

طراحی مدل اجرای خطمشی‌های انرژی در بخش نفت و گاز

ساسان کاظمی نژاد

دانشجوی، گروه مدیریت دولتی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی تهران، ایران، Skazeminezhad@gmail.com

سید مهدی الوانی^۱

استاد، گروه مدیریت دولتی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی تهران، ایران، sralvani@gmail.com

مینا جمشیدی ایوانکی

دانشیار، گروه مدیریت دولتی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی تهران، ایران،

minja5ir@yahoo.com

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۸/۲۵ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۱۰/۲۳

چکیده

با مطالعه و بررسی فرایند پیچیده خطمشی گذاری انرژی کشور در حوزه نفت و گاز توسط نهادهای ذیربط، شاهد عدم تحقق کامل سیاست‌های این حوزه به دلیل ناکارآمدی مدل اجرایی هستیم. در این مقاله با استفاده از پژوهش کیفی به روش تئوری داده بنیاد و از طریق دو ابزار مصاحبه تخصصی نیمه ساختار یافته و مطالعه مدارک، داده‌های تحقیق جمع‌آوری و سپس تحلیل گردیده است. روش نمونه‌گیری، گلوله برفی (ارجاع زنجیره‌ای) است. در این پژوهش با ۳۰ نفر از صاحب‌نظران و کارشناسان مصاحبه انجام شد که از مصاحبه دهم به بعد، تکرار در اطلاعات دریافتی مشاهده شده است؛ اما مصاحبه تا نفر بیستم ادامه یافت. مصاحبه با طرح سؤالاتی در مورد "دلایل عدم اجرای سیاست‌های تدوین شده انرژی کشور در حوزه نفت و گاز" آغاز شد (مصاحبه باز) و باقی پرسش‌ها براساس پاسخ‌های مصاحبه شونده طرح گردید. تمامی مصاحبه‌ها یادداشت‌برداری شده و برای استخراج نکات کلیدی چندین بار مورد بررسی قرار گرفتند و در نهایت مدل طراحی شده با بهره‌گیری از مقولات و مؤلفه‌ها و ابعاد مستخرج از مصاحبه‌ها و مقایسه با سایر مدل‌های اجرای خطمشی‌ها و نیز مزیت نسبی نوآوری ایجاد شده که در مدل طراحی شده این مقاله که همانا ترکیب ابعاد چندین مدل در این طراحی بوده نهایی سازی و ارائه شده است.

طبقه‌بندی JEL: D78

کلیدواژه‌ها: مدل، اجرای خطمشی، مدل پژوهش کیفی، خطمشی گذاری، مدل اجرایی

۱- مقدمه

اجرای مناسب خط‌مشی‌های دولتی از زمان‌های بسیار دور تا به امروز در اداره امور دولتی مورد توجه بوده است. به طوری که وودراو ویلسون^۱ دانشمند شهیر اداره عمومی در سال ۱۸۸۷ اجرا را برابر با اداره قرار داد. «وی بر این عقیده بود که طرح‌ها و برنامه‌های دولتی به معنی اداره نمی‌باشد بلکه اجرای آن به مفهوم اداره است» در واقع صاحب‌نظران کلاسیک اداره امور عمومی مانند، ویلسون بین خط‌مشی و اداره (اجرا) تفکیک قائل بودند؛ به عبارت دیگر، آن‌ها بین خط‌مشی‌گذاران و مجریان خط‌مشی تمایز قائل بودند. چشم‌انداز سنتی اداره، باعث شد تا اجرای خط‌مشی به‌عنوان «حلقه مفقوده» نامیده شود (گیوریان و ربیعی، ۱۳۹۴). به‌طور ساده می‌توان گفت سیاست یا خط‌مشی عمومی اصول و موازینی است که به‌وسیله مراجع ذیربط در هر جامعه وضع شده و به‌عنوان الگو و راهنما، اقدامات و فعالیت‌های جامعه را رهبری می‌کند. یکی از این اقدامات مهم عرصه اجتماعی، مباحث مربوط به مسائل، نیازها و راه‌حل‌های حوزه نفت و گاز است که آحاد جامعه را تحت تأثیر خود قرار می‌دهد (اصلی‌پور حسین، ۱۳۹۳).

امروزه، تأمین پایدار، مقرون به صرفه و امن انرژی از کلیدی‌ترین دغدغه‌های کشورهای به‌شمار می‌رود. برنامه‌ها و سیاست‌گذاری‌ها در این حوزه به نوعی بر امنیت ملی و جایگاه جهانی کشورها اثر می‌گذارد. در ایران یکی از پرچالش‌ترین حوزه‌های مدیریتی، سیاست‌گذاری جامع برای انرژی کشور است. مشکلات بسیاری از قبیل بالا بودن شدت انرژی (که این شاخص متأثر از پایین بودن درآمد، پایین بودن رشد اقتصادی و بالا بودن مصرف انرژی می‌باشد) در مقایسه با متوسط جهانی، بهینه نبودن مصرف سوخت، بی‌توجهی به برنامه‌ریزی برای سرمایه‌گذاری در توسعه ظرفیت‌های تولید انرژی و فناوری‌های مختلف در بخش‌های نفت، گاز، برق، انرژی اتمی، انرژی‌های نو، تعیین نرخ حامل‌های انرژی مانند قیمت بنزین در سطح جامعه و تعیین قیمت سوخت نیروگاه‌ها، عدم تعیین قیمت نفت خام و میعانات گازی به‌عنوان خوراک پالایشگاه‌ها و ... حوزه انرژی کشور را تحت تأثیر قرار داده است که بالا بودن شدت انرژی را نشان می‌دهد. برای برون رفت از این وضعیت در بند «ب» ماده (۱۲۵) قانون

1. Woodrow Wilson

برنامه پنجم توسعه کشور، دولت به تدوین سند راهبردی انرژی کشور برای یک دوره ۲۵ ساله حداکثر شش ماه پس از تصویب قانون برنامه پنجم توسعه مکلف شد. با وجود اهمیت بسیار زیاد این موضوع، سند فوق، با تأخیر بسیار و بدون طی کردن فرآیند در نظر گرفته شده در این قانون، در ۲۳ فروردین ماه ۱۳۹۵ به تصویب رسید و تدوین و اجرایی سازی طرح جامع انرژی تا به امروز در هاله‌ای از ابهام باقیمانده است.^۱

در این مقاله هدف اصلی طراحی مدل اجرای خطمشی‌های حوزه نفت و گاز کشور بوده که خلاء آن نیز در حوزه سیاست‌های نفت و گاز کشور به شدت احساس می‌شود. از این رو تحقیق حاضر با به‌کارگیری روش پژوهش کیفی داده بنیان انجام و مؤلفه‌های مدل و نحوه ارتباط آن‌ها بررسی شد. در نهایت با بهره‌گیری از مقولات و مؤلفه‌ها و ابعاد مستخرج از مصاحبه‌ها و مقایسه با مدل‌های قبلی اجرای خطمشی گذاری ارائه شده در جهان، ضمن اعمال شرایط و ویژگی‌های ایران و نیز با رویکرد مزیت نسبی نوآوری در مقایسه با مدل‌های قبلی و ترکیبی از آن مدل‌ها، مدل طراحی شده پیشنهادی نهایی اجرای خطمشی‌های حوزه نفت و گاز کشور ایجاد شده است.

۲- مروری بر ادبیات موضوع

به‌منظور بررسی ضریب موفقیت سیاست‌ها در اجرا، ضروری است، موانع اجرا به‌درستی شناخته شود (رحمت الله، ۱۳۸۷). مانع، عامل بازدارنده‌ای است که از به‌کارگیری ابزارهای مشخص سیاست، جلوگیری و یا راه‌های اجرایی شدن آن را محدود می‌کند (کنسولت^۲، ۲۰۰۹). همه جوامع در زمینه سیاست‌گذاری و نیز اجرای مؤثر و موفقیت‌آمیز آن، کم و بیش با موانعی مواجه‌اند (آلن و مارش^۳، ۲۰۱۰). ایجاد مشکل در اجرای سیاست را زمانی تعریف می‌کنند که تصمیم‌گیرندگان مسئول، به این نتیجه می‌رسند که آن سیاست، دیگر تأمین‌کننده اهداف برنامه و اهداف سیاسی که آنها ترجیح می‌دادند و مدنظرشان بود، نیست (اسکوگاستاد^۴، ۲۰۰۷). تحقق تمامی شرایط

۱. ارزیابی علل ناکامی‌های مربوط به تدوین سیاست‌های جامع انرژی در کشور مرکز پژوهش‌های مجلس بهمن

2. KNSULT
3. Allan & Marsh
4. Skogstad

لازم برای اجرای کامل یک سیاست، امکان‌پذیر نیست و به‌طور کلی، اجرای کامل سیاست دست نیافتنی است. اجرای کامل سیاست‌ها امری آرمانی و ایده‌آل و دور از دسترس است (لوئیس و هاگ وود^۱، ۱۹۹۳). در حقیقت، واقعیت‌ها اجرای سیاست‌ها را سخت می‌کند. واقعیت‌هایی که با اهداف و مقررات تعیین شده برای دستیابی به آن‌ها کاملاً متفاوت است.

سیاست‌گذاری انرژی

در یک سیاست انرژی اصولاً دولت مباحث مربوط به انرژی شامل تولید، توزیع و مصرف را مطرح و ارائه طریق می‌نماید. سیاست انرژی می‌تواند شامل قانون‌گذاری، مشوق‌های سرمایه‌گذاری، دستورالعمل برای صرفه‌جویی انرژی، مالیات، معاهدات بین‌المللی و سیاست‌های کلی باشد. سیاست انرژی نیازمند تعریف اهداف، تعیین استراتژی برای دستیابی به آن، چارچوب نهادی که دولت اولویت‌ها را مشخص می‌نماید، ارزیابی سیاست‌ها و همچنین ابزاری برای اجرای این استراتژی است (امیرمعینی، ۱۳۸۸).

تغییرات شدت انرژی طی دوره‌های مختلف زمانی در اقتصاد یک کشور بیانگر اثرهای ناشی از تغییرات ساختار تولید، کارایی تولید، کارایی انرژی، هرز روی انرژی، الگوی مصرف انرژی، توسعه و رشد اقتصادی، رشد جمعیت، مهاجرت، سرمایه‌گذاری‌های جدید، استفاده از تکنولوژی پیشرفته و در نهایت سیاست‌های صرفه‌جویی است. به‌طوری‌که تغییرات مطلوب در هر یک از این موارد موجب کاهش شدت انرژی خواهد شد (شریف آزاده و اسماعیل نیا، ۱۳۸۵).

در تنظیم سیاست انرژی، دولت‌ها به دنبال حل مشکلات هستند و سیاست ملی انرژی زیربنای تدوین و اجرای مجموعه‌ای از اقدامات ناظر بر فعالیت‌های بخش انرژی است. از آنجا که زیر بخش‌های مختلف انرژی بر یکدیگر تأثیر دارند، لذا به‌منظور اتخاذ تصمیمات یکپارچه در بخش انرژی، سیاست ملی انرژی تدوین می‌گردد تا اهداف از پیش تعیین شده قابل حصول گردند. در این رویکرد دولت‌ها برای مداخله در بازار تنها از طریق وضع قوانین و مقررات و همچنین تنظیم روابط وارد عمل نمی‌شوند. هر دولت

می‌بایست توازنی میان امنیت انرژی، رشد اقتصادی و حفاظت از محیط‌زیست برقرار سازد. سیاست ملی انرژی در این میان تعیین‌کننده است و تمامی قوانین و مقررات بر این اساس تدوین و تنظیم می‌گردد (امیرمعینی، ۱۳۸۸).

اگرچه از ابتدای پیدایش انسان بر روی کره خاکی، تهیه و مصرف انرژی دغدغه همیشگی او بوده، اما در سال‌های اخیر موضوع انرژی اهمیت قابل توجهی یافته است. زمانی انسان انفرادی در تلاش برای جمع‌آوری چوب برای گرم کردن خود بوده و زمانی شهرهایی را برای کاوش در عمق معادن برای یافتن ذغال سنگ بنا نموده است. اکنون کشورهایی بر اساس تولید و صدور نفت و گاز تأسیس شده‌اند. برخی از بنگاه‌های فعال در زمینه‌های انرژی‌های تجدیدپذیر همچون خورشید، باد، امواج و بیولوژیک از گردش مالی فوق‌العاده‌ای برخوردارند؛ اما همچنان ۶۳ درصد از کل انرژی مصرفی بشر در حال حاضر از نفت و گاز طبیعی تأمین می‌شود (ملکی، ۱۳۹۰).

انرژی به‌عنوان یکی از عوامل اساسی تولید دارای جایگاه مهمی در نظام اقتصادی می‌باشد به‌طوری‌که مهم‌ترین مسئله هر کشور در دستیابی به رشد و توسعه پایدار تأمین انرژی مطمئن است (میرزایی، ۱۳۸۹).

بسیاری از کشورهای صنعتی و پاره‌ای از کشورهای در حال توسعه سال‌هاست در مواجهه با بحران انرژی، سیاست‌ها و مکانیزم‌هایی را در زمینه صیانت و صرفه جویی مصرف انرژی اعمال کرده‌اند. همچنین اقدامات اجرایی چه در سطح ملی و منطقه‌ای و چه در سطح بین‌المللی در دستور کار این کشورها قرار گرفته است. به‌طور کلی در این کشورها، این سیاست‌ها و مکانیزم‌ها در زمینه‌های مختلف حمل و نقل، صنایع، مصارف بخش ساختمان و لوازم خانگی و شیوه‌های تولید انرژی به‌طور نسبی به گونه‌ای همه جانبه اجرا شده و با بهبود آنها توانسته‌اند به روش‌های مؤثرتری برای مدیریت مصرف انرژی و همچنین کاهش آسیب‌های زیست‌محیطی دست یابند (ملکی، ۱۳۹۰).

تحریم‌ها به‌عنوان ابزاری برای تأمین منافع سیاست خارجی یک کشور، در میانه طیفی قرار می‌گیرد که در یک سوی آن سخت‌ترین اقدامات قهرآمیز مانند کاربرد نیروی نظامی، فعالیت‌های پنهانی یا تهدید به‌زور است و در سوی دیگر، طیف تدابیر دیپلماتیک، اخراج دیپلمات‌ها، احضار سفیر، اعتراض رسمی دیپلماتیک و به تعلیق درآوردن مبادلات فرهنگی قرار دارد. به عبارتی، تحریم‌ها در میانه این طیف قرار داشته

و به‌جای آنها می‌نشیند. تحریم‌های اقتصادی، نوعی دیپلماسی اجبار است که در آن آمیزه‌ای از زور و دیپلماسی به‌صورتی هدفمند استفاده می‌شود تا طرف مقابل را که به دنبال تغییر وضع موجود است و یا هم‌اکنون وضع موجود را دگرگون ساخته وادار نماید تا در تصمیم خود تجدیدنظر کند (معظمی و آشتیانی، ۱۳۹۱).

بنابراین آنچه که گفته شد مجموعه اقدامات هدفمند که به‌وسیله یک بازیگر و یا مجموعه‌ای از بازیگران در مواجهه با یک مشکل یا موضوع خاص دنبال می‌شود را سیاست‌گذاری می‌خوانیم (اشتریان، ۱۳۸۵). این تعریف بر آنچه انجام می‌شود تمرکز دارد، پس با آنچه قصد انجام دارد متفاوت است. سیاست‌گذاری نه تنها تصمیم‌گیری برای تصویب قانون است، بلکه نتایج اقدامات در ارتباط با اجرا، تفسیر و اعمال قانون را نیز شامل می‌شود.

از ابتدای قرن بیستم اکثر حکومت‌ها به‌صورت همه‌جانبه در اکتشاف، استخراج، پالایش و توزیع انرژی دخالت کرده‌اند. وجود شکست بازار معمولاً به‌عنوان توجیهی برای دخالت دولت در بازار خاصی مطرح می‌شود.

سیاست‌گذاری انرژی عبارتست از چارچوبی از قواعد و طرز تلقی‌های نوشته و نانوشته که عموماً در طول ده‌ها سال ساخته می‌شود. در این چارچوب عمدتاً تمام سطوح حکومتی در یک کشور و همچنین بخش خصوصی دخالت دارد. تأثیرات جنبه‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی جامعه که لزوماً در نگاه اول به انرژی مربوط نیستند، در تعامل با انرژی مورد بحث قرار می‌گیرد. سیاست‌گذاری انرژی تلاش می‌نماید تا راه‌های تولید و یا مصرف منابع انرژی را اصلاح نماید (ملکی، ۱۳۹۰).

اجرای خط‌مشی

با نگاهی به سیر تاریخی تحولات اجرای خط‌مشی به وضوح می‌توان دو دیدگاه متفاوت که کاملاً در تضاد با یکدیگر هستند را در خصوص اجراء مشاهده نمود. نخستین دیدگاه که نگرشی سنتی به مسئله اجرای خط‌مشی دارد، توسط نظریه‌پردازانی همچون ویلسون، وبر، گودنو^۱ و گیولیک ارائه شد (قلی‌پور و همکاران، ۱۳۹۰). ویلسون در سال ۱۸۷۷، اجراء را برابر با اداره قرار داد. وی بر این عقیده بود که طرح‌ها و برنامه‌های

1. Wilson, Weber & Goodnow

دولتی به معنی اداره نیستند، بلکه اجرای آن به مفهوم اداره است (گیوریان و ربیعی، ۱۳۸۱). به اعتقاد وایت^۱، کارکنان و مقامات سازمان‌های دولتی در عمل هم‌واضع خطمشی‌ها هستند و هم اجرای آنها را بر عهده دارند و در عرصه واقعیت نمی‌توان مرزی برای جدایی کامل آنها ترسیم نمود (گیوریان و ربیعی، ۱۳۸۱). از جمله نظریه‌پردازانی که با نگرش جدید به حوزه اجرای خطمشی وارد شدند، می‌توان به پرسمن و ویلداوسکی، ساباتییر و مازمانیان، المور و غیره^۲ اشاره نمود (قلی پور و همکاران، ۱۳۹۰).

نقش ابزارهای اجرا در خطمشی‌گذاری عمومی

در آسیب‌شناسی خطمشی‌گذاری عمومی غالباً به این نکته برمی‌خوریم که عدم توفیق خطمشی به دلیل نامناسب بودن ابزارهای پیش‌بینی شده برای اجرای آن بوده است. از این‌رو موضوع انتخاب ابزار اجرای خطمشی در موفقیت نظام‌های خطمشی‌گذاری از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار بوده و باید بررسی‌های دقیقی در این زمینه به عمل آید تا با انتخاب ابزار مناسب توفیق اجرا تضمین گردد. شاید به جرات می‌توان ادعا کرد خطمشی عمومی مطلوب و مؤثر، خطمشی است که در آن ابزارهای مناسب اجرا پیش‌بینی و تعیین شده باشد (الوانی و شلوپری، ۱۳۹۵).

دیدگاه‌های اجرایی خطمشی عمومی

اصولاً نسبت به موضوع اجرای خطمشی عمومی دیدگاه‌های مختلفی وجود دارد که هر یک از زاویه‌ای خاص به اجرا می‌نگرند و با پیش‌فرض‌های خود سازوکارهای معینی را توصیه می‌کنند. پیترز^۳ به چهار نوع سبک در انتخاب ابزار اجرا اشاره می‌کند که آگاهی از آنها ضروری است. در سبک اول ابزارگرایان قرار دارند که شدیداً پای‌بند جهان‌بینی خاص و ضوابط حرفه‌ای خود هستند و بدون توجه به نوع و ماهیت مسئله و مشکل به یک سلسله ابزارهای معین و یکسان تعلق خاطر دارند.

3. White
2. Pressman & Wildavisky, Sabatier & Mazmanian, Elmore
3. Peters

در سبک دوم فرایندگرایان قرار دارند که به یک ابزار خاص گرایش نداشته و فرایند را مبنای انتخاب ابزار اجرا قرار می‌دهند. خط‌مشی‌گذاری یک مرحله‌ای نیست بلکه فرایندی پویا از سازگاری و تطبیق می‌باشد و در طی این فرایند است که ابزار اجرا تعیین می‌شود.

در سبک سوم اقتضائون قرار می‌گیرند که می‌کوشند تا با ایجاد ارتباط میان مشکل و ابزار، راه حل‌های اجرایی مناسب را پیدا کنند. فرضاً اگر خط‌مشی در زمینه موضوع کشاورزی است، شیوه و ابزار اجرا نیز باید با آن متناسب باشد.

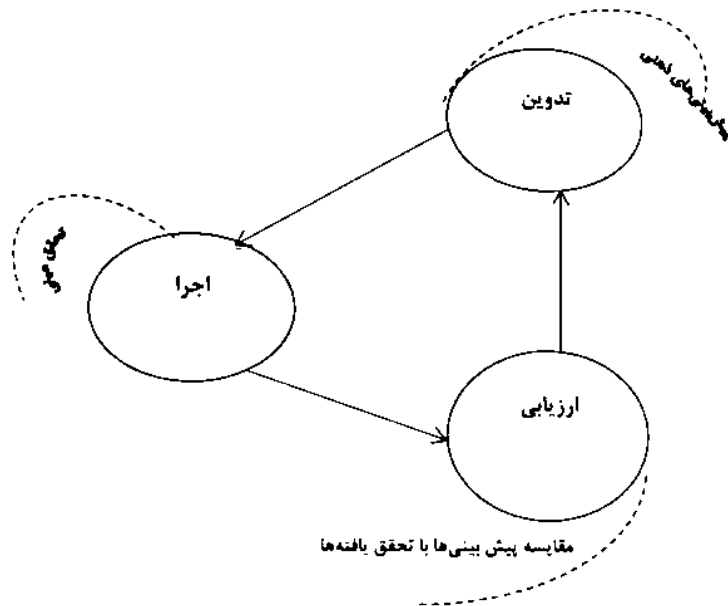
در چهارمین سبک اعتقاد بر این است که مشکل و ابزار به همراه هم شکل می‌گیرند و این‌طور نیست که ابتدا مشکل تعریف شده و سپس ابزار اجرای آن تعیین گردد. تعریف ابزار و تعیین مشکل طی یک فرایند سیاسی که خط‌مشی‌گذاران با مخاطبان و محیط خط‌مشی در ارتباط قرار می‌گیرند، شکل می‌گیرد. هم‌زمانی تعیین و تعریف مشکل با مشخص کردن ابزار اجرا و ارتباط با محیط، از ویژگی‌های عمده این سبک است (الوانی و شلویری، ۱۳۹۵).

اجرای خط‌مشی عمومی، رویکردها و مدل‌ها

درک اجرای خط‌مشی عمومی به این دلیل اهمیت دارد که بسیاری از برنامه‌های اجتماعی از طریق منابع مالی عمومی تأمین می‌شود. این برنامه‌ها از طریق خط‌مشی عمومی شکل گرفته و تحت تأثیر قرار می‌گیرد. مردم و جامعه از دولت انتظار دارند که منابع و امکانات عمومی را به درستی مورد بهره‌برداری قرار دهند؛ آنها انتظار دارند دستگاه دولتی بهترین شیوه را برای رسیدن به اهداف نهایی جامعه برگزینند؛ اما آنچه در واقع و به‌طور عملی مشاهده می‌شود این است که بسیاری از خط‌مشی‌های تدوین شده، در مرحله اجرا با مشکل مواجه شده‌اند.

اگر فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی را به ترتیب در سه مرحله ۱- تدوین، ۲- اجرا و ۳- ارزیابی خلاصه کنیم، اجرا مهم‌ترین مرحله در فرایند به شماره می‌آید؛ زیرا تبلور و تحقق خط‌مشی و هدف سیاست‌گذاران در اجرا ظهور و بروز می‌یابد (الوانی و شلویری، ۱۳۹۵). مرحله تدوین حاصل پیش‌بینی‌ها و برآوردهای سیاست‌گذاران نسبت به آینده و از جنس ذهنیات است، درحالی‌که اجرا، تحقق عینی و واقعی آن پیش‌بینی‌ها است.

اهمیت اجرا به خاطر آن است که آزمونی برای صحت و دقت مرحله تدوین و شکل‌گیری خطمشی عمومی است. شکل زیر رابطه اجرا با دو مرحله دیگر فرایند خطمشی‌گذاری عمومی را نشان می‌دهد.



شکل ۱. رابطه مراحل خطمشی‌گذاری

منبع: الوانی و شلویری، ۱۳۹۵

یکی از تأثیرگذارترین تعاریف در مورد اجرای خطمشی تعریفی است که مازمانیان و ساباتیه ارائه کرده‌اند: «اجرای خطمشی عبارت است از انجام یک تصمیم سیاسی عمده که معمولاً در راستای یک قانون است و در عین حال می‌تواند شکلی از دستورهای مهم اجرایی یا تصمیمات قضایی را نیز در برگیرد. تصمیم مذکور، مشکلات مختلف را شناسایی می‌کند تا به آن‌ها رسیدگی شود؛ اهداف را به‌منظور پیگیری تصریح می‌نماید و به روش‌های مختلف، فرایند اجرا را ساختار بندی می‌کند. فرایند اجرا معمولاً با تصویب قوانین و سیاست‌های اصلی آغاز می‌شود و با خروجی تصمیمات نهادهای اجرایی، تبعیت گروه‌های هدف از آن تصمیمات، شناسایی اثرات واقعی پیش‌بینی شده و

پیش‌بینی نشده خروجی (آن تصمیمات)، سنجش پیامدها و اثرات مورد انتظار (ناشی از تصمیمات نهادها) و نهایتاً با بازنگری یا تجدیدنظر قانون اولیه، ادامه می‌یابد» (مازمانیان، ساباتیر^۱، ۱۹۸۳).

رویکردهای تدوین و طراحی خط‌مشی

الف - رویکرد بالا به پایین^۲

معمولاً مطالعات خط‌مشی که بر طراحی خط‌مشی تأکید دارند، به رویکرد بالا به پایین اشاره می‌کنند. طبق این رویکرد مبتنی بر اقتدارگرایی سنتی، فرایند خط‌مشی‌گذاری مجموعه‌ای از سلسله مراتب فرماندهی است که ابتدا رهبران سیاسی، ترجیح‌های خط‌مشی را بیان نموده و سپس با گسیل آن به سوی پایین، توسط سطوح تخصصی‌تر به اجرا در می‌آید (گیوریان و ربیعی، ۱۳۹۴).

ب- رویکرد پایین به بالا^۳

نارسایی رویکرد بالا به پایین موجب شد تا محققان به رویکرد پایین به بالا توجه نمایند. در این رویکرد، فرایند از نقطه خدمت‌رسانی شروع می‌شود و نقش خط‌مشی‌گذاران صرفاً هدایت افراد به سمت توجه به مشکل و فراهم ساختن زمینه استفاده از مهارت و قدرت قضاوت خود است. المور (۱۹۸۲) می‌گوید خط‌مشی‌گذاران نباید به دنبال کنترل شدید مجریان باشند، بلکه باید بر توانمندسازی آنها تأکید کنند و به مجریان اجازه دهند تا در نهایت، از تجربه حرفه‌ای خود در اجرای خط‌مشی‌ها بهره‌گیرند و آنها را به‌طور راهبردی حمایت و هدایت کنند. در این رویکرد، ایده تعریف خط‌مشی در سطح مرکزی و اجرای بی‌چون و چرا توسط مجریان رد می‌شود و قائل به دادن آزادی عمل به مجریان خط‌مشی هستند. چرا که بروکرات‌های محلی و بروکرات‌های سطح خیابان، در مقایسه با خط‌مشی‌گذاران مرکزی، به مشکلات اصلی بسیار نزدیک‌ترند (گیوریان و ربیعی، ۱۳۹۴).

1. Mazmanian & Sabatier

2. Top-Down Approach

3. Bottom-Up Approach

تئوری‌های اجرا

اجرای خطمشی به‌عنوان حلقه مفقوده‌ای تلقی می‌شده، در همین راستا تئوری‌های مختلفی در زمینه اجرا برای یافتن این حلقه مفقوده توسط محققان خطمشی دولتی ایجاد شد که در جدول ذیل به آن اشاره می‌گردد (گیوریان و ربیعی، ۱۳۹۴).

جدول ۱. خلاصه تئوری‌های اجرای خطمشی‌ها

عنوان تئوری	شاخص‌ها/مؤلفه‌ها/متغیرها
اجرا به‌عنوان یک فرآیند خطی	استانداردها و اهداف، منابع، ارتباطات و اقدامات بین سازمانی، ویژگی‌های دستگاه‌های اجرایی، گرایش‌های مجریان، وضعیت‌های اقتصادی-اجتماعی و سیاسی
اجرا به‌عنوان سازگاری متقابل سیاست‌ها	میزان علاقه، تعهد و پشتیبانی بازیگران اصلی خطمشی
اجرا به‌عنوان بازی (سیاسی)	یادگیری قواعد بازی، به‌کارگیری تاکتیک‌ها و استراتژی‌های مناسب، کنترل جریان ارتباطات و رویارویی با بحران‌ها و شرایط عدم اطمینان
اجرا به‌عنوان شرایطی برای دستیابی اثربخش به اهداف	شرایط محیطی (دستگاه‌های مجری، افراد مجری، گروه‌های هدف، وضعیت اجتماعی، سیاسی) عامل موفقیت یا عدم موفقیت اجرا است
اجرا به‌عنوان یک فرآیند رهبری خطمشی دورانی (گردشی)	«رهبری» عامل هماهنگی بین تدوین، اجرا و ارزیابی خطمشی‌ها
اجرا به‌عنوان یک تئوری اقتضایی	شرایط مختلف و زمان تعاملات عامل اثرات متفاوت بر اجرای خطمشی
اجرا به‌عنوان یک تجزیه و تحلیل موردی	مشارکت و همکاری دولت، مفید بودن استانداردهای دستگاه‌های اجرایی، تعهد دستگاه اجرایی نسبت به خطمشی‌ها، حمایت مقامات عالی‌رتبه از خطمشی‌ها، توسعه نسبت‌های هزینه - فایده مناسب
اجرا به‌عنوان فعالیتی (اقدامی) ارتباطی	تعامل مناسب بین بازیگران خطمشی و گروه‌های هدف، یادگیری و فراگیری بیشتر

مروری اجمالی بر مدل‌های اجرای خط‌مشی

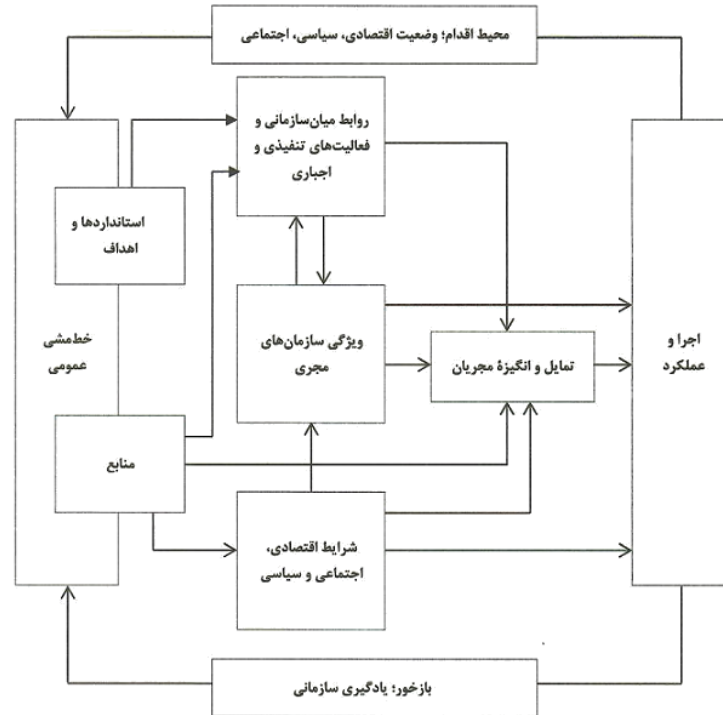
- مدل ون میتر و ون هورن^۱

تأکید این مدل بر تمایل و انگیزه مجریان است. آنان مدلی ارائه دادند که در آن شش متغیر به شکلی پویا و مؤثر بر عملکرد نهایی خط‌مشی که همان پیامد خط‌مشی است، تأثیر می‌گذارند. این دو اندیشمند، اجرا را برآیندی می‌دانند که از یک تصمیم و حکم اولیه در مورد خط‌مشی آغاز می‌شود: «اجرای خط‌مشی شامل آن دسته از اقدامات انجام شده توسط افراد، گروه‌ها و سازمان‌های خصوصی و عمومی است که در راستای دستیابی به اهداف طرح شده در تصمیماتی که پیش‌تر و در مراحل قبلی اتخاذ شده‌اند، انجام می‌گیرد.»

ون میتر و ون هورن معتقدند که مطالعه اجرا باید به صورت طولی انجام شود و روابط شناسایی شده در یک نقطه زمانی، نباید به صورت علت و معلولی به سایر دوره‌های زمانی بسط داده شوند. پس می‌توان گفت که رویکرد آنان، مشخصاً یک رویکرد بالا به پایین است (الوانی و شلوپری، ۱۳۹۵).

چارچوب نظری اجرا از دیدگاه آنان، از شش متغیر به شرح زیر تشکیل شده است:

- استانداردها و اهداف
- منابع
- ارتباطات و اقدامات بین سازمانی
- ویژگی‌های دستگاه‌های اجرایی
- وضعیت اقتصادی، اجتماعی و سیاسی
- گرایش‌های مجریان



شکل ۲. مدل ون میتر و ون هورن در رابطه با اجرای خطمشی

منبع: الوانی و شلویری، ۱۳۹۵

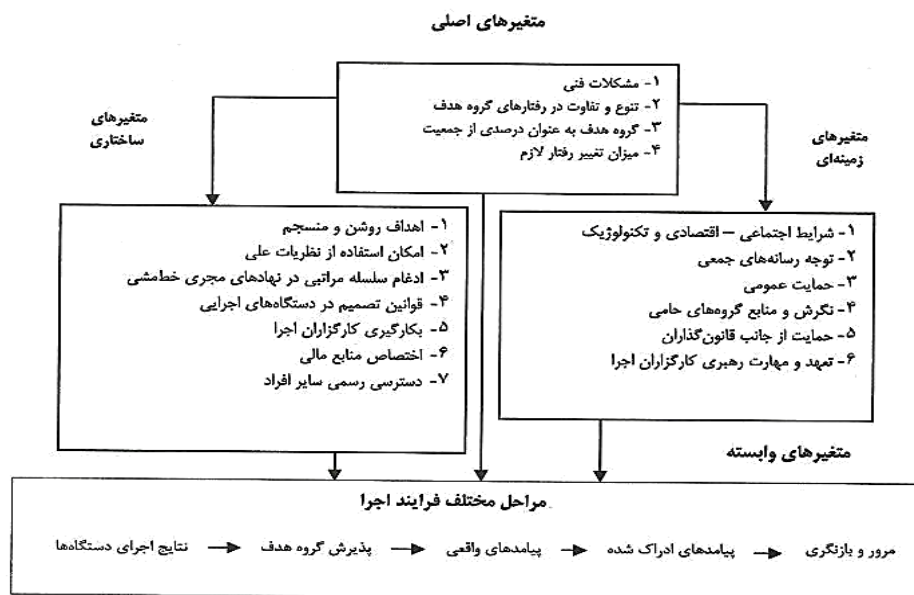
– مدل ساباتییه و مازمانیان^۱

ساباتییه و مازمانیان، متغیرهای اصلی تأثیرگذار بر فرآیند اجرا را به سه دسته تقسیم می‌کنند که عبارتند از: متغیرهای اصلی و اساسی، متغیرهای ساختاری و متغیرهای زمینه‌ای.

– متغیر اصلی و اساسی: این متغیرها بیانگر نیت اصلی خطمشی هستند، انجام تغییرات جزئی و تدریجی در خطمشی از نظر سیاسی آسان‌تر است و احتمال موفقیت بیشتری دارد، از سوی دیگر تغییرات پیچیده و معنادار نیازمند مقرراتی با تمرکز کمتر و اختیار عمل بیشتر برای مأموران اجرا هستند (مازمانیان و ساباتییر، ۱۹۸۳).

- متغیرهای ساختاری: همان طور که در مدل مشخص است، یکپارچگی سلسله مراتبی درون و در میان نهادهای مجری خطمشی، مثل سازمان‌ها یا بخش‌های دولت محلی یا مرکزی، توسط دو عامل مشخص می‌گردد: یکی تعداد نقاطی در اجرا که در آنها اجازه تعدیل و تصفیه و یا رد اجرا داده شده است؛ و دیگری میزان انگیزه و اختیاری که حامیان خطمشی برای مجاب کردن سایرین در اختیار دارند. نقاط تعدیل، رفع موانع و رد، موقعیت‌هایی هستند که در آنها عوامل مداخله‌گر توان ممانعت از پیشرفت خطمشی را در اختیار دارند (مازمانیان و ساباتیئر، ۱۹۸۳). این نقاط، بازتابی از حمایت‌های نهادی و نیز تعهد و رهبری مقامات اجرایی هستند (بروک، کریچ^۱، ۲۰۰۵).

- متغیرهای زمینه‌ای^۱: قانون‌گذاران با کنترل موارد زیر حمایت خود را از اجرای خطمشی انجام می‌دهند: رسیدگی به اشتباهات، منابع مالی، معرفی خطمشی‌های جدید و احتمالاً متعارض (مازمانیان و ساباتیئر، ۱۹۸۳). یکی از متغیرهای اساسی که مستقیماً بر خروجی خطمشی اثر می‌گذارد، جذب رهبران برای نهادهای مجری است.



شکل ۳. مدل ساباتیئر و مازمانیان در رابطه با اجرای خطمشی

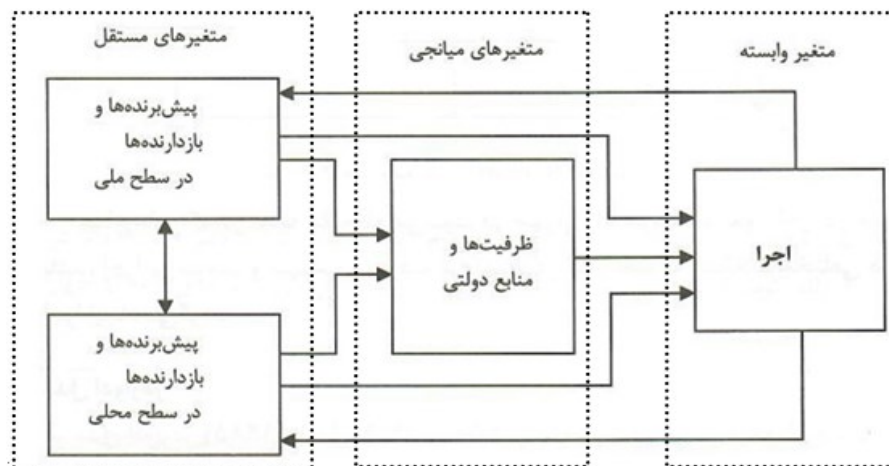
منبع: الوانی و شلویری، ۱۳۹۵

- مدل گوگین^۱ و همکاران

گوگین و همکارانش به منظور بررسی علمی تر اجرا، «مدل ارتباطات» را برای تجزیه و تحلیل اجرا مطرح می‌کنند. تأکید این مدل به‌طور اخص بر آن چیزی است که پذیرش یا رد پیام‌ها را در میان سطوح مختلف دولت تحت تأثیر قرار می‌دهد. گوگین و همکارانش متغیرهای موجود در این مدل را به‌صورت ذیل دسته‌بندی می‌کنند:

متغیرهای مستقل: ۱- برانگیزاننده‌ها و بازدارنده‌ها در سطح دولت مرکزی ۲-
برانگیزاننده‌ها و بازدارنده‌ها در سطح کشوری و محلی
متغیرهای میانی: ۱- ظرفیت سازمانی، ۲- ظرفیت بوم‌شناسی، ۳- بازخور و طراحی مجدد خطمشی

- متغیر وابسته: اجرا در این مدل ارتباط میان لایه‌های مختلف دولت اهمیت به‌سزایی دارد. گوگین و همکارانش مطالعات پیشین را به دلیل بی‌توجهی نسبت به فعالیت‌های دولت مرکزی مورد انتقاد قرار می‌دهند، اما نکته مهم اینجاست که آنان از خطمشی ملی با عنوان «پیام‌های دولت مرکزی» طوری صحبت می‌کنند که گویی در نظر گرفتن ظرفیت فرماندهی برای دولت مرکزی کار درستی نیست.



شکل ۴. مدل گوگین و همکاران در رابطه با اجرای خطمشی

منبع: الوانی و شلویری، ۱۳۹۵

- مدل لستر^۱ و همکاران

لستر یکی از همکاران گوگین، مدل ساده‌تری را با دو متغیر «ظرفیت اجرا» و «تعهد اجرا» ارائه کرد که در شکل ذیل ارائه شده است.



شکل ۵. مدل لستر و همکاران در رابطه با اجرای خط‌مشی

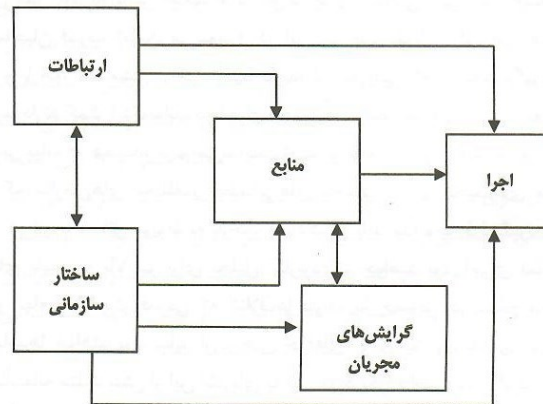
الوانی و شلویری، ۱۳۹۵

همان‌گونه که در نمایه ملاحظه می‌شود، در صورتی که ظرفیت و تعهد اجرا در حد بالا باشد، اجرا به سرعت و سهولت پیشرفت می‌کند و در سایر حالات مشکلات مختلفی در راه اجرا ایجاد می‌شود.

- مدل ادواردز^۲

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

1. Lester
2. Edwards



شکل ۶. مدل ادواردز در رابطه با اجرای خطمشی

الوانی و شلویری، ۱۳۹۵

عوامل پیش برنده / بازدارنده اجرای کامل خطمشی عمومی از دید صاحب‌نظران

در رویکرد سنتی تحلیل خطمشی، تفاوت و تمایز مشخصی بین تدوین و اجرای خطمشی وجود دارد (هیل، ۲۰۰۲)؛ بنابراین، در صورت اجرای ناموفق یا ناقص خطمشی، مجریان مقصران اصلی قلمداد می‌شوند. پرسمن و ویلداوسکی (۱۹۷۳) اجرای خطمشی را به‌عنوان یک مجموعه یکپارچه از فرایند تعامل بین هدف‌گذاری و اقدام برای رسیدن به اهداف می‌دانند و معتقدند که اجرا نباید از تدوین جدا باشد و بزرگ‌ترین مشکل در اجرای خطمشی را بی‌توجهی به تمهیدات خاص در مرحله شکل‌گیری مطرح می‌کنند (دنه‌ارت، ۱۳۸۲).

خلاصه‌ای از نتایج بررسی‌های صاحب‌نظران و پژوهشگران خطمشی در زمینه عوامل

پیش برنده / بازدارنده اجرای خطمشی عمومی به شرح ذیل است:

ریچارد المور (۱۹۸۰) فرایند اجرای خطمشی را در قالب چهار الگوی سازمانی بررسی کرده است: ۱- الگوی مدیریت سیستم‌ها ۲- اجرا به‌عنوان فرایند بوروکراسی ۳- اجرا به‌عنوان توسعه سازمانی ۴- اجرا به‌عنوان فرایند تعارض و چانه‌زنی و مواردی که مانع از اجرای مؤثر خطمشی‌ها می‌شود: (فهم ناقص از مشکلات و مسائل، نارسایی در بررسی میزان عمل‌پذیری تصمیمات، ناتوانی مجریان در اجرای وظایف محوله) از نظر گان وهاگ وود (۱۹۸۴) شرایطی که باعث عدم اجرای درست خطمشی‌ها می‌شوند:

- عوامل خارج از سازمان
- عوامل غیرمترقبه
- زمان ناکافی و در دسترس نبودن منابع لازم و مناسب
- نبودن نظریه معتبر علت و معلولی
- عدم ارتباط مستقیم بین علت‌ها و معلول‌ها
- ارتباطات بیش از حد بین واحدهای اجرایی
- عدم درک و نبودن توافق در مورد اهداف
- مشخص نبودن وظایف و مسئولیت‌های اجرایی و نبود هماهنگی‌های لازم
- عدم درخواست مقامات و صاحبان قدرت به اجرای کامل خطمشی
- عدم ارتباط و هماهنگی کامل بین عناصر مختلف اجرا.

از دیدگاه پالمبو و کالیستا (۱۹۹۰) عوامل مؤثر در شکست اجرا عبارتند از: سیاست‌های نمادین، نبودن مبنای نظری مناسب، تغییرات سریع اجتماعی، اقتصادی و سیاسی، نبود پویایی‌های لازم در دولت، منابع ناکافی، عدم کاردانی لازم مجریان در استفاده از برنامه‌ها و ساختارهای سازمانی نامناسب. مکیند (۲۰۰۵) عوامل شکست در اجرا را به این شرح بیان می‌کند: ارتباطات و اطلاعات ناکافی، نبود منابع و تسهیلات کافی، تمایلات، انگیزه‌ها و نگرش‌های مجریان، ارزیابی اجراکنندگان از اجرای خطمشی و تضاد بین اجرا و منافع آنها، ساطع شدن خطمشی از سوی حکومت به جای 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، عدم تخصص لازم در مجریان، خطمشی‌های مبهم، تعدد خطمشی‌ها، تصمیم‌گیری متمرکز، ساز و کار ناهماهنگ، عدم کنترل اطلاعات دریافتی، هم راستا نبودن برنامه‌های اجرایی دولت‌ها، بی‌توجهی به گروه‌های ذینفع، عدم حمایت شهروندان، اشتغال به رفع دغدغه‌های سیاسی، تعدد و تداخل اختیارات مراجع خطمشی‌گذاری، ناهمسویی اهداف خطمشی‌گذاران، تعویق در اجرا و کندی روند اصلاح خطمشی‌ها در دستگاه‌های اجرایی (حاجی پور و همکاران، ۱۳۹۴).

پرسمن و ویلداوسکی^۱ (۱۹۸۴)، نیز اجرا را شامل ایجاد زنجیره‌ای علی از اهداف تا نتایج می‌دانند. آن‌ها اهداف و فعالیت‌های اجرا شده برای دستیابی به آن‌ها را بخشی از فرآیند تعاملی می‌دانند که به یکدیگر وابسته هستند و بدین ترتیب اجرا را شبکه یکپارچه می‌نامند.

سیاست‌های انرژی در ایران

سند چشم‌انداز مهم‌ترین سند بالادستی کشور می‌باشد که تمامی برنامه‌ها و قوانین در راستای نیل به اهداف آن گام بر می‌دارند. در سند چشم‌انداز، جمهوری اسلامی ایران در ۱۴۰۴ با اتکال به قدرت لایزال الهی و در پرتو ایمان و عزم ملی و کوشش برنامه‌ریزی شده و مدبرانه جمعی و در مسیر تحقق آرمان‌ها و اصول قانون اساسی: ایران ۱۴۰۴ کشوری است توسعه یافته با جایگاه اول اقتصادی، علمی و فن‌آوری در سطح منطقه، با هویت اسلامی و انقلابی، الهام‌بخش در جهان اسلام و با تعامل سازنده و مؤثر در روابط بین‌الملل در بخش تغییر جهت‌ها «تغییر الگوی بی‌رویه مصرف انرژی به الگوی بهینه و تغییر رویکرد مدیریت مجزای عرضه و تقاضای انرژی به مدیریت یکپارچه و جامع» آورده شده است. در بخش سیاست‌های کلی نفت و گاز بر موارد ذیل تأکید شده است:

- اتخاذ تدابیر و راهکارهای مناسب برای گسترش اکتشاف نفت و گاز و شناخت کامل منابع کشور.
- افزایش ظرفیت تولید صیانت‌شده نفت متناسب با ذخایر موجود و برخورداری کشور از افزایش قدرت اقتصادی و امنیتی و سیاسی.
- افزایش ظرفیت تولید گاز، متناسب با حجم ذخایر کشور به‌منظور تأمین مصرف داخلی و حداکثر جایگزینی با فرآورده‌های نفتی.
- گسترش تحقیقات بنیادی و توسعه‌ای و تربیت نیروی انسانی و تلاش برای ایجاد مرکز جذب و صدور دانش و خدمات فنی-مهندسی انرژی در سطح بین‌الملل و ارتقاء فناوری در زمینه‌های منابع و صنایع نفت و گاز و پتروشیمی.

- تلاش لازم و سازماندهی قانونمند برای جذب منابع مالی مورد نیاز (داخلی و خارجی) در امر نفت و گاز در بخش‌های مجاز قانونی.
- بهره‌برداری از موقعیت منطقه‌ای و جغرافیایی کشور برای خرید، فروش، فرآوری و پالایش، معاوضه و انتقال نفت و گاز منطقه به بازارهای داخلی و جهانی.
- بهینه‌سازی مصرف و کاهش شدت انرژی.
- جایگزینی صادرات فرآورده‌های نفت و گاز و پتروشیمی به‌جای صدور نفت خام و گاز طبیعی.

همچنین در بخش سایر منابع انرژی بر «ایجاد تنوع در منابع انرژی کشور و استفاده از آن با رعایت مسائل زیست‌محیطی و تلاش برای افزایش سهم انرژی‌های تجدیدپذیر با اولویت انرژی‌های آبی»، «تلاش برای کسب فن‌آوری و دانش هسته‌ای و ایجاد نیروگاه‌های هسته‌ای به‌منظور تأمین سهمی از انرژی کشور و تربیت نیروهای متخصص»، «گسترش فعالیت‌های پژوهشی و تحقیقاتی در امور انرژی‌های سوخت هسته‌ای و مشارکت و همکاری علمی و تخصصی در این زمینه» و «تلاش برای کسب فن‌آوری و دانش فنی انرژی‌های نو و ایجاد نیروگاه‌ها از قبیل بادی و خورشیدی و پیل‌های سوختی و زمین‌گرایی در کشور» تأکید شده است.

۳- چارچوب مفهومی تحقیق

خلاصه‌ای از مدل‌های اجرا و مؤلفه‌های تعیین شده تأثیرگذار بر اجرا در هر مدل در جدول (۲) ارائه گردیده که برگرفته از: الوانی و شلویری (۱۳۹۵) و منوریان (۱۳۹۴) می‌باشد:

جدول ۲. مؤلفه‌های تأثیرگذار بر اجرای خطمشی‌ها

مؤلفه‌های تأثیرگذار بر اجرا													نام مدل			
ماهیت و چگونگی تدوین خط مشی‌ها	اهداف شفاف	مبانی تئوریک	شرایط سیاسی، اقتصادی و اجتماعی	ساختار سازمانی و وظائف مجری	منابع	ویژگی‌ها/گرایش‌های مجریان	رابطه علت و معلولی	کثرت نهاد های اجرایی	ارتباطات و اطلاعات و هماهنگی نهادهای مجری	فرایند اجرا	قوانین و مقررات بالادستی	حمایت سیاسی و اجرایی در سطح کلان		گروه های ذی نفع	مشکلات فنی اجرا	سال
×		×										×			۱۹۷۳	پرسمن و ویلداوسکی
×	×		×	×	×	×			×						۱۹۷۵	ون هورنو و ون میتر
						×			×		×	×	×		۱۹۷۵	میلبری و مک لوگین
×	×					×									۱۹۸۰	ریچارد المور
			×		×	×			×			×			۱۹۸۳	هاگ وود و گای
×	×	×	×	×	×	×	×				×	×	×	×	۱۹۸۳	ماز مانیان و ساباتیبه
	×		×	×	×		×		×			×			۱۹۸۴	گان و هاگ وود
				×	×	×			×	×					۱۹۸۵	ادواردز
×	×		×	×	×	×			×			×			۱۹۸۸	هی یونگ سوک
×			×	×	×				×						۱۹۹۰	گوگین و همکاران
×			×						×						۱۹۹۵	متلند
×	×		×	×	×	×	×						×		۱۹۹۵	کالیستا
×	×	×	×	×	×	×					×			×	۲۰۰۳	هاولت و رامش
×	×		×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×		۲۰۰۵	مکینده
×	×		×	×		×	×	×	×	×			×		۲۰۰۵	برینارد
×						×			×			×	×		۲۰۰۷	هیل
			×	×		×									۲۰۰۸	واندرسمن
			×		×					×		×	×		۲۰۱۰	هیل
				×	×	×					×				۲۰۱۶	بریکلن

منبع: یافته‌های تحقیق

۴- روش‌شناسی تحقیق

این تحقیق به‌دنبال ارائه نظریه‌ای برای اجرای سیاست‌های کشور در حوزه نفت و گاز می‌باشد که به این منظور از روش گراند تئوری^۱ (نظریه داده بنیاد) استفاده شده است. در این بخش برای طراحی مدل اجرای سیاست‌های انرژی در حوزه نفت و گاز از نظرات دو گروه ۱- خبرگان دانشگاهی و علمی و ۲- خبرگان اجرایی، در حوزه انرژی بهره برده شده است که به روش گلوله برفی (ارجاع زنجیره‌ای) انتخاب شده‌اند (استراوس، کوربین^۲، ۲۰۰۸). روش جمع‌آوری اطلاعات، روش مصاحبه عمیق است. در این پژوهش با ۳۰ نفر مصاحبه انجام شد که از مصاحبه دهم به بعد، تکرار در اطلاعات دریافتی مشاهده شده است؛ اما برای اطمینان تا مصاحبه بیستم ادامه یافت، هرچند از مصاحبه ۱۵ به بعد داده‌ها کاملاً تکراری بوده و به اشباع رسیده بود. مراحل انجام پژوهش کیفی با سه کدگذاری در این پژوهش شامل (خاکی غلامرضا، ۱۳۹۵): ۱- کدگذاری باز، ۲- کدگذاری محوری و ۳- کدگذاری انتخابی (گزینشی) انجام گردیده است.

کدگذاری باز

مراحل کدگذاری باز عبارت است از:

۱- تحلیل و کدگذاری: در این مرحله، نمونه‌گیری تا حدی انجام گردید که پژوهشگر قادر به کشف مفاهیم در موقعیت باز باشد. در اصل پژوهشگر به کدگذاری هر رویداد جالب، توجه کرده تا بتواند از درون یک مصاحبه (متن) کدهای زیادی استخراج نماید، اما وقتی داده‌ها به‌طور مرتب مورد بازنگری قرار گرفت کدهای جدید احصا و کدهای نهایی مشخص گردیدند.

۲- کشف طبقه‌ها: در این مرحله، خود مفاهیم براساس ارتباط با موضوعات مشابه طبقه‌بندی شدند که به این کار طبقه‌سازی (تم‌سازی) گفته می‌شود. عناوینی که به طبقه‌ها اختصاص داده‌ایم؛ انتزاعی‌تر از مفاهیمی است که مجموعه آن طبقه را تشکیل می‌دهند. طبقه‌ها دارای قدرت مفهومی بالایی هستند؛ زیرا می‌توانند مفاهیم را بر محور خود جمع کنند. عنوان‌های انتخابی به‌طور عمده توسط خود پژوهشگر انتخاب شده‌اند و سعی بر این بوده تا بیشترین ارتباط و

1. Grounded Theory
2. Straus A. & Corbin J.

همخوانی را با داده‌هایی که نمایانگر آن است داشته باشند. منشأ مهم دیگر (عنوان‌ها)، واژه‌ها و عبارتی است که مشارکت‌کنندگان در پژوهش (مصاحبه‌کنندگان) به کار برده‌اند که توانسته برای پژوهشگر کاربرد داشته باشد.

۳- توصیف طبقه‌ها با توجه به خصوصیات آنها: به‌منظور روشن‌تر کردن طبقه‌ها، در گام بعدی خصوصیات آنها بیان گردیده است.

۴- جدول کدگذاری باز؛ که شامل دو قسمت است: جدول کدهای اولیه استخراجی از مصاحبه‌ها و جدول طبقه‌های استخراج شده از مفاهیم به همراه کدهای ثانویه آنها.

کدگذاری اولیه

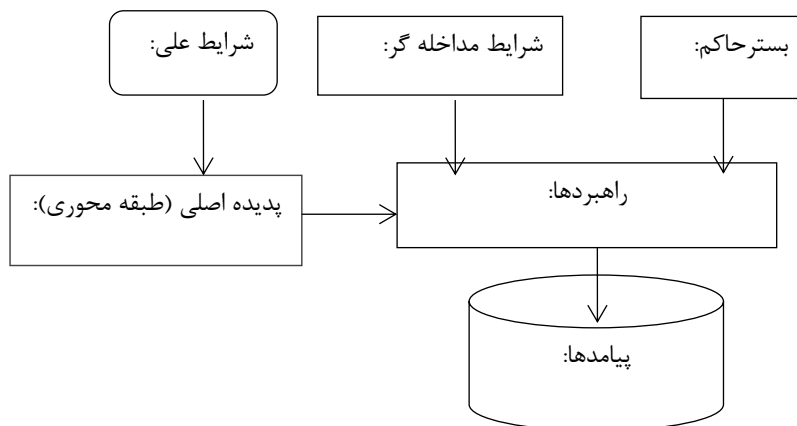
در این مرحله برای همه نکات کلیدی مصاحبه‌ها، عنوانی انتخاب و سپس همه این عناوین در جداول قرار داده شد.

کدگذاری ثانویه و شکل‌دهی مقولات

در مرحله بعد، به علت تعداد فراوان کدهای اولیه آنها به کدهای ثانویه تبدیل شدند (کدهای اولیه در قالب طبقه‌های مشابه قرار می‌گیرند). چند کد ثانویه تبدیل به یک کد مقوله‌ای گردیده و در نهایت از ترکیب چند مقوله به یک بعد رسیدیم. طبقات اصلی و مقولات فرعی حاصل از این کار در بخش یافته‌ها ارائه خواهد شد.

گام دوم: کدگذاری محوری

کدگذاری محوری مرحله دوم تجزیه و تحلیل در نظریه‌پردازی داده بنیاد است. هدف از این مرحله برقراری رابطه بین طبقه‌های تولید شده (در مرحله کدگذاری باز) است. این کار (عمل) براساس مدل پارادایمیک انجام شده و به نظریه‌پرداز کمک می‌کند تا فرآیند نظریه را به سهولت انجام دهد. اساس فرآیند ارتباط دهی در کدگذاری محوری بر بسط و گسترش یکی از طبقه‌ها قرار دارد (دانایی فرد، حسن، الوانی، مهدی؛ و آذر، عادل، ۱۳۸۳). شکل زیر قالب کلی مدل پارادایمی را نشان می‌دهد که در این تحقیق استفاده شده و در بخش یافته‌ها تکمیل شده و نهایی سازی شده آن مطابق یافته‌های تحقیق ارائه خواهد شد (خاکی غلامرضا، ۱۳۹۵).



شکل ۸. قالب کلی مدل پارادایمی

منبع: خاکی غلامرضا، ۱۳۹۵

گام سوم: مرحله نظریه پردازی

نظریه پردازی (کدگذاری انتخابی) همان گونه که گفته شد، هدف نظریه پردازی بنیادی، تولید نظریه است نه توصیف صرف پدیده. برای تبدیل تحلیل ها به نظریه، طبقه ها باید به طور منظم به یکدیگر مربوط شوند.

۵- یافته های تحقیق**شکل دهی به داده های اولیه و ثانویه**

پس از استخراج داده های اولیه و از طریق دسته بندی، داده های ثانویه را از آنها استخراج نموده و در نهایت از ترکیب چند مقوله به یک بعد رسیدیم که طبقات اصلی و مقولات فرعی حاصل از این کار در جدول (۳) نشان داده شده است.

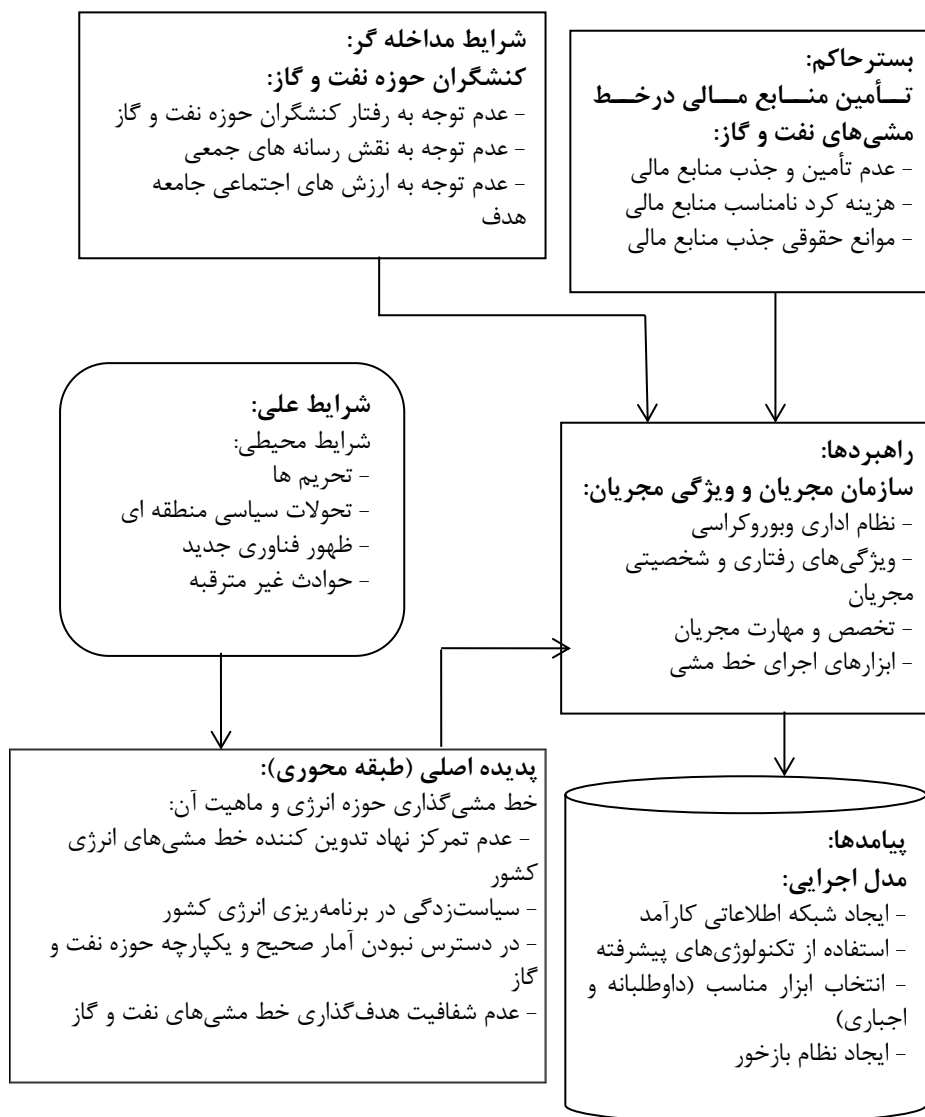
جدول ۳. معیارها و مقولات تحقیق

مقوله‌ها (طبقات فرعی)	معیارها (طبقات اصلی)
- عدم تمرکز نهاد تدوین‌کننده خطمشی‌های انرژی کشور	خطمشی‌گذاری حوزه انرژی و ماهیت آن
- سیاست‌زدگی برنامه‌ریزی انرژی	
- در دسترس نبودن آمار صحیح و یکپارچه حوزه نفت و گاز	
- عدم شفافیت هدف‌گذاری خطمشی‌های نفت و گاز	
- عدم تأمین و جذب منابع مالی	تأمین منابع مالی در خطمشی‌های نفت و گاز
- هزینه‌کرد نامناسب منابع مالی	
- موانع حقوقی جذب منابع مالی	
- تحریم‌ها	شرایط محیطی
- تحولات منطقه‌ای	
- حوادث غیرمترقبه	
- ظهور فناوری‌های جدید	
- رفتار کنشگران حوزه نفت و گاز	کنشگران حوزه نفت و گاز
- نقش رسانه‌های جمعی	
- ارزش‌های اجتماعی جامعه هدف	
- نظام اداری و بوروکراسی	سازمان، توانمندسازی و ویژگی مجریان
- ویژگی‌های رفتاری و شخصیتی مجریان	
- تخصص و مهارت مجریان	
- ابزارهای اجرای خطمشی	

منبع: یافته‌های تحقیق

مدل پارادایمی تحقیق

به‌منظور کدگذاری محوری با استفاده از مدل پارامتریک، رابطه بین طبقه‌های تولید شده در مرحله کدگذاری باز را ایجاد شد تا کدگذاری محوری که مرحله دوم تجزیه و تحلیل در نظریه‌پردازی داده بنیاد است را ایجاد نماییم. شکل زیر مدل پارامتریک تحقیق را نشان می‌دهد.

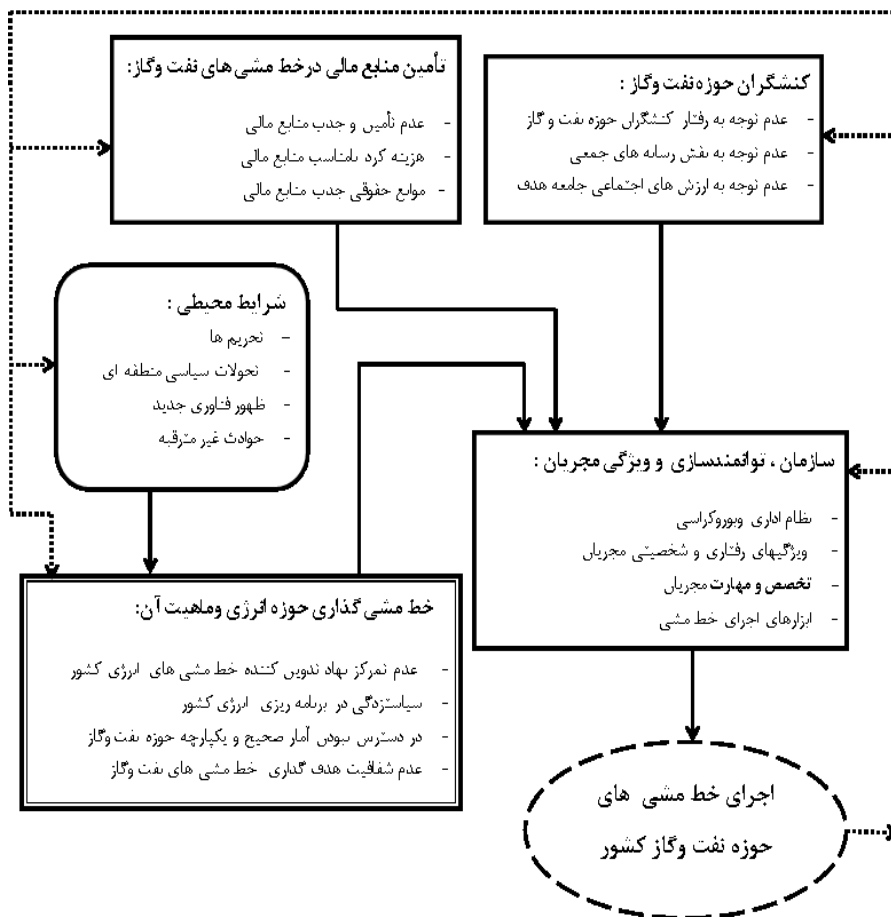


شکل ۹. مدل پارادایمیک تحقیق

منبع: یافته های تحقیق

مدل نهایی تحقیق

پس از نظم دهی به طبقات، تحلیل‌ها تبدیل به نظریه گردیده و متعاقب آن مدل کیفی تحقیق مطابق ذیل استخراج شد. در مدل ارائه شده نیز تمامی این مقولات که در اجرا هم می‌توانند هم به‌عنوان پیش برنده و هم به‌عنوان بازدارنده‌های اجرا نقش اساسی داشته باشند توجه خاص شده و در قالب معیارها و مقوله‌های مؤثر بر اجرا به آن پرداخته شده است، به‌طوری‌که از منظر بازیگران اساسی در حوزه نفت و گاز به مقوله‌ایی مثل رفتار کنشگران، نقش رسانه‌ها و ارزش‌های اجتماعی توجه گردیده و از منظر منابع به جذب منابع مالی، چگونگی هزینه کرد منابع اجرای سیاست‌ها و موانع حقوقی سرمایه‌گذاری در اجرا نظر ویژه‌ای شده است. از منظر مجریان خطمشی‌ها به سازمان و ساختار مجریان خطمشی‌ها، توانمندسازی مجریان، ابزارهای اجرا به تناسب نوع خطمشی و محیط اجرایی آن و تخصص و ویژگی مجریان اهمیت به‌سزایی داده شده است. از منظر شرایط محیطی اجرای خطمشی‌ها به شرایط بین‌المللی حاکم و وارد شده به کشور، دانش و فناوری‌های جدید دنیا در حوزه نفت و گاز و شرایط غیرقابل پیش‌بینی در آینده این حوزه متمرکز شده است. در طبقه محوری و اصلی یعنی تدوین خطمشی‌ها می‌باشد به مقولاتی همچون مرکزیت دادن به نهادهای تدوین‌گر، آمارهای انرژی در کشور و همگون‌سازی آنها، شفافیت در هدف‌گذاری‌ها، تأمل در برنامه‌ریزی‌های حوزه نفت و گاز و ارتباط درست و معنادار با اسناد بالادستی در این حوزه توجه ویژه‌ای صورت گرفته است همان‌گونه که در این مدل مشاهده می‌گردد عواملی همچون ۱- خطمشی‌گذاری حوزه انرژی، ۲- سازمان، توانمندسازی و ویژگی‌های مجریان، ۳- شرایط محیطی، ۴- کنشگران حوزه نفت و گاز و ۵- تأمین منابع مالی در خطمشی‌های نفت و گاز سبب اجرای مناسب و درست، سیاست‌های انرژی کشور (حوزه نفت و گاز) می‌شوند.



شکل ۱۰. مدل کیفی تحقیق

منبع: یافته های تحقیق

۶- الزامات تحقق مدل

برای اجرای مدل ارائه شده و یا به عبارتی برای اجرای موفقیت آمیز سیاست های حوزه نفت و گاز کشور، می بایست الزاماتی را در نظر داشت که اهم آنها به شرح ذیل می باشند:

- احیاء شورای عالی انرژی کشور،
- تشکیل نهاد مستقل رگولاتوری حوزه انرژی مستقل از سازمان های دولتی،

- تقویت، سازماندهی و حمایت انجمن‌ها و نهادهای مردم نهاد فعال در حوزه نفت و گاز،
- تخصیص ردیف بودجه‌ای مستقل یا خط اعتباری جذب سرمایه و تأمین مالی جهت سیاست‌های حوزه نفت و گاز،
- ایجاد شبکه تحقیقات سیاست‌گذاری جامع انرژی کشور به‌منظور گردآوری و یکپارچه سازی نتایج تحقیقات،
- توانمندسازی، آموزش و تجدید ساختار سازمان‌های مجری سیاست‌های حوزه نفت و گاز در دولت،
- استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی و کنشگران حوزه نفت و گاز،
- ایجاد مرجع واحدی برای ارائه آمار و اطلاعات حوزه نفت و گاز و پرهیز از آمار و اطلاعات بخشی و وزارتی مختلف و
- ایجاد مرکز مطالعات حوزه انرژی برای بررسی تأثیر شرایط محیطی و اثرات آن بر اجرای سیاست‌های حوزه نفت و گاز

۷- نتیجه‌گیری و پیشنهادها

از آنجایی که یکی از محوری‌ترین موضوعات در فرآیند خطمشی‌گذاری موضوع اجرای خطمشی‌ها است که در آن نحوه پیاده‌سازی خطمشی‌ها بررسی می‌شود. اجرا، فرآیندی مطالعاتی و پیچیده است که یکی از علت‌های موفقیت یا شکست خطمشی محسوب می‌گردد، در این مدل با نگاه خاصی به مقوله اجرا، روی مقولاتی مانند مطالعه ابزارهای اجرا، روش‌های اجرا، موانع اجرا، منابع، مجریان و ویژگی‌های آن‌ها و سازمان‌های اجرایی تمرکز گردیده است. همچنین از آنجایی که با این رویکرد و مدل ارائه شده مجموعه‌ای از عوامل تأثیرگذار در خطمشی‌گذاری و اجرای آن در حوزه نفت و گاز در تعامل و تبادل با یکدیگر خواهند بود، لازم است مدیریت و نظارت درست بر هریک از آنها ضمانت اجرای موفقیت‌آمیز سیاست‌های نفت و گاز کشور را در پی خواهد داشت. همچنین این مدل نشان می‌دهد که تدوین خطمشی‌ها خود یکی از حلقه‌های تأثیرگذار بر اجرای موفقیت‌آمیز خواهد بود. از طرفی اجرای خوب و بدون نقص سیاست‌های تدوین شده می‌تواند در آینده بر تدوین خطمشی‌های آتی نیز نقش به‌سزایی داشته باشد. لازم به ذکر است این مدل از منظر نو و متفاوت بودن با سایر

مدل‌های حوزه اجرا حالت ترکیبی و شامل شدن اکثر عوامل پیش برنده و یا بازدارنده اجرا در درون خود و به صورت چند منظری طراحی شده است. برای محققینی که در این حوزه علاقمند به پژوهش هستند می‌توان در خصوص کنش‌های متقابل هریک از این عوامل برهم و نیز درجه اهمیت و رتبه تأثیر هریک از عوامل بر اجرا را کمی نمود و برای اجرای با راندمان بالا حتی این عوامل را براساس پژوهش مذکور وزن بندی نمود.

منابع

- اشتریان کیومرث (۱۳۸۵). «مقدمه‌ای بر سیاست‌گذاری عمومی»، فرهنگ اندیشه سال پنجم شماره ۱۸
- الوانی سید مهدی، شلویری میثاق (۱۳۹۵). «اجرای خط‌مشی عمومی (دیدگاه‌های نظری و راهکارهای عملی)»، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی ریاست جمهوری
- امیرمعینی، مهرا (۱۳۸۸). «سیاست‌گذاری انرژی در ایران»، گروه پژوهشی اقتصاد، جلد اول، شماره ۹۹
- خاکی غلامرضا (۱۳۸۷). «روش تحقیق با رویکرد پایان‌نامه نویسی»، تهران: انتشارات بازتاب
- خاکی غلامرضا (۱۳۹۵). «روش تحقیق گراندی در مدیریت (با رویکرد پایان‌نامه نویسی)»، تهران: انتشارات فوژان
- خنیفر، حسین، مسلمی، ناهید (۱۳۹۶). «اصول و مبانی روش‌های پژوهش کیفی»، تهران: انتشارات نگاه دانش
- قلی‌پور، رحمت‌الله (۱۳۸۷). «تصمیم‌گیری سازمانی و خط‌مشی‌گذاری عمومی»، تهران: سمت.
- قلی‌پور، رحمت‌الله، دانایی‌فرد، حسن، زارعی‌متین، حسن و جندقی، غلامرضا (۱۳۹۰). «ارائه مدلی برای اجرای خط‌مشی‌های صنعتی؛ مطالعه موردی در استان قم»، مدیریت فرهنگ سازمانی، دوره نهم، شماره دوم، ۱۳۰-۱۰۳

گیوریان، حسن و ربیعی، محمد (۱۳۸۱). «تصمیم‌گیری و تعیین خطمشی دولتی». چاپ اول. تهران: انتشارات یکان

گیوریان و ربیعی (۱۳۹۴). «فرآیند خطمشی گذاری دولتی پیشرفته». تهران: انتشارات مهربان

ملکی عباس (۱۳۹۰). سیاست‌گذاری انرژی، انتشارات دانشگاه صنعتی شریف

میرزائی محمد (۱۳۸۹). «بهینه‌سازی و مدیریت مصرف انرژی» کنفرانس ملی بهینه‌سازی انرژی در علوم مهندسی: تهران

Allan & Marsh (2010). "Towards a framework for Establishing policy success", Wiley publisher.

B.W. Hogwood, L.A. Gunn (1984). «Policy analysis for the real world». New York: Oxford University Press.

Daniel A. Mazmanian, Paul A. Sabatier (1983). «Implementation and Public Policy», publisher: Scott Foresman Publishers

Elmore, Richard (1982). "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions", In Walter L. Williams, ed., Studying Implementation: Methodological and Administrative Issues, Chatham, N.J. Chatham House.

H.A. Simon (1957). "Models of man: social and rational". John Wiley: New York.

Hogwood, Brian W., Gunn, Lewis A. (1993). "Policy analysis for the real world", Oxford University Press, Oxford.

Hogwood B, & G, Lewis (1993). why perfect implementation is unattainable. In M.Hill, ed London, New York: Prentice Hall/ Harvester Wheatsheaf, pp. 217-225.

ill. (some col.). 2009, "How to Develop a National Drug Policy: A Guide for Policymakers, Practitioners, and Stakeholders", Organization American States

J.L. Pressman, A.B. Wildavsky (1984). "Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland". 3rd edn. Berkeley, University of California Press.

Konsult (2009). "Decision Makers' Guidebook", published in University of Leeds, Leeds, LS2 9JT

Peters, G. (2000). "Policy Instruments and P.A." Journal of P.A. Research and Theory, 10.1.

R.E. Matland (1995). "Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation". Journal of Public Administration Research and Theory, 5, 2.

Robert M. Friedman (2003). "A Conceptual Framwork for Developing and Implementing Effective Policy in Children's Mental Health", University of South Florida

Designing a Model for Implementing Energy Policies in the Oil and Gas Sector

Sasan Kazeminezhad
Student, Skazeminezhad@gmail.com

Sayed Mehdi Alvani¹
Professort, sralvani@gmail.com

Mina Jamshidi Ayvanaki
Associate Professort, minja5ir@yahoo.com
Received: 2018/10/14 Accepted: 2019/10/10

Abstract

By studying the complex process of energy policy formulation for the oil and gas sector in Iran, we notice that these policies are not fully implemented due to inefficiency of the executive model. In this paper, we use the qualitative research of data theory, to analyze the situation through a combination of semi-structured interviews and study of available data. We use a snowball (chain reference) sampling method to select our interviewees. While we had selected 30 persons to be interviewed, as we saw repetitive responses beyond the 10th person we only interviewed 20 persons. Data collection has started in December 2016. The interview began with questions about "the reasons for not implementing the energy policies of the country in the field of oil and gas" (open question), and the rest of the questions were based on the responses of the interviewee. All interviews were taken into account and analyzed several times to extract key points. Finally, the model was designed using the categories and components derived from the interviews, and the results were compared with other models of policy implementation. The results of our study is derived from the use of this composite model.

JEL Classification: D78

Keywords: Model, Decision-Making Implementation, Qualitative research model, Policy making, Implementing Model

¹ Corresponding Author