

فصلنامه مطالعات دفاعی استراتژیک

سال هجدهم، شماره ۸۲، زمستان ۱۳۹۹

مقاله ششم، از صفحه ۱۳۶ تا ۱۱۹

مقاله پژوهشی: واکاوی دلایل موفقیت خط‌مشی‌های دفاعی و هسته‌ای در ایران

حسن دانایی فرد^۱، رشید قانعی^۲

دریافت مقاله: ۹۹/۰۱/۱۹

پذیرش مقاله: ۹۹/۰۳/۲۱

چکیده

مطالعات بر روی تجارب موفق خط‌مشی‌گذاری در ایران بسیار محدود بوده است. بررسی خط‌مشی‌های موفق می‌تواند منجر به شکل‌گیری الگویی برای حوزه خط‌مشی‌گذاری در ایران شده و فضای عمومی نسبت به خط‌مشی‌های موفق کشورهای در حال توسعه را اصلاح کند. زیرا در اکثر نهادهای آکادمیک و همچنین نهادهای دولتی، نگرش نسبت به کشورهای در حال توسعه، مبتنی بر این است که هیچ موفقیتی در خط‌مشی‌ها ندارند. این پژوهش، ضمن بررسی پیشینه ادبیات موفقیت خط‌مشی، عوامل برشمرده توسط دانشمندان برای علل موفقیت خط‌مشی را بررسی می‌کند. سپس روایت چگونه موفق شدن دو خط‌مشی در ایران بررسی می‌شود. این خط‌مشی‌های موفق، شامل صنایع دفاعی و هسته‌ای هستند. پژوهش با استفاده از روش تحقیق تحلیل مضمون و با مصاحبه از بیست و شش نفر از خبرگان انجام گرفت. نهایتاً سه مضمون سازمان‌دهنده شامل رفتاری-فرهنگی-فردی، سازمانی و فرآیندی تشکیل شد. شانزده مفهوم اصلی نیز ذیل آنها برای موفقیت خط‌مشی در ایران حاصل شد.

واژگان کلیدی: خط‌مشی‌گذاری، موفقیت خط‌مشی، خط‌مشی عمومی، شکست‌خط‌مشی، خط‌مشی در ایران

۱ استاد، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

۲ دکتری، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران rashidghanei@gmail.com

مقدمه

برای آنکه درک درستی از فرآیند اجرای خط‌مشی و موفقیت آن حاصل شود، ابتدا طراحی، سپس اجرا و تجزیه و تحلیل آن باید مورد بررسی قرار گیرد. به عبارت دیگر، برای آنکه خط‌مشی به موفقیت برسد بایستی پیش از اجرای آن به این مسئله فکر کرد که لحاظ کردن چه عواملی می‌تواند اطمینان از موفقیت خط‌مشی را بالاتر ببرد. در سال‌های اخیر این موضوع مورد توجه دانش پژوهان و اندیشمندان عرصه خط‌مشی عمومی قرار گرفته است.

وارسی دانش موجود در این حوزه نشان می‌دهد که فقر نظری و به تبع آن فقر رهنمودهای عملی گریبانگیر این عنصر حیاتی در عرصه خط‌مشی‌گذاری عمومی است. مرور ادبیات نشان می‌دهد که علیرغم تلاش دانشمندان مختلف، هنوز بر روی مفاهیمی نظیر تعریف موفقیت نیز اجماعی وجود ندارد. همین امر باعث شده تا دانشی منسجم و منظم برای این موضوع شکل نگیرد.

پژوهش حاضر با بررسی مبانی نظری موفقیت خط‌مشی و پیشینه ادبیات، تلاش می‌کند تا با رویکرد جدیدی به موضوع بپردازد. این پژوهش با استفاده از تجربه‌ی خبرگان مدیریت عالی کشور در دو حوزه‌ای که به اعتقاد خبرگان و همچنین رسانه‌های داخلی و خارجی جزو خط-مشی‌های موفق کشور محسوب می‌شود، شبکه مضامین برای موفقیت خط‌مشی عمومی در زیست بوم ایران ارائه می‌دهد. روش پژوهش تحلیل مضمون و روش گردآوری داده‌ها، مصاحبه باز و عمیق با بیست و شش تن از مدیران عالی فعلی و سابق بوده است.

مبانی نظری

غلامرضا معمارزاده و همکاران در سال ۱۳۹۰ در مقاله‌ای ضمن بررسی ابعاد مختلف اجرای خط-مشی، دوره‌های زمانی مختلف این مقوله را برشمرده‌اند. این رویکردها در چهار دوره‌ی مختلف قرار می‌گیرند. در دوره‌ی اول که با نظریات نظریات پرسمن و ویلداوسکی^۱ در سال ۱۹۸۴، نظریه هاگوود و گان^۲ ۱۹۸۴ همراه است، بیشترین بررسی درباره‌ی اجرای موفق خط‌مشی انجام شده و تمرکز اصلی بر رویکرد بالا به پایین بوده است. پرسمن اجرای موفق را به تعداد نقاط تصمیم‌گیری مرتبط دانسته و بارداخ مانع موفقیت را رفتار مجریان و بازی‌های آنان دانسته است، از همین روی

1 Pressman & wildavsky

2 Hogwood & Gunn

نوشتن سناریو قبل از اجرا را توصیه می‌کند. دوره دوم عمده‌ی دیدگاه‌ها مبتنی بر رویکرد پایین به بالا است که مازمانیان و ساباتیه در سال ۱۹۸۳ از آن جمله است.

در دوره سوم، نگاه‌های قبلی باهم ترکیب شده و در واقع تکامل خطمشی از ارتباط آن با محیط صورت می‌پذیرد. از آن جمله می‌توان به نظریه ماژون^۱ در سال ۱۹۷۹ اشاره کرد. همچنین کالیستا^۲ در سال ۱۹۹۴ مدلی را ارائه داد که در آن نتایج خطمشی بر کل چرخه خطمشی گذاری اثر می‌گذارد. چهار بستر اصلی شامل قانون اساسی، انتخاب جمعی، بافت عملیاتی و بافت توزیعی ابعاد اصلی این مدل هستند که داخل این بسترها سه متغیر شامل قدرت و اختیار، ترکیب شبکه و عرصه اجرا وجود دارند.

در دوره چهارم بحران حکمرانی و هدایت سیستم‌های پیچیده مطرح گردید. در این دوره چون دولت تعدد وظایف را به عهده داشت برای موفق شدن به همکاری چندجانبه نیاز است. همکاری میان کسانی که در سطوح مختلف با چشم‌اندازهای متفاوت بر اجرای خطمشی تاثیر دارند. در این نسل، اجرا گفتمانی نشدنی است که همواره باید خود را با شرایط سازگار نماید. در دوره چهارم نظریات هانف و اتول^۳ در سال ۱۹۹۲ و نظریه دوبل^۴ و همکارانش در سال ۲۰۰۰ مطرح شد. به نظر هانف و اتول خط مشی دست یک مقام نیست، بلکه قابل تقسیم و جزء به جزء شده است و با در نظر گرفتن متغیرهای استراتژیک باید با شرایط سازگار شود. به اعتقاد دوبل هدف اجرا پاسخگویی به ریسک‌های جهانی است و اقدامات محتاطانه باید کنار گذاشته شود (معمارزاده و همکاران، ۱۳۹۰: ۲۲-۲۳).

برخی از دانشمندان به صورت جامع عوامل موثر بر موفقیت خطمشی را بررسی کرده‌اند. برخی دانشمندان نیز صرفاً به بررسی بخشی از دلایل موفقیت پرداخته‌اند. دانشمندی که به صورت جامع بررسی کرده‌اند نظیر ساباتیه و مازمانیان^۵ (۱۹۹۶) پنج عامل را برشمرده‌اند. ۱- اهداف مشخص و روشن ۲- روابط علت و معلولی و داشتن مبنای تئوریک ۳- تثبیت کننده و یک رهبر با مهارت‌های سیاسی و مدیریتی ۴- حمایت خط مشی‌ها از سوی قانونگذاران، مقامات اجرایی، مراجع قضایی و گروه‌های هدف ۵- توجه به شرایط اجتماعی، اقتصادی و بین‌المللی.

1 Majone

2 Calista

3 Hanf & O'Toole

4 Dobell et al

5 Sabatiani & Mazmanian

پرسمن و ویلداوسکی^۱ (۱۹۷۳) نیز پنج عامل را برشمرده‌اند ۱- اجرا نباید از خط مشی جدا باشد. ۲- از وسایل و ابزارهای مستقیم در اجرا استفاده شود. ۳- در نظر گرفتن مبانی علمی و تئوریک. ۴- تداوم رهبری ۵. سادگی و آسان سازی خط مشی.

هاولت و رامش^۲ (۱۹۹۸) نیز پنج عامل را بیان کرده‌اند ۱- خط مشی گذاران باید هدفهای خط مشی و سلسله مراتب آنها را تا حد ممکن واضح و به صورت دستورالعمل روشن بیان نمایند. ۲- تهیه خط مشی باید به صورت آشکار یا ضمنی به نظریه ای علی معتبر متکی باشند. ۳- خط مشی برای اجرای موفق باید از اعتبار کافی برخوردار باشد. ۴- خط مشی باید حاوی مقررات روشنی باشد تا به طور صحیح به وسیله سازمان مجری به اجرا درآید. ۵- وظیفه اجرا باید به سازمان‌هایی محول شود که از تجربه و تعهد کافی برخوردار باشند.

اما عمده‌ی دانشمندان دیگر ناظر به قسمتی از خط‌مشی نظیر تدوین خط‌مشی یا اجرای خط‌مشی عوامل موفقیت را بررسی کرده‌اند. این نظرات در جدول شماره یک آمده است.

جدول ۱ : عوامل موثر در موفقیت خط مشی

ردیف	دانشمند/ پژوهشگر	دیدگاه نسبت به موفقیت خط مشی	سال مطالعه
۱	ناگل ^۳	به اهداف دست یابد و نفاضل منافع از هزینه‌ها، بیشینه شود	۱۹۸۰
۲	باونز ^۴	توانان به موفقیت سیاسی و عملکردی برسد	۲۰۰۱
۳	پراسر ^۵	موفقیت نسبی است و در هر رویداد متفاوت است.	۲۰۰۶
۴	پلاک ^۶	موفقیت نسبی است	۲۰۰۷
۵	مارش و کونل ^۷	موفقیت خط مشی یک طیف بوده که تا شکست امتداد دارد. اندازه گیری موفقیت در سه حوزه عملکرد، سیاسی و فرآیند به صورت مجزا تعیین می شود.	۲۰۰۸
۶	بوین ^۸	اهداف سیاسی تحقق یابد یا منجر به خط مشی بهتری شود	۲۰۰۳
۷	باونز ^۹	اگر خط مشی شکست نخورد، نشان دهنده آن است که موفق بوده است	۱۹۹۶

1 Pressman & Wildawsky

2 Howlett & Ramesh

3 Nagel

4 Bovens

5 Prasser

6 Pollack

7 Marsh & McConnell

8 Boyne

9 Bovens

ردیف	دانشمند/ پژوهشگر	دیدگاه نسبت به موفقیت خط‌مشی	سال مطالعه
۸	مور ^۱	منفعت اجتماعی بیشتر / افزایش تولید ارزش‌های عمومی	۱۹۹۵
۹	گاتمن و تامپسون ^۲	منجر به مشورت و مشارکت عمومی شود.	۲۰۰۴
۱۰	میترا نی ^۳	دوری کامل از سیاست	۱۹۶۶
۱۱	اشنایدر و اینگرام ^۴	حل ایرادات، مسئولیت پذیر بودن، جوابگو در برابر مردم، خدمات عادلانه و ترغیب مشارکت شهروندی همدلانه و فعالانه	۱۹۹۷
۱۲	میتروم ^۵	منجر به افزایش مهارت‌ها و استعدادها عمومی شود	۲۰۰۳

روش‌شناسی تحقیق

این پژوهش در چارچوب پارادایم تفسیری و مطالعه کیفی قرار می‌گیرد. روش پژوهش کیفی بوده و رویکرد آن نیز استقرایی است. برای تحلیل داده‌ها از استراتژی تحلیل مضمون استفاده شد، زیرا یکی از روش‌های مناسب تحلیل کیفی است (براون و کلارک، ۲۰۰۶: ۷۸). همچنین نقشه راهنمای شش مرحله‌ای برای اجرای روش تحلیل مضمون به دقت انجام شد. نکته مهم این است که خطوط راهنما در روش‌های تحلیل کیفی خیلی دقیق نیستند و از قاعده خاصی پیروی نمی‌کنند. بنابراین هر محقق لازم است تا با در نظر گرفتن دو اقتضای مهم-سوالات تحقیق و نوع داده‌ها- در مورد تحقیق خویش، به شکل انعطاف‌پذیری از این خطوط راهنما استفاده نماید (پیغامی و سجادیه، ۱۳۹۳، ص ۱۲). از همین روی، پژوهش با استفاده از سوالات تحقیق و نوع داده‌ها به عنوان راهنمای تحقیق استفاده کرد.

این پژوهش طی مصاحبه با بیست‌خبره به اشباع نظری رسید، ولی برای افزایش مطلوبیت داده‌ها، مصاحبه‌ها تا بیست و شش نفر ادامه یافتند. این نفرات شامل افرادی در سطح وزیر، معاونان وزیر، کارشناسان ارشد و فعالین بخش خصوصی هر دو خط‌مشی بودند. علت انتخاب این افراد تسلط آنها به وقایع رخ داده در پیشرفت و موفقیت خط‌مشی بوده است. این افراد از ابتدای طراحی خط‌مشی تا اجرای موفق آن حضور داشته‌اند و از همین روی بهترین نفرات برای بیان روایت موفقیت خط‌مشی بودند. به دلیل محرمانگی، پژوهشگر از بیان اسم این افراد معذور است اما به صورت

1 Moore

2 Gutmann & Thompson

3 Mitrany

4 Schneider & Ingram

5 Mintrom

کلی همه این افراد مرد بوده، هفت نفر استاد دانشگاه، پنج نفر دارای مدرک دکتری، سیزده نفر فوق لیسانس و یک نفر مدرک لیسانس داشتند.

ابزار گردآوری داده‌ها، مصاحبه‌های باز بود که به صورت حضوری و عمیق انجام شد. داده‌های حاصل از مصاحبه‌های انجام شده در این تحقیق با بهره‌گیری از ساز و کار تحلیل مضمونی طی سه مرحله کدگذاری توصیفی، کدگذاری تفسیری و تشکیل شبکه مضامین فراگیر تحلیل شدند. برای تحلیل داده‌های حاصل از مصاحبه‌ها، از نرم افزار NVIVO 11 استفاده شد.

برای روایی پژوهش در تحقیقات کیفی فنون مختلفی بیان شده است که در این پژوهش سه مورد از آنها مورد بررسی قرار گرفت.

الف. اعتباریابی یا بازبینی توسط مصاحبه‌شوندگان^۱: در این روش که هدف محقق افزایش دقت پژوهش به وسیله بازبینی اطلاعات توسط مشارکت کنندگان است، اطلاعات حاصل از پژوهش به وسیله مشارکت کنندگان، بازبینی می‌شود. بازبینی و چک کردن عبارت است از بررسی صحت یافته‌های پژوهش توسط مصاحبه‌شوندگان به منظور تعیین آنکه آیا این پژوهش به شکل صحیح دیدگاه‌های آنان را درباره‌ی موضوع پژوهش تحت پژوهش قرار می‌دهد یا نه؟ (سیل، ۱۹۹۹، ص ۷۳). در این پژوهش نیز مفاهیم و مضامین استخراج شده در اختیار مصاحبه‌شوندگان قرار گرفتند. پس از بازبینی مفاهیم و مضامین اصلی، هر یک از مصاحبه‌شوندگان نظر خود را درباره‌ی آنها ابراز کرد. نظرات آنها نیز اعمال شد و برخی از عناوین مفاهیم و مضامین به دست آمده تغییر کرد.

ب. سه سوسازی یا چندجانبه‌نگری: چندجانبه‌نگری عبارت از یافتن منابع چندگانه برای تایید یافته‌های مصاحبه است. منطبق این روش آن است که نتایج به دست آمده از یک منبع غالباً موجب تقویت نتایج به دست آمده از منابع دیگر شود و بدین سان، می‌توان داده‌های معتبرتری فراهم کرد (دنزین^۲، ۲۰۰۶، ص ۱۸۳). در این پژوهش با تنوع سطوح مصاحبه‌شوندگان اعم از نخبگان اجرایی، علمی، فنی و سیاسی و همچنین مطالعات مختلف پژوهشگر، چندجانبه‌نگری انجام شد.

ج. مرور همتا: با این راهبرد، پژوهشگر به منظور استفاده از انتقادهای ممکن بر پژوهش خویش از سایر محققان کمک می‌گیرد. پژوهشگر از آنها می‌خواهد تا به بررسی یادداشت‌ها و مقوله بندی

انجام شده بردازند. همچنین نتایج یافته‌ها، نمونه‌گیری، ضرورت طرح و مانند آن راه، که در گزارش پژوهش آمده را نقد کنند (سیل، ۱۹۹۹، ص ۱۴۴-۱۴۵). سپس پژوهشگر، انتقادات و پیشنهادهای سایر محققان را درباره‌ی نحوه انجام مصاحبه‌ها یا نحوه‌ی ارائه نتایج، مطالعه کند و تصمیم بگیرد کدام بخش از دیدگاه‌های ایشان را در پژوهش دخالت دهد. در این پژوهش دو نفر از دانشجویان دکتری مدیریت دولتی دانشگاه تربیت مدرس، به عنوان محقق کمکی به بررسی نتایج و صحت آنها پرداختند.

پایایی در مصاحبه‌ها بر سازگاری یافته‌های تحقیق دلالت دارد. پایایی در مصاحبه، در مراحل چون موقعیت مصاحبه، نسخه برداری و تحلیل مطرح می‌شود. میزان توافق درون موضوعی دو کدگذار (X درصد یا بیشتر) در مورد یک مصاحبه (کنترل تحلیل) نیز، روشی برای ارزیابی پایایی تحلیل است (کواله^۱، ۱۹۹۶). در این پژوهش از روش پایایی بازآزمون و پایایی دو کدگذار، برای محاسبه‌ی پایایی مصاحبه‌های انجام گرفته، استفاده شد در هر دو مورد درصد توافق بالای 60 درصد قرار گرفت. این شاخص در پایایی بازآزمون ۷۳ درصد و در بین دو گذار ۶۵ درصد شد.

تجزیه و تحلیل داده‌ها و یافته‌های تحقیق

با توجه به مشکلات و اختلافات موجود در پیشینه ادبیات موفقیت خط‌مشی، در این پژوهش سعی شد تا پنجره‌ای جدید در تحلیل موفقیت خط‌مشی گشوده شود که فراتر از نزاع‌های موجود به موفقیت خط‌مشی بپردازد. این پنجره جدید، چگونگی موفقیت خط‌مشی است. به این معنا که خط‌مشی‌هایی که تاکنون موفق شده‌اند، روایت و داستان موفقیت آنها از زبان مجریان و خط-مشی‌گذاران بیان شود. این بررسی می‌تواند نگاه جدیدی در موفقیت خط‌مشی باشد و مسیر نوآورانه‌ای برای حل نزاع‌های موجود در دو دیدگاه قبلی باز کند. زیرا روایت چگونه موفق شدن، بیانگر تعریف و عوامل موثر بر خط‌مشی به صورت ضمنی است و ما را از بحث‌های انتزاعی به سمت بحث‌های عملی سوق می‌دهد.

از آنجا که پژوهش در زیست بوم ایران انجام شد، برای انتخاب خط‌مشی‌های موفق نیز به سراغ خط‌مشی‌های اجرا شده در ایران، رفتیم. با توجه به ضرورت مصاحبه با مجریان خط‌مشی‌های موفق در ایران و تناسب نتایج خط‌مشی با فضای فعلی، خط‌مشی‌های موفق پس از انقلاب اسلامی که در طی چهار دهه اخیر رخ داده‌اند، در اولویت قرار گرفتند. سپس با استفاده از منابع موجود

نظیر مصاحبه با خبرنگاران اجرایی کشور، اساتید دانشگاه، مطالعات کتابخانه‌ای و همچنین بررسی رسانه‌های داخلی و خارجی، دو مورد از خط‌مشی‌های موفق در ایران که پس از انقلاب اسلامی رخ داده اند، انتخاب شد.

موفقیت خط‌مشی‌های انتخاب شده از آن جهت است که به اذعان رسانه‌های مطرح بین‌المللی تا پیش از انقلاب اسلامی، ایران رتبه بسیار نامناسبی در شاخص‌های بین‌المللی خط‌مشی‌های مذکور داشته و پس از انقلاب اسلامی و تغییر دستور کار خط‌مشی، موفقیت‌های بزرگی به دست آمده است.

این دو خط‌مشی موفق، شامل خط‌مشی دفاعی و خط‌مشی صنعت هسته‌ای است.

خط‌مشی دفاعی

پیشرفت ایران در زمینه ساخت و تولید انواع تسلیحات نظامی در قیاس با قبل از انقلاب، بسیار مضاعف است. تا پیش از انقلاب به همافزهای نیروی هوایی حتی اجازه دست زدن به کوچکترین اجزای هواپیماها داده نمی‌شد، اما بعد از انقلاب با ایجاد اعتماد به نفس و روحیه انقلابی، به یکباره تحول عظیمی در دستیابی به تسلیحات نظامی ایجاد شد. موشک‌های بالستیک دور برد زمین به زمین، زمین به هوا و انواع موشک‌های دریایی مانند موشک ماهواره بر سفیر، شهاب، سجیل و موشک کروز بخشی از پیشرفت‌های دفاعی ایران است. ایران اکنون در ردیف کشورهای دارنده تکنولوژی ساخت موشک‌های فوق دقیق سطح به سطح قرار دارد. ساخت انواع رادار با بُرد بیش از هزار کیلومتر و پرتاب چندین ماهواره با سرنشین و بدون سرنشین به فضا از دیگر پیشرفت‌ها هستند. ایران هم اکنون دارای رتبه هفتم جهان در سامانه کامل پرتاب ماهواره، رتبه دوازدهم جهان در طراحی و ساخت ماهواره و رتبه یازدهم در باشگاه فضایی جهان را دارد (۱۳۹۶، ۱۸ بهمن)^۱. توسعه صنایع مخابراتی و ساخت انواع بی‌سیم، تقویت و توسعه صنایع اپتیک و ساخت انواع دوربین‌های معمولی و دید در شب هم از افتخارات ایران است. ایران اکنون توانسته صنایع دفاعی خود را به ۳۲ کشور جهان صادر نماید (۱۳۹۲، ۱۱ بهمن)^۲. در مجموع دستاوردهای نظامی تا پیش از انقلاب اسلامی، تولید آنها در کشور سابقه نداشته است. بخش قابل توجهی از دستاوردها،

^۱ اینترنت

^۲ اینترنت

صرفاً در انحصار تعداد معدودی از کشورها پیشرفته جهان قرار دارد. اما سوال اینجاست که چگونه ایران توانست در بازه‌ی زمانی کوتاه مدت چهل ساله به چنین پیشرفت بزرگی دست یابد؟ در سال ۱۳۵۹ با آغاز جنگ ایران و عراق، به دلیل از هم پاشیده شده شیرازه‌ی ارتش و فرار بسیاری از سران آن به کشورهای خارجی ایرادات زیادی برای نیروهای نظامی ایران پیش آمد. عدم وجود تجربه‌ی کافی در نیروهای موجود در سیستم نظامی کشور، منجر به این شد تا ایران برای بهبود اوضاع، متکی به نیروهای جوان شود. نیروهایی که البته هیچ تجربه‌ای در امور نظامی نداشتند. دولت موقت بازرگان نیز اهمیت چندانی به تسلیحات دفاعی نمی‌داد و حتی وزیر دفاع وقت سخن از پس دادن جنگنده‌های آمریکایی خریداری شده پیش از انقلاب گفته بود. در این شرایط بحران‌زده صدام به پشتوانه کشورهای غربی و عربی به ایران حمله کرد تا بتواند انقلاب تازه متولد شده ایران را نابود کند. اما با همت و تلاش جهادی جوانان ایران، جلوی صدام گرفته شد و در سال‌های آتی ایران به قدرت نظامی تبدیل گشت.

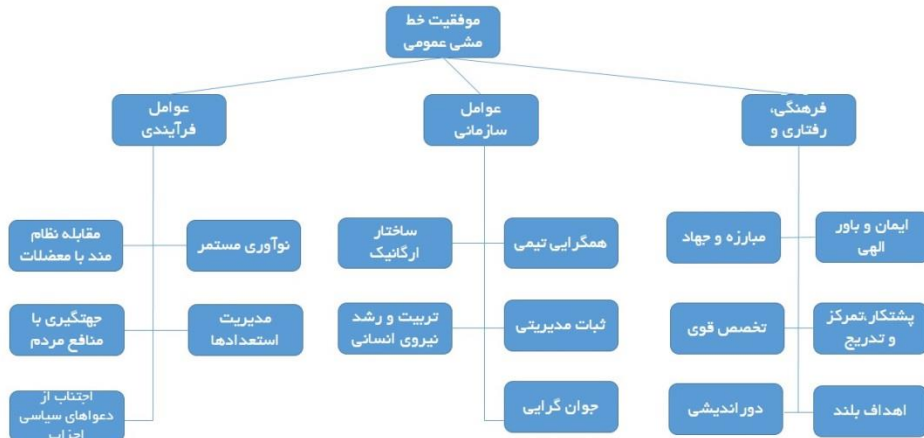
خط‌مشی صنعت هسته‌ای

اولین تلاش‌های ایران برای دستیابی به فناوری هسته‌ای به سال ۱۳۳۵ باز می‌گردد. در ۱۴ اسفندماه این سال موافقت‌نامه‌ی یازده ماده‌ای میان آمریکا و ایران راجع به استفاده‌های غیرنظامی از انرژی هسته‌ای به امضاء نمایندگان دو دولت رسید. به موازات این موافقت‌نامه، دانشگاه تهران مرکزی را تحت عنوان مرکز اتمی دانشگاه تهران برای آموزش و پژوهش هسته‌ای پایه‌گذاری کرد. در سال ۱۳۵۳ سازمان انرژی اتمی ایران تاسیس شد و قرارداد ساخت نیروگاه اتمی بوشهر منعقد و کار به شرکت آلمانی محول شد. اما با پیروزی انقلاب اسلامی آلمانی‌ها، کار را رها کرده و در زمان جنگ با عراق نیز، بسیاری از تاسیسات آسیب دید. تا اینکه در دهه هفتاد مجدداً قراردادی با روسیه برای تکمیل این نیروگاه بسته شد که مکرراً توسط روسیه خلف وعده صورت پذیرفت. از این رو تا سال ۱۳۸۱ فعالیت چشمگیری توسط خارجی‌ها صورت نگرفت. از این رو مدیران سازمان انرژی اتمی تصمیم گرفتند تا رویکرد جدیدی را آغاز کنند. رویکرد جدید شروع پروژه‌های بزرگ و مهم با اتکا به توان داخلی بود. دانشمندان جوان ایرانی در مدت کوتاهی موفق به دستاوردهای مهمی شدند. در ۲۰ بهمن ۱۳۸۱ رئیس‌جمهور وقت کشور خبر از تهیه سوخت هسته‌ای توسط متخصصین ایرانی برای نیروگاه‌های هسته‌ای ایران داد. در فروردین ۱۳۸۵ ایران موفق به غنی‌سازی اورانیوم به میزان ۳/۵ درصد شد. در تاریخ ۲۶ بهمن ۱۳۹۰ (۱۵ فوریه ۲۰۱۲)

ایران از ساخت میله سوخت هسته‌ای ۲۰ درصد غنی شده و بارگذاری آن در رآکتور تحقیقاتی ۵۵ مگاواتی تهران خبر داد. ایران به لحاظ زمان بندی در دستیابی به تولید ۶ UF در رتبه هشتم کشورهای جهان که دارنده این فناوری هستند، قرار گرفت و از نظر میزان تولید آن در دنیا هفتمین کشور است (۱۳۹۲، ۲۳ بهمن).^۱ همچنین از نظر دانش غنی سازی اورانیوم در بعد صنعتی، ایران پنجمین کشور دنیاست (۱۳۹۷، ۲۵ آذر).^۲ ایران توانسته به این صنعت فوق العاده پیچیده و فنی دست پیدا کند. سیر رسیدن ایران به توانمندی مهم صنعت هسته‌ای، روایت بسیار مهم و عمیقی دارد که باید آن را بررسی کرد.

توصیف داده‌ها

پس از انجام مصاحبه‌ها، تجزیه و تحلیل داده‌های جمع آوری شده صورت پذیرفت. داده‌های حاصل از مصاحبه‌های عمیق با خبرگان، در سه مرحله کدگذاری توصیفی، کدگذاری تفسیری و ایجاد شبکه مضامین اصلی، تحلیل و و بررسی شد. در مرحله اول، پژوهشگر با کدگذاری توصیفی مصاحبه‌های انجام شده و مطالعه دقیق آن‌ها، هر قطعه از جملات مصاحبه را به یکی از مضامین توصیفی نسبت می دهد و ممکن است که یک جمله با زوایای مختلف، کدهای مختلفی را بپذیرد. حاصل این مرحله تولید ۳۱۰ کد توصیفی بود که ۹۰۱ ارجاع از مصاحبه‌ها به آن‌ها صورت گرفته بود. در مرحله دوم کدگذاری تفسیری صورت پذیرفت. و نهایتاً در مرحله سوم، مضامین شکل گرفته در مصاحبه‌ها، تحت مضامین فراگیر یکپارچه گردیدند. شبکه مضامین تحت سه مضمون فراگیر عوامل فرهنگی-رفتاری-فردی، عوامل سازمانی و عوامل فرآیندی تشکیل گردید. خلاصه این شبکه در شکل شماره دو نشان داده شده است.



شکل ۲: شبکه مضامین ناشی از نتایج پژوهش

عوامل فرهنگی، رفتاری و فردی

ایمان و باور الهی

اعتقاد داشتن به اینکه همه‌ی امور در دست و مشیت الهی است منجر به توکل به خداوند متعال می‌شود. در مصاحبه شماره‌ی سیزده پیرامون اهمیت این نگرش در موفقیت خط‌مشی دفاعی بیان شد: «تهرانی مقدم باور عمیق و بسیار الهی داشت. او در عین حال که به آن توان علمی دست پیدا کرده بود، تکیه بر قدرت الهی داشت».

اهداف بلند

در چگونگی موفقیت خط‌مشی، اهداف بلند افراد بسیار قابل توجه بود. آنها فراتر از تلاش برای تامین نیازهای معیشتی روزانه کار کردند و نگاه‌های بلندی چون خدمت به اسلام و ارتقای جایگاه ایران را مدنظر داشتند. این هدف بلند منجر به تلاش خستگی ناپذیر و مداوم می‌شود.

پشتکار، تمرکز و تدریج

تمرکز بر روی موضوع خط‌مشی و منحرف نشدن از مسیر خط‌مشی، مشخصه‌ی بارز موفقیت در موردهای مطالعه بوده است. مجریان خط‌مشی با دلبستگی ناشی از اهداف بلندی که در خود دارند، حتی در تغییرات مدیریتی نیز همچنان بر روی موضوع خط‌مشی تمرکز کرده و از تمرکز بر موضوع خط‌مشی منحرف نشده‌اند.

تخصص قوی

در موردهای مطالعه شده، اکثر افراد مجری در ابتدای شروع خطمشی، دارای تجربه کم و تحصیلات پایینی بودند، اما با گذشت زمان و کسب تجربه، این افراد تبدیل به خبرگان متخصصی شدند که برخی از آنها حتی در سطح جهانی نیز شان مطرح شد. در مصاحبه شماره دوازده بیان شد: «یکی از نقاط قوت تیم موشکی، تسلط فنی و علمی خود اعضای تیم بود. اگرچه همکاری مناسبی با نهادهای بیرونی وجود داشت ولی شهید تهرانی مقدم و همراهانشان، شخصا نیز از روحیه و توان بالای علمی برخوردار بودند.»

دوراندیشی

نگرش نسبت به آینده و رصد تحولات می‌تواند منجر به تصمیم‌گیری‌های قوی و دقیق شود. اگر مجریان خطمشی دارای تحلیل قوی از مسائل آتی نداشته باشند و نتوانند اولویت‌ها و روندهای حاکم در آینده را تشخیص دهند، ممکن است وقت بر روی کارهایی بگذارند که اساسا اولویتی ندارد.

در زمینه‌ی خطمشی دفاعی، شهید تهرانی مقدم در مقطعی با این درک عمیق که داشتن سلاح راهبردی می‌تواند منجر به بازدارندگی صدام در جنگ علیه ایران بشود، ماموریت خود از توپخانه را به موشکی منتقل می‌کند، در حالی که هیچ تجربه و دانش قبلی در این زمینه نداشته است. در واقع یک اتفاق ناگوار در طول دوران جنگ که زدن شهرها و خانه‌های مردم با موشک توسط رژیم بعث عراق بود باعث شد تا یک موفقیت بزرگ برای ایران رخ دهد. این همان دیدگاهی است که شوارتز و مک کونل^۱ (۲۰۰۸) بیان می‌نمایند، مبنی بر اینکه در برخی اوقات یک پیامد منفی غیرمنتظره می‌تواند حرکت به سمت تغییرات مثبت را تحریک کند و منجر به رفع مشکلات بعدی شود.

مبارزه و جهاد

نگرش جهادی تبلور انگیزه‌ی دینی است. در واقع افراد مختلف انگیزه‌های مختلفی برای انجام فعالیت دارند، برای مثال برخی انگیزه‌های مادی نظیر حقوق و دستمزد و یا داشتن یکسری امتیازات مادی بزرگ را دارند، برخی انگیزه‌های ملی و برخی هم انگیزه‌های سیاسی از موفقیت

دارند. اما افرادی که نگرش جهادی دارند، هیچکدام از این انگیزه‌ها هدفشان نیست، بلکه اولویت اصلی قرب الهی است.

عوامل سازمانی

همگرایی میان نفرات تیم

یکی از جلوه‌های بررسی شده در مورد‌های مطالعه، میزان همدلی و همگرایی میان نفرات تیم مجری بود. در واقع همگرایی فراوانی در اولویت خط‌مشی میان اذهان آنها وجود داشت که همین باعث هم‌افزایی شده بود.

ثبات مدیریتی

یکی از مشخصه‌های موفقیت در خط‌مشی‌های موفق در زیست بوم ایران، ثبات مدیریتی است. در واقع در طی زمان و گذشت مدیریت‌های مختلف، در حاکمیت خط‌مشی، تغییرات زیاد و ناگهانی رخ نداده و تیم مجری با آرامش فعالیت خود را ادامه داده است.

جوان‌گرایی

اکثر تیم‌های مجری بررسی شده در مورد‌های مطالعه این پژوهش، از قشر جوان بودند و نسبت زیاد آنها در میان تیم مجری بسیار چشم‌گیر بود. حتی مجریان خط‌مشی نیز در شروع خط‌مشی، همه جوان بوده و از سنین عمدتاً بین بیست تا چهل سال برخوردار بودند.

ساختار ارگانیک

یکی از دلایل موفقیت خط‌مشی‌ها در ایران، از بین بردن فرآیندهای زائد در طی اجرای خط‌مشی بوده است. زیرا روال‌های زائد به جزء لاینفک نظام اداری ایران تبدیل شده که منجر به کاهش فرآیندها و شکست خط‌مشی‌ها شده است. اجرای دولت الکترونیک در ایران نیز منجر به کاهش چشم‌گیر روال‌های زائد نشده است و سرعت کند اجرای دولت الکترونیک نتوانست کمکی به حل این مساله نماید و عملاً امروز بسیاری از مجریان در پیچ و خم‌های اداری، دچار بی‌انگیزگی شده‌اند. تقابل با روال‌های زائد، به معنای بی‌نظمی و یا طی نکردن صحیح فرآیندها نیست، بلکه حذف کردن آیین‌نامه‌های زائد از اجرا باعث می‌شود انگیزه‌ها و خلاقیت‌های نیروی انسانی در لابلای پیچیدگی‌های اداری از بین نرود.

تربیت و رشد نیروی انسانی

پایداری موفقیت خط مشی در گرو استمرار حضور مجریان جوان و تغییر مدیران قبلی با جوانان است. در صورتی که تغییر نسل به درستی صورت نگیرد، با تغییر رهبران مسن خط‌مشی، عملاً خط‌مشی متوقف شده و دیگر افرادی برای ادامه دادن آن وجود ندارد. از این رو در خط‌مشی‌های موفق در ایران دیده شد که مجریان موفق به این نکته دقت کرده و همواره سعی کرده‌اند تا افرادی را برای سال‌ها و دهه‌های آتی تربیت نمایند تا موفقیت خط‌مشی پایدار بماند.

عوامل فرآیندی

نوآوری مستمر

در خط‌مشی‌های مطالعه شده، مشخص شد که خط‌مشی‌ها مبتنی بر زیست‌بوم ایران طراحی شده و از تقلید کورانه بدون بومی سازی با مولفه‌های محیط ایران پرهیز شده است. در واقع مجریان خط‌مشی‌ها آگاه بوده‌اند که باید خط‌مشی با مولفه‌های خاص محیط ایران اعم از مولفه‌های اقتصادی، سیاسی و فرهنگی تطابق داشته باشد. از این رو ضمن استفاده از تجارب موفق در دنیا، نوآوری‌های فراوانی را نیز به خرج داده‌اند. مجریان خط‌مشی به دقت تاریخچه خط‌مشی‌های اجرا شده در دیگر کشورها را مطالعه کرده و از نقاط مثبت آن اقتباس کرده‌اند. از دیدگاه گلدفینج^۱ (۲۰۰۶) اگرچه ممکن است برخی سیاستمداران انتقال خط‌مشی‌های موفق از برخی دولت‌ها را رد کنند، ولی خط‌مشی‌گذاران و مجریان می‌توانند با توجیه اینکه یک خط‌مشی در حوزه‌ی دیگری موفق بوده است، آن را انتقال داده و استفاده نمایند. این نگاه جامع به تجربیات همه‌ی کشورها خصیصه‌ی مهم مجریان خط‌مشی‌های موفق در ایران بود.

مدیریت استعدادها

ایران با توجه به استعداد بالای نیروانسانی خویش و همچنین جمعیت زیاد جوانان توان بالایی برای توسعه و رشد دارد. بسیاری از دانشمندان ایرانی نیز دارای بالاترین سطوح علمی در جهان هستند. بسیاری از افراد دارای مهارت‌های تولیدی نیز وجود دارند. همچنین با توجه به تلاش دولت‌های پس از انقلاب برای توسعه زیرساخت‌های کشور، ایران از لحاظ تجهیزات و استعدادهای زیرساختی نیز توان مناسبی دارد. مجریان خط‌مشی‌های موفق، به جای تمرکز صرف

بر استعداد و توان سازمانی خویش، تمرکز بیشتری بر استفاده از توان بیرونی و همکاری با آنها داشته‌اند. در خط‌مشی موفق دفاعی، یکی از وجوه مثبت شهید تهرانی‌مقدم و مجموعه ایشان میل به همکاری با مجموعه‌های دانشمند بیرون از سپاه بود.

مقابله نظام‌مند با معضلات

در خط‌مشی‌های موفق دیده شد که نوعی بی‌اعتمادی و بدبینی نسبت به مجریان خط‌مشی در ابتدای امر وجود داشته است. حتی مدیران بالاتر نیز قابل اجرا بودن خط‌مشی را باور نداشته و در مورد آن مردد بودند. برخی از مسئولین نیز کاملاً مخالف اجرای خط‌مشی بوده‌اند. اما مجریان خط‌مشی بدون اعتنا به این مخالفت‌ها بر روی کار خود تمرکز کردند تا بالاخره به نقطه‌ی باورپذیری مسئولین دست پیدا کردند.

جهت‌گیری با منافع مردم در خط‌مشی

در هر خط‌مشی، بسته به اهداف متفاوت، منافع متفاوتی برای بازیگران خط‌مشی متصور است. این منافع می‌تواند برای مردم، احزاب سیاسی، گروه‌های اقتصادی و یا غیره تعریف شود. اما در خط‌مشی‌های موفق در ایران، اولویت همیشه با منافع مردم بوده است. شهید تهرانی‌مقدم وقتی فهمید مردم از موشک‌های صدام نگران هستند، برای رفع این نگرانی و رفع دغدغه از ایشان به سمت برنامه موشکی حرکت کرد. در حالی که اگر منافع مردم اولویت نداشت، می‌توانست در همان بخش توپخانه و یا دیگر رده‌های نظامی که علی‌الظاهر پیچیدگی کمتری برای او داشت را انتخاب کند. اما او منافع مردم را اولویت داد.

اجتناب از ورود به دعوای سیاسی

ورود به جریان‌ها و احزاب سیاسی باعث دور شدن مجریان از اهداف اصلی خط‌مشی می‌شود. زیرا احزاب و جریان‌های سیاسی بیشتر برای انتخابات و جذب آرای مردمی تلاش می‌کنند در حالی که اهداف خط‌مشی فراتر از مقاصد سیاسی است. یکی از نکات ویژه در تیم دانشمندان هسته‌ای کشورمان که متولی خط‌مشی صنعت هسته‌ای در ایران بودند نیز پرهیز از ورود به دسته‌ها و گروه‌های سیاسی بوده است. آنها علیرغم داشتن مواضع انقلابی، هیچ‌وقت خود را در قالب دسته‌ها و گروه‌های سیاسی قرار ندادند.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

الف- نتیجه‌گیری

در طی پژوهش مشخص شد که آنچه باعث موفقیت خط‌مشی در ایران شده است، با آنچه در ادبیات پیشینی خط‌مشی وجود دارد، متفاوت است. اگرچه برخی نقاط اشتراک نیز وجود دارد، اما عوامل اصلی در ایران متفاوت است. عوامل اصلی موفقیت در ایران برگرفته از فرهنگ ایران است، که مورد غفلت تحلیل‌گران خط‌مشی در ایران قرار گرفته است. خط‌مشی‌گذاران کشور در عرصه خط‌مشی‌گذاری بیشتر رو به تقلید و تکرار نسخه‌های موجود در جهان آورده‌اند، که تاکنون موفق نبوده‌اند. اما در خط‌مشی‌های موفق بررسی شده، مفاهیم جدیدی در نتایج حاصل از یافته‌ها پیدا شد. این مفاهیم جزو نوآوری‌های تحقیق است که می‌توان از آنها در دیگر خط‌مشی‌ها در ایران و دیگر کشورها بهره برد. نوآوری و عدم تقلید از نسخه‌های مرسوم در غرب، عنصر حیاتی خط-مشی‌های موفق در ایران بوده است. همچنین مولفه‌هایی نظیر ایمان و باور الهی، روحیه جهاد و مبارزه، مدیریت استعداد‌های داخلی، مقابله نظام‌مند با معضلات، تربیت نیروی انسانی و مولفه‌هایی که کمتر در پیشینه ادبیات خط‌مشی به آنها پرداخته شده، باعث موفقیت در ایران بوده است.

فهرست منابع:

- پیغامی، عادل؛ سجادیه، علیرضا (۱۳۹۳). الزمات و خط‌مشی‌های کلان علمی عرصه عدالت‌پژوهی در اندیشه مقام معظم رهبری، شماره ۲، صص ۵-۳۴.

الف- منبع فارسی

- معمارزاده، غلامرضا و سپاسی، ناصر و جلیلی، سودابه (۱۳۹۰). ارائه مدل برای ارزیابی اثربخشی خط‌مشی‌های عمومی جمهوری اسلامی ایران در حوزه بهداشت و درمان، رسالت مدیریت دولتی، شماره ۴، صص ۱۹ تا ۳۱.

ب- منابع انگلیسی

- Bovens, M. and P't Hart. (1996). **Understanding policy fiascos**. *New Brunswick, NJ: Transaction Press*.
- Bovens, M., P't Hart and B.G. Peters (eds). (2001). **success and failure in public governance: a comparative analysis**. *Cheltenham: Edward Elgar*.
- Boyne, G.A. (2003). **What is public sector improvement?** , *Public Administration*, 81, 2, 211–27.
- Calista, Donald. (1994). **Policy Implementation**, *New York, Marcel, Dekker Inc*.
- Denzin N. (2006). **Sociological Methods** . *New Jersey: Aldine Transaction*.
- Howlett, Micheal and M. Ramesh. (1998). **Policy Subsystem Configurations and Policy Change: Operationalizing the Post positivist Analysis of the Politics of the Policy process**, *Policy Studies Journal*, 26, No. 3 :466-481.
- Goldfinch, S.(2006). **Rituals of Reform, Policy Transfer, and the National University Corporation Reforms of Japan**, *Governance*, 19(4) : 585–604.
- Gutmann A. and Thompson D. (2004). **Why deliberative democracy?** *Princeton, NJ: Princeton University*.
- Ingram H.M., and Mann D.E (eds.) (1980). **Why policies succeed or fail**. *Beverly Hills, CA: Sage*.
- Kvale, S. (1996). **Inter Views: An introduction to qualitative research writing**. *Thousand Oaks, Calif: Sage publications*.
- Marsh, D. and A. McConnell. (2008). **Towards a framework for establishing policy success**. *Public Administration* 88(2): 564–583.
- Mintrom M. (2003). **People skills for policy analysts**. *Washington, DC: Georgetown University Press*.
- Mitrany, David (1966). **A working peace system**. *Chicago: Quadrangle Books*.

- Moore, M.H. (1995). **Creating public value: strategic management in government.** Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Nagel S. (1980). **Series editor's introduction.** In Ingram H. M. and Mann D. E. (eds.), **Why policies succeed or fail.** Beverly Hills, CA: Sage, 7-10.
- Pollack H. (2007) **Learning to walk slow: America's partial policy success in the arena of intellectual disability.** *Journal of Policy History*, 19(1): 95–112.
- Prasser, S. (2006). **Aligning good policy with good politics.** In Colebatch, H.K. (ed.) **Beyond the Policy Cycle: The Policy Process in Australia.** Crows Nest, NSW: Allen & Unwin: 266–92.
- Pressman, Jeffrey L. Wildawsky, Aaron. (1973), **Implementation,** Berkley, University of California Press.
- Sabatier, Paul, Mazmanian, Daniel. (1996). **The condition of effective implementation,** Houghton Mifflin, sixth.
- Schneider A. L. and Ingram H. (1997). **Policy design for democracy.** Kansas: University Press of Kansas. The "S" Factors, *Lessons from IFG's policy success reunions Press.*
- Schwartz, R. and A. McConnell. (2008). 'The Walkerton Water Tragedy and the Versailles Banquet Hall Collapse: Regulatory Failure and Policy Change', in A. Boin, A. McConnell and P. 't Hart (eds), *Governing After Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning.* Cambridge: Cambridge University Press : 208–31.
- Seale, C. (1999). **The Quality of Qualitative Research,** London, Sage.

ج - سایتها

- <http://rasayeandisheh.ir/fa/news/2242/%D8%A7%DB%8C%D8%B1>
- <http://rahbordemoaser.ir/fa/news/161/%D9%BE%DB%8C%D8%B4%D>
- <https://www.farsnews.com/news/13921113001259/%D8%AF%>