

A Model for Public Policies Instability Based on Grounded Theory Approach

Abass Nargesian¹ Associate Professor, Leadership and Human Capital Department, Faculty of Public Administration and Humanities, Tehran University, Iran. (Corresponding Author)

Mansour Yousefirad Ph.D. Student of Public Administration, Department of Public Administration, International Campus of Tehran University, Tehran, Iran.

Received: 25/Feb/2024 | Accepted: 29/Jun/2024

Abstract

Purpose: The present article intended to reach a paradigmatic model which can show the instability of public policies in the private sector.

Methodology: To identify the main components of the model, related questions were developed based on the literature. Semi-structured interviews were performed with 33 experts from the private sector and in-depth interviews ,too, were performed with a number of specialists from the relevant department. Participant were selected according to both purposeful and theoretical sampling methods.

Findings: Grounded theory approach together with the procedure put forward by Corbin and Strouss were used for data analysis. Through open, selective and central coding; components of paradigmatic model based on instability of public policies and causal factors; moderating variables; mediating variables; and strategies, we could finally reach the outcomes and the paradigmatic model of instability in public policies for the private sector, which are now are presented.

Originality: Regarding the type and the nature of this research, as well as the comprehensiveness of the dimentions studied, the most noticeable and the most recent factors of instability of public policies for the private sector (in the industrial domain) brought about the findings of the research. Based on the opinions of the experts, one can utilize the acquired results to expand the vision and knowledge of poliy making in the production area.

Keywords: Instability of Public Policies, Resistance Against Public Policies, Conflict of Benefits, Social Supports of Public Policies, Failure of Public Policies.

1. anargesian@ut.ac.ir

عنوان مقاله: تدوین مدل ناپایداری در خطمشی‌های عمومی؛ پژوهشی بر مبنای نظریه پردازی داده‌بنیاد

منصور یوسفی‌راد^۱، عباس نرگسیان^۲

مقاله پژوهشی

دریافت: ۱۴۰۲/۰۵/۳۱

پذیرش: ۱۴۰۲/۰۹/۰۶

چکیده:

هدف: هدف از پژوهش پیش‌ارو تدوین مدل پارادایمی حاکم بر ناپایداری خطمشی‌های عمومی در بخش خصوصی ایران است.

طرح پژوهش / روش‌شناسی / رویکرد: برای استخراج عناصر اصلی مدل، پرسش‌های مورد نیاز بر اساس ادبیات پژوهش طراحی شده و در قالب مصاحبه نیمه‌ساختار یافته با ۳۳ نفر از خبرگان بخش خصوصی و کارشناسان حوزه مربوطه مصاحبه عمیق انجام گرفته است. گزینش مشارکت‌کنندگان با بهره‌گیری از روش نمونه‌گیری هدفمند و نوع نمونه‌گیری نظری بوده است. یافته‌های پژوهش: در پژوهش حاضر با طی مراحل پژوهشی داده‌بنیاد و تکیه بر رهیافت نظام‌مند کوربین و استراوس، و با کدگذاری باز، انتخابی و محوری، مقوله‌های مدل پارادایمی و در مرکز آن مقوله محوری با عنوان ناپایداری خطمشی‌های عمومی و شرایط علی، متغیرهای تعدیلگر، متغیرهای میانجی، راهبردها و در نهایت پیامدها و مدل پارادایمی ناهمگونی خطمشی‌های عمومی حاکم بر بخش خصوصی استخراج گردید.

اصالت پژوهش: با توجه به نوع و ماهیت پژوهش و جامعیت ابعاد مورد کاوش بارزترین، شاخص‌ترین و جدیدترین عوامل ناپایداری خطمشی‌های عمومی در بخش خصوصی (حوزه صنایع ایران) به عنوان یافته‌های پژوهش به‌دست آمد و بنا بر اظهارات متخصصان می‌توان از نتایج به‌دست‌آمده در بسط و گسترش دانش خطمشی‌گذاری در زمینه تولید استفاده نمود و از منظر و بینش جدیدی در این حوزه بهره‌مند گردید.

کلیدواژه‌ها: ناپایداری خطمشی‌های عمومی، مقاومت در برابر خطمشی‌های عمومی، تعارض منافع، حمایت‌های اجتماعی خطمشی‌های عمومی، شکست خطمشی‌های عمومی.

۱. دانشجوی دکتری، مدیریت دولتی، گروه مدیریت دولتی، پردیس بین‌المللی دانشگاه تهران، تهران، ایران.
۲. دانشیار، گروه رهبری و سرمایه‌انسانی، دانشکده مدیریت دولتی و علوم سازمانی، دانشگاه تهران، تهران، ایران
anargesian@ut.ac.ir (نویسنده مسئول).

به‌طور معمول ختم‌مشی‌های عمومی برای حل مسائل عمومی تدوین و برای اجرا ابلاغ می‌شوند تا محدودیت‌ها را کاهش دهند، مشکلات را از میان بردارند و شرایط جامعه را بهبود بخشند. ختم‌مشی‌های عمومی در راستای حل مسائل عمومی، با توجه به تغییرات و ناسازگاری‌های آنی، باید انعطاف و پویایی لازم را برای رویارویی با مسائل در شرایط متغیر داشته باشند تا بتوانند تا انتهای فرایند، جاری، پویا و برقرار بمانند و ذی‌نفعان را از منافع خود بهره‌مند سازند. اما در این فرایند برخی عوامل بر ختم‌مشی‌ها اثر می‌گذارند و مانع از دستیابی آن‌ها به اهداف و نقاط پایانی از پیش تعیین شده می‌شوند (Danaee Fard et al., 2015).

اجرای ختم‌مشی‌های عمومی با چالش‌های متعدد و متنوعی مواجه است. برخی عوامل فنی (ناتوانی و ناکارآمدی) یا عوامل سیاسی (فشار گروه‌های ذی‌نفع) یا محدودیت‌های مالی، فناوری و ناکارآمدی، مانع از اجرای ختم‌مشی‌ها می‌شود و بنابراین رهاشده، معطل مانده و احتمالاً با ختم‌مشی‌های دیگر جایگزین می‌شوند (Deleon, 1978). در واقع، شبکه گسترده‌ای از موانع همچون نیاز به کسب مقبولیت هیئت حاکمه، فقر و تنگدستی اقتصادی جامعه، لزوم پاسخگویی دولت‌ها به مطالبات عمومی در کوتاه‌ترین زمان ممکن، تاکید بر برنامه‌ها و پروژه‌های زودبازده (Damoah et al., 2020)، نبود منابع کافی، فناوری، منافع حزبی و گروهی، قومیت‌گرایی، حوزه‌های انتخابی تصمیم‌گیرندگان، جناح‌بندی‌های سیاسی، نوع و سمت‌وسوی سیاست‌های خارجی کشورهای مجری، نبود مهارت و تخصص کافی در شناسایی مسائل، نادیده گرفتن مجریان محلی در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری جملگی می‌توانند به عنوان موانع اجرای ختم‌مشی عمومی بر اجرای کارا و موفقیت‌آمیز آن‌ها اثرگذار باشند و زمینه‌ساز رکود، سکون و ناپایداری ختم‌مشی‌های عمومی جبران‌ناپذیر اقتصادی، بحران‌های سیاسی، سلب حمایت عمومی، بدبینی و بی‌اعتمادی جامعه، کاهش محبوبیت مجریان و حتی محو و برکناری آنان را نیز به دنبال داشته باشد (Volden, 2016).

در عرصه بین‌المللی بسیاری از کشورها و نهادها، به واسطه گستره و ارتباط همه‌جانبه‌ای که ختم‌مشی‌گذاری با فرهنگ، اقتصاد، سیاست و رشد و توسعه کشورها دارند، ناپایداری ختم‌مشی را تجربه کرده و مورد مطالعه قرار داده‌اند که نشان از اهمیت این پدیده دارد (Andrews, 2018). ناپایداری ختم‌مشی‌های عمومی آثار پایدار و ماندگاری از خود برجای می‌گذارد. برای مثال، طبق بررسی‌های انجام‌شده سال ۲۰۱۷، سهم ارزش اثرات ختم‌مشی‌گذاری بر توسعه جوامع در جذب

منابع لازم در جهان تقریباً ۱۶ درصد از تولید ناخالص داخلی در جهان بوده است؛ بنابراین، نرخ بالای ناپایداری خط‌مشی‌ها و معطل ماندن آن‌ها در اجرا به این معناست که ما مقدار قابل توجهی از این منابع را هدر می‌دهیم (Andrews, 2018). اما آثار این پدیده را علاوه بر دولت‌ها در نهادهای بین‌المللی نیز می‌توان جستجو کرد. بانک جهانی به عنوان نهادی بین‌المللی، سیر منظم ناپایداری خط‌مشی‌های عمومی را میان ۱۵۰ کشور عضو در فاصله سال‌های ۲۰۱۸-۲۰۱۶ بررسی کرده است. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که ناپایداری و شکست خط‌مشی‌های عمومی در زمان اجرا در ۲۵ تا ۵۰ درصد موارد روی داده است. علل زیادی در مطالعات بانک جهانی در خصوص ناپایداری خط‌مشی‌های عمومی عنوان شده است که اهم آن‌ها چالش‌هایی است که از آغاز تا پایان فرایند مداخله خط‌مشی دائماً در حال تغییر هستند. در واقع، برنامه‌هایی که در محیط‌های پیچیده، متکثر و با نااطمینانی بالا و در نتیجه در معرض ریسک بالاتری قرار دارند، به نسبت بیش‌تری دچار چالش می‌شوند (Andrews, 2018).

در کشور ایران، در باب ناپایداری و معطل ماندن خط‌مشی‌های عمومی در اجرا در نهادهای دولتی و در بخش خصوصی و در حوزه‌های صنایع، معادن و کشاورزی، موارد و شواهد متعددی وجود دارد. یکی از خط‌مشی‌های معطل مانده، تشویق به سرمایه‌گذاری به عنوان موتور محرکه رشد اقتصادی در افزایش تولید و به تبع آن ارزش افزوده و درآمد، افزایش اشتغال و کاهش نرخ بیکاری است. بررسی‌ها نشان می‌دهد جذب سرمایه در جهت‌دهی به تولید به میزان کافی صورت نگرفته است (Doudangi, 2016). به‌رغم نرخ رشد بورس (به عنوان عامل موثر ایجاد سرمایه)، نرخ رشد اقتصاد منفی بوده است. در واقع، نرخ رشد منفی تولید و نرخ رشد مثبت بورس و بازار سرمایه نشانه عدم توفیق در جهت‌دهی بازار سرمایه به سمت صنایع و تولید است.^۱

از دیگر خط‌مشی‌های معطل مانده می‌توان به برنامه رشد یا انتقال فناوری‌های روز دنیا برای شناسایی بازارهای جهانی به منظور صادرات کالاهای ایرانی، به‌ویژه کالاهایی با فناوری بالا اشاره کرد. سال ۲۰۱۱، کل صادرات کالاهای با فناوری بالا در ایران در حدود ۳۲۵ میلیون دلار بوده و به ۳۵۷ میلیون دلار در سال ۲۰۱۵ رسیده است، که مقدار بسیار کمی است (Yaghoobi Manzari & Rezai, 2018). در ادبیات، خاتمه خط‌مشی‌های عمومی با استفاده از راهبرد رهاشدگی در نظام خط‌مشی‌گذاری کشور (بخش دولتی) تبیین گردید (Danace Fard et al., 2015). اما مدل رهاشدگی ارائه نگردید. در این پژوهش، به برخی مولفه‌های مشترک خاتمه‌بخشی و رهاشدگی اشاره شده است. پژوهش مقدس‌پور و همکاران (۲۰۱۳)، به احصای عوامل شکست خط‌مشی‌های عمومی در ایران از قبیل

1. <https://www.cbi.ir/>

بی‌توجهی به ارزش زمان و سپری شدن فرصت‌ها و بی‌ثباتی پرداخته است. در این پژوهش، بی‌ثباتی در مدیریت به عنوان یکی از علل ایجاد پدیده اشاره شده است که با شرایط علی پژوهش حاضر (مدیریت ناکارآمد) همخوانی دارد. اما در **مقدس‌پور و همکاران (۲۰۱۳)** نیز همه مولفه‌های شکست خطمشی‌های عمومی به‌دست نیامده است.

کارلسون و گیلک^۱ (۲۰۲۰)، به عوامل ایجاد شکاف میان شرایط موجود و اهداف تعیین‌شده خطمشی‌های عمومی می‌پردازند. در این پژوهش به دو عامل چگونگی تفسیر دانش (تاخیر و معطل ماندن خطمشی‌های عمومی می‌تواند در نتیجه عدم اجماع میان دانشمندان، تفسیر و استفاده از دانش و توصیه‌های دانش‌محور، و همچنین در ارائه توصیه‌های دانش‌محور در رابطه با اهداف و در نظارت علمی و ارزیابی رخ دهد) و آستانه تصمیم‌گیری (برای اتخاذ تصمیمات مناسب و غلبه بر شرایط نااطمینانی علمی که دسترسی به اهداف را با تاخیر مواجه می‌کند، و اصل احتیاط در تصمیم‌گیری که برای تمهید اقدامات پیشگیرانه مورد توجه است) اشاره شده است که با شرایط علی پژوهش حاضر همسو بوده است. اما این پژوهش هم تنها به مولفه‌های معدودی از تاخیر در تصمیم‌گیری و اجرا اشاره نموده است.

پژوهش دیگری به شناسایی علل و تبعات رهاشدگی خطمشی‌های عمومی در پروژه‌های ساختمانی پرداخته است (**Damoah et al., 2020**). در این پژوهش، به فقر مالی و کمبود تعهد مدیران به عنوان علل رهاشدگی خطمشی‌های عمومی اشاره شده است که فقر مالی با شرایط علی و کمبود تعهد با شرایط مداخله‌گر پژوهش حاضر همسویی نشان می‌دهد. پیامدهای اجتماعی نیز از جمله کاهش رفاه اجتماعی و بیکاری و پیامد بی‌اعتمادی به دولت با پیامدهای اجتماعی و کاهش مقبولیت سیاسی پژوهش حاضر همخوانی دارد. همچنین، این پژوهش با پژوهش حاضر در تاکید بر فراوانی پدیده رهاشدگی خطمشی‌های عمومی در کشورهای جهان سوم نسبت به کشورهای پیشرفته نیز همسوست.

حال با توجه به اهمیت نقش خطمشی‌های عمومی در رشد و توسعه کشور و آثار انکارناپذیرشان، به‌ویژه در بخش خصوصی بر صنایع، معادن و کشاورزی و لزوم بررسی پدیده ناپایداری خطمشی که در ایران کم‌تر به آن توجه شده و اندک مطالعه شده است، پژوهش فعلی بر آن است که با طراحی الگویی، به شناسایی علل ناپایداری خطمشی‌های عمومی در بخش خصوصی ایران بپردازد.

1. Karlsson & Gilek

مبانی نظری پژوهش

پژوهش‌های متفاوتی، به‌ویژه در خارج از ایران به صورت موردی به ناپایداری خطمشی‌های عمومی پرداخته‌اند، از جمله آثار نوع سیستم حکمرانی را در خصوص ناپایداری خطمشی و کاهش ضرر ناشی از خطمشی‌های ناکارآمد را بررسی کرده‌اند. **ولدن، (۲۰۱۶)**، سیستم حکمرانی فدرالی را که مرکب از دولت مرکزی و دولت محلی است، برای کاهش هزینه‌های غیرقابل جبران ناپایداری خطمشی‌ها و ناکارآمدی‌شان تجویز می‌کند؛ همچنین بر نقش و اثرگذاری معیارهای سیاسی در رهاشدگی خطمشی‌ها تاکید می‌کند. در پژوهشی دیگر، ناپایداری خطمشی در زمینه ابتکارات محلی برای حفاظت از آب‌وهوا مورد بررسی قرار گرفته است. **کارلسون و وستلینگ^۱ (۲۰۱۷)**، سه فرضیه ایدئولوژی سیاسی و فشار گروه‌های ذی‌نفع، محدودیت‌های مالی، و ناکارآمدی برنامه‌ها با راهبرد کمی را به صورت پیمایشی و تجربی مورد آزمون قرار داده‌اند. اما این پژوهش‌های کاربردی به بررسی یک مورد خاص پرداخته و ابعاد پیرامون ناپایداری برنامه‌ها را نادیده گرفته‌اند. از طرفی، نوع و ماهیت پژوهش موجب تقلیل‌گرایی در شناخت عوامل ناپایداری شده است.

دانشگاه هاروارد نیز در سال ۲۰۱۸ در پژوهشی موفقیت و شکست‌های بانک جهانی را به عنوان نهادی چندجانبه که ابتکارات خطمشی‌های عمومی را با مشارکت ۱۵۰ کشور در جهان دنبال کرده، بررسی کرده است (**Andrews, 2018**). این پژوهش عملکرد خطمشی‌های اتخاذشده را در بازه زمانی ۲۰۱۸-۲۰۱۶ برای تعیین سیر منظم شکست در نمونه‌کارها مطالعه نموده که طبق آمار در بیش از ۱۰/۵ درصد از این تعداد، پروژه‌ها در عمل دچار ناپایداری شده‌اند. هرچند دلیل تفوق خطمشی‌های عمومی موفق بر خطمشی‌های ناکارآمد همواره تاثیرات مستقیم مداخله خطمشی در حل مسئله نبوده و به نوع ارزیابی، که بیش‌تر بر کارایی و میزان کنترل فرایندها تاکید می‌ورزد، وابسته بوده است. نکته قابل توجه دیگر آن که اگرچه بار معنایی ناپایداری منفی انگاشته شده است، اما ناپایداری را می‌توان ابزاری برای ارزیابی و تحلیل خطمشی‌های عمومی در نظر گرفت تا به آن وسیله سازمان‌ها خطمشی‌های ناکارآمد را از جریان خارج کنند و از هدررفت هزینه‌ها جلوگیری به عمل آورند.

نکته پایانی این که در پیشینه پژوهش به تبعات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی ناپایداری بسیار محدود اشاره شده و بیش‌تر به علل پیدایش این پدیده پرداخته شده است. بنابراین، این پژوهش‌ها ناپایداری خطمشی‌های عمومی را به صورتی جامع مورد مطالعه قرار نداده‌اند. ما در این پژوهش برآنیم که به صورتی جامع، این پدیده را در بخش خصوصی ایران نشان دهیم.

1. Karlsson & Westling

ناپایداری خط‌مشی‌های عمومی

ناپایداری خط‌مشی‌های عمومی به سکون و عدم انعطاف خط‌مشی‌های عمومی در برابر تغییرات اشاره دارد (Danace Fard et al., 2015). در این حالت، خط‌مشی‌های عمومی در برابر پویایی‌های محیط، واکنش‌های مناسب از خود نشان نمی‌دهند، چرا که به دلیل عدم پیش‌بینی‌های لازم و نبود ظرفیت‌های کافی، قابلیت رویارویی با تغییرات و تحولات را در خود ایجاد ننموده‌اند. هرچند نااطمینانی محیطی، از ویژگی‌های جدانشدنی محیط‌های امروزی هستند، اما با توجه به پیشرفت‌های دانش بشری در علوم مانند سناریوپردازی و آینده‌پژوهی، هوش مصنوعی و با تکیه بر تجربیات گذشته، انجام تمهیداتی برای پیش‌بینی و رویارویی با ناسازگاری‌های محیطی امکان‌پذیر شده است. ناپایداری خط‌مشی‌های عمومی معلول عوامل متعدد و گوناگونی است. برای فهم این پدیده و رویارویی با پیامدهای آن لازم است پیش از هر چیز دید سیستماتیک و کل‌نگر به شرایط و بستر این پدیده داشته باشیم. دیدی که از جامعیت لازم برخوردار باشد تا بتواند همه عوامل موثر بر این پدیده را پوشش دهد و اثرات آن‌ها را اندازه‌گیری کند. امروزه به دلیل عدم درک صحیح از ابعاد پدیده‌ها و شرایط و نبود تعاملات لازم بین نهادها و بازیگران خط‌مشی‌های عمومی، نیازسنجی‌های لازم در چرخه تدوین خط‌مشی‌ها صورت نگرفته، بنابراین تدوین خط‌مشی‌های عمومی به کم‌ترین ملاحظات محدود شده است. این‌گونه ساده‌انگاری شرایط، ناپایداری خط‌مشی‌های عمومی را به میزان زیادی افزایش می‌دهند، چرا که ساده‌انگاری حاصل فرض‌انگاری شرایط محیطی ثابت و بسته است. نکته دیگر، فرض‌انگاری اجرای خط‌مشی‌های تدوین شده است. فرایند خط‌مشی‌گذاری از چندین مرحله تشکیل شده است و هر مرحله بازیگران متفاوت و مجزایی نسبت به مراحل دیگر دارد. از این‌رو، اقدامات این مراحل با تعامل سازنده در زنجیره این چرخه باید به‌گونه‌ای پیوسته و منسجم انجام پذیرد تا از تدوین خط‌مشی‌های عمومی دور از واقع و صرفاً آرمان‌گرایانه اجتناب گردد و خط‌مشی‌های هدف‌گرا در دستور کار قرار گیرد. اگرچه اجزای خط‌مشی‌های عمومی از همدیگر جدا هستند، اما نمی‌تواند دلیلی بر نادیده‌انگاری و بی‌توجهی لازم به شرایط اجرا باشد. بنابراین، طبق این مفهوم علت ناپایداری خط‌مشی‌های عمومی را باید پیش از اجرا و در مرحله تدوین جستجو کرد. مثال بارز در این زمینه، ابلاغ ستاد تسهیل و رفع موانع تولید به بانک‌ها برای تامین مالی بنگاه‌های تولیدی بوده است که با استتکاف بانک‌ها در عمل مواجه گردید.

عوامل موثر بر فرایند خط‌مشی‌گذاری از مراحل ابتدایی تا مرحله اجرا به‌نحوی در اثرگذاری و

سمت‌وسوبخشی بر این پدیده سهیم هستند. خط‌مشی‌هایی که بیانگر نگرش‌ها، آرمان‌ها و باورهای سیاسی دولت‌ها هستند و بازتاب‌دهنده‌ی خواست واقعی جامعه در جهت بهبود شرایط زیستی باشند، از حمایت بیش‌تری در اجرا برخوردارند. حمایت‌های مالی، فنی و سیاسی و برخورداری از دانش روز از شدت ناپایداری خط‌مشی‌ها در اجرا می‌کاهند و آن‌ها را مہیای واکنش‌های هماهنگ‌تر و مناسب‌تر در محیط می‌سازند. تجربه و ادبیات نشان می‌دهد، با توجه به گستره‌ی ابعاد خط‌مشی‌های عمومی، کشورهای در حال توسعه به علت کمبود امکانات زیرساختی، مشکلات ساختاری و نهادی، منازعات سیاسی، ساختار حکمرانی نامناسب و نبودِ موازنه قوا و مراقبت‌های لازم بین نهادهای قدرت، به میزان بیش‌تری نسبت به کشورهای توسعه‌یافته با این پدیده مواجه می‌شوند و دچار پیامدهای اقتصادی، سیاسی و اجتماعی آن می‌گردند.

در کشور ایران نیز فرایندهای اجرای خط‌مشی‌های عمومی در حوزه‌ی تولید، انحراف‌های مقیاس بزرگی نسبت به اهداف و نقاط از پیش تعیین‌شده نشان می‌دهند. خط‌مشی‌گذاری در حوزه‌ی تولید غالباً به صورت یکنواخت همراه با اصلاحات تدریجی و حاشیه‌ای در جریان است، ولی به‌طور مرتب و منظم در پرتو انحراف‌های مهم و تغییر شرایط در حوزه‌های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و رسانه‌ای تغییرات عمده‌ای را از سر گذرانده و همچنان ایستا و بدون تغییر مانده و متناسب با شرایط به‌روزرسانی نشده و در متن قانون نیز فرایندهایی در راستای به‌روزرسانی قانون با شرایط روز (مانند تحریم‌ها) پیش‌بینی نشده است. به همین جهت در شرایط گوناگون، نهادهای خط‌مشی‌گذار، اصول و محتوایی مناسب برای بخش خصوصی وضع نکرده‌اند. بنابراین، برای رویارویی با این چالش‌ها در ابتدا باید نسبت به مبانی نظری اقتصاد در کشور بازنگری لازم صورت بگیرد و مطابق با آن و شرایط ویژه کشور، خط‌مشی‌هایی تدوین گردد که ضمن قابلیت اجرا، انعطاف و پویایی لازم را در واکنش به تغییر و تحولات محیطی داشته باشد تا کشور از قید ناپایداری رها گردد. ناپایداری خط‌مشی‌های عمومی در بخش خصوصی (حوزه‌ی صنایع ایران) نیز به ابعاد گوناگونی وابسته هستند و ترکیبی از تنگناهای متنوع محیطی بر شدت و حدت آن می‌افزایند. در ادامه، با اشاره به اجزای ناپایداری خط‌مشی‌های عمومی، شرایط آن در حوزه‌ی تولید بیش‌تر تشریح می‌شود.

یکی از اجزای ناپایداری خط‌مشی، مفهوم ناسازگاری خط‌مشی‌های عمومی است (Nargesian & Usefrad, 2022). عوامل فراوانی زمینه‌ساز اجرای خط‌مشی‌های عمومی هستند، در مقابل، عواملی وجود دارند که در فرایند اجرای خط‌مشی‌های عمومی، مانع ایجاد کرده و سیر اجرا را با کُندی مواجه نموده‌اند و چه بسا که خط‌مشی‌ها به سمت خاتمه‌بخشی سوق

پیدا کنند. برخی از خطامشی‌ها چندان با محیط واقعی سازگاری ندارند. خطامشی‌های ناسازگار به خطامشی‌هایی اطلاق می‌شود که با شرایط واقعی محیطی همخوانی ندارند. برای مثال، ایجاد خوشه‌های صنعتی برای کاهش هزینه تولید، کاهش هزینه حمل‌ونقل و قیمت تمام‌شده صادرات را می‌توان نام برد که در مناطقی که از موقعیت مناسبی برای تولید، مانند دسترسی به مواد اولیه، انرژی، و مسیر حمل‌ونقل برخوردار نیستند، احداث شوند. بنابراین، بی‌توجهی به متغیرهایی که در مسیر خطامشی‌های عمومی قرار داشته و بر اجرای آن‌ها اثر می‌گذارند، آن‌ها را به عواملی ناسازگار تبدیل ساخته که مانع از اجرای خطامشی‌های حمایت از تولید شده است.

خلأ وجود حکمرانی شبکه‌ای هم به عنوان یکی از عناصر ناپایداری خطامشی‌های عمومی است. این مفهوم نشان می‌دهد باید شبکه‌ای از تعاملات در فضای تدوین و اجرای خطامشی‌های عمومی برای ایجاد اجماع و حمایت از آن‌ها وجود داشته باشد. در واقع، «حکمرانی شبکه‌ای» پاسخی است به گسترش روزافزون بازیگران و تنوع ذی‌نفعان در مناقشات فزاینده محیطی و لزوم ایجاد شبکه‌ای از تعاملات میان آنان (Nargesian & Usefrad, 2022). حکمرانی شبکه‌ای بیان می‌کند که خطامشی‌گذاری تنها به وسیله دولت‌ها تدوین نمی‌گردد و شبکه‌ای از تعاملات گسترده میان شرکت‌های دولتی و خصوصی، گروه‌ها، احزاب یا قوای سیاسی و شهروندان در تدوین و اجرای خطامشی‌ها اثرگذارند. نبود تعاملات شدت ناپایداری در خطامشی‌ها را بیش‌تر و پاسخگویی آن‌ها را تحدید می‌کند. با توجه با دولتی بودن اقتصاد در ایران، بازیگران غیردولتی در محاسبات خطامشی‌های عمومی جدی گرفته نمی‌شوند. عدم توجه کافی دولت‌ها به بخش خصوصی در برنامه‌های توسعه بلندمدت، مانع از توسعه این بخش و برخورداری جامعه ایرانی از موهبتات آن شده‌اند. عمده منابع، بودجه، راهبردهای اقتصادی و توجهات دولت معطوف به بخش دولتی است. در تصمیم‌گیری‌های مشترک بین دولت و بخش خصوصی، مانند اتاق ایران هم تصمیم‌گیری‌های یک‌جانبه دولت به‌وضوح قابل مشاهده است.

شکاف خطامشی‌های عمومی یکی دیگر از اجزای ناپایداری خطامشی‌هاست. خطامشی‌هایی که بنا به عللی بین شرایط موجود و شرایط مطلوب آن‌ها فاصله ایجاد شده و به اهداف تعیین شده نائل نمی‌شوند. عدم استفاده از علم و فناوری و اصرار بر به‌کارگیری روش‌های سنتی، با توجه به شتاب روزافزون تغییرات، باعث کندی در اجرای خطامشی‌ها می‌شود.

تعارض در منافع و ساختار

پژوهش‌های انجام‌شده حاکی از آن است که علل ناپایداری خطمشی‌های عمومی همواره ناآگاهانه یا وابسته به عوامل فنی نبوده است. خطمشی‌های عمومی در ساختارهای پیچیده با میزان تعارض بالا، به علت عدم ائتلاف‌سازی میان گروه‌های مخالف یا در برخی مواقع بر اثر منفعت‌طلبی گروهی خاص، خواه دولت به عنوان مجری خواه افراد و گروه‌های ذی‌نفع دیگر، آگاهانه در فرایند اجرا معطل می‌شوند. این گروه‌ها یا ائتلاف‌ها با استفاده از قدرت ساختاری یا مالی مانع از اجرای مصوبات عمومی و قوانین موضوعه می‌شوند، چرا که قوانین و آثار مترتب اجرای آن‌ها با منافع جاه‌طلبانه‌شان در تعارض است. بنابراین، نخست به هر نحوی با توسل به ابزاری همچون اقتناع، فریب و تحمیل، موجب تمرکز تحلیلگران خطمشی و کارگزاران بر برخی مسائل خاص می‌شوند و مانع از طرح مسائل دیگر در زمینه دستورگذاری می‌شوند، یا در غیر این صورت، در بدو اجرای خطمشی‌ها تأخیر می‌اندازند یا در مسیر اجرای فرایند با عدم حمایت و پشتیبانی مانع‌تراشی می‌کنند. در کشورهایی که قانون‌گذاران و ناظران از مجریان تفکیک نمی‌شوند، این وضعیت به‌وفور یافت می‌شود. برخی مصوبات وزارتخانه‌ها در دولت‌های گوناگون در ایران نیز مشمول این عارضه بوده‌اند.

حمایت‌های سیاسی و مالی خطمشی‌های عمومی

خطمشی‌های عمومی به عنوان سنگ بنای اداره عمومی پس از طی روند تصویب‌خواهی، برای مواجهه و رویارو شدن با مسائل عمومی به منظور حل‌وفصل آن‌ها به صورت قانون به دستگاه‌های اجرایی و مجریان ابلاغ می‌شود. اما چرا برخی از خطمشی‌های عمومی محقق نمی‌شوند و از خواسته‌ها و انتظارات منحرف می‌شوند (Signé, 2017). این خطمشی‌ها که اصطلاحاً به خطمشی‌های ایستا موصوف هستند در مرحله اجرا به دلایلی از جمله عدم حمایت‌های سیاسی دچار نوعی سکون و رکود می‌شوند و برخی ناگزیر به سمت خاتمه‌بخشی سوق پیدا می‌کنند. بنابراین، ناپایداری یا ناکارآمدی خطمشی عمومی، تحت‌الشعاع فرایندهای سیاسی مشترک و آشنا مانند سیاست‌گذاری، اجرا و ارزیابی است و گاهی با وجود هدف‌گذاری مطلوب و اذعان به مناسب بودن برنامه‌ها، خطمشی‌های عمومی به چالش کشیده می‌شوند. اما شرایط و کیفیت اجرای برنامه‌ها و خطمشی‌ها متفاوت است و هر کدام به یک شکل رخ نمی‌دهند و نیازمند لوازم و پیش‌نیازهای خود است و لزوماً به نتایج مورد نظر منجر نمی‌شوند. برخی خطمشی‌ها به نیروهای سیاسی

متصل‌اند و به‌آسانی شکل نمی‌گیرند. خطمشی‌هایی که به حوزه انتخابی سیاستمداران مرتبط است از حمایت قوی‌تری برخوردارند و از نظر مالی پشتیبانی می‌شوند (Behn, 1978). برخی خطمشی‌ها که بر اساس اهداف مهم‌تر و بزرگ‌تر شکل می‌گیرند و از اولویت برتری برخوردار هستند، مانند خطمشی‌های حوزه‌های بهداشت و درمان و خطمشی‌های آموزشی نیز قوام بالاتری دارند. خطمشی‌هایی که دارای ابعاد اجتماعی یا اقتصادی گسترده‌تری هستند، مانند برنامه‌هایی که برای کاهش بیکاری تدوین شده‌اند، با وجود افزایش مالیات بر شرکت‌ها، حمایت می‌شوند و از چرخه و دستور کار خارج نمی‌شوند. هرچند فشارهای تبلیغاتی رسانه‌ای، به‌ویژه از نوع ژورنالیستی، بر دولت به منظور حمایت یا عدم حمایت از خطمشی‌های عمومی نیز بسیار اثرگذار است. دسترسی به منابع و بودجه یکی از پیش‌شرط‌های اساسی اجرای موفقیت‌آمیز است. در حالی که فقط با بودجه موفقیتی حاصل نمی‌شود، اما بدون آن سازماندهی سایر عوامل اجرا بی‌نتیجه می‌ماند. بنابراین، راهبرد پیاده‌سازی بودجه پایدار (بودجه‌ای که نه صرفاً یک‌بار بلکه به صورت مستمر، هزینه برنامه‌های اجرایی خطمشی را تأمین کند) (Greenhalgh et al., 2004)، ضرورتی موثر در اجرای پایدار است (Durlak & DuPre, 2008).

حمایت‌های اجتماعی از خطمشی‌های عمومی

یکی از ویژگی‌های مهم خطمشی‌های عمومی میزان انعطاف و سازگاری آن‌ها با پویایی‌ها و تغییرات محیطی در جهان پرتلاطم امروز است. گستره تحولات در جوامع و در عرصه‌های بین‌المللی به‌گونه‌ای است که سیاست‌گذاران را بر آن داشته است سازوکارهای مناسب و هماهنگ با جریان‌ات موثر بر اجرا پیش‌بینی نمایند تا از حیات ارگانیک‌های طبیعی خطمشی‌های عمومی و اجزای آن در کوران مواجهه با تکانه‌های تغییر و تحول مراقبت نمایند (Zabetpor et al., 2019). اما مداخله برنامه‌ها و خطمشی‌های عمومی در ایجاد تغییرات، بدون توجه به منافع ذی‌نفعان و عوامل اثرگذار محیطی و درونی با چالش‌ها و موانع جدی روبه‌رو خواهد بود. پس در این میان، تناسب اهداف و اقدامات نیل به هدف و ایجاد پیوند در زنجیره روابط علی می‌تواند فرایند اجرای خطمشی‌های عمومی و ایجاد تغییرات مورد نظر را هموار کند و مقاومت در اجرا را کاهش دهد. با توجه به اهمیت تعاملات و حمایت‌های اجتماعی در پیشینه‌سازی آثار مطلوب اجرای خطمشی‌های عمومی، دانشمندان حوزه اجتماعی و سیاست‌گذاری عمومی، بنا به شرایط محیطی و اجتماعی، مجموعه متنوعی از ابزارهای فرهنگی، اقتصادی و مشوق‌ها، به‌ویژه مالی، تا اقدامات

مبتنی بر بازدارندگی و ناخوشایند را معرفی نموده تا علاوه بر هدایت رفتار مجریان، حمایت‌های اجتماعی را با مداخلات فرایندها همراه سازند (Tummers, 2019). شناسایی ذی‌نفعان و بازیگران محیطی و ارزیابی قابلیت‌ها و ظرفیت‌های آنان در اثرگذاری بر روند اجرای خط‌مشی‌های عمومی، مجریان خط‌مشی‌های عمومی را در اتخاذ نوع مواجهه یا شکل موازنه یاری می‌کند، اما جلب حمایت‌های اجتماعی در حوزه حقوق شهروندی ضرورتی انکارناپذیر در اجرای خط‌مشی‌های عمومی است، چرا که مشروعیت این نوع خط‌مشی‌ها با ملاحظه منافع عموم جامعه و در گرو پذیرش آن‌ها از سوی توده مردم خواهد بود.

بنابراین، توجه به ابعاد اجتماعی در طراحی بسیاری از خط‌مشی‌های عمومی در سوق‌دهی به کنش و واکنش‌های اجتماعی، که نوعی فعالیت هنجاری است، به‌شدت اثرگذار خواهد بود (Oliver, 2019). البته درجه همراهی و حمایت خط‌مشی‌های عمومی از سوی شهروندان وابسته به نوع مسائل، شرایط و اقتضانات جامعه است (Voorberg et al., 2018).

جدول ۱: پیشینه تجربی پژوهش

نام پژوهشگر (سال)	روش پژوهش	ابزار گردآوری	جامعه و روش نمونه‌گیری	خلاصه‌ای از نتایج	افتراق با پژوهش حاضر
Danaee Fard et al. (2015)	نظریه داده‌بنیاد	مصاحبه ساختاریافته	مدیران نظام خطمشی‌گذاری ایران و نمونه‌گیری نظری.	خطمشی‌های عمومی لرزان پدیده اصلی تبیین‌کننده خاتمه خطمشی عمومی با استفاده از راهبرد رهاشدگی در نظام خطمشی‌گذاری کشور است.	جامعه مورد مطالعه
Moghadass Poor et al. (2013)	پراگماتیسم غیرساختارمند، پرسشنامه	مصاحبه	خبرگان استادان دانشگاهی در زمینه اجرای خطمشی‌گذاری و نمایندگان مجلس. نمونه‌گیری هدفمند یا قضاوتی	احصای عوامل شکست خطمشی‌های عمومی در ایران از قبیل بی‌توجهی به ارزش زمان و سپری شدن فرصت‌ها، بی‌ثباتی مدیریتی، ناهمسویی ابزارهای اجرا.	راهبرد پژوهش و جامعه مورد مطالعه
Damoah et al. (2020)	مطالعه موردی	پرسشنامه، مصاحبه نیمه‌ساختاریافته	پروژه‌های رهاشده در کشور غنا. نمونه‌گیری هدفمند	شناسایی علل و تبعات رهاشدگی خطمشی‌های عمومی در پروژه‌های ساختمانی	روش پژوهش. جامعه مورد مطالعه. روش گردآوری اطلاعات. روش نمونه‌گیری
Krause et al. (2016)	مطالعه موردی	اسناد و مدارک، ثبت‌های آرشیوی	ایالات متحده آمریکا، روش نمونه‌گیری حداکثر تنوع	اثبات فرضیه پژوهش مبنی بر تأثیرگذاری فشارهای گروه‌های ذی‌نفع و ایدئولوژی سیاسی و منابع مالی بر خاتمه خطمشی‌های عمومی	راهبرد پژوهش. جامعه مورد مطالعه. روش گردآوری اطلاعات. روش نمونه‌گیری
Andrews (2018)	پیمایشی	کتابخانه‌ای	۱۵۰ کشور عضو بانک جهانی. نمونه‌گیری هدفمند	نوع ارزیابی خطمشی‌های عمومی در خاتمه یا ادامه آن‌ها بسیار تأثیرگذار است. اغلب ارزیابی‌ها با تکیه بر کارایی و میزان کنترل فرایندها صورت می‌گیرد و نه تأثیر مستقیم مداخلات خطمشی	راهبرد پژوهش. جامعه مورد مطالعه. گردآوری اطلاعات. روش نمونه‌گیری
Volden (2016)	مطالعه موردی	کتابخانه‌ای، اسناد و مدارک	ایالات متحده آمریکا، نمونه‌گیری حداکثر تنوع	عوامل پیش‌برنده خاتمه‌بخشی در کشورهای دارای مشترکات ایدئولوژیکی و کشورهایی که در یک منطقه جغرافیایی واقع هستند، مشابه است.	راهبرد پژوهش. ابزار گردآوری اطلاعات و جامعه مورد مطالعه
Bauer (2009)	تاریخی - تطبیقی	کتابخانه‌ای	ایالات متحده آمریکا. روش نمونه‌گیری تاییدی و غیرتاییدی	طبقه‌بندی نظام‌مند عوامل خاتمه‌بخشی با توجه به عواملی مانند ابزار (پرداخت‌های دولتی)، خدمات (توزیع یارانه)، برنامه‌ها (ایجاد فرصت‌های برابر)	راهبرد پژوهش. روش گردآوری اطلاعات. روش نمونه‌گیری. جامعه مورد مطالعه

پرسش‌های پژوهش

مدل ناپایداری خطامشی‌های عمومی در بخش خصوصی ایران چیست؟
علل موثر بر ناپایداری خطامشی‌های عمومی در بخش خصوصی ایران کدام‌اند؟
پیامدهای ناپایداری خطامشی‌های عمومی در بخش خصوصی ایران کدام‌اند؟
راهکارهای مواجهه با ناپایداری خطامشی‌های عمومی در بخش خصوصی ایران کدام‌اند؟
شرایط زمینه‌ای ناپایداری خطامشی‌های عمومی در بخش خصوصی ایران کدام‌اند؟
عوامل مداخله‌گر در ناپایداری خطامشی‌های عمومی در بخش خصوصی ایران کدام‌اند؟
ماهیت مدل ناپایداری خطامشی‌های عمومی چیست؟

روش‌شناسی پژوهش

جهان امروز با شتاب فزاینده‌ای در حال تغییر و پدیده‌های آن به صورت خیره‌کننده‌ای در حال تکثیر هستند و جوامع را بیش از گذشته دگرگون می‌سازند. پاسخ جوامع به این تغییرات نیازمند شناخت آن‌ها و پدیده‌های نوظهور است. پدیده‌های حاصل از این تغییرات متنوع و متکثر هستند. بنابراین، متناسب با ماهیت و ویژگی آن‌ها باید از روش‌های شناخت متفاوتی برای جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل داده استفاده کرد. روشی که ضمن شناخت درست پدیده و ابعاد و زوایای آن، ارتباط آن را با دیگر پدیده‌ها روشن سازد. در این پژوهش، با توجه به شرایط حاکم بر اساس مدل پیاز پژوهش ساندرز^۱ و همکاران (۲۰۰۹)، که مراحل سیر پژوهش را به تصویر می‌کشد، پارادایم از نوع تفسیری و مبتنی بر نظریه ساختارگرایی اجتماعی است. هدف پژوهش حاضر اکتشافی و رویکرد آن استقرایی و از نظر روش نیز کیفی است. گردآوری داده‌ها به صورت میدانی و از نظر راهبرد (روش اجرا) با بهره‌مندی از روش داده‌بنیاد، روشی فرایندمحور است که امکان بررسی پدیده و تغییرات آن را در ابعاد زمان و مکان فراهم می‌سازد و با استفاده از ابزار مصاحبه، اطلاعات مورد نیاز کشف و تحلیل شده‌اند.

برای احصای بالاترین نمایایی و تطبیق‌پذیری در استخراج تم‌ها و مقولات محوری، تعداد ۳۳ نفر از مجریان خطامشی‌های عمومی در بخش خصوصی، که از درجهٔ تنوع و سطح توصیف غنی‌تری از پدیدهٔ ناپایداری خطامشی‌های عمومی برخوردار بوده‌اند، به عنوان افراد مورد مطالعه انتخاب شدند و با بهره‌گیری از مصاحبه نیمه‌ساختاریافته، داده‌های پژوهش گردآوری و اطلاعات مورد نیاز استخراج گردید. ضمن این‌که نتایج به‌دست‌آمده در مقبولیت پژوهش نیز مورد تایید خبرگان بخش خصوصی قرار گرفته است.

1. Saunders

با توجه به نوع پژوهش، روش نمونه‌گیری منتخب در این پژوهش، نمونه‌گیری هدفمند بر مبنای شاخه نظری بوده است. برای شناسایی خبرگان از تکنیک گلوله‌برفی بهره گرفته شده است. عمدتاً محل کار خبرگان محل مصاحبه بوده و در موارد معدودی مصاحبه‌ها به صورت تلفنی انجام شده است. در حین مصاحبه با اجازه برخی شرکت‌کنندگان صدای ایشان ضبط گردید. پس از احصای اطلاعات مورد نیاز و اشباع نظری بر اثر تکرار داده‌ها، انجام مصاحبه‌های بی‌اثر نیز متوقف گردید.

مقبولیت پژوهش

همه پژوهش‌های علمی باید از دقت علمی لازم برخوردار باشند (Strauss & Corbin, 1998). بدین منظور، معیارهایی برای ارزشیابی انواع پژوهش‌های کمی و کیفی طراحی شده است. در پژوهش‌های کمی از معیارهای روایی و پایایی استفاده می‌شود، اما در پژوهش‌های کیفی، معیارهای دیگری مانند زاویه‌بندی (اجماع/ مثلث‌سازی)، کنترل اعضا (بررسی توسط اعضا) و ارزشیابی بر مبنای ده شاخص مقبولیت کاربرد دارند. در ارزشیابی پژوهش‌های مبتنی بر نظریه داده‌بنیاد از ده شاخص مقبولیت استفاده می‌شود که به علت محدودیت به سه مورد از آن‌ها اشاره می‌گردد:

بداعت: پژوهش حاضر به دلیل بداعت و نوآوری در ایران مرجع و پیشینه داخلی چندانی ندارد. بنابراین، اغلب منابع مورد استفاده در پژوهش، دارای مرجع خارجی بوده است.

حساسیت: حساسیت نظری افزایش مستمر حساسیت به مفاهیم و درک معانی و ارتباطات بین آن‌ها برای کسب بینش است. پژوهشگر در تعامل با داده‌ها به صورت مداوم در حال گفتگو با آن‌ها و در یک فرایند رفت‌وبرگشتی مستمر در حال مقایسه داده‌ها با یکدیگر است. نبود حساسیت نظری می‌تواند به نوعی دستکاری یا مداخله پژوهشگر در داده‌ها نیز منجر گردد، به‌نحوی که آن‌ها به بهترین وجه منعکس‌کننده و بازتابی از واقعیت موجود باشند. پس پژوهشگر برای پیشگیری از افتادن در این دام، تلاش نموده است با تامل درباره روش انجام پژوهش و درک نحوه تشکیل پیامدهای پژوهش در فرایند و با تصدیق دانش قبلی خود، به‌جای انکار تاثیرات آن و تظاهر به در نظر نگرفتن مفروضات و باورهای قبلی، به تجزیه و تحلیل داده‌ها بپردازد. بنابراین، حساسیت نظری در این پژوهش باعث جلوگیری از سوءگیری در تحلیل و غلبه بر موانع تجزیه و تحلیل شده و در تمام روند پژوهش به عنوان یک اصل کلی رعایت و موجب افزایش کیفیت فرایندها و ارتقای نتایج شده است.

عمق: پژوهش حاضر با توجه به نوع نمونه‌گیری مشارکت‌کنندگان که از نوع نظری بوده است، به وسیله سنجش و پایش نظرات خبرگان بخش خصوصی ایران و حوزه تولید انجام شده و سعی

در مطالعه عمیق ناپایداری خط‌مشی‌های عمومی داشته است. طبق نظر خبرگان، سایر مولفه‌های پژوهش به فراخور اثرگذاری خود، در رخداد پدیده مورد نظر سهیم هستند.

یافته‌های پژوهش

نظریه برآمده از داده، نظریه‌ای «فرایندی» است (Creswell, 2015). طبق این فرایند، پژوهشگر با زنجیره‌ای از رفتارها و بازتاب آن‌ها در میان افراد و رخدادها به ایجاد فهم و شناخت از پدیده مورد مطالعه اقدام می‌کند (Creswell, 2015; Strauss & Corbin, 1998). در این روش، پژوهشگر برای خلق نظریه‌ای خرد، داده‌های گوناگون از قبیل شنیده‌ها، گفتگوها، پیشامدها، و رخدادها را از مشارکت‌کنندگان جمع‌آوری کرده و در ضمن آن کدگذاری و تحلیل نموده است. در این روش، پژوهشگر به منظور بهبود نظریه همزمان تصمیم می‌گیرد چه اطلاعاتی را بعداً جمع‌آوری کند و در چه جایی آن‌ها را بازیابد. در ذیل مراحل کدگذاری این روش، فرایند تجزیه و تحلیل داده‌ها توضیح داده می‌شود.

کدگذاری باز

کدگذاری باز نوعی فرایند است که پژوهشگر به وسیله آن می‌تواند اقدام به کشف داده‌ها و ویژگی آن‌ها نماید (Strauss & Corbin, 1998). در اولین اقدام از مراحل کدگذاری، پژوهشگر داده‌ها را با مفاهیم مناسبی دسته‌بندی می‌کند و برای هر کدام از آن‌ها کدی اختصاص می‌دهد. بدین ترتیب، مقوله‌های ابتدایی بر اساس کدبندی داده‌ها نمایان می‌شوند. این مقوله‌ها نتیجه جمع‌آوری داده‌ها و اطلاعات از مصاحبه‌ها و مستندهاست (Creswell, 2015).

کدگذاری محوری

در کدگذاری محوری، مقوله‌های به‌دست‌آمده از مرحله قبلی (یعنی کدگذاری باز) به مقوله‌های زیرمجموعه خودشان پیوند می‌خورند و در ادامه یک مقوله از میان همه مقوله‌ها به عنوان مقوله محوری شکل می‌گیرد، مقوله‌ای که اثر و نشانه آن در میان همه مقوله‌ها قابل مشاهده است (Strauss & Corbin, 1998). این مقوله باید محور و کانون سایر مقوله‌ها باشد، به گونه‌ای که مقولات دیگر، حول آن سازماندهی می‌شوند. مقوله محوری باید از انتزاع لازم برخوردار باشد تا ضمن رهنمون پژوهش به سمت خلق یک نظریه خرد، امکان گسترش دانش در زمینه پدیده نوظهور را در پژوهش‌های بعدی فراهم آورد. در این پژوهش، با توجه به نقش محوری مقوله

ناهمگونی خطمشی‌های عمومی (یا اصطلاحاً خطمشی‌های نامتجانس) در میان سایر مقولات و اثر وجودی آن در عمده پژوهش، به عنوان مقولهٔ محوری انتخاب شده است.

کدگذاری انتخابی

در این مرحله، پژوهشگر مقولات به دست آمده را با یکدیگر مرتبط می‌سازد و ترمیم می‌کند. در این‌جا، پژوهشگر به وسیله نتایج مراحل کدگذاری قبلی، مقولات مرکزی و محوری را انتخاب می‌کند و به شیوه و شکلی نظام‌مند آن را به سایر مقولات پیوند می‌دهد، روابط را اثبات می‌کند و مقولاتی را که به ترمیم و توسعه بیش‌تری نیاز دارند، کامل می‌نماید (Strauss & Corbin, 1998).

جدول ۲: مقوله‌های مستخرج از کدگذاری باز

ردیف	مقوله‌ها	مفاهیم
۱	کمبود اعتبارات	تامین مالی
۲	ضعف در به‌کارگیری نیروی انسانی کارآمد	نیروی انسانی ناکارآمد قوانین متناقض قوانین ناکارآمد
۳	تعدد در قوانین	کمبود شفافیت در قوانین بی‌ثباتی در قوانین ضعف حاکمیت قانون
۴	سوء مدیریت	ناکارآمدی مدیران کمبود تخصص تصمیم‌گیری متمرکز ضعف در پاسخگویی ضعف در نظارت عدم نگرش سیستمی ضعف در تخصیص امکانات و بودجه تعدد اهداف
۵	ناپایداری در خطمشی‌های عمومی	عدم پویایی در خطمشی شکاف خطمشی خلاء وجود حکمرانی شبکه‌ای

ناسازگاری و عدم بازنگری در خطمشی‌های اقتصادی

ادامه جدول ۲: مقوله‌های مستخرج از کدگذاری باز

ردیف	مقوله‌ها	مفاهیم
۶	چالش‌های سیاسی	تحریم‌های بین‌المللی
		جناح‌بندی سیاسی
		ضعف در سیاست خارجی
۷	موانع اقتصادی	منافع سیاسی حوزه انتخابیه
		ضعف در جذب سرمایه
		تورم
		قیمت بالای انرژی در تولید
		قانون مالکیت
		غیرهدفمند بودن یارانه‌ها
		خط‌مشی‌های اقتصادی ناکارآمد
۹	ضعف‌های ساختاری	فرهنگ یادگیری
		اعتماد به بخش خصوصی
		حمایت از مصرف تولید ملی
		تضاد اهداف
		تضاد منافع
۱۰	نارسایی در زیرساخت‌ها	موازی‌کاری
		بوروکراسی پیچیده
		زیرساخت‌ها و فناوری
		تجهیزات پیشرفته
۱۱	سیاست‌های مالیاتی	آموزش عالی و ضمن کار
		پژوهش
		حمل و نقل
۱۲	سیاست‌های پولی	نظام مالیاتی نامناسب
		نرخ بهره بانکی
		نوسانات ارزی
		ارزهای چندنرخه

ادامه جدول ۲: مقوله‌های مستخرج از کدگذاری باز

ردیف	مقوله‌ها	مفاهیم
		واردات غیرهدفمند ضعف در برندسازی خام‌فروشی برپایی نمایشگاه‌های بین‌المللی تسهیل صادرات هدفمند و گزینشی نبودن خوشه‌های صنعتی پیچیدگی در صدور پروانه فعالیت کمبود مشوق‌های تولیدی و سرمایه‌گذاری عدم هماهنگی نهادهای تولید و تجارت بازاریابی
۱۳	سیاست‌های تولیدی و بازرگانی	ضعف در اجرای قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار ضعف در توسعه صادرات غیرنفتی عدم اجرای راهبرد توسعه صنعتی ضعف در اجرای قانون رونق تولید
۱۴	اقتصاد دولتی	انحصارگری دولت
۱۵	بخشی‌نگری	بخشی‌نگری
۱۶	گریز سرمایه‌ها به خارج	فرار سرمایه‌ها مهاجرت جوانان به خارج کاهش رشد اقتصادی
۱۷	رکود اقتصادی	کاهش درآمد رشد کسب‌وکارهای کاذب عدم تحقق برنامه‌های توسعه کشور
۱۸	پیامدهای اجتماعی	فقر و بیکاری آسیب‌های اجتماعی کاهش رشد جمعیت کاهش امنیت اجتماعی رانت و انحصار منافع فردی و گروهی فساد اداری/دولتی
۱۹	هدررفت سرمایه‌های ملی	عدم شفافیت در اطلاعات و تصمیمات عدم جدایی سیاست از اجرا کاهش مقبولیت سیاسی کاهش وجهه بین‌المللی

مقوله محوری: ناپایداری در خط‌مشی‌های عمومی

اگرچه خط‌مشی‌های عمومی در آغاز متناسب با شرایط عمومی مسائل نیز تنظیم شوند، اما هرگز مصون از پیچیدگی‌ها و تغییر و تحولاتی محیطی نیستند، مگر این که خط‌مشی‌گذاران با بهره‌گیری از علم آینده‌پژوهی و ابزار پیش‌بینی و رصد شرایط محیطی، آن‌ها را در برابر تکانه‌ها پویا و منعطف نمایند. خط‌مشی‌های عمومی بدون توجه به تغییرات محیط به تدریج و با گذر زمان اثرگذاری خود را از دست می‌دهند و با اهداف و فرایند دستیابی به اهداف ناهماهنگ می‌شوند و از آن‌ها فاصله می‌گیرند. این گونه خط‌مشی‌ها در مواجهه با حل مسائل عمومی سازگاری لازم را ندارند و دچار ناپایداری می‌شوند؛ خط‌مشی‌هایی که از ویژگی ثبات (به معنای سکون) برخوردارند، اما جوامع را بی‌ثبات می‌سازند.

شرایط علی

یکی از شرایطی که باعث ناپایداری خط‌مشی‌های عمومی شده است، شرایط علی است که شامل عدم کفایت بودجه، قوانین ناسازگار، نیروی انسانی ناکارآمد و سوء مدیریت است. تامین مالی و نقدینگی از مشکلات بنگاه‌های تولیدی است. در کشورمان بانک‌ها و بازار سرمایه به عنوان دو نهاد تامین مالی بنگاه‌های تولیدی شناخته شده‌اند. بانک‌ها در بسیاری موارد به دلایلی از جمله ریسک بالای عدم بازگشت سرمایه از اعطای تسهیلات به متقاضیان خودداری می‌نمایند. در چنین شرایطی، به نظر می‌رسد باید راهکارهایی اتخاذ نمود که میزان ریسک را کاهش دهد و بانک‌ها را مجاب به همکاری نماید. برای مثال، می‌توان اوراق قرضه‌ای منتشر نمود و ریسک عدم ایفای تعهدات را به سرمایه‌گذاران منتقل کرد. نکته بعدی اعطای تسهیلات ارزی و بازپرداخت تسهیلات با نرخ زمان تسهیلات است، چرا که در بازپرداخت تسهیلات ارزی با نرخ مبادله‌ای عملاً کلیه محاسبات بنگاه‌های تولیدی را به هم خواهد ریخت و به این معناست که تولیدکنندگان (به دلیل نوسانات ارزی و کاهش ارزش پول ملی) تسهیلات را با بهره بسیار بالاتر از نرخ بهره بانکی دریافت کرده‌اند که اثر آن ویران‌کننده است. بنابراین، حل مشکلات مالی صرفاً از طریق نظام بانکی کارگشا نخواهد بود، پس بازار سرمایه به عنوان نهاد مکمل نظام بانکی در بسیاری از کشورها مورد استفاده قرار گرفته است. در بازار سرمایه به دلیل دسترسی به اطلاعات و وجود شفافیت و در نتیجه کاهش ریسک سرمایه‌گذاری، زمینه ورود بنگاه‌های تولیدی می‌تواند فراهم شود. اما آمار نشان می‌دهد به دلیل نآشنا بودن بنگاه‌ها به سازوکار مالی بازار سرمایه، ورود این شرکت‌ها با موفقیت همراه نبوده است. بنابراین، برای جذابیت بازار سرمایه باید زمینه ورود به این بازار فراهم گردد.

راهبردها

راهبردها، کنش‌ها و اقداماتی هستند که با اثرگذاری بر پدیده، به بروز پیامدهایی منجر می‌شوند. در این پژوهش، اقتصاد دولتی، انحصارگری دولت‌ها و بخشی‌نگری به عنوان راهبرد، به ناپایداری خط‌مشی‌های عمومی منجر شده‌اند. اقتصاد دولتی، نظامی اقتصادی است که فعالیت‌هایش در کنترل و اختیار دولت متمرکز شده است. در این شرایط اقتصاد کشور صرفاً به‌دست دولت هدایت می‌شود. مالکیت منابع، امکانات و اعتبارات همه در اختیار دولت است. بدین ترتیب، هر نوع راهبرد اقتصادی، برنامه‌ریزی، اجرا، تولید، صادرات و واردات به‌دست دولت انجام می‌شود. گفته می‌شود با کمی ارفاق بیش از ۸۰ درصد اقتصاد ایران دولتی است و مابقی آن هم نه آن‌که کاملاً خصوصی است، بلکه شرکت‌های خصولتی (دولتی + خصوصی) هم هستند. در چنین شرایطی، اتخاذ تصمیمات به نفع شرکت‌های دولتی سوق پیدا کرده و محیط رقابتی نابرابری میان بنگاه‌های دولتی و خصوصی شکل گرفته است. چرا که دولت هم خط‌مشی‌گذار و هم قانون‌گذار است و تصدی‌گری نیز می‌کند. بخش دولتی سهم بسیار بزرگی از پروژه‌های عمرانی دولت و صنایع بزرگ را در انحصار خود دارند و سهم عمده‌ای از منابع و اعتبارات کشور را به خود اختصاص می‌دهند. در این عرصه نابرابر نیز بسیاری از بنگاه‌های خصوصی برای بنگاه‌های بزرگ دولتی فعالیت می‌کنند، پس از استقلال کافی برخوردار نخواهند بود و با وجود انواع نظرات تحمیلی دولتی شکوفا نخواهند شد.

در پرداخت مالیات نیز شرکت‌های دولتی نسبت به شرکت‌های خصوصی از اغماض و چشم‌پوشی از سوی نهادهای حسابرسی برخوردارند. درباره فعالیت‌ها، عمده فعالیت شرکت‌های خصوصی در بخش عمرانی دولت است که با توجه به کسری بودجه دولت و در نتیجه کاهش اعتبارات در بخش عمرانی، بسیاری از این شرکت‌ها دچار رکود می‌شوند. در اقتصاد دولتی، نظام بانکداری دولتی است و ضمن فعالیت در بازار سرمایه به‌جای هدایت سرمایه به بخش تولید، خود بنگاهداری می‌کند، پس در تامین مالی بنگاه‌های خصوصی دغدغه‌ای ندارد. اظهارات مصاحبه‌شوندگان حکایت از عامل بسیار موثری بر ناپایداری خط‌مشی‌های عمومی در تولید بنگاه‌های خصوصی به نام اقتصاد دولتی دارد؛ عاملی که با انحصارطلبی در عرصه تولید و کسب‌وکار نه‌تنها شرایط را برای فعالیت بخش خصوصی فراهم نکرده است، بلکه آن را کاملاً محدود کرده و در اولویت‌ها و توجهات آن قرار نداشته است، چرا که با تکیه بر اقتصاد نفتی و فراهم نمودن اقتصاد نامولد رانتی و پربازده، عملاً انگیزه و الزامی برای توسعه بخش خصوصی، آن‌گونه که باید، ایجاد نگردیده است.

متغیرهای میانجی

موانع اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، ساختاری و زیرساختی به عنوان متغیرهای میانجی بر ناپایداری خطمشی‌های عمومی اثرگذار هستند. برای مثال، یکی از چالش‌های موجود در حوزه اقتصادی، یارانه‌های تولید است. تخصیص یارانه غیرهدفمند، با اثرگذاری بر قیمت‌های بازار و هزینه‌های خدمات یا تولید، باعث نابرابری در توزیع عدالت و عدم دستیابی به اهداف طرح یارانه‌ها می‌گردد. بنابراین، باید با هدفمند کردن یارانه‌ها و تقویت زمینه تولید محصولات بومی، زمینه افزایش تولید و صادرات آن‌ها فراهم شود. بنابراین، خطمشی‌گذاران باید با تقویت سیاست تولید و صادرات‌گزینی، با تخصیص مناسب و بهینه منابع و اعتبارات تخصیصی به تولید کالاهای رقابتی و با مزیت داخلی کمک کنند، و زمینه رشد آن‌ها را ایجاد نمایند. نکته دیگر بازنگری در خطمشی‌های اقتصادی، اقتصاد نفتی و عدم اجرای قوانین اقتصادی است. بنابراین، مبانی نظری اقتصاد کشور نیازمند بازنگری جدی است. بی‌تردید جهت‌دهی خطمشی‌های اقتصادی در هر محیطی، با توجه به مبانی نظری اقتصاد و اندیشه‌های حکمرانان و خطمشی‌گذاران آن است. بنابراین، اتخاذ خطمشی‌های اقتصادی باید با توجه به شرایط واقعی جامعه صورت پذیرد. چالش‌های اجرای اصل (۴۴) قانون اساسی در جهت خصوصی‌سازی، تقویت محیط کسب‌وکار، و کاهش تصدی‌گری دولتی ریشه در رویکردهای اقتصادی دارد.

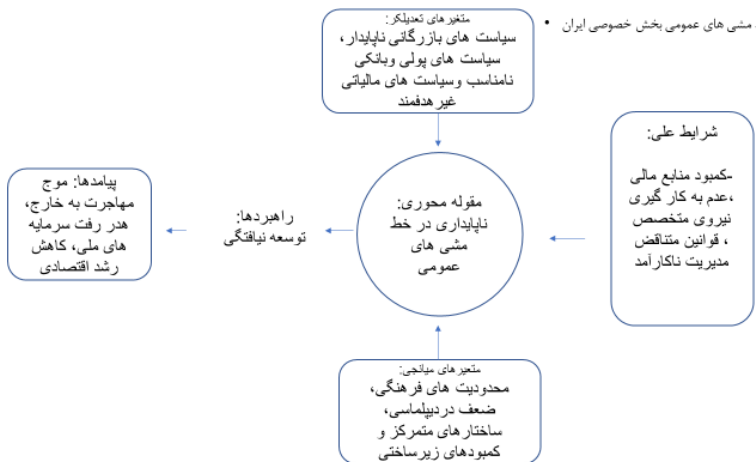
متغیرهای تعدیلگر

سیاست‌های پولی و بانکی، مالیاتی، تولیدی و بازرگانی به عنوان متغیرهای تعدیلگر می‌توانند بر شدت ناپایداری خطمشی‌های عمومی بی‌افزایند یا برعکس، اجرای خطمشی‌های تولیدی را آسان نمایند. خطمشی‌های بانکی و پولی در توسعه تولید می‌توانند نقش‌های حیاتی ایفا نمایند. بارها موضوع عدم همکاری بانک‌ها در تامین مالی بنگاه‌های تولیدی را کد به میان آمده است. علاوه بر توجه به موضوع بانکداری الکترونیکی و کاهش شعب فیزیکی برای سرعت بخشیدن به جریان پول در حوزه تولید، یکی از راهکارهای حمایت از خطمشی‌های حوزه تولید، منع بانک‌ها از بنگاهداری در عرصه اقتصاد است. مالیات‌ها نیز یکی از اثرگذارترین و راهبردی‌ترین ابزارها در جهت‌دهی به رفتار فعالان اقتصادی در عرصه کسب‌وکار و تولید هستند. تجربه به‌کارگیری این ابزار در برخی کشورها نشان می‌دهد، در صورت به‌کارگیری مناسب و هدفمند آن، می‌توان به جذب سرمایه‌ها در حوزه تولید و بهبود فضای کسب‌وکار کمک کرد.

پیامدها

پیامدها خروجی و ستاده‌های نهایی حاصل از راهبردها و کنش‌های مربوط به پدیده مورد نظر، یعنی رهاشدگی خط‌مشی‌های عمومی در بخش خصوصی ایران هستند. در این پژوهش، موج مهاجرت به خارج از کشور، کوچک شدن اقتصاد، کاهش رفاه اجتماعی، و هدررفت سرمایه‌های ملی به عنوان پیامدهای ناپایداری خط‌مشی‌های عمومی شناسایی شده‌اند. وقتی بستر جامعه و محیط کسب و کار مستعد سرمایه‌گذاری و رشد و گسترش تولید نباشد، ناگزیر سرمایه‌ها به بازارهای نامولد و کاذب کشیده می‌شوند و وضعیت اقتصادی و به دنبال آن شرایط اجتماعی و سیاسی را مختل می‌نمایند یا به کشورهای دیگر گسیل می‌شوند. خط‌مشی‌های ایستا که ظرفیت کافی برای پاسخگویی به نیازهای جامعه و توانایی دستیابی به اهداف را نداشته باشند، باعث القای ناامیدی و مهاجرت جوانان و نخبگان به ممالک توسعه‌یافته می‌شوند. قوای نظام نیز در اجرای خط‌مشی‌ها و حل چالش‌های عمومی در جامعه و در تولید، ناکامی، فقر و شکاف طبقاتی پدیدار می‌گردد.

مدل نظری پژوهش



شکل ۱: مدل ناپایداری خط‌مشی‌گذاری عمومی بخش خصوصی ایران

نتایج حاصل از کدگذاری انتخابی

گزاره‌های پژوهش

- با توجه به مدل نظری پژوهش، گزاره‌های آن بدین شرح است:
۱. ناپایداری در خطمشی‌های عمومی محصول ناتوانی خطمشی‌های عمومی در مواجهه با تغییر و تحولات محیطی است.
 ۲. ناپایداری خطمشی‌های عمومی معلول عدم کفایت بودجه، قوانین ناسازگار، نیروی انسانی ناکارآمد و سوء مدیریت است.
 ۳. ناپایداری خطمشی‌های عمومی در بستر سیاست‌های پولی و بانکی، مالیاتی، تولیدی و بازرگانی بروز می‌کند.
 ۴. ناپایداری خطمشی‌های عمومی متأثر از سیاست‌های ناهماهنگ اقتصادی، حوزه سیاست خارجی، ساختار سیاسی و اقتصادی، سیاست‌های فرهنگی و کمبودهای زیرساختی است.
 ۵. ناپایداری خطمشی‌های عمومی زائیده ساختار اقتصاد دولتی و عدم توازن در توسعه اقتصادی کشور است.
 ۶. ناپایداری خطمشی‌های عمومی به هدررفت سرمایه‌های ملی، کاهش و عدم توسعه اقتصادی، موج مهاجرت و عدم اقبال سیاست‌گذاران در جامعه منجر می‌شود.

بحث و نتیجه‌گیری

با توجه به ناپایداری، رکود و سکون خطمشی‌های عمومی در بخش خصوصی و پیامدهای بی‌شمار آن در بروز مشکلات و چالش‌های متعدد در این بخش و همچنین، با توجه به اهمیت اصل (۴۴) و اذعان به اهمیت بخش خصوصی در رشد و شکوفایی کشور، این پژوهش با هدف فهم ناپایداری خطمشی‌های عمومی در بخش خصوصی ایران و شناسایی علل پیدایی این مهم و راهکارها و تمهیدات مقابله با آن‌ها، با رویکرد مبتنی بر نظریه داده‌بنیاد انجام شده است. بدین منظور، مصاحبه‌ای نیمه‌ساختاریافته طراحی شد و با انجام مراحل کدگذاری و تجزیه و تحلیل آن‌ها تعداد ۱۹ مقوله و ۷۷ مفهوم در خصوص ناپایداری خطمشی‌های عمومی استخراج گردید که با توجه به تعدد، تنوع و شیوه انجام پژوهش، نشان از جامعیت یافته‌های پژوهش دارد. یافته‌ها پژوهش نشان می‌دهد، برای بررسی و شناخت ناپایداری خطمشی‌های عمومی باید به هماهنگی

خطمشی‌های عمومی با شرایط و تغییر و تحولات محیطی توجه کرد. بنا به شرایط و اقتضای اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، فناوری و شیوه حکمرانی، جوامع در تدوین خطمشی‌ها از هم متمایز هستند و نسبت به هم متفاوت عمل می‌کنند. کشورهایی در اجرای خطمشی‌ها موفق عمل می‌کنند که ضمن برخورداری از ظرفیت‌های لازم، تغییرات محیطی را پیوسته پایش نمایند و برای پدیده‌های جدید راه‌حل‌های مناسبی ارائه دهند. برخورداری از این توانمندی نیازمند توسعه همه‌جانبه و حمایت‌های اجتماعی و سیاسی نیز است. آنچه پژوهش حاضر از سایر پژوهش‌های مشابه متمایز می‌سازد، معرفی مدل ناپایداری خطمشی‌های عمومی در بخش خصوصی ایران است که نخستین بار اجرا می‌شود. نمونه‌گیری مشارکت‌کنندگان که از نوع نظری بوده است، به وسیله سنجش و پایش نظرات خبرگان بخش خصوصی ایران انجام شده و سعی در مطالعه عمیق پدیده داشته است که به استخراج مقولات بر اساس مدل نظری داده‌بنیاد منتج گردید. طبق نظر خبرگان، سایر مولفه‌های پژوهش به فراخور اثرگذاری خود، در پدیده مورد نظر سهیم هستند. هرگونه پژوهشی طی مراحل پژوهش از مسیر گردآوری تا تجزیه و تحلیل اطلاعات و تکمیل پژوهش با محدودیت‌هایی مواجه است. این پژوهش نیز از این اتفاق مستثنا نبوده است. در این پژوهش، سعی شده است برای استخراج دانش پنهان مشارکت‌کنندگان از بهترین نمونه‌ها که نمایایی بیش‌تری از پدیده داشته‌اند استفاده گردد. اما از محدودیت‌های مشارکت‌کنندگان از جهت فهم و درک پدیده و برداشت‌های فردی آن‌ها از تجاربشان نباید غافل بود.

محدود شدن جامعه آماری پژوهش به خبرگان بخش خصوصی ایران نیز از جمله محدودیت‌هاست. همچنین، مفاهیم و مقوله‌های شناسایی شده در این پژوهش هر کدام دارای ابعاد متعدد و وسیعی هستند، پس کشف میزان تاثیر هر کدام از این مفاهیم، خود نیاز به پژوهش‌های جداگانه دارد. بر اساس این، به سایر پژوهشگران علاقه‌مند در این بخش پیشنهاد می‌گردد، برای توسعه این دانش با روش‌های متفاوت دیگری به پژوهش بپردازند.

اجرای خطمشی‌های عمومی بدون حمایت‌های جامعه غیرممکن است. پس توجه نهادهای حاکمیتی و قانون‌گذار به نارضایتی‌های عمومی، موجب همگرایی جامعه با حاکمیت در اجرای قوانین خواهد شد. با توجه به اثرپذیری خطمشی‌گذاری از سیاست و افزایش امکان‌پذیری اجرای خطمشی‌ها، با نزدیک شدن به مراکز قدرت، خطمشی‌گذاران باید مراقبت بیش‌تری در طراحی خطمشی‌های سوءگیرانه بنمایند. ایجاد قوانین شفاف، به‌کارگیری و ارتقای شفافیت و پاسخگو نمودن قانون‌گذاران و خطمشی‌گذاران، اقدام نهادهای نظارتی و فراهم نمودن امکان نظارت همگانی نیز اثرگذار خواهد بود.

فرایند خطمشی‌گذاری از چندین مرحله تشکیل شده است و هر مرحله بازیگران متفاوت و

مجزایی نسبت به مراحل دیگر دارد. از این‌رو، اقدامات این مراحل با تعامل سازنده در زنجیره این چرخه باید به‌گونه‌ای پیوسته و منسجم انجام پذیرد تا از تدوین خط‌مشی‌های عمومی دور از واقع و صرفاً آرمان‌گرایانه اجتناب گردد و خط‌مشی‌های هدف‌گرا در دستور کار قرار گیرد.

بی‌تردید به‌جهت‌دهی خط‌مشی‌های اقتصادی در هر محیطی با توجه به مبانی نظری اقتصاد و اندیشه‌های حکمرانان و خط‌مشی‌گذاران آن است. اتخاذ خط‌مشی‌های اقتصادی باید با توجه به این رویکردها صورت پذیرد. چالش‌های اجرای اصل (۴۴) قانون اساسی در جهت خصوصی‌سازی، تقویت محیط کسب‌وکار و کاهش تصدی‌گری دولتی ریشه در رویکردهای اقتصادی دارد.

خط‌مشی‌های عمومی باید از جذابیت کافی برخوردار باشند تا توان جذب حداکثر ظرفیت‌های داخلی و خارجی را داشته باشند. یکی از مهم‌ترین قوانینی که در مشارکت اقتصادی و جذب سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی تعیین‌کننده است، شفافیت و اصلاح قانون مالکیت است.

خط‌مشی‌های عمومی نباید منحصر به طیف یا گروه خاصی از جامعه باشد. لازمهٔ برابری، توزیع عادلانه امکانات و فرصت‌ها برای آحاد شهروندان در اقصی نقاط کشور است. بنابراین، باید از خط‌مشی‌های بخشی‌نگر اجتناب نمود و متناسب با شرایط هر منطقه‌ای و به فراخور استعدادها و مزیت‌های ویژه‌اش، قوانین مناسب وضع کرد.

تغییرات جهانی با شتاب فزاینده‌ای در حال وقوع است. خط‌مشی‌های عمومی در فضایی ایستا تدوین می‌شوند اما در محیطی متلاطم و پرچالش به اجرا درمی‌آیند. پویایی لازمهٔ اجرای مطلوب خط‌مشی‌های عمومی است. بهره‌گیری از دانش روز و آینده‌پژوهی ضرورتی انکارناپذیر است.

با توجه به گسترهٔ ارتباطات و گسترش مرزهای اقتصادی و سیاسی و درهم‌تنیدگی مناقشات به واسطه تعدد و تنوع بازیگران خط‌مشی‌های عمومی، اجرای موفق خط‌مشی‌ها مستلزم توجه به شبکه‌ای از تعاملات میان این بازیگران است. در حال حاضر، اجرای بسیاری از قوانین به علت تعارض در اهداف برخی از نهادهای دولتی امکان‌پذیر نیست. بر اساس این، خط‌مشی‌هایی که از پویایی و انعطاف کافی و اجماع لازم در میان بازیگران و جامعه‌پذیرندگان خط‌مشی‌های عمومی برخوردار باشند، امکان بیش‌تری در جهت استمرار و دستیابی به اهداف خواهند داشت.

اظهاریه‌ قدردانی

نویسندگان تشکر ویژهٔ خود را از همکاری داوران محترم و ناشناس، و ویراستار علمی (مازیار چابک) نشریه فرایند مدیریت و توسعه اعلام می‌دارند.

- Andrews, M. (2018). Public Policy Failure: 'How Often?' and 'What is Failure, Anyway'? *CID Faculty Working Paper No. 344*.
- Bauer, M. W. (2009). The Policy Termination Approach: Critique and Conceptual Perspectives. *Lehrstuhl Politik und Verwaltung, Berlin*.
- Behn, R. D. (1978). How to Terminate a Public Policy: A Dozen Hints for the Would-Be Terminator. *Policy Analysis, 4*(3), 393-413.
- Creswell, J. W. (2015). *Educational Research: Planning, Conducting, and Evaluating Quantitative and Qualitative Research*. Pearson.-----
- Damoah, I. S., Mouzughy, Y., & Kumi, D. K. (2020). The Effects of Government Construction Projects Abandonment: Stakeholders' Perspective. *International Journal of Construction Management, 20*(5), 462-479. <https://doi.org/10.1080/15623599.2018.1486172>
- Danaee Fard, H., Heydari, M. M., Azar, A., & Gholipour, R. (2015). Concept of Public Policy Termination in Iran (A Research Based on Grounded Theory). *Strategic Management Thought, 9*(1), 85-120. [In Farsi] <https://doi.org/10.30497/smt.2015.1740>
- DeLeon, P. (1978). Public Policy Termination: An End and a Beginning. *Policy Analysis, 4*(3), 369-392.
- Doudangi, M. (2016). Factors Affecting Domestic and Foreign Investments in Iran. *Economic Growth and Development Research, 6*(23), 147-131. [In Farsi]
- Durlak, J. A., & DuPre, E. P. (2008). Implementation Matters: A Review of Research on the Influence of Implementation on Program Outcomes and the Factors Affecting Implementation. *American Journal of Community Psychology, 41*(1), 327-350. <https://doi.org/10.1007/s10464-008-9165-0>
- Greenhalgh, T., Robert, G., Macfarlane, F., Bate, P., & Kyriakidou, O. (2004). Diffusion of Innovations in Service Organizations: Systematic Review and Recommendations. *The Milbank Quarterly, 82*(4), 581-629. <https://doi.org/10.1111/j.0887-378X.2004.00325.x>
- Karlsson, M., & Gilek, M. (2020). Mind the Gap: Coping with Delay in Environmental Governance. *Ambio, 49*(5), 1067-1075. <https://doi.org/10.1007/s13280-019-01265-z>
- Karlsson, M., & Westling, N. (2017). Synergier Överallt. *Om Klimatpolitikens Dolda Vinster Och Andra Samhällsprojekts Samhällsnytta*.
- Krause, R. M., Yi, H., & Feiock, R. C. (2016). Applying Policy Termination Theory to the Abandonment of Climate Protection Initiatives by US Local Governments. *Policy Studies Journal, 44*(2), 176-195.

- <https://doi.org/10.1111/psj.12117>
- Moghadas Poor, S., Danaee Fard, H., & Kordnaeij, A. (2013). Exploring Key Factors of Some Public Policies Failure in Islamic Republic of Iran: A Case Study of (National) Tax Policies. *Organizational Culture Management*, 11(1), 33-68. [In Farsi] <https://doi.org/10.22059/jomc.2013.35317>
- Nargesian, A., & Usefirad, M. (2022). Stagnation of Public Policies: Understanding the Abandonment of Public Policies in the Private Sector of Iran (Field of Industries). *Governance and Development Journal*, 2(4), 41-74. [In Farsi] <https://doi.org/10.22111/jipaa.2023.388902.1105>
- Oliver, A. (2019). Towards a New Political Economy of Behavioral Public Policy. *Public Administration Review*, 79(6), 917-924. <https://doi.org/10.1111/puar.13093>
- Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2009). *Research Methods for Business Students*. Pearson Education.
- Signé, L. (2017). Policy Implementation—A Synthesis of the Study of Policy Implementation and the Causes of Policy Failure. *OCP Policy Center*, 9-26.
- Strauss, A., & Corbin, J. (1998). *Basics of Qualitative Research Techniques*. Sage Publications.
- Tummers, L. (2019). Public Policy and Behavior Change. *Public Administration Review*, 79(6), 925-930. <https://doi.org/10.1111/puar.13109>
- Volden, C. (2016). Failures: Diffusion, Learning, and Policy Abandonment. *State Politics & Policy Quarterly*, 16(1), 44-77. <https://doi.org/10.1177/1532440015588910>
- Voorberg, W., Jilke, S., Tummers, L., & Bekkers, V. (2018). Financial Rewards Do Not Stimulate Coproduction: Evidence from Two Experiments. *Public Administration Review*, 78(6), 864-873. <https://doi.org/10.1111/puar.12896>
- Yaghobi Manzari, P., & Rezai, M. (2018). The Definition of Export Markets for Iran's High-Tech Manufacturing Goods in Islamic Countries. *Islamic Economics & Banking*, 7(24), 89-110. [In Farsi] <http://mieaoui.ir/article-1-732-fa.html>
- Zabetpor, H., Beidokhti, A. A., Rezaie, A., & Salehi, E. (2019). Identifying and Prioritizing the Barriers and Challenges of Implementing Higher Education Policies in Iran. *Sociology of Social Institutions*, 6(13), 203-230. [In Farsi] <https://doi.org/10.22080/ssi.2019.14934.1499>

نحوه ارجاع به مقاله:

نرگسیان، عباس، و یوسفی‌راد، منصور (۱۴۰۳). تدوین مدل ناپایداری در خط‌مشی‌های عمومی؛ پژوهشی بر مبنای نظریه‌پردازی داده‌بنیاد. *فراپند مدیریت و توسعه*، ۳۷(۱)، ۲۰۲-۱۷۵.

Nargesian, A., & Usefirad, M. (2024). Developing a Model of Instability in Public Policies: A Research Based on Grounded Theory. *Management and Development Process*, 37(1). 175-202.

DOI: [10.52547/jmdp.37.1.175](https://doi.org/10.52547/jmdp.37.1.175)

Copyrights:

Copyright for this article is retained by the author(s), with publication rights granted to Management and Development. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

