

Identifying and prioritizing the factors affecting employee participation in the implementation of public policies The field of urban management (case study: Urmia Municipality)

Ali hajivand¹✉, Fattah sharifzadeh², amin farhadi³

1. Department of Public Administration, School of Accounting and Management, Allameh Tabatabai University, Tehran, Iran . .
(*Corresponding Author). hajivandali61@gmail.com

2. Department of Public Administration, School of Accounting and Management, Allameh Tabatabai University, Tehran, Iran
Sharifzadeh_f@atu.ac.ir

3. Department of Public Administration, School of Accounting and Management, Allameh Tabatabai University, Tehran, Iran
dr.aminfarhadi@gmail.com

Article Info

Article type:

Research Article

Article history:

Received: 5 December 2021

Received in revised form: 30 May 2022

Accepted: 4 June 2022

Published online: 27 June 2022

Keywords:

urban management, Urmia
municipality, employee
participation, components of
employee participation, public
policy implementation.

ABSTRACT

Policy refers to a set of standard principles that guide a course of action. Many public policies are legally binding, meaning that individuals and institutions in the public and private sectors must follow them. On the other hand, the policies created by private institutions are not legally required, but they are required to be followed within the institution. In public organizations, especially municipalities, the participation of employees in the effective implementation of public policies plays a decisive role due to the close relationship between employees and citizens as street-level bureaucrats.

The current research was conducted with the aim of identifying and prioritizing the components of employee participation in the implementation of public policies. The model used in this research is a combination of goal-oriented and expert-oriented. In this research, the Delphi method was used to identify the components of employee participation in the implementation of public policies. In this regard, using the opinions well experienced 18 experts in public policy making, combining the components extracted from the theoretical bases of the research and the components proposed by the experts, A questionnaire was provided to them in two stages to identify and determine the final components and the importance of each component in the level of employee participation in the implementation of public policies., and After analyzing the results, 9 main components and 58 indicators identified and the importance of each were determined. The identified components according to their importance are, the component of expertise and skill of the performers; the component of the behavioral factors of the performers; structural component; managerial and executive component; group component; cultural component; economic component; environmental component and legal component. Finally, in order to improve the level of employee participation in the implementation of policies some recommendations were given.

Cite this article, Hajivand, A ., SHarifzadeh , F & Farhadi, A. (2022). Identifying and prioritizing the factors affecting employee participation in the implementation of public policies The field of urban management (case study: Urmia Municipality, *Governance and Development Journal*, 2 (2), 119-152.



Publisher: Iranian Scientific Association of Public Administration & University of Sistan and Baluchestan.

شناسایی و اولویت‌بندی مولفه‌های موثر بر مشارکت کارکنان در اجرای خط‌مشی‌های عمومی حوزه مدیریت شهری (مورد مطالعه؛ شهرداری ارومیه)

علی حاجی‌وند^۱ , فتاح شریف‌زاده^۲ , امین فرهادی^۳ 

۱. دانشجوی دوره دکتری مدیریت دولتی گرایش خط‌مشی‌گذاری عمومی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.

(نویسنده مسئول) hajivandali61@gmail.com

۲. استاد مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران Sharifzadeh_f@atu.ac.ir

۳. امین فرهادی، دانشجوی دوره دکتری مدیریت دولتی گرایش خط‌مشی‌گذاری عمومی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. dr.aminfarhadi@gmail.com

چکیده

اطلاعات مقاله

نوع مقاله: مقاله پژوهشی
خط‌مشی به مجموعه‌ای از اصول استاندارد اشاره دارد که مسیر حرکت را راهنمایی می‌کنند. بسیاری از خط‌مشی‌ها عمومی از نظر قانون الزام‌آور هستند، به این معنی که افراد و نهادهای بخش دولتی و خصوصی باید از آن‌ها پیروی کنند. در مقابل، سیاست‌هایی که توسط موسسات خصوصی ایجاد می‌شود الزام قانونی ندارد، ولی در داخل موسسه رعایت آن الزامی است. در سازمان‌های عمومی به طور خاص شهرداری‌ها مشارکت کارکنان در اجرای موثر خط‌مشی‌های عمومی به دلیل ارتباط تنگاتنگ کارکنان با شهروندان به عنوان بوروکرات‌های سطح خیابان، نقش تعیین‌کننده‌ای ایفا می‌نماید.
تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۹/۱۴
تاریخ ویرایش: ۱۴۰۱/۰۲/۲۳
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۳/۱۴
تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۰۴/۰۶

پژوهش حاضر با هدف شناسایی و اولویت‌بندی مؤلفه‌های مشارکت کارکنان در اجرای خط‌مشی‌های عمومی انجام شده است. الگوی مورد استفاده در پژوهش حاضر تلفیقی از نوع هدف‌گرا و خبره‌گرا می‌باشد. در این پژوهش جهت شناسایی مؤلفه‌های مشارکت کارکنان در اجرای خط‌مشی‌های عمومی از روش دلفی استفاده شده است. در این راستا، با استفاده از نظرات ۱۸ نفر از خبرگان با سابقه در حوزه خط‌مشی‌گذاری عمومی، تلفیق مؤلفه‌های استخراج شده از مبانی نظری پژوهش و مؤلفه‌های پیشنهادی خبرگان، پرسش‌نامه‌ای در دو مرحله جهت شناسایی و تعیین مؤلفه‌های نهایی و میزان اهمیت هریک از مؤلفه‌ها در میزان مشارکت کارکنان در اجرای خط‌مشی‌های عمومی در اختیار آنان قرار گرفت و پس از تجزیه و تحلیل نتایج، ۹ مؤلفه اصلی و ۵۸ شاخص شناسایی و میزان اهمیت هریک نیز تعیین گردید. مؤلفه‌های شناسایی شده به ترتیب اهمیت شامل مؤلفه تخصص و مهارت مجریان؛ مؤلفه عوامل رفتاری مجریان؛ مؤلفه ساختاری؛ مؤلفه مدیریتی و اجرایی؛ مؤلفه گروهی؛ مؤلفه فرهنگی؛ مؤلفه اقتصادی؛ مؤلفه محیطی؛ مؤلفه حقوقی می‌باشند. در نهایت توصیه‌هایی برای ارتقاء سطح مشارکت کارکنان در اجرای خط‌مشی‌ها ارائه گردید.
واژه‌های کلیدی: مدیریت شهری، شهرداری ارومیه، مشارکت کارکنان، مؤلفه‌های مشارکت کارکنان، اجرای خط‌مشی عمومی.

استناد: حاجی‌وند، علی، شریف‌زاده، فتاح و فرهادی، امین. (۱۴۰۱). شناسایی و اولویت‌بندی مؤلفه‌های موثر بر مشارکت کارکنان در اجرای خط‌مشی‌های عمومی حوزه مدیریت شهری (مورد مطالعه؛ شهرداری ارومیه)، حکمرانی و توسعه، ۲ (۲)، ۱۱۹-۱۵۲.

مقدمه

سازمان‌ها همانند حلقه‌های ارتباطی بین فرد و جامعه، از اجزای اصلی بدنه اجتماعی هستند که به منظور طولانی نمودن چرخه حیات خود نیازمند جامعه‌اند. سازمان‌ها می‌بایست ارزش‌های مسئولیت‌پذیری^۱، عدالت^۲، و پاسخگویی^۳ در برابر جامعه را مورد توجه قرار دهند و توجه ویژه‌ای به مقوله "مشارکت" داشته باشند (بیس زی^۳، ۲۰۱۱). بی‌توجهی به مشارکت‌محوری باعث کاهش مشروعیت سیستم و شکست سازمان‌های بخش دولتی می‌شود (تایلر^۴، ۲۰۰۶). از طرفی باید توجه داشت که مدیریت شهری تمامی وظایف تعریف‌شده مدیریتی اعم از خط‌مشی‌گذاری، برنامه‌ریزی، سازماندهی، رهبری و کنترل را در بر می‌گیرد. این کارکردها در طیف گسترده‌ای از موضوعات شامل کاربری زمین، توسعه شهری، سرمایه‌گذاری مالی و اقتصاد شهری، حمل و نقل و ترافیک، محیط زیست شهری، ارائه خدمات رفاهی و اجتماعی و ... براساس نوع تقسیم وظایف میان حکومت مرکزی و حکومت محلی قرار می‌گیرد. خط‌مشی‌گذاری شهری به عنوان یکی از مهم‌ترین وظایف مدیریت شهری به شمار می‌آید (کاظمیان، میرعابدینی، ۱۳۹۰). امروزه بیش از گذشته این نکته مورد تأکید قرار گرفته‌است که خط‌مشی‌گذاری کارآمد، مؤثر و یکپارچه میان مؤسسات، نهادها و سازمان‌های مسئول ضروری است (خدشاهی، ۱۳۹۷). دولت‌ها از جمله دولت‌های محلی برای انجام وظایف خود در قبال شهروندان و ایجاد رضایت در آن‌ها می‌بایست فعالیت‌های خود را به خوبی انجام دهند که تدوین خط‌مشی‌های مناسب برای انجام صحیح این فعالیت‌ها ضروری است و اجرای صحیح آن‌ها منجر به رضایت عمومی شهروندان و افزایش سطح رفاه و قدرتمند شدن آن دولت می‌شود و عدم اجرای صحیح می‌تواند نارضایتی عمومی، کاهش سطح رفاه، تضعیف دولت را منجر شود (مقدس پور و همکاران، ۱۳۹۲).

اگر مفهوم مشارکت کارکنان خوب فهمیده شود، سبب می‌شود که مدیران به دنبال تعادل درستی بین دسترسی کارکنان و مشارکت آن‌ها در فرایند خط‌مشی‌گذاری باشند. بر این اساس، اداره امور عمومی مستلزم خط‌مشی‌گذاری در زمینه‌های متفاوت و متنوع فرهنگی، اجتماعی، سیاسی، و

¹ - Responsibility

² - Equity

³ -Beise-Zee

⁴ -Taylor

اقتصادی است. شبکه‌های خطامشی^۱ شامل بازیگران دولتی و اجتماعی هستند که تعامل آنان با یکدیگر به شکل‌گیری یا اجرای خطامشی منجر می‌شود (رهنورد و همکاران، ۱۳۹۶).

براساس بازبینی انجام‌شده، پژوهش‌های بسیار محدودی در زمینه مشارکت کارکنان در سطح ملی و به صورت خاص، در سطح شهرداری‌ها اشاره دارند (احمدی و الوانی، ۱۳۹۴؛ هادی پیکانی و همکاران، ۱۳۹۶؛ مکوندی و رضایی، ۱۳۹۷)، و یا بر مشارکت کارکنان متمرکز نیستند. علاوه بر آن، در سطح شهرداری (ارومیه) نیز هیچ پژوهشی به صورت علمی در حوزه مشارکت کارکنان در اجرای خطامشی انجام نشده و این شکافی است که در ادبیات ایجاد شده‌است. یعنی ارائه یافته‌های پژوهش حاضر سهمی است که برای نخستین‌بار در افزایش مشارکت کارکنان با توجه به ابعاد مشارکت و فعالیت‌های شهرداری ارومیه در مراحل چرخه خطامشی‌گذاری^۲، و به‌ویژه اجرا^۳، مورد بررسی قرار می‌گیرد. در این مورد، بدیهی است شهرداری ارومیه به عنوان یک موسسه دولتی مردم‌نهاد، بدون توجه به مقوله مشارکت کارکنان، با چالش‌ها و نابهنجاری‌های بسیاری در حوزه مدیریت شهری مواجه خواهد بود. بنابراین مشارکت‌محوری می‌تواند تضمین‌کننده اجرای بهینه خطامشی‌های مدیریت شهری باشد. براساس بررسی‌های صورت‌گرفته، مقوله مشارکت کارکنان در اجرای خطامشی‌های شهرداری ارومیه به عنوان یک رویکرد جدید مورد توجه قرار نمی‌گیرد و در ادبیات مدیریت حاکم بر آن به عنوان یک الگوی توسعه وارد نمی‌شود. به عبارت دیگر، در راهبرد این رویکرد، دیدگاه مشارکت‌محور و مشارکت‌جویانه رواج نیافته‌است. برای مثال، در حال حاضر چگونگی مشارکت کارکنان در شهرداری ارومیه، سازوکار مشارکت، و موضوع‌های مشارکت مشخص نیست.

شهر ارومیه به عنوان یکی از کلانشهرهای ایران نیازمند تدوین مناسب خطامشی‌ها برای رفع مسائل و مشکلات شهری است و حال آن که تدوین و اجرای نامناسب خطامشی‌های شهری ارومیه، می‌تواند باعث ایجاد مسائل و مشکلات بسیاری در این شهر گردد. با بررسی شرایط کنونی و مطالعات صورت‌گرفته در زمینه اجرای خطامشی‌های شهر ارومیه باید اشاره کرد که تعدد نهادها و دستگاه‌های مختلف در این امر منجر به مشکلات عدیده‌ای در این شهر شده‌است که به دلیل عدم هماهنگی نهادها، موازی‌کاری، نداشتن ساختار منسجم، نداشتن وظایف و اهداف مشخص میان آن‌ها است.

^۱ - Policy Networks

^۲ - Policy making Cycle

^۳ - Implementation

در این پژوهش، ابتدا مفاهیم مرتبط با مشارکت^۱ و ابعاد آن معرفی می شود. سپس با تاکید بر نقش حیاتی ابعاد مشارکت به عنوان زمینه سازان مشارکت کارکنان یافته هایی به منظور معرفی نوع بهینه مشارکت براساس ابعاد مشارکت کارکنان در مراحل چرخه خطامشی گذاری شهرداری ارومیه و به ویژه مرحله اجرا، ارائه می شود. در این راستا به تشریح دیدگاه ها و تئوری ها خواهیم پرداخت و با توجه به این که در کشور ما مشکلات زیادی بر سر راه برنامه های دولت به خصوص در حوزه شهرداری های کشور وجود دارد، بنابراین شناخت خلأ های موجود و تبیین علمی ناکامی ها و عدم موفقیت در بسیاری از سازمان ها و موسسات اجرایی کشور و به صورت خاص شهرداری ارومیه، موضوع اصلی این پژوهش می باشد. سؤالات اساسی عبارتند از:

(۱) مولفه های موثر بر مشارکت کارکنان در اجرای خطامشی های عمومی در شهرداری ارومیه کدامند؟

(۲) میزان ارتباط مؤلفه با مشارکت کارکنان در اجرای خطامشی های عمومی در حوزه شهرداری به چه میزان می باشد؟

ادبیات نظری پژوهش

مدیریت شهری

مدیریت شهری^۲ به برنامه ریزی و سازماندهی فعالیت هایی برای شهر می پردازد و بر آن ها نظارت دارد و حتی برای انجام بهینه آن ها ایجاد انگیزه می نماید (شادی و شکاری، ۱۳۹۲). اصطلاح مدیریت شهری تنوع مفهومی گسترده ای دارد و تاکنون تعریف مشخص و ثابتی در رابطه با مفهوم مدیریت شهری ارائه نگردیده است (فلورانگ^۳ و همکاران، ۲۰۱۷). واژه مدیریت شهری برای نخستین بار در سال ۱۹۸۶، توسط سازمان بین المللی برنامه مدیریت شهری و به توصیه بانک جهانی برای اسکان بشر و برنامه توسعه سازمان ملل، جهت بهبود مدیریت رشد شهرها در کشورهای در حال توسعه مطرح شد (آیینی و همکاران، ۱۳۹۷). شالوده مدیریت شهری عبارت است از گرفتن نقش فعال در توسعه، مدیریت و هماهنگ سازی منابع برای دستیابی به اهداف توسعه شهری (بابایی و ابراهیمی، ۱۳۹۵). مدیریت شهری از پیچیدگی بالایی برخوردار است که علت این پیچیدگی

¹ -participation

² -Urban Management

³ - Furlong

تأثیرپذیری گسترده و اجتناب ناپذیر از ویژگی‌های اجتماعی و سیاسی است (خداشاهی و همکاران، ۱۳۹۷).

شهرداری ارومیه

شهرداری ارومیه در سال ۱۳۰۷ به سبک نوین راه اندازی شد. با تقسیم بندی کلانشهر ارومیه به پنج منطقه شهری، شهرداری ارومیه امروزه با پنج معاونت و پنج منطقه و بیست و هفت سازمان و مراکز وابسته به فعالیت خود جهت نیل به اهداف و تامین نیازها و خواسته های شهروندان در راستای نفع عامه و خدمات عمومی نوین ادامه می‌دهد.

خطامشی عمومی

خطامشی عمومی^۱ عبارت است از تصمیماتی که به وسیله مراجع مختلف بخش عمومی (مجلس، قوای سه گانه و...) که نماینده حفظ منافع عمومی‌اند، اتخاذ می‌شود یا اقدامات هدفدار، راه و روش انجام هدف‌های نظام، بایدها و نبایدها و راهنمای عمل، قلمرو خطامشی عمومی جامعه است. خطامشی‌های عمومی جهت‌گیری کلی می باشند که چگونگی عمل سازمان‌ها و مؤسسات دولتی را در آینده مشخص می‌نمایند و برای مقابله با یک، مشکل و مسئله عمومی و به منظور حل آن پدید می‌آیند (استوارت^۲ و همکاران، ۲۰۰۷). خطامشی‌های عمومی نقش مهمی در رهاوردهای اجتماعی و توسعه کشورها ایفا می‌کنند. خطامشی گذاران هنگام ارائه پیشنهادها خطامشی به محتوای آن تمرکز دارند، ولی تحقق اهداف توسعه و رفاه به کیفیت خطامشی‌های عمومی بستگی دارد. ارزیابان خطامشی عمومی در ارزشیابی و بررسی آثار آن بر محتوای خطامشی‌ها توجه می‌کنند. مدل‌ها و رویکردهای بی‌شماری که در طول سال‌ها طبق دیدگاه مرسوم برای ارزیابی خطامشی‌ها هستند، این امر را تایید می‌کنند. برای نمونه، در بیشتر کشورها براساس دیدگاه مرسوم در ارزیابی خطامشی عمومی، باور همگان بر این است که زمانی که خطامشی‌ها درست اجرا شود، موفقیت حاصل می‌شود. خطامشی‌ها پاسخ‌های مشروط به مسائل عمومی هستند. خطامشی که در یک مکان و زمان خاصی درست انجام شود، ممکن است در زمان و مکان دیگری موفق نباشد. موفقیت خطامشی‌های عمومی

¹ -Public Plicy Making

² Stewart

علاوه بر محتوای آن‌ها به کیفیت خطمشی عمومی نیز بستگی دارد. کیفیت خطمشی‌های عمومی توانایی حکومت‌ها را برای رسیدن به ستادهای مطلوب تحت تاثیر قرار می‌دهد (دانایی فرد و همکاران، ۱۳۹۷).

فرایند خطمشی‌گذاری عمومی

خطمشی‌گذاری فرایندی است که شامل مراحل شناسایی مسئله یا مشکل عمومی، تدوین خطمشی، مشروعیت بخشی به خطمشی، اجرا و ارزیابی آن است (الوانی و شریف زاده، ۱۳۹۴).



شکل ۱. مدل فرآیند خطمشی‌گذاری

فرایند خطمشی‌گذاری را می‌توان مشمول این مراحل دانست:

۱) شناخت، درک مسئله، و دستور کار؛ عوامل بی‌شماری ممکن است در معرفی و ارائه یک مشکل به عنوان مشکل عمومی نقش داشته باشند. از میان این عوامل می‌توان به تاثیر مطالعات، سخنرانی‌ها، و گزارش‌ها اشاره کرد که به نحوی نیازها و کمبودهای شهروندان را بیان می‌کند و پیگیری و اقدام از سوی نهادهای دولتی را ضروری می‌کند.

۲) طراحی و شکل‌گیری؛ فشار افکار عمومی و آثار مسئله، سازمان متولی را ناچار به بررسی و ارائه چارچوب می‌کند. موافقان و مخالفان به بررسی مسئله، علت‌یابی، شناسایی متغیرها و بستر، و ارائه

راه حل می‌پردازند. سازمان‌ها با جمع‌آوری شواهد، تعیین معیار گزینه‌ها، مشورت، و تحلیل ریسک راه حل‌ها یکی از گزینه‌ها را انتخاب می‌کنند و به آن مشروعیت^۱ می‌بخشند و آن را قانونی می‌کنند.

۳) ابلاغ و اجرای خطمشی؛ پس از مجاز شدن اجرای خطمشی، مراجع اجرای آن را به واحدهای سازمانی ابلاغ می‌کنند. در اجرای دقیق خطمشی، خطمشی‌های ارتباطی، سازوکارهای حمایت از مجریان، و تامین منابع مشخص می‌شود.

۴) ارزیابی خطمشی؛ با اجرای خطمشی فعالیت‌ها و عملیات خاتمه نمی‌پذیرد و ارزیابی برای پاسخگویی به مشکل عمومی باید به دقت به اجرا گذاشته شود که آیا مشکل برطرف شده یا مسئله جانبی دیگری به وجود آمده‌است. این مراحل به طور جدا از هم اجرا نمی‌شوند، بلکه به صورت فرایندی پویا و دارای ارتباط چند سویه با هم شکل می‌گیرند. در این مرحله بازخوردها، قیاس اهداف تعیین شده، و منابع تخصیص داده می‌شود و مهارت دست اندرکاران برای اجرای اثربخش کنترل می‌شود.

۵) اصلاح، تغییر یا خاتمه خطمشی؛ پس از کسب نتایج ارزیابی، نقاط قوت و ضعف مشخص می‌شود. در این مرحله، جریان پشتیبانی فعال می‌گردد، برنامه‌ای برای رفع کمبودها و اقدام‌های بعدی وضع می‌شود. در نتیجه، ممکن است اصلاح یا حذف شود (دانش فرد، ۱۳۹۵).

البته باید اشاره داشت، مرحله تدوین خطمشی یکی از مهم‌ترین مراحل این فرایند است؛ به گونه‌ای که پریمن و ویلدوسکی^۲ بیان کرده‌اند بزرگ‌ترین مشکل در عدم اجرای خطمشی بی‌توجهی به تمهیدات خاص ایجاد موفقیت در مرحله تدوین است (دنهارت^۳، ۱۳۹۷).

مشارکت

مشارکت به معنی به کار گرفتن منابع شخصی به منظور سهیم شدن در یک اقدام جمعی است. مشارکت عملی جمعی، آگاهانه و داوطلبانه است که دربردارنده دخالت شهروندان در امور عمومی و در سطوح مختلف تصمیم‌گیری‌های اداری و سیاسی و انداختن رأی به صندوق تا مساعدت مستقیم

^۱- Legitimacy

^۲- priman & wildowsky

^۳- denhart

به ارضای نیازهای اجتماعی و همچنین دخالت مردم در کارکرد سازمان‌هایی است که حیات کاریشان به آن بستگی دارد. بنیادی‌ترین اندیشه زیرساز مشارکت پذیرش اصل برابری است و هدف از آن، همفکری، همکاری و تشریک مساعی افراد در جهت بهبود کمیت و کیفیت زندگی در تمامی زمینه‌های اجتماعی، اقتصادی و سیاسی است (دنه‌ه‌ارت، ۱۳۹۷).

مشارکت کارکنان

این امر نوعی فرایند مشارکتی است که هدف آن تشویق و ترغیب کارکنان و اعضای سازمان به دادن تعهد و مشارکت هرچه بیشتر در امر موفقیت سازمان است. پایه و اساس اندیشه مزبور بر این منطق قرار دارد که کارکنان در فرایند تصمیماتی که بر سرنوشت آنان اثر می‌گذارد، مشارکت می‌کنند، در کار اداری و سازمانی خود از آزادی عمل بیشتری برخوردارند، بر زندگی کاری خود کنترل‌هایی اعمال می‌نمایند، سازمان بدین وسیله موجبات انگیزش هر چه بیشتر آنان را فراهم می‌آورد، افراد تعهد بیشتری به سازمان پیدا می‌کنند، بازدهی، تولید و بهره‌وری در سازمان افزایش می‌یابد و سرانجام این که آنان نسبت به کار خود، بیشتر ابراز رضایت می‌کنند (تری^۱ و همکاران، ۲۰۱۷). به عبارت دیگر مشارکت فرایند درگیری کارکنان در تصمیم‌های راهبردی-تاکتیکی سازمان است که به صورت رسمی-غیررسمی، در شکل مستقیم-غیرمستقیم و با درجه، سطح و حدود مشخصی اتفاق می‌افتد.

رویکردهای اجرای خط‌مشی عمومی

رویکرد بالا به پایین: مطالعات در مورد رویکرد بالا به پایین اهمیت وضوح اهداف آن و منابع اختصاص داده شده برای اجرا، را به عنوان عوامل کلیدی در اجرا بررسی کرده‌است. ویژگی اصلی این رویکرد این است که عوامل اساسی اثرگذار بر بازده خط‌مشی و تاثیر آن چه بوده، با تصمیم سیاسی توسط مقامات دولتی رده بالا شروع می‌شود. در اینجا سازمان‌ها بیشتر تجسم بوروکراسی و رویکرد کلاسیک هستند با یک دید بالا به پایینی، تمرکز بالا، رعایت سلسله مراتب، الزام به رعایت قوانین و مقررات، جدایی خط‌مشی از اجرا و نیز با اهداف و ساختاری مشخص برای اجرا. این رویکرد اجرا رویکرد کلاسیک و مبتنی بر تیئوریسم است که بیشتر به اثربخش و کارایی توجه می‌شود. اگر شرایط

1- Terry

بحران و عدم اطمینان کم بوده و یا در شرایطی که مسئله مشخص است و وظایف تمام ارگان‌ها به صورت کامل تعریف شده و قابلیت پیش‌بینی وجود دارد، در این صورت از این رویکرد می‌توان استفاده کرد؛ این رویکرد از ساختارهای عمودی حمایت می‌کند (مزمین و سبتیه^۱، ۱۹۸۳).

رویکرد پایین به بالا: روش پایین به بالا نیز بر اهمیت بوروکرات‌های سطح خیابان تاکید داشته است؛ مسئله‌محور است و مسائل و مشکلات از طریق ارباب رجوع و شهروندان از بطن جامعه به گوش سازمان‌های ذیربط می‌رسد. باید از دید ذینفعان به مسائل و مشکلات نگریست و این امر باعث درک بهتر مسائل می‌شود و می‌تواند اساسی برای اجرای نزدیک به کامل باشد. هر اندازه ابهام و نایقینی بیشتر باشد، و سازمان نتواند مسائل را به شکلی جا افتاده شناسایی کند و اگر مسئله پیچیده و چندوجهی باشد یک دیدگاه پایین به بالا مناسب است. زیرا ذینفعان زیادی وجود دارند که باید رضایت آن‌ها در نظر گرفته شود. این رویکرد از ساختارهای افقی حمایت کرده و به نوعی عکس بوروکراسی است و شیوه‌ای منعطف دارد. با توجه به در نظر گرفتن نظرات آحاد جامعه و بوروکرات‌های سطح خیابان خط‌مشی غنای بیشتری خواهد داشت و رضایت جامعه کسب خواهد شد. در واقع یک روش بین الاذهانی بوده و زمینه‌های خط‌مشی شامل بسیاری از سازمان‌های دولتی و خصوصی، به‌ویژه سازمان‌های خدماتی را در نظر می‌گیرد و برخلاف رویکرد از بالا به پایین که از یک تصمیم سیاسی شروع می‌شود و بر میزان دستیابی به اهداف آن در طول زمان و دلیل آن متمرکز است، رویکرد از پایین به بالا با شناسایی شبکه بازیگران فعال در ارائه خدمات در یک یا چند منطقه محلی شروع می‌شود و بر روی اهداف، استراتژی‌ها، فعالیت‌ها و ارتباطاتشان تمرکز می‌کند. از آن جا که این مدل با تمرکز بر دستیابی به اهداف رسمی خط‌مشی شروع نمی‌شود، قادر به دیدن مجموعه‌ای از عواقب ناخواسته و پیامدهای غیرکارکردی برنامه‌های دولتی و خصوصی است. این رویکرد بیشتر متناسب با دیدگاه نئوکلاسیک و جنبش روابط انسانی و اجتماعی می‌باشد.

رویکرد ترکیبی: تلفیق محاسن دو رویکرد بسیار مطلوب است و در این حالت هم قوانین و مقررات اجرا می‌شود و هم به وسیله مکانیزم ابزارهای اجرایی، می‌توان خط‌مشی را مشروعیت و غنای بیشتری بخشید. از ترکیب این دو رویکرد می‌توان به نظریه چارچوب ائتلاف مدافع دست یافت که در آن هم به اجرای قوانین و مقررات توجه می‌شود و هم نظرات ذینفعان دخیل است. ائتلاف‌ها براساس ارزش‌ها و اهداف مشترک شکل می‌گیرند و در درون سیستم‌های فرعی خط‌مشی وسیله‌ای مهم برای درک نقش یادگیری خط‌مشی و تأثیر چنین یادگیری بر تغییرات در برنامه‌های دولتی

1- Mazmanian & Sabatier

هستند. اعضای ائتلافها از سمت های مختلف مانند منتخب و نمایندگان سازمانها، رهبران گروههای ذینفع و محققان که سیستم اعتقادی خاصی شامل مجموعه‌ای از ارزشهای اساسی، فرضیات علی و ادراک مسئله را تشکیل داده و نمونه قابل توجهی از فعالیت‌های هماهنگ را در طول زمان نشان می‌دهند(شریف زاده و معدنی، ۱۳۹۶: ۴۷).

پیشینه پژوهش

اعرابی و رزقی رستمی (۱۳۸۴) در مقاله ای تحت عنوان «آسیب شناسی اجرای خطمشی‌های کشور» به موانع اجرای خطمشی‌های پرداختند و در بخش کیفی با استفاده از نظر خبرگان و براساس جمع بندی نظرات به ۱۰ مانع اصلی و ۵۳ شاخص دست یافتند، که موانع اصلی عبارتند از: موانع هدف‌گذاری، مجریان خطمشی، نظام اداری بوروکراسی، منابع و ابزارها، استفاده کنندگان خطمشی، تخصص و مهارت، ویژگی های رفتاری، سازمان مجری، ماهیت خطمشی.

کاظمیان و میرعابدینی(۱۳۹۰) در پژوهش «آسیب شناسی مدیریت یکپارچه شهری در تهران از منظر سیاست گذاری و تصمیم گیری شهری» با روش کمی عوامل مؤثر بر یکپارچگی مدیریت شهری در سطح خطمشی‌گذاری و تصمیم گیری در نمونه موردی تهران را شناسایی کرده‌اند. یافته‌های حاصل از این پژوهش نشان می‌دهد که سه عامل: ۱) تعداد عناصر و کنشگران ذیربط و در نتیجه روابط متفرق سازمانی در خطمشی‌گذاری و تصمیم گیری ۲) ساختار توزیع قدرت در میان عناصر ذیربط تصمیم گیری و خطمشی‌گذاری ۳) عوامل مرتبط با منابع و ابزار قدرت و حاکمیت در خصوص تصمیم گیری و خطمشی‌گذاری شامل قوانین و مقررات موجود شهری، زیرساخت های اطلاعاتی و ارتباطی و توانمندی مالی مدیریت شهری ازجمله عوامل مؤثر بر عدم یکپارچگی خطمشی‌گذاری در مدیریت شهری هستند که از نظر پاسخگویان در صورت اصلاح نظام و روابط قدرت میان بازیگران عرصه شهری، امکان یکپارچگی فرایند خطمشی‌گذاری در مدیریت شهر تهران فراهم می‌شود.

در پایان‌نامه میکائیلی نمین(۱۳۹۲) با عنوان «آسیب شناسی مدل اداره امور شهر در ایران با تأکید بر شهر تهران» جهت بررسی چالش موجود بر سر راه مدیریت شهری محقق با استفاده از الگوی حکمرانی شهری و مؤلفه‌های آن به استخراج مؤلفه‌ها مطابق با شرایط جامعه خود پرداخته و نتایج پژوهش نشان می‌دهد برای اجتناب از چالش‌های موجود بهترین روش این است که در انتخاب

اعضای شورا فارغ از جنسیت و تعلق سیاسی آنان صرفاً به کارنامه اجرایی و نوع تخصص آن‌ها با توجه به نیازهای مدیریتی، اجتماعی و فرهنگی شهر دقت و تأمل شود.

پورکیایی و همکاران (۱۳۹۳) در مقاله‌ای به تبیین موانع اجرای خطمشی با استفاده از بحث متمرکز گروهی در بخش کیفی با استفاده از روش تحلیل محتوا به موانع اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری پرداختند و نتایج حاکی از آن است که این موانع عبارتند از: موانع مربوط به منطق، انسجام و واقع‌گرایی؛ ساختار و منابع؛ محیط قانون؛ مفهوم و نگارش؛ بازبینی و نظارت؛ کارکنان و مدیران و پشتوانه نظری، که به ترتیب بیشترین تا کمترین اهمیت را دارا می‌باشد.

اصغری (۱۳۹۵) در پایان‌نامه دکتری با هدف آسیب‌شناسی نظام ارزیابی عملکرد پارک‌های علم و فناوری در بخش کیفی و با بررسی مبانی نظری و تحلیل اسناد و مصاحبه عمیق با خبرگان و با استفاده از رویکرد داده‌بنیاد فهرستی از شاخص‌ها را شناسایی کردند که عبارتند از: دانش، آگاهی، مهارت، ویژگی‌های کارکنان، ارزش‌ها و تامین منابع می‌باشد.

حسین طلا (۱۳۹۶) در پژوهشی با عنوان «شناسایی و تحلیل سیستماتیک چالش‌های مدیریت شهری تهران با روش ترکیبی» ده چالش اصلی مدیریت شهری تهران را احصاء کرد، که عبارت‌اند از عدم نظارت مناسب بر امور اجرایی، عدم تناسب اختیارات و وظایف و ابزارها (تشکیلات و میزان ارائه خدمات)، هماهنگی پائین بین دستگاه‌ها، سایه انداختن دستگاه‌های مرکزی در حوزه وظایف و عملکرد دستگاه‌های محلی، نبود تقسیمات کوچک تر دستگاه‌های اجرایی، تداخل بین شهر و شهرستان در استان تهران، ضعف استفاده از خرد جمعی و نبود همراهی لازم بین مدیران در حل معضلات تهران، کمبود شناخت مدیران از مدیران و کمبود شناخت مردم از مدیران.

خداشاهی و دیگران (۱۳۹۷) در پژوهش «تحلیل راهبردی چالش‌های مدیریتی کلانشهر تهران با رویکرد مدیریت یکپارچه شهری با استفاده از روش دلفی» به این نتایج دست یافتند که جهت موفقیت در مدیریت شهری تهران می‌بایست بازنگری راهبردها صورت پذیرد و نقاط ضعف درونی مدیریت یکپارچه در کلانشهر تهران کاهش داده شود و از فرصت‌های بیرونی استفاده شود. برخی از راهبردهای بازنگری را حرکت به سمت تمرکز زدایی از قدرت و سازمان‌های دولتی و ساختارهای بوروکراتیک و واگذاری اختیارات به حکومت‌های محلی و مدیریت شهری و همچنین واگذاری اختیار تهیه طرح‌های توسعه شهری و منطقه‌ای به نهادهای محلی بیان کردند.

ناندی و غمخوار (۲۰۱۳) در پژوهش «چالش های شهری در هند: مروری بر اقدامات سیاسی اخیر»، بررسی چالش های مدیریت شهری در هند با توجه به خطامشی گذاری دهه اخیر در آن پرداخته اند که نتایج حاصل از پژوهش نشان می دهد که عدم تمرکز زدایی و تفویض اختیار ناکافی از سوی دولت مرکزی به دولت شهری منجر به ایجاد چالش های مدیریت شهری شده است و ارزیابی خطامشی ها نشان می دهد عوامل اقتصادی، سیاسی و ظرفیت ناکافی مدیریت به عنوان چالش های اساسی نهادی نیاز به اصلاح در مدیریت شهری دارند.

پندی و جمیل^۱ (۲۰۱۱) در مقاله «چالش های هماهنگی اجرای سیاست های شهری: تجربه بنگلادش»، به تجزیه و تحلیل علل ناهماهنگی در اجرای خطامشی های شهری پرداخته اند که نتایج حاصل از این پژوهش نشان می دهد قوانین و مقررات سازمانی ناکافی و سیستم مدیریت مالی مبهم منجر به نارضایتی مقامات و ناهماهنگی درونی و بیرونی میان سازمان ها می شود. به علاوه نوع ارتباط محلی - مرکزی، واحدهای اجرایی متفاوت و روش ها و الگوهای مختلف پاسخگویی مانعی برای برقراری روابط کاری میان مدیریت شهری و دیگر بخش های دولت ایجاد می کند.

راکدی^۲ (۲۰۰۳) در پژوهشی با عنوان «سیاست و عملکرد: کاربرد حکمرانی نوظهور در مدیریت شهری و سیستم های اطلاعاتی»، به بررسی چالش های رویکردهای سنتی در بخش عمومی که بر جنبه های مختلف مدیریت شامل فرایندهای تصمیم گیری، مسئولیت پذیری، تخصیص نقش و مسئولیت بین ادارات و سایر نهادهای مؤثر تأثیر داشته، پرداخته است و با بررسی ده شهر مختلف مهم ترین چالش موجود برای اداره شهر را به رسمیت نشناختن گردش اطلاعات میان همه دستگاه های فعال در اداره شهر و نیز بین کارکنان دریافته است.

انتقادات بسیاری از چگونگی و نحوه اجرای خطامشی های عمومی در ایران وجود دارد که خطامشی گذاران، پژوهشگران، شهروندان و حتی خود مجریان از نحوه اجرای خطامشی های عمومی ناراضی اند. به هر حال همه دولت ها در برابر جامعه وظایفی را بر عهده دارند و برای انجام این وظایف لازم است خطامشی هایی تدوین شود. اجرای صحیح این خطامشی ها می تواند به نتایجی همچون توسعه کشور، رضایت عمومی شهروندان، افزایش سطح رفاه و قدرتمند شدن کشور منجر شود. همچنین عدم اجرای صحیح آن ها می تواند نارضایتی عمومی، کاهش سطح رفاه، عقب ماندگی کشور را در پی داشته باشد. برخی بر این باورند که خطامشی ها به این دلیل با شکست مواجه می شوند که از ابتدا مبتنی بر

1 - Panday & Jamil

2 - Rakodi

برداشت نادرست از تمایلات و انگیزه های گروه هدف و یا نظریه های غلط در مورد ماهیت مشکل و یا ماهیت اصلی مشکل بوده اند، گرچه گفته شده که موفقیت یا شکست خطمشی، اغلب به رفتار سازمان های اداری مسئول اجرا بستگی دارد (مقدس پور و همکاران، ۱۳۹۲). ولی همان طور که پالمبو و کالیستا^۱ (۱۹۹۰) گفته اند اجرای موفقیت آمیز خطمشی ها، همان قدرپیامد مرحله ی تدوین خطمشی است که پیامد مسائل خاص اجرا و مسائل اداری است، اما به اشتباه گناه فقط بر عهده ی مجریان گذاشته می شود. رزقی رستمی (۱۳۷۹) در مورد محدودیت ها و علل شکست اجرای خطمشی های عمومی معتقد است که علیرغم بحث های فراوانی که پیرامون اجرا به عمل آمده توجه به آن از حد رفع تکلیف فراتر نرفته و همچنان به عنوان مساله غامض و لاینحل باقی مانده است. وی با الهام از هاوالت و رامش^۲ (۱۹۹۵) در مورد عواملی که محدودیت در اجرا را باعث می شود به ماهیت مساله شرایط محیطی و سازمان مجری اشاره می کند. مشکلاتی که در ارتباط با ماهیت مساله مطرح اند ممکن است دلایل فنی باشند، یعنی خطمشی وضع شده در مرحله اجرا ممکن است با مشکل فنی مواجه شود، همچنین بزرگی و کوچکی گروه هدف و ناهمگونی آن ممکن است اجرا را دچار مشکل کند. اوضاع و احوال حاکم بر جامعه و نادیده گرفتن شرایط سیاسی، اقتصادی و اجتماعی و ظهور فناوری جدید می تواند اجرا را دچار مشکل کند. سرانجام، سازمان مجری یا دستگاه های مامور اجرای قانون ممکن است نتواند یا نخواهد قانون را به درستی اجرا کند. حتی در مواقعی که قانون با نیات سیاسی مطلوب و در شرایط مناسب وضع می شود، باز ممکن است در مرحله ی اجرا با شکست مواجه شود. از جمله، وقتی که منابع ناکافی باشد، ابزار نامناسب و اشتباه انتخاب شود و طرح ها و پیش بینی ها به درستی صورت نگیرد (کالیستا^۳، ۱۹۹۵). مشکل عمده ی دیگری که در اجرای برنامه ها و خطمشی های عمومی در بعضی کشورهای جهان سوم وجود دارد، نارسایی حاصل از ساختارهای سازمانی متمرکز آن ها است. بی سوادی بالا نیز موجب تشدید تمرکز گرایی در ساختار اداری این کشورها می شود و این امر خود موجب بی اعتمادی فرادستان نسبت به صلاحیت فنی و تخصصی زیر دستان در انجام امور محوله می شود (منوریان، ۱۳۹۴). از موانع دیگر اجرا در این کشورها، ناتوانی کارگزاران و مجریان نظام در تحلیل خطمشی های عمومی و استفاده نکردن بهینه از منابع موجود است. معمولاً در کشورهای در حال توسعه سازمان ها چند وجهی هستند و بوروکراسی ها چند کاره هستند. این حالت چند وظیفه ای در اجرای خطمشی عمومی نیز باعث می شود نظام اداری

^۱ -Palumbo and Kalista

^۲ - Howlett and Ramesh

^۳ - Kalista

رسالت و وظیفه اولیه اش را فراموش کند و از هدف اصلی خود دور شود (رزقی رستمی، ۱۳۸۴). الوانی با استفاده از نظرات لیندبلوم^۱، موانع موجود بر سر راه اجرای خطمشی های عمومی را عدم مشخص بودن خطمشی، معیارهای مختلف و متعارض اجرا، عدم انگیزه ی اجرایی مجریان، دستورات متفاوت، عدم صلاحیت و توانمندی مجریان، عدم کفایت منابع و امکانات اجرا، ساختارهای بوروکراتیک، گروه های ذی نفوذ می داند (منوریان، ۱۳۹۴). مجریان خطمشی اعم از بخش دولتی یا خصوصی، باید از محتوای خطمشی، اهداف و فلسفه آن آگاهی داشته و نسبت به آن توجیه باشند. این آگاهی با رفع سوء تفاهم ها سبب کاهش مقاومت در برابر خطمشی و از طرف دیگر، سبب علاقمندی در اجرا و تقویت حس تعهد و همکاری مجریان می گردد. گذر از مرحله شکل گیری خطمشی و آغاز مرحله اجرای آن، مستلزم تغییر در مسولیت های افراد سازمان های مسئول است. در این مرحله مسولیت از عهده خطمشی گذاران برداشته می شود و به عهده مدیران بخش ها و واحدهایی وظیفه ای و کارکنان آن ها گذاشته می شود. جابجایی مسولیت موجب می شود مسائلی در مرحله اجرا به وجود آید. به خصوص اگر خطمشی ها و چگونگی تدوین و تصویب آن ها موجب شگفتی و تعجب مدیران میانی و کارکنان آن ها شده باشد، برداشت یا تصویری که مدیران و کارکنان درباره منافع خود دارند بیشتر موجب تحریک و انگیزش آن ها خواهد شد، مگر این که منافع فردی و سازمانی با هم سازگار باشند. بنابراین مشارکت مدیران بخش ها و واحد وظیفه ای در فعالیت های مربوط به تدوین و اجرای خطمشی امری ضروری است (دانش فرد، ۱۳۹۳). خطمشی گذاری عمومی یک فرایند پیوسته می باشد که با تنظیم دستور کار آغاز و با شکل گیری، اجرا و ارزیابی کامل می گردد، بر این اساس ملاحظه می گردد اما تا زمانی که اجرا کنندگان خطمشی درک کامل و درستی از خطمشی به دست نیاورند وقوانین و قواعد مربوط به آن به درستی اعلام نگردد، این فرایند دچار اشکال خواهد شد. یک راه مفید برای مطالعه اجرای خطمشی، نگرستن به عنوان یک سیستم می باشد؛ یک سیستم به وسیله یک سری عناصر به هم پیوسته که هر کدام به طور مستقیم و غیر مستقیم به یکدیگر وابسته هستند توصیف می شود، بر این اساس در خواهیم یافت که کجا و چگونه اجرای مناسب در یک خط مش را مورد استفاده قرار دهیم، به قول کالیستا ما نباید فرض کنیم که اجرا کجاست؛ اجرا اول یا آخر نیست بلکه در تمام مراحل خطمشی گذاران قرار دارد، منتهی همه موضوعات در تمامی عرصه ها به یک اندازه مهم نیستند، یعنی هر موضوعی در یک عرصه برجسته می شود و تاثیر آن روی شکل گیری خطمشی عمومی اجتناب ناپذیر می باشد (کالیستا، ۱۹۹۵). با نگاه سیستمی به خطمشی گذاری عمومی در خواهیم یافت که هیچ کدام از این زیر سیستم ها به صورت جدا از هم و بدون ارتباط با

1 -Lindblom

یکدیگر در نظر گرفته نمی شوند. بنابراین در این پژوهش اگر چه به بررسی موانع بوروکراتیک نظام اجرای خطمشی عمومی می پردازیم ولی این بررسی ها در تعامل و ارتباط متقابل با نظام های دیگر خطمشی گذاری می باشد. پژوهش حاضر به دلیل اهمیت نقش بورکرات ها در سیستم شهرداری ها بدلیل گستردگی خدمات این حوزه و ارتباطی که در اجرای قوانین این افراد با آحاد جامعه دارند و اکثریت شهروندان از این خدمات عمومی بهره مند می شوند همواره این سول مطرح است که با وجود قوانین مشخص و منابع عظیم در این حوزه چرا این بخش همواره با مشکلات زیادی در اجرا مواجه است؟ و موانع اجرا در این بخش کدامند؟ و چرا کارکنان همکاری و مساعدت لازم را در اجرا ندارند؟ و چرا انگیزه کارکنان پایین می باشد؟ و به طور کلی مولفه ها و شاخص های مشارکت کارکنان چیست؟ و براساس چه الگویی می توان به مشارکت بهتر کارکنان و موفقیت در اجرا دست یافت؟

روش پژوهش

الگوی مورد استفاده در پژوهش حاضر تلفیقی از الگوی هدف گرا از نوع روش محور و الگوی خبره گرا از نوع ارزش محور می باشد. در الگو هدف گرا ایده و تمرکز اصلی بر تعیین اهداف سپس بررسی میزان تحقق اهداف از پیش تعیین شده است. روش مورد استفاده در این الگو مطالعات قیاسی (مقایسه با استاندارد، مقایسه با میانگین) است. و در الگوی خبره گرا ایده و تمرکز اصلی تاکید بر توصیف و تحلیل عمیق شایستگی ها از خلال نظرات منتقدان خبره جهت استفاده نظام مند از تجربیات گذشته و شهود خبرگان می باشد. روش مورد استفاده در این الگو پنل نقد و ارزیابی فنی- تخصصی خبرگان است.

در این پژوهش جهت شناسایی و اولویت بندی مؤلفه های مشارکت کارکنان در اجرای خطمشی های عمومی در حوزه شهرداری ارومیه از روش دلفی^۱ استفاده شده است. تکنیک دلفی رویکرد یا روشی سیستماتیک در تحقیق برای استخراج نظرات از یک گروه متخصصان که در آن موضوع پژوهش دارای دانش و تخصص می باشند انجام می شود که عنوان پانل دلفی شناخته می شوند. گزینش اعضای واجد شرایط برای پانل دلفی از مهم ترین مراحل این روش به حساب می آید؛ زیرا اعتبار نتایج کار بستگی به، شایستگی و دانش این افراد دارد (لینستون و توروف^۲، ۱۹۷۵). از این روش در

^۱- Delphi Method

^۲-Linstone & Turoff

یافتن روابط علی در پدیده های پیچیده اجتماعی و اقتصادی نیز استفاده می شود (هاسون، کینی و مک کین^۱، ۲۰۰۰؛ پائول^۲، ۲۰۰۳). کاربرد این روش، ساخت دادن به فرآیند ارتباطات گروهی است، به نحوی که چنین فرآیندی در فراهم کردن زمینه مشارکت مجموعه ای از افراد به عنوان یک کل با مسئله یا موضوعی پیچیده مؤثر باشد. این ارتباط ساخت یافته با بازخورد اطلاعات و دانش افراد، ارزیابی نظر گروه، فراهم کردن فرصتی برای افراد جهت بازنگری در نظرشان و با تأمین درجه ای از محرمانه بودن پاسخ های افراد، فراهم می شود.

اعضای پانل دلفی برای این پژوهش به صورت نمونه گیری غیر احتمالی و ترکیبی از روش های هدفدار یا قضاوتی و زنجیره ای (گلوله برفی) برگزیده شدند، که عبارت بودند از ۱۸ نفر از خبرگان و اساتید با سابقه در حوزه خطمشی گذاری عمومی و مدیریت شهری. پرسش نامه نظرسنجی مؤلفه های و شاخص ها در مرحله اول برای جمع آوری نظرات و پیشنهادات، در مرحله دوم برای شناسایی مؤلفه ها و شاخص های مشارکت کارکنان در اجرای خطمشی های عمومی در حوزه شهرداری ها و در مرحله سوم برای تعیین میزان اهمیت هر یک از مؤلفه ها و شاخص ها در اختیار اعضای پنل قرار گرفت که در نهایت نظرات خبرگان جمع آوری و مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت. در مرحله بعد با استفاده مبانی نظری و ادبیات پژوهش، ابعاد و مؤلفه های مرتبط با مشارکت کارکنان در اجرای خطمشی های عمومی در حوزه شهرداری استخراج، دسته بندی، پالایش و به صورت اولیه تدوین گردید که به صورت پرسش نامه اولیه بسته پاسخ و باز پاسخ به صورت همزمان برای ارزیابی نظر خبرگان در اختیار اعضای پنل خبرگان قرار گرفت. منابع و مأخذ هریک از مؤلفه های مرتبط با آن در جدول شماره (۱) ذکر شده است؛ به عبارت دیگر گویه های سؤالات بسته پاسخ براساس مطالعات کتابخانه ای و سؤالات باز پاسخ جهت اخذ نظرات خبرگان طراحی شد.

در این مرحله از اجرای دلفی، مؤلفه ها و ابعادی که دارای توافق پایین بودند، حذف شدند و با توجه به پیشنهاد خبرگان برخی از مؤلفه های در زیر مجموعه ابعاد جابجا شدند و در نهایت ۹ مؤلفه اصلی و ۵۸ شاخص در زمینه مشارکت کارکنان در اجرا شناسایی و مورد تأیید خبرگان قرار گرفت و پرسش نامه نهایی مورد توافق برای تعیین میزان اهمیت هریک از ابعاد و مؤلفه ها در مرحله بعد به اعضای پنل ارسال گردید. با جمع بندی این امتیازها، ضریب وزنی هریک از شاخص ها و محاسبه میانگین این اوزان، وزن هر یک از مؤلفه ها از نظر خبرگان تعیین گردید.

1- Hasson, Keeney & McKenna

2- Powell

جدول ۱. مآخذ مؤلفه‌های مشارکت کارکنان در اجرای خط‌مشی‌های عمومی در حوزه شهرداری

مؤلفه‌ها	منابع و مآخذ مؤلفه‌ها مرتبط
تخصص و مهارت مجریان	حاجی زمانی (۱۳۸۴)، سبتیر و مزمنین (۱۹۹۶)، کالیستا (۱۹۹۵)، ریچارد المور (۱۹۸۰)، گان و هاگ وود (۱۹۸۴)، جمیز اندرسون (۱۹۸۲)، گارسیا زامور (۱۹۸۰)، رزقی رستمی (۱۳۸۴).
رفتاری مجریان خط‌مشی	ون هورن و ون میتتر (۱۹۷۵)، ادواردز (۱۹۸۰)، سبتیر و مزمنین (۱۹۹۶)، هاولت و رامش (۱۹۹۵)، رین و رابینوویتز (۱۹۷۸)، قلی پوروهمکاران (۱۳۹۰)، رزقی رستمی (۱۳۷۹).
ساختاری	رزقی رستمی (۱۳۹۴)، گان و هاگ وود (۱۹۸۴)، گارسیا زامور (۱۹۸۰)، پرسمن و ویداسکی (۱۹۷۳)، سبتیر و مزمنین (۱۹۹۶).
مدیریتی و اجرایی	رزقی رستمی (۱۳۹۴)، گارسیا زامور (۱۹۸۰)، ون هورن و ون میتتر (۱۹۷۵)، بری و همکاران (۱۹۹۸).
گروهی	طوسی (۱۳۷۸)، احمدی (۱۳۷۸)، پرسمن و ویداسکی (۱۹۷۳).
فرهنگی	طوسی (۱۳۷۸)، احمدی (۱۳۷۸)، میرسپاسی (۱۳۸۷)، گارسیا زامور (۱۹۸۰)، قلی پور و همکاران (۱۳۹۰).
اقتصادی	مازلو، پورتر و همکاران.
محیطی	سبتیر و مزمنین (۱۹۹۶)، هاولت، جان گوگین (۲۰۰۶)، کالیستا (۱۹۹۵)، قلی پور و همکاران (۱۳۹۰).
حقوقی	سبتیر و مزمنین (۱۹۹۶).

برای تعیین روایی این پژوهش از روش روایی محتوا و از پرسشنامه به عنوان ابزار جمع‌آوری داده‌ها استفاده شده‌است. شیوه تعیین پایایی این پژوهش استفاده از آلفای کرونباخ است و با استفاده از نمونه مقدماتی ضریب آلفای کرونباخ استفاده شده‌است. در واقع پس از استخراج مفاهیم هم‌سنخ که منجر به شکل‌گیری مقوله‌ها (آسیب‌ها) شد، بخش دوم پژوهش یعنی بخش کمی آغاز و مقوله‌ها به بوت‌آزمون گذارده شد. در این مرحله به روش پیمایشی و با استفاده از رویکرد استقرایی جهت رتبه‌بندی

مقوله‌ها (آسیب‌ها) بهره برده شد. به این منظور پرسشنامه اولیه با استفاده از آسیب‌های شناسایی شده در مرحله کیفی، طراحی و سپس با توجه به محقق ساخته بودن ابزار، روایی و اعتبار آن مورد سنجش قرار گرفت. برای تعیین اعتبار پرسشنامه از روش اعتبار محتوا و اعتبار عاملی بهره برده شد. پایایی پرسشنامه نیز با استفاده از آلفای کرونباخ ارزیابی شد که ۰/۸۹ بوده است.

یافته‌های پژوهش

همان‌گونه اشاره شد در این پژوهش مشارکت کارکنان در فرایند اجرای خطمشی عمومی‌های در شهرداری ارومیه مورد بررسی قرار گرفته‌است؛ ازاین رو ابتدا باید مولفه‌ها شاخص‌های و حوزه‌های مرتبط با مشارکت کارکنان در اجرای خطمشی و اهمیت هریک مشخص گردد تا به عنوان نقشه راه در جهت تشویق و ترغیب کارکنان در اجرای کردن فعالیت‌ها و فرایندهای اجرای خطمشی مورد استفاده قرار بگیرد. مولفه‌های نهایی شناسایی شده عبارتند از: تخصص و مهارت مجریان، عوامل رفتاری مجریان، ساختاری، مدیریتی و اجرایی، گروهی، فرهنگی، اقتصادی، محیطی، حقوقی.

مولفه تخصص و مهارت مجریان

در مولفه تخصص و مهارت مجریان، از میان شاخص‌های پیشنهادی و شناسایی شده از مبانی نظری این حوزه شش شاخص مورد توافق خبرگان قرار گرفت که در جدول شماره ۲ نشان داده است. نتایج نشان می‌دهد که اجماع نظرات خبرگان در سه شاخص «سطح دانش مجریان»، «تفویض اختیار» و «تخصص مجریان» بر این است که این شاخص‌ها «خیلی زیاد» در مشارکت کارکنان در اجرای خطمشی عمومی نقش دارند و شاخص‌های «نظام انگیزش»، «حس وفاداری» و «درک دستورات»، در مشارکت کارکنان در اجرای خطمشی عمومی «زیاد» نقش دارند. همچنین نتایج تجزیه و تحلیل یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که شاخص «نظام انگیزش» با مقدار ۵/۳۲ بیشترین و شاخص «حس وفاداری» با مقدار ۳/۹۴ کمترین ضریب وزنی را در بین شاخص‌های این مولفه دارند.

جدول ۲. شاخص‌های مشارکت کارکنان در اجرا در مولفه تخصص و مهارت مجریان

شاخص‌ها	بیشترین اجماع	ضریب وزنی
۱) سطح دانش مجریان	خیلی زیاد	۴/۲۸
۲) تفویض اختیار	خیلی زیاد	۴/۱۱
۳) نظام انگیزش	زیاد	۵/۳۲
۴) حس وفاداری	زیاد	۳/۹۴
۵) تخصص مجریان	خیلی زیاد	۴/۳۳
۶) درک دستورات	زیاد	۳/۹۴

مولفه رفتاری مجریان

در مولفه رفتاری مجریان، از میان شاخص‌های پیشنهادی و شناسایی شده از مبانی نظری این حوزه چهار شاخص مورد توافق خبرگان قرار گرفت که در جدول شماره ۳ نشان داده است. نتایج نشان می‌دهد که اجماع نظرات خبرگان در دو شاخص «نگرش منفی مدیران به اجرا» و «سازش متقابل» بر این است که این شاخص‌ها «زیاد» در مشارکت کارکنان در اجرای خط‌مشی عمومی نقش دارند و شاخص‌های «همکاری» و «خلاقیت» در مشارکت کارکنان در اجرای خط‌مشی عمومی «متوسط» نقش دارند. همچنین نتایج تجزیه و تحلیل یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که شاخص «نگرش منفی مدیران به اجرا» با مقدار ۳/۹۴ بیشترین و شاخص «سازش متقابل» با مقدار ۳/۴۵ کمترین ضریب وزنی را در بین شاخص‌های این مولفه دارند.

جدول ۳. شاخص های مشارکت کارکنان در اجرا در مولفه عوامل رفتاری مجریان

شاخص ها	بیشترین اجماع	ضریب وزنی
۱) نگرش منفی مدیران به اجرا	زیاد	۳/۹۴
۲) سازش متقابل	زیاد	۳/۴۵
۳) همکاری	متوسط	۳/۵۶
۴) خلاقیت	متوسط	۳/۸۴

مولفه ساختاری

در مولفه ساختاری، از میان شاخص های پیشنهادی و شناسایی شده از مبانی نظری این حوزه، ۸ شاخص مورد توافق خبرگان قرار گرفت که در جدول شماره ۴ نشان داده است. نتایج نشان می دهد که اجماع نظرات خبرگان در دو شاخص «الزامات قانونی» و «روشن نبودن اهداف» بر این است که این شاخص ها «خیلی زیاد» در مشارکت کارکنان در اجرای خطمشی عمومی نقش دارند و شاخص های «ساختار اداری غیر متمرکز»، «ساختار منعطف»، «دستگاه های موازی»، «ساختار تیمی» و «شفافیت وظایف» در مشارکت کارکنان در اجرای خطمشی عمومی «زیاد» نقش دارند. همچنین نتایج تجزیه و تحلیل یافته های پژوهش نشان می دهد که شاخص «ساختار منعطف» با مقدار ۴۴/۴ بیشترین و شاخص «دستگاه های موازی» با مقدار ۲/۸۳ کمترین ضریب وزنی را در بین شاخص های این مولفه دارند.

جدول ۴. شاخص های مشارکت کارکنان در اجرا در مولفه ساختاری

شاخص ها	بیشترین اجماع	ضریب وزنی
۱) ساختار اداری غیرمتمرکز	زیاد	۴/۱۱
۲) الزامات قانونی	خیلی زیاد	۴/۱۷
۳) ساختار منعطف	زیاد	۴/۴۴
۴) روشن نبودن اهداف	خیلی زیاد	۳/۷۸
۵) دستگاه های موازی	زیاد	۲/۸۳
۶) ساختار تیمی	زیاد	۳/۸۹
۷) ساختار هرمی	کم	۲/۸۹
۸) شفافیت وظایف	زیاد	۴/۰۰

مولفه مدیریتی و اجرایی

در مولفه مدیریتی و اجرایی، از میان شاخص های پیشنهادی و شناسایی شده از مبانی نظری این حوزه، ۹ شاخص مورد توافق خبرگان قرار گرفت که در جدول شماره ۵ نشان داده است. نتایج نشان می دهد که اجماع نظرات خبرگان در چهار شاخص «نامناسب بودن اجرا»، «تعبیرهای مختلف مجریان از خطمشی»، «اعمال سلیقه مجریان» و «زد و بندهای سیاسی» بر این است که این شاخص ها «خیلی زیاد» در مشارکت کارکنان در اجرای خطمشی عمومی نقش دارند و شاخص های «پیچیدگی خطمشی»، «کمبود منابع و زمان» و «ارتباطات» در مشارکت کارکنان در اجرای خطمشی عمومی «زیاد» نقش دارند. همچنین نتایج تجزیه و تحلیل یافته پژوهش نشان می دهد که شاخص «آزادی عمل» با مقدار ۴/۴۴ بیشترین و شاخص «امنیت شغلی» با مقدار ۳/۲۲ کمترین ضریب وزنی را در بین شاخص های این مولفه دارند.

جدول ۵. شاخص های مشارکت کارکنان در اجرا در مولفه مدیریتی و اجرایی

شاخص ها	بیشترین اجماع	ضریب وزنی
۱) نا مناسب بودن اجرا	خیلی زیاد	۳/۷۸
۲) تعبیرات مختلف از خطمشی	خیلی زیاد	۴/۲۸
۳) اعمال سلیقه مجریان	خیلی زیاد	۴/۲۲
۴) پیچیدگی خطمشی	زیاد	۳/۸۹
۵) زد و بندهای سیاسی	خیلی زیاد	۴/۱۱
۶) کمبود منابع و زمان	زیاد	۳/۶۷
۷) ارتباطات	زیاد	۳/۷۸
۸) امنیت شغلی	متوسط	۳/۲۲
۹) آزادی عمل	خیلی زیاد	۴/۴۴

مولفه گروهی

در مولفه گروهی، از میان شاخص های پیشنهادی و شناسایی شده از مبانی نظری این حوزه، هفت شاخص مورد توافق خبرگان قرار گرفت که در جدول شماره ۶ نشان داده است. نتایج نشان می دهد که اجماع نظرات خبرگان در سه شاخص «روحیه کار تیمی»، «رهبری گروه» و «انسجام گروه» بر این است که این شاخص ها «خیلی زیاد» در مشارکت کارکنان در اجرای خطمشی عمومی نقش دارند و شاخص «احساس تعلق» در مشارکت کارکنان در اجرای خطمشی عمومی «زیاد» نقش دارند. همچنین نتایج تجزیه و تحلیل یافته های پژوهش نشان می دهد که شاخص «روحیه کار تیمی» با مقدار ۵/۲۲ و شاخص «اندازه گروه» با مقدار ۳/۴۴ کمترین ضریب وزنی را در بین شاخص های این مولفه دارند.

جدول ۶. شاخص‌های مشارکت کارکنان در اجرا در مولفه گروهی

شاخص‌ها	بیشترین اجماع	ضریب وزنی
۱) روحیه کار تیمی	خیلی زیاد	۵/۲۲
۲) احساس تعلق	زیاد	۴/۱۱
۳) انسجام گروه	خیلی زیاد	۴/۱۱
۴) رهبری گروه	خیلی زیاد	۴/۷۸
۵) هنجارهای گروه	متوسط	۳/۵۶
۶) اندازه گروه	متوسط	۳/۴۴
۷) میزان یکپارچگی گروه	متوسط	۳/۸۹

مولفه فرهنگی

در مولفه فرهنگی، از میان شاخص‌های پیشنهادی و شناسایی شده از مبانی نظری این حوزه، ۱۲ شاخص مورد توافق خبرگان قرار گرفت که در جدول شماره ۷ نشان داده است. نتایج نشان می‌دهد که اجماع نظرات خبرگان در دو شاخص «همدلی بین کارکنان» و «حس تعاون» بر این است که این شاخص‌ها «خیلی زیاد» در مشارکت کارکنان در اجرای خط‌مشی عمومی نقش دارند و شاخص‌های «اعتماد متقابل»، «باورها»، «احساس مسولیت» و «انعطاف پذیری» در مشارکت کارکنان در اجرای خط‌مشی عمومی «زیاد» نقش دارند. همچنین نتایج تجزیه و تحلیل یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که شاخص «اعتماد متقابل» با مقدار ۵/۱۱ بیشترین و شاخص «احساس حقارت پایین» با مقدار ۲/۰۰ کمترین ضریب وزنی را در بین شاخص‌های این مولفه دارند.

جدول ۷. شاخص‌های مشارکت کارکنان در اجرا در مولفه فرهنگی

شاخص ها	بیشترین اجماع	ضریب وزنی
(۱) اعتماد متقابل	زیاد	۵/۱۱
(۲) باورها	زیاد	۳/۸۹
(۳) نبود خود خواهی	متوسط	۳/۳۳
(۴) همدلی بین کارکنان	خیلی زیاد	۴/۲۲
(۵) کنجکاوی	متوسط	۲/۶۷
(۶) احساس حقارت پایین	کم	۲/۰۰
(۷) احساس مسئولیت	زیاد	۴/۳۳
(۸) انعطاف پذیری	زیاد	۳/۷۸
(۹) حس خود کنترلی	متوسط	۳/۴۴
(۱۰) حس تعاون	خیلی زیاد	۳/۶۷
(۱۱) نابرابری بین کارکنان	متوسط	۳/۳۳
(۱۲) انعطاف ذهنی	متوسط	۳/۸۹

مولفه اقتصادی

در مولفه اقتصادی، از میان شاخص های پیشنهادی و شناسایی شده از مبانی نظری این حوزه، ۵ شاخص مورد توافق خبرگان قرار گرفت که در جدول شماره ۸ نشان داده است. نتایج نشان می دهد که اجماع نظرات خبرگان در شاخص «نفع شخصی کارکنان» بر این است که این شاخص «خیلی زیاد» در مشارکت کارکنان در اجرای خطمشی عمومی نقش دارد و شاخص های «افزایش درآمد کارکنان» و «صرفه جویی اقتصادی» در مشارکت کارکنان در اجرای خطمشی عمومی «زیاد» نقش دارند. همچنین نتایج تجزیه و تحلیل یافته های پژوهش نشان می دهد که شاخص «نفع شخصی

کارکنان» با مقدار ۵/۰۰ بیشترین و شاخص «نرخ بیکاری» با مقدار ۲/۶۷ کمترین ضریب وزنی را در بین شاخص‌های این مولفه دارند.

جدول ۸. شاخص‌های مشارکت کارکنان در اجرا در مولفه اقتصادی

شاخص‌ها	بیشترین اجماع	ضریب وزنی
۱) افزایش درآمد کارکنان	زیاد	۴/۲۲
۲) صرفه جویی اقتصادی	زیاد	۳/۰۰
۳) نفع شخصی کارکنان	خیلی زیاد	۵/۰۰
۴) نرخ تورم	متوسط	۲/۷۸
۵) نرخ بیکاری	کم	۲/۶۷

مولفه محیطی

در مولفه محیطی، از میان شاخص‌های پیشنهادی و شناسایی شده از مبانی نظری این حوزه، ۵ شاخص مورد توافق خبرگان قرار گرفت که در جدول شماره ۹ نشان داده است. نتایج نشان می‌دهد که اجماع نظرات خبرگان در دو شاخص «تاثیر محیط بر خطمشی» و «زد و بندهای سیاسی» بر این است که این شاخص‌ها «خیلی زیاد» در مشارکت کارکنان در اجرای خطمشی عمومی نقش دارند و شاخص‌های «مسائل خارج سازمان» و «حمایت‌های محیطی» در مشارکت کارکنان در اجرای خطمشی عمومی «زیاد» نقش دارند. همچنین نتایج تجزیه و تحلیل یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که شاخص «حمایت‌های محیطی» با مقدار ۴/۴۴ بیشترین و شاخص «مسائل غیر مترقبه» با مقدار ۳/۲۲ کمترین ضریب وزنی را در بین شاخص‌های این مولفه دارند.

جدول ۹. شاخص های مشارکت کارکنان در اجرا در مؤلفه محیطی

شاخص ها	بیشترین اجماع	ضریب وزنی
۱) تاثیر محیط بر خطامشی	خیلی زیاد	۳/۸۹
۲) مسائل غیر مترقبه	متوسط	۳/۲۲
۳) خارج سازمان	زیاد	۳/۶۷
۴) حمایت های محیطی	زیاد	۴/۴۴
۵) زد و بند های سیاسی	خیلی زیاد	۳/۷۸

مولفه حقوقی

در مؤلفه محیطی، از میان شاخص های پیشنهادی و شناسایی شده از مبانی نظری این حوزه، ۳ شاخص مورد توافق خبرگان قرار گرفت که در جدول ۱۰ نشان داده است. نتایج نشان می دهد که اجماع نظرات خبرگان در شاخص «نبودن قانون جامع در خطامشی» بر این است که این شاخص «خیلی زیاد» در مشارکت کارکنان در اجرای خطامشی عمومی نقش دارند و شاخص های «تعبیرهای مختلف از خطامشی» و «ضمانت اجرا در سیاست ها» در مشارکت کارکنان در اجرای خطامشی عمومی «زیاد» نقش دارند. همچنین نتایج تجزیه و تحلیل یافته های پژوهش نشان می دهد که شاخص «ضمانت اجرا در سیاست ها» با مقدار ۴/۴۴ بیشترین و شاخص «تعبیرهای مختلف از خطامشی» با مقدار ۳/۵۶ کمترین ضریب وزنی را در بین شاخص های این مولفه دارند.

جدول ۱۰. شاخص‌های مشارکت کارکنان در اجرا در مؤلفه حقوقی

شاخص‌ها	بیشترین اجماع	ضریب وزنی
۱) تعبیرهای مختلف از خطامشی	زیاد	۳/۵۶
۲) ضمانت اجرا در سیاست‌ها	زیاد	۴/۴۴
۳) نبودن قانون جامع در خطامشی	خیلی زیاد	۳/۸۹

رتبه‌بندی ابعاد و مدل کیفی پژوهش

با استفاده از نظرات و محاسبه شاخص درجه اهمیت هر یک مؤلفه‌های که از میانگین ضریب وزنی مجموع شاخص‌های آن مؤلفه به دست آمده الگویی مفهومی پژوهش و جایگاه اهمیت هر یک از مؤلفه‌ها در مشارکت کارکنان در اجرای خطامشی ترسیم گردید. به عبارت روشن‌تر برای استقرار مدل مشارکت کارکنان در اجرای خطامشی عمومی در شهرداری ارومیه مؤلفه‌های ۹ گانه شناسایی شده هر کدام به میزان مشخصی در مشارکتی شدن کارکنان در اجرای خطامشی تاثیر دارند. تجزیه و تحلیل داده‌های این بخش نشان می‌دهد که بُعد اقتصادی از نظر خبرگان بیشترین اهمیت را در الگوی مشارکت کارکنان در اجرای خطامشی‌های حوزه شهرداری و مولفه‌های رفتار مجریان و تخصص و مهارت مجریان و مولفه‌های ساختاری، مدیریتی و اجرایی در رده بعدی و بُعد فرهنگی، محیطی، حقوقی در رده‌های آخر اولویت‌های ۹ گانه قرار دارند. جدول ۱۱ نتایج این تجزیه و تحلیل را نشان می‌دهد.

جدول ۱۱. رتبه بندی مولفه های مشارکت کارکنان در اجرا

مؤلفه ها	ضریب وزنی
اقتصادی	۵/۵۴۳
تخصص و مهارت	۴/۴۰۰
گروهی	۴/۱۵۹
حقوقی	۳/۹۶۲
مدیریتی و اجرایی	۳/۹۳۲
محیطی	۳/۸۰۰
ساختاری	۳/۷۶۴
رفتاری مجریان	۳/۷۲۲
فرهنگی	۳/۶۳۹

نتیجه گیری

به صورت کلی یکی از مهم‌ترین عوامل موفقیت در اجرای خطمشی عمومی در سازمان‌ها، درک واحد از خطمشی عمومی توسط مدیریت و کارکنان یا به عبارتی دیگر در تمام سطوح سازمان می‌باشد. درک مشترک یعنی اینکه تمام سطوح سازمان چه سطح تصمیم ساز و چه سطح اجرایی، برداشت یکسانی از آنچه به عنوان مساله شناخته شده و آنچه که به عنوان راه ارائه شده و همچنین ذینفعان و متغیرهای اجرایی موثر، داشته باشند. مهمترین عامل در تحقق درک مشترک از خطمشی، مشارکت کارکنان در تمامی مراحل خطمشی‌گذاری می‌باشد.

مشارکت سازمانی علاوه بر اینکه باعث افزایش روحیه خلاقیت و نوآوری، توسعه روابط محبت آمیز بین کارکنان و مدیریت، توسعه تفکر و اندیشه و ایجاد فرصت ابراز نظر و عقیده برای کارکنان؛ افزایش کیفیت کاری، توسعه ارزش‌های عالی انسانی، شکوفایی استعدادها، ایجاد روحیه همبستگی، کاهش تعارضات گروهی، ایجاد احساس مالکیت، کاهش فشارهای عصبی، عزت نفس، رضایت شغلی، غیبت کمتر در محل کار، بازدهی بیشتر و بهبود انگیزه های کاری کارکنان می‌شود، باعث می‌شود که کارکنان خود را در تصمیمات و تغییرات سازمانی سهیم بدانند و در جهت تسریع اجرای آن نیز مساعدت و همکاری مناسبی داشته باشند. در واقع زمانی که افراد در تصمیمات سازمان سهیم باشند، خود را متعهد و ملزم در اجرای آن‌ها می‌دانند و تمام توان و کوشش خود را در این راه به کار خواهند گرفت.

با این حال مولفه‌های موثر بر مشارکت کارکنان با توجه به نوع سازمان و نوع مأموریت آن‌ها ممکن است متفاوت باشد، لذا شناسایی این عوامل در هر سازمانی از جمله شهرداری‌ها گامی مهمی در جهت تقویت مشارکت کارکنان و توسعه تفکر جمعی محسوب می‌شود. در این پژوهش ۹ مولفه و ۵۸ شاخص برای مشارکت کارکنان در اجرای خطمشی‌های عمومی در شهرداری ارومیه شناسایی گردید. این ابعاد با توجه به اهمیتی که از نظر خبرگان تعیین شده به ترتیب شامل مولفه تخصص و مهارت مجریان با ضریب وزنی (۴/۴۰۰)؛ مولفه عوامل رفتاری مجریان با ضریب وزنی (۳/۷۲۲)؛ مولفه ساختاری با ضریب وزنی (۳/۷۶۴)؛ مولفه مدیریتی و اجرایی با ضریب وزنی (۳/۹۳۲)؛ مولفه گروهی با ضریب وزنی (۴/۱۵۹)؛ مولفه فرهنگی با ضریب وزنی (۳/۶۳۹)؛ مولفه اقتصادی با ضریب وزنی (۵/۵۴۳)؛ مولفه محیطی با ضریب وزنی (۳/۸۰۰)؛ مولفه حقوقی با ضریب وزنی (۳/۹۶۲)؛ می‌باشند. بنابراین مدیران عالی شهرداری ارومیه جهت ارتقاء مشارکت کارکنان در اجرای خطمشی‌ها

در شهرداری می‌توانند با تمرکز بر این مولفه‌ها و شاخص‌های مربوطه به صورت مستمر در فواصل زمانی مناسب، ارزیابی و آسیب شناسی لازم به عمل آورده و با تقویت نقاط قوت و رفع نقاط ضعف در این زمینه، موجبات ارتقاء مشارکت کارکنان را فراهم آورند.

پیشنهادهای پژوهش

- با توجه به این که براساس یافته‌های پژوهش، مولفه تخصص و مهارت مجریان جزء مهمترین مولفه‌ها از نظر اهمیت شناسایی شده‌است، پیشنهاد می‌گردد شهرداری ارومیه جهت اجرای خطمشی‌های عمومی، حداکثر دقت و بررسی لازم برای انتخاب مجری از نظر دارا بودن صلاحیت علمی، تخصصی و اجرایی به عمل آورد تا با پذیرش بیشتر توان تخصصی آن از سوی کارکنان، زمینه مشارکت حداکثری کارکنان در اجرای خطمشی فراهم گردد.

- با توجه به اینکه مولفه رفتاری مجریان نیز همانند مولفه فوق الذکر از بیشترین اهمیت جهت تأثیری‌گذاری بر مشارکت کارکنان شناسایی شده‌است، پیشنهاد می‌گردد شهرداری ارومیه از طرق گوناگون برنامه‌های آموزشی و فرهنگی در خصوص رفتار سازمانی و توسعه جوانب مثبت رفتاری در سازمان به منظور تغییرات رفتاری مدنظر جهت جلب مشارکت حداکثری کارکنان، اجرایی نماید.

- لازمه توسعه مشارکت کارکنان مشروط به فراهم نمودن زمینه و ساختار مشارکتی در سازمان و استفاده از رویکردهای بالا به پایین در خطمشی‌گذاری می‌باشد؛ لذا پیشنهاد می‌گردد در شهرداری ارومیه الزامات اداری و رسمی غیر ضروری حداقل گردیده و از الگوهای مشارکتی از جمله کار گروهی، کار تیمی و دوایر کنترل کیفی جهت نهایی شدن مشارکت و همکاری کارکنان در شهرداری، استفاده گردد.

- هماهنگی، تعامل و ارتباطات چندجانبه مبتنی بر ضابطه، از مهمترین عوامل موثر بر اجرای خطمشی است؛ لذا پیشنهاد می‌گردد مجریان اجرای خطمشی در شهرداری ارومیه، جهت ایجاد انگیزه برای مشارکت بیشتر کارکنان، با ارتباطات و تعامل چندجانبه، قوانین و اسناد بالادستی را سرلوحه کار خود قرار داده و از اعمال نظرهای سیلقله‌ای و شخصی خوداری نمایند.

- کار گروهی به‌ویژه در سازمان‌های عمومی، احساس ارزشمند بودن و به دنبال آن احساس عدالت سازمانی و ضایت حاصل می‌گردد. از جمله عوامل موثر بر آنگیزه برای مشارکت احساس رضایت

شغلی و دیده شدند می‌باشد؛ لذا پیشنهاد می‌گردد برای تصمیم‌گیری‌ها و خط‌مشی‌گذاری‌ها در شهرداری ارومیه از ساختار کار گروهی حداکثر استفاده به عمل آید.

- هویت سازمان و احساس تعلق به سازمان که از طریق فرهنگ سازی و شناسایی مولفه‌های فرهنگ سازمانی و درونی کردن ارزش‌های مورد نظر سازمان قابل تحقق است، از جمله انگیزاننده‌ای مهم مشارکت کارکنان می‌باشد؛ لذا پیشنهاد می‌گردد از طریق اقدامات لازم و موثر، زمینه توسعه و تقویت فرهنگ سازمانی کارکنان در شهرداری ارومیه، فراهم گردد.

- توجه به بعد اقتصادی در رفاه کارکنان در کنار بعد معنوی و غیر مادی از اهمیت ویژه در جهت ایجاد انگیزه و مشارکت حداکثری برخوردار می‌باشد؛ لذا پیشنهاد می‌گردد شهرداری ارومیه مشوق‌های مالی خاصی برای تشویق کارکنان به کار جمعی و مشارکت حداکثری در نظر گیرد.

- همواره در سازمان‌های عمومی محیط بیرونی به‌ویژه محیط سیاسی بر عملکرد کارکنان به صورت غیر مستقیم اثر می‌گذارد، پیشنهاد می‌گردد جهت جلوگیری از این موضوع و تاثیر احتمالی آن بر عدم میل و علاقه مشارکت کارکنان شهرداری ارومیه در اجرای خط‌مشی‌ها، آگاهی‌ها لازم در قالب پیام‌های هفتگی و یا ماهیانه از طریق اتوماسیون اداری به کارکنان ارسال و همایش یا میزگردهای تخصصی در این حوزه‌ها برای کارکنان برگزار گردد.

- در خط‌مشی‌گذاری عمومی و اجرای خط‌مشی‌های عمومی، رعایت قوانین و مقررات و در نظر گرفتن ابعاد حقوقی جهت ضمانت اجرای خط‌مشی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار می‌باشد. لذا پیشنهاد می‌گردد در تدوین و ارائه خط‌مشی‌ها، ضمانت اجرایی و الزامات اجرایی آن به صورت ویژه بررسی و لحاظ گردد تا در مرحله اجرای خط‌مشی از خلاءهای حقوقی اجرای خط‌مشی و به تبع آن نارضایتی مجریان دوری گردد.

در پایان پیشنهاد می‌شود پژوهشگران بعدی ضمن توجه به مولفه‌های احصاء شده در پژوهش حاضر، به متغیرهای فعلی اکتفا نکرده و با توجه به نوع سازمان و مأموریت آن، به متغیرهای متناسب با سازمان مربوطه توجه نمایند. شایان ذکر است که فرآیند این پژوهش به علت شرایط بهداشتی حاکم بر جامعه و نوبا بودن این موضوع به صورت علمی و رسمی در شهرداری ارومیه و نیز تعداد بسیار کم مطالعات انجام یافته مرتبط با این حوزه با محدودیت‌هایی مانند عدم دسترسی آسان و سریع به داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز، عدم وصول به موقع مصاحبه‌های حضوری و پرسشنامه‌ها، عدم همکاری شایسته و بایسته برخی خبرگان منتخب این پژوهش و ... مواجه بود. باشد که پژوهش

حاضر توانسته باشد گامی هرچند بسیار ناچیز در راستای پیشبرد اهداف متعالی سازمان مورد نظر و سازمان های مشابه برداشته و مورد استفاده و بهره برداری پژوهشگران و محققان آتی قرار گیرد.

منابع

- آیینی، محمد؛ ذبیحی، حسین و سعیده زرابادی، زهراسادات. (۱۳۹۷)؛ بررسی چالش‌های نظام مدیریت شهری در شهرهای جدید ایرانی. *اقتصاد و مدیریت شهری*.
- احمدی، کیومرث و الوانی، مهدی. (۱۳۹۴). جایگاه نظریه خدمات عمومی نوین در تبیین مفهوم پاسخگویی اجتماعی سازمان‌های دولتی. *سیاست گذاری عمومی*، ۱(۲)، ۱-۱۵.
- اعرابی، سید محمد و رزقی رستمی، علیرضا. (۱۳۸۴)؛ آسیب شناسی اجرای خط‌مشی‌های صنعتی کشور، سومین کنفرانس بین‌المللی مدیریت.
- الوانی، مهدی و شریف زاده، فتاح. (۱۳۹۴)؛ فرآیند خط‌مشی گذاری عمومی. تهران: دانشگاه علامه طباطبائی.
- بابایی، مهناز و ابراهیمی، سعید (۱۳۹۵). مطالعه و بررسی مؤلفه‌های مدیریت یکپارچه در شهر اصفهان. *اقتصاد شهری*، ۱(۱)، ۱۷-۳۶.
- پورکیائی، مسعود و سلاجقه، سنجر و زارع پور، فضل اله (۱۳۹۳)؛ تبیین موانع اجرای خط‌مشی با استفاده از بحث متمرکز گروهی؛ مدیریت سازمان‌های دولتی.
- خداشاهی، علیرضا؛ رهنمایی، محمدتقی و مدیری، مهدی. (۱۳۹۷). تحلیل راهبردی چالش‌های مدیریتی کلانشهر تفران با رویکرد مدیریت یکپارچه شهری. *نگرش‌های نو در جغرافیای انسانی* (جغرافیای انسانی)، ۱۱(۲)، ۲۱۷-۲۳۸.

دانایی فرد، حسن؛ شکری، زینب؛ خیرگو، منصور و فانی، علی اصغر (۱۳۹۷). چگونگی ارزشیابی کیفیت خطمشی های عمومی در ایران: پژوهشی اکتشافی مبتنی بر روش شناسی ترکیبی. مدیریت سازمان های دولتی.

دانش فرد، کرم اله (۱۳۹۳): فرآیند خطمشی گذاری عمومی. تهران: دانشگاه آزاد اسلامی.

دنهارت، رابرت پی (۱۳۹۷): تئوری های سازمان های دولتی، ترجمه سید مهدی الوانی و حسن دانایی فرد، ویرایش جدید، تهران: انتشارات صفار.

رهنورد، فرج اله؛ بیاتی چالشتی، طویه؛ طاهرپور کلانتری، حبیب اله، منوریان، عباس. (۱۳۹۶). پاسخگویی در شبکه خطمشی عمومی. فرایند مدیریت و توسعه، ۳۰(۴)، ۳۵-۶۸.

شادی، برات و غلام عباس شکاری. (۱۳۹۲). نقش مدیریت شهری در ارتقاء فرهنگ و اخلاق شهروندی. نخستین همایش ملی مدیریت یکپارچه شهری و نقش آن در توسعه پایدار.

شریف زاده، فتاح و معدنی، جواد (۱۳۹۶): مفاهیم اساسی و پیشرفته دانش تصمیم گیری و خطمشی گذاری عمومی. تهران: قلم همت.

طلا، حسین. (۱۳۹۶): شناسایی و تحلیل سیستماتیک، چالش های مدیریت شهری تهران؛ مدیریت شهری.

کاظمیان، غلامرضا و میرعابدینی، زهره. (۱۳۹۰). آسیب شناسی مدیریت یکپارچه شهری در تهران از منظر سیاستگذاری و تصمیم گیری شهری. هنرهای زیبا معماری و شهرسازی، ۳(۴۶)، ۲۷-۳۸.

مکوندی، فواد؛ رضایی، اسماعیل. (۱۳۹۷)؛ بررسی و تحلیل شکاف نقشه راه اصلاح نظام اداری با چارچوب‌های الگوی خدمات عمومی نوین. هفتمین کنفرانس ملی کاربردهای حسابداری و مدیریت.

میکائیلی نمین، سارا. (۱۳۹۲)؛ آسیب شناسی مدل اداره امور شهری در ایران (با تأکید بر شهر تهران)، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، برنامه‌ریزی رفاه اجتماعی، تهران، دانشگاه علامه طباطبائی.

منوریان، عباس و ابراهیم گلشن. (۱۳۹۴)؛ مطالعه خط‌مشی عمومی؛ مرکز آموزش مدیریت دولتی؛ چاپ اول.

مقدس پور، سعید؛ دانایی فرد، حسن و کردنائیج، اسدالله. (۱۳۹۲). واکاوی عوامل کلیدی در عدم موفقیت برخی خط‌مشی‌های عمومی در ایران: مطالعه خط‌مشی‌های مالیاتی کشور. مدیریت فرهنگ سازمانی، ۱۱(۱)، ۳۳-۶۸.

هادی پیکانی، مهربان؛ کشتکار رجبی، مهناز، و خبوشانی، اعظم. (۱۳۹۶). تبیین پاسخگویی سازمان‌های دولتی در پارادایم خدمات عمومی نوین. کنفرانس سالانه پارادایم‌های نوین مدیریت در حوزه هوشمندی.

Beise-Zee, R. (2011). Corporate Social Responsibility or Cause-Related Marketing? The Role of Cause Specificity of CSR. *Journal of Consumer Marketing*, 28(1), 27-39.

Calista, Donald J. (1995). *Policy Implementation*. Mrist College. NewYork, 117.

Furlong, C., Brotchie, R., Considine, R., Finlayson, G., & Guthrie, L. (2017). Key concepts for integrated urban water management infrastructure planning: lessons from Melbourne. *Utilities Policy*, 45, 84-96.

- Hasson, F., Keeney, S., & McKenna, H. (2000). Research guidelines for the Delphi survey technique. *Journal of advanced nursing*, 32 (4), 1008-1015.
- Linstone, H. A., & Turoff, M. (Eds.). (1975). *The delphi method* (pp. 3-12). Reading, MA: Addison-Wesley.
- Mazmanian, D & Sabatier, P.(1983). *Implementation and Public*, Chicago, Scott Foresman and Co.
- Nandi, S., & Gamkhar, S. (2013). Urban challenges in India: A review of recent policy measures. *Habitat International*, 39, 55-61.
- Panday, P. K., & Jamil, I. (2011). Challenges of coordination in implementing urban policy: The Bangladesh experience. *Public organization review*, 11(2), 155-176.
- Powell, C. (2003). The Delphi technique: myths and realities. *Journal of advanced nursing*, 41 (4), 376-382.
- Rakodi, C. (2003). Politics and performance: the implications of emerging governance arrangements for urban management approaches and information systems. *Habitat international*, 27(4), 523-547.
- Stewart Jr, J., Hedge, D. M., & Lester, J. P. (2007). *Public policy: An evolutionary approach*. Nelson Education.
- Taylor, J. (2006). Performance Measurement in Australian and Hong Kong Government Departments. *Public Performance & Management Review*, 29(3), 334-357.
- Terry, G., Hayfield, N., Clarke, V., & Braun, V. (2017). *Thematic analysis. The Sage handbook of qualitative research in psychology*, 17-37.

