

Case Study


Obstacles and Opportunities for Effective Implementation: A Case Study of COVID-19 Crisis Policy in Kurdistan Province




*Seyed Hosein Kazemi¹, Elham Ahmadi¹, Mehdi Mortazavi¹

1. Department of Public Administration, Faculty of Management and Economics, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran.

Use your device to scan and read the article online



Citation Kazemi, S. H., Ahmadi, E., Mortazavi, M. (2024). [Obstacles and Opportunities for Effective Implementation: A Case Study of COVID-19 Crisis Policy in Kurdistan Province (Persian)]. *Disaster Prevention and Management Knowledge*, 13(4), 528-545. <https://doi.org/10.32598/DMKP.13.4.774.1>

 <https://doi.org/10.32598/DMKP.13.4.774.1>

ABSTRACT

Background and objective Regardless of the effectiveness of the policy during the formulation stage, it is crucial for the policy to be seamlessly integrated and solidified within the actual procedures and practices of the local destination of implementation. This integration is essential for realizing the intended benefits of the policy. This study aims to identify and categorize obstacles and opportunities for effective implementation of COVID-19 crisis policies in the executive bodies of Kurdistan Province.

Method Using a qualitative case study approach, data was collected through interviews with 32 employees from five government organizations: The health network, education network, banking network, traffic police, and governorate organizations.

Results Data were analyzed based on a conceptual model consisting of fourteen factors. The study identified several obstacles and inhibiting factors, including a lack of facilities, non-cooperation of the people, insufficient financial support from the government, incorrect information from organizations, and limited interaction between people and organizations. Opportunities and drivers of implementation included problem-solving through disobeying orders, the sacrifice of employees, high levels of inter-organizational cooperation, problem-solving through consultation with higher authorities, and increased interaction between people and organizations. The findings provide insights for policymakers and practitioners on effective implementation of crisis policies at the local level.

Conclusion Effective crisis management necessitates social participation and recognition of the influential role of media, within both organizational and citizen levels. Policymakers and government executives should utilize the potential of public participation and the media to formulate and implement crisis policies, thereby addressing any potential weaknesses in policy formulation through collaboration and empathy.

Keywords Policy implementation, COVID-19 policy, Local level, Crisis management, Case study

Article Info:

Received: 31 Oct 2023

Accepted: 20 Dec 2023

Available Online: 01 Jan 2024

* Corresponding Author:

Seyed Hosein Kazemi, Assistant Professor.

Address: Department of Public Administration, Faculty of Management and Economics, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran.

Tel: +98 (21) 82883107

E-mail: h.kazemi@modares.ac.ir



Copyright © 2024 The Author(s);
This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (CC-BY-NC: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.en>), which permits use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited and is not used for commercial purposes.

Extended Abstract

Introduction

The world abounds with policies that remain unimplemented, largely because effective implementation hinges on the capability and commitment of managers to execute plans. Even the most logical, accurate, and modern policy can fall short if managers fail to implement it effectively, leading to incomplete results or outright failure. In essence, implementation acts as a bridge between an idea and a program, aiming to achieve the intended societal impact (Berman & McLaughlin, 1976). Thus, ensuring compatibility and a strong interrelationship between different stages of policymaking is essential. The challenge of policy implementation is particularly acute in third-world countries, where interest groups often obstruct the enforcement of burdensome laws (Smith, 1973). In response, some policy leaders have begun advocating for more democratic implementation approaches that involve micro-level actors throughout the stages of policy implementation (DeLeon, 1997; Dryzik, 2000).

The significance of policy implementation lies in the fact that the outcomes and consequences of a policy result from its enactment, and inadequate implementation can undermine all hopes of achieving the expected benefits of the formulated policy (Danaei Fard et al, 2009).

This study aimed to analyze the challenges and obstacles, as well as the influential factors, in the effective implementation of policies at the local level within the context of the COVID-19 crisis. Taking into account the purpose of the research, which is to identify the difficulties faced by the executive bodies of Kurdistan Province (Governorship, Health Network, Education, Bank, Traffic Police) in implementing COVID-19-related policies, the main research question is, “What challenges have the administrative bodies of Kurdistan province encountered in implementing the COVID-19 policies, and what opportunities have they had to enhance their implementation?”

Methods

The current study utilized a qualitative single-case research design, which, while being one of the most common, is also among the most challenging methods in qualitative research (Reddy, 2015). The topic investigated in this research pertains to policy-making research and understanding why policies are not effectively implemented. Therefore, the strategy adopted was a single-case

study approach, during which semi-structured interviews served as the primary method of data collection.

The study sites for this case study were the public organizations of Kurdistan Province, which include the Governorship, Health Network, Education Sector, Bank, And Traffic Police. These organizations were chosen to analyze the barriers to effective policy implementation, as determined through interviews conducted by researchers with individuals involved in the policy implementation process during the crisis.

In this research, purposeful sampling was employed (Etikan, 2016) to select interviewees and ensure that their responses were relevant to the research topic. Interviews were conducted with 32 members from various positions within the mentioned organizations, all of whom were involved in the implementation process. To validate the research, four criteria—credibility, transferability, dependability, and confirmability (Lincoln & Guba, 1986) were considered.

To strengthen the credibility of the research, an interview guide was developed and used across different organizations. To enhance the dependability of the research findings, the coding stages outlined by Braun and Clark (2006) were meticulously followed, and the coding process was conducted in an iterative and interactive manner among the researchers.

Results

This research seeks to answer two fundamental questions: “What obstacles and problems did the administrative apparatus of Kurdistan Province face in implementing the COVID-19 policies?” And “How have the administrative bodies of Kurdistan Province attempted to overcome these problems and implementation obstacles to achieve effective implementation?” The results of the thematic analysis of the collected data, based on the 14 elements of the research conceptual model, are presented to address these questions.

According to the conceptual model of the research, some of the 14 factors are categorized under institutional factors, and others under behavioral factors. Initially, the institutional factors are discussed, including the “stability and clarity of goals,” which is identified as a crucial theme in the effective implementation of policies.

“Consistency with socio-economic conditions” is another vital factor that underscores the importance of considering local conditions during the formulation and



implementation of policies. Additionally, “legal requirements and compliance of executive authorities and target groups” emerged as a significant theme, especially during the critical situation of COVID-19, where it was observed that legal mandates led executive authorities to depend more heavily on directive tools for action.

The remaining themes fall under the behavioral category, where the first theme is “policy resources,” noted as a key factor in the effective implementation of policies.

The “commitment and skill of executive authorities” is another crucial factor within this category. It was observed that in critical situations, authorities sometimes communicated policies merely as a duty, without a genuine commitment to their implementation or any plan to monitor their execution.

“Inter-organizational communication and executive activities” represent another significant behavioral factor. The findings indicate that during the crisis, there was a lack of interaction between people and organizations in carrying out tasks, which was one of the main reasons for the failure of some COVID-19 policies at the provincial level.

“Support of interest groups and governance” is another effective theme in implementation. For example, during the COVID-19 crisis in Kurdistan province, the government was unable to provide extensive financial support to the public, which hindered the effective implementation of COVID-19 policies.

“Information and transparency” are additional important behavioral themes. The research findings revealed that during the critical situation of COVID-19, information was not provided transparently at the provincial level, which rendered the implementation of policies ineffective.

“Participation of stakeholders” is the last significant behavioral theme identified. During the crisis in Kurdistan Province, the interviewees cited the non-cooperation of people and citizens as one of the main obstacles to implementing COVID-19 policies.

Conclusion

The findings of this research carry significant implications for policymakers and those responsible for policy implementation, particularly in crisis management. The results underscore the necessity of social participation at both organizational and citizen levels for successful crisis management. Therefore, policymakers and govern-

ment executives should leverage the capacity for public participation in the formulation and implementation of crisis policies. These policies, often crafted under time constraints, can benefit from the collective cooperation and empathy of all stakeholders involved in the implementation process to mitigate potential weaknesses. Another key insight from this research is the critical role of social media during the formulation and implementation of crisis policies. During crises, the usual challenges of information sharing between central and local governments are exacerbated by the vast amount of information, time pressures, and conflicting data. Local authorities often hesitate to report negative information that might reveal their incapacity to manage crises, fearing such disclosures could jeopardize their chances for advancement. This reluctance distorts the flow of communication between central and local levels, disrupts learning and policy feedback, and ultimately leads to ineffective implementation.

Ethical Considerations

Compliance with ethical guidelines

There were no ethical considerations to be considered in this research.

Funding

This paper is extracted from the master's thesis of Elham Ahmadi, approved by Department of Public Administration, Faculty of Management and Economics, [Tarbiat Modares University](#).

Authors' contributions

All authors equally contributed to preparing all parts of the research.

Conflicts of interest

The authors declared no conflict of interest.



مطالعه موردی موانع و فرصت‌های اجرای اثربخش: مطالعه موردی خطمشی بحران کووید-۱۹ در استان کردستان

*سید حسین کاظمی^۱، الهام احمدی^۱، مهدی مرتضوی^۱

۱. گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.



Citation Kazemi, S. H., Ahmadi, E., Mortazavi, M. (2024). [Obstacles and Opportunities for Effective Implementation: A Case Study of COVID-19 Crisis Policy in Kurdistan Province (Persian)]. *Disaster Prevention and Management Knowledge*, 13(4), 528-545. <https://doi.org/10.32598/DMKP.13.4.774.1>

<https://doi.org/10.32598/DMKP.13.4.774.1>

حکده

زمینه و هدف: صرف نظر از این که خطمشی گذاری در مرحله تدوین چقدر مؤثر باشد، باید خطمشی به صورت اثربخش در رویه‌ها و اعمال واقعی محل و مقصد اجرا ادغام و متبلور شود تا بتواند مزایای مورد نظر خود را ایجاد کند. هدف پژوهش حاضر، شناسایی و دسته‌بندی موانع و فرصت‌های اجرای اثربخش خطمشی‌های بحران کووید-۱۹ در سطح محلی (مورد مطالعه: دستگاه‌های اجرایی استان کردستان) بوده است.

روش: این پژوهش کیفی به روش مطالعه موردی انجام شد. برای گردآوری داده با ۳۲ نفر از کارکنان در ۵ سازمان فرمانداری، شبکه بهداشت، آموزش و پرورش، شبکه بانکی و پلیس راهنمایی و رانندگی مصاحبه شد.

یافته‌ها: داده‌ها بر اساس یک مدل مفهومی متشکل از ۱۴ عامل شناسایی، کدگذاری و تحلیل شده‌اند. در پژوهش حاضر، موانع و عوامل بازدارنده، مقولات «کمبود امکانات»، «عدم همکاری مردم»، «عدم حمایت مالی دولت از مردم»، «اطلاع‌رسانی نادرست سازمان‌ها» و «نبود تعامل بین مردم و سازمان‌ها» و فرصت‌های مهم و پیش‌برنده، مقولات «حل مشکلات از طریق ترمز از دستورات»، «از خودگذشتگی نیروها»، «سطح بالای همکاری بین سازمانی»، «حل مشکلات از طریق مشورت با مقامات بالاتر» و «تعامل بین مردم و سازمان‌ها» را شامل می‌شود.

نتیجه‌گیری: موفقیت در زمینه مهار بحران، نیازمند مشارکت اجتماعی و توجه به نقش رسانه‌ها چه در سطح سازمان‌ها و چه در سطح شهروندان است. خطمشی‌گذاران و مجریان سازمان‌های دولتی باید در مقام تدوین و اجرای خطمشی‌های بحران، از ظرفیت مشارکت مردمی و رسانه‌ها بهره بگیرند تا ضعف احتمالی در تدوین خطمشی‌ها توسط همکاری و همدلی همگانی در حوزه اجرا رفع شود.

کلیدواژه‌ها: اجرای خطمشی، کووید-۱۹، سطح محلی، مدیریت بحران، مطالعه موردی

اطلاعات مقاله:

تاریخ دریافت: ۰۹ آبان ۱۴۰۲

تاریخ پذیرش: ۳۰ آذر ۱۴۰۲

تاریخ انتشار: ۱۱ دی ۱۴۰۲

* نویسنده مسئول:

دکتر سید حسین کاظمی

نشانی: تهران، دانشگاه تربیت مدرس، دانشکده مدیریت و اقتصاد، گروه مدیریت دولتی.

تلفن: +۹۸ (۲۱) ۸۲۸۸۳۱۰۷

رایانامه: h.kazemi@modares.ac.ir



Copyright © 2024 The Author(s);

This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (CC-BY-NC: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.en>), which permits use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited and is not used for commercial purposes.



مقدمه

دشواری‌ها و رهوری‌های دستگاه‌های اجرایی استان کردستان (فرمانداری، شبکه بهداشت، آموزش و پرورش، بانک، پلیس راهنمایی و رانندگی) در پیاده‌سازی خط‌مشی‌های مربوط به بحران کووید-۱۹ است، پرسش اصلی این پژوهش این است که «دستگاه‌های اداری استان کردستان در اجرای خط‌مشی‌های کووید-۱۹ با چه مشکلاتی مواجه بوده و چه فرصت‌هایی برای بهبود اجرای آن‌ها داشته‌اند؟»

مبانی نظری و پیشینه پژوهش

تا اوایل دهه ۱۹۷۰ فرضی وجود داشت مبنی بر این که به محض اتخاذ یک تصمیم خط‌مشی، اجرای آن توسط بازوی اداری دولت که منابع و دانش مورد نیاز آن را در درون خود داراست، صورت می‌پذیرد. بر این اساس، در درون فرایند خط‌مشی‌گذاری، مرحله‌ای جدا و مستقل به‌عنوان مرحله اجرا وجود و اهمیت نداشت (هوپ و هیل، ۲۰۱۶). در همین راستا، مهم‌ترین و ارزشمندترین فعالیت‌ها در مطالعات خط‌مشی‌گذاری در بخش دستور کار، تدوین خط‌مشی و تصمیم‌گیری انجام شد و توجهی به حوزه اجرا انجام نشد. با این حال، محصول فرعی این فعالیت‌های پژوهشی این بود که مشکلات و راه‌حل‌های خط‌مشی‌ها بیان شد و پژوهشگران خط‌مشی به این نتیجه رسیدند که به محض اتخاذ یک تصمیم، آن تصمیم اجرا نمی‌شود. این سرآغاز ۴ نسل مطالعاتی مختلف در باب اجرای خط‌مشی بود.

نسل اول مطالعات اجرا: از دهه ۱۹۷۰ به بعد با توجه به مطالعاتی که انجام شد، فرایند اجرا در قالبی فنی تعریف و مجزا شد. محور این جریان جدید این بود که ارزش یک خط‌مشی به قابل اجرا بودن آن است. در واقع، تدوین خط‌مشی و اجرای آن دو مقوله جدا از هم هستند و حتی برای برخی خط‌مشی‌گذاران در کشورهای جهان سوم، اجرای خط‌مشی‌ها مرحله حاد این فرایند است، چرا که خط‌مشی بدون اجرا، قادر به تغییر وضعیت موجود نخواهد بود (لیدر و ویجی، ۱۹۸۸؛ گاتچاک، ۱۹۹۹) و توفیق تبدیل برنامه‌های خط‌مشی به خدمات عمومی ملموس و معنادار به درک اهداف خط‌مشی‌هایی که ابلاغ می‌شوند و همچنین به کسانی که مسئول اجرا هستند، بستگی دارد (دوسنبری و همکاران، ۲۰۰۳).

نسل دوم مطالعات اجرا: نتیجه مطالعات انجام‌شده در دهه ۱۹۷۰، شروع تلاش‌های بیشتر و منظم‌تر در دهه ۱۹۸۰، برای درک بهتر عوامل مؤثر بر اجرای خط‌مشی‌ها بود. مطالعات اجرای خط‌مشی، در این دهه بیشتر درگیر یافتن مناسب‌ترین توصیف و تحلیل برای اجرای خط‌مشی‌ها بودند که در این امر از رویکردهای «بالا به پایین» و «پایین به بالا» برای واکاوی عوامل مؤثر بر اجرای خط‌مشی‌ها بهره بردند. رویکرد بالا به پایین اجرای خط‌مشی را از منظر مقامات و تصمیم‌گیرندگان می‌نگرد. خط‌مشی‌گذاران در این رویکرد می‌کوشند تا درک کاملی از برنامه‌هایی که در مراحل

جهان پر از خط‌مشی‌های نوشته‌شده‌ای است که اجرا نشده‌اند، چرا که اجرا^۱ به توانایی و تمایل مدیران در پیگیری برای اجرای برنامه‌ها بستگی دارد. خط‌مشی‌ای که بازیگران تدوین می‌کنند، ممکن است منطقی‌ترین، دقیق‌ترین و مدرن‌ترین برنامه باشد، اما اگر مدیران نتوانند آن را صحیح اجرا کنند، پیامد حاصله از آن شاید ناقص باشد و حتی ممکن است با شکست مواجه شود. در واقع اجرا، پل بین یک برنامه و ایده در جهت رسیدن به هدف و تأثیر هدف مورد نظر بر جامعه است (برمن و مک لافین، ۱۹۷۶).

بنابراین سازگاری و ارتباط متقابل بین مراحل خط‌مشی‌گذاری ضروری است. پیاده‌سازی خط‌مشی در کشورهای جهان سوم، جایی که گروه‌های ذی‌نفع به دنبال جلوگیری از قوانین دست‌وپاگیر در اجرای خط‌مشی‌های عمومی هستند، صد البته مشکلی جدی‌تر است (اسمیت، ۱۹۷۳). در همین راستا برخی از رهبران حوزه خط‌مشی^۲، شروع به ترویج رویکردهای دموکراتیک‌تر اجرا از جمله دخیل کردن بازیگران سطح خرد در مراحل اجرای خط‌مشی کرده‌اند (دلنون، ۱۹۹۷؛ درایزیک، ۲۰۰۰).

با این حال، مشکلات پیش روی اجرای خط‌مشی فقط مختص کشورهای جهان سوم نیست. به‌طور کلی مشکلات زیادی در اجرای خط‌مشی‌های دولت محلی وجود دارد که این مشکلات بر اجرای خط‌مشی عمومی، ملی و توسعه صحیح جامعه تأثیر می‌گذارد. اهمیت اجرای خط‌مشی به این موضوع برمی‌گردد که اثرات و پیامدهای یک خط‌مشی به واسطه اجرای آن به وقوع می‌پیوندد و اجرای نامناسب خط‌مشی، تمام امیدها را برای رسیدن به اثرات مورد انتظار خط‌مشی تدوین شده از بین می‌برد (دانایی فرد و همکاران، ۲۰۰۹).

به رغم اهمیت اجرای خط‌مشی، اگر بخواهیم فهم عمیق‌تری در خصوص اجرای اثربخش خط‌مشی‌ها در سطح محلی داشته باشیم، باید مشکلات، موانع و همچنین عوامل تسهیل‌گر اجرای اثربخش خط‌مشی‌ها را در یک بستر خاص و در خصوص یک خط‌مشی خاص بررسی کنیم. با توجه به این که در ۳ سال گذشته یکی از خط‌مشی‌های مهم که نیازمند اجرای هماهنگ خط‌مشی‌ها و مشارکت بازیگران در سطح محلی و ملی بوده، خط‌مشی‌های مرتبط با بحران کووید-۱۹ است، این مطالعه در صدد است تا مشکلات، موانع و همچنین عوامل مؤثر در اجرای اثربخش خط‌مشی را در سطح محلی در بستر این بحران واکاوی کند.

در همین راستا با در نظر گرفتن هدف پژوهش که شناسایی

1. Implementation
2. Policy



جدول ۱. مشکلات اجرای ختمشی‌ها از منظر ۲ رویکرد بالا به پایین و پایین به بالا

موانع	نهادهی	رفتاری	رویکردها
	<ul style="list-style-type: none"> - استفاده بیشتر از ابزارهای اجباری تا ابزارهای تشویقی در پیاده‌سازی ختمشی‌ها - عدم ایجاد انگیزه کافی توسط سازمان‌ها در اجرای ختمشی‌ها - کمبود منابع مالی برای اجرای ختمشی‌ها - لابی سازمان‌های دولتی با یکدیگر - رهبری و مدیریت نامناسب اجرای ختمشی‌ها - فقدان نیروی انسانی آموزش‌دیده فنی به منظور نظارت بر صحت آمار و ارقام گزارش شده و اهداف 		رویکرد از بالا به پایین
		<ul style="list-style-type: none"> - وجود ترجیحات شخصی در اجرای ختمشی‌ها - عدم مشارکت گروه‌های ذی‌نفع یا سازمان‌های مشارکت‌کننده در اجرای ختمشی‌ها - عدم مطابقت ختمشی‌های مورد نظر با اهداف گروه‌های ذی‌نفع - عدم مطابقت ختمشی‌های مورد نظر با اهداف گروه‌های ذی‌نفع 	رویکرد از پایین به بالا

است که در یک طرف آن، ختمشی‌گذاران و در طرف دیگر آن، سازمان‌های مجری در جهت یافتن راهی برای اجرای بهتر قرار دارند. در این بازی موفقیت ختمشی‌گذاران، در اجرای ختمشی‌هایی که تدوین کرده‌اند به عملکرد سازمان‌های مجری بستگی دارد؛ بنابراین برای متقاعد کردن سازمان‌های مجری در جهت اجرای بهتر و مؤثرتر تلاش بیشتری می‌کنند، قوانین بیشتری به کار می‌گیرند. بدین ترتیب، سازمان‌های مجری پایند قوانین می‌شوند و ختمشی‌گذاران از طریق نظارت و قوه قهریه آن‌ها در جهت همراهی با قوانین سوق می‌دهند (شولز، ۱۹۹۱، ۱۹۸۴).

از سوی دیگر، موفقیت سازمان‌های مجری در اجرای ختمشی‌های تدوین‌شده به عوامل مختلفی از جمله میزان بودجه و میزان اختیارات تصمیم‌گیری بستگی دارد. بدین ترتیب ختمشی‌گذاران برای همراهی سازمان‌های مجری با قوانین باید منابع مالی و تفویض اختیار بیشتری برای آن‌ها فراهم کنند. در نتیجه، اگر برای سازمان‌های مجری، قابلیت اجرای اثربخش سازمان‌های مجری محرز شود، ختمشی‌گذاران در تأمین منابع مالی و تفویض اختیار بیشتر به آن‌ها دریغ نخواهند کرد.

در این نسل مطالعاتی همچنین از رویکرد انتخاب ابزار در مطالعات اجرا استفاده شد. این رویکرد یکی از عوامل مهم در اجرای اثربخش ختمشی‌ها را تکنیک‌ها و ابزارهای استفاده‌شده دولت برمی‌شمارد. مطابق این رویکرد تصمیم‌هایی دولت همواره همراه با ترکیبی از چندین ابزار مختلف در جهت اجرای مؤثر است؛ بنابراین ابزارهای ختمشی برای غلبه بر موانع اجرای

مختلف ختمشی‌گذاری انجام می‌شود، همچنین انتخاب راه و مسیری که باید اجرای برنامه‌ها در آن صورت گیرد و منابعی که برای مرحله اجرا مورد نیاز است، داشته باشند.

با این حال، تکیه این رویکرد بر دیدگاه تصمیم‌گیرندگان سبب می‌شود از دیگر بازیگرانی که می‌توانند نقش بسیار مؤثری در اجرای بهتر ختمشی‌ها داشته باشند، غافل باشد. در مقابل، رویکرد پایین به بالا، اجرای اثربخش را به مهارت‌های افراد خاص که با مشکلات سطح محلی دست و پنجه نرم کرده‌اند، گره می‌زند. در واقع، در این رویکرد بازیگران سطح محلی نقش اصلی را دارند، اما به دلیل این‌که عموماً ختمشی‌گذاران مرکزی ختمشی‌ها را برای اجرا تدوین می‌کنند و شرایط سطح محلی را در نظر نمی‌گیرند، اجرای اثربخش با مشکلاتی نظیر کمبود منابع مالی و نیروی انسانی، عدم حمایت دولت از مردم و عدم تفویض اختیارات مواجه است (لیپسکی، ۲۰۱۰).

نسل سوم مطالعات: در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰، مجدداً مسیر مطالعات اجرای ختمشی‌ها تغییر کرد. در این دوره، تلاش بر این بود که توشه نظری و روش مطالعات اجرای ختمشی غنی‌تر شود؛ بنابراین در این دوره رویکردهای جدید رفتار اداری مانند نظریه بازی و نظریه اصیل وکیل در مطالعات اجرا به کار گرفته شدند. همچنین رویکرد انتخاب ابزار که بر ماهیت ابزارهای اداری یا ابزارهای ختمشی استفاده‌شده توسط مجریان تأکید می‌کند، در این دوره ظهور کرد.

برای نمونه نظریه بازی، پیاده‌سازی ختمشی را در قالب یک بازی مفهوم‌سازی می‌کند. یک بازی پیاده‌سازی به این صورت



از تصمیمات اتخاذی برای واکنش به شرایط بحرانی به وجود می‌آیند.

۲. خروجی اجرای خطمشی: وقتی که در شرایط بحرانی خطمشی جدید به کار گرفته می‌شود، مجریان خطمشی به سرعت آن را اجرا می‌کنند و بدین ترتیب رفتارهای سطح فردی با هنجارهای خطمشی ترکیب می‌شوند.

۳. خروجی فرایند خطمشی: برآیند خروجی ۲ مرحله اتخاذ و اجرا، در نهایت تعیین‌کننده خروجی کل فرایند خطمشی یا همان وقوع تغییرات در شرایط محیطی هستند؛ بنابراین با توجه به **تصویر شماره ۱** باید در توضیح مدل **فاولر (۲۰۱۹)** گفت مسائلی وجود دارد که خطمشی‌گذاران و مجریان می‌خواهند از طریق فرایند خطمشی‌گذاری بر آن تأثیر بگذارند. در همین راستا، خطمشی‌گذاران در مورد اتخاذ مسائل تصمیم می‌گیرند و مجریان هم به دنبال اجرای آن تصمیم هستند. همچنین هر یک از جریان‌های چارچوب چندگانه در مرحله اتخاذ بر انتخاب‌های خطمشی‌گذاران در جهت تصمیم‌گیری (خروجی‌های مرحله اتخاذ) و به نوبه خود بر رفتار مجریان در جهت عکس‌العمل نشان دادن به مسائل (خروجی‌های مرحله اجرا) تأثیر می‌گذارند و در نهایت، تغییر در شرایط (خروجی فرایند خطمشی) را به دنبال دارند. نکته مهمی که در این مدل مشاهده می‌شود، در نظر گرفتن جریان‌ات ۳ گانه مجزای چارچوب جریان‌ات چندگانه برای مرحله اجرای خطمشی و همچنین باز کردن پنجره اجرای خطمشی در سمت اجراست که این امر، فهم ما را از اجرای خطمشی ارتقا می‌بخشد.

ماحصل نسل‌های مطالعاتی فوق و نظریه‌های مطرح‌شده بالا را می‌توان در قالب متغیرهایی خلاصه‌سازی کرد که ماهیتی ۲ گانه دارند، بدین معنا که اگر درست انجام شوند جزء عوامل مؤثر اجرای خطمشی‌ها به شمار می‌آیند و اگر درست انجام نشوند جزء موانع اجرای خطمشی‌ها محسوب می‌شوند (**اوتول، ۱۹۸۳؛ وان متر و وان هورن، ۱۹۷۵**): ثبات و وضوح اهداف، منابع خطمشی، تعهد و مهارت مقامات مجری، تناسب با شرایط اجتماعی اقتصادی، ویژگی‌های سازمان‌های مجری، ارتباطات بین‌سازمانی و فعالیتهای اجرایی، اختیارات مجریان، الزامات قانونی و تبعیت مقامات مجری و گروه‌های هدف، حمایت گروه‌های ذی‌نفع و حاکمیت، سیستم یادگیری، اطلاعات و شفافیت، اثربخشی رهبری، مشارکت ذی‌نفعان و رسانه‌های اجتماعی. اگر به این عناصر به درستی توجه نشده و استفاده نشوند، فرایند اجرا با مشکل روبه‌رو می‌شود (**جدول شماره ۲** و **تصویر شماره ۲** را ببینید).

چنان‌که مشخص است مدل مفهومی پژوهش (**تصویر شماره ۲** را ببینید) را می‌توان ماحصل مطالعات ۴ نسل مذکور و همچنین معرف عوامل و عناصری دانست که نه تنها در خصوص اجرا، بلکه از پیوند بین مرحله تدوین و مرحله اجرا نیز حکایت دارند. با این

خطمشی‌ها و همچنین در جهت دستیابی خطمشی‌گذاران به اهداف خطمشی استفاده می‌شوند و اجرای اثربخش را می‌توان در انتخاب و ترکیب مناسب ابزارهای اجرا پیگیری کرد (**برسرز و کلوک، ۱۹۸۸**).

نسل چهارم مطالعات: اگرچه هر یک از این نسل‌های مطالعاتی، ایده‌هایی در مورد چگونگی اجرا ارائه دادند و برخی متغیرهای اثرگذار در اجرای خطمشی‌ها را معرفی کردند، اما فقط بر جنبه‌های توصیفی منحصربه‌فرد اجرای خطمشی‌ها تأکید داشتند و نتوانستند این جنبه‌ها را در مدل‌های بزرگتر فرایندهای خطمشی‌گذاری ادغام و یکپارچه کنند (**استرن، ۲۰۱۴**). نتیجه این نقد، نسل چهارم مطالعات اجرای خطمشی را در پی داشت که بیشتر به دنبال یکپارچه کردن مطالعات اجرا و ادغام آن با فرایند خطمشی‌گذاری است.

این دوره از مطالعات، به دنبال یافتن راهی است تا بتواند با ترکیب و ادغام نظریه‌های فرایند خطمشی به پیشبرد مطالعات و درک بهتر از فعالیتهای اجرای خطمشی کمک کند. در همین راستا، در این دوره تلاش شده و می‌شود تا جهت ترسیم چگونگی ارتباط اجرای خطمشی با مراحل و فعالیتهای دیگر، از نظریه‌های چرخه خطمشی، چارچوب جریان‌ات چندگانه، چارچوب ائتلاف مدافع کمک گرفته شود.

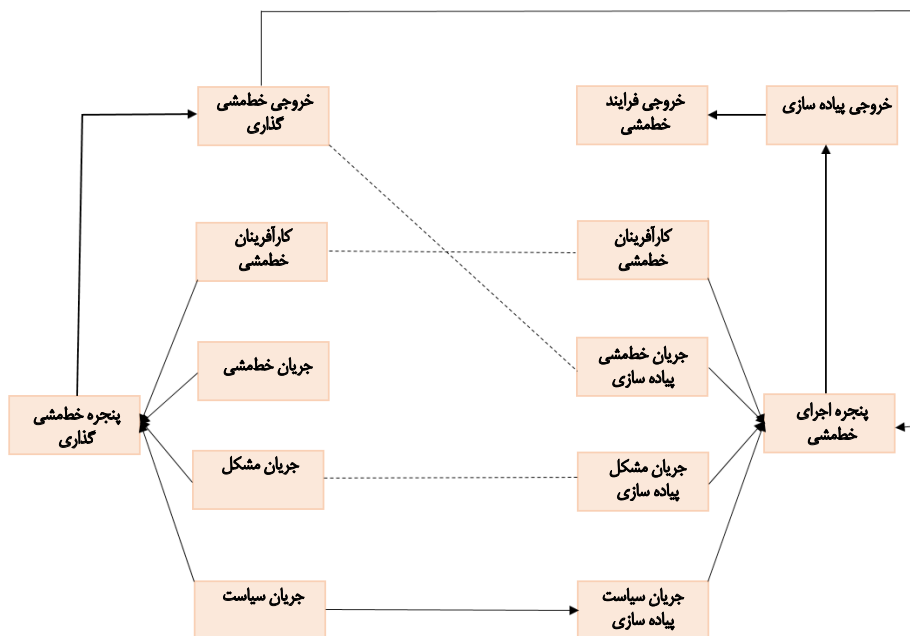
بنابراین مطالعات نسل چهارم اجرای خطمشی می‌کوشد از نظریه‌های فرایند خطمشی بهره‌برداری کرده یا آن‌ها را ادغام و ترکیب کند تا بدین ترتیب فهم بهتری از اجرا به دست دهد. برای نمونه، چارچوب جریان‌ات چندگانه (به‌عنوان یکی از نظریه‌های فرایند خطمشی‌گذاری) با وجود کاربرد زیادی که دارد، اما از لحاظ ضعف در پرداختن و تشریح مراحل اتخاذ^۳ و اجرای خطمشی‌ها نقد شده است.

در همین راستا پژوهشگران (**ابریاخ و کریستین، ۲۰۱۴؛ ساگر و تومن، ۲۰۱۷؛ فاولر، ۲۰۱۹؛ هاوالت، ۲۰۱۹**) کوشیده‌اند در پاسخ به این نقد، این چارچوب به منظور تشریح و تمرکز بر مراحل اتخاذ و اجرای خطمشی‌ها بسط دهند. یکی از این نمونه‌ها مدل **فاولر (۲۰۱۹)** است که در **تصویر شماره ۱** متجلی شده است. این مدل بر پایه چارچوب جریان‌ات چندگانه ارائه شده است و ۲ مرحله اتخاذ و اجرای خطمشی‌ها را با کمک این چارچوب توضیح می‌دهد. در این مدل از فرایند خطمشی‌گذاری، خروجی مرحله اتخاذ خطمشی و مرحله اجرای خطمشی اساساً فرایندهای فرعی یک فرایند بزرگتر و در عین حال به هم مرتبط هستند.

در واقع، هر یک از این مراحل، خروجی جداگانه، اما به هم مرتبطی دارند که خروجی فرایند خطمشی را رقم می‌زنند:

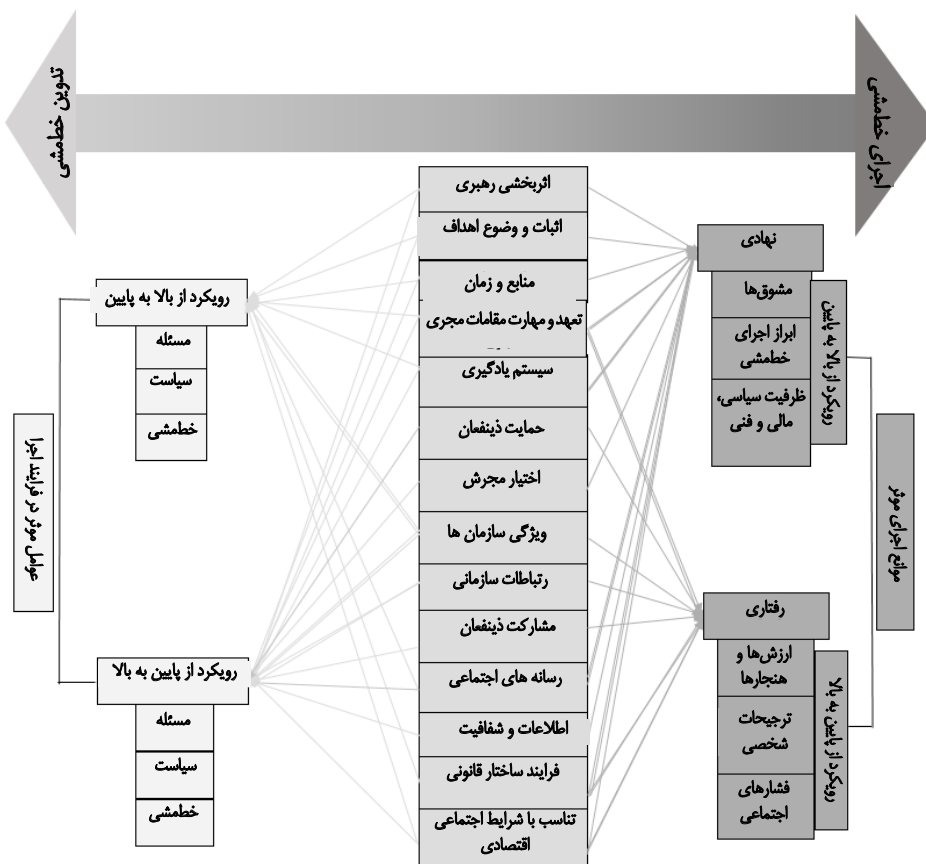
۱. خروجی اتخاذ خطمشی: خطمشی‌های جدیدی که

3. Policy Adoption



تصویر ۱. مدل نظری چارچوب چندگانه برای پیوند مراحل اتخاذ و اجرای خطمشی

حال، واکاوای اجرای اثربخش و فهم ارتباط و سازگاری بین مراحل تدوین و اجرا همواره نیازمند بررسی شرایط تدوین و اجرای



تصویر ۲. مدل مفهومی پژوهش



جدول ۲. متغیرهای مهم در اجرای مؤثر خطمشی‌ها

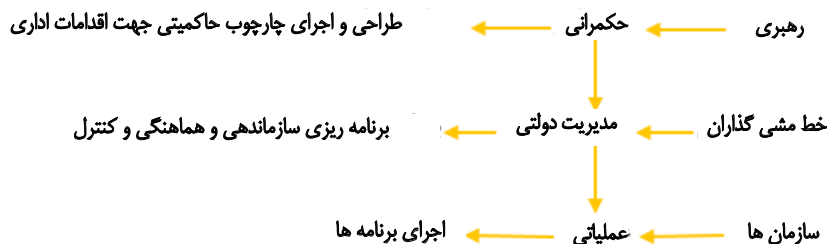
مضمون	توضیح
ثبات و وضوح اهداف	سازمان‌ها برای اجرای مؤثر، ابتدا نیاز به اهداف روشن و ثابت دارند تا بدانند وظایفشان چیست و چه کاری می‌خواهند انجام دهند.
منابع خطمشی	سازمان‌ها برای اجرای بهتر به منابع مالی کافی نیاز دارند. همچنین به تعداد افراد کافی نیاز دارند تا آن‌ها را آموزش دهند و از طریق تبادل اطلاعاتی بخش‌های مختلف را یکپارچه کنند.
تهدد و مهارت مقامات مجری	برای اجرای بهتر، مجریان باید توانایی حل مشکلات را داشته باشند، در تصمیم‌گیری‌ها دقت لازم را داشته باشند، متعهد و پاسخگو باشند و هیچ نوع سوگیری برنامه‌ای به منظور دست‌یابی به مسئولیت‌های سازمان نداشته باشند.
تناسب با شرایط اجتماعی اقتصادی	در صورتی اجرا مؤثر است که بتواند با شرایط اقتصادی، سیاسی و اجتماعی همراه شود و راه‌حل این است که سطح ملی، شناخت بیشتری نسبت به سطح محلی پیدا کند.
ویژگی‌های سازمان‌های مجری	سازمان‌های مجری برای اجرای مؤثر باید بخش‌هایی مرتبط با محیط فرعی خود داشته باشند، در مورد عملکرد خود دانش روشنی داشته باشند و خودبازاندیش باشند؛ یعنی بتوانند رفتارهای اصلاحی خود را اصلاح کنند. در صورت داشتن این ویژگی‌ها، سازمان‌های مجری از مشروعیت و مقبولیت نزد شهروندان برخوردار می‌شوند و بهتر می‌توانند خطمشی‌ها را اجرا کنند.
ارتباطات بین‌سازمانی و فعالیت‌های اجرایی	برای اجرای مؤثر نیاز است تا سازمان‌ها با گروه‌های ذی‌نفع و حتی درون خود، ارتباطات ثابت و روشنی داشته باشند.
اختیارات مجریان	سازمان‌ها برای اجرای بهتر باید به مجریان اختیاراتی دهند که تصمیم‌گیری کرده، تقویض اختیار کنند و نیروی شایسته و توانمند را به کار گیرند.
الزامات قانونی و تبعیت مقامات مجری و گروه‌های هدف	برای اجرای بهتر، سازمان‌ها باید در مسیر قانونی، مشوق‌هایی برای مجریان و گروه‌های هدف در نظر بگیرند.
حمایت گروه‌های ذی‌نفع و حاکمیت	سازمان‌ها برای اجرای مؤثر به حمایت سایر سازمان‌ها و مشارکت تمام ذی‌نفعان نیاز دارند.
سیستم یادگیری	سازمان‌ها می‌توانند در یک محیط متلاطم و همیشه در حال تغییر، مدام در حال یادگیری در زمینه اجرای خطمشی‌ها باشند. همچنین در مسیر این یادگیری دانش جدیدی به دست آورده و آن را منتقل کنند و از این طریق رشد یابند.
اطلاعات و شفافیت	خطمشی‌گذاران و مجریان در سازمان‌های دولتی باید مردم و ذی‌نفعان را مرحله به مرحله در جریان انجام کارها قرار دهند و اطلاعات کامل در اختیار آن‌ها بگذارند تا از این طریق مشروعیت و اعتماد مردم و ذی‌نفعان را به دست آورند.
اثربخشی رهبری	در زمان بحران، سازمان‌ها با افزایش نیازهای مردم و ارائه خدمات باکیفیت بالاتر برای عموم روبه‌رو می‌شوند و به همین دلیل در شرایط بحرانی اثربخشی رهبری در فرایند اجرا بیش از پیش اهمیت می‌یابد.
مشارکت ذی‌نفعان	پاسخ به بحران نیازمند تصمیم‌گیری کارآمد، معتبر و مؤثر است، اما به سبب وجود تفاوت ایده‌ها، منافع و تضادهای قدرت، ساختار خطمشی‌گذاری در زمان بحران پراکندگی بیشتری می‌یابد. در همین راستا، هماهنگی و همکاری بین بخش‌های مختلف اجتماعی دشوارتر می‌شود؛ بنابراین برای واکنش سریع و مؤثر، هماهنگی و همکاری بین بخش‌های خطمشی مورد نیاز است.
رسانه‌های اجتماعی	وقتی بحرانی رخ می‌دهد، مشکل اشتراک اطلاعات بین دولت مرکزی و محلی بیش از پیش می‌شود. در همین راستا، دولت‌های محلی معمولاً ترجیح می‌دهند اطلاعات منفی را که ممکن است کمبود ظرفیت آن‌ها را برای مقابله با بحران‌ها نشان دهد، گزارش نکنند، چون بیم آن دارند که این موارد فرصت‌های ارتقا را برای مقامات محلی از بین ببرد. در چنین شرایطی نقش رسانه‌های اجتماعی اهمیت دو چندان می‌یابد.

بنابراین مشخص است که خطمشی‌گذاری و اجرای آن در دوره بحران با دوران عادی متفاوت است، به این صورت که در شرایط بحرانی، فرایند خطمشی‌گذاری و به خصوص اجرای خطمشی‌ها نیاز به توجه و تصمیم‌گیری سریع دارند. همچنین اجرا در این شرایط همکاری و هماهنگی بین تمام ارگان‌ها و مردم را می‌طلبد، چون از یک طرف خطمشی‌ها، توسط دستگاه‌های اجرایی یا همان سازمان‌های دولتی اجرا می‌شود که در واقع، بازوی اداری جهت اجرای خطمشی‌ها هستند و از طرف دیگر، نقش بوروکرات‌های سطح خیابان در زمان بحران بیش از پیش اهمیت می‌یابد (بوین و ریناد، ۲۰۱۳؛ هارت، ۱۹۹۳).

در واقع، پژوهشگران حوزه خطمشی مدت‌هاست که بحران را به‌عنوان یک مقطع حساس شناسایی کرده‌اند که تغییراتی اساسی در ایده‌های خطمشی، نوآوری و در کل جریان خطمشی‌گذاری

خطمشی در بستر محلی و شرایط واقعی است. در این خصوص با توجه به این که در ۳ سال گذشته، یکی از خطمشی‌های مهم که نیازمند هماهنگی بیش از حد سازمان‌ها و مردم در طول بحران و همچنین مستلزم مشارکت بازیگران در فرایند تدوین و اجرای خطمشی‌های سطح محلی و ملی بوده، خطمشی‌های مربوط به بحران کووید-۱۹ است.

نکته مهم این است که بحران‌ها همواره محک حکمرانی و خطمشی‌گذاری هستند (افیگبوا و ادژوان، ۲۰۱۲). در همین راستا، زمانی که در یک کشور بحران رخ می‌دهد، خطمشی‌گذاران تحت فشار زمانی و شرایط بسیار نامشخص، باید به سرعت خطمشی‌گذاری کنند و باید خطمشی‌ها را در همان زمان به تمام سازمان‌ها، به‌عنوان نیروی اجرایی دولت، به منظور اجرا ابلاغ کنند (بوین و همکاران، ۲۰۱۸).



تصویر ۳. روابط بین ۳ سطح حاکمیتی، مدیریت دولتی و فعالیت‌های عملیاتی

روش

پژوهش حاضر به صورت کیفی و با استفاده روش مطالعه موردی منفرد^۴ انجام شده است. این روش یکی از متداول‌ترین روش‌ها، اما در عین حال چالش‌برانگیزترین روش‌ها در تحقیقات کیفی است (ردی، ۲۰۱۵). مطالعه موردی روشی است که برای تعیین «چگونگی و چرایی» پدیده‌ها مناسب است و به درک پدیده‌ها در زمینه‌ای جامع و واقعی کمک می‌کند. موضوع مطالعه‌شده در این پژوهش نیز مربوط به حیطه پژوهش‌های خط‌مشی‌گذاری و درک چرایی عدم اجرای مؤثر خط‌مشی‌هاست، در نتیجه راهبرد پژوهش حاضر از نوع مطالعه موردی منفرد است که در طی آن از مصاحبه‌های نیمه ساختاریافته به‌عنوان شیوه اصلی گردآوری داده استفاده شده است.

مکان‌های مطالعه این مطالعه موردی سازمان‌های عمومی استان کردستان هستند که شامل فرمانداری، شبکه بهداشت، آموزش و پرورش، بانک و پلیس راهنمایی و رانندگی می‌شوند. مقصود از انتخاب این سازمان‌ها، واکاوی موانع سازمان‌ها در خصوص اجرای مؤثر خط‌مشی‌هاست که از طریق مصاحبه با افراد دخیل در فرایند اجرای خط‌مشی‌ها در زمان بحران توسط پژوهشگران انجام شد. در این پژوهش برای انتخاب مصاحبه‌شوندگان و همچنین اطمینان از این‌که پاسخ افراد در خور موضوع مورد پژوهش است از راهبرد نمونه‌گیری هدفمند (اتیکان، ۲۰۱۶) استفاده شده است، به این صورت که با ۳۲ نفر از اعضای سازمان‌های نام‌برده با سمت‌های مختلف درگیر در فرایند اجرا، مصاحبه انجام شد.

مصاحبه‌ها بر اساس سؤالات رهنمود مصاحبه^۵ صورت گرفت که برخی سؤالات آن بدین قرار بودند: «آیا خط‌مشی‌های مرکزی با خط‌مشی‌های سطح محلی متفاوت بود؟ به عبارت دیگر، چقدر حس می‌کردید خط‌مشی‌های ابلاغی ملی یا استانی در مورد آنچه در واقعیت با آن مواجه هستید، جوابگوست و کارگر می‌افتد؟» و «در زمان بحران کووید-۱۹، نقش رسانه‌ها چه بود و از چه طریقی به شهروندان اطلاع می‌دادید؟»

را به دنبال دارد (دابین و همکاران، ۲۰۰۷)؛ بنابراین بحرانی نظیر کووید-۱۹ با وجود تمام خسارت‌های جبران‌ناپذیرش، یکی از بهترین زمان‌ها برای بررسی و فهم بهتر اجرای اثربخش خط‌مشی‌هاست.

نکته مهم دیگر این است که در حوزه اجرای خط‌مشی‌های بحران، معمولاً مدل‌های پیشنهادشده، میزان موفقیت خط‌مشی‌های بحران را در ۳ سطح حاکمیت بحران، مدیریت عمومی بحران و فعالیت‌های عملیاتی دنبال می‌کنند و مدعی هستند که یکپارچگی و هماهنگی فعالیت‌ها و مراحل خط‌مشی‌گذاری در این ۳ سطح باعث توفیق در زمینه بحران می‌شود (تصویر شماره ۳ را ببینید). در همین راستا، اجرای این خط‌مشی‌ها در سازمان‌های دولتی / محلی در موفقیت خط‌مشی‌های مدیریت بحران عنصری بسیار اثرگذار است (فرازمند و دانایی‌فرد، ۲۰۲۱).

مطابق تصویر شماره ۳، معمولاً عمده فعالیت تدوین در سطح حکمرانی و عمده فعالیت اجرا در سطح مدیریت و عملیات رخ می‌دهد؛ بنابراین در بخش مدیریت و عملیات، سازمان‌های دولتی به عنوان بازوی اجرایی دولت، اجرای خط‌مشی‌های بحران را بر عهده دارند. اجرای اثربخش محلی در این‌جا می‌تواند ضامن پایداری کشور و استمرار ارائه خدمات به شهروندان در زمان بحران باشد و اجرای غیر اثربخش نه تنها خط‌مشی‌ها را به پیامدهایش نمی‌رساند، بلکه مشروعیت سیستم خط‌مشی‌گذاری را زیر سؤال می‌برد. به همین دلیل سازمان دولتی / محلی در فرایند اجرای خط‌مشی‌های بحران نقش بسیار مهمی ایفا می‌کنند.

در همین راستا، این مطالعه بر اساس ۱۴ مضمون برآمده از پیشینه (جدول شماره ۱ و تصویر شماره ۲) می‌کوشد تا دشواری‌های و رهواری‌های اجرای اثربخش خط‌مشی‌های بحران کووید-۱۹ را در تجربه دستگاه‌های دولتی استان کردستان بررسی کند. این عوامل ۱۴ گانه که مدل مفهومی این پژوهش را تشکیل داده‌اند، در واقع بزنگاه‌های اجرا هستند که از یک سو، می‌توانند پیش‌برنده و از سوی دیگر، بازدارنده اجرا باشند.

4. Single-Case Study

5. Interview Protocol



چنان که در بخش پیشینه نیز گفته شد، مضامین ۱۴ گانه استفاده شده ماهیتی ۲ گانه دارند که اگر به درستی ملاحظه شوند، جزء عوامل مؤثر اجرای خطمشی‌های بحران کرونا به شمار می‌آیند و اگر درست انجام نشوند یا ضعفی در آنها وجود داشته باشد، جزء موانع اجرای اثربخش خطمشی کرونا محسوب می‌شوند. مطابق مدل مفهومی پژوهش، بخشی از عوامل ۱۴ گانه فوق ذیل عوامل نهادی و بخشی دیگر ذیل عوامل رفتاری جای می‌گیرند؛ بنابراین در ادامه ابتدا به مضامین نهادی و سپس رفتاری پرداخته می‌شود.

ذیل دسته نهادی یکی از عوامل مهم وجود «ثبات و وضوح اهداف» است که یکی از عوامل و مضامین مهم در اجرای مؤثر خطمشی‌هاست. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد در شرایط بحرانی برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری به صورت جداگانه، اما مکمل در ۲ سطح ملی و محلی انجام نشده است؛ بنابراین خطمشی‌های ملی و محلی با هم هم‌خوانی نداشتند. به عنوان نمونه یکی از مشارکت‌کنندگان می‌گوید: «برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری در سطح کلان با سطح شهر تفاوت دارد، چیزی که جهت انجام کارها می‌گفتند، چیزی نبود که در عمل ببینیم» (ف ۴).

همچنین طبق یافته‌ها، بیشتر افراد به این اشاره دارند که اگر اختلافی بین خطمشی‌های ملی و محلی وجود نداشت، سبب می‌شد تا مردم و سازمان‌ها با خطمشی‌ها سازگار و همگام شوند و در نتیجه، خطمشی‌ها به‌طور مؤثر اجرا شوند. بر همین اساس، بسیاری از مصاحبه‌شوندگان یکی از دلایل اجرای اثربخش خطمشی را چنین عنوان می‌کردند: «بین خطمشی‌های ملی و محلی اختلاف چندانی وجود نداشت» (ف ۳).

«تناسب با شرایط اجتماعی اقتصادی»، یکی دیگر از عوامل مهم در اجرای مؤثر خطمشی است که بر لزوم ملاحظه شرایط در تدوین و اجرای خطمشی‌ها تأکید دارد. برای نمونه در شرایط بحرانی نظیر همه‌گیری کووید-۱۹ به دلیل تغییر شرایط، شهروندان در انجام کارهای خود برای رفت و آمد بین شهری با مشکل روبه‌رو بودند. به عنوان نمونه، یکی از مشارکت‌کنندگان چنین نقل می‌کند که «خطمشی ابلاغی عدم تردد بین شهری بود، در حالی که درآمد بسیاری از افراد به رفت و آمد بین شهری بستگی داشت» (پ ۱).

بنابراین یافته‌ها نشان می‌دهد زمانی که خطمشی در مقام اجرا متناسب با شرایط محلی بومی‌سازی شده بود، مشکلات کمتری در اجرای مؤثر پیش می‌آمد؛ بنابراین یکی دیگر از دلایل اجرای مؤثر معمولاً چنین بیان می‌شد: «سازمان دستورات ابلاغی را برای کل شهر بومی‌سازی می‌کرد» (ف ۴). «ویژگی‌های سازمان‌های مجری» دیگر مضمون مهمی است که اجرا را تحت تأثیر قرار می‌دهد در این زمینه، پژوهش به این نتیجه رسید که در زمان بحران، سازمان‌ها، تکراری زیادی در پیش گرفته بودند که به اجرای مؤثر خطمشی‌ها لطمه می‌زد. به عنوان نمونه: «هر

مصاحبه‌ها به سبب شیوع بیماری عمدتاً غیرحضور انجام شد و به طور متوسط هر مصاحبه ۳۰ دقیقه به طول انجامید و تا رسیدن به نقطه اشباع (گست و همکاران، ۲۰۰۶) فرایند مصاحبه‌ها ادامه یافت. مصاحبه‌ها به صورت کلمه به کلمه پیاده‌سازی و پس از تبدیل به متن، وارد نرم‌افزار ATLAS.ti شد. تحلیل مصاحبه‌ها بر اساس روش تحلیل مضمون (براون و کلارک، ۲۰۰۶) حول ۱۴ مضمون مدل مفهومی پژوهش و به صورت رفت و برگشت میان پژوهشگران و چند باره انجام شد (دای و همکاران، ۲۰۰۰).

برای اعتباربخشی به پژوهش ۴ معیار باورپذیری^۶، انتقال‌پذیری^۷، اتکاپذیری^۸ و تأییدپذیری^۹ (لینکون و گوبا، ۱۹۸۶) مد نظر قرار گرفت. برای تقویت باورپذیری رهنمود مصاحبه تنظیم شد و در راستای آن با مصاحبه‌شوندگان سازمان‌های مختلف مصاحبه انجام شد و همچنین برای مکتوب کردن تمام نقطه نظرات مصاحبه‌کنندگان و نقل قول مستقیم، صداها ضبط شد. به منظور اطمینان از انتقال‌پذیری تلاش شد نمونه‌هایی از متن مصاحبه‌های هر یک از سازمان‌ها به عنوان مصادیقی ارائه شود، به نحوی که خواننده بتواند انتقال‌پذیری آن را ارزیابی کند.

در خصوص تقویت اتکاپذیری نتایج این پژوهش سعی شد از مراحل روش کدگذاری براون و کلارک (۲۰۰۶) به دقت استفاده شود و فرایند کدگذاری به صورت رفت و برگشتی و تعاملی میان پژوهشگران صورت گیرد. در نهایت، برای بهبود تأییدپذیری مطالعه، پژوهشگران از نظرات فردی متخصص در حوزه خطمشی‌گذاری برای بازبینی و بررسی داده‌های جمع‌آوری شده و کدگذاری‌های انجام شده استفاده کردند.

یافته‌ها

این پژوهش درصد جوابگویی به ۲ پرسش اساسی است: «دستگاه‌های اداری استان کردستان در اجرای خطمشی‌های کووید-۱۹ با چه موانع و مشکلاتی مواجه بودند؟» و «چگونه دستگاه‌های اداری استان کردستان تلاش کرده‌اند بر این مشکلات و موانع اجرایی فائق بیایند و اجرای اثربخشی را رقم بزنند؟»

در راستای پاسخگویی به این ۲ پرسش، ماحصل تحلیل مضمونی داده‌های گردآوری شده بر اساس عناصر ۱۴ گانه مدل مفهومی پژوهش، در قالب جدول شماره ۳ ارائه شده است. مقولات سمت راست جدول در راستای پاسخگویی به پرسش نخست و مقولات سمت چپ در راستای پاسخگویی به پرسش دوم به کار گرفته شده‌اند.

6. Credibility
7. Transferability
8. Dependability
9. Conformability



جدول ۳. یافته‌های پژوهش

مضامین اصلی	موانع نهادی و رفتاری	عوامل مؤثر
(طبق مدل مفهومی)	مقولات	نمونه کدهای مصاحبه
ثبات و وضوح اهداف	ناهم‌خوانی خطمشی ملی و محلی	«بین خطمشی‌های ملی و محلی اختلاف چندانی وجود نداشت.»
تناسب با شرایط اجتماعی اقتصادی	نادیده گرفتن شرایط محلی	«سازمان دستورات ابلاغی را برای کل شهر بومی‌سازی می‌کرد.»
ویژگی‌های سازمان‌های مجری	تک‌رو بودن سازمان‌ها	«زمانی که خطمشی ابلاغ نشده بود، شرایط ارجحیت داشت. به این صورت که مدیر باید فوری تصمیم‌گیری می‌کرد.»
اختیارات مجریان	نداشتن اختیارات سازمانی	«در زمینه اختیارات، رئیس شعبه در خصوص اجراء اختیارات لازم را داشت.»
الزامات قانونی و تبعیت مقامات مجری و گروه‌های هدف	تأکید زیاد بر ابزارهای دستوری	«سازمان بیشتر ابزار یادگیری و تشویقی، مانند جشنواره گل‌های برتر را استفاده می‌کرد.»
سیستم یادگیری	نبود سیستم منسجم یادگیری خطمشی	«به‌صورت جلسات روزانه بین مرکز بهداشت و واحد بیماری و رؤسای بیمارستان‌ها مستندسازی می‌شد و در پایگانی بیمارستان و سامانه وزارت ثبت می‌شد.»
اثربخشی رهبری	نبود توانایی مدیریتی	«مدیر بیمارستان همراه با پرسنل در خط مقدم بود.»
رسانه‌های اجتماعی	شایعه‌پراکنی رسانه‌ها	«مهم‌ترین نقش در اطلاع‌رسانی مربوط به رسانه‌ها بود که از طریق ساخت کانال در شبکه‌های مجازی، اخبار و مقالات علمی به‌روز را منتشر می‌کرد.»
منابع خطمشی	کمبود امکانات	«گاهی با ترمرد از دستورات، باعث از دست دادن کمتر نیرو می‌شدیم.»
تعهد و مهارت مقامات مجری	ابلاغ خطمشی از سر وظیفه	«کارکنان و همکاران متعهد به اجرای خطمشی‌ها بودند.»
ارتباطات بین‌سازمانی و فعالیت‌های اجرایی	نبود تعامل بین مردم و سازمان‌ها	«رفته رفته ارتباط اولیا با مدارس بهتر شد تا جایی که برای اجرای بهتر آموزش نظراتشان را می‌دادند.»
حمایت گروه‌های ذی‌نفع و حاکمیت	عدم حمایت مالی دولت از مردم	«سازمان‌ها در تهیه وسایل مورد نیاز، در حد توان خود کمک کردند.»
اطلاعات و شفافیت	اطلاع‌رسانی نادرست سازمانی	«مشکلات از طریق مشورت و هماهنگی مدیر با شورای مدرسه حل می‌شد.»
مشارکت ذی‌نفعان	عدم همکاری مردم	«در شهرستان چندین نفر از نیروها جمع شدند، درس را ضبط کردند، به‌صورت سی‌دی درآوردند و برای بچه‌هایی که تلفن همراه و اینترنت نداشتند، فرستادند.»



سازمانی فقط وظایف خودش را اجرا می‌کرد» (پ ۲).

البته یافته‌ها حاکی از آن است که اگر در شرایط بحران سازمان توان تصمیم‌گیری و بداهه‌گری مناسبی داشته باشد، اجرای اثربخش‌تری مشاهده خواهد شد. به عنوان نمونه: «زمانی که خطمشی ابلاغ نشده بود، شرایط و ویژگی سازمان‌ها مهم بود. تصمیمات بجای مدیران کمک زیادی می‌کرد» (آ ۱۱). عامل مهم دیگر، «اختیارات مجریان» است که یافته‌های ما نشان می‌دهد در زمان بحران، یکی از موانع اجرای اثربخش معمولاً نداشتن اختیارات مجریان جهت پیشبرد امور بر اساس شرایط محلی است. به عنوان نمونه: «در بحث اختیارات، فقط مجری دستوری بودیم که از مرکز ابلاغ می‌شد» (ش ۱۰).

همچنین طبق یافته‌ها، بیشتر افراد به این اشاره کردند که اگر در این شرایط، مجریان سازمان‌ها اختیاراتی داشتند تا بتوانند تصمیم‌گیری کرده و همچنین برای اجرای بهتر خطمشی‌ها تفویض اختیار کنند، اجرای مؤثرتری را شاهد می‌بودیم. به عنوان نمونه: «ما شرایط بهتری داشتیم، چرا که در زمینه اختیارات، رئیس شعبه به عنوان مجری، اختیارات لازم را داشت» (ب ۴).

مضمون مهم دیگر «الزامات قانونی و تبعیت مقامات مجری و گروه‌های هدف» است که در شرایط بحرانی کووید-۱۹ مشخص شد الزامات قانونی سبب شده بود تا مقامات مجری بیشتر برای انجام کارها به ابزار دستوری تکیه کنند. به عنوان نمونه: «جامعه ما تا اجبار نباشد به جلو نمی‌رود» (ف ۴). عمده مشارکت‌کنندگان بر این نظر بودند که اگر در شرایط بحرانی، مجریان برای اجرای بهتر، بیشتر ابزار یادگیری و تشویقی جهت افزایش انگیزه نیروهای سازمان به کار می‌بردند، اجرا مؤثرتر بود. به عنوان نمونه: «سازمان ما که وضع بهتری داشت، بیشتر ابزار یادگیری و تشویق را استفاده می‌کرد» (ش ۵).

«سیستم یادگیری» مضمون مهم بعدی است که با توجه به آن مشخص شد در شرایط بحرانی انسجامی در سیستم یادگیری دستگاه‌های استان وجود نداشت که وقتی برای نمونه یک خطمشی لغو می‌شود، دلایل لغو آن بررسی و در صدور خطمشی جدید به کار گرفته شود. به عنوان نمونه: «به دلیل ناشناخته بودن بیماری و عدم تحقیق وزارت‌خانه‌ها، هر روز خطمشی جدیدی صادر می‌کردند و خطمشی قبلی را لغو می‌کردند» (ش ۱)؛ بنابراین طبق یافته‌های پژوهش، اگر در این شرایط، سیستم منسجمی وجود داشته باشد تا تجارب مقابله و واکنش به بحران را مستندسازی کند و مبنای تصمیم‌سازی بعدی قرار دهد، قطعاً با اجرای مؤثرتری روبرو خواهیم بود. به عنوان نمونه یکی از مشارکت‌کنندگان در توضیح دلیل اجرای بهتر خطمشی در سازمانش می‌گوید: «باید بگویم جلسات روزانه بین مرکز بهداشت و واحد بیماری و رؤسای بیمارستان‌ها مستندسازی می‌شد و در پایگانی بیمارستان و سامانه وزارت ثبت می‌شد» (ش ۵).

«اثربخشی رهبری» عامل بعدی است که یافته‌ها نشان داد در زمان بحران، توانایی مدیریتی و رهبری برای کنترل بحران، نقصان زیادی داشته و مانع مهمی در اجرای اثربخش بوده است. به عنوان نمونه: «در شرایط بحرانی به مدیری نیاز داریم که متخصص باشد و قبل از بحران و در زمان درست تصمیم‌گیری کند» (ف ۴).

طبق یافته‌ها، عده‌ای از افراد به این اشاره داشتند که اگر مدیر تخصص می‌داشت و با پرسنل برای مقابله با کرونا همراه می‌شد، قطعاً انگیزه و روحیه کارکنان بیشتر می‌شد و اثربخشی اجرا افزایش می‌یافت. به عنوان نمونه: «مدیر بیمارستان همراه با پرسنل در خط مقدم بود» (ش ۸). «رسانه‌های اجتماعی» عامل مهم دیگر بودند که تحلیل یافته‌های این مطالعه نشان می‌دهد در زمان بحران، جنبه منفی فعالیت رسانه‌ها که مانع اجرای مؤثر می‌شد، شایعه‌پراکنی بود. به عنوان نمونه: «برخی میوه‌ها یا داروها به‌عنوان عامل پیشگیری اعلام می‌شد که بیشتر باعث افزایش استرس می‌شد» (آ ۶). همچنین طبق یافته‌ها، عمده افراد به این اشاره کردند که در زمان بحران، جنبه مثبت فعالیت رسانه‌ها اطلاع‌رسانی بوده است. به عنوان نمونه: «مهم‌ترین نقش در اطلاع‌رسانی مربوط به رسانه‌ها بود که از طریق ساخت کانال در شبکه‌های مجازی، اخبار و مقالات علمی به‌روز را منتشر می‌کرد» (ش ۴).

بخش دیگری از مضامین ۱۴ گانه ذیل دسته رفتاری جای می‌گیرند. در این دسته اولین مضمون «منابع خطمشی» است که یکی از عوامل مهم در اجرای مؤثر خطمشی است. مطالعه ما نشان می‌دهد دستگاه‌های استان در شرایط بحرانی به شدت به امکانات نیاز داشتند و از این منظر در مضیقه بوده‌اند. برای نمونه: «یکی از چالش‌های بزرگ، نبود تجهیزات انفرادی بود. مانند گوشی موبایل که به دلیل هزینه زیاد، امکان تهیه آن وجود نداشت» (آ ۷).

طبق یافته‌های پژوهش حاضر، بیشتر افراد به این اشاره کردند که در شرایط بحرانی برای حل مشکلات ناشی از کمبود امکانات که باعث از دست دادن نیرو می‌شد، از دستورات تمرد می‌کردند و این امر، عامل اجرای مؤثر خطمشی است. به عنوان نمونه: «گاهی با تمرد از دستورات، باعث از دست دادن کمتر نیرو می‌شدیم، اما چاره‌ای نداشتیم» (ش ۳).

وجود «تعهد و مهارت مقامات مجری» از دیگر عوامل مهم ذیل این دسته است که در شرایط بحرانی بررسی شده مشخص شد، گاه مقامات دستگاهی فقط به‌عنوان وظیفه خطمشی‌ها را ابلاغ می‌کردند و در عمل تعهدی به اجرای آن‌ها یا برنامه‌ای در پایش اجرای آن‌ها نداشتند. به‌عنوان نمونه: «هر سازمانی هم صرفاً برای این که نشان دهد متعهد به دستورات و خطمشی‌هاست، آن دستورات را لازم‌الاجرا و ابلاغ می‌کرد» (ف ۲).

از سوی دیگر، یافته‌ها نشان می‌دهند که بیشتر افراد به این



نکردن مردم و شهروندان یکی از موانع اصلی اجرای خطمشی‌های کووید-۱۹ توسط مصاحبه‌شوندگان ذکر می‌شد. به عنوان نمونه: «مردم در سطح شهر بدون ماسک رفت و آمد می‌کردند و به دستورات و خطمشی‌ها توجه نمی‌کردند.» (ف ۳).

از طرف دیگر، عده‌ای از افراد این را خاطرنشان کردند که در شرایط بحرانی، تعداد زیادی از نیروها از جان خود مایه گذاشتند و توفیق در اجرا را به ایثار ذی‌نفعان نسبت می‌دادند. به عنوان نمونه: «در شهرستان چندین نفر از نیروها جمع شدند، درس را ضبط کردند، به صورت سی‌دی درآوردند و برای بچه‌هایی که گوشی و اینترنت نداشتند، فرستادند.» (آ ۴).

بحث

در این پژوهش هدف شناسایی و دسته‌بندی دشواری‌ها و رهواری‌های اجرای مؤثر خطمشی‌های بحران کرونا در سطح محلی در استان کردستان بود. در همین راستا، ابتدا با بررسی چهار سیر مطالعاتی مربوط به اجرا، مدل مفهومی پژوهش ترسیم شد (تصویر شماره ۱). این مدل مشتمل بر ۲ دسته موانع کلان نهادی و رفتاری است (کاستکا، ۲۰۱۴) که ذیل آن‌ها ۱۴ مضمون اساسی که می‌توانند اجرای مؤثر خطمشی‌ها را مخدوش یا تسهیل کنند، شناسایی شده و به عنوان چارچوب تحلیل راهنمای فرایند کدگذاری پژوهشگران بوده‌اند.

به منظور گردآوری داده‌ها، استان کردستان به عنوان مورد مطالعاتی و دستگاه‌های اجرایی آن (فرمانداری، شبکه بهداشت، آموزش و پرورش، شبکه بانکی و پلیس راهنمایی و رانندگی) به عنوان محل‌های مطالعه انتخاب شدند و از طریق مصاحبه‌های نیمه ساختاریافته بر اساس رهنمود مصاحبه تنظیم شده، اطلاعات مربوطه از ۳۲ نفر از اعضای این سازمان‌های گردآوری شد. به منظور تحلیل داده‌ها ابتدا نکات مهم مصاحبه استخراج شد. برای پاسخ به پرسش نخست؛ یعنی دشواری‌ها و موانع اجرا، با استفاده از روش تحلیل مضمون و بر اساس چارچوب مدل مفهومی پژوهش، فرصت‌های اثربخش اجرا و همچنین موانع و مشکلات اجرای خطمشی‌ها شناسایی و در ۲ دسته نهادی و رفتاری و ذیل ۱۴ مضمون گفته‌شده به شرح زیر دسته‌بندی شد.

مقولات «نبود اختلاف بین خطمشی‌های ملی و محلی»، «بومی‌سازی کردن خطمشی‌ها»، «ارجحیت شرایط در نبود خطمشی»، «اختیار تصمیم‌گیری مقامات»، «به‌کارگیری ابزار یادگیری و تشویقی»، «مستندسازی کردن تجربیات»، «همراه شدن مدیر با پرسنل در خطمشی»، «بهره‌گیری از فضای مجازی»، «حل مشکلات از طریق ترمز از دستورات»، «سطح بالای تعهد فردی به خطمشی»، «تعامل بین مردم و سازمان‌ها»، «سطح بالای همکاری بین سازمانی»، «حل مشکلات از طریق مشورت با مقامات بالاتر» و «از خودگذشتگی نیروها» ذیل فرصت‌های اثربخش اجرا قرار می‌گیرند.

اشاره کردند که سطح بالای تعهد فردی مقامات و پیگیری آن‌ها از روند اجرا باعث اجرای بهتر خطمشی‌ها می‌شد. به عنوان نمونه: «در صورت احراز تعهد مقامات، کارکنان و همکاران متعهد به اجرای خطمشی‌ها بودند.» (آ ۵).

«ارتباطات بین‌سازمانی و فعالیت‌های اجرایی» یکی دیگر از عوامل مهم رفتاری است. یافته‌ها نشان می‌دهد در زمان بحران بین مردم و سازمان‌ها، تعاملی جهت انجام کارها وجود نداشت و همین امر از دلایل اصلی شکست برخی خطمشی‌های بحران کووید-۱۹ در سطح استان بود. به عنوان نمونه: «مردم به مسئولین اعتماد نداشتند، به همین دلیل، کمتر به خطمشی‌ها توجه می‌کردند.» (ب ۵).

در همین راستا، بیشتر افراد به این اشاره کردند که در شرایط بحرانی کم‌کم تعامل بین مردم و سازمان‌ها بیشتر شد و سازمان‌های برخوردار از این امر، اجرای بهتری را تجربه کردند. به عنوان نمونه: «رفته رفته ارتباط اولیا با مدارس بهتر شد، تا جایی که برای اجرای بهتر آموزش نظراتشان را ارائه می‌دادند و این به ما در انجام کار کمک می‌کرد.» (آ ۸).

«حمایت گروه‌های ذی‌نفع و حاکمیت» از دیگر مضامین اثرگذار در اجراست که در زمان بحران کووید-۱۹ در استان کردستان، برای نمونه دولت توان حمایت مالی گسترده از مردم را نداشت و این امر اجرای مؤثر خطمشی‌های کووید-۱۹ را مخدوش می‌کرد. به عنوان نمونه: «عدم اجرای مؤثر خطمشی ۲ هفته تعطیلی و ماندن در خانه به دلیل عدم حمایت مالی دولت بود.» (ب ۶).

در همین راستا، عمده مشارکت‌کنندگان به این اشاره داشتند که اگر در شرایط بحرانی، سازمان‌ها همکاری و حمایت بیشتری برای رفع مشکلات دریافت می‌داشتند، قطعاً اجرا مؤثرتر بود. به عنوان نمونه: «سازمان‌ها در تهیه وسایل مورد نیاز، در حد توان خود کمک کردند و این سبب حل برخی مشکلات شد.» (ش ۱).

«اطلاعات و شفافیت» از دیگر مضامین رفتاری مهم است. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد در شرایط بحرانی کووید-۱۹ اطلاع‌رسانی به صورت شفاف در سطح استان انجام نمی‌شد و اجرای خطمشی‌ها را ناکارآمد می‌ساخت. به عنوان نمونه: «برای این که بتوان با مشکل به‌درستی برخورد کرد، باید اطلاعات برای پایین‌ترین تا بالاترین کارکنان شفاف‌سازی شود.» (ش ۳).

با این حال، عده‌ای از افراد به این موضوع اشاره کردند که در شرایط بحرانی، اگر در درون سازمان برای حل مشکلات با همدیگر مشورت می‌کردند و ارتباطات بهتری صورت می‌گرفت، اجرای بهتری را شاهد بوده‌اند. به عنوان نمونه: «مشکلات از طریق مشورت و هماهنگی مدیر با شورای مدرسه حل می‌شد.» (آ ۲).

«مشارکت ذی‌نفعان» آخرین مضمون رفتاری مهم بررسی شده است که در زمان بحران در سطح استان کردستان، همکاری



بین‌سازمانی قوی در پیش از شرایط بحران، سبب می‌شود چنین امکانی در دوره وقوع بحران قابل بهره‌برداری نباشد.

نتیجه‌گیری

یافته‌های این پژوهش دلالت‌های مهمی برای خطمشی‌گذاران و مجریان خطمشی، به‌ویژه در حوزه بحران دارد. یافته‌ها نشان می‌دهد موفقیت در زمینه مهار بحران، نیازمند مشارکت اجتماعی چه در سطح سازمان‌ها و چه در سطح شهروندان است. بدین روی خطمشی‌گذاران و مجریان سازمان‌های دولتی باید در مقام تدوین و اجرای خطمشی‌های بحران که به سبب ضیق زمانی با دقت کمتری صورت می‌گیرد، از ظرفیت مشارکت مردمی بهره بگیرند تا ضعف احتمالی در تدوین خطمشی‌ها توسط همکاری و همدلی همگانی در حوزه اجرا رفع شود.

یکی دیگر از دلالت‌های یافته‌های این پژوهش توجه ویژه به نقش رسانه‌های اجتماعی در زمان تدوین و اجرای خطمشی‌های بحران است. در زمان وقوع بحران، مشکلات معمول اشتراک اطلاعات بین دولت مرکزی و محلی به دلیل مقدار زیاد اطلاعات، فشار زمانی و اطلاعات متناقض بیشتر می‌شود. در همین راستا، دستگاه‌های محلی معمولاً ترجیح می‌دهند اطلاعات منفی‌ای که ممکن است کمبود ظرفیت آن‌ها را برای مقابله با بحران‌ها نشان دهد، گزارش نکنند، چون بیم دارند این موارد فرصت‌های ارتقای مقامات محلی را از بین ببرد. این موضوع سبب مخدوش شدن جریان ارتباط سطح مرکزی و محلی و همچنین اختلال در یادگیری و بازخورد خطمشی می‌شود و اجرای غیر اثربخش را به دنبال دارد.

در همین راستا، از دیگر یافته‌های مهم این پژوهش این است که در زمان بحران یکی از آسیب‌های اساسی در مسیر اجرای مؤثر خطمشی‌ها، نبود و عدم شفافیت اطلاعات است. این موضوع نخست سبب می‌شود خطمشی‌گذاران از داده‌ها و اطلاعات محلی به منظور تدوین دقیق‌تر خطمشی‌ها نتوانند بهره ببرند. همچنین این موضوع سبب می‌شود سازمان‌های مجری محلی دچار ابهام نقش و تداخل وظایف باشند و در زمان مناسب قادر به پاسخگویی به بحران نباشند. در نهایت، شفاف نبودن اطلاعات سبب می‌شود شهروندان نسبت به خطمشی‌ها بی‌اطلاع و بی‌اعتماد باشند و خطمشی‌گذاران و مجریان خطمشی بدین ترتیب از ظرفیت مشارکتی آن‌ها در اجرای خطمشی‌ها برخوردار نباشند.

با وجود دلالت‌های فوق باید گفت پژوهش حاضر با محدودیت‌های مواجهه بوده که توجه به آن‌ها برای خطمشی‌گذاران، مجریان و همچنین سایر پژوهشگران ضروری است. مهم‌ترین محدودیت این مطالعه روش استفاده‌شده؛ یعنی مطالعه موردی است که لزوم احتیاط را در تفسیر و انتقال یافته‌های این پژوهش به سایر حوزه‌ها گوشزد می‌کند. با وجود این که مطالعات موردی ظرفیت بینش‌آفرینی از طریق مطالعه عمیق و چند جانبه

برای نمونه: مقوله «نبود اختلاف بین خطمشی‌های ملی و محلی» به این معناست که در شرایط بحرانی اگر اختلافی بین خطمشی‌های ملی و محلی وجود نداشت، سبب می‌شد تا مردم و سازمان‌ها با خطمشی‌ها سازگار و همگام شوند و در نتیجه، خطمشی‌ها به طور مؤثر اجرا شوند. «بومی‌سازی کردن خطمشی‌ها» به این معناست که اگر در راستای تغییرات شرایط به شرایط محلی توجه شود و خطمشی‌ها را بومی‌سازی کنند، مشکلات کمتری در اجرای مؤثر پیش می‌آید.

مقولات «ناهم‌خوانی خطمشی ملی و محلی»، «نبود آمادگی سازمانی و مردمی در مواجهه با بیماری»، «تک‌رو بودن سازمان‌ها»، «ناب‌روداری از اختیارات سازمانی»، «تأکید زیاد بر ابزارهای دستوری»، «نبود سیستم منسجم یادگیری خطمشی»، «نبود توانایی مدیریتی» و «شایعه‌پراکنی رسانه‌ها» ذیل دسته موانع نهادی و مضامین مرتبط آن قرار می‌گیرند.

برای نمونه مقوله «ناهم‌خوانی خطمشی ملی و محلی» به این معناست که در شرایط بحرانی، سطح محلی خطمشی‌های مختص به خود را می‌طلبید که در بیشتر خطمشی‌های ابلاغی شرایط محلی نادیده گرفته شده بود. همچنین مقوله «تأکید زیاد بر ابزارهای دستوری» به این معناست که در شرایط بحرانی کرونا مجریان برای اجرای بهتر باید بیشتر ابزار یادگیری و تشویقی به کار می‌بردند، اما با توجه به شرایط مشخص شد بیشتر ابزار دستوری به کار رفته است که در بسیاری از موارد نتایج منفی به همراه داشته و مانع اجرای بهتر خطمشی‌ها می‌شد.

همچنین موانع رفتاری در مقولات «کمبود امکانات»، «ابلاغ خطمشی از سر وظیفه»، «نبود تعامل بین مردم و سازمان‌ها»، «عدم حمایت مالی دولت از مردم»، «اطلاع‌رسانی نادرست سازمان‌ها» و «عدم همکاری مردم» متجلی شد. برای نمونه مقوله «عدم همکاری مردم» به این معناست که مردم در شرایط بحرانی به دلیل عدم حمایت مالی دولت، اطلاع‌رسانی بد رسانه‌ها و نادیده گرفتن آن‌ها در اجرای خطمشی‌ها، آن‌ها با سازمان‌ها برای اجرای مؤثر، اعتماد و همکاری نمی‌کردند؛ بنابراین یکی از معضلات و موانع اصلی سازمان‌ها برای اجرای خطمشی‌ها در شرایط بحرانی کرونا عدم همکاری مردم عنوان شد. علت این است که در شرایط بحرانی، سازمان‌ها برای اجرای اثربخش خطمشی‌ها وابستگی زیادی به مشارکت ذی‌نفعان، به ویژه مردم دارند (اندلا، ۲۰۱۹).

همچنین مقوله «کمبود امکانات» نشان می‌دهد سازمان‌ها در شرایط بحرانی کرونا برای اجرای بهتر خطمشی‌ها به شدت به امکانات نیاز داشتند، اما یکی از مشکلات اصلی پیش روی اجرای اثربخش در زمان بحران، کمبود امکانات است که علت آن عدم تکافوی منابع سیستم در مواجهه سراسری با بحران است. به رغم کمبود امکانات عمومی در زمان بحران، یکی از راهکارهای اشتراک‌گذاری امکانات سازمان‌ها در سطح استانی است که می‌تواند بخشی از مسائل را حل کند. با این حال، نبود پیوندهای



موردهای مطالعاتی را دارند، اما بسترمندی این مطالعات سبب می‌شود دامنه دلالت‌های آن‌ها محدود باشد.

بر همین اساس یکی از توصیه‌ها به پژوهشگران آتی این است که موانع اجرای خط‌مشی‌های بحران را از طریق سایر روش‌هایی که بسترمندی کمتری دارند نیز بررسی کنند. محدودیت اصلی دیگر این مطالعه جنس بحران مطالعه‌شده است که دسترسی به مشارکت‌کنندگان و شیوه‌های مختلف گردآوری داده را محدود کرد. بحران کووید-۱۹ به سبب احتمال بالای انتقال به طرفین مطالعه سبب شد غنای داده‌ها و تنوع شیوه‌های گردآوری داده در این مطالعه محدود شود.

برای نمونه خطر احتمال ابتلا باعث شد امکان مشاهده از پژوهشگران گرفته شود و همچنین بسیاری از مصاحبه‌ها به صورت مجازی صورت پذیرند. همچنین این بحران به علت تعطیلی و مجازی شدن دانشگاه‌ها و دورکاری کارکنان سبب شد پژوهشگران مدت محدودی برای گردآوری داده در اختیار داشته باشند. بر این اساس، یکی دیگر از توصیه‌ها به پژوهشگران آتی این است که از روش‌های نوین گردآوری اطلاعات مانند تحلیل اطلاعات شبکه‌های اجتماعی و فضای مجازی برای تحلیل اجرای خط‌مشی‌ها در زمان بحران استفاده کنند.

ملاحظات اخلاقی

پیروی از اصول اخلاق پژوهش

تمامی اصول اخلاق پژوهش در این مقاله رعایت شده است.

حامی مالی

این مقاله برگرفته از پایان‌نامه کارشناسی ارشد الهام احمدی، تأییدشده توسط گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه تربیت مدرس است.

مشارکت نویسندگان

تمامی نویسندگان به صورت یکسان در تهیه تمامی بخش‌های پژوهش مشارکت داشته‌اند.

تعارض منافع

بنابر اظهار نویسندگان این مقاله تعارض منافع ندارد.



References

- Aberbach, J. D., & Christensen, T. (2014). Why Reforms so often disappoint. *The American Review of Public Administration*, 44(1), 3-16. [DOI:10.1177/0275074013504128]
- Afegbua, S. I., & Adejuwon, K. D. (2012). The challenges of leadership and governance in Africa. *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*, 2(9), 141-157. [Link]
- Boin, A., & Renaud, C. (2013). Orchestrating joint sensemaking across government levels: Challenges and requirements for crisis leadership. *Journal of Leadership Studies*, 7(3), 41-46. [Link]
- Boin, A., Hart, P. T., & Kuipers, S. (2018). The crisis approach. In: H. Rodríguez, W. Donner, & J. Trainor (Eds.), *Handbook of disaster research. Handbooks of sociology and social research* (pp. 23-38). Cham: Springer. [DOI:10.1007/978-3-319-63254-4_2]
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101. [DOI:10.1191/1478088706qp063oa]
- Bressers, H., & Klof, P. J. (1988). Fundamentals for a theory of policy instruments. *International Journal of Social Economics*, 15(3/4), 22-41. [DOI:10.1108/eb014101]
- Berman, P., & McLaughlin, M. W. (1976). Implementation of educational innovation. *The Educational Forum*, 40(3), 345-370. [DOI:10.1080/00131727609336469]
- Danaeefard, H., Saghafi, E., & Mashbaki, A. (2009). [Implementation of public policy: Investigating the role of rationality in the policy formulation stage (Persian)]. *Management Researches in Iran*, 14(4), 79-106. [Link]
- DeLeon, P. (1997). *Democracy and the policy sciences*. New York: SUNY Press. [Link]
- Dobbin, F., Simmons, B., & Garrett, G. (2007). The global diffusion of public policies: Social construction, coercion, competition, or learning? *Annual Review of Sociology*, 33, 449-472. [DOI:10.1146/annurev.soc.33.090106.142507]
- Dryzek, J. S. (2002). *Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations*. Oxford: Oxford University Press. [Link]
- Dusenbury, L., Brannigan, R., Falco, M., & Hansen, W. B. (2003). A review of research on fidelity of implementation: Implications for drug abuse prevention in school settings. *Health Education Research*, 18(2), 237-256. [DOI:10.1093/her/18.2.237] [PMID]
- Dye, J. F., Schatz, I. M., Rosenberg, B. A., & Coleman, S. T. (2000). Constant comparison method: A kaleidoscope of data. *The Qualitative Report*, 4(1), 1-10. [DOI:10.46743/2160-3715/2000.2090]
- Etikan, I., Musa, S. A., & Alkassim, R. S. (2016). Comparison of convenience sampling and purposive sampling. *American Journal of Theoretical and Applied Statistics*, 5(1), 1-4. [DOI:10.11648/j.ajtas.20160501.11]
- Farazmand, A., & Danaeefard, H. (2021). Crisismanship under the most severe sanctions: Lessons learned from the Iranian Government's responses to the COVID-19. *International Journal of Public Administration*, 44(13), 1149-1164. [DOI:10.1080/01900692.2021.1931315]
- Fowler, L. (2019). Problems, politics, and policy streams in policy implementation. *Governance*, 32(3), 403-420. [DOI:10.1111/gove.12382]
- Guest, G., Bunce, A., & Johnson, L. (2006). How many interviews are enough? An experiment with data saturation and variability. *Field Methods*, 18(1), 59-82. [DOI:10.1177/1525822X05279903]
- Gottschalk, P. (1999). *Implementation predictors of formal information technology strategy*. Paper presented at: Proceedings of the 32nd Annual Hawaii International Conference on Systems Sciences. 1999. HICSS-32. Abstracts and CD-ROM of Full Papers, Maui, HI, USA, 05-08 January; 1999. [DOI:10.1109/HICSS.1999.772781]
- Hart, P. T. (1993). Symbols, rituals and power: The lost dimensions of crisis management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1(1), 36-50. [DOI:10.1111/j.1468-5973.1993.tb00005.x]
- Howlett, M. (2019). Moving policy implementation theory forward: A multiple streams/critical juncture approach. *Public Policy and Administration*, 34(4), 405-430. [DOI:10.1177/0952076718775791]
- Hupe, P. L., & Hill, M. J. (2016). 'And the rest is implementation. Comparing approaches to what happens in policy processes beyond Great Expectations. *Public Policy and Administration*, 31(2), 103-121. [DOI:10.1177/0952076715598828]
- Kostka, G. (2014). Barriers to the implementation of environmental policies at the local level in China. *Policy Research Working Paper*, (7016). [DOI:10.1596/1813-9450-7016]
- Ndlela, M. N. (2019). A stakeholder approach to risk management. In: M. N. Ndlela(Ed.), *Crisis communication* (pp 53-75). Cham: Palgrave Pivot. [DOI:10.1007/978-3-319-97256-5_4]
- Lederer, A. L., & Sethi, V. (1988). The implementation of strategic information systems planning methodologies. *MIS Quarterly*, 12(3), 445-461. [DOI:10.2307/249212]
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1986). But is it rigorous? Trustworthiness and authenticity in naturalistic evaluation. *New Directions for Program Evaluation*, 1986(30), 73-84. [DOI:10.1002/ev.1427]
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. New York: Russell Sage Foundation. [Link]
- O'Toole, L. J. (1983). Interorganizational co-operation and the implementation of labour market training policies: Sweden and the Federal Republic of Germany. *Organization Studies*, 4(2), 129-150. [DOI:10.1177/017084068300400202]
- Reddy, K. S. (2015). Beating the Odds! Build theory from emerging markets phenomenon and the emergence of case study research- A "Test-Tube" typology. *Cogent Business & Management*, 2(1), 1037225. [DOI:10.1080/23311975.2015.1037225]
- Sager, F., & Thomann, E. (2017). Multiple streams in member state implementation: Politics, problem construction and policy paths in Swiss asylum policy. *Journal of Public Policy*, 37(3), 287-314. [DOI:10.1017/S0143814X1600009X]
- Saetren, H. (2014). Implementing the third generation research paradigm in policy implementation research: An empirical assessment. *Public Policy and Administration*, 29(2), 84-105. [DOI:10.1177/0952076713513487]
- Scholz, J. T. (1984). Cooperation, deterrence, and the ecology of regulatory enforcement. *Law and Society Review*, 18(2), 179-224. [DOI:10.2307/3053402]
- Scholz, J. T. (1991). Cooperative regulatory enforcement and the politics of administrative effectiveness. *American Political Science Review*, 85(1), 115-36. [DOI:10.2307/1962881]

Smith, T. B. (1973). The policy implementation process. *Policy Sciences*, 4(2), 197-209. [DOI:10.1007/BF01405732]

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445-488. [DOI:10.1177/009539977500600404]