

مبانی خط‌مشی‌گذاری عمومی

مؤلف:

دکتر کرم‌اله دانش‌فرد

نیاز دانش

۱۳۹۲

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۹	مقدمه.....
۱۳	فصل اول: زمینه خط‌مشی عمومی
۱۴	پیش‌درآمد.....
۱۶	در جست‌وجوی چارچوب.....
۱۸	تعریف کاربردی خط‌مشی.....
۲۰	ویژگی‌های خط‌مشی عمومی.....
۲۳	انواع خط‌مشی‌های عمومی.....
۲۳	الف: خط‌مشی‌های توزیعی.....
۲۳	ب: خط‌مشی‌های تنظیمی.....
۲۴	ج: خط‌مشی‌های توزیعی مجدد.....
۲۴	فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی.....
۲۵	مرحله اول: شناخت و درک مسئله عمومی.....
۲۵	مرحله دوم: دستورکار.....
۲۵	مرحله سوم: طراحی و شکل‌گیری.....
۲۵	مرحله چهارم: اجرای خط‌مشی.....
۲۵	مرحله پنجم: نظارت و ارزیابی.....
۲۶	مرحله ششم: تغییر یا خاتمه خط‌مشی.....
۲۶	اجزاء فرآیند خط‌مشی عمومی.....
۲۸	الف: موضوعات خط‌مشی.....
۲۹	ب: بازیگران.....
۳۰	ج: منابع.....
۳۰	د: نهادهای عمومی.....
۳۵	ه: فدرالیسم؛ توزیع قدرت در بین دولت‌ها.....
۳۶	نهادهای خط‌مشی‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران.....
۳۸	روندهای معاصر در خط‌مشی‌گذاری عمومی.....
۳۹	الف: مسائل اجتماعی.....
۳۹	ب: موضوعات اقتصادی.....
۴۲	ج: موضوعات فناورانه.....
۴۳	نگاه به آینده: تاثیر جهانی شدن بر خط‌مشی‌گذاری.....
۴۵	فصل دوم: عوامل پیش‌ران خط‌مشی
۴۶	حوادث و رویدادهای مسئله‌ساز.....
۴۷	مفهوم عامل پیش‌ران.....
۴۹	ابعاد عوامل پیش‌ران.....
۵۰	الف: قلمرو.....
۵۰	ب: شدت (حساسیت).....
۵۱	ج: زمان.....
۵۲	د: منابع.....
۵۳	تاثیر متقابل عوامل پیش‌ران.....

۵۴	طبقه‌بندی عوامل پیش‌ران
۵۵	الف: عوامل پیش‌ران داخلی
۶۱	ب: عوامل پیش‌ران خارجی
۶۴	انعکاس‌های داخلی عوامل پیش‌ران خارجی
۶۵	جهش‌های خط‌مشی عمومی
۶۶	تاثیر بحران‌های جهانی بر خط‌مشی‌های جهانی
۶۹	فصل سوم: دستورکار عمومی
۷۰	نقطه‌کانونی خط‌مشی‌گذاری عمومی
۷۳	سازندگان دستورکار
۷۴	الف: سازمان‌ها و مقامات عمومی
۸۱	ب: بوروکراسی عمومی
۸۱	ج: رسانه‌ها
۸۴	د: گروه‌های ذینفع
۸۵	تفوق بر دستورکار عمومی
۸۶	الف: دستورکار واقعی
۸۸	ب: دستورکار نمادین
۸۹	موضوعات واقعی، پاسخ‌های نمادین
۹۱	آشکارسازی دستورکار پنهان
۹۱	شرایط لازم برای ورود مسائل به دستورکار
۹۲	دستورکار باز و پنهان
۹۳	عامل پنهان؛ چالش دولت‌های مردم‌سالار
۹۶	متناسب‌سازی با سیستم سیاسی
۹۷	دستورکار؛ پیش شرط پاسخ خط‌مشی
۹۹	فصل چهارم: بازیگران خط‌مشی؛ نهادها و افراد
۱۰۰	میدان عمل
۱۰۰	بازیگران؛ انتظارات و مسئولیت‌ها
۱۰۳	بازیگران خط‌مشی
۱۰۳	الف: پارلمان
۱۰۸	ب: رئیس‌جمهوری
۱۱۰	ج: قوه قضائیه
۱۱۲	د: بوروکراسی
۱۱۵	ه: عموم رأی‌دهندگان
۱۱۶	و: فدرالیسم؛ سطوح تصمیم‌گیری در کشورهای فدرالی
۱۱۶	جمع‌بندی بحث
۱۱۹	فصل پنجم: پذیرش خط‌مشی
۱۲۰	نقطه تصمیم
۱۲۱	مشروعیت خط‌مشی
۱۲۲	الگوهای تصمیم‌گیری
۱۲۳	الف: نظریه جامع عقلایی
۱۲۵	ب: نظریه تدریج‌گرایی

۱۲۷	ج: روش ترکیبی
۱۲۸	سبک‌های تصمیم‌گیری
۱۲۸	الف: چانه‌زنی
۱۳۰	ب: متقاعدسازی
۱۳۱	ج: اکثریت‌سازی در پارلمان
۱۳۲	د: دستور دادن
۱۳۲	معیارهای تصمیم
۱۳۳	الف: ارزش‌ها
۱۳۵	ب: وابستگی حزبی-سیاسی
۱۳۵	ج: افکار عمومی
۱۳۶	د: تمکین
۱۳۷	ه: قواعد تصمیم
۱۳۸	و: علم
۱۳۹	ی: منافع افراد تصمیم‌گیرنده
۱۴۱	فصل ششم: اجرای خط‌مشی
۱۴۲	تبدیل تعهدات خط‌مشی به عمل
۱۴۴	چارچوب اجرا
۱۴۸	بوروکراسی‌ها؛ سازمان‌های اجرا
۱۴۹	اجرا در سطوح مختلف
۱۵۱	اجرای افقی در برابر اجرای عمودی
۱۵۲	بهبود اجرا
۱۵۳	الف: پشتیبانی مالی
۱۵۴	ب: شرایط تشدید کننده
۱۵۴	ج: تعداد محدود سازمان‌ها
۱۵۵	د: کنترل‌های سیاسی بر بوروکراسی
۱۵۶	موانع اجرا
۱۵۷	الف: چانه زنی
۱۵۹	ب: فقدان سرمایه‌گذاری
۱۶۰	ج: تغییرات اولویت‌ها
۱۶۰	د: اهداف چندگانه
۱۶۱	ه: نظارت ضعیف پارلمان
۱۶۲	اجرا: ارتباط یا انفصال در فرآیند خط‌مشی؟
۱۶۵	فصل هفتم: ارزیابی خط‌مشی
۱۶۶	ارزیابی چیست؟
۱۶۷	تکامل نقش و مفهوم خط‌مشی
۱۶۸	تاثیر خط‌مشی
۱۶۹	رویکردهای تحلیل ارزیابی
۱۷۰	الف: رویکرد کارکردی
۱۷۰	ب: رویکرد ساختاری
۱۷۰	ج: رویکرد بازخوردی
۱۷۱	د: رویکرد سیاسی

۱۷۱	و: رویکرد تغییر و توسعه
۱۷۱	ه: رویکرد فرآیندی
۱۷۲	اهداف ارزیابی
۱۷۳	سطوح ارزیابی
۱۷۴	انواع ارزیابی
۱۷۴	الف: ارزیابی اداری
۱۷۷	ب: ارزیابی قضایی
۱۷۹	ج: ارزیابی سیاسی
۱۸۰	چه کسی ارزیابی می‌کند؟
۱۸۱	الف: ارزیابان داخلی
۱۸۱	ب: ارزیابان خارجی
۱۸۲	رویکردهای ارزیابی
۱۸۳	الف: فرآیند
۱۸۳	تضمین کیفیت:
۱۸۴	اندازه‌گیری تغییر
۱۸۵	ب: نتایج
۱۸۵	تجزیه و تحلیل منفعت
۱۸۶	پژوهش تجربی
۱۸۶	ج: ارزیابی کلی
۱۸۷	ارزیابی؛ تامین‌کننده موضوعات دستورکار
۱۸۸	مشکلات ارزیابی خط‌مشی
۱۹۰	خاتمه خط‌مشی
۱۹۳	فصل هشتم: پویایی و تکامل خط‌مشی‌گذاری عمومی
۱۹۳	نقش خط‌مشی
۱۹۴	گسترش مبنای تحلیل
۱۹۶	تمرکز بر فرآیند
۱۹۸	تعیین اصول خط‌مشی و خط‌مشی‌گذاری
۱۹۸	تضاد به عنوان یک پیش‌ران
۱۹۹	موانع بر سر راه تعریف مسائل و ارزش‌های عمومی
۱۹۹	خط‌مشی‌گذاران به عنوان مدیران کالاهای عمومی
۲۰۰	اجرای تصمیم
۲۰۰	اهمیت ارزیابی خط‌مشی‌گذاری
۲۰۱	سوالات آینده
۲۰۳	منابع



رویکرد خط‌مشی‌گذاری عمومی در دهه ۱۹۵۰ میلادی توسط اپل بای بعد از فروپاشی خط‌مشی‌های قبلی دولت‌ها با رویکرد انتخاب عمومی، آغاز شد. در این دهه طوری خط‌مشی‌گذاری با حکومت عجین شده است که می‌توان ادعا نمود اگرچه جدا کردن آن‌ها غیرممکن نیست اما بسیار مشکل است [۱]. در دهه ۱۹۶۰ رشته خط‌مشی‌گذاری عمومی بسیار محبوب شد و همراه با خط‌مشی‌هایی مانند دولت رفاه، ترویج دموکراسی و آزادی‌های فردی آنقدر گسترش یافت که این رشته علمی به سرعت در بعضی از دانشگاه‌های جهان به خصوص دانشگاه‌های آمریکایی توسعه پیدا نمود و تعداد زیادی از مجلات حرفه‌ای خط‌مشی‌گذاری عمومی در این برهه تاسیس شد که این امر خود منجر به شکل‌گیری ادبیات تازه‌ای در خط‌مشی‌گذاری گردید [۲]. در واقع، خط‌مشی‌عمومی تعیین‌کننده جهت کلی حل و فصل مسائل عمومی و مهمترین جزء مدیریت دولتی است [۳]. با این وجود، تحقیقات گسترده در باب خط‌مشی‌گذاری، تحت تاثیر فرهنگ خاص است به همین جهت، بخش عمده تحقیقات خط‌مشی در آمریکا و بخش کمتری در اروپا انجام گرفته است و البته تحقیق

خطمشی در کشورهای در حال توسعه تازه آغاز گردیده اما تعداد آنها هنوز اندک است [۴]. خطمشی‌گذاری عمومی نشان می‌دهد سیستم سیاسی به چه چیزهایی فکر می‌کند، چگونه آن را قانونی نموده و آن را اجرا می‌نماید و در ارزیابی آن‌ها چگونه عمل می‌شود.

خیلی از اوقات، گزارش فعالیت سازمان‌ها و ارائه جداول کار و عملکرد سیستم سیاسی، بیش از آن که شفافیت ایجاد نماید، گیج کننده است. مسئولان دولتی جداول‌ها و نمودارهایی را به عنوان گزارش عملکرد خود ارائه می‌دهند که خیلی رسمی و سازماندهی شده است و بیشتر نشان‌دهنده رفتارهای اداری است. اما در خیلی از اوقات، این تصویرها از نشان دادن مسائل واقعی جامعه، روش حل آن‌ها و به کارگیری راه حل‌ها و نتایج به دست آمده ناتوان هستند. این نمودارها بیشتر رفتار کارکنان را نشان می‌دهد در حالی که شرایط به وجود آمده در یک جامعه در نتیجه فعالیت یک سیستم است و سیستم بیش از یک عده کارمند انتخاب شده و استخدام شده و دفاتر رسمی آن‌ها می‌باشد. سیستم، یک محیط ساختارمند شرایط اقتصادی، نیروهای رقیب و راه‌حل‌های پیچیده است. این عوامل همیشه در معرض تغییرند. این پیچیدگی بی‌صدا و بی‌هیاهو ما را غافل نموده است و پارادایم غلط و گیجی محسوسی را ایجاد نموده است. البته توسعه رشته خطمشی‌گذاری عمومی گرچه جوان است اما کمک شایان توجهی به شفافیت خطمشی‌گذاری و رفتار بازیگران خطمشی نموده و در کل رابطه ملت - دولت را بهبود داده است.

مؤلف طی چندین سال تدریس و آموزش دروس خطمشی‌گذاری عمومی در دوره‌های مختلف و دانشگاه‌های متعدد، کمبود منابع درسی در سطوح مختلف تحصیلی در حوزه خطمشی‌گذاری را به خصوص با توجه به پیشرفت‌های سال‌های اخیر این رشته، احساس می‌نمود و این نکته به طور مکرر از سوی دانشجویان و استادان این درس گوشزد می‌شد. به همین جهت، کتابی با عنوان «فرآیند خطمشی‌گذاری عمومی» توسط اینجانب تالیف گردید که مورد اقبال دانشجویان و پژوهشگران این رشته واقع شد. آن‌ها به صورت حضوری و از طریق تلفن و یا نامه نکات مهمی را یادآوری نمودند و برای فهم بهتر آن کتاب، توصیه‌های ارزشمندی ارائه کردند. از مهمترین پیشنهادات ایشان، تالیف کتاب منسجمی بوده که به مبانی خطمشی‌گذاری عمومی به خصوص به صورت بومی بپردازد. به همین جهت و از این نظر که

سلسله مباحث مربوط به خط‌مشی‌گذاری کامل‌تر شود و منبعی درسی در اختیار دانشجویان و استادان قرار گیرد، کتاب حاضر تحت عنوان «مبانی خط‌مشی‌گذاری عمومی» تالیف گردید. این کتاب به خصوص برای استفاده در سطوح کارشناسی و کارشناسی ارشد به دانشجویان و استادان رشته‌های مدیریت و علوم سیاسی توصیه می‌شود.

در فصل اول کتاب، زمینه‌های خط‌مشی عمومی و مفاهیم و تعاریف آن مورد بررسی قرار گرفت. همچنین نگاهی تحلیلی به تغییرات و روندهایی گردیده است که ممکن است وظیفه خط‌مشی‌گذاران و یا نقش آن‌ها را تحت تاثیر قرار دهد.

در فصل دوم عوامل پیش‌ران خط‌مشی مورد تحلیل و بررسی قرار گرفته‌اند. عواملی که هر کدام به تنهایی و یا ترکیبی از آن‌ها زمینه‌ساز طرح موضوعات خط‌مشی و یا تحریک عمومی برای طرح تقاضای عمومی می‌باشد. همچنین ابعاد این عوامل تا اندازه‌ای مورد بحث قرار گرفته و دسته‌بندی‌های متعددی برای شناخت این عوامل ارائه شده است.

در فصل سوم، دستور کار، انواع آن و سازندگان دستور کار مورد بررسی قرار گرفته‌اند و شرایط لازم برای طرح مسائل در دستورکار تحلیل شده است. در این فصل نقش بازیگران در ارتباط با مسئولیت‌های سازمانی آن‌ها تحلیل شده است.

در فصل چهارم، بازیگران خط‌مشی اعم از نهادها، گروه‌ها و افراد مورد تحلیل و نقد قرار گرفته است. البته تکیه این فصل بیشتر بر روی بازیگران قانونی خط‌مشی است. دو مفهوم مهم بوروکراسی به عنوان جزء چهارم و فدرالیسم به عنوان جزء پنجم خط‌مشی و سازوکار تمرکززدایی در دولت‌ها و نقش آن‌ها در خط‌مشی‌گذاری با توجه به ساختار دولت‌ها مورد تحلیل قرار گرفته است.

فصل پنجم، مرحله پذیرش خط‌مشی را به عنوان یک مرحله ساختارمند مورد بررسی و تحلیل قرار داده و با استفاده از روش‌های تصمیم‌گیری، شرایط تصمیم‌گیرندگان و نحوه ارتباط آن‌ها را تحلیل نموده است.

فصل ششم با بررسی شرایط مناسب اجرای خط‌مشی، انواع اجرا و سطوح آن، پیش‌نیازهای اجرا و موانع اجرای خط‌مشی را تحلیل نموده است.

فصل هفتم ارزیابی خط‌مشی را به عنوان یک اقدام سیاسی تحلیل نموده، تکنیک‌های

ارزیابی و رویکردهای ارزیابی بررسی شده و به مشکلات ارزیابی پرداخته شده است. فصل هشتم به جمع‌بندی مطالب کتاب و چالش‌های خط‌مشی‌گذاری عمومی پرداخته است و با ارائه بحث مختصر و کوتاه، زمینه پویایی و تکامل خط‌مشی عمومی را بررسی شده است. پر واضح است رساندن این اثر به آستانه چاپ و بعد از آن به دست جویندگان آن، بدون همکاری تعداد زیادی از دوستان و همکاران به خصوص دانشجویان عزیز و استادان گرانقدر در رشته‌های مدیریت دولتی و علوم سیاسی میسر نمی‌شد. اظهارنظر و نقد و بررسی ایشان بود که به غنای آن افزود و نقایص آن، ضعف بضاعت مؤلف است که از آن پوزش می‌طلبم. جا دارد از همه این افراد، قدردانی نمایم و از ایشان درخواست گردد که نظرات ارزشمند خود را از مؤلف دریغ ندارند که به دیده منت، پذیرا خواهم بود. همچنین از مدیریت و کارکنان محترم انتشارات نیاز دانش که در چاپ و انتشار این اثر تلاش نموده‌اند، قدردانی و تشکر می‌نمایم.

دکتر کرم‌اله دانش‌فرد