

بررسی تأثیر عوامل سیاسی بر اجرای برنامه پنجم توسعه (مطالعه موردی در حوزه سلامت)

کیومرث اشتریان*
سمانه کشوردوست جوینه**
فاطمه حاجی احمدی***

چکیده

این مقاله با هدف بررسی تأثیر عوامل سیاسی بر اجرای برنامه پنجم توسعه در ایران نگاشته شده است. فرضیه اولیه این مقاله این است که عوامل مؤثر در اجرای برنامه پنجم توسعه در ایران به دو بعد عمده تقسیم می‌شوند؛ بعد سیاسی و بعد مدیریتی-فنی. هر یک از این ابعاد شامل عوامل فراوانی است که

* عضو هیئت علمی دانشگاه تهران (ashtiran@ut.ac.ir)

** دانشجوی دکتری علوم سیاسی دانشگاه تهران (keshvardoost@ut.ac.ir)

*** کارشناس ارشد دانشگاه آزاد اسلامی (zhahmadi@yahoo.com)

تاریخ تصویب: ۱۳۹۳/۶/۲۳

تاریخ دریافت: ۱۳۹۲/۶/۶

پژوهشنامه علوم سیاسی، سال نهم، شماره چهارم، پاییز ۱۳۹۳، صص ۲۲-۷

از چارچوب نظری و مصاحبه‌های اکتشافی با مجریان و متخصصان برنامه - که در اجرای برنامه‌ها نقشی کلیدی ایفا می‌کنند- برگرفته شده است. فرضیات این مقاله در قالب پرسش‌نامه مورد آزمون قرار گرفت و نتایج اعتبارسنجی مدل پیشنهادی همراه با تحلیل عاملی برای تعیین عوامل اصلی نشان داد که بیشتر عوامل مفروض دارای نقش کلیدی هستند. مطالعه اجراپژوهی حاضر بر تأثیر و ارتباط عوامل سیاسی بر اجرای سیاست با در نظر گرفتن سایر مؤلفه‌های اجرا انجام شده است.

واژگان کلیدی: سیاست‌گذاری عمومی، اجرا، قانون برنامه توسعه، عوامل سیاسی

مقدمه

اجرای سیاست‌های عمومی یکی از مهم‌ترین موضوعات مطالعاتی سیاست‌گذاری عمومی در چند دهه اخیر بوده و چالش اجرا همواره یکی از دغدغه‌های مدیران اجرایی و سیاست‌گذاران بخش دولتی به‌شمار می‌رفته است.

اجرا یکی از مراحل سیاست‌گذاری عمومی است که متأسفانه در ایران از آنجاکه موضوع به‌ظاهر روشنی به‌شمار می‌آید، آن‌گونه که باید به آن پرداخته نشده و پژوهشگران نیز عملاً مقوله اجرا را به‌عنوان یک مقوله مستقل پژوهشی در نظر نگرفته‌اند. در این حوزه مطالعاتی اساساً به این پرسش پرداخته می‌شود که یک سیاست چگونه و طی چه فرایند و تحت تأثیر چه عواملی اجرا می‌شود؟ اجرا را می‌توان «فرایندی که در آن برنامه‌ها یا سیاست‌ها به عمل درمی‌آیند» تعریف کرد. عوامل متعددی در اجرای سیاست‌ها نقش داشته باشند.

این مقاله در پی پرداختن به این موضوع اساسی و بررسی عوامل تأثیرگذار بر اجرای سیاست‌های برنامه‌های توسعه در ایران است. علل و عوامل اجرای برنامه‌های توسعه چیست؟ آیا تعهد سیاست‌گذاران می‌تواند عاملی مهم باشد؟ دانش فنی مجریان چگونه بر فرایند اجرا تأثیر می‌گذارد؟ آیا دسترسی به فناوری‌های جدید نیز می‌تواند اجرای سیاست‌ها را دست‌خوش دگرگونی کند؟ آیا تغییر در اوضاع سیاسی مثلاً تغییر دولت بدون اینکه در خود سیاست‌تغییری ایجاد کند می‌تواند شیوه اجرای آن را تغییر دهد؟ نقش منابع سیاسی و اقتصادی گروه‌های هدف در اجرای سیاست‌ها چیست؟ اراده سیاسی دولت برای اجرا و یا عدم اجرای سیاست چه نقشی در اجرای آن دارد؟

۱. ادبیات نظری

نسل نخست مطالعات اجرا که به مکتب بالا به پایین مشهور است، آغاز فرایند اجرا را

تصمیماتی می‌داند که توسط حکومت مرکزی اتخاذ می‌شود. تأکید اصلی مدل‌های بالا به پایین بر توانایی تصمیم‌گیران و یا سیاست‌گذاران در ایجاد اهداف سیاستی شفاف و کنترل مرحله اجرا است (Sabatier, 2007). مبنای اصلی این مدل این است که تصمیمات سیاستی از بالا اتخاذ و طی نظامی سلسله‌مراتبی و مدیریتی از سوی سطوح پایین‌تر دستگاه‌های اداری به اجرا درمی‌آید. در نهایت اگرچه تحلیل‌گران این مکتب تأیید می‌کنند که کنترل سلسله‌مراتبی فرایند اجرا در عمل مشکل است و ممکن است شرایط نامساعد باعث شکست اجرا شود، ولی آنها چنین استدلال می‌کنند که سیاست‌گذاران می‌توانند اجرای مؤثر را از طریق طراحی برنامه‌های کافی و یک ساختار کارآمد در فرایند اجرا تضمین کنند (Mazmanian, and Sabatier, 1983).

در اواخر دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰، تئوری پایین به بالا به‌عنوان پاسخی انتقادی به مکتب بالا به پایین پدیدار شد. چنین مطالعاتی نشان دادند که نتایج سیاستی همیشه و به اندازه کافی با اهداف سیاستی مرتبط نیستند. مطالعات از «پایین» با شناسایی شبکه‌ای از بازیگران که با تحویل سیاستی درگیر هستند، شروع می‌شود. این مطالعات تعریف سیاست‌ها در سطح مرکزی و نیاز مجریان به پیوند با اهداف آنها را نمی‌پذیرند. در عوض، امکان نظردهی در مرحله تحویل سیاستی به‌عنوان یک عامل مفید مطرح می‌شود؛ مانند بوروکرات‌های محلی که به مشکلات واقعی نسبت به سیاست‌گذاران بسیار نزدیک‌تر هستند (lipsky, 1971).

در نهایت با روشن شدن ضعف‌های مدل پایین به بالا نسل سوم مطالعات اجرا در طول دهه ۱۹۸۰ ظهور کرد که بر تهذیب و پاکسازی مفهوم مذاکره و یادگیری در داخل محیط‌های سیاسی متفاوت و یا در جستجوی عناصر یک سنتز از بالا به پایین و پایین به بالا و یا تمرکز بر ارتباط دیالکتیک سیاست-عمل متمرکز بود (Barrett, 2004).

۲. مدل نظری تحقیق

۲-۱. عوامل مؤثر بر اجرای برنامه پنجم توسعه در ایران

۲-۱-۱. بعد سیاسی

منظور از بعد سیاسی، مسائل مربوط به حکومت به‌طور اعم و دولت به‌طور اخص است. بنابراین مباحث مربوط به قدرت و اراده سیاسی و قوای سه‌گانه را دربرمی‌گیرد.

فرضیه اولیه این تحقیق برگرفته از نظریه دو نظریه‌پرداز اصلی در سیاست‌گذاری عمومی است.

پرسمن و ویلداوسکی به بررسی تلاش‌هایی علاقه‌مند شدند که در زمینه توسعه اقتصادی دیوانی اوکلند در کالیفرنیا برای اجرای یک برنامه توسعه اقتصادی در این شهر صورت می‌گرفت. آنها هرچه بیشتر به برنامه توجه می‌کردند از این حقیقت آگاه می‌شدند که مسائل اجرا کمتر مورد تحلیل قرار گرفته است. این تحقیق شامل مصاحبه با بازیگران مورد نظر بود و به بررسی سیاست‌ها، اسناد و شواهد دیگر در طول یک دوره سه‌ساله می‌پرداخت، تا از این مسئله که چه اشتباهی در کار بود سر درآورد. به باور آنها یک سیاست، فرضیه‌ای شامل شرایط ابتدایی و نتایج مورد پیش‌بینی است. اگر عامل «الف» در زمان «ت ۱» صورت گیرد عامل «ب» در زمان «ت ۲» نتیجه می‌دهد. بنابراین اجرا فرایندی از تعامل میان تنظیم اهداف و اعمالی است که باید به پیش برده شود. اجرا اساساً توانایی ایجاد اتصال در یک زنجیره علی است تا زمانی که سیاست به مرحله عمل برسد (Wildavsky, 1984).

اجرا نیازمند نوعی نظام کنترل و ارتباطات از بالا به پایین و مناسبی برای انجام دادن کار است. اخلاق در این مقوله به این معنا است که تصمیم‌گیران نباید وعده‌هایی به مردم بدهند که نمی‌توانند آن را محقق سازند. اگر سیستم امکان وجود چنین شرایطی را فراهم نمی‌آورد، بهترین کار این است که وعده‌ها به سطحی که امکان اجرا در آن بیشتر است هدایت شود: «وعده‌ها آرزو می‌آفرینند اما وعده‌های عملی نشده به سرخوردگی خواهند انجامید. با تمرکز بر اجرای برنامه‌ها و البته طراحی آنها باید احتمال تحقق وعده‌ها را افزایش دهیم. هرچه میزان آگاهی از موانع موجود بر سر راه اجرای برنامه بیشتر باشد، میزان وعده‌ها کمتر خواهد بود و البته بخش مهمی از آنها همچنان باقی خواهند ماند» (پرسمن و ویلداوسکی، ۱۹۸۴ در: پارسونز، ۱۹۹۵: ۳۲۱).

به باور نویسندگان یک اجرای مؤثر نیازمند زنجیره‌ای از فرمان‌ها و ظرفیتی برای هماهنگی و کنترل است که کمبود آنها احساس می‌شود. در ادامه به برخی از عوامل سیاسی در این تحقیق که برگرفته از نظریه‌های پرسمن و ویلداوسکی و دیگر نظریه‌پردازان رویکرد بالا به پایین است پرداخته می‌شود.

نخستین عامل، ساختار سیاسی قدرت است. به این معنی که به این معنی است

که قدرت یکپارچه نیست و از بخش‌های مختلفی صادر می‌شود؛ و علاوه بر این تصمیم‌گیری برای تدوین برنامه‌های توسعه، فرایندی طولانی را بین دستگاه‌های مختلف طی می‌کند. در کشور ما سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه از سوی مقام معظم رهبری پس از مشورت مجمع تشخیص مصلحت نظام تهیه و به دولت به‌عنوان مجری برنامه‌های توسعه ابلاغ می‌شود. از سوی دیگر، وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی نیز نیازها و پیشنهادهای خود را برای یک دوره پنج‌ساله تدوین کرده و به‌منظور تلفیق به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست‌جمهوری ارسال می‌کنند. این نهاد نیز پس از تلفیق، آن را برای تصویب نهایی در اختیار مجلس قرار می‌دهد. در مجلس نیز بخش‌های مختلف برنامه ابتدا در کمیسیون‌های تخصصی و سپس در کمیسیون تلفیق مورد بررسی و بازبینی قرار می‌گیرد. این فرایند که توسط چرخه عظیمی شامل رهبری، مجمع تشخیص مصلحت، دولت و مجلس طی می‌شود، دارای مواردی ضروری است که عدم رعایت برخی از آنها سبب بروز مشکلاتی می‌شود.

یکی از این ضرورت‌ها، توافق کلی در مورد اولویت‌ها و ضرورت‌های برنامه است و چون این امر به‌سختی رخ می‌دهد، معمولاً بخش‌هایی از وزارتخانه‌ها و سازمان‌هایی که مسئول تدوین اولیه برنامه بودند، از تغییرات برنامه نهایی و تصویب نشدن بخشی از برنامه تدوینی آنها گله دارند و یا بخشی از دستگاه‌های اجرایی که در مراحل برنامه‌ریزی و تدوین برنامه نقشی نداشته‌اند در اجرای آنها بی‌انگیزه‌اند.

فقدان اراده سیاسی دولت برای اجرای سیاست‌ها یکی دیگر از عوامل سیاسی تأثیرگذار بر اجرای برنامه‌های توسعه است. اهمیت این موضوع از آنجا ناشی می‌شود که برنامه‌های توسعه در خارج از حیطه دولت تدوین می‌شوند، اما مسئولیت اجرای آن با دولت است. این مسئله در مورد دولت نهم که عهده‌دار اجرای برنامه چهارم بود، بیشتر نمایان می‌شود. زیرا علاوه بر تصویب این برنامه در خارج از چارچوب دولت، مشکل اصلی تغییر دولت نیز بود؛ به این معنی که برنامه چهارم در دولت هشتم تدوین شده بود، اما اجرای آن به دولت نهم سپرده شد.

به‌نظر برخی از صاحب‌نظران تصور اولیه دولت این نبود که باید برنامه را کامل و صد درصد اجرا کند و تصور این بود که برنامه نانوشته دولت باید اجرا شود. اما

به مرور زمان عقلانیتی به وجود آمد که از ظرفیت‌های موجود در احکام برنامه می‌توان استفاده کرد.

علاوه بر این در دولت‌های پیشین شاهد اجرای برنامه‌هایی بودیم که به‌طور موازی با برنامه‌های توسعه در دستورکار قرار گرفته بودند و همین امر سبب عدم توجه و کم‌اهمیت شدن برنامه‌های توسعه در دولت می‌شد. برای مثال طرح تعدیل اقتصادی در دولت هاشمی، طرح سامان‌دهی اقتصادی در دولت خاتمی و طرح تحول اقتصادی در دولت احمدی‌نژاد همگی از طرح‌هایی بودند که خارج از چارچوب برنامه‌های توسعه مورد توجه قرار گرفته‌اند (گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس: ۱۳۸۸) و اجرای برنامه‌ها را با ضعف‌هایی روبه‌رو کرده‌اند.

بی‌ثباتی داخلی و نبود محیط آرام و بی‌تلاطم؛ تحریم‌ها و تنش در روابط خارجی؛ اختلاف سیاسی بین قوای سه‌گانه؛ منافع پنهان قانونگذاران، مجریان و ناظران و درنهایت عدم مشارکت مجریان در تدوین برنامه، جزء عوامل سیاسی هستند که باعث عدم اجرای سیاست‌های برنامه پنجم می‌شوند.

از دیگر عوامل مؤثر در اجرای سیاست‌ها این است که برنامه باید توسط خود ذی‌نفعان تدوین شده باشد و برنامه‌ای که از سوی افراد بیرونی تحمیل شده باشد قابلیت اجرایی نداشته باشد؛ زیرا افرادی که در یک بخش فعال هستند و سیاست‌گذار و ناظر آن بخش هستند، بهتر از دیگران نقاط ضعف و قوت یک بخش را می‌شناسند.

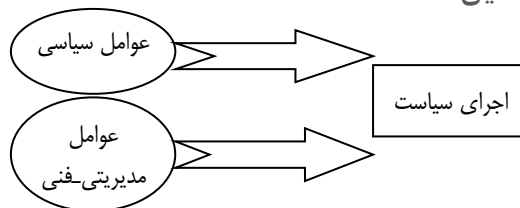
عدم اعتقاد و عدم تعهد مجریان به برنامه از مهم‌ترین عوامل سیاسی تأثیرگذار بر اجرای برنامه است. در دولت نهم شاهد بودیم که برنامه چهارم توسعه که یک برنامه قانونی و مصوب مجلس بود و تعارضی با قوانین دیگر نداشت، دو سال معطل ماند و درنهایت به اجرا درنیامد. دلیل این امر آن بود که این برنامه در دولت قبل تدوین شده و دولت بعدی که موظف به اجرای آن بود، متدولوژی و مفاهیم آن را رد کرده و آن را اجرا نکرد.

۲-۱-۲. بعد مدیریتی و فنی

منظور از بعد مدیریتی کلیه مسائلی است که در درون سازمان‌ها و در رفتار مدیران و مجریان انعکاس می‌یابد. عوامل بعد مدیریتی و فنی که در عدم اجرای

- سیاست‌های برنامه پنجم توسعه نقش مؤثری داشته‌اند عبارتند از:
- فرایند پیچیده و طولانی مدت تدوین برنامه؛
 - ضعف در پیش‌بینی منطقی منابع مالی و غیرمالی مورد نیاز و اولویت‌بندی مشکلات؛
 - بی‌ثباتی مدیریتی (موجب ناآشنایی مدیران و مجریان با برنامه می‌شود)؛
 - ناآشنایی مدیران و مجریان با برنامه؛
 - ضعف در آموزش و تخصص مدیران و مجریان؛
 - سیستم کند اداری و فرایند تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی که برای اجرایی شدن برخی مواد قانونی مورد نیاز است؛
 - ضعف گردش اطلاعات و مدیریت دانش در سازمان‌ها؛
 - ضعف نظارت و ارزشیابی بیرونی و درونی بر برنامه؛
 - فقدان یک ستاد قوی برای اجرای سیاست‌ها؛
 - نبود راهنمای سیاست؛
 - تعدد قوانین و تکرر سیاست‌ها؛
 - عدم تدوین به‌موقع سندهای استانی؛
 - وابستگی بودجه برنامه به درآمدهای نفتی؛
 - نبود ارتباط قوی بین بودجه سالیانه و بودجه برنامه بودجه سالیانه (بودجه سالیانه در واقع برش یک‌ساله برنامه پنج‌ساله است و اگر برنامه‌های عملیاتی به‌درستی تعریف و اجرا شود، در لینک برنامه با بودجه صورت گرفته است)؛
 - ضعف سازوکارهای تشویقی برای تدوین‌کنندگان و مجریان برنامه.

۳. مدل نظری تحقیق



۴. روش پژوهش

فرضیه اصلی این مقاله این است که عوامل مؤثر در اجرا و عدم اجرای برنامه پنجم توسعه در ایران به دو بعد عمده تقسیم می‌شوند: بعد سیاسی، و بعد مدیریتی-فنی. بعد سیاسی برگرفته از تئوری‌های بالا به پایین است. براساس این نظریه‌ها دولت و قدرت سیاسی نقش اصلی و مهمی را در اجرای سیاست‌ها دارند. بعد مدیریتی-فنی، برگرفته از نظریه‌های پایین به بالا است که به بررسی اهمیت سازمان و بوروکراسی‌ها در اجرای سیاست‌ها می‌پردازد. نویسندگان این فرضیه‌ها را در قالب پرسش‌نامه مورد آزمون قرار داده و نتایج اعتبارسنجی مدل پیشنهادی عوامل مؤثر بر اجرای برنامه پنجم توسعه را با تغییراتی در فرضیه ابتدایی و با حذف برخی عوامل و نام‌گذاری دوباره مجموعه عوامل مؤثر در ابعاد مختلف، مطرح کرده و در نهایت به بیان تحلیل همبستگی از ارتباط میان اجرای سیاست و عوامل سیاسی پرداخته‌اند که نشان می‌دهد از بین همه عوامل تأثیرگذار بر اجرای سیاست، عوامل سیاسی و عوامل فنی مهم‌ترین و تأثیرگذارترین ابعاد هستند.

۵. اعتبارسنجی مدل پیشنهادی انتخاب عوامل مؤثر بر اجرای سیاست‌های

برنامه پنجم توسعه در ایران

به‌منظور بررسی اعتبار (سازگاری درونی) پرسش‌نامه، از ضریب آلفا کرونباخ استفاده شد. ضریب محاسبه‌شده ۰/۸۹۶ است. به‌دست آمد که بالاتر از ۰/۷ بودن آن طبق نظر نونالی (۱۹۷۸) پایایی پرسش‌نامه را در حد رضایت‌بخشی ارزیابی می‌کند. برای تعیین این مطلب که سیاهه انگیزه پیشرفت از چند عامل اشباع شده است، ۳ شاخص عمده مورد توجه قرار گرفت: (۱) ارزش ویژه؛ (۲) نسبت واریانس تبیین‌شده توسط هر عامل (۳) نمودار ارزش‌های ویژه که طرح شیب‌دار نامیده می‌شوند.

همچنین برای بررسی روایی سازه، علاوه‌بر روایی محتوایی از تحلیل عاملی تأییدی با چرخش واریماکس استفاده شد. شایان توجه است که پس از انجام تحلیل عاملی، پرسش‌نامه اجرای سیاست‌های توسعه پنجم به پنج عامل تفکیک شد که با توجه به ادبیات و نوع پرسش‌ها، نام‌های جدیدی برای هر یک از عوامل انتخاب شد.

در بررسی روایی پرسش‌نامه، علاوه‌بر روایی محتوایی، تحلیل عاملی انجام

پذیرفت. بر این اساس مقدار شاخص KMO، یا به عبارتی سنجه کفایت نمونه‌گیری برابر با ۰.۷۴۶ و مشخصه آزمون کرویت بارتلت ۵۶۲/۲۰۹ به دست آمد که نشان از مطلوبیت حجم نمونه در این روش دارد. سطح معناداری آزمون بارتلت نیز این شاخص را تأیید می‌کند.

جدول شماره (۱). آزمون بارتلت و شاخص KMO

| | | |
|---------|---|--------------|
| ۰.۷۴۶ | Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy | |
| ۵۶۲/۲۰۹ | تقریب مربع کای | آزمون بارتلت |
| ۲۳۱ | درجه آزادی | |
| .۰۰۰ | سطح معنی‌داری | |

تحلیل عاملی تأییدی در واقع یک مدل آزمون تئوری است. در این شیوه، تحلیل با یک فرضیه قبلی شروع می‌شود. این مدل که مبتنی بر یک پایه تجربی و تئوری قوی است، مشخص می‌کند که کدام متغیرها با کدام عوامل و همچنین کدام عوامل با کدام یک از عوامل دیگر همبسته می‌شوند. روش‌های مختلف تحلیل عاملی ابتدا به استخراج یک مجموعه از عوامل از مجموعه متغیرها کمک می‌کنند. به منظور اکتشافی، تعداد ۹ پرسش به دلیل عدم تناسب جایگاه آنها در ساختار عاملی به دست آمده و همچنین به دلیل کم بودن بارهای عاملی، از روند تحلیل حذف شدند. نتایج تحلیل عاملی اکتشافی مرتبه دوم به شرح جدول زیر است: جدول شماره (۱) نتایج مجموع واریانس تبیین شده برای متغیرها را ارائه می‌دهد. مهم‌ترین ویژگی ماتریس عاملی، بارهای عاملی است. بار عاملی معرف همبستگی متغیر با عامل است و مانند معیار همبستگی تفسیر می‌شود. بر اساس جدول یادشده پنج عامل ۶۷/۸۷۶ درصد تغییرات متغیر اجرای سیاست را تبیین می‌کند.

جدول شماره (۲). نتایج مجموع واریانس تبیین شده برای متغیرها

| عامل | مقادیر ویژه آغازین | | | مجموع مجذور بارهای استخراجی | | | مجموع مجذور بارهای چرخش یافته | | |
|------|--------------------|--------------|------------|-----------------------------|--------------|------------|-------------------------------|--------------|------------|
| | کل | درصد واریانس | درصد تجمعی | کل | درصد واریانس | درصد تجمعی | کل | درصد واریانس | درصد تجمعی |
| ۱ | ۷/۵۰۰ | ۳۴/۰۹۲ | ۳۴/۰۹۲ | ۷/۵۰۰ | ۳۴/۰۹۲ | ۳۴/۰۹۲ | ۴/۲۰۷ | ۱۹/۱۲۳ | ۱۹/۱۲۳ |
| ۲ | ۲/۴۱۰ | ۱۰/۹۵۶ | ۴/۰۴۸ | ۲/۴۱۰ | ۱۰/۹۵۶ | ۴۵/۰۴۸ | ۳/۴۸۵ | ۱۵/۸۴۱ | ۳۴/۹۶۳ |
| ۳ | ۱۳/۸۳ | ۸/۳۳۴ | ۵۳/۳۸۱ | ۱/۸۳۳ | ۸/۳۳۴ | ۵۳/۳۸۱ | ۳/۰۱۳ | ۱۳/۶۹۵ | ۴۸/۶۵۸ |
| ۴ | ۱/۶۶۰ | ۷/۵۴۸ | ۶۰/۹۲۹ | ۱/۶۶۰ | ۷/۵۴۸ | ۶۰/۹۲۹ | ۲/۶۲۷ | ۱۱/۹۴۳ | ۶۰/۶۰۱ |

| | | | | | | | | | |
|--------|-------|-------|--------|-------|-------|--------|-------|--------|----|
| ۶۷/۸۷۶ | ۷/۲۷۵ | ۱/۶۰۰ | ۶۷/۸۷۶ | ۶/۹۴۷ | ۱/۵۲۸ | ۶۷/۸۷۶ | ۶/۹۴۷ | ۱۱/۵۲۸ | ۵ |
| | | | | | | ۷۲/۲۰۹ | ۴/۳۳۳ | ۹۵۳ | ۶ |
| | | | | | | ۷۶/۴۲۳ | ۴/۲۱۴ | ۹۲۷ | ۷ |
| | | | | | | ۸۰/۰۳۰ | ۳/۶۰۷ | ۷۹۴ | ۸ |
| | | | | | | ۸۳/۰۸۴ | ۳/۰۵۴ | ۶۷۲ | ۹ |
| | | | | | | ۸۵/۷۶۲ | ۲/۶۷۸ | ۵۸۹ | ۱۰ |
| | | | | | | ۸۸/۰۷۶ | ۲/۳۱۴ | ۵۰۹ | ۱۱ |
| | | | | | | ۹۰/۰۷۶ | ۲/۰۰۰ | ۴۴۰ | ۱۲ |
| | | | | | | ۹۱/۸۵۶ | ۱/۷۷۹ | ۳۹۱ | ۱۳ |
| | | | | | | ۹۳/۵۱۱ | ۱/۶۵۵ | ۳۶۴ | ۱۴ |
| | | | | | | ۹۴/۹۲۵ | ۱/۴۱۴ | ۳۱۱ | ۱۵ |
| | | | | | | ۹۶/۱۴۷ | ۱/۲۲۲ | ۲۶۹ | ۱۶ |
| | | | | | | ۹۷/۱۵۶ | ۱/۰۰۹ | ۲۲۲ | ۱۷ |
| | | | | | | ۹۸/۰۱۴ | ۸۵۸ | ۱۸۹ | ۱۸ |
| | | | | | | ۹۸/۶۲۴ | ۶۱۰ | ۱۳۴ | ۱۹ |

جدول شماره (۳). ماتریس عاملی چرخش یافته

| عامل‌های تأییدشده | جزئیات آزمون | مؤلفه‌ها | | | | | پرسش‌ها | |
|-------------------|--------------------------------------|-------------------------------|-----|-----|-----|-----|---------|----|
| | | ۵ | ۴ | ۳ | ۲ | ۱ | | |
| KMO = .746 | سطح معنی داری آزمون بارتلت: .۰۰۰۰ | ۰ | ۰ | ۰ | ۸۲۰ | ۰ | ۶ | |
| | | ۴۴۹ | ۰ | ۵۶۴ | ۰ | ۰ | ۱۰ | |
| | | ۰ | ۴۷۳ | ۰ | ۴۲۴ | ۰ | ۱۲ | |
| | | ۵۳۶ | ۴۲۱ | ۰ | ۴۵۴ | ۰ | ۱۳ | |
| | | ۰ | ۰ | ۸۲۰ | ۰ | ۰ | ۱۴ | |
| | درصد تبیین واریانس: 67.876 | بارتلت: .۰۰۰۰ | ۰ | ۰ | ۰ | ۰ | ۷۷۰ | ۱۵ |
| | | | ۰ | ۰ | ۰ | ۰ | ۷۹۴ | ۱۹ |
| | | | ۰ | ۰ | ۰ | ۴۵۰ | ۶۹۴ | ۲۱ |
| | | | ۰ | ۴۱۲ | ۰ | ۵۵۴ | ۰ | ۲۲ |
| | | | ۴۸۸ | ۰ | ۰ | ۶۴۷ | ۰ | ۲۳ |
| | بارتلت: .۰۰۰۰ | درصد تبیین واریانس: 67.876 | ۰ | ۰ | ۰ | ۰ | ۷۶۷ | ۲۴ |
| | | | ۰ | ۰ | ۰ | ۰ | ۶۴۶ | ۲۵ |
| | | | ۰ | ۵۹۹ | ۰ | ۰ | ۰ | ۲۶ |
| | | | ۶۹۷ | ۰ | ۰ | ۰ | ۰ | ۸ |
| | | | ۸۱۸ | ۰ | ۰ | ۰ | ۰ | ۹ |
| | بارتلت: .۰۰۰۰ | درصد تبیین واریانس: 67.876 | ۰ | ۰ | ۰ | ۶۸۴ | ۰ | ۱۱ |
| | | | ۰ | ۰ | ۰ | ۰ | ۴۳۵ | ۱۸ |
| | | | ۰ | ۰ | ۰ | ۰ | ۶۰۰ | ۲۰ |
| | | | ۰ | ۰ | ۰ | ۰ | ۰ | ۲۷ |
| | | | ۰ | ۰ | ۰ | ۰ | ۰ | ۲۸ |
| | بارتلت: .۰۰۰۰ | درصد تبیین واریانس: 67.876 | ۰ | ۰ | ۰ | ۰ | ۰ | ۲۹ |
| | | | ۰ | ۰ | ۰ | ۰ | ۰ | ۳۰ |
| | | | ۰ | ۰ | ۰ | ۰ | ۰ | ۳۰ |

به این ترتیب مدل نهایی که بر اساس تحلیل عاملی به دست آمده و عوامل کم‌اهمیت حذف شده و عوامل هم‌بسته بار دیگر نام‌گذاری شده‌اند به شرح زیر است.

جدول شماره (۴). مدل نهایی براساس تحلیل عاملی

| | |
|---|---------------|
| فقدان اراده سیاسی دولت برای اجرای برنامه | عوامل سیاسی |
| منافع پنهانی قانونگذاران، مجریان و ناظرین | |
| اشتراک میان مجریان و قانونگذاران | |
| عدم تعهد مجریان به برنامه | |
| عدم اعتقاد مجریان به برنامه | |
| بی ثباتی مدیریتی | عوامل مدیریتی |
| نا اشنای مدیران و مجریان با برنامه | |
| ضعف در آموزش و تخصص مدیران و مجریان با برنامه | |
| سیستم کند اداری و فرایند تدوین آیین نامه‌های اجرایی لازم جهت اجرای برنامه | |
| ضعف گردش اطلاعات و مدیریت دانش در سازمان ها | |
| ضعف نظارت و ارزشیابی بیرونی و درونی بر برنامه توسعه | عوامل فنی |
| فقدان ستادی قوی بای اجرای سیاستها | |
| سبک زندگی ایرانیان به لحاظ فرهنگی(بی نظمی، تنبلی، نا امیدی به آینده و...) | |
| عدم وجود راهنمای سیاست | |
| تعدد قوانین و تکثر سیاستها | |
| عدم تدوین به موقع سندهای استانی | |
| عدم ارتباط قوی بین بودجه سالیانه و بودجه برنامه | |

۶. فرضیه‌های تحقیق

۱. بین اجرای سیاست و عامل سیاسی رابطه‌ای وجود ندارد.
۲. فرض ارتباط میان اجرای سیاست و عوامل فنی در حضور متغیر ساختار سیاسی؛
۳. فرض ارتباط میان اجرای سیاست و عوامل مدیریتی در حضور متغیر ساختار سیاسی.

۷. بررسی رابطه بین اجرای سیاست و عامل سیاسی

بین اجرای سیاست و عامل سیاسی رابطه معنی داری وجود ندارد: $H_0: \rho'_{s=0}$

بین اجرای سیاست و عامل سیاسی رابطه معنی داری وجود دارد: $H_1: \rho_{s \neq 0}$

میزان رابطه بین اجرای سیاست و عوامل سیاسی براساس محاسبات از طریق آزمون‌های همبستگی پیرسون برابر با مقدار ۰۶۹۶ به دست آمده است. با در نظر گرفتن ضرایب همبستگی نمونه‌ای در دو متغیر اجرای سیاست و عوامل سیاسی چون p - محاسبه شده آزمون ۰/۰۰۰ به دست آمده است که کمتر از سطح معنی داری $\alpha = 0/05$ است؛ لذا در این سطح فرض H_0 به شدت رد می شود و این به آن معنی است که بین

اجرای سیاست و ساختار سیاسی، رابطه معنی داری از لحاظ آماری وجود دارد. هرچه عامل ساختار سیاسی بیشتر تقویت شود، اجرای سیاست بهتر می شود. جدول زیر نتایج حاصل از این محاسبات را با استفاده از نرم افزار SPSS نشان می دهد.

جدول شماره (۵). آزمون همبستگی بین اجرای سیاست و ساختار سیاسی

| همبستگی | | | |
|--|-------|----------------------|--|
| X3 | Y | | |
| ۶۹۶** | ۱ | همبستگی پیرسون | |
| .۰۰۰ | | سطح معنی داری دوطرفه | |
| ۱۱۹ | ۱۱۹ | N | |
| ۱ | **۶۹۶ | همبستگی پیرسون | |
| | .۰۰۰ | سطح معنی داری دوطرفه | |
| ۱۴۷ | ۱۱۹ | N | |
| ** معنی داری همبستگی در سطح معنی داری ۰/۰۱ | | | |

جدول شماره (۶). بررسی ارتباط میان اجرای سیاست و ساختار سیاسی در حضور متغیر عوامل فنی

| همبستگی | | | | |
|------------|-------------|----------------------|-------------|-----------|
| عامل سیاسی | اجرای سیاست | متغیرهای کنترلی | | |
| .۷۹۲ | ۱/۰۰۰ | همبستگی | اجرای سیاست | عوامل فنی |
| .۰۰۰ | . | سطح معنی داری دوطرفه | | |
| ۱۱۶ | ۰ | درجه آزادی | | |
| ۱/۰۰۰ | .۷۹۲ | همبستگی | عامل سیاسی | |
| . | .۰۰۰ | سطح معنی داری دوطرفه | | |
| ۰ | ۱۱۶ | درجه آزادی | | |

بین اجرای سیاست و عامل سیاسی در حضور عوامل فنی رابطه معنی داری وجود ندارد:

$$H_0 \rho_{y,x_3|x_4} = 0$$

بین اجرای سیاست و عامل سیاسی در حضور عوامل فنی رابطه معنی داری وجود دارد:

$$H_1 \rho_{y,x_3|x_4} \neq 0$$

رابطه بین میزان اجرای سیاست و عوامل سیاسی به شرط حضور متغیر فنی براساس محاسبات از طریق آزمون های همبستگی جزئی برابر با مقدار ۰/۷۹۲ به دست آمده است. با در نظر گرفتن ضرایب همبستگی نمونه ای در دو متغیر اجرای سیاست و عوامل سیاسی چون p - محاسبه شده آزمون ۰/۰۰۰ به دست آمده است که کمتر از سطح

معنی داری $\alpha = 0/01$ است؛ لذا در این سطح فرض H_0 به شدت رد می شود و این به آن معنی است که بین اجرای سیاست و ساختار سیاسی در حضور متغیر عامل فنی، رابطه معنی داری از لحاظ آماری وجود دارد. همچنین می توان نتیجه گرفت تأثیر ساختار سیاسی بر اجرای سیاست در حضور عوامل فنی بیش از زمانی است که همبستگی عامل ساختار سیاسی بیشتر تقویت شود و در نتیجه اجرای سیاست بهبود یابد. جدول زیر نتایج به دست آمده از این محاسبات را با استفاده از نرم افزار SPSS نشان می دهد.

جدول شماره (۷). بررسی ارتباط میان اجرای سیاست و ساختار سیاسی در حضور متغیر عوامل مدیریتی

| همبستگی | | | | |
|------------|-------|----------------------|------------|---------------|
| عامل سیاسی | | متغیرهای کنترلی | | |
| ۵۵۵. | ۱/۰۰۰ | همبستگی | اجرا سیاست | عوامل مدیریتی |
| ۰۰۰ | . | سطح معنی داری دوطرفه | | |
| ۱۱۶ | ۰ | درجه آزادی | عامل سیاسی | |
| ۱/۰۰۰ | ۵۵۵. | همبستگی | | |
| . | ۰۰۰ | سطح معنی داری دوطرفه | | |
| ۰ | ۱۱۶ | درجه آزادی | | |

نتیجه گیری

در این بررسی سعی شد با کمک گرفتن از ادبیات موجود، مدلی برای اجرای سیاست های برنامه توسط دولت ارائه شود.

نتایج این تحقیق تأییدکننده رویکرد ترکیبی از دو مدل بالا به پایین و پایین به بالا است. همچنین عوامل سیاسی که برگرفته از نظریات نظریه پردازان مدل بالا به پایین هستند و در این تحقیق مورد توجه قرار دارند، بسیار شبیه مدل ارائه شده توسط پرسمن و ویلداوسکی است و این نشان دهنده اهمیت نقش عوامل سیاسی در اجرای برنامه پنجم توسعه در ایران است.

نتایج به دست آمده از تجزیه و تحلیل آماری نشان می دهد که به طور کلی ۳ عامل ارائه شده در مدل را می توان به وسیله پرسش نامه ارائه شده مورد سنجش قرار داد که عبارتند از: عوامل سیاسی، مدیریتی، فنی-اجرایی.

نتایج تحقیق نشان می دهد متغیر عوامل سیاسی به طور معناداری تأثیرگذاری مستقیم و مثبتی بر متغیر اجرای سیاست داشته است. همچنین استنباط می شود در صورت قوت متغیر عوامل فنی، تأثیر مثبت عوامل سیاسی افزایش می یابد.*

منابع

اشتریان، کیومرث (۱۳۸۸)، «اجرا پژوهی»، پروژه انجام شده در دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام.

پارسونز، واین (۱۳۸۵) مبانی سیاست عمومی و تحلیل سیاست‌ها، ترجمه حمیدرضا ملک‌محمدی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.

درباره لایحه برنامه پنجم توسعه (۶) (۱۳۸۹)، پیش‌نیازهای اجرایی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

درباره لایحه برنامه پنجم توسعه (۱) (۱۳۸۹)، آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

غلامی‌نتاج، سعید؛ عظیمی، میکائیل (۱۳۸۸)، آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه اقتصادی کشور پس از پیروزی انقلاب، تهران: دانشگاه آزاد اسلامی، معاونت پژوهشی، دفتر گسترش تولید علم.

Extraction Method: Principal Component Analysis, Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization & Rotation Converged: in 3 Iteration.

Abdi, Hervé (2003). "Factor Rotations in Factor Analysis", *Encyclopedia of Social Sciences Research Methods*, In: Lewis-Beck M. , Bryman, A. , Futing T. (Eds.), Thousand Oaks (CA): Sage.

Abdi, Hervé (2003), "Multivariate analysis", *Encyclopedia of Social Sciences Research Methods*, Thousand Oaks (CA): Sage.

Mazmanian, Daniel A; Sabatier, Paul A. (1983), *Implementation and Public Policy*, Glenville, IL: Scott, Foreman, Republished in 1989 by University Press of American, Lanham, MD.

Lipsky, Michael (1971), "Street Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform", *Urban Affairs Quarterly*. Vol. 6. Pp. 391-409.

Schofield, Jill, (2004), *A Model of Learned Implementation*, Public Administration Vol. 82, No. 2, .

Barrett, Susan, M. (2004), "Implementation Studies: Time for a Revival?"

Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies", *Public Administration*, Vol. 82, No. 2.

Pressman, JL, Wildavsky, A. (1984), *Implementation*, (3rd edn). University of California Press: Berkeley.