

شناسایی و اولویت‌بندی موانع اجرای خطمشی‌های عمومی در سازمان‌های دولتی با استفاده از مدل‌های تصمیم‌گیری چندمعیاره

حسن رنگریز^۱ - بهرام موذنی^۲

چکیده

زمینه و هدف: اجرای خطمشی‌ها، مرحله تبلور حرف و شعار به عمل است. چالش‌ها، موانع و محدودیت‌های بسیاری ممکن است اجرای خطمشی‌ها را با اختلال روبرو کند. هدف تحقیق شناسایی و اولویت‌بندی موانع اجرای خطمشی‌های عمومی، در سازمان‌های دولتی ایران، با استفاده از مدل‌های تصمیم‌گیری چندمعیاره است. روش: پژوهش حاضر از نظر هدف، کاربردی و با توجه به ماهیت داده‌ها، توصیفی و پیمایشی است. ابتدا، با بررسی‌های جامع کتابخانه‌ای و ارزیابی نتایج مطالعات گذشته، موانع اجرای خطمشی‌های عمومی، شناسایی و استخراج گردید. در گام بعد، به منظور غربال‌سازی موانع شناسایی شده، از تکنیک آنتروپی شانون استفاده شد. سپس، با توزیع پرسش‌نامه، مقایسات زوجی بین عوامل انجام شده و وزن‌ها محاسبه، سپس براساس اوزان به دست آمده و با استفاده از روش‌های تاپسیس، ویکور و ساو اقدام به اولویت‌بندی موانع اجرای خطمشی‌های عمومی می‌شود. با توجه به اینکه نتایج حاصل از اجرای روش‌های فوق، در مواردی با یکدیگر هم‌خوانی نداشت، برای رسیدن به یک اجماع کلی از رتبه‌بندی، از روش کپلند استفاده شد. روایی پرسش‌نامه‌ها براساس نظرات خبرگان تایید شد. یافته‌ها و نتیجه‌گیری: از بین موانع اجرای خطمشی‌های عمومی مورد بررسی در این تحقیق، تعدد اهداف، هدف‌گذاری مبهم و خط‌مشی‌های غیر واقعی، بیشترین امتیاز را کسب کرده و در اولویت‌های نخست قرار گرفتند. واژه‌های کلیدی: اجرا، خطمشی عمومی، سازمان‌های دولتی، موانع

^۱ دانشیار، مدیریت منابع انسانی، دانشکده مدیریت، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران

^۲ دانشجوی دکتری مدیریت دولتی گرایش منابع انسانی، دانشکده مدیریت، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران (مسئول مکاتبات)

مقدمه

را، با اختلال روبرو کند. اما معمولاً هنگامی که مرحله اجرا دچار شکست می‌شود؛ فقط مجریان سرزنش می‌شوند. هدف تحقیق شناسایی و اولویت‌بندی موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی، در سازمان‌های دولتی ایران، با استفاده از مدل‌های تصمیم‌گیری چند معیاره است. از این رو سوالات تحقیق به صورت زیر مطرح می‌شوند:

۱. موانع اجرای موفق خط‌مشی‌های عمومی در سازمان‌های دولتی کدامند؟
 ۲. موانع اجرای موفق خط‌مشی‌های عمومی در سازمان‌های دولتی دارای چه اولویت‌هایی هستند؟
- خط‌مشی، فرایندیا الگوی فعالیت‌ها یا تصمیماتی است که برای جبران مشکلات عمومی، چه حقیقی و چه مجازی اتخاذ می‌شود (عباسی و همکاران، ۱۳۹۵). به اعتقاد لئون^۲ (۲۰۰۹)، خط‌مشی، به عنوان برنامه عمل است که توسط دولت، واحدهای سیاسی و تجاری برای نفوذ در تصمیمات، اقدامات و مسائل دیگر طراحی می‌شود. تقریباً تمامی جنبه‌های اجتماعی شرکت‌ها، هدف خط‌مشی هستند، یک فرآیند پویا و ارزش‌انباشته‌ای که از طریق آن سیستم سیاسی مسئله عمومی را اداره می‌کند (پلانک و همکاران^۳، ۲۰۰۹؛ بولاجی^۴، ۲۰۱۴). خط‌مشی، معمولاً به عنوان یک اصل یا قاعده‌ای برای هدایت تصمیم‌گیری‌ها و دستیابی به نتایج منطقی توصیف می‌شود. خط‌مشی را می‌توان به عنوان "بیانیه نیت" و "یا" تعهد" در نظر گرفت. همچنین خط‌مشی ممکن است به فرآیند تصمیم‌گیری‌های مهم سازمانی، شامل شناسایی گزینه‌های مختلف مثل برنامه‌ها یا اولویت‌های هزینه‌ای و انتخاب از بین آنها بر اساس تأثیری که دارند، می‌باشد. خط‌مشی‌ها می‌توانند به عنوان مکانیزم سیاسی، مدیریتی، مالی، اداری و ... تعریف شوند و همچنین می‌توانند توسط دولت، بخش‌های خصوصی، سازمان‌ها، گروه‌ها و افراد به کار گرفته شوند (فرانکلین^۵، ۲۰۱۱).

خط‌مشی‌های عمومی انعکاس اهداف جدید، ارزش‌های نو و روابط جدیدی است که در نتیجه مسائل جدید پدید آمده است. می‌توان گفت خط‌مشی، تعهد به انجام بعضی از کارهاست. خط‌مشی به طور صرف، اتخاذ تصمیم نیست؛ بلکه فرایندی است، شامل تمام اقداماتی که از زمان احساس مشکل شروع و به ارزیابی نتایج حاصل از اجرای خط‌مشی ختم می‌گردد. اجرای خط‌مشی تبدیل تعهدات به عمل است. اجرا در مراحل آخر فرایند خط‌مشی‌گذاری قرار دارد که معمولاً کمتر دیده می‌شود و اغلب مورد غفلت واقع شده و با کم‌توجهی مواجه می‌شود (دانش فرد، ۱۳۹۳). مرحله اجرای خط‌مشی عمومی یکی از بغرنج‌ترین مراحل فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی است. در حقیقت اثرات و پیامدهای یک خط‌مشی به واسطه اجرای آن به وقوع می‌پیوندد و اجرای نامناسب خط‌مشی، تمام امیدها را برای رسیدن به اثرات مورد انتظار خط‌مشی تدوین شده از بین می‌برد (تقفی، ۱۳۸۷). مشکلات اجرایی زمانی اتفاق می‌افتد که نتایج مطلوب مورد نظر حاصل نشود و چنین مشکلاتی تنها اختصاص به کشور های در حال توسعه نداشته و هر جا و هر زمان که عوامل اساسی و حیاتی برای اجرای خط‌مشی عمومی از دست برود، مشکل اجرا وجود خواهد داشت (کتلاو و دنهارت^۱، ۲۰۱۴). تاکنون بسیاری از خط‌مشی‌های تدوین شده، پس از تصویب، در مرحله اجرا با ناکامی مواجه شده‌اند. مسئولان اجرایی، بسیاری از آنها را قبل از اینکه کاملاً اجرا شوند، کنار نهاده و به خط‌مشی‌های جدید دیگری روی آورده‌اند. برخی دیگر از خط‌مشی‌ها در حین تدوین به کلی منسوخ و به بوته فراموشی سپرده شده‌اند و بعضی دیگر به اجرا در می‌آیند، ولی آنچه که اجرا شده با آنچه که مورد نظر بوده همسان نیست (رجب بیگی، ۱۳۷۸). چالش‌ها، موانع و محدودیت‌های بسیاری ممکن است اجرای خط‌مشی‌ها

خط‌مشی‌گذاری عمومی در یک فرایند ساده شامل سه مرحله اصلی تدوین، اجرا و ارزیابی، می‌شود. اجرا به عنوان یکی از مراحل اصلی خط‌مشی‌گذاری عمومی از سال ۱۹۷۰ به بعد مورد توجه خاص محققان و نظریه پردازان خط‌مشی قرار گرفت (عباسی همکاران، ۱۳۹۵). به عنوان بخشی از فرایند خط‌مشی‌گذاری، اجرای خط‌مشی به دنبال شکل‌گیری و تصویب آن است. از یک دیدگاه ایده‌آل، اجرا به عنوان یک مرحله جداگانه دیده شده و قابل شناسایی است (آرمو و همکاران^۶، ۲۰۱۷). مهمترین مرحله بعد از خط‌مشی‌گذاری، اجرای آن است. شاید به دلیل اهمیت آن است که برخی از محققان معتقدند مرحله اجرا مرکز فرایند خط‌مشی‌گذاری است. اساساً اجرای خط‌مشی فرایند تبدیلی خط‌مشی و پیش‌فرض‌ها به اقدامات و نتایج، از طریق پروژه‌ها و برنامه‌های مختلف است (اوگوانی و ایما^۷، ۲۰۱۳).

اجرای سیاست‌ها، مرحله تبلور حرف و شعار به عمل است و این امر به لحاظ گستردگی ابعاد کار و تعدد عوامل بازدارنده، از پیچیده‌ترین و ارزشمندترین قابلیت‌ها به شمار می‌رود. در فقدان چنین قابلیت‌هایی، فرایندهای متنوع و جذاب سیاست‌گذاری در حد یک بازی فکری تنزل خواهند یافت، چرا که سیاست بدون پیاده شدن قادر به تغییر وضعیت موجود نخواهد بود (لدر و ویجی^۸، ۱۹۹۸، گات اسکالک^۹، ۱۹۹۹). اجرای خط‌مشی در واقع به روند و فعالیت‌های مرتبط با، به

کارگیری، انجام و مدیریت خط‌مشی‌ها اشاره دارد. فعالیت‌های مختلفی در فرایند اجرای خط‌مشی درگیر هستند که شامل صدور و اجرای دستورالعمل‌ها، پرداخت وجوه، امضای قرارداد، جمع‌آوری داده، تجزیه و تحلیل مسائل و مشکلات، استخدام و بکارگیری نیروی انسانی، تشکیل کمیسیون‌ها و کمیته‌ها، تعیین وظایف و مسئولیت‌ها و همچنین تصمیم‌گیری است. خط‌مشی‌های عمومی بستری از گل رز نیست، بلکه اغلب چالش برانگیز است. بسیاری از پیشنهادات با موانعی در اجرا، مواجه می‌شوند. بسیاری از خط‌مشی‌ها و نیز مجریان آنها حذف می‌شوند، بسیاری از آنها پدید می‌آیند، تحریف شده و نابود می‌شوند به طوری که دیگر در خدمت اهداف مورد نظر خود نیستند (اوگوانی و ایما، ۲۰۱۳).

همه جوامع در زمینه سیاست‌گذاری و نیز اجرای موثر و موفقیت آمیز آن، کم و بیش با موانعی مواجه‌اند. از دیدگاه مارش و آلان^{۱۰} (۲۰۱۰)، سیاستی با مانع مواجه شده است که، نتایج و پیامدهای مطلوب و مورد انتظارش را سبب نشود و یا توافق اندکی بر روی میزان رسیدن آن به اهداف مطلوبش باشد. اسکاگاستاد^{۱۱} (۲۰۰۷) نیز ایجاد مشکل در اجرای سیاست را زمانی تعریف می‌کند که تصمیم‌گیرندگان مسئول، به این نتیجه می‌رسند که آن سیاست، دیگر تامین کننده اهداف برنامه و اهداف سیاسی که آنها ترجیح می‌دادند و مد نظرشان بود، نیست.

جدول ۱: موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی شناسایی شده

ردیف	مرجع	شرح مانع
۱	آیابندا و بلو، ۲۰۱۶	عدم تعریف دقیق و واضح اهداف، اهداف سیاسی مبهم، فقدان فناوری مناسب برای اجرا، عدم تعهد به خط‌مشی، عدم تعریف دقیق مسولیت‌ها و هماهنگی‌ها، فساد (گرایش‌های فاسد مقامات دولتی و سیاست‌مداران)، مقایسه در طول اجرای خط‌مشی (معمولاً خط‌مشی با خط‌مشی‌های شکست خورده قبلی مقایسه می‌شوند).
۲	مجید پور، نامداریان، ۱۳۹۴	معضل اولویت‌گذاری، عدم استفاده از نتایج آینده‌نگاری در تدوین اسناد، عدم انطباق‌پذیری سیاست‌ها با چالش‌های موجود، عدم شبکه‌سازی میان سیاست‌گذاران، حاکمیت نکردن سیاست‌های فرادستی، نبود نگاه فرابخشی، ساختار دیوان‌سالاری جزیره‌ای و نبود نگاه بلند مدت به مدیریت و راهبری برنامه‌های سیاستی

۳	کوستکا، ۲۰۱۴	موانع نهادی شامل (مشوق‌های سیاسی و اقتصادی، مشارکت بخش دولتی و خصوصی، ظرفیت مالی، فنی و سیاسی) موانع رفتاری/فرهنگی - اجتماعی شامل (ترجیحات شخصی، ارزشها، هنجارها و فشارهای اجتماعی)
۴	دنهارت و کاتلاو، ۲۰۱۴	تعداد زیاد مشارکت کننده در اجرا، وجود دیدگاه‌های مختلف، مسیر طولانی برای اقدامات عملی، بخش‌های متعدد دخیل و تصمیم‌گیری در اجرا و منابع رقیب
۵	مقدس پور و همکاران، ۱۳۹۲	بی‌توجهی به ارزش زمان و سپری شدن فرصت‌ها در اجرای سیاست‌های ملی، بی‌ثباتی مدیریتی در بخش دولتی متولی سیاستها، فقدان ساختار اجرایی مناسب برای اجرای سیاست‌های ملی، ناهم‌سویی ابزارهای سیاست‌های ملی، بحران‌های داخلی و خارجی موثر بر اجرای سیاست‌های ملی
۶	شریف زاده و همکاران، ۱۳۹۲	تدوین غیرعلمی و غیرتعاملی سیاست، ضعف در تعریف مسائل، کمبود وفاق درونی مراجع سیاست‌گذاری و اجرا، بی‌اعتقادی مجریان به سیاست‌ها، عدم گفت‌وگو برای سیاست‌ها، اجرای غیرعقلایی سیاست‌ها، فقدان تخصص‌گرایی، کمبود نیروی انسانی شایسته، ملاحظات سیاستی کوتاه مدت در اجرا، نابسامانی کارکردی دستگاه‌ها، فراهم نیامدن زمینه‌های مشارکت جامعه در اجرا، بی‌ثباتی در اجرا، ارزیابی ناکامل سیاست‌ها، نبود نهاد مرکزی انسجام بخش، فقدان انسجام و هماهنگی در سطح کلان
۷	مرتضوی و همکاران، ۱۳۹۱	عدم سازماندهی و هماهنگی بخش‌های اقتصادی، فرهنگی، عدم آموزش و آگاهی بخشی عمومی و فرهنگ سازی، عدم هماهنگی قانون با دانش و آگاهی مسئولان، عدم رعایت شایسته‌سالاری در انتصاب مدیران، ارزیابی نامناسب و ترکیب نامناسب منابع
۸	آکرمان و همکاران، ۲۰۱۱	موانع فرهنگی/ پذیرش ذینفعان و عموم، موانع سیاسی، موانع قانونی، موانع نهادی، موانع مربوط به نداشتن دانش و اطلاعات، موانع مالی و موانع فناوری
۹	کای، ۲۰۰۹	انگیزش (میزان اهمیتی که سیاست‌گذاران برای یک سیاست یا برنامه خاص قائل می‌باشند)، نداشتن اطلاعات کافی از موضوع در دست اقدام توسط مجریان، میزان نداشتن قدرت برای اجرای سیاست، تعامل و همکاری اندک میان سیاست‌گذاران
۱۰	پاپیم دالیویدا، ۲۰۰۸	فقدان حمایت سیاسی، منابع مالی محدود، محدودیت‌های موجود در ظرفیت نهادی، همکاری ضعیف در سطوح محلی
۱۱	ریچارد سون، ۲۰۰۷	روشن و مشخص نبودن اهداف سیاست، عدم پویایی سیاست‌ها، بی‌توجهی به ظرفیت‌های اجرایی موجود.
۱۲	لی، لای و فنچ، ۲۰۰۶	موانع اجرای موفق خط‌مشی‌ها: شفاف نبودن معیارهای ارزیابی اجرا، مجرب نبودن برنامه‌ریزان مربوط، واگرایی نقطه نظرات برنامه‌ریزان و دست‌اندرکاران، و تفاوت اولویت‌های طرح مذکور با اولویت‌های بخش خصوصی
۱۳	سو ژانگ و راینی، ۲۰۰۶	روشن و مشخص نبودن اهداف خط‌مشی، عدم پویایی خط‌مشی‌ها، بی‌توجهی به ظرفیت‌های اجرایی موجود
۱۴	جان کوگین، ۲۰۰۶	محدودیت‌های سیاسی و اقتصادی خصوصا اقتصادی همچون تعادل بودجه، محدودیت ترازخارجی، محدودیت کسری توامان، اثر جایگزینی، محدودیت جهانی شدن
۱۵	امیری، ۱۳۸۵	موانع معنایی، موانع ساختاری، موانع رفتاری و موانع زمینه‌ای
۱۶	برینارد، ۲۰۰۵	بی‌توجهی مدیران به خط‌مشی‌های تدوین شده توسط خبرگان، نبود تعهد لازم در اجرا، اعمال نظرهای شخصی مدیران و مجریان، تضاد بین منافع مجریان و اجرا، نبود تخصص کافی، نبود توافق همگانی با خط‌مشی‌ها، غیرواقعی بودن خط‌مشی‌ها، نبود ساز و کارهای هماهنگی، ارتباطات ناکافی دستگاه‌های مجری، بی‌توجهی به گروه‌های ذینفع، عدم حمایت شهروندان، اشتغال به رفع دغدغه‌های سیاسی، تعدد و تداخل اختیارات مراجع خط‌مشی‌گذاری،

ناهمسویی اهداف خط‌مشی‌گذاران، تعویق در اجرا، کندی روند اصلاح خط‌مشی‌ها در دستگاه‌های اجرایی		
عدم حمایت عمومی از سیاست‌ها و برنامه‌های تدوین شده با تصمیم‌گیرندگان خط‌مشی‌ها در تحلیل‌ها و مراحل تدوین، عدم ادغام تحلیل‌های اجتماعی و اقتصادی، عدم تعیین نحوه تاثیر خط‌مشی‌ها بر ذینفعان مختلف	برگ، ۲۰۰۴	۱۷
عدم پایش اثربخشی خط‌مشی‌ها، درگیر نکردن دریافت‌کنندگان خط‌مشی با تصمیم‌گیرندگان خط‌مشی‌ها در تحلیل‌ها و مراحل تدوین، عدم ادغام تحلیل‌های اجتماعی و اقتصادی، عدم تعیین نحوه تاثیر خط‌مشی‌ها بر ذینفعان مختلف	اسکات، ۲۰۰۴	۱۸
سیاست‌های غیرواقعی، فقدان تخصص مدیریتی، غیبت افراد هدایتگر فرایند، هماهنگی ناکافی در اجرای خط‌مشی	خوزا، ۲۰۰۳	۱۹
نبود خلاقیت و نوآوری‌های لازم در مجریان جهت اجرای سیاست‌ها، بی‌توجهی به منافع گروه‌های ذینفع، عدم حمایت شهروندان، اشتغال دولت به رفع دغدغه‌های سیاسی، همراستا نبودن برنامه‌های اجرایی دولت‌ها.	حفیظ خالید، ۲۰۰۱	۲۰
هدف‌گذاری مبهم و غیرواقعی، نادرستی نظریه سیاست، کمبود تعهد سیاستگذاران به اجرا، نبود توافق همگانی بر سیاست، حوادث غیرمترقبه، کمبود زمان و منابع، کمبود حمایت عمومی، ناسازگاری فناوری، تعارض سیاست‌ها با هنجارها و ارزش‌های اجتماعی، نبود استقلال نسبی در ارکان اجرایی، مشخص نبودن وظایف بخش‌های اجرایی، نبود ارتباط و همکاری دستگاه‌های اجرایی، نبود نظام ارزیابی مناسب	رجب بیگی، ۱۳۷۸	۲۱
وجود ساختار دیوانسالارانه در سیاست‌گذاری، روشن نبودن وظایف و مسئولیت‌های دستگاه‌های اجرایی، نبود ارتباطات کافی بین دستگاه‌های اجرایی	اجبرگ، ۱۹۹۹	۲۲
محدودیت‌های مربوط به ماهیت مسئله شامل: دشواری فنی، تعدد اهداف، اندازه گروه هدف و تغییرات رفتاری ناشی از سیاست در گروه هدف، اوضاع و احوال حاکم بر جامعه شامل شرایط سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و ظهور فناوری جدید، محدودیت‌ها و مشکلات مربوط به سازمان‌های مجری و مجریان سیاست	هاولت و رامش، ۱۹۹۸	۲۳
ناکافی بودن منابع، ابزارهای نامناسب، انحرافات ناشی از نیت سیاسی (زدو بندهای سیاسی)، نارسا بودن طرح‌های اولیه؛ عدم تعهد لازم مجریان خط‌مشی	کالیستا، ۱۹۹۴	۲۴

ایاندا و بلو^{۱۲} (۲۰۱۶)، در تحقیقی با عنوان موانع اجرای موثر خط‌مشی‌های عمومی از طریق بروکراسی‌های دولتی در کشورهای در حال توسعه، بررسی موردی کشور نیجریه، با هدف بررسی مشکلات و چالش‌های اجرای خط‌مشی‌های عمومی در نیجریه پرداختند. نتایج تحقیق نشان داد، اجرای موثر خط‌مشی‌ها تنها می‌تواند؛ از طریق تعهد سیاسی مداوم، تعریف دقیق مسئولیت‌ها، هماهنگی و تعهد واقعی در تمام سطوح دولتی محقق شود. برنز و همکاران^{۱۳} (۲۰۰۸)، با مطالعه‌ای که بر روی ۸۷ موسسه در ۱۲ کشور آمریکای لاتین (شامل آرژانتین، برزیل، شیلی، پرو، ونزوئلا، پاناما، کاستاریکا،

نیکاراگوئه، هندوراس، السالوادرو، گواتمالا و مکزیک انجام داده اند، متغیرهای مرتبط با موفقیت اجرای خط‌مشی را شامل ۱۸ عامل شناسایی نموده و آنها را در پنج گروه، فرایند شکل‌گیری خط‌مشی، اجرای منظم، نظارت و کنترل خط‌مشی، رهبری و مدیریت و کارکنان توانمند و حکمرانی شرکتی طبقه‌بندی نمودند. عباسی و همکاران (۱۳۹۵)، به بررسی موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی در سازمان‌های دولتی با هدف شناسایی عمده‌ترین آنها، به منظور کارآمد کردن اجرای خط‌مشی‌ها پرداختند. در این تحقیق با توجه به پژوهش‌های انجام شده شاخص‌های مورد نظر شناسایی و از بین سازمان‌های دولتی، وزارت تعاون،

ارزیابی، فرهنگ سازمانی و قوانین و مقررات بوده است. مقدسپور و همکاران (۱۳۹۲)، در تحقیقی با عنوان واکاوی عوامل کلیدی در عدم موفقیت برخی خطمشی‌های عمومی در جمهوری اسلامی ایران: مطالعه خطمشی‌های مالیاتی کشور، با هدف شناسایی و تحلیل عوامل موثر بر عدم موفقیت برخی از خطمشی‌های عمومی کشور، پرداختند. نتایج تحقیق نشان داد، بی‌توجهی به ارزش زمان و سپری شدن فرصت‌ها در اجرای خطمشی‌های ملی، بی‌ثباتی مدیریتی در بخش دولتی متولی اجرای خطمشی‌ها، ناهم‌سویی ابزارهای اجرای خطمشی‌های ملی، بحران‌های داخلی و خارجی موثر بر اجرای خطمشی‌ها، فقدان ساختار اجرایی مناسب، برای اجرای خطمشی‌های ملی و ... از مهم‌ترین عوامل کلیدی مانع‌زای اجرای خطمشی‌های عمومی در ایران هستند.

روش‌شناسی پژوهش

پایه هر علمی، شناخت آن است و اعتبار و ارزش قوانین هر علمی به روش‌شناسی‌ای مبتنی است که در آن علم به کار می‌رود (حافظ نیا، ۱۳۸۹). این تحقیق از نظر هدف کاربردی است، زیرا از دانش و تئوری‌های موجود، برای استفاده در محیط واقعی بهره برده و از نظر ماهیت، توصیفی است. در این تحقیق، برای جمع‌آوری اطلاعات لازم برای اولویت‌بندی موانع اجرای خطمشی‌های عمومی، از پرسش‌نامه استفاده شده است. بنابراین از روش پیمایش سود جسته است. با توجه به اینکه مسائل دنیای واقعی لزوماً همیشه یک راه حل قاطع و منحصر به فرد ندارند، به همین دلیل روش‌های مختلفی برای تصمیم‌گیری‌ها ارائه شده است. در عمل سعی محققان، بر آن است که با استفاده از تکنیک‌های مختلف تصمیم‌گیری چندشاخصه، به نتایج دست پیدا کنند و با فنون تلفیقی نظیر روش میانگین رتبه‌ها، روش بردا، روش کپلند و ... یک پیشنهاد نهایی جهت رتبه‌بندی ارائه نمایند (آذر و

کار و رفاه اجتماعی به دلیل در دسترس بودن انتخاب شد و موانع اجرای خطمشی‌های این بخش مورد بررسی قرار گرفت. نتایج تحقیق نشان داد، مشکلات مربوط به تدوین‌کنندگان خطمشی، مجریان و استفاده‌کنندگان، ماهیت خطمشی، سازمان مجری، انواع کنش‌ها و گروه‌های فشار و محیط، با اجرای خطمشی در وزارت تعاون و رفاه اجتماعی رابطه دارند و همه فرضیه‌های پژوهش مورد تایید قرار گرفتند. پورکیانی و همکاران (۱۳۹۳)، به تبیین موانع اجرای خطمشی‌ها استفاده از بحث متمرکز گروهی (مورد مطالعه: قانون مدیریت خدمات کشوری) با هدف شناسایی آسیب‌ها و موانع اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری و اولویت این موانع پرداختند. نتایج تحقیق نشان داد، موانع مربوط به منطق، انسجام و واقع‌گرایی، ساختار و منابع، محیط، قانون، مفهوم و نگارش، بازمینی و نظارت، کارکنان و مدیران و پشتوانه نظری، به ترتیب بیشترین تا کمترین اهمیت را به عنوان موانع اجرای اثر بخش قانون مدیریت خدمات کشوری دارا هستند. دانش فرد (۱۳۹۳)، در تحقیقی به شناسایی موانع اجرای خطمشی‌های عمومی در سازمان‌های غیردولتی در بخش خدمات پلیس + ۱۰ و دفتر خدمات پیشخوان دولت و رتبه‌بندی آنها پرداخت. در این تحقیق ۳۲ عامل به عنوان مانع شناسایی گردید که با نظر خبرگان نوزده عامل در پنج گروه عوامل پشتیبانی، انسانی، مدیریتی، ساختاری، اهداف و استراتژیدر اولویت بررسی قرار گرفت. در بررسی نهایی و برای اولویت‌بندی عوامل، از خبرگان اجرایی نظرخواهی گردید که در نهایت شانزده عامل پذیرفته شده و رتبه‌بندی شد. بیشترین نقش را به عنوان مانع اجرای خطمشی، در بین پنج دسته کلی، عوامل مدیریتی و بعد از آن عوامل انسانی داشته‌اند. در بین عوامل فرعی صرف نظر از دسته بندی کلی، رهبری و عدم پشتیبانی سیاسی خطمشی‌گذاران و منابع انسانی‌نامناسب و ضعیف‌ترین عوامل نیز مربوط به مشکلات مربوط به

رجب زاده، ۱۳۸۹). بدیهی است هرچه تعداد روش‌های تصمیم‌گیری برای مساله بیشتر باشد می‌توان با استفاده از آنها به یک تصمیم منطقی و قابل اطمینان‌تری از روش‌های تلفیقی دست یافت. بنابراین ارائه روش‌های جدید ساده، نظام‌مند و منطقی که با بهره‌گیری از ابزار ریاضی به تصمیم‌گیران کمک کنند، اهمیت زیادی دارند و ضرورتی انکارناپذیر است (عظیمی و تقی زاده، ۱۳۹۴). از این رو در این تحقیق، بعد از شناسایی موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی، با استفاده از ماتریس مقایسات زوجی و در قالب عبارت‌های کلامی، پرسش‌نامه خبره‌سنجی برای تعیین وزن معیارها تهیه و در بین خبرگان توزیع شد، خبرگان تحقیق، کارشناسان و متخصصان حوزه خط‌مشی‌گذاری و دارای سوابق مدیریتی در سازمان‌های دولتی واقع در شهر تهران دارای تحصیلات مرتبط با رشته مدیریت (اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها و مراکز علمی شهر تهران، دارای سابقه تدریس، ارائه مقاله و مشاوره در حوزه خط‌مشی‌گذاری) می‌باشند. پاسخ دهندگان به مسائلتصمیم‌گیری خبرگان، مدیران و اساتیدی هستند که در زمینه مورد بحث صاحب نظر می‌باشند. بنابراین افراد واجد شرایط ذاتاً محدود هستند. در بیشتر موارد کمتر از ۱۰ کارشناس در دسترس است و اینرویکردی متعارف در حل مسائل تصمیم‌گیری چند معیاره است (حبیبی و همکاران، ۲۰۱۵). بنابراین‌اندازه انتخاب خبرگان بسیار محدود است و در نتیجه تعداد ۱۰ نفر از افراد واجد شرایط به عنوان نمونه‌مورد بررسی در این مطالعه انتخاب شده‌اند. نمونه‌گیری پژوهش از نوع غیراحتمالی و گلوله برفی می‌باشد. باید بیان کرد، یک راهکار مناسب برای نمونه‌گیری در تصمیم‌گیری چندمعیاره، استفاده از تکنیک گلوله برفی است. در این روش محقق پس از شناسایی یا انتخاب اولین واحد نمونه‌گیر یا از آنبرایشناسایی و انتخاب دومین واحد نمونه‌گیری استفاده یا کمک می‌گیرد. به همین ترتیب واحدهای دیگر نمونه شناسایی و انتخاب

می‌شوند. در ادامه نیز نرخ سازگاری مقایسات زوجی مورد بررسی قرار گرفت. در مرحله بعد پرسش‌نامه دوم در قالب طبق لیکرت ۵ گزینه‌ای بین خبرگان توزیع شد. لازم به ذکر است روایی پرسش‌نامه با استفاده از نظرات خبرگان تایید شد و برای اطمینان از پایایی داده‌ها، آلفای کرونباخ محاسبه می‌شود. سپس براساس اوزان به دست آمده با روش AHP و با استفاده از روش‌های تاپسیس، ویکور و ساو اقدام به اولویت‌بندی موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی می‌شود. با توجه به اینکه نتایج حاصل از اجرای روش‌های فوق، ممکن است؛ در مواردی با یکدیگر هم‌خوانی نداشته باشند، لذا برای رسیدن به یک اجماع کلی از رتبه‌بندی موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی، از روش کپلند استفاده می‌شود. در ادامه به تشریح روش‌های فوق می‌پردازیم.

غربال‌سازی موانع شناسایی شده

بهم‌نظور غربال‌سازی موانع شناسایی شده از آنتروپی شانون استفاده شد. به این صورت که ابتدا تحقیقات مختلفی که در این حوزه انجام شده بودند (جدول ۱)، بررسی شده و سپس عوامل مختلف شناسایی شدند و با استفاده از مدل آنتروپی شانون ضریب اهمیت هریک از این عوامل به دست آمد و نهایتاً عواملی که ضریب اهمیت آنها از میانگین ضرایب اهمیت بالاتر بود به منظور بررسی در این تحقیق انتخاب شدند. این مرحله در حوزه تحلیل محتوا (پردازش داده‌ها) قرار می‌گیرد. روش‌های پردازش داده عمده‌تاً به صورت غیرجبرانی و بر اساس فراوانی هر مقوله بنا شده است. این روش‌ها دارای معضلات ریاضی و تئوریک هستند که کاربرد آنها را محدود می‌کند. به منظور رفع این نقیصه می‌توان از مدل‌های جبرانی مثل مدل آنتروپی (اندرگاشت) شانون استفاده کرد. به این منظور ابتدا موانع اجرای موفق خط‌مشی‌های عمومی استفاده شده در تحقیقات گذشته

این شرایط که قضاوت‌های خود را نیز به طور کامل در نظر داشته باشند (قدسی پور، ۱۳۸۴).

درفرآیندتحلیل سلسله مراتبی، جهت وزن‌دهی معیارها و گزینه‌ها از روش مقایسه زوجی استفاده می‌شود. به این ترتیب که تصمیم‌گیرنده، معیارها و زیرمعیارها را فقط به صورت دو به دو مقایسه می‌کند و نیازی به وزن‌دهی همزمان تمام معیارها وجود ندارد. در این روش، وزن نسبی عناصر از طریق مقایسه زوجی هر سطح نسبت به عنصر مربوطه در سطح بالاتر تعیین می‌گردد. با محاسبه وزن عناصر هر سطح نسبت به سطح بالایی خود از طریق مقایسه زوجی و در نهایت تلفیق وزن‌های نسبی، وزن نهایی هر گزینه محاسبه می‌گردد (سنر و همکاران^۴، ۲۰۰۶). بعد از محاسبه وزن هر یک از معیارها با استفاده از روش AHP، به منظور اولویت‌بندی، از روش تاپسیس، جمع موزون ساده، ویکور استفاده می‌نماییم.

روش اولویت بندی بر اساس شباهت به جواب ایده‌آل (TOPSIS)

در این روش m گزینه به وسیله n شاخص ارزیابی می‌شود. پایه این تکنیک بر این مفهوم استوار است که گزینه انتخابی باید کمترین فاصله را با راه حل ایده آل مثبت (بهترین حالت ممکن، A_i^+) و بیشترین فاصله را با راه حل ایده آل منفی (بدترین حالت ممکن، A_i^-) داشته باشد. حل یک مسئله به روش TOPSIS شامل شش مرحله به شرح زیر است.

۱. کمی کردن و بی‌مقیاس‌سازی ماتریس تصمیم

(۴)

$$n_{ij} = \frac{a_{ij}}{\sqrt{\sum_{i=1}^m a_{ij}^2}}$$

ماتریس به دست آمده N_D نامیده می‌شود.

۲. به دست آوردن ماتریس بی‌مقیاس موزون

(۵)

$$V = N_D \times W_{n \times n}$$

در قالب فراوانی شمرده و بر اساس داده‌های جدول فراوانی، مراحل زیر اجرا شد.

مرحله اول: به دست آوردن ماتریس فراوانی‌های جدول فراوانی بهنجار شده، بر اساس فرمول شماره (۱) است.

(۱)

$$P_{ij} = \frac{F_{ij}}{\sum_{j=1}^m F_{ij}} \quad (i = 1, 2, 3, \dots, n, j = 1, 2, 3, \dots, m)$$

مرحله دوم: محاسبه بار اطلاعاتی هر مقوله و قرارداد آنها در ستون‌های تعیین شده با کمک فرمول شماره (۲).

(۲)

$$E_j = K \sum_{i=1}^m |P_{ij} \ln p_{ij}| \quad (i = 1, 2, 3, \dots, m) \quad K = \frac{1}{\ln m}$$

مرحله سوم: با استفاده از بار اطلاعاتی مقوله‌ها ($j=1, 2, 3, \dots, n$) ضریب اهمیت هر یک از مقوله‌ها محاسبه می‌شود. برای محاسبه ضریب اهمیت از فرمول شماره (۳) استفاده می‌گردد (دانایی فر، الوانی و آذر، ۱۳۸۶).

(۳)

$$W_j = \frac{E_j}{\sum_{j=1}^n E_j}$$

تعیین وزن معیارها بر اساس AHP

AHP، یکی از معروف‌ترین روش‌های تصمیم‌گیری چندشاخصه می‌باشد که اولین بار توسط توماس ال ساعتی پژوهش‌گر عراقی‌الاصول دانشگاه پترزبورگ ابداع گردید. این روش زمانی که عمل تصمیم‌گیری در مورد چندین گزینه‌ی رقیب و معیارهای تصمیم‌گیری متفاوت باشد، می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد. مانند همان چیزی که در مغز انسان می‌گذرد، فرآیند تحلیل سلسله مراتبی، روشی است که به تجزیه و تحلیل مسائل می‌پردازد. این فرآیند، تصمیم‌گیرندگان را کمک می‌کند تا اولویت‌ها را بر اساس دانش، تجربه و اهداف خویش تنظیم نمایند؛ با

$$A^* = \left\{ A_i \mid \max \frac{\sum_{j=1}^n w_j r_{ij}}{\sum_{j=1}^n w_j} \right\} \quad (11)$$

روش VIKOR

الگوریتم حل این مدل تصمیم‌گیری به صورت زیر است: (آذر و رجب زاده، ۱۳۸۹)

۱. تعیین بهترین (f_i^*) و بدترین (f_i^-) مقدار از میان مقادیر موجود برای هر شاخص در ماتریس تصمیم.
۲. محاسبه مقدار S_j و R_j برای هر گزینه تصمیم.

$$S_j = \sum_{i=1}^n w_i (f_i^* - f_{ij}) / (f_i^* - f_i^-) \quad (12)$$

(۱۳)

$$R_j = \max [w_i (f_i^* - f_{ij}) / (f_i^* - f_i^-)]$$

۳. محاسبه مقدار Q که تابع ترکیبی است و تابع مزیت نامیده می‌شود و S و R را با وزن V مطابق با معادله زیر ترکیب می‌کند.

$$Q_j = \frac{V(S_j - S^*)}{S^- - S^*} + \frac{(1-V)(R_j - R^*)}{R^- - R^*} \quad (14)$$

۴. انتخاب گزینه نهایی، گزینه a با حداقل مقدار Q بهترین گزینه است. چنانچه a' پس از a دارای حداقل مقدار Q و تفاوت مقادیر Q از DQ مطابق با معادله زیر کمتر باشد، a' نیز در اولویت قرار می‌گیرد. J تعداد گزینه‌های تصمیم است.

(۱۵)

$$DQ = 1/J - 1$$

روش کپلند

چنانچه از چندین روش برای مسائل تصمیم‌گیری چند شاخصه استفاده شود، با استفاده از روش کپلند می‌توان نتایج را ترکیب کرد. در این روش، تعداد بردها و باخت‌ها برای هر گزینه مشخص می‌شود. منظور از بردها تعداد دفعاتی است که یک گزینه نسبت به سایر گزینه‌ها در اکثر روشها رتبه بهتری دارد و منظور از باخت برای هر گزینه تعداد دفعاتی است که گزینه مورد نظر در مقایسه با سایر گزینه‌ها در روش‌های مختلف رتبه کمتر یا مساوی با سایر گزینه‌ها دارد. برای

که در آن V ماتریس نرمالایز وزن‌دار و W ماتریس قطری از وزن‌های به دست آمده برای شاخص‌هاست. ۳. راه حل ایده آل مثبت (A_i^+) و راه حل ایده آل منفی (A_i^-) مشخص می‌شود.

(۶)

$$A^+ = \{V_1^+, V_2^+, \dots, V_n^+\} = \{(\max V_{ij} \mid j \in J_1), (\min V_{ij} \mid j \in J_2) \mid i = 1, 2, \dots, m\}$$

(۷)

$$A^- = \{V_1^-, V_2^-, \dots, V_n^-\} = \{(\min V_{ij} \mid j \in J_1), (\max V_{ij} \mid j \in J_2) \mid i = 1, 2, \dots, m\}$$

مجموعه ای از شاخص‌های هزینه است. I_2

مجموعه ای از شاخص‌های سود و I_1

۴. فاصله هر گزینه تا راه حل ایده آل مثبت و منفی محاسبه می‌شود.

$$d_i^+ = \sqrt{\sum_{j=1}^n (V_{ij} - V_j^+)^2}, \quad (i = 1, 2, \dots, m) \quad (8)$$

$$d_i^- = \sqrt{\sum_{j=1}^n (V_{ij} - V_j^-)^2}, \quad (i = 1, 2, \dots, 3) \quad (9)$$

- ۵) نزدیکی نسبی A_i به راه حل ایده آل به صورت زیر محاسبه می‌شود.

(۱۰)

$$C_i = \frac{d_i^-}{d_i^+ + d_i^-}, \quad (i = 1, 2, \dots, m) \quad (10)$$

- ۶) رتبه‌بندی گزینه‌ها، هر گزینه‌ای که C آن بزرگتر باشد بهتر است (اصغر پور، ۱۳۹۴).

روش جمع موزون ساده (SAW)

در این روش پس از تعیین ضریب اهمیت شاخص‌ها، ضریب اهمیت هر یک از گزینه‌ها به دست می‌آید و گزینه بهینه گزینه دارای بیشترین ضریب اهمیت است. چنانچه بردار w (وزن اهمیت شاخص‌ها) مفروض و مناسب‌ترین گزینه A^* باشد، در این صورت A^* به صورت زیر به دست می‌آید (آذر و رجب زاده، ۱۳۸۹).

اجرای این تکنیک ماتریسی فاقد قطر $m \times m$ شکل می‌گیرد. اگر تعداد بردها در تکنیک‌ها بیشتر باشد، M کدگذاری می‌شود و در آن سطر i به ستون j ام ارجحیت دارد و اگر ستون i به ستون j ارجحیت داشته یا تعداد بردها مساوی باشد، با X کدگذاری می‌شود. پس از مقایسه زوجی گزینه‌ها با توجه به رتبه آنها در روش‌های مختلف و تکمیل ماتریس مذکور با کدهای M (برد) و X (باخت)، تعداد بردها و باخت‌ها برای هر گزینه شمارش می‌شود و در نهایت مجموع بردها و باخت‌های هر گزینه مبنای رتبه‌بندی قرار می‌گیرد. هرچه تعداد بردها منهای باخت‌ها بیشتر باشد، رتبه بالاتر خواهد بود (مومنی، ۱۳۹۱).

جدول (۲): ابعاد و معیارهای تحقیق

مفهوم	ابعاد	معیارها
محتوایی		تعدد اهداف
		هدف‌گذاری مبهم
		موانع حقوقی و قانونی
		خط‌مشی‌های غیر قانونی
ساختار و نهاد		عدم پویایی خط‌مشی
		ساختار دیوان سالارانه
		روشن نبودن وظایف
		بی‌توجهی به ظرفیت‌های اجرایی موجود
		نظارت ضعیف
		فقدان ابزارهای مناسب
		ضعف مدیریت اطلاعات
		بی‌ثباتی مدیریت
		نبود نظام ارزیابی مناسب
		ناکافی بودن منابع
پشتیبانی		عدم حمایت شهروندان
		فقدان حمایت سیاسی
		ناهمسویی ارزش‌ها و هنجارهای مجریان با اجرای خط‌مشی (نگرش منفی)
مجریان و سازمان‌های مجری		بی‌توجهی به منافع گروه‌های ذینفع
		روابط شخصی بین مجریان و تدوین‌کنندگان خط‌مشی
		فهم ناقص از مسائل و مشکلات
		رفتارهای سیاسی
		فقدان تخصص مدیران
		ترجیحات شخصی مدیران
		وجود فشارهای اجتماعی
کمبود تعهد سیاست‌گذاران و مجریان		
محیطی		ظهور فناوری جدید
		حوادث غیر مترقبه
		عوامل سیاسی، اقتصادی و اجتماعی
		محیط غیر قابل پیش‌بینی

موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی در سازمان‌های دولتی

یافته‌های تحقیق

پس از غربال‌سازی عوامل شناسایی شده، به منظور رتبه‌بندی این عوامل ابتدا با استفاده از تکنیک تحلیل سلسله‌مراتبی وزن هر یک از عوامل به دست آمد. بدین منظور دو پرسش‌نامه برای انجام مقایسه‌های زوجی بین متغیرهای اصلی و زیر معیارهای شناسایی شده طراحی شد و در اختیار ده نفر خبره قرار گرفت. پس از تکمیل پرسشنامه‌ها، با استفاده از نرم افزار Expert Choice نظرات افراد یکدیگر تلفیق می‌گردد. طریقه کار به این صورت بود که پس از تکمیل پرسشنامه‌ها توسط پاسخ‌دهندگان، ماتریس‌های مقایسات زوجی آن پرسشنامه، درون نرم افزار به صورت انفرادی وارد می‌شود. پس از آنکه پرسش‌نامه‌ها وارد نرم افزار شد، نرم افزار وزن هر یک از معیارهای اصلی و زیر معیارها را به صورت تفکیک شده در اختیار ما قرار داد. نرخ ناسازگاری ماتریس مقایسات زوجی در این تحقیق، ۰،۰۸۵۳ است که کمتر از ۰،۱ بوده و سازگاری آن، قابل قبول است.

مطابق مطالب ارائه شده در این پژوهش، هدف شناسایی و اولویت‌بندی موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی در سازمان‌های دولتی است. در این راستا، بعد از مطالعه پژوهش‌های انجام شده در حوزه موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی، عوامل شناسایی شدند و به روش آنتروپی شانون عواملی که بیشترین وزن را کسب کردند به عنوان عوامل مورد بررسی در این تحقیق انتخاب شدند. با اجرای روش مذکور در نهایت ۲۹ عامل از بین عوامل شناسایی شده برگزیده شد. با توجه به پراکندگی متغیرهای شناسایی شده و به منظور دسته‌بندی متغیرهای به دست آمده با مطالعه تحقیقات گذشته (مقدس پور و همکاران، ۱۳۹۱، مجید پور و نامداریان، ۱۳۹۴، دانش‌فرد، ۱۳۹۳، عباسی و همکاران، ۱۳۹۵ و آیاندا و بلو ۲۰۱۶) عوامل انتخاب شده در قالب مدل زیر دسته بندی شدند.

جدول (۳): اوزان نهایی موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی در سازمان‌های دولتی براساس تکنیک AHP

عوامل	وزن عامل	معیارها	وزن معیار در زیر گروه	وزن نهایی
		تعدد اهداف	0/285	0/13395
		هدف گذاری مبهم	0/198	0/09306
محتوایی	0/49	موانع حقوقی و قانونی	0/132	0/06204
		خط‌مشی‌های غیر قانونی	0/241	0/11327
		عدم پویایی خط‌مشی	0/145	0/06815
		ساختار دیوان سالارانه	0/015	0/00241
		روشن نبودن وظایف	0/076	0/01223
		بی‌توجهی به ظرفیت‌های اجرایی موجود	0/347	0/05586
ساختار و نهاد	0/161	نظارت ضعیف	0/2	0/0322
		فقدان ابزارهای مناسب	0/047	0/00756
		ضعف مدیریت اطلاعات	0/143	0/02302
		بی‌ثباتی مدیریت	0/123	0/0198
		نبود نظام ارزیابی مناسب	0/51	0/08211
پشتیبانی	0/06	ناکافی بودن منابع	0/466	0/02796
		عدم حمایت شهروندان	0/057	0/00342

عوامل	وزن عامل	معیارها	وزن معیار در زیر گروه	وزن نهایی
		فقدان حمایت سیاسی	0/255	0/0153
		ناهمسویی ارزش‌ها و هنجارهای مجریان با اجرای خط‌مشی (نگرش منفی)	0/222	0/01332
		بی‌توجهی به منافع گروه‌های ذینفع	0/138	0/03864
		روابط شخصی بین مجریان و تدوین‌کنندگان خط‌مشی	0/152	0/04256
		فهم ناقص از مسائل و مشکلات	0/047	0/04256
مجریان و سازمان‌های مجری	0/28	رفتارهای سیاسی	0/047	0/01316
		فقدان تخصص مدیران	0/182	0/05096
		ترجیحات شخصی مدیران	0/15	0/042
		وجود فشارهای اجتماعی	0/182	0/05096
		کمبود تعهد سیاست‌گذاران و مجریان	0/105	0/0294
		ظهور فناوری جدید	0/425	0/01232
محیطی	0/029	حوادث غیر مترقبه	0/131	0/00379
		عوامل سیاسی، اقتصادی و اجتماعی	0/294	0/00852
		محیط غیر قابل پیش بینی	0/15	0/00435

تحقیق از سه تکنیک برای رتبه‌بندی عوامل استفاده شده است. به منظور اینکه بتوان یک رتبه نهایی به دست آورد و نتایج قابل قبول‌تری داشت از روش کپلند به منظور پیدا کردن رتبه نهایی هر یک از عوامل استفاده شده است. پس از اجرای تکنیک‌های فوق نتایج زیر حاصل شده است.

بحث و نتیجه‌گیری

اجرای خط‌مشی به عنوان یکی از حساس‌ترین مراحل تدوین خط‌مشی عمومی است که عدم موفقیت در این مرحله منجر به شکست کل فرایند خط‌مشی‌گذاری می‌گردد. عوامل زیادی می‌توانند باعث عدم موفقیت اجرای خط‌مشی‌های عمومی گردند. شناسایی این عوامل می‌تواند، رهبران و مدیران سازمان را در شناخت و به دنبال آن رفع این موانع یاری نماید. با توجه به پراکندگی عوامل شناسایی شده و به منظور

به منظور رتبه‌بندی موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی در سازمان‌های دولتی، با استفاده از تکنیک‌های TOPSIS, SAW, ELECTRE، پرسشنامه با طیف ۵ تایی طراحی شده و در اختیار خبره‌ها قرار گرفت. بعد از جمع‌آوری پرسشنامه‌ها، با استفاده از وزن‌های به دست آمده در مرحله قبل اقدام به تشکیل ماتریس تصمیم برای اجرای تکنیک‌های فوق می‌نماییم. نتیجه حاصل از ارزیابی هر پاسخ دهنده در این رابطه به عنوان یک ستون از ماتریس تصمیم، در نظر گرفته خواهد شد، با توجه به اینکه ده پرسش نامه تکمیل شده است، یک ماتریس تصمیم‌گیری با ۲۹ سطر (تعداد معیارها) و ۱۰ ستون (تعداد پاسخ دهندگان) خواهیم داشت. به منظور بررسی پایایی پرسش‌نامه از آلفای کرونباخ استفاده شد. آلفای کرونباخ برای این پرسش‌نامه، ۰،۷۸ شد که نشان می‌دهد؛ پایایی قابل قبول است. پس از اجرای تکنیک‌های فوق نتایج رتبه‌بندی حاصل شده است. با توجه به اینکه در این

جدول (۴). رتبه‌بندی موانع اجرای خط‌مشی عمومی در سازمان‌های دولتی بر اساس تکنیک‌های TOPSIS, SAW, ELECTRE

رتبه نهایی به دست آمده از روش کپلند	Vikor	SAW	Topssis	معیارها	عوامل
1	3	1	2	تعدد اهداف	محتوایی
2	6	2	12	هدف‌گذاری مبهم	
6	4	9	25	موانع حقوقی و قانونی	
3	1	3	23	خط‌مشی‌های غیر واقعی	
5	5	4	15	عدم پویایی خط‌مشی	
29	29	29	28	ساختار دیوان‌سالارانه	
23	22	23	29	روشن نبودن وظایف	
7	7	6	1	بی‌توجهی به ظرفیت‌های اجرایی موجود	ساختار و نهاد
11	14	12	5	نظارت ضعیف	
24	25	25	24	فقدان ابزارهای مناسب	
16	17	18	21	ضعف مدیریت اطلاعات	
17	18	17	6	بی‌ثباتی مدیریت	
4	2	5	4	نبود نظام ارزیابی مناسب	
18	16	16	14	ناکافی بودن منابع	
27	28	27	26	عدم حمایت شهروندان	پشتیبانی
21	19	22	20	فقدان حمایت سیاسی	
19	20	19	7	ناهمسویی ارزش‌ها و هنجارهای مجریان با اجرای خط‌مشی (نگرش منفی)	
12	13	10	3	بی‌توجهی به منافع گروه‌های ذینفع	
13	10	14	9	روابط شخصی بین مجریان و تدوین‌کنندگان خط‌مشی	مجریان و سازمان‌های مجری
14	11	13	22	فهم ناقص از مسائل و مشکلات	
20	21	21	16	رفتارهای سیاسی	
8	8	7	13	فقدان تخصص مدیران	
10	12	11	8	ترجیحات شخصی مدیران	
9	9	8	18	وجود فشارهای اجتماعی	
15	15	15	17	کمبود تعهد سیاست‌گذاران و مجریان	
22	23	20	27	ظهور فناوری جدید	محیطی
28	27	28	19	حوادث غیر مترقبه	
25	24	24	11	عوامل سیاسی، اقتصادی و اجتماعی	
26	26	26	10	محیط غیر قابل پیش‌بینی	

هدف‌گذاری مبهم، خط‌مشی‌های غیر محتوایی و ... بالاترین رتبه‌ها را کسب کردند. این نشان می‌دهد که عامل اصلی عدم موفقیت خط‌مشی‌ها به خود خط‌مشی‌ها برمی‌گردد. لذا مدیران سازمان‌ها بایستی در فرایند خط‌مشی‌گذاری، بیشترین حساسیت را به خرج دهند چرا که تدوین خط‌مشی به عنوان ورودی سیستم خط‌مشی‌گذاری، چنانچه مشکلی داشته باشد کل فرایند را با مشکل دچار کرده و مانع از اجرای موفق خط‌مشی‌های عمومی خواهد شد. در این زمینه به مدیران پیشنهاد می‌شود، در فرایند خط‌مشی با برگزاری دوره‌های آموزشی، بتوانند در زمینه نگارش صحیح خط‌مشی، تعریف دقیق و مناسب مفاهیمی که نیاز به توضیح و تعریف دارند و نیز نگارش روان آنها بتوانند مشکلات محتوایی خط‌مشی‌ها را برطرف نمایند.

نبود نظام ارزیابی مناسب به عنوان یکی از معیارهای ساختاری و نهادی موثر بر عدم موفقیت اجرای خط‌مشی‌ها رتبه چهارم را به خود اختصاص داد. این نشان می‌دهد که فقدان ارزیابی در طول فرایند اجرا می‌تواند دلیلی بر عدم موفقیت باشد. مدیران بایستی توجه داشته باشند که خط‌مشی‌گذاری و تدوین خط‌مشی فرایندی پیوسته و مستمر است و بایستی تا آخرین مرحله و تا زمان به ثمر نشستن آن نظارت بر روی آن وجود داشته باشد در غیر اینصورت نمی‌توان انتظار اجرای موفق خط‌مشی‌ها را داشت. در این راستا پیشنهاد می‌شود مدیران با تعیین شاخص‌های ارزیابی در مرحله اجرای خط‌مشی، تعیین مراجع نظارتی همراه با تعهد سازمان برای پیگیری اجرای این خط‌مشی‌ها بتوانند در این زمینه بهبود لازم را ایجاد نمایند.

ساختار دیوانسالارانه، عدم حمایت شهروندان و حوادث غیر مترقبه به عنوان عواملی شناخته شدند که پایین‌ترین اولویت را به عنوان عوامل عدم موفقیت اجرای خط‌مشی‌های عمومی دارند.

دسته‌بندی عوامل به دست آمده، بر طبق تحقیقات مقدس‌پور و همکاران (۱۳۹۱)، دانش فرد (۱۳۹۳)، مجیدپور و نامداریان (۱۳۹۴)، عباسی و همکاران (۱۳۹۵) و آیاندا و بلو (۲۰۱۶) عوامل انتخاب شده در قالب پنج گروه عوامل محتوایی، ساختار و نهاد، پشتیبانی، مجریان و سازمان‌های مجری و محیطی دسته‌بندی شدند. نتایج تحقیق نشان داد که از بین پنج گروه عوامل اصلی که باعث عدم موفقیت خط‌مشی‌های عمومی می‌شوند؛ عوامل محتوایی، مجریان سازمان، ساختار و نهاد به ترتیب بیشترین وزن را دارند و این نکته بیانگر آن است که عامل اصلی عدم موفقیت خط‌مشی‌های عمومی، بیشتر به محتوای خط‌مشی و سازمان‌های مجری آن مربوط می‌شود و عوامل محیطی و پشتیبانی کمترین اثر را در عدم موفقیت خط‌مشی‌ها دارند. لذا مدیریت بایستی در داخل سازمان به جستجوی عوامل عدم موفقیت خط‌مشی‌های عمومی بپردازد. در این راستا پیشنهاد می‌گردد که مدیریت به فرایند خط‌مشی‌گذاری توجه ویژه‌ای داشته باشد و با برگزاری دوره‌های آموزشی برای کارکنان و افراد دخیل در فرایند خط‌مشی‌گذاری، بتوانند تخصص لازم را در آنها ایجاد کنند تا بتوانند در خط‌مشی‌گذاری با سطوح تخصصی و با لحاظ کردن نگرش سیستمی و جامع‌نگر عمل کنند همچنین سازمان‌ها می‌توانند از طریق جلب مشارکت کارکنان در مراحل مختلف خط‌مشی‌گذاری تعهد و انگیزه لازم را در آنها ایجاد نمایند. عوامل مرتبط با ساختار و نهاد نیز جزو مهم‌ترین عوامل اثر گذار بر عدم موفقیت اجرای خط‌مشی‌های عمومی است که در این راستا پیشنهاد می‌شود مدیریت سازمان ساز و کارهای مناسب و دقیق اجرایی در قالب اجرای آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های لازم را اتخاذ نماید.

از بین ۲۹ عاملی که به عنوان عوامل عدم موفقیت اجرای خط‌مشی‌های عمومی شناسایی و اولویت بندی شدند، عوامل محتوایی شامل تعدد اهداف،

دانایی فر، حسن، الوانی، سید مهدی، آذر، عادل (۱۳۸۶)، روش‌شناسی پژوهش کیفی در مدیریت: رویکردی جامع، چاپ دوم، تهران انتشارات صفار- اشراقی.

دانش فرد، کرم اله (۱۳۹۳)، موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی در سازمان‌های غیردولتی (بخش خدمات پلیس+۱۰ و دفاتر خدمات پیشخوان دولت)، مدیریت منابع در نیروی انتظامی، سال دوم، شماره ۲، ۲۳-۵۰.

رجببگی، مجتبی (۱۳۷۸)، موانع دستیابی به اجرای خط‌مشی‌های عمومی، مدیریت دولتی، شماره ۴۵ و ۴۵، ۷۳-۸۴.

شریفزاده، فتاح، الوانی، سید مهدی، رضایمنش، بهروز، و مختارپوریان، مجید (۱۳۹۲) موانع اجرای سیاست‌های فرهنگی کشور طی برنامه‌های اول تا چهارم توسعه: بررسی تجربیات مدیران فرهنگی، اندیشه مدیریت راهبردی، دوره ۷، شماره ۱، ۳۳-۷۷.

عباسی، عباس، معتضدیان، رسول، میرزایی، محمد قاسم (۱۳۹۵)، بررسی موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی در سازمان‌های دولتی، پژوهش‌های مدیریت منابع انسانی، دوره ۶، شماره ۲، ۴۹-۶۹.

قدسی پور، حسن (۱۳۸۴)، فرآیند تحلیل سلسه مراتبی (AHP). تهران: دانشگاه صنعتی امیر کبیر (پلی تکنیک تهران).

مجید پور، مهدی، نامداریان، لیلا (۱۳۹۴)، شناسایی موانع اجرای اسناد سیاست علم و فناوری کشور، مدیریت نوآوری، سال چهارم، شماره ۴، ۳۱-۶۰.

مرتضوی، مهدی، فروزنده‌هکردی، لطف اله، زارعی‌پور نصیرآبادی، فضل اله (۱۳۹۱)، ارزیابی و اولویت‌بندی موانع اجرای قانون مدیریت خدمات شهری، پژوهش‌های مدیریت در ایران، دوره ۱۶، شماره ۱، ۱۳۱-۱۴۸.

در این پژوهش جهت گردآوری داده‌ها از پرسش‌نامه استفاده شده است. استفاده از پرسش‌نامه خود به عنوان یک محدودیت تلقی می‌شود، بدین معنی که پرسش‌نامه، نگرش افراد را بررسی می‌کند، نه واقعیت را، که این امر می‌تواند به عنوان یک محدودیت تلقی شود. از طرف دیگر با توجه به مشخصات خاص خبرگان مورد نظر این تحقیق، دسترسی به این افراد با مشکلاتی همراه بوده است که باعث شده است دوره زمانی تحقیق طولانی شده و نیز به برخی از خبرگان متخصص در این حوزه دسترسی پیدا نشود.

منابع

آذر، عادل، رجب زاده، علی (۱۳۸۹)، تصمیم‌گیری کاربردی رویکرد MADM، تهران: انتشارات نگان دانش.

اصغر پور، محمد جواد (۱۳۹۴)، تصمیم‌گیری‌های چند معیاره، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.

امیری، مجتبی (۱۳۸۵)، درآمدی بر شناخت شناسی چالش، در تحقق و پیاده‌سازی سند چشم‌انداز، مطالعات دفاعی استراتژیک، سال هفتم، شماره ۲۸، ۳۳-۴۶.

پورکیانی، مسعود، سلاجقه، سنجر، زارعی‌پور نصیر آبادی، فضل اله (۱۳۹۳)، تبیین موانع اجرای خط‌مشی با استفاده از بحث متمرکز گروهی (مورد مطالعه: قانون مدیریت خدمات کشوری)، مدیریت سازمان‌های دولتی، سال سوم، شماره ۹، ۷-۲۲.

ثقفی، عمادالدین (۱۳۸۷)، اجرای خط‌مشی عمومی: بررسی نقش عقلانیت در مراحل تدوین خط‌مشی، تهران: دانشگاه تربیت مدرس.

حافظ نیا، محمد رضا (۱۳۸۹)، مقدمه ای بر روش تحقیق در علوم انسانی، تهران، انتشارات سمت، چاپ سوم.

- Denhardt, R. & Catlaw, T. (2014). Theories of public organization. 7th ed. Arizona: Cengage Learning.
- Egeberg, M. (1999). The impact of bureaucratic structure on policy making. *Public administration*, 77 (1), 155-170.
- Franklin, K. Dziany. (2011). The Effects of Bureaucracy on Policy Implementation in the Public Sector „A Case Study of Ghana Audit Service, Ashanti Region“. A Thesis submitted to the Institute of Distance Learning Kwame Nkrumah University of Science and Technology.
- Gottschalk, P. (1999). Implementation predictor formal information technology strategy. *Hawaii, IEEE*, 77-91.
- Habibi, A., Jahantigh, F. F., & Sarafrazi, A. (2015). Fuzzy Delphi Technique for Forecasting and Screening Items. *Asian Journal of Research in Business Economics and Management*, 5 (2), 130-143.
- Hawlett, M. & Ramesh, M. (1998). Policy subsystem configurations and policy change: operationalizing the post positivist analysis of the politics of the policy process. *Policy studies journal*, 26 (3), 466-481.
- Iyanda, K, A. & BELLO, S, D. (2016). Problems and Challenges of Policy Implementation for National Development. *Research on Humanities and Social Sciences*. 6 (15):60-65.
- Kai, S. (2009). Policy implementation barriers analysis: conceptual framework and pilot test in three countries, Washington: DC: Futures Group.
- Khalid, H. M. (2001). Policy implementation models: the case of library and documentation services in Pakistan, 1998-2008. *New library world*, 102 (3), 87-92.
- Khosa, M.M. (2003). A study on Towards Effective Delivery. Synthesis Report on the project entitled 'Closing the gap between policy and implementation in South Africa'. Research Report No. 98. Centre for Policy Studies: Johannesburg.
- Kostka, G. (2014). Barriers to the implementation of environmental policies at the local level in China, s.l.: World Bank.
- Lederer, A. L. & Vijay, S. (1988). The implementation of strategic information systems planning methodologies. *MIS quarterly*, 12 (3), 445-461.
- Lennon, S. (2009). Educational policy. From <http://www.Lennon.portal.net/index/file/policy>.
- Marsh, D. & Allan, M. C. (2010). Toward a framework for establishing policy success. *Policy administration*, 88 (2), 564-583.
- مقدس پور، سعید، دانایی فرد، حسن، کردنائیچ اسدا... (۱۳۹۲)، واکاوی عوامل کلیدی در عدم موفقیت برخی خطمشی‌های عمومی در ج.ا. ایران: مطالعه خطمشی‌های مالیاتی کشور، مدیریت فرهنگ سازمانی، دوره یازدهم، شماره ۱، ۳۳-۶۸.
- مومنی، منصور (۱۳۹۱)، مباحث نوین تحقیق در عملیات. تهران: انتشارات مؤلف.
- هنرمند عظیمی، مرتضی، تقی زاده، هوشنگ (۱۳۹۴)، ارائه یک روش تصمیم‌گیری چند شاخصه مبتنی بر محاسبه چندضلعی‌ها برای رتبه‌بندی مدل‌های مختلف استقرار، مدیریت بهروری، سال هشتم، شماره ۳۲، ۳۷-۶۷.
- Ajaegbu, F.O. and Eze, E. (2010) Public Policy Making and Analysis Enug: Spring Time Press.
- Akreman, J. et al. (2011). How to manage barriers to formation and implementation of policy packages intransport, s.l.: Optic.
- Optimal policies for Transport in Combination.
- Aremu, Y, S.& Salako, M. A.& Adedina L. O. & Ogunbayo, T, O.& Oni K, A. (2017). Erratic Policy Making, Implementation and Adoption of incremental model: Nigeria experience. *Global Journal of Arts, Humanities and Social Sciences*. 5 (1): 1-11.
- Berg, K. (2004). Implementing Chicago's to transform public housing. The Changing Face of Metropolitan Chicago Conference on Chicago Research and Public Policy.
- Bolaji, S.D. (2014). Intent to action: overcoming the barriers to universal basic education policy implementation in Nigeria. A doctoral thesis submitted to the graduate research school of Edith Cowan University, Western Australia.
- Brenes, E. R., Mena, M., & Molina, G. E. (2008). Key Success Factors for Strategy Implementation in Latin America. *Journal of Business Research*, 61 (6), 590-598.
- Brynard, P. A. (2005). Policy implementation: Lessons for service delivery. Livingstone, Zambia, 27th aapam annual roundtable conference.
- Calista D. (1994). Policy Implementation. In S. Nagle (Ed), *Encyclopedia of policy studies* (2nd ed., pp. 117-158), New York, Marcel Dekker Inc.

یادداشت‌ها

¹Denhardt, R. & Catlaw, T.

²Lennon, S.

³Plank, D. N., Sykes, G. & Schneider, B.

⁴Bolaji, S.D.

⁵Franklin, K. Dziany.

⁶ Aremu, Y.S. & Salako, M. A. & Adedina L. O. & Ogunbayo, T. O. & Oni K, A.

⁷Ugwuanyi, B. I. & Emma E.O. C.

⁸Lederer, A. L. & Vijay, S.

⁹Gottschalk, P.

¹⁰Marsh, D. & Allan, M. C.

¹¹Skogstad, G.

¹²Iyanda, K. A. & Bello, S. D.

¹³Brenes, E. R., Mena, M., & Molina, G. E.

¹⁴Sener, B., Süzen, M.L. & Doyuran, V.

Plank, D. N., Sykes, G. & Schneider, B. (2009). Handbook on educational policy research. Hoboken, NJ: Routledge.

Richardson, W. (2007). Public policy failure and fiasco in education: perspective on the British examinations crises 2000-2002 and other episodes since 1975. Oxford review of education routiedge. 33 (2): 143-160.

Scott W Guy. (2004), Public Policy Failure in Health Care, Journal of American Academy of Business, Cambridge; 5, 1/2; ABI/INFORM Global, pg. ۸۸

Sener B, Suzen ML, Doyuran V. (2006). Landfill site selection by using geographic information system. Environmental geology. 49 (2), 376-388.

Skogstad, G. (2007). Policy failure, policy learning and policy development in a context of internationalization. Saskatoon, Univ. of Saskatchewan.

Ugwuanyi, Bartholomew Ikechukwu, Emma E.O. Chukwuemeka. (2013). The Obstacle to effective policy implementation by the public bureaucracy in developing nations: the case of Nigeria. Kuwait Chapter of Arabian Journal of Business and Management Review. 2 (7), 100-128.

Bolaji, S.D. (2014). Intent to action: overcoming the barriers to universal basic education policy implementation in Nigeria. A doctoral thesis submitted to the graduate research school of Edith Cowan University, Western Australia