

مدل اجرای خطمشی‌های اصلاح اداری با رویکرد یادگیری

عباس منوریان^۱

چکیده: در زمینه اجرای خطمشی، پژوهش‌چندانی در سطح جهان صورت نگرفته است و درباره مدل‌های اجرا اختلاف نظر زیادی به چشم می‌خورد. در این پژوهش، تلاش شده است به موضوعی که در فرایند اجرا حلقه مفقوده تلقی می‌شود، یعنی ارتقای قابلیت و شایستگی مجریان خطمشی‌ها از طریق یادگیری خطمشی، پرداخته شود. داده‌های پژوهش کیفی و رویکرد آن نظریه داده‌بنیاد است. جامعه آماری پژوهش را خبرگان آشنا با فرایند تدوین و اجرای خطمشی‌ها و یادگیری سازمانی شکل داده‌اند. از طریق نمونه‌گیری نظری با ۱۶ نفر از آنان مصاحبه‌های عمیق به عمل آمد. در این روش، پژوهشگر با رویکردی استقرایی به تدوین نظریه‌ای قابل اتکا در زمینه اجرای خطمشی‌های تحول اداری (با رویکرد یادگیری) و چرخه یادگیری خطمشی اقدام می‌کند. یادگیری خطمشی، به‌منزله پدیده اصلی و هدف نهایی، نظام اداری‌ای با ویژگی‌هایی چون چابکی، خدمات دولتی با کیفیت و ارزان، افزایش و سهولت دسترسی شهروندان به خدمات دولتی، ارتقای رضایت کارگزاران دولتی و افزایش رضایت مردم از خدمات دولتی مشخص شد. همچنین با بهره‌مندی از مدل میدان نیرو، عوامل بازدارنده و پیش‌برنده نیز تعیین شدند.

واژه‌های کلیدی: اجرای خطمشی، تحول اداری، خطمشی‌گذاری، یادگیری خطمشی.

۱. دانشیار گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، تهران، ایران

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۳/۰۳/۱۶

تاریخ پذیرش نهایی مقاله: ۱۳۹۳/۰۵/۲۵

E-mail: amonavar@ut.ac.ir

مقدمه

در ادبیات اجرای خطمشی عمومی، عمده مطالب مطرح شده ناظر بر رابطه بین اهداف اولیه خطمشی و پیامدهای خطمشی است؛ از این رو مسئله سازگاری میان خطمشی و نتایج، موضوع مهمی است که بسیاری افراد به آن پرداخته‌اند. اگر پیامدهای اجرای خطمشی با اهداف اولیه متفاوت باشد، در این صورت گفته می‌شود که اجرای خطمشی با ناکامی مواجه شده یا به عبارتی شکست خورده است. ولی به اعتقاد بارت و فوجه (۱۹۸۱: ۹) «خطمشی خود را اجرا نمی‌کند»، اجرای خطمشی موضوعی است که در پیوستار خطمشی- اجرا و تعامل و مذاکره میان بازیگران خطمشی متجلی می‌شود؛ «تعامل بین کسانی که در صدد اجرای خطمشی هستند و کسانی که اجرا بر آنها تأثیر می‌گذارد» (بارت و فوجه، ۱۹۸۱: ۲۵).

چالش‌های مختلفی سر راه اجرای خطمشی‌ها وجود دارد و دولت‌ها با رعایت هرچه بهتر عوامل مؤثر بر اجرای موفق آن تا جای ممکن باید از موانع اجرای خطمشی‌های عمومی دوری کنند. همه جوامع در زمینه خطمشی‌گذاری و اجرای مؤثر و موفقیت‌آمیز آن کم و بیش با مشکلات مشابهی مواجه‌اند و در اغلب متون خطمشی‌گذاری می‌توان فهرستی از مشکلات عمومی سد راه فرایند خطمشی‌گذاری را یافت (مقدس‌پور، دانایی‌فرد و کردنائیج، ۱۳۹۲: ۳۷).

اجرای خطمشی در شکل فرایند است و به توانایی نیاز دارد؛ توانایی تبدیل اهداف خطمشی‌های دولت به محصولات خطمشی (نظیر کالا یا خدمتی عمومی) (برودکین، ۱۹۹۰: ۱۰۸). انگیزه اصلی از مطرح کردن مدل اجرای خطمشی با رویکرد یادگیری این ایده است که مدیران دولتی الزاماً نمی‌دانند چگونه یک خطمشی، به‌ویژه خطمشی‌های بدیع را به اجرا درآورند. در ادبیات اجرای خطمشی اشاره شده است: «خطمشی‌های عمومی در اجرا دستخوش تغییر و تحولاتی می‌شوند که گاهی آنها را از اهداف اولیه‌شان دور می‌سازد. به بیان دیگر، مجریان به‌گونه‌ای تصمیمات را به اجرا درمی‌آورند که شکل تازه‌ای به خود می‌گیرند. علل این تغییرات می‌تواند مواردی باشد از جمله: مشخص نبودن خطمشی، معیارهای مختلف و متعارض اجرا، نداشتن انگیزه اجرایی، دستورهای متفاوت، نداشتن صلاحیت و توانمندی مجریان و کافی نبودن منابع و امکانات اجرا (الوانی، ۱۳۸۷، به نقل از لیندبلوم، ۱۹۸۴). برخی نیز معتقدند «... نباید اجرای ناقص خطمشی‌ها را صرفاً به مرحله اجرا و متولی این مرحله، یعنی دولت منتسب کرد. بسیاری از مشکلات به مرحله تدوین خطمشی و متولیان آن یعنی مجلس، نمایندگان و سایر خطمشی‌گذاران برمی‌گردد؛ همان‌طور که پالامبو و کالیستا (۱۹۹۰) گفته‌اند، اجرای موفقیت‌آمیز خطمشی‌ها، همان قدر که پیامد مرحله تدوین خطمشی است به همان میزان هم پیامد مسائل

خاص اجرا و مسائل اداری است، اما به‌اشتباه بار گناه فقط به‌عهده مجریان گذاشته می‌شود» (مقدس‌پور و همکاران، ۱۳۹۲: ۳۵).

با توجه به اینکه مطالعات مرتبط با اجرای خطمشی به‌طور عمده مبتنی بر علوم سیاسی است، جای تعجب ندارد که تعداد معدودی از پژوهش‌ها براساس زمینه‌های عمومی مدیریت، به‌ویژه رفتار سازمانی، شکل گرفته‌اند و به همین دلیل تعداد کمی از پژوهش‌ها به عوامل رفتاری خرد توجه داشته‌اند. در مجموع، پژوهش‌های موجود در زمینه اجرای خطمشی به این مسئله که کارگزاران دولتی چگونه خطمشی‌ها را عملیاتی می‌کنند توجه زیادی نکرده‌اند و اگر هم در مواردی اشاره‌ای به آن شده است، فقط در حد اشاره بوده و به شکل عمیق به آن توجه نشده است. یکی از دلایل این امر می‌تواند جدایی نسبی رشته‌های دانشگاهی علوم سیاسی از علوم مدیریتی باشد. به نظر شوفیلد (۱۹۹۴)، یکی از مزایای مطالعه «مدیریت خطمشی‌گذاری» آن است که این رشته، علوم سیاسی و علوم مدیریتی را با هم ترکیب می‌کند. این ترکیب سبب می‌شود که هم به جنبه سیاسی خطمشی و هم به جنبه رفتاری آن توجه شود (کوگلان، ۲۰۰۰).

اگر این نکته را بپذیریم که کارگزاران دولتی باید بیاموزند چگونه خطمشی‌های جدید را به اجرا درآورند، دو مسئله قابل بحث خواهد بود. نخست، تا حدی بعید به نظر می‌رسد تدوین‌کنندگان خطمشی بتوانند پیامدهای عملیاتی اهداف خطمشی را پیش‌بینی کنند، چراکه فاصله آنها از مدیریت عملیات بسیار زیاد است. دوم اینکه، حتی اگر تدوین‌کنندگان خطمشی بتوانند پیامدهای عملیاتی اهداف خطمشی را پیش‌بینی کنند، احتمالاً با مسئله ناسازگاری بین ایده‌آل‌های خطمشی و واقعیت موجود مواجه می‌شوند که از ناتوانایی عملیاتی مدیران و کارگزاران دولتی سرچشمه می‌گیرد. این پژوهش در نظر دارد با ارائه مدلی پارادایمی، ضمن مشخص کردن چگونگی اجرای خطمشی‌های اصلاح اداری، به این موضوع نیز بپردازد که چگونه می‌توان مسئله یادگیری مدیران و کارگزاران دولتی را نیز در نظر گرفت تا از اجرای خوب خطمشی‌ها اطمینان حاصل شود.

در ادامه ادبیات نظری و تجربی در زمینه رویکردها و مدل‌های خطمشی‌گذاری، یادگیری خطمشی و اصلاح اداری ارائه خواهد شد. مدل مد نظر پژوهش مبتنی بر مدل پارادایمی اشتراوس و کوربین (۱۹۹۰) است که با روش نظریه داده‌بنیان ارائه خواهد شد.

پیشینه نظری پژوهش

در زمینه اجرای خطمشی عمومی مدل‌های متعددی مطرح شده است. بسیاری از این مدل‌ها در آمریکای شمالی تدوین شده‌اند که به «فرایند خطمشی» توجه می‌کنند و بر این نکته تأکید دارند

که اجرای خطمشی با فرایند سیاسی حاکمیت پیوند دارد (شوفیلد، ۱۹۹۴). این مدل‌ها بیش از حد بر «شکست» خطمشی تأکید دارند و بیش از حد بر این نظر پافشاری می‌کنند که مدل‌های موجود در واقع «مدل‌های واقعی» نیستند که بتوانند به پیش‌بینی پیامدهای خطمشی کمک کنند (لیندر و پیترز، ۱۹۸۷).

کمتر مدلی وجود دارد که بر پیچیدگی، ابهام و آشفتگی نهفته در اجرای خطمشی توجه جدی کرده باشد. یکی از مدل‌هایی که از استواری محتوایی خوبی برخوردار است، مدل بارت و فوجه (۱۹۸۱) است. این مدل به جای تمرکز بر موفقیت یا شکست‌های خطمشی بر توسعه فرایندی اجرای خطمشی و ارائه توضیح درباره آن تأکید دارد. یکی از مزیت‌های این مدل آن است که بارت و فوجه تلاش کردند مفهوم اجرا را در قالب پیوستار «تدوین خطمشی - اجرای خطمشی» مطرح کنند (بارت و فوجه، ۱۹۸۱: ۱۵). مدل دیگری که در این رابطه قابل بحث است، مدل ارائه‌شده اتردگه است که دشواری اجرای خطمشی را با طرح پرسشی مبنی بر اینکه «آیا دولت می‌تواند یادگیرنده باشد»، در کتابی با همین نام مطرح می‌کند (اتردگه، ۲۰۱۰). همراه با اتردگه دو پژوهشگر دیگر نیز با طرح پیچیدگی زیاد اجرای خطمشی در همه کشورهای و ضرورت فراهم کردن شرایط مناسب، مدلی سه‌وجهی شامل زمینه مناسب و آمادگی فردی و سازمانی، با محوریت ماهیت خطمشی، ارائه کرده‌اند که همانند بارت و فوجه، رویکردی فرایندی به اجرای خطمشی دارند، با این تفاوت که بیش از بارت و فوجه بر هر دو جنبه داخلی و خارجی سازمان توجه دارند (هوگوود و گان، ۲۰۱۱). این مفهوم‌سازی به معنای آن است که پژوهشگر، هم به ماهیت خطمشی و هم به کسانی که قرار است آن را به اجرا درآورند، توجه ویژه دارد. در پژوهش حاضر به نکته اخیر نیز که بر یادگیری مجریان خطمشی تأکید دارد، توجه جدی شده است.

رویکردهای اجرای خطمشی

با بررسی ادبیات جدید اجرای خطمشی، می‌توان به چهار دسته‌بندی کلی دست یافت. دسته اول با پژوهشگرانی سروکار دارد که تلاش کردند مدل‌های تحلیلی ارائه دهند. از این مدل‌ها با عنوان‌های کلی «نسل اول»، «نسل دوم» و «نسل سوم» یاد می‌شود. دسته دوم تلاش افرادی را شامل می‌شود که رویکردهای مختلفی از اجرا مطرح کردند؛ نظیر رویکرد از بالا به پایین و از پایین به بالا و در نهایت رویکرد ترکیبی. گروه سوم بر تعیین متغیرهای اجرا تأکید دارند که شاید برجسته‌ترین نمونه آن تلاش اوتول (۱۹۸۶ و ۱۹۹۳) است که بیش از صد مطالعه درباره اجرای خطمشی را مرور و تحلیل کرد. گروه آخر که تلاش‌های آنها را در سال‌های اخیر شاهد بوده‌ایم افرادی هستند که اجرا را در عصر «پس از بوروکراسی» و «حاکمیت چندسطحی» مطرح کرده‌اند (هال و اوتول، ۲۰۰۰ و اوتول و مایر، ۱۹۹۷). در این میان، به دسته‌بندی مبتنی بر رویکردها که

در دسته‌بندی نوع اول نیز جای می‌گیرد، بیش از سایر موارد توجه شده است که خلاصه‌ای از آن در ادامه بررسی می‌شود.

الف) رویکردهای بالا به پایین

رویکرد بالا به پایین بر مبنای این فرض است که اجرای خطمشی با به‌کارگیری تصمیم دولت مرکزی آغاز می‌شود. پارسونز (۱۹۹۵: ۴۶۳) معتقد است این مطالعات براساس «مدل جعبه سیاه» فرایند خطمشی‌گذاری است که ملهم از نظریه تحلیل سیستم‌هاست. نظریه پردازان این رویکرد معتقدند رابطه علت و معلولی بین خطمشی‌ها، پیامدهای مشهود است و تأثیر مجریان در اجرای خطمشی اساساً نادیده گرفته می‌شود. به دلیل تأکید این گروه بر تصمیم‌های خطمشی‌گذاران مرکزی، دی لئون (۲۰۰۱: ۲) این رویکرد را «پدیده حاکمیت نخبگان» یا همان نظریه نخبگان و توده مردم می‌نامد. از جمله افرادی که در زمره نویسندگان معتقد به رویکرد بالا به پایین تلقی می‌شوند، می‌توان پرسمن و ویلداوسکی (۱۹۷۳)، ون میتر و ون هورن (۱۹۷۵)، باردخ (۱۹۷۷) و همچنین ساباتیر و مازمانیان (۱۹۷۹، ۱۹۸۰ و ۱۹۸۳) را نام برد. اثر نخستین پرسمن و ویلداوسکی (۱۹۷۳) رویکردی مبتنی بر مدل عقلایی دارد. آنها بحث خود را با این فرض آغاز می‌کنند که اهداف خطمشی از سوی خطمشی‌گذاران مرکزی تعیین می‌شود. در این دیدگاه، پژوهش‌های مرتبط با اجرا باید بر این نکته متمرکز باشند که دشواری‌های دستیابی به این اهداف کدام‌اند. این مشکلات یا متغیرها در سه محور اصلی دسته‌بندی می‌شوند که عبارت‌اند از: متغیرهای ماهیتی، متغیرهای ساختاری و متغیرهای زمینه‌ای. این افراد معتقدند بین اهداف خطمشی و اجرای آن رابطه خطی وجود دارد (پرسمن و ویلداوسکی، ۱۹۷۳: xv). بنابراین، اجرا باید شامل رویه‌های مناسب بوروکراتیک باشد تا از اجرای صحیح خطمشی‌ها اطمینان حاصل شود.

تلاش دیگر برای ارائه مدلی بر مبنای رویکرد بالا به پایین، توسط ون میتر و ون هورن (۱۹۷۵) صورت گرفت. مدل آنها شامل شش متغیر است که عبارت‌اند از: استانداردها و اهداف، منابع خطمشی، روابط بین سازمانی و فعالیت‌های اجرایی، ویژگی‌های واحدهای اجرایی و شرایط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی و گرایش‌های مجریان. این متغیرها بین اجرا و خطمشی ارتباط و پیوند برقرار می‌کنند (ون میتر و ون هورن، ۱۹۷۵: ۴۶۴).

ادواردز در سال ۱۹۸۰ مدل بالا به پایین دیگری را مطرح کرد. وی در این مدل چهار علت را که به نظرش بر اجرای خطمشی تأثیرگذار بود، مشخص کرد که عبارت‌اند از: روابط، منابع، دیدگاه مجریان و ساختار.

مدل‌های متنوعی درخصوص رویکرد بالا به پایین ارائه شده است، اما این مدل‌ها در توجه کافی به متغیرهای مهم‌تر و اساسی‌تر نقص‌هایی داشتند. یکی از این انتقادهای مهم را پژوهشگران رویکرد پایین به بالا مطرح کرده‌اند که معتقدند، چون رویکرد بالا به پایین نقش رفتار بروکراسی‌های سطح خیابان یا همان نیروهای صف را در نظر نمی‌گیرد، حتماً با شکست مواجه خواهد شد (لیپسکی، ۱۹۸۷: ۱۴۷). به بیان دیگر در این رویکرد، ابتکارهای استراتژیکی ناشی از بخش خصوصی، بوروکراسی‌های سطح خیابان و مقامات اجرایی محلی و سایر زیرسیستم‌های خط‌مشی، نادیده گرفته شده است (ساباتیر، ۱۹۸۰: ۳۰).

ب) رویکردهای پایین به بالا

رویکرد پایین به بالا معتقد است که باید در تمام فرایندها از بازیگران عمومی و خصوصی استفاده شود (هاولت، ۱۳۸۷). جانسون و کانر (۱۹۷۹) معتقدند مجربانی که در صف مقدم قرار دارند، لزوماً از رهنمودها و دستورهای از بالا به پایین و متمرکز مدیران استقبال نخواهند کرد؛ چراکه آنها به‌طور مستقیم با نیازهای ارباب‌رجوع و مشتریان سروکار دارند و نسبت به کسانی که دستورها را از سطوح بالای سازمان جاری می‌سازند به مسائل و چالش‌های واقعی آگاه‌ترند و با مشکلاتی که در اجرا رخ می‌دهد، آشنا ترند. بنابراین، آنها باید نقش گسترده‌تری در تنظیم قوانین و خط‌مشی‌گذاری‌ها داشته باشند. البته این بدان معنا نیست که در همه‌حال، بروکراسی‌های سطوح خیابان باید خود خط‌مشی‌گذاری کنند و نسخه‌های اجرایی را خود طراحی و اعمال کنند (پالامبو و کالیستا ۱۹۸۷: ۱۹).

در رویکردهای پایین به بالا مدل‌های متنوعی وجود دارد، یکی از این مدل‌ها که نقشه نگاه به عقب (یا پس‌رو) نامیده می‌شود را المور (۱۹۸۷) مطرح کرده است. در این مدل‌ها، خط‌مشی به جای اینکه به‌وسیله خط‌مشی‌گذاران کنترل شود، از طریق مذاکره و چانه‌زنی بین اعضای سازمان و مشتریان آن تبیین می‌شود. بنابراین، باید برنامه‌ها با آرزوها و خواسته‌ها یا حداقل با الگوهای رفتاری مقامات پایین‌تر سازگار باشد (لیندر و پیترز، ۱۹۸۷: ۱۳۰). بر این رویکرد نیز انتقادهای زیادی وارد شده است؛ زیرا فرض می‌کند که اجرای خط‌مشی در محیط خط‌مشی‌گذاری غیرمتمرکز رخ می‌دهد (لیندر و پیترز، ۱۹۸۷: ساباتیر، ۱۹۸۰). درحالی‌که رویکرد پایین به بالا ممکن است با مشکل کمتری مواجه باشد، ولی دیدگاهی ایده‌آلیستی است و در عمل می‌تواند با مشکلات زیادی روبه‌رو شود؛ چون مشکل جامعه را مردم عادی و افراد غیرمتخصص نمی‌توانند تشخیص دهند (هاولت و رامش، ۲۰۰۳).

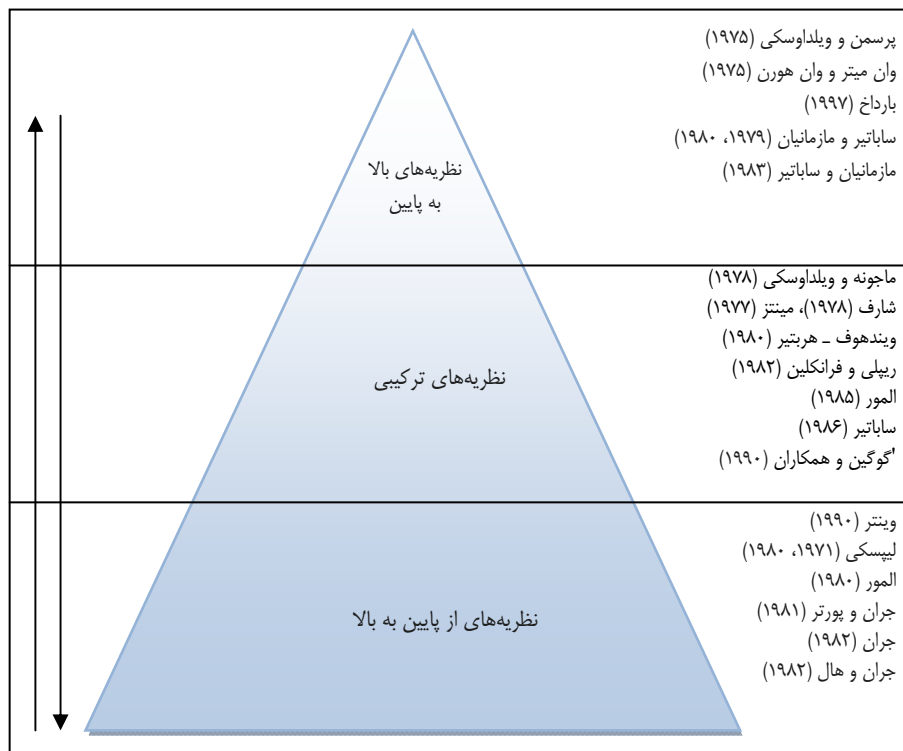
ج) رویکرد ترکیبی

پس از انتقادهای فراوان از دو رویکرد بالا به پایین و پایین به بالا، راه سومی مطرح شد که آن را رویکرد ترکیبی می‌نامند. این رویکرد دیدگاه‌های هیبریدی یا مراوده‌ای دارد که بر فرایندهای پیچیده مذاکره و چانه‌زنی بین بازیگران خطمشی در تمام سطوح خطمشی و فرایند برنامه‌ریزی تأکید دارد (بارت و فوجه، ۱۹۸۱؛ بارت و هیل، ۱۹۸۴؛ بارت، ۲۰۰۴).

رویکرد ترکیبی گاهی به‌عنوان نسل سوم مطالعات اجرا نیز شناخته می‌شود (گوگین، بومن، لستر و اوتوله، ۱۹۹۰). در این رویکرد از ترکیب رویکردهای «بالا به پایین» و «پایین به بالا» استفاده می‌شود، به طوری که قوت‌های هر دو را دارد و از ضعف‌های یکدیگر به‌مثابه فرصت استفاده می‌کند. بارت و فوجه (۱۹۸۱) استدلال می‌کنند که دوگانگی کاذبی بین رویکردهای بالا به پایین و پایین به بالا وجود دارد. بنابراین، می‌توان این‌طور تصور کرد که در عمل هر دو رویکرد به‌طور هم‌زمان و با هم کار می‌کنند. اجرا هنگامی که به دنبال محدودکردن قدرت قانونی باشد از بالا به پایین و هنگامی که به دنبال کاهش سطح بازیگران خطمشی درباره تصمیماتی باشد که آنها اتخاذ می‌کنند و به‌طور مؤثر تصمیم‌گیری را در انحصار دارند، از پایین به بالا می‌شود (بارت و فوجه، ۱۹۸۱: ۲۵).

اولین تلاش برای ترکیب مدل‌های اجرای خطمشی توسط المور (۱۹۸۵) انجام گرفت. وی کار قبلی‌اش که «نقشه رو به عقب» نام داشت را با کار جدیدش که «نقشه رو به جلو یا پیشرو» نام دارد، ترکیب کرد. در این ترکیب، او بیان کرد خطمشی‌گذاران باید هم نهادهای سیاسی و هم سایر منابعی که در دسترس قرار دارند و نیز ساختار محرک گروه‌های هدف غایی را در نظر بگیرند. دومین تلاش برای ترکیب مدل‌های اجرای خطمشی را ساباتیر و جنکینز در سال ۱۹۹۳ انجام دادند که به تدوین چارچوب ائتلاف طرفدارانه برای مطالعه زیرسیستم‌های خطمشی منجر شد. سومین تلاش برای ترکیب عناصر رویکردهای پایین به بالا و بالا به پایین توسط گوگین و همکارانش (۱۹۹۹) انجام گرفت که مدل «اجرای خطمشی بین دولتی» نامیده شد. در این مدل بیان می‌شود که اجرا درحقیقت تابعی از انگیزنده‌ها، وسایل و محدودیت‌هایی است که برای دولت از جای دیگر در سیستم فدرال فراهم شده است. با وجود این، انتخاب‌های دولتی از بازیگران عقلایی متعهد ناشی نمی‌شود، اما ممکن است نتیجه داد و ستدهایی بین احزاب داخلی و خارجی باشد که در خطمشی‌های دولتی دیگر درگیرند. بنابراین، این رویکرد فرض می‌کند که اجرای برنامه‌های فدرال سرانجام بر متغیرهای پایین به بالا و بالا به پایین توسعه می‌یابد. کالیستا چهار محتوای نهادی برای اجرای خطمشی عمومی مطرح می‌کند تا اجرا به‌طور صحیح و اثربخش در فرایند خطمشی‌گذاری به کار گرفته شود (کالیستا، ۱۹۹۵: ۱۱۷):

- الف) سطح اول، محتوای نهادی یا قانونی است که بر جنبه‌های قانونی و نهادی تأکید دارد و چگونگی آن منوط به قبول دستورالعمل‌ها، قوانین و مقررات توسط نهادها و مؤسسه‌هاست؛
- ب) سطح دوم، سطح انتخاب نماینده‌ها به‌عنوان انتخاب جمعی است که در واقع به مدل، مشروعیت می‌بخشد؛
- ج) سطح سوم، سطح عملیاتی و اعمال دولت است که دولت در آن به تصویب آیین‌نامه‌ها و مقررات داخلی می‌پردازد؛
- د) سطح چهارم، سطح توزیعی است که شامل مدیریت ارائه خدمات است و دولت از طریق آن نظارت بر عملیات را بر عهده می‌گیرد، نتایج محتواهای دیگر را هماهنگ می‌کند و در اجتماعات خارجی آنها را به مرحله اجرا درمی‌آورد (رزقی رستمی، ۱۳۷۹: ۵۴).
- شکل ۱ نویسندگان سه رویکرد بالا به پایین، پایین به بالا و ترکیبی را نشان می‌دهد.



شکل ۱. نویسندگان سه رویکرد بالا به پایین، پایین به بالا و ترکیبی (بولزل و تریب، ۲۰۰۷: ۹۱)

رویکردهای نوین در عرصه اجرای خطمشی در سه زمینه مطرح شده است: نخست حاکمیت شبکه‌ای به معنای اینکه اجرا آنچنان پیچیده شده است که سازمان نمی‌تواند خطمشی را به خوبی اجرا کند و برای این منظور به شبکه‌ای از سازمان‌ها نیاز است. حتی این سازمان‌ها ممکن است از چند کشور باشند (باترفوز، ۲۰۰۹)؛ دوم، به چرخش‌های دمکراتیک در سطح جهانی و بستر اجتماعی-سیاسی در اجرای خطمشی توجه شده است. بر این اساس اعتقاد بر این است که به شکلی روزافزون، اجرای خطمشی از طریق فرایندهای اجتماعی-سیاسی مذاکره، سازش و چانه‌زنی شکل می‌گیرد و محقق می‌شود (فردریکسون و اسمیت، ۲۰۱۳). سوم، اجرای خطمشی در پرتو نظریه مدیریت دولتی نوین است. گرچه مدیریت دولتی نوین در اواخر دهه ۱۹۹۰ به اوج خود رسید، به دلیل ماهیت نظریه، به‌ویژه توجه آن به ارزیابی عملکرد، به شکلی جدی در اجرای خطمشی توجه شده است (شرر و نیوکامر، ۲۰۱۱)؛ و سرانجام رویکرد اجرای خطمشی در سطح بین‌المللی مطرح شده است. حضور سازمان‌های بین‌المللی در کشورها، نظیر آنچه در ایران و سوریه و لیبی شاهد بودیم، یا قراردادهای چندجانبه بین کشورها و مسائل اجرایی آنها در زمره خطمشی‌های با ماهیت بین‌المللی قرار می‌گیرند (رونهار، ۲۰۰۶).

یادگیری خطمشی

همانند سایر مفاهیم مطرح در علم خطمشی، درباره معنای یادگیری خطمشی و اینکه منبع و انگیزه آن در درون یا بیرون از فرایندهای خطمشی‌های موجود است، تعابیر مختلفی مطرح شده است. پیتز هال معتقد به «یادگیری درونی» است و آن را تلاش برنامه‌ریزی شده برای تعدیل اهداف یا فنون خطمشی، در پرتو فرایندهای خطمشی‌های گذشته و اطلاعات جدید، برای دستیابی بهتر به اهداف تعریف می‌کند (هال، ۱۹۹۳: ۲۷۸). در مقابل، هلکو اعتقاد دارد که یادگیری فعالیت کمتر آگاهانه‌ای است که اغلب هنگام واکنش دولت در قبال تغییرات بیرونی حادث در محیط خطمشی، رخ می‌دهد (هلکو، ۱۹۷۴: ۳۰۶). بنابراین برخلاف هال، از نظر هلکو، یادگیری آن چیزی است که دولت‌ها در قبال موقعیتی جدید، بر مبنای تجربه‌های گذشته انجام می‌دهند (هاولت و رامش، ۲۰۰۳). به استثنای هلکو، بیشتر نویسندگانی که درباره یادگیری خطمشی مطلب نوشته‌اند، تأکیدشان فقط بر نخبگان است، ولی هلکو علاوه بر نخبگان، به مدیران سطح میانی و به‌ویژه کارکنان سطح پایین سلسله‌مراتب اداری نیز توجه دارد (شوفیلد، ۲۰۰۴: ۲۹۲).

آنچه در ادبیات مربوط کمتر بدان توجه شده، این است که یادگیری خطمشی مشخص و تعریف نشده است. برخی نویسندگان توزیع دانش را فرایند یادگیری خطمشی می‌دانند (واکر،

۱۹۸۳). روز (۱۹۹۱) یادگیری از مسائل هر منطقه یا کشور را فرایند یادگیری خطامشی می‌نامد. اینگرام و اشنايدر (۱۹۹۰) نیز در توضیح فرایند یادگیری خطامشی، نقشه‌ای ترسیم کرده‌اند که نشان می‌دهد دولت‌ها چگونه از طریق «تبادل نظام‌مند ایده‌ها» از تجربه‌های یکدیگر یاد می‌گیرند. آنچه در بیشتر نوشته‌ها و پژوهش‌های مرتبط با یادگیری خطامشی مبهم یا مفقود است آن است که این نویسندگان و پژوهشگران به تجارب نظری و عملی مؤلفانی که درباره یادگیری سازمانی مطلب نوشته‌اند، توجهی نکرده‌اند. مهم‌تر از آن، ادبیات فرایند یادگیری خطامشی به موضوع بسیار مهم یادگیری رویه‌ای که در توضیح چگونگی برخورد بازیگران با مسائل اجرایی و عملیاتی و کدگذاری دانش اهمیت زیادی دارد، توجهی نکرده است. بنابراین، درباره این بخش از یادگیری خطامشی، شکاف و کمبودی احساس می‌شود که در نظر است تا حد امکان در مدل این پژوهش بدان توجه شود.

تحول اداری

هدف از تحول اداری، تقویت توانمندی‌های نظام اداری در راستای ایفای کارآمد وظایف و نقش فعلی دولت است. به تعبیر دیگر هدف از تحول اداری، انطباق نقش‌ها، توانمندی‌ها و قابلیت‌های نظام اداری است که برای توسعه امری حیاتی و ضروری به‌شمار می‌رود. موضوع نوین‌سازی و تحول در نظام اداری، متناسب با پیشرفت‌های تکنولوژی در راستای تحقق خواسته‌های جامعه است (مگیر و پالمه، ۲۰۰۵). تحول اداری فرایندهای متعددی همچون مشارکت عمومی کارکنان، اصلاح ساختارهای اداری، تناسب وظایف و اختیارات، توانمندسازی کارکنان و مدیران، پاسخ‌گویی دولتمردان در مقابل شهروندان، نظارت بر نظام اداری و توسعه شیوه‌های اطلاعاتی و... را دنبال می‌کند (مارگو، ۱۹۹۶).

اگر تغییر و تحولی در کار نبود، کار مدیران نسبتاً ساده و برنامه‌ریزی بدون مشکل می‌شد. تغییر واقعیت سازمانی است و رسیدگی به تغییر یکی از وظایف مدیران است. صاحب‌نظران محیط کنونی مدیریت را متلاطم ارزیابی می‌کنند و بر این باورند که کارکنان باید بتوانند به‌سهولت خود را با تحولات مستمر و تلاطم‌های محیط جدید کار تطبیق دهند. به‌رغم تلاش مدیران سازمان‌ها برای ایجاد تحول و تغییر در سازمان‌ها، بررسی‌های اخیر نشان می‌دهد بیش از ۷۵ درصد تلاش‌ها برای تغییرات سازمانی با شکست مواجه شده یا به هدف مد نظر منتهی نشده است (استانلی، ۲۰۰۸). ایکن و کلر (۲۰۰۷) هم طی بررسی‌هایی متوجه شدند از هر سه برنامه تغییر، فقط یک برنامه با موفقیت پیاده‌سازی می‌شود. پژوهش‌های بعدی گروه مک‌کینزی در سال ۲۰۰۸ نیز این آمار را تأیید کرد.

در ایران نیز طی سال‌های اخیر، برنامه‌ها و سیاست‌های تحول در ساختار نظام اداری در قالب‌های مختلف نظیر هفت برنامه تحول، ده برنامه تحول یا خرده‌برنامه‌ای نظیر برنامه منطقی کردن اندازه دولت با سه طرح؛ برنامه اصلاح ساختارهای تشکیلاتی دولت با چهار طرح؛ برنامه اصلاح نظام‌های مدیریتی با سه طرح؛ برنامه اصلاح نظام استخدامی با پنج طرح؛ برنامه اصلاح نظام آموزشی و بهسازی نیروی انسانی؛ برنامه اصلاح فرایندها، روش‌های انجام کار و توسعه فناوری اداری؛ برنامه اجرایی ارتقا و حفظ کرامت مردم (گزارش برنامه راهبردی تحول نظام اداری، ۱۳۸۹) مطرح شده است.

همچنین درباره برنامه‌های اصلاح اداری در دولت یازدهم اشاره شده است که یکی از اصول ۲۶ گانه سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری، بر چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی‌ساختن تشکیلات نظام اداری در راستای تحقق اهداف چشم‌انداز تأکید دارد و عملیاتی کردن این سیاست‌ها مستلزم مهندسی مجدد نظام اداری کشور است. توانایی‌های راهبردی مانند دانش‌بنیان‌بودن، پاسخ‌گویی، شایستگی، سرعت انتقال و انعطاف‌پذیری، از مهم‌ترین ویژگی‌های سازمان‌های چابک است و ما برای دستیابی به توسعه پایدار و همه‌جانبه، باید نظام اداری را با کاربست این ویژگی‌ها، کارآمد و به‌روز کنیم (عسگری آزاد، ۱۳۹۲).

اهداف و پرسش‌های پژوهش

هدف اصلی این پژوهش، ارائه مدلی برای اجرای خطمشی‌های اصلاح اداری با رویکرد یادگیری است و اهداف فرعی عبارت‌اند از:

۱. تعیین عوامل پیش‌برنده مؤثر بر اجرای خطمشی‌های اصلاح اداری با رویکرد یادگیری؛
۲. شناسایی عوامل بازدارنده مؤثر بر اجرای خطمشی‌های اصلاح اداری با رویکرد یادگیری؛
۳. بررسی چگونگی تقویت یادگیری مجریان برای اجرای بهتر خطمشی‌های اصلاح اداری (چرخه یادگیری خطمشی).

پرسش اصلی این پژوهش نیز این‌گونه مطرح می‌شود: مدل مناسب اجرای خطمشی‌های اصلاح اداری با رویکرد یادگیری چگونه است؟

پرسش‌های فرعی پژوهش نیز عبارت‌اند از:

۱. عوامل پیش‌برنده مؤثر بر اجرای خطمشی‌های اصلاح اداری با رویکرد یادگیری کدام‌اند؟

۲. عوامل بازدارنده مؤثر بر اجرای خطمشی‌های اصلاح اداری با رویکرد یادگیری کدام‌اند؟
۳. چگونه می‌توان یادگیری مجریان خطمشی‌های اصلاح اداری را برای اجرای بهتر خطمشی‌ها تقویت کرد؟ چرخه یادگیری خطمشی چگونه است؟

روش‌شناسی پژوهش

این پژوهش با رویکردی کیفی، یعنی روش گراند تئوری یا پژوهش داده‌بنیاد و تمرکز بر مصاحبه عمیق اجرا شده است. گراند تئوری روش پژوهشی اکتشافی^۱ است و به پژوهشگر اجازه می‌دهد در مواردی که امکان تدوین فرضیه وجود ندارد، به جای استفاده از تئوری‌های از پیش تعریف‌شده خود به تدوین تئوری جدید بپردازد (دانایی‌فرد، ۱۳۸۴).

بر این اساس پس از جمع‌آوری داده‌ها از طریق مصاحبه اکتشافی، مدل برمبنای تحلیل داده‌بنیاد طراحی می‌شود و با اجرای مصاحبه، روایی مدل سنجیده خواهد شد. برای نگارش مبانی نظری پژوهش روش کتابخانه‌ای به کار رفته است و اطلاعات از منابع اولیه و ثانویه (بررسی سوابق و مدارک، مصاحبه و پرسشنامه) جمع‌آوری شده است.

نمونه‌گیری به صورت نظری^۲ انجام می‌شود. این نمونه‌گیری تا رسیدن مقوله‌ها به اشباع نظری ادامه می‌یابد. در این پژوهش از مصاحبه سیزدهم داده‌ها تکرار شد و مفهوم جدیدی شناسایی نشد. با وجود این، برای اطمینان بیشتر شانزده مصاحبه صورت پذیرفت. در پژوهش حاضر، برای انتخاب نمونه آماری برای مصاحبه‌های عمیق، هم از افرادی با تحصیلات دانشگاهی (اعضای هیئت علمی) و هم از افرادی با سابقه حضور مؤثر در محافل خطمشی‌گذاری (هیئت دولت و مجلس) و هم از افراد دارای تجربه مدیریتی در سازمان‌های دولتی بهره برده شده است. معیار انتخاب خبرگان، آشنایی افراد با مباحث نظری موضوع (اعم از بحث اجرای خطمشی و یادگیری سازمانی، شامل یادگیری خطمشی)، آشنایی با مباحث عملی خطمشی‌گذاری و اجرای آن و ارتباط از نزدیک با مجریان خطمشی بوده است.

به منظور نمونه‌گیری برای مصاحبه‌های عمیق، روش گلوله برفی (برانسون، ۱۹۹۴) یا زنجیره‌ای (جندقی و فلاح، ۱۳۸۹) اجرا می‌شود. در این روش گروه اولیه‌ای برای مصاحبه انتخاب می‌شود و سپس گروه‌های بعدی برای مصاحبه توسط همین گروه معرفی می‌شوند.

1. Exploratory
2. Theoretical

ارزیابی کیفیت داده‌ها و تفسیرها

برای ارزیابی قابل اتکابودن داده‌ها و تفسیرها، از معیار اعتمادپذیری^۱ پژوهش‌های کیفی شامل قابلیت اعتبار^۲، انتقال‌پذیری^۳، اتکاپذیری^۴ و تأییدپذیری^۵ (فلینت، ۱۹۹۸) استفاده خواهد شد.

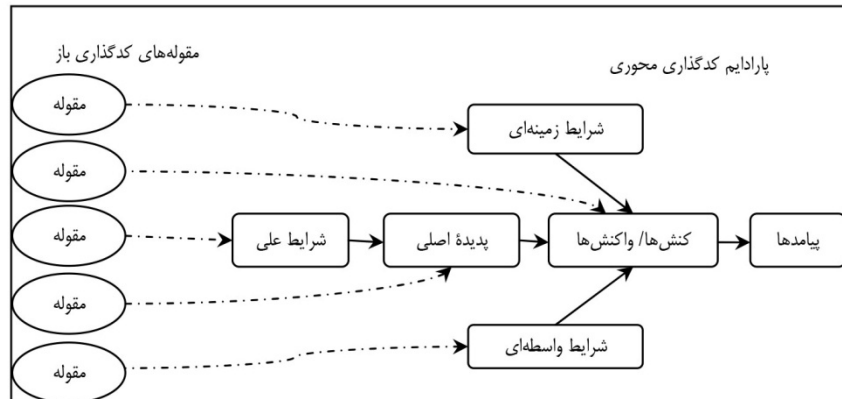
به‌منظور دستیابی به معیارهای مطرح‌شده از روش‌های زیر بهره خواهیم برد:

- درگیری طولانی: صرف ۵۰ روز برای مصاحبه‌ها و هدایت مستقیم مصاحبه‌ها؛
- بررسی به‌کمک مشارکت‌کنندگان: ارائه گزارشی از نتایج پژوهش به شرکت‌کنندگان در مصاحبه‌ها و کسب واکنش؛
- کسب اطلاعات هم‌ردیفان^۶: بررسی توسط دو هیئت علمی و دو مدیر ارشد با سابقه ۲۴ سال؛
- بررسی از طریق اجماع سه‌سویه: مقایسه داده‌های مصاحبه با مشاهده پژوهشگر از وضعیت نظام اداری کشور/ نظارت اعضای تیم پژوهش بر فرایند جمع‌آوری و تحلیل داده‌ها؛
- توصیف دقیق و عمیق^۸: توصیف مشروح و مفصل فرایند، متن و زمینه پژوهش؛
- جست‌وجوی موارد منفی: تشخیص داده‌های انحرافی، موارد منفی یا داده‌های مغایر با داده‌های قبلی؛
- مرور مصاحبه‌های به‌عمل‌آمده و ارزیابی تفسیرهای جمع‌آوری‌شده از اعضای تیم پژوهش؛
- نمونه‌گیری نظری.

تحلیل داده‌ها

تحلیل داده‌ها در روش داده‌بنیاد طی سه مرحله کدگذاری باز، محوری و انتخابی اجرا می‌شود. مدل استفاده‌شده، مدل استراوس و کوربین (۱۹۹۸) است که در شکل ۲ به نمایش گذاشته شده است:

-
1. Trustworthiness
 2. Credibility
 3. Transferability
 4. Dependability
 5. Conformability
 6. Prolong Engagement
 7. Peer Review
 8. Rich & Thick Description



شکل ۲. کدگذاری محوری براساس مدل پارادایمی استراوس و کوربین (۱۹۹۸)

در مدل پارادایمی، شرایط علی بر پدیده محوری، پدیده محوری و شرایط زمینه و مداخله‌گر بر راهبردها و راهبردها بر پیامدها اثر می‌گذارند. بنابراین، مدل اجرای خط‌مشی‌های تحول اداری با رویکرد یادگیری با استفاده از نظریه داده‌بنیاد، مدلی است که موارد زیر را مشخص می‌سازد: شرایط علی ناظر بر اجرای خط‌مشی‌های اصلاح اداری با رویکرد یادگیری، ابعاد، شرایط زمینه‌ای، شرایط واسطه‌ای، راهبردهای اجرایی و پیامدهای اجرای خط‌مشی‌های اصلاح اداری با رویکرد. مقوله‌های این پژوهش در شش دسته زیر بیان شده است:

الف) مقوله‌های علی: این مقوله‌ها که حاصل شرایط علی یا شرایط مقدم است، به وقایع و عللی اشاره می‌کنند که به وقوع یا رشد و گسترش پدیده‌ای می‌انجامد (استراوس و کوربین، ۱۳۸۵). در این پژوهش، توانایی و قابلیت کم مدیران و کارگزاران در اجرای خط‌مشی‌ها مقوله اصلی به‌شمار می‌رود و چهار مقوله نامشخص بودن متولی، نداشتن برنامه جامع درباره‌ی داددهی مسائل اجرایی خط‌مشی، توانایی و آگاهی کم مدیران و کارگزاران دولتی نسبت به روش‌های اجرای برنامه‌های تحولی مناسب و سازگار با وضعیت موجود و خواست مدیران ارشد نظام به اصلاح نظام اداری، شرایط علی تشخیص داده شدند.

ب) مقوله (های) محوری: مقوله‌ای محوری است که به‌صورت دائم در داده‌ها ظاهر شود و تمام مقوله‌های اصلی دیگر بتوانند به آن مرتبط شوند. نام مقوله محوری می‌تواند متناسب با موضوع پژوهش انتخاب شود (استراوس و کوربین، ۱۳۸۵). در این پژوهش یادگیری (خط‌مشی) مستمر مدیران و کارگزاران به‌عنوان پدیده محوری در قلب سایر مقولات در الگوی پارادایم قرار گرفته است. این مقوله، سه زیرمقوله هدفمندی، انگیزش و ظرفیت‌سازی را دربرمی‌گیرد.

پ) مقوله‌های راهبردی: این مقوله‌ها برای کنترل، اداره و برخورد با پدیده‌محوری راهبردهایی را ارائه می‌دهد (استراوس و کوربین، ۱۳۸۵). در پژوهش حاضر، مقوله «توانمندسازی و ارتقای قابلیت‌های مدیران و کارگزاران مجری خطمشی‌ها برای اجرای کاراتر خطمشی‌های اصلاح اداری» و شش مقوله فرعی راهبردی تشخیص داده شد.

ت) مقوله‌های زمینه‌ای: این مقوله‌ها که به مقوله‌های محیطی هم معروفاند، نشان‌دهنده شرایط خاصی هستند که راهبرد را تحت‌تأثیر قرار می‌دهند (استراوس و کوربین، ۱۳۸۵). در پژوهش حاضر، «بسترسازی برای توانمندسازی و ارتقای قابلیت‌های مدیران و کارگزاران مجری خطمشی‌ها» و «عزم ملی» مقوله‌های اصلی محسوب می‌شوند و نه مقوله فرعی نیز برای شرایط محیطی اثرگذار بر راهبردها تشخیص داده شده است.

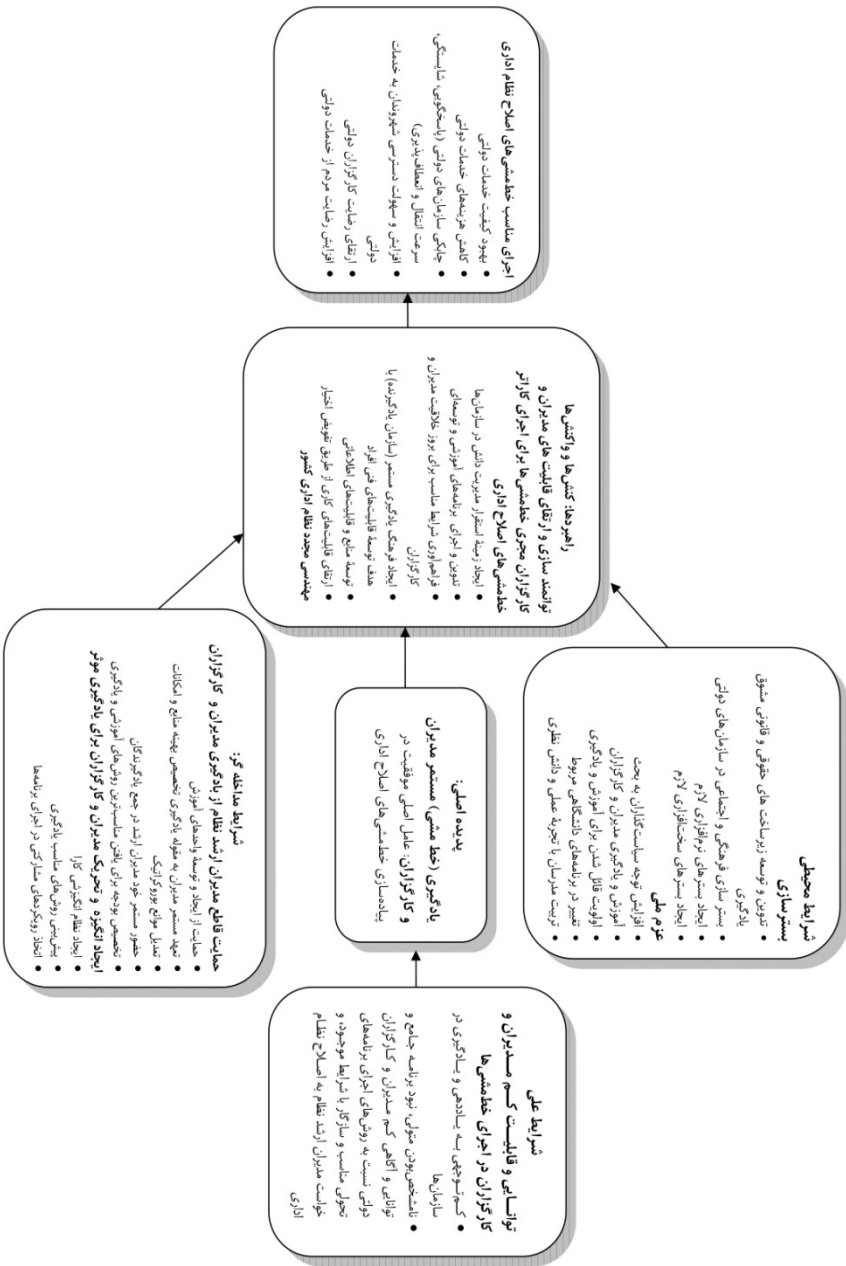
ث) مقوله‌های میانجی: این مقوله‌ها که به مقوله‌های واسطه‌ای هم معروفاند، نشان‌دهنده سلسله‌شرایط خاصی هستند که راهبرد را تحت‌تأثیر قرار می‌دهند (استراوس و کوربین، ۱۳۸۵). در پژوهش حاضر دو مقوله اصلی «زیرساخت‌ها و ظرفیت‌های لازم برای تسهیل در اجرای خطمشی‌های اصلاح اداری» و «ایجاد انگیزه و تحریک مدیران و کارگزاران برای یادگیری بیشتر و سودمندتر» و ۹ مقوله فرعی، شرایط واسطه‌های اثرگذار بر راهبردها تشخیص داده شد.

ج) مقوله‌های پیامدی: مقوله‌های پیامدی، نتیجه و حاصل راهبردها در مقابله با پدیده یا برای اداره و کنترل پدیده‌اند (استراوس و کوربین، ۱۳۸۵). در پژوهش حاضر، مقوله اصلاح نظام اداری و شش مقوله فرعی، مقوله‌های پیامدی در نظر گرفته شدند. برای اجرای خطمشی‌های اصلاح اداری با رویکرد یادگیری شکل ۳ ارائه شده است.

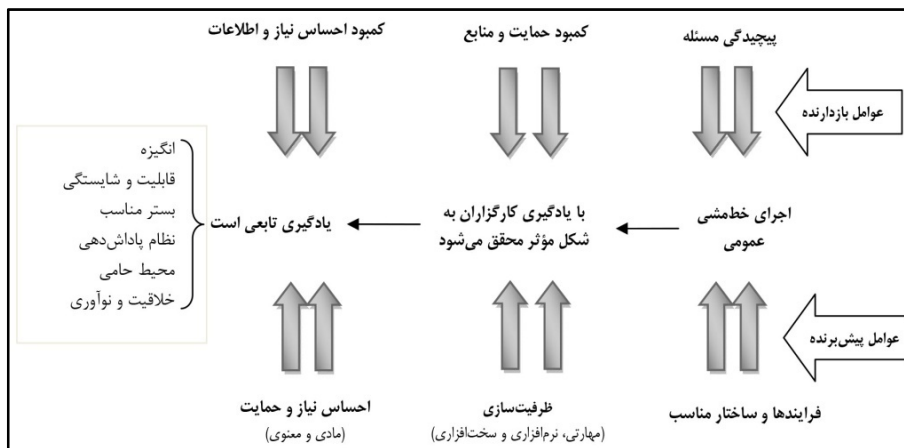
عوامل مؤثر (پیش‌برنده) و بازدارنده

برای پاسخ‌گویی به سؤال‌های مطرح‌شده درباره عوامل مؤثر (پیش‌برنده) و بازدارنده یادگیری برای اجرای خطمشی‌های اصلاح اداری، مدل گراند تئوری (نظریه داده‌بنیان) به شرح شکل ۴ ارائه شده است. با توجه به بحث اصلی پژوهش که اجرای خطمشی‌های اصلاح اداری است و با عنایت به رویکرد یادگیری که پژوهش حاضر بر آن تأکید دارد و همچنین با توجه به مقوله اصلی مدل که یادگیری است، مدل داده‌بنیان در قالب چرخه اجرای خطمشی با تأکید بر یادگیری خطمشی شبیه شکل ۵ خواهد بود^۱.

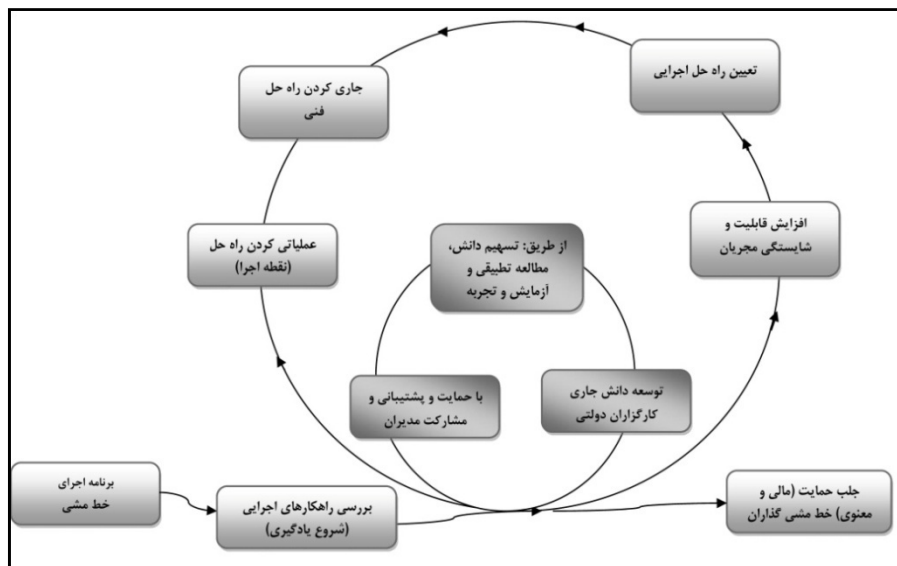
۱. این مدل با الهام از اثر شوفیلد (۲۰۰۴) و منطبق با یافته‌های پژوهش حاضر، طراحی و ارائه شده است.



شکل ۳: مدل پارادایمی کدگذاری محوری



شکل ۴. مدل نظریه داده‌بنیاد در قالب نظریه میدان نیرو



شکل ۵. مدل نظریه داده‌بنیاد در قالب چرخه اجرای خط‌مشی، با تأکید بر یادگیری

برازش روایی پژوهش

در راستای کسب اطمینان از روایی پژوهش به منظور دقیق بودن یافته‌ها، بازبینی اعضا^۱ و بررسی همکار^۲ توصیه شده است (کرسول و میلر، ۲۰۰۰). بنابراین برای بررسی روایی یافته‌ها، چهار نفر از مشارکت‌کنندگان در مصاحبه (اعضای هیئت علمی و دو مدیر ارشد با سابقه و آشنا با موضوع اجرای خطمشی)، فرایند تحلیل و مقوله‌های به دست آمده را بازبینی و آنها را تأیید کردند. همچنین دو نفر از مدیران با مدرک علمی دکترای مدیریت دولتی به بررسی یافته‌ها پرداختند که پس از اعمال اصلاحات جزئی پیشنهاد شده آنان، نتایج به تأیید رسید.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

تغییر و تحول در سازمان از اهداف، مسئولیت‌ها و آرزوهای هر مدیر است. روش‌های مختلفی برای تغییر در سازمان وجود دارد که از آن جمله می‌توان به روش‌های مرتبط با کیفیت نظر مدیریت، کیفیت جامع و مهندسی مجدد اشاره کرد؛ روش‌های دیگری نیز به منظور بهبود سازمانی و ارتقای کیفیت نیروی انسانی وجود دارد (شهابی، ۱۳۸۵)؛ در زمینه تحول در ساختار سازمانی نیز روش‌هایی را مطرح کرده‌اند (ایران پاریزی، ۱۳۸۹).

مسئله اصلی در برنامه‌های تحول، تدوین آن نیست؛ بلکه اجرا و پیاده‌سازی آن است. به گزارش مجله فورچون در سال ۱۳۸۵، بیش از ۸۰ درصد برنامه‌های تحول، در مرحله اجرا و پیاده‌سازی با شکست مواجه شده‌اند. پژوهش‌های موجود در زمینه اجرای خطمشی به این مسئله که کارگزاران دولتی چگونه خطمشی‌ها را عملیاتی می‌کنند، توجهی نکرده‌اند و اگر در مواردی به آن اشاره شده، به شکل عمیق نبوده است. بر مبنای نتایج به دست آمده از مصاحبه‌های اکتشافی در مرحله اول پژوهش، بررسی اسناد و مدارک اولیه و ثانویه، مدل‌سازی بر مبنای تحلیل داده‌بنیاد (GT) و اجرای مصاحبه‌های روایی‌سنجی که بعد از تدوین و طراحی به منظور آزمون مدل انجام شد، می‌توان نتیجه گرفت که برای اجرای موفق خطمشی‌های اصلاح اداری، باید به عوامل و بازیگران متعددی که به شکل مستقیم و غیرمستقیم بر فرایند اجرا تأثیر می‌گذارند، توجه شود و در این راستا با «بسترسازی مناسب» و «عزم ملی» و پیش‌آمدگی برای اجرا، می‌توان انتظار داشت که روند اجرا با «حمایت قاطع مدیران ارشد» و «ایجاد انگیزه در مدیران و کارگزاران برای یادگیری مؤثر»، بستر مناسبی برای اجرای موفق خطمشی‌های تحول اداری فراهم می‌سازد.

1. Member checking
2. Peer debriefing

انگیزه اصلی از مطرح کردن مدل اجرای خطمشی با رویکرد یادگیری این ایده است که مدیران دولتی الزاماً نمی‌دانند چگونه باید خطمشی، به‌ویژه خطمشی‌های بدیع را به اجرا درآورند. خطمشی‌های عمومی در اجرا دستخوش تغییر و تحولاتی می‌شوند که گاهی آنها را از اهداف اولیه‌شان دور می‌سازد. این مشکل ناشی از توانایی کم و آگاهی محدود مجریان درباره خطمشی‌های جدید است و باعث می‌شود نسبت به قابلیت و شایستگی آنان در اجرای خطمشی‌ها تردید شود. از این‌رو در پژوهش حاضر، بحث یادگیری در عرصه اجرای خطمشی که تا کنون در ادبیات اجرای خطمشی به آن توجه جدی نشده بود، مقوله اصلی در نظر گرفته شد. این تأکید پژوهش با دیدگاه‌ها و یافته‌های بارت و فوجه (۱۹۸۱)، رامش و هاوالت (۲۰۰۳) و اندرسون (۲۰۱۰) سازگاری دارد.

برای توجه به موضوع یادگیری، باید دقت کرد که یادگیری تابعی است از انگیزه، قابلیت و شایستگی، بستر مناسب، نظام پاداش‌دهی، محیط حامی و خلاقیت و نوآوری. بنابراین برای اجرای مؤثر خطمشی‌ها، تدوین‌کنندگان خطمشی باید در ادامه تدوین و در قالب فرایند، به اجرا توجه کنند و در فرایند اجرا به این عوامل توجه داشته باشند تا یادگیری خطمشی، امکان تحقق مؤثر خطمشی‌ها و نیز افزایش قابلیت سازمانی را فراهم سازد. عوامل اشاره‌شده که از یافته‌های ارزشمند این پژوهش است با یافته‌های شوفیلد (۲۰۰۴) و وانبرگ و باناس (۲۰۰۷) همسویی دارد و نشان می‌دهد در صورت توجه مسئولان به قابلیت و شایستگی کارگزاران اجرا و ایجاد انگیزه و بستر مناسب برای آنان، امکان بروز خلاقیت و نوآوری در آنان بیشتر می‌شود و در مجموع یادگیری آنان برای اجرای مؤثر خطمشی‌ها افزایش خواهد یافت.

در این پژوهش با بهره‌مندی از نظریه میدان نیرو، مشخص شد عوامل بازدارنده شامل پیچیدگی مسئله، کمبود حمایت و منابع و کمبود احساس نیاز و اطلاعات می‌شود و عوامل پیش‌برنده اجرای موفق یادگیری خطمشی شامل فرایندها و ساختار مناسب، ظرفیت‌سازی (مهارتی، نرم‌افزاری و سخت‌افزاری) و احساس نیاز و حمایت است. این نتایج همسویی شایان توجهی با یافته‌های شوفیلد (۲۰۰۴) و بارت (۲۰۰۴) دارد.

وجه تمایز مدل ارائه‌شده در این پژوهش نسبت به چارچوب‌های موجود در زمینه فرایند اجرای خطمشی، این است که در چارچوب‌های موجود به‌طور عمده فقط به فرایند اجرا توجه شده، درحالی‌که در پژوهش حاضر علاوه بر توجه به اجرا، به عوامل تأثیرگذار بر اجرای خطمشی، شامل عوامل بازدارنده و پیش‌برنده و به‌ویژه بر یادگیری مجریان و تبدیل تدریجی آنان به افرادی حرفه‌ای که قادر خواهند بود اجرای خطمشی‌ها را در هر زمان با توجه به موقعیت و

امکانات به اجرا درآوردند نیز، تأکید شده است. این مدل با مدل ارائه‌شده اندرسون (۲۰۱۰)، وانبرگ و باناس (۲۰۰۷) و بارت و فوجه (۱۹۸۱) سازگاری دارد.

اساساً در ادبیات یادگیری خطمشی، شکاف و کمبودی مشاهده می‌شود که تلاش شد تا حد امکان در مدل‌های این پژوهش (هم مدل پارادایمی و هم مدل چرخه اجرا) به این موضوع مهم توجه شود. براساس یافته‌های پژوهش، مواردی در قالب پیشنهاد ارائه می‌شود:

نخست، براساس انواع روش‌های یادگیری باید تلاش شود یادگیری خلاق میان مجریان رواج یابد. تحقق این امر نیز منوط به ایجاد محیط مناسب یادگیری از سوی مدیران است. ویک (۱۹۹۱) دو نوع یادگیری را مطرح کرده است: ۱. بر اساس شیوه «محرک‌های مختلف، واکنش یکسان» و ۲. «محرک یکسان، واکنش‌های مختلف» که نشان‌دهنده یادگیری عمیق است.

پیش‌بینی دوره‌های تخصصی در سطح مدیران و کارشناسان از طریق نیازسنجی آموزشی و الزام آنها به سپری کردن این دوره‌ها در بدو استخدام یا هنگام کار، می‌تواند برای اجرای بهتر خطمشی‌ها کمک خوبی باشد.

دوم، باید به این نکته توجه شود که یادگیری در مراحل مختلف فرایند اجرای خطمشی، متفاوت است. در مرحله رسیدن به راه‌حل‌های مختلف و انتخاب از بین راه‌حل‌ها، یادگیری باید دوحلقوی باشد، ولی پس از تعیین راه‌حل و تلاش برای جاری‌سازی آن که به تولید فرایندهای روتین منجر خواهد شد، یادگیری تک‌حلقوی مستمر نیاز است.

سوم، ضمن آنکه حمایت صریح، قاطع و مستمر مدیران، از الزامات اجتناب‌ناپذیر است، توصیه می‌شود خود آنها نیز در چرخه یادگیری قرار گیرند و قابلیت‌ها و توانایی‌های خود را به‌طور دائم افزایش دهند.

تا حد امکان باید تلاش شود که یادگیری اکتشافی باشد و نه توصیفی و صوری. اگرچه این نوع یادگیری تنوع فکر و ایده را افزایش می‌دهد، تنوع افکار سبب نوآوری بیشتر خواهد شد. چهارم، باید تلاش کرد با به‌کارگیری تدابیری تنگناها و عوامل بازدارنده اجرای خطمشی‌های تحول، از ضعف و تهدید به قوت و فرصت تبدیل شود تا از این طریق اجرای خطمشی‌های تحول اداری با موفقیت بیشتری همراه شود.

پنجم آنکه پیشنهاد می‌شود، ضمن تأکید بر آموزش مدیران و کارکنان اجرایی، آموزش‌هایی نیز برای نمایندگان مجلس و سایر دی‌نفعان در امر خطمشی‌گذاری و اجرای خطمشی پیش‌بینی شود. این دوره‌های آموزشی باید با این هدف برگزار شوند که دیدگاه طراحان و مجریان خطمشی‌ها را به هم نزدیک کند و درباره مفاهیم و روش‌های اجرایی بین آنان زبان مفاهمه برقرار شود.

در این راستا می‌توان از روش‌های یادگیری مناسبی چون یادگیری به‌کاربردن روش توفان فکری، موردکاوی، روش‌های مبتنی بر اقدام‌پژوهی و نظایر آن استفاده کرد تا اطمینان حاصل شود که یادگیری اکتشافی محقق شده است.

درخصوص مدل پارادایمی و یافته‌های آن نیز پیشنهاد می‌شود با توجه به تأیید خطمشی‌های اصلاح اداری از سوی مقام رهبری، موضوع به‌شکل جدی در ستادها و شوراهای تحول سازمان‌های دولتی - که از ابتدای برنامه سوم پنج‌ساله و در قالب برنامه تحول نظام اداری پیش‌بینی شد و در کلیه وزارتخانه‌ها، شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی و نهادهای عمومی شکل گرفت و در برنامه‌های بعدی نیز بر حفظ و تقویت آنها تأکید شد - مطرح شود و ضمن ارائه راهکارهای لازم از سوی این نهادها، بستر مناسب یادگیری برای مجریان مهیا شود تا امکان دسترسی سریع‌تر و سهل‌تر به اهداف خطمشی فراهم شود و در آینده‌ای نزدیک شاهد نظام اداری‌ای باشیم که به‌دلیل افزایش رضایت کارگزاران دولتی، از ویژگی‌هایی مثل چابکی (پاسخ‌گویی، شایستگی، سرعت انتقال و انعطاف‌پذیری)، خدمات دولتی با کیفیت و ارزان، افزایش و سهولت دسترسی شهروندان به خدمات دولتی، افزایش رضایت مردم از خدمات دولتی برخوردار است.

یکی از محدودیت‌های پژوهش حاضر، موضوع پژوهش بود. همان‌طور که اشاره شد، درباره اجرای خطمشی پژوهش‌های چندانی اجرا نشده است و در زمینه رویکرد یادگیری در اجرای خطمشی، تا جایی که پژوهشگر مطلع شد، به‌جز یک یا دو مورد پژوهش دیگری وجود ندارد. این محدودیت، کار پژوهش را دشوار و پیچیده می‌سازد. از سوی دیگر، تعداد خبرگان آشنا با موضوع یادگیری خطمشی، بسیار محدود و انگشت‌شمار بودند؛ از این‌رو شناسایی و هماهنگی با آنها بسیار دشوار بود. نبود تجربه عملی مبنی بر چگونگی یادگیری خطمشی به‌صورت واقعی و مواجهه با چالش‌های آن، دیگر محدودیت پژوهش بود؛ زیرا هیچ مصداق عملی در کشور وجود نداشت. دشواری دیگر پژوهش، کیفی بودن آن است که پیشینه تحصیلی و ذهنیت پژوهشگر (که سال‌ها در سازمان مسئول اصلاح اداری و سپس در نهاد آموزشی حضور داشته و پایان‌نامه دکتری وی نیز در زمینه تحول در نظام اداری ایران بوده) می‌توانست در مفهوم‌سازی‌ها انحراف ایجاد کند. هرچند پژوهشگر تلاش کرد در شکل‌گیری نظری، هیچ نوع تحمیلی بر داده‌ها صورت نگیرد و نظریه به‌واقع از دل داده‌ها کشف و استخراج شود، مطالعات تکمیلی دیگر در این خصوص ضروری است. در ادامه برای پژوهش‌های آتی پیشنهاد می‌شود درباره چگونگی یادگیری خطمشی در بخش‌های مختلف (صنعت، خدمات، امور شهری، کشاورزی و نظایر آن) پژوهش‌هایی صورت پذیرد تا امکان دستیابی به مدلی جامع و در سطح ملی فراهم شود.

References

- Aiken, C. & Keller, S. (2009). The irrational side of change management. *The McKinsey Quarterly*, (2): 101-109.
- Alvani, S.M. (2005). Analysis of Influential Factors on Formation of Public Policies in Islamic Republic of Iran and presentation of optimal Model, *Management Studies Quarterly Journal*, (30): 117-132. (in Persian)
- Alvani, S.M. (2012). Public Policy and Implementation. *Law and Appropriation*, 1 (Winter): 45-58. (in Persian)
- Anderson, J.E. (2010). *Public Policymaking: An Introduction*, Boston, MA: Wadsworth.
- Asgari Azad, M. (2012). Interview with Iranian Students Press (ISNA). news code: 09207201234. (in Persian)
- Bardach, E. (1977). *The implementation game: What happens after a bill becomes a law*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Barrett, S. & Fudge, C. (1981). *Examining the Policy-action Relationship*. Methuen: London.
- Barrett, S. & Fudge, C. (1981). *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*, (eds). London: Methuen.
- Barrett, S. & Hill, M. (1984). Policy, Bargaining and Structure in Implementation Theory. *Policy and Politics*, 12(3): 219-240.
- Barrett, S. (2004). Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. *Public Administration*, 82 (2): 249 – 262.
- Batterfoss, S. (2009). *Examining the Policy implementation*. Methuen: London.
- Brodkin, F.Z. (1990). *Implementation as policy politics*. in D. J. Paalumbo and D. J. Calista (eds). *Implementation and policy process: opening up the black box*. New York, Greenwood Press.
- Brunsson, N. (1985). *The irrational organization*. Chichester: Wiley.
- Calista, D. (1994). *Policy Implementation*, Encyclopedia of Policy Studies edited by S. Nagel, New York: Marcel Dekker.
- Coghlan, D. (2000). *A Person-Centred Approach to Dealing with Resistance to Change*. Beverly Hills: sage.
- Creswell, J. W. & Miller, D. L. (2000). Determining Validity in Qualitative Inquiry. *Theory into Practice*, 39 (3): 124-130.
- Danayifard, H. (2009), Theory Building with Deductive approach: Strategy of conceptualizing Grounded Theory. *Monthly Journal of Scientific and Reserch of Shahed University*, 11: 57-75. (in Persian)

- Danayifard, H., Jandaghi GH., Alvani, S.M. & Nik Raftar, T. (2014). Mental models of Ellites around Challenges of Horizon government in Iran, *Vision of Public Management*, 2: 9-24. (in Persian)
- DeLeon, P. (2001). *A Democratic Approach to Policy Implementation*. Paper prepared for presentation at the Annual Meeting of the American Political Science Association, August 31, San Francisco.
- Edwards, A. (1980). *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Elmore, R. (1978). *Organizational Models of Social Program Implementation, and the Policy Process*. Opening up the Black Box, New York: Greenwood Press.
- Elmore, R.F. (1980). Backward Mapping. Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly*, 94: 601–616.
- Elmore, R.F. (1985). Forward and Backward Mapping. In K. Hanf and T.A.J. Toonen (eds). *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*, pp. 33–70. Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Etheredge, L.S. (2010). *Can Governments Learn? American Foreign Policy and Central American Revolutions*. (3th ed). New York: Pergamon Press.
- Flint, D. (1998). *Change in customers' desired value: A grounded theory study of its nature and process based on customers' lived experiences in the U.S. automobile industry*. Doctoral dissertation, The University of Tennessee.
- Frederickson, G. H. & Smith, K. B. (2013). *The public administration theory primer: Essentials of public policy and administration*. Boulder, CO: Westview Press.
- Goggin, M., Bowman, A., Lester, J. & O'Toole, L. (1990). *Implementation Theory and Practice, Toward a Third Generation*. Illinois: Scott, Foresman/Little, Brown Higher Education.
- Hall, P. (1993). *A Path for Policy*. In E. Michael (Ed.). *Micro-clusters and Networks: The Growth of Tourism*. Amsterdam: Elsevier.
- Hall, P. A. (1993). Policy paradigm, social learning and the state: The case of economic policy making in Britain. *Comparative Politics*, 25(3): 275-296.
- Hall, T. E. & O'Tool, L.J.Jr. (2000). Structures for policy implementations. *Administration and Society*, 31(6): 667-686.
- Hawlett, M. & Ramesh, M. (2003). *Studying public Policy*, 3rd ed. Oxford, University Press, Toronto.
- Helco, H. (1994). *Modern social politics in Britain and Sweden*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Hjern, B. & Porter, D.O. (1981). Implementation Structures. A New Unit of Administrative Analysis. *Organization Studies*, 2(3): 211–227.

- Hjern, B. (1982). Implementation Research: The Link Gone Missing. *Journal of Public Policy*, 2(3): 301–308.
- Hogwood, B.W. & Gunn, L. (2011). *Policy Analysis for the Real World*. 6th ed. Oxford: Oxford University Press. IPPR. (2005). <http://www.ippr.org.uk>.
- Howlett, M. (1995). *Studying Public policy*. Oxford university press.
- Ingram, H. & Schneider, A. (1990). Improving implementation through farming smarter statutes. *Journal of Public Policy*, 10(1): 67-88.
- Irannejad Parizi, M. & Sasan Gohar, P. (2007). *Organization and Management from Theory to application*, Seventh ed., High Institute of Iranian Banking publication, Iran, Tehran. (in Persian)
- Jandaghi, Gh. & Fallah, M. R. (2014). *Application of Statistics in Research*, Range Aseman Publication, Iran, Ghom. (in Persian)
- Jonson, H. & Kanner A. (1979). Improving reform plans through farming smarter statutes. *Journal of Public Policy*, 10(1): 67-88.
- Linder, S. & Peters, G. (1987). *A Design Perspective on Policy Implementation*. Lexington, MA: Lexington Books.
- Lipsky, M. (1978). *Standing the Study of Public Policy Implementation on Its Head*, In: Burnham, London: Sage.
- Majone, G. & Wildavsky, A. (1978). *Implementation as Evolution*, in H. Freeman (ed). *Policy Studies Review Annual*, pp. 103–117. Beverly Hills: Sage.
- Margo, R. A. & Finegan, T. A. (1996). Compulsory schooling legislation and school attendance in turn-of-the century: a natural experiment approach. *Economics Letters*, 53(1): 103–110.
- Mazmanian, D. A. & Sabatier, P. A. (1981). *Effective Policy Implementation*. Lexington, MA: Lexington Books.
- Mazmanian, D. A. & Sabatier, P. A. (1989a). *Implementation and Public Policy with a New Postscript*. Lanham, MD: University Press of America.
- Mazmanian, D.A. & Sabatier, P.A. (1989b). *Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis*. Lanham, MD: University of America Press.
- Meghir, C. & Palme, M. (2005). Educational reform, ability and parental background. *American Economic Review*, 95(1): 414–424.
- Moghadaspor, S., Danayifard, H. & Kord Naeij, A. (2012). Survey on Key Success factors of some of the Public Policies in I. R. of Iran: case study on Tax Policies. *Management of Organizational Culture Journal*, (1): 33-68. (in Persian)

- O'Tool, L.J. & Meier, K. J. (1999). Modeling the impact of public management: Implications of structural context. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(4): 505-526.
- O'Toole, L. & Montjoy. R. (1984). Inter-organizational Policy Implementation: A Theoretical Perspective. *Public Administration Review*, 44(6): 491-503.
- O'Toole, L. (2004). The Theory-Practice Issue in Policy Implementation Research, *Public Administration* 82(2): 309-329.
- Paalumbo, D.J. & Calista, D. J. (1990). *Implementation and policy process: opening up the black box*. New York, Greenwood Press.
- Parsons, W. (1995). Public Policy. An introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. Aldershot: Edward Elgar. *Barne Policy Studies Review*, 6 (3).
- Polzel, J. & Trip, B. (2007). *Implementation approaches*. New York: St. Martin's Press.
- Pressman, J. & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. University of California Press: Berkeley.
- Pressman, J.L. & Wiidavsky, A. (1984). *Implementation*. Berkeley. *Paperback*, 3 edition. University of California Press. ISBN: 9780520053311.
- Rezghi Rostami, A.R. (2009). Pathology of Implementation of Industrial Policies in Iran, *The third Internation Management Conference*, 24 July, Iran, Tehran. (in Persian)
- Ripley, T. & Franklin, M. (1982). *the politic of policy evaluation*, st. Martin s press, Inc.
- Rose, R. (1991). What is lesson drawing? *Journal of Public Policy*, 11 (Jan-March: 3-30).
- Runhaar, H. (2006). Policy analysis for sustainable development the toolbox for the environmental social scientist. *International Journal of Sustainability in Higher Education*, 7(1): 34-56.
- Sabatier, P.A. (1986). Paul, Top – down and Bottom – up Approaches to Implementation Research. *Journal of public policy*, 6(1): 21-48.
- Sabatier, P. (1991). *Towards Better Theories of the Policy Process*. Political Science and Politics June. University of California Press.
- Sabatier, P. A. & Mazmanian, D. (1979). The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. *Policy Studies Journal*, 8(4): 538-560.
- Sabatier, P.A. & Jenkins-Smith, H.C. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. West view Press, Boulder.

- Sabatier, P.A. (1986). Top-Down and Bottom Up Approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis, *Journal of Public Policy*, 6(10): 21-48.
- Sabatier, P.A. (1987). Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change An Advocacy Coalition Framework. *Science Communication*, 8(4): 649-692.
- Scharpf, F.W. (1978). *Interorganizational Policy Studies: Concepts and Perspectives*, London: Sage.
- Scharpf, F.W. (1997). *Games Real Actors Play*. Actor Centered Institutionalism in Policy Research. Boulder: Westview.
- Scheirer, M.A. & Griffith, J. (1990). *Studying micro-implementation empirically: Lessons and dilemmas*. in D. J. Paalumbo and D. J. Calista (eds), *Implementation and policy process: opening up the black box*. New York, Greenwood Press.
- Schofield, J. (2000). The old ways are the best: The durability and usefulness of bureaucracy in public sector management. *Organization*, 8(1): 423-26.
- Schofield, J. (2004). A model of learned implementation. *Public Administration*, 82(2): 283-308.
- Shahabi, B. (2010). Human Aspect of organizational agility. *Tadbir monthly Journal*, 175: 21-24. (in Persian)
- Stanley, G. (2008). *Trends Towards Reform implementation*. (eds). London: Sage.
- Strauss, A & Corbin, J. (2005). *The principle of qualitative research method*. Translated by Biok Ahmadi. Research center of Human Resources and Cultural Studies, Iran, Tehran. (in Persian)
- The Report of Strategic Plan of Administrative Reform, Second phase. (2014). Presidency Deputy on Strategic Planning. (in Persian)
- Van Meter, D. & Van Horn, C. (1975). The Policy Implementation Process. *Administration and Society*, 6 (4): 445-488.
- Walker, J. L. (1983). The origins and maintenance of interest groups in America. *American Political Science Review*, 77(2): 390-406.
- Wanberg, C.R. & Banas, J.T. (2000). Predictors and outcomes of openness to changes in a reorganizing workplace. *Journal of Applied Psychology*, 85(1): 132-142.
- Weick K.F. (1991), The non – traditional quality of organizational learning, *Orhanizational Science*, 2(1): 28-43.
- Windhoff, C. & Herbenier, H. (1980). *Policy evaluation: Past, present, and future*, London: Sage.
- Winter, S. (1990). *Integrating Implementation Research*, in D.J. Palumbo and D.J. Calista (eds), *Implementation*.