

واکاوی الگوی موانع اجرای سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر در ایران

سلمان زالی *

محمد رضا عطاردی **

حسن دانایی فرد ***

چکیده

یکی از مهم‌ترین بحث‌های حوزه آسیب‌های اجتماعی، اعتیاد و مواد مخدر است. پژوهش حاضر با هدف شناسایی موانع اجرای سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری در حوزه مبارزه با مواد مخدر و در راستای آسیب‌شناسی حوزه اجرای خط‌مشی عمومی انجام شده است. بدین‌منظور با ۱۸ نفر از متخصصان مرتبط با این سیاست‌ها و با استفاده از راهبرد مطالعه موردی، مصاحبه شد و مبتنی بر روش تحلیل مضمون، شبکه مضامین موانع اجرای سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر ظهور یافت. یافته‌های این پژوهش، حاکی از تاثیر بازیگران، فرایند، ساختار و محیط خط‌مشی‌گذاری در اجرای این سیاست‌ها است. در گام بعد، عناصر شبکه مضامین، در قالب الگوی CIPP سازمان‌دهی شدند و روابط بین آنها برقرار شد. در این الگو، سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر در بخش ورودی‌ها، بازیگران، فرایند و ساختار خط‌مشی‌گذاری در بخش پردازش و محیط خط‌مشی‌گذاری در بخش زمینه‌جایی شدند و در نهایت، عدم اجرای اثربخش، کارآمد و مطلوب سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر، به‌عنوان محصول و برونداد این الگو در نظر گرفته شد.

واژگان کلیدی

خط‌مشی عمومی، اجرای خط‌مشی عمومی، موانع اجرا، سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر

Email: zali_salman@hotmail.com

* کارشناسی ارشد دانشگاه امام صادق (ع) (نویسنده مسئول)

Email: ratarodi@gmail.com

** استادیار دانشگاه امام صادق (ع)

Email: hdanaee@modares.ac.ir

*** استاد دانشگاه تربیت مدرس

تاریخ پذیرش: ۹۷/۵/۴

تاریخ ارسال: ۹۷/۲/۱۱

فصلنامه راهبرد / سال بیست‌وهفتم / شماره ۸۸ / پاییز ۱۳۹۷ / صص ۲۱۵-۱۸۵

جستار گشایی

امروزه زندگی انسان‌ها، تحت تأثیر دامنه گسترده‌ای از خط‌مشی‌ها قرار دارد. حکومت‌ها که از طریق تدوین و اجرای خط‌مشی‌های عمومی تلاش می‌کنند تا منفعت عمومی را افزایش دهند، هر روز بیش از گذشته نیازمند آن هستند که این کار را با آگاهی و دقت بیشتری انجام دهند تا از هزینه‌های گزاف سعی و خطاهای سیاستی، بیش‌ازپیش دوری‌گزینند. بدون شک دانش خط‌مشی‌گذاری یکی از علومی است که برای انجام این مسئولیت به وجود آمده است (Anderson, 2003: 1).

طی دهه‌های گذشته، خط‌مشی‌گذاران در سراسر جهان به دنبال ریشه‌کن کردن اعتیاد یا کاهش چشمگیر کشت، تولید، قاچاق، عرضه و مصرف مواد مخدر بوده‌اند. با توجه به آثار سوء مواد مخدر در بیشتر کشورهای جهان، چنین اهدافی مورد پذیرش عموم مردم قرار گرفته است. جمهوری اسلامی ایران به دلیل قرار گرفتن در مسیر ترانزیت بین‌المللی مواد مخدر، از دیرباز با تهدیدها و آسیب‌های این تجارت سیاه مواجه بوده است. البته مواد مخدر در ایران پیشینه‌ای طولانی‌تر دارد. از عصر صفوی و جایگزین‌شدن تولید ابریشم با کشت خشخاش، سوءمصرف مواد مخدر، همواره گریبان‌گیر جامعه ایرانی بوده است. اما این پدیده طی سال‌های اخیر و با ظهور مخدرهای شیمیایی، ابعاد پیچیده‌تر و خطرناک‌تری پیدا کرده است. با این حال، با وجود جدیت مسئولان و مأموران و حمایت کم‌نظیر عمومی، ضعف تحلیلی و نداشتن نگاه سیستمی به این پدیده منجر به آن شده است که با گذشت یک‌صد سال از شروع تلاش برای مبارزه با مواد مخدر، بخش مهمی از تمرکز خط‌مشی‌گذاران متوجه مقابله با عرضه مواد و مبارزه با قاچاقچیان و سوداگران مرگ شود. در نتیجه، این جنگ فرسایشی و بی‌پایان، هر ساله تلفات مادی و انسانی فراوانی را بر کشورها، به‌ویژه کشور عزیزمان ایران تحمیل می‌کند، بدون آن‌که به هدف اصلی خود- یعنی ریشه‌کنی یا کاهش چشمگیر قاچاق و اعتیاد- نزدیک شود. با گذشت تقریباً یک دهه از ابلاغ سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر، هنوز آن‌گونه که باید و شاید، این سیاست‌ها به‌خوبی اجرا نشده است.

نامه مجمع تشخیص مصلحت نظام به مقام معظم رهبری در دی‌ماه ۱۳۹۲، به‌خوبی دلایل نگرانی دلسوزان کشور را بازتاب می‌دهد و تا حدی پرده از عمق فاجعه برمی‌دارد: «گزارش‌های جدید نشان می‌دهد حدود ۴۰ درصد از مصرف‌کنندگان از مواد پرخطری مانند شیشه و کراک استفاده می‌کنند... همه ساله مبلغی بیش از ۳۰ هزار میلیارد تومان مستقیم و غیرمستقیم در این اقتصاد کثیف، گردش مالی صورت می‌پذیرد... در طول ۲۵ سال گذشته، انواعی از راهبردها در این حوزه به کار گرفته شده که یا به شکل جزیره‌ای توسط بخش‌های

مختلف بوده یا به صورت دوره‌ای در مقاطع گوناگون؛ اغلب این راهبردها به دلیل عدم شناخت درست و واقعی از مسئله، در نهایت به بن‌بست رسیده و راهبردهای موثری هم که در سال ۱۳۸۵ نهایی و به‌وسیله حضرت عالی ابلاغ شده بود، به دلیل تعارضات سازمانی یا عدم درک شرایط توسط نهادهای مختلف درگیر در این امر، به‌طور ناقص به اجرا گذاشته شده است... ساختار ستاد مبارزه با مواد مخدر یک ساختار کثیرالوجه و بدون یک متولی مرکزی است. در بدو تأسیس، این ساختار برای مشارکت همگانی نهادها در حل این معضل به کار گرفته شد، اما در ادامه و به‌طور ناخواسته به اینجا منتهی شد که هیچ نهادی مسئولیت وضعیت فعلی را به عهده نمی‌گیرد... متأسفانه در طول این هفت سال (۱۳۹۲-۱۳۸۵) جلسه‌ای توسط سران قوا در این خصوص و برای چاره‌اندیشی یا نظارت بر روند پیشرفت کارها تشکیل نشده است».

همان‌گونه که بیان شد، این پژوهش بر حوزه اجرای خط‌مشی‌های عمومی متمرکز است. در این نوشتار، پس از بررسی تعاریف و مروری بر مطالعات داخلی و خارجی اجرای خط‌مشی عمومی در ارتباط با موانع اجرا، مفاهیم اجرای موفق و شکست خط‌مشی در ادبیات علمی دانش خط‌مشی‌گذاری تبیین شد. همین‌طور سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر هم بیان و طبقه‌بندی شد. در ادامه، با استفاده از روش مصاحبه نیمه‌ساختاریافته با تعدادی از مدیران، متخصصان، خط‌مشی‌گذاران و مجریان سیاست‌های مبارزه با مواد مخدر، مصاحبه صورت گرفت تا داده‌های مورد نیاز برای پژوهش مهیا شود. پس از آن، داده‌های حاصل از مصاحبه براساس روش تحلیل مضمون کدگذاری و تحلیل شد و برای تحلیل نهایی و رسیدن به هدف پژوهش، پرسش‌های فرعی پژوهش، محور کدگذاری قرار گرفت و تلاش شد مبتنی بر تحلیل داده‌های حاصل از مصاحبه، پاسخی مناسب به آن پرسش‌ها داده شود و در پایان، نتایج حاصل از کدگذاری داده‌ها، با استفاده از خود داده‌ها، بازروایت شد تا موانع اجرایی‌شدن سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر شناسایی شده و الگوی موانع اجرا در قالب شبکه مضامین، ظهور پیدا کند.

۱. پیشینه نظری

۱-۱. اجرای خط‌مشی عمومی

جونز (۱۹۷۷) اجرای خط‌مشی را شامل اهداف، طرح‌ها و پیشنهادهای دستیابی به اهداف، برنامه‌های مصوب دستیابی به اهداف، تصمیمات و حتی آثار برنامه‌ها می‌داند (Jones, 1977: 4). به همین ترتیب پرسمن و ویلداوسکی نیز اجرا را شامل ایجاد یک زنجیره علی از اهداف تا نتایج می‌دانند. این افراد اهداف و فعالیت‌های اجرایی انجام‌شده برای دستیابی به این اجرا را بخشی از یک فرایند تعاملی می‌دانند که به یکدیگر وابسته هستند و بدین ترتیب اجرا را یک «شبکه یکپارچه» می‌نامند (Pressman & Wildavsky, 1984: 163-164).

محققان و نظریه پردازان، چه این که اصطلاح اجرا را تعریف یا از آن استفاده کرده باشند، دو تعریف از اجرا ارائه شده است (الوانی و شریفزاده، ۱۳۹۲: ۱۰۶):

۱. تعامل بین هدف گذاری و اعمال و اقداماتی که در جهت حصول به آنها طرح ریزی شده است؛

۲. قدرت و توانایی در ایجاد پیوندهای متوالی در زنجیره روابط علی به صورتی که نتایج مطلوب به دست آیند.

اجرای خطمشی در مفهوم کلی به معنای اجرای قانون است که بلافاصله پس از تصویب و جنبه قانونی یافتن خطمشی اتفاق می افتد و در آن بازیگران و سازمان ها با درهم آمیختن رویه ها و فنون متفاوت می کوشند اهداف یک برنامه یا خطمشی پیشنهادی را به نتیجه مطلوب و مثبت برسانند. خلاصه آنکه اگر اجرا را مجموعه فعالیت هایی در نظر بگیریم که به طور مستقیم خطمشی را به انجام می رسانند، در این راستا سه دسته از فعالیت ها قابل توجه است:

- تفسیر: ترجمان زبان و نوشتار خطمشی به سوی جهت گیری های قابل و ممکن است، در اینجا خطمشی گذار و مجریان از طریق آیین نامه، بخشنامه و تطبیق مصوبات به تفسیر خطمشی و تبیین نیت خطمشی گذار می پردازند تا اجرای خطمشی را تسهیل کنند.

- سازماندهی: به ایجاد واحدها و روش های انجام و اجرای خطمشی اطلاق می شود که طی آن مجریان از طریق دستورالعمل و سازوکار طراحی ساختارهای اجرایی و تعریف سازمان های مجری، خطمشی را عملیاتی می کنند.

- کاربرد و استفاده عملی: اندیشیدن تمهیدات لازم در جهت تامین منابع و ابزارهای لازم، بودجه و خدمات مورد نیاز است (قلی پور، ۱۳۸۷: ۱۹۵-۱۹۴).

۱-۲. مطالعات اجرای خطمشی عمومی

با بررسی نظریات مختلف در زمینه اجرای خطمشی، به این نتیجه می رسیم که رویکردهای متنوعی در ادبیات این حوزه مطرح شده است. این رویکردها را می توان براساس ابعاد مختلف طبقه بندی کرد. امروزه در ادبیات اجرای خطمشی دو رویکرد مطرح بالا به پایین و پایین به بالا وجود دارد که عمده مباحث حول این دو رویکرد است و حتی رویکرد سوم، جمع بین این دو رویکرد است (لستر و استوارت، ۱۳۸۱: ۲۵۵):

رویکرد بالا به پایین که تاکید اصلی آن بر توانایی تصمیم گیرندگان در تولید اهداف صریح خطمشی و کنترل مرحله اجرا است، رویکرد بالا به پایین با تصمیم های دولت آغاز می شود؛ میزان اجرا یا عدم اجرای این تصمیم ها از سوی کارگزاران را بررسی می کند و به دنبال آن است که دلایل میزان اجرای خطمشی ها را پیدا کند. رویکرد پایین به بالا یا رو به بالا که

بوروکرات‌های محلی را به‌عنوان مجریان اصلی در نظر می‌گیرد و اجرا را به‌عنوان فرایندهای مذاکره در شبکه‌های اجراکنندگان می‌پندارد. طبق نظر آنها، تحلیل اجرا باید با توجه به دیدگاه کسانی آغاز شود که از اجرای خط‌مشی تاثیر می‌پذیرند. رویکرد ترکیبی که به‌جای جداسازی بین دو رویکرد، عناصری از دو الگوی نظری قبل را به‌صورت ترکیبی پیشنهاد می‌کند. در نگاره زیر به‌طور خلاصه، مقایسه‌ای بین این دو رویکرد بالا به پایین و پایین به بالا انجام می‌شود (منوریان، ۱۳۹۵: ۹۸):

نگاره شماره (۱) - مقایسه رویکردهای بالا به پایین و پایین به بالا

| رویکرد پایین به بالا | رویکرد بالا به پایین | |
|--------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------|
| از بوروکرات‌ها به سمت شبکه‌های اداری | از تصمیم‌های سیاسی به سمت اجرای اداری | راهبرد پژوهشی |
| توصیف/ توضیح کار | پیش‌بینی/ اجرای خط‌مشی | هدف تحلیل |
| پیوسته | مرحله‌ای | مدل فرایند خط‌مشی |
| حل مشکل به شکل غیرمتمرکز | راهنمایی سلسله‌مراتبی | ویژگی فرایند اجرا |
| مشارکتی | خبرگان | مدل زیربنایی دموکراسی |

۱-۳. موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی

واقعیت‌های اجرا که با اهداف و مقررات تعیین شده برای دستیابی به آنها کاملاً متفاوتند، انجام خط‌مشی‌ها را سخت می‌کند؛ لذا به‌منظور بررسی ضریب موفقیت خط‌مشی‌ها در اجرا ضروری است موانع اجرا به‌درستی شناسایی شوند (قلی‌پور، ۱۳۸۷: ۱۹۶). یک مانع، عامل بازدارنده‌ای است که از به‌کارگیری یک ابزار مشخص خط‌مشی جلوگیری نموده یا راه‌های اجرایی شدن آن را محدود می‌کند. این موانع می‌توانند باعث بی‌اثر شدن یا کم‌اثر شدن یک خط‌مشی شده (Konsult, 2009) و از اجرای موفق آن جلوگیری کنند. در این تحقیق یک اجرای موفق اجرایی تلقی می‌شود که علاوه بر خروجی‌های مدنظر، پیامدها و آثار مورد انتظار را نیز در جامعه هدف بر جای بگذارد. خلاصه نتایج مطالعات دانشمندان خارجی در ارتباط با موانع اجرای خط‌مشی عمومی در نگاره (۲) قابل مشاهده است (منوریان، ۱۳۹۵: ۱۸۰-۱۸۹).

نگاره شماره (۲) - خلاصه نتایج مطالعات دانشمندان خارجی در خصوص موانع اجرای

خط‌مشی‌های عمومی

| ردیف | نظریه‌پردازان | حوزه مطالعه و شرح دیدگاه‌ها |
|------|---------------------------|---|
| ۱ | پرسمان و ویلداوسکی (۱۹۷۳) | ۱. هشدارها و شرایط دستوری برای پذیرش اجرای خط‌مشی؛ ۲. اجرا نباید از خط‌مشی جدا باشد؛ ۳. از وسایل و ابزارهای مستقیم در اجرا استفاده شود؛ ۴. در نظر گرفتن مبانی علمی و تئوریک؛ ۵. رهبری؛ ۶. سادگی و آسان‌سازی خط‌مشی. |
| ۲ | ون هورن و ون | ۱. استانداردها و اهداف؛ ۲. منابع؛ ۳. ارتباطات بین سازمانی؛ ۴. متغیرهای موثر بر اجرای خط‌مشی‌ها؛ |

| | |
|--|---|
| <p>میتز (۱۹۷۵)؛ ناکامورا و اسمالوود (۱۹۸۰)؛ فالان (۱۹۸۲)</p> | <p>ویژگی‌های موسسات اجرایی؛ ۵. ویژگی‌های شخصیتی مجریان؛ ۶. شرایط اقتصادی، سیاسی و اجتماعی. ناکامورا و اسمالوود، ضمن تشریح سه محیط خطمشی (صورت‌بندی خطمشی، اجرای خطمشی و ارزیابی آن)، سه دسته متغیر را ذکر می‌کنند: بازیگران و حوزه‌ها، ساختارهای سازمانی و هنجارهای بوروکراتیک و شبکه‌های ارتباطی و سازوکارهای اجابت و پذیرش. با جمع‌بندی نظرات برخی صاحب‌نظران، فالان مدلی را ارائه می‌دهد که در آن چهار دسته از متغیرها را که بر اجرای خطمشی تاثیر می‌گذارند، نام می‌برد: متغیرهای مربوط به فرایند صورت‌بندی خطمشی، متغیرهای مربوط به اجرای سازمانی و بین سازمانی، متغیرهای مربوط به رفتار بوروکرات‌های سطح خیابان (افرادی که وظیفه تحویل خدمات دولتی به گروه هدف یک قانون، به عهده آنها است؛ مانند ممیزین مالیاتی) و متغیرهای مربوط به واکنش گروه هدف و تغییرات جامعه و روشن و مشخص نبودن اهداف، پراکندگی اهداف، نامعین بودن ابزارهای اجرا را به‌عنوان عوامل شکست خطمشی برمی‌شمرد.</p> |
| <p>۳ میلبری مک لوگین (۱۹۷۵)</p> | <p>عوامل کلیدی در موفقیت یا شکست اجرا: مکان سیاسی، رأی‌دهندگان، گروه‌های ذی‌نفع، احزاب سیاسی، روابط شخصی بین مجریان و تدوین‌کنندگان خطمشی، میزان پذیرش مجریان نسبت به تغییر خطمشی و میزان علاقه، تعهد و حمایت بازیگران اصلی خطمشی.</p> |
| <p>۴ رین و رایبنوویتز (۱۹۷۸)</p> | <p>سه عامل بالقوه در اجرا: ۱. الزامات قانونی؛ ۲. الزامات بوروکراتیک؛ ۳. الزام رضایت طرفین.</p> |
| <p>۵ ساباتیو و مازمانیان (۱۹۷۹)</p> | <p>شروط کلی برای دستیابی موفقیت‌آمیز اجرای خطمشی: اهداف مشخص، شفاف و یکپارچه؛ تئوری علت و معلولی مناسب؛ خطمشی‌ها باید مبتنی بر تئوری ضمنی علت و معلولی درخصوص چگونگی اثرگذاری بر تغییرات اجتماعی باشند و این تئوری، باید با واقعیت منطبق باشد؛ فرایند اجرا باید به‌صورت قانونی ساختاریافته باشد؛ مهارت و تعهد کافی مسئولان اجرایی؛ پشتیبانی و حمایت گروه‌های ذی‌نفع و مدیران و مسئولان سیاسی و قانونی؛ تغییرات در شرایط سیاسی- اجتماعی</p> |
| <p>۶ ریچارد المور (۱۹۸۰)</p> | <p>بررسی فرایند اجرای خطمشی در قالب چهار مدل سازمانی: ۱. مدل مدیریت سیستم‌ها؛ ۲. اجرا به‌عنوان فرایند بوروکراسی؛ ۳. اجرا به‌عنوان توسعه سازمانی؛ ۴. اجرا به‌عنوان فرایند تعارض و چانه‌زنی. مواردی که مانع از اجرای موثر خطمشی می‌شوند: فهم ناقص از مشکلات و مسائل، نارسایی در بررسی میزان عمل‌پذیری تصمیمات، عدم توانایی مجریان در اجرای وظایف محوله.</p> |
| <p>۷ گارسیا زامور (۱۹۸۰)</p> | <p>مشکلات و موانع عمده اجرای خطمشی در کشورهای جهان سوم: ۱. محدودیت‌های ناشی از کمک‌ها و وام‌های خارجی؛ ۲. ساختار اداری متمرکز؛ ۳. تحریف بوروکراسی و بری.</p> |
| <p>۸ گان (۱۹۸۰)</p> | <p>الزامات اجرای موفق خطمشی‌ها: محیط بیرون نباید بیش‌ازحد به سازمان مجری محدودیت‌هایی را وارد کند؛ زمان و منابع کافی برای اجرا فراهم شود؛ در هر مرحله از فرایند اجرا، باید منابع لازم فراهم شود؛ خطمشی که قرار است اجرا شود، باید براساس یک نظریه معتبر علت و معلولی باشد؛ ارتباط بین علت و معلول مستقیم باشد و عوامل مداخله‌گر حداقل باشند؛ برای اجرا باید یک سازمان خاص را مسئول کرد که وابسته به سازمان‌های دیگر نباشد؛ درک و توافق کامل در مورد اهداف موردنظر خطمشی در همه سطوح باشد؛ کارها و فعالیت‌های هر مجری، کلی یا جزئی، به‌طور کامل مشخص شود؛ هماهنگی و ارتباط میان عناصر مختلف درگیر در اجرای خطمشی وجود داشته باشد؛ و اختیارات لازم به افراد مسئول داده شود.</p> |
| <p>۹ ادواردز (۱۹۸۰)؛ هی یونگ سوک (۱۹۸۸)</p> | <p>عوامل حیاتی موثر بر اجرای خطمشی‌ها: ارتباطات، منابع، تمایلات، نگرش‌ها و ساختار بوروکراتیک. هی یونگ سوک در مطالعه خویش، چهار دسته از عوامل تاثیرگذار بر اجرای خطمشی را برشمرده است: عوامل خطمشی (نوع خطمشی، منابع، مشوق‌های خطمشی، درجه تغییر و پیچیدگی، سازگاری و مشروعیت و وضوح و مشخص بودن خطمشی)، عوامل مداخله (شامل ارتباط و هماهنگی، زمان، استراتژی‌های اجرا، آموزش کارکنان، فرایند پذیرش، همبستگی روشن و مستمر و حذف ترس و عدم اطمینان)، عوامل محیطی (شامل حمایت اجتماعی، اقتصادی و سیاسی، زمینه ساختار سازمانی، زمینه جو سازمانی و حمایت سایرین) و عوامل مجری (درک کارکنان، شایستگی کارکنان و تمایل آنها).</p> |
| <p>۱۰ جیمز اندرسون (۱۹۸۲)؛ بری و همکارانش (۱۹۸۸)</p> | <p>علل عمده عدم اجرای صحیح خطمشی: ۱. عدم آگاهی و درک صحیح دستورات به‌وسيله مجریان؛ ۲. عملی نبودن اجرای تصمیم؛ ۳. مقاومت مجریان در اجرای خطمشی. همچنین بری و همکارانش، عوامل ارتباطی، عوامل وضعی، عوامل توانایی و قابلیت را جزو عوامل تعیین‌کننده اجرای خطمشی‌ها عنوان می‌کنند.</p> |
| <p>۱۱ وارویک (۱۹۸۲)</p> | <p>اجرای موفق: حاصل انطباق مستمر با زمینه‌ها، شخصیت‌ها و حوادث از طریق اشتیاق به تصدیق و اصلاح اشتباهات.</p> |
| <p>۱۲ گان و هاگ وود</p> | <p>شرایطی که باعث عدم اجرای درست خطمشی‌ها می‌شوند: ۱. عوامل خارج از سازمان و غیرمترقبه؛ ۲.</p> |

| | |
|---|---|
| <p>(۱۹۸۴)</p> | <p>زمان ناکافی و در دسترس نبودن منابع لازم و مناسب؛ ۳. فقدان نظریه معتبر علت و معلولی؛ ۴. عدم ارتباط مستقیم بین علت‌ها و معلول‌ها؛ ۵. ارتباط بیش‌ازحد بین واحدهای اجرایی؛ ۶. عدم درک و نبود توافق در مورد اهداف؛ ۷. مشخص نبودن وظایف و مسئولیت‌های دستگاه‌های اجرایی و فقدان هماهنگی لازم؛ ۸. عدم درخواست مقامات و صاحبان قدرت در ارتباط با اجرای کامل خطمشی؛ ۹. عدم ارتباط و هماهنگی کامل بین عناصر مختلف اجرا.</p> |
| <p>کوتینگ (۱۹۸۶) آلیش و پتاک (۱۹۸۶)</p> | <p>عوامل شکست خطمشی: هدف‌گذاری مبهم، محدودیت‌های شناختی خطمشی‌گذاران و محیط غیرقابل پیش‌بینی، عدم توجه به اثرات جنبی غیرمنتظره و میزان ناسازگاری آنها، عدم توجه به اثرات موردنظر در گروه‌های هدف.</p> |
| <p>وارویک (۱۹۸۲) آگونوان (۱۹۹۱) دنهارت (۱۹۹۲)</p> | <p>عوامل موثر در شکست اجرا: سیاست‌های نمادین، فقدان مبنای تئوریک مناسب، تغییرات سریع اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و عدم وجود پویایی‌های لازم در دولت، منابع ناکافی، فقدان کاردانی لازم مجریان در استفاده از برنامه‌ها و ساختارهای سازمانی مناسب. تعریف ناکافی اهداف (نبود شفافیت، انسجام درونی و سازگاری با دیگر اهداف سیاسی)، اهداف بسیار جاه‌طلبانه خطمشی، انتخاب ساختار سازمانی نامناسب در اجرا، بی‌انضباطی برنامه‌ها. تعداد زیاد مشارکت‌کننده در اجرا، وجود دیدگاه‌های مختلف، مسیر طولانی برای اقدامات عملی، وجود بخش‌های مختلف دخیل و تصمیم‌گیر در اجرا و منابع رقیب.</p> |
| <p>پاپادوپولوس (۱۹۸۸)</p> | <p>عوامل موثر در شکست اجرا: نادرستی نظریه خطمشی و نبود یک نظریه علمی معتبر، وجود زنجیره‌های طولانی علیت و سلسله‌مراتب علت و معلولی بسیار، نبود زمان و منابع کافی و در دسترس، نبود ترکیب مناسبی از منابع برای دسترسی، محدودیت‌های فلج‌کننده خارجی، عدم بازبینی عمده در قوانین</p> |
| <p>کالیستا (۱۹۹۵)</p> | <p>الف) موانع اجرا: ۱. ناکافی بودن منابع؛ ۲. ابزارهای نامناسب؛ ۳. انحرافات ناشی از نیت سیاسی (زد و بندهای سیاسی)؛ ۴. نارسا بودن طرح‌های اولیه (پیش‌بینی‌های نادرست)؛ ۵. عدم تعهد لازم مجریان خطمشی. ب) عوامل یا متغیرهای موثر در اجرا: ۱. عوامل درونی شامل تنظیمات قدرت یا اختیارات ترکیبی شبکه‌ها و محل‌های اجرا؛ ۲. عوامل بیرونی شامل آرای عمومی، نهادهای تفسیرکننده و اشخاص.</p> |
| <p>هاولت و رامش (۱۹۹۵)</p> | <p>الف) محدودیت‌های اجرای خطمشی: ۱. محدودیت‌های مربوط به ماهیت مسئله شامل: دشواری‌های فنی، تعداد اهداف، اندازه گروه هدف و تغییرات رفتاری ناشی از خطمشی در گروه هدف؛ ۲. اوضاع و احوال حاکم بر جامعه شامل شرایط سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و ظهور تکنولوژی جدید؛ ۳. محدودیت‌ها و مشکلات مربوط به سازمان‌های مجری و مجریان خطمشی. ب) معیارهای لازم برای طراحی و اجرای خطمشی: ۱. خطمشی‌گذاران باید هدف‌های خطمشی و سلسله‌مراتب آنها را تا حد ممکن، واضح و به‌صورت دستورالعمل، روشن بیان نمایند؛ ۲. تهیه خطمشی باید به‌صورت آشکار یا ضمنی، به یک نظریه علمی معتبر متکی باشد؛ ۳. خطمشی برای اجرای موفق باید از اعتبار کافی برخوردار باشد؛ ۴. خطمشی باید حاوی مقررات روشنی باشد تا به‌طور صحیح به‌وسیله سازمان مجری به اجرا درآید؛ ۵. وظیفه اجرا باید به سازمان‌هایی محول شود که از تجربه و تعهد کافی برخوردار باشند.</p> |
| <p>ساباتیه و مازمانیان (۱۹۹۶)</p> | <p>شرایط اجرای اثربخش خطمشی‌ها: ۱. اهداف مشخص و روشن؛ ۲. روابط علت و معلولی و داشتن مبنای تئوریک؛ ۳. یک تثبیت‌کننده و یک رهبر با مهارت‌های سیاسی و مدیریتی؛ ۴. حمایت خطمشی‌ها از سوی قانون‌گذاران، مقامات اجرایی، مراجع قضایی و گروه‌های هدف؛ ۵. توجه به شرایط اجتماعی، اقتصادی و بین‌المللی.</p> |
| <p>یوجین بارداک (۱۹۹۷)</p> | <p>الف) راه‌های وادارکردن گروه‌ها و بازیگران به مشارکت در اجرای خطمشی، عبارتند از: تحریک، معامله، چانه‌زنی، ترغیب و متقاعد کردن. ب) برخی شگردها و بازی‌هایی که به‌وسیله عاملان اجرای خطمشی صورت می‌گیرد تا موانع اجرای صحیح شود، عبارتند از: بازی بودجه، حفظ صلح، مقاومت جمعی، زندگی آسان و راحت و بازی‌های دیگر. ج) از اثرات منفی بازی خطمشی، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: تغییر منافع، تغییر از اهداف خطمشی، مقاومت در برابر کنترل‌های اداری.</p> |

| | | |
|---|---|-----------|
| <p>مورتن اگبرگ (۱۹۹۹): خوزا (۲۰۰۳): سو ژانگ و رایبی (۲۰۰۶): بورگالت (۲۰۰۷): پاییم دالیویدا (۲۰۰۸)</p> | <p>عوامل موثر بر شکست اجرا: روشن نبودن وظایف و مسئولیت‌های دستگاه‌های اجرایی، نبود ارتباطات کافی بین دستگاه‌های اجرایی. سیاست‌های غیرواقعی، فقدان تخصص مدیریتی، غیبت افراد هدایت‌گر فرایند، هماهنگی ناکافی در اجرای خطمشی. روشن و مشخص نبودن اهداف خطمشی، عدم پویایی خطمشی‌ها، بی‌توجهی به ظرفیت‌های اجرایی موجود. رقابت و تعارض دیرینه بین سازمان‌های مجری. فقدان حمایت سیاسی، منابع مالی محدود، محدودیت‌های موجود در ظرفیت نهادی، همکاری ضعیف در سطوح ملی.</p> | <p>۲۰</p> |
| <p>گریندل (۲۰۰۰)</p> | <p>شرایط اساسی برای اجرای خطمشی: فرایند کلی اجرا، زمانی آغاز می‌شود که اهداف و مقاصد کلی به‌طور خاص بیان شده باشند، برنامه‌های عملیاتی طراحی شده باشند و سرمایه برای پیگیری اهداف تخصیص داده شده باشد.</p> | <p>۲۱</p> |
| <p>حفیظ خلید (۲۰۰۱)</p> | <p>عوامل موثر بر شکست اجرا: نبود خلاقیت و نوآوری‌های لازم در مجریان جهت اجرای خطمشی‌ها، بی‌توجهی به منافع گروه‌های ذی‌نفع، عدم حمایت شهروندان، اشتغال دولت به رفع دغدغه‌های سیاسی، هم‌راستا نبودن برنامه‌های اجرایی دولت‌ها</p> | <p>۲۲</p> |
| <p>انجمن مدیریت دولتی آمریکا با همکاری واحد اقتصاد عمومی مدیریت دولتی (۲۰۰۲)</p> | <p>موانع موجود بر سر راه اجرای موثر: الف) موانع نهادی: هزینه زیرساخت‌ها، فقدان محرک‌های نوآوری، روشن نبودن رهنمودهای خطمشی. ب) موانع مدیریتی: فقدان قابلیت‌های مدیریتی، ضعف مدیریت اطلاعات، دولتی و مقاومت از طرف رهبر سیاسی، مخالفت از سوی ذی‌نفعان حرفه‌ای، نگرش منفی مدیران ارشد و میانی.</p> | <p>۲۳</p> |
| <p>اسکات (۲۰۰۴)</p> | <p>عوامل موثر بر شکست اجرا: عدم پیش اثربخشی خطمشی‌ها، درگیر نکردن دریافت‌کنندگان خطمشی با تصمیم‌گیرندگان خطمشی‌ها در تحلیل‌ها و مراحل تدوین، عدم ادغام تحلیل‌های اجتماعی و اقتصادی، عدم تعیین نحوه تاثیر خطمشی‌ها بر ذی‌نفعان مختلف.</p> | <p>۲۴</p> |
| <p>مکینده (۲۰۰۵)</p> | <p>عوامل موثر بر شکست اجرا: ارتباطات و اطلاعات ناکافی، غیبت منابع و تسهیلات کافی، تمایلات، انگیزه‌ها و نگرش‌های مجریان، ارزیابی اجراکنندگان از اجرای خطمشی (تضاد بین اجرا و منافع آنها)، ساحط شدن خطمشی از حکومت به‌جای گروه‌های هدف، بی‌توجهی به متغیرهای اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و اداری، عدم برخورداری مدیران از فضای حمایتی لازم برای تصمیم‌گیری، ناکافی بودن حقوق و دستمزد مجریان، نبود تخصص لازم در مجریان، خطمشی‌های مبهم، تعداد زیاد خطمشی‌ها، تصمیم‌گیری متمرکز، نبود سازوکار هماهنگی، عدم کنترل اطلاعات دریافتی، هم‌راستا نبودن برنامه‌های اجرایی دولت‌ها، بی‌توجهی به گروه‌های ذی‌نفع، عدم حمایت شهروندان، اشتغال به رفع دغدغه‌های سیاسی، تعداد و تداخل اختیارات مراجع خطمشی‌گذاری، ناهم‌سویی اهداف خطمشی‌گذاران، تعویق در اجرا، کندی روند اصلاح خطمشی‌ها در دستگاه‌های اجرایی</p> | <p>۲۵</p> |
| <p>برینارد (۲۰۰۵)</p> | <p>عوامل موثر بر شکست اجرا: بی‌توجهی مدیران به خطمشی‌های تدوین شده به‌وسیله خبرگان، نبود تعهد لازم در اجرا، اعمال نظرهای شخصی مدیران و مجریان، تضاد بین منافع مجریان و اجرا، نبود تخصص کافی، نبود توافق همگانی با خطمشی‌ها، غیرواقعی بودن خطمشی‌ها، نبود سازوکارهای هماهنگی، ارتباطات ناکافی دستگاه‌های مجری، بی‌توجهی به گروه‌های ذی‌نفع، عدم حمایت شهروندان، اشتغال به رفع دغدغه‌های سیاسی، تعدد و تداخل اختیارات مراجع خطمشی‌گذاری، ناهم‌سویی اهداف خطمشی‌گذاران، تعویق در اجرا، کندی روند اصلاح خطمشی‌ها در دستگاه‌های اجرایی.</p> | <p>۲۶</p> |
| <p>لی، لایی و فنج (۲۰۰۶)</p> | <p>موانع اجرای موفق خطمشی‌ها: شفاف نبودن معیارهای ارزیابی اجرا، مجرب نبودن برنامه‌ریزان مربوط، واگرایی نقطه‌نظرات برنامه‌ریزان و دست‌اندرکاران و تفاوت اولویت‌های طرح مذکور با اولویت‌های بخشی خصوصی.</p> | <p>۲۷</p> |
| <p>جان کوگین (۲۰۰۶)</p> | <p>محدودیت‌های سد راه اجرای موفق: محدودیت‌های سیاسی و اقتصادی خصوصا اقتصادی، همچون تعادل بودجه، محدودیت تراز خارجی، محدودیت کسری توأمان، اثر جایگزینی، محدودیت جهانی شدن.</p> | <p>۲۸</p> |
| <p>ساموئل استالی (۲۰۰۶)</p> | <p>عوامل موثر بر شکست اجرا: تکیه بیش‌ازحد بر نقش بازار و سازوکارهای اقتصادی، غلبه ابعاد سیاسی بر اقتصادی و غلبه مقامات رسمی بر نیروهای بازار، عدم هماهنگی، دغدغه‌های سیاسی با اهداف خطمشی، فرایند قانون‌گذاری و تقنینی نامطلوب در خطمشی‌گذاری، عدم تدوین روشن اهداف، در دسترس نبودن سازوکارهای لازم اجرایی، نبود حمایت سیاسی لازم، عدم توانایی پردازش اطلاعات، محدودیت دانش مجریان.</p> | <p>۲۹</p> |

همچنین در نگاره زیر، خلاصه نتایج مطالعات و پژوهش داخل کشور در ارتباط با موانع خط‌مشی‌های عمومی ارائه شده است.

نگاره شماره (۳) - خلاصه نتایج مطالعات پژوهشگران داخلی در خصوص موانع اجرای

خط‌مشی‌های عمومی

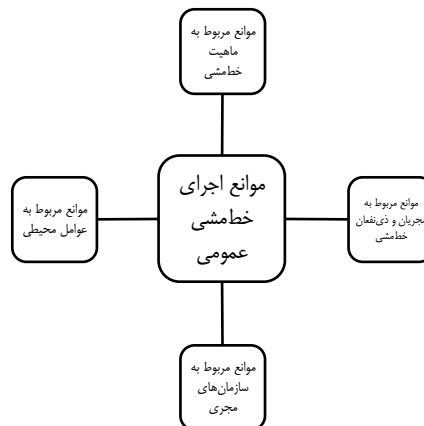
| ردیف | پژوهشگران | خلاصه پژوهش |
|------|--|--|
| ۱ | الوانی (۱۳۷۱) | مشکلات و تنگناهای خط‌مشی‌گذاری عمومی: ۱. عدم تمایل به آینده‌نگری و گرایش به نتایج زودرس؛ ۲. جزئی‌نگری و یک‌بعدی‌شدن در تصمیم‌گیری؛ ۳. نارسایی‌های اطلاعاتی در تصمیم‌گیری؛ ۴. گرایش به ساده‌انگاری و به دنبال راه‌حل‌های ساده رفتن؛ ۵. اعمال‌نظر شخصی در تصمیم‌گیری و اتکای بیش‌ازحد بر تجربیات فردی؛ ۶. عدم تمایل به اجرای آزمایشی خط‌مشی‌ها و نبود بازخورد فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی؛ ۷. عدم تمایل به تصمیم‌گیری؛ ۸. انعطاف‌پذیر بودن تصمیم‌ها؛ ۹. وضع خط‌مشی‌های صوری و ظاهری؛ ۱۰. عدم آگاهی عامه مردم و احساس بی‌نقشی آنها در خط‌مشی‌گذاری. |
| ۲ | الوانی و شریف‌زاده (۱۳۷۶) | مسائل و مشکلات اجرای خط‌مشی‌های عمومی: ۱. مسائل مدیریت و سازمان؛ ۲. مسائل کمک‌ها و وام‌های خارجی؛ ۳. تحریف مدل بوروکراسی ویر. |
| ۳ | رجب‌بیگی (۱۳۷۸) | عوامل بازدارنده و موانع اجرای کامل خط‌مشی‌ها: ۱. عوامل ناشی از خط‌مشی‌گذاری: هدف‌گذاری مبهم و غیرواقعی، نادرستی نظریه خط‌مشی، عدم اجرای آزمایشی و بازخورد، ساده‌انگاری در دریافت مشکل، نبود توافق همگانی در مورد خط‌مشی؛ ۲. عوامل محیطی: حوادث غیرمترقبه، کمبود زمان و منابع، کمبود حمایت‌های عمومی، ناسازگاری فناوری، تعارض خط‌مشی با هنجارها و ارزش‌های اجتماعی؛ ۳. عوامل ساختاری: نبود استقلال نسبی در ارکان اجرایی، مشخص‌نبودن وظایف و مسئولیت‌های بخش‌های اجرایی، ارتباطات، نبود نظام ارزیابی عملکرد. |
| ۴ | اعرابی و رزقی رستمی (۱۳۸۴) | آسیب‌شناسی اجرای خط‌مشی‌های صنعتی کشور: مهم‌ترین موانع اجرای خط‌مشی‌های صنعتی کشور به ترتیب اولویت عبارتند از: ۱) فقدان خط‌مشی‌ها و سیاست‌های جامع صنعتی؛ ۲) فقدان شبکه اطلاعاتی کارآمد؛ ۳) عدم تطبیق مسئولیت‌های محوله با تخصص و دانش افراد؛ ۴) ساختار نامناسب واحدهای صنعتی کشور برای حضور در بازار جهانی؛ ۵) عدم استفاده از فناوری‌های جدید. |
| ۵ | گیوریان و ربیعی‌مندجین (۱۳۸۴) | موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی: موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی در هفت دسته نبود مبنای تئوریک مستدل برای خط‌مشی، کمبود منابع، رفتار گروه‌های هدف، انتخاب ابزارهای نامناسب برای اجرا، شرایط محیطی (اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی) نامناسب، عدم مشارکت گروه‌های مختلف در تدوین خط‌مشی و تعارض خط‌مشی‌ها با ارزش‌های افراد مجری قرار دارد. |
| ۶ | اعرابی و رزقی رستمی (۱۳۸۴) | عوامل موثر بر عدم اجرای خط‌مشی‌های صنعتی کشور: ۱. موانع مربوط به ماهیت خط‌مشی: موانع مربوط به هدف‌گذاری و تعیین خط‌مشی، موانع حقوقی؛ ۲. موانع مربوط به مجریان و استفاده‌کنندگان از خط‌مشی: موانع مربوط به ویژگی‌های رفتاری مجریان، موانع مربوط به تخصص و مهارت مجریان، موانع مربوط به استفاده‌کنندگان خط‌مشی؛ ۳. موانع مربوط به سازمان مجری: موانع مربوط به نظام بوروکراسی، موانع مربوط به منابع و ابزارها. |
| ۷ | اشتریان (۱۳۸۵) | آسیب‌شناسی فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی در ایران: نبود مطالعات خط‌مشی‌گذاری عمومی در ایران، بی‌توجهی به مطالعه اجرای سیاست‌ها، نبود چهارچوب نظری مشخص در خط‌مشی‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرا، نبود تعریف فنی از سیاست، نبود دستورالعمل‌های صریح سیاستی، در اولویت نبودن ارزش‌ها، نبود بدنه کارشناسی دولتی مجهز به مهارت‌های لازم برای اجرای سیاست‌ها، نبود هماهنگی بدنه دیوانسالاری از منظر مدیریت دانش، نبود عرصه عمومی حرفه‌ای برای بحث در اجرای سیاست‌ها. |
| ۸ | قلی‌پور (۱۳۸۷) | عوامل تأثیرگذار بر اجرای خط‌مشی‌ها: ۱. عوامل درونی (طبیعت مسائل)؛ ۲. عوامل بیرونی و محیطی (زمینه‌ای). |
| ۹ | دانایی‌فرد، ثقفی و مشبکی (۱۳۸۹) | اجرای خط‌مشی عمومی: بررسی نقش عقلانیت در مرحله تدوین خط‌مشی: در این پژوهش به بررسی نقش عقلانیت در تدوین خط‌مشی به‌عنوان عاملی اثرگذار در اجرای آن پرداخته شده است. عدم رعایت ترکیب مطلوب عقلانیت در مرحله تدوین خط‌مشی‌ها، به اجرای ناموفق آنها منجر شده است. |
| ۱۰ | قلی‌پور، دانایی‌فرد، زارعی‌متین، جندقی و فلاح (۱۳۹۰) | ارائه مدلی برای اجرای خط‌مشی‌های صنعتی؛ مطالعه موردی در استان قم: در این پژوهش، موانع اجرا در هشت بخش عوامل بازدارنده ناشی از بوروکراسی، عوامل بازدارنده ناشی از ساختارهای اجرایی، عوامل بازدارنده ناشی از عوامل محیطی، عوامل بازدارنده ناشی از فرهنگ سازمانی، عوامل بازدارنده ناشی از قوانین و مقررات، عوامل بازدارنده ناشی از منابع انسانی، عوامل بازدارنده ناشی از ماهیت |

| | | |
|----|--|--|
| | | خطمشی و عوامل بازدارنده ناشی از منابع و امکانات مادی طبقه‌بندی شده است. |
| ۱۱ | مرتضوی، فروزنده دهکردی و زارع‌پور (۱۳۹۱) | ارزیابی و اولویت‌بندی موانع اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری: در فرایند اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری، در مجموع چهار دسته از عوامل با عنوان موانع مرتبط با شکل و محتوای قانون، مجریان قانون، نظارت بر اجرای قانون و همچنین ابزارها و پیش‌نیازها وجود دارد که به‌غیر از عامل نخست (شکل و محتوای قانون)، سایر عوامل، به‌عنوان موانع مهم تحقق قانون مدیریت خدمات کشوری شناسایی شده‌اند. |
| ۱۲ | شریف‌زاده، الوانی، رضایی‌منش و مختاریان‌پور (۱۳۹۲) | موانع اجرای سیاست‌های فرهنگی کشور طی برنامه‌های اول تا چهارم توسعه؛ بررسی تجربیات مدیران فرهنگی: در این پژوهش، به بررسی موانع اجرای سیاست‌های فرهنگی کشور طی برنامه‌های اول تا چهارم توسعه و بررسی تجربیات مدیران فرهنگی در این حوزه، پرداخته شده است. به‌طور کلی، این عوامل به پنج دسته تقسیم می‌شوند که عبارتند از: (۱) عوامل ناشی از نظام خطمشی‌گذاری فرهنگی کشور؛ (۲) عوامل ناشی از نظام فرهنگی کشور؛ (۳) عوامل ناشی از نظام خطمشی‌گذاری کلان کشور؛ (۴) پروتکل نظام اجرای خطمشی‌های فرهنگی؛ (۵) بدنه اجتماعی خطمشی فرهنگی. |
| ۱۳ | مقدس‌پور، دانایی‌فرد و کردنایج (۱۳۹۳) | واکاوای عوامل کلیدی در عدم موفقیت برخی خطمشی‌های عمومی در جمهوری اسلامی ایران؛ مطالعه خطمشی‌های مالیاتی کشور: بی‌توجهی به ارزش زمان و از دست رفتن فرصت‌ها در اجرای خطمشی‌های ملی، بی‌ثباتی مدیریتی در بخش دولتی متولی اجرای خطمشی‌ها، ناهم‌سویی ابزارهای اجرای خطمشی‌های ملی، بحران‌های داخلی و خارجی موثر بر اجرای خطمشی‌های ملی و فقدان ساختار اجرایی مناسب، از عوامل کلیدی در عدم موفقیت خطمشی‌ها به شمار می‌روند. |
| ۱۴ | حاجی‌پور، فروزنده دهکردی، دانایی‌فرد و فانی (۱۳۹۴) | طراحی الگوی آسیب‌شناسی اجرای خطمشی عمومی در ایران: در این پژوهش، چالش‌های فضای خطمشی‌گذاری در قالب سه مؤلفه خطمشی‌گذاران، فرایند خطمشی‌گذاری و ساختار خطمشی‌گذاری ارائه شده است. |
| ۱۵ | عباسی، معتضدیان و میرزایی (۱۳۹۵) | بررسی موانع اجرای خطمشی‌های عمومی در سازمان‌های دولتی: در این پژوهش، موانع اجرای خطمشی‌های عمومی، در شش دسته تدوین‌کنندگان خطمشی، مجریان خطمشی، ماهیت خطمشی، سازمان مجری، انواع کنش و محیط سازمانی طبقه‌بندی شده است. |
| ۱۶ | عباسی و بیگی (۱۳۹۵) | تبیین چالش‌های اجرای خطمشی‌های عمومی در حوزه علوم، تحقیقات و فناوری: در این پژوهش، موانع اجرای خطمشی‌های حوزه علوم، تحقیقات و فناوری، به پنج دسته موانع ناشی از عملکرد نهادهای خطمشی‌گذار، موانع ناشی از ماهیت مسائل حوزه علوم، تحقیقات و فناوری، موانع مربوط به مجریان خطمشی، موانع ساختاری و مدیریتی و موانع محیطی تقسیم‌بندی شده است. |

۴-۱. چارچوب نظری

با مرور ادبیات پژوهش و مطالعه نظرات دانشمندان و نظریه‌پردازان در حوزه خطمشی عمومی، مؤلفه‌های چارچوب نظری پژوهش تعیین شد.

نمودار (۱) - چارچوب نظری موانع اجرای خطمشی عمومی



۱-۵. گستره‌شناسی حوزه اعتیاد و مواد مخدر

سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر که در ۱۱ محور از سوی مقام معظم رهبری در مهرماه ۱۳۸۵ ابلاغ شده است، مهم‌ترین سند بالادستی در این زمینه است (مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۵) که متناسب با شرح سیاست به‌وسیله پژوهشگران در سه حوزه اقدامات مبارزه‌ای، پیشگیرانه و درمانی طبقه‌بندی شده است:

نگاره شماره (۴) - سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر

| ردیف | طبقه‌بندی | شرح سیاست |
|------|---|--|
| ۱ | اقدامات مبارزه‌ای | مبارزه فراگیر و قاطع علیه کلیه فعالیت‌ها و اقدامات غیرقانونی مرتبط با مواد مخدر و روان‌گردان و پیش‌سازهای آنها از قبیل کشت، تولید، ورود، صدور، نگهداری و عرضه مواد. |
| ۲ | | تقویت، توسعه، تجهیز و استفاده فراگیر از امکانات اطلاعاتی، نظامی، انتظامی و قضایی برای شناسایی و تعقیب و انهدام شبکه‌ها و مقابله با عوامل اصلی داخلی و بین‌المللی مرتبط با مواد مخدر و روان‌گردان و پیش‌سازهای آنها. |
| ۳ | | تقویت، تجهیز و توسعه یگان‌ها و مکانیزه‌کردن سامانه‌های کنترلی و تمرکز اطلاعات به‌منظور کنترل مرزها و مبادی ورودی کشور و جلوگیری از اقدامات غیرقانونی مرتبط با مواد مخدر، روان‌گردان و پیش‌سازهای آنها و تقویت ساختار تخصصی مبارزه با مواد مخدر در نیروی انتظامی و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط. |
| ۴ | اقدامات پیشگیرانه | اتخاذ راهکارهای پیشگیرانه در مقابله با تهدیدات و آسیب‌های ناشی از مواد مخدر و روان‌گردان با بهره‌گیری از امکانات دولتی و غیردولتی با تأکید بر تقویت باورهای دینی مردم و اقدامات فرهنگی، هنری، ورزشی، آموزشی و تبلیغاتی در محیط خانواده، کار، آموزش و تربیت و مراکز فرهنگی و عمومی. |
| ۵ | | اتخاذ تدابیر لازم برای حضور و مشارکت جدی مردم و خانواده‌ها در زمینه‌های پیشگیری، کاهش آسیب و درمان معتادان. |
| ۶ | اقدامات مبارزه‌ای و اقدامات پیشگیرانه | جرم‌انگاری مصرف مواد مخدر و روان‌گردان و پیش‌سازهای آنها جز در موارد علمی، پزشکی، صنعتی و برنامه‌های درمان و کاهش آسیب. |
| ۷ | اقدامات پیشگیرانه و اقدامات درمانی | ایجاد و گسترش امکانات عمومی تشخیص، درمان، بازتوانی و اتخاذ تدابیر علمی جامع و فراگیر با هدف: - درمان و بازتوانی مصرف‌کنندگان؛ - کاهش آسیب‌ها؛ - جلوگیری از تغییر الگوی مصرف از مواد کم‌خطر به مواد پرخطر. |
| ۸ | | توسعه مطالعات و پژوهش‌های بنیادی، کاربردی و توسعه‌ای در امر مبارزه با مواد مخدر و روان‌گردان و پیشگیری و درمان معتادان با تکیه بر دانش روز دنیا و استفاده از ظرفیت‌های علمی و تخصصی ذی‌ربط در کشور. |
| ۹ | اقدامات درمانی | اتخاذ تدابیر لازم برای حمایت‌های اجتماعی پس از درمان مبتلایان به مواد مخدر و انواع روان‌گردان در زمینه اشتغال، اوقات فراغت، ارائه خدمات مشاوره و پزشکی و حمایت‌های حقوقی و اجتماعی برای افراد بازتوانی شده و خانواده‌های آنها. |
| ۱۰ | اقدامات مبارزه‌ای، اقدامات پیشگیرانه و اقدامات درمانی | تقویت و ارتقا دیپلماسی منطقه‌ای و جهانی مرتبط با مواد مخدر و روان‌گردان در جهت: - هدفمند کردن مناسبات؛ - مشارکت فعال در تصمیم‌سازی‌ها، تصمیم‌گیری‌ها و اقدامات مربوط؛ - بهره‌برداری از تجارب و امکانات فنی، پشتیبانی و اقتصادی کشورهای دیگر و سازمان‌های بین‌المللی؛ - فراهم‌کردن زمینه اقدام مشترک در جلوگیری از ترانزیت مواد مخدر. |
| ۱۱ | | ارتقا و اصلاح ساختار مدیریت و مبارزه با مواد مخدر و روان‌گردان به‌منظور تحقق سیاست‌های کلی نظام و سرعت‌بخشیدن به فعالیت‌ها و هماهنگی در اتخاذ سیاست‌های عملیاتی و کلیه اقدامات اجرایی و قضایی و حقوقی. |

در ارتباط با ارزشیابی سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر، در کمیته مستقل مبارزه با مواد مخدر مجمع تشخیص مصلحت نظام، پژوهش‌های گوناگونی انجام شده است. از جمله این پژوهش‌ها، می‌توان به «بررسی میزان تحقق سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر در برنامه چهارم و پنجم توسعه»، «بررسی نقش، سهم، اثر و امکانات دستگاه‌های موثر در مبارزه با مواد مخدر با هدف استانداردسازی شاخص‌های تلفیقی و ترکیبی نظارت بر سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر» و «ارزیابی اثربخشی سیاست‌های کلی در تدوین پیش‌نویس اصلاحی قانون مبارزه با مواد مخدر» در سال ۱۳۸۹ اشاره کرد. همچنین ستاد مبارزه با مواد مخدر نیز به‌صورت دوره‌ای برنامه‌های ستاد را در حوزه‌های اقدامات مبارزه‌ای، اقدامات پیشگیرانه و اقدامات درمانی ارزیابی و بازنگری کرده است که به‌صورت سالانه در کتاب ستاد مبارزه با مواد مخدر منتشر می‌شود. لازم به ذکر است که در هیچ‌یک از این پژوهش‌ها، مستقیماً و در چارچوب دانش خط‌مشی‌گذاری عمومی، به بررسی موانع اجرایی شدن سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر از دید خط‌مشی‌گذاران و مجریان این حوزه پرداخته نشده است و این موضوعی است که ضرورت انجام این پژوهش را مضاعف کرده و نوآوری آن را اثبات می‌کند.

۲. روش‌شناسی پژوهش

انتخاب روش مناسب، مهم‌ترین گام در فرایند پژوهش پس از مشخص شدن زمینه و موضوع پژوهش است. برای این کار باید پارادایم، استراتژی و سایر عناصر فرایند پژوهش به‌درستی معین شوند. جعبه‌ابزار و نظام روش‌شناسی حاکم بر این پژوهش، به‌صورت نگاره زیر است:

نگاره شماره (۵) - جعبه‌ابزار پژوهش حاضر

| وضعیت این پژوهش | لایه‌های جعبه‌ابزار پژوهش |
|------------------------|-----------------------------|
| تفسیری | مبانی فلسفی پژوهش |
| کاربردی | کارویژه پژوهش |
| استقرایی | منطق پژوهش |
| کیفی | صبغه پژوهش |
| مطالعه موردی | راهبرد پژوهش |
| کتابخانه‌ای و میدانی | انجام پژوهش از جهت مکانی |
| اکتشافی | هدف پژوهش |
| طولی | افق پژوهش |
| مصاحبه نیمه‌ساخت‌یافته | شیوه گردآوری داده‌های پژوهش |
| تحلیل مضمون | روش تحلیل داده‌های پژوهش |

۱-۲. هدف پژوهش

هدف این پژوهش، بررسی موانع اجرای سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر از منظر خبرگان عرصه‌های مختلف خط‌مشی‌گذاری این حوزه در جمهوری اسلامی ایران است. این پژوهش

تلاش دارد تا الگویی از موانع اجرای خط‌مشی‌ها پیرامون عدم اجرای اثربخش، کارآمد و مطلوب سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر ارائه کند.

۲-۲. پرسش‌های پژوهش

پرسش اصلی پژوهش این است که الگوی موانع اجرای سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر چیست که برای پاسخ دادن به آن، لازم است به این پرسش فرعی هم پاسخ داده شود که عناصری که مانع اجرای اثربخش، کارآمد و مطلوب سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر هستند، کدامند؟

۲-۳. راهبرد پژوهش: مطالعه موردی

در پژوهش مطالعه موردی، داده‌ها انتخاب، منظم و گردآوری شده تا به خلق معنا از پدیده مورد مطالعه (موانع اجرای سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر) بپردازند.

۲-۴. نمونه‌گیری

در روش‌های کیفی عمدتاً از تکنیک‌های نمونه‌گیری هدفمند که نمونه‌گیری غیرتصادفی یا نمونه‌گیری کیفی نیز خوانده می‌شوند (Teddlie & Yu, 2007) استفاده می‌شود. نمونه‌گیری هدفمند عبارت است از گزینش واحدهای خاص، مبتنی بر اهداف خاص و مرتبط با پاسخ به پرسش‌های خاص تحقیق. از میان روش‌های نمونه‌گیری هدفمند، از روش نمونه‌گیری گلوله‌برفی استفاده شده است. نمونه‌گیری گلوله‌برفی یکی از راهبردهای روش نمونه‌گیری متوالی است (محمدپور، ۱۳۹۰: ۳۳). در این روش محقق تا زمانی به جمع‌آوری داده‌ها ادامه می‌دهد که در سایه مقایسه مستمر، در اثر ورود داده‌های جدید تغییری در تئوری به وجود نیامده و اصلاحاتی بر روی آن اتفاق نیفتد (Cohen, Manion & Morrison, 2011). نمونه‌گیری گلوله‌برفی، فنی چندمرحله‌ای است. این شیوه در ابتدا با تعداد کمی از افراد یا موردها آغاز می‌شود و بر پایه پیوندهای موردهای اول، گسترش می‌یابد (Neuman, 2000: 199). طبق این فرایند، ۱۸ مصاحبه کیفی با خبرگان حوزه اعتیاد و مواد مخدر انجام شد. ملاک انتخاب خبرگان براساس تجربه و تخصص ایشان در حوزه خط‌مشی‌گذاری آسیب اجتماعی اعتیاد است. اطلاعات جمعیت‌شناختی مصاحبه‌شوندگان با حفظ محرمانگی در دو نگاره زیر ارائه شده است:

نگاره شماره (۶) - سطح تحصیلات مصاحبه‌شوندگان

| تعداد | سطح تحصیلات |
|-------|---------------|
| ۱۱ | کارشناسی ارشد |
| ۷ | دکتری |

نگاره شماره (۷) - سوابق اجرایی مصاحبه‌شوندگان

| سوابق اجرایی مصاحبه‌شوندگان | |
|--|--|
| مدیر اداره نظارت بر کنترل مواد مخدر ستاد مبارزه با مواد مخدر | قائم‌مقام جانشین فرماندهی کل قوا در ناجا |
| مدیرکل درمان ستاد مبارزه با مواد مخدر | قائم‌مقام دبیرکل ستاد مبارزه با مواد مخدر |
| رئیس اداره بررسی‌های مقابله با مواد مخدر | مشاور دبیرکل ستاد مبارزه با مواد مخدر |
| مدیرکل برنامه‌ریزی و فناوری اطلاعات ستاد مبارزه با مواد مخدر | قائم‌مقام دبیرکل سابق ستاد مبارزه با مواد مخدر |
| مدیر دفتر توسعه مشارکت‌های مردمی و سمن‌ها | معاون عملیات ناجا |
| رئیس کمیته مستقل مبارزه با مواد مخدر مجمع تشخیص مصلحت نظام | رئیس پلیس مبارزه با مواد مخدر ناجا |
| دبیر کمیته مستقل مبارزه با مواد مخدر مجمع تشخیص مصلحت نظام | رئیس پلیس سابق مبارزه با مواد مخدر |
| مدیرکل حقوقی ستاد مبارزه با مواد مخدر | معاون اسبق وزارت اطلاعات |
| مدیرکل فرهنگی و پیشگیری ستاد مبارزه با مواد مخدر | مدیر دفتر تحقیقات و پیشگیری رئیس پلیس مبارزه با مواد مخدر ناجا |

۲-۵. روش تحلیل داده‌های پژوهش: تحلیل مضمون

تحلیل مضمون یک روش تحلیل کیفی قابل توجه، قوی و پرکاربرد است که برای تحلیل حجم زیادی از داده‌های پیچیده و مفصل قابل استفاده است (عابدی جعفری و همکاران، ۱۳۹۰) و در آن ترکیبی از استقرا، قیاس، نگاه از برون و نگاه از درون وجود دارد. مایلز (۲۰۱۰) معتقد است که تحلیل مضمون فقط یک روش تحقیق نیست، بلکه رویکردی تحلیلی و راهبردی ترکیبی^۱ است که به‌عنوان بخشی از فرایند معنا بخشی در بسیاری از روش‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد. در واقع تحلیل مضمون نه تنها یک روش تحلیل مستقل است، بلکه دیگر روش‌های تحلیل داده‌ها نیز مانند تحلیل روایتی، نشانه‌شناختی، مکالمه، موقعیتی، نظریه‌پردازی داده‌بنیاد و غیره نیز مبتنی بر آن هستند؛ به این معنا که اکثر رویه‌های تحلیل داده‌ها ناگزیر از فرایندهای تحلیل مضمون از قبیل مفهوم‌یابی، مقوله‌بندی، سازمان‌دهی و الگوسازی موضوعی استفاده می‌کنند. تحلیل مضمونی می‌تواند به بهترین وجه بسیاری از اهداف مورد نظر پارادایم‌های تفسیری و تأویلی را برآورده سازد. استخراج متن و الگوسازی معنایی از جمله این اهداف است. این رویه تحلیلی به خلاقیت‌های محقق در جریان داده‌کاوی ارج می‌گذارد؛ به این معنا محقق می‌تواند شیوه و مراحل خاص خود را دنبال کرده و به غنای این شیوه بیفزاید (محمدپور، ۱۳۹۰: ۶۸). مراحل روش تحلیل مضمون به‌صورت زیر است (King & Horrocks, 2010):

1. Synthesizing Strategy

نمودار (۲) - فرایند کدگذاری در تحلیل مضمون



۲-۶. مدل CIPP: چارچوبی برای تعیین روابط عناصر

برای تحلیل روابط سیستمی بین عناصر از چارچوب CIPP استفاده می‌شود. این چارچوب، بیانگر محیط (زمینه)،^۲ ورودی‌ها،^۳ پردازش^۴ و محصول^۵ است. براساس این چارچوب، عناصر تشکیل‌دهنده شبکه مضامین موانع اجرای سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر، ذیل موارد چهارگانه دسته‌بندی می‌شوند (Stufflebeam, 1971).

محیط: مضامین شناسایی شده در قسمت محیط اثرگذار بر خط‌مشی‌گذاری در این بخش از چارچوب قابل بررسی است. عوامل محیطی همواره بر ارتقا یا تضعیف اجرای سیاست‌ها در سراسر الگو اثر می‌گذارند و خط‌مشی‌گذاری پویا بدون توجه به اثرات محیط امکان ندارد.

ورودی‌ها: ورودی‌های الگوی موانع اجرای سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر، درواقع همان سیاست‌های کلی یازده‌گانه در حوزه مبارزه با مواد مخدر هستند که برای اجرا، به‌وسیله مقام معظم رهبری به رؤسای محترم قوای سه‌گانه ابلاغ شده است.

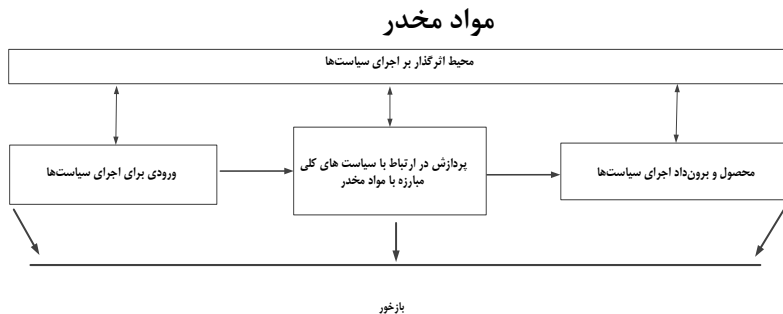
پردازش: پردازش در مورد سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر زمانی اتفاق می‌افتد که زمینه برای اجرای یکی از سیاست‌ها فراهم شود. درواقع این سیاست‌ها در مرحله پردازش به‌وسیله بازیگران خط‌مشی‌گذاری در یک ساختار مشخص خط‌مشی‌گذاری و در قالب یک

1. Context
2. Inputs
3. Process
4. Pruduct

فرایند خط‌مشی‌گذاری، آماده اجرا می‌شوند.

محصول: این فرایند دارای برونداد است که با توجه به پردازش و بررسی ورودی‌ها و توجه به عوامل محیطی، درواقع نوعی شکست در اجرای سیاست به شمار می‌رود؛ چراکه آن‌گونه که باید و شاید، سیاست مدنظر، اثربخش و کارآمد، اجرا نشده است. روابط مربوط به عناصر موانع اجرای سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر در چهارچوب CIPP نشان داده شده است.

شکل (۱) - نمای کلی مدل CIPP در ارتباط با موانع اجرای سیاست‌های کلی مبارزه با



۲-۷. اعتماد‌پذیری یافته‌های پژوهش

اکثر روش‌شناسان کیفی به‌جای استفاده از واژگان روایی و پایایی که اساساً و از لحاظ مبانی فلسفی ریشه در پارادایم کمی دارند، از معیار «اعتماد‌پذیری یا قابلیت اعتماد» جهت ارجاع به ارزیابی کیفیت نتایج کیفی استفاده می‌کنند (Twining, 2000: 10). قابلیت اعتماد، به بیانی ساده، میزانی است که در آن می‌توان به یافته‌های تحقیق کیفی متکی بود و به نتایج آن اعتماد کرد (محمدپور، ۱۳۹۰: ۱۸۴). گوبا و لینکلن، قابلیت اعتماد را شامل چهار معیار قابل قبول بودن، انتقال‌پذیری، قابلیت اطمینان و تاییدپذیری می‌دانند (Sinkovics et al, 2008). برای کسب اطمینان از اعتماد‌پذیری پژوهش یا به عبارتی دقیق بودن یافته‌های آن از منظر پژوهشگران و مشارکت‌کنندگان (Creswell & Miller, 2000: 124)، اقدامات زیر انجام شد:

الف) **تطبیق به‌وسیله مشارکت‌کنندگان (بازخور مشارکت‌کننده):** پس از انجام کدگذاری بر روی مصاحبه‌ها، این کدگذاری در اختیار مصاحبه‌شوندگان قرار گرفته و از ایشان خواسته شد تا مواردی را که از نظر آنها محقق به‌خوبی به توصیف یا تفسیر اظهارات آنها نپرداخته است را تعیین و اصلاح کنند و سپس اصلاحات مدنظر مصاحبه‌شوندگان در تحلیل‌ها اعمال شود. درواقع این بخش، همان روایی توصیفی است.

ب) **مشارکتی بودن پژوهش:** علاوه بر تطبیق به‌وسیله مشارکت‌کنندگان، به‌طور هم‌زمان از آنها در تفسیر داده‌ها استفاده می‌شد تا مشخص شود و اطمینان حاصل شود که محقق توانسته

است رویدادها را از منظر مشارکت‌کنندگان (و نه از منظر خودش) درست تفسیر کند. منظور از این بخش، همان روایی تفسیری است.

۳. تجزیه و تحلیل داده‌های پژوهش

در این بخش، مبتنی بر مصاحبه‌های کیفی انجام شده و براساس روش تحلیل مضمون، از مجموع ۲۱۸ گزاره ماخوذ از مصاحبه‌ها، ۳۰۲ کد اولیه استخراج شد و در مرحله بعد، ۳۰۲ کد اولیه در ۷۵ مضمون اولیه طبقه‌بندی شد. در مرحله کدگذاری تفسیری، با اتخاذ رویکردی استقرایی، ۷۵ مضمون اولیه با تلفیق و تجمیع، به ۱۶ مضمون پایه تقلیل یافته است. در نهایت، در مرحله یکپارچه‌سازی، تلاش بر این است که ضمن قراردادن مضامین پایه در ذیل مضامین محوری، الگوی موانع اجرای سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر تبیین و ترسیم شود.

نگاره شماره (۸) - یکپارچه‌سازی موانع اجرای سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر

| ردیف | مضامین پایه | مضامین محوری |
|------|--|----------------------|
| ۱ | <ul style="list-style-type: none"> فقدان تخصص لازم در نیروی انسانی عدم اهتمام و عدم تعهد مجریان | بازیگران خطمشی‌گذاری |
| ۲ | <ul style="list-style-type: none"> نظام معیوب شناسایی و تعریف مسئله ضعف در تدوین دقیق سیاست‌ها اجرای ناقص برنامه‌ها و سیاست‌ها عدم بازنگری قوانین و ارزشیابی برنامه‌ها و سیاست‌های کلی | فرایند خطمشی‌گذاری |
| ۳ | <ul style="list-style-type: none"> ناهماهنگی بین مراجع خطمشی‌گذار و مجری عملکرد ضعیف در حوزه ساختار اجرایی و تقسیم کار ضعف کارکردی در حوزه تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی نبود ترکیبی مناسب از اعتبارات لازم و فناوری‌های جدید برای اجرا | ساختار خطمشی‌گذاری |
| ۴ | <ul style="list-style-type: none"> نبود ثبات در حوزه مدیریت سیاسی نادیده گرفتن نقش رسانه، موسسات خصوصی و نهادهای آموزشی و فرهنگی اعمال نفوذ گروه‌های فشار بر سیاست‌گذاران و مجریان اعمال فشار ذی‌نفعان اقتصادی کمبود حمایت عمومی و نخبگان جامعه نامساعد بودن شرایط محیط بین‌المللی | محیط خطمشی‌گذاری |

۴. بازروایت داده‌های پژوهش

۴-۱. بازیگران خطمشی‌گذاری

نگاره شماره (۹) - کدگذاری تفسیری اجرای سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر

| ردیف | مضامین اولیه | مضامین پایه |
|------|---|---------------------------------------|
| ۱ | <ul style="list-style-type: none"> ضعف در حوزه نیروی انسانی مناسب عدم صلاحیت فنی و تخصصی سیاست‌گذاران ضعف در دید کارشناسی و تخصصی نسبت به پدیده اعتیاد ضعف علمی در حوزه‌های مختلف مواد مخدر عدم توسعه و ساخت کادر در حوزه مدیران حرفه‌ای | فقدان تخصص‌گرایی لازم در نیروی انسانی |

| | | |
|------------------------------|--|---|
| عدم اهتمام و عدم تعهد مجریان | <ul style="list-style-type: none"> • اولویت و اهمیت پایین مسئله مواد مخدر در دیدگاه مقامات و مسئولان • سهل‌انگاری و نبود جدیت کافی در اجرای سیاست‌ها • عدم مشارکت کافی دستگاه‌های مسئول | ۲ |
|------------------------------|--|---|

۴-۱-۱. فقدان تخصص‌گرایی لازم در نیروی انسانی

در حال حاضر، در نظام خط‌مشی‌گذاری کشور، فقدان نگاه تخصصی به مقوله مواد مخدر به‌عنوان موضوعی تخصصی و همچنین، عدم استفاده از مدیران شایسته مرتبط با این موضوع، باعث کاهش اثربخشی نهادهای مجری سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر و بی‌اقبال‌ی نیروهای توانمند به این حوزه شده است. مبارزه با مواد مخدر، نیازمند نیروی انسانی متخصص، مجرب و با انگیزه است؛ اما در حال حاضر، بخش مهمی از فرایند مبارزه با مواد مخدر، به نیروهای سپرده می‌شود که از تجربه، دانش، تخصص و انگیزه لازم بی‌بهره هستند (مصاحبه شماره ۵).

۴-۱-۲. عدم اهتمام و عدم تعهد مجریان

شکل‌گیری ستاد مبارزه با مواد مخدر یکی از نشانه‌های توجه بیشتر مسئولان به موضوع مواد مخدر بود. با این حال، برخی کارشناسان معتقدند هنوز همه اعضای ستاد و سازمان‌ها و نهادهای مربوط به اندازه کافی، به جدی بودن این معضل واقف نشده‌اند. برخی هنوز نسبت به معضل مواد مخدر و عمق مشکلاتی که اعتیاد برای کشور به وجود می‌آورد، آگاهی کافی ندارند و به اندازه کافی حساس نشده‌اند. البته ستاد وظیفه دارد که این حساس‌سازی را انجام دهد، اما کارشناسان سازمان‌ها نیز باید این حساس‌سازی را در مسئولان سازمان خود ایجاد کنند (مصاحبه‌های شماره ۱ و ۳).

۴-۲. فرایند خط‌مشی‌گذاری

نگاره شماره (۱۰) - کدگذاری تفسیری موانع اجرای سیاست‌های کلی مبارزه با مواد

مخدر

| مضامین پایه | مضامین اولیه | ردیف |
|----------------------------------|--|------|
| نظام معیوب شناسایی و تعریف مسئله | <ul style="list-style-type: none"> • پیچیدگی و ذواب‌بودن مسئله اعتیاد • عدم شناخت کافی نسبت به ابعاد واقعی مسئله مواد مخدر • ضعف در تعریف و تبیین علمی از مسئله اعتیاد • عدم توجه به ریشه‌های مسئله اعتیاد • ضعف در حوزه داده، آمار و ارقام • ضعف شدید در حوزه مسئله‌یابی • اصلی و فرعی‌شدن مسائل در حوزه مبارزه با مواد مخدر | ۱ |
| ضعف در تدوین دقیق سیاست‌ها | <ul style="list-style-type: none"> • ضعف در توجه به نقش جامعه هدف در سیاست‌گذاری • عدم توجه به جامع‌نگری و انسجام در سیاست‌گذاری | ۲ |

| | | |
|---|---|---|
| اجرای ناقص برنامه‌ها و سیاست‌ها | <ul style="list-style-type: none"> • اجرای ناقص یا عدم اجرای کامل سیاست‌ها • عدم اجرای کامل قانون مبارزه با مواد مخدر • عدم اجرای سند جامع پیشگیری از اعتیاد | ۳ |
| عدم بازنگری قوانین و ارزشیابی برنامه‌ها و سیاست‌های کلی | <ul style="list-style-type: none"> • ضعف در حوزه سیستم ارزشیابی و نظارت بر اجرای برنامه‌ها و سیاست‌ها • ضعف، نقص، ابهام و عدم به‌روزرسانی قانون مبارزه با مواد مخدر • عدم بازدارندگی مجازات فعلی در حوزه مواد مخدر • ناکارآمدی سیاست‌های کلی در تطبیق با برخی از حوزه‌ها مثل قاچاق • اثربخش نبودن سازوکارهای کنترل اجتماعی • عدم بازنگری دوره‌ای سیاست‌ها و برنامه‌ها • برخورد مجرمانه با مصرف‌کنندگان مبتدی • عدم توجه به پول‌شویی • عدم نظارت دقیق بر جریان‌های مالی | ۴ |

۴-۲-۱. نظام معیوب شناسایی و تعریف مسئله

پیچیدگی مشکل اعتیاد ناشی از عوامل متعددی است. با توجه به گستردگی ابعاد، شدت و فوریت پیامدهای کلان، تاثیر ژرف بر ساختارهای اجتماعی، هزینه مهار بالا و علت‌العلل بودن پدیده مواد مخدر و اعتیاد، به جرات می‌توان گفت این پدیده تهدیدی علیه امنیت جامعه است. موضوع مواد مخدر در ایران از چند منظر باید تحلیل شود. یکی از منظر و نگاه مردم، دیگری از منظر دولت و حاکمیت و نگاه آنها به این موضوع و از سوی دیگر، از منظر کسانی که قربانی این آسیب می‌شوند. به نظر می‌رسد، برای یافتن ابعاد مختلف این مسئله لازم است شناخت و تحلیل درستی از این سه منظر داشته باشیم (مصاحبه‌های ۸، ۹ و ۱۱).

۴-۲-۲. ضعف در تدوین دقیق سیاست‌ها

تدوین سیاست‌ها به صورت نامشخص و غیرعلمی باعث می‌شود که این سیاست‌ها در مرحله اجرا نیز موفقیت لازم را به دست نیاورند و خروجی‌ها، رهاوردها و آثار موردنظر سیاستگذاران نیز آن‌گونه که انتظار می‌رود، محقق نشود. در یک سیاست‌گذاری موفق، چه به صورت شبکه‌ای، چه از بالا به پایین، پایین به بالا، ترکیبی و...، باید جامعه مخاطب شما نقش بارز و اصلی را ایفا کند؛ بنابراین باید کلیه ذی‌نفعان و ذی‌سهمان سیاست‌گذاری را شناسایی کرده و به آنها نقش دهیم. نقش دادن، بدان معنا است که آنها در کلیه فرایندها از جمله در تدوین دقیق سیاست‌ها حضور موثری داشته باشند (مصاحبه‌های شماره ۱۷ و ۱۸).

۴-۲-۳. اجرای ناقص برنامه‌ها و سیاست‌ها

قانون مبارزه با مواد مخدر، مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام که با مشارکت همه ارکان نظام در هر سه قوه تدوین و تصویب شد و از سوی مقام معظم رهبری تایید و ابلاغ شده است، در صورت اجرای کامل دولت و نظارت مستمر می‌تواند کارآمدترین قانون باشد، ولی کامل اجرا نمی‌شود. در حال حاضر، حتی ۱۰ درصد از بندهای اصلی قانون مبارزه با مواد مخدر

(که مربوط به مدیریت است) اجرایی نمی شود (مصاحبه شماره ۱۱).

۴-۲-۴. عدم بازنگری قوانین و ارزشیابی برنامه‌ها و سیاست‌های کلی

ستاد مبارزه با مواد مخدر باید با توجه به شاخص‌ها، نظارت جدی، کاربردی و عملیاتی بر عملکرد دستگاه‌ها داشته باشد و با توجه به گذشت حدود یک دهه از ابلاغ سیاست‌های کلی نظام، باید قوی‌ترین سیستم رصد، نظارت و ارزیابی در صحنه را بدون ملاحظه داشته باشد که البته این امر نیازمند کادرهای مسلط، حرفه‌ای و دلسوز است (مصاحبه شماره ۱۱).

از سوی دیگر، قانون مبارزه با مواد مخدر به‌عنوان یک قانون خاص در مجمع تشخیص مصلحت نظام تصویب شده و حال که مدت زیادی از تصویب و اجرای این قانون می‌گذرد، نقایص و ابهام‌های فراوانی در آن وجود دارد و لازم است که مورد بازنگری جدی قرار گیرد (مصاحبه‌های شماره ۲ و ۵).

۴-۳. ساختار خط‌مشی‌گذاری

نگاره شماره (۱۱) - کدگذاری تفسیری موانع اجرای سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر

| ردیف | مضامین اولیه | مضامین پایه |
|------|---|--|
| ۱ | <ul style="list-style-type: none"> عدم تعامل سیاست‌گذار با مجری مداخله مراجع سیاست‌گذار در اجرا نبود گفت‌وگو واحد میان سیاست‌گذاران و مجریان | <ul style="list-style-type: none"> ناهماهنگی بین مراجع سیاست‌گذار و مجری |
| ۲ | <ul style="list-style-type: none"> نبود مدیریت سیستمی و یکپارچه ضعف ساختاری و مدیریتی در دستگاه‌های مسئول ضعف در تقسیم‌کار سازمانی و ناهماهنگی بین نهادهای مرتبط ضعف در جایگاه حقوقی و پاسخگویی ستاد مبارزه با مواد مخدر وجود فرایندهای بوروکراتیک زیاد ضعف در اصلاح فرایندهای اجرایی ستاد مبارزه با مواد مخدر اختصاص نیافتن واحد مستقل مبارزه با مواد مخدر در سازمان‌های مرتبط تعدد مراکز تصمیم‌گیری در ارتباط با مسئله مواد مخدر نبود مرکز تحقیقات جامع اعتیاد | <ul style="list-style-type: none"> عملکرد ضعیف در حوزه ساختار اجرایی و تقسیم‌کار |
| ۳ | <ul style="list-style-type: none"> ضعف در حوزه برنامه‌ریزی سازمان‌ها برخورد یک‌سویه و بخشی در حوزه مواد مخدر عدم وجود برنامه جامع و مدون در حوزه اعتیاد عدم تصمیم‌گیری متمرکز در ارتباط با قوانین اتکا داشتن به برنامه‌های واحد در حوزه مواد مخدر ضعف در فرایند علمی تصمیم‌گیری | <ul style="list-style-type: none"> ضعف کارکردی در حوزه تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی |
| ۴ | <ul style="list-style-type: none"> نظام تخصیص بودجه نامناسب کمبود امکانات و تجهیزات پیشرفته در حوزه مقابله با مواد مخدر | <ul style="list-style-type: none"> نبود ترکیبی مناسب از اعتبارات لازم و فناوری‌های جدید برای اجرا |

۴-۳-۱. ناهماهنگی بین مراجع خط‌مشی‌گذار و مجری

ناهماهنگی بین نهادها و سازمان‌ها، اجرای یکپارچه سیاست‌ها را به چالش می‌کشد. یکی از وظایف اصلی ستاد مبارزه با مواد مخدر، هماهنگ کردن فعالیت دستگاه‌ها است و برای رسیدن به این هماهنگی، اقدام‌هایی باید انجام گیرد. ستاد مبارزه با مواد مخدر با نهادها و سازمان‌های متنوعی در ارتباط است. در این راستا باید تلاش زیادی برای هماهنگی در ستاد صورت بگیرد تا سازمان‌ها به وظایفشان عمل کنند؛ چرا که سازمان‌ها گرفتار مسائل مدیریتی حوزه خودشان هستند و موضوع مبارزه با مواد مخدر، گاهی در اولویت نیست (مصاحبه‌های شماره ۶ و ۱۰).

۴-۳-۲. عملکرد ضعیف در حوزه ساختار اجرایی و تقسیم‌کار

شاید بتوان مهم‌ترین چالش فعلی کشور در حوزه اعتیاد به مواد مخدر و روان‌گردان را ضعف ساختاری و مدیریتی بیان کرد. از لحاظ ساختاری همه دستگاه‌های عضو ستاد مبارزه با مواد مخدر، طبق مصوبه ۳۰۸ شورای عالی امنیت ملی کشور، باید در حوزه اعتیاد و مبارزه با مواد مخدر زیر نظر بالاترین مقام وزارتخانه یا دستگاه یا سازمان قرار گیرند که این امر تاکنون در اکثر دستگاه‌ها محقق نشده است. همچنین رئیس‌جمهور به‌عنوان رئیس ستاد مبارزه با مواد مخدر، یک نفر را به‌عنوان دبیرکل ستاد معرفی می‌کند که امور مربوط به دبیرخانه و دستگاه‌های عضو را بررسی و مدیریت کند. متأسفانه ساختار دبیرخانه‌ای، آن‌هم در حد جانشینی دبیرکل که فاقد اختیارات قانونی است، تلاش‌ها را کم اثر می‌کند (مصاحبه شماره ۱۵).

مهم‌ترین چالش برون‌سیستمی، ناکارآمدی یا ضعف سیستم مدیریتی و ساختاری است که باید پدیده اعتیاد را مدیریت کند. برای کنترل مهم‌ترین چالش‌های درون‌سیستمی حوزه اعتیاد، به ساختاری منظم با مدیریت قوی، منسجم و همگرا نیاز است (مصاحبه‌های شماره ۱۱ و ۱۴).

مسئله دیگر این است که در واقع فرایندهای بوروکراتیک خیلی پیچیده‌ای در اجرای تصمیمات در حوزه اعتیاد حاکم است. ستاد مبارزه با مواد مخدر به‌هیچ‌عنوان نباید کار اجرایی انجام دهد؛ بلکه کار این ستاد، مدیریت نهاد‌های مرتبط از طریق برنامه‌ریزی، هماهنگی و پیگیری تمام امور بخشی، میان‌بخشی و فرابخشی است (مصاحبه شماره ۱۰).

۴-۳-۳. ضعف کارکردی در حوزه تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی

سیستم مبارزه با مواد مخدر باید حداقل به‌اندازه سیستم عرضه آن چالاک باشد. بنابراین، نخست باید تصمیم‌گیری درباره سیاست‌های مرتبط با مواد تا حد ممکن به‌صورت متمرکز صورت پذیرد. دوم، باید فاصله بین معرفی محصولات جدید به بازار تا تصویب و اجرای قوانین مربوط به آن به حداقل برسد. عدم انسجام در برنامه‌ریزی فعالیت‌ها، یعنی هر دستگاهی فقط به

زیرمجموعه خود نگریسته و مطابق با آن برنامه‌ریزی و هدف‌گذاری کرده است، کاری هم به دستگاه متناظر با خودش نداشته است. ما در حوزه برنامه‌های عملیاتی مبارزه با مواد مخدر، برنامه‌های جامع، مدون و همه‌سویگر نداریم. در واقع، در برابر پدیده اعتیاد نباید یک‌سویه عمل کنیم و در کنار فعالیت‌های پیشگیری و درمان، فعالیت‌های پلیسی و انتظامی را هم داشته باشیم و اینها را مکمل هم بدانیم (مصاحبه‌های شماره ۴ و ۱۲).

۴-۳-۴. نبود ترکیبی مناسب از اعتبارات لازم و فناوری‌های جدید برای اجرا

در حوزه مواد مخدر، به عقیده صاحب‌نظران این حوزه، مهمترین مشکل بودجه است. آن‌هم به این دلیل است که کل بودجه مبارزه با مواد مخدر در کشور کم است؛ درحالی‌که ستاد مبارزه با مواد مخدر مهم‌ترین نهاد در زمینه مبارزه با مواد مخدر است. بودجه تخصیص یافته به آن تنها بخش کوچکی از کل بودجه‌ای است که صرف مبارزه با مواد مخدر می‌شود و تابعیت بودجه حوزه مبارزه با مواد مخدر از درآمد‌های مبارزه، نگاه منصفانه ملی نیست (مصاحبه شماره ۱). همچنین رویکردها و ابزارهای نیروهای مبارزه با مواد مخدر، مبتنی بر روش‌های سنتی انتظامی است، درحالی‌که قاچاقچیان، بازیگرانی هوشمند، فعال و هدفمند هستند. عدم دسترسی به تجهیزات مناسب در مبادی ورودی کشور، منجر به شکل‌گیری پدیده قاچاق از مبادی رسمی شده است (مصاحبه‌های شماره ۷ و ۹).

۴-۴. محیط خط‌مشی‌گذاری

نگاره شماره (۱۲) - کدگذاری تفسیری اجرای سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر

| ردیف | مضامین اولیه | مضامین پایه |
|------|--|--|
| ۱ | <ul style="list-style-type: none"> • ضعف در حوزه مدیریت سیاسی • نگرش‌های فردی و سلیقه‌ای در دولت‌های مختلف • تمایل مدیران به اجرای برنامه‌های کوتاه‌مدت • نبود سازوکار مناسب برای انتخاب دبیرکل ستاد مبارزه با مواد مخدر • عدم نگرش مثبت به سیاست‌گذاران و مجریان • عدم انتصاب مدیران از بین افراد فرابخشی | عدم ثبات در حوزه مدیریت سیاسی |
| ۲ | <ul style="list-style-type: none"> • عدم تقویت نقش نهادهای آموزشی و فرهنگی در مسئله مواد مخدر • عدم توجه به نقش مؤسسات خصوصی در پیشگیری از پدیده اعتیاد • استفاده ناکافی از رسانه عمومی | نادیده گرفتن نقش رسانه، مؤسسات خصوصی و نهادهای آموزشی و فرهنگی |
| ۳ | <ul style="list-style-type: none"> • فشار افکار عمومی از طریق رسانه‌ها • فشار خانواده‌های دارای فرد معتاد | اعمال نفوذ گروه‌های فشار بر سیاست‌گذاران و مجریان |
| ۴ | <ul style="list-style-type: none"> • چالش وجود منافع اقتصادی برای افراد و سازمان‌ها • تلاش قاچاقچیان برای نفوذ به حاکمیت | اعمال فشار ذی‌نفعان اقتصادی |
| ۵ | <ul style="list-style-type: none"> • عدم حمایت نخبگان در اجرای فعالیت‌ها • عدم توجه کافی مردم به مسئله اعتیاد | کمبود حمایت عمومی و نخبگان جامعه |

| | | |
|------------------------------------|--|---|
| نامساعد بودن شرایط محیط بین‌المللی | • عدم توجه به ظرفیت‌های بین‌المللی در حوزه مبارزه با مواد مخدر | ۶ |
|------------------------------------|--|---|

۴-۴-۱. عدم ثبات در حوزه مدیریت سیاسی

نکته بسیار حائز اهمیت این است که مدیریت کلان سیاسی در حوزه مواد مخدر دچار بی‌ثباتی است. ستاد مبارزه با مواد مخدر نیازمند مدیریت باثبات و حرفه‌ای است؛ اما با تغییر دبیرکل ستاد، این ثبات رویه خدشه‌دار می‌شود و گاهی شاهد اختراع مجدد چرخ و تکرار تجربه‌های پیشین هستیم. انتصاب دبیرکل ستاد خارج از مجموعه نیروهای درگیر در بحث مواد مخدر، رویه‌ای نادرست است و به بی‌ثباتی سیاست‌ها منجر می‌شود. انتصاب مدیران دبیرخانه ستاد مبارزه با مواد مخدر باید از میان افراد فرابخشی باشد (مصاحبه شماره ۱).

۴-۴-۲. نادیده گرفتن نقش رسانه، موسسات خصوصی و نهادهای آموزشی و فرهنگی

در بعد مبارزه با مواد مخدر، نباید با برچسب‌زدن به جوانان، آنها را بیشتر به سمت مصرف مواد مخدر و رفتارهای مجرمانه سوق دهیم. بخش بزرگی از نوجوانانی که به سمت مصرف مواد مخدر می‌روند، در سال‌های بعد، مصرف این مواد را ادامه نمی‌دهند؛ بنابراین، باید از برخورد مجرمانه با این مصرف‌کنندگان مبتدی خودداری و در مقابل، با استفاده از نقش رسانه‌ها، رویکردهای آموزشی و فرهنگی را تقویت کرد. در تدوین برنامه‌ها، توجه به آموزش و ویژگی‌های فرهنگی محلی و منطقه‌ای و عدم اتکا به برنامه‌ای واحد برای مناطق مختلف کشور موجب تقویت برنامه‌های پیشگیرانه است که این امر کمتر اتفاق افتاده است (مصاحبه شماره ۳).

۴-۴-۳. اعمال نفوذ گروه‌های فشار خط‌مشی‌گذاران و مجریان

گروه‌های فشار یا ذی‌نفوذ گروه‌هایی هستند که ظاهراً در جامعه ظهور عینی ندارند، ولی به‌وسیله دخالت‌ها و اعمال نفوذها به‌طور نامرئی، به شکل مثبت یا منفی، روند امور اجتماعی را به‌دلخواه خود به حرکت درآورده و مورد بهره‌برداری قرار می‌دهند. بنابراین، حتی اگر این سیاست‌ها به اهداف اعلام‌شده خود نرسند، بازهم منافع گروهی از صاحبان قدرت درگرو ادامه این سیاست‌ها خواهد بود. البته این نوع استدلال‌ها بیشتر درباره کشورهای امریکای جنوبی مطرح می‌شود و بنابر گزارش‌های سازمان‌های بین‌المللی، فساد مرتبط با مواد مخدر به سطوح ارشد نظام جمهوری اسلامی رسوخ نکرده است. با این حال، شواهدی از تلاش قاچاقچیان برای نفوذ به حاکمیت مثلاً از طریق حمایت از کاندیداهای مجلس شورای اسلامی مشاهده شده است (مصاحبه شماره ۲).

۴-۴-۴. اعمال نفوذ ذی‌نفعان اقتصادی

در حوزه اعتیاد و مواد مخدر، منافع کلان اقتصادی ممکن است حتی کسانی را که به‌طور

مستقیم در قاچاق دخیل نیستند، به حفاظت از وضعیت فعلی سوق دهد؛ بدین معنا که حفظ شرایط موجود و مقاومت در برابر تغییرات در حوزه‌های مختلف، به‌خصوص در حوزه بحث‌های قانونی، دارای منفعت‌های بزرگی برای ذی‌نفعان اقتصادی به‌ویژه در عرصه قاچاق مواد مخدر است (مصاحبه شماره ۲).

۴-۴-۵. کمبود حمایت عمومی و نخبگان جامعه

اصلی‌ترین موضوع در پیشگیری از اعتیاد، استفاده از خود مردم و انجام کار به دست آنها است. البته این نکته مدنظر باید قرار گیرد که بسیار بعید است که اجرای برنامه، حمایت همه‌جانبه را دربر داشته باشد و همه از نتایج حاصل از آن راضی شوند. بسیاری از برنامه‌ها، به دلیل مخالفت افکار عمومی، ناقص اجرا می‌شوند یا اصلاً اجرا نمی‌شوند (مصاحبه شماره ۶).

نخبگان جامعه هم نقش مهمی را در این زمینه ایفا می‌کنند؛ به‌ویژه اگر بتوان از نخبگان در فرایند تصمیم‌سازی استفاده کرد. در این صورت، تصمیم‌ها علمی می‌شود و یک عقل جمعی از نخبگان، تصمیم‌ها را اتخاذ می‌کنند. از سوی دیگر، نخبگان در اجرا از کارهای ما حمایت می‌کنند و شکاف بین اجرا و تصمیم‌سازی به حداقل می‌رسد (مصاحبه شماره ۱۲).

۴-۴-۶. نامساعد بودن شرایط محیط بین‌المللی

سیاست باید در نوع خودش با توجه به شرایط محیطی، خصوصاً شرایطی که وضع بین‌المللی را نشان می‌دهد، تدوین شود. در ارتباط با ظرفیت‌های بین‌المللی جمهوری اسلامی، به‌ویژه در حوزه افغانستان، شاهد کاستی جدی هستیم و چندان مورد استفاده قرار نگرفته‌اند و برنامه‌های مبارزه در کشور مبدأ، پس از چند تلاش ناموفق کنار گذاشته شده‌اند؛ درحالی که هنوز می‌توان از قدرت و نفوذ سیاسی جمهوری اسلامی ایران در افغانستان استفاده کرد. چنین تغییری، می‌تواند مقابله تهاجمی را جایگزین رویکرد تدافعی فعلی کند (مصاحبه‌های شماره ۱۲ و ۱۳).

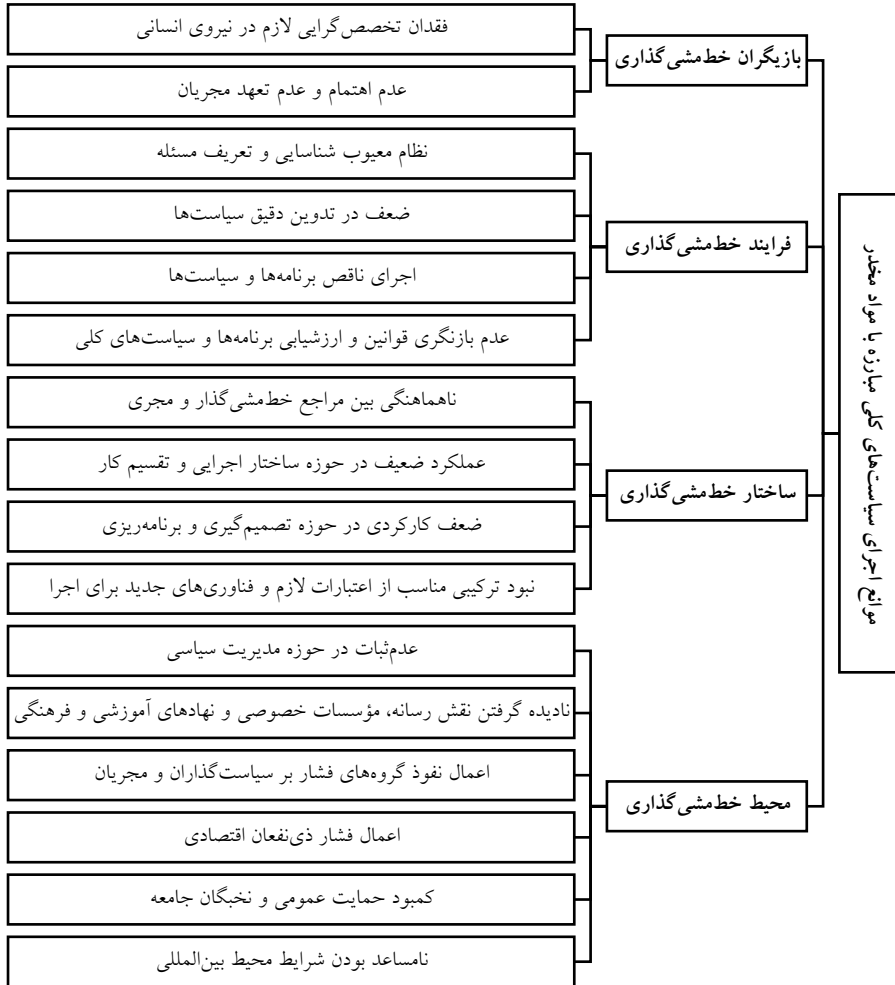
فرجام

بحث آسیب‌های اجتماعی در جمهوری اسلامی ایران، یکی از مسائل اصلی حوزه امنیت اجتماعی به شمار می‌آید. پژوهشگران در این پژوهش، از میان مسائل مربوط به حوزه آسیب‌های اجتماعی، مسئله اعتیاد به مواد مخدر را انتخاب کرده و به بررسی این مسئله در بستر نظام خط‌مشی‌گذاری جمهوری اسلامی ایران پرداخته‌اند. بنابراین، حوزه مسئله این پژوهش، خط‌مشی‌گذاری در حوزه اعتیاد و مواد مخدر است. در ادامه قصد این پژوهش این بود تا به‌صورت جزئی‌تر، سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری در حوزه مبارزه با مواد مخدر را به‌صورت عمیق مورد بررسی قرار داده و موانع اجرایی‌شدن این سیاست‌ها را تبیین نماید. در این راستا، پرسش اصلی این پژوهش این است که الگوی موانع اجرای سیاست‌های کلی مبارزه

با مواد مخدر چیست؟ بدین منظور پرسشی فرعی برای رسیدن به پاسخ سؤال اصلی طراحی شد، به این صورت که عناصر تشکیل‌دهنده شبکه مضامین موانع اجرای سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر کدامند. در ادامه پژوهش، براساس نقشه روش‌شناختی پژوهش، با ۱۸ نفر از خبرگان و متخصصان حوزه اعتیاد و مواد مخدر مصاحبه انجام شد که مبتنی بر روش تحلیل مضمون، داده‌های به‌دست‌آمده تحلیل شده و شبکه مضامین در ارتباط با سؤال فرعی اول استخراج شد. برای پاسخ به سؤال فرعی دوم که ربط و نسبت عناصر تشکیل‌دهنده شبکه مضامین موانع اجرایی شدن سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر است، از مدل CIIP استفاده شد که شرح آن، در بخش سوم گذشت. پس از استخراج الگوی شبکه مضامین، این الگو به‌منظور بررسی و اصلاح و تأیید، مجدداً به خبرگان ارائه شد و اعتبارسنجی شد.

همان‌گونه که در مرور ادبیات پژوهش بیان شد، این نوشتار، در حوزه اجراپژوهی سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر، پژوهشی نوآورانه محسوب می‌شود. بنابراین یافته‌های این پژوهش که با عنوان موانع اجرای سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر در نمودار ۳ قابل مشاهده است، در نوع خود بدیع به شمار می‌آید؛ چون تا به حال در این حوزه پژوهشی از منظر دانش خط‌مشی‌گذاری انجام نشده است. بنابراین، الگوی شبکه مضامین حاصل شده در این پژوهش، به‌عنوان الگویی بومی در عرصه اجراپژوهی سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر قابل‌بحث و بررسی است. نمودار زیر، به‌صورت کلی، پرسش فرعی این پژوهش را پاسخ می‌دهد:

نمودار (۳) - نمای کلی موانع اجرای سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر



در ارتباط با مقایسه الگوی موانع اجرای سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر با چارچوب نظری حاصل از بخش مرور ادبیات پژوهش، باید گفت که همان‌گونه که در نمودار (۳) مشاهده می‌شود، موانع احصا شده در عرصه اجرا پژوهی سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر در این پژوهش (بازیگران، فرایند، ساختار و محیط خط‌مشی‌گذاری) با چارچوب نظری موانع اجرای خط‌مشی عمومی (موانع مربوط به ماهیت خط‌مشی، مجریان و ذی‌نفعان خط‌مشی، سازمان‌های مجری و عوامل محیطی) به لحاظ کلی با هم تطابق داشته و موانع احصا شده در این پژوهش، به لحاظ اینکه در ارتباط با سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر است، از دقت و جامعیت بیشتری در این حوزه برخوردار است.

جایگاه و رابطه هر یک از موانع مطرح شده در چارچوب نظری بخش ادبیات پژوهش با یافته‌های پژوهش به شرح زیر است:

الف) موانع مربوط به ماهیت خطمشی: منظور از این موانع، موانع مربوط به هدف‌گذاری و تعیین و تدوین خطمشی‌ها و موانع حقوقی و قضایی است. این مانع مطرح شده در چارچوب، در بطن مضمون محوری «فرایند خطمشی‌گذاری» در این پژوهش قرار گرفته و کاملاً پوشش داده شده است و حتی یافته این پژوهش در این زمینه دقیق‌تر به نظر می‌رسد.

ب) موانع مربوط به مجریان و ذی‌نفعان خطمشی: مراد از این مانع، موانع مربوط به ویژگی‌های رفتاری مجریان، تخصص و مهارت آنان و موانع مربوط به ذینفعان و استفاده‌کنندگان خطمشی است. با بررسی دقیق‌تر این مانع، با مضمون محوری «بازیگران خطمشی‌گذاری» کاملاً تطابق و هم‌پوشانی دارد.

ج) موانع مربوط به سازمان‌های مجری: این مانع، مربوط به نظام اداری و بوروکراسی سازمان‌های مجری و موانع مربوط به منابع و ابزارهای اجرای خطمشی‌ها است. مانع بودن سازمان‌های مجری، مطابق با مضمون محوری «ساختار خطمشی‌گذاری» در این پژوهش است.

د) موانع مربوط به عوامل محیطی: موانع مربوط به عوامل محیطی شامل شرایط و حمایت‌های اجتماعی، اقتصادی و سیاسی و حوادث غیرمترقبه و بحران‌های داخلی و خارجی فیزیکی، اجتماعی و سیاسی است که با مضمون محوری «محیط خطمشی‌گذاری» در این پژوهش، مطابقت دارد.

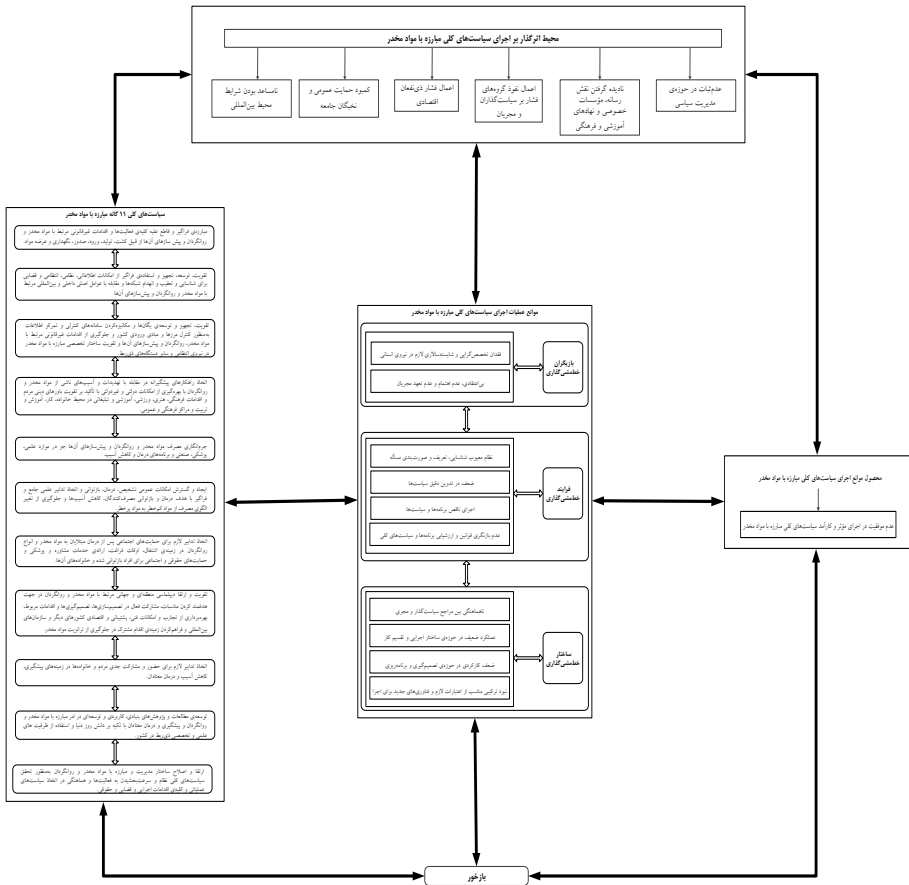
اما آنچه در این پژوهش حائز اهمیت است، همان‌گونه که گفته شد مدل بومی اجراپژوهی در عرصه سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر است که از جامعیت و دقت بالایی برخوردار بوده و مخصوص این حوزه از آسیب‌های اجتماعی می‌شود.

در ارتباط با پرسش اصلی پژوهش نیز، شکل (۲) پاسخ مناسبی را مبتنی بر الگوی CIPP

بیان می‌کند:

شکل (۲) - روابط بین عناصر الگوی شبکه مضامین موانع اجرای سیاست‌ها بر اساس

مدل CIPP



در همین راستا، توصیه می‌شود تا در ادامه این پژوهش و تکمیل آن، موضوعاتی از قبیل ارزیابی اثربخشی سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر در ارتباط با نهادهای عضو ستاد مبارزه با مواد مخدر، تدوین شاخص‌های نظارت بر تحقق سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر، واکاوی و بازنمایی سیاست‌های کلی نظام در مبارزه با مواد مخدر و الزامات تحقق آنها و تدوین جعبه‌ابزار خط‌مشی عمومی در حوزه اعتیاد و مواد مخدر در حوزه پژوهشی دنبال گردد. همچنین پیشنهاد می‌شود تا ستاد مبارزه با مواد مخدر در عرصه اجرا با در نظر گرفتن موانع احصا شده، در بازنگری‌های دوره‌ای و در فرایند تدوین راهبردها و برنامه‌های عملیاتی ستاد در حوزه اقدامات مبارزه‌ای، پیشگیرانه و درمانی، به‌صورت فعالانه عمل نماید.

منابع

الف) فارسی

- اشتریان، کیومرث (۱۳۸۵). *آسیب‌شناسی فرایند سیاست‌گذاری عمومی در ایران*، سخنرانی در دفتر مطالعات سیاسی وزارت کشور، قابل دسترسی در: <http://ensani.ir>
- اعرابی، سیدمحمد و علیرضا رزقی رستمی (۱۳۸۴). «آسیب‌شناسی اجرای خط‌مشی‌های صنعتی کشور»، *سومین کنفرانس بین‌المللی مدیریت*، ۱۸-۱.
- حاجی‌پور، ابراهیم و دیگران (۱۳۹۴). «طراحی الگوی آسیب‌شناسی اجرای خط‌مشی عمومی در ایران»، *مدیریت نظامی*، سال پانزدهم، شماره ۵۸: ۲۳-۱.
- دانایی‌فرد، حسن و دیگران (۱۳۸۹). اجرای خط‌مشی عمومی: بررسی نقش عقلانیت در مرحله تدوین خط‌مشی، *مدرس علوم انسانی: پژوهش‌های مدیریت در ایران*، سال چهاردهم، شماره ۴، ۱۰۶-۸۰.
- دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، سیاست‌های کلی ابلاغی مبارزه با مواد مخدر، ۱۳۸۵.
- رجب‌بیگی، مجتبی (۱۳۷۸). «موانع دستیابی به اجرای کامل خط‌مشی‌های عمومی»، *مدیریت دولتی*، شماره ۴۵ و ۴۶: ۸۴-۷۴.
- شریف‌زاده، فتاح و دیگران (۱۳۹۲). «موانع اجرای سیاست‌های فرهنگی کشور طی برنامه‌های اول تا چهارم توسعه: بررسی تجربیات مدیران فرهنگی»، *اندیشه مدیریت راهبردی*، سال هفتم، شماره ۱: ۳۳-۷.
- عابدی جعفری، حسین و دیگران (۱۳۹۰). «تحلیل مضمون و شبکه مضامین: روشی ساده و کارآمد برای تبیین الگوهای موجود در داده‌های کیفی»، *اندیشه مدیریت راهبردی*، سال پنجم، شماره ۲: ۱۹۸-۱۵۸.
- عباسی، طیبه و وحید بیگی (۱۳۹۵). تبیین چالش‌های اجرای خط‌مشی‌های عمومی در حوزه علوم، تحقیقات و فناوری، *سیاست علم و فناوری*، سال هشتم، شماره ۳: ۱۲-۱.
- عباسی، عباس و دیگران (۱۳۹۵). «بررسی موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی در سازمان‌های دولتی»، *پژوهش‌های مدیریت منابع سازمانی*، سال ششم، شماره ۲: ۶۹-۴۹.
- قلی‌پور، رحمت‌الله و دیگران (۱۳۹۰). ارائه مدلی برای «اجرای خط‌مشی‌های صنعتی»، مطالعه موردی در استان قم، *مدیریت فرهنگ سازمانی*، سال نهم، شماره ۲۴: ۱۳۰-۱۰۳.
- قلی‌پور، رحمت‌الله (۱۳۸۷). *تصمیم‌گیری سازمانی و خط‌مشی‌گذاری عمومی*، تهران: سمت.
- گیوریان، حسن و محمدرضا ربیعی‌مندجین (۱۳۸۱). *تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی*، تهران: یکان.
- لستر، جیمز پی و جوزف استوارت جی آر. (۱۳۸۱). *فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی: رویکردی تکاملی*، ترجمه مجتبی طبری و دیگران، تهران: ساوالان.
- محمدپور، احمد (۱۳۸۹). *روش تحقیق کیفی ضدروش - جلد اول (منطق و طرح در روش‌شناسی کیفی)*، تهران: جامعه‌شناسان.

- محمدپور، احمد (۱۳۹۰) *روش تحقیق کیفی ضدروش - جلد دوم (مراحل و رویه‌های عملی در روش‌شناسی کیفی)*، تهران: جامعه‌شناسان.
- مرتضوی، مهدی و دیگران (۱۳۹۱). «ارزیابی و اولویت‌بندی موانع اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری»، *مدرس علوم انسانی: پژوهش‌های مدیریت در ایران*: سال شانزدهم، شماره ۱.
- مقدس‌پور، سعید و دیگران (۱۳۹۲). «واکاوی عوامل کلیدی در عدم موفقیت برخی خط‌مشی‌های عمومی در جمهوری اسلامی ایران؛ مطالعه خط‌مشی‌های مالیاتی کشور»، *مدیریت فرهنگ سازمانی*، سال یازدهم، شماره ۱: ۶۸-۳۲.
- منوریان، عباس (۱۳۹۵). *اجرا و ارزیابی خط‌مشی عمومی*، تهران: مهربان نشر.
- الوانی، سیدمهدی و فتاح شریف‌زاده (۱۳۹۰). *فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی*، چاپ هشتم، تهران: دانشگاه علامه طباطبایی.
- الوانی، سیدمهدی (۱۳۸۹). *تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی*، چاپ چهاردهم، تهران: سمت.
- ین، رابرت. کی (۱۳۸۲). *تحقیق موردی*، ترجمه سیدمحمد اعرابی و دیگران، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی.

ب) لاتین

- Anderson, James E. 1975. *Public policy-making*, New York: Praeger Publishers.
- Cohen, L. Manion, L. & Morrison, K. 2002. *Research Methods in Education*, Routledge.
- Creswell, J. W. & Miller, D. L. 2000. "Determining validity in qualitative inquiry", *Theory into practice*, Vol.39, No.3: 124-130.
- Dul, J. & Hak, T. 2007. *Case study methodology in business research*, Routledge.
- Dye, R. T. 2005. *Understanding public policy*, New Jersey: Pearson Education, Inc.
- Jones, Charles O. 1977. *An introduction to the study of public policy*, Massachusetts: Duxbury Press.
- King, N & Horrocks, C. 2010. *Interviews in Qualitative Research*, London: SagePublications.
- Konsult. 2009. *Barriers to Implementation*, The KonSULT Knowledge base, available online at: <http://www.konsult.leeds.ac.uk/public/level1/sec10/index.htm>
- Pressman, J. L. & Wildavsky, A. 1984. *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build*

Morals on a Foundation, Univ of California Press.

Sinkovics, R. R. Penz, E. & Ghauri, P. N. 2008. "Enhancing the trustworthiness of qualitative research in international business", *Management International Review*, Vol.48, No.6: 689-714.

Stufflebeam, D. L. 1971. *The relevance of the CIPP evaluation model for educational accountability*, Paper read at the Annual Meeting of the American Association of School Administrators Atlantic City, New Jersey, 1-31.

Teddle, C. & Yu, F. 2007. "Mixed methods sampling: A typology with examples", *Journal of mixed methods research*, Vol.1, No.1: 77-100.

Twining, J. 1999. *A naturalistic journey into the collaboratory: in search of understanding for prospective participants*, Texas Woman's University.