

## طراحی، تبیین و سنجش مدل اجرای خط‌مشی‌های رفاه اجتماعی

علی مهدی‌زاده اشرفی\* تورج مجیبی\*\* احمد میدری\*\*\*

نیلوفر ایمان خان\*\*\*\* مهدی فغانی\*\*\*\*\*

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۷/۲۲ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۱۱/۸

### چکیده

پژوهش حاضر با توجه به اینکه خط‌مشی‌های رفاهی به دلیل گستره وسیع ذینفعان، با پیچیدگی‌های مضاعفی روبرو هستند درصدد ارائه مدل اجرای خط‌مشی‌های رفاه اجتماعی است. بدین منظور از روش ترکیبی کیفی (با مصاحبه از ۱۵ نفر از خبرگان خط‌مشی‌گذاری رفاهی) برای ارائه مدل اکتشافی و از روش کمی (پیمایش از ۲۶۵ نفر از کارشناسان رفاه اجتماعی) برای محک تجزیه آن استفاده شد. نتایج از این قرار است: مدل اکتشافی شامل ابعاد: محیط، راهبردها، پیامدها، ارتباطات، منابع، گرایش‌های مجریان، ساختار سازمانی است. بر اساس یافته‌های کمی، تحلیل ساختاری داده‌ها، تعلق مؤلفه‌ها به ابعاد و تعلق ابعاد به مفهوم اصلی یعنی اجرای خط‌مشی‌های رفاه اجتماعی را پشتیبانی و تأیید کرده است. در بین ابعاد تأییدشده مدل، بعد محیط (خارجی و داخلی) دارای بیشترین اهمیت و بعد منابع و پیامد دارای کمترین اهمیت می‌باشند. مهم‌ترین مسئله در اجرای خط‌مشی‌های رفاهی، عدم وجود متولی پر قدرت و محوری در نظام سیاست‌گذاری رفاهی است که این امر با ادغام وزارت رفاه مضاعف گردید. مهم‌ترین ضعف‌های کنونی از منظر متخصصین و مطلعین سیاست‌گذاری اجتماعی، «عدم تناسب مسئولیت‌ها و اختیارات»، «عدم توزیع مناسب منابع بودجه‌ای و بانکی»، «عدم استفاده از ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد» و «عدم جلب مشارکت‌های مردمی» است. بر اساس یافته‌ها، قوانین متعارض، مانع مهمی برای اجرای متمرکز سیاست‌های رفاهی است. بعلاوه ارتباطات درون‌سازمانی برای اجرای خط‌مشی‌ها نیز وضعیت مناسبی ندارد.

واژه‌های کلیدی: سیاست‌گذاری، رفاه اجتماعی، مدل اجرا، خط‌مشی

---

\* استادیار مدیریت دانشگاه آزاد اسلامی، واحد فیروزکوه، فیروزکوه، ایران (نویسنده مسئول). mehdizadeh297@yahoo.com  
\*\* دانشیار مدیریت دانشگاه آزاد اسلامی، واحد فیروزکوه، فیروزکوه، ایران. toragmogibi@yahoo.com  
\*\*\* استادیار اقتصاد دانشگاه شهید چمران، اهواز، ایران. hmadahmad1342@yahoo.com  
\*\*\*\* استادیار مدیریت دانشگاه آزاد اسلامی، واحد فیروزکوه، فیروزکوه، ایران. niloofar\_ik@yahoo.com  
\*\*\*\*\* دانشجوی دکتری مدیریت دولتی-خط‌مشی‌گذاری عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد فیروزکوه، فیروزکوه، ایران. a996062@gmail.com

## بیان مسئله

در میان عرصه‌های مختلف سیاست‌گذاری، سیاست‌گذاری رفاه اجتماعی یکی از پرچالش‌ترین عرصه‌ها برای خط‌مشی‌گذاری محسوب می‌شود. چرا که رفاه اجتماعی پدیده‌ای است که با پیدایش و گسترش سازمان‌ها، نهادها، مؤسسات دولتی و غیردولتی ابعاد گسترده‌تری به خود گرفته و به‌عنوان شاخه‌ای از فرایند توسعه به شمار می‌رود (حق جو، ۱۳۹۵). هر تغییری در سیاست اجتماعی، وسیع‌ترین اقشار جامعه را تحت تأثیر قرار می‌دهد و مشروعیت دولت‌ها تا حد زیادی به سیاست‌های رفاهی گره‌خورده است. اما تحقق اهداف و آرمان‌های رفاهی و طی کردن راه طرح تا اجرای خط‌مشی‌ها، مسیری پرفرازونشیب است و بسیاری را بر آن داشته تا بر اجرای خط‌مشی‌ها به‌عنوان یک مسئله مشخص تمرکز نمایند. اجرای خط‌مشی در مفهوم کلی به معنای اجرای قانون است که در آن بازیگران، سازمان‌ها، رویه‌ها و روش‌های متفاوت در هم می‌آمیزد تا با تلاش، اهداف یک برنامه یا خط‌مشی پیشنهادی را به نتیجه مطلوب و مثبت برسانند (لستر و استوارت، ۱۳۸۱: ۱۲۶). برخی معتقدند در میان سه مرحله سیاست‌گذاری (تدوین، اجرا و ارزیابی)، اجرا مهم‌ترین این مراحل است به‌نحوی که حتی برخی از آن به‌عنوان حلقه مفقود شده فرایند خط‌مشی نام برد (رزقی رستمی، ۱۳۷۹).

بدیهی است که این مراحل به‌طور مکانیکی و جدا از هم طی نمی‌شود بلکه به‌صورت فرایندی پویا و دارای ارتباط چند سویه با هم شکل می‌گیرد (الوانی و همکاران، ۱۳۸۶: ۱۱). پژوهش حاضر درصدد است تا با عنایت به دغدغه فوق و در شرایطی که رفاه اجتماعی به یکی از اساسی‌ترین مسائل کشور ما بدل شده است<sup>۱</sup>، مدل اجرای خط‌مشی رفاه اجتماعی را ترسیم نماید تا بدین ترتیب، فاصله بین طرح سیاست

---

۱- بر اساس «آینده‌پژوهی ایران ۹۶» که توسط مرکز تحقیقات استراتژیک ریاست جمهوری منتشر شده، بیکاری و رفاه اجتماعی جزو ده مسئله اصلی کشور توسط خبرگان در نظر گرفته شده است.

و اجرای سیاست نشان داده شود. چرا که علم به نحوه تدوین خط‌مشی‌ها لزوماً به معنای علم به نحوه اجرای آن‌ها نیست و لازم است به صورت مستقل در خصوص مدل اجرا پرداخته شود.

در این پژوهش پاسخ به این سؤال که الگوی اجرای خط‌مشی‌های رفاه اجتماعی چیست؟ پاسخگویی به این سؤال اصلی، مستلزم پاسخ به سؤالات فرعی زیر است: عوامل علی (ارتباطات) الگوی اجرای خط‌مشی‌های رفاه اجتماعی کدام‌اند؟ عوامل مداخله‌گر الگوی اجرای خط‌مشی‌های رفاه اجتماعی کدام‌اند؟ عوامل زمینه‌ای (محیطی) الگوی اجرای خط‌مشی‌های رفاه اجتماعی کدام‌اند؟ پیامدهای الگوی اجرای خط‌مشی‌های رفاه اجتماعی چیست؟ راهبردها و استراتژی‌های الگوی اجرای خط‌مشی‌های رفاه اجتماعی کدام‌اند؟ مقوله‌ها (ابعاد) الگوی اجرای خط‌مشی‌های رفاه اجتماعی کدام‌اند؟ عوامل علی (ساختار سازمانی) الگوی اجرای خط‌مشی‌های رفاه اجتماعی کدام‌اند؟ به‌منظور پاسخگویی به این سؤالات، ابتدا با استفاده از روش نظریه زمینه‌ای (داده‌بنیاد) مؤلفه‌های الگوی اجرای خط‌مشی‌های رفاهی از اظهارات خبرگان در بالاترین سطح سیاست‌گذاری رفاهی استخراج می‌شود و سپس با پیمایش از متخصصان حاضر در نهادهای سیاست‌گذار رفاهی این مدل موردسنجش قرار می‌گیرد.

### ضرورت تحقیق

نظریات متعددی در ارتباط با خط‌مشی‌گذاری رفاهی طرح گردیده‌اند که منجر به طرح سیاست‌های مختلف رفاهی گردیده‌اند. اما عدم تحقق بسیاری از ایدئال‌های نظری منجر به طرح این فرض گردیده که «مسائل بومی، راه‌حل‌های بومی و خاص خود هستند. تحقق چهار معیار یک نظام حمایتی قدرتمند، شامل جامعیت، کفایت، فراگیری و کارآمدی و پایداری، مستلزم دولتی توانمند است که فرایندهای سیاست‌گذاری را نه بر اساس دانش از پیش موجود بلکه به صورت اکتشافی و مبتنی بر مسائل و راه‌حل‌های

بومی در پیش می‌گیرد. در شرایط فعلی در اثر افزایش ارتباطات جهانی، دولت‌ها با انتظارات فزاینده شهروندان برای بهبود شرایط رفاهی جامعه روبرو هستند درحالی‌که در بسیاری از کشورها دولت، فاقد امکانات و توان ایفای تعهدات در قبال این انتظارات می‌باشد. در چنین شرایطی رسیدن به مدل اجرای خط‌مشی‌های رفاهی مستلزم بهره‌گیری از روش‌های آمیخته اکتشافی و قیاسی است تا ضمن استفاده از دانش داخلی و خارجی، از ظرفیت تجربه زیسته سیاست‌گذاران در بالاترین سطح برای فائق آمدن بر پیچیدگی‌های اجرا بهره گرفته شود. پژوهش حاضر در راستای چنین دغدغه‌ای انجام گرفته است.

### چارچوب نظری

پژوهش حاضر از یک سو با مفهوم رفاه اجتماعی مرتبط است و از سوی دیگر با مفهوم «اجرا» به عنوان بخشی از فرایند سیاست‌گذاری اجتماعی سروکار دارد. در ادامه در مورد هر یک از مفاهیم «رفاه اجتماعی» و «اجرا» مباحثی ارائه می‌گردد:

#### ۱- رفاه اجتماعی در ایران

به موجب ماده (۲) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۳)، نظام تأمین اجتماعی شامل سه حوزه بیمه‌ای، حوزه حمایتی و توانبخشی و حوزه امدادی می‌گردد. بر اساس ماده ۹ این قانون، اصول اساسی نظام رفاهی عبارت است از: فراگیری (هیچ‌کس خارج از پوشش نظام رفاهی نباشد)، جامعیت (پوشش تمامی خطرات توسط نظام تأمین اجتماعی)، پایداری (تداوم تأمین اجتماعی در بلندمدت و طول دوره حیات هر فرد)، کارآمدی (اجرای خدمات تأمین اجتماعی به آسان‌ترین روش و کمترین هزینه اجرایی). با تصویب قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در سال ۱۳۸۳، وزارت رفاه و تأمین اجتماعی مسئولیت امور حاکمیتی نظام تأمین اجتماعی کشور و ساماندهی نهادهای بیمه‌ای و حمایتی را بر عهده گرفت.

طراحی، تبیین و سنجش مدل اجرای خط‌مشی‌های ... ۵

این وزارتخانه در سال ۱۳۹۰ با دو وزارتخانه تعاون، کار و امور اجتماعی ادغام شد و وزارتخانه جدیدی به نام «وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی» شکل گرفت.

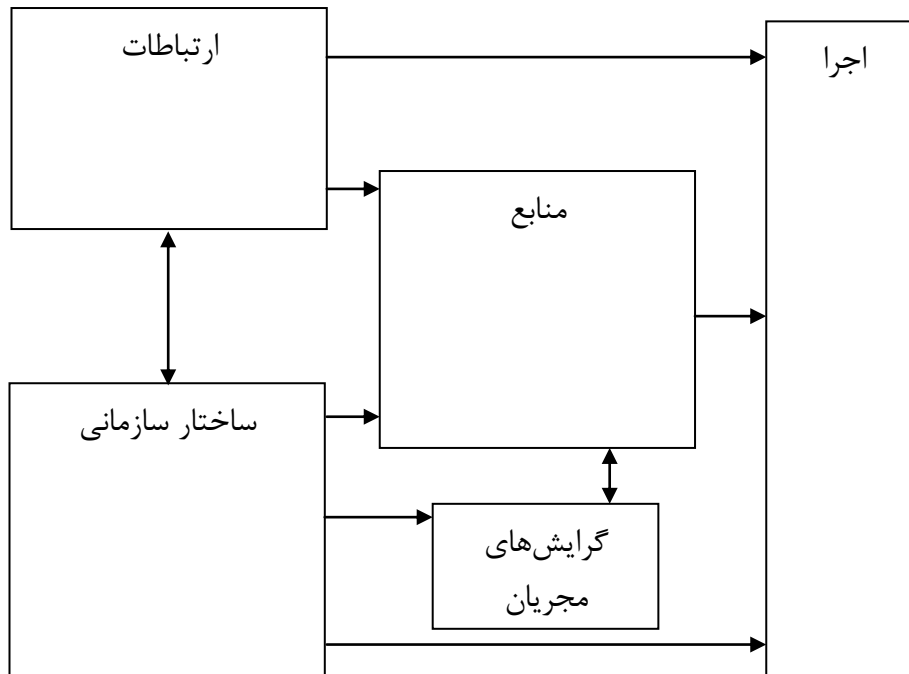
## ۲- نظریات اجرای خط‌مشی

به‌طورکلی نظریات اجرای خط‌مشی را می‌توان به سه رویکرد اصلی تقسیم نمود: رویکرد از بالا به پایین، رویکرد از پایین به بالا، رویکرد تلفیقی (Sign'e, 2017). با توجه به مطالعات صورت گرفته بر روی مدل‌های اجرای خط‌مشی موجود، در این پژوهش سعی خواهد شد که از یک مدل ترکیبی بر مبنای مدل‌های پرکاربرد ون‌میترو ون‌هورن<sup>۱</sup>، ادواردز<sup>۲</sup> و متلند<sup>۳</sup> استفاده شود.

مدل ون‌میترو و ون‌هورن مطابق با رویکردهای بالا به پایین و پایین به بالا ترسیم شده و تأکید آن بر تمایل و انگیزه مجریان<sup>۴</sup> است (Barrett, 2014). این مدل شامل محیط اقدام، روابط بین‌سازمانی، منابع، استانداردها و اهداف، شرایط، تمایلات و انگیزه‌های مجریان، ویژگی سازمان‌های مجری و بازخورد است (Van Meter & Van Horn, 1975).

در مدل ادواردز (۱۹۸۵)، ارتباطات و ساختار سازمانی بر منابع لازم برای اجرا اثر می‌گذارند و این مجموعه عوامل به همراه گرایش‌ها و علائق مجریان منجر به اجرا می‌گردد. در صورتی که گرایش‌های مجریان مساعد و موافق موضوع خط‌مشی بوده و منابع لازم فراهم باشد، می‌توان انتظار تحقق کارآمد اجرا را داشت. البته ساختارهای انعطاف‌پذیر سازمانی و سهولت ارتباطات بین عوامل اجرا لازمه اجرای موفق بشمار می‌آید.

- 
1. Van Meter & Van Horn
  2. Edwards
  3. Matland
  4. Disposition of Implementers



(Edwards, 1985)

شکل ۱- مدل فرایند خط‌مشی اجرا

متلند (۱۹۹۵) نیز مدلی را برای اجرا بر اساس دو متغیر «تعارض سیاسی» و «ابهام در سیاست» ارائه کرده است که چهار نوع شیوه اجرا از آن حاصل می‌شود. (الوانی و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۳۶-۱۴۶). از نظر متلند «پیامدهای اجرا توسط صاحبان قدرت تعیین می‌شوند. در این شرایط، نظریاتی کاربردی هستند که بر تعاملات و بازخور خط‌مشی / اجرا تأکید دارند؛ در اجرای تجربی<sup>۱</sup>، شرایط زمینه‌ای<sup>۲</sup> که به معنای تأثیرات محیطی بر پیامدها هستند، مهم می‌نمایند: تغییر و تحولات در برنامه به این دلیل پیش می‌آیند که سازمان‌های مختلف، خط‌مشی‌های مختلف را در محیط‌های مختلف اجرا می‌کنند. در اینجا مسائل مربوط به بازخورد و یادگیری باید مد توجه قرار گیرند و همچنین

- 
1. Experimental Implementation
  2. Contextual Conditions

طراحی، تبیین و سنجش مدل اجرای خط‌مشی‌های ... ۷

رویکردهای پایین به بالا نیز برای تحلیل، کاربردی‌تر خواهند بود. اجرای نمادین<sup>۱</sup> شامل تعارض و ابهام بالا است. قدرتی که ائتلاف‌ها دارند، به‌خصوص در سطح محلی، تعیین‌کننده پیامدها خواهند بود. شاید ارزش‌های حرفه‌ای<sup>۲</sup> و تابعیت و وفاداری<sup>۳</sup> در اینجا مهم باشند.

### پیشینه تحقیق

در کشور ما پژوهش‌های معدودی در ارتباط با مدل اجرای خط‌مشی‌ها خصوصاً در زمینه رفاه اجتماعی صورت گرفته که از این میان می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد. پژوهش نعیمی و همکاران (۱۳۹۵) با موضوع بررسی چالش‌های اجرای نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در ایران دهه ۱۳۹۰، با رویکرد نهادی به این نتیجه رسیدند که دولت‌ها با نگاه درمانی بجای پیشگیری برای انجام و اجرای امور رفاهی اقدام به ساختار سازی، ایجاد سازمان‌ها و دیوانسالاری نمودند.

در پژوهش دیگری منوریان (۱۳۹۴) تحت عنوان مدل اجرای خط‌مشی‌های اصلاح اداری با رویکرد یادگیری با استفاده از نظریه داده بنیاد، نظام اداری 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 را مطرح نمودند. در تحقیق دیگری منوریان و همکاران (۱۳۹۲) با عنوان طراحی مدل خط‌مشی‌گذاری به‌منظور بهبود محیط کسب‌وکار جمهوری اسلامی ایران با استفاده از نظریه داده بنیاد و با انجام مصاحبه‌های کیفی با خبرگان، مدل بهبود محیط کسب‌وکار را ارائه نمودند.

- 
1. Symbolic Implementation
  2. Professional Values
  3. Allegiances

کریمی (۱۳۸۸) الگوی پیشنهادی نظام جامع تأمین اجتماعی چندلایه برای ایران را با استفاده از مقایسه مدل‌های تأمین اجتماعی جهانی ارائه داده است. اما در این پژوهش، پیچیدگی‌های اجرا دیده نشده است و در سطح سیاست‌گذاری باقی مانده است.

تحقیق عباسی و همکاران (۱۳۹۵) به بررسی موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی در سازمان‌های دولتی (مطالعه موردی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی) پرداخته که با استفاده از پیمایش ۳۰۶ نفر به این نتیجه دست‌یافت که مشکلات مربوط به تدوین‌کنندگان خط‌مشی، مجریان و استفاده‌کنندگان، ماهیت خط‌مشی سازمان مجری، انواع کنش‌ها و گروه‌های فشار و محیط با اجرای خط‌مشی در وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی رابطه دارند.

از مرور پیشینه پژوهش‌های مذکور برمی‌آید که علیرغم طرح الگوهای اجرای خط‌مشی در برخی تحقیقات، تاکنون پژوهش کیفی و اکتشافی برای احصای مهم‌ترین مؤلفه‌های الگوی خط‌مشی‌های رفاه اجتماعی صورت نگرفته است. این مهم از این نظر حائز اهمیت است که اجرا، دارای پیچیدگی‌هایی است که در عمل و طی تجربه مجریان کشف می‌گردد و احصای این پیچیدگی‌ها مستلزم استفاده از روش‌های آمیخته اکتشافی و قیاسی است.

### چارچوب روش‌شناختی

پژوهش حاضر در زمره تحقیقات کاربردی قرار دارد و مبتنی بر روش‌شناسی ترکیبی<sup>۱</sup> شامل دو مرحله اصلی است. مرحله اول شامل جمع‌آوری داده‌های کیفی برای دستیابی به مؤلفه‌های مدل اجرای خط‌مشی‌های رفاه اجتماعی در وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی می‌شود و مرحله دوم مشتمل بر محک زدن تجربی این مدل با استفاده از روش کمی می‌باشد. روش‌های پژوهش ترکیبی از نظر این که کدام یک از روش‌های کمی



یا کیفی را به لحاظ زمانی و درجه اهمیت، اولویت دهند به انواع مختلفی تقسیم می‌شوند. در پژوهش حاضر با توجه به این‌که ابتدا داده‌های کیفی از خبرگان جمع‌آوری می‌شود و سپس مدل استخراج شده از این داده‌ها مجدداً با استفاده از روش کمی به محک گذارده می‌شوند از روش ترکیبی طرح‌های دومارحله‌ای اکتشافی بهره گرفته می‌شود. هدف طرح‌های دو مرحله اکتشافی آن است که نتایج روش نخست (کیفی) به نتایج و تحلیل‌های روش دوم (کمی) کمک نماید. این طرح مخصوصاً زمانی مفید است که محقق نیاز دارد یک ابزار را توسعه بخشیده یا آزمون کند (محمدپور، ۱۳۸۹: ۹۴-۹۷).

مرحله اول این پژوهش با استفاده از نظریه روش‌شناختی داده بنیاد (زمینه‌ای)<sup>۱</sup> انجام شده است. در نظریه داده بنیاد از یک سلسله رویه‌های سیستماتیک استفاده می‌شود تا نظریه‌ای اکتشافی درباره پدیده‌ای ایجاد کند (فلیک، ۱۳۸۹: ۱۴۱). در این تحقیق از گروه خبرگان استفاده شده و بر اساس آن خبرگان با انتخاب تدریجی و بر مبنای مرتبط بودن<sup>۲</sup> با تحقیق و نه نمایا بودنشان تعیین گردیدند. انتخاب خبرگان تحقیق با توجه به اشراف بر گستره خبرگان و صاحب‌نظران بواسطه سوابق علمی و تجربی پژوهشگران در زمینه سیاست‌گذاری رفاه اجتماعی با دقت بسیار زیادی صورت گرفته است و تلاش شد تا خبرگان از میان مطلع‌ترین صاحب‌نظران در موضوع پژوهش انتخاب گردند. مهم‌ترین مشخصه‌های خبرگان عضو هیات علمی، وزیر رفاه، معاون وزیر، مدیرکل و پژوهشگر حوزه رفاه اجتماعی می‌باشد که در نهایت پس از مصاحبه با ۱۵ نفر از خبرگان با ویژگی‌های فوق‌الذکر نظری حاصل آمد. برای جمع‌آوری داده‌ها از مصاحبه‌های نیمه ساخت‌یافته استفاده شده است. به‌منظور مقوله‌بندی اطلاعات حاصل از این مصاحبه‌ها از نرم‌افزار MAXQDA12 استفاده شده است تا علاوه بر سهولت طبقه‌بندی داده‌ها، بر دقت تحلیل داده‌ها افزوده شود.

---

1. Grounded Theory  
2. Relevance

در بخش کمی به منظور سنجش مدل، از روش پیمایش استفاده شده است. جامعه آماری مورد نظر این پژوهش، متخصصان سیاست‌گذاری رفاه اجتماعی شاغل در وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است که دارای سابقه بالای ده سال و مدرک تحصیلی کارشناسی ارشد مرتبط و بالاتر هستند. بر اساس این معیار، تعداد جامعه آماری این پژوهش به تعداد ۳۱۰ نفر می‌باشد که تعداد نمونه این پژوهش بر اساس فرمول کوکران معادل ۲۲۴ نفر تعیین گردید.

سؤالات پرسشنامه در ارتباط با مؤلفه‌های شناسایی شده در مرحله اول توسط پژوهشگر تدوین گردیده است. برای تأیید اعتبار (روایی) پرسشنامه از تحلیل عاملی اکتشافی با نرم‌افزار SPSS و تحلیل عاملی تأییدی با نرم‌افزار AMOS24 استفاده شده است. برای سنجش قابلیت اعتماد (پایایی) ابزار جمع‌آوری اطلاعات در این تحقیق، از طریق نرم‌افزار SPSS و با استفاده از فرمول آلفای کرونباخ<sup>۱</sup>، حاصل شد. به منظور بررسی روابط بین ابعاد مختلف مدل از نرم‌افزار لیزرل ۸.۸ بهره گرفته شده است.

### یافته‌های تحقیق

همان‌طور که ذکر شد، این پژوهش در زمره پژوهش‌های ترکیبی قرار می‌گیرد و در دو مرحله کیفی و کمی انجام شده است. در ادامه یافته‌های هر یک از این مراحل ارائه گردیده است:

#### ۱- یافته‌های کیفی پژوهش

به منظور طراحی مدل اکتشافی اجرای خط‌مشی‌های رفاهی، از با کدگذاری اظهارات ۱۵ نفر از خبرگان، ۲۶۵ کد باز، ۱۷ مقوله محوری و چهار مقوله انتخابی استخراج گردید. این چهار مقوله در ذیل ارائه شده است:

جدول ۱- مقولات انتخابی و فراوانی کدها

| فراوانی کدها | مقولات انتخابی                 |
|--------------|--------------------------------|
| ۱۵           | هدف اجرای خط‌مشی‌های رفاهی     |
| ۱۳۹          | مسائل اجرای خط‌مشی‌های رفاهی   |
| ۳۹           | شرایط زمینه‌ای اجرای خط‌مشی‌ها |
| ۷۲           | راهبردهای اجرای خط‌مشی‌ها      |
| ۲۶۵          | مجموع                          |

در ادامه هر یک از این مقولات مورد تحلیل قرار می‌گیرد و در نهایت، الگوی پارادایمی پژوهش از برآیند مقولات موجود ارائه می‌گردد:

#### ۱-۱- اهداف رفاهی

اجرای خط‌مشی‌های رفاهی از منظر نخبگان باید در راستای تحقق اهدافی نظیر نظام چندلایه رفاه و تأمین اجتماعی و تأمین رفاه عمومی صورت گیرد. مفاهیم مرتبط با این دو هدف اصلی عبارت است از: بهزیستی، ایجاد ثبات اجتماعی، کاهش فقر، حمایت از گروه‌های فرودست و جلوگیری از افزایش نابرابری‌ها. اجرای خط‌مشی‌ها برای تحقق این اهداف مبتلابه مسائل متعددی است که در ذیل به مهم‌ترین آن‌ها اشاره شده است.

#### ۱-۲-۱- مسائل موجود در اجرای خط‌مشی‌های رفاهی کشور

در پاسخ به سؤال اول پژوهش، خبرگان در توصیف مسائل موجود در اجرای خط‌مشی‌های رفاهی کشور به موارد متعددی اشاره نمودند که حکایت از مهم‌ترین مسائل مبتلابه در این عرصه دارد. مهم‌ترین مسائل مورد اشاره از این‌قرار است:

#### ۱-۲-۱-۱- نبود استراتژی مشخص رفاهی در کشور

یکی از مهم‌ترین موضوعات مورد اشاره خبرگان، نبود استراتژی مشخص در نظام اجرای سیاست‌گذاری رفاهی کشور است. بدین معنا که مجموعه برنامه‌های رفاهی

اجرا شده توسط مراجع حاکمیتی مختلف، از یک استراتژی مشخص بر اساس رویکرد مشخص پیروی نمی‌نماید. اظهاراتی نظیر: «اشباع سیاست‌گذاری متعدد و متفاوت»، «سیستماتیک نبودن اجرا»، «تغییر سیاست‌ها با تغییر دولت‌ها»، «موازی کاری و تعدد نهادهای تصمیم‌گیر»، «سلیقه‌ای عمل کردن مدیران» و «تصویب قوانین مبهم و مسئله‌ساز و متعارض با اهداف کلان رفاهی» مانند «بازنشستگی پیش از موعد و تحمیل بار مالی بر صندوق‌ها» به کرات توسط خبرگان مورد تأکید قرار گرفت.

### ۱-۲-۲- مشکل ساختاری در اجرای خط‌مشی‌های رفاهی کشور

فارغ از مورد فوق‌الذکر، ساختار حاکمیتی موجود کشور دچار مسائل معتنا بهی است که نه تنها موجب تسهیل اجرای خط‌مشی‌های رفاهی نگردیده بلکه حتی تبدیل به موانعی بزرگ برای تحقق این مهم شده‌اند. بر اساس اظهارات نخبگان می‌توان «ادغام وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی» را یکی از مهم‌ترین چالش‌های ساختاری در سیاست‌گذاری رفاهی کشور تلقی نمود. از نظر ایشان با این اتفاق، وزارتخانه تخصصی رفاه اجتماعی به یک معاونت در یک وزارتخانه عریض و طویل تقلیل یافت که به دلیل کاهش قدرت سازمانی، توان اولویت‌بخشی به رفاه اجتماعی را در گستره سیاست‌گذاری عمومی کشور نداشته و به تدریج باعث حاشیه‌ای شدن شورای عالی رفاه و حتی تقلیل شأن سیاست‌گذاری این وزارتخانه به یکی از مجریان رفاهی شد. حال آنکه تمام تلاش‌های صورت گرفته پیش از ادغام، برای «ایجاد متولی پر قدرت و قوی برای افزایش التزام دستگاه‌های حاکمیتی به سیاست‌های کلان رفاهی» بود.

در چنین شرایطی شاهد «مقاومت دستگاه‌های مجری برنامه‌های رفاهی برای هماهنگی»، بی‌اعتنایی دستگاه‌ها و سازمان‌ها به تکالیف قانونی مرتبط با رفاه اجتماعی، «افزایش اعمال نفوذ گروه‌های ذینفع در تدوین و اجرای سیاست‌ها»، «عدم یکپارچگی تخصیص منابع مربوط به یارانه‌ها» و «عدم نظارت در اصول خط‌مشی‌گذاری» هستیم.

### ۱-۲-۳- رویکرد نادرست به رفاه اجتماعی

به‌زعم خبرگان، «غلبه تفکرات بانک جهانی»، «حاکمیت اندیشه سرمایه‌داری» و «عدم موازنه منطقی بین منطق اقتصادی و منطق اجتماعی» موجب حاشیه‌ای شدن موضوع رفاه اجتماعی و غلبه منطق اقتصادی صرف در عرصه سیاست‌گذاری عمومی کشور شده است. بدین ترتیب، نقش دولت در تضمین رفاه عمومی تحت‌الشعاع سایر تکالیف دولت قرار گرفته و حتی موجب «بی‌توجهی به قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی» شده است. برخی به «نبود رویکرد مشارکت‌گرایانه در سیاست‌گذاری و اجرا»، «سیاست‌گذاری آرمانی و رؤیایی و غیرواقع‌بینانه»، «عدم آینده‌گری»، «عدم تعادل صندوق‌های بیمه‌ای به دلیل انتظاری حمایتی داشتن از آن‌ها» و «عدم استفاده از رویکردهای علمی» نیز اشاره نموده‌اند.

### ۱-۲-۴- تضاد منافع شدید در عرصه اجرای خط‌مشی‌های رفاهی

یکی از مهم‌ترین مسائل در عرصه سیاست‌گذاری رفاهی که در دهه‌های گذشته کمتر مورد توجه قرار گرفته، منافع بسیار متضادی است که میان بازیگران مختلف در عرصه اجرا وجود دارد. در کشور ما از یک‌سو، سازمان‌ها و نهادهای بسیار قدرتمند با منافع ناسازگار وجود دارند که همراه کردن آن‌ها با خط‌مشی‌های رفاهی با چالش روبرو است. در این زمینه، خبرگان حتی به «منافع دولت برای دخالت در امور شرکت‌های عمومی غیردولتی مرتبط با رفاه» و «بنگاه‌داری در ساختار رفاه اجتماعی» نیز در این راستا اشاره نموده‌اند. موضوع رفاه بعلاوه با مفهوم «تعارض منافع» به‌صورت جدی در ارتباط است که طی آن، افرادی که خود ذینفع هستند، به‌عنوان تصمیم‌گیر یا مجری در عرصه‌های مختلف رفاه قرار می‌گیرند و بدین ترتیب آسیب زیادی به منافع عمومی و ملی وارد می‌شود. در این زمینه، خبرگان به مقوله «فساد گسترده و عدم کارکرد مطلوب نهادهای نظارتی» نیز اشاره داشته‌اند.

### ۱-۲-۵- ضعف نظام ارزیابی و نظارت وضعیت رفاهی در کشور

در ارتباط با این مقوله خبرگان بر این نظر بودند که «شورای عالی رفاه» نیز همان‌طور که ذکر شد، به دلیل حاشیه‌ای بودن در نظام سیاست‌گذاری کشور، امکان نظارت لازم را دارا نیست. مواردی نظیر «دولتی بودن تمام نهادهای نظارتی»، «عدم شفافیت صندوق‌های بیمه‌ای و تأمین اجتماعی»، «سیاسی بودن نظام قضایی»، «عدم پاسخ‌گویی دستگاه‌های اجرایی» و «عدم وجود نهادهای مدنی قوی نظیر سمن‌ها و احزاب» در زمره مسائل این حوزه می‌باشد.

### ۱-۲-۶- عدم یکپارچگی اطلاعات رفاهی خانوارها

در این زمینه، یکی از مهم‌ترین خلأهای فعلی، «نبود نظام اطلاعات اقتصادی-اجتماعی دقیق و شفاف برای خانوارهای ایرانی» است که اشراف سیاست‌گذاران را بر مسائل رفاهی به‌شدت کاهش می‌دهد. در شرایط فعلی، اطلاعات مهمی در اختیار هر سازمان و نهاد مرتبط با رفاه اجتماعی است که به دلیل «عدم اشتراک‌گذاری این اطلاعات در یک بستر مشترک» و عدم تجمیع آن‌ها، اجرای خط‌مشی‌های رفاهی را با چالش جدی روبرو نموده است که از مصادیق این امر می‌توان به «ضعف آزمون وسیع (ارزیابی استحقاق سنجی)» اشاره کرد.

### ۱-۲-۷- معضل بوروکراتیک

بوروکراسی، به‌عنوان ابزار مهم اجرای خط‌مشی‌ها در کشور ما یکی از مسائل اساسی محسوب می‌شود. مواردی نظیر «ضعف نیروی انسانی متخصص»، «عدم مدیریت بهینه منابع»، «عدم شایسته‌سالاری»، «جایگزینی روابط به‌جای ضوابط» و «دخالت در عزل و نصب مدیران» از منظر خبرگان موجب تضعیف بوروکراسی خصوصاً در عرصه سیاست‌گذاری رفاهی شده است.

### ۱-۳- شرایط زمینه‌ای و محیطی

در پاسخ به سؤال دوم پژوهش، خبرگان به مهم‌ترین عوامل مؤثر بر اجرای خط‌مشی‌های رفاهی کشور اشاره کردند. اهمیت این بخش در آن است که هیچ‌سیاستی نمی‌تواند مجزا از زمینه و بستر اجرا، مورد توجه قرار گیرد. یکی از دلایل پیچیدگی سیاست‌گذاری رفاهی، تأثیر زمینه‌های بسیار گسترده بر اجرای خط‌مشی‌ها است. به‌طورکلی، پنج محیط اصلی به‌عنوان عوامل اصلی مؤثر بر اجرای خط‌مشی‌های رفاهی در اظهارات خبرگان شناسایی شد.

یکی از این بسترهای مهم از منظر خبرگان، محیط بین‌المللی است که شامل «اهمیت برجام برای رفاه اجتماعی» و نقش «تحریم‌های بین‌المللی» در وضعیت رفاهی کشور است. در واقع، اجرای تمامی خط‌مشی‌های رفاهی به نحوی تحت تأثیر این محیط بین‌المللی قرار گرفته‌اند. در ارتباط با بستر داخلی، محیط اقتصادی ارتباط تنگاتنگی با رفاه اجتماعی دارد: «وابستگی نظام اقتصادی به منابع نفتی و منابع طبیعی»، «سهم سوداگری بالا و سهم سرمایه‌تجاری در GDP» و «اقتصاد وابسته به واردات»، «سیاست‌های توزیع درآمد»، «نوسانات شدید اقتصادی»، «کاهش نرخ رشد سرمایه‌گذاری» و «بحران اشتغال» همگی بر وضعیت اجرای خط‌مشی‌های رفاهی تاکنون اثرگذار بوده است. همچنین محیط سیاسی نیز بر خط‌مشی‌های رفاهی تأثیر قابل‌توجهی دارد: «میزان ثبات سیاسی و اجتماعی»، «ساختار دوگانه حاکمیتی موازی دولت در عرصه اجرا» و «مداخلات سیاسی دولتمردان خصوصاً برخی نمایندگان مجلس در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی» در این زمره قرار می‌گیرد. محیط اجتماعی نیز در این زمینه شامل مواردی نظیر «کاهش اعتماد مردم به نهادهای حاکمیتی» و «ضعف جامعه مدنی» می‌گردد. محیط طبیعی نیز در این عرصه مورد توجه خبرگان قرار گرفته و ایشان، «وقوع بحران‌های طبیعی مانند سیل و زلزله» را در ارتباط با آثاری که بر اجرای خط‌مشی‌های رفاهی اعم از مهاجرت و تشدید فقر آسیب‌دیدگان مورد دارند مورد بحث قرار دادند.

در مقولاتی که در محورهای قبل ذکر شد، وجوه نامطلوب سیاست‌گذاری رفاهی موجود در کشور توسط نخبگان مورد تصریح قرار گرفت اما حرکت به سمت عبور از این شرایط، نیازمند راهکارهای خلاقانه و مبتنی بر مسئله است. در پاسخ به پرسش سوم پژوهش، موارد زیر توسط خبرگان طرح گردیده است:

#### ۱-۴-۱- اصلاحات هنجاری در نظام اجرای سیاست‌گذاری رفاهی کشور

به‌طورکلی، اجرای خط‌مشی‌ها مستلزم تفاهم بازیگران سیاستی بر اصول مشترک است. در این راستا، خبرگان بر لزوم اصلاح مبانی هنجاری در زمینه سیاست‌گذاری رفاهی کشور تأکید نموده‌اند که مهم‌ترین آن‌ها از این قرار است:

لازم است تا «رفاه به‌عنوان محور توسعه و نه صرفاً پیامد توسعه» نگریده شود تا اهتمام کل نظام سیاست‌گذاری کشور صرف تحقق این مهم گردد. چنین رویکردی زمینه را برای تعاملات فرابخشی فراهم می‌نماید. در این راستا، باید «قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به‌عنوان نقشه راه» مبنا قرار گیرد و وجوه رفاهی «قوانین برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی»، «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» و مصوبات رفاهی نظیر «آیین‌نامه اجرای چتر ایمنی رفاه اجتماعی» مورد توجه بیشتر قرار گیرد.

در صورتی که چنین تغییر رویکردی صورت گیرد، شاهد «افزایش اهمیت و اولویت نگاه پیشگیرانه» و «تقدم رویکرد رفاهی بر رویکرد حمایتی» خواهیم بود که به‌مراتب، کم‌هزینه‌تر، عملی‌تر و پایدارتر است. در واقع بدین ترتیب، «نگاه معطوف به آینده» از جایگاه بیشتری در سیاست‌گذاری رفاهی کشور پیدا می‌نماید. از دیگر موارد اصلاحات هنجاری می‌توان به «تقویت نگاه منطقه‌ای و توازن منطقه‌ای در اجرای خط‌مشی‌ها»، «اجتماع محور بودن»، «افزایش اختیارات مدیران محلی در سیاست‌گذاری رفاهی»، «تقویت رویکرد توانمندسازی افراد خصوصاً در قالب تعاون و اشتغال» اشاره نمود که از منظر خبرگان ضرورت دارد.

#### ۱-۴-۲- اصلاحات ساختاری در نظام سیاست‌گذاری رفاهی کشور



مهم‌ترین تحولات ضروری مدنظر خبرگان در ساختار سیاست‌گذاری رفاهی کشور، «قرار گرفتن شورای عالی رفاه در صدر سیاست‌گذاری رفاهی کشور» است. این شورا در عین این‌که به‌صورت کارآمدتر، امکان هماهنگی فرابخشی را پیدا می‌نماید، می‌تواند با کسب توافق اعضا در هر سازمان یک «رکن رفاهی» ایجاد نماید که تکالیف رفاهی آن سازمان یا نهاد را به‌صورت ساختارمند پیگیری نماید. در این زمینه، حتی این پیشنهاد مهم طرح گردید که با توجه به سهم قابل‌توجه بودجه‌های رفاهی در کشور، «ساختاری به‌عنوان سازمان برنامه امور رفاهی کشور» در نظر گرفته شود که این مهم یا «بر عهده وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی» باشد یا «دبیرخانه‌ای در این راستا در شورای عالی رفاه» تشکیل گردد که اجرای «سیاست‌های تخصیص منابع و بازتوزیع» را تمثیت نماید. همچنین این مهم امکان «ایجاد نظام نظارتی قوی در وزارت رفاه بر سیاست‌گذاری‌های کلان» را فراهم می‌آورد.

اما خبرگان به‌صورت ویژه به «لزوم تفکیک وزارت رفاه از بدنه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی» برای افزایش قدرت ساختار رفاهی در کشور و بهبود سیاست‌گذاری در این عرصه تأکید داشته‌اند. از این منظر، چنانچه رفاه در سیاست‌گذاری عمومی کشور محوریت یابد، لازم است تا یک ساختار مستقل در این زمینه ایجاد گردد. با محوریت یافتن رفاه چه در سطح هنجاری و چه در سطح ساختاری، امکان «عدم تصدی‌گری و عدم بنگاه‌داری» و «عدم دخالت دولت در عزل و نصب‌های هیئت‌مدیره شرکت‌ها»، «شراکت شرکا در تدوین سیاست» بیش‌ازپیش فراهم می‌گردد.

#### ۱-۴-۳- تقویت سیستماتیک دانش سیاست‌گذاری رفاه اجتماعی

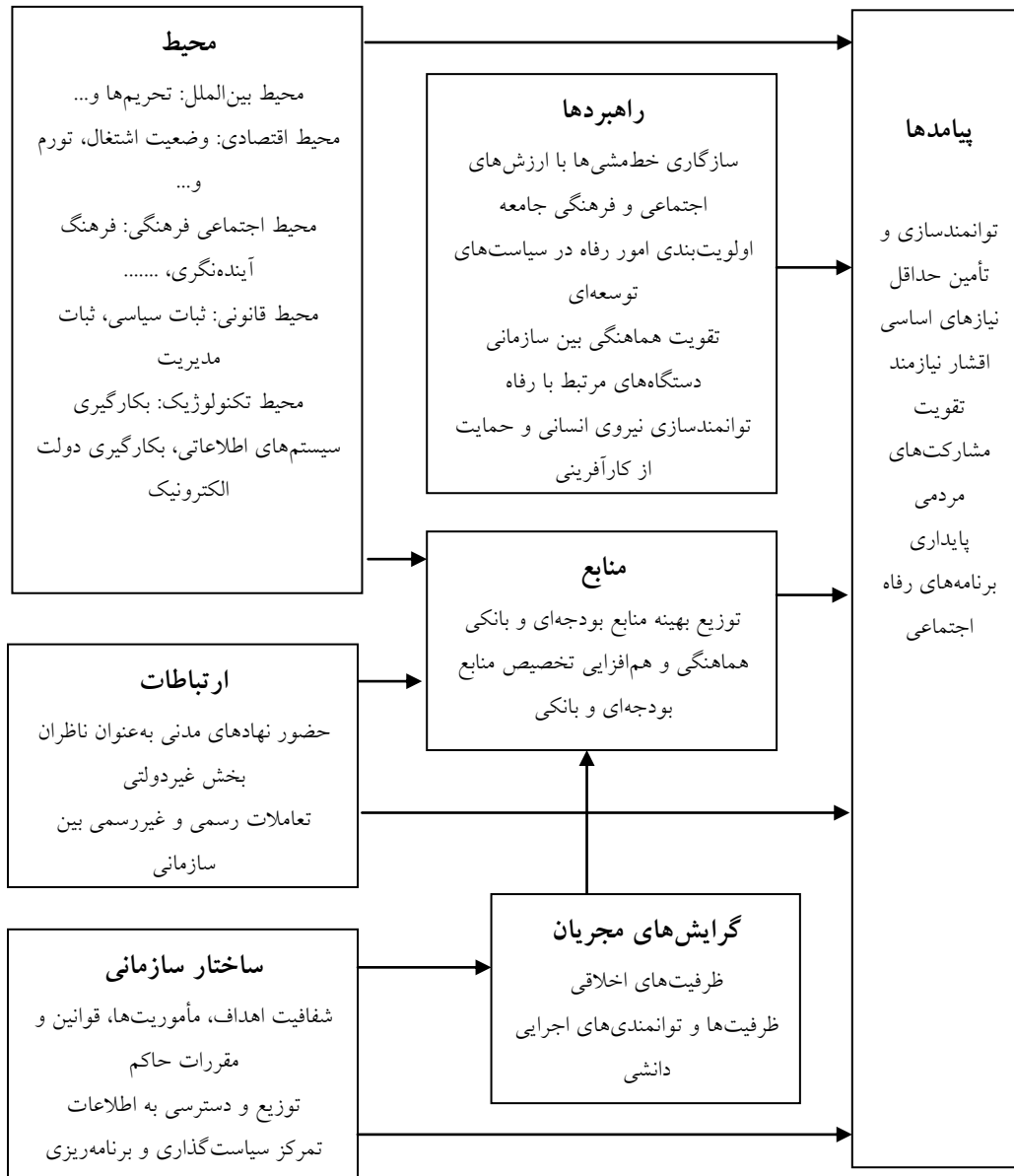
از منظر خبرگان، «دانش‌محور بودن» از مهم‌ترین ضرورت‌های موجود است و بدین منظور، «ایجاد مراکز مطالعاتی مستقل» نظیر تجربه تشکیل مرکز پژوهش‌های مجلس را به‌عنوان پیشنهاد طرح نمودند. در واقع، دانش سیاست‌گذاری رفاهی ضمن «استفاده از دانش و تجربیات جهانی»، باید ارائه راهکارهای بومی و مبتنی بر شرایط خاص ایران را محقق نماید و از تقلید صرف در این زمینه پرهیز شود.

### ۱-۴-۴- تقویت استفاده از ظرفیت پایگاه‌های اطلاعاتی رفاهی

در شرایط فعلی که هر یک از سازمان‌ها و نهادهای مرتبط با سیاست‌گذاری رفاه اجتماعی در ایران، دارای سامانه اطلاعاتی مختص خود است، می‌توان از طریق «تجمیع داده‌های بین‌بخشی» و «تقویت پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان» و «تشکیل پرونده الکترونیکی اقتصادی-اجتماعی برای هر ایرانی» به کارآمدی به مراتب بیشتری از وضعیت فعلی در اجرای خط‌مشی‌های رفاهی دست یافت.

### ۱-۴-۵- تقویت ارزیابی اجرای خط‌مشی‌های رفاهی

برای «درس گرفتن از اجرای خط‌مشی‌های گذشته» و افزایش کارآمدی خط‌مشی‌های آینده لازم است تا «ارزیابی اثربخشی» به‌قاعده دائمی و تخطی‌ناپذیر در تدوین و اجرای خط‌مشی‌های رفاهی بدل گردد تا با محاسبه‌های مزایا و مضار یک خط‌مشی، بتوان بهینه‌ترین شیوه‌ها را انتخاب و اجرا کرد و از تکرار اشتباهات گذشته پرهیز نمود. منطق شفاف و کمی ارزیابی اثربخشی، امکان مقایسه بهترین برنامه‌ها و طرح‌ها را فراهم می‌آورد. همچنین «تحلیل ذینفعان در ارزیابی‌های رفاهی» از اهمیت بسیار زیادی برخوردار است چرا که یکی از عوامل مهم موفقیت یا شکست خط‌مشی‌ها، مقاومت یا همراهی ذینفعان سیاستی است. بر اساس این مقولات، مدل صفحه بعد طی رفت‌وبرگشت بین نظریات مرتبط با اجرای خط‌مشی‌های رفاهی و اظهارات خبرگان حاصل گردید:



شکل ۲- مدل اکتشافی اجرای خط‌مشی‌های رفاهی

## ۵- یافته‌های کمی پژوهش

به منظور سنجش این مدل اجرای خط‌مشی‌های رفاهی، هر یک از محورهای طرح شده در این مدل در هفت بُعد تبدیل به گزاره‌هایی برای پرسش از نخبگان گردید و بدین ترتیب پرسشنامه‌ای با ۸۱ سؤال طراحی گردید. به منظور تعیین شدت و جهت تأثیر متغیرهای مستقل بر اجرای موفق خط‌مشی‌های رفاهی کشور از یک مدل معادله ساختاری استفاده شده است که نحوه سنجش یک متغیر پنهان را با استفاده از دو یا تعداد بیشتری متغیر مشاهده شده تعریف می‌کند. به منظور بررسی نحوه تعلق مؤلفه‌های تحقیق به ابعاد و همچنین میزان تعلق ابعاد به شاخص اصلی الگوی اجرای خط‌مشی‌های رفاه اجتماعی، از مدل معادلات ساختاری در نرم‌افزار Lisrel استفاده شد. بدین منظور از قابلیت تحلیل عاملی مرتبه دوم در این نرم‌افزار بهره گرفته شد. نتایج مربوط به نیکویی برازش مدل برازش داده شده در جدول زیر نشان داده شده‌اند.

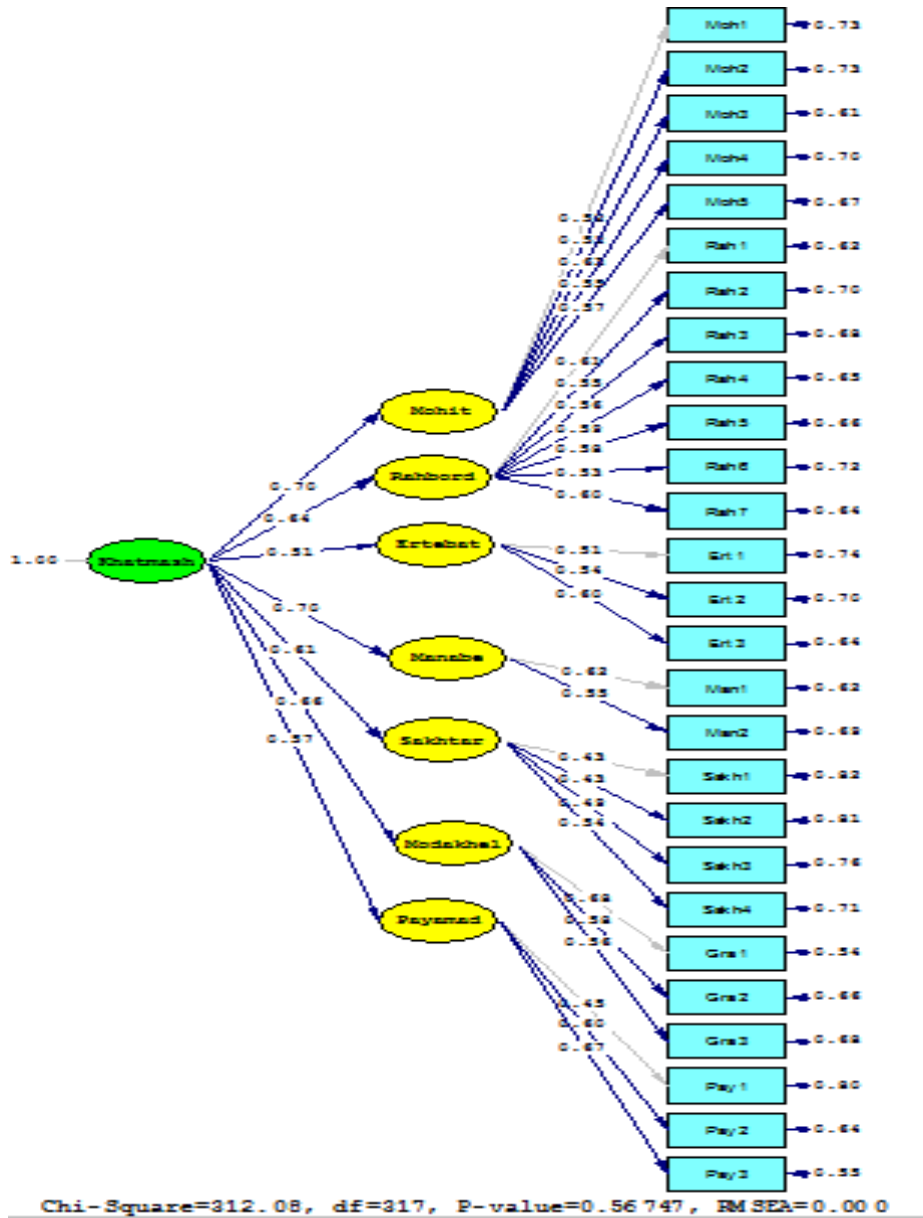
جدول ۲- نتایج نیکویی برازش مدل

| RMSEA | P-Value | $\chi^2$ | AGFI | GFI  | RMR   |
|-------|---------|----------|------|------|-------|
| ۰.۰۰۰ | ۰.۵۷    | ۳۱۲.۰۸   | ۰.۹۲ | ۰.۹۴ | ۰.۰۳۶ |

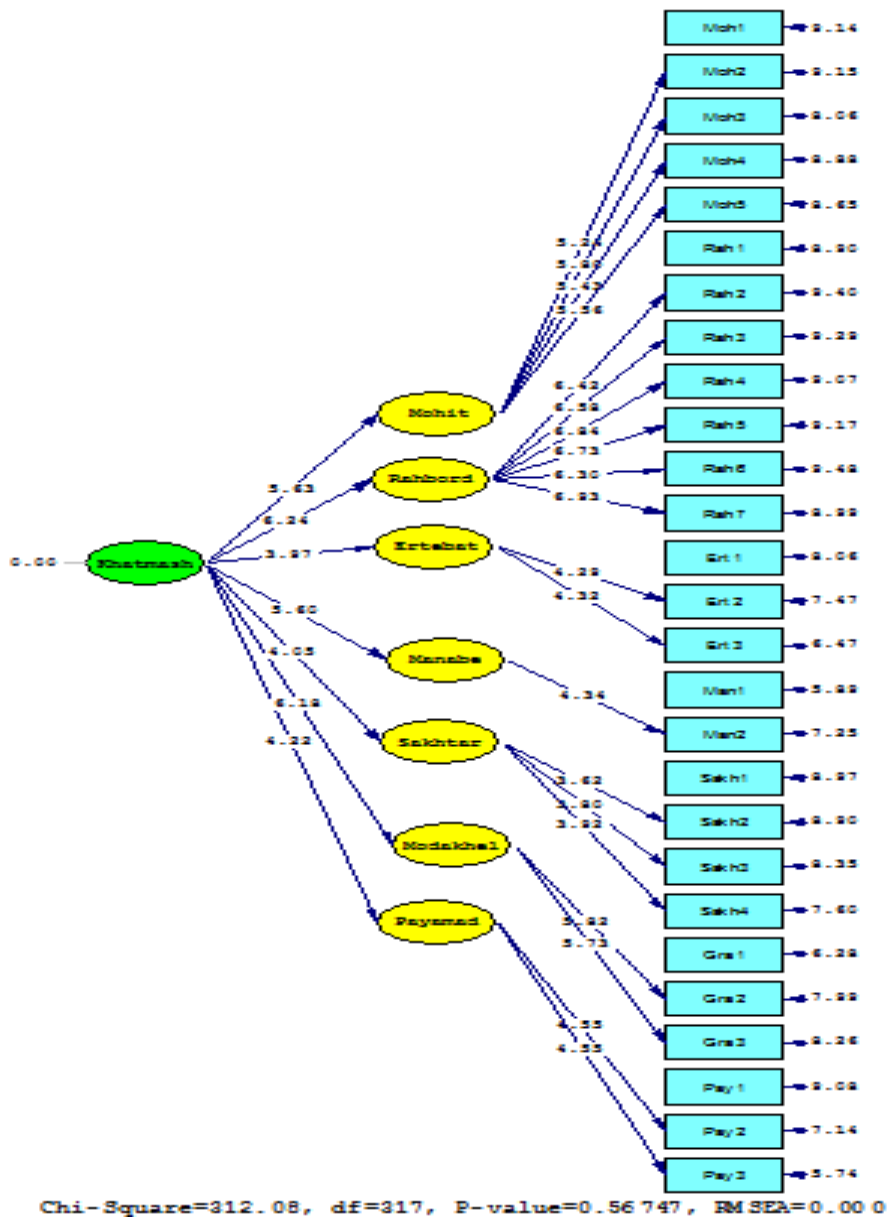
سطح معناداری آزمون خی-دو که اشیاع بودن مدل ساختاری را مورد آزمون قرار می‌دهد برای این مدل، بزرگ‌تر از خطای نوع اول ۰/۰۵ بدست آمده و در نتیجه می‌توان در این سطح خطا پذیرفت که مدل برازش داده شده، تمامی ارتباطات معنادار بین متغیرها و شاخص‌های آنها را در بر گرفته است و در سطح خطای ۰/۰۵ مدل اشیاع در نظر گرفته می‌شود. اشیاع بودن مدل، نشان از عدم وجود ارتباطات معنادار دیگر در مدل دارد. همچنین شاخص‌های نیکویی برازش *GFI* و *AGFI* در این مدل بزرگ‌تر از مقدار قراردادی ۰/۹ برآورد شده‌اند که نشان از توان بالای مدل در تبیین ارتباط بین متغیرهای مزبور دارد.

طراحی، تبیین و سنجش مدل اجرای خط‌مشی‌های ... ۲۱

همچنین شاخص‌های RMR و RMSEA که مربوط به مقدار خطای مدل مربوطه در پیش‌بینی مقادیر صحیح مشاهدات می‌باشد، مقادیر کوچکی بوده‌اند که نزدیکی آنها به صفر، نشان‌دهنده خطای اندک مدل در تبیین ارتباطات می‌باشد. در نتیجه نتایج مدل قابل استناد و معتبر می‌باشد و مدل به نیکویی برازش یافته است. نمودار مدل معادلات ساختاری آزمون شده به منظور شناسایی مدل الگوی اجرای خط‌مشی‌های رفاه اجتماعی برای حالت تخمینی استاندارد و برای حالت معناداری در شکل‌های زیر نشان داده شده است.



شکل ۳- نمودار مدل معادلات ساختاری آزمون شده به منظور شناسایی مدل الگوی اجرای خط‌مشی‌های رفاه اجتماعی در حالت تخمینی استاندارد

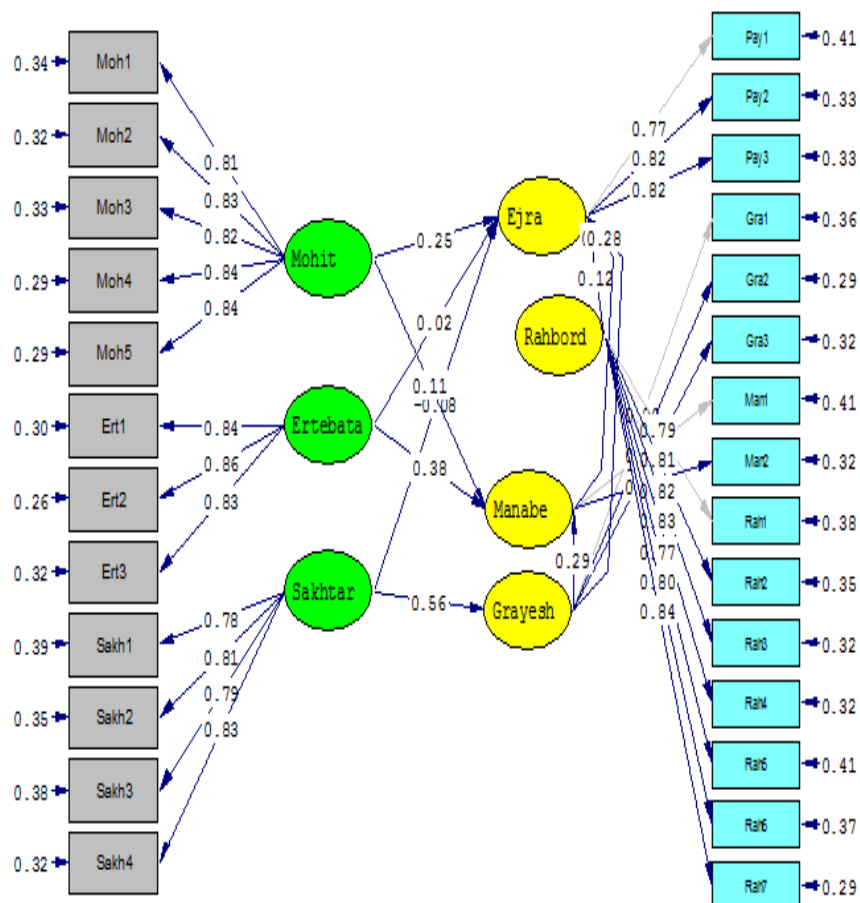


شکل ۴- نمودار مدل معادلات ساختاری آزمون شده به منظور شناسایی مدل الگوی اجرای خط‌مشی‌های رفاه اجتماعی در حالت معناداری

با توجه به نتایج بدست آمده از مدل معادلات ساختاری در نرم‌افزار Lisrel شاهد این بودیم که کلیه روابط عاملی در نظر گرفته شده دارای مقدار آماره آزمون بزرگ‌تر از ۱.۹۶ بوده و تعلق مؤلفه‌ها به ابعاد و تعلق ابعاد به مفهوم اصلی یعنی مدل الگوی اجرای خط‌مشی‌های رفاه اجتماعی مورد تأیید قرار گرفته است. در بین ابعاد تأییدشده مدل بعد محیطی دارای بیشترین اهمیت و بعد منابع و پیامد دارای کمترین اهمیت می‌باشند. پس از آزمون و ارزیابی سؤالات به کار رفته در پرسشنامه از نظر قابلیت برازش مدل اندازه‌گیری از طریق تحلیل عاملی تأییدی با استفاده از نرم‌افزار LISREL که روشی توانمند جهت آزمون مدل اندازه‌گیری می‌باشد (اسفیدانی و محسنین، ۱۳۹۳). محقق می‌تواند اقدام به آزمون روابط ساختاری موجود در مدل پژوهش نماید. در این زمینه با توجه به نرمال بودن متغیرهای تحقیق از مدل معادلات ساختار در نرم‌افزار Lisrel استفاده شد.

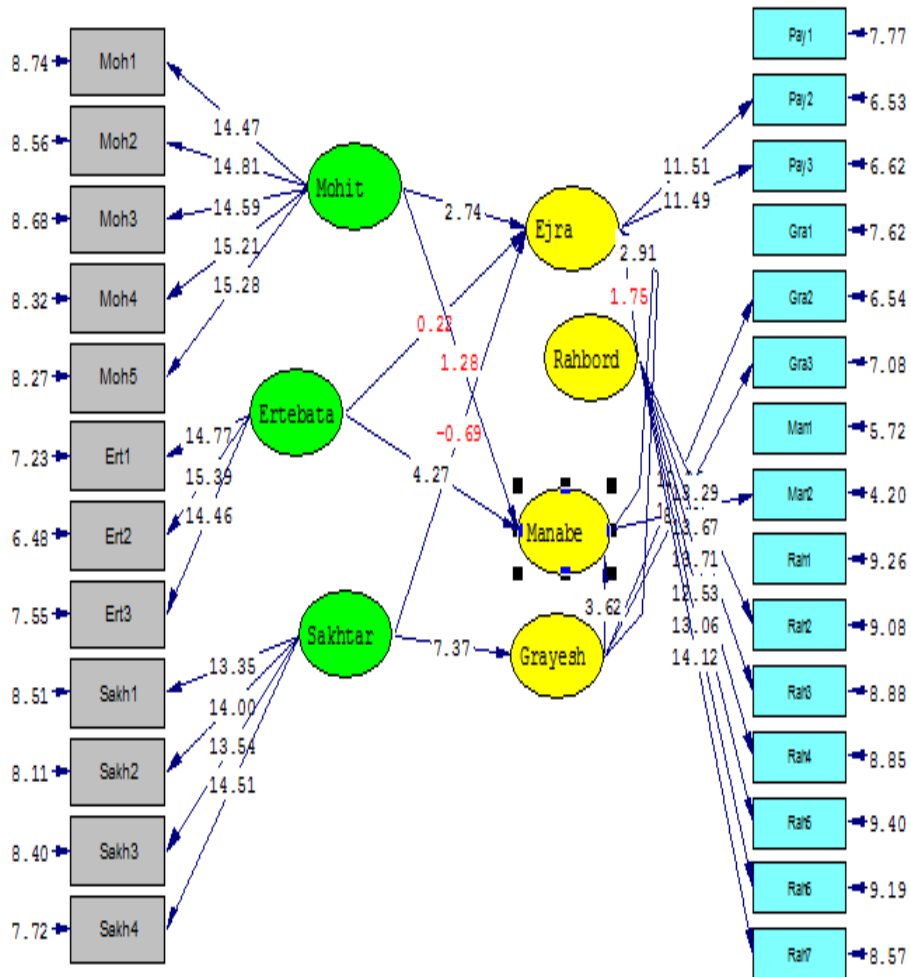
بررسی ضرایب مسیر استاندارد و ضرایب معناداری مربوط به فرضیه‌ها در شکل زیر خروجی تخمین استاندارد شده مدل معادلات ساختاری برای مدل مفهومی تحقیق نمایش داده شده است.





Chi-Square=440.63, df=311, P-value=0.00000, RMSEA=0.043

شکل ۵- مدل ساختاری در حالت تخمین استاندارد



Chi-Square=440.63, df=311, P-value=0.00000, RMSEA=0.043

شکل ۶- مدل ساختاری در حالت معناداری

با توجه به نتایج بدست آمده از مدل معادلات ساختاری جهت آزمون مدل، شاهد این بودیم که سطح شاهد این بودیم که مقدار آماره آزمون در نمودار معناداری برای

تأثیر محیط بر منابع، ارتباطات بر اجرا، ساختار بر اجرا و راهبرد بر اجرا کمتر از مقدار قراردادی ۱.۹۶ بدست آمده و برای سایر تأثیرات بررسی شده بزرگ‌تر از ۱.۹۶ بدست آمد. بنابراین تأثیر محیط بر منابع، ارتباطات بر اجرا، ساختار بر اجرا و راهبرد بر اجرا مورد تأیید قرار نگرفته و سایر تأثیرهای آزمون شده از قبیل تأثیر محیط بر اجرا، ارتباطات بر منابع، ساختار بر اجرا، منابع بر اجرا و گرایش بر اجرا مورد تأیید قرار گرفته است. با توجه به نتایج، در مدل پیشنهادی پژوهش روابطی که در این مدل مورد تأیید قرار نگرفته‌اند حذف می‌شوند. نتایج مربوط به نیکویی برازش مدل برازش داده شده در جدول نشان داده شده‌اند.

جدول ۴- نتایج نیکویی برازش مدل

| RMSEA | $\chi^2/df$ | AGFI | GFI  | RMR  |
|-------|-------------|------|------|------|
| ۰.۰۴۳ | ۱.۴۱۶       | ۰.۹۱ | ۰.۹۳ | ۰.۰۹ |

با توجه مقدار  $\chi^2/df$  بدست آمده، که کمتر از ۳ می‌باشد بیانگر برازش عالی مدل می‌باشد. اشباع بودن مدل، نشان از عدم وجود ارتباطات معنادار دیگر در مدل دارد. همچنین شاخص‌های نیکویی برازش GFI و AGFI در این مدل بزرگ‌تر از مقدار قراردادی ۰/۹ برآورد شده‌اند که نشان از توان بالای مدل در تبیین ارتباط بین متغیرهای مزبور دارد. همچنین شاخص‌های RMR و RMSEA که مربوط به مقدار خطای مدل مربوطه در پیش‌بینی مقادیر صحیح مشاهدات می‌باشد، مقادیر کوچکی بوده‌اند که نزدیکی آنها به صفر نشان‌دهنده خطای اندک مدل در تبیین ارتباطات می‌باشد. در نتیجه نتایج مدل قابل استناد و معتبر می‌باشد و مدل به نیکویی برازش یافته است.

## نتیجه‌گیری و پیشنهادهای تحقیق

مهم‌ترین نتایج حاصل از بخش کیفی این است که اجرای خط‌مشی‌های رفاهی از منظر خبرگان به دلیل نبود یک متولی محوری و پر قدرت و تعدد سازمان‌های مرتبط با حمایت و رفاه اجتماعی با مشکل روبرو است. ادغام وزارت رفاه با دو وزارتخانه دیگر یکی از مهم‌ترین چالش‌های ایجاد شده در این خصوص بوده است. شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی نیز نتوانسته نقش محوری را در هماهنگی دستگاه‌های ذی‌ربط ایفا نماید و در نتیجه شاهد نبود استراتژی رفاهی مشخص در کشور بوده‌ایم. در شرایطی که محیط بین‌المللی و نوسانات اقتصادی داخلی موجب فشار مضاعفی بر وضعیت رفاهی مردم گردیده است، عدم تخصیص بهینه منابع مرتبط با خط‌مشی‌های رفاهی و عدم نظارت بر فرایندهای اجرا و نبود نظام ارزیابی، مانع مهمی برای افزایش کارآمدی اجرای خط‌مشی‌های رفاهی است.

بر اساس یافته‌های کمی، تعلق مؤلفه‌ها به ابعاد و تعلق ابعاد به مفهوم اصلی یعنی مدل الگوی اجرای خط‌مشی‌های رفاه اجتماعی مورد تأیید قرار گرفته است. مهم‌ترین ضعف‌های کنونی از منظر متخصصین و مطلعین سیاست‌گذاری اجتماعی، «عدم تناسب مسئولیت‌ها و اختیارات»، «عدم توزیع منابع بودجه‌ای و بانکی»، «عدم استفاده از ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد» و «عدم جلب مشارکت‌های مردمی» است. از این یافته‌ها همچنین برمی‌آید که بستر قانونی مناسبی برای اجرای خط‌مشی‌های رفاهی وجود ندارد. در واقع قوانین متعارض مانع مهمی برای اجرای متمرکز سیاست‌های رفاهی است. از این نظر، تمرکز مناسبی برای سیاست‌گذاری و اجرای خط‌مشی‌های رفاهی و نظارت بر آن وجود ندارد و این عدم تمرکز از نظر متخصصان به‌عنوان مؤلفه‌ای نامطلوب در نظر گرفته شده است. از نظر ایشان، ارتباطات درون‌سازمانی برای اجرای خط‌مشی‌ها نیز وضعیت مناسبی ندارد و اجرای سیاست‌ها نیز بر اساس دانش تخصصی صورت نمی‌گیرد. در بین ابعاد تأیید شده مدل بعد محیطی دارای بیشترین اهمیت و بعد منابع و پیامد دارای کمترین اهمیت می‌باشند.

در شرایطی که به لحاظ ساختاری شاهد عدم انسجام و آشفتگی در نظام رفاهی و حمایتی در کشور هستیم، دولت‌ها فاقد منابع لازم برای اجرای خط‌مشی‌های رفاهی هستند، رفاه اجتماعی طی چند دهه توسعه به‌تدریج به حاشیه رانده شده و حتی رویکردهای معارض با رفاه اجتماعی تقدم یافته و منافع متضاد نیز امکان اجرای خط‌مشی‌های رفاهی را با چالش روبرو می‌نماید و تصمیمات مهم در راستای بهبود سیاست‌گذاری اجتماعی مدام به تعویق انداخته شده، می‌توان عنوان کرد که حل مسائل رفاهی در ایران نیازمند بکارگیری رویکردی مسئله‌محور و مبتنی بر خلاقیت و استفاده حداکثری از امکانات حداقلی است. چرا که تحقق راهبردهای مذکور در مدل این پژوهش، مستلزم گذر زمان معتدلی است. تجربیات محققان در عرصه پژوهش و اجرای خط‌مشی‌های رفاهی، بدین مهم رهنمون شده که کارآمدترین و سریع‌ترین و کم‌هزینه‌ترین راهکار برای بهبود وضع موجود سیاست‌گذاری رفاهی و اجرای بهتر خط‌مشی‌ها، استفاده از سیستم‌های اطلاعاتی برای ایجاد هماهنگی در سطح کلان کشور است.

استفاده از داده‌های روزآمد در بستر سامانه‌های اطلاعاتی این امکان را ایجاد می‌نماید تا نهادهایی نظیر شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و همچنین وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی از مرجعیت اطلاعاتی لازم برخوردار شود. با توجه به این‌که این مهم امکان مرجعیت بودجه‌ای و نظارتی را نیز فراهم می‌آورد، اقتدار سازمانی که طی دهه‌های گذشته یکی از مفقوده‌های اصلی نظام رفاهی پس از انقلاب بوده، تقویت می‌گردد. اما تلاش‌های مقطعی برای تجمیع این اطلاعات پراکنده و جزیره‌ای به دلیل منافع سازمان‌ها در عدم شفافیت و اهمیت داده‌ها در اقتدار سازمان‌ها، به شکست انجامیده و تکلیف‌های قانونی برای ایجاد بستر مشترک تجمیع داده‌های کلان، راهی به‌پیش نبرده است. برای حل معضل دسترسی به داده‌های روزآمد، در کشور ما نیاز به پایگاه اطلاعات ملی به‌عنوان پایگاه اطلاعات مشاع حکومت وجود دارد. بدین معنا که اولاً اطلاعات تمامی سازمان‌ها در یک بستر واحدی تجمیع شود و در ثانی، بر اساس

پروتکل مشخصی، دسترسی هر سازمان به این داده‌ها تعیین گردد. این یکی از ضرورت‌های اساسی کشور محسوب می‌شود.

اطلاعاتی نظیر بودجه‌های صرف شده در نهادها و سازمان‌ها برای اجرای خط‌مشی‌های رفاهی و حمایتی، اطلاعات سمن‌های رفاهی و حمایتی و افراد تحت حمایت ایشان، تجمیع و همگام‌سازی اطلاعات ثبتی (کد پستی، اطلاعات حساب بانکی، اطلاعات مالیاتی و...) در یک بستر واحد، می‌تواند جهشی بزرگ به سمت افزایش کارآمدی در تدوین و اجرای خط‌مشی‌های رفاهی ایجاد نماید.

## منابع

- الوانی، سیدمهدی و شریف‌زاده، فتاح. (۱۳۸۶)، فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی، تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی.
- الوانی، سیدمهدی و شلویری، میثاق. (۱۳۹۵)، اجرای خط‌مشی‌گذاری عمومی، تهران: انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- حق جو، ناصر. (۱۳۹۵)، «رفاه اجتماعی و توسعه (مروری بر کارکرد برخی نهادهای حمایتی در ایران)»، فصلنامه رفاه اجتماعی و توسعه، سال دوم، شماره ۶: ۷۵-۹۶.
- رزقی رستمی، علیرضا. (۱۳۷۹)، «اجرا، حلقه مفقود فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی، مدیریت دولتی»، فصلنامه علمی - پژوهشی فرایند مدیریت و توسعه، سال چهاردهم، شماره ۴: ۵۱-۶۲.
- عباسی، عباس؛ معتضدیان، رسول و میرزایی، قاسم. (۱۳۹۵)، «بررسی موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی در سازمان‌های دولتی»، فصلنامه مالیه عمومی و خط‌مشی دولت، سال ششم، شماره ۲: ۴۹-۶۳.
- فلیک، اووه. (۱۳۸۹)، درآمدی بر تحقیق کیفی، ترجمه: هادی جلیلی، تهران: نشر نی، چاپ دوم.
- کریمی، مظفر. (۱۳۸۸)، «الگوی پیشنهادی نظام جامع تأمین اجتماعی چندلایه برای ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش ۱۲۶۴۶.
- لستر، جیمز و استوارت، جوزف. (۱۳۸۱)، فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی رویکرد تکاملی، ترجمه: تورج مجیبی، مجتبی طبری و سهیل خورشید، تهران: نشر ساوالان، چاپ اول.
- محمدپور، احمد. (۱۳۹۲)، تجربه‌نوسازی (مطالعه تغییر و توسعه در هورامان با روش نظریه زمینه‌ای)، تهران: انتشارات جامعه‌شناسان.
- منصوریان، یزدان. (۱۳۸۶)، گراند تئوری چیست و چه کاربردی دارد؟ همایش چالش‌های علم اطلاعات، دوره اول
- منوریان، عباس. (۱۳۹۴)، «مدل اجرای خط‌مشی‌های اصلاح اداری با رویکرد یادگیری»، فصلنامه مدیریت دولتی دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، سال هفتم، شماره ۴: ۸۳۹-۸۶۴.
- منوریان، عباس؛ ایوبی اردکان، محمد؛ پروانی، محمدجواد و زندی منش، محمدرضا. (۱۳۹۲)، «طراحی مدل خط‌مشی‌گذاری به‌منظور بهبود محیط کسب‌وکار جمهوری اسلامی ایران با استفاده از نظریه داده بنیاد»، فصلنامه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، شماره ۲: ۱۲۵-۱۴۲، چاپ پنجم.

– نعیمایی، بنیامین و شکوری، علی. (۱۳۹۵). چالش‌های اجرای نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در ایران دهه ۱۳۹۰، فصلنامه علمی پژوهشی رفاه اجتماعی، سال شانزدهم، شماره ۶۳: ۹-۵۲

- Barrett, S. (2014). “Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies”. **Public Administration**, 82(2), 249 – 262.
- Dearden, P., Roland, R., Allison, G. & Allen, C. (2012). “Sustainable Livelihood Approaches – From the Framework to the Field, Supporting Livelihoods -Evolving Institutions”, University of Bradford, **2016 IST-Africa Week Conference**.
- Raj Paudel, Narendra. (2009). “A Critical Account of Policy Implementation Theories: Status and Reconsideration”. **Nepalese Journal of Public Policy and Governance**, xxv(2), 36-54
- Sign’e, Landry (2017). “Policy implementation – a synthesis of the study of policy implementation and the causes of policy failure”. **OCP Policy Center** ([www.policycenter.ma](http://www.policycenter.ma))
- Van Meter D., Van Horn C. (1975), “The policy implementation process”, **Administration and Society**, 6(4), 445-488.