



RESEARCH ARTICLE

Drivers and Obstacles Support of Street Level Bureaucrats From Policy Innovation; A Case Study of Implementation of Performance-based Budgeting in Iran

Azam Mirzamani^{1*}, Ali Naghi Amiri², Hamid Reza Yazdani³, Marziyeh Yamani⁴

1. Associate Professor, Department of Public Administration, Faculty of Management and Accounting, Farabi Colleges, University of Tehran, Iran

* Corresponding Author's Email: mirzaman@ut.ac.ir

2. Full Professor of Public Administration Department, Faculty of Management and Accounting, Farabi Colleges, University of Tehran, Iran

Email: amamiri@ut.ac.ir

3. Associate Professor, Department of Leadership and Investment, Faculties of Management, University of Tehran, Iran

Email: hryazdani@ut.ac.ir

4. Doctoral student of public administration, Faculty of Management and Accounting, Farabi Colleges, University of Tehran, Iran

Email: yamani.marziyeh@ut.ac.ir

Received: 1 January 2024

Accepted: 13 March 2024

 <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2024.97823>

ABSTRACT

One of the challenges of contemporary governments is to face wicked problems and one of the best solutions to face them is policy innovation. The purpose of the current research was to investigate the individual drivers and barriers to support policy innovation by street-level bureaucrats. Therefore, the implementation of the performance-based budgeting policy in Iran was studied using thematic analysis method. This policy was an innovation to solve the wicked problem of the inefficiency of the budgeting system in the public sector. The findings showed that street-level bureaucrats resist the implementation of new policies due to their professionalism, confrontation and alienation from the policy, and encourage employees, support managers for innovation, closely monitor work performance and give feedback, and empowering employees to perform new activities and actions are the drivers of their support for the implementation of new policies.

Keywords: Public Sector, Public Policy, Policy Innovation, Street Level Bureaucrat, Wicked Problems.

Citation: Mirzamani, Azam; Amiri, Ali Naghi; Yazdani, Hamid Reza; Yamani, Marziyeh (2024). Drivers and Obstacles Support of Street Level Bureaucrats From Policy Innovation; A Case Study of Implementation of Performance-based Budgeting in Iran. *Iranian Journal of Public Policy*, 10 (1), 93-106.

DOI: <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2024.97823>

Published by University of Tehran.



This Work Is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International \(CC BY-NC 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)



مقاله پژوهشی

محرک‌ها و موانع حمایت بوروکرات‌های سطح خیابان از نوآوری خطمشی؛ مطالعه موردی اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ایران

اعظم میرزمانی^{۱*}، علی نقی امیری^۲، حمیدرضا یزدانی^۳، مرضیه یمانی^۴

۱. دانشیار گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشکده‌گان فارابی، دانشگاه تهران، ایران
* رایانامه نویسنده مسئول: mirzaman@ut.ac.ir

۲. استاد تمام گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشکده‌گان فارابی، دانشگاه تهران، ایران
رایانامه: amamiri@ut.ac.ir

۳. دانشیار گروه رهبری و سرمایه‌گذاری، دانشکده‌گان مدیریت، دانشگاه تهران، ایران
رایانامه: hryazdani@ut.ac.ir

۴. دانشجوی دکتری مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشکده‌گان فارابی، دانشگاه تهران، ایران
رایانامه: yamani.marziyeh@ut.ac.ir

doi <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2024.97823>

تاریخ دریافت: ۱۱ دی ۱۴۰۲
تاریخ پذیرش: ۲۳ اسفند ۱۴۰۲

چکیده

یکی از چالش‌های دولت‌های معاصر، رویارویی با مشکلات پیچیده و یکی از بهترین راهکارهای مواجهه با آنها، نوآوری خطمشی است. هدف از تحقیق حاضر، بررسی محرک‌ها و موانع فردی حمایت از نوآوری خطمشی توسط بوروکرات‌های سطح خیابان است. از این رو اجرای خطمشی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ایران به صورت موردی و با استفاده از روش تحلیل مضمون مطالعه شد. این خطمشی یک نوآوری برای حل مشکل بفرنج ناکارآمدی نظام بودجه‌ریزی در بخش عمومی بود. یافته‌ها نشان داد که بوروکرات‌های سطح خیابان به دلیل حرفه‌ای‌گرایی، مقابله و بیگانگی از خطمشی در مقابل اجرای خطمشی‌های جدید مقاومت می‌کنند و تشویق کارکنان، حمایت مدیران از نوآوری، نظارت دقیق بر انجام کار و دادن بازخورد و توانمندسازی کارکنان برای انجام فعالیت‌ها و اقدامات جدید، محرک‌های حمایت آنها از اجرای شدن خطمشی‌های جدید هستند. پیشنهاد می‌شود در هر ابتکار نوآورانه برای رویارویی با مشکلات پیچیده؛ نیازها، ارزش‌ها، منافع کارکنان و توانمندسازی آنها برای اجرای خطمشی‌های جدید و جلب حمایت کامل مدیران از نوآوری خطمشی در کانون توجه خطمشی‌گذاران بخش عمومی قرار گیرد.

واژگان کلیدی: بخش عمومی، خطمشی عمومی، نوآوری خطمشی، بوروکرات سطح خیابان، مشکلات بفرنج.

استناد: میرزمانی، اعظم؛ امیری، علی نقی؛ یزدانی، حمیدرضا؛ یمانی، مرضیه (۱۴۰۳). محرک‌ها و موانع حمایت بوروکرات‌های سطح خیابان از نوآوری خطمشی؛ مطالعه موردی اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ایران. فصلنامه سیاستگذاری عمومی، ۱۰ (۱)، ۹۳-۱۰۶.

DOI: <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2024.97823>



ناشر: دانشگاه تهران.

مقدمه

یکی از چالش‌های دولت‌های معاصر، رویارویی با مشکلات بگرنج^۱ و رام‌نشدنی است؛ مشکلاتی که پیچیدگی، درهم‌تنیدگی، تعدد ذی‌نفعان، تنوع و گاهی تضاد دیدگاه‌ها، ارزش‌ها و منافع آنان در کنار فقدان دانش تخصصی در مورد راه‌های مواجهه با آنها، سیاست‌گذاری در مورد آنها را دشوار می‌کند (Rittel & Webber, 1973 : 160). مشکلات بگرنج را نمی‌توان با یک فرآیند حل مسئله منطقی و خطی و یا توسط یک بازیگر یا ذینفع حل کرد. حل این مشکلات نیازمند تغییر رویکرد کل دولت و مشارکت همه دفاتر و ادارات بخش دولتی است (Bason, 2014). به نظر برخی از اندیشمندان، یکی از بهترین راهکارهای مواجهه با مشکلات بگرنج و رام‌نشدنی، نوآوری در بخش عمومی به طور عام و نوآوری خطمشی^۲ به طور خاص است (Lindquist & Buttazzoni, 2021, Crowley & Head, 2017). نوآوری شامل تدوین، تحقق و انتشار ایده‌های خلاقانه جدید است (Sørensen & Waldor, 2014 : 3). دانشمندان، نوآوری را یک فرآیند سه مرحله‌ای معرفی کرده‌اند: مرحله اول، مرحله پیش از پذیرش که عمدتاً شامل درک یک مشکل و آگاهی از نوآوری‌های موجود به عنوان راه حل است. مرحله دوم، مرحله پذیرش که در واقع فرآیند اتخاذ تصمیم در مورد استفاده از راه حل است. مرحله سوم، مرحله اجرا که شامل تمام فعالیت‌های مربوط به اجرای واقعی راه‌حل منتخب است (Duncan, 1976, Zaltman et al, 1973, Rogers, 1995 & Damanpour & Schneider, 2006).

به نظر تورفینگ (۲۰۱۶) در بخش عمومی هفت نوع نوآوری مشاهده می‌شود که نوآوری خطمشی یکی از آنهاست. شش نوآوری دیگر عبارتند از نوآوری محصول (محصولات تازه تولید شده برای رفع نیازهای برآورده نشده شهروندان)؛ نوآوری خدمات (اشکال جدید خدمات عمومی یا روش‌های جدید ارائه خدمات)؛ نوآوری فرآیند (فرآیندهای جدید برای تولید خدمات عمومی)؛ نوآوری سازمانی (اشکال جدید و راه‌های سازماندهی سازمان‌های عمومی)؛ نوآوری اعمال حاکمیت (شیوه‌های جدید مدیریت همکاری بین سازمان‌های دولتی و ذینفعان خارجی) و نوآوری گفتمان (زبان‌ها و نمادهای جدید برای شناسایی مشکلات اجتماعی یا تغییر چهره سازمان‌های عمومی) (Torfing, 2016 : 4). تاکنون تحقیقات متعددی در مورد نوآوری خطمشی انجام شده است که تحقیق در مورد رهبری در نوآوری خطمشی (Scholten, 2010: 527-544)، موانع پیشگامان نوآوری خطمشی (Finch, 2012 : 576-592)، اشاعه نوآوری خطمشی (Fry, 2019 : 784-790)، اتخاذ نوآوری خطمشی (Mallinson, 2020)، آزمایشگاه نوآوری خطمشی (Evana & Cheng, 2021: 587-610) و اجرای نوآوری خطمشی (Heap & Talavera, 2021 : 19-37) از جمله آنها می‌باشد. تحقیق حاضر جزء تحقیقاتی است که به اجرای نوآوری خطمشی می‌پردازد. تحقیقات اجرای نوآوری خطمشی طیفی از موضوعات را در دستور کار دارند که رابطه میان بوروکرات‌های سطح خیابان و اجرای نوآوری خطمشی از جمله آنها است (Tummers et al., 2012 : 516:525, Tummers, 2011 : 555:581, Tummers & Bekkers, 2014 : 527-547, Zhu, 2016 : 1-17). بوروکرات‌های سطح خیابان آن دسته از کارکنان خدمات عمومی هستند که در اقدامات شغلی خود به صورت مستقیم با مردم تعامل دارند و در اجرای کار خود از اختیار ماهوی برخوردارند (Lipsky, 1980:116). تامرز (۲۰۱۱) با استفاده از مفهوم بیگانگی خطمشی، تمایل افراد حرفه‌ای بخش عمومی به اجرای خطمشی‌های جدید را بررسی کرد (Tummers, 2011). تامرز و همکاران (۲۰۱۲) با ساخت و آزمون یک چارچوب سه عاملی (محتوای خطمشی، زمینه سازمان و ویژگی‌های شخصیتی) تمایل افراد حرفه‌ای بخش عمومی به اجرای خطمشی را بررسی کردند (Tummers et al., 2012). تامرز و بیکر (۲۰۱۴) رابطه میان دو اثر اصلی اختیار و اجرای یک خطمشی جدید را در میان بوروکرات‌های حرفه‌ای سطح خیابان بخش بهداشت نروژ پیمایش کردند (Tummers & Bekkers, 2014). در همین راستا

1. Wicked Problem

۲. Policy: این واژه در ادبیات داخلی کشور به دو واژه خطمشی و سیاست ترجمه شده است. به بیان دقیق‌تر، به نظر برخی از صاحب‌نظران معادل فارسی این واژه، خطمشی و به نظر برخی دیگر، سیاست است.

تحقیق حاضر تلاش کرد تا محرک‌ها و موانع اجرای یکی از خط‌مشی‌های نوآورانه یعنی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد^۱ توسط بوروکرات‌های سطح خیابان را بررسی کند. بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد یک نوآوری برای پاسخ به مشکل بفرنج ناکارآمدی نظام بودجه‌ریزی در بخش عمومی بود، مشکلی که نمی‌توان آن را با یک فرآیند حل مسأله منطقی و یا خطی و یا توسط یک بازیگر یا ذینفع حل کرد و رسیدگی به آن در گرو تغییر رویکرد کل دولت و مشارکت همه بخش‌های دولتی است. اصلاحات عملکرد محور، از جمله بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد به مثابه یک راه‌حل برای مشکلات کارایی، اثربخشی و پاسخگویی در بخش دولتی پیشنهاد شد (Jordan & Hackbarth, 2005, Robinson & Brumby, 2005). به بیان دیگر، مهمترین هدف بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، اصلاح مدیریت بخش عمومی و افزایش اثربخشی مخارج بخش عمومی بود (Babajani, 28:2008). سال‌هاست که دستیابی به نظام بودجه‌ریزی کارا و اثربخش در کانون توجه بسیاری از دولت‌ها از جمله دولت ایران قرار دارد، نظامی که در آن بتوان با حداقل اعتبارات بودجه‌ای به اهداف کوتاه‌مدت و بلندمدت بخش عمومی دست یافت (Employees of the country's program and budget organization, 2017). اولین بودجه‌ریزی در ایران در سال ۱۳۸۹ هجری شمسی اجرا شد (Qadiri Asl, 1987). اولین قانون برنامه و بودجه مصوب اسفندماه ۱۳۵۱ بود (Farizib, 1997). تغییر نظام بودجه‌ریزی و حرکت به سمت بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد از سال ۱۳۸۱ آغاز شد. دانش‌افزایی تحقیق حاضر در آن است که تلاش کرد به صورت کیفی و بدون استفاده از یک مفهوم یا چارچوب پیش‌ساخته، محرک‌ها و موانع فردی حمایت از نوآوری خط‌مشی را در بوروکرات‌های سطح خیابان ایران بررسی کند. این بوروکرات‌ها مجریان اصلی خط‌مشی‌های عمومی هستند و معمولاً تمایل چندانی به نوآوری در بخش عمومی از جمله نوآوری خط‌مشی ندارند. آنها با استفاده از استراتژی‌های گوناگون مقاومت و مقابله، موجب انحراف نوآوری می‌شوند. گرچه برخی ادعا می‌کنند که استراتژی‌های مذکور به نوبه خود می‌توانند به مثابه یک نوآوری پایین به بالا، مکمل نوآوری بالا به پایین باشند (Hill & Hupe, 2022 : 188).

ادبیات نظری

نوآوری خط‌مشی

نوآوری خط‌مشی؛ تدوین، تحقق و انتشار درک جدید از مسئله، دیدگاه‌های سیاسی جدید و استراتژی‌های حل آن‌ها است (Sørensen & Waldor, 2014 : 3). نوآوری خط‌مشی یک تغییر چشم‌گیر است که یک رویکرد و یا راه‌حل جدید برای مسئله مورد نظر ارائه می‌دهد (Roberts & King, 2017: 317). این نوآوری می‌تواند به صورت جزئی، تدریجی و یا انقلابی و تحولی باشد. نوآوری خط‌مشی محدود به ایده‌های جدید و جذاب نیست و تغییر در پروتکل‌های متداول را نیز در بر می‌گیرد. این پژوهش، همسو با جردن و هویتما (۲۰۱۴)، نوآوری خط‌مشی را اتخاذ خط‌مشی‌ای می‌داند که سال‌ها پیش در یک یا چند کشور اتخاذ شده، اما برای اولین بار در یک کشور دیگر اتخاذ می‌شود (Jordan & Huitema, 2014 : 721). نوآوری در خط‌مشی با انگیزه نوآوری، موانع نوآوری و منابع موجود برای غلبه بر چنین موانعی رابطه دارد. بر همین اساس دو مدل برای توضیح نوآوری در خط‌مشی مطرح شد: مدل عوامل تعیین‌کننده داخلی^۲ و مدل اشاعه منطقه‌ای^۳ (Krause, 2011, 48). این دو مدل در واقع به هم پیوسته‌اند و اغلب همزمان بر نوآوری خط‌مشی تأثیر می‌گذارند. منظور از اشاعه خط‌مشی، انتقال یک خط‌مشی از یک حکومت یا ایالت به حکومت و ایالت دیگر است. مدل عوامل تعیین‌کننده داخلی، احتمال اقتباس خط‌مشی جدید توسط یک کشور را به ویژگی‌های موجود در آن نسبت می‌دهد. طرفداران این مدل نشان می‌دهند که اتخاذ نوآوری در خط‌مشی به ویژگی‌های داخلی یک کشور

1. Performance-based Budgeting
2. Internal Determinants Model
3. Regional Diffusion Model

بستگی دارد. این ویژگی‌ها ممکن است اقتصادی، سیاسی یا اجتماعی باشد و غالباً مستقیماً با انگیزه، ابتکار، قدرت موانع و در دسترس بودن منابع برای غلبه بر آن موانع مرتبط است (Berry & Berry, 1990 : 224). موانع مربوط به هزینه اجرای یک خط‌مشی یا تحقیق در مورد نتایج خط‌مشی، برخورد با گروه‌های مخالف خط‌مشی، یا مبارزه با بازیگران سیاسی قدرتمند از جمله موانع داخلی هستند که نوآوری خط‌مشی با آن‌ها مواجه است (Daley & Grandy, 2005 : 619).

بوروکرات‌های سطح خیابان

منظور از بوروکرات‌های سطح خیابان؛ معلمان، مددکاران اجتماعی، ارائه‌دهندگان خدمات بهداشتی، پلیس و سایر کارمندان دولتی است که در خط مقدم اجرا قرار داشته و در تعامل با ارباب رجوع هستند (Sorg, 1983 : 392). بوروکرات‌های سطح خیابان وظایف خاصی دارند که برای انجام آنها آموزش‌هایی را دریافت و مهارت‌هایی را کسب کرده‌اند. بنابراین آنها افراد حرفه‌ای هستند. علاوه بر این، بوروکرات‌های سطح خیابان اساساً دارای اختیار^۱ هستند، به عنوان سیاستگذار عمل می‌کنند و در انجام وظایف خود از مهارت‌های خاصی برخوردارند. از زمانی که مایکل لیپسکی اصطلاح بوروکرات سطح خیابان را ابداع کرد، این اصطلاح به موضوع علمی تبدیل و ادبیاتی تولید شد (Hill & Hupe, 2022 : 188). مطالعه هیل و هوپ (۲۰۲۲) نشان داد رفتار بوروکرات‌های سطح خیابان در برخورد با شغل‌شان از سه بعد نگرشی، ماهوی و رابطه‌ای مورد توجه قرار گرفته است. بعد نگرشی^۲ به تأثیر حجم کار و سایر جنبه‌های شغلی بر نگرش کلی بوروکرات‌های سطح خیابان نسبت به شغل‌شان اشاره دارد. بعد ماهوی^۳ به روش‌هایی اشاره می‌کند که بوروکرات‌های سطح خیابان برای مواجهه روزانه با قوانین رسمی و برنامه‌های سیاستی که باید توسط آنها اجرا شود، به کار می‌برند و بعد رابطه‌ای^۴ ویژگی چندگانه «مأموریت» آنها را مشخص می‌کند. در بعد نگرشی، بوروکرات‌های سطح خیابان با توجه به اختیار ماهوی که از آن برخوردارند، در انجام فعالیت‌های روزمره با دو پدیده مقابله و بیگانگی^۵ از خط‌مشی مواجه‌اند. منظور از مقابله، تلاش‌های رفتاری است که بوروکرات‌های سطح خیابان برای تسلط، تحمل یا کاهش خواسته‌ها و تعارضات بیرونی و داخلی که به صورت روزمره با آنها مواجه می‌شوند، به کار می‌گیرند. بیگانگی از خط‌مشی، به معنای «وضعیت شناختی قطع ارتباط روانشناختی از خط‌مشی» است که در دو بعد اصلی بی‌قدرتی^۶ و بی‌معنایی^۷ اندازه‌گیری می‌شود. منظور از بی‌قدرتی، این برداشت بوروکرات‌های سطح خیابان است که نمی‌توانند و یا به ندرت می‌توانند بر شکل‌گیری خط‌مشی‌های دولت تأثیر بگذارند. منظور از بی‌معنایی این برداشت بوروکرات‌های سطح خیابان است که خط‌مشی‌های دولت به ندرت برای ارباب رجوع آنها معنادار و یا برای جامعه ارزشمند است. این برداشت‌ها تمایلات اخلاقی، یا نحوه تجربه کلی این بوروکرات‌ها از شغل‌شان را تشکیل می‌دهد و تا حدی تعیین‌کننده تصمیم‌هایی هستند که آنها اتخاذ می‌کنند. در بعد ماهوی، بوروکرات‌های سطح خیابان، قانون را اعمال می‌کنند. به نظر برخی از محققان در اعمال قانون چهار حالت مشاهده می‌شود: شیوه قضایی، قانون‌گرایی، اختیار غیرمجاز، کناره‌گیری. در شیوه قضایی اعمال قوانین، بوروکرات تلاش می‌کند خط‌مشی‌ها را با وفاداری به سیاست‌های رسمی و با استفاده از ابزارهای رسمی تجویز شده برای اجرای آن سیاست‌ها اعمال کند. در شیوه قانون‌گرایی، بوروکرات بدون وفاداری به سیاست‌های رسمی و بدون تأکید بر استفاده از ابزارهای رسمی تجویز شده برای اجرای آن سیاست‌ها، خط‌مشی را اجرا می‌کند. در حالت اختیار غیرمجاز، بوروکرات بدون توجه به دستورالعمل‌ها یا ارزش‌های رقیب بیان شده در قوانین، بر اهداف اساسی معینی تأکید می‌کند. لازم به ذکر است که اختیار مجاز مبتنی بر قوانین است و به قواعد رسمی که اساساً در روابط سلسله‌مراتبی است، مرتبط و محدود می‌شود. در حالت کناره‌گیری، بوروکرات بدون توجه به اهداف و قوانین رسمی، قانون

1. Authority
2. Attitudinal Dimension
3. Substantive Dimension
4. Relational Dimension
5. Alienation
6. Powerlessness
7. Meaninglessness

را اعمال و به بیان دیگر، خط‌مشی را اجرا می‌کند. مشخصه این حالت، «اجتناب از تصمیم‌گیری، امتناع از قبول مسئولیت هر گونه اعمال قاعده قطعی، یا دستکاری بدبینانه در قوانین، برای نفع صرفاً شخصی یا راحتی مقامات» است. در بعد رابطه‌ای، بوروکرات‌های سطح خیابان به مثابه کارگزارانی توصیف می‌شوند که در پاسخ به افراد و شرایط عمل می‌کنند. از نظر آن‌ها آنچه انجام می‌دهند، کمک به خط‌مشی‌گذاری یا حتی اجرای خط‌مشی عمومی نیست و تصمیمات و اقداماتشان مبتنی بر دیدگاه‌هایشان در مورد صحت قوانین، عقلانیت خط‌مشی یا پاسخگویی به مقامات سلسله‌مراتب و یا اصول دموکراسی نیست. در عوض، بوروکرات‌های سطح خیابان خود را تصمیم‌گیرنده توصیف می‌کنند؛ تصمیم‌گیرندگانی که تصمیمات خود را بر اساس انتخاب‌های هنجاری و نه در پاسخ به قوانین، رویه‌ها یا سیاست‌ها بنا می‌کنند. این انتخاب‌های هنجاری بر حسب روابط با شهروندان، ارباب رجوع / مشتریان، همکاران و سیستم تعریف می‌شوند. به عبارت دیگر، بوروکرات‌های سطح خیابان با طیف وسیعی از بازیگران سر و کار دارند و تلاش می‌کنند نسبت به آنها پاسخگو باشند. پاسخگویی دولتی _ اداری معطوف به قانون، مقامات سیاسی و اداری است. پاسخگویی حرفه‌ای به ارائه و دریافت بازخورد از همکاران و هم‌تایان مربوط می‌شود. پاسخگویی مشارکتی به روابط با ارباب رجوع (در مقیاس فرد)، هیأت‌های محلی، رسانه‌های (اجتماعی) (در مقیاس سازمان)، انجمن‌های ملی و رسانه‌های عمومی و عموم مردم (در مقیاس سیستم) اشاره دارد و پاسخگویی مشتری / سهام‌دار به انگیزه‌های بازاری و جهت‌گیری با توجه به سهامداران یا مشتریان اشاره دارد. بعد نگرشی باعث می‌شود که بوروکرات سطح خیابان خود را یک حرفه‌ای بداند و بر اساس آن عمل کند. بعد ماهوی، او را به نماینده دولت تبدیل می‌کند و بعد رابطه‌ای به این معنا است که او در تعامل با مردم است. از این رو، بوروکرات‌های سطح خیابان هویتی سه‌گانه دارند. آنها آموزش دیده‌اند تا به عنوان یک فرد حرفه‌ای عمل و به انجام وظایف خود افتخار کنند. آنها مستخدم و خدمتگزاران دولت هستند و در عین حال، به ناچار وظایف خود را در تعامل مستقیم با مردم به مثابه بیمار، دانش‌آموز و ... انجام می‌دهند. بوروکرات‌های سطح خیابان اغلب تمایل دارند از ارزش‌ها و استانداردهای اخلاقی حرفه خود تبعیت کنند. با این حال، ممکن است این امر در تضاد با عقلانیت بوروکراتیک و برخی از اصول مدیریتی از جمله اندازه‌گیری نتایج باشد. مطالعه هیل و هوپ (۲۰۲۲) نشان داد شرایط زمینه‌ای ناشی از اصلاحات مدیریت دولتی نوین از جمله بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، باعث تضعیف استقلال حرفه‌ای و فرصت بوروکرات‌های سطح خیابان برای انتخاب بر اساس اخلاق و استانداردهای حرفه‌ای می‌شود. کاهش استقلال کارکنان؛ احساس مهم کرامت، منزلت و عزت در کار را تهدید می‌کند. بر اساس بخشی از ادبیات، احساس استقلال و منزلت بوروکرات‌های سطح خیابان، واکنش‌های بوروکرات‌های سطح خیابان به عدم تطابق بین احساس استقلال و منزلت در مقابل اصول مدیریتی ممکن است منجر به رفتار نادرست و مقاومت سازمانی آن‌ها شود. از این منظر، فشارهای مدیریتی ناشی از بوروکراسی و مدیریت دولتی نوین، احتمالاً در تضاد با استانداردهای حرفه‌ای، اخلاق کاری و ارزش‌های بوروکرات‌ها است و این امر ممکن است به تجربه ناتوانی در انجام کار طبق ارزش‌های حرفه‌ای، کاهش احساس استقلال و در نتیجه عزت نفس و به تبع آن مقاومت، منجر شود (Hill & Hupe, 2022: 188-205).

نوآوری خط‌مشی و بوروکرات‌های سطح خیابان

تحقیق حاضر تلاش می‌کند بدون استفاده از یک مفهوم یا چارچوب پیش‌ساخته، محرک‌ها و موانع فردی حمایت از نوآوری خط‌مشی را در بوروکرات‌های سطح خیابان در ایران بررسی کند. بر اساس مطالعه ارزشمند هیل و هوپ (۲۰۲۲) در مورد اجرای خط‌مشی‌های عمومی، محرک‌ها و موانع حمایت بوروکرات‌های سطح خیابان از نوآوری خط‌مشی ریشه در مقابله و بیگانگی از خط‌مشی، استفاده از سبک‌های قضایی، قانون‌گرایی، اختیار غیر مجاز، کناره‌گیری در اجرای خط‌مشی، و تلاش برای پاسخگویی دولتی- اداری، حرفه‌ای و مشارکتی به روابط با ارباب رجوع در مقیاس فردی دارد. علاوه بر این شرایط زمینه‌ای ناشی از اصلاحات مدیریت دولتی نوین از جمله بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، با تضعیف استقلال حرفه‌ای و فرصت بوروکرات‌های سطح خیابان برای انتخاب بر اساس اخلاق و استانداردهای حرفه‌ای ممکن است به تجربه ناتوانی در انجام کار طبق ارزش‌های حرفه‌ای، کاهش

احساس استقلال و در نتیجه عزت نفس و به تبع آن مقاومت منجر شود (Hill & Hupe, 2022 : 188-205). بر اساس تحقیق تامرز (۲۰۱۱) با عنوان تشریح تمایل متخصصان عمومی برای اجرای خطمشی‌های جدید، بیگانگی از خطمشی در تمایل متخصصان برای اجرای خطمشی‌های جدید موثر است. او بیگانگی از خطمشی را به مثابه گسست روانشناختی مجریان خطمشی از برنامه خطمشی در حال اجرا تعریف کرد که شامل دو بعد بی‌قدرتی و بی‌معنایی است. بی‌قدرتی به مثابه انتظار یا احتمالی است که افراد تصور می‌کنند رفتار آنها نمی‌تواند رهاوردها یا پسدادها^۱ را تعیین کند. در عرصه فرایندهای خطمشی، بی‌قدرتی به میزان تأثیرگذاری مجریان بر تدوین برنامه خطمشی اشاره دارد. این تأثیر می‌تواند در سطح استراتژیک، تاکتیکی یا عملیاتی اعمال گردد. بی‌قدرتی، عدم کنترل یک فرد بر رویدادهای زندگی خود است. بی‌قدرتی استراتژیک به نفوذ ادراک شده مجریان در خصوص تصمیمات مربوط به محتوای یک خط مشی آن گونه که در قواعد و مقررات تعیین شده اشاره دارد. به عنوان مثال این احساس در بوروکرات‌های سطح خیابان که خطمشی بدون کمک آنان تدوین شده است. بی‌قدرتی تاکتیکی به نفوذ ادراک شده مجریان بر تصمیمات مربوط به شیوه اجرای خطمشی در سازمان خودشان اشاره دارد. به عنوان مثال بوروکرات‌های سطح خیابان بیان می‌کنند که مدیران در سازمان هنگام طراحی فرآیند اجرای خطمشی با آنها یا همکاران‌شان مشورت نکرده‌اند. بی‌قدرتی عملیاتی به نفوذ ادراک شده مجریان در طول اجرای واقعی خطمشی از جمله در انتخاب نوع، کمیت و کیفیت مصوبه‌ها و پاداش‌های ارائه شده در هنگام اجرای خطمشی اشاره دارد. به عنوان مثال بوروکرات‌های سطح خیابان در یک تحقیق اعلام کردند که احساس می‌کنند که استقلال آنها در طول فرآیند اجرا کمتر از آن چیزی است که باید باشد. اختیار یکی از ابعاد فرعی بیگانگی از خطمشی و همتای بی‌قدرتی عملیاتی است. اگر قرار بود بی‌قدرتی عملیاتی را بر روی یک پیوستار ترسیم کنند، اختیار کامل در یک متنها و بی‌قدرتی کامل عملیاتی در منتهای دیگر قرار خواهد داشت. از سوی دیگر، بی‌معنایی دومین بعد از بیگانگی از خطمشی است. در حوزه اجرای خط مشی، دو نوع از بی‌معنایی خطمشی را می‌توان متمایز نمود. در سطح جامعه و در سطح ارباب رجوع. بی‌معنایی برای جامعه به ادراک مجریان در خصوص ارزش افزوده خطمشی برای جامعه اشاره دارد. بی‌معنایی برای ارباب رجوع منعکس‌کننده ادراکات مجریان در خصوص ارزش افزوده اجرای خطمشی برای ارباب رجوع است. به عنوان مثال مجریان خطمشی توجه دارند که یک خطمشی خاص به طور جدی به حریم خصوصی ارباب رجوع آنها ضربه نزند. نتایج تحقیق تامرز (۲۰۱۱) نشان داد که: اول، ناتوانی عملیاتی به شدت تمایل بوروکرات‌ها به اجرای خطمشی‌های جدید را تحت تأثیر قرار می‌دهد. در ادبیات بخش عمومی، از این قدرت عملیاتی اغلب به اختیار (هنگامی که برای کارمندان عمومی در سطح خیابان استفاده می‌شود) یا استقلال (هنگام صحبت در مورد حرفه‌ای‌ها) تعبیر می‌شود. دوم، بی‌معنایی برای جامعه (درک متخصصان از ارزش افزوده خطمشی نسبت به اهداف اجتماعی مرتبط) به شدت در ایجاد تمایل به تغییر مؤثر است. مجریان زمانی که احساس کردند خطمشی جدید به اهداف اعلام شده کمک نمی‌کند (مانند بهره‌وری و شفافیت) به مراتب کمتر مایل به اجرای این خطمشی بودند. سوم، تمایل به تغییر در متخصصان مجری بیشتر وابسته به ارزش افزوده درک شده از خطمشی، برای جامعه و برای ارباب رجوع بود تا وابسته به تأثیر خودشان در سطح استراتژیک یا تاکتیکی. بر اساس این تحقیق، به نظر نمی‌رسد که تأثیر در سطوح استراتژیک و تاکتیکی تأثیر مستقیمی بر تمایل به اجرای یک خطمشی داشته باشد، گرچه ممکن است تأثیرات غیرمستقیم داشته باشد (Tummers, 2011 : 555-581).

روش تحقیق

تحقیق حاضر یک تحقیق کیفی از نوع مطالعه موردی است. رویکرد مطالعه موردی نوعی استراتژی پژوهش است که برای انجام آن می‌توان از روش‌ها یا شیوه‌های کمی، کیفی یا ترکیبی از آنها استفاده کرد (Alwani, Azar & Danai Fard, 2014 : 34). مطالعه موردی روشی است که از منابع اطلاعاتی هر چه بیش‌تر برای بررسی نظام‌مند افراد، گروه‌ها، سازمان‌ها یا رویکردها استفاده

می‌کند و هنگامی انجام می‌شود که پژوهشگر نیازمند فهم یا تبیین یک پدیده است (khanifar & moslemi, 2017 : 309). مورد مطالعه، خط‌مشی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد (PBB) بود. اجرای این خط‌مشی در ایران، به مثابه یکی از عناصر مدیریت دولتی نوین، از سال ۱۳۸۴ آغاز شد. یکی از ارکان PBB محاسبه و مدیریت بهای تمام شده خدمات دولتی است. یکی از روش‌های محاسبه بهای خدمات دولتی روش هزینه‌یابی فعالیت‌هاست. در این روش هزینه فعالیت‌ها محاسبه و بر اساس آن، بودجه به دستگاه اجرایی اختصاص می‌یابد. روش هزینه‌یابی فعالیت‌ها از پنج مرحله تشکیل شده است: (۱) مشخص کردن فعالیت‌ها و هدف کمی آنها؛ (۲) تعیین هزینه تمامی منابع مصرف‌شده برای انجام هر فعالیت اعم از هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم. هزینه‌های مستقیم، هزینه‌هایی هستند که با یک فعالیت یا یک گروه از فعالیت‌ها ارتباط دارد و شامل هزینه‌های حقوق و دستمزد، سفر، مواد، خدمات مشاوره‌ای، سوخت، مخابرات و ... است. فرآیند تشخیص یا ردیابی هزینه‌های مستقیم باید در زمان ایجاد آنها انجام گیرد. هزینه‌های غیرمستقیم (یا بالاسری) بیشتر جنبه پشتیبانی دارند و شامل امور مالی، اداری، پشتیبانی و ... هستند؛ (۳) ردیابی (تشخیص) هزینه‌های مستقیم در زمان ایجاد آنها و برقراری ارتباط بین هزینه‌های مستقیم و فعالیت‌ها؛ (۴) ردیابی و برقراری ارتباط بین هزینه‌های غیرمستقیم و فعالیت‌ها. مثال ساده در این زمینه، تخصیص و توزیع هزینه اجاره و هزینه نظافت به محصولات مختلف است؛ (۵) جمع هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم برای دستیابی به کل هزینه محصول (Employees of the country's program and budget organization, 2017, 2017: 60-66). با توجه به توضیحات فوق‌الذکر و از آنجا که «فرآیند تشخیص یا ردیابی هزینه‌های مستقیم هر فعالیت باید در زمان ایجاد آنها انجام گیرد»، سوال اصلی تحقیق حاضر این بود که: چرا و به چه دلیل بوروکرات‌های سطح خیابان تمایل دارند و یا ندارند که به محاسبه دقیق و واقعی این هزینه کمک کنند و برای جلب همکاری آنها در محاسبه دقیق خدمات انجام شده چه کار باید کرد؟ (جدول ۱)

جدول ۱. سوالات مصاحبه

<p>Q1- آیا تاکنون مأموری از ستاد به این اداره کل آمده تا از شما بخواهد که او کمک کنید تا هزینه انجام فعالیت‌های فوق‌الاشاره [فعالیت با توجه به نوع دستگاه اجرایی، تغییر می‌کرد] توسط شما دقیق محاسبه شود:</p> <p>Q1B1 - بله: آیا همکاران شما کردند هزینه‌ها دقیق محاسبه شود؟ لطفاً توضیح دهید چرا کمک کردند و چگونه کمک کردند؟</p> <p>Q1B2 - خیر: لطفاً توضیح دهید به نظر شما چرا نیامده و بدون مراجعه به شما، این هزینه‌ها محاسبه شده است؟</p>
<p>Q2 - فرض کنید یک مأمور از ستاد به اداره کل شما آمده و از شما می‌خواهد تا به او کمک کنید تا هزینه انجام کار فعالیت‌های فوق‌الاشاره دقیق محاسبه شود:</p> <p>Q2B1 - آیا شما به او کمک می‌کنید تا این هزینه‌ها دقیق محاسبه شود؟ لطفاً پاسخ مثبت یا منفی خود را توضیح دهید</p> <p>Q2B2 - به نظر شما آیا امکان دارد برخی از همکاران شما کمک نکنند تا هزینه‌های انجام کار توسط آنها دقیق محاسبه شود؟ چرا و به چه دلیل؟</p> <p>Q2B3 - به نظر شما آیا امکان دارد برخی از همکاران شما سعی کنند این هزینه‌ها بیش از میزان واقعی برآورد شود؟ چرا و به چه دلیل؟</p> <p>Q2B4 - به نظر شما آیا امکان دارد برخی از همکاران شما سعی کنند این هزینه‌ها کمتر از میزان واقعی برآورد شود؟ چرا و به چه دلیل؟</p> <p>Q2B5 - به نظر شما چرا و به چه دلیل برخی از همکاران شما کمک می‌کنند تا هزینه‌های انجام کار توسط آنها دقیق محاسبه شود؟</p> <p>Q2B6 - به نظر شما چه کار باید کرد تا همکاران شما کمک کنند تا این هزینه‌ها دقیق محاسبه شود؟</p>

جامعه مورد مطالعه، کارکنان آن دسته از دستگاه‌های اجرایی استان تهران بودند که از بودجه استانی برخوردار بودند و PBB در آنها اجرا می‌شد. نظام بودجه‌ریزی فعلی در ایران دو سطحی است. سطح اول که شامل بخش اعظم بودجه است، بخش ملی است و به دستگاه‌های مرکزی از قبیل وزارت بهداشت و وزارت کشور اختصاص می‌یابد. سطح دوم که شامل سهم ناچیزی از بودجه کل است، استانی است و در اختیار شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان قرار می‌گیرد تا میان برخی از ادارات کل برخی از دستگاه‌های اجرایی توزیع شود. در ایران همه دستگاه‌های اجرایی استانی از بودجه استانی برخوردار نیستند و PBB در آنها مستقر نشده است. استقرار نظام PBB در ایران از آن دسته از دستگاه‌های استانی آغاز شد که از بودجه استانی برخوردار بودند. به عنوان نمونه در بازه مورد مطالعه این تحقیق، اردیبهشت ۱۴۰۰ تا تیرماه ۱۴۰۲، واحدهای استانی سازمان اوقاف و امور خیریه، ادارات کل وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، واحدهای استانی سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری و ادارات کل وزارت میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری از بودجه استانی برخوردار بودند. فرایند استقرار به این ترتیب بود که (۱) اقلام هزینه‌های دستگاه‌های اجرایی استانی با

تکیه بر مستندات قانونی (بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی موجود) و جلسات کارشناسی با نمایندگان دستگاه‌های اجرایی استان تهران و همچنین کارشناسان بخشی حوزه بودجه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها شناسایی و در ۸ فصل اصلی طبقه‌بندی شد. ۲) فعالیت‌های جاری دستگاه‌های اجرایی با تکیه بر یک سری مستندات دستگاه‌های اجرایی استانی (شامل: اطلاعات عملکردی دستگاه اجرایی؛ سرفصل‌های بودجه‌ای و هزینه‌ای هر یک از دستگاه‌های اجرایی؛ موافقتنامه‌های هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی مبادله شده با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان؛ برنامه‌های میان‌مدت و عملیاتی دستگاه اجرایی) و جلسات کارشناسی شناسایی شد. ۳) بهای تمام شده هر فعالیت با استفاده از یک نرم‌افزار محاسبه شد (Employees of the country's program and budget organization, 2017 : 147-212). از میان کارکنان دستگاه‌های مذکور، با استفاده از روش نمونه‌گیری هدفمند، کارکنانی انتخاب شدند که وظیفه محاسبه هزینه و انجام برخی از فعالیت‌های استانی را برعهده داشتند (جدول ۲). به عنوان نمونه در اداره منابع طبیعی و آبخیزداری استان تهران، کارکنانی انتخاب شدند که وظیفه محاسبه هزینه فعالیت «اجرای طرح جنگل‌داری» یا «اجرای طرح‌های آبخیزداری، آبخوان‌داری و جلوگیری از فرسایش» بر عهده آن‌ها بود. نمونه‌گیری هدفمند، انتخاب نمونه‌های خاصی است که اطلاعات زیادی در مورد موضوع مورد نظر داشته باشند. روش نمونه‌گیری هدفمند که به عنوان نمونه‌گیری قضاوتی، انتخابی یا ذهنی نیز شناخته می‌شود، شکلی از نمونه‌گیری غیراحتمالی است که در آن محققین هنگام انتخاب اعضای جامعه برای شرکت در نظرسنجی‌های خود بر قضاوت خود تکیه می‌کنند. این نمونه به گونه‌ای انتخاب می‌شود که تا حد امکان ویژگی‌های جامعه واقعی را داشته باشد. پس پژوهشگر، با توجه به آشنایی قبلی با جامعه برای رسیدن به هدف خود (یعنی درک عمیق پدیده مورد نظر) به صورت قضاوتی افرادی را انتخاب می‌کند که اطلاعات و درک آن‌ها در زمینه مورد بررسی بسیار زیاد و عمیق است. از طرفی کفایت نمونه‌گیری با روش نمونه‌گیری نظری محقق انجام شده است. در این روش، نمونه‌گیری تا جایی ادامه پیدا می‌کند که مدل به حد ساخت و اشباع برسد؛ جایی که داده‌های جدید جمع‌آوری شده با داده‌هایی که در قبل جمع‌آوری کرده‌ایم، تفاوتی ندارد و مثل هم شده‌اند. به عبارت دیگر، وقتی که به یک نقطه بازده نزولی از تلاش‌ها برای جمع‌آوری داده‌ها رسیده شد، می‌توان به طور مدلل مطمئن شد که یک مطالعه کامل انجام شده است (Saunders & Thornhill, 2012 : 288).

جدول ۲. اطلاعات جمعیت شناختی مصاحبه‌شوندگان

کد	جنسیت	سن	تحصیلات	شغل	سابقه کار
P1	مرد	۵۵	دکتری	مدیر	۲۳
P2	مرد	۴۷	دکتری	کارشناس	۱۷
P3	مرد	۵۴	فوق لیسانس	کارشناس	۲۳
P4	مرد	۴۳	فوق لیسانس	کارشناس	۱۲
P5	مرد	۴۵	لیسانس	کارشناس	۱۴
P6	زن	۴۳	دکتری	مدیر	۱۵
P7	مرد	۴۸	دکتری	کارشناس	۱۸
P8	مرد	۶۰	لیسانس	مدیر	۲۵
P9	مرد	۵۳	لیسانس	کارشناس	۱۸
P10	مرد	۶۳	فوق لیسانس	مدیر	۱۸
P11	زن	۴۵	فوق لیسانس	کارشناس	۱۳
P12	مرد	۶۰	فوق لیسانس	مدیر	۲۴

داده‌ها با استفاده از مصاحبه‌های نیمه ساختار یافته گردآوری شدند. هر مصاحبه به طور متوسط ۴۵ تا ۶۰ دقیقه طول کشید. همه مصاحبه‌ها با اطلاع‌رسانی قبلی به مصاحبه‌شوندگان، ضبط و پس از آن پیاده‌سازی، تایپ و سپس با روش تحلیل تم استقرایی، تحلیل شدند.

روش تحلیل تم، روشی برای شناخت، تحلیل و گزارش الگوهای موجود در داده‌های کیفی است. این روش فرآیندی برای تحلیل داده‌های متنی است و داده‌های پراکنده و متنوع را به داده‌های غنی و تفصیلی تبدیل می‌کند (49 : 2017, Khanifar & Moslemi). فرآیند تحلیل تم، شامل شناسایی تم‌ها یا الگوهای معانی، طبقه‌بندی داده‌ها بر اساس تم‌ها و نهایتاً تفسیر ساختارهای تماتیک منتج شده بر اساس شباهت‌ها، روابط، الگوهای فراگیر، سازه‌های تئوریک یا اصول تشریحی است (Mills et al., 2010). منظور از تم، الگویی از اطلاعات است که در حداقل سطح ممکن، داده‌ها را تشریح و سازماندهی و در بالاترین سطح، جنبه‌های مختلف یک پدیده را تفسیر کند. تم‌ها را می‌توان در دو سطح آشکار (معنایی) یا پنهان (مکنون) تعریف نمود. در سطح آشکار، تم‌ها از معنای سطحی و عینی داده‌ها استخراج می‌شوند. در سطح مکنون، پژوهش‌گر فراتر از محتوای آشکار داده‌ها رفته، به شناسایی یا بررسی ایده‌ها، فرضیات و مفاهیم ضمنی داده‌ها می‌پردازد (79 : 2006, Braun & Clarke). همچنین تم‌ها، ممکن است از ابتدا به صورت استقرایی از اطلاعات خام ایجاد شوند و یا با رویکرد قیاسی، از تئوری یا تحقیقات قبلی منتج گردند (35 : 1998, Boyatzis). برای اطمینان از کیفیت تحقیق از چند روش استفاده شد (Sadabadi & Mirzamani, 2021). اول، برای گردآوری داده‌ها از دو روش مشاهده مشارکتی و مصاحبه نیمه‌ساختاریافته استفاده شد که سوالات آن بدون توجه به ادبیات تحقیق و به صورت عام طراحی شده بودند. دوم، جمله به عنوان واحد تحلیل انتخاب شد. سوم، هم واحد تحلیل و هم تم‌های اصلی و فرعی به صورت جداگانه توسط دو نفر از محققان بررسی شد و سپس موارد اختلافی به بحث گذاشته شد تا اجماع حاصل گردد.

یافته‌ها

اکثر مصاحبه‌شوندگان ادعا کردند که برای محاسبه هزینه به آنها مراجعه شده است. برخی از آنها ادعا کردند به دلیل برخورداری از فرهنگ بالا، برخورداری از دانش لازم برای انجام طرح، تعهد سازمانی، حمایت مدیر از طرح و آگاهی از مزایای طرح به محاسبه هزینه‌ها کمک شده است. منظور آنها از فرهنگ بالا متفاوت بود و برای توضیح آن از واژه‌های فرهنگ بالای پرسنل، فرهنگ همکاری و مشارکت، فرهنگ سازمانی و فرهنگ کار گروهی استفاده کردند. به نظر برخی از مصاحبه‌شوندگان، دلیل کمک به محاسبه هزینه فعالیت‌ها، آگاهی از مزایای طرح برای «پیشرفت و توسعه سازمان» و «علاقه به توسعه و پیشرفت بیشتر» بوده است. یکی از مصاحبه‌شوندگان دلیل همکاری را «مفیدبودن کل فرایند» و جلوگیری از «سیاسی‌کاری‌های سازمانی» دانست و دیگری گفت «همکاری به دلیل تأثیری که در رشد و پیشرفت بسیاری از کشورهای پیشرفته داشته مورد استقبال بوده است». با این حال، برخی از مصاحبه‌شوندگان شروطی را برای همکاری ذکر کردند که شامل احساس مشارکت داده شدن در کار، وضوح و شفافیت طرح، برخورداری از دانش و تخصص انجام کار، توجه به منافع طرح برای کارکنان، حمایت مدیران از انجام طرح، تشویق کارکنان و حفظ حریم خصوصی ارباب رجوع بود. مصاحبه‌شوندگان برای توضیح احساس مشارکت داده شدن از واژه‌هایی چون خود را شریک کار دانستن، تعهد، نظرخواهی از کارکنان، توافق بر سر اهداف، احساس احترام و عدم نگاه سلسله‌مراتبی و شنیدن مسائل و مشکلات اجرا از زبان کارکنان، استفاده کردند. در این مورد یکی از مصاحبه‌شوندگان گفت «باید کارمندان شنیده شوند تا متقابلاً به درخواست‌ها و دستورات گوش بدهند». و دیگری ادعا کرد «وقتی [طرح] به درستی و از ابتدا با مشارکت کارکنان اجرایی تدوین شده باشد، مشکلات و مسائل اجرا از زبان آنها شنیده شده باشد و راهکارهای مناسب با مشارکت با همه ارائه شده باشد، اجرایی شدن طرح به درستی صورت می‌گیرد». منظور مصاحبه‌شوندگان از وضوح و شفافیت طرح، روشن و مشخص بودن تصویر کلی، اهداف طرح، بیان دلیل واقعی محاسبه، توجیه کارکنان در مورد علت اجرای طرح و منافع آن، شفاف‌سازی رویه‌ها و هزینه‌های طرح و اطلاع‌رسانی و بازخورد به موقع در مورد نتایج بود. یکی از مصاحبه‌شوندگان در این مورد گفت «اگر ارزش‌ها و اهداف نهایی این روش و محاسبات هزینه‌ای روشن و شفاف باشد، چه در مرحله تدوین و چه مرحله اجرا و چه بعد از آن در ارزیابی‌ها، موجب اعتمادسازی برای کارکنان می‌شود». به نظر اکثر قریب به اتفاق مصاحبه‌شوندگان، شرط اصلی همکاری؛

برخورداری از تخصص، آشنایی با قوانین و مقررات مربوطه و توانمندسازی کارکنان بود. به نظر برخی از مصاحبه‌شوندگان یکی از شروط اصلی همکاری کارکنان آگاهی و بهره‌مندی آنها از مزایای طرح و «همسویی خط‌مشی‌ها و اهداف سازمان با اهداف کارکنان و ارزش‌های آنها» بود. برخی دیگر نیز باور داشتند که همکاری یا عدم همکاری کاملاً به استراتژی مدیران سازمان بستگی دارد و «اگر پرچم دست مدیر باشد، همکاری می‌کنند». در این زمینه یکی از مصاحبه‌شوندگان گفت «از نظر من مهم‌ترین کار برای جلب همکاری و دقت در برآوردها، توسعه رهبری (مدیریت) به عنوان روشی برای احیای اقدام‌ها، نوآوری و مسئولیت مالی است. ... انجام تغییر و نهادینه‌سازی آن نیاز به هدایت دارد و اقتدار و ثبات قدم مدیریت در اجرای طرح می‌تواند آن را به موفقیت نزدیک کند و مقاومت کمتری را در سازمان ایجاد کند». تعداد اندکی از مصاحبه‌شوندگان شرط همکاری را تشویق کارکنان می‌دانستند. به نظر یکی از مصاحبه‌شوندگان اگر کارکنان احساس کنند طرح «ضربه به حریم خصوصی مراجعان آن‌ها [است]»، همکاری نمی‌کنند. او در این مورد گفت «ممکن است بوروکرات‌های سطح خیابان نسبت به یک خط‌مشی خاص، حساس شوند چرا که احساس می‌کنند آن خط‌مشی به طور جدی به حریم خصوصی مراجعان آنها ضربه می‌زند یا بعضی مسائل حریم خصوصی آنها را نادیده می‌گیرد». به نظر برخی از مصاحبه‌شوندگان، همکاری‌شان به دلیل احساس تهدید منافع و ارزش‌ها، مقاومت در برابر تغییر، ابهام در طرح، فقدان دانش لازم، ترس از دست‌دادن اختیار و بی‌اعتمادی به تداوم طرح محاسبه دقیق هزینه‌ها کمک نکردند. اکثر مصاحبه‌شوندگان احساس می‌کردند طرح بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد با مسائل شغلی به ویژه امنیت شغلی همراه است و منافع کارکنان را تهدید می‌کند. در این زمینه تعداد اندکی از مصاحبه‌شوندگان ادعا کردند «وجود سیستم مافیایی» و «زد و بند سیاسی» علت عدم همکاری بوده و به نظر تعداد اندکی علت، تضاد ارزشی بوده است. در این زمینه یکی از آنها گفت «مقاومت ممکن است به این دلیل ایجاد شود که اصلاحات می‌تواند ارزش‌هایی را ایجاد نمایند که مشترک نیستند یا با ارزش‌های موجود در تضاد هستند یا می‌توانند برای بعضی مفید و برای بعضی تهدید محسوب شود». برخی دیگر از آن‌ها دلیل عدم کمک به محاسبه هزینه‌ها را مخالفت ذاتی و غیرذاتی (وابسته به شخصیت افراد) با تغییر دانستند. بسیاری از مصاحبه‌شوندگان باور داشتند علت عدم همکاری، روشن نبودن «ابعاد قضیه»، فرایندها و رویه‌ها، اهداف و همچنین آموزش نامناسب بوده است. اکثر مصاحبه‌شوندگان باور داشتند یکی از علل اصلی عدم همکاری، ترس کارکنان از «از دست‌دادن استقلال و آزادی عمل» و احتمال «نظارت‌ها و ارزیابی‌های شدیدتر و دقیق‌تر» بوده است. به نظر تعداد اندکی از مصاحبه‌شوندگان «عدم ایمان به تداوم اجرای طرح» علت اصلی عدم همکاری بوده است. یکی از آنها در این زمینه گفت: «به اجرای طرح ایمان ندارند چون سالانه طرح‌هایی پیشنهاد و تدوین می‌شود و در نیمه‌های اجرا، کنار گذاشته می‌شود و خیلی‌ها اعتقادشون این است که یک طرح، برای جذب یک بودجه، اجرا و پیاده‌سازی می‌شه و بعد از آن رها می‌شه مثل اکثر طرح‌های موجود در سایر نهادها». یافته‌های این تحقیق نشان داد که به نظر مصاحبه‌شوندگان، همکاری آنها ممکن است به دلیل سیاسی‌کاری، مشغله کاری و اجتناب از کار جدید، فقدان دانش، ابهام، ترس از بی‌توجهی به کیفیت و کارهای کیفی، هزینه‌ها را بیشتر یا کمتر از میزان واقعی برآورد کنند. منظور آنها از سیاسی‌کاری کسب منافع بیشتر از طریق عدم محاسبه دقیق هزینه‌ها، به دلیل ترس از تنبیه، زدن برچسب ولخرجی، کاهش بودجه و تمایل به حقوق بیشتر، توجه و اعمال قدرت بیشتر بود. در این زمینه یکی از مصاحبه‌شوندگان گفت «در ارزیابی‌های مالی هر واحدی به دنبال اعدادی است که نشان دهد واحدش سودآورتر بوده است و مزایای بیشتری را برای سازمان فراهم کرده است». به نظر برخی از مصاحبه‌شوندگان، مشغله کاری و ترس از افزایش آن، دلیل عدم محاسبه دقیق هزینه‌ها بوده است. در این مورد یکی از آنها گفت «در برخی از موارد به دلیل مشغله کاری همکاران، همکاری لازم انجام نشده است چرا که ردیابی هزینه درست در زمان انجام آن، خوب قطعاً نیاز به زمان و فرصت بیشتری دارد و اکثر کارکنان اجرایی چون مستقیماً با افراد سر و کار دارند در بعضی مواقع شلوغ، امکان درخواست انجام این کار با دقت و کیفیت لازم را ندارند». اکثر مصاحبه‌شوندگان باور داشتند که نداشتن اطلاعات دقیق و تخصص و تجربه، علت عدم محاسبه دقیق هزینه‌ها است. یکی از آنها در این زمینه گفت «باید پیچیدگی محاسبات مالی و ردیابی تک‌تک هزینه‌ها بخوبی درک شود و در این مورد حمایت لازم از کارکنان انجام شود. هم زمان کافی و هم دقت کافی را باید برای

محاسبات فراهم کرد». به نظر برخی از مصاحبه‌شوندگان؛ علت برآورد غیر واقعی هزینه فعالیت‌ها، بی‌اطلاعی از طرح و ابهام در مورد آن بود و اگر کارکنان توجیه می‌شدند و «اهمیت، موارد استفاده و اهداف برآوردها» را درک می‌کردند، برآوردها واقعی و دقیق می‌شد. برخی از مصاحبه‌شوندگان ادعا می‌کردند که «مشکل در کمی‌سازی برخی از فعالیت‌ها» است. به بیان دقیق‌تر «چون بعضی موارد را واقعاً نمی‌شود به شکل کمی بیان کرد ... ردیابی دقیق و تک به تک فعالیت‌ها نوعی مقاومت در کارکنان ایجاد می‌کند». در این زمینه یکی از مصاحبه‌شوندگان «ترس از شکل‌گیری سیستم ماشینی هزینه‌محور» را دلیل عدم برآورد واقعی هزینه‌ها دانست. به نظر مصاحبه‌شوندگان، برآورد واقعی هزینه در گرو نظارت دقیق بر انجام کار و دادن بازخورد، برخورداری از دانش انجام کار، مشارکت در کار، شفافیت طرح و آگاهی از مزایای آن، حمایت مدیر و تشویق کارکنان بود. به نظر بسیاری از مصاحبه‌شوندگان؛ شرط برآورد دقیق هزینه‌ها، قراردادن همکاران در جریان امور و آموزش و آگاهی دادن به افراد بود. برخی تأکید داشتند که اگر کارکنان در مراحل تدوین، اجرا و نظارت درگیر کار شوند و در آن مشارکت کنند، برآوردها واقعی می‌شوند. به نظر برخی دیگر شرط برآورد دقیق هزینه‌ها، شفافیت در اهداف، رویه‌ها و رفع ابهام کارکنان و توجیه آن‌ها بود. یکی از مصاحبه‌شوندگان در این زمینه گفت «دقت در محاسبات را در صورتی باید انتظار داشته باشیم که شفافیت در رویه‌ها و رویکرد سنجش، اهداف [وجود داشته باشد]». به نظر تعدادی از مصاحبه‌شوندگان شرط برآورد دقیق هزینه‌ها، حمایت و تشویق مدیران بود. در این زمینه یکی از آنها گفت «خوب این خیلی به نحوه برخورد مدیریت بستگی دارد که امکان چه فضایی را بدهد که بشه دست برد یا نبرد و واقعیت امر را حساب کرد».

نتیجه‌گیری

یکی از چالش‌های دولت‌های معاصر، رویارویی با مشکلات بخرنج و رام‌نشده و یکی از بهترین راهکارهای مواجهه با این مشکلات، نوآوری خط‌مشی است. هدف از تحقیق حاضر بررسی محرک‌ها و موانع فردی حمایت از نوآوری خط‌مشی در بوروکرات‌های سطح خیابان در ایران بود. از این رو اجرای خط‌مشی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ایران به صورت موردی و با استفاده از روش تحلیل مضمون مطالعه شد. یافته‌های این تحقیق نشان داد که ویژگی‌های شخصیتی، احساس تهدید منافع و ارزش‌ها، سیاسی‌کاری، حرفه‌ای‌گرایی و مقابله، مانع اجرای خط‌مشی‌های جدید می‌شوند. یافته‌های این تحقیق همسو با یافته‌های بسیاری از تحقیقات پیشین نشان داد که ویژگی‌های شخصیتی، سیاسی‌کاری، احساس تهدید منافع، ارزش‌ها و ترس از دست‌دادن اختیار از جمله موانع جدی اجرای خط‌مشی‌های جدید هستند. این یافته‌ها همسو با یافته‌های هیل و هوپ (۲۰۲۲) نشان داد که یکی از موانع اجرای خط‌مشی‌های جدید حرفه‌ای‌گرایی یا نگرانی بوروکرات‌های سطح خیابان در مورد بی‌توجهی به کیفیت و کارهای کیفی در سازمان است. همچنین این یافته‌ها همسو با یافته‌های لیپسکی (۱۹۷۱) نشان داد که یکی از موانع اجرای خط‌مشی‌های جدید مقابله است. به بیان دیگر بوروکرات‌های سطح خیابان به دلیل مشغله‌کاری و اجتناب از کار جدید، مانع اجرای خط‌مشی‌های جدید می‌شوند (Lipsky, 1971: 391-409). یافته‌های این تحقیق همسو با یافته‌های تامرز (۲۰۱۱) نشان داد که یکی از موانع اصلی اجرای خط‌مشی‌های جدید بیگانگی از خط‌مشی است. هر دو بعد بی‌معنایی و بی‌قدرتی این بیگانگی، البته با نسبت‌های متفاوت، می‌توانند مانع اجرای خط‌مشی جدید شوند. به بیان دقیق‌تر بر اساس یافته‌های این تحقیق اگر بوروکرات‌های سطح خیابان از مزایای نوآوری برای سازمان و کشور بی‌اطلاع باشند، بیشتر در برابر نوآوری مقاومت می‌کنند. با توجه به بعد غیرقابل انکار فرهنگ در ادراکات و احساسات افراد، پیشنهاد می‌شود نقش فرهنگ در کم و کیف احساس و جایگاه بی‌معنایی اجتماعی و بی‌معنایی ارباب رجوع در اجرای خط‌مشی‌های جدید در دستور کار محققان حوزه خط‌مشی قرار گیرد. بر همین اساس یافته‌های تحقیق نشان داد که یکی از محرک‌های اصلی حمایت بوروکرات‌های سطح خیابان از اجرای خط‌مشی‌های جدید، پیشگیری از بیگانگی از خط‌مشی از طریق مشارکت‌دادن آنها در تدوین، برنامه‌ریزی برای اجرا و ارزیابی خط‌مشی‌های جدید است. این امر در کنار رفع ابهام از خط‌مشی و شفاف‌کردن اهداف، تصویرکلی، مزایا، رویه‌ها و دستاوردهای آن، تشویق کارکنان، حمایت مدیر، نظارت دقیق و

بازخورددهی و توانمندسازی کارکنان می‌تواند به مثابه یک محرک قدرتمند در جلب حمایت مجریان عمل کند. توانمندسازی کارکنان یکی از اصلی‌ترین محرک‌ها و در واقع الزامات اجرای خط‌مشی‌های جدید است. بوروکرات‌های سطح خیابان تنها زمانی می‌توانند یک خط‌مشی جدید را اجرا کنند که از دانش و مهارت لازم برای انجام فعالیت‌ها و اقدامات جدیدی که اجرای خط‌مشی مذکور در گرو آنها است، برخوردار باشند. دانش‌افزایی کاربردی تحقیق حاضر این بود که شرط اثربخشی نوآوری خط‌مشی در مواجهه با مشکلات رام نشدنی؛ توجه به احساسات، ادراکات و ویژگی‌های فردی بوروکرات‌های سطح خیابان است. ابتکار عمومی نوآورانه برای رویارویی با مشکلات بغرنج و پیچیده، زمانی موفق خواهد بود که نیازها، ارزش‌ها و منافع کارکنان، توانمندسازی آن‌ها برای اجرای خط‌مشی‌های جدید و جلب حمایت کامل مدیران از نوآوری خط‌مشی در کانون توجه سیاست‌گذاران بخش عمومی قرار گیرد.

References

- Babajani, J. (2008). Accounting and Accountability in the Public Sector (Collection of Articles). Tehran, Iran: Termeh. [in Persian]
- Bason, C. (2014). Design for Policy. London: Imprint Routledge.
- Braun, V., & Clark, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3 (2), 77-101.
- Berry, F. S., & Berry, W. D. (1999). Innovation and diffusion models in policy research. In P. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 223-261).
- Boyatzis, R. E. (1998). *Transforming qualitative information: Thematic analysis and code development*. New York: Sage.
- Crowley, K., & Head, B. W. (2017). The enduring challenge of 'wicked problems': revisiting Rittel and Webber. *Policy Sciences*, 50(4), 539-547.
- Daley, D. M., & Garand, J. C. (2005). Horizontal Diffusion, Vertical Diffusion, and Internal Pressure in State Environmental Policymaking, 1989-1998. *American Politics Research*, 33(5), 615-644.
- Danai Fard, H., Alwani, S.M. & Adel, A. (2016). *Qualitative research methodology in management: a comprehensive approach*. Tehran, Iran: Negah Danesh. [in Persian]
- Damanpour, F., & Schneider, M. (2006). Phases of the Adoption of Innovation in Organizations: Effects of Environment, Organization and Top Managers. *17(3)*, 215-236.
- Duncan, R.B. (1976). 'The Ambidextrous Organization: Designing Dual Structures for Innovation'. In: R. H. Kilman, L. R. Pondy and D. P. Slevin (eds), *The Management of Organizational Design: Strategy Implementation*, 1, pp. 167-188. North-Holland, New York.
- Evans, B., & Cheng, S.M. (2020). Canadian government policy innovation labs: An experimental turn in policy work? *Canadian public administration*, 64(4), 587-610.
- Fariborz, A. (1997). *Applied budgeting in Iran*. Tehran, Iran: Honar Cooperative Company. [in Persian].
- Finch, M. A. (2012). Precursors to Policy Innovation: How Tennessee Entered Race to the Top. *Peabody Journal of Education*, 87(5), 576-592
- Fry, V.C. (2019). Pay for Success: Diffusion of Policy Innovation for Social and Economic Stability. *Public Administration Review*, 79(5), 784-790.
- Heap, S.H., & Talavera, O. (2021). Policy innovation through noise in implementation: Best to be grey (or silver) on Friday, in Halifax. *Scottish Journal of Political Economy*, 70(1), 19-37.
- Hill, M., & Hupe, P. (2022). *Implementing Public Policy*. New York: Sage.
- Jordan, M., Hackbart, M. (2005). The Goals and Implementation Success of State Performance Based Budgeting. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 17(4), 471-487.
- Jordan, A., & Huitema, D. (2014). Innovations in climate policy: the politics of invention, diffusion, and evaluation. *Environmental Politics*, 23(5), 715-734.
- Khanifar, H., Muslimi, N. (2016). *Principles and basics of qualitative research methods: approach and application*. Tehran, Iran: Negah Danesh. [in Persian]
- Krause, R.M. (2011). Policy innovation, Intergovernmental Relations And The Adoption Of Climate Protection Initiatives By U.S. Cities, 33(1), 45-60.
- Lindquist, E.A., & Buttazzoni, M. (2021) The ecology of open innovation units: adhocracy and competing values in public service systems, *Policy Design and Practice*, 4(2), 212-227.
- Lipsky, M. (1971). Street-Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform. *Urban Affairs Quarterly*, 6(4), 391-409.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Mallinson, D.J. (2020). Policy Innovation Adoption Across the Diffusion Life Course. *Policy Studies Journal*, (), -.
- Mills, A. J., Durepos, G., & Wiebe, E. (2010). *Encyclopedia of Case Study Research*. Los Angeles: Sage Publications.
- Qadiri Asl, B. (1987). *Generalities of Economics*. Tehran: Sepehr Publications. [in Persian].
- Rittel, H.W.J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy sciences*, 4 (2):69-155.
- Roberts, N. & King, P. (1988). Policy Entrepreneurs: Catalysts for Innovative Public Policy. *Academy of Management Proceedings*, 1988(1), 313-317.
- Robinson, M. & Brumby, J. (2005). Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature. Washington, D.C. C., United States of America: International Monetary Fund.
- Rogers, E. M. (1995). *Diffusion of Innovations*. Free Press, New York.
- Sadabadi, A.A., & Mirzamani, A. (2021). The sustainable development goals and leadership in public sector: a case study of social innovation in the disability sector of Iran. *The European Journal of Social Science Research*, 36(2), 286-300.
- Saunders, M., Lewis, P. & Thornhill, A. (2012). "Research Methods for Business Students" 6th edition, Pearson Education Limited p.288.

32. Scholten, P. (2010). Leadership in Policy Innovation: A Conceptual Map. *Nature and Culture*, 5(1), 31–48.
33. Scholten, P., & Timmermans, A. (2010). Setting the Immigrant Policy Agenda: Expertise and Politics in the Netherlands, France and the United Kingdom. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 12(5), 527–544.
34. Sorg, J.D. (1983). A typology of implementation behaviors of street-level bureaucrats. *the Journal of Policy Studies Review*, 2(3), 391-406.
35. Sørensen, E., & Waldor, S.B. (2014). Collaborative policy innovation: Problems and potential. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 19(3), article 2.
36. Tehran state Management and Planning Organization Representing From the country's program and budget organization .(2017). Establishing a performance-based budgeting system in provincial general offices across the country.[in Persian].
37. Torfing, Jacob (2018). Collaborative innovation in the public sector: the argument. *Public Management Review*, (), 1–11.
38. Torfing, J. 2016. *Collaborative Innovation in the Public Sector*. Washington, DC: Georgetown University Press.
39. Tummers, L. (2011). Explaining the willingness of public professionals to implement new policies: a policy alienation framework. *International Review of Administrative Sciences*, 77(3), 555–581
40. Tummers, L., & Bekkers, V. (2014). Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527–547.
41. Tummers, L. (2012). Policy Alienation of Public Professionals: The Construct and its Measurement *Public Administration Review*, 72(4), 516-525.
42. Zaltman, G., & Duncan, R., & Holbek, J. (1973). *Innovations and Organizations*. Wiley, New York.
43. Zhu, L. (2016). Voices from the Frontline: Network Participation and Local Support for National Policy Reforms. *the Journal of Public Administration Research and Theory*, (), 1-17.