

## تحلیل مسائل اجرای خطمشی‌های اداری

وجه‌الله قربانی‌زاده\*، فتاح شریف‌زاده\*\*، رسول معتضدیان\*\*\*

### چکیده

خطمشی‌گذاری عمومی شامل سه مرحله اصلی تدوین، اجرا و ارزیابی است. در مسیر اجرای کامل خطمشی، عوامل بازدارنده و تنگنایهای زیادی وجود دارند که شناسایی عمده‌ترین آنها به‌منظور کارآمد کردن اجرای خطمشی از اهداف اصلی این پژوهش می‌باشد. از آنجاکه خطمشی‌گذاری عمومی به‌طور ذاتی یک حوزه پیچیده تلقی می‌شود، طبق قانون ضرورت تنوع باید با آن به‌صورت پیچیده برخورد کرد؛ بنابراین مواجهه با مسائلی که دارای پیچیدگی ساختاری بوده و ذی‌نفعان دیدگاه‌های متفاوتی نسبت به آن دارند، موجب افزایش به‌کارگیری روش‌شناسی سیستم نرم در حل مسائل مدیریتی شده است. از سوی دیگر نواقص این رویکرد در فاز مدلسازی، انگیزه‌ای برای بهره‌گیری از رویکرد پویایی‌شناسی سیستم ایجاد کرده است. در این پژوهش با بهره‌گیری از رویکرد ترکیبی به تحلیل و مدلسازی اجرای خطمشی‌های سازمانی پرداخته شده است. پژوهش از نوع کیفی است. نمونه آماری پژوهش متشکل از کارگران و کارفرمایان است. روش نمونه‌گیری به‌صورت ترکیبی از هدفمند قضاوتی و گلوله برفی است. نتایج نشان می‌دهد در مسیر اجرای خطمشی‌های سازمانی موانعی وجود دارد که از سه دیدگاه اداره، کارگر و کارفرما بررسی شده و پس از تشریح این دیدگاه‌ها، روابط مذکور در قالب مدل‌های مفهومی ارائه شده است. در خاتمه شاخص‌های مطلوب با شاخص‌های موجود مقایسه و مشخص شد که امکان اجرای آن برای تمام شاخص‌ها در طول محدوده زمانی به دلایل فنی و فرهنگی وجود نداشته و مشاهده تغییرات آن باید در بلندمدت صورت گیرد.

**کلیدواژه‌ها:** خطمشی‌های سازمانی؛ اجرای خطمشی؛ موانع اجرا؛ روش‌شناسی سیستم نرم؛ پویایی‌شناسی سیستم.

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۴/۰۴/۰۸، تاریخ پذیرش مقاله: ۱۳۹۴/۰۴/۲۲

\* دانشیار، دانشگاه علامه طباطبائی.

\*\* استاد، دانشگاه علامه طباطبائی.

\*\*\* کارشناس ارشد، دانشگاه علامه طباطبائی (نویسنده مسئول).

E-mail: motazedianr@yahoo.com

## ۱. مقدمه

به تدریج که بر وظایف دولت‌ها و حکومت‌ها افزوده شد و پیچیدگی‌های محیطی رو به فزونی گذاشت، اهمیت مقوله خطامشی‌گذاری بیش از پیش روشن شد؛ تا جایی که امروزه، بعد جدیدی در مدیریت، به ویژه مدیریت دولتی مطرح است که می‌توان آن را بعد خطامشی نام نهاد [۱]. خطامشی را به شکل‌های مختلف و در قالب الفاظ تعریف کرده‌اند؛ اما به طور ساده خطامشی عمومی تصمیمی است که در رابطه با یک مشکل عمومی اتخاذ می‌شود؛ اما باید در نظر داشت که خطامشی صرفاً اتخاذ تصمیم نیست؛ بلکه فرآیندی است شامل تمام اقداماتی که از زمان احساس مشکل شروع می‌شود و به ارزیابی نتایج اجرای خطامشی می‌پردازد [۴].

خطامشی عمومی شامل سه مرحله اصلی تدوین، اجرا و ارزیابی است [۳۱]. در مرحله اجرا اغلب به توسعه یک خطامشی با بیان و گسترش بیشتر پرداخته می‌شود و در یک مفهوم کلی فعالیت‌هایی است که به طور مستقیم خطامشی را به انجام می‌رساند که در اینجا سه دسته فعالیت قابل توجه‌اند: تقسیم، سازماندهی و کاربرد [۴].

بر اساس نظریه کارل فردریک، بوروکراسی نهاد اول و کانون دولت جدید به حساب می‌آید. به طوری که آثار پژوهشی دانشمندان نشان می‌دهد بررسی و تحلیل اساسی با سازمان‌های اجرایی، قانون‌گذاری، دادگاه‌ها و در نهایت بوروکراسی شروع می‌شود [۴]؛ به طوری که نظام اداری در هر کشور به دلیل ارتباط مستقیم و رودررو با قشرهای مختلف جامعه از اهمیت و اعتبار خاصی برخوردار است و به دلیل این که حجم عظیمی از خدمات دولت از طریق کانال‌ها و بخش‌های دولتی، به شهروندان می‌رسد؛ بنابراین برخورداری از یک نظام اداری منسجم، کارآمد و شفاف و پاسخگو همواره از دغدغه‌های دولت‌مردان و سیاست‌گذاران هر جامعه محسوب می‌شود؛ به طوری که دولت‌ها سعی می‌کنند با مطالعات علمی و تدوین قوانین و مقررات لازم و انجام اصلاحات اداری خود افزوده و از نارضایتی‌های عمومی بکاهند [۱۵]؛ بنابراین یک نظام اداری کارآمد محملی است برای اجرای کارا و اثربخش خطامشی‌ها و مرجع رسیدگی به این ناکارآمدی‌ها و شکایات در ایران، دیوان عدالت اداری می‌باشد؛ اما به نقل از رئیس دیوان عدالت اداری، تعداد پرونده‌ها در سال ۱۳۹۱ به ۱۱۰ هزار و در سال ۹۲ به ۱۲۱ هزار و ۹۴۶ فقره پرونده رسیده است [۱۱] و افزایش شکایات علیه دولت نشان از یک چالش و مشکل جدی در نحوه ارائه خدمات در سازمان‌های دولتی دارد؛ زیرا ملاک ما برای شناخت حوزه‌هایی که خطامشی‌های سازمانی در آن اجرا نمی‌شوند، پرونده‌های موجود در دیوان عدالت اداری است. در اینجا این سؤال مطرح است که چرا اجرای خطامشی‌های سازمانی کشور با نتایج مورد انتظار تطابق ندارد؟ چالش‌ها و راه‌های بهبود کدامند؟

بررسی موانع اجرای خطمشی‌های سازمانی جزء مسائل پیچیده و غیر ساختاریافته است و ذی‌نفعانی در آن دخالت دارند که هرکدام مسئله را از جنبه خاصی بررسی می‌کنند. از این رو نمی‌توان آن را با استفاده از تکنیک‌های تفکر سیستمی سخت مدلسازی و حل کرد [۲۹]. لازم به ذکر است که واژه سخت به استفاده از ریاضیات و تکنیک‌های کمی اشاره دارد در حالی که واژه نرم تکنیک‌های کیفی را به کار می‌گیرد [۳۴]؛ البته در مقاله‌هایی به بررسی موانع اجرای خطمشی با استفاده از تکنیک‌های تفکر سخت پرداخته شده است؛ اما جهت مدلسازی ساده‌سازی صورت گرفته است؛ بنابراین زمانی که با مسائل پیچیده رودررو می‌شویم، باید زبان مناسب این مسائل را به کار بریم [۱۰]. آشی (۱۹۶۳) این اصل مهم را قانون ضرورت تنوع نامیده است [۲۴]. در این پژوهش روش‌شناسی سیستم‌های نرم با پویایی‌شناسی سیستم ترکیب شده که آن را رویکرد پویایی‌های سیستم نرم<sup>۱</sup> می‌نامند و این رویکرد علاوه بر تعریف دقیق‌تر موضوع، تحلیل مفاهیم مختلف و تأثیر آنها بر اهداف سیستم را می‌تواند پیاده کند؛ بنابراین سعی بر این است که با استفاده از روش‌شناسی ترکیبی بتوان یکی از دغدغه‌های اصلی هر کشوری، یعنی ناکارآمدی در اجرای خطمشی‌های سازمانی، پرداخته شود. رویکرد پویایی‌های سیستم نرم (SSDM) این کار را از طریق کمک به درک بهتر موقعیت‌های پیچیده، اهمیت دادن به دیدگاه‌های متفاوت، دقت در فرآیند تحلیل، بحث و مذاکره و مبادرت به اقداماتی برای بهبود، انجام می‌دهد. در این راستا ابتدا مبانی نظری پژوهش بررسی و سپس به بکارگیری این روش در تحلیل مسائل اجرای خطمشی‌های سازمانی پرداخته می‌شود.

## ۲. مبانی و چارچوب نظری پژوهش

**تعریف و چرخه خطمشی.** علم سیاست مملو از تعاریف خطمشی عمومی<sup>۲</sup> است. تقریباً هر کسی که در باب خطمشی مطلبی نوشته تعریفی نیز از خطمشی ارائه داده است. به‌عنوان مثال توماس دای (۱۹۹۲) مدعی است خطمشی عمومی به هر آنچه دولت‌ها انتخاب می‌کنند تا انجام دهند یا انجام ندهند اشاره دارد [۲۶]. اندرسون (۲۰۰۰) نیز معتقد است، خطمشی بیانگر مجموعه اقدام‌های به نسبت ثابت و هدفمند است که به وسیله یک فرد یا مجموعه‌ای از بازیگران برای پرداختن به یک مسئله یا دغدغه دنبال می‌شود [۲۳]. در مجموع آنچه که در همه تعاریف به‌طور مشترک 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.

1. Soft System Dynamic Methodology

2. Public Policy

خطمشی‌گذاری به صورت یک چرخه، فرآیندی را تشکیل می‌دهد که این مراحل را در قالب شکل زیر می‌توان نشان داد:



شکل ۱. مراحل خطمشی‌گذاری [۴]

خطمشی‌گذاری فرآیندی چند مرحله‌ای است. بدیهی است این مراحل به طور مکانیکی و جدا از هم طی نمی‌شود؛ بلکه بصورت فرآیندی پویا و دارای ارتباط چندجانبه با هم شکل می‌گیرد [۴]. صاحب‌نظران این مراحل را به طور کلی در سه مرحله تدوین، اجرا و ارزیابی طبقه‌بندی می‌کنند [۳۱] و معتقدند که شاید اجرا مهمترین این مراحل باشد، به نحوی که حتی برخی آن را به عنوان حلقه مفقوده فرآیند خطمشی نام می‌برند [۸].

**اجرای خطمشی.** اجرای خطمشی<sup>۱</sup> عمومی سنگ زیرین اداره‌ی عمومی محسوب می‌شود [۸]. از اجرای خطمشی تعاریف زیادی ارائه شده است؛ اما اجرای خطمشی در مفهوم کلی به معنای اجرای قانون است که در آن بازیگران، سازمان‌ها، روش‌ها و تکنیک‌های متفاوت در هم می‌آمیزد تا اهداف یک برنامه یا خطمشی پیشنهادی را به نتیجه مطلوب و مثبت برسانند [۱۸]. در گذشته اجرا در فرآیند خطمشی‌گذاری چندان مورد توجه قرار نمی‌گرفت؛ به طوری که تا اوایل دهه ۱۹۷۵ پژوهش‌های کمی در زمینه اجرای خطمشی عمومی انجام شده بود و دانش کمی در جهت کمک به فرایند اجرای

1. Policy Implementation

خطمشی در دسترس بود [۳] و علت این بود که در گذشته مرحله اجرا مشکل‌آفرین تلقی نمی‌شد و تصور عمومی خطمشی‌گذاران آن بود که خطمشی‌ها پس از تنظیم و تصویب اجرا خواهند شد. به عبارت دیگر وظیفه حتمی بوروکرات‌ها اجرای خطمشی‌ها و وظیفه خطمشی‌گذاران تا مرحله تصویب خطمشی بود و پس از این خطمشی‌گذاری به پایان می‌رسید. این تلقی عمومی ناشی از رویکرد جدایی بین سیاست و اداره بود که ویلسون و همکارانش در اواخر قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم ترویج می‌کردند [۱۶]؛ اما عملی نشدن خطمشی‌های تصویب‌شده در محیط واقعی، به‌ویژه با انتشار مطالعات پرسمن و ویلداوسکی، مشخص کرد که اجرا بدون پشتیبانی خطمشی‌گذاران امکان تحقق نخواهد داشت. بررسی آنها در شهرهای اوکلند و کالیفرنیا آمریکا نشان داد که برنامه‌های ایجاد اشتغال به‌نحوی که خطمشی‌گذاران پیش‌بینی کرده بودند به اجرا در نیامده بود؛ همچنین برنامه‌های جامع دولت جانسون تا سال ۱۹۶۸ به علت مشکلات اجرایی به اهداف مورد نظر دست نیافتند. پژوهش‌های سایر کشورها نیز نتایج مشابهی نشان می‌داد [۲۱]. حاصل این مطالعات، تلاش منظم برای شناخت عواملی بود که اجرای خطمشی‌های عمومی را آسان یا دشوار می‌کرد و بر این نکته اساسی تأکید داشت که باید راهکارهایی برای ایجاد رابطه منطقی بین حوزه تدوین خطمشی و اجرای آن پیدا کرد. در این راستا مطالعات گسترده‌ای انجام شد و این مطالعات در فصل مشترک مدیریت دولتی، نظریه سازمانی، پژوهش مدیریت دولتی و مطالعات علوم سیاسی یافت می‌شود که در نهایت به‌عنوان مطالعات تغییر سیاسی مشخص می‌شوند [۳۱].

در نتیجه دو دیدگاه متفاوت در اجرای خطمشی‌ها وجود دارد. اولین دیدگاه که نگرشی سنتی به مسأله اجرای خطمشی دارد توسط نظریه‌پردازانی همچون ویلسون، ماکس وبر، فرانک گودنو و لوترگیولیک ارائه شده است و فرض‌های اصلی آن جدایی مرحله تنظیم و تدوین خطمشی و اجرای آن و به عبارت دیگر جدایی سیاست و اداره می‌باشد که حدوداً تا سال ۱۹۷۰ تفکر غالب در این زمینه بوده است. با این حال و پس از نتایج بسیار ضعیفی که از اجرای خطمشی‌های تدوین‌شده به شیوه سنتی به‌دست آمد، بسیاری از نظریه‌پردازان و فعالان حوزه خطمشی‌گذاری و اجرا، نگرش جدیدی را در اجرای خطمشی مورد توجه قرار دادند. در این نگرش نه تنها مرحله تدوین و اجرا از یکدیگر جدا نبوده؛ بلکه پیوستگی و وابستگی متقابلی نیز بین تمام گام‌های فرآیند خطمشی‌گذاری و اجرا متصور بودند. از جمله نظریه‌پردازانی که با نگرش جدید به اجرای خطمشی وارد شدند می‌توان به پال اپل بای، دیوید لیتنال، لئونارد وایت، مک لوگین، پرسمن و ویلداویسکی، ساباتیرو و مازمانیان، المور و غیره اشاره کرد [۱۷]؛ اما همه پژوهش‌های انجام‌شده در مورد نحوه اجرای سیاست‌های عمومی به نتیجه واحدی رسیدند: عدم موفقیت در اجرای خطمشی‌ها.

**مسائل اجرای خطمشی‌ها.** پژوهشگران و صاحب‌نظران متعدد در تبیین مشکلات خطمشی‌گذاری به‌طورکلی و اجرای خطمشی به‌طور خاص، عوامل زیادی برشمرده‌اند و اکثر آنها بر این باورند که مشکلات اجرای خطمشی با شرایط محلی هر جامعه متفاوت بوده و راهکارهای متفاوتی نیز می‌طلبند [۴]. در این مقاله سعی بر این است مسائل اجرای خطمشی‌های سازمانی اداره کل تعاون، کار و رفاه اجتماعی استان فارس با رویکرد ترکیبی روش‌شناسی سیستم‌های نرم و پویای‌شناسی سیستم تحلیل شود.

### ۳. روش‌شناسی پژوهش

این پژوهش از نظر هدف کاربردی و از نظر ماهیت و نحوه گردآوری داده‌ها توصیفی همبستگی است. برای گردآوری داده‌ها از روش کتابخانه‌ای و میدانی استفاده شده است که در روش کتابخانه‌ای از ابزار فیش پژوهشی و در روش میدانی از مصاحبه با خبرگان بهره‌گیری به عمل آمده است. جامعه پژوهش اداره کل تعاون، کار و رفاه اجتماعی استان فارس است که بر اساس تعاریف ریشه‌ای از هر بخش، ۵ تن به‌عنوان نمونه انتخاب شد که به تفکیک در جدول (۱) آورده شده است. برای انجام مصاحبه‌ها از روش نمونه‌گیری ترکیبی گلوله برفی و هدفمند قضاوتی استفاده شده است. نمونه‌گیری گلوله برفی یا زنجیره‌ای، یک نوع نمونه‌گیری قضاوتی است و نمونه‌گیری قضاوتی از انواع نمونه‌گیری هدفمند محسوب می‌شود. نمونه‌گیری قضاوتی مستلزم انتخاب آزمودنی‌هایی است که بهترین شرایط را برای ارائه داده‌ها مورد نیاز دارند [۹].

جدول ۱. تعداد نمونه آماری

اداره	کارگر	کارفرما
معاونت روابط کار و مدیران ۴ اداره زیر مجموعه	۵ تن از نمایندگان کارگری واحدهای تولیدی و صنعتی	۵ تن از کارفرمایان واحدهای تولیدی و صنعتی

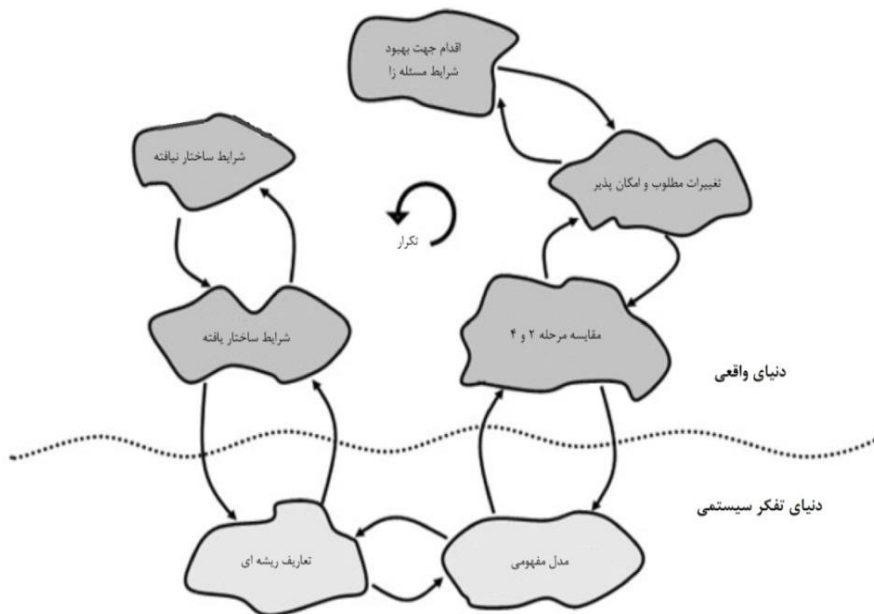
بررسی مسائل اجرای خطمشی‌های سازمانی جزو مسائل پیچیده و غیر ساختاریافته است و ذی‌نفعان در آن دخالت دارند و هر کدام مسئله را از جنبه خاصی بررسی می‌کنند. از این‌رو نمی‌توان آن را با استفاده از تکنیک‌های تفکر سیستمی سخت مدلسازی و حل کرد [۲۹]؛ البته در مقاله‌هایی به بررسی مسائل اجرای خطمشی با استفاده از تکنیک‌های تفکر سخت پرداخته شده است؛ اما جهت مدلسازی ساده‌سازی صورت گرفته است [۳ و ۱۹]. در این مقاله جهت شناسایی موانع اجرای

خط‌مشی‌های سازمانی از رویکرد ترکیبی روش‌شناسی سیستم‌های نرم و پویایی‌شناسی سیستم (روش پویایی‌های سیستم نرم) به‌عنوان دو رویکرد از تفکرات سیستمی استفاده می‌شود. تفکر سیستمی چارچوبی مفهومی برای حل مشکلات به‌صورت سیستمی و نگاه جزئی و کلی به مسائل است [۱۳].

**روش‌شناسی سیستم‌های نرم**<sup>۱</sup>. روش‌شناسی سیستم‌های نرم پیتر چکلند یکی از مطرح‌ترین روش‌شناسی‌های سیستم بر حسب بنیادهای نظری و زیرساخت‌های فلسفی آن است. طی سال‌های ۱۹۷۰ چکلند و دستیارانش در دانشگاه لنکستر استفاده از تفکر سیستم‌های سخت را در موقعیت‌های دنیای واقعی زیر سؤال قرار دادند و شروع به آزمایش یک روش‌شناسی جدید کردند که تفکر سیستمی را از دنیای واقعی به فرآیند پرس‌وجو انتقال داد [۳۵]. SSM یک روش‌شناسی اقدام‌پژوهی است، روش‌های SSM نه تنها به مداخله در موقعیت‌های مسئله‌ای منجر می‌شوند بلکه حلقه‌های بازخور را برای تسهیل یادگیری از این مداخلات فراهم می‌آورند. تکنیک‌های به‌کار رفته برای اجرای SSM می‌توانند بسیار متفاوت باشند، اما مبنای مفهومی آن ثابت است [۳۸]. شکل شماره (۲) مراحل هفت‌گانه SSM، که توسط پیتر چکلند مطرح شد را نشان می‌دهد.

---

1. Soft System Methodology



شکل ۲. مراحل رویکرد سیستم نرم [۲۵]

در این پژوهش از روش‌شناسی سیستم‌های نرم استفاده شده است. این روش‌شناسی به‌عنوان یک فرآیند تحلیل هفت مرحله‌ای توصیف می‌شود، در مرحله اول به موقعیت مسئله‌دار توجه می‌شود، در مرحله دوم به تعریف موقعیت مسئله‌دار می‌پردازد، در مرحله سوم به تعاریف ریشه‌ای از سیستم پرداخته می‌شود، مدل‌های مفهومی در مرحله چهارم مطرح می‌شود، در مرحله پنجم مقایسه مدل با دنیای واقعی است، در مرحله ششم تعیین امکان‌پذیری و تغییرات مطلوب صورت می‌گیرد و در مرحله هفتم اقدام برای بهبود موقعیت مسئله‌دار است. خطی که در شکل ۱، مرحله‌های یک، دو، پنج، شش و هفت را از مراحل سه و چهار جدا می‌کند نشان می‌دهد که پژوهشگر از دنیای واقعی به دنیای تفکر سیستمی حرکت کرده است [۳۷].

دنیای واقعی: دنیایی است که مسئله در آن رخ داده و فعالیت‌های انسانی در آنجا رخ می‌دهد. دنیای سیستم‌ها زمینه تحلیل است که در آن داده‌های دنیای واقعی به دقت بررسی می‌شود [۲۷]. به‌طور معمول، سخت‌ترین و پرتوجه‌ترین جزء در پرداختن به چنین وضعیت‌هایی را می‌توان شکل‌دهی و تعریف مسئله، بیان کرد [۲۲]؛ اما در مرحله چهارم این روش‌شناسی، ابزار مدلسازی دقیق و همچنین



یک تکنیک مشخص برای مقایسه راه‌حل‌های توصیه شده در دنیای واقعی وجود ندارد؛ بنابراین تعاریف ریشه‌ای از سیستم‌ها و مدل‌های به‌دست آمده از آنها تحت دیدگاه خاصی بامعنی است و تحلیل‌گران توصیه‌های نهایی را بر مبنای دیدگاه انتخاب‌شده پیشنهاد داده‌اند؛ از طرف دیگر، اثربخشی تفکر سیستمی در این روش‌شناسی دانش و تخصص مشارکت‌کنندگان بستگی زیادی دارد [۳۰ و ۲۵]. در این راستا استفاده از یک مدل جدید به‌عنوان یک ابزار کمک‌کننده در روش‌شناسی سیستم‌های نرم و ایجاد روش‌شناسی‌های ترکیب شده شامل بعضی روش‌های مشابه یا زاویه‌های فکری متفاوت یکی از بحث‌های جدید راجع به تفکر سیستمی است [۳۲، ۳۳، ۳۴]. پویایی‌شناسی سیستم به‌عنوان یک مدل، نقشه‌های ذهنی تصمیم‌گیرندگان را نشان می‌دهد و روابط علی میان عوامل مختلف از موضوع را بیان می‌کند که توجه بعضی از پژوهشگران را به ترکیب آن با روش‌شناسی سیستم‌های نرم جلب کرده است [۳۰].

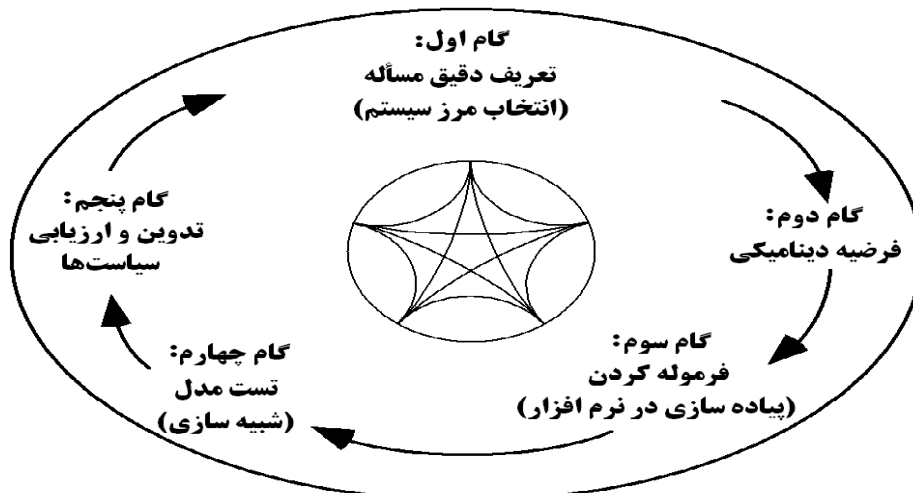
**پویایی‌شناسی سیستم<sup>۱</sup>**. رویکرد پویایی سیستم‌ها برای اولین بار در اواخر دهه ۵۰ و اوایل دهه ۶۰ توسط فارستر در مدرسه اسلوان و مؤسسه فن‌آوری ماساچوست (MIT) ابداع شد و مورد استفاده قرار گرفت [۳۰]. ایده اولیه شکل‌گیری این حوزه پروژه‌ای بود که فارستر برای شرکت جنرال الکتریک انجام داد. در این پروژه، سؤال کارفرما این بود که «چه عواملی باعث نوسان در سیستم موجودی و انبار و به‌تبع آن نیروی انسانی شرکت، می‌شود؟». پژوهشی که فارستر بر روی این موضوع انجام داد این ایده را شکل داد که از قواعد موجود در کنترل سیستم‌ها در حوزه مهندسی برق و مکانیک می‌توان برای سیستم‌های اجتماعی نیز بهره‌گیری کرد. با استفاده از تجارب پروژه جنرال الکتریک، فارستر کتاب پویایی صنعتی خود را در سال ۱۹۶۱ ارائه داد. پس از این کتاب، فارستر کتاب‌های پویایی شهری پویایی جهانی را ارائه داد. این سه کتاب پایه‌های اصلی پویایی سیستم‌ها را ایجاد نمود [۲۸]. با تبدیل عنوان پویایی صنعت به پویایی‌شناسی سیستم، این پدیده به روش درک و شناخت انواع مشخصی از مسائل پیچیده در یک سیستم، حل، برنامه‌ریزی، نظارت و هماهنگی اجزای آن مبدل شد [۷].

برای مدل‌سازی پویا، فرآیندهای مختلفی ارائه شده است که شباهت‌های فراوانی با یکدیگر دارند و بعضاً تفاوت‌ها در حد نام مراحل می‌باشد. فرآیند مدل‌سازی پژوهش، فرآیندی است که استرمن در سال ۲۰۰۰ ارائه کرده است. همان‌طور که در شکل دیده می‌شود، خود فرآیند مدل‌سازی نیز پویا است

1. System Dynamic

2. Massachusetts Institute of Technology

و ضمن تشکیل یک حلقه کلی، بین تمام مراحل آن نیز رابطه رفت و برگشتی وجود دارد. مراحل این فرایند در شکل شماره (۳) نشان داده شده است:



شکل ۳. پنج گام مدل‌سازی پویایی سیستم استرمن [۲]

روش پویایی‌های سیستم نرم<sup>۱</sup>. در جدول ۱ نقاط ضعف هر یک از رویکردهای پویایی‌شناسی سیستم و روش‌شناسی سیستم نرم و نحوه برطرف کردن آنها با استفاده از رویکرد ترکیبی نشان داده شده است:

1. Soft System Dynamic Methodology

جدول ۲. محدودیت‌های SD و SSM و نحوه برطرف نمودن آن با رویکرد ترکیبی [۱۳].

نحوه برطرف نمودن به کمک رویکرد ترکیبی	محدودیت SSM	محدودیت SD
		<b>۱. مشکل تعریف مسئله</b>
۱-۱ در این رویکرد با در نظر گرفتن دو دنیای تفکر سیستمی و دنیای واقعی مشکل تعریف مسئله حل می‌شود.		۱-۱ این رویکرد فرض می‌کند که سیستم در دنیای واقعی است نه در ذهن مشاهده کننده پس متعاقباً مسئله می‌تواند از طریق حقایق مشخصی که هر مشاهده کننده در وضعیت مشابه، مسئله‌ساز تفسیر می‌نماید تعریف کرد.
۲-۱ این رویکرد بجای «مسئله» از اصطلاح «وضعیت مسئله‌زا» برای بیان وضعیت پیچیده مسئله‌زا بیان می‌کند و با استفاده از تعاریف ریشه‌ای، تصویر غنی شده این مشکل را برطرف می‌کند		۲-۱ در این رویکرد با نگاه ساده‌سازی به وضعیت پیچیده دنیای واقعی، آن را با اصطلاح «مسئله» بیان می‌نماید.
		<b>۲. مشکل مدل‌سازی وضعیت مسئله‌ساز</b>
۲-۱ مشخص نمودن دیدگاهی که بر اساس آن مدل مفهومی ساخته می‌شود.		۲-۱ مشخص نبودن دیدگاهی که بر اساس آن مدل علی ساخته می‌شود.
۲-۲ داشتن دید جامع به وضعیت مسئله‌زا در تمامی مراحل مدل‌سازی		۲-۲ افزودن حلقه‌های SD به مدل اولیه به منظور شکل‌دهی مدل جامع SD، با مدل کلی که از طریق دیدن و تجربه نمودن تمامی وضعیت مسئله‌زا بدست می‌آید، برابر نخواهد بود.
		<b>۳. مشکل اجرای سیاست</b>
۳-۱ از طریق شناسایی تغییرات مطلوب و امکان‌پذیر، سناریو هایی که از لحاظ فرهنگی مطلوب و امکان‌پذیر است را شناسایی می‌کند		۳-۱ سناریوهای پیشنهادی ممکن است مطلوب و امکان‌پذیر نباشد
	<b>۴. اغلب راه‌حل‌های ارائه شده برای اجرا در دنیای واقعی کلی و مبهم هستند</b>	
۴-۱ با استفاده از رویکرد پویایی سیستم و امکان پیش‌بینی تغییرات در آینده، راه-حل‌های منطقی ارائه می‌دهد.		دلیل این امر آن است که اصولاً روش-شناسی سیستم نرم از یک زبان کلامی استفاده می‌کند و ابزاری برای اندازه‌گیری تغییرات ندارد

در این پژوهش پویایی‌شناسی سیستم با روش‌شناسی سیستم‌های نرم ترکیب شده است که آن را رویکرد پویایی‌های سیستم نرم می‌نامند.

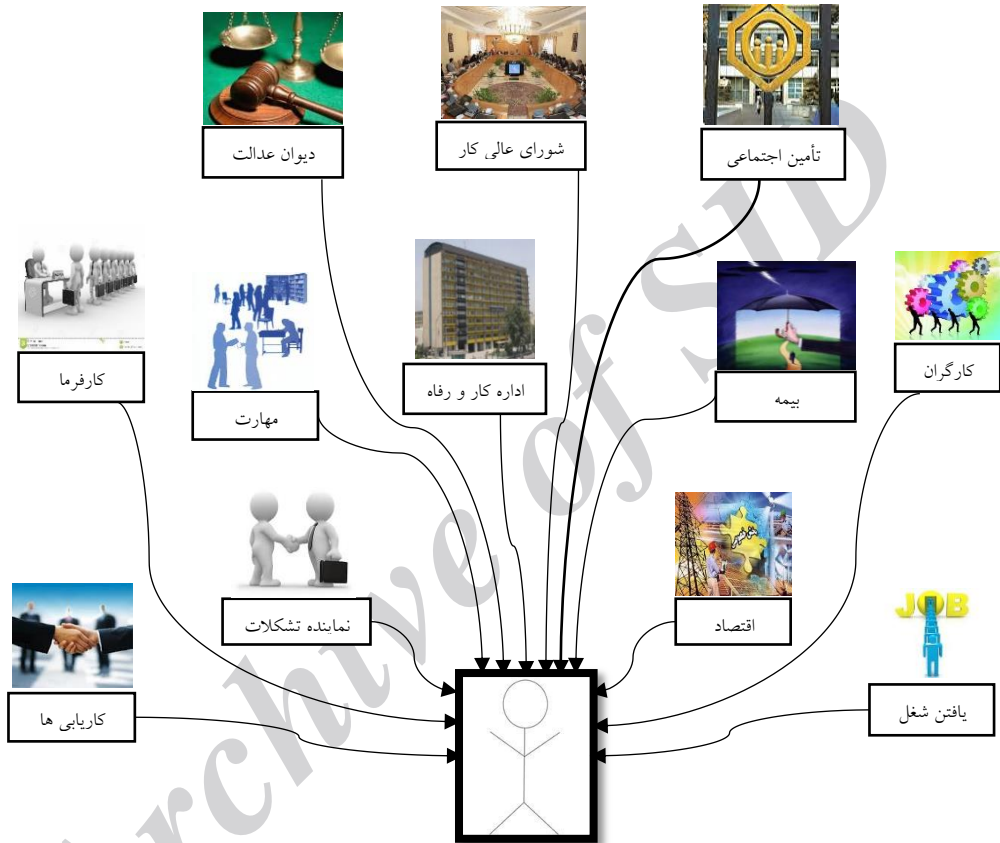
#### ۴. تحلیل یافته‌ها

**مرحله ۱: موقعیت مسئله بدون ساختار.** مرحله یک، این‌گونه آغاز می‌شود که افراد سازمان و یا صاحبان مسئله فکر می‌کنند مسئله یا فضایی برای بهبود وجود دارد، و این موجب آغاز تحلیل یا بررسی می‌شود. در این مرحله تحلیلگر با انجام مطالعات زمینه‌ای، انجام مصاحبه و سایر فعالیت‌هایی که در فرآیند یادگیری مؤثر هستند، برای درک درست موقعیت مسئله تلاش می‌کند [۶].

ملاک پژوهشگر برای شناخت حوزه‌هایی که خطمشی‌های سازمانی در آن اجرا نمی‌شوند، پرونده‌های موجود در دیوان عدالت اداری است. در این رابطه پرونده‌های مربوط به کار، بیشترین تعداد را به خود اختصاص داده‌اند (سایت دیوان عدالت اداری) و به همین دلیل برای علت‌یابی در این زمینه اداره کل تعاون، کار و رفاه اجتماعی استان فارس به‌عنوان جامعه آماری پژوهش انتخاب شد. پس از مصاحبه با معاونت‌های اداره کل تعاون، کار و رفاه اجتماعی استان فارس، نتیجه این شد که پرونده‌های کار موجود در دیوان عدالت اداری بیشتر در حوزه معاونت روابط کار است و با جلساتی که با بخش‌های معاونت روابط کار برگزار شد، به مسائل: حقوق و دستمزد، ساعات کاری، مسائل بیمه‌ای پرداخته شد. اما مهم‌ترین مسئله، مسائل بیمه بیکاری بود، یعنی مسائل بیمه‌ای است که باعث می‌شود کارگران به تشکیل پرونده در دیوان عدالت اداری روی آورند. از این‌رو، این پژوهش به دنبال پاسخ‌گویی به این سوال است که چه مشکلاتی در مسیر اجرای قانون بیمه بیکاری به‌عنوان یک خطمشی سازمانی وجود دارد؟

**مرحله ۲: موقعیت مسئله با ساختار.** در مرحله دو، تحلیلگر داده‌ها را جمع‌آوری و دسته‌بندی می‌کند. راهبردهای بسیاری وجود دارد که تحلیلگران می‌توانند هنگام جمع‌آوری واقعیت‌ها آنها را به‌کار گیرند، و در طیفی از رویکردهای غیررسمی و ساختارنیافته تا ابزارهای رسمی و ساختاریافته که در تحلیل سیستم‌های سنتی استفاده می‌شوند قرار می‌گیرند. خروجی این مرحله تصویر گویا است [۶].

پس از پایان این مرحله، جهان‌بینی‌های<sup>۱</sup> سیستم شناخته می‌شود و تصویر غنی از سیستم به‌دست می‌آید. تصویر غنی از مسئله در نمودار زیر خلاصه شده است.



شکل ۴. تصویر غنی مربوط به مسئله اجرای خطمشی‌های سازمانی

1. World view

**مرحله ۳: توسعه تعاریف ریشه‌ای<sup>۱</sup>.** ارائه تعاریف ریشه‌ای از الزامات روش‌شناسی سیستم نرم است. یک تعریف ریشه‌ای عبارت یا جمله‌ای است که یک سیستم ایده‌آل، اهداف آن سیستم و این که چه کسانی در آن درگیر خواهند بود؟ چه کسانی در حال حاضر در آن مشارکت دارند؟ چه کسانی از آن تأثیر می‌پذیرند؟ و چه کسانی بر آن تأثیر می‌گذارند؟ را توصیف می‌کند. برای توسعه تعاریف ریشه‌ای از تکنیکی به نام CATWOE<sup>۲</sup> استفاده می‌شود. در این پژوهش، مؤلفه‌های CATWOE برای سیستم مورد بررسی در جدول ۲ ارائه شده‌اند و در نهایت نیز تعاریف ریشه‌ای به صورت تعریف ریشه‌ای کلی و همین‌طور تعریف ریشه‌ای مربوط به ذی‌نفعان از این مؤلفه استخراج شده‌اند.

**تعریف از دیدگاه اداره:** کسی که حکم قانونی را به مرحله اجرا در آورد. در اینجا نقش مدیران و کارشناسان معاونت روابط کار اداره کل تعاون، کار و رفاه اجتماعی حائز اهمیت است چرا که آنها در این مسئله مجریان اصلی محسوب می‌شوند.

**تعریف از دیدگاه کارگران:** کارگران، جمعیتی هستند که برنامه برای آنان تدوین شده است. کارگران در اجرای خط‌مشی می‌توانند تاثیرات بالفعل و بالقوه‌ای داشته باشند. شکست یا موفقیت اجراء تا حد زیادی به نقش کارگران بستگی دارد.

**تعریف از دیدگاه کارفرما:** کارفرما شخصی است حقیقی یا حقوقی که کارگر به درخواست و به حساب او در مقابل دریافت حق‌السعی کار می‌کند. مدیران و مسؤلان و به‌طور عموم کلیه کسانی که عهده‌دار اداره کارگاه هستند، نماینده کارفرما محسوب می‌شوند و کارفرما مسؤل کلیه تعهداتی است که نمایندگان مذکور در قبال کارگر به عهده می‌گیرند.

1. Root definition

2. Customers, Actors, Transformation Process, World view, Environmental Constraints

جدول ۳. بررسی و تحلیل CATWOE

تعریف از دیدگاه کارفرمایان	تعریف از دیدگاه کارگران	تعریف از دیدگاه اداره	
صاحبان مشاغل چه دولتی و چه خصوصی	نیروی کار بیکار و مشغول به کار	معاونت روابط کار اداره کل تعاون، کار و رفاه اجتماعی استان فارس	Customers (مشتریان)
صاحبان مشاغل، بخش خصوصی و دولت	کارگران، نیروهای تحصیل کرده جویای کار	کارشناسان و مدیران معاونت روابط کار	Actors (بازیگران)
کارفرمایان به عنوان مجری و ناظر به اجرای خط‌مشی‌ها کمک می‌کنند	کارگران به عنوان هدف و شاخص به اجرای خط‌مشی‌ها کمک می‌کنند	اجرائی کردن خط‌مشی‌های تدوین شده	Transformation Process (تبدیل)
کارفرما	کارگر	اداره	World View (نگرش)
اداره کل تعاون، کار و رفاه اجتماعی استان فارس	اداره کل تعاون، کار و رفاه اجتماعی استان فارس	اداره کل تعاون، کار و رفاه اجتماعی استان فارس	Owner (مالک سیستم)
محدودیت‌های ناشی از شرایط اقتصادی حاکم بر جامعه	محدودیت‌های ناشی از فقدان نیروی متشکل	محدودیت‌های ناشی از منابع و امکانات و تعداد بالای بیکاران	Environmental Constrains (محیط سیستم و محدودیت‌های ناشی از آن)

**مرحله ۴: استخراج مدل مفهومی<sup>۱</sup>.** در این مرحله مطابق با هر تعریف ریشه‌ای یک مدل مفهومی تشکیل داده می‌شود و برای تشکیل مدل مفهومی از تکنیک پویایی‌شناسی سیستم استفاده می‌شود. این تکنیک که در جهان صنعت و تجارت شکل گرفته بود سپس وارد حوزه شهری شد [۷]؛ ولی امروزه در بسیاری از عرصه‌های علمی وارد شده است، همچون: راهبرد برنامه‌ریزی و طراحی یکپارچه (فارستر و لینز، ۱۹۸۰)، رفتارهای اقتصادی (استرمن، ۱۹۸۳)، مدیریت اجتماعی (هامر و کلایر، ۱۹۹۱)، مدلسازی بیولوژیکی و پزشکی (هانسون و بای، ۱۹۸۷)، انرژی و محیط (فورد و لویر، ۱۹۸۹)، پویایی‌های ترکیبی غیرخطی (موسکیدا، ۱۹۹۱)، توسعه تئوری‌های علوم طبیعی و اجتماعی (دیل، ۱۹۹۷)، تصمیم‌گیری‌های پویا (استرمن، ۱۹۹۸)، مهندسی نرم‌افزار (عبدالحمید، ۱۹۸۴)، مدیریت زنجیره تأمین (تاویل، ۱۹۹۰؛ بارلاس و آکسوغان، ۱۹۹۷ و آکرمن، ۱۹۹۹) اشاره کرد [۵] و پس از آن به دلیل کاربردی بودن این رویکرد در ایران نیز با استقبال زیادی مواجه شده است و در بسیاری از زمینه‌ها توسط پژوهشگران حوزه‌های مختلف مورد استفاده قرار گرفته است.

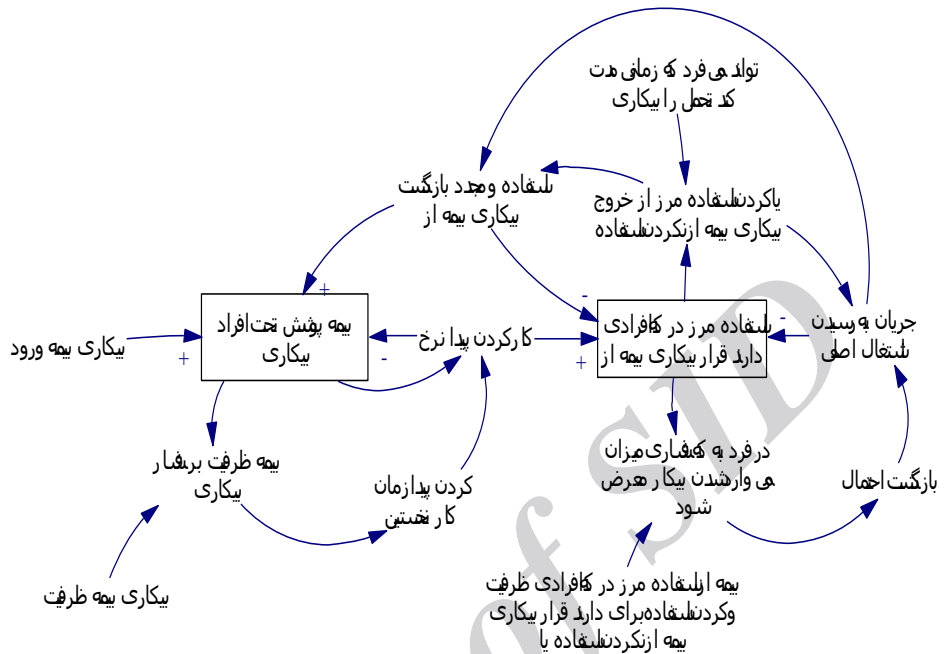
#### 1. Conceptual Models

در زمینه استفاده از این رویکرد در حوزه خطامشی‌گذاری تنها یک مورد مقاله انگلیسی با عنوان «سایبرنتیک و پویایی‌شناسی سیستم: تأثیر آن در خطامشی‌گذاری عمومی» [۲۹] یافت شد. از این‌رو در این پژوهش سعی شده که از این تکنیک در حوزه خطامشی‌گذاری به‌طور عملی استفاده شود. بر این اساس در گام نخست جهت استخراج نقشه‌شناختی، مفاهیم اصلی شناسایی و طی جلسه با خبرگان هر حوزه، نقشه‌های علی هر دیدگاه استخراج شدند. شدت روابط با متغیرهای زبانی در طی جلسات با خبرگان مشخص شده است:

**دیدگاه اداره.** از دیدگاه اداره، بار مالی اجرای قانون بیمه بیکاری، با توجه به حجم بالای بیکاران، به‌عنوان بزرگترین مانع مورد نظر قرار گرفت که این موضوع در قالب فرآیند بیمه بیکاری توضیح داده می‌شود.

قانون بیمه بیکاری ایران در سال ۱۳۶۹ با هدف تأمین معاش نیروی انسانی مولدی است که به دلایل غیرارادی، حوادث غیر مترقبه و یا تغییر ساختار واحدهای تولیدی به‌صورت موقت بیکار می‌شوند، تصویب شد. منابع این قانون منحصر به ۳٪ مزد یا حقوق بیمه شده است که توسط کارفرما پرداخت می‌شود و دولت مشارکتی در این امر ندارد. در این قانون علی‌رغم محدودیت منابع آن و افزایش نیروی بیکار به دلیل مشکلات اقتصادی و تعطیلی برخی کارگاه‌های تولیدی، تکلیفی برای تأمین کسری منابع مشخص نشده و طبق ماده ۱۲ تأمین اجتماعی مکلف به تأمین هزینه‌های آن منحصرأ از محل درآمدهای خود قانون است. با افزایش روزافزون تعداد مقرری‌بگیران و افزایش هزینه‌های ناشی از آن، کمی حداقل سابقه برای احراز برقراری مقرری و طولانی بودن مدت بهره‌مندی مشمولین که قابل مقایسه با هیچ کشور دیگری نمی‌باشد، نامتناسب بودن منابع پیش‌بینی‌شده با مصارف و خروج کند مقرری‌بگیران از سیستم از دلایل عمده پیشی گرفتن مصارف صندوق بر منابع آن است. روابط بین این مفاهیم را می‌توان به‌صورت زیر مدلسازی کرد:





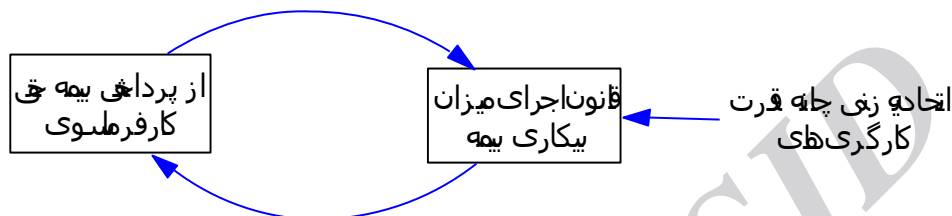
شکل ۵. مدل مفهومی دیدگاه اداره

**دیدگاه کارگر.** از دید کارگران عواملی که باعث می‌شود بیمه بیکاری اجرایی نشود، می‌توان به این موارد اشاره داشت:

- پرداخت نکردن حق بیمه توسط کارفرمایان در موعد مقرر؛
- نبود نیروی متشکلی که از قدرت چانه‌زنی قوی در مقابل کارفرمایان و دولت برخوردار باشد.
- لایحه بیمه بیکاری که پیشنهاد اولیه آن در خردادماه ۸۸ توسط سازمان تامین اجتماعی تقدیم هیات دولت شد و سپس توسط وزیر مربوطه در آبان‌ماه سال ۹۰ به مجلس ارسال شد و با اصلاحاتی در مجلس همراه شد.<sup>۱</sup>

۱. در لایحه ارائه شده و نیز در طرح حق بیمه بیکاری به میزان ۴٪ می‌باشد لیکن در لایحه سهم کارفرما ۳٪ و دولت نیز ۱٪ مشارکت دارد؛ اما در طرح سهم کارفرما ۲٪ سهم بیمه شده ۱٪ و سهم دولت ۱٪ می‌باشد ضمن این‌که در لایحه و طرح دولت مکلف شده همه ساله منابع مورد نیاز برای طرح‌های اشتغال‌زایی مقررری‌بگیران بیمه بیکاری را در بودجه سالانه کشور پیش‌بینی و در اختیار حساب قرار دهد.

مزد یا حقوق بیمه‌شدگان که توسط کارفرما پرداخت می‌شود یکی از منابع اصلی تأمین مالی صندوق است که به عقیده کارگران این حق بیمه به دلایلی در اسرع وقت و گاهی نیز کلاً پرداخت نمی‌شود؛ همچنین نبود نیروی متشکلی که از قدرت چانه‌زنی برخوردار باشد نیز این روند را تسریع می‌کند. روابط بین این مفاهیم را می‌توان به صورت زیر مدل‌سازی کرد:

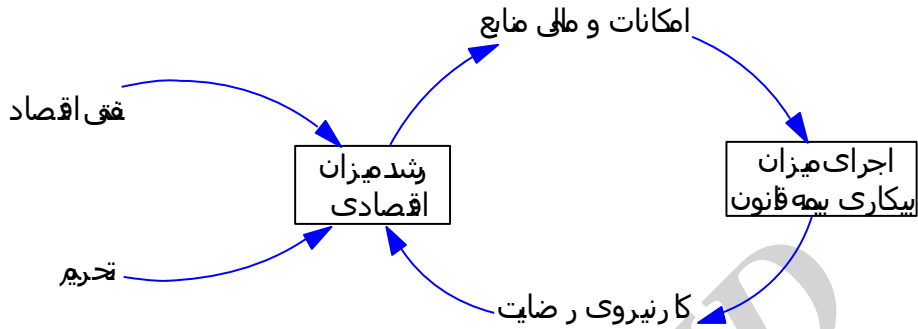


شکل ۶. مدل مفهومی دیدگاه کارگر

**دیدگاه کارفرما.** از دیدگاه کارفرمایان شرایط نامساعد اقتصادی که حامی تولید نیست نیز در اجرا نشدن قانون بیمه بیکاری موثر است.

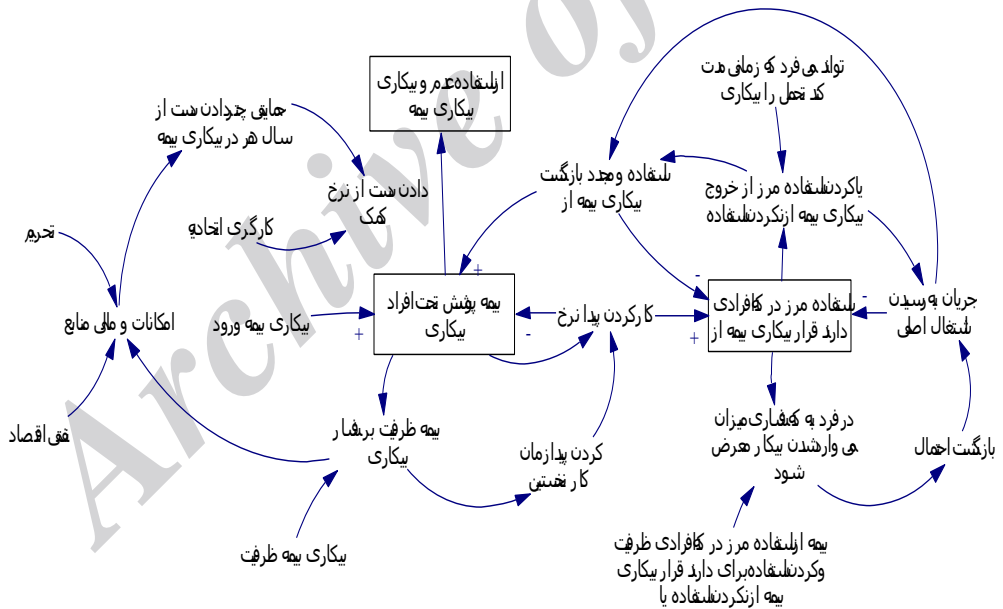
موانع تولید و رشد اقتصادی در نظام اقتصادی ایران بسیار متعدد است.<sup>۱</sup> بر این اساس این فرضیه قابل تأمل است که محدودیت‌ها و موانع رشد اقتصادی در ایران به‌طور عمده در ناکارایی‌های سیاسی و اقتصادی و سازمانی ریشه دارد. به عبارت دیگر ساختار تولید محور باعث ایجاد انگیزه کار در کشور می‌شود؛ اما اقتصاد تک قطبی و عمدتاً دولتی باعث شده که چندان به فکر اصلاح سایر محدودیت‌ها نباشیم و از طرف دیگر تحریم‌های خارجی نیز این را تشدید کرده است. مدل مفهومی دیدگاه کارفرما به شرح زیر است:

۱. از جمله این موانع می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: ریسک بالای سرمایه‌گذاری، پیچیدگی و نارسایی و عدم رعایت قوانین و مقررات در زمینه سرمایه‌گذاری و تولید، پیچیدگی فرآیند اخذ جواز تأسیس بنگاه‌های تولیدی، وجود مراکز متعدد قانون‌گذاری، توسعه نیافتگی بازارهای مالی، نقش نامناسب بازار سرمایه در تجهیز منابع مالی، تخصیص نامناسب منابع مالی حساب ذخیره ارزی، معایب قانون تجمیع عوارض، مشکلات قانون مالیات‌های مستقیم، ممنوعیت شرکت‌های دولتی در زمینه سرمایه‌گذاری، پیچیدگی و فساد در فرآیند دریافت تسهیلات بانکی، قوانین نامناسب در زمینه صادرات و واردات، بی‌ثباتی در زمینه سیاست خارجی، و مانند آن.



شکل ۷. مدل مفهومی دیدگاه کارفرما

در نهایت مدل تجمعی سه دیدگاه در شکل زیر نشان داده می‌شود:



شکل ۸. مدل مفهومی تجمعی سه دیدگاه

**مرحله ۵: مقایسه شرایط مطلوب با دنیای واقعی<sup>۱</sup> (مقایسه مراحل ۲ و ۴).** مدلی که دیدگاه‌های همه شرکت‌کنندگان را در نظر می‌گیرد، مدلی ذهنی است و باید با واقعیت مقایسه شود تا تغییراتی که موجب بهبود وضعیت فعلی به سمت مدل پیشنهادی می‌شوند، تعیین شوند. این مقایسه برای تمامی فعالیت‌های موجود در مدل صورت گرفته است. بدین منظور مجدداً از متخصصان اداره کل تعاون، کار و رفاه اجتماعی استان فارس خواسته شد تا شاخص‌های تعیین شده به‌عنوان شاخص‌های مطلوب را با روش فعلی مقایسه کنند و شاخص‌های موجود و مطلوب را از هم جدا کنند. در نهایت پس از برگزاری چندین جلسه شاخص‌های موجود و شاخص‌های جدید معرفی شده توسط ذی‌نفعان، مشخص شدند.

جدول ۴. شاخص‌های موجود و مطلوب از نگاه خبرگان پژوهش

شاخص‌های مطلوب	شاخص‌های فعلی	
کاستن از تعداد بیکاران بهبود فضای کسب‌وکار ایجاد فرهنگ کار مقررات‌زدایی	تعداد بالای بیکاران بار مالی زیاد هزینه‌های جاری عدم سرمایه‌گذاری مقررات طولانی	شاخص‌های بخش اداره
نیروی متشکلی که دارای قدرت چانه‌زنی بالایی در مقابل کارفرمایان باشند (تقویت شوراهای کارگری)	فعال نبودن اتحادیه‌های کارگری محدودیت‌های ایجاد کسب‌وکار عدم پرداخت حق بیمه از سوی کارفرما	شاخص‌های بخش کارگران
رونق اقتصادی بهبود فضای کسب‌وکار حمایت عملی از تولیدات داخلی مقررات‌زدایی در راستای اخذ وام	رکود اقتصادی تحریم‌ها اقتصاد تک‌قطبی عدم حمایت از تولیدات داخلی واردات بی‌رویه فقدان اعتماد عمومی به سرمایه‌گذاری در بخش‌های اقتصادی ناپایداری نسبی و بی‌ثباتی قوانین و مقررات اقتصادی ساختار نامناسب واحدهای صنعتی کشور برای حضور در بازار جهانی و رقابت‌های بین‌المللی	شاخص‌های بخش کارفرمایان

1. Real world/system world comparison

**مرحله ۶: شناسایی و ایجاد تغییرات مطلوب و امکان‌پذیر<sup>۱</sup>.** هدف از مرحله ۶ بحث با ذی‌نفعان مسئله درباره تغییرات امکان‌پذیری است که ممکن است در موقعیت مسئله ادراک شده به‌وجود آیند. بدین منظور تمامی شاخص‌ها از نظر عملی بودن از جهت فنی و فرهنگی در اختیار خبرگانی از اداره کل تعاون، کار و رفاه اجتماعی استان فارس قرار گرفتند تا شاخص‌های قابل پیاده‌سازی را مشخص کنند.

با نگاه کلی بر انواع پروژه‌هایی که در این خصوص انجام شده است چهار روش مقایسه به‌عنوان بیشترین موارد استفاده شده، معرفی شدند. که عبارت‌اند از: (۱) بحث کلی، (۲) جداول مقایسه‌ای، (۳) بازسازی (تاریخی) و (۴) مدل‌هایی که هم‌پوشانی دارند. بدون توجه به مدلی که استفاده می‌شود، در ابتدا تحلیلگر نیاز دارد که تصمیم بگیرد به چه زبانی مقایسه انجام شود. در این نقطه از این روش‌شناسی خاصی است که انتخاب بین انجام تحلیل در زبان سیستم‌ها و بحث نتیجه که تحلیل در زبان دنیای واقعی است، صورت می‌گیرد. از آنجاکه روش مقایسه‌ای از سایر روش‌ها سیستماتیک‌تر بود از این روش جهت مقایسه استفاده می‌شود [۳۹] و نتایج زیر به‌دست آمد:

از دیدگاه اداره، وضعیت مطلوب آن است که از تعداد بیکاران کاسته شود نتایج مقایسه‌ای آن در جدول ۴ نشان داده شده است:

جدول ۵. تأکید اداره بر کاستن از تعداد بیکاران

تأکید اداره بر کاستن از تعداد بیکاران	
۱	فعالیت تخصیص نیرو و بودجه لازم برای کاستن از تعداد بیکاران
۲	وجود دارد کم
۳	مکانیسم موجود سازمان برنامه‌ریزی کمی برای کاستن از تعداد بالای بیکاران دارد
۴	مقیاس عملکرد تعداد بیکارانی که از بیمه بیکاری استفاده می‌کنند
۵	تغییر پیشنهادی برنامه‌ریزی در جهت کارآفرینی، بهبود فضای کسب‌وکار، مقررات‌زدایی، ایجاد فرهنگ کار در بین جوانان و غیره

با توجه به ماهیت راهبردی این تغییرات، اجرای آن در طول محدوده زمانی این تحقیق وجود نداشته و مشاهده تغییرات باید در بلندمدت صورت گیرد.

1. Feasible/desirable changes

از دیدگاه کارگران، وضعیت مطلوب آن است که نیروی متشکلی دارای قدرت چانه‌زنی بالایی در مقابل دولت و کارفرمایان باشند. نتایج مقایسه‌ای آن در جدول ۵ آمده است:

جدول ۶. تقویت نیروی متشکل

تقویت نیروی متشکلی که دارای قدرت چانه‌زنی بالایی در مقابل دولت و کارفرمایان می‌باشند (اتحادیه‌های کارگری)	
۱	فعالیت تقویت نیروی‌های متشکل
۲	وجود دارد تا حدودی
۳	مکانیسم موجود شورای عالی کار، انجمن صنفی، خانه کارگر
۴	مقیاس عملکرد میزان قدرت چانه زنی
۵	تغییر پیشنهادی تقویت گام به گام شوراهای کارگری

این مورد نیز با توجه به ماهیت راهبردی که دارد، امکان اجرای آن در طول محدوده زمانی این پژوهش وجود نداشته و مشاهده تغییرات آن باید در بلندمدت صورت گیرد. از دیدگاه کارفرمایان نیز وضعیت مطلوب آن است که شرایط اقتصادی برای فعالیت آنها مهیا باشد. نتایج مقایسه‌ای در جدول ۶ نشان داده شده است:

جدول ۷. رونق اقتصادی

رونق اقتصادی	
۱	فعالیت برنامه‌ریزی و سرمایه‌گذاری در جهت رونق اقتصادی
۲	وجود دارد کم
۳	مکانیسم موجود نرخ رشد اقتصادی منفی و تورم بالا
۴	مقیاس عملکرد نرخ رشد اقتصادی کشور، تورم، رکود
۵	تغییر پیشنهادی بکارگیری تمام بخش‌های اقتصادی (دولتی، خصوصی، تعاونی) در جهت رونق تولید

این مورد نیز همانند دیدگاه‌های بالا با توجه به ماهیت راهبردی که دارد، امکان اجرای آن در طول محدوده زمانی این تحقیق وجود نداشته و مشاهده تغییرات آن باید در بلندمدت صورت گیرد؛ البته در کوتاه‌مدت نیز می‌توان با ایجاد بسته‌های حمایتی و حمایت همه‌جانبه از سوی تمامی اقشار به تغییراتی مهم دست یافت؛ اما برای این‌که این تغییرات پایدار بمانند، نیاز به گذشت زمان و برنامه‌ریزی دارد.

**مرحله ۷: اقدام جهت بهبود شرایط مسئله‌زا<sup>۱</sup>.** برای این که به یک اقدام نهایی برسیم، ابتدا نگاهی به سیر تحول در سیاست‌های رفاهی و دولت‌های رفاه<sup>۲</sup> می‌پردازیم:

گوستا اسپینگ-اندرسن (۱۹۹۰) در مطالعه خود با عنوان «سه جهان سرمایه‌داری رفاهی<sup>۳</sup>»، انواع دولت‌های رفاه را در سه دسته کلی لیبرال، محافظه‌کار و سوسیال دموکرات طبقه‌بندی می‌کند که در چارچوب اقتصادهای سرمایه‌داری با دو معیار میزان کالایی‌زدایی از نیروی کار و قشربندی اجتماعی متمایز شده‌اند.

نظام رفاهی لیبرالی بر مبنای آزادی فردی، فردگرایی و سلطه بازار است. در این مدل ارائه خدمات رفاهی در درجه اول بر عهده بازار، سپس موسسه‌های خیریه و خانواده‌هاست و نقش حداقلی دولت محدود به نظارت بر عملکرد بازار است. مزایا به اقشار نیازمند جامعه تعلق می‌گیرد؛ لذا ارائه خدمات عمدتاً گزینشی و بر اساس آزمون وسیع است. در این نظام رفاهی بازتوزیع درآمد کم، کالایی‌زدایی (نیروی کار) پایین، و فاصله طبقاتی زیاد است و زنان تشویق می‌شوند تا در بازار کار و به‌ویژه در بخش‌های خدماتی فعالیت کنند. بهترین نمونه این نظام رفاهی امریکا است [۱۴].

در کنار آن، در نظام رفاهی محافظه‌کار با وجود برتری اقتصاد آزاد، نابرابری‌ها باید با تأسیس نهادهای رفاهی از سوی دولت که مهم‌ترین آن تامین اجتماعی است تعدیل شود. این نظام از یک سو متأثر از سنت سیاست‌های اجتماعی کاتولیک و از سوی دیگر متأثر از صنفی‌گرایی و سوسیالیسم دولتی است. بر این اساس، اعطای مزایا مبتنی بر منزلت و انسجام اجتماعی و حمایت از خانواده است و مداخله دولت زمانی است که خانواده‌ها قادر به اداره امور خود نباشند؛ لذا این نظام بر نقش زنان در خانه و خانواده تاکید دارد و تخفیف‌های مالیاتی و کمک هزینه‌های مکمل درآمد به نان‌آوران اعطا می‌شود. نقش دولت در تامین کمک‌های مالی هدفمند است که می‌تواند افراد را برای مناسب‌سازی زندگی خود توانمند کند. بارزترین نمونه این نظام رفاهی آلمان و فرانسه است [۱۴].

در برابر این دو، نظام‌های رفاهی سوسیال دموکرات بر مبنای برابری اجتماعی، حقوق اجتماعی بالا و مزایای فراگیر و همگانی را در بر می‌گیرد؛ به‌طوری‌که ارائه خدمات اجتماعی وظیفه دولت محسوب می‌شود. در این نظام رفاهی همه مردم بر مبنای حق شهروندی تحت پوشش مزایای دولتی قرار می‌گیرند و خدمات همانند نظام محافظه‌کار بر اساس درآمد اما در سطحی بالاتر ارائه می‌شود. در این مدل کالایی‌زدایی و بازتوزیع بالا است و دولت رفاه به‌طور کامل محقق می‌شود. این نظام در

1. Action to improve

2. Welfare States

3. Three worlds of welfare capitalism

کشورهای اسکاندیناوی رایج است [۱۴]. بیمه بیکاری نیز یکی از اشکال سیستم‌های رفاهی است که انواع مختلفی دارد، انواع سیستم‌های بیمه بیکاری در جهان شامل چهار نوع می‌باشد [۲۰]:

۱. بیمه بیکاری اجباری؛

۲. بیمه بیکاری اختیاری؛

۳. بیمه بیکاری به عنوان مساعدت‌های اجتماعی؛

۴. بیمه بیکاری مقطوع.

تفاوت اساسی این سیستم‌ها در نحوه تأمین منابع مالی آنها است. در بیمه بیکاری اجباری دولت‌ها دارای نقش دخالتی قوی‌تری نسبت به بیمه بیکاری اختیاری هستند و منابع مالی توسط ترکیب کارگر، کارفرما و دولت تأمین می‌شود. در این میان کارگر و کارفرما نقش اساسی دارند و حتی نقش نیروی کار بیش از نقش کارفرمایان است و دولت در بیمه بیکاری اختیاری بیشتر نقش ارشدی دارد. با توجه به موارد ذکر شده در بالا، ایران از نظر سیستم رفاهی شبیه به سیستم محافظه کار و نوع بیمه بیکاری آن اجباری است. یعنی سیستم رفاهی‌ای که چتر حمایتی دولت در آن مشهود است که با توجه به شرایط حال حاضر (رکود، تورم، بیکاری بالا) پولی که دولت در این مسیر هزینه می‌کند صرف هزینه‌های جاری می‌شود؛ بنابراین در شرایط فعلی بهترین راهکار تسریع رشد اقتصادی در سایه حمایت از تولید و با توجه به تعامل با دنیا می‌باشد؛ چرا که در برهه فعلی با اشباع شدن سرمایه‌گذاری در کشورهای پیشرفته نرخ بازده سرمایه‌گذاری در این کشورها کاهش یافته و سرمایه‌گذاران به دنبال سرمایه‌گذاری با نرخ‌های بازده بالاتر هستند که این مهم در کشورهای در حال توسعه بهتر محقق می‌شود که خود باعث می‌شود افراد جویای کار به راحتی مشاغل مورد نظر خود را پیدا کنند و کشور از نیروی انسانی‌ای که در اختیار دارد حداکثر استفاده را ببرد و این سرمایه را صرف سازندگی کند و پولی که صرف هزینه‌های جاری (بیمه بیکاری) می‌کند صرف توسعه زیر ساخت‌ها بنماید.

## ۵. نتیجه‌گیری و پیشنهاد

در این مقاله سعی شد برای شناسایی موانع اجرای خط‌مشی‌های سازمانی که پیچیده و غیر ساختاریافته است، روش مناسب و سیستمی ارائه شود؛ چرا که شناسایی موانع مذکور با روش‌های ریاضی و خطی فعلی با محدودیت‌ها و مشکلاتی همراه خواهد بود و نتایج کاملاً واقعی را همیشه در بر نخواهد داشت.



برای این منظور یکی از روش‌های مناسب، استفاده از روش‌شناسی سیستم‌های نرم چکلند می‌باشد. از سوی دیگر نواقص این رویکرد در فاز مدلسازی، انگیزه‌ای برای بهره‌گیری از نقشه شناختی (CM) یا رویکرد پویایی‌شناسی سیستم (SD) ایجاد کرده است. در این پژوهش با بهره‌گیری از رویکرد ترکیبی SSM و SD نواقص به‌کارگیری منفرد هر مدل را در فاز مدلسازی مسئله برطرف کرده و با ایجاد یک هم‌افزایی به مدلسازی هر چه بهتر سیستم اجرای خطمشی‌های سازمانی، که سیستمی پیچیده و غیر ساختاریافته است کمک کرده است که ابتدا ضمن ارائه تعاریفی در زمینه اجرای خطمشی‌های سازمانی و روش‌شناسی سیستم‌های نرم و بررسی سوابق پژوهش، شاخص‌های فعلی موانع اجرای خطمشی‌های سازمانی را شناسایی کرده و با به‌کارگیری مراحل هفت‌گانه SSM به شناسایی شاخص‌های مطلوب هر بخش با در نظر گرفتن ذی‌نفعان درگیر در مسئله پرداخته شده است. در این رابطه، بر قانون بیمه بیکاری به‌عنوان یک خطمشی سازمانی متمرکز شده است. سه دیدگاه مختلف اداره، کارگر و کارفرما مورد بررسی قرار گرفت که از دیدگاه اداره، مشکلات مربوط به بالا بودن تعداد بالای بیکاران و در نتیجه بار مالی‌ای که به صندوق بیمه بیکاری تحمیل می‌کند از دیدگاه کارگران، دیرکرد در پرداخت حق بیمه از سوی کارفرما، نبود نیروی متشکلی که قدرت چانه‌زنی داشته باشد و در نهایت از دیدگاه کارفرما، شرایط اقتصادی نامطلوب باعث اجرا نشدن قانون بیمه بیکاری می‌شود. در مرحله مدل مفهومی، هر یک از دیدگاه‌ها به‌صورت جداگانه مدلسازی شد؛ همچنین نتایج تحلیل دیدگاه‌ها (مرحله ۶) حاکی از آن است که شاخص‌های مطلوب شناسایی شده از لحاظ فنی و فرهنگی در بلندمدت قابل اجرا می‌باشند. در نهایت نتیجه مرحله ۷ حاکی از آن است که، بیمه بیکاری که نوعی سیستم رفاهی است، به‌گونه‌ای است که چتر حمایتی دولت در آن مشهود است. با توجه به شرایط حال حاضر (رکود، تورم، بیکاری بالا) پولی که دولت در این مسیر هزینه می‌کند صرف هزینه‌های جاری می‌شود؛ بنابراین در شرایط فعلی بهترین راهکار تسریع رشد اقتصادی در سایه حمایت از تولید و با توجه به تعامل با دنیا باشد؛ زیرا در برهه فعلی با اشباع شدن سرمایه‌گذاری در کشورهای پیشرفته نرخ بازده سرمایه‌گذاری در این کشورها کاهش یافته و سرمایه‌گذاران به دنبال سرمایه‌گذاری با نرخ‌های بازده بالاتر هستند که این مهم در کشورهای در حال توسعه بهتر محقق می‌شود.

پژوهش حاضر محدودیت‌هایی نیز برای پژوهشگران به همراه داشت که از جمله محدودیت‌های آن می‌توان به ابزارهای اندازه‌گیری اشاره کرد. هیچ‌گونه روش آزمون‌شده و استاندارد برای به‌دست آوردن متغیرهای پژوهش در دسترس نبود. همچنین در این پژوهش موانع اجرای خطمشی‌های سازمانی تنها در اداره کل تعاون، کار و رفاه اجتماعی استان فارس مورد سنجش قرار گرفته است،

برای افزایش تعمیم‌پذیری نتایج پژوهش پیشنهاد می‌شود، چنین پژوهشی در سایر سازمان‌های دولتی و خصوصی دیگر انجام شود. با توجه به قطعی نبودن بسیاری از متغیرهای مدل، پژوهشگران آتی می‌توانند مسئله پژوهش را با استفاده از روش نگاشت‌شناختی فازی انجام دهند. همچنین از روش‌شناسی توسعه داده شده اخیر (استفاده ترکیبی از SSM و SD) در سایر حوزه‌های پژوهشی به‌خصوص مسائل اقتصادی-اجتماعی استفاده شود و در خاتمه انجام پژوهش در خصوص این‌که سایر دیدگاه‌های دیگر احتمالی که بر مسئله مورد نظر تأثیر داشته، شناسایی و به مدل اضافه شود.

Archive of SID

## منابع

۱. اخوان علوی، سید حسین (۱۳۸۱). نگرش اقتضای استراتژیک: نگرش مطلوب خطمشی‌گذاری در نظام اداری. مجله مجتمع آموزش عالی قم، ۱۶، ۱۹۷-۲۲۰.
۲. استرمن، جان، (۱۳۸۶). پویایی شناسی سیستم (ترجمه کیوان شاهقلیان و همکاران). تهران: انتشارات ترمه.
۳. اعرابی، سید محمد و رزقی رستمی، علیرضا (۱۳۸۴). آسیب‌شناسی اجرای خطمشی‌های صنعتی کشور. سومین کنفرانس بین‌المللی مدیریت، ۱۸-۱.
۴. الوانی، سید مهدی و شریف زاده، فتاح (۱۳۹۰). فرایند خطمشی‌گذاری عمومی (چاپ هشتم). تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی.
۵. بختیاری، لطفعلی؛ وزیر زنجانی، حمیدرضا و بکر، سمیرا (۱۳۹۲). پویایی شناسی استراتژیک صنعت روانکارها. مطالعات مدیریت راهبردی، ۱۵، ۱۷۶-۱۵۷.
۶. چکلند، پیتر و پولتر، جان (۱۳۸۹). یادگیری برای عمل (ترجمه محمدرضا مهرگان و همکاران). تهران: انتشارات موسسه کتاب مهربان نشر.
۷. حمیدی‌زاده، محمدرضا (۱۳۹۲). پویایی‌های سیستم (چاپ دوم). تهران: انتشارات دانشگاه شهید بهشتی.
۸. رزقی رستمی، علی رضا (۱۳۷۹). اجراء حلقه مفقود فرایند خطمشی عمومی. مدیریت دولتی، ۵۰، ۶۲-۵۱.
۹. سکاران، اوما (۱۳۸۴). روش‌های تحقیق در مدیریت (ترجمه محمد صائبی و محمود شیرازی). تهران: موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت برنامه‌ریزی.
۱۰. سنگه، پیتر (۱۳۸۸). پنجمین فرمان (ترجمه حافظ کمال هدایت و محمد روشن). تهران: انتشارات سازمان مدیریت صنعتی.
۱۱. سایت دیوان عدالت اداری (<http://www.divan-edalat.ir>).
۱۲. صادقی مقدم، علی اصغر؛ خاتمی فیروزآبادی، علی و ربانی، یوسف (۱۳۹۰). استفاده از رویکرد ترکیبی SSM و SD برای حل مسائل اجتماعی غیر ساختار یافته. مدیریت صنعتی، ۷، ۷۶-۵۵.
۱۳. صلواتی، عادل؛ رستمی نوروزآباد، مجتبی؛ کمانگر، فرزاد و رحمانی نوروزآباد، سامان (۱۳۹۳). تفکر سیستمی و استقرار مدیریت دانش. مطالعات مدیریت راهبردی، ۱۸، ۹۹-۷۳.
۱۴. فیتزپتریک، تونی (۱۳۸۵). نظریه رفاه جدید (ترجمه هرمز همایون پور). تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
۱۵. فیض، محمد (۱۳۹۱). بررسی مسائل نظام اداری در ایران. پایگاه مقالات علمی مدیریت، ([www.SYSTEM.parsiblog.com](http://www.SYSTEM.parsiblog.com)).
۱۶. قلی پور، رحمت الله (۱۳۸۷). تصمیم‌گیری سازمانی و خطمشی‌گذاری عمومی. تهران: انتشارات سمت.

۱۷. قلی‌پور، رحمت‌الله؛ دانایی فرد، حسن؛ زارعی متین، حسن؛ جندقی، غلامرضا و فلاح، محمدرضا (۱۳۹۰). ارائه مدلی برای اجرای خط‌مشی‌های صنعتی: مطالعه موردی در استان قم، مدیریت فرهنگ سازمانی، ۲، ۱۳۰-۱۰۳.
۱۸. لستر جیمز، پی و استوارت (۱۳۸۱). *فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی* (ترجمه مجتبی طبری و همکاران). تهران: نشر ساوالان.
۱۹. مرتضوی، مهدی؛ فروزنده دهکردی، لطف‌الله و زارع پور نصیر آبادی، زارع پور (۱۳۹۰). ارزیابی و اولویت بندی موانع اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری. *پژوهش‌های مدیریت در ایران*، ۱، ۱۴۸-۱۳۲.
۲۰. هاشمی، سید علی (۱۳۷۷). بیمه بیکاری و قانون مقررات و شعاع عمل آن در ایران. تهران: مؤسسه کار و تأمین اجتماعی.
۲۱. هاوالت، مایکل و رامش، ام (۱۳۸۰). *مطالعه خط‌مشی عمومی* (ترجمه عباس منوریان و ابراهیم گلشن). تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.
22. Ackoff, R., (1993). Idealized design—Creative corporate visioning. *Omega-International Journal of Management Science* 21 (4), 401–410.
23. Anderson, James E. (2000). *Public policy making*, New York: Houghton Mifflin.
24. Ashby, W. Ross; (1963) *An Introduction to Cybernetics*, science Edition; New York: John Wiley & Sons Inc.
25. Checkland, P. and Scholes, J. (1999). *Soft systems methodology in action*. Chichester: Wiley.
26. Dye, Thomas R. (1992). *Understanding public policy*, Englewood cliffs, NJ: Prentice-Hall.
27. Haklay, Mordechay (1999). *Soft System Methodology Analysis for Scoping Environmental Impact Statement*. <http://www.casa.ucl.ac.uk/ssm.pdf> (Accessed November 2009).
28. Forrester J. (1989). *The Beginning of System Dynamics*, Banquet Talk at the international meeting of the System Dynamics Society Stuttgart, Germany.
29. Kennedy Michael, (2011). Cybernetics and system dynamics: impacts on public policy, *Kybernetes*, 40. 124 – 140.
30. Lane, D.C., Oliva, R., (1998). The greater whole: Towards a synthesis of system dynamics and soft systems methodology. *European Journal of Operational Research* 107 (1), 214–235.
31. Makinde, Taiwo. (2005). Problem of policy implementation in developing nations: the Nigerian experience. *J. SOC. Sci.*, 11(1): 63-69.
32. Mingers, J., (1984). Subjectivism and soft systems methodology – A critique. *Journal of Applied Systems Analysis* 11, 85–103.
33. Mingers J, Rosenhead J (2004). Problem structuring methods in action. *European Journal of Operational Research*; 152(3): 530-554.
34. Munro I, Mingers J (2002). The use of multimethodology in practice: results of a survey of practitioners. *Journal of the Operational Research Society*; 207(3): 369-398.

35. Rodríguez-Ulloa R (2011). Soft System Dynamics Methodology inaction: A study of the problem of citizen insecurity in Argentinean province. *System Pract Action Research*; 48(2), 140-167.
36. Rodriguez-Ulloa R, Paucar-Caceres A (2005). Soft system dynamics methodology (SSDM): combining soft systems methodology (SSM) and system dynamics (SD). *Systemic Practice and Action Research*; 18(3): 303-334.
37. Sankaran, S., Tay, B.H. and Orr. M. (2009). Managing organizational change by using soft systems thinking in action research projects. *International Journal of Managing Projects in Business*. 2 (2):179-197.
38. Tajino, A., Robert, Jamesb, and Kyoichi Kijima (2005). Beyond needs analysis: soft systems methodology for meaningful collaboration in EAP course design. *Journal of English for Academic Purposes*. 4:27-42.
39. Wilson, B. (1993). *Systems: Concepts, Methodologies and Applications*. 2nd ed., John Wiley & Sons, Chichester.

Archive of SID