بالا به پایین، روش کاملاً متفاوتی شکل گرفت. در این نسل، پیروان رویکرد پایین به بالا، تحلیل‌های خود را از سطح بازیگران متعدد تعامل‌کننده در سطح عملیاتی برای حل یک مشکل یا مسئله آغاز کردند. در واقع، تمرکز این نگاه بر راهبرد‌های اتخاذ شده توسط بازیگران مختلف در تعقیب اهداف خود بود. این مطالعات نشان داد که بازیگران در سطح عملیاتی برنامه‌های تدوین شده در مرکز را به سوی اهداف و مقاصد مورد نظر خود تغییر و انحراف می‌دادند. (ساباتیه، ۱۹۹۱)

درک اجرای خط مشی به این دلیل مهم است که بسیاری از برنامه‌های اجتماعی از طریق منابع مالی عمومی تأمین می‌شود. این برنامه‌ها از طریق خط مشی عمومی شکل گرفته و تحت تأثیر قرار می‌گیرد. مردم و جامعه از دولت انتظار دارند که منابع و امکانات عمومی را به درستی مورد بهره‌برداری قرار دهند؛ آن‌ها انتظار دارند دستگاه دولتی بهترین شیوه را برای رسیدن به اهداف نهایی جامعه برگزینند. اما آنچه در عمل و به طور عملی مشاهده می‌شود این است که خیلی از خط مشی‌های عمومی تدوین شده در مرحله اجرا با مشکل مواجه شده‌اند. برای کشف اینکه چرا و چگونه یک پیامد خاص حاصل شده یا نه، مطالعه خط مشی و به ویژه ادبیات مربوط به اجرای خط مشی، نگرش مهمی را برای آگاهی و درک از اجرا ایجاد می‌کند.

خلاصه‌ای از نتایج بررسی‌های صاحب‌نظران و پژوهشگران خط‌مشی در زمینه مشکلات و موانع اجرای خط‌مشی عمومی به شرح زیر است.

ون هورن و ون میتر (۱۹۷۵) متغیرهای مؤثر در اجرا را به شرح زیر می‌داند:

۱- استانداردها و اهداف ۲- منابع ۳- ارتباطات بین سازمانی ۴- ویژگی‌های موسسات اجرایی ۵- ویژگی‌های شخصیتی مجریان ۶- شرایط اقتصادی، سیاسی و اجتماعی

از دیدگاه میلبری مک لوگین (۱۹۷۵) عوامل کلیدی مؤثر در موفقیت یا شکست اجرا عبارتند از: نخبگان سیاسی، رای‌دهندگان، گروه‌های صاحب‌نفوذ، 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

ریچارد المور (۱۹۸۰) فرایند اجرای خط‌مشی را در قالب چهار الگوی سازمانی بررسی کرده است:

۱- الگوی مدیریت سیستم‌ها ۲- اجرا به عنوان فرایند بوروکراسی ۳- اجرا به عنوان توسعه سازمانی ۴- اجرا به عنوان فرایند تعارض و چانه زنی

و مواردی که مانع از اجرای مؤثر خط‌مشی‌ها می‌شود: فهم ناقص از مشکلات و مسایل، نارسایی در بررسی میزان عمل‌پذیری تصمیمات، ناتوانی مجریان در اجرای وظایف محوله.

جیمز اندرسون (۱۹۸۲) علل عمده عدم اجرای صحیح خط‌مشی: ۱- ناآگاهی و درک نادرست دستورها توسط مجریان ۲- عملی نبودن اجرای تصمیم ۳- مقاومت مجریان در اجرای خط‌مشی.

ساباتیه و مازمانیان (۱۹۸۶) سه نوع متغیر را برای اجرای اثربخش خط‌مشی معرفی کردند:

الف) متغیرهای اساسی که مربوط به مشکلات و موانع ناشی از ماهیت حکم‌قانون می‌شود که در طول فرایند با آن‌ها روبه‌رو هستیم:

۱- دسترسی به نظریه‌ها و فناوری‌های معتبر

۲- تنوع رفتارهای گروه‌های هدف

۳- گروه‌های هدف به عنوان معرف جامعه

۴- حدود تغییرات رفتاری مورد نیاز

ب) متغیرهای ساختاری که بر فرایند اجرای خط‌مشی‌ها تأثیر می‌گذارند:

۱- اهداف آشکار و یکسان

۲- وجود نظریه‌ی علی

۳- منابع مالی

۴- یکپارچگی سلسله مراتبی با و بین نهادهای اجرایی

۵- جذب و استخدام مقامات اجرایی

۶- قواعد تصمیم‌گیری دستگاه‌های اجرایی

۷- جلب حمایت رسمی و قانونی به بیرون

ج) متغیرهای ماهیتی (زمینه‌ای) که قوانین و خط‌مشی‌ها را حمایت می‌کنند:

۱- شرایط اقتصادی- اجتماعی و فناورانه

۲- توجه رسانه به مسئله

۳- حمایت عمومی

۴- گرایش‌ها و منابع گروه‌های ذی‌نفع

۵- حمایت (تعهد) مقامات بالا

۶- مهارت‌های رهبری و تعهد مقامات اجرایی

گان و هاگ وود (۱۹۸۴) شرایطی که باعث عدم اجرای درست خط‌مشی‌ها می‌شوند:

۱- عوامل خارج از سازمان و غیر مترقبه

۲- زمان ناکافی و در دسترس نبودن منابع لازم و مناسب

۳- نبودن نظریه‌ی معتبر علت و معلولی

۴- عدم ارتباط مستقیم بین علت‌ها و معلول‌ها

۵- ارتباطات بیش از حد بین واحدهای اجرایی

۶- عدم درک و نبودن توافق در مورد اهداف

۷- مشخص نبودن وظایف و مسؤولیت‌های دستگاه‌های اجرایی و نبود هماهنگی لازم

۸- عدم درخواست مقامات و صاحبان قدرت به اجرای کامل خط مشی

۹- عدم ارتباط و هماهنگی کامل بین عناصر مختلف اجرا

کالیستا (۱۹۹۵):

الف- موانع اجرا: ۱- ناکافی بودن منابع ۲- ابزارهای نامناسب ۳- انحرافات ناشی از اهداف سیاسی، زدوبندهای سیاسی ۴- نارسایی طرح‌های اولیه (پیش‌بینی‌های نادرست) ۵- بی‌تعهدی مجریان خط مشی

ب- عوامل یا متغیرهای مؤثر در اجرا: ۱- عوامل درونی شامل تنظیمات قدرت یا اختیارات. ترکیبی شبکه‌ها و محل‌های اجرا ۲- عوامل بیرونی شامل آراء عمومی، نهادهای تفسیرکننده و اشخاص.

هاولت و رامش (۱۹۹۵):

الف- محدودیت‌های اجرای خط مشی:

۱- محدودیت‌های مربوط به ماهیت مسئله: دشواری‌های فنی، تعدد اهداف، اندازه گروه هدف و تغییرات رفتاری ناشی از خط مشی 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 سازمان‌های مجری و مجریان خط مشی؛

ب- معیارهای لازم برای طراحی و اجرای خط مشی:

۱- خط مشی‌گذاران باید هدف‌های خط مشی و سلسله مراتب آن‌ها را تا حد ممکن واضح و به صورت دستورالعمل روشن بیان نمایند.

۲- تهیه خط مشی باید به صورت آشکار یا ضمنی به یک نظریه‌ی علی معتبر متکی باشد.

۳- خط مشی باید برای اجرای موفق از اعتبار کافی برخوردار باشد.

۴- خط مشی باید حاوی مقررات روشنی باشد تا به طور صحیح به وسیله سازمان اجرا شود.

۵- باید وظیفه اجرا به سازمان‌هایی محول شود که از تجربه و تعهد کافی برخوردار باشند.

هی یونگ سوک (۱۹۸۸) در مطالعه خویش چهار دسته عوامل تأثیرگذار بر اجرای خط مشی را بر شمرده است: ۱- عوامل خط مشی شامل: نوع خط مشی، منابع، مشوق‌های خط مشی، درجه تغییر و پیچیدگی، سازگاری و مشروعیت و وضوح و مشخص بودن خط مشی؛ ۲- عوامل مداخله شامل: ارتباط و هماهنگی، زمان، راهبردهای اجرا، آموزش کارکنان، فرایند پذیرش، همبستگی روشن و مستمر و حذف ترس و عدم اطمینان؛ ۳- عوامل محیطی شامل: حمایت اجتماعی- اقتصادی و سیاسی، زمینه ساختار سازمانی، زمینه جو سازمانی و حمایت سایرین؛ ۴- عوامل مجری درک کارکنان، شایستگی کارکنان و تمایل آن‌ها

پالمبو و کالیستا (۱۹۹۰) عوامل مؤثر در شکست اجرا: سیاست‌های نمادین، نبودن مبنای نظری مناسب، تغییرات سریع اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و نبود پویایی‌های لازم در دولت، منابع ناکافی، نبود کاردانی لازم مجریان در استفاده از برنامه‌ها و ساختارهای سازمانی نامناسب.

مکینند (۲۰۰۵) عوامل شکست در اجرا: ارتباطات و اطلاعات ناکافی، غیبت منابع و تسهیلات کافی، تمایلات، انگیزه‌ها و نگرش‌های مجریان، ارزیابی اجراکنندگان از اجرای خط مشی تضاد بین اجرا و منافع آن‌ها، ساطع شدن خط مشی از سوی حکومت به جای گروه‌های هدف، بی‌توجهی به متغیرهای اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و اداری، عدم برخوردای مدیران از فضای حمایتی لازم برای تصمیم‌گیری، ناکافی بودن حقوق و دستمزد مجریان، نبود تخصص لازم در مجریان، خط مشی‌های مبهم، تعدد خط مشی‌ها، تصمیم‌گیری متمرکز، سازوکار ناهماهنگ، عدم کنترل اطلاعات دریافتی، هم‌راستا نبودن برنامه‌های اجرایی دولت‌ها، بی‌توجهی به گروه‌های ذی‌نفع، عدم حمایت شهروندان، اشتغال به رفع دغدغه‌های سیاسی، تعدد و تداخل اختیارات مراجع خط‌مشی‌گذاری، ناهم‌سویی اهداف خط‌مشی‌گذاران، تعویق در اجرا، کندی روند اصلاح خط‌مشی‌ها در دستگاه‌های اجرایی

پروفسور پطروس برنارد (۲۰۰۵) عوامل مؤثر در اجرای موفقیت‌آمیز خط مشی:

۱- محتوای خط مشی

۲- زمینه خط مشی

۳- تعهد

۴- ظرفیت

۵- موکلین / ائتلاف

۶- ارتباطات

روش‌شناسی پژوهش

پژوهش‌های علمی بر اساس هدف، می‌تواند چهار هدف متفاوت را دنبال کند. بنیادی، کاربردی، ارزشیابی و توسعه‌ای (دانایی‌فرد، ۱۳۸۷: ۳۲). علاوه بر این، بر اساس نحوه به دست آوردن داده‌های مورد نیاز به پژوهش‌های کمی، کیفی و آمیخته (کیفی و کمی) دسته‌بندی می‌شوند.

پژوهش حاضر از نظر هدف کاربردی - توسعه‌ای بوده و از نظر روش گردآوری داده‌ها، کیفی محسوب می‌شود.

راهبرد مورد استفاده در این پژوهش، نظریه داده بنیاد است. این راهبرد روشی نظام‌مند و کیفی برای خلق نظریه‌ای است که در سطحی گسترده به تبیین فرایند، کنش متقابل موضوعی با هویت شخصی می‌پردازد (کرسول^۱، ۲۰۰۲). ما در این پژوهش از طرح نظام‌مند راهبرد مزبور استفاده کرده‌ایم که خرده‌مایه‌گزینش آن روش‌مندی در بهره‌گیری از دیدگاه‌های مشارکت‌کنندگان و نیز اختتام آن به مجموعه‌ای از قضایاست (استراوس و کوربین، ۱۹۹۸: ۱۷).

رویه گردآوری و تفسیر داده‌ها

داده‌های کیفی از خلال مصاحبه‌های عمیق با مشارکت‌کنندگان پژوهش گردآوری شد. به این صورت که با ۲۰ نفر از خط‌مشی‌گذاران، مجریان و استادان خط‌مشی در ارتباط با چالش‌های اجرای خط‌مشی‌های عمومی مصاحبه‌هایی رو در رو، عمیق و با طرح پرسش‌های باز بین ۳۰ تا ۶۰ دقیقه انجام شد. نمونه‌گیری به صورت نظری انجام شد.

نمونه‌گیری به صورت نظری انجام شد، نمونه‌گیری نظری، نوعی نمونه‌گیری هدفمند است که پژوهشگر را در خلق یا کشف نظریه یا مفاهیمی که ارتباط نظری آن‌ها با نظریه در حال

^۱ Creswell

تکوین اثبات شده است، یاری می‌کند. در نمونه‌گیری نظری از رویدادها نمونه‌گیری می‌شود، نه لزوماً از افراد و اگر به سراغ افراد می‌رویم با هدف کاوش رویدادهاست؛ رویدادهایی که نشانگر مقوله‌های گوناگون مرتبط با پدیده مورد بررسی پژوهش هستند. راهنمای نمونه‌گیری نظری، پرسش‌ها و مقایسه‌هایی هستند که در خلال تجزیه و تحلیل مفاد مصاحبه‌ها با افراد بروز می‌یابند و موجب کشف مقوله‌های مناسب، خصوصیات و ابعاد آن‌ها می‌شوند. کدگذاری داده‌ها نیز همزمان با گردآوری آن‌ها انجام می‌گیرد (اشتراوس و کوربین، ۱۹۹۸). سوالاتی طرح گردید، مصاحبه‌ها ضبط گردید تا با مرور چند نمونه‌گیری نظری تا رسیدن مقوله‌ها به اشباع نظری ادامه یافت؛ مقصود از اشباع نظری؛ یعنی مرحله‌ای که در آن دیگر داده‌های جدیدی در ارتباط با مقوله پدید نیایند؛ مقوله گستره مناسبی یافته و روابط بین مقوله‌ها برقرار باشند.

روایی پژوهش

برای اطمینان از روایی پژوهش اقدامات زیر انجام شد. (کرسول و میلر، ۲۰۰۰)

تطبیق توسط اعضا^۱: ۴ نفر از مجریان گزارش نهایی مرحله نخست فرایند تحلیل و مقوله‌های به دست آمده را بازبینی کردند. پیشنهادهای آن‌ها در کدگذاری محوری اعمال شد.

بررسی همکار^۲: ۴ نفر از استادان خط مشی گذاری عمومی، کدگذاری محوری را بررسی نمودند و نظرات آن‌ها در تدوین الگو به کار رفت.

مشارکتی بودن پژوهش^۳: به طور همزمان از مشارکت کنندگان در تحلیل و تفسیر داده‌ها کمک گرفته شد.

کثرت‌گرایی^۴: کثرت‌گرایی در این پژوهش شامل تکرر مکانی و کثرت مشارکت‌کنندگان در پژوهش است. تکرر مکانی به این معناست که مصاحبه با مجریان وزارتخانه‌های مختلف انجام شد. تکرر مشارکت‌کنندگان نیز به این معناست که مصاحبه با سیاست‌گذاران، مجریان و پژوهشگران خط مشی عمومی انجام گرفت.

¹ Member checking

² Peer examination

³ Participativity of survey

⁴ Triangulation

کدگذاری داده‌ها

کدگذاری، رویه‌ای نظام‌مند است که توسط استراوس و کوربین برای کشف مقوله‌ها، مشخصه‌ها و ابعاد داده‌ها توسعه داده شده است. در این پژوهش، بر اساس این کدگذاری، الگویی نظری توسعه می‌یابد تا چالش‌های اجرای خط مشی عمومی را در ایران تشریح و تبیین کند. گفتنی است، فرایند جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل داده‌ها در این روش تحقیق به صورت زیگزاگی و همزمان انجام می‌گیرد. جمع‌آوری داده‌ها تا جایی ادامه پیدا می‌کند که پژوهشگر در داده‌ها به مرز اشباع برسد و مفاهیم مرتبط با چالش‌های اجرای خط مشی عمومی در ایران توسط مصاحبه‌شوندگان مختلف مطرح می‌شوند تکراری شده و مطلب جدیدی به الگوی اضافه نشود.

کدگذاری باز

هم‌زمان با گردآوری داده‌ها از ۲۰ نفر از خط‌مشی‌گذاران، مجریان و پژوهشگران خط‌مشی عمومی، کدگذاری داده‌ها نیز انجام گرفت. پاسخ‌دهندگان در پاسخ به سوال‌های مرتبط با هر یک از ابعاد الگو به تشریح چالش‌ها و مشکلات اجرای خط‌مشی پرداختند و از جملات و دیدگاه‌های این افراد، کدهای اولیه استخراج گردید. در مرحله بعد، کدهای مشترک و مورد تأکید کلیه مصاحبه‌شوندگان به عنوان کدهای نهایی مشخص شد.

کدگذاری محوری

پژوهشگر در کدگذاری با طرح پرسش‌هایی درباره مقوله - که عموماً مشخص‌کننده نوعی رابطه است - به داده‌ها رجوع کرده، حوادث و وقایعی را که تأییدکننده یا ردکننده پرسش‌هاست، بررسی می‌کند. در فرایند کدگذاری محوری، پژوهشگر پیوسته میان تفکر استقرایی و قیاسی در حرکت است؛ یعنی هنگامی که با داده‌ها کار می‌کند، به شکلی قیاسی بیان کرده، در مقابل داده‌ها را بررسی کند. برای تأیید مجموعه روابط با ویژگی‌های مرتبط با مقوله یک رویداد یا واقعه کفایت نمی‌کند، بلکه روابط و ویژگی‌ها را باید چندین بار در داده‌ها مشاهده کند؛ گرچه ممکن است شکل آن‌ها متفاوت باشد. در این پژوهش به طور کلی، کدهای استخراج شده در قالب ۹۹ مفهوم و ۱۶ مقوله دسته‌بندی شده است. در جدول زیر به عنوان نمونه مفاهیم و مقوله‌های مرتبط با شرایط علی در جدول ۱ آورده شده است.

جدول ۱: مفاهیم و مقوله‌های مرتبط با شرایط علی (فضای خط‌مشی‌گذاری عمومی)

مفهوم	مقوله	ابعاد پژوهش
نداشتن تخصص و دانش لازم	خط‌مشی‌گذاران	چالش‌های فضای خط‌مشی‌گذاری (شرایط علی)
تأکید بر منافع حزبی و گروهی		
غلبه بخشی‌نگری بر نگاه ملی		
افق زمانی کوتاه مدت خط‌مشی‌گذاران		
عدم اهتمام کافی به خط‌مشی‌گذاری		
عدم تعهد سیاست‌گذاران نسبت به اجرای خط‌مشی		
انحرافات ناشی از اهداف سیاسی و زدوبندهای سیاسی		
ائتلاف نامطلوب	فرآیندی خط‌مشی‌گذاری	
محیط خصمانه که اجازه ائتلاف مطلوب را نمی‌دهد		
هدف‌گذاری مبهم و غیر واقعی		
نادرستی نظریه خط‌مشی		
عدم شناخت درست مسائل و مشکلات		
ساده‌انگاری و پرداختن به جنبه‌های ظاهری قضایا (سطحی‌نگری)		
استفاده از الگوهای تقلیدی و وارداتی		
تعدد مراکز خط‌مشی‌گذاری	ساختار خط‌مشی‌گذاری	
ضعف تنقیح در نظام خط‌مشی‌گذاری		
نبودن نظام‌های اطلاعاتی و فنی قابل اعتماد		
نبودن اتاق فکر و مشاوران آگاه به مسایل		
ضعف خط‌مشی‌پژوهی در هنگام تدوین خط‌مشی		
بی‌توجهی به ظرفیت و منابع مجریان		
ناهماهنگی بین خط‌مشی‌گذاران و مجریان		

گزاره‌های حکمی (قضایا) پژوهش

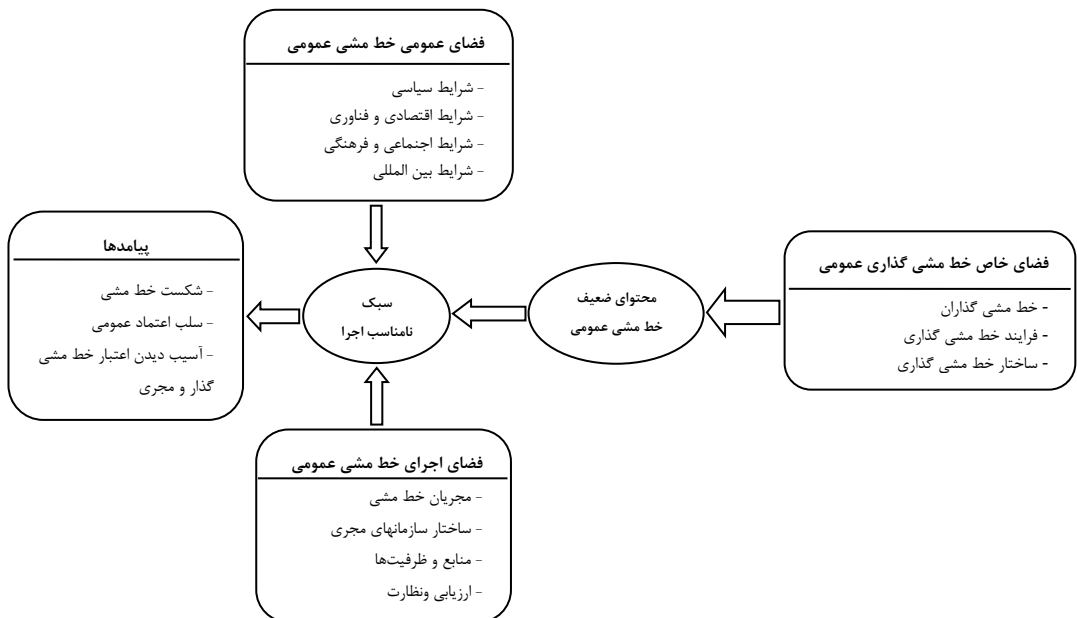
بر پایه مؤلفه‌های مرحله کدگذاری محوری، قضایای زیر به دست می‌آیند:
 قضیه ۱: چالش‌های فضای خط‌مشی‌گذاری در حوزه‌های خط‌مشی‌گذاران، ساختاری و فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی در ایران، شرایط علی برای محتوای ضعیف خط‌مشی عمومی محسوب می‌شوند.

قضیه ۲: سبک نامناسب اجرای خط‌مشی‌های عمومی کنشی برای خط‌مشی‌های عمومی ضعیف است.

قضیه ۳: عوامل محیط خرد (فضای اجرای خط‌مشی عمومی) شامل مجریان خط‌مشی، ساختار سازمان‌های مجری، منابع و ظرفیت‌ها، ارزیابی و نظارت زمینه و بستری خاص را برای تحقق راهبرد سبک نامناسب اجرای خط‌مشی‌های عمومی ایجاد می‌کند.

قضیه ۴: شرایط مداخله‌گر محیط کلان (فضای عمومی خط‌مشی عمومی) شامل شرایط سیاسی، شرایط اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و بین‌المللی، بستری عام را برای تحقق راهبرد سبک نامناسب اجرای خط‌مشی عمومی فراهم می‌آورند.

قضیه ۵: راهبرد سبک نامناسب اجرای خط‌مشی عمومی، شرایط مداخله‌گر محیط کلان (شرایط سیاسی، شرایط اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و بین‌المللی) و شرایط مداخله‌گر محیط خرد (شامل مجریان خط‌مشی، ساختار سازمان‌های مجری، منابع و ظرفیت‌ها، ارزیابی و نظارت) پیامد اجرای ناموفق خط‌مشی عمومی شامل شکست خط‌مشی، سلب اعتماد عمومی و آسیب دیدن اعتبار خط‌مشی و مجری در پی خواهد داشت.



نمودار ۲: الگوی آسیب‌شناسی اجرای خط‌مشی عمومی در ایران

روایت الگوی آسیب‌شناسی اجرای خط‌مشی‌های عمومی در ایران

در هر جامعه‌ای برخی از مشکلات وجود دارد. این مشکلات می‌تواند در زمینه‌های سیاسی، تجاری، آموزش و پرورش، کشاورزی، حمل و نقل، بهداشت و دفاعی و امنیتی باشد. دولت‌ها، در پاسخ به این مشکلات و در ارتباط با اهداف رشد، توسعه ملی و رفاه شهروندان خط‌مشی‌هایی را تدوین می‌نماید که می‌توان آن را در راستای تلاش دولت برای حاکمیت اثربخش دانست. اما به دنبال چالش‌های موجود در فضای خط‌مشی‌گذاری عمومی در زمینه خط‌مشی‌گذاران، فرایند خط‌مشی‌گذاری و ساختار خط‌مشی‌گذاری باعث شده است که خروجی مرحله تدوین خط‌مشی‌گذاری عمومی منجر به محتوای ضعیف خط‌مشی عمومی شود. با توجه به نبودن انسجام و ناهم‌سویی درونی خط‌مشی، ناسازگاری با خط‌مشی‌های موجود، مشخص نبودن ابزارهای اجرا و یا ابزارهای نامناسب و ناهم‌سویی ابزارهای اجرا، تعریف ناکافی اهداف، اهداف مبهم و بلندپروازانه و نبودن مبنای نظری مناسب باعث محتوای ضعیف خط‌مشی عمومی می‌شود.

در این راستا مجریان خط‌مشی‌های عمومی با توجه به محیط خرد (فضای اجرای خط‌مشی عمومی) شامل: ویژگی مجریان خط‌مشی، ساختار سازمان‌های مجری، منابع و ظرفیت‌ها و ارزیابی و نظارت؛ محیط کلان (فضای عمومی خط‌مشی) شامل: شرایط سیاسی، شرایط اجتماعی و فرهنگی، شرایط اقتصادی و فناوری و شرایط بین، سبک نامناسب برای اجرا شامل: راهبردهای اجرای ناقص، معطل گذاشتن اجرا، فرسایشی کردن اجرا، بی‌توجهی به اجرای خط‌مشی و یا تغییر مستمر خط‌مشی عمومی را انتخاب می‌کنند. پیامد توسل به این راهبردها منجر به اجرای ناموفق خط‌مشی می‌گردد که تحت اجرای ناموفق خط‌مشی عمومی تبیین می‌گردد. آنچه بر اثر این فرایند در کشور رخ می‌دهد، باعث شکست خط‌مشی، سلب اعتماد عمومی و آسیب دیدن اعتبار خط‌مشی‌گذار و مجری می‌گردد.

یافته‌های پژوهش

در این پژوهش و در راستای تحقق هدف غایی و پاسخ به پرسش‌های پژوهش با اجرای راهبرد پژوهش داده بنیاد، الگویی با اجزای زیر استخراج گردید:

مقوله اصلی: محتوای ضعیف خط‌مشی عمومی پدیده اصلی تبیین کننده اجرای ناموفق خط‌مشی عمومی در نظام خط‌مشی‌گذاری کشور است.

شرایط علی: شرایط علی به حوادث و وقایعی اشاره دارد که منجر به وقوع یا توسعه یک پدیده می‌شود. چالش‌های فضای خط مشی‌گذاری در حوزه‌های ویژگی‌های خط مشی‌گذاران، فرایند خط مشی‌گذاری و ساختار خط مشی‌گذاری از علل شکل‌گیری خط مشی عمومی با محتوای ضعیف محسوب می‌شوند.

راهبرد: سبک نامناسب که از راهبردهای مجریان برای محتوای ضعیف خط مشی عمومی است در این راهبرد بر راهبردهای اجرای ناقص، معطل گذاشتن اجراء، فرسایشی کردن اجراء، بی‌توجهی به اجرای خط مشی و یا تغییر مستمر خط مشی عمومی تأکید شده است.

بستر یا زمینه: بیانگر مجموعه خاصی از ویژگی‌های مربوط به پدیده است که به شکل عمومی به مکان رویدادها و وقایع اشاره دارد. از جمله عواملی که باعث می‌شود مجریان خط‌مشی به راهبرد سبک نامناسب (معطل گذاشتن، اجرای ناقص، فرسایشی کردن و بی‌توجهی به اجرای خط مشی عمومی) روی آورند؛ محیط خرد شامل ویژگی شامل ویژگی مجریان خط مشی، ساختار سازمان‌های مجری، منابع و ظرفیت‌ها و ارزیابی و نظارت می‌باشد.

شرایط مداخله‌گر: علاوه بر عوامل بستر محیط خرد (فضای اجرای خط مشی عمومی) شرایط مداخله‌گر محیط کلان (فضای عمومی خط مشی عمومی) که شرایط عام‌تری هستند و می‌توانند به عنوان تسهیل‌گر و یا محدودکننده راهبردها عمل کنند. عواملی مانند شرایط سیاسی، شرایط فرهنگی و اجتماعی، شرایط اقتصادی و فناوری و شرایط بین: به عنوان عوامل مداخله‌گر، زمینه‌ای عام را برای تحقق سبک نامناسب اجرای خط مشی عمومی را فراهم می‌کند.

پیامد: براساس چرخه نامناسب اجرای خط مشی عمومی و عوامل بستر و شرایط مداخله‌گری که منجر به توسل به آن می‌شود، پیامد اجرای ناموفق خط مشی عمومی حاصل می‌شود. اجرای ناموفق خط مشی عمومی باعث شکست خط مشی، سلب اعتماد عمومی و آسیب دیدن اعتبار خط مشی‌گذار و مجری می‌گردد.

جنبه نوآوری پژوهش

پیچیدگی فرایند اجرای خط مشی محققان را به چالش کشیده تا الگوها و نظریه‌هایی را با تعداد محدودی، متغیرهای تبیینی ارائه کنند که چگونه و تحت چه شرایطی خط مشی به اجرا در می‌آید. با این حال مطالعه میدانی و تجربی، که درک کافی از نحوه غلبه بر موانع و عوامل

بازدارنده را در ارتباط با اجرای خط مشی ارائه نماید، بسیار کم بوده و با کمبود جدی مواجه است. مزیت پژوهش حاضر در مقایسه با پژوهش های مطرح شده در مورد آسیب های اجرای خط مشی عمومی آن است که الگوی ارائه شده در این پژوهش، الگویی جامع و مبتنی بر عمل است که هم زمان کوشیده است به اکثر مؤلفه های مؤثر در اجرای ناموفق خط مشی عمومی توجه کند.

محدودیت های پژوهش: تنظیم زمان ملاقات و انجام مصاحبه با مجریان و خط مشی گذاران، به هماهنگی و پیگیری مستمر نیاز داشت.

محققان آینده، می توانند بر اساس یافته های این تحقیق با مطالعه کیفی، نسبت به تنظیم فرضیات اقدام کرده و نسبت به آزمون فرضیات از طریق روش های کمی اقدام کنند.

فهرست منابع

- ۱- الوانی، سید مهدی؛ شریف زاده، فتاح، (۱۳۸۳)، فرایند خط مشی گذاری عمومی، تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی.
- ۲- دانایی فرد، حسن، (۱۳۸۸)، روش شناسی تدوین خط مشی ملی کارآفرینی کشور: چارچوبی مفهومی، تهران: فصلنامه توسعه کارآفرینی، ۱۵۵-۱۲۵:۶.
- ۳- هاوالت، مایکل؛ رامش، ام، (۱۳۸۰)، مطالعه خط مشی عمومی، مترجمان: عباس منوریان و ابراهیم گلشن، مرکز آموزش مدیریت دولتی، اول.
- ۴- دنهارات، رابرت بی، (۱۳۸۲)، تئوری‌های سازمان‌های دولتی. ترجمه الوانی و دانایی فرد، انتشارات صفار، چاپ دوم، تهران.
- 5- Anderson, E.J. (2011). *Public Policymaking: An Introduction*. Seventh Edition. Boston, MA: Wadsworth Publishing
- 6- Brynard, Petrus A.(2005). *POLICY IMPLEMENTATION: LESSONS FOR SERVICE DELIVERY: School of Public Management and Administration, University of Pretoria*
- 7- Creswell J. W (2002). *Educational Research: Planning. Conduction and evaluating quantitative and qualitative research*. Upper Saddle River. NJ: Pearson Education.
- 8- Creswell, J. W., & Miller, D. L. (۲۰۰۰) , "Determining Validity in Qualitative Inquiry", *Theory into Practice*, Vol. 39.
- 9- Dye, Thomas. (1987). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall Inc.
- 10- Elmore, R., (1978) *Organisational Models of Social Program Implementation*. *Public Policy*, 26, 2.
- 11- Elmore, R.F., (1979-80) *Backward mapping: implementation research and policy decisions*. *Political Sciences Quarterly*, 94, 4,.
- 12- 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.

- 13- Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1981). *Effective Policy Implementation*. Lexington, MA: Lexington Books.
- 14- Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1989a). *Implementation and Public Policy with a New Postscript*. Lanham, MD: University Press of America.
- 15- 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.
- 16- O'Toole, Laurence and Robert Montjoy. 1984. "Inter-organizational Policy Implementation: A Theoretical Perspective." *Public Administration Review* November/December.
- 17- O'Toole, Laurence. 2004. "The Theory-Practice Issue in Policy Implementation Research." *Public Administration* 82(2)
- 18- Sabatier, P.A., (1987) *Knowledge, Policy Oriented Learning, and Policy Change*. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 8, 4.
- 19- Sabatier, P. A. & Jenkins-Smith, H. C., eds. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Westview Press, Boulder, pp. 13-39.
- 20- Sabatier, P.A., (1986) *Top-Down and Bottom Up Approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis*. *Journal of Public Policy*.
- 21- Sabatier, P.A., Mazmanian, D., (1979) *The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis*. *Policy Studies Journal*, 8.
- 22- Sabatier, Paul.(1991) "Towards Better Theories of the Policy Process." *Political Science and Politics* June.
- 23- Stillman, J Richard.(1996). *Public Administration: Concepts and Cases*,. University of Colorado, Denver. 3th Edition
- 24- Stillman, J Richard.(1996). *Public Administration: Concepts and Cases*,. University of Colorado, Denver. 3th Edition
- 25- Straus. A.&Corbin J (1998). *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques*, 2nd ed. Thousand Oaks, CA: Sage.

- 26- 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).
- 27- Van Meter, D., Van Horn, C., (1975) *The Policy Implementation Process*. Administration and Society, 6,