



بررسی تأثیر ابعاد مسئله‌یابی بر میزان اجرای خطمشی‌ها از دیدگاه کارکنان (مطالعه موردی: وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی)

مهدیه شیخ‌پور^۱

سنجر سلاجقه*^۲

حسین شریعت^۳

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۴/۱۱/۹، تاریخ پذیرش مقاله: ۱۳۹۵/۴/۱۸.

چکیده

هدف پژوهش حاضر، بررسی تأثیر ابعاد مسئله‌یابی بر میزان اجرای خطمشی‌ها در وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی از دیدگاه کارکنان بوده است. این پژوهش از نوع پژوهش‌های توصیفی - همبستگی است که به روش پیمایشی انجام شد. جامعه آماری پژوهش شامل کلیه کارکنان این وزارتخانه بود و نمونه‌گیری در مرحله نخست به صورت خوشه‌ای و سپس به روش تصادفی ساده انجام شد که در مجموع تعداد ۵۱۰ نفر انتخاب شدند. ابزار گردآوری داده‌ها پرسشنامه بود و بررسی و تحلیل داده‌ها با استفاده از نرم‌افزارهای SPSS و Amos انجام شد. یافته‌ها، نشان داد که بین رویه مستقیم غیرمستقیم مسئله‌یابی با میزان اجرای خطمشی‌های عمومی در هر سه حوزه تعاون، کار و رفاه اجتماعی رابطه مثبت وجود دارد؛ همچنین در مسئله‌یابی به روش مستقیم، پیشی‌گرفتن سایر کشورها و در مسئله‌یابی به روش غیرمستقیم، مسئله‌یابی از طریق کارکنان، بالاترین رتبه را داشته است.

واژگان کلیدی: مسئله‌یابی، مسئله‌یابی رسمی، خطمشی، اجرای خطمشی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.

۱. دانشجوی دکترای مدیریت دولتی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد کرمان.

۲. استادیار، مدیر گروه دکترای مدیریت دانشگاه آزاد اسلامی واحد کرمان (نویسنده مسئول).

E-mail: salajegheh_187@yahoo.com

۳. استاد یار، دکترای مدیریت دولتی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد کرمان.

۱. مقدمه

زندگی انسان‌ها در دنیای پیچیده امروز از لابه‌لای مشکلات و مسائل عبور می‌کند تا مسیر خود را بی‌پیماید و به جلو برود؛ از این‌رو انسان‌ها در زندگی فردی و اجتماعی خود به‌طور مرتب با مشکلات و مسائل عدیده‌ای روبه‌رو بوده و در سرتاسر زندگی مشغول حل این مسائل و برطرف کردن همین مشکلات هستند. شاید از این نگاه بتوان گفت: «زندگی کردن یعنی حل مداوم و مستمر مسائل». رو در روی انسان، مسائل متعددی از قبیل تورم، بیکاری، بیماری‌های درمان‌ناپذیر، عدم‌تمکن مالی تا تبعیض، نابسامانی‌های اجتماعی، ناکارآمدی مسئولان دولتی، آموزش فرزندان و غیره قرار گرفته‌اند و او را مجبور می‌کنند برای زندگی و بقای خود، با این مسائل بستیزد و خود را در معرض مخاطرات مختلف قرار دهد (دانش‌فرد، ۱۳۹۳).

مدیران سازمان‌ها و دستگاه‌های اقتصادی و اجتماعی کشور نیز طی سال‌های اخیر با انبوه فزاینده‌ای از مسائل گوناگون مواجه بوده‌اند. این مسائل در محیطی پرتلاطم و به‌طور هم‌زمان در امور تولیدی، فروش، تدارکات، مالی، کارکنان، فنی و غیره وجود داشته است (استیونز، ۱۳۷۲، ۵).

در چند دهه قبل، سازمان‌های تجاری تنها به‌عنوان مؤسسه اقتصادی با مسئولیت‌های اقتصادی تلقی می‌شد. مسئولیت‌های اقتصادی سازمان شامل تولید کالا و ارائه خدمات برای تأمین نیازهای مشتریان، استخدام نیروی کار، پرداخت سود سهام به سهامداران و مهیاساختن رشد اقتصادی بوده است. اگر مسئولیت‌های اقتصادی به میزان کفایت صورت می‌پذیرفت، سازمان وظایف خود را در قبال جامعه، انجام داده بود؛ اما در طول چند دهه گذشته، تغییر چشمگیری صورت گرفته است و به مقولاتی همچون کنترل آلودگی، ایمنی و سلامت محیط کار، فرصت‌های برابر استخدامی و کیفیت و ایمنی تولیدات، توجه می‌کنند. این موارد مسائل عمومی نامیده می‌شوند (گیوریان، ۱۳۹۱).

مسئله عمومی، ابعاد گسترده‌تری از اجتماع را دربرمی‌گیرد و مصالح عمومی را خدشه‌دار می‌کند. این ابعاد ممکن است آموزش، اشتغال، رفاه، بهداشت، امنیت، جنگ‌و صلح، مسافرت، مسکن، بانکداری و یا هر امر دیگری باشد؛ اما نکته قابل‌توجهی که در این زمینه وجود دارد، این است که مسئله‌ای که جنبه عمومی دارد، بیش از آنکه بر یک فرد یا افراد خاص تأثیر بگذارد، کمبود یا نقصانی است که مردم را شدیداً به تنگ آورده و محدودیت‌های اساسی در زندگی آن‌ها ایجاد کرده است، یا چالشی است که نحوه تعامل و اداره آن، آینده مردم و سازمان را سخت متأثر خواهد کرد (الوانی، ۱۳۸۶). مدیریت مسائل عمومی برنامه‌ای است که ضمن آن یک سازمان می‌کوشد تا آگاهی و دید خود را نسبت به مسائل عمومی به‌طور جامع وسیع‌تر کند و از این طریق میزان اثربخشی خود را در فرآیند تنظیم خط‌مشی‌های عمومی افزایش دهد. برای نمونه، یک سازمان تولیدی که از مدیریت مسائل عمومی بهره‌ای ندارد، ممکن است هدف خود را صرفاً تولید بیشتر قرار دهد و به مسائل و مشکلاتی که از جهت محیط‌زیست و آلودگی هوا برای جامعه به‌وجود می‌آورد، بی‌توجه باشد (الوانی، ۱۳۸۹).

واضح است که قبل از انجام هر گونه اقدامی برای حل یک مسئله، نیاز است از وجود مسئله مطلع شد.

تعداد بسیاری از مسائل یا اصلاً دیده نمی‌شوند و یا فقط زمانی شناخته می‌شوند که به مرحله حاد خود رسیده باشند (استیونز، ۱۳۷۲). با استفاده از اطلاعاتی که به هنگام بررسی و تحلیل محیط و اطلاعات به دست می‌آید می‌توان از وجود مسئله یا فرصت آگاه شد. مرحله شناخت مسئله، مرحله‌ای است که اطمینان حاصل می‌شود که تلاش‌های سازمان به سمت حل مسئله واقعی و نه صرفاً از بین بردن نشانه‌ها و علائم ظاهری، سوق خواهد یافت (هیگینز، ۱۳۸۸).

از آنجاکه مدیریت مسائل، پیش‌درآمد و مقدمه لازم برای خطمشی‌گذاری است، دولت‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات معمولاً برای رفع مسائل، خطمشی‌گذاری می‌کنند. این تصور وجود دارد که اگر خطمشی‌ای وضع شود، حتماً اجرا خواهد شد؛ اما تحقیقات متعدد در این زمینه نشان می‌دهد که در عمل به این صورت نیست؛ بلکه خطمشی‌های زیادی وضع می‌شوند، اما اجرا نمی‌شوند یا اینکه به صورت ناقص به اجرا درمی‌آیند؛ همچنین خطمشی‌گذاران معمولاً این برداشت را دارند که اگر قانونی اجرا نمی‌شود، تقصیر بر عهده مجریان است و خطمشی‌گذاران از هر خطا و سرزنی در امان هستند؛ اما در واقع چنین نیست (رزقی رستمی، ۱۳۷۹). با توجه به مطالب گفته شده، بررسی تأثیر ابعاد مسئله‌یابی عمومی بر میزان اجرای خطمشی‌ها از ضرورت‌های این پژوهش است.

۲. مبانی نظری و پیشینه تحقیق

مفهوم مسئله‌یابی

مسائل را به طور کلی می‌توان موقعیت‌هایی دانست که در آن‌ها با عدم قطعیت یا دشواری در راه رسیدن به آنچه که می‌خواهیم به دست آوریم، مواجه هستیم. مسئله عبارت است از: تعریفی بین وضعیت موجود و بایسته‌ها (هاشمی و دارابی، ۱۳۸۳). یک مسئله وقتی به وجود می‌آید که هدف بالفعل با یک مانع مؤثر برخورد پیدا کند (استیونز، ۱۳۷۲). مسئله عمومی ابعاد گسترده‌ای از اجتماع را دربرمی‌گیرد و مصالح عمومی را خدشه‌دار می‌کند؛ علاوه بر آن، مسئله عمومی مورد توجه و علاقه مردم بوده و مستلزم تصمیم‌گیری گروهی^۱ است و درباره مسائل فردی صحبت نمی‌کند؛ بلکه راجع به مسائل گروهی و عمومی صحبت می‌کند که نیازمند تصمیمات عمومی و گروهی است (جونز، ۲۰۱۰).

جونز و ماتس معتقدند، تعدادی از متغیرها که در چگونگی درک مسائل تأثیرگذار هستند را می‌توان به صورت زیر فهرست کرد:

۱. برجستگی مسائل از دیدگاه توده مردم و نخبگان؛
۲. جدید بودن مسئله؛
۳. درک هزینه و منافع حاصله؛
۴. پیچیدگی فنی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی مسئله؛

۵. تصورات افرادی که تحت تأثیر قرار می‌گیرند؛
۶. طراحی ماهرانه برای تغییر تصورات؛
۷. تصویری که از نقش مناسب دولت وجود دارد (گیوریان و ربیعی مندجین، ۱۳۹۱).
به نظر رضائیان (۱۳۸۷)، نیر برای آگاهی از وجود مسئله، می‌توان از روش‌های مسئله‌یابی رسمی و غیررسمی استفاده کرد.

مسئله‌یابی رسمی: روش رسمی مسئله‌یابی یک رویه مستقیم و سه رویه غیرمستقیم دارد.

- الف) رویه مستقیم: در رویه مستقیم، مدیر، خودش از وضعیت‌های ایجادشده زیر به وجود مسئله پی می‌برد:
 ۱. انحراف از تجربیات گذشته: الگوی عملکرد قبلی سازمان بر هم می‌خورد. برای مثال، فروش امسال کمتر از سال قبل می‌شود، یا هزینه‌ها ناگهان افزایش می‌یابد، یا میزان جابه‌جایی کارکنان زیاد می‌شود و یا مدیران رده‌بالا، استاندارد جدیدی برای عملکرد واحد تعیین می‌کنند.
 ۲. انحراف از برنامه تعیین‌شده: سطح سود از میزان پیش‌بینی‌شده کمتر است، یا واحدی بیشتر از بودجه‌اش خرج می‌کند و یا انتظارات مدیر برآورده نمی‌شود.
 ۳. پیشی‌گرفتن رقبا: سازمان رقیب ممکن است رویه عملیاتی جدیدی به کار گیرد و مدیر مجبور شود رویه‌های عملیاتی سازمان خود را به‌روز کند تا بتواند همچون گذشته به آن سازمان رقابت کند. در اینجا عملکرد سازمان رقیب توانسته است مدیر را در وضعیت حل مسئله قرار دهد (رضائیان، ۱۳۸۷).
- ب) رویه‌های غیرمستقیم:
 ۴. از طریق کارکنان: کارکنان به دو دلیل مسائل آتی را به مدیر گوشزد می‌کنند.
 - الف: صلاحیت مدیر: کارکنان هر واحد یا بخش در سازمان هیچ‌کس را صلاحیت‌دارتر از مدیر مستقیم خود برای اطلاع از وجود مسئله یا نیاز آتی نمی‌شناسند؛ از این رو بر مبنای تجربیات گذشته خود، مسائل و نیازها را تشخیص می‌دهند و به مدیر گوش زد می‌کنند.
 - ب: انجام وظیفه: کارکنان برای آنکه خود را از هرگونه سرزنش آتی مصون بدارند بنا به تشخیص خود مسائل و نیازهای آتی را به‌عنوان یک وظیفه به مدیر گوش زد می‌کنند.
 ۵. از طریق مافوق‌ها: از هر مدیر کارآمدی انتظار می‌رود بر فعالیت‌های حوزه مدیریت تا حد ممکن اشراف داشته باشد و کمتر انتظار می‌رود از آنچه در خارج از حوزه مدیریت وی می‌گذرد، مطلع باشد؛ از این رو مدیران عالی، دیگر مدیران سازمان را در مورد مسائل یا نیازهای آتی آگاه می‌کنند.
 ۶. از طریق ارباب‌رجوع یا مشتری: برای مثال، هنگامی که مشتریان از تأخیر در تحویل کالا شکایت دارند، نشانه وجود مسئله است.

مسئله‌یابی غیررسمی: بیشتر مدیران قبل از آنکه مسئله عمده‌ای روی ترازنامه یا غیره نشان داده شود یا حتی قبل از آنکه کارکنان با مافوق‌ها مسئله را به آن‌ها ارجاع کنند از آن آگاهی داشتند که اطلاعات آن از طریق ارتباطات غیررسمی و بینش فراهم آمده است؛ از این رو می‌توان نتیجه گرفت که مسئله‌یابی غیررسمی امری بینشی است و از کانال‌های ارتباطی غیررسمی به وجود آن‌ها می‌توان پی برد (رضائیان، ۱۳۸۷).

مفهوم اجرای خطمشی

بهرنج‌ترین مسئله، اجرای آن است که بعد از اتخاذ تصمیم برای اجرای عملیات و فعالیت‌ها، آن گونه عمل شود که تشابهی معقول و منطقی با آنچه که در مورد آن تصمیم گرفته شده، وجود داشته باشد و بتواند در چارچوب آن به خوبی عمل کند (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۸۷).

در گذشته (تا اوایل دهه ۱۹۷۰) مرحله اجرا، مشکل‌آفرین تلقی نمی‌شد و تصور عمومی خطمشی‌گذاران بر آن بود که خطمشی‌ها پس از تنظیم و تصویب اجرا خواهند شد (قلی‌پور، ۱۳۸۷)؛ اما امروز اجرا جزو لاینفک و مکمل خطمشی‌گذاری محسوب می‌شود. اجرای خطمشی معمولاً نیازمند توسعه قوانین و مقررات رسمی به‌وسیله دستگاه‌های دولتی است. قانون‌گذاری برای اجرای خطمشی، امری ضروری است و بهترین راه اجرای خطمشی، قانون‌گذاری است. استفاده از قوانین یک فرایند پویا است که در آن مجریان و اجراکنندگان خطمشی بر اساس استانداردها ضوابط و به‌طور مشخص شرایط و وضعیت‌های زندگی واقعی برای اجرای قوانین، مصوبه‌ها و خطمشی‌ها، اقدام می‌کنند. قوانین رسمی معمولاً از قدرت اجرا برخوردار است، کارگزاران دولتی می‌توانند به‌وسیله تصویب مجازات‌ها و جریمه‌هایی در برابر نقض مقررات فسخ کرده و به وسیله این مجازات‌ها ضمانت اجرایی برای خطمشی به‌وجود آورند (دای، ۲۰۰۵).

هر نوع طرح و برنامه و راه‌کار اتخاذشده به‌وسیله یک حکومت، حزب سیاسی، سازمان تجاری یا تولیدی و از این قبیل که به‌نحوی در تصمیم‌سازی و اجرای آن تأثیر دارد به‌اصطلاح «سیاست یا خطمشی» نامیده می‌شود (کاظمی، ۱۳۸۱). در «فرهنگ فارسی معین» خطمشی، «سیر و راهی که انسان در پیش رو دارد» تعریف شده است. خطمشی عمومی تصمیمی است که در قبال یک مشکل عمومی اتخاذ می‌شود. اندرسون (۱۹۸۴)، نیز خط مشی عمومی را مجموعه اقدامات هدف مدار بازیگر یا بازیگران برای برخورد یا مشکل با مسئله عمومی موردنظر توصیف می‌کند (اندرسون، ۱۹۸۴).

پیچیدگی مسائل عمومی و اجتماعی موجب دشواری فعالیت خطمشی‌گذاری می‌شود؛ به‌گونه‌ای که لازم است با استفاده از روش‌های مختلف به ساده‌سازی مسائل و روش‌های حل آن‌ها پرداخت. یکی از متداول‌ترین این شیوه‌ها تجزیه به مجموعه از مراحل مشخص و فرعی است (هاولت و رامش، ۱۳۸۰). خطمشی‌گذاری اغلب به‌منزله یک تسمه‌نقاله تلقی می‌شود که در آن مشکلات، ابتدا به‌عنوان یک مسئله موردتوجه قرار می‌گیرد، دوره‌های مختلف عمل بررسی شده و خطمشی‌ها تعیین می‌شود و توسط کارکنان اجرا، ارزیابی می‌گردد و تغییر می‌یابد و سرانجام بر اساس موفقیت یا شکست آن‌ها پایان می‌یابد (لستر و

استوارت، ۱۳۸۱). در واقعیت فرآیند خط مشی گذاری عمومی بسیار پیچیده است و اجرا یکی از مهم‌ترین مراحل آن است. اجرا مفهومی پیچیده و وسیع و گسترده دارد. از نظر لغوی مترادف با موضوعاتی مانند انجام‌دادن، به‌پایان‌رساندن، ایجادکردن و کامل کردن تعریف شده است (فرهنگ وبستر). پرسمن و ویلداوسکی (۱۹۷۳)، معتقدند، اجرای یک فرآیند تعامل بین هدف‌گذاری و اقداماتی در جهت حصول به آن‌ها طرح‌ریزی شده است. اجرای خط‌مشی آن چیزی است که بلافاصله پس از تصویب و جنبه قانونی یافتن خط‌مشی اتفاق می‌افتد. اجرای خط‌مشی به مجموعه عملیات و اقدامات سازمان‌های گوناگون و مؤسسات قانونی تعیین‌شده در مرحله شکل‌گیری خط‌مشی می‌گویند (تنودولا و کفینز، ۲۰۰۴).

پیشینه پژوهش

با بررسی اولیه‌ای که در پژوهش‌های داخلی و خارجی صورت گرفت، مشخص شد که تاکنون پژوهشی میدانی در زمینه تأثیر مسئله‌یابی بر میزان اجرای خط‌مشی انجام نگرفته است؛ بنابراین در اینجا به پژوهش‌هایی پرداخته شده است که به‌نوعی در ارتباط موضوع این پژوهش هستند.

- لملی و راسل (۲۰۰۲)، شرایط افزایش احتمال اجرای موفق خط‌مشی به‌صورت زیر بیان کردند:

۱. خط‌مشی به‌روشنی بیان و ابلاغ شود؛ ۲. تغییرات سیاسی و سازمانی لحاظ شود؛ ۳. مسئولیت اجرا به عهده عاملان و شهروندانی باشد که اهداف خط‌مشی را پشتیبانی می‌کنند؛ ۴. تعداد طرف‌های اجرایی حداقل باشد؛ ۵. منابع کافی شامل سازمان‌های اثربخش، شبکه‌ها؛ ۶. مجریان در سطوح پایین موردتوجه قرار گرفته باشند؛ ۷. خط‌مشی از یک نظریه خوب نشئت گرفته باشد.

- کالیستا (۱۹۹۵)، موانع اجرای خط‌مشی را موارد زیر برشمردند:

۱. ناکافی بودن منابع؛ ۲. ابزارهای نامناسب؛ ۳. انحرافات ناشی از نیت سیاسی (زدوبندهای سیاسی)؛ ۴. نارسا بودن طرح‌های اولیه؛ ۵. عدم تعهد لازم مجریان خط‌مشی.

کالیستا (۱۹۹۵)، همچنین عوامل یا متغیرهای مؤثر در اجرا را موارد زیر برشمردند:

۱. عوامل درونی شامل تنظیمات قدرت یا اختیارات، ترکیب شبکه‌ها و محل‌های اجرا؛ ۲. عوامل بیرونی، شامل آرای عمومی، نهادهای تفسیرکننده و اشخاص.

- یوجین بارداج (۱۹۷۷)، در پژوهشی به نتایج زیر رسید:

الف) محدودیت‌های اجرای خط‌مشی:

۱. محدودیت‌های مربوط به ماهیت مسئله شامل دشواری‌های فنی، تعدد اهداف، اندازه گروه هدف و تغییرات رفتاری ناشی از خط‌مشی در گروه هدف؛ ۲. اوضاع و احوال حاکم بر جامعه شامل شرایط سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و ظهور فناوری جدید؛ ۳. محدودیت‌ها و مشکلات مربوط به سازمان مجری و مجریان خط‌مشی.

ب) معیارهای لازم برای طراحی و اجرای خط‌مشی:

۱. خط‌مشی‌گذاران باید هدف‌های خط‌مشی و سلسله‌مراتب آن‌ها را تا حد ممکن واضح و به‌صورت

دستورالعمل روشن بیان کنند؛ ۲. تهیه خطمشی باید به صورت آشکار یا ضمنی به یک نظریه علمی معتبر متکی باشد؛ ۳. خطمشی برای اجرای موفق باید از اعتبار کافی برخوردار باشد؛ ۴. خطمشی باید حاوی مقررات روشنی باشد تا 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.

ج) راه‌های وادار کردن گروه‌ها و بازیگران به مشارکت در اجرای خطمشی عبارت‌اند از: تحریک، معامله، چانه‌زنی، ترغیب و متقاعد کردن.

د) برخی از شگردها و بازی‌هایی که توسط عاملان اجرای خطمشی صورت می‌گیرد تا مانع اجرای صحیح شوند عبارت‌اند از: بازی بودجه، حفظ صلح، مقاومت جمعی، زندگی آسان و راحت و غیره.
- پرسمن و ویلداوسکی (۱۹۸۴)، هشدارها و شرایط دستوری برای پذیرش اجرای خطمشی را عوامل زیر ذکر کرده‌اند:

۱. اجرا نباید از خطمشی جدا باشد؛ ۲. از وسایل و ابزارهای مستقیم در اجرا استفاده شود؛ ۳. در نظر گرفتن مبانی علمی و نظری؛ ۴. تداوم رهبری؛ ۵. سادگی و آسان‌سازی خطمشی.

- وان هورن و وان میتر (۱۹۷۵)، متغیرهای اجرا را به ترتیب عوامل زیر ذکر کرده‌اند:

۱. استانداردها و اهداف؛ ۲. منابع؛ ۳. ارتباطات بین سازمانی؛ ۴. ویژگی‌های مؤسسات اجرایی؛ ۵. ویژگی‌های شخصیتی مجریان؛ ۶. شرایط اقتصادی، سیاسی و اجتماعی.

- میلیبری مک‌لوگین (۱۹۷۶)، عوامل کلیدی در موفقیت یا شکست اجرا را موارد زیر می‌داند:

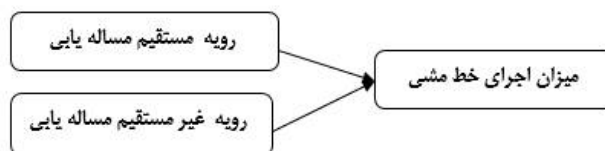
نخبگان سیاسی، رأی‌دهندگان، گروه‌های ذی‌نفوذ، احزاب سیاسی، روابط شخصی بین مجریان و تدوین‌کنندگان خطمشی، میزان پذیرش مجریان نسبت به تغییر خطمشی و میزان علاقه، تعهد و حمایت بازیگران اصلی خطمشی.

- حاجی‌پور و همکاران (۱۳۹۴)، در پژوهشی با عنوان «طراحی الگوی آسیب‌شناسی اجرای خطمشی عمومی در ایران» در مورد آسیب‌های اجرای خطمشی عمومی بحث کرده‌اند و الگوی ارائه‌شده، جامع و مبتنی بر عمل است که هم‌زمان به اغلب مؤلفه‌های مؤثر در اجرای ناموفق خطمشی عمومی توجه کرده‌اند؛ همچنین تصویر کاملی از چالش‌های فضای خطمشی‌گذاری عمومی، چالش‌های فضای عمومی خطمشی و چالش‌های فضای اجرای خطمشی عمومی را ترسیم و در نهایت پیامدهای اجرای ناموفق آن را ارائه کرده‌اند.

- دانایی‌فرد و همکاران (۱۳۸۸)، در تحقیقی با عنوان «اجرای خطمشی عمومی، بررسی نقش عقلانیت در مرحله تدوین خطمشی»، نتیجه گرفتند که رعایت نکردن ترکیب مطلوب عقلانیت در مرحله تدوین خطمشی، به اجرای ناموفق خطمشی‌های عمومی منجر شده است و رعایت عقلانیت می‌تواند نقش مفیدی در اجرای خطمشی‌های عمومی داشته باشد؛ البته این مطلب نیاز به تحقیقات و مطالعات بیشتری دارد.

فرضیه‌های پژوهش

۱. مسئله‌یابی رسمی بر میزان اجرای خط‌مشی‌های عمومی تأثیر دارد.
۲. مسئله‌یابی رسمی با رویه مستقیم بر میزان اجرای خط‌مشی‌های عمومی (حوزه رفاه اجتماعی) تأثیر دارد.
۳. مسئله‌یابی رسمی با رویه مستقیم بر میزان اجرای خط‌مشی‌های عمومی (حوزه کار) تأثیر دارد.
۴. مسئله‌یابی رسمی با رویه مستقیم بر میزان اجرای خط‌مشی‌های عمومی (حوزه تعاون) تأثیر دارد.
۵. مسئله‌یابی رسمی با رویه مستقیم بر میزان اجرای خط‌مشی‌های عمومی (حوزه رفاه اجتماعی) تأثیر دارد.
۶. مسئله‌یابی رسمی با رویه مستقیم بر میزان اجرای خط‌مشی‌های عمومی (حوزه کار) تأثیر دارد.
۷. مسئله‌یابی رسمی با رویه مستقیم بر میزان اجرای خط‌مشی‌های عمومی (حوزه تعاون) تأثیر دارد.



شکل ۱. مدل مفهومی تحقیق

۳. روش پژوهش

پژوهش حاضر، توصیفی و از نوع همبستگی است که به روش پیمایشی^۱ انجام شده است. این پژوهش از نظر هدف، کاربردی است. جامعه آماری پژوهش شامل کلیه کارکنان این وزارتخانه است که نمونه‌گیری در مرحله اول به صورت خوشه‌ای ۵ استان انتخاب و سپس به روش تصادفی ساده و با استفاده از فرمول کوکران، جمعاً تعداد ۵۱۰ نفر انتخاب شدند. در این پژوهش به منظور جمع‌آوری داده‌های موردنیاز از ۲ پرسشنامه محقق ساخته، استفاده شد که بی‌نام بوده و بر اساس طیف پنج‌درجه‌ای لیکرت^۲ تنظیم شده‌اند. پرسشنامه اول برای سنجش متغیر مسئله‌یابی رسمی است که شامل ۶۴ سؤال و پرسشنامه دوم برای سنجش متغیر میزان اجرای خط‌مشی‌های عمومی است و مشتمل بر ۸۳ سؤال است.

الف) روایی^۳: به منظور اطمینان از روایی محتوایی پرسشنامه‌ها از نظرات متخصصان در این حوزه بهره گرفته شد و روایی سازه پرسشنامه‌ها با استفاده از تحلیل عاملی تأییدی^۴ مورد بررسی قرار گرفت. ب) پایایی^۵: برای تعیین پایایی پرسشنامه‌ها از ضریب آلفای کرونباخ^۶ استفاده شد. ضریب پایایی آزمون برای

1. Survey
 2. Likert Scale
 3. Validity
 4. Confirmatory Factor Analysis
 5. Reliability
 6. Cronbach's Alpha

کل پرسشنامه مسئله‌یابی رسمی ۰/۸۲۵ و برای کل پرسشنامه میزان اجرای خط‌مشی‌های عمومی ۰/۷۸۴ محاسبه شد و با توجه به مقادیر ضریب آلفای کرونباخ، می‌توان استنباط کرد که ابزار پژوهش از پایایی مطلوبی برخوردار است.

در این پژوهش، به‌منظور بررسی و تحلیل داده‌ها و آزمون فرضیه‌ها، از روش آمار توصیفی و استنباطی (ضریب همبستگی پیرسون^۱ و رگرسیون چندمتغیره^۲) استفاده شد و برای بررسی و تحلیل داده‌ها، نرم‌افزارهای SPSS و Amos به کار رفت.

جدول ۲. ابعاد مسئله‌یابی و میزان اجرای خط‌مشی و نحوه سنجش آن‌ها

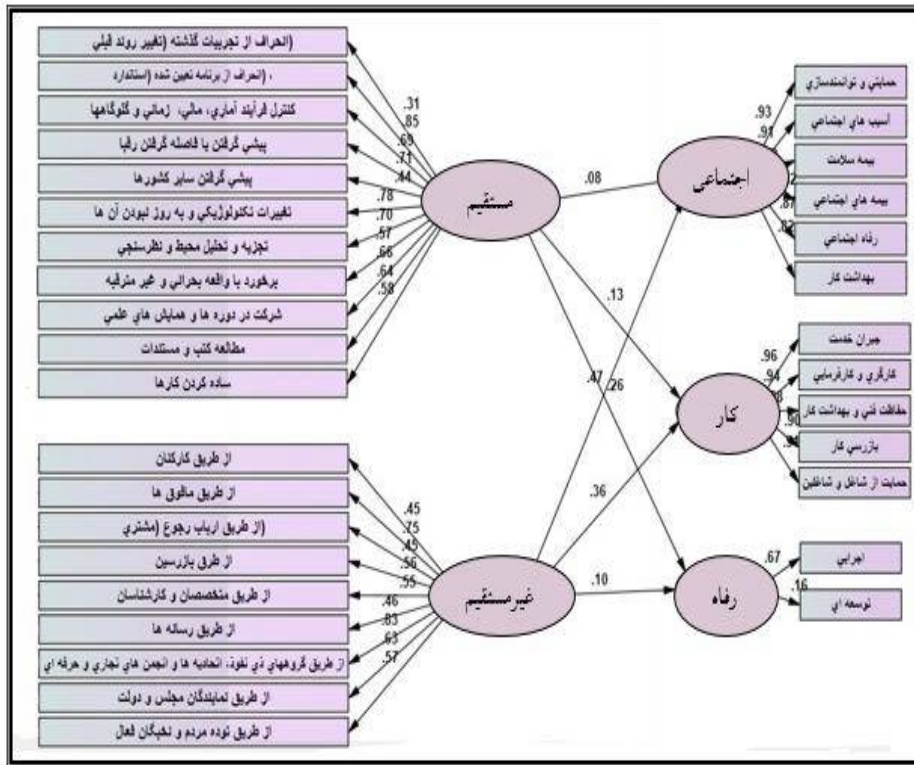
شماره سؤال‌ها	ابعاد اجرای خط‌مشی	شماره سؤال‌ها	ابعاد مسئله‌یابی
۳۶	اجرای خط‌مشی در حوزه رفاه اجتماعی	۳۶-۱	رویه مستقیم مسئله‌یابی
۳۳	اجرای خط‌مشی در حوزه کار	۶۲-۳۷	رویه غیرمستقیم مسئله‌یابی
۱۷	اجرای خط‌مشی در حوزه تعاون		

۴. نتایج و یافته‌های تحقیق

بررسی نتایج مدل‌یابی معادلات ساختاری

شکل ۲، خروجی نرم‌افزار را نشان می‌دهد.

1. Pearson Correlation Coefficient
2. Multivariate Regression



شکل ۲: خروجی نرم افزار

بررسی شاخص‌های برازش مدل در جدول ۳، نشان می‌دهد که مدل پیشنهادی دارای برازش مطلوبی است.

جدول ۳: بررسی شاخص‌های برازش الگوی پیشنهادی پژوهش

مقدار گزارش شده	حد قابل قبول	شاخص
۰/۰۶۴	برابر یا کوچک‌تر از ۰/۰۸	ریشه میانگین مربعات خطای برآورد (RMSEA)
۲/۵۷۵	برابر یا کوچک‌تر از ۵	کای اسکور بهنجار شده (CMIN/DF)
۰/۹۶۲	برابر یا بزرگ‌تر از ۰/۹	شاخص نیکویی برازش (GFI)
۰/۹۳۲	برابر یا بزرگ‌تر از ۰/۹	شاخص نیکویی برازش اصلاح شده (AGFI)
۰/۹۵۸	برابر یا بزرگ‌تر از ۰/۹	شاخص برازش تطبیقی (CFI)
۰/۹۳۲	برابر یا بزرگ‌تر از ۰/۹	شاخص برازش هنجار شده (NFI)
۰/۹۳۶	برابر یا بزرگ‌تر از ۰/۹	شاخص تاکر-لونیس (TLI)
۰/۹۵۹	برابر یا بزرگ‌تر از ۰/۹	شاخص برازش افزایشی (IFI)

نتایج ارائه شده در جدول ۴، نشان دهنده اثر مثبت و معنادار ابعاد مسئله‌یابی، یعنی رویه مستقیم مسئله‌یابی و رویه غیرمستقیم مسئله‌یابی، بر میزان اجرای خطامشی در هر سه حوزه رفاه اجتماعی، کار و تعاون است؛ که مسئله‌یابی به روش غیرمستقیم تأثیر بیشتری از مسئله‌یابی به روش مستقیم بر میزان اجرای خطامشی‌های این وزارتخانه دارد؛ همچنین از میان این ابعاد، مسئله‌یابی به روش غیرمستقیم بیشترین تأثیر را بر میزان اجرای خطامشی‌های حوزه رفاه اجتماعی در این وزارتخانه دارد و مسئله‌یابی به روش مستقیم بیشترین تأثیر را بر میزان اجرای خطامشی‌های حوزه رفاه اجتماعی در این وزارتخانه دارد.

جدول ۴: بررسی فرضیه‌های پژوهش

نتیجه	-p مقدار	t مقدار	ضریب مسیبر	فرضیه‌ها
تأیید فرضیه	۰/۰۸۷	۱/۷۱۴	۰/۰۷۶	میزان اجرای خطامشی‌های عمومی (اجتماعی) ← مسئله‌یابی مستقیم
تأیید فرضیه	۰/۰۰۵	۲/۷۷۸	۰/۱۲۸	میزان اجرای خطامشی‌های عمومی (کار) ← مسئله‌یابی مستقیم
تأیید فرضیه	۰/۰۰۱	۳/۸۱۲	۰/۲۶۲	میزان اجرای خطامشی‌های عمومی (رفاه) ← مسئله‌یابی مستقیم
تأیید فرضیه	۰/۰۰۱	۸/۵۰۱	۰/۴۶۶	میزان اجرای خطامشی‌های عمومی (اجتماعی) ← مسئله‌یابی غیرمستقیم
تأیید فرضیه	۰/۰۰۱	۶/۹۸۳	۰/۳۶۲	میزان اجرای خطامشی‌های عمومی (کار) ← مسئله‌یابی غیرمستقیم
تأیید فرضیه	۰/۰۲۳	۲/۲۶۹	۰/۰۹۷	میزان اجرای خطامشی‌های عمومی (رفاه) ← مسئله‌یابی غیرمستقیم

بررسی نتایج آزمون مقایسات چندگانه فریدمن

در این بخش با استفاده از آزمون مقایسات چندگانه فریدمن به رتبه‌بندی ابعاد مسئله‌یابی به روش مستقیم در وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی پرداخته شده است.

همان‌طور که در قسمت اول جدول ۵، مشاهده می‌شود، با توجه به اینکه p - مقدار آزمون ($0/001$) از سطح معناداری ($0/05$) کوچک‌تر است، بنابراین فرض صفر رد می‌شود و ادعای یکسان بودن رتبه طبقات پذیرفته نمی‌شود و می‌توان گفت که پیشی‌گرفتن سایر کشورها بالاترین رتبه را در میان مؤلفه‌های مسئله‌یابی مستقیم در جامعه مورد مطالعه داشته است و شرکت در دوره‌ها و همایش‌های علمی و مطالعه کتاب‌ها و مستندات در رده‌های بعدی قرار دارند.

جدول ۵: رتبه‌بندی ابعاد مسئله‌یابی به روش مستقیم در وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی

مسئله‌یابی	مؤلفه	رتبه	میانگین رتبه	آماره کای دو	-p مقدار
مسئله‌یابی مستقیم	انحراف از تجربیات گذشته (تغییر روند قبلی)	۷	۵/۳۲	۸۳۳/۲۷۹	۰/۰۰۱
	انحراف از برنامه تعیین شده (استاندارد)	۶	۵/۴۳		
	کنترل فرآیند آماری، مالی، زمانی و گلوگاه‌ها	۵	۶/۱۴		
	پیشی‌گرفتن یا فاصله‌گرفتن رقبا	۹	۴/۹۴		
	پیشی‌گرفتن سایر کشورها	۱	۸/۴۴		
	تغییرات فناورانه و به‌روزرسانی آن‌ها	۱۰	۴/۸۹		
	تجزیه و تحلیل محیط و نظرسنجی	۷	۵/۳۲		
	برخورد با واقعه بحرانی و غیرمترقبه	۸	۵/۰۸		
	شرکت در دوره‌ها و همایش‌های علمی	۲	۸/۰۱		
	مطالعه کتاب‌ها و مستندات	۳	۶/۲۳		
ساده کردن کارها	۴	۶/۲۰			
مسئله‌یابی غیرمستقیم	از طریق کارکنان	۱	۶/۰۰	۲۸۶/۷۹۱	۰/۰۰۱
	از طریق مافوق‌ها	۴	۵/۰۰		
	از طریق ارباب‌رجوع (مشتری)	۲	۵/۷۸		
	از طریق بازرسین	۳	۵/۶۵		
	از طریق متخصصان و کارشناسان	۵	۴/۶۵		
	از طریق رسانه‌ها	۷	۴/۴۵		
	از طریق گروه‌های ذی‌نفع، اتحادیه‌ها و انجمن‌های تجاری و حرفه‌ای	۹	۴/۴۲		
	از طریق نمایندگان مجلس و دولت	۶	۴/۶۰		
از طریق توده مردم و نخبگان فعال	۸	۴/۴۴			

همان‌طور که در قسمت دوم جدول ۵، مشاهده می‌شود، با توجه به اینکه p - مقدار آزمون ($0/001$) از سطح معنی‌داری ($0/05$) کوچک‌تر است، بنابراین فرض صفر رد می‌شود و ادعای یکسان بودن رتبه طبقات

پذیرفته نمی‌شود و می‌توان گفت که از طریق کارکنان بالاترین رتبه را در بین مؤلفه‌های مسئله‌یابی غیرمستقیم در جامعه مورد مطالعه داشته است و از طریق ارباب‌رجوع (مشتری)، از طرق بازرسین و از طریق مافوق‌ها در رده‌های بعدی قرار دارند.

۵. نتیجه‌گیری و پیشنهادها

مشکلات تنها زمانی حل می‌شوند که شناسایی شوند؛ اما مسئله‌یابی موضوع پیچیده و درعین حال مهمی است که تحت تأثیر عوامل مختلفی است که برخی از آن‌ها در اختیار مدیر قرار ندارد؛ لذا نباید انتظار داشت که همه مسائل به راحتی شناسایی و متعاقباً حل شوند. در سازمان‌ها چند مشکل عمده وجود دارد: نخست اینکه مدیران برای شناسایی مسائل و حل آن‌ها، به مهارت‌ها و توانایی‌های متفاوتی به صورت یک مجموعه منحصر به فرد از مهارت‌ها که برای هر بخش لازم است، نیاز دارند؛ دوم اینکه در سازمان‌ها به جای توجه به علت‌ها، به علائم و نشانه‌ها توجه شده است و در آخر از آنجا که معمولاً مسئله‌یابی، ناچیز و حقیر شمرده می‌شود، احتمال زیادی وجود دارد که به جای شناسایی صحیح مسائل واقعی، تمرکز بر حل مسائل گذاشته شود (سکونار، ۱۹۹۸).

فرضیات مربوط به مسئله‌یابی در وزارتخانه مورد مطالعه به این واقعیت اشاره دارد که در فضای سازمان‌های دولتی که جامعه آماری این تحقیق نیز جزئی از آن است مسئله‌یابی بالاتر از سطح متوسط است. به این موضوع می‌توان از دو جنبه مثبت و منفی توجه کرد. جنبه مثبت که نشان‌دهنده توجه به مسائل و قابل تشخیص بودن آن‌ها است. جنبه منفی که نشان‌دهنده وجود مسائل و مشکلات بسیار در این حیطه است؛ علاوه بر این، در مسئله‌یابی مستقیم مؤلفه‌های پیشی‌گرفتن سایر کشورها، شرکت در دوره‌ها و همایش‌های علمی، مطالعه کتاب‌ها و مستندات و بالأخره مسئله‌یابی در هنگام ساده‌کردن کارها به ترتیب بیشترین میانگین را دارند و به نظر می‌رسد در میان سایر مؤلفه‌ها از نظر پاسخگوها مهم‌تر هستند. در مسئله‌یابی غیرمستقیم مؤلفه‌های مسئله‌یابی از طریق ارباب‌رجوع (مشتری)، از طریق بازرسین و از طریق کارکنان، به ترتیب در میان سایر مؤلفه‌ها از نظر پاسخگوها مهم‌تر هستند.

گذشته از آنکه هر دولتی ملزم به برآورده کردن نیازهای مردم جامعه خود است و باید پاسخگویی به خواسته‌های مردم خود را در سرلوحه اهداف و برنامه‌های خویش قرار دهد، امروزه مسائل عمومی حساس‌تر از گذشته‌اند؛ بنابراین خطامشی‌گذاری و به تبع اجرای آن نیز از حساسیت بیشتری برخوردار می‌شود. اجرای ناقص خطامشی‌های عمومی از مشکلاتی است که تمامی کشورها، اعم از پیشرفته و درحال توسعه، با آن مواجه هستند. در گذشته، اجرا در فرآیند خطامشی‌گذاری چندان مورد توجه قرار نمی‌گرفت. اغلب درخواست‌ها و نیازهای اجرایی در فرآیند خطامشی‌گذاری نادیده گرفته می‌شد و بیشتر تصمیمات و خطامشی‌های دولتی بدون توجه به جنبه‌های اجرایی آن تهیه و تصویب شد. امروزه نیز بسیاری از کشورها در چنبره بوروکراسی سنتی و نظام مدیریت آمرانه که مبعث از تفکر قدیمی جدایی اداره از سیاست است (دونالد، ۱۹۹۵). فرضیات

مربوط به میزان اجرای خطمشی‌های عمومی این وزارتخانه چه در بخش آمار توصیفی و چه در بخش آزمون فرضیات نشان‌دهنده میزان اجرای خطمشی‌های عمومی نه‌چندان خوب است که نمایانگر شکست اجرای خطمشی‌های این وزارتخانه، به خصوص در حوزه رفاه اجتماعی در این وزارتخانه است.

فرضیات بعدی تحقیق نشان داد که بین مسئله‌یابی، چه به صورت مستقیم و چه به صورت غیرمستقیم، با میزان اجرای خطمشی‌ها ارتباط وجود دارد. این یافته‌ها به‌طور کلی با نتایج تحقیقات رزقی رستمی (۱۳۷۹) که ماهیت مسئله، شرایط محیطی و سازمان مجری را از عواملی نام می‌برد که محدودیت در اجرا را باعث می‌شود و همچنین منکینز و استیلمن (۲۰۰۵) که یکی از راهکارهای پرکردن شکاف بین طراحی و اجرای خطمشی‌ها را مذاکره پیرامون مسئله اصلی دانسته‌اند، همخوانی دارد و با تحقیقات یوجین بارداچ (۱۹۷۷) که محدودیت‌های اجرای خطمشی را ماهیت مسئله شامل دشواری‌های فنی، تعدد اهداف، اندازه گروه هدف و تغییرات رفتاری ناشی از خطمشی در گروه هدف دانسته‌اند، هم‌خوانی دارد.

با توجه به اینکه یکی از مهم‌ترین وزارتخانه‌های کشور، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است و مأموریت و هدف کلی این وزارتخانه، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی و حل‌وفصل مسائل و مشکلات جامعه کارگری، حفظ و صیانت از نیروی کار و حمایت از توسعه اشتغال و نیز برقراری نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در چارچوب سیاست‌های کلی نظام و قوانین و مقررات موضوعه است، انتظار می‌رود بیش‌ازپیش به رسالت و مأموریت آن توجه شود. بسیاری از کارکنان این وزارتخانه در ارتباط با فرضیات تحقیق بیان می‌کردند که به‌علت وجود مسائل متعدد در جامعه، اجرای خطمشی‌ها هم به‌تبع به خاطر نیازمندی آن‌ها به‌ویژه از نظر مادی و هزینه‌ای طبیعتاً با چالش‌های متعددی روبه‌رو شده است.

در خاتمه باید تأکید شود که نتایج تحقیق نشان‌دهنده آن است که بسیاری از خطمشی‌ها، ناقص اجرا می‌شوند یا اصلاً اجرا نمی‌شوند که این موضوع باعث کم‌شدن اعتماد عمومی به این بخش می‌شود و معضلات عمده‌ای را در پی خواهد داشت؛ بنابراین پیشنهاد می‌شود در راستای اهداف این وزارتخانه، مدیران عالی سازمان‌ها، در مرحله شکل‌گیری و تدوین خطمشی و دریافت نظرهای مشورتی از مجریان، قبل از تصویب خطمشی‌های عمومی و تدوین نهایی قوانین مشارکت کنند که می‌تواند از مشکلات اجرای آن‌ها بکاهد و شکاف بین مسئله‌یابی و اجرا را تا حدی از بین ببرد. این پیشنهاد با نتایج تحقیق رجب‌بیگی (۱۳۷۸)، هم‌خوانی دارد.

منابع

۱. الوانی، سیدمهدی و شریف‌زاده، فتاح (۱۳۸۷). **فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی**. تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی، چاپ ششم.
۲. الوانی، سید مهدی (۱۳۸۶). **تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی**. تهران: انتشارات سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، چاپ دوازدهم.
۳. دانش فرد، کرم اله (۱۳۹۳). **فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی**. تهران: انتشارات صفار، چاپ اول.
۴. رجب‌بیگی، مجتبی، (۱۳۷۸). «موانع دستیابی به اجرای کامل خط‌مشی‌های عمومی». **مجله مدیریت دولتی**، شماره ۳۵ و ۳۶.
۵. رزقی رستمی، علیرضا (۱۳۷۹). «اجرا، حلقه مفقوده فرآیند خط‌مشی عمومی». **مجله مدیریت دولتی**، شماره ۵۰.
۶. رضائیان، علی (۱۳۸۷). **اصول مدیریت**. تهران: انتشارات سمت، چاپ نوزدهم.
۷. قلی‌پور، ر. (۱۳۸۷). **تصمیم‌گیری سازمانی و خط‌مشی‌گذاری عمومی**. چاپ اول، تهران: انتشارات سمت.
۸. کاظمی، سید علی‌اصغر (۱۳۸۲). **مدیریت سیاسی و خط‌مشی دولتی**. دفتر نشر فرهنگ اسلامی، چاپ دوم.
۹. کاظمی، ع. (۱۳۸۱). **مدیریت سیاسی و خط‌مشی دولتی**. چاپ سوم، تهران: انتشارات دفتر نشر فرهنگ اسلامی.
۱۰. گیوریان، حسن و ربیعی مندجین، محمدرضا (۱۳۹۱). **تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی**. تهران: انتشارت یکان.
۱۱. لستر، پی، جیمز و ج. آر استوارت. (۱۳۸۰). **فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی؛ رویکردی تکاملی**، ترجمه مجتبی طبرسی، مجتبی میکلائی و سهیل خورشیدی، تهران: نشر ساوالان.
۱۲. معمارزاده، غلامرضا و شکری، نرجس (۱۳۸۵). «ارائه مدل پویا برای اجرای خط‌مشی‌های عمومی». **فصلنامه علمی ترویجی مدیریت**، سال سوم، شماره سوم، شماره ۸/۳.
۱۳. هاوالت، مایکل و ام رامش (۱۳۸۰). **مطالعه خط‌مشی عمومی**. ترجمه عباس منوریان و ابراهیم گلشن، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.
14. Andeson, J, (1986). **Public Policymaking: An Introduction**. 3rded, Boston: Houghton Mifflin Company, P3
15. Bardach. E. (1977). **The Implementation Game**. Cambridge. MA: The MIT Press.
16. Calista, D, (1995). **Policy Implementation**. New York, Marcel dekkerinn, P,120
17. Donald J. Calista, (1995). **Policy Implementation**. Mrist College. New York, p.117.
18. Follet, M.P (1986). **The Giving of Orders**. Scientific Foundation of Business Administration, Baltimore: Wilkinsco.
19. Jones, Charles, (1984). **An Introduction to the study of public policy**. (Monterey,

- CA: Brooks/cole,
20. Kuhen, Alfred and Beam, Robert, (1982). **The Logic of organization**. Washington: Jossey-boss, Publisher, p.204
 21. Lemley, E. C., and Russell, G. D. , (2002). "Implementing estorative Justice by "Groping Along": A Case Study in Program Evolutionary Implementation". **The Justice System Journal**, 23(2), 159-190.
 22. Mclavghlin M. (1976). **Implementation as Mutual Adaptation, in Walter Williams, Richard Elmore, eds. social program Implementation**. New York, Academic press.
 23. Pressman, J. L. & Wildavsky, A. B. (1984). **Implementation**. 3rd ed. Berkeley: University of California Press.
 24. Richard J. Stillman. (2006). **Public Aministration (Concept and Cases)**. Houghton Mifflin. Sixth Edition, P. 380.
 25. Schoennauer, Alfred W W. (1981). **Problem Finding and Problem Solving**. Nelson-Hall Chicago Publisher,
 26. Stilman, Richarg J, (1996). **Public Administration (Concept and Cases)**. Houghton Mifflin, Sixth Edition, P.380
 27. Van Meter, D. & Van Horn, C. (1975). "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. **Wadworth, Belmont**, 6(4): 445- 488.