

بررسی موانع و چالش‌های ناکامی سیاست‌های علم و فناوری، مورد مطالعه: شورای عالی انقلاب فرهنگی

عرفان مصلح ۱ محمد باقر عالی ۲

۱ دانشجوی دکتری حکمرانی مدرسه حکمرانی شهید بهشتی، دانشگاه عالی دفاع ملی، ایران

۲ دانشجوی دکتری حکمرانی مدرسه حکمرانی شهید بهشتی، دانشگاه عالی دفاع ملی، ایران

چکیده:

واژه‌های نوشته‌شده به‌عنوان سیاست بر روی کاغذ، جامعه را متحول نخواهند کرد. برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری امری است ذهنی و اجرایی سازی امری عینی است. بررسی‌های نشان می‌دهد بسیاری از سیاست‌ها به نتایج مطلوب نمی‌رسند و اهداف خود را محقق نمی‌سازند. در این پژوهش قصد داریم موانع و چالش‌های ناکامی سیاست‌های کلان علم و فناوری را مورد بررسی قرار دهیم و بر اساس مدل چرخه سیاست‌گذاری مدلی مفهومی و فرآیندی از این چالش‌ها ارائه دهیم. این مطالعه با استفاده از روش پژوهش کیفی و استراتژی تحلیل محتوا صورت پذیرفته است. در جمع‌آوری داده‌ها از ابزار مصاحبه نیمه ساختاریافته و مطالعات کتابخانه‌ای بهره برده‌ایم. در نتایج پژوهش حاضر در مجموع ۳۹ مؤلفه بر ناکارآمدی و ناکامی سیاست‌های کلان علم و فناوری شناسایی شد؛ که ۱۸ مؤلفه از این عوامل از ادبیات و ۱۹ مؤلفه بر اساس مصاحبه با نخبگان استخراج گردیده است و در مدل مفهومی هفت مرحله‌ای جانمایی شده است.

واژگان کلیدی: سیاست‌گذاری، ناکامی سیاست، سیاست‌های علم و فناوری، شورای عالی انقلاب فرهنگی

۱- مقدمه:

در نگاه برخی از اندیشمندان، پیدایش دانش سیاست‌گذاری را بایستی در اندیشه‌های هارولد لاسول^۱ و همکارانش در اوایل دهه پنجاه میلادی دنبال کرد. آن‌ها در تلاش بودند میان نظریه سیاسی و عمل سیاسی آشتی برقرار کنند. به بیان دیگر آن‌ها به دنبال پر کردن خلأ مباحث انتزاعی و نیازهای عینی بودند (Howlett & Ramesh, 2009). از این منظر علوم سیاسی به مباحث کلی و مجردی چون آزادی، جنگ و صلح، نظریات سیاسی و مانند آن می‌پردازد ولی سیاست‌گذاری ما را به عرصه فعالیت‌های اداره دولت می‌کشاند که نمود عینی‌تری دارد. سیاست-گذاری در گذر زمان تکامل یافته و به یک دانش تخصصی باهدف حل مسائل اجتماعی در سطح کلان تبدیل شده است. با این حال این دانش خصوصاً در حوزه اجرای سیاست‌ها روز به روز در حال توسعه است.

بسیار اتفاق می‌افتد که استراتژی‌ها و سیاست‌ها به خوبی اجرای نمی‌شوند. در سطح خرد؛ بنگاه‌ها با چالش‌های اجرایی سازی استراتژی‌ها روبه‌رو هستند و در سطح کلان نیز، دولت‌ها با موانع اجرای سیاست‌هایی که برای پیشبرد اهداف بلندمدت در جامعه به کار می‌گیرند. در دنیای واقعی عموماً سیاست‌ها با چالش‌ها و موانعی در اجرا مواجه می‌شوند که این موانع باوجود پیچیدگی‌های روابط اجتماعی، سیاسی و اقتصادی دنیای امروزی در کنار تغییرات فزاینده آن افزایش چشم‌گیری یافته و سبب شده روزبه‌روز فاصله‌ای عمیق بین سیاست‌گذاری و اجرای سیاست اتفاق بیفتد (Birnbbaum, 2000). ادبیات گسترده‌ای در حوزه سیاست‌گذاری و در مورد اجرای سیاست وجود دارد، با این حال کمتر به موضوع موانع و عوامل ناکامی سیاست در واقعیت پرداخته شده و این قسمت خصوصاً در پژوهش‌های داخل کشور کمتر مورد توجه قرار گرفته است که شاید بخش عمده آن عدم تمایل دولت‌ها و سیاست‌مداران به افشا موارد مربوط به اجرای سیاست و شکست و موفقیت آنان است. پژوهشگران هم به دلیل کمبود اطلاعات مورد نیاز کمتر به این حوزه ورود کردند. با این حال این موضوع اهمیت ویژه‌ای خصوصاً برای دولت‌ها و پژوهشگران حوزه سیاست‌گذاری دارد. به عبارتی اگر موانع اجرایی سازی سیاست‌ها شناسایی نشود؛ عملاً آن سیاست جز متنی بر روی کاغذ نیست و علاوه بر اینکه ممکن است منابع مالی، انسانی و همچنین زمان زیادی را هدر بدهد؛ می‌تواند موجب نارضایتی مردم و ایجاد مشکلات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی در یک جامعه شود. در این بین سیاست‌های کلان علم و فناوری به جهت تربیت نیروی انسانی متخصص، رشدی علمی و تکنولوژی کشور و همچنین تأثیرات اقتصادی و رفاهی که دارند بسیار حائز اهمیت‌اند

¹ Harold Laswell

و در این تحقیق بر روی این حوزه تمرکز شده است. از آنجا که در کشور شورای عالی انقلاب فرهنگی و ستاد نقشه جامع علمی کشور که ذیل آن قرار دارد مهمترین بازیگر در حوزه سیاست‌گذاری علم و فناوری به حساب می‌آید، به عنوان مورد مطالعه انتخاب شده است.

در این پژوهش سعی شده با استفاده از ظرفیت چرخه سیاست‌گذاری، این موانع در مراحل مختلف چرخه و در حوزه سیاست‌گذاری علم و فناوری شناسایی و در قالب یک مدلی مفهومی تبیین شود. این پژوهش به دنبال پاسخ به این سوال است که موانع و چالش‌های ناکامی سیاست‌های کلان علم و فناوری چیست و در این مسیر ضمن شناسایی چالش‌های سیاست‌های کلان علم و فناوری، در نهایت با کمک چرخه سیاست‌گذاری (خط مشی) مدلی مفهومی از این موانع با رویکردی سیستمی و فرآیندی را ارائه دهد.

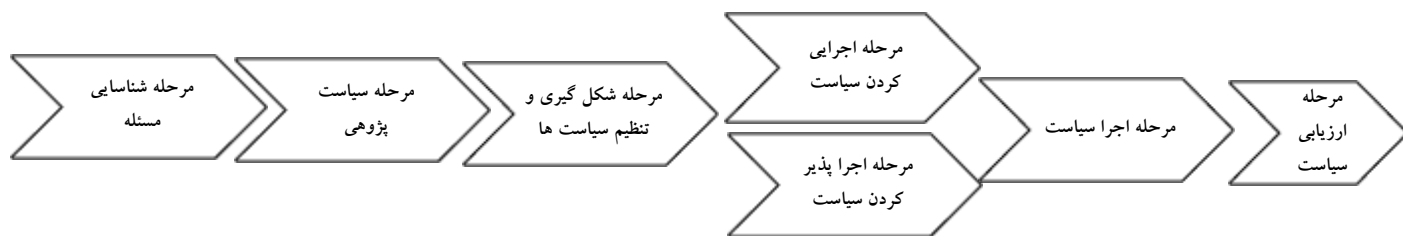
۲- مرور ادبیات

۲-۱- سیاست‌گذاری

سیاست‌گذاری از جمله مفاهیمی است که در حوزه علم اداره در کمتر از نیم قرن اخیر شکل گرفته و در حال حاضر یکی از محوری‌ترین موضوعات در مراکز علمی است که به مطالعه سیاست و دولت می‌پردازند. آندرسون سیاست‌گذاری را به عنوان مجموعه‌ای از اقدام‌ها (و عدم اقدام‌های) هدفمند و نسبتاً ثابتی تعریف می‌کند که توسط بازیگران یا مجموعه‌ای از بازیگران در مواجهه با یک مسئله یا موضوع نگران‌کننده دنبال می‌شود (T. W. Anderson, 1962). این تعریف یکی از قدیمی‌ترین تعاریف در این حوزه است. دای سیاست‌گذاری را اینگونه تعریف می‌کند: «آنچه دولت‌ها انجام می‌دهند، چرا انجام می‌دهند و چه خاصیتی دارد» (Dye, 1992). یکی دیگر از اندیشمندان این حوزه سیاست‌گذاری را برنامه مدونی از اهداف، ارزش‌ها و کنش‌ها می‌خواند (Lasswell, 1970). ناتلی و همکارش (Nutley & Webb, 2000) آن را فرایندی می‌دانند که دولت‌ها به وسیله آن دیدگاه‌های سیاسی خویش را به برنامه‌ها و کنش‌ها ترجمه می‌کنند. الوانی سیاست‌گذاری عمومی را یک سلسله از اقدامات هدفدار می‌داند که به وسیله یک فرد یا گروهی از افراد که قدرت و مشروعیت سیاست‌گذاری دارند برای مقابله با یک مشکل عمومی شکل می‌گیرد (الوانی، ۱۳۷۴). پی‌یر مولر (ملک محمدی، ۱۳۷۹) سیاست‌گذاری را علم دولت در عمل تعریف می‌کند که ملک محمدی آن را تعریفی مختصر ولی بسیار گویا از سیاست‌گذاری می‌داند (ملک محمدی، ۱۳۹۴). آنچه از تعاریف بالا می‌توان

استنباط کرد این است که اولاً سیاستگذاری مرتبط با فعل دولت است، ثانياً فرآیندی است هدف دار و ثالثاً به دنبال حل یک مسئله عمومی است. بنابراین اگر این فرآیند به حل مسئله و هدف مطلوب خود نرسد، بی شک در مسیر اجرا با موانع همراه بوده که این موانع و چالش ها می تواند ناشی از یک یا چندین نقض در هر یک از بخش های فرآیند سیاستگذاری باشد. تلاش های بسیاری به منظور تبیین فرآیند سیاستگذاری شده است و برای این منظور مدل های مختلفی ارائه شده است که یکی از رایج ترین و پرکاربردترین آن ها مدل چرخه سیاستگذاری است که بسیاری از نویسندگان به منظور تبیین فرآیند سیاستگذاری از آن استفاده کرده اند (Stewart et al., 2007). این چرخه، فرآیند سیاستگذاری را در خلال مراحل متوالی نمایش می دهد. هر چند که در خصوص تعداد مراحل نظرات متفاوتی بیان شده است. برای مثال مدل سه مرحله ای شامل تدوین، اجرا و مشاهده نتایج تا مدل شش مرحله شامل دستور کار، تدوین سیاست، اجرای سیاست، ارزیابی سیاست، تغییر سیاست، پایان سیاست که توسط استوارت و همکارانش بیان شده است (Stewart et al., 2007). فارغ از انتقاداتی که در مورد مدل چرخه ای سیاستگذاری بیان شده است (Parsons, 1995) در مقاله حاضر، مدل چرخه ای به دلیل سادگی به عنوان مبنای مدل مفهومی در نظر گرفته شده و مراحل که دای (Dye, 1992) معرفی کرده شامل مراحل شناسایی مشکل، تنظیم دستور کار، شکل گیری خط مشی، مشروعیت بخشی، اجرای سیاست و نهایتاً به ارزیابی سیاست مبنای بوده هر چند که باتوجه به تجربه محققان در حوزه سیاستگذاری علم و فناوری برای دسته بندی و ایجاد ارتباط شبکه ای بین چالش ها تغییراتی در مدل مفهومی مد نظر قرار گرفته است. شکل شماره ۱ بیانگر مدل مفهومی استفاده شده از مراحل فرآیند سیاستگذاری می باشد.

شکل شماره ۱: مدل مفهومی مراحل فرآیند سیاستگذاری



منبع: تحقیق پژوهشگران

۲-۲- موانع اجرایی سازی

پروشنگران در این بخش با بررسی منابع علمی مختلف سعی در شناسایی موانع و چالش‌های اجرای سیاست در ادبیات نموده‌اند. بررسی‌ها نشان می‌دهد اولین تلاش‌ها در تبیین این موضوع را می‌توان در نوشته‌های هولت یافت. وی و همکارانش پنج تفاوت کلیدی بین تدوین سیاست و اجرای آن بیان می‌کنند (Howlett et al., 1995).

- در تدوین سیاست‌ها بر اثر بخشی تأکید می‌شود. درحالی‌که اجرای استراتژی بر کارایی تأکید می‌شود.
- فرآیند تدوین سیاست فرآیندی است ذهنی درحالی‌که اجرا فرآیندی عینی می‌باشد.
- تدوین مستلزم داشتن مهارت‌های تشخیصی، تحلیلی و ترکیبی است درحالی‌که اجرای سیاست بیشتر مستلزم داشتن مهارت‌های تعاملی و تخصیصی، پیگیری و سازمان‌دهی است.
- سیاست‌گذاری مستلزم ایجاد هماهنگی بین عده‌ای محدود است درحالی‌که اجرای سیاست مستلزم ایجاد هماهنگی بین عده زیادی از افراد است.
- سیاست‌گذاری زمان کمتری را نسبت به جاری‌سازی آن می‌طلبد.

بعدها اندیشمندان این حوزه به ویژگی‌های یک سیاست خوب می‌پردازند. برای مثال برخی معتقد است سیاست باید از صراحت و وضوح، قابلیت اجرا، انعطاف‌پذیری، جامعیت، هماهنگی، مستدل بودن و کتبی بودن برخوردار باشد (Dolowitz & Marsh, 2000). همچنین هنری و مارک بر این باورند که در یک سیاست خوب باید شفافیت، ثبات و سازگاری، سازوکارهای اجرایی، ارتباط با سایر سیاست‌ها و گروه‌های هدف مدنظر قرار گیرد (Henry & Mark, 2003).

برخی دیگر از اندیشمندان با بررسی سیاست‌های مختلف دولت‌ها سعی در تبیین عوامل شکست آن‌ها یا موانع پیش روی سیاست‌ها کردند. تان در کتاب خود که به موضوع سیاست‌های خصوصی سازی شکست برخی سیاست‌های آن می‌پردازد، عدم توجه سیاستگذار به جامعه و محیطی که سیاست برای آن تدوین می‌شود را به عنوان یکی از موارد عدم اجرای موفق سیاست می‌داند (Tan, 2008). قلی پور و آهنگر نیز در به مواردی از جمله تغییرات گسترده در بسته پیشنهادی در مرحله تصویب، عدم تفسیر درست از سیاست‌ها و عدم مکانیزم اجرای مشخص اشاره کرده‌اند (قلی پور و آهنگر غلام پور، ۱۳۸۹). مک کانل عواملی نظیر

عدم تناسب سیاست در سطح کلان و سطح خرد و عدم راهبری مطلوب سیاست را مورد توجه قرار می- دهد (McConnell, 2010). نویسندگان دیگری نیز مواردی را بیان نموده‌اند که به طور خلاصه در جدول زیر بیان شده است.

جدول شماره ۱: موانع و چالش‌های احصا شده از ادبیات

مانع یا چالش	توضیح	مرجع
۱	عدم توجه به محیط‌های سیاست عمومی	(Tan, 2008)
۲	کمبود نیروی انسانی کارآمد و متخصص	(Matland, 1995)
۳	عدم استقبال از روش منبع باز	(Pritchett et al., 2010)
۴	فقدان فهم و اعتقاد مشترک میان تدوین‌کنندگان پیش‌نویس و تصویب‌کنندگان	(Larson, 1980)
۵	عدم توجه به تأمین منابع خصوصاً منابع مالی و انسانی	(Matland, 1995)(Larson, 1980) (Tan, 2008)(Pritchett et al., 2013)
۶	توجه به دیدگاه‌های علمی در قالب نظرات کارشناسی نه فعالیت‌های نظام‌مند پژوهشی	(Kapsali, 2011)
۷	تغییرات گسترده در بسته پیشنهادی در مرحله تصویب	(قلی‌پور، ۱۳۸۹)
۸	جدا پنداشتن سیاست‌گذاری از اجرای سیاست	(J. E. Anderson, 2014)
۹	عدم مکانیزم اجرای مشخص	(قلی‌پور، ۱۳۸۹)
۱۰	عدم ارتباطات و تعاملات کافی بین بازیگران	(May, 2014)

۱۱	عدم حفظ انسجام در سلسله مراتب ساختار	بدین معنی که وقتی سیاست در سطح کلان تبیین می شود با برنامه که در سطح خرد در سازمان مجری تبیین می شود دارای انسجام نیستند و بعضاً از اهداف سیاستی فاصله می گیرند (McConnell, 2010)
۱۲	عدم تفسیر درست از سیاستها	- (قلی پور، ۱۳۸۹)
۱۳	سبک مدیریتی دستوری و از بالا به پایین در سیاست گذاری	- (Bovens et al., 2002)(Hupe et al., 2014)
۱۴	عدم راهبری مطلوب توسط سیاست گذار	- (McConnell, 2010)
۱۵	عدم وجود اراده سیاسی محکم در اجرای (political will) سیاستها	بیانگر عدم تمایل دستگاههای اجرایی با اجرا سیاستهاست و این مورد بیشتر در کشورهای در حال توسعه دیده می شود. (Bovens et al., 2002)(Pritchett et al., 2010)
۱۶	فقدان پیمایش سیاستها	- (Pritchett et al., 2013)
۱۷	ضعف جدی در نظارت بر اجرا و ارزیابی سیاستها	- (May, 2014) (قلی پور، ۱۳۸۹)
۱۸	عدم وجود شاخصهای سنجشی مناسب	عدم وجود شاخصهای مناسب برای سنجش ارزیابی را دشوار و بعضاً با خطاهای جدی دنبال می کند (Bovens et al., 2002)

منبع: تحقیق پژوهشگران

۳- روش تحقیق

پژوهش حاضر بر اساس پیاز فرایند پژوهش (Korpel, 2005) به ترتیب ذیل انجام گرفته است.

۳-۱- روش گردآوری دادههای تحقیق: مصاحبه کیفی نیمه ساختاریافته

در این تحقیق برای گردآوری اطلاعات مرتبط از مصاحبه و در قالب مصاحبه نیمه ساخت یافته استفاده شده است. مصاحبه کیفی نیمه ساخت یافته، شبه مکالمه نیمه ظهور یابندهای است که در آن، موضع تحقیق ذهنی

است و از طریق تعامل کامل با مشارکت‌کننده به توصیف‌های عمیقی از موضوع تحقیق دست می‌یابد (محمد پور، ۱۳۸۹). در مصاحبه‌های نیمه ساخت‌یافته، مصاحبه‌گر به سه طریق به اطلاعات ساختار می‌دهد:

۱- انتخاب مضمون و عناوین

۲- مرتب کردن سؤالات

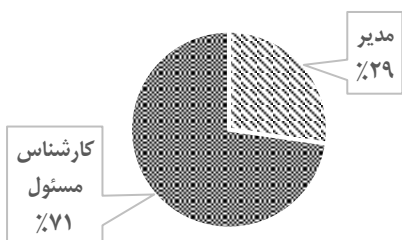
۳- نگارش سؤالات به زبان خود (دانایی فرد و همکاران، ۱۳۹۲)

۳-۲- روش نمونه‌گیری: هدفمند

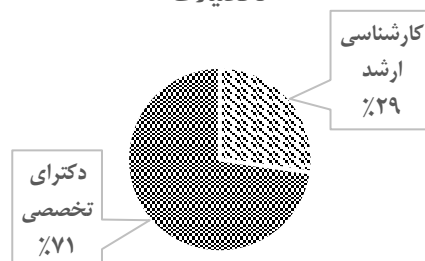
در این مطالعه، مصاحبه‌شوندگان به صورت هدفمند انتخاب شده‌اند. در انتخاب مصاحبه‌شوندگان سعی شد از افرادی استفاده شوند که هم تجربه فعالیت در حوزه سیاست‌گذاری داشته باشند و هم نسبت به ادبیات سیاست‌گذاری آشنا باشند.

در مشخص کردن حجم نمونه از اشباع نظری استفاده شد و اساساً با دستیابی به کفایت پاسخ در سؤالات تحقیق فرایند مصاحبه‌ها خاتمه یافت. برای این تحقیق نه مصاحبه مد نظر بود که با توجه به محدودیت منابع و همچنین کفایت پاسخ‌ها در مجموع هفت مصاحبه با کارشناسان و مدیران مشغول به کار در شورای عالی انقلاب فرهنگی صورت پذیرفت. توزیع تحصیلات و سطح مدیریتی مصاحبه‌شوندگان در نمودارهای زیر آمده است.

توزیع پاسخ‌دهندگان بر اساس سطوح مدیریتی



توزیع پاسخ‌دهندگان بر اساس سطوح تحصیلات



۳-۳- استراتژی تحقیق: تحلیل محتوا

راهبرد تحقیق تحلیل محتوا است. تحلیل محتوا، روشی برای شناخت، تحلیل و گزارش الگوهای موجود در داده‌های کیفی است. این روش فرایندی برای تحلیل داده‌های متنی است و داده‌های پراکنده و متنوع را به

داده‌هایی غنی و تفصیلی تبدیل می‌کند (دانایی فرد و همکاران، ۱۳۹۲). محمد تقی ایمان و محمدرضا نوشادی در پژوهش خود، بر اساس نظریه شی یه و شانون تحلیل محتوا را به سه دسته تحلیل محتوی عرفی، تحلیل محتوای جهت‌دار و تحلیل محتوای تلخیصی تقسیم می‌کنند (ایمان و نوشادی، ۱۳۹۰). در این پژوهش از تحلیل محتوای عرفی استفاده شده است. هدف تحلیل محتوای عرفی و قراردادی^۱ شرح یک پدیده است. این نوع طرح اغلب هنگامی مناسب است که نظریه‌های موجود یا ادبیات تحقیق درباره پدیده مورد مطالعه محدود است. بر این اساس در تحقیق حاضر مراحل طی شده عبارتند از: ۱- تنظیم کردن پرسش‌های تحقیقی که باید پاسخ داده شوند ۲- برگزیدن نمونه مورد نظر که باید تحلیل شود ۳- مشخص کردن رویکرد تحلیل کیفی ۴- طرح ریزی کردن فرآیند رمزگذاری ۵- اجرا کردن فرایند رمزگذاری ۶- تعیین اعتبار و پایایی ۷- تحلیل کردن نتایج حاصل از فرآیند رمزگذاری

۳-۴- اعتمادپذیری یافته‌های تحقیق

اکثر روش‌شناسان کیفی به جای استفاده از واژگان روایی و پایایی که اساساً و از لحاظ مبانی فلسفی ریشه در پارادایم کمی دارند. از معیار اعتمادپذیری یا قابلیت اعتماد جهت ارجاع به ارزیابی کیفیت نتایج کیفی استفاده می‌کنند. قابلیت اعتماد به بیانی ساده میزان است که در آن می‌توان به یافته‌های تحقیق کیفی متکی بود و به نتایج آن اعتماد کرد (محمد پور، ۱۳۸۹). ما در این تحقیق سعی کردیم از بازخوردگیری از مصاحبه‌شوندگان برای رسیدن به این مهم استفاده نماییم. همچنین در انتهای تحقیق و قبل از انتشار، نتایج و مدل را در اختیار مصاحبه‌شوندگان قرار گرفت و نقطه نظرات جهت اصلاح یا بهتر شدن پژوهش در گزارش تحقیق اعمال گردید.

۴- یافته‌های تحقیق

در فرایند تحلیل محتوا، از هفت مصاحبه ۵۶ کد توصیفی استخراج شد که در نهایت با مقایسه مقوله‌ها شکل‌گرفته به صورت مستمر ما به ۲۱ مضمون تفسیری دست یافتیم. سپس مضامین شکل‌گرفته در قالب شبکه‌ای از مضامین با یکدیگر ارتباط یافت. ملاک شبکه کردن مضامین هم نگاه سیستمی و فرایندی به سیاست‌گذاری هست که این نگاه در ادبیات شکل گرفت و در طول مصاحبه‌ها پخته شد. در نگاه سیستمی

¹ Conventional Content Analysis

و فرایندی سیاست‌گذاری، فرایندی هفت مرحله در نظر گرفته شد. مرحله اول این فرایند، مرحله شناسایی مسئله است که در آن موضوع و یا مسئله برای سیاست‌گذار مشخص می‌شود. مرحله دوم که مرحله سیاست‌پژوهی است؛ اغلب مسئله به کارشناسان یا مجموعه‌ای سیاست‌پژوهی سپرده می‌شود تا کار تحقیقاتی رو آن صورت بگیرد. بعد از انجام کار پژوهشی روی مسئله و مشخص شدن مسئله، موانع و پاسخ‌ها و منابع، راهکارها در قالب یک بسته پیشنهادی، در مرحله بعد سیاست‌گذار تنظیم و تصویب سیاست و انجام اصلاحات در بسته پیشنهادی سیاستی را مد نظر قرار می‌دهد. مراحل چهارم و پنجم یعنی مرحله اجرایی کردن و اجرا پذیر کردن سیاست‌ها، دو مرحله همزمان هستند که برخی از کارهای صورت پذیرفته از آن از نقطه شکل‌گیری سیاست شروع می‌شود. لذا به‌نوعی برخی از اقدامات آن به صورت روحی حاکم بر کل فرایند است. در مرحله اجرایی کردن سیاست‌ها، عملاً برای سیاست‌ها نهاد مجری و همکار مشخص شده و سیاست‌ها به برنامه‌ها و سپس آیین‌نامه‌ها می‌شکند. این کار معمولاً در خود دستگاه مجری اتفاق می‌افتد و سیاست‌گذار نظارت بر آن ندارد. در مرحله اجرا پذیر کردن سیاست‌ها، سیاست‌گذار به دنبال آن است که سیاست و لزوم آن را برای مدیران، مجریان، ذی‌نفعان و بازیگران و مردم بیان نماید. تا اولاً نظرات و پیشنهادات آن‌ها را بداند تا اگر سیاست نیاز به اصلاح داشت؛ موارد پیشنهادی مدنظر قرار گیرد. ثانیاً سیاست به‌عنوان یک مطالبه در بین مردم و ذی‌نفعان شکل بگیرد تا در کنار الزامات قانونی، فشار افکار عمومی سبب اجرایی شدن بهتر سیاست گردد. به بیان دیگر قانون نانوشته‌ای در سیاست‌گذاری وجود دارد و آن این است که سیاست تا سیاسی نشود اجرایی شدن آن محقق نمی‌شود. در مرحله بعدی منابع لازم برای سیاست از جمله منابع مالی و انسانی و زیرساختی تأمین می‌شود و سیاست به اجرا گذاشته می‌شود. در نهایت بسته به نوع سیاست بعد از گذشت مدتی سیاست‌گذار اقدام به ارزیابی سیاست می‌کند تا موانع و چالش‌های آن را شناسایی کرده و آن را بهبود بخشد. ما این الگو را برای شبکه‌بندی و جمع‌بندی موارد یافته شده از ادبیات و مصاحبه مدنظر قراردادیم و بدین ترتیب مدل مفهومی موانع اجرای سیاست‌های کلان علم و فناوری مطابق شکل ۳ استخراج گردید.

۴-۱- موانع اجرایی احصا شده:

۴-۱-۱- فقدان اطلاعات کافی در تدوین سیاست‌ها

یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که معمولاً سیاست‌گذاران در ایران بدون جمع‌آوری اطلاعات در مورد تمام جوانب مسئله اقدام به سیاست‌گذاری می‌کنند و تمرکز صرفاً بر روی یک بعد مسئله سیاستی است

و لذا جوانبی از مسئله مورد غفلت قرار می‌گیرد که این امر موجب می‌شود سیاست در اجرا با چالش مواجه شود.

۴-۱-۲- برخورد انفعالی و نه فعال

تحلیل یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد وقتی سیاستگذار به سیاست‌گذاری و حل مسئله می‌پردازد که مسئله در جامعه شایع شده و چالشی اجتماعی را ایجاد کرده است. لذا در این شرایط معمولاً سیاستگذار به دنبال راه‌حل سریع است تا از پیامدهای بیشتر مسئله جلوگیری کند. در این حالت، رویکرد به مسئله انفعالی است و سیاستگذار فرصت و شرایط لازم برای بررسی مسئله به‌صورت کامل و در نتیجه سیاست‌گذاری همه‌جانبه را ندارد. لذا عمدتاً مسائل در نیمه‌های راه با موانع جدید روبه‌رو می‌شوند.

۴-۱-۳- محدود بودن مبادی اطلاعاتی به‌ویژه داده‌ها و اطلاعات بخش خصوصی و غیر انتفاعی متأسفانه سیاست‌گذاران معمولاً کانال‌های اطلاعاتی محدود و ثابت خود را دارند و به هر دلیلی کمتر از ظرفیت بخش خصوصی و غیر انتفاعی برای جمع‌آوری داده استفاده می‌کنند و این موضوع معمولاً نقص در دیتای مورد نیاز برای سیاستگذاری را سبب می‌شود.

۴-۱-۴- تدوین سیاست‌ها در اتاق‌های بسته

سیاست پژوهی و سیاست‌گذاری در فضای انتزاعی شکل نمی‌گیرد. سیاستی که بدون اطلاع از وضعیت جامعه و اصطلاحاً در اتاق بسته اتفاق بیفتد طبیعتاً یا در آن مقصودهای سیاست محقق نمی‌شود و یا در اجرا با چالش‌های جدی مواجه می‌شود. در این مورد سیاستگذاران کمتر از سایر ذی‌نفعان در سیاستگذاری استفاده می‌کند.

۴-۱-۵- عدم اجماع نخبگانی در سیاست پژوهی

سیاست پژوهی و سیاست‌گذاری غالباً روی مسائل چندبعدی صورت می‌گیرد. مسائلی که هر بعد آن تخصص‌خواستی را می‌طلبد. ممکن است یک بعد ناظر به مسائل اقتصادی باشد و بعد دیگر ناظر به مسائل جمعیت‌شناختی اما معمولاً سیاست پژوه معمولاً فقط روی یک بعد تخصص‌کافی را دارد و معمولاً اجماع نخبگانی همه‌جانبه در آن صورت نمی‌گیرد.

۴-۱-۶- عدم همخوانی سیاست‌های ابلاغی با مجموعه سایر سیاست‌ها

سیاست‌گذاری پدیده است نظام‌مند است. بدین معنی که سیاست‌ها بایستی در یک مجموعه دیده شوند و سیاست‌های جدید به نحوی تنظیم شوند که با سیاست‌های قبلی تضاد نداشته باشند. این مسئله در نگاه ساده به نظر می‌رسد؛ اما در عمل کاری دشوار است. برای مثال در مصاحبه به موردی اشاره شد که در ادامه بیان می‌کنیم. سیاستگذار به دنبال رشد علم و فناوری در کشور هست و بخشی از این هدف رو از طریق سیاست افزایش تعداد دانشجو دنبال می‌کند. درحالی‌که افزایش پذیرش دانشجو تبعاتی دارد از جمله بالا رفتن سن ازدواج که این خود با سیاست‌های افزایش جمعیت در تناقض هست.

۴-۱-۷- شرح وظایف گنگ و غیر دقیق دستگاه‌ها در سیاست ابلاغی

سیاست‌های ابلاغی شورای عالی انقلاب فرهنگی عموماً به طور خلاصه و بدون اسناد پشتیبان به نهاد یا نهادهای مجری ابلاغ و به تعدادی زیادی نهاد و سازمان دیگر رونوشت می‌شود. این ابلاغ‌ها معمولاً فقط حاوی سیاست‌ها پیرامون یک موضوع یا مسئله است و هیچ شرح وظایفی دقیق و نقشه راه مشخصی برای دستگاه‌ها در آن قید نشده است و همین موضوع سبب ایجاد موانعی در اجرای سیاست یا اجرای نامناسب سیاست خواهد شد.

۴-۱-۸- وجود مراجع گوناگون در سیاست‌گذاری علم و فناوری کشور

در حوزه علم و فناوری و بسیاری از حوزه‌های دیگر در کشور، شاهد تعدد دستگاه متولی، همکار و سیاستگذار هستیم و در مواردی هر یک خود را متولی اصلی می‌دانند و معمولاً هم در بخش قابل توجهی از اهداف و وظایف با یکدیگر همپوشانی دارند. در حوزه علم و فناوری کشور تعدد دستگاه‌های تصمیم‌گیر از جمله شورای عالی عتف، وزارت علوم، شورای عالی انقلاب فرهنگی، معاونت علمی ریاست جمهوری، شورای عالی آموزش و پرورش، جهاد سازندگی و... را داریم که همپوشانی‌های مأموریتی آن‌ها یکی از چالش‌های جدی عرصه سیاست‌گذاری علم و فناوری در کشور است.

۴-۱-۹- اهداف دست‌نیافتنی در سیاست‌ها

معمولاً هدفگذاری‌ها و آرمان‌گرایی در سیاست‌هایی که باید اجرایی شود به نحوی است که اجرایی شدن را غیر ممکن می‌کند و جنبه چشم اندازی پیدا می‌کند (سیاست‌ها فقط به یک شعار تبدیل شده‌اند و

فقط خواسته‌های کلی را بیان می‌کنند). سیاست بایستی وضع مطلوب را ترسیم و به سمت آن جهت‌گیری کند؛ اما نبایستی این وضع مطلوب یک هدف دست نیافتنی باشد و شروط تحقق آن مهیا نباشد. در این حالت عمدتاً سیاست‌های اجرایی نمی‌شوند چراکه مجریان تمایلی به اجرای سیاستی که هیچ‌وقت به اهداف آن دست نمی‌یابند ندارند. در پژوهش به مورد سیاست حمایت از فعالیت تمام‌وقت دانشجویان دکتری برخوردیم که به بیان برخی از مصاحبه‌شوندگان از قبل از اجرا هم سیاستی شکست‌خورده بود چراکه باوجود نزدیک به یک‌صد هزار دانشجوی دکتری، بودجه مورد نیاز بیش از نصف بودجه کل وزارت علوم در سال تخمین زده می‌شد و پرداخت آن غیرممکن به نظر می‌رسد. از طرف دیگر برفرض تأمین مالی این سیاست، سیاستگذار نمی‌تواند دانشجوی دکتری را ملزم به حضور تمام‌وقت در دانشگاه کند چراکه مبلغ پرداختی تناسبی با هزینه‌های زندگی متأهلی یک دانشجوی را تأمین نمی‌کند. بنابراین بر فرض تأمین مالی بازهم اهداف این سیاست محقق نمی‌شود و مشاهده شده، وزارت علوم به‌عنوان دستگاه مجری تمایلی به انجام آن نداشته است.

۴-۱-۱۰- عدم توجه به ساختار سازمان‌های مجری

گاهی پیش می‌آید سیاستگذار سیاستی را وضع و آن را به دستگاهی می‌سپارد که ساختار آن اجازه اجرای آن را نمی‌دهد. برای مثال سند دیپلماسی علم و فناوری که در حدود ۴ سال پیش در شورای عالی انقلاب فرهنگی تصویب شد و به معاونت علمی سپرده شد. درحالی‌که به باور کارشناسان مطلوب‌تر بود این سند به وزارت خارجه سپرده شود و معاونت علمی نقش همکار را داشته باشد. چرا که ساختار فعلی معاونت علمی اجازه حضور در کشورهای مختلف برای دیپلماسی علم و فناوری را بدون افزایش بودجه و ایجاد ساختار جدید درون خود را نمی‌دهد. درحالی‌که وزارت خارجه تقریباً در تمام کشورهای دنیا دارای دفاتر، کنسولگری و نیروی انسانی است.

۴-۱-۱۱- سهم خواهی دستگاه‌ها در فرآیند تدوین و اجرا

در برخی موارد پیش می‌آید که دستگاه بنا به دلایلی ازجمله دلایل بودجه‌ای یا کسب قدرت چانه زنی یا احساسی که در مورد مالکیت سیاست داشتند؛ تمایل دارند متولی سیاست باشند و لذا بین نهادهایی که همپوشانی دارند چالش به وجود می‌آید. در سند فناوری‌های حوزه انرژی سه نهاد وزارت نفت، وزارت

نیرو و معاونت علمی هر یک تمایل داشتند که متولی اجرای سند باشند و این مورد سبب شده بود در مواردی که کار به یک نهاد سپرده می‌شود دو نهاد دیگر به طور جد پای کار نیایند.

۴-۱-۱۲- تبدیل ناکافی سیاست‌ها به معیارها و اقدامات مالکیت دار

در بسیاری از اسناد و حتی در سطح سیاست سند، متن به نحوی نوشته شده است که بیشتر جنبه چشم‌اندازی و مأموریتی دارد و اقدامات آن فاقد متولی مشخص است. لذا در اجرا با مشکل مواجه می‌شود.

۴-۱-۱۳- عدم ضرورت کافی برای اجرای سیاست در بلندمدت

با تغییر دولت‌ها و به تبع آن مدیران، معمولاً اشخاصی که روکار می‌آیند تفاوت نگاهی عمده با مسئولان قبلی دارند و همین سبب می‌شود بسیاری از سیاست‌هایی که در دولت قبل تدوین شده از نظر آن ضرورتی برای اجرای آن وجود نداشته باشد و اساساً آن را کاری غلط بپندارند. برای مثال در دوری تصدی وزارت علوم توسط دکتر دانشجو، ایشان سیاست افزایش چند برابری در تحصیلات تکمیلی را دنبال می‌کردند. حال که این رویکرد در وزرای علوم دولت دکتر روحانی بدین شکل دیده نمی‌شود.

۴-۱-۱۴- عدم مشروعیت بخشی و ایجاد حس مطالبه‌گری در مورد سیاست

یکی از مهم‌ترین گام‌ها جهت اجرایی شدن سیاست‌ها مطالبه عمومی آن توسط مردم است. لذا سیاست‌گذار بایستی اقدامات جدی در خصوص مشروعیت بخشی و ایجاد حس مطالبه‌گری انجام دهد و از آنجاکه این مورد در موارد متعددی مورد غفلت قرار می‌گیرد. سیاست در مرحله اجرا ارزیابی با موانع مواجه می‌شود.

۴-۱-۱۵- عدم اجرای پایلوت یا نمونه کوچک مقیاس

در بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته، وقتی سیاستی تصویب می‌شود ابتدا آن را در یک پایلوت کوچک اجرا می‌کنند و سپس توفیقات و موانع اجرای آن را شناسایی و سیاست را بهبود و در آخر آن را در سطح کلان پیاده می‌کنند؛ اما در این مورد کشور ایران معمولاً یک‌مرتبه به سراغ اجرای سیاست‌ها در مقیاس کلان می‌کند و لذا ضعف سیاست‌ها به‌خوبی شناسایی نشده و در تحقق دستاوردها با مشکل مواجه می‌شود.

۴-۱-۱۶- عدم حضور تدوین‌کنندگان در طول اجرا

یکی از اقداماتی که برای اجرای سیاست‌ها ضروری است حضور سیاست‌گذاران و تدوین‌کنندگان در طول اجرا است. تحلیل موارد بیان شده در مصاحبه‌ها نشان می‌دهد، در بسیاری از موارد سیاستگذار سیاست را با رویکردی خاص وضع کرده ولی این رویکرد در اجرا و اجرایی کردن توسط مجریان مورد توجه قرار نمی‌گیرد و بدین ترتیب سیاست از مسیر اصلی خود خارج می‌گردد.

۴-۱-۱۷- عدم وجود ثبات مدیریتی در طول اجرای سیاست‌ها

یکی از معضلات جدی کشور در حوزه سیاست‌گذاری و اجرای آن جابه‌جایی مکرر مدیران دستگاه‌ها و نهادهای حاکمیتی است. این موضوع سبب می‌شود تا سیاست‌ها در فرایند اجرا متوقف شوند یا به دست فراموشی سپرده شوند.

۴-۱-۱۸- تمایل دستگاه‌ها به حفظ وضع موجود

تمایل دستگاه‌ها به حفظ وضع موجود یکی دیگر از چالش‌های سیاست‌ها است. سیاست جدید نیازمند تغییرات و فعالیت‌های جدید است که معمولاً نیروی انسانی دستگاه‌های مجری تمایلی به انجام آن ندارند. هر چه تغییرات بنیادی‌تر و نیازمند فعالیت بیشتر باشد، این مقاومت در برابر سیاست بیشتر خواهد بود، خصوصاً در مواردی که دستگاه‌ها با محدودیت منابع مالی و انسان مواجه‌اند.

۴-۱-۱۹- عدم وجود ضمانت‌های مشخص اجرا

یکی از اساسی‌ترین چالش‌هایی سیاست‌های کلان علم و فناوری، عدم وجود ضمانت اجرا در خصوص بسیاری از سیاست‌ها هست. سیاست‌گذاری معمولاً از دو راه صورت می‌گیرد یکی از راه قانون‌گذاری که توسط قوه مقننه انجام می‌شود و سازوکارهای نظارتی خاص خود را عموماً از مسیر بودجه‌ای دارد. مسیر دیگر سیاست‌گذاری توسط شوراهای عالی انقلاب فرهنگی و ... می‌باشد که عمدتاً فاقد سیستم ضمانتی مشخص است که به وسیله آن مدیر در قبال دنبال نکردن و اجرا نکردن سیاست مورد بازخواست قرار بگیرد و متأسفانه نبود ضمانت اجرا در بسیاری از موارد دستیابی به اهداف سیاست را ابتر می‌گذارد.

۲-۴- مدل مفهومی موانع و چالش‌های ناکامی سیاست‌های علم و فناوری

باتوجه به یافته‌های تحقیق و مدل فرآیندی که در ابتدا ذکر شد. موانع و چالش‌های سیاست‌گذاری علم و فناوری در هفت مرحله به شرح زیر دسته بندی گردید.

۴-۲-۱- مرحله شناسایی سیاست

«فقدان اطلاعات کافی در تدوین سیاست» و «برخورد انفعالی» از موانع احصا شده در این مرحله است

۴-۲-۲- مرحله سیاست پژوهی

موانع و چالش‌های «عدم توجه به محیط سیاست»، «کمبود نیروی انسانی کارآمد و متخصص»، «محدود بودن مبادی اطلاعاتی»، «تدوین سیاست در اتاق بسته» و «عدم اجماع نخبگانی در سیاست‌پژوهی» در این مرحله قرار می‌گیرد.

۴-۲-۳- مرحله شکل‌گیری و تنظیم سیاست

«عدم استقبال از روش منبع باز»، «فقدان فهم و اعتقاد مشترک میان تدوین‌کنندگان پیش نویس و تصویب کنندگان»، «عدم همخوانی سیاست با مجموعه سایر سیاست‌ها»، «شرح وظایف گنگ و غیر دقیق دستگاه‌ها در سیاست»، «وجود مراجع گوناگون در سیاست‌های علم و فناوری»، «اهداف دست نیافتنی در سیاست‌ها»، «عدم توجه به تامین مالی سیاست»، «عدم توجه به ساختار سازمان‌های مجری»، «توجه به دیدگاه‌های علمی در قالب نظریات کارشناسی و نه فعالیت‌های نظام‌مند پژوهشی و تجربی»، «تغییرات گسترده در بسته پیشنهادی سیاست به هنگام تصویب»، «سهم‌خواهی دستگاهی» و «جدا پنداشتن سیاست‌گذاری از اجرای سیاست» از جمله موانع و چالش‌های احصا شده در این مرحله می‌باشد.

۴-۲-۴- مرحله اجرایی کردن سیاست

در این مرحله می‌توان به موارد «عدم مکانیزم اجرای مشخص»، «عدم ارتباط و تعامل کافی بین بازیگران»، «عدم حفظ انسجام در سلسله مراتب ساختار»، «عدم تفسیر درست از سیاست‌ها»، «تبدیل ناکافی سیاست‌ها به معیارها و اقدامات مالکیت‌دار»، «سبک مدیریتی دستوری و از بالا به پایین در سیاست‌گذاری» و «سهم خواهی دستگاهی» اشاره کرد

۴-۲-۵- مرحله اجراپذیرکردن سیاست

«عدم استقبال از روش منبع باز»، «عدم ضرورت کافی برای اجرای سیاست در بلندمدت»، «عدم مشروعیت بخشی و ایجاد حس مطالبه گری»، «عدم فعالیت‌های سازمان‌یافته در سطح ملی به‌منظور حسن نظارت بر اجرا»، «عدم توجه به نقش مردم و جراید در فرآیند سیاستگذاری» را می‌توان به عنوان چالش موانع در مرحله اجرای پذیر کردن سیاست بیان نمود

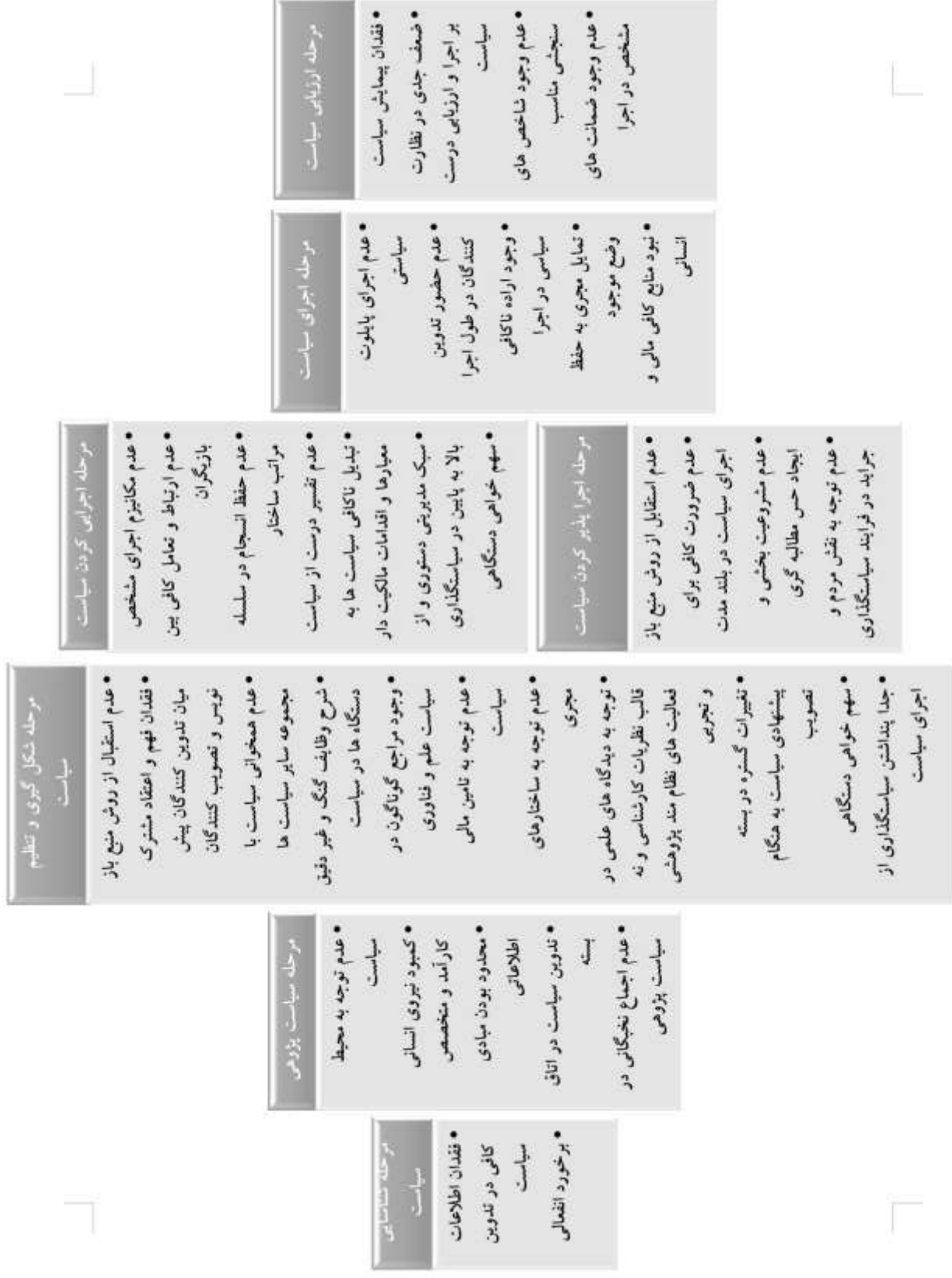
۴-۲-۶- مرحله اجرای سیاست

در مرحله اجرای سیاست چالش‌ها و موانع احصا شده عبارتند از: «عدم اجرای پایلوت سیاستی»، «عدم حضور تدوین‌کنندگان در طول اجرا»، «عدم وجود اراده سیاسی محکم در اجرا»، «تمایل دستگاه‌های مجری به حفظ وضع موجود» و «نبود منابع کافی مالی و انسانی»

۴-۲-۷- مرحله ارزیابی سیاست

در آخرین مرحله فرآیند سیاستگذاری موانع زیر احصا شده‌اند: «فقدان پیمایش سیاست‌ها»، «ضعف جدی در نظارت بر اجرا و ارزیابی درست سیاست‌ها»، «عدم وجود شاخص‌های سنجشی مناسب» و «عدم وجود ضمانت‌های مشخص اجرا»

شکل شماره ۳ مدل مفهومی موانع را نشان می‌دهد



شکل شماره ۳: مدل مفهومی موانع اجرایی سازی سیاست ها

۵- نتیجه گیری

در این پژوهش سعی شد به یکی از جدی‌ترین مسائل سیاست‌گذاری پرداخته شود. سیاست‌ها تا زمانی که اجرایی نشوند هیچ کارکردی ندارند و در صورت اجرای نامناسب فقط هزینه‌ساز هستند. ما در این مقاله سعی کردیم ابتدا با بررسی ادبیات موانع اجرای سیاست‌ها را شناسایی کنیم و سپس با استفاده از آن و مشاهده فضاهای سیاست‌گذاری و تجربه نویسندگان سؤالاتی را در این خصوص طرح و با خبرگان حوزه سیاست‌گذاری که هم دانش سیاست‌گذاری را دارند و هم سابقه تجربی و اجرایی در این زمینه دارند، مصاحبه‌هایی را ترتیب دهیم تا به یک مدل مفهومی از موانع اجرای سیاست‌های کلان علم و فناوری در کشور برسیم. در نهایت ۳۷ مانع در این خصوص در قالب شبکه‌ای از روابط با رویکرد سیستمی و فرایندی شناسایی شد که امید است در تحقیقات بعدی این موانع مورد توجه بیشتر و دقیق‌تر توسط اندیشمندان این حوزه قرار گیرد، رتبه‌بندی از این عوامل در حوزه‌های مختلف سیاستی صورت پذیرفته و راه‌حل‌هایی برای آن‌ها ارائه شود.

فهرست منابع

- [۱]. الوانی، سید مهدی و شریف‌زاده، فتاح (۱۳۸۸)، فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی، تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی (ره).
- [۲]. دانایی‌فرد، حسن؛ الوانی، سید مهدی؛ آذر، عادل (۱۳۹۲)؛ «روش‌شناسی پژوهش کیفی در مدیریت: رویکردی جامع»، تهران: انتشارات صفار.
- [۳]. شورای عالی انقلاب فرهنگی (۱۳۹۱)، گزارش ارزیابی سیاست‌های شورای عالی انقلاب فرهنگی (محرمانه)، تهران: دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی.
- [۴]. قلی‌پور، رحمت‌الله و غلام‌پور آهنگر، ابراهیم (۱۳۸۹)، فرآیند سیاست‌گذاری عمومی در ایران، تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها.
- [۵]. محمد پور، احمد (۱۳۸۹)، ضد روش: منطق و طرح در روش‌شناسی کیفی جلد اول، تهران: جامعه‌شناسان.
- [۶]. الوانی، مهدی. (۱۳۷۴). تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی. سازمان سمت.
- [۷]. ایمان، محمد تقی و نوشادی، محمود رضا. (۱۳۹۰). تحلیل محتوای کیفی. پژوهش، ۳(۲)، ۱۵-۴۴.
- [۸]. قلی‌پور، رحمت‌الله و آهنگر غلام‌پور، ابراهیم. (۱۳۸۹). فرآیند سیاست‌گذاری عمومی در ایران. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- [۹]. ملک محمدی، حمیدرضا. (۱۳۷۹). سیاست‌گذاری عمومی. نشر دادگستر.
- [۱۰]. ملک محمدی، حمیدرضا. (۱۳۹۴). مبانی و اصول سیاست‌گذاری عمومی. سازمان سمت.
- [11]. Anderson, J. E. (14). *Public policymaking*. Cengage Learning.
- [12]. Anderson, T. W. (1962). *An introduction to multivariate statistical analysis*. Wiley New York.
- [13]. Birnbaum, R. (2000). Policy scholars are from Venus; policy makers are from Mars. *The Review of Higher Education*, 23(2), 119-132.
- [14]. Bovens, M. A. P., T'Hart, P., & Peters, B. G. (2002). *Success and failure in public governance: a comparative analysis*. Edward Elgar Publishing.
- [15]. Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 13(1), 5-23.
- [16]. Dye, T. R. (1992). *Understanding public policy*. Prentice Hall Englewood Cliffs, NJ.
- [17]. Henry, G. T., & Mark, M. M. (2003). Beyond use: Understanding evaluation's influence on attitudes and actions. *American Journal of Evaluation*, 24(3), 293-314.
- [18]. Howlett, M., & Ramesh, M. (2009). Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems. In *Policy* (Vol. 2nd). Cambridge Univ Press.

<http://www.amazon.com/dp/0195428021>

- [19]. Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (1995). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems* (Vol. 163). Cambridge Univ Press.
- [20]. Hupe, P., Hill, M., & Nangia, M. (2014). Studying implementation beyond deficit analysis: The top-down view reconsidered. *Public Policy and Administration*, 0952076713517520.
- [21]. Kapsali, M. (2011). How to implement innovation policies through projects successfully. *Technovation*, 31(12), 615–626.
- [22]. Korpel, I. R. (2005). *Identifying a leverage point to improve business performance through eLearning: A case study in a financial institution*. University of Pretoria.
- [23]. Larson, J. S. (1980). *Why government programs fail: improving policy implementation*.
- [24]. Lasswell, H. D. (1970). The emerging conception of the policy sciences. *Policy Sciences*, 1(1), 3–14.
- [25]. Matland, R. E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145–174.
- [26]. May, P. J. (2014). Implementation failures revisited: Policy regime perspectives. *Public Policy and Administration*, 0952076714561505.
- [27]. McConnell, A. (2010). Policy success, policy failure and grey areas in-between. *Journal of Public Policy*, 30(03), 345–362.
- [28]. Nutley, S., & Webb, J. (2000). Evidence and the policy process. *What Works*, 13–41.
- [29]. Parsons, W. (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Edward Elgar Publishing.
- [30]. Pritchett, L., Woolcock, M., & Andrews, M. (2010). Capability traps? The mechanisms of persistent implementation failure. *Center for Global Development Working Paper*, 234.
- [31]. Pritchett, L., Woolcock, M., & Andrews, M. (2013). Looking like a state: techniques of persistent failure in state capability for implementation. *The Journal of Development Studies*, 49(1), 1–18.
- [32]. Stewart, J., Hedge, D. M., & Lester, J. P. (2007). *Public Policy: An Evolutionary Approach*.
- [33]. Tan, J. (2008). *Privatization in Malaysia: Regulation, rent-seeking and policy failure*. Cambridge Univ Press.