

## مقاله پژوهشی: تحلیلی بر پیاده‌سازی خط‌مشی‌های تأمین اجتماعی در جمهوری اسلامی ایران

فاطمه رحیمی مقدم<sup>۱</sup>، مجتبی امیری<sup>۲</sup>، حسین صفری<sup>۳</sup>، محمد خوش‌چهره<sup>۴</sup>

تاریخ دریافت: ۹۸/۱۰/۱۸

تاریخ پذیرش: ۹۹/۰۱/۲۶

### چکیده

زمینه و هدف: این تحقیق درصدد بازشناسی چرایی اجرا و یا عدم اجرای خط‌مشی‌های تأمین اجتماعی در جمهوری اسلامی ایران می‌باشد. هدف کاربردی این پژوهش آن است که با مطالعه ابزارهای اجرا، روش‌های اجرا، موانع اجرا، رویکردهای اجرا، منابع، مجریان و ... ضمن شناسایی مهم‌ترین عوامل کلیدی اجرای خط‌مشی به تحلیلی بر پیاده‌سازی خط‌مشی‌های تأمین اجتماعی در جمهوری اسلامی ایران بپردازد.

روش: این تحقیق دارای رویکرد ترکیبی بوده و با استفاده از روش داده‌بنیاد و ابزار مصاحبه و نمونه‌گیری هدفمند اقدام به طراحی و ارائه تحلیل کرده است. در این پژوهش با استفاده از مصاحبه با ۱۱ نفر از متخصصان و مرور ادبیات نظری، به تحلیل خط‌مشی‌ها پرداخته شد. سامانه تحلیل شامل ورودی‌ها، پردازش و نتایج و پیامدها، تصویر سازمان و عوامل محیطی است. تجزیه و تحلیل داده‌ها از طریق کدگذاری باز و محوری انجام پذیرفت.

یافته‌ها و نتیجه‌گیری: نتایج پژوهش بر این نکات تأکید دارد: محیط درونی سازمان، اخلال‌گران سامانه، توجه به جعبه سیاه اجرای خط‌مشی و عوامل محیطی مؤثر بر سیاست‌های سازمان. در مجموع می‌توان گفت که مؤلفه‌های اجرای خط‌مشی در واقع نشان‌دهنده ظرفیت‌های لازم برای اجرای مناسب یک خط‌مشی در تأمین اجتماعی است و نادیده گرفتن چنین ظرفیت‌هایی پیامدهای منفی به دنبال خواهد داشت.

**کلید واژه‌ها:** خط‌مشی عمومی، اجرای خط‌مشی، تأمین اجتماعی.

۱. دانشجوی دکتری مدیریت دولتی، پردیس البرز دانشگاه تهران و نویسنده مسئول (رایانامه:

fr\_moghaddam2000@yahoo.com)

۲. دانشیار گروه مدیریت، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران

۳. دانشیار گروه مدیریت، دانشکده مدیریت دانشگاه تهران

۴. استادیار گروه اقتصاد، دانشکده اقتصاد، دانشگاه تهران

## مقدمه

خط‌مشی‌های عمومی تجلی اراده حکومت‌ها هستند و به منزله متغیری که بر تمامی عوامل اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی تأثیر می‌گذارد، حائز اهمیت فوق‌العاده‌ای هستند (قلی‌پور و همکاران، ۱۳۹۶). به عبارت دیگر خط‌مشی عمومی به‌عنوان مفهومی اساسی در علوم اجتماعی و سیاسی جلوه‌ای از تصمیمات حکومت است و ابزاری مرکزی در مدیریت و سازمان‌دهی جوامع مدرن است که به‌واسطه آن اختیار اعمال می‌شود و حکمرانی صورت می‌پذیرد (هیبی، ۲۰۰۴).

دولت‌ها با اتکا به خط‌مشی‌های عمومی، اهداف کلان خود را دنبال می‌کنند. یکی از مراحل عمده خط‌مشی‌گذاری عمومی، مرحله اجرا می‌باشد که در آن خط‌مشی عمومی تدوین شده، در عرصه عمل پیاده‌سازی می‌شود (گل‌وردی و همکاران، ۱۳۹۷). اجرا، مرحله‌ای از خط‌مشی‌گذاری است که بلافاصله بعد از مشروعیت‌بخشی سیاست، انتظار می‌رود که به وقوع بپیوندد. در این فرآیند بازیگران مختلف درهم می‌آمیزند تا اهداف یک خط‌مشی را به هدف مورد نظر برسانند. تجربیات متعدد نشان داده که اجرا همواره به‌آسانی انجام نمی‌شود و در مواقعی بخش عمده‌ای از سیاست‌ها تنها در مرحله تدوین باقی می‌ماند، گویی که هیچ‌گاه متولد نشده‌اند (کاردوانی، ۱۳۹۸). اجرا جزو لاینفک و مکمل خط‌مشی عمومی محسوب می‌شود و تأثیر آن روی شکل‌گیری خط‌مشی‌ها اجتناب‌ناپذیر است (دونالد، ۱۹۹۵). به‌رغم اهمیت فزاینده‌ای که خط‌مشی عمومی در حاکمیت اثربخش و کارآمد دولت‌ها دارد، اما آنچه در عمل با آن مواجه هستیم، این است که اغلب دولت‌ها در اجرای خط‌مشی عمومی موفق عمل نمی‌کنند. یکی از مهم‌ترین مسائلی که امروزه بیشتر کشورها اعم از کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه با آن مواجه هستند، اجرای ناموفق خط‌مشی‌های عمومی است (باتسوری، ۲۰۱۶). امروزه هم بسیاری از کشورها در چنبره بوروکراسی سنتی و نظام مدیریت آمرانه که منبعث از تفکر قدیمی جدایی اداره از سیاست است، گرفتار آمده‌اند و اجرای خط‌مشی عمومی برای آن‌ها به‌صورت یک موضوع لاینحل باقی مانده است. بر همین اساس، اکثر برنامه‌های دولت در این کشورها در مرحله اجرا با شکست و ناکامی مواجه می‌شوند (استیلن، ۲۰۰۶: ۳۸۰). بنابر موارد ذکر شده، اجرای خط‌مشی یکی از مسائل

اساسی فراروی سازمان‌های دولتی است؛ زیرا توانمندی دولت در اجرای مقاصدش به ساماندهی و اجرای موفق خط‌مشی‌هایی وابسته است که تدوین کرده است (قلی‌پور و دیگران، ۱۳۹۰: ۱۰۴). شکاف اجرای خط‌مشی، فرآیند دشوار حرکت از سیاست به عمل است (کوستا و همکاران، ۲۰۱۶) و اغلب با کم‌توجهی مواجه می‌شود (مقدس‌پور، دانایی‌فرد و کردنائیچ، ۱۳۹۳: ۳۷). مطالعات بین‌المللی در مورد اجرای خط‌مشی نشان می‌دهد که ارزیابی موفقیت خط‌مشی باید نه فقط در مورد کنترل سازگاری با اهداف باشد، بلکه ممکن است به ارزیابی این موضوع بپردازد که اهداف بر کار واقعی یا عملکرد مقامات اجرایی تأثیر دارند (وو و همکاران، ۲۰۱۷: ۲۰۳). توافقی که هنگام تدوین خط‌مشی وجود دارد، اغلب هنگام اجرای خط‌مشی به تعارض منجر می‌شود (بلین و تیلگرن، ۲۰۱۲).

در کشور ما نظام رفاه و تأمین اجتماعی دارای پیشینه‌ای یک‌صدساله می‌باشد که همسو با شکل‌گیری پارادایم نظام تأمین اجتماعی در جهان با افت و خیزهای مختلف متحول گردیده است. عمده تحولات این نظام در دوران پهلوی اول و دوم متمرکز بر نهادسازی در حوزه نظام تأمین اجتماعی، حمایت سازمان‌یافته از نیروی کار، کمک به گروه‌های اقشار آسیب‌پذیر، تأمین بیمه مناسب برای کارگران، برخورداری کارکنان دولت از تسهیلات بیمه‌ای، تأمین شرایط زندگی اقشار نیازمند روستا و حمایت از کشاورزان، تأمین خدمات اجتماعی و رفاهی و توان‌بخشی برای نیازمندان جامعه بوده است. پس از انقلاب اسلامی در ادامه اصول نهادسازی، ضابطه‌مندی، ساماندهی متناسب با ارزش‌های جدید پس از انقلاب تأمین و گسترش و بهبود نظام تأمین اجتماعی، حمایت از ایشارگران و بسیجیان و رزمندگان و اقشار آسیب‌پذیر، تأمین و گسترش بیمه خدمات درمانی در سطح اقشار و گروه‌های مختلف جامعه و از این قبیل موارد در دستور کار دولت‌های مختلف قرار گرفت، اما آنچه به وضوح مشاهده می‌گردد آن است که به‌رغم وجود قوانین و خط‌مشی‌های متفاوت به‌طور عمده در چهار حوزه پوشش و فراگیری بیمه‌ای، جامعیت خدمات و کفایت مزایا و پایداری مالی طرح‌های بیمه‌ای، شکاف عمده‌ای بین وضع موجود و وضع مطلوب مشاهده می‌گردد. ضریب نفوذ ۶۷ درصدی بیمه‌های اجتماعی در کشور و عدم تحقق فراگیری کامل آن، ارائه پاره‌ای از خدمات همچون بیمه بیکاری در تعدادی از صندوق‌های

بازنشستگی (مغایر با اصل جامعیت خدمات)، عدم کفایت مستمری‌های پرداختی به بازنشستگان با حداقل معیشت (مغایر با اصل کفایت مزایا) و عدم تعادل منابع و مصارف در عمده صندوق‌های بازنشستگی ۱۸ گانه کشور (مغایر با اصل پایداری مالی)، حاکی از آن است که به‌رغم تصویب قوانین و خط‌مشی‌های به نظر کافی در برنامه‌های پیشین توسعه و همچنین اسناد و قوانین بالادستی، عامل مهم دیگری در چرخه سیاست‌گذاری مغفول واقع گردیده و بخشی از عدم توفیق مزبور مرتبط با عدم اجرای صحیح خط‌مشی‌های مصوب پیشین می‌باشد. شاهد دیگری بر این مدعا عدم اجرای بسیاری از خط‌مشی‌های مصوب پیشین در برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه در حوزه تأمین اجتماعی همچون استقرار نظام تأمین اجتماعی چندلایه است که به‌رغم اجماع کارشناسی و توصیه سازمان بین‌المللی کار و بانک جهانی، یا اجرا نگرديده و یا به‌طور ناقص و ناکارآمد مورد بهره‌برداری قرار گرفته است که مابه‌ازاء فرصت‌های ازدست‌رفته حاصل از آن نیز در هاله‌ای از ابهام قرار دارد. از طرف دیگر، ایجاد دیدگاه‌ها و پارادایم‌های مختلف حاکم و متأثر بر این نظام از جمله قانون اساسی، قانون کار، قانون‌های برنامه‌های توسعه اول تا ششم با الگوهای متفاوت است که نتیجه این تعارض و تضاد منجر به تفکیک بیمه‌شده درجه یک و درجه دو ... شده است. در پژوهش‌های پیشین محققان به شکل مستقل به عوامل پیش‌برنده اجرا همچون دسترسی منابع، اهداف، نظریه‌های علت و معلولی، استقلال مجری (منوریان، ۱۳۹۴)، متغیرهای کلیدی بر اجرا همچون عوامل درونی، عوامل بیرونی، ظرفیت‌سازی یا توانمندسازی اجرا، خلاقیت و نوآوری (قلی‌پور و همکاران، ۱۳۹۰)، عوامل پیش‌برنده خط‌مشی و اجرای آن همچون قدرت و نفوذ اجتماعی، ساختار سازمان‌های تصمیم‌گیرنده، جریان‌های سیاسی (فروزنده دهکردی و همکاران، ۲۰۱۳)، عوامل بازدارنده اجرا همچون برداشت‌های نادرست و استفاده از نظریه‌های غلط، رفتار سازمان‌های اداری مسئول اجرا (ماریتز، ۱۹۷۹)، عدم توجه به تمهیدات خاص (دنه‌ارت، ۱۳۸۰)، عوامل درونی (درون مسئله) و محیطی یا زمینه‌ای (قلی‌پور، ۱۳۸۷) اشاره نموده‌اند. از این رو به نظر می‌رسد فقدان یک تحلیل جامع و سامانه‌ای جهت شناسایی کلیه عوامل مؤثر بر اجرای خط‌مشی‌ها، مسیر توسعه نظام تأمین اجتماعی کشور را مختل کرده و یا با چالش مواجه ساخته است؛ بنابراین

مسئله اصلی پژوهش پاسخ به این سؤال است که چگونه ضمن یک فرآیند نظام‌مند با شناسایی عوامل و سازه‌های مؤثر بر اجرای صحیح یک خط‌مشی می‌توان به تحلیلی جامع از اجرای خط‌مشی‌های عمومی در حوزه تأمین اجتماعی دست یافت؟

## مبانی نظری و پیشینه‌شناسی تحقیق

### اجرای خط‌مشی

خط‌مشی‌گذاری فرآیندی است شامل چندین مرحله. این مراحل به‌صورت مکانیکی و جدا از هم طی نمی‌شوند، بلکه به‌صورت فرآیندی پویا و دارای ارتباط چندسویه با هم شکل می‌گیرند. صاحب‌نظران این مراحل را به‌صورت کلی در سه مرحله تدوین، اجرا و ارزیابی طبقه‌بندی می‌کنند و معتقدند شاید اجرا مهم‌ترین این مراحل باشد (گرفت و فورلانگ، ۲۰۱۲). مطالعات اجرا، تأکید بر درک موفقیت یا عدم موفقیت خط‌مشی‌های عمومی توسط تشریح عواملی است که بر آن تأثیر می‌گذارد (سعیدی و دورانی، ۱۳۹۷). در فرهنگ لغت استاندارد، واژه اجرا به ثمر رساندن کاری بر طبق یک برنامه یا رویه معین تعریف شده است. هایز، تفکر اجرا را مجموعه منظم و سنجیده‌ای از یک‌سری فعالیت‌هایی می‌داند که به‌وسیله دولت سازمان یافته‌اند و به سمت اهداف بلندمدت و کوتاه‌مدتی که در بیانیه خط‌مشی مشخص شده‌اند، هدایت می‌شوند (قلی‌پور، ۱۳۸۹: ۱۹۳). دوره‌ای که در آن بحث‌های آکادمیک جدی، پیرامون درک پدیده اجرا مطرح بود، از زمان انتشار کتاب پرسمن و ویلداوسکی در سال ۱۹۷۳ میلادی شروع شد و تا اواخر دهه ۱۹۸۰ میلادی ادامه داشت. بررسی آثار پرسمن و ویلداوسکی که به وضوح به فقدان ادبیات اجرا اشاره می‌کند، آثاری مانند بوروکراسی پویای بلو (۱۹۵۵ م) جنگل بان کافمن (۱۹۶۰ م) و بالاتر از همه ریشه‌های گیاه سلزینیک (۱۹۴۹ م) را نادیده گرفته است. درباره ون میتر و ون هورن نیز، که در ادبیات اجرا سهم مهمی داشتند، انتقاد مشابهی به پرسمن و ویلداوسکی وارد است (هیل و هیوب، ۲۰۰۲: ۱۹-۱۸). مطالعه نظام‌مند اجرای خط‌مشی از زمان انتشار اثر جفری پرسمن و آرون وایلداوسکی در سال ۱۹۷۳ میلادی آغاز شد. پرسمن و ویلداوسکی (۱۹۷۳ م) معتقدند که اجرای خط‌مشی، بخشی از فرآیند خط‌مشی‌گذاری و

فرایند تعاملی است بین آنچه خط‌مشی‌گذاران خواهان آن هستند و روش‌هایی که دستیابی به آن را فراهم می‌کنند. پورتر (۱۹۸۱ م) ساختارهای اجرایی را به‌عنوان واحد تجزیه و تحلیل تلقی می‌کند. مازمانیان و ساباتیر (۱۹۸۰ م) در تجزیه و تحلیل اجرا و شرایط اجرای مؤثر خط‌مشی‌ها، چهارچوبی مفهومی را ارائه کرده‌اند. کالیستا (۱۹۸۲ م) اجرا را مفهوم نهادی تلقی کرده است. المور (۱۹۸۰ م) الگوهای سازمانی اجرای برنامه‌های اجتماعی و معرفی دو رویکرد بالا به پایین و پایین به بالا در تجزیه و تحلیل اجرا را ارائه کرده است. ساباتیر و استیلمن (۱۹۸۶ م) دو رویکرد بالا به پایین و پایین به بالا و رویکرد تلفیقی شرایط اجرای مؤثر خط‌مشی را ارائه کرده‌اند (عباس‌پور و همکاران، ۱۳۹۶).

اجرای خط‌مشی، فعالیتی است که به درجات اتفاق می‌افتد و ممکن است بخشی، بخش‌هایی و یا همه آن و یا نسبتی از کل آن اتفاق بیفتد. تصمیمی که برای ایجاد یک خط‌مشی یا قانون اتخاذ می‌شود به‌هیچ‌وجه تضمین‌کننده اجرای آن نیست. رویکردهای نوین در عرصه اجرای خط‌مشی در سه زمینه مطرح شده است؛ نخست حاکمیت شبکه‌ای به معنای اینکه اجرا آن چنان پیچیده شده است که سازمان نمی‌تواند خط‌مشی را به‌خوبی اجرا کند و برای این منظور به شبکه‌ای از سازمان‌ها نیاز است. حتی این سازمان‌ها ممکن است از چند کشور باشند (بوترفاس، ۲۰۰۹)؛ دوم، به چرخش‌های دموکراتیک در سطح جهانی و بستر اجتماعی سیاسی در اجرای خط‌مشی توجه شده است. بر این اساس اعتقاد بر این است که به شکلی روزافزون، اجرای خط‌مشی از طریق فرآیندهای اجتماعی سیاسی مذاکره، سازش و چانه‌زنی شکل می‌گیرد و محقق می‌شود (فردریکسون و اسمیت، ۲۰۱۳). سوم، اجرای خط‌مشی در پرتو نظریه مدیریت دولتی نوین است. گرچه مدیریت دولتی نوین در اواخر دهه ۱۹۹۰ میلادی به اوج خود رسید، به دلیل ماهیت نظریه، به‌ویژه توجه آن به ارزیابی عملکرد، به شکلی جدی در اجرای خط‌مشی توجه شده است (شرر و همکاران، ۲۰۱۱) و سرانجام رویکرد اجرای خط‌مشی در سطح بین‌المللی مطرح شده است. در جدول (۱) به برخی از تعاریف خط‌مشی اشاره شده است.

### جدول ۱: برخی از تعاریف اجرای خطمشی

صاحب نظران	تعریف اجرا
(پرسمن و ویلداوسکی، ۱۹۷۴: ۱۷)	فرآیند ایجاد تعامل میان تعیین اهداف در خطمشی‌ها و اقداماتی که برای تحقق آن‌ها انجام می‌شود.
(ساباتیه و مازمانین، ۱۹۸۰: ۲۰)	اجرای تصمیمات اساسی خطمشی‌هایی که اغلب توسط مقامات سیاسی و برخی از مقامات اداری یا قضایی اتخاذ می‌شوند.
(اتوله، ۱۹۹۵)	آنچه میان نیت و تصمیمات دولت برای انجام دادن یا متوقف ساختن چیزی و پدیدار شدن اثرات ناشی از اعمال آن نیت و تصمیمات انجام می‌شود.
(دای، ۲۰۰۵: ۵۳)	طراحی فعالیت‌هایی نظیر سازمان‌دهی بخش و ادارات و فراهم ساختن امکانات لازم برای به انجام رساندن خطمشی‌های تعیین شده.
(کرفت، ۲۰۰۴: ۷۸)	فراهم کردن منابع نهادی برای عملی کردن برنامه‌ها در قالب بوروکراسی.

### تأمین اجتماعی در برنامه‌های توسعه ایران

در ایران دولت حضور پرمداخله و پررنگی دارد و غالب خطمشی‌های مصوب در حوزه تأمین اجتماعی توسط سازمان‌های دولتی اجرا و انجام می‌شود، اما عملکردها حاکی از نافرجامی خطمشی‌ها می‌باشد. سیاست‌زدگی، شتاب‌زدگی، عدم تعمق و ریشه‌یابی کافی موجب می‌شود که خطمشی‌های تأمین اجتماعی بر اساس ستیز و تقابل دائمی مسائل اجتماعی - سیاسی صورت گیرد که در نتیجه آن نیازها به دو شکل قابل قبول و قانونی و غیر قابل قبول ارزیابی می‌شوند و در انتها آن دسته از نیازهایی که منطقی و قانونی قلمداد می‌شوند، ارزش عکس‌العمل‌های اجتماعی را پیدا می‌کنند. از پیامدهای مثبت اجرا در حوزه تأمین اجتماعی مواردی از قبیل ایجاد و توزیع ثروت، ترغیب و تشویق سرمایه‌گذاری، افزایش رفاه اجتماعی، سازمان‌دهی و استفاده اثربخش از منابع (کارمایه، ۱۳۸۳: ۱۲)، زمینه‌سازی ایجاد تعادل در اقتصاد، نقش تسهیل‌کننده تغییر، افزایش کیفیت زندگی و توسعه خویش‌فرمایی را می‌توان ذکر نمود (الوانی، ۱۳۸۳: ۳۵۰). از طرفی، اسلام نیز اصولی را در زمینه تأمین اجتماعی تحت عناوین تکافل اجتماعی، توازن اجتماعی و تعاون اجتماعی ارائه کرده است. این اصول بر مبنای مسئولیت متقابل افراد و سهم بودن آن‌ها بر درآمدهای عمومی

شکل گرفته است. در جدول شماره ۲ نظام‌های شرعی مرتبط با امور تأمین اجتماعی ارائه شده است.

جدول ۲: نظام‌های شرعی مرتبط با امور تأمین اجتماعی

محل تأمین منابع	موارد مصرف	نظام‌ها	
زکات، زکات فطره و خمس	رفع نیاز فقرا، رفع نیاز مسکین‌ها	مساعده‌های اجتماعی، حمایتی (غیر بیمه‌ای)	نظام‌های شرعی مرتبط با تأمین اجتماعی
زکات، خمس	هزینه سفر در راه ماندگان		
خمس	رفع نیاز ایتام		
زکات، کفاره	آزادی بردگان		
کفاره	تغذیه و تأمین لباس فقرا		
	کارگشایی و وام (قرض‌الحسنه)		
زکات	عاملین زکات، تألیف قلوب، ادای دین غارمین، فی سبیل الله		
	سرپرستی عقب‌افتاده‌های ذهنی سرپرستی بی‌سرپرست‌ها	امور حسبیه خدمات اجتماعی	
تأمین کسری منابع مورد نیاز تأمین اجتماعی از محل انفال و اموال بلاصاحب از ناحیه دولت و حاکمیت قابل تأدیه (و قابل هزینه) می‌باشد.	بیمه‌های درمانی، بیکاری، بازنشستگی، ازکارافتادگی که با مشارکت ذی‌نفعان (بیمه شده)، دولت و کارفرما منعقد می‌شود، به لحاظ دینی صحیح و لازم الوفاء هستند.	امور مستحدثه مرتبط با تأمین اجتماعی	عمومات (لزوم وفا به عقود)
ضمان جزیه، ضمان عاقله و ضمان	بیمه‌های محدود	مرتبط با تأمین اجتماعی (نظام فقهی)	
با رعایت شرایط مضاربه	روش صندوق‌های احتیاط		
از طریق عقد اجاره و شرایط ضمن عقد لازم	روش مسئولیت کارفرما		

در ادامه، مطالعه تطبیقی اصول تأمین اجتماعی از سه منظر سازمان بین‌المللی تأمین اجتماعی، اسلام و ایران (برگرفته از قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳) در جدول شماره ۳ نشان داده شده است.



جدول ۳. اصول تأمین اجتماعی از دیدگاه سازمان بین‌المللی تأمین اجتماعی، اسلام و ایران

ایران	اسلام	سازمان بین‌المللی تأمین اجتماعی
فراگیری کافی بودن مزایا (کفایت مزایا) کارایی و منطقی بودن هزینه‌های اداری نقش دولت و نظارت	تکافل اجتماعی	پوشش فراگیر کافی بودن مزایا (کفایت مزایا) کارایی و منطقی بودن هزینه‌های اداری نقش دولت و نظارت
رفتار برابر برابری جنسیتی ثبات مالی	توازن اجتماعی	رفتار برابر برابری جنسیتی ثبات مالی
سه‌جانبه‌گرایی همبستگی اجتماعی مشارکت اجتماعی در مدیریت	تعاون	گفت‌وگوی اجتماعی همبستگی اجتماعی مشارکت اجتماعی در مدیریت

### پیشینه تجربی

ابوالحسنی و همکاران (۱۳۹۶) به پژوهشی با عنوان «ارائه مدل اجرای خط‌مشی‌های مقابله با فساد اداری در ایران» پرداخته‌اند. نتایج پژوهش نشان می‌دهد شرایط علی اثرگذار بر اجرای خط‌مشی‌های مقابله با فساد اداری به دوازده مورد تقسیم شده است. عوامل مداخله‌گر شناسایی شده به ده دسته کلی تقسیم می‌شوند. عوامل زمینه‌ای شناسایی شده عبارت است از: اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و اداری. همچنین راهبردهای ارائه‌شده و پیامدهای شناسایی شده عبارت است از: تکریم ارباب‌رجوع و افزایش رضایت مردم از خدمات دولتی، ارتقای سلامت اداری و کاهش فساد اداری، حفظ و صیانت از حقوق مردم، افزایش پاسخگویی و اعتماد عمومی، کاهش هزینه‌های خدمات دولتی و بهبود کیفیت آن‌ها، شایسته‌سالاری، مسئولیت‌پذیری و ارتقای رضایت کارگزاران دولتی. اسعدی و همکاران (۱۳۹۶) در پژوهشی با عنوان الگویی برای اجرای اثربخش خط‌مشی‌های عمومی در وزارت امور اقتصادی و دارایی (مطالعه موردی: گمرک جمهوری اسلامی ایران) به رتبه‌بندی عوامل مؤثر بر اجرای اثربخش خط‌مشی‌های عمومی و ارائه الگویی برای اجرای اثربخش خط‌مشی‌های عمومی در گمرک پرداخته‌اند. در این پژوهش ابعاد مؤثر بر

اجرای خط‌مشی‌های گمرک شامل پنج بعد عوامل مربوط به مجریان خط‌مشی، عوامل مربوط به تدوین‌کنندگان خط‌مشی، عوامل مربوط به جامعه هدف خط‌مشی، عوامل مربوط به ماهیت خط‌مشی و عوامل مربوط به محیط خط‌مشی با ۱۴ مؤلفه و ۷۷ شاخص شناسایی شدند. منوریان (۱۳۹۴) در تحقیق خود با عنوان «مدل اجرای خط‌مشی‌های اصلاح اداری با رویکرد یادگیری»، با رویکردی استقرایی به تدوین نظریه‌ای قابل اتکا در زمینه اجرای خط‌مشی‌های تحول اداری (با رویکرد یادگیری) و چرخه یادگیری خط‌مشی اقدام می‌کند. یادگیری خط‌مشی، به منزله پدیده اصلی و هدف نهایی نظام اداری‌ای با ویژگی‌هایی چون چابکی، خدمات دولتی باکیفیت و ارزان، افزایش و سهولت دسترسی شهروندان به خدمات دولتی، ارتقای رضایت کارگزاران دولتی و افزایش رضایت مردم از خدمات دولتی مشخص شد. همچنین با بهره‌مندی از مدل میدان نیرو، عوامل بازدارنده و پیش‌برنده نیز تعیین شدند. خنیفر و همکاران (۱۳۹۴) در تحقیق خود با عنوان «الگوی اسلامی - ایرانی اجرای خط‌مشی‌های فرهنگی کشور و مقایسه تطبیقی آن با برخی از الگوهای موجود داخلی و خارجی»، مدل پژوهش خود را با روش تحقیق کیفی داده‌بنیاد اجرا کرده‌اند. مؤلفه‌های این الگو مستخرج از مصاحبه‌های عمیق از نخبگان، خبرگان، مقام‌های ارشد خط‌مشی‌گذار و مجریان با تجربه کشور است. درنهایت، با کدگذاری ۴۹ مقوله اصلی احصا شد که در سه بعد کلی شبکه ذی‌نفعان (شامل مردم، سازمان‌ها، دستگاه‌ها و مؤسسات)، اجراپذوهی (شامل بسیج منابع، ابزارهای اجرا و رویکردهای اجرا) و فضای ذهنی و ارزشی جامعه، تقسیم‌بندی و مرتبط شد. وو و همکاران (۲۰۱۷ م) در پژوهش خود با عنوان، «موانع و نواقص اجرای سیاست‌های انرژی در مقیاس محلی در شهرهای چین»، در اجرای خط‌مشی عمومی، سیستم پاداش و تنبیه، تنظیم و بهینه‌سازی ساختار صنعتی (گسترش صنعت با فناوری بالا)، سرمایه‌گذاری مالی و اجرای پروژه‌های کلیدی، سرمایه‌گذاری در فناوری کاربرد، اجرای قانون، هدف‌گذاری، ظرفیت کنترل و هماهنگی، سیستم هدف‌گذاری سخت و از بالا به پایین را تأثیرگذار می‌دانند. هونگ و همکاران (۲۰۱۷ م) در پژوهش خود با عنوان، «دسترسی عمومی به آزمایش‌های بالینی»: درس‌هایی از اجرای خط‌مشی سازمانی، رویکرد مأموریت، حمایت رهبری، یک گروه کاری برای سیاست‌ها و شیوه‌های سازمانی،

اولویت‌بندی ارتباطات و شناسایی نیازهای محققان را از عوامل مؤثر بر اجرای خط‌مشی عمومی ذکر کرده‌اند. وانگ و اپ (۲۰۱۳ م) در پژوهش خود با عنوان، «عوامل مؤثر بر اجرای سیاست‌های گردشگری»: یک چهارچوب مفهومی و مطالعه موردی در چین، ترتیبات نهادی، اجرای خط‌مشی، ارتباط بین سازمان‌های اداری در سطوح محلی مختلف، سیستم کنترل و نظارت؛ شاخص‌ها (معیارهای) کنترل و نظارت، معیارهای تشویق و تنبیه، سازوکارهای هماهنگی؛ ساختار هماهنگی درون‌سازمانی، هماهنگی غیر ساختاری، شکست در هماهنگی، ایجاد همکاری، محیط کلان، گروه‌های هدف، سابقه و هدف سازمان‌های اجرایی و مشکلات ناشی از اجرای خط‌مشی را از عوامل مؤثر بر اجرای خط‌مشی‌های عمومی ذکر کرده‌اند.

### روش‌شناسی تحقیق

پژوهش حاضر از نوع کیفی و روش اجرای آن بر پایه نظریه داده‌بنیاد است. نظریه داده‌بنیاد، یک شیوه استقرایی کشف نظریه است که این امکان را برای پژوهشگر فراهم می‌آورد تا گزارشی نظری از ویژگی‌های عمومی موضوع را پرورش دهد، در حالی که به‌طور هم‌زمان، پایه این گزارش را در مشاهدات تجربی داده‌ها محکم می‌سازد (دانایی‌فرد، الوانی و آذر ۱۳۹۸). راهبرد پژوهش داده‌بنیاد مبتنی بر این اصل معرفت‌شناسی است که حقیقت قابل شناسایی نبوده و باید همیشه مورد تعبیر و تفسیر قرار گیرد؛ بنابراین نظریات به‌دست‌آمده از این راهبرد وسیله‌ای برای موشکافی و فهم حقایق علمی و چهارچوبی برای عمل هستند. دلیل انتخاب این روش در این پژوهش، نبود یک چهارچوب نظری جامع در ارتباط با مسئله تحقیق است که محقق پژوهش را بر آن داشت تا به این موضوع با استفاده از روش تحقیق نظریه داده‌بنیاد بپردازد. همچنین با توجه به ویژگی‌های نظریه داده‌بنیاد، از آنجایی که چگونگی اجرای خط‌مشی به‌ویژه در حوزه تأمین اجتماعی، یک حوزه تقریباً ناشناخته برای محققان ایرانی بوده و خط‌مشی‌گذاران کمتر تمایل به ارائه اطلاعات از فرآیند شکل‌گیری اجرا و عوامل مؤثر بر آن دارند، محقق برای شناخت این فرآیند از این روش استفاده کرده است.

در این پژوهش برای جمع‌آوری اطلاعات مربوط به مبانی نظری، ادبیات موضوع و پیشینه پژوهش، از روش مطالعات کتابخانه‌ای مرتبط و نظرات متخصصان و خبرگان جمع‌بندی و از مصاحبه عمیق برای گردآوری میدانی استفاده شده است. داده‌های میدانی بر مبنای اصول نظریه بنیانی تحلیل و تبیین گردیده است. از آنجا که تعیین حجم نمونه از ابتدا میسر نبود، بلکه پس از آغاز نمونه‌گیری، گسترش حجم نمونه تا زمان رسیدن به مرحله اشباع نظری ادامه یافت، یعنی مرحله‌ای که پس از آن اضافه شدن نمونه دیگری، پیام و معنای جدیدی در روایت‌ها به همراه نداشت و اطمینان حاصل شد که اطلاعات به‌دست‌آمده، تقریباً تکراری هستند. این امر در نمونه نهم و دهم محقق شد، ولی برای اطمینان این فرآیند تا مصاحبه یازدهم ادامه داده شد. برای تقویت روایی تحقیق از سه روش استفاده شده است. ۱. با طراحی نظام‌مند ابزار گردآوری اطلاعات (تلفیق چند مقوله ابعاد اجرای خط‌مشی و چهارچوب‌های مصاحبه)، استفاده از نظرات خبرگان در اصلاح و تکمیل آن، آزمودن آن در مصاحبه اولیه و اصلاح و تأیید آن از سوی دیگر؛ ۲. انتخاب ترکیبی از کارشناسان و صاحب‌نظران برخوردار از تجربه خط‌مشی‌گذاری و اجرای آن و ۳. تمامی داده‌های مفید استخراج‌شده از متن مصاحبه‌ها مجدد در اختیار مصاحبه‌شوندگان قرار گرفت تا نظرات خود را برای تکمیل اطلاعات ارائه دهند. فرد مصاحبه‌کننده نیز ابتدا یک دوره آموزشی درباره چگونگی مصاحبه عمیق را طی کرده تا از این راه موضوع مورد نظر را بهتر ردیابی و پیگیری کند. تحقق پایایی این پژوهش با رسیدن به مرحله اشباع نظری تا نمونه یازدهم انجام شده است. در این پژوهش ۱۱ نفر از خبرگان دانشگاهی و خبرگان اجرایی سازمان تأمین اجتماعی و سازمان‌های تحت پوشش انتخاب شده‌اند. این خبرگان حداقل دارای یکی از این دو ویژگی بوده‌اند: اول اینکه با مقوله اجرای خط‌مشی عمومی آشنایی داشته و تألیف، تحقیق و مقالاتی در این زمینه داشته‌اند. دوم: مدیرانی که دارای سابقه مدیریت بالای ۲۰ سال در زمینه اجرای خط‌مشی‌هایی تأمین اجتماعی بوده‌اند، در این مرحله برای شناسایی طرح تحلیل از تکنیک مصاحبه نیمه‌ساختاریافته به‌صورت حضوری و با تشریح موضوع و آگاهی دادن به مصاحبه‌شونده در مورد موضوع استفاده شده است. مصاحبه‌ها با طرح سؤالاتی در خصوص ویژگی‌ها و مشکلات پیش رو در

اجرای خط‌مشی آغاز شد و با راهبرد و سبک اجرا، فضای اجرا و سؤالاتی در همین زمینه و بر مبنای مفاهیم مرتبط حاصل از پیشینه پژوهش ادامه یافت. همچنین با ضبط مصاحبه و یادداشت‌برداری از مصاحبه‌ها سپس متن مصاحبه‌ها با دقت پیاده شد و به همراه یادداشت‌های مصاحبه برای تحلیل مورد استفاده قرار گرفت.

جدول ۴: مشخصات جامعه آماری مصاحبه‌شوندگان (خبرگان سازمانی و دانشگاهی)

کد مصاحبه	پست
۰۱	رئیس موسسه راهبردهای بازنشستگی صبا
۰۲	عضو و نایب‌رئیس هیأت‌مدیره / مشاور وزیر / مدیرعامل و عضو هیأت‌مدیره و معاون مدیرعامل مؤسسات و شرکت‌های سازمان تأمین اجتماعی
۰۳	استاد دانشگاه علامه طباطبایی
۰۴	معاون دفتر برنامه‌ریزی اقتصادی و اجتماعی سازمان تأمین اجتماعی
۰۵	دبیر کل خانه کارگر
۰۶	مشاور معاون وزیر
۰۷	مدیر گروه مطالعات اقتصادی و اجتماعی مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی
۰۸	مدیرمسئول ماهنامه چشم‌انداز
۰۹	معاون اداری و مالی / عضو شورای راهبردی / معاون اسبق برنامه‌ریزی در سازمان تأمین اجتماعی
۱۰	استاد دانشگاه تهران
۱۱	فعال اجتماعی در مجلس

در این پژوهش برای رسیدن به پایایی از دو شاخص ثبات (پایایی بازآزمون) و شاخص تکرارپذیری (پایایی بین دو کدگذار) استفاده شد. در شاخص ثبات یا پایایی بازآزمون به دنبال سازگاری طبقه‌بندی داده‌ها در طول زمان هستیم و بنابراین مهم است که پایایی کدگذاری یک متن را در دو زمان متفاوت توسط یک کدگذار بسنجیم. به این منظور محقق از بین ۱۱ مصاحبه، سه مصاحبه را به‌صورت اتفاقی انتخاب و به فاصله ۱۵ روز از کدگذاری اولیه، کدگذاری مرحله دوم را انجام داد. نتایج حاصل از این کدگذاری‌ها در جدول شماره ۵ آمده است.

جدول ۵: محاسبه پایایی بازآزمون (شاخص ثبات)

ردیف	کد مصاحبه	تعداد کل کدها	تعداد توافقات	تعداد عدم توافقات	پایایی بازآزمون (%)
۱	IN-M&R01	۹۷	۴۱	۲۵	٪۸۴
۲	IN-SSE03	۱۱۲	۴۴	۳۰	٪۷۸
۳	IN-SSE04	۹۵	۳۷	۲۱	٪۷۷
	کل	۳۰۵	۱۲۲	۷۶	٪۸

منبع: یافته‌های پژوهش

همان‌گونه که در جدول شماره ۵ مشاهده می‌شود تعداد کل کدها، در دو فاصله زمانی ۱۵ روزه، برابر ۳۰۵، تعداد کل توافقات بین کدها در این دو زمان برابر ۱۲۲ و تعداد کل عدم توافقات (توافقاتی که انتظار می‌رود تصادفی باشند) در این دو زمان برابر ۷۶ است. پایایی بازآزمون مصاحبه‌های این تحقیق مطابق فرمول زیر برابر ۸۰٪ است که با توجه به اینکه از ۶۰٪ بیشتر است، می‌توان گفت که پایایی کدگذاری‌های این تحقیق تأیید می‌شود.

$$\text{درصد پایایی بازآزمون} = \frac{\text{تعداد توافقات} \times 2}{\text{تعداد کل کدها}}$$

در شاخص تکرارپذیری یا پایایی بازآزمون به دنبال سازگاری درک یا معنای مشترک متن بین چندکدگذار هستیم و بنابراین مهم است کدگذاران یک متن به یک شیوه کدگذاری نمایند. به این منظور محقق با استفاده از روش توافق درون‌موضوعی از یک همکار پژوهش (کدگذار) استفاده نمود. شایان ذکر است که آموزش‌ها و تکنیک‌های لازم و استانداردشده برای کدگذاری مصاحبه‌ها به همکار پژوهش انتقال داده شد. از بین ۱۱ مصاحبه، ۶ مصاحبه را به صورت اتفاقی انتخاب و کدگذاری بین محقق و همکار پژوهش صورت پذیرفت. نتایج حاصل از این کدگذاری‌ها در جدول شماره (۶) آمده است.

جدول ۶: محاسبه پایایی بین کدگذاران (شاخص تکرار)

ردیف	کد مصاحبه	تعداد کل کدها	تعداد توافقات	تعداد عدم توافقات	پایایی بین دو کدگذار (%)
۱	IN-M&R01	۹۷	۴۱	۲۵	٪۸۴
۲	IN-SSE03	۱۱۲	۴۴	۳۰	٪۷۸
۳	IN-SSE04	۹۵	۳۷	۲۱	٪۷۷
۴	IN-MAJ05	۱۷۶	۷۱	۲۸	٪۸۰
۵	IN-MAJ07	۲۱۴	۷۵	۳۲	٪۷۰
۶	IN-SSE09	۱۴۵	۵۵	۱۷	٪۷۵
	کل	۸۳۹	۳۲۳	۱۵۳	٪۷۷

منبع: یافته‌های پژوهش

همان‌طور که در شماره ۶ مشاهده می‌شود، تعداد کل کدها که محقق و همکار تحقیق ثبت کرده‌اند، برابر ۸۳۹، تعداد کل توافقات بین کدها برابر ۳۲۳ و تعداد کل عدم توافقات برابر ۱۵۳ است. پایایی بین کدگذاران این تحقیق مطابق فرمول زیر برابر ۷۷ است که با توجه به اینکه از ٪۶۰ بیشتر است، می‌توان گفت که پایایی کدگذاری‌های این تحقیق تأیید می‌شود.

$$\text{درصد پایایی بین‌بازآزمون} = \frac{\text{تعداد توافقات} \times 2}{\text{تعداد کل کدها}}$$

و بنابراین با توجه به تأیید شاخص ثبات‌پذیری و تکرارپذیری، پایایی این تحقیق تأیید می‌گردد.

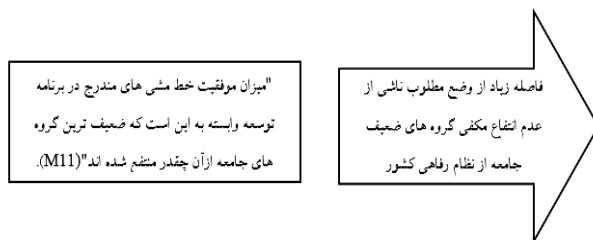
### یافته‌ها و تجزیه و تحلیل داده‌ها

تحلیل داده‌ها شامل بررسی طبقه‌بندی، جدول‌بندی و ادغام شواهد برای رسیدن به پاسخ سؤالات پژوهش است که به صورت دستی صورت گرفت. داده‌های به‌دست‌آمده از مصاحبه با استفاده از فرآیند سامانمند تحلیل، به طبقات مفهومی تبدیل شدند که این کار با چندین بار مطالعه متن همه مصاحبه‌ها برای رسیدن به درک جامع از داده‌ها شروع شد و

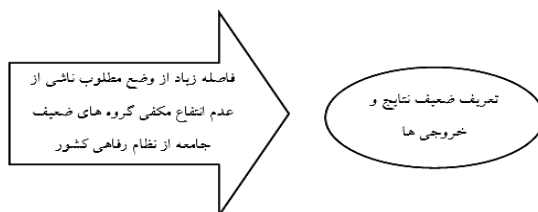
سعی شد تا مفاهیم مستخرج مرتبط با اجرای خط‌مشی در پیشینه تحقیق با ذهن باز اندیشیده شود. سپس متن هر مصاحبه مطالعه و سپس به جداول جداگانه‌ای منتقل گردید. با توجه به حجم زیاد مطالب، یک نمونه از مصاحبه در این قسمت ذکر می‌شود:

«با اینکه در دهه ۵۰ (قانون سال ۵۵) بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر مطرح شد ولی تا سال‌های ۱۳۸۳-۸۴ باز تعطیل ماند و همین الآن هم مشکل دارد. در بحث توسعه چنانچه گروه‌های روستایی را دور از مرکز تلقی کنیم که تازه در سال ۱۳۸۴ صاحب صندوق اجتماعی شده‌اند، خود نشانه‌ای است که در هر صورت فاصله تا موفقیت خط‌مشی بسیار زیاد است» (M10).

در مرحله بعد گزاره‌های کلامی مورد علاقه پژوهشگر از مصاحبه‌ها با رعایت معیارهایی همانند عدم تکرار و تناسب مفهومی با ادبیات موضوع با برچسب‌زنی تبدیل به کدهای باز اولیه (نشانه) گردید:



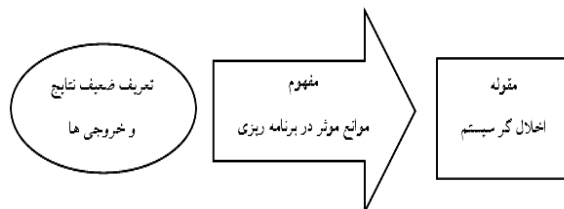
در مرحله بعد کدهای به‌دست‌آمده مورد بررسی قرار می‌گیرد، سپس کدها با توجه به تجانس و سازگاری با سایر مفاهیم به‌دست‌آمده در گروه مربوطه قرار گرفته و به ایجاد معانی جدید می‌پردازند:



در مرحله بعد کدهای ثانویه با توجه به مفاهیم مرتبط با اجرای خط‌مشی در یک دسته قرار گرفتند و تشکیل مفاهیم داده‌اند (به‌عنوان مثال تجارب و یادگیری جزء الزامات



خط‌مشی قرار گرفته است) و در مرحله آخر مفاهیم در دسته‌بندی مفاهیم مشابه تقسیم‌بندی شده و مقوله‌ها پدید آمده‌اند.



به دلیل بالا بودن حجم جداول، در جدول شماره ۷ کدهای اولیه مقوله جعبه سیاه خط‌مشی ارائه شده است.

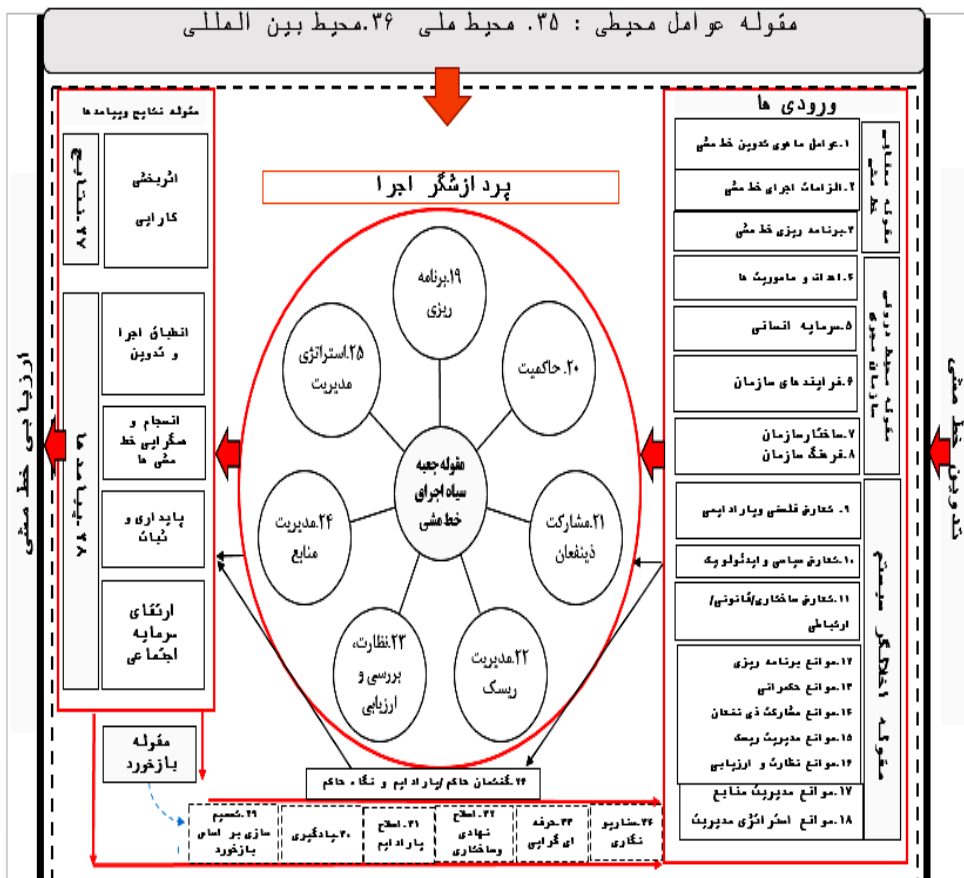
جدول ۷: مفهوم و فراوانی کدهای اولیه مقوله جعبه سیاه خط‌مشی

فراوانی	کد	مفهوم
۳	شفافیت	حاکمیت (۸۶)
۲۷	رهبری / فرهنگ	
۶	بهره‌وری	
۱	پاسخ‌گویی	
۴	پویایی	
۱۳	مشارکت	
۲۵	راهبرد موفقیت	
۶	یکپارچگی با سایر عناصر اجرا	مشارکت ذی‌نفعان برای اجرای خط‌مشی (۶۰)
۲۱	گفتمان	
۷	انتخاب رویکرد و سبک مناسب برای هدف	
۹	مدیریت انتظارات / توقعات	
۰	استفاده از اطلاعات	
۱۰	راهبرد موفقیت	مدیریت خطر (۱۳)
۱۳	یکپارچگی با سایر عناصر اجرا	
۰	توسعه مدیریت خطر همکاران / ذی‌نفعان	
۳	شناسایی خطر	
۰	لحاظ خطرهای عملیاتی و راهبرد	
۴	راهبرد موفقیت	
۶	یکپارچگی با سایر عناصر اجرا	

فرآوانی	کد	مفهوم
۳	گزارشگری	نظارت، بررسی و ارزیابی (۵۰)
۰	مشارکت ذی‌نفعان	
۲۳	نظارت مستمر و با نظم (پیگیری)	
۴	ارزیابی نتایج	
۸	راهبرد موفقیت	
۱۲	یکپارچگی با سایر عناصر اجرا	
۵	ماهیت منابع	مدیریت منابع مالی و غیر مالی (۳۵)
۸	منابع غیر مالی	
۷	منابع مالی	
۸	راهبرد موفقیت	
۶	یکپارچگی با سایر عناصر اجرا	
۰	اطمینان از درک مدیران ارشد از خط‌مشی	راهبرد مدیریت (۴۶)
۱۷	ابزارهای خط‌مشی	
۱۷	راهبرد موفقیت	
۱۲	یکپارچگی با سایر عناصر اجرا	

به‌طور خلاصه بعد از تدوین کامل مصاحبه‌ها، کل مصاحبه‌ها به ۱۴۵۵ گزاره تبدیل شد که با کدگذاری باز به هر گزاره، ۴۸ کد اختصاص یافت و کدهای مشابه در مرحله کدگذاری محوری دسته‌بندی و تجمیع گردید و برای هر دسته مقوله محوری مشخص تخصیص داده شد و در پایان هفت مقوله اصلی گردآوری گردید و نحوه ارتباط مقوله‌ها با هم مشخص شد و در نهایت طرح تحلیل با هفت مقوله شامل (محیط درونی سازمان مجری، معنایی و چیستی خط‌مشی، اختلال‌گر سیستم، جعبه سیاه اجرای خط‌مشی، نتایج و پیامدها، بازخورد و عوامل محیطی) طراحی گردید. تصویر طرح طراحی شده در شکل شماره ۱ نمایش داده می‌شود.

مفوله عوامل محیطی : ۳۵. محیط ملی ۳۶. محیط بین المللی



شکل شماره ۱: طرح تحلیل خط‌مشی‌های تأمین اجتماعی در جمهوری اسلامی ایران

## نتیجه گیری

در جمع‌بندی کلی می‌توان گفت که مؤلفه‌های اجرای خط‌مشی در واقع نشان‌دهنده ظرفیت‌های لازم برای اجرای مناسب یک خط‌مشی در حوزه تأمین اجتماعی می‌باشد و نادیده گرفتن چنین ظرفیت‌هایی پیامد مثبتی را در پی نخواهد داشت. در این پژوهش تحلیل اجرای خط‌مشی در حوزه تأمین اجتماعی با استفاده از تحلیل مصاحبه نیمه‌ساختاریافته به روش داده‌بنیاد با ۷ مقوله و ۳۶ مفهوم و ۱۱۶ شاخص نمایان شد که مقوله‌های آن عبارت از محیط درونی سازمان مجری، چپستی خط‌مشی، اخلال‌گر سامانه، جعبه سیاه اجرای خط‌مشی، نتایج و پیامدها، بازخورد و عوامل محیطی می‌باشند. از آنجایی

که بر مبنای تحلیل انجام‌شده در بخش تجزیه و تحلیل داده‌ها، مدل ارائه‌شده با دو رویکرد نظریه داده‌بنیاد و رویکرد سامانه‌ای مورد بحث قرار گرفت، در ادامه به بحث در خصوص عوامل ورودی مؤثر بر موفقیت اجرای خط‌مشی در حوزه تأمین اجتماعی پرداخته می‌شود. عوامل پردازشگر مؤثر بر موفقیت اجرای خط‌مشی تأمین اجتماعی: در شرایط فعلی در سازمان تأمین اجتماعی مشاهده می‌شود که قوانین رفع‌کننده موانع تولید در تضاد با اصول و قوانین تأمین اجتماعی بوده است و قوانین مادر توسط قوانین موقت نقص می‌شوند. چندپارگی نظام قانون‌گذاری و عدم پیوند بین آن‌ها موجب مغفول ماندن حلقه اجرا در ذهن تدوین‌گران شده است. به دلیل عدم بلوغ‌یافتگی نظام قانون‌گذار، شوراهای فراقانونی (شورای فضای مجازی، شورای عالی انقلاب فرهنگی) قدرت گرفته و موانع مهمی را در اجرای خط‌مشی‌های سازمان تأمین اجتماعی به وجود آورده‌اند. در چنین شرایطی باید اطلاعات لازم به خط‌مشی‌گذاران داده شود و آنان از جهت اطلاعاتی به‌درستی تغذیه شوند. ترکیب یک سامانه اطلاع‌رسانی قوی و به‌هنگام با نظام خط‌مشی‌گذاری و در اختیار قرار دادن اطلاعات جامع و کامل به خط‌مشی‌گذاران در مواقع ضروری، از ویژگی‌های نظام جدید خط‌مشی‌گذاری خواهد بود. استفاده از تحلیل‌گران اطلاعات نیز برای خط‌مشی‌گذاران جنبه کمکی داشته و می‌تواند آنان را در اتخاذ خط‌مشی‌های مطلوب‌تر و کامل‌تر یاری دهد. با توجه به ماهیت اجتماعی و اقتصادی سازمان تأمین اجتماعی، امواج حوزه‌ها و متغیرهای اقتصادی و اجتماعی و سیاسی و... به‌شدت بر آن تأثیرگذار است و یک موج در هر یک از حوزه‌های اجتماعی، اقتصادی و سیاسی و... بر سایر حوزه‌ها اثر می‌گذارد. در حوزه سیاسی، ارتباطات مبین جریان یافتن اطلاعات در دل جامعه و ساختارهای مختلف تشکیل‌دهنده نظام سیاسی است. در ساختارهای مختلف سیاسی، صاحب‌منصبان به اطلاعاتی احتیاج دارند که آن‌ها را برای اتخاذ تصمیمات مناسب یاری نماید. تصمیم‌گیری افراد باید بر پایه اطلاعات درست صورت گیرد. عدم اطمینان در مورد آینده و فقدان اطلاعات در مورد وقایع جاری، افراد را مجبور خواهد کرد که به دنبال جمع‌آوری اطلاعات گام بردارند. ایجاد هسته کارشناسی (چرخه گفت‌وگو) به منظور گفت‌وگو با ذی‌نفعان در فضای عمومی در خصوص خط‌مشی‌ها و قوانین (قبل و بدو

اجرا) می‌تواند باعث تثبیت جایگاه نهادی حوزه تأمین اجتماعی در ساختار اجرایی کشور شود. خط‌مشی می‌تواند با ایجاد یک سیستم نظارتی از طریق تقویت سیستم بازرسی با ایجاد ساختار مناسب و فرآیندمحور، ایجاد نهاد تنظیم‌گر و ناظر در سازوکار اجتماعی به منظور پاسخگویی و ایجاد هسته پرسش از مسائل در سطح بوروکرات خیابانی به صورت هدفمند، سطوح بالای اجرا را تحت تأثیر قرار دهد و به توسعه اهداف سازمان کمک نماید.

عوامل محیطی مؤثر بر موفقیت اجرای خط‌مشی‌های تأمین اجتماعی: دو ویژگی اجرای موفق یک خط‌مشی در حوزه تأمین اجتماعی این است که، اول اینکه رعایت انضباط مالی و اقتصادی متعهدین به صندوق‌ها و سازمان‌های بیمه‌گر اجتماعی مانند دولت (که بزرگ‌ترین بدهکار به سازمان تأمین اجتماعی است) و دوم اینکه، ارائه‌دهندگان خدمت که صندوق‌ها و سازمان‌های بیمه‌گر اجتماعی هستند بدون توجه به اینکه پول دارند یا ندارند باید خدمت دهند. در اجرای برنامه خط‌مشی و اصلاح فرآیند، اگر سازمان ساختار پویا داشته باشد، دانش عمومی در سطوح سازمان گسترش می‌یابد و نشر دانش سازمانی فرهنگ‌سازی می‌شود و با نهادینه شدن دانش سازمانی، اجرا و آیین‌نامه‌های درست از دل سازمان مجری بیرون کشیده می‌شود. هیأت‌مدیره به‌عنوان یکی از ارکان سازمان تأمین اجتماعی می‌تواند سلبی کار کند (کسی که اجرا را به عهده دارد، نباید نقشی در تعیین و ترکیب سیستم عالی نظارت سازمان تأمین اجتماعی داشته باشد). اگر تعیین ارکان سازمان به صورت درست اجرا شود، آن وقت است که به شکل تعاملی کار پیش می‌رود.

برنامه‌ریزی دوره‌ای در حین اجرا در صورت نیاز با توجه به پیشرفت یا پس‌رفت کار و چالش‌ها و فرصت‌ها باید در حین برنامه و شرایط ذی‌نفعان مشخص شود. چراکه ارکان سازمان و تشکل‌های کارگری و کارفرمایی و سایر تشکل‌ها به‌ویژه در حوزه صنعت در اجرا یا عدم اجرای خط‌مشی نقش مهم دارند. حل مسائل ضروری شهروندان در گروه اجرای درست و هدفمند (عملی شدن) است. در این بین نقش مدیران عالی دولت (سطح بوروکرات) در جهت منافع فردی و گروهی بوده و اقتدار و قاطعیت مدیرعامل، عامل اثرگذار در مطلوبیت خط‌مشی است که در غیاب اقتدار و قاطعیت مدیرعامل سایر رده‌های سازمانی، نقش اصلی را بر عهده دارد. در اینجا این نکته قابل ذکر است که هرگاه در

مجموعه خط‌مشی‌گذاری، تضاد ارزشی بین اجزای یک مجموعه حاکمیت داشته باشد، موجب می‌شود که مسئله خط‌مشی‌گذاری، دستخوش مشکلات و موانع بسیار گردد. نقش گروه‌های غیردولتی بخش خصوصی بانفوذ و قدرتمند در موفقیت و شکست اجرای خط‌مشی بسیار روشن است. نقش تشکل‌های کارگری و بازنشستگی در موفقیت و شکست اجرای خط‌مشی نیز پراهمیت می‌باشد. بحث بیمه‌های در فضای عمومی باید شکل بگیرد و عامل اثرگذار در اجرای مطلوب خط‌مشی از سوی مجری است؛ چراکه گفتمان عامل موفقیت اجرا است. استفاده از ظرفیت بخش تعاون و خصوصی و دولت برای خط‌مشی (به‌ویژه این موضوع در لایه تکمیلی نظام تأمین اجتماعی چندلایه) مبتنی بر گفتمان منطقی و هدفمند در شکل‌گیری نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی با هدف ایجاد گفتمان با حاکمیت می‌تواند راه‌گشا باشد. با توجه به بین‌النسلی بودن صندوق تأمین اجتماعی و ضرورت زایش منبع و لحاظ منابع محدود و مصارف نامحدود، باید فکر و ذکر سیاست‌گذاران اقتصادی مجلس و دولت را به اجرای دقیق نزدیک نمود، در نتیجه در کار بیمه‌های اجتماعی باید محیط گفتمان را تولید کرد. برای اجرای خط‌مشی در سازمان تأمین اجتماعی، دست‌هایی از موانع مربوط به سرمایه‌های اجتماعی وجود دارد که شامل عدم آگاهی و درک شهروندان از حقوق شهروندی، عدم آگاهی خواص و عموم در خصوص مأموریت حوزه‌های تأمین اجتماعی در قالب بیمه، درمان، بهزیستی و کم‌اطلاعی و آگاهی ناکافی فضای عمومی جامعه از حوزه تأمین اجتماعی (تمایز وجه بیمه از وجه حمایت) می‌باشد. سرمایه انسانی توانمند، متفکر همچنین با تنوع سلیق افراد و گروه‌ها، اگر به شکل صحیح مدیریت شود، عامل مهمی در اجرای موفق خط‌مشی می‌باشد.

نتایج و پیامدهای اجرای موفق خط‌مشی تأمین اجتماعی: در سازمان تأمین اجتماعی و سازمان‌های زیرمجموعه آن، خط‌مشی‌ها با پیش‌بینی بار مالی یک‌ساله، به‌رغم تعهدات سنواتی ناشی از آن‌ها بنا به ماهیت وجودی صندوق منجر به بروز مشکل می‌گردند، چراکه منابعی برای اجرای آن‌ها در بودجه پیش‌بینی شده که در خود بودجه محقق نشده است. نظام تأمین اجتماعی چندلایه ابزار متناسب با جامعه هدف چندلایه را نیازمند است که با تدوین شیوه‌نامه‌ها، رویه‌ها و بسته‌های خدماتی متناسب با جامعه هدف امکان‌پذیر است.

ابزار سه‌گانه مهم در اجرا عبارت‌اند از ساختار اجرا، دانش و سواد اجرا و فرآیند بودجه مبتنی بر اجرا. اجرای موفقیت‌آمیز خط‌مشی نیازمند توجه به یکپارچگی است و دولت تلاش می‌کند تا افکار عمومی را به سمت حمایت از برنامه‌ها و خط‌مشی‌های هدایت کند. بررسی امکان‌پذیری ابزار اجرای خط‌مشی در سازمان تأمین اجتماعی نیاز به گروه‌های اندیشه‌ورز و مشاورین خردمند کنار مجریان دارد. درک صحیح قانون‌گذار و ارکان سازمان تأمین اجتماعی از ابزار انتخابی و فواید و محدودیت‌های ابزار انتخابی و توجه به خروجی مورد انتظار برای اجرای خط‌مشی در موفقیت و عملکرد یک خط‌مشی مؤثر است که نیازمند بررسی نیازهای تخصصی مدیریت پروژه و برآوردن آن، انعطاف‌پذیری برنامه و طرح اجرای خط‌مشی، شناسایی و پیاده‌سازی طرح اجرای خط‌مشی و اطمینان از درک مدیران ارشد از خط‌مشی است. در سال ۱۳۹۲ بحث اجرا به دلیل اختصاص ردیف بودجه به خط‌مشی‌های اجرایی در قالب برنامه‌های عملیاتی، به‌طور واقعی در سازمان مفهوم پیدا کرد که این مطلب نیازمند یکپارچه‌سازی با برنامه‌ریزی، یکپارچه‌سازی با مدیریت منابع مالی و غیرمالی، پیوند برنامه بودجه و مالی و یکپارچه‌سازی با حاکمیت می‌باشد. در بحث حاکمیت تناسب میزان تعامل مدیریت پروژه در ارائه اطلاعات با حاکمیت و برعکس، اثری بسیار سازنده دارد و باید به سمت یکپارچه‌سازی با مشارکت اثربخش ذی‌نفعان سوق داده شود. میزان انعطاف‌پذیری مدیریت پروژه اجرای خط‌مشی از حیث بازخورد ذی‌نفعان سازگاری لازم در طول اجرای خط‌مشی، یکپارچه‌سازی با مدیریت خطر، یکپارچه‌سازی با ارزیابی و یکپارچه‌سازی با مدیریت منابع مالی و غیرمالی سایر عناصر اساسی اجرا را تشکیل می‌دهد.

## فهرست منابع و مآخذ

### الف. فارسی

- ابوالحسنی رنجبر، احمد؛ الوانی، سید مهدی و الصاق، شکبیا (۱۳۹۶)، «مدل اجرای خط‌مشی‌های مقابله با فساد اداری در نظام اداری ایران»، *خط‌مشی‌گذاری عمومی در مدیریت*، دوره ۸، شماره ۲۸، صص ۸۱ - ۶۵.
- اسعدی، محمود؛ هادی پیکانی، مهربان و رشیدپور، علی (۱۳۹۶)، «الگوی برای اجرای اثربخش خط‌مشی‌های عمومی در وزارت امور اقتصادی و دارایی (مطالعه موردی: گمرک جمهوری اسلامی ایران)»، *مدیریت دولتی*، دوره ۹، شماره ۴، صص ۶۱۴ - ۵۹۱.
- خنیفر، حسین؛ الوانی، سید مهدی و حاجی ملامیرزایی، حمید (۱۳۹۴)، «الگوی اسلامی ایرانی اجرای خط‌مشی‌های فرهنگی کشور و مقایسه تطبیقی آن با برخی الگوهای موجود داخلی و خارجی»، *مدیریت فرهنگ سازمانی*، دوره ۱۳، شماره ۳، صص ۷۳۷ - ۷۱۳.
- سعیدی، لیلا و دورانی، امیر (۱۳۹۷)، «شناسایی و اولویت‌بندی موانع اجرای خط‌مشی‌های دولتی در حوزه ستادی وزارت نفت»، *خط‌مشی‌گذاری عمومی در مدیریت*، دوره ۹، شماره ۳۰، صص ۸۸-۷۹.
- شیخ‌پور، مهدیه؛ سلاجقه، سنجر (۱۳۹۶). «وضعیت مسئله یابی رسمی و میزان اجرای خط‌مشی‌های عمومی (مورد مطالعه: وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی)»، *خط‌مشی‌گذاری عمومی در مدیریت*، دوره ۸، شماره ۲۷، صص ۶۳-۵۱.
- دانایی‌فرد، حسن؛ الوانی، سید مهدی و آذر، عادل (۱۳۹۸). *روش‌شناسی پژوهش کیفی در مدیریت: رویکردی جامع*، تهران، انتشارات اشراقی، صفار.
- عباس‌پور، غلام‌حسین؛ سلاجقه، سنجر؛ بیگ‌زاده عباسی، فرزانه و شیخی، ایوب (۱۳۹۶)، «سنجش میزان اجرای خط‌مشی‌های حمایتی دولت از شرکت‌های دانش‌بنیان (مطالعه موردی: استان‌های فارس، خراسان رضوی، گیلان و هرمزگان)»، *مدیریت دولتی*، دوره ۹، شماره ۳، صص ۴۲۶-۴۰۳.
- قلی‌پور، رحمت‌الله؛ دانایی‌فرد، حسن؛ زارعی‌متین، حسن؛ جندقی، غلام‌رضا و فلاح، محمدرضا (۱۳۹۰)، «ارائه مدلی برای اجرای خط‌مشی‌های صنعتی در استان قم»، *مدیریت فرهنگ سازمانی*، دوره ۹، شماره ۲، صص ۱۳۰-۱۰۳.
- قلی‌پور، رحمت‌الله؛ بیگی، وحید و سعدآبادی، علی‌اصغر (۱۳۹۶)، «تحلیلی بر خط‌مشی راهکارهای اجرایی گسترش فرهنگ عفاف و حجاب: آسیب‌شناسی اجرا با رویکردی فازی»، *مدیریت دولتی*، دوره ۹، شماره ۱، صص ۱۳۶-۱۰۷.
- قلی‌پور، ر (۱۳۸۹)، *تصمیم‌گیری سازمانی و خط‌مشی‌گذاری عمومی*، چاپ دوم، تهران، انتشارات سمت.



- کاردوانی، راحله (۱۳۹۸)، «آسیب‌شناسی اجرای سیاست‌های اجتماعی تسهیل مادری/اشتغال در ایران»، *سیاست‌گذاری عمومی*، دوره ۵، شماره ۱، صص ۷۳-۵۹.
- گل وردی، مهدی؛ دانایی‌فرد، حسن؛ باباشاهی، جبار؛ رحمتی، محمدحسین (۱۳۹۷). «بررسی وجود بیگانگی مجریان از خط‌مشی‌های مالیاتی»، *سیاست‌گذاری عمومی*، دوره ۴، شماره ۱، صص ۹۸-۸۱.
- مقدس‌پور، سعید؛ دانایی‌فرد، حسن و کرد نائیچ، اسدالله (۱۳۹۳)، «واکاوی عوامل کلیدی در عدم موفقیت برخی خط‌مشی‌های عمومی در ج.ا.ایران: مطالعه خط‌مشی‌های مالیاتی کشور»، *مدیریت فرهنگ سازمانی*، دوره ۱۱، شماره ۱، صص ۶۷-۳۳.
- منوریان، عباس (۱۳۹۴)، «مدل اجرای خط‌مشی‌های اصلاح اداری با رویکرد یادگیری»، *مدیریت دولتی*، دوره ۷، شماره ۴، صص ۸۶۴ - ۸۳۹.

## ب. انگلیسی

- Batsuuri, G. (2016). Foreign Investment Policy Implementation Effectiveness: A Case Study from Mongolia. *Imperial Journal of Interdisciplinary Research*, 2 (3), 309-320.
- Batterfoss, S. (2009), *Examining the Policy implementation*. Methuen: London.
- Belin, M-A., Tillgren, P.(2012), Vision Zero. How a policy innovation is dashed by interest conflicts, but may prevail in the end. Scand, *Journal of Public Administration*. 16, 83-102.
- Costa Barbosa, M.Alam, K.&Mushtaq, S.(2016).Water policy implementation in the state of São Paulo, Brazil: Key challenges and opportunities, *Environmental Science & Policy*, 60: 11-18.
- Donald J, Calista.(1995). *Policy Implementation*. Mrist College. New York, p.117.
- Dye, RT. (2005). *Understanding public policy*. New Jersey: Pearson Education, Inc.
- Frederickson, GH.Smith, KB. (2013), *The public administration theory primer: Essentials of public policy and administration*, Boulder, CO: Westview Press.
- Hay, C. (2004). Taking ideas seriously? in explanatory political analysis, *British Journal of Politics and International Relations*, 6(2), 142-149.
- Hill, M., Hupe, P. (2002). *Implementing Public Plicy, Governance in theory and practice*, London, SAGE publications.
- Huang, D. Altemoseb, J.K, Timothy,O'Leary, J.(2017).Public access to clinical trials: Lessons from an organizational implementation of policy, *Contemporary Clinical Trials*, 57: 87-89.
- Kraft, E.M. (2004). *Public policy: politics, analysis, and alternatives*. Washington: CQ Press.
- Kraft, M.E., & Furlong, S.R. (2012). *Public policy: Politics, analysis, and alternatives*.Sage.

- O'Toole, Jr. (1995). Rational choice and policy implementation: Implications for interorganizational network management, *The American Review of Public Administration*, 25(1), 43-57.
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1974). *Implementation*, Berkeley: University of California Press.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1980). The implementation of public policy: A framework of analysis, *Policy studies journal*, 8(4), 538-560.
- Scherer, A.G., Palazzo, G. and Seidl, D. (2011). Managing legitimacy in complex and heterogeneous environments: sustainable development in a globalized world. *Journal of Management Studies*, 50: 259-284.
- Stillman, Richard J. (2006). *Public Administration (Concept and Cases)*, Houghton Mifflin. Sixth Edition, P.380.
- Wang, D. Ap, J. (2013). Factors affecting tourism policy implementation: A conceptual framework and a case study in China, *Tourism Management*, 36: 221-233.
- Wu, J. Zuidema, C. Gugerell, K. Roo, G. (2017). Mind the gap! Barriers and implementation deficiencies of energy policies at the local scale in urban China, *Energy Policy*, 106: 201-211.