

## شناسایی و اولویت‌بندی موانع اجرای خطمشی‌های دولتی در حوزه ستادی وزارت نفت

لیلا سعیدی<sup>۱</sup> - امیر دورانی<sup>۲</sup>

### چکیده

**هدف:** هدف از پژوهش حاضر شناسایی و اولویت‌بندی موانع اجرای خطمشی‌های عمومی در حوزه ستادی وزارت نفت ایران می‌باشد.

**روش:** این پژوهش از نظر هدف کاربردی، از نظر نوع تحقیق اکتشافی و از نظر شیوه گردآوری داده‌ها، توصیفی-پیمایشی است. جامعه آماری این پژوهش کارکنان و مدیران حوزه ستادی وزارت نفت می‌باشند. حجم نمونه با استفاده از جدول کرجسی و مورگان تعداد ۲۶۰ نفر می‌باشد که با روش نمونه‌گیری تصادفی انتخاب شدند. روش گردآوری اطلاعات کتابخانه‌ای و میدانی است. برای بررسی روایی ابزار سنجش از روایی محتوا و برای بررسی پایایی آن از ضریب آلفای کرونباخ استفاده شده است. تجزیه و تحلیل داده‌ها از طریق آزمون کولموگروف-اسمیرنوف، شاخص kmo و آزمون بارتلت، تحلیل عاملی اکتشافی با استفاده از نرم افزار spss و فرایند تحلیل سلسله مراتبی با استفاده از نرم افزار expert choice انجام شده است.

**یافته‌ها:** یافته‌های پژوهش نشان‌دهنده آن است که در بین موانع اجرای اثربخش خطمشی‌های دولتی در حوزه ستادی وزارت نفت به ترتیب: موانع مدیریتی با ۲۷۶/۰وزن، موانع انسانی با ۱۸۵/۰وزن، موانع ارتباطی با ۱۴۰/۰وزن، موانع محیطی با ۸۵/۰وزن، موانع مربوط به ماهیت خطمشی با ۷۶۵/۰وزن و موانع سیستمی با ۵۴۱/۰وزن از اولویت برخوردارند.

**نتیجه‌گیری:** نتایج بیانگر آن است که موانع در اجرای اثربخش خطمشی‌های دولتی زیاد بوده و بسیاری از خطمشی‌ها بطور ناقص اجرا شده یا اصلاً به اجرا در نمی‌آیند. در این راستا تعدادی از این موانع شناسایی و اولویت‌بندی گردیدند که مدیران و مسولین حوزه ستادی وزارت نفت می‌توانند با توجه به نتایج پژوهش حاضر نسبت به برطرف کردن آنها اقدام نمایند.

**واژگان کلیدی:** خطمشی عمومی، اجرای خطمشی، موانع اجرا

<sup>۱</sup> استادیار، گروه مدیریت دولتی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران غرب، تهران، ایران [leilasaedi88@gmail.com](mailto:leilasaedi88@gmail.com)

<sup>۲</sup> کارشناسی ارشد، گروه مدیریت دولتی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم تحقیقات، تهران، ایران (مسول مکاتبات)

[amirdorani66@gmail.com](mailto:amirdorani66@gmail.com)

## مقدمه

خطمشی‌گذاری عمومی که می‌توان آن را در راستای تلاش دولت برای حاکمیت اثربخش دانست، از حوزه‌های مهم علوم سیاسی و مدیریت دولتی می‌باشد (عباسی و همکاران، ۱۳۹۵). خطمشی عمومی عبارتست از: وجود فرآیند یا مجموعه‌ای از فعالیت‌ها و تصمیم‌های دولتی که با هدف حل یک مسأله عمومی طراحی می‌شود. (حاجی پور و همکاران، ۱۳۹۴). اهمیت خطمشی‌گذاری در مدیریت دولتی به اندازه تصمیم‌گیری در مدیریت است (دنهارت، ۱۳۹۳). اما بسیاری از اوقات عملکرد واقعی دولت‌ها با آنچه در زمان تدوین خطمشی وعده داده بودند، تفاوت دارد و بسیاری از خطمشی‌های دولتی در مرحله اجرا شکست می‌خورند (دانایی فرد و همکاران، ۱۳۸۹). علی‌رغم اهمیت فزاینده‌ای که خطمشی عمومی در حاکمیت اثربخش و کارآمد دولت‌ها دارد، اما آنچه در عمل با آن مواجه هستیم این است که معمولاً دولت‌ها در اجرای خطمشی عمومی موفق عمل نمی‌کنند. یکی از مهم‌ترین مسائلی که امروزه بیشتر کشورها اعم از کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه با آن مواجه‌اند اجرای ناموفق خطمشی‌های عمومی است (باتسوری، ۲۰۱۶).

با توجه به اینکه در فرآیند خطمشی‌گذاری منابع مادی، انسانی، اطلاعاتی و... بی‌شماری استفاده می‌شود چنانچه اجرای اثربخشی از خطمشی ایجاد نگردد منجر به هدر رفت منابع ملی بسیاری می‌گردد که اهمیت اجرای اثربخش خطمشی را بیش از پیش روشن می‌کند (بارو و همکاران، ۲۰۱۴). تاکنون برخی از خطمشی‌های تدوین شده پس از تصویب در مرحله اجرا با ناکامی مواجه شده‌اند و مجریان بسیاری از آنها را به طور ناقص و ناکارآمد اجرا کرده و یا بخشی از آن را اصلاً عملیاتی نکرده‌اند. در برخی موارد خطمشی‌های اجرایی با آنچه تدوین شده تفاوت اساسی و معناداری دارد (حاجی پور و

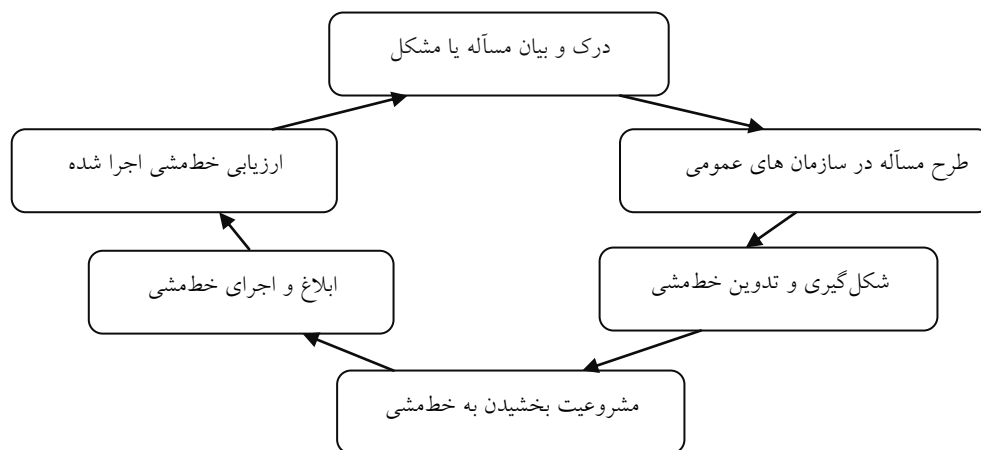
همکاران، ۱۳۹۴). اجرای خطمشی‌های عمومی در ایران هم در موارد زیادی ناموفق بوده و رضایت بخش نیست (شیخ پور و ساجقه، ۱۳۹۶). حوزه ستادی وزارت نفت نیز به عنوان یک سازمان دولتی که خطمشی‌های کلان و در راستای اهداف کلان آن تدوین می‌شود که بسیاری از آنها عملاً در اجرا با مشکلات عدیده‌ای روبرو می‌باشند که در پژوهش حاضر بدنبال شناسایی و اولویت‌بندی این موانع می‌باشیم.

در سالهای اخیر با مطالعات صاحب‌نظران، در حوزه خطمشی موانع بسیاری در اجرای خطمشی‌های عمومی، با تعابیر و تفاسیر مختلف شناسایی و طبقه بندی شده‌اند. بنابراین بسیار حائز اهمیت است که مجریان خطمشی‌های عمومی ضمن آگاهی و توجه به این عوامل، تلاش نمایند تا با برطرف کردن آنها فرصت و شانس اجرای یک خطمشی را افزایش دهند (علی، ۲، ۲۰۰۶).

بنابراین در پژوهش حاضر محقق قصد دارد به سوالات زیر پاسخ دهد:

موانع اجرای خطمشی‌های دولتی در حوزه ستادی وزارت نفت کدامند؟ اولویت‌بندی این موانع چگونه است؟

در مطالعات خطمشی، تعاریف متعددی از خطمشی عمومی وجود دارد. توماس دای مدعی است خطمشی عمومی به هرآنچه دولت‌ها انتخاب می‌کنند تا انجام دهند یا انجام ندهند، اشاره دارد (توماس دای، ۱۹۹۲). خطمشی از ریشه سیاست است و بهترین تعریفی که از آن ارائه شده، تخصیص مقتدرانه ارزش‌هاست. خود ارزش هم همان جهت‌گیری‌های فکری پایاست که مبنای رفتار قرار می‌گیرد (قلی پور، ۱۳۹۳). اندرسون<sup>۵</sup> (۲۰۱۱) خطمشی را مجموعه اقدام‌های هدفمند و نسبتاً ثابتی می‌داند که توسط بازیگر یا مجموعه‌ای از بازیگران در مواجهه با یک مسأله یا موضوع نگران‌کننده دنبال می‌شود. در مجموع



شکل ۱: مراحل مختلف خط‌مشی‌گذاری عمومی (الوانی، ۱۳۸۹)

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 (دانش فرد، ۱۳۹۳). اجرای خط‌مشی طبق گفته گرتسون (۲۰۰۴) تبدیل آگاهانه برنامه‌های خط‌مشی به واقعیت است. اجرا به عمل کردن و یا انجام یک وظیفه مربوط می‌شود. این تعریف مشابه تعریفی است که توسط پرسمن و ویلدواسکی<sup>۷</sup> (۱۹۷۹) ارائه شده است که اجرای خط‌مشی با فرایندها و تعامل بین تنظیم هدف و اقدامات به سوی دستاوردهایشان مربوط است. عنصر تشکیل دهنده اکثر تعاریف ذکر شده اجرا شکافی است که بین اهداف خط‌مشی و نتایج وجود دارد. بنابراین مطالعات اجرا، تأکید بر درک موفقیت یا عدم موفقیت خط‌مشی‌های عمومی توسط تشریح عواملی است که بر آن تأثیر می‌گذارد (آگوانی و چوکومکا<sup>۸</sup>، ۲۰۱۳).

مطالعات اجرای خط‌مشی عمومی را می‌توان در سه نسل کلی طبقه بندی کرد:

تحقیقات نسل اول اجرای خط‌مشی شامل کار پرسمن و ویلدواسکی می‌شود که آنها یک فرایند خط‌مشی بالا به پایین را تصور می‌کردند که به وسیله زبان قانون و اراده ماموران منتخب اجرا می‌شد. در تمام تحقیقات نسل اول، تمرکز واضح بر روی ایده‌ای

آنچه که به صورت مشترک در همه تعاریف وجود دارد آن است که خط‌مشی درباره فرآیند یا الگوی فعالیت‌ها یا تصمیماتی است که برای جبران مشکلات عمومی چه حقیقی و چه مجازی اتخاذ می‌شود.

خط‌مشی‌گذاری به صورت یک چرخه، فرآیندی را تشکیل می‌دهد که شامل چندین فعالیت و مرحله است. این مراحل را در قالب شکل زیر می‌توان نشان داد:

همچنان که مشاهده می‌شود خط‌مشی‌گذاری فرایندی است شامل چندین مرحله. این مراحل به صورت مکانیکی و جدا از هم طی نمی‌شود بلکه به صورت فرایندی پویا و دارای ارتباط چند سویه با هم شکل می‌گیرند. صاحب‌نظران این مراحل را به صورت کلی در سه مرحله تدوین، اجرا و ارزیابی طبقه بندی می‌کنند و معتقدند شاید اجرا مهم‌ترین این مراحل باشد (کرفت و فورلانگ<sup>۹</sup>، ۲۰۱۵).

مدت‌هاست که اجرا به عنوان یک مرحله مشخص در فرایند خط‌مشی‌گذاری به رسمیت شناخته شده است و مرحله‌ای منحصر به فرد است که معرف تبدیل یک ایده یا توقع یا انتظارات برای اقدام با هدف رفع مشکلات اجتماعی می‌باشد (باتسوری، ۲۰۱۶). در واقع مرحله اجرای خط‌مشی عمومی یکی از بغرنج‌ترین و حساس‌ترین مراحل فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی

## روش‌شناسی پژوهش

پژوهش حاضر از لحاظ هدف کاربردی، از نظر نوع تحقیق اکتشافی، از لحاظ شیوه جمع‌آوری داده‌ها و تحلیل آنها، توصیفی از نوع پیمایشی است. جامعه آماری این پژوهش کارکنان و مدیران حوزه ستادی وزارت نفت ایران می‌باشند که حدود ۸۴۰ نفرند. تعیین حجم نمونه بر اساس جدول کرجسی و مورگان (۱۹۷۰) انجام گرفت. با توجه به تعداد اعضای جامعه و با ضریب اطمینان ۹۵ درصد و ۵ درصد خطا، تعداد حجم نمونه آماری با روش نمونه‌گیری تصادفی ۲۶۰ نفر محاسبه شد. برای گردآوری اطلاعات از روش کتابخانه‌ای و میدانی استفاده شده است. به منظور تدوین ادبیات نظری پژوهش از مطالعات کتابخانه‌ای و در راستای گردآوری داده‌ها از روش میدانی استفاده شده است. ابزار گردآوری اطلاعات، پرسشنامه محقق ساخته‌ای با ۳۷ سوال شامل سوالات عمومی و تخصصی می‌باشد. پاسخ‌دهندگان براساس مقیاس ۵ درجه‌ای لیکرت به سوالات پاسخ داده‌اند. برای بررسی روایی محتوا، پرسشنامه در اختیار تعدادی از خبرگان دانشگاهی و کارشناسان قرار داده شد و در نهایت اصلاحاتی اعمال گردیده است. به منظور تعیین پایایی پرسشنامه از روش آلفای کرونباخ استفاده شده است. بدین منظور ابتدا یک نمونه اولیه شامل ۲۰ پرسشنامه پیش‌آزمون شد و سپس با استفاده از نرم‌افزار SPSS ضریب اعتماد محاسبه شد. ضریب آلفای کرونباخ استخراج شده برای موانع محیطی با تعداد ۷ سوال ۰/۸۱۲، موانع مدیریتی با تعداد ۸ سوال ۰/۷۸۶، موانع انسانی با تعداد ۱۰ سوال ۰/۸۲۱، موانع سیستمی با تعداد ۳ سوال ۰/۸۶۳، موانع ارتباطی با تعداد ۳ سوال ۰/۸۰۹، ماهیت خطمشی با تعداد ۷ سوال ۰/۷۸ می‌باشد. ضریب آلفای محاسبه‌شده متغیرهای مورد مطالعه پژوهش از مقدار استاندارد ۰/۷ بیشتر است. بنابراین می‌توان گفت که پرسشنامه فوق از اعتبار کافی برخوردار می‌باشد.

بود که فرایند اجرا اغلب در جهت اراده و نیت خطمشی‌گذاران به انحراف و آشفتگی پیش می‌رود. در این یافته‌های تحقیقاتی چیزی که مشخص است این است که فرایند اجرا می‌بایست در جایی که دستورات خطمشی با کمترین انحراف ممکن، به فعالیت‌های برنامه تبدیل شوند یک فرایند خطی بالا به پایین باشد (نرگسیان، ۱۳۹۱).

در تحقیقات نسل دوم فرایند اجرا، نارضایتی نسبت به اندیشمندان دیدگاه بالا به پایین، باعث توسعه مدل‌هایی شد که فرایند اجرا را از پایین به بالا می‌دیدند. در این مدل عوامل اجرا یک نقش مثبت و ضروری در بازتعریف و تمرکز مجدد قانون‌گذاری به سبک واقعیت‌های سازمانی ایفا می‌کنند (رجب بیگی، ۱۳۷۸).

در تحقیقات نسل سوم، موضوعات به طور فزاینده‌ای بر روی طراحی و شبکه‌های خطمشی و کاربرد آنها برای اینکه موفقیت اجرا چگونه با بیشترین اثربخشی ارزیابی شود، تمرکز کرده‌اند. به عبارت دیگر یک شناخت فزاینده‌ای وجود دارد مبنی بر اینکه خطمشی‌های تعیین شده، چگونه تدوین و طراحی می‌شوند و چگونه به صورت موفقیت آمیزی در یک شبکه خاص اجرا خواهند شد (رزقی رستمی، ۱۳۷۹).

حرکت از طریق نسل‌های گوناگون اجرا مشخص کننده دو روند واضح است. اول اینکه یک تغییری از نگاه به اجرای خطمشی به مثابه یک فرایند خطی و یک طرفه به سمت اجرای خطمشی به مثابه فرایندی تعاملی و چرخه‌ای، وجود داشته است. دوم اینکه متغیرهای متعددی نشان داده شده‌اند که بر فرایند اجرا تأثیرگذارند که شامل بازیگران فردی، ملاحظات رفتاری، عوامل سازمانی و... می‌باشند (نرگسیان، ۱۳۹۱). در جدول شماره ۱ خلاصه‌ای از نتایج مطالعات و بررسی‌های صاحب‌نظران خطمشی عمومی در خصوص موانع اجرای خطمشی که در واقع مبانی نظری این پژوهش را نشان می‌دهد.

جدول ۱: جمع‌بندی نظرات محققین داخلی و خارجی درمورد موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی

محقق/محققان	سال	شرح موانع
الوانی و شریف زاده	۱۳۷۷	۱- مسایل مدیریت و سازمان ۲- مسایل کمک‌ها و وام‌های خارجی ۳- تحریف مدل بوروکراسی و بر
رجب‌بیگی	۱۳۷۸	۱- عوامل ناشی از سیاست‌گذاری: هدف‌گذاری مبهم و غیر واقعی، نادرستی نظریه خط‌مشی، عدم اجرای آزمایشی و بازخورد، ساده‌انگاری در دریافت مشکل، نبود توافق همگانی در مورد خط‌مشی ۲- عوامل محیطی: حوادث غیرمترقبه، کمبود زمان و منابع، کمبود حمایت‌های عمومی، ناسازگاری فناوری، تعارض خط‌مشی با هنجارها و ارزش‌های اجتماعی ۳- عوامل ساختاری: نبود استقلال نسبی در ارکان اجرایی، مشخص نبودن وظایف و مسئولیت‌های بخش‌های اجرایی، ارتباطات، نبود نظام ارزیابی عملکرد
پیشینه داخلی		
اعرابی و رزقی رستمی	۱۳۸۴	موانع مربوط به ماهیت خط‌مشی: موانع مربوط به هدف‌گذاری و تعیین خط‌مشی، موانع حقوقی؛ ۲- موانع مربوط به مجریان و استفاده کنندگان خط‌مشی: موانع مربوط به ویژگی‌های رفتاری مجریان، موانع مربوط به تخصص و مهارت مجریان ۳- موانع مربوط به سازمان‌های مجری: موانع مربوط به نظام بوروکراسی، موانع مربوط به منابع و ابزارها
قلی پور	۱۳۸۷	۱- عوامل درونی (طبیعت مسائل) ۲- عوامل بیرونی و محیطی (زمینه ای)
عباسی و همکاران	۱۳۹۵	۱- عوامل مرتبط با تدوین کنندگان: نظام ارزیابی عملکرد، ارتباطات، جزئی نگری ۲- عوامل مرتبط با مجریان خط‌مشی: ویژگی‌های رفتاری، تخصص و مهارت، استفاده کنندگان ۳- عوامل مرتبط با ماهیت خط‌مشی: هدف گذاری، حقوقی، عدم انعطاف ۴- سازمان مجری: بوروکراسی، منابع و ابزار، زمان ۵- انواع کنش: کنش نظام اداری و سیاسی، کنش نظام اداری و جامعه، گروه‌های فشار ۶- محیط سازمان: فرهنگی، سیاسی، اقتصادی، فیزیکی
کالیستا <sup>۹</sup>	۱۹۹۴	۱- ناکافی بودن منابع ۲- ابزارهای نامناسب ۳- انحرافات ناشی از زدوبندهای سیاسی ۴- نارسا بودن طرح‌های اولیه ۵- عدم تعهد لازم مجریان خط‌مشی
مکینده <sup>۱۰</sup>	۲۰۰۵	ارتباطات و اطلاعات ناکافی، غیبت منابع و تسهیلات کافی، تمایلات، انگیزه‌ها و نگرشهای مجریان، ارزیابی اجراکنندگان از اجرای خط‌مشی (تضاد بین اجرا و منافع آنها)، ساطع شدن خط‌مشی از سوی حکومت به جای گروه‌های هدف، بی توجهی به متغیرهای اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و اداری
پیشینه خارجی		
کانسولت <sup>۱۱</sup>	۲۰۰۹	۱- موانع قانونی و نهادی ۲- موانع مالی ۳- موانع سیاسی و فرهنگی
هاردی و همکاران <sup>۱۲</sup>	۲۰۱۲	1- مخالفت ذینفعان کلیدی ۲- انسان یا منابع مالی ناکافی ۳- عدم شفافیت در دستورالعمل‌های عملیاتی و یا نقش‌ها و مسئولیت‌هایی برای اجرا ۴- درگیری با دیگر خط‌مشی‌های موجود ۵- فقدان هماهنگی و همکاری بین احزاب مسئول اجرا ۶- کمبود انگیزه و یا اراده سیاسی
واترز و همکاران <sup>۱۳</sup>	۲۰۱۴	۱- توجه عمده به موانع نهادی ۲- موانعی که به اجتماع و جنبه‌های شناختی سازگاری، از جمله احساسات، دانش و ادراک مربوط است ۳- عدم اطمینان یک مانع برای سازگاری است ۴- هزینه‌های انطباق به عنوان مانعی برای عمل در تعدادی از مطالعات شناسایی شده است.

فصلنامه خط‌مشی‌گذاری عمومی در مدیریت

#### یافته‌های پژوهش

اطلاع حاصل شود که این کار توسط آزمون قبل از وارد شدن به مرحله استفاده از آزمون‌های کولموگروف-اسمیرنوف انجام می‌شود. نتایج این آزمون برای تمام متغیرهای پژوهش نشان‌دهنده نرمال آماری لازم است تا از وضعیت نرمال بودن داده‌ها

بودن توزیع آنها می‌باشد در نتیجه از آزمون‌های پارامتریک برای تحلیل استفاده شده است. در ادامه برای بررسی کفایت و تناسب ساختار اطلاعات

جدول ۲: نتایج آزمون kmo و بارتلت

مقدار kmo	مقدار بارتلت	Sig (سطح معنی داری)	درجه آزادی	نتیجه گیری
۰/۸۵۱	۶۳۵۲/۲۳	۰/۰۰۰	۲۱	تأیید

این پژوهش اولویت و میزان اهمیت هر یک از موانع می‌باشد. برای پاسخ به این سوال از روش فرایند تحلیل سلسله مراتبی (AHP) استفاده شده است.

روش تحلیل سلسله مراتبی یکی از روش‌های تصمیم‌گیری چند معیاره است که می‌توان از آن برای اولویت‌بندی گزینه‌های تصمیم‌گیری استفاده کرد. تکنیک فرایند تحلیل سلسله مراتبی، تکنیکی است که به ما کمک می‌کند تا بتوانیم تصمیمات مناسب برای موضوعات پیچیده را با ساده کردن و هدایت مراحل تصمیم‌گیری اتخاذ کنیم. برای استفاده از این تکنیک مراحل زیر طی می‌شود:

الف) ایجاد ساختار سلسله مراتبی: از هر تصمیم‌گیرنده خواسته می‌شود اهمیت نسبی هر جفت عامل تصمیم دو به دو را در یک سطح با مقیاس نه درجه ای بیان کند. امتیازات مقایسه دو به دو را جمع‌آوری نموده و ماتریس‌های مقایسه‌های زوجی را برای هر کدام از k فرد تصمیم‌گیرنده تشکیل دهید.

ب) تجزیه و تحلیل سازگاری: اولویت عوامل را می‌توان به وسیله محاسبه ارزش‌های مشخصه و بردارهای مشخصه، مقایسه کرد.

$$A \cdot W = \lambda \max. w$$

که w بردار ویژه یا وزنی مربوط به ماتریس A،  $\lambda$  max بزرگ‌ترین مقدار ویژه ماتریس A است. سپس شاخص سازگاری ماتریس برای اطمینان از انسجام قضاوت‌ها در مقایسه زوجی چک می‌شود. شاخص سازگاری (CI) و نرخ سازگاری (CR) به صورت زیر تعریف می‌شود:

شاخص kmo نزدیک به ۱ است و بنابراین تعداد نمونه برای تحلیل عاملی کافی است. همچنین با توجه به نتایج آزمون بارتلت (سطح معنی داری کمتر از ۰/۰۵) تحلیل عاملی برای شناسایی ساختار مناسب است. ارزش ویژه ۶ عامل بزرگتر از یک بدست آمد. این ۶ عامل در مجموع ۶۵ درصد کل واریانس ۳۸ گویه مورد مطالعه را تبیین می‌کنند. برای فهم اینکه آیا عامل‌ها از هم مستقل هستند از چرخش واریماکس استفاده شده است. در جدول واریماکس بارهای عاملی نشان می‌دهند که هر عامل شامل کدام متغیرهاست. ماتریس چرخش یافته نیز نشان می‌دهد که چه پرسش‌هایی با چه بارهای عاملی به عامل‌های تعریف شده مرتبط هستند. بدین منظور بایستی بارهای عاملی بزرگتر یا مساوی با ۰/۴ انتخاب می‌شوند. در نهایت با استفاده از چرخش تحلیل عاملی ۶ عامل استخراج شده است که در جدول ۴ نشان داده شده است.

جدول ۴: سوالات پرسشنامه بعد از چرخش واریماکس

عوامل	مفهوم سازی	گویه‌ها یا متغیرها
عامل ۱	موانع محیطی	گویه‌های ۳۱ تا ۳۷
عامل ۲	موانع مدیریتی	گویه‌های ۲۴ تا ۳۰
عامل ۳	موانع انسانی	گویه‌های ۱۱ تا ۲۰
عامل ۴	موانع سیستمی	گویه‌های ۸ تا ۱۰
عامل ۵	موانع ارتباطی	گویه‌های ۲۱ تا ۲۳
عامل ۶	ماهیت خطمشی	گویه‌های ۱ تا ۷

تا این مرحله شاخص‌ها و موانع موثر بر اجرای خطمشی‌های دولتی مشخص شدند. اما سوال دیگر

که  $n$  تعداد ارقام مقایسه شده در ماتریس و  $RI$  شاخص تصادفی بودن است. یعنی شاخص سازگاری متوسط مربوط به ماتریس مقایسه زوجی با سایز مشابه که به طور تصادفی تهیه شده باشد. چنانچه آزمایش

$$CI = \frac{\lambda_{max} - n}{n^2 - 1}$$

$$CR = \frac{CI}{RI}$$

جدول ۵: اولویت‌بندی موانع اجرای اثربخش خط‌مشی‌های عمومی

موانع اجرای خط‌مشی‌ها	موانع مدیریتی	موانع انسانی	موانع ارتباطی	موانع محیطی	ماهیت موانع خط‌مشی	موانع سیستمی	اولویت‌ها
موانع مدیریتی	۱	۲/۷۵۴۲	۳/۵۶۸۷	۴/۷۶۵۳	۵/۷۴۱۹	۶/۶۵۶۱	۰/۳۸۳۰
موانع انسانی	۰/۳۶۳۱	۱	۳/۵۴۲۲	۴/۸۳۰۱	۵/۷۷۶۹	۶/۶۸۵۶	۰/۲۷۰۹
موانع ارتباطی	۰/۲۸۰۲	۰/۲۸۲۳	۱	۳/۵۱۶۰	۴/۸۶۶۲	۵/۸۴۲۰	۰/۱۶۳
موانع محیطی	۰/۲۰۹۹	۰/۲۰۷۰	۰/۲۸۴۴	۱	۳/۶۳۰۰	۴/۸۳۶۷	۰/۰۹۷۰
ماهیت خط‌مشی	۰/۱۷۴۲	۰/۱۷۳۱	۰/۲۰۵۵	۰/۲۷۵۵	۱	۳/۶۰۳۱	۰/۰۵۵۵
موانع سیستمی	۰/۱۵۰۲	۰/۱۴۹۶	۰/۱۷۱۲	۰/۲۰۶۸	۰/۲۷۷۵	۱	۰/۰۳۰۶

نرخ سازگاری=۰/۰۷

انعطاف، فقدان آموزش‌های لازم و به موقع جهت آگاهی مجریان، فعال نبودن مراکز تحقیق و توسعه، استفاده از روش‌های منسوخ و سنتی اجرای کار، طولانی بودن سیر مراحل و فرایندهای انجام کار، فقدان فناوری‌های لازم برای اجرا، عدم استفاده بهینه از منابع و ظرفیتهای موجود و فقدان منابع کافی برای اجرا و عدم ثبات کارکنان و مدیران در پست‌ها و مسولیت‌هایشان، از موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی در حوزه ستادی وزارت نفت می‌باشد که با نتایج تحقیقات الوانی و شریف زاده (۱۳۷۶)، اعرابی و همکاران (۱۳۸۴)، عباسی و همکاران (۱۳۹۵) همخوانی دارد. این عامل بعنوان مهم‌ترین مانع تعیین شده است. بر این اساس پیشنهاد می‌شود با توجه به اینکه ساختار شرکت ملی نفت با مشکلاتی روبروست و توانایی پاسخگویی به تغییرات سریع محیط کنونی را ندارد می‌تواند در جهت رفع مشکلات ساختاری توجه به تغییرات محیطی را مدنظر قرار دهد. همین‌طور پیشنهاد می‌شود حتی الامکان مدیران و کارکنان در پست‌های خود از حاشیه امنیتی مناسبی برخوردار باشند.

سازگاری رد شود، تصمیم‌گیرنده باید ارزش‌های اولیه در ماتریس مقایسه دوجه دو را اصلاح نماید. ضریب سازگاری بدست آمده ( $CI=0/07 < 0/1$ ) می‌باشد که با توجه به این مقدار پایایی پرسشنامه تأیید شده و رتبه بندی انجام گرفته مورد پذیرش قرار می‌گیرد. نتایج رتبه بندی در جدول ۵ ارائه شده است.

#### نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادها

هدف پژوهش حاضر شناسایی و اولویت‌بندی موانع اجرای خط‌مشی‌های دولتی در حوزه ستادی وزارت نفت می‌باشد. بعد از مرور جامع ادبیات و با استفاده از روش پیمایش مهمترین موانع شناسایی و در نهایت اولویت‌بندی ابعاد با استفاده از فرایند تحلیل سلسله مراتبی انجام شد. بر اساس نتایج تحلیل مهم ترین موانع موثر بر اجرای خط‌مشی‌های دولتی در حوزه ستادی وزارت نفت عبارتند از: موانع مدیریتی، موانع انسانی، موانع ارتباطی، موانع محیطی، موانع مربوط به ماهیت خط‌مشی و موانع سیستمی.

براساس نتایج به‌دست آمده موانع مدیریتی با اقداماتی از قبیل: ساختار اداری متمرکز و غیر قابل

الکترونیکی و ارتباط راه دور برای شرکت مدنظر قرار گیرد.

براساس نتایج به‌دست آمده موانع محیطی با اقداماتی از قبیل: وابستگی ارزی کشور به ارز حاصل از فروش نفت و تأثیر نوسانات ناشی از آن، تغییر دولت‌ها، جابجایی مدیران ارشد اجرایی، سیاسی شدن خود سازمان‌ها، فرهنگ مقاومت در مسیر خط‌مشی‌های موجد تغییر، توسعه روزافزون پدیده مذبوم فساد اداری در برخی کارکنان و مدیران و تحریم از موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی در حوزه ستادی وزارت نفت می‌باشد که با نتایج تحقیقات رجب بیگی (۱۳۷۸)، قلی‌پور (۱۳۸۷)، عباسی و همکاران (۱۳۹۵)، کانسولت (۲۰۰۹) و واترز و همکاران (۲۰۱۴) همخوانی دارد. این عامل بعنوان چهارمین مانع تعیین شده است. بر این اساس پیشنهاد می‌شود که با اقداماتی همچون ایجاد ارتباطات بهتر مدیران شرکت ملی نفت با وزیر نفت و سایر مدیران دولتی وابسته به شرکت نفت، انتخاب ابزار مناسب برای اجرای خط‌مشی‌ها با توجه به شرایط محیطی و همینطور شرایط گروه هدف در برطرف کردن موانع مذکور تلاش نمایند.

براساس نتایج به‌دست آمده موانع مربوط به ماهیت خط‌مشی با اقداماتی از قبیل: تعارض خط‌مشی‌ها با خط‌مشی‌های ملی دیگر، نداشتن مبنای علمی و تئوریک، عدم ثبات قوانین و مقررات مربوط به خط‌مشی، وجود قوانین و مقررات متعدد در اجرای خط‌مشی‌ها، نداشتن ضمانت اجرا از سوی مراجع حقوقی و قضایی، ماهیت در حال تغییر مسایل عمومی و عدم انعطاف خط‌مشی‌ها نسبت به مسائل جدید، از موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی در حوزه ستادی شرکت نفت می‌باشد که با نتایج تحقیقات اعرابی و همکاران (۱۳۸۴)، عباسی و همکاران (۱۳۹۵) و هاردی و همکاران (۲۰۱۲) همخوانی دارد. این عامل بعنوان پنجمین مانع تعیین شده است. بر این اساس پیشنهاد می‌شود رایزنی بیشتر مدیران حوزه ستادی وزارت نفت با تدوین‌کنندگان

براساس نتایج به‌دست آمده موانع انسانی با اقداماتی از قبیل: ناکافی بودن دانش و مهارت مجریان، عدم تطبیق مسئولیت‌های محول شده با تخصص مجریان، به روز نبودن دانش و معلومات مجریان، عدم وجود سیستم پاداش دهی مناسب، عدم وجود سیستم ارزیابی عملکرد، نبود نظام بازخور مناسب، نداشتن روحیه کار جمعی، عدم احساس مسئولیت، شانه خالی کردن از زیر کار توسط برخی از مجریان و احترام خواهی از ارباب رجوع توسط برخی از مجریان از موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی در حوزه ستادی وزارت نفت می‌باشد که با نتایج تحقیقات اعرابی و همکاران (۱۳۸۴)، عباسی و همکاران (۱۳۹۵)، مکینده (۲۰۰۵) و هاردی و همکاران (۲۰۱۲) همخوانی دارد. این عامل بعنوان دومین مانع تعیین شده است. بر این اساس پیشنهاد می‌شود: مدیران و مسولین حوزه ستادی وزارت نفت با اقداماتی همچون برگزاری دوره‌های آموزشی در جهت ارتقا سطح دانش، بینش و توان افراد، اصلاح فرایند کارمندیابی و توجه به اصل شایستگی، توجه به رضایت شغلی کارکنان و سعی در افزایش آن، بهبود سیستم پاداش، تلاش برای افزایش انگیزه خدمت عمومی کارکنان، فراهم کردن منابع و امکانات، تعریف روشن مسولیت‌ها و وظایف در برطرف کردن این موانع اقدام نمایند.

براساس نتایج به‌دست آمده موانع ارتباطی با اقداماتی از قبیل: نبود مجاری ارتباط مناسب با مردم، نبود مجاری ارتباطی بین دستگاه‌های دولتی با یکدیگر و همپوشانی وظیفه‌های سازمان‌های مجری خط‌مشی‌های ملی، از موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی در حوزه ستادی وزارت نفت می‌باشد که با نتایج تحقیقات رجب بیگی (۱۳۷۸)، عباسی و همکاران (۱۳۹۵)، مکینده (۲۰۰۵) همخوانی دارد. این عامل بعنوان سومین مانع تعیین شده است. بر این اساس پیشنهاد می‌شود ارتقا سیستم اطلاعاتی کنونی سازمان، توسعه ارتباطات غیررسمی، پرورش اطلاعات



دانایی فرد، حسن؛ ثقفی، عمادالدین؛ مشبکی، اصغر (۱۳۸۹). اجرای خط‌مشی عمومی: بررسی نقش عقلانیت در مرحله تدوین خط‌مشی. پژوهش‌های مدیریت در ایران. دوره ۱۴، شماره ۴، ص: ۸۰-۱۰۶.

دانش‌فرد، کرم‌اله (۱۳۹۳). موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی در سازمان‌های غیردولتی (بخش خدمات پلیس +۱۰ و دفتر خدمات پیشخوان دولت). فصلنامه مدیریت منابع در نیروی انتظامی. شماره ۲، ص: ۲۳-۵۰.

دنه‌ارت رابرت (۱۳۹۳). نظریه سازمان‌های دولتی. ترجمه مهدی الوانی و حسن دانایی فرد. تهران: انتشارات صفار.

رجب بیگی، مجتبی (۱۳۸۷). موانع دستیابی به اجرای کامل خط‌مشی‌های عمومی. فصلنامه مدیریت دولتی. شماره ۴۵ و ۴۶، ص: ۷۳-۸۴.

رزقی رستمی، علی رضا (۱۳۷۹). اجرا، حلقه مفقوده فرایند خط‌مشی عمومی. فصلنامه مدیریت دولتی. شماره ۵۰، ص: ۵۱-۶۲.

شیخ‌پور، مهدیه؛ سلاجقه، سنجر (۱۳۹۶). وضعیت مسأله یابی رسمی و میزان اجرای خط‌مشی‌های عمومی (مورد مطالعه: وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی). فصلنامه رسالت مدیریت دولتی. دوره ۸، شماره ۲۷، ص: ۵۱-۶۳.

عباسی، عباس؛ معتضدیان، رسول؛ میرزایی، محمد قاسم (۱۳۹۵). بررسی موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی در سازمان‌های دولتی. پژوهش‌های مدیریت منابع سازمانی. دوره ۶، شماره ۲، ص: ۴۶-۶۹.

قلی‌پور، رحمت‌اله (۱۳۸۷). تصمیم‌گیری سازمانی و خط‌مشی‌گذاری عمومی. چاپ پنجم، تهران: انتشارات سمت.

قلی‌پور، رحمت‌اله (۱۳۹۳). تصمیم‌گیری سازمانی و خط‌مشی‌گذاری عمومی. چاپ پنجم، تهران: انتشارات سمت.

خط‌مشی برای جلوگیری از تدوین خط‌مشی‌های متعارض، بازبینی در قوانین و مقررات موجود در برطرف کردن موانع مذکور اقدام نمایند.

براساس نتایج به‌دست آمده موانع سیستمی با اقداماتی از قبیل: عدم توجه به سازمان به مثابه یک کل، تبعیض و بی‌عدالتی در توزیع امکانات در سطح سازمانها و منفعت‌طلبی وزارتخانه‌ای برای ارتقای عملکرد بخشی با تخطی از اجرای خط‌مشی‌ها از موانع اجرای خط‌مشی‌های عمومی در حوزه ستادی وزارت نفت می‌باشد که در هیچ پژوهشی عاملی با این عنوان شناسایی نشده هرچند به تعدادی از شاخص‌های آن در بعضی از پژوهش‌های پیشین اشاره شده است. این عامل بعنوان ششمین مانع تعیین شده است. بر این اساس پیشنهاد می‌شود به سازمان بصورت یک کل نگریسته شود و از توجه ویژه به تعدادی از واحدها جلوگیری شود تا بدنبال آن ادراک کارکنان از اجرای عدالت در سازمان محقق‌گشته، تلاش بیشتری نمایند.

## منابع

اعرابی، سید محمد؛ رزقی رستمی، علیرضا (۱۳۸۴). آسیب‌شناسی اجرای خط‌مشی‌های صنعتی کشور. سومین کنفرانس بین‌المللی مدیریت. ص: ۱-۱۸.

الوانی، سید مهدی (۱۳۸۹). تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی. چاپ چهاردهم. تهران: انتشارات سمت.

الوانی، سید مهدی؛ شریف‌زاده، فتاح (۱۳۷۷). فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی. چاپ دوم. تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی.

حاجی‌پور، ابراهیم؛ فروزنده، لطف‌الله؛ دانایی فرد، حسن؛ فانی، اصغر (۱۳۹۴). طراحی الگوی آسیب‌شناسی اجرای خط‌مشی‌های عمومی در ایران. فصلنامه مدیریت نظامی. سال پانزدهم، شماره ۵۸، ص: ۱-۲۳.

Sabatiar Paul, Mazmanian Daniel (1996) *The Implementation, Condition of effective,* Houghton Mifflin, Sixth. Tracking Frame Work. *World Resources Institute*, pp. 1-40.

Ugwuanyi, B. I., & Chukwuemeka, E. E. (2013). The obstacles to effective policy implementation by the public bureaucracy in developing nations: the case of Nigeria. *Kuwait Chapter of the Arabian Journal of Business and Management Review*, 2 (7), 59.

Waters, E., Barnett, J., & Puleston, A. (2014). Contrasting perspectives on barriers to adaptation in Australian climate change policy. *Climatic change*, 124 (4), 691-702.

#### یادداشت‌ها

<sup>1</sup> Batsuuri

<sup>2</sup> Barua, & etal

<sup>3</sup> Ali

<sup>4</sup> Thomas Dye

<sup>5</sup> Anderson

<sup>6</sup> Kraft & Furlong

<sup>7</sup> Pressman & Wildavsky

<sup>8</sup> Ugwuanyi & Chukwuemeka

<sup>9</sup> Calista

<sup>10</sup> Makinde

<sup>11</sup> Konsult

<sup>12</sup> Hardee & etal

<sup>13</sup> Waters & etal

<sup>14</sup> Palumbo & Calista

<sup>15</sup> Sabatiar & Mazmanian

قلی‌پور، رحمت‌الله؛ دانایی‌فرد، حسن؛ زارعی‌متین، حسن؛ جندقی، غلامرضا؛ فلاح، محمدرضا (۱۳۹۰). "ارایه مدلی برای "اجرای خط‌مشی‌های صنعتی" مطالعه موردی در استان قم. فصلنامه مدیریت فرهنگ سازمانی. دوره ۹، شماره ۲، ص: ۱۰۳-۱۳۰.

مقدس‌پور، سعید؛ دانایی‌فرد، حسن (۱۳۹۲). واکاوی عوامل کلیدی در عدم موفقیت برخی خط‌مشی‌های عمومی در ج.ا.ایران: مطالعه خط‌مشی‌های مالیاتی کشور. فصلنامه مدیریت فرهنگ سازمانی. دوره ۱۱، شماره ۱، ص: ۳۳-۶۸.

نرگسیان، عباس (۱۳۹۱). تئوری‌های مدیریت دولتی.

چاپ دوم، تهران: انتشارات نگاه دانش.

Ali, S. (2006). Why does policy fail? understanding the problems of policy implementation in Pakistan-a neuro-cognitive perspective. *International Studies in Educational Administration*, 34 (1).

Barua, P.; Franssen, T. & Wood, D. (2014). *Climate Policy Implementation*.

Batsuuri, G. (2016). Foreign Investment Policy Implementation Effectiveness: A Case Study from Mongolia. *Imperial Journal of Interdisciplinary Research*, 2 (3), 309-320.

Calista, D. (1994). Policy implementation. *Encyclopedia of policy studies*, 2.

Dye Thomas R. (1992) *Understanding public policy*, Englewood Cliffs, NJ:

Hardee, K., Laili, I., & Ron, M. (2012). Linking health policy with health systems and health outcomes: a conceptual framework. Washington (DC): Futures Group. *Health Policy Project*.

Konsult (2009) "Barriers to Implementation", The Kon SULT Knowledgebase,

Kraft, M. E., & Furlong, S. R. (2012). *Public policy: Politics, analysis, and alternatives*. Sage.

Makinde, T. (2005). Problems of policy implementation in developing nations: The Nigerian experience. *Journal of Social sciences*, 11 (1), 63-69.

Palumbo, D. J., & Calista, D. J. (Eds.). (1990). *Implementation and the policy process: Opening up the black box* (No. 252). Greenwood Press.

Pressman, J., & Wildavsky, A. (1979). *Implementation* University of California Press.