

عنوان مقاله: طراحی مدلی برای ارتقای ظرفیت خطمشی گذاری در قوه مجریه کشور

اصغر محمدی فاتح^۱ - حسن دانایی فرد^۲ - فرج الله رهنورد^۳ -

لطف الله فروزنده^۴

دریافت: ۱۳۹۴/۵/۲۵

پذیرش: ۱۳۹۵/۶/۳۰

چکیده:

محیط‌های خطمشی‌گذاری در دهه گذشته به واسطه تغییر در روابط بین دولت-ملت، اثرات اقتصاد جهانی و اتکا به فناوری، پیچیده‌تر شده است. به همین دلیل، موضوعی بنام ظرفیت خطمشی‌گذاری، مطرح شده است. در این پژوهش برای تبیین ابعاد ظرفیت خطمشی‌گذاری در قوه مجریه، به دنبال ارائه مدلی هستیم که با اقتضائات نظام اداری کشور متناسب باشد. روش پژوهش از نوع کیفی بوده و داده‌ها از طریق مصاحبه نیمه‌ساختارمند با متخصصان خطمشی‌گذاری قوه مجریه گردآوری، و با اتکا به نظریه برخاسته از داده‌ها، مقولات اصلی شناسایی و نام‌گذاری شد. بر اساس یافته‌های اکتشافی، پدیده محوری مطالعه، ظرفیت خطمشی‌گذاری نام گرفته که عوامل نهادی، زیرساخت‌ها و قابلیت‌های خطمشی‌گذاری و تعاملات محیطی مشارکت‌جویانه، به عنوان شرایط علی ظرفیت خطمشی‌گذاری تعیین شد. همچنین، مقوله خطمشی‌گذاری خوب و محتوای خوب خطمشی به عنوان راهبرد اصلی در پاسخگویی به پدیده محوری شناسایی شد. ظرفیت سازمانی قوه مجریه، ظرفیت مدیریتی و ظرفیت‌های فردی فرانش، به عنوان شرایط خاص تحقق خطمشی‌گذاری خوب، و عوامل بین‌المللی، سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فناوری کشور هم به عنوان شرایط عام تحقق این راهبرد شناسایی شد. پیامد اجرای خطمشی‌گذاری خوب، در سه دسته پیامدهای سازمانی، ملی و ذینفعان شناسایی و نامگذاری شد. قضایای اصلی و نتایج پژوهش، در پایان مقاله ارائه شده است.

کلیدواژه‌ها: ظرفیت خطمشی‌گذاری، تدوین خطمشی، خطمشی‌گذاری خوب، عوامل نهادی، محتوای خطمشی.

۱. استادیار دانشکده مدیریت و علوم نظامی دانشگاه امام علی (ع)، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

amohammadi1360@yahoo.com

۲. استاد تمام دانشکده مدیریت و اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.

hdanaee@modares.ac.ir

۳. دانشیار گروه مدیریت موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، تهران، ایران.

frahnavard@yahoo.com

۴. دانشیار دانشکده مدیریت و اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.

L.forozandeh@gmail.com

مقدمه

یکی از اساسی‌ترین فعالیت‌های دولت‌ها، طراحی و تدوین خط‌مشی (خط‌مشی عمومی) است. رشته مدیریت دولتی بر آن است تا از زوایای مختلف، فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی را مطالعه و روش‌های بهبود و ارتقاء آن را شناسایی کند. اما عملاً مشاهده می‌شود که هر دولتی بر روی برخی از حوزه‌های خط‌مشی خود تأکید کرده و برخی دیگر را نادیده می‌گیرد (دانایی فرد، ۱۳۸۸). نتیجه آن است که بسته‌های سیاستی، از ظرفیت خوبی برخوردار نیست. به عبارت دیگر، اگر دولت نتواند تمام عوامل اثرگذار بر توانایی خود در توسعه خط‌مشی‌های خردمندانه و اثربخش^۱ را ارزیابی کند، گفته می‌شود که این خط‌مشی یک خط‌مشی خوب^۲ نیست (Peters, 1996). اصلی‌ترین چالش‌های دولت‌های نوین، بحران‌هایی شامل بحران مشروعیت، بحران نهادی، شکایت عامه نسبت به خط‌مشی‌های دولت، بحران اداری، بحران در خدمات مدنی، بحران‌های مالی دولت، رشد مسائل خارج از توانایی دولت^۳، فساد و عدم پاسخگویی بوده است؛ که باعث افول ظرفیت خط‌مشی شده است. به همین دلیل، موضوع ارتقای ظرفیت بخش عمومی، در عناوین مختلفی همانند ظرفیت حاکمیت، ظرفیت دولت، ظرفیت اداری، ظرفیت خط‌مشی، ظرفیت خط‌مشی‌گذاری و... مطرح شده است. هدف از طرح موضوع ظرفیت خط‌مشی، پاسخگویی به این مشکلات و همچنین کمک به انتخاب‌های هوشمندانه^۴ دولت است (Painter & Pierre, 2005). دولت‌ها در کنکاش محیطی، تعیین جهات راهبردی (Howlett & Lindquist, 2004; Savoie, 2003)، ارزیابی دلالت‌های مربوط به گزینه‌های خط‌مشی (Bakvis, 2000) و استفاده مناسب از دانش در خط‌مشی‌گذاری (Parsons, 2004; Peters, 1996) به ظرفیت در ابعاد مختلف نیاز دارند. ظرفیت خط‌مشی، هم به مرحله تدوین (ظرفیت سیستم در تدوین خط‌مشی‌های اثربخش) نظر دارد و هم به مرحله اجرا (قدرت و ظرفیت اجرایی سیستم دولت) و هم به انسجام و هماهنگی خط‌مشی‌ها. این پژوهش، به عنوان یک مطالعه اکتشافی، به دنبال تبیین و احصاء ابعاد ظرفیت در فاز تدوین خط‌مشی در قوه مجریه کشور است. یک درک مناسب از ظرفیت خط‌مشی در قوه مجریه، نقطه

1. Wise & Effective Policies
2. Good Policy
3. Ungovernability
4. Intelligent Choices

شروع ارتقاء خط‌مشی‌گذاری در بعد فردی، سازمانی و سیستمی است. مطالعات تدوین خط‌مشی، به دنبال درک زمینه‌ای است که تصمیم‌گیرندگان در آن کار می‌کنند، تا جستجوی راه‌حل‌ها گسترده‌تر شود و انتخاب‌های بهینه حاصل شود، تا خط‌مشی حاصله بهبود یابد. برخی پژوهشگران در ذیل بحث‌های طرح خط‌مشی، به موضوع تحلیل‌های حرفه‌ای خط‌مشی اشاره می‌کنند؛ که به دنبال بهبود فرایند طراحی جایگزین‌های خط‌مشی است. ظرفیت توسعه و تدوین خط‌مشی، سه عامل فرآیند، بافت سازمانی و نتیجه (اسناد خط‌مشی) را دربرمی‌گیرد. به عبارت دیگر، فرایندهای اثربخش توسعه خط‌مشی و بافت سازمانی مولد، منجر به شکل‌گیری اسناد خط‌مشی با کیفیت خواهد شد. در نخستین مراحل فرایند توسعه خط‌مشی، مدیران دولتی در خصوص تعریف مشکل و مشاوره با ذینفعان و موکلان مهم، حساس هستند؛ بنابراین، اعضای دولت، باید زمان کافی برای انجام پژوهش، جمع‌آوری شواهد، دسترسی به داده‌های خوب، پرورش پیوندهای مستمر با همتایان خود در خارج، و ارتباط با گروه‌های ذی‌نفوذ را مدنظر داشته باشند. اگر قرار است دولت تصمیم‌های پر مغز اتخاذ کند، این امر نیازمند مشاوره‌های باکیفیت خط‌مشی^۱ است (Singleton, 2001). به‌هرحال هدف، تزریق آگاهی و هوشیاری به مرحله تدوین برای ساختاربندی هوشمندانه فرایند است. تحلیل‌های حرفه‌ای در مرحله تدوین، باعث ارتقای ظرفیت خط‌مشی می‌شود. بنابراین، داشتن یک چارچوب اثربخش برای هدایت فرایند تدوین، باعث انجام بهتر تحلیل‌ها و مقایسه‌ها شده و امکان جورچین ویژگی‌های مسئله، اهداف و ابزارها میسر می‌شود. از این‌رو، مسأله اصلی پژوهش این است که وضعیت فعلی خط‌مشی‌گذاری عمومی در قوه مجریه از نظر ظرفیت خط‌مشی چگونه است و با چه مدلی قابل تبیین است.

ظهور و بروز مشکلات و مسائل جدید در جوامع، راه‌حل‌های جدیدی می‌طلبد. به خصوص، مشکلات و مسائل طبیعی و نوپدید که برخی از آن‌ها در قاموس توانایی‌های دولت نبوده و به اصطلاح دولت‌ناپذیر^۲ است. به همین دلیل، موضوع ظرفیت بخش عمومی در عناوین مختلفی همانند ظرفیت حاکمیت، ظرفیت دولت، ظرفیت اداری، ظرفیت خط‌مشی، ظرفیت خط‌مشی‌گذاری و... در پاسخ‌گویی به مسائل نوپدیده و پیش‌دستی در حل مسائل آینده مطرح شده است. آن‌چه که در بخش دولتی، مسأله تلقی می‌شود، ارائه لوايح ضعيف و کم‌کیفیت به قوه مقننه از سوی قوه مجریه است. شاخه اجرایی دولت جمهوری اسلامی ایران به عنوان یکی از قوای سه‌گانه نظام، همواره به دنبال شناسایی دقیق مسائل ملی و خط‌مشی‌تراشی‌های متناسب با این مسائل بوده است؛

1. High Quality Policy Advice
2. Ungovernability

اما کماکان، با پیچیدگی مسائل قرن بیست و یکم و به هم وابستگی آن‌ها، خط‌مشی‌های پیشنهادی وزارتخانه‌های ذیربط، ظرفیت لازم را در حل و فصل مسائل ملی نداشته است. اگر یک لایحه از ابتدا ضعیف تدوین شود، ممکن است در مجلس اندکی بهبود پیدا کند؛ اما منجر به اصلاحات بنیادی در آن نمی‌شود. طبیعی است که پس از ورود به اجرا هم دچار نواقص و کاستی‌هایی خواهد بود و منجر به شکست خط‌مشی در مرحله اجرا خواهد شد. این پژوهش، به عنوان یک مطالعه اکتشافی، به دنبال تبیین و کشف ابعاد ظرفیت تدوین خط‌مشی (شناسایی مسائل، دستور کارگذاری، و تدوین خط‌مشی) در قوه مجریه کشور است. یک درک مناسب از ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در قوه مجریه، نقطه شروع ارتقاء ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در بعد زیرساخت‌های فردی، سازمانی و ملی است. به عبارت دیگر، شناسایی متغیرهای پیشینی و پسینی و همچنین متغیرهای زمینه‌ای و درون‌سازمانی مرتبط با پدیده ظرفیت خط‌مشی‌گذاری و توجه به آن‌ها از سوی قوه مجریه، منجر به شناسایی هوشمندانه مسائل، تدوین دستور کارهای قوی و تنظیم خط‌مشی‌های دقیق و آینده‌نگر خواهد بود. به همین دلیل، پژوهشگر به دنبال طراحی چنین مدلی است تا ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در قوه مجریه را تبیین و عناصر و اجزای آن را مشخص کند.

مفهوم ظرفیت خط‌مشی / خط‌مشی‌گذاری

گودمن و همکاران^۱ (۱۹۹۸)، ظرفیت را به عنوان توانایی انجام دادن، تعریف کرده‌اند. هونادل^۲ (۱۹۸۱) ظرفیت را به عنوان توانایی برای پیش‌بینی و تأثیرگذاری بر تغییر، تصمیمات هوشمند درباره خط‌مشی، توسعه برنامه‌ها برای اجرای خط‌مشی، جذب منابع، مدیریت منابع و ارزیابی فعالیت‌های فعلی برای هدایت اقدامات آینده تعریف کرده است. بر طبق این تعریف، ظرفیت حوزه گسترده‌ای بوده و عمدتاً معطوف به دانش‌گرایی و دانش‌محوری است (Baskoy, Evans & Shields, 2011). مثلاً ظرفیت حاکمیت^۳، ظرفیت دولت^۴، ظرفیت خط‌مشی^۵ از جمله واژه‌هایی هستند که بر روی آن‌ها تأکید زیادی شده است. ظرفیت حاکمیت، بیش‌تر در ادبیات علوم سیاسی دیده می‌شود؛ که در آن، به ظرفیت اداری دولت توجه اندکی می‌شود. ظرفیت حاکمیت در مقایسه با ظرفیت دولت و ظرفیت خط‌مشی، دارای حوزه وسیع‌تری است (دانایی فرد، ۱۳۹۲). پولیدانو^۶ (۲۰۰۰) بین دو مفهوم ظرفیت حاکمیت و

1. Goodman *et al.*

2. Honadle

3. State Capacity (Governance Capacity)

4. Government Capacity

5. Policy Capacity

6. Polidano

ظرفیت بخش عمومی^۱ تفاوت قائل شده است. در اندیشه وی، ظرفیت حاکمیت به سه بعد قدرت تحکم، ظرفیت خط‌مشی و ظرفیت اجرا^۲ تقسیم شده است. ظرفیت بخش عمومی در این تقسیم‌بندی بیش‌تر به سازوکارهای دولت اشاره دارد. این نوع ظرفیت، خود به سه لایه تقسیم می‌شود: ظرفیت خط‌مشی، ظرفیت اجرا و کارایی عملیاتی؛ اما برای تعریف و تبیین ظرفیت خط‌مشی، باید جداگانه به تعریف خط‌مشی و ظرفیت بپردازیم. بر طبق نظر اکوین و باکوینس^۳ (۲۰۰۵)، خط‌مشی عبارت است از یک انتخابی که به دنبال یک تلاش ذهنی برای تعیین مجموعه اقدامات اثربخش در یک زمینه خاص است. بر طبق این تعریف، تلاش ذهنی و فکری، زیربنای سیاست (خط‌مشی) است. ظرفیت خط‌مشی، عمدتاً به ظرفیت آژانس‌های بخش عمومی در توسعه و اجرای خط‌مشی خوب اشاره دارد. پاینتر و پایر^۴ (۲۰۰۵) ظرفیت خط‌مشی را به عنوان توانایی به میدان آوردن منابع ضروری برای کمک به انتخاب هوشمندانه جمعی و تعیین جهات راهبردی برای تخصیص منابع کمیاب به اهداف عمومی، تعریف کرده‌اند. بنابراین، ظرفیت خط‌مشی مفهومی است که تمام مسائل مرتبط با اقدامات دولت در بررسی، تدوین و اجرای خط‌مشی‌ها را در بر می‌گیرد. فصل مشترک خط‌مشی و ظرفیت، تلاش ذهنی در حکمرانی است؛ بنابراین، ظرفیت در حوزه حاکمیت یعنی توانایی ساخت آینده از طریق اراده و انتخاب جمعی. پیترز^۵ (۱۹۹۶)، مفهوم ظرفیت را مشتمل بر تدوین، اجرای خط‌مشی و پاسخ‌گویی سیستم سیاسی به تقاضاهای نیروهای اجتماعی دانسته است.

ظرفیت در چرخه خط‌مشی‌گذاری

همان‌طور که اشاره شد، ظرفیت خط‌مشی‌گذاری، کل چرخه را در بر می‌گیرد. در ارتقای ظرفیت چرخه خط‌مشی‌گذاری، باید از فعالیت‌ها و روش‌های مداخله و درگیری در هر مرحله از فرایند بهره گرفت؛ که به برخی از آن‌ها به اختصار اشاره می‌شود. در فاز شناسایی مسأله، توجه به ظرفیت‌ها مهم است؛ چرا که این موضوع، با میزان نقش مسئولان، نحوه انعکاس مشکل به سازمان‌های عمومی، ارتباط آن با راه‌حل‌ها و گزینه‌های مرتبط، تخصیص منابع و... ارتباط دارد. به عنوان مثال، یکی از روش‌های نوین در شناسایی و حل مشکل در سطح سازمانی، بخشی و ملی، تشکیل انجمن‌های خبرگی^۶ است؛ که ظرفیت دانشی پراکنده را تجمیع خواهد کرد. انجمن‌های خبرگی، گروهی از مردم

1. Public Sector Capacity
2. Implementation or Infrastructure Capacity
3. Aucoin & Bakvisand
4. Painter & Pierre
5. Peters
6. Community of Practice

هستند که در مجموعه‌ای از مشکلات سهیم بوده و برای حل آن به‌طور منظم تعامل دارند (Cunniff, 2010). این انجمن‌ها می‌توانند ظرفیت دولت را در خدمت به مناطق محلی، ارتقاء دهند (Markowitz, 2004). مرحله بعدی، ظرفیت تنظیم دستور کار است. به‌منظور معرفی یک مشکل و وارد کردن آن در دستور کار خطامشی، باید بازیگران مرتبط با خطامشی را متقاعد کرد که مشکل، مهم است. در این مرحله، چارچوب‌بندی مسائل^۱ و تحلیل و تفکیک مشکلات^۲ پیش روی مردم نیاز به دانش و تجربه دارد. همان‌گونه که دوپیوز و نوپفیل^۳ (۲۰۱۳) بحث می‌کنند، چارچوب‌بندی متناسب مسأله و طراحی دقیق خطامشی برای نائل شدن به پیامدهای موفقیت‌آمیز، حیاتی است؛ بنابراین، ظرفیت خطامشی تا حد زیادی تعیین‌کننده این خواهد بود که آیا چنین چارچوب‌بندی مسأله و طراحی خطامشی، قابل انجام است. همچنین، در فاز تدوین خطامشی، ظرفیت نقش مهمی دارد. ترسیم گزینه‌های مختلف خطامشی^۴ و تصمیم‌گیری در خصوص آن‌ها به این مرحله اختصاص دارد. مطالعات تدوین خطامشی، با تلاش‌هایی در خصوص بهبود عملیات در درون دولت، با معرفی ابزارها و تکنیک‌ها برای عقلایی کردن فرآیند تصمیم‌گیری بوده است. چون ماهیت تدوین خطامشی از نوع تصمیم‌گیری است؛ بنابراین بحث جمع‌آوری و پردازش اطلاعات از یک طرف و حل تعارض بین بازیگران عمومی و خصوصی و دیپارتمان‌های دولت (تعامل) از طرف دیگر مهم است. هرچند نقش بوروکراسی وزارتی و خدمت‌گزاران مدنی مهم است، ولی دولت و خدمتگزاران ارشد مدنی در هنگام تدوین خطامشی، از بازیگران جامعه جدا نیستند؛ بلکه با آن‌ها تعامل دارند. بنابراین، سازوکارهای نوین مشارکت عامه، از قبیل شبکه‌های اجتماعی مجازی، به عنوان ظرفیت‌های جدید برای پیوند دولت-ملت مطرح شده است. در طول سال‌های گذشته، نقش اتاق‌های فکر در این فرایندها یک گفتمان کانونی در تغییر روش‌های خطامشی‌گذاری به‌وجود آورده است. اتاق‌های فکر و سازمان‌های بین‌المللی مبادله و انتقال ایده‌ها، راه‌حل‌ها و ادراکات خطامشی را بین دولت‌ها پرورش دادند (Stone, 2004). باید توجه داشت که نوآوری و خلاقیت در طراحی و تدوین خطامشی، از توجه به صداهای مختلف (به‌خصوص گروه‌های حاشیه‌ای) حاصل می‌شود که به موضوع گفتمان خطامشی^۵ کمک می‌کند (Fischer, Miller & Sidney, 2007).

1. Frame the Issues
2. Articulate the Problems
3. Dupuis & Knoepfel
4. Policy Options
5. Policy Dialogue

روش پژوهش

هدف این پژوهش، تبیین و تدوین مدلی جامع است که جنبه‌های بیش‌تری از پدیده ظرفیت خط‌مشی‌گذاری را در نظر گیرد. این مدل، باید چند وجهی، جامع، راهبردی و فرایندی و علی-معلولی باشد و عوامل مرتبط با پیش‌زمینه‌ها و پیامدهای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری را نیز شامل شود. از آن‌جا که پژوهش‌های قبلی چارچوبی قابل پذیرش برای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری ارائه نداده‌اند، لازم است ابتدا درک لازم از پدیده موردنظر به‌دست آید. این عمل، با انجام پژوهش کیفی به‌دست می‌آید. در این پژوهش، برای رفع این نواقص در پژوهش‌های گذشته، با رویکردی کیفی و با استفاده از روش نظریه برخاسته از داده‌ها، به تدوین مدل ظرفیت خط‌مشی‌گذاری (که شامل شرایط علی، زمینه، شرایط مداخله‌گر، راهبردها و پیامدهای آن است) می‌پردازیم؛ بنابراین، رویکرد چندوجهی و جامع آن بدین ترتیب و همچنین با توجه به ملاحظات مختلف از نظر خط‌مشی‌گذاران قوه مجریه پوشش داده شد. با توجه به شرایط علی، زمینه و مداخله‌گر، علاوه بر متغیرهای درون‌سازمانی قوه مجریه، به متغیرهای برون‌سازمانی و محیطی نیز توجه شده است. همچنین، در بین انواع کلی روش‌های پژوهش، باید گفت که این پژوهش از نوع ترکیبی متوالی کیفی (کیفی پایه-کمی مکمل) است. برای تحقق ماهیت اکتشافی پژوهش، باید گفت که پرسش‌های استخراج از مصاحبه طرح پژوهش با ادبیات ظرفیت خط‌مشی‌گذاری تطبیق داده شد که در مورد ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در قوه مجریه شناسایی شدند. گردآوری داده‌ها در روش کیفی از متن مصاحبه‌ها، لوایح قانونی دولت و همچنین مراجعه به ادبیات حوزه خط‌مشی‌گذاری بوده است. جامعه آماری پژوهش برای انجام مصاحبه کلیه متخصصان خط‌مشی‌گذاری در ستاد وزارتخانه‌های قوه مجریه و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی است؛ که از طریق تکنیک نمونه‌گیری گلوله برفی، تعداد نمونه کافی تا حد اشباع مقوله‌ها انتخاب گردید. بر اساس تکنیک نمونه‌گیری گلوله برفی، ابتدا با یک یا دو متخصص مصاحبه شد و سپس از آن‌ها خواسته شد تا سایر متخصصان حوزه خط‌مشی‌گذاری را معرفی کنند و بدین طریق، نمونه‌های دیگر از زبان مصاحبه‌شوندگان و به پیشنهاد آن‌ها انتخاب شدند. بنابراین، نمونه همانند یک گلوله برف زیاد شد تا به مرز اشباع رسید و دیگر انتخاب نمونه هیچ کمکی به تکمیل مدل نکرد و نمونه ۱۰ نفری توانست ابعاد ظرفیت خط‌مشی‌گذاری را پوشش دهد. بنابراین، ابزار اصلی گردآوری داده‌ها، مصاحبه نیمه‌ساختار یافته بود که بین ۳۰ الی ۶۰ دقیقه به‌طول می‌انجامید. پرسش‌های مصاحبه در دو دسته اصلی، یعنی پرسش‌های تخصصی موجود در ادبیات و همچنین پرسش‌های مربوط به نظریه داده بنیاد بود که مشتمل بر شرایط علی، پدیده

محوری، شرایط مداخله‌گر، شرایط بستر، راهبردهای کنش/واکنش و پیامدها بود.

پرسش‌های پژوهش

- پرسش اصلی: مدل ارتقای ظرفیت خطمشی‌گذاری در قوه مجریه کشور چگونه است؟
- پرسش فرعی اول: عناصر تشکیل‌دهنده ظرفیت خطمشی‌گذاری در قوه مجریه کشور چگونه است؟
- پرسش فرعی دوم: چه روابطی بین عناصر فوق وجود دارد؟

کدگذاری باز و محوری داده‌ها

در این پژوهش، کدگذاری داده‌های خام مصاحبه بر اساس نظریه داده بنیاد در سه رویه کدگذاری باز، محوری و انتخابی انجام شده است. در کدگذاری باز، ابتدا متن مصاحبه‌ها، کدگذاری تفصیلی شده و سپس در مرحله بعدی کدهای تفصیلی، پالایش شده و کدگذاری باز، مراحل تکامل خود را سپری کرده و ابعاد ظرفیت خطمشی‌گذاری در قوه مجریه مشتمل بر مفاهیم و مقولات تلخیصی شناسایی شده است. این مقولات و مفاهیم شامل شرایط علی ظرفیت خطمشی‌گذاری، پدیده محوری ظرفیت خطمشی‌گذاری، شرایط زمینه‌ای ظرفیت خطمشی‌گذاری، شرایط مداخله‌گر ظرفیت خطمشی‌گذاری، راهبردهای کنش و واکنش ظرفیت خطمشی‌گذاری و پیامدهای به‌کارگیری این راهبردها است. کدگذاری رویه‌ای نظام‌مند است که توسط اشتراوس و کوربین^۱ (۱۹۹۸) برای کشف مفاهیم، مقوله‌ها و زیر مقوله‌ها، مطرح شده است. در این پژوهش برای شکل‌گیری مدل پارادایمی، با خبرگان قوه مجریه در دولت نهم و دهم مصاحبه شده است. پس از انجام هر مصاحبه در خصوص ظرفیت خطمشی‌گذاری، داده‌های خام بلافاصله کدگذاری شد و این کار تا آن‌جا ادامه یافت که داده جدیدی یافت نشد و مدل پارادایمی به مرحله بلوغ رسید. به عبارت دیگر، در مرحله اول کدگذاری، که کدگذاری باز نام دارد، مضمون‌های (تم‌های) زیادی حاصل شد که روند تکاملی آن‌ها در فرآیند رفت و برگشتی تحلیل‌ها سپری شد تا مقوله‌های زیاد، به مقوله‌های کمتر تقلیل یابد. پژوهشگران با اتکا به منطق نظریه داده بنیاد، داده‌ها را تحلیل جزیی کرده و آن‌ها را با همدیگر مقایسه کرده‌اند تا مقولات نهایی حاصل شوند. در ادامه، کدگذاری داده‌ها و پیوند بین آن‌ها بر اساس مدل پارادایمی داده بنیاد انجام شده است.

الف) شرایط علی ظرفیت خطمشی‌گذاری

ما بر اساس دیدگاه مشارکت‌کنندگان پژوهش، سهم مقوله عوامل نهادی قوه مجریه،

قابلیت‌های خط‌مشی‌گذاری، زیرساخت‌های خط‌مشی‌گذاری و تعاملات محیطی مشارکت‌جویانه را به عنوان شرایط علی ظرفیت خط‌مشی‌گذاری، شناسایی کردیم. سه مقوله نخست، به عوامل درون‌سازمانی و مقوله چهارم به عوامل محیطی اشاره دارد؛ بنابراین، این سه مقوله، موجب ظهور و بروز پدیده‌ای به نام ظرفیت خط‌مشی‌گذاری می‌شوند و آن را قوت می‌بخشند. به عبارت دیگر، عوامل نهادی، زیرساختی، قابلیت‌های خط‌مشی‌گذاری و تعاملات محیطی مشارکت‌جویانه، منجر به شناسایی هوشمندانه مسائل، تنظیم دستور کارهای قوی و تدوین خط‌مشی‌های با کیفیت خواهد بود.

• مقوله عوامل نهادی

از دیدگاه مصاحبه‌شوندگان، یکی از شرایط علی موثر بر ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در قوه مجریه، عوامل نهادی است. اقتدار، توان سیاسی^۱، ثبات سیاسی، منابع، ساختارها و رویه‌های مدیریتی باثبات، و قدرت تعامل با بخش‌های مختلف از شاخص‌ها و زیرمقوله‌های ظرفیت نهادی تلقی می‌شوند (OECD, 2003). تقویت عوامل نهادی، شامل ایجاد سازوکارهای قانونی روابط بین نهادها، تقویت نقش کارگروه‌ها و شوراهای تخصصی، واگذاری بیش‌تر امور محلی به نهادهای محلی، ایجاد زمینه‌های قانونی برای حضور نهادهای موجود در سطح منطقه در فرایندهای اداره منطقه، بهبود وضعیت دسترسی نهادها به منابع دانش و یادگیری و کسب دیدگاه‌ها و خواسته‌های مردم و همچنین افزایش حضور و نقش‌آفرینی نهادهای نماینده بخش خصوصی و سرانجام ارتقاء توانایی درونی نهادها است. یکی از ابعاد نهادی، اعتماد در قوه مجریه است. وجود اعتماد و اجماع در درون دولت و آژانس‌های دولت، بسیار مهم است. امروزه در مطالعات سازمانی، از اعتماد^۲ به‌عنوان عامل بنیادی برای سازمان‌های اثربخش نام برده می‌شود و متخصصین رهبری و پژوهشگران، به اهمیت ایجاد اعتماد در بین کارکنان اذعان دارند. بر اساس دیدگاه مک‌نایت و کامینگ^۳ (۱۹۹۸)، اعتماد نهادی بدین معنی است که افراد بر این باورند که ساختارهای لازم برای پیش‌بینی یک آینده موفق، در پس تلاش‌های آنان در سازمان وجود دارد. یکی دیگر از ابعاد و مفاهیم شکل‌دهنده کیفیت نهادی، ثبات در قوه مجریه است: ادبیات پژوهش در معرفی ثبات، به امنیت (قابلیت پیش‌بینی) اشاره کرده و در تشریح امنیت، به کاهش عدم‌اطمینان‌های مرتبط با تعاملات انسانی اشاره کرده است (Antonio Alonso & Garcimartín, 2010).

1. Political Weight
2. Trust
3. Mcknight & Cummings

به عبارت دیگر، ثبات در تصمیمات قانونی، هنجارهای غیررسمی و قواعد رسمی به عنوان عوامل نهادی موثر بر ظرفیت خطمشی‌گذاری معرفی شده است. بنابراین، مشخصه‌های مربوط به شکل‌گیری، عمل‌کردن، ثبات و ساختار کابینه، اثرات مهمی بر خواص خطمشی‌های عمومی خواهد داشت. برای مثال، درجه خاصی از ثبات کابینه برای ارتقای خطمشی‌های بلند مدت، ضروری است. بین کابینه‌های باثبات‌تر با جنبه‌های خطمشی، همانند انطباق‌پذیری، هماهنگی، انسجام و ثبات، رابطه مثبت و معناداری وجود دارد (Stein & Tommasi, 2006). یکی دیگر از ابعاد نهادی، بوروکراسی قوی و کارآمد است. بوروکراسی عمومی در قلب تدوین و اجرای خطمشی قرار داشته و بین علایق سیاسی و استانداردهای حرفه‌ای تعادل راهبردی ایجاد می‌کند. بوروکراسی در مرحله تدوین می‌تواند مواردی همانند افتاء، فشارهای مربوط به کمک‌های مالی و سلطه را مدیریت کند و بین آن‌ها مصالحه برقرار کند (Aminuzzaman, 2013). داشتن یک بوروکراسی شایسته و مستقل، که در آن تصمیمات خطمشی‌گذاری تفویض شده باشد، توافقات موقتی را به خصوص در حوزه‌های خطمشی که در معرض سیاسی شدن و فرصت‌های سیاسی قرار دارند، تسهیل خواهد کرد. در فقدان یک بوروکراسی شایسته، خطمشی‌ها از سمت‌وسوی نفع عامه منحرف خواهد شد. حافظه نهادی/تاریخی یکی دیگر از ابعاد کشف شده است. حافظه نهادی به مفهوم نهادینه‌سازی شبکه‌ها و سیستم‌های اطلاعاتی و بهترین تجارب در دولت است. هسته اصلی حافظه نهادی، فقدان اطلاعات نیست؛ بلکه ضعف مدیریتی در جریان اطلاعات است که ممکن است پردازش آن را به‌موقع و کاربرپسندانه انجام ندهد و حافظه نهادی را تضعیف کند. بازکوی، ایوانز و شیلدرز^۱ (۲۰۱۱) در جدیدترین پژوهش‌های خود، افول خطمشی را با تمرکز قدرت و کاهش حافظه نهادی مرتبط دانسته است. بنابراین، حافظه نهادی قوی، ضرورتی برای ظرفیت خطمشی است. نهادینه‌سازی روش‌های برتر در قوه مجریه، عامل بعدی است. درحقیقت، ظرفیت‌سازی به معنای نهادینه کردن یا شکل بخشیدن به قوت‌ها در سازمان است. استقرار راه‌های انجام کارها لزوماً براساس نیازهای خاص جوامع، احکام قانونی و دسترسی به منابع متفاوت است. ظرفیت‌ها در طول زمان تکامل می‌یابند، تا بتوانند با موقعیت‌های جدید انطباق پیدا کنند. استانداردهای نهادی به‌منظور الگوگیری از سازمان‌های دیگر، توسط دولت‌ها طراحی شده است (Pluye-Marie, Thierry, 2004). با نهادینه‌شدن روش‌های برتر، شاهد ایجاد استواری^۲ در خطمشی‌گذاری خواهیم بود. خطمشی‌گذاری استوار به مفهوم آن است که

1. Baskoy, Evans & Shields
2. Robustness

تصمیمات دولتی با پشیمانی‌های بعدی همراه نخواهد بود. اراده سیاسی در قوه مجریه، یکی دیگر از ابعاد نهادی است. اراده سیاسی یک پدیده ناملموس بوده و در بردارنده انگیزه و نیت است. این مفهوم، هم در سطح فردی و هم جمعی وجود دارد. اراده سیاسی در سطح فردی به ارزش‌ها، تمایلات و اولویت‌ها اشاره دارد. اراده سیاسی عبارت است از تعهد بازیگران برای اتخاذ اقدام برای رسیدن به مجموعه‌ای از اهداف. ارزیابی خط‌مشی‌گذاری از ظرفیت خود برای اجرای اصلاحات بر اراده آن‌ها در ایجاد تعهدات آینده تأثیر می‌گذارد (Morrissey & Verschoor, 2003). اراده سیاسی در طراحی و اتخاذ خط‌مشی مهم است. یعنی درجه‌ای که شهروندان فعال و رهبران سیاسی نسبت به اهداف و ابزار یک خط‌مشی متعهد هستند (Scholz & Wang, 2006). غالباً فقدان تعهد سیاسی (مثلاً تخصیص ناکافی منابع)، منجر به شکست خط‌مشی می‌شود. بر اساس دیدگاه موریسی و ورچور (۲۰۰۶) یکی از عوامل کلیدی توفیق توسعه خط‌مشی، اراده سیاسی به‌خصوص در مرحله اجرا است. تفکر راهبردی در قوه مجریه هم به عنوان یک بُعد نهادی شناسایی شد. بُعد مفهومی رویکرد نهادی، به تفکرات راهبردی اشاره دارد، که با ایده‌های نوآورانه، مشروعیت می‌یابد (Farazmand, 2009). بر طبق نظر پژوهشگران، ارتقاء ظرفیت خط‌مشی نیازمند تفکر راهبردی و پیش‌بینی تغییرات خط‌مشی در مرحله تدوین خط‌مشی است (Goetz & Wollmann, 2001, 864). تفکر راهبردی در وزارتخانه‌های دولت، آینده‌های مطلوب را رقم خواهد زد.

• مقوله قابلیت‌های خط‌مشی‌گذاری

توسعه خط‌مشی موفق تاحدی با مشارکت فعال ذینفعان، اتکا به پژوهش‌های علمی، ایجاد دانش و ظرفیت فنی در خط‌مشی‌گذاران مرتبط است. قابلیت‌های خط‌مشی‌گذاری، توانمندی‌های فردی و گروهی خط‌مشی‌گذاران مشتمل بر تخصص، تجربه، توانایی، کارایی گروهی، تعداد خط‌مشی‌گذاران و... است. در ادامه، برخی اجزا و زیرمقوله‌های مهم قابلیت‌های خط‌مشی‌گذاری با تکیه بر مصاحبه‌ها و ادبیات پژوهش تبیین و بررسی می‌شود. یکی از ابعاد مقوله قابلیت‌های خط‌مشی‌گذاری، تخصص و تجربه خط‌مشی‌گذاری است. تخصص فنی مرتبط با خط‌مشی‌گذاری مشتمل بر فرآیندهای قانونی، بودجه‌ای، مالیاتی و مسائل عمومی خط‌مشی در ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری نقش دارند (NCNA, 2004). اکثر مصاحبه‌شوندگان تأکید کردند که تخصص داخلی و خارجی خط‌مشی‌گذاری در حوزه‌های مختلف، بسیار تعیین‌کننده است. منابع سازمانی و فکری تحت تملک دولت، از قبیل تجربه یا تخصص داخلی یا خارجی که وارد فرآیند خط‌مشی‌گذاری می‌شود، می‌تواند منجر به شکل‌گیری خط‌مشی‌های منسجم، با دوام و موجه (از نظر سیاسی) گردد.

(Cummings & Nrgaard, 2004). همچنین، کارآیی کمیته‌های خط‌مشی‌گذاری به‌عنوان دومین بُعد از این مقوله، شناسایی شد. کمیته‌های خط‌مشی‌گذاری در دولت، تلاش‌های خط‌مشی‌گذاری را به‌عهده گرفته و جهات آینده را تعیین می‌کنند. این کمیته‌ها دارای مأموریت‌های داخلی و خارجی هستند. مأموریت داخلی کمیته، توسعه تخصص‌های خط‌مشی‌گذاری و ارتقای گفت‌وگوهای خط‌مشی در درون دولت است. کمیته‌ها این کار را از طریق نشست‌ها و کارگاه‌های دوره‌ای و شبکه‌سازی، انجام می‌دهند. مأموریت خارجی کمیته‌ها، ارتقای اثربخشی روابط بین خط‌مشی‌گذاران با سازمان‌های دیگر است. همچنین، کمیته‌ها به‌منظور ارتقای پروفایل خط‌مشی‌گذاری وزارتخانه‌های دولت، برای آموزش خط‌مشی‌گذاران اختصاص می‌یابند. توانایی مجموعه‌های منعطف خط‌مشی‌گذار، مفهومی دیگر از این مقوله است. مجموعه‌های منعطف خط‌مشی‌گذار، به‌طور متمرکز، خط‌مشی‌ها را زیر نظر داشته و با وزرا پیوند برقرار می‌کنند. این مجموعه‌ها به‌سرعت می‌توانند به حوزه‌های خط‌مشی اختصاص داده شوند. در چند سال اخیر، پذیرش مجموعه‌های منعطف خط‌مشی، در دستور دولت‌ها قرار گرفته است. همه دپارتمان‌های دولت، دارای برخی از این مجموعه‌ها هستند. نهضت استفاده از مجموعه‌های خط‌مشی منعطف^۱، با هدف تغییر ساختارهای خط‌مشی‌گذاری بخشی^۲ بوده است. آشنایی با ابزارها و مدل‌های خط‌مشی‌گذاری هم در مصاحبه‌ها مشهود بود. پیترز (۱۹۹۶) استدلال می‌کند که اگر ظرفیت خط‌مشی مستلزم توانایی در اجرای برنامه‌ها و کسب اهداف باشد، بخشی از ظرفیت خط‌مشی حکومت وابسته به ابزارهای خط‌مشی در دسترس و بهره‌برداری به‌موقع از آنان است. وجود یا عدم ابزار خط‌مشی مناسب است که امکان ارتقای خط‌مشی‌ها را در سطح دولت فراهم می‌کند (بنی اسد، ۱۳۹۳). یکی از مصاحبه‌شوندگان اظهار داشت: "ابزارهایی همانند درخت تصمیم‌گیری و نمودار استخوان ماهی به عنوان تکنیک‌های تدوین خط‌مشی و تهیه قانون به‌حساب می‌آیند که خط‌مشی‌گذاران باید نسبت به آن‌ها آشنایی داشته باشند".

• مقوله تعاملات محیطی مشارکت‌جویانه

اقدامات سطح ملی، معمولاً نیازمند هم‌کاری موجودیت‌های مختلف است. مثلاً هم‌کاری بین وزرا و آژانس‌ها در یک سطح نهادی، هم‌کاری بین سطوح نهادی مختلف مانند دولت مرکزی و فدرال، و دولت‌های محلی و... همچنین، تعامل بین دولت و سازمان‌های خصوصی، کسب‌وکارها و سازمان‌های غیردولتی در موفقیت خط‌مشی‌ها مهم است. آن‌چه که امروزه باعث ارتقای ظرفیت

1. Flexible Policy Pools

2. Departmental Policy Structures

خط‌مشی‌ها می‌شود، وجود شبکه‌های خط‌مشی است. شبکه‌های خط‌مشی پیوندی بین محیط و دولت ایجاد می‌کنند (OECD, 2003). تعامل دقیق با محیط نزدیک و دور، به‌عنوان عاملی در ارتقای ظرفیت تلقی می‌شوند. در محیط نزدیک خط‌مشی‌ها، تعامل قوه مجریه با مجلس و سایر بازیگران فعال در این عرصه فاصله بین تدوین لوایح و طرح‌ها را با قانون شدن و اجرای آن در عمل کم می‌کنند. به اعتقاد پیترز (۱۹۹۶)، بخش مهمی از ظرفیت خط‌مشی، در تعاملات نهفته است. یکی از مهم‌ترین بخش‌های تعاملی قوه مجریه، مجلس شورای اسلامی است. تعامل مجلس - دولت در اکثر مصاحبه‌ها و حتی سخنرانی‌های رئیس‌جمهور و رئیس مجلس هم مشهود و موجود است. یکی از خط‌مشی‌گذاران ارشد کشور معتقد است: ”هم‌اندیشی قانون‌های فکری دولت و مجلس، برای تدوین سند راهبردی هم‌کاری پیرامون دغدغه‌های مهم کشور می‌تواند نویدبخش فصل جدیدی از هم‌افزایی راهبردی بین دولتمردان و قانون‌گذاران باشد. یقیناً هر میزان مشارکت فعال بین سه رکن تصمیم‌ساز، تصمیم‌گیر و قانون‌گذار تقویت و تسریع شود، به همان میزان موانع فراروی قانون‌گذاری نیز کاهش می‌یابد.“^۱ تعامل دولت - ملت، هم در مصاحبه‌ها مشهود بود. ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری به‌خصوص در فاز شناسایی هوشمندانه مشکلات و مسائل ملی و تدوین خط‌مشی عالمانه، بدون تعامل با عامه مردم میسر نخواهد بود. درگیری عامه مردم در قالب گروه‌های اجتماعی، سرمایه اجتماعی ایجاد خواهد کرد؛ که در نهایت، ظرفیت اجرایی دولت را تقویت خواهد کرد (Polidano, 2000). بر طبق نظر پولیدانو (۲۰۰۰)، حدی که مردم در بخش عمومی مشارکت می‌کنند، به‌طور مثبت و معناداری با عملکرد و کارایی دولت منطقه‌ای ارتباط دارد. یکی از متولیان خط‌مشی‌گذاری ملی در مصاحبه خود اظهار داشت: ”تعامل با مردم و استفاده از ظرفیت غنی شبکه نخبگان بیرونی و سازمان‌های دانش‌بنیان و جلسات هم‌اندیشی با نمایندگان مردم و تبادل تجربیات با آن‌ها در مرحله قبل از تدوین پیش‌نویس طرح‌ها و لوایح، باعث می‌شود که این طرح‌ها و لوایح با کیفیت بالاتری به مجلس و دولت ارائه شوند“. همچنین، تعامل با ذی‌نفعان هم به‌عنوان یک بُعد مهم شناسایی شد. گفتمان و تعامل با ذی‌نفعان، نقش ضروری در چارچوب‌بندی مسائل و راه‌حل‌ها ایفا می‌کنند (Hansen, 2011). در بین محیط‌های مختلف دولت، به جامعه مدنی، دانشگاه‌ها، دولت‌های محلی و شبکه‌های مردمی، اشاره فراوانی شده است. تماس با دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی برای واردکردن افراد خارجی در تیم‌های پژوهشی می‌تواند کیفیت خط‌مشی‌ها را ارتقاء دهد.

۱. محمد جلالی، رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

• مقوله زیرساخت‌های خطمشی‌گذاری

زیرساخت‌های خطمشی‌گذاری شامل ساختارها، رویه‌ها، افراد و فناوری‌های جدید است که از طریق مصاحبه و ادبیات پژوهش شناسایی شده است. در ادامه، مفاهیم اصلی زیرمجموعه مقوله زیرساخت خطمشی‌گذاری تحلیل می‌شود. یکی از مفاهیم این مقوله، ایجاد پژوهشکده و پژوهش‌های خطمشی‌گذاری است. احداث پژوهشکده مطالعات خطمشی بسیار مهم است. یکی از متخصصان ملی در خصوص نقش پژوهش در خطمشی‌گذاری عنوان می‌کند: "افزایش سهم پژوهش در مرحله تدوین پیش‌نویس طرح و لوايح و پیش‌گیری از به‌کارگیری قوانین متعارض، باعث می‌شود روند تنقیح قوانین با دقت و کیفیت بالاتری دنبال شود". همچنین، یکی از زیرساخت‌های مهم خطمشی‌گذاری، اتاق‌های فکر (کانون‌های تفکر) است. کانون‌های تفکر، مراکز پژوهشی برای تولید ایده و فکر محسوب می‌شوند، که در ارتقای ظرفیت خطمشی‌گذاری و خطمشی‌گذاری‌ها نقش دارند. کانون‌های تفکر، تحلیل‌های مربوط به خطمشی عمومی، پژوهش‌ها و مشاوره را انجام داده و مستقل از دولت و جناح‌های سیاسی وارد عمل می‌شوند و نقش اولیه این سازمان‌های جامعه مدنی، کمک به دولت برای درک و انتخاب درست راه‌حل برای مسائل است. به گمان یکی از پژوهشگران برجسته خطمشی‌گذاری کشور: "در سال‌های اخیر، نقش کانون‌های تفکر در ارتقای کیفیت خطمشی‌های عمومی اهمیت یافته است؛ زیرا کانون‌های تفکر در اتخاذ خطمشی‌های بهتر تأثیر دارند و شناخت این تأثیر، از دیدگاه صاحب‌نظران و نخبگان می‌تواند در جهت اتخاذ تصمیمات پایه‌ای به‌منظور اصلاحات و بهبود مشارکت آنان در چرخه‌ی خطمشی‌گذاری‌های عمومی (تهیه دستور کار، تدوین، اجرا و ارزیابی خطمشی‌ها) اثربخش باشد (دانایی‌فرد، ۱۳۸۸). انجمن‌های خبرگی، به‌عنوان بُعد مهمی از زیرساخت‌های خطمشی‌گذاری در نظر گرفته شد. این زیرساخت جدید، نوید تحول در بخش دولتی و خارج کردن خطمشی‌گذاری‌ها از خلاء را می‌دهد. انجمن‌های خبرگی، شبکه‌های همتا از کارگزاران هستند که ساختارهای رسمی را میان‌بر زده تا از هم‌دیگر یاد بگیرند و چالش‌های جدید را مدیریت کنند. انجمن‌های خبرگی می‌توانند در پیوند بین خطمشی و عمل، به‌عنوان راهبرد کمکی فنی^۱ عمل نمایند. انجمن‌ها از طریق گرد هم آوردن ذی‌نفعان مختلف، ظرفیت دولت را در تدوین و اجرای خطمشی‌های مبتنی بر شواهد ارتقا می‌دهند. ساختاربندی مسائل پیچیده، تنظیم و استخوان‌بندی راهبردهای کنشی برای بهبود نتایج از نقش‌های مهم انجمن‌های خبرگی در تغییر یک سیستم قلمداد شده است. بالاخره،

این انجمن‌ها با ساخت ظرفیت تشکیلاتی می‌توانند در تمام سطوح خط‌مشی‌گذاری نقش‌آفرین باشند (Cunniff, 2010). دولت الکترونیک به‌عنوان زیرساخت دیگر خط‌مشی‌گذاری، در نظر گرفته شد. سیستمی‌کردن و حرکت به سمت دولت الکترونیک، می‌تواند کیفیت خط‌مشی‌گذاری را ارتقاء دهد. توسعه دولت الکترونیک در یک کشور، نه تنها به‌عنوان یک عامل راهبردی در تدوین خط‌مشی‌ها برای بهبود ادبیات دیجیتال^۱ است، بلکه به‌عنوان یک محتوای ضروری برای تشویق مشارکت شهروندان برای تعامل با دولت برای بهبود خط‌مشی‌ها و مدیریت در بخش دولتی است (Criado, 2013). دولت الکترونیک کارآیی، دسترسی‌پذیری و کیفیت خدماتش را بهبود می‌دهد و خدمات و اطلاعات جدید را تسهیل می‌کند. مستندسازی دانش و تجارب خط‌مشی‌گذاری، به‌عنوان بُعد مهم دیگر یافت شد. ثبت و ضبط دانش دولتی از طریق سازوکارهای نوین، بسیار مهم است. اجرای طرح‌های تحول و بهبود مدیریتی در سازمان‌های بخش دولتی و عمومی حاوی مجموعه ارزشمندی از تجارب برای افراد و سازمان‌های مجری است و در صورت استخراج و تدوین درس‌آموخته‌های نهفته در این تجارب، تسهیم دانش به‌دست آمده در این حوزه میان سازمان‌های مختلف کشور میسر می‌گردد. بر اساس نظر یکی از پژوهشگران مدیریت دولتی کشور: «توجه به تجربه‌های تاریخی خط‌مشی‌گذاری مهم است؛ چرا که در دانش جدید خط‌مشی‌گذاری باید از تاریخ و گذشته درس بگیریم» (الوانی، ۱۳۹۱، ۱۷۸). همچنین، زیرساخت آموزش، در بازسازی اقتصادی کشورها و توسعه همه‌جانبه آن‌ها، نقش حیاتی دارد. زیرساخت آموزش به مفهوم توانایی افراد و سازمان‌ها برای کسب و استفاده از دانش در فرآیند خط‌مشی‌گذاری است. سطح تجارب و مهارت‌های افراد، مشتمل بر توانایی انجام پژوهش‌های کاربردی، روش‌های آماری، تحلیل‌های خط‌مشی، ارزیابی خط‌مشی، پیش‌بینی و تحلیل روند، مدل‌سازی سناریوهای مختلف است. بر اساس دیدگاه چهره ماندگار مدیریت ایران: افق‌های نو در خط‌مشی‌گذاری کشور تحقق نخواهد یافت، مگر آن‌که خط‌مشی‌گذاری به‌صورت یک سیستم آموزشی در دانشگاه‌ها ایجاد شده و تدریس شود (الوانی، ۱۳۹۱، ۱۸۷). فرهنگ خط‌مشی‌گذاری به‌عنوان آخرین بُعد از این مقوله در نظر گرفته شد. وجود زیرساخت فرهنگ خط‌مشی‌گذاری به مفهوم آن است که دولت مرکزی به‌تنهایی مسئول شناخت مشکلات و تدوین خط‌مشی نیست؛ اما امروزه، توجه به عقاید اصلی و اصولی دیگران، به مفهوم فرهنگ نوین خط‌مشی‌گذاری است. تحقق ظرفیت خط‌مشی‌گذاری و تجلی آن در قالب خط‌مشی‌گذاری خوب، به مفهوم خلق شرایط برای کسانی است (معلمان، شهروندان، تاجران و...) که با اتکا به رویکردهای نوآورانه و انطباقی می‌توانند مسائل پیچیده را حل کنند.

• مقوله پدیده محوری پژوهش

پدیده محوری این پژوهش، مبین کار ذهنی و بهره گیری از قوه عقلی در تدوین خطمشی است. ادبیات نوین، حاکی از آن است که کار سیاسی، یک کار فکری است که توسط وزرای واقف و عاقل^۱ و با کمک کارکنان مطلع، با هدف درک و شناسایی مسائل جامعه صورت می گیرد. وزیران دولت باید به طور مستمر یک بررسی جامعی از بدنه خود به عمل آورند، تا بتوانند مشکلات را زمانی که رخ می نمایند، شناسایی کنند و در قبال آن ها راه حل های خطمشی کارآمد و معتدل در جهت نفع همه اقشار جامعه ارائه کنند. در طول فازهای شناسایی مسأله^۲، دستور کارگذاری و خطمشی گذاری، زمینه های مطالعاتی زیادی وجود دارد که می توان آن ها را عناصر ظرفیت ساز در نظر گرفت. بنابراین، امروزه تحلیل ابعاد متنوع حوزه مسأله/ خطمشی در قالب موضوعی با عنوان ظرفیت خطمشی، قابل ردیابی است. بر اساس نظر مصاحبه شوندگان و ادبیات پژوهش، ظرفیت خطمشی حکومت مفهومی گسترده است که همه حوزه های مسائل مربوط به سازو کارهای حکومت را برای بازنگری، تدوین و اجرای خطمشی در درون قلمروی خویش پوشش می دهد. به طور کلی، ظرفیت خطمشی یعنی توانایی خدمات عمومی در توسعه یا ایجاد گزینه خطمشی با کیفیت برای دولت. روشن است که ظرفیت خطمشی ماهیت و کیفیت منابع در دسترس را برای اهداف بخش عمومی یا فراتر از آن و اقدامات و رویه هایی که از طریق آن ها منابع بسیج شده و مورد استفاده قرار می گیرند را دربر می گیرد. فصل مشترک خطمشی و ظرفیت، تلاش ذهنی در حکمرانی است. بنابراین، ظرفیت در حوزه حاکمیت، یعنی توانایی ساخت آینده از طریق اراده و انتخاب جمعی هوشمندانه. معنای عام ظرفیت بالای خطمشی، همان لوايح قوی و کارشناسی شده ای است که از سوی دولت به مجلس ارائه می شود. در این خصوص، یکی از خبرگان بخش عمومی معتقد است: «لوايح معمولاً به گونه ای است که از کانال وزارت خانه ها به کمیسیون پشتیبان نهاد ریاست جمهوری ارائه شده و در آن جا پخت و پز می شود و بعد از آن وارد هیئت دولت شده و پس از تصویب به مجلس ارائه می شود. در مجلس هم در کمیسیون های تخصصی مورد بررسی قرار گرفته و سرانجام، به صحن علنی مجلس آمده و نتیجه نهایی آن در قالب رأی گیری ها مشخص می شود. لایحه ها چون از سوی متخصصین مرتبط مثلاً حوزه ای در وزارت کشاورزی تدوین می شوند، معمولاً کارشناسی ترند» (بنی اسد، ۱۳۹۳). بنابراین، مشخص است که ارائه لوايح با کیفیت و با حداکثر کارشناسی توسط دولت می تواند از موانع و نظرات غیر متخصصان در مجلس جلوگیری کند و خطمشی را تا تحقق اهداف نهایی، با

1. Wise & Omniscient Ministers
2. Issue Identification

موفقیت همراه سازد. بر اساس اطلاعات حاصل از مصاحبه و عرضه آن به ادبیات ظرفیت خط‌مشی، کدگذاری محوری مقوله‌محوری پژوهش در قالب عناوین ذیل انجام شد و ظرفیت خط‌مشی‌گذاری به‌عنوان بهترین نام برای تبیین و معرفی پدیده‌محوری انتخاب شد. بر اساس مصاحبه با کارشناسان قوه مجریه و اتکا به ادبیات پژوهش، ابعاد پدیده‌محوری مشتمل بر مفاهیم زیر است که در جدول (۱) به آن‌ها اشاره شده است: شناسایی هوشمندانه مسائل، نخستین مرحله از خط‌مشی‌گذاری شناسایی مسائل است. شناخت دقیق و هوشمندانه مسأله، زمینه‌ساز ظهور خط‌مشی مناسب و در نتیجه استفاده بهینه از منابع مختلف برای پاسخ‌گویی به آن مسأله/مشکل است. ظرفیت در این بُعد، به مفهوم توانایی شناخت هوشمندانه مسائل و صف‌آرایی ذی‌نفعان کلیدی و بسیج عمومی برای حل آن‌ها است. گاهی اوقات، حوادث غیرمنتظره پیش می‌آید، که خط‌مشی جدیدی را می‌طلبد؛ زیرا چنین حوادثی پاسخ فوری می‌طلبند. اگر چنین شرایط و ظرفیتی در فرایند خط‌مشی‌گذاری نباشد، فرصت‌ها از دست می‌رود و نظام خط‌مشی‌گذاری ناکارآمد جلوه خواهد کرد. تنظیم دستور کار قوی، مرحله بعدی و مهم چرخه خط‌مشی‌گذاری و منشاء خط‌مشی‌های دولتی است. در تنظیم دستور کارهای قوی باید گفت که دستور کار باید مورد توجه عموم مردم قرار گیرد و دغدغه کلیه آحاد مردمی باشد، که از مسأله متأثر شده‌اند؛ وگرنه موضوعی حاد و حائز اهمیت محسوب نمی‌شود و در دستور کار عمومی قرار نمی‌گیرد. برای تعیین دستور کارهای قوی، استفاده از راهبردهای پیش‌نگرانه و پس‌نگرانه برای جذب رسانه و علایق وزارتی در خصوص یک مسأله، مفید است. همچنین، داشتن یک راهبرد رسانه‌ای واکنشی^۱ برای تبدیل وقایع روزانه به فرصت‌هایی برای ارتقای دستور کار، مفید است. پژوهش‌هایی که در خصوص شبکه‌های موضوعی خط‌مشی صورت گرفته است، بیانگر این است که دولت‌هایی که دارای کارآفرینان کمیته‌ای خط‌مشی^۲ هستند و می‌توانند هم در ایده‌ها، پژوهش‌های شبکه‌های خارجی، سرمایه‌گذاری کنند و هم بر درک فرهنگ دولت و پویایی‌های خط‌مشی‌گذاری از طریق شبکه‌های موضوعی داخلی، در تعیین دستور کار و وضع خط‌مشی‌های نوآورانه موفق‌تر باشند (Weiss, 2011). عناصر تعیین‌کننده دستور کار باکیفیت عبارتند از: کیفیت پیشنهادات برای حل مشکل، تأثیر رسانه ملی در قرار دادن دغدغه‌های عامه در دستور کار دولت، انجام پژوهش در خصوص پیوند دولت، رسانه و مردم در خصوص دستور کارگذاری، پژوهش و ارزیابی خط‌مشی پیش از دستور کار، درک پیوند بین مسأله، خط‌مشی و سیاست و... مصاحبه‌شوندگان معتقدند که وزارتخانه‌های قوه مجریه باید قادر باشند، مسائل مهمی

1. Reactive Media Strategy

2. Committed Policy Entrepreneurs

که نیازمند توجه زود هنگام هستند را شناسایی کنند و دستور کار مرتبط با آن را تعیین کنند. مفهوم دیگر مرتبط با پدیده محوری این پژوهش، «خطمشی گذاری و تصمیم گیری هوشمندانه» است. ماهیت تدوین خطمشی از نوع تصمیم گیری است. بنابراین، بحث جمع آوری و پردازش اطلاعات از یک طرف و حل تعارض بین بازیگران عمومی و خصوصی و دپارتمان های دولت (تعامل) از طرف دیگر مهم است. ظرفیت خطمشی گذاران برای تصمیم گیری مستقیم در خصوص خطمشی و سپس ردیابی طرف های تأثیرگذار بر تصمیمات، هسته اصلی تصمیم گیری هوشمند است. وجود حافظه سازمانی و نهادی، یعنی کارکرد دائمی شبکه های اطلاعاتی و سیستم ها می تواند به تصمیم گیری هوشمند کمک کند. بنابراین، می توان گفت که تصمیم سازان باید رهنمودهایی را از تحلیل گران خطمشی اخذ کنند که این رهنمودها مبتنی بر داده های روش مند و زمان واقعی باشد. تحقق تصمیم گیری هوشمند و جمعی، نیازمند ترکیبی از عامل های انسانی و ماشینی است. سیستم های خبره، سیستم های تصمیم یار و سیستم های اطلاعاتی مدیریت می توانند اطلاعات لازم، به موقع و منظم را در اختیار تصمیم گیر قرار دهند، تا آن ها بتوانند راه حل های عالمانه در قبال مسائل پیچیده ارائه کنند. مفهوم دیگر، جذب، آرایش و بهره برداری از منابع است. زمانی که منابع به طور کلی مبنا و زیربنای تحلیل خطمشی قرار می گیرند، از آن به عنوان ظرفیت خطمشی یاد می شود. در بحث منابع، هم ظرفیت بهره برداری از منابع مهم است و هم ظرفیت جذب آن ها. چون لزوماً داشتن توانایی در جذب منابع به معنای توانایی هزینه کردن آن نیست، ممکن است دولت ها کمک های مالی یا یک فعالیت برنامه ریزی شده یا تسهیلاتی را برای سازمان اختصاص دهند (جذب منابع)، اما هنوز فقدان زمان، کارکنان، مهارت ها و ابزارهایی برای استفاده اثربخش از منابع مالی مذکور وجود دارد (بهره برداری از منابع). توانایی مدیریت منابع، مقوله ای جدا از توانایی بهره برداری از منابع است. مدیریت منابع دلالت بر برخی از برنامه ها، تخصیص و در اختیار داشتن عقلایی منابع دارد. آخرین مفهوم مرتبط با پدیده محوری هماهنگی فرآیند خطمشی گذاری است. بیش تر روابط و فرایندهای قابل توجه برای پدید آوردن ظرفیت خطمشی گذاری میان بخشی هستند. روشن است که موفقیت خطمشی گذاری در یک بخش تحت تأثیر تمهیدات عمومی نهادی است. به عبارت دیگر، هماهنگی یکی از اجزای مهم ظرفیت خطمشی به شمار می آید. بنابراین، واحد تحلیل ظرفیت خطمشی ممکن است در یک موضوع بخش باشد و در موضوع دیگر تمام حکومت را دربرگیرد. ظرفیت هماهنگی و ساختاردهی عمدتاً در ارتباط با مسائل افقی در دولت مطرح شده است. ایزوله بودن مسائل خطمشی و جدایی یک مجموعه از مشکلات از دیگری، باعث شده است که بحث هماهنگی خطمشی ها مطرح شوند.

جدول ۱: پدیده محوری پژوهش

مقوله‌ها	مفاهیم	منبع کد
پدیده محوری	پایش و شناسایی هوشمندانه مسائل ملی اتخاذ تصمیمات هوشمندانه و آینده‌نگر جذب، مدیریت و آرایش منابع در قوه مجریه پیش‌بینی، پایش و مدیریت تغییرات هماهنگی فرآیند خط‌مشی‌گذاری در قوه مجریه تنظیم دستورکارهای قوی	خط‌مشی‌گذاری خط‌مشی‌گذاری خط‌مشی‌گذاری خط‌مشی‌گذاری خط‌مشی‌گذاری خط‌مشی‌گذاری

منبع: یافته‌های پژوهش

راهبردهای کنش / واکنش (خط‌مشی‌گذاری خوب)

راهبرد خط‌مشی‌گذاری خوب، ایده‌ای است که به دنبال خط‌مشی‌گذاری باز و شفاف است. در این راهبرد، هم فرآیند مطرح است و هم محتوا. دولت‌ها باید در طول فرآیند خط‌مشی‌گذاری خوب، به طور هم‌زمان به آینده، همسایگان، مردم، تجارب موفق و ناموفق خود، همکاران (سازمان‌های همکار) و شواهد توجه داشته و از طریق نوآوری، به ارزیابی و یادگیری از فرآیند خط‌مشی‌گذاری بپردازند. بنابراین، بر اساس داده‌های حاصل از ادبیات پژوهش به طور خاص و نظر مصاحبه‌شوندگان مفاهیم پیش‌نگری، برون‌نگری، درس‌آموزی، شمولیت، شواهدگرایی، نوآوری و پیوستگی، به عنوان راهبرد شناسایی شدند. از طرفی، محتوای خط‌مشی خوب هم شامل اهداف، جامعه هدف، استدلال‌های منطقی اجزای سند خط‌مشی و اتکای آن‌ها به نظریه‌های علمی و همچنین اسناد پشتیبان است. بنابراین، تجلی ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در قوه مجریه، در قالب فرآیند خط‌مشی‌گذاری خوب و محتوای ارتقایافته خط‌مشی خواهد بود. یکی از راهبردهای مهم و جدید، خط‌مشی‌گذاری مبتنی بر شمولیت است. خط‌مشی‌گذاری خوب، مستلزم در نظر گرفتن کسانی است که در بیرون از فرآیند خط‌مشی‌گذاری هستند. این امر، مستلزم مشاوره با کسانی است که هدف خط‌مشی هستند و همچنین، مشاوره با متخصصان خارجی و کسانی که قرار است خط‌مشی را اجرا کنند. همچنین، تصمیمات خط‌مشی باید بر اساس ارزیابی دقیق از مزایای اقداماتی باشد که قرار است حاصل شود. هنگامی که یک خط‌مشی به نیازهای جامعه هدف خود بی‌توجه است، ممکن است با شکست مواجه شود. دولت‌ها برای شمولیت ذی‌نفعان مختلف و به خصوص مردم عادی در خط‌مشی‌گذاری باید منابع زیادی اختصاص دهند (Curtain, 2007, 121). دومین راهبرد مهم در

پاسخ‌گویی به پدیده‌محوری، خطامشی‌گذاری پیش‌نگرانه است. بر اساس دیدگاه پیش‌نگری، باید در اغلب حوزه‌های خطامشی نگرش‌های بلندمدت (۵ تا ۱۰ سال) داشت. چرا که دلالت‌های ضمنی خطامشی، برای افق‌های دور است. مثلاً اثرات خطامشی‌گذاری در حوزه آموزش و پرورش، شاید دو الی سه دهه آینده مشخص شود. بنابراین، خطامشی‌گذاران باید در تمام حوزه‌ها، چشم‌انداز راهبردی سطح بالا را مدنظر داشته باشند. هدفگذاری در خطامشی عمومی نیازمند دیدگاه بلندمدت است. به همین دلیل، درک محیط فعلی و تعریف نیازهای جامعه به‌گونه‌ای که خطامشی مقتضی، پاسخ‌گوی آن باشد، مهم است. این امر مستلزم توسعه سناریوهای احتمالی است که در آن، خطامشی باید پیشنهاد و تدوین شود. همچنین، در توسعه یک خطامشی، مهم است که اطمینان حاصل کنیم که خطامشی به اندازه کافی با تغییرات جهان خارج، استواری و قوت کافی را دارد. ابزارهایی وجود دارد که خطامشی‌گذاران را در خصوص تفکر درباره آینده کمک می‌کند. برای مثال، برنامه‌ریزی سناریو می‌تواند به عنوان ساختاری برای چگونگی همراهی خطامشی‌گذاران با تغییرات توسعه‌ای جهان، مساعدت کند. همچنین، خطامشی‌گذاری پیش‌نگرانه، نیازمند این است که بر اساس روندهای آماری و پیش‌بینی‌های اطلاعاتی، از روندهای فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و اجتماعی برای مدت ۵ سال در خصوص اثرات و پیامدهای خطامشی، اطلاع حاصل گردد. خطامشی‌گذاری مبتنی بر برون‌نگری (الگوگیری)، راهبرد دیگری است که انتخاب شده است. به نظر می‌رسد در عصر برداشته شدن مرز بین کشورها، نمی‌توان شکل و محتوای خطامشی‌ها را صرفاً براساس تعیین‌کننده‌های داخلی بررسی کرد. منطق توجه به بیرون مرزها و الگوگیری از کشورهای دیگر، مشابهت در خطامشی‌گذاری است. امروزه، شاهد انبوهی از خطامشی‌های عمومی در حوزه‌های مختلف حیات اجتماعی هستیم که تقریباً در سرتاسر جهان مشابهت زیادی به هم دارند؛ مثلاً، خطامشی‌های خصوصی‌سازی، صنعتی‌شدن، توسعه دولت الکترونیک، انتقال فناوری و... با مشابهتی روزافزون، در بسیاری از کشورهای جهان به چشم می‌خورند (امیری و همکاران، ۱۳۹۰). بنابراین، خطامشی‌گذاران باید به فراسوی برنامه‌ها و فعالیت‌های فعلی نظر کنند؛ یعنی بهبود و بسط ظرفیت برای برنامه‌ریزی اقتضایی و یادگیری دروس از کشورهای دیگر از طریق یکپارچه‌سازی بُعد بین‌المللی در قالب فرایند خطامشی‌گذاری است (UK Cabinet Office, 1999). خطامشی‌گذاری مبتنی بر پیوستگی/توأمی هم یکی دیگر از راهبردهای مهم است. چندحوزه‌ای شدن خطامشی و ظهور مسائل بینابینی در دولت، ضرورت توجه به دولت افقی و حرکت کردن در مرزهای نهادی را افزایش داده است (Peters, 1996). نکته این است که مسأله خطامشی را نمی‌توان در محدوده ساختارهای وزارتی سنتی حل و فصل کرد. خطامشی‌گذاران از حوزه‌های به‌هم‌مرتبط در بخش‌های مختلف، باید به‌طور

رسمی و غیررسمی به هم‌دیگر مشاوره و اطلاع دهند. هدف از این کار، توسعه علایق مشترک در هر یک از مراحل خط‌مشی با هدف ارتقای پیامدهای ناشی از توانایی برای شهروندان است. خط‌مشی‌گذاری باید بر اساس اهداف مشترک انجام شود؛ نه بر اساس ساختارهای سازمانی یا کار ویژه‌ای موجود. بنابراین، خط‌مشی‌گذاری خوب مستلزم بذل توجه به فرایند یکپارچه و پیوسته است. این بدان مفهوم است که به ذی‌نفعان نهایی امکان مشارکت به روش‌های مختلف را داد. همچنین، در خط‌مشی‌گذاری خوب، اثرات سیلویی بخش‌هایی که مستقل عمل می‌کنند، به حداقل می‌رسد. خط‌مشی بد آن است که پاسخ‌های کوتاه به مشکلات فوری ارائه کند (Hamilton, 2010). یکی دیگر از راهبردهای ارزشمند، خط‌مشی‌گذاری مبتنی بر شواهد است. بسیار مهم است که تصمیمات خط‌مشی، مبتنی بر شواهد مناسبی باشد. خط‌مشی‌گذاری خوب، به اطلاعات با کیفیت حاصل از منابع گوناگون (دانش متخصص، پژوهش‌های بین‌المللی، منطقه‌ای و محلی، آمارهای موجود، مشاوره ذی‌نفعان، ارزیابی خط‌مشی‌های قبلی، پژوهش‌های جدید، اینترنت و...) بستگی دارد. در همه حوزه‌های خط‌مشی، مقدار زیادی از شواهد توسط مدیران خط مقدم در بخش‌ها، آژانس‌ها، هیأت‌مدیره‌ها، مدارس، بیمارستان‌ها و شهروندان آماده می‌شود. اغلب این گروه از افراد و بخش‌ها، نسبت به خط‌مشی‌گذاران، ایده‌های روشن‌تری در خصوص موجودیت مشکل / مسأله و علت ناکارآمدی ابتکارات قبلی دارند. همچنین، آن‌ها در خصوص وارد کردن خط‌مشی‌های جدید، اطلاعات خوبی دارند. جمع‌آوری شواهد از طریق مصاحبه، پیمایش و گروه‌های کانونی می‌تواند داده‌های ارزشمندی برای فرایند خط‌مشی‌گذاری فراهم کند. مقایسه‌های بین‌المللی، یکی از بخش‌های بزرگ شواهدمحوری است. این روش می‌تواند در شناسایی راه‌حل‌های جدید برای مشکلات و سازوکارهای جدید برای اجرای خط‌مشی و بهبود ارائه خدمات عمومی مناسب باشد (Hamilton, 2010). خط‌مشی‌گذاری مبتنی بر شواهد این است که اگر بتوان در مورد موضوع و مسأله اطلاعات گسترده و باکیفیتی جمع‌آوری کرده و آن را به دانش معنادار تبدیل کرد و در بین ذی‌نفع‌های مختلف که قدرت عمل دارند، منتشر کرد، می‌توان در مورد مسائل عمومی تصمیمات بهتری اتخاذ کرد. خط‌مشی‌گذاری مبتنی بر نوآوری، یکی دیگر از راهبردهای مهم است. با شیوه‌های کهنه و راه‌حل‌های قدیمی نمی‌توان به استقبال آینده‌های نو رفت. دانش جدید خط‌مشی‌گذاری باید راه‌حل‌ها و احتمال‌های جدیدی را بیابد و نوآوری را در تصمیم‌هایش به‌کار گیرد (الوانی، ۱۳۹۱، ۱۸۴). روش‌های نوآورانه به معنی مشاوره با شهروندان معمولی در خصوص نوع خط‌مشی برای مسائل جامعه است. این روش‌ها شامل پیمایش در نمونه تصادفی مردم از طریق سازوکارهای شناخته‌شده در خصوص بازخور درباره ایده‌های خط‌مشی و ارزیابی

اثربخشی اجرای برنامه است. دیگر اشکال نوآورانه مشاوره، شامل رأی‌گیری سنجیده و گفتمان سنجیده است. روش‌های طوفان فکری و دعوت از افراد خارج از دولت برای تحقق راهبرد نوآوری و انعطاف‌پذیری در خطامشی توصیه شده است (Hamilton, 2010). خطامشی‌گذاری مبتنی بر درس‌آموزی آخرین بُعد از راهبرد خطامشی‌گذاری خوب است. بالاخره، خطامشی خوب باید بر اساس یادگیری از تجارب باشد. خطامشی‌گذاری نیازمند فرآیند مستمر و یادگیرنده است و نه یک سری ابتکارات مجزا و ایزوله. این به مفهوم استفاده از شواهد و پژوهش در خصوص مسائل مورد نظر است. در راهبرد خطامشی‌گذاری خوب، سیستم‌های بازخوردی می‌توانند تجارب موفق و ناموفق دیگران را نشان دهند. درس‌آموزی می‌تواند احتمال موفقیت‌ها را زیاد و احتمال شکست‌ها را به حداقل برساند.

راهبرد کنش / واکنش (محتوای خوب خطامشی)

محتوای خطامشی، مشتمل بر جامعه هدف خطامشی (شهروندانی که از مزایا و محدودیت‌های خطامشی متأثر می‌شوند)، ارزش‌هایی که خطامشی توزیع خواهد کرد، قوانین ناظر یا محدودکننده عمل، خردمایه‌ها (تأییدات مرتبط با خطامشی) و پیش‌فرض‌هایی که همه این عناصر را به همدیگر پیوند می‌زند. البته محتوای خطامشی، هم ساختار شکلی سند خطامشی را در بر می‌گیرد، که به مواردی نظیر نگارش صحیح محتوا، چیدمان فصول و مواد به شکلی روشن و منظم اشاره دارد و هم محتوا که عبارت از به‌کارگیری مفاهیم و تعاریف روشن، نبود تعارض مفهومی در بندها و بین خطامشی مورد نظر با سایر خطامشی‌ها است. با این حال، محتوای خطامشی به طور عینی از طرف شهروندان و خطامشی‌گذاران، مورد ملاحظه قرار نگرفته است. همچنین، فرآیند تجمیع محتوای خطامشی عمدتاً مبتنی بر تفاسیر ذهنی است؛ یعنی تفاسیری که می‌گوید چه کسانی شایسته و مستحق مزایا و محدودیت‌های خطامشی هستند، چه ارزش‌هایی باید توسط قدرت اجبار دولت، تخصیص داده شود. اشنایدر و اینگرام (۱۹۹۷) معتقدند که تنها با ارزیابی محتوای خطامشی، امکان تمیز و تشخیص این‌که چگونه خطامشی ساخته و پرداخته می‌شود، وجود دارد. به هر حال، محتوای خطامشی باید به‌روشنی قلمرو مسأله اصلی را تعیین کند و اهداف و آرمان‌های خطامشی، جامعه هدف به‌علاوه اقدامات و راهبردهای حل مسأله را نیز مشخص کند. یک خطامشی طراحی‌شده که برای ذی‌نفعان قابل درک نباشد، در اجرا دچار مشکل خواهد بود. بر اساس مصاحبه با خبرگان و متخصصان قوه مجریه و همچنین بهره‌گیری از ادبیات پژوهش، مقوله محتوای خطامشی شامل ابعاد زیر است: اسناد

تحلیلی پشتیبان درباره محتوای خط‌مشی، انطباق‌پذیری خط‌مشی با تغییرات محیطی مختلف، اتکای بسته خط‌مشی به نظریه‌های علمی، قابل درک بودن خط‌مشی برای مجریان، شفافیت در اهداف موجود در محتوای خط‌مشی، اثربخشی بسته‌های خط‌مشی و انسجام درونی خط‌مشی. ارائه اسناد تحلیلی پشتیبان برای بسته‌های خط‌مشی به مفهوم منطقی و عقلایی بودن خط‌مشی و در نتیجه قابل درک بودن و قابل قبول بودن آن است. بنابراین، لازم است به این نکته اشاره کرد که اگر هر لایحه‌ای آماده می‌شود باید همراه آن ضمیمه فرهنگی، اقتصادی و... وجود داشته باشد.

شرایط مداخله‌گر در اتخاذ راهبرد خط‌مشی‌گذاری خوب

شرایط مداخله‌گر هر سازمان، اساساً مختص همان سازمان هستند. شرایط مداخله‌گر باعث تسهیل در اجرای راهبردها شده و در نتیجه، ظرفیت خط‌مشی‌گذاری را ارتقا می‌دهد. شرایط مداخله‌گر هم از جنس ساختاری-کارکردی است و هم از جنس نگرشی-رفتاری؛ اما عمدتاً شرایط مداخله‌گر در مدل داده بنیاد به مؤلفه‌های سازمانی-مدیریتی اشاره دارند. ما بر اساس کدگذاری مقوله‌های حاصل از مصاحبه، شرایط مداخله‌گر را به سه زیرمقوله ظرفیت سازمانی، ظرفیت فردی دولتمردان و ظرفیت مدیریتی طبقه‌بندی کردیم. یکی از شرایط مداخله‌گر، مقوله ظرفیت سازمانی است. ظرفیت/قابلیت سازمانی، بُعد ساختار را در نظر گرفته و ابزارهای مربوط به ساختار را فراهم می‌کند. گفته می‌شود که مؤلفه‌های ساختاری در ایجاد ظرفیت بخش اداری برای نائل شدن به اهداف راهبردی، ضروری است (Farazmand, 2009). ساختار، سازوکارهای لازم برای اعمال قدرت را فراهم می‌کند. ظرفیت سازمانی شامل فعالیت‌ها، فرایندها و ساختارهایی است که از طریق آن‌ها، اقدامات جمعی اتفاق می‌افتد. بنابراین، کلید موفقیت در اجرای راهبردهای خط‌مشی‌گذاری خوب، داشتن ظرفیت برای سازماندهی ساختارها، فرایندها، ارزش‌ها و منابع است. بنابراین، می‌توان گفت سازمان‌های مختلف قوه مجریه نیازمند سطوحی از ظرفیت‌های انسانی، مالی، شبکه‌ای و دانشی هستند، تا بتوانند فرایند خط‌مشی‌گذاری را به‌خوبی طی کنند. در احصاء مقوله‌ای به نام ظرفیت سازمانی، مفاهیم زیادی از مصاحبه‌ها حاصل شد که همه آن‌ها در پنج مفهوم بنیادی که در ادبیات مدیریت راهبردی هم وجود دارند، طبقه‌بندی شد (رهنورد، ۱۳۹۰): قابلیت‌های اقتصادی، قابلیت‌های فناوری، قابلیت‌های مدیریتی، قابلیت‌های سازمانی، قابلیت‌های انسانی. مقوله ظرفیت‌های فراقش دولتمردان هم به عنوان شرط مداخله‌گر در نظر گرفته شد. رفتارها و نگرش‌های جهادی فراقش، مختص سازمان‌های ایرانی بوده و به‌خصوص برای تحول در بخش دولتی مهم است. پژوهش نشان می‌دهد که سازمان‌هایی که تأکید بیشتری بر نگرش‌ها و

رفتارهای فرانش دارند، نسبت به دیگر سازمان‌ها، سالم‌تر و موفق‌تر هستند. در سازمان‌هایی که سطح بالایی از رفتارهای فرانش وجود دارد، می‌توان عملکرد بهتری را مشاهده کرد. سازمان‌های موفق، کارکنانی دارند که احساس مسئولیتی فراتر از آنچه که شغل‌شان برای آن‌ها ایجاب می‌کند، دارند و به نوعی خود را وقف موفقیت سازمان‌شان می‌کنند و در این راستا، داوطلبانه وقت و انرژی بسیاری صرف می‌کنند. بسیاری از پژوهشگران معتقدند که رفتارهای فرانش در اثربخشی سازمان نقش به‌سزایی دارند (Elanain, 2008). روحیه جهادی، یک ویژگی روانشناختی فردی است که ظرفیت بالایی از نگرش، رفتار و عمل را به همراه دارد. بر اساس بیانات مقام معظم رهبری، «جوشش و تحرک و نشاط و ورود در میدان، بدون هیچ ترتیب آداب، برای خدمت کردن» معنای رفتار جهادی است. مقوله ظرفیت مدیریتی هم بُعد دیگری از شرایط مداخله‌گر است. متغیرهایی همانند توانایی قوه مجریه در استخدام و تأمین نیروی مورد نیاز خود، کیفیت رابطه مدیر و کارمند در قوه مجریه، استمرار و ثبات خدمتی مدیران قوه مجریه، ظرفیت رهبری-انگیزی در قوه مجریه، در اختیار داشتن نیروی کار جوان و فعال، میزان استفاده از تجارب مدیریتی قبلی و میزان هماهنگی درون‌بخشی در قوه مجریه به‌عنوان زیرمقوله‌های ظرفیت مدیریتی در نظر گرفته شد. برقراری یک رابطه اثربخش بین وزرا و خدمت‌کاران مدنی، در تدوین خطمشی موفقیت‌آمیز، حیاتی است (Hallsworth & Rutter, 2011). استمرار خدمتی در سازمان‌های دولتی خیلی مهم است. بر اساس نظرات یکی از چهره‌های ماندگار مدیریت دولتی کشور: «جابه‌جایی مدیران سازمان‌های مرتبط با امر خطمشی‌گذاری نیز می‌تواند به‌صورت مشکلی در تدوین خطمشی، جلوه کند» (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۹۳). ثبات مدیریتی باعث ارتقای شایسته‌سالاری و باعث تحقق خطمشی مبتنی بر شواهد خواهد بود. ظرفیت رهبری و هدایت و بسیج داوطلبانه کارکنان، یکی از ابعاد مهم ظرفیت سازمانی-مدیریتی است که در ادبیات پژوهش هم به آن اشاره شده است. کارپنتر^۱ در سال ۲۰۰۱ دریافت که ظرفیت سازمانی نتیجه رهبری قوی، کادر اداری با استعداد منسجم و جابه‌جایی کم (ثبات خدمتی) است. همچنین، یکی از ویژگی‌های خاص نظام اداری ایران، داشتن نیروی کار جوان است. پیترز (۱۹۹۶) معتقد است افت ظرفیت خطمشی و بی‌ظرفیتی آن ناشی از عدم استفاده دولت از نیروی کار جوان به‌عنوان تحلیل‌گران خطمشی است. یکی دیگر از زیرمقوله‌های ظرفیت مدیریتی، هماهنگی است. بر طبق پژوهشگر برجسته ظرفیت خطمشی، یکی از عناصر ظرفیت خطمشی، وجود هماهنگی در تمام بخش‌های سیستم اداری در فرآیند خطمشی است.

1. Carpenter

شرایط بستر اجرای راهبرد خط‌مشی‌گذاری خوب

در بحث مدیریت راهبردی، مطالعه و بررسی اثرات شرایط مختلف محیطی، ضروری است. بر طبق نظر مارگتس^۱ (۲۰۰۹) ما نمی‌توانیم بدون درک تغییرات اقتصادی، اجتماعی و فناوری و به‌خصوص اینترنت، اقدام به تدوین و اجرای خط‌مشی‌ها بنماییم. یکی از مقولات مهم بستر، مقوله اجتماعی-فرهنگی است: تغییر در محیط اجتماعی قطعاً می‌تواند خط‌مشی را متأثر کند. مهم‌ترین بُعد از مقوله شرایط اجتماعی، رابطه دولت-ملت و اعتماد عامه نسبت به دولت است. اگر شهروندان به خادمان دولتی خود اعتماد داشته باشند، همه چیز خوب خواهد بود و برعکس. اعتماد دولت-ملت هم در شناسایی مسائل و هم در تدوین خط‌مشی موثر است. در تمام فرایندهای خط‌مشی‌گذاری خوب، نقش شهروندان و اعتماد آن‌ها به دولتمردان تأثیرگذار است. وجود نیروهای مردمی حامی، یکی از عوامل راهبردی در تمام خط‌مشی‌گذاری‌های کشور بوده است. تحقق خط‌مشی‌گذاری خوب و تسری آن به بافت کشور، بدون همراهی مردم و جلب اعتماد آن‌ها میسر نیست. وفور افراد تحصیل‌کرده در کشور و تناسب آموزش عالی با راهبردهای دولت و قوه مجریه به‌عنوان دیگر ابعاد شرایط اجتماعی شناسایی شد. یکی دیگر از مقوله‌ها، شرایط اقتصادی است. وضعیت اقتصادی کشور قطعاً در گزینش و اجرای راهبردها نقش دارد. در خصوص بُعد اقتصادی می‌توان گفت که کنترل دولت بر منابع از طریق مالیات و اولویتهای بودجه‌ای می‌تواند ظرفیت خط‌مشی‌گذاری و اجرای راهبردهای خط‌مشی‌گذاری خوب را تسهیل کند. میزان دانش‌محوری اقتصاد می‌تواند اتخاذ راهبرد نوآوری و انعطاف‌پذیری را در خط‌مشی‌ها تسهیل کند. همچنین، اقتصادی مقاومتی و درون‌زا هم یکی از شرایط پایدار در اجرای راهبردها تلقی می‌شود. بنابراین، می‌توان گفت که شرایط اقتصادی خوب کشور مشتمل بر ثبات اقتصادی، رونق اقتصادی، دانشی‌بودن و درون‌زا بودن، می‌تواند فرآیند و محتوای خط‌مشی را ارتقاء دهد. در بحث فرایند خط‌مشی‌گذاری خوب می‌توان انتظار داشت که نوآوری و انعطاف‌پذیری در خط‌مشی‌ها اتفاق بیفتد. یکی دیگر از شرایط، علمی-فناورانه است: شرایط علمی و فناورانه که همان فضای نوآوری و دانشی است از طریق تسریع در ایجاد بحث‌ها و گفتمان‌های جدید و ایجاد آگاهی نسبت به فرصت‌های جدید می‌تواند اجرای راهبردها را تسهیل کند. فناوری اطلاعات در ابعاد مختلف می‌تواند راهبردهای شمولیت، نوآوری و توانمندی را تسهیل کند. امروزه نسبت مهمی از فعالیت‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی جهان در اینترنت اتفاق می‌افتد. اینترنت می‌تواند به‌راحتی روندهای اجتماعی را وارد خط‌مشی‌گذاری کند و ظرفیت

1. Margetts

سازمانی دولت را در اجرای خطمشی‌گذاری خوب ارتقاء دهد. اینترنت به راحتی می‌تواند نوآوری و شمولیت در خطمشی‌گذاری را تسهیل کرده و امکان مداخله‌های گروهی را در خطمشی‌گذاری ممکن می‌کند (Margetts, 2009). شرایط سیاسی-قانونی: تحلیل محیط سیاسی، ضرورتی برای درک فرایند خطمشی‌گذاری ملی است. فرایندهای سیاسی می‌تواند التزام به خطمشی وضع شده را تشویق و یا محدود کند. شرایط قانونی می‌تواند خطمشی‌ها را مجدداً شکل دهد و رویه‌های قانونی را برای تسهیل خطمشی‌گذاری ایجاد کند. میزان حمایت نخبگان از خطمشی‌های دولت، به عنوان یکی از شرایط سیاسی در تحقق خطمشی‌گذاری خوب در نظر گرفته شد. همچنین، میزان همراهی رسانه ملی در شفاف‌سازی و آگاهی بخشی به آحاد مردم می‌تواند خطمشی‌گذاری‌های ملی را تسهیل کند. فضای سیاسی تسهیل‌گر برای خطمشی‌های قوه مجریه، میزان حمایت گروه‌های ذی‌نفوذ، وجود قوانین پشتیبان هم به عنوان شرایط سیاسی اجتماعی تأثیرگذار بر خطمشی‌ها شناسایی و نامگذاری شد. شرایط بین‌المللی هم در تحقق خطمشی‌گذاری خوب تأثیرگذار است: جهانی‌شدن خطمشی‌گذاری، به عنوان یک تغییر مهم در محیط کلان مطرح شده است. پدیده جهانی شدن در ابعاد گوناگون جوامع را به شکل‌های متفاوت، تحت تأثیر قرار می‌دهد و از جمله مهم‌ترین این تأثیرها، نفوذ این پدیده در بافت حاکمیتی و مدیریتی جوامع است که به شکل خطمشی‌گذاری عمومی رخ می‌نمایند. جهانی شدن موجب بازنگری و اصلاح نظام‌های مدیریتی بخش دولتی شده و خون تازه‌ای وارد نظام مدیریت اثربخش عمومی شده است (دانایی‌فرد، ۱۳۸۹، ۲۵۷). با توجه به توافق هسته صورت گرفته، می‌توان گفت که نیروهای جهانی شدن تأثیرات فرایندهای به خطمشی‌گذاری‌های داخلی خواهند داشت و توجه به جهانی شدن و تحلیل تأثیرات آن قابل توجه است. خطمشی‌های نوآوری، پیش‌نگرانه، برون‌نگرانه و... بدون در نظر گرفتن پدیده‌های جهانی شدن، موفق نخواهد شد. چراکه جهانی شدن، الزاماتی را ایجاد می‌کند که کشورها و دولت‌ها باید به آن الزامات رقابتی و علمی توجه نمایند و شاخص‌های خود را ارتقاء دهند.

پیامدهای اجرای راهبرد خطمشی‌گذاری خوب

در این پژوهش، پیامد اجرای راهبرد در سه مقوله سازمانی، ملی و ذی‌نفعان نام‌گذاری شده است. نخستین بُعد از این مقوله، تطابق خطمشی با جامعه هدف است. برای تطبیق‌دهی خطمشی با جامعه هدف و رفع نیازهای آن‌ها، اجرای راهبرد شمولیت بسیار مهم است. در راهبرد شمولیت، تأثیرات خطمشی بر مردم در تمام فازها تحلیل می‌شود و از آن‌ها بازخور گرفته می‌شود و این بازخور در شناسایی مسائل، دستورکارگذاری و تدوین خطمشی، لحاظ

می‌شود. یکی دیگر از پیامدهای اجرای راهبرد خط‌مشی‌گذاری خوب، مشروعیت خط‌مشی و مشروعیت سیاسی حاکمیت است. مشروعیت مستلزم ظرفیت سیستم در تقویت و حفظ باورهایی است که بیانگر مناسبت نهادهای سیاسی در جامعه است. همچنین، به اعتقاد هنبرگر^۱ (۲۰۰۳)، مشروعیت یعنی حمایت شهروندان از یک دستور خط‌مشی یا یک رژیم. اگر یک خط‌مشی در کشوری با موفقیت پیاده شود و نتایج آن به‌طور ملموس برای مردم قابل درک باشد، مشروعیت سیاسی نیز افزایش می‌یابد. خط‌مشی‌ها زمانی در نزد مردم، مقبولیت و مشروعیت پیدا می‌کنند که انگیزه بخش، کارآمد و به حقوق اجتماعی و فردی افراد توجه کند. یکی دیگر از پیامدهای اجرای راهبرد خط‌مشی‌گذاری خوب، اعتبار خط‌مشی در جامعه است. اعتبار خط‌مشی به معنی تحقق انتظاراتی است که حاصل یک خط‌مشی اعلام شده است. یکی دیگر از تبعات اجرای راهبرد خط‌مشی‌گذاری خوب، نظام‌مندی خط‌مشی است. منظور از نظام‌مندی خط‌مشی، تحقق عقلانیت‌های مختلف در یک بسته خط‌مشی است. قطعاً راهبرد خط‌مشی‌گذاری خوب می‌تواند ابعاد مختلف عقلانیتی و دیدگاه‌ها را وارد بسته خط‌مشی کند. یکی از ابعاد نظام‌مندی خط‌مشی، عقلانیت حرفه‌ای است. خط‌مشی‌های تدوین‌شده در صورتی موفق خواهند بود که جوهره آن‌ها به زیور زبینه دانش مزین شود. به تعبیر یکی از اندیشمندان پیشرو در مدیریت دولتی ایران، عقلانیت علمی و حرفه‌ای در خط‌مشی زمانی تحقق می‌یابد که بتوان قبای علم بر تن خط‌مشی‌ها کرد (دانایی‌فرد، ۱۳۸۹، ۴۲). یکی دیگر از ابعاد بسته خط‌مشی، تحقق عقلانیت اخلاقی در خط‌مشی است. دولتی که نماینده مردم است، بی‌تردید باید ارزش‌های مورد احترام جامعه را در خط‌مشی‌ها لحاظ کند. عقلانیت سیاسی هم یکی دیگر از ابعاد نظام‌مندی خط‌مشی است. در این بُعد، دولت باید ارزش‌های سیاسی خود را در خط‌مشی‌ها لحاظ کند. مثلاً خط‌مشی‌هایی که با هدف کمک به فقرا تدوین می‌شوند، باید «لباس کمک به فقرا» به تن کنند تا دولت بتواند در دوره بعد رای بیاورد (دانایی‌فرد، ۱۳۸۹، ۴۱). عقلانیت اقتصادی یکی دیگر از ابعاد مهم نظام‌مندی خط‌مشی است. تحقق عقلانی اقتصادی به مفهوم این است که بسته‌های خط‌مشی در محدوده منابع کشور تدوین و اجرا شود. در نهایت، راهبرد خط‌مشی‌گذاری خوب می‌تواند عقلانیت قانونی را در خط‌مشی‌ها لحاظ کرده و خط‌مشی‌ها را به رنگ و بوی قانون اساسی درآورد. یکی دیگر از پیامدها، مقوله پیامدهای ملی است. نتایج خوب خط‌مشی می‌تواند آثار مثبتی در جامعه داشته باشد. از جمله این پیامدها می‌توان به مشارکت سیاسی، تقویت سرمایه اجتماعی و... اشاره کرد. خط‌مشی خوب می‌تواند هویت مدنی را به تک‌تک اعضای جامعه اعطا کرده و درجه عضویت در جامعه سیاسی را

1. Hanberger

ارتقا دهد. تحقق خطمشی‌گذاری خوب و برآورده ساختن نیازهای مختلف آحاد جامعه، اعتماد ملی را به همراه دارد. همچنین، یکی دیگر از ابعاد مقوله پیامدهای ملی، توسعه پایدار است. بسیاری از خطمشی‌گذاران اراده کرده‌اند تا ارزیابی اثرات خطمشی‌ها و راهبردهای خود را بر اساس توسعه پایدار رقم بزنند (Paul-Marie & Thierry, 2005). بر طبق مطالعات صورت گرفته، بین ظرفیت خطمشی‌گذاری و توسعه پایدار رابطه مثبت و معناداری وجود دارد (دانایی‌فرد، حسینی و فانی، ۱۳۹۲)؛ همچنین به کارگیری راهبرد خطمشی‌گذاری خوب در بلندمدت می‌تواند توسعه پایدار را به ارمغان بیاورد (کمیسون اروپا، ۲۰۰۹). بُعد دیگر، پیامدهای ملی خطمشی‌گذاری خوب، ایجاد رفاه اجتماعی و اقتصادی در مردم و به‌خصوص تحقق کیفیت زندگی است. آخرین بُعد از پیامدهای ملی خطمشی‌گذاری خوب، مشروعیت سیاسی نظام جمهوری اسلامی ایران است؛ مشروعیت سیاسی اساس اقتدار سیاسی است و زمانی محقق می‌شود که شهروندان به راحتی از دولت اطاعت کنند. تحقق مشروعیت سیاسی، پیامدهای غایی دیگری هم از جمله ثبات، هزینه‌های اجتماعی پایین و... را به همراه دارد (Matti, 2009). آخرین بُعد پیامدها، نقش آفرینان است. فرایند خطمشی‌گذاری، نقش آفرینان زیادی دارد. سیاستمداران، خدمتکاران مدنی، لابی‌ها، مشاوران، کارشناسان حوزه‌ای، معیاران و... این افراد می‌توانند خطمشی‌ها را طراحی، کدگذاری، رسمی‌سازی، ارزیابی و تأیید کنند. یکی از مهم‌ترین نقش آفرینان، خطمشی‌گذاران هستند. خطمشی‌گذار کسی است که قدرت نفوذ داشته و عملیات و خطمشی‌ها را در سطوح مختلف محلی، ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی تعیین می‌کند. نقش آفرینان در قالب یک گروه سیاسی، اعضای یک اداره، پارلمان و یا نماینده یک گروه ذی‌نفوذ وارد عمل می‌شوند. نکته اصلی این است که تحقق خطمشی‌گذاری خوب منجر به تثبیت جایگاه خطمشی‌گذاران شده و مقبولیت سیاسی و اجتماعی آن‌ها را زیاد می‌کند و برعکس، خطمشی‌گذاری بد می‌تواند جایگاه آن‌ها را متزلزل کند (Granato, 1996).

مدل نهایی پژوهش و قضاای حکمی

مقوله‌های پژوهش بر اساس کدگذاری محوری شامل شرایط علی، پدیده محوری، شرایط مداخله‌گر، شرایط بستر، راهبردها و پیامدهای به کارگیری راهبردها بدین صورت است:

قضیه ۱: عوامل نهادی، زیرساخت‌ها، قابلیت‌ها و تعاملات محیطی به‌عنوان شرایط علی ظرفیت خطمشی‌گذاری محسوب می‌شوند.

قضیه ۲: خطمشی‌گذاری خوب، راهبردی برای ارتقای ظرفیت خطمشی‌گذاری در قوه مجریه محسوب می‌شود.

قضیه ۳: شرایط مداخله‌گر قوه مجریه مشتمل بر ظرفیت سازمانی، ظرفیت مدیریتی و رفتارهای فرانش، بستر خاص تحقق راهبرد خط‌مشی‌گذاری خوب را فراهم می‌کند.

قضیه ۴: محیط کلان قوه مجریه مشتمل بر محیط بین‌الملل، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فناورانه بستر عام را برای تحقق راهبرد خط‌مشی‌گذاری خوب فراهم می‌کند.

قضیه ۵: راهبرد خط‌مشی‌گذاری خوب، شرایط مداخله‌گر درون سازمانی و شرایط عام محیط کلان قوه مجریه، پیامدهای ملی، سازمانی و نقش‌آفرینان خط‌مشی‌گذاری را به همراه خواهد داشت.

روایت نظریه ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در قوه مجریه

همه دولت‌ها به دنبال کشف و استفاده از بهترین الگوهای ملی و بین‌المللی در عرصه‌های مختلف حاکمیتی هستند. در همه کشورها، خط‌مشی‌گذاران ترکیبی از الگوها و مدل‌های بومی و غیربومی را مورد استفاده قرار می‌دهند. در همین راستا، فضای فکری جدیدی تحت عنوان ظرفیت و ظرفیت‌سازی در خط‌مشی‌گذاری عمومی مطرح شده است که هدف آن کمک به اتخاذ تصمیمات پر مغز در سطوح مختلف حاکمیت است. ظرفیت ابعادی همانند ظرفیت سازمانی، ظرفیت حاکمیت، ظرفیت نهادی، ظرفیت جامعه مدنی و ... را شامل می‌شود. اما بخشی از ظرفیت تحت عنوان ظرفیت خط‌مشی‌عمدتاً ماهیت فرایندی داشته و به دنبال هوشمندسازی فرایندهای شناسایی مسأله، دستور کارگذاری و تدوین و اجرای خط‌مشی است. بنابراین، در این رساله، ظرفیت خط‌مشی‌گذاری مشتمل بر شناسایی هوشمندانه مسائل، تنظیم و تدوین دستور کار و خط‌مشی، متغیرهای پیش‌بینی، پس‌اندی و زمینه‌ای خاص و عام و همچنین راهبردهای موثر بر آن (ظرفیت خط‌مشی‌گذاری) تبیین و احصاء شد. در این راستا، شرایط علی موثر بر فرایند خط‌مشی‌گذاری و ارتقای ظرفیت هر بخش از فرایند، در قالب عوامل نهادی، زیرساختی، قابلیت و تعاملاتی شناسایی شد و همچنین، جنبه‌های خط‌مشی‌گذاری خوب به عنوان راهبردی برای پاسخ‌گویی به ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در نظر گرفته شد. روایت نظریه ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری را این‌گونه می‌توان تبیین کرد که متغیرهای علی نهادی، زیرساختی، قابلیت و تعاملی منجر به ارتقای ظرفیت فرایند خط‌مشی‌گذاری شده و از طرفی ظرفیت ارتقاء یافته خط‌مشی‌گذاری، خود را در خط‌مشی‌گذاری خوب متجلی کرده است. همچنین، شرایط مداخله‌گر درون قوه مجریه مشتمل بر ظرفیت سازمانی، مدیریتی و ظرفیت‌های رفتاری فرانش از یک طرف و شرایط محیط کلان قوه مجریه مشتمل بر محیط بین‌الملل، سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، و فناورانه با اثرگذاری و تسهیل راهبرد خط‌مشی‌گذاری خوب، باعث ایجاد پیامدهای ملی، سازمانی و مبتنی بر ذی‌نفعان

خطمشی‌گذاری می‌شود. در شکل (۱)، مدل نهادی آورده شده است.



شکل ۱: مدل نهادی پژوهش

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

ماهیت تکاملی خطمشی‌گذاری عمومی نشان می‌دهد که برای مواجهه با مسائل نوپدید باید از مدل‌ها، نظریه‌ها و رویکردهای جدیدی استفاده کرد. در همین راستا، زمینه‌های فکری جدیدی به‌وجود آمده است که در بین آن‌ها، انتقال خطمشی‌گذاری، درس‌آموزی در خطمشی‌گذاری، خطمشی‌گذاری خوب، خطمشی‌گذاری افقی، ظرفیت خطمشی‌گذاری و... مطرح شده است. همان‌گونه که اشاره شد، این پژوهش به‌دنبال ارائه مدل جدید در حوزه ظرفیت خطمشی‌گذاری در دولت بوده است. بر اساس مدل اکتشافی مرحله اول، به رئیس‌مخترم جمهور، وزرا و مدیران ارشد قوه مجریه توصیه می‌شود که اگر به دنبال ارتقای ظرفیت خطمشی‌گذاری و ارتقای کیفیت لویج هستند به مقوله‌های ظرفیت نهادی دولت، زیرساخت‌های خطمشی‌گذاری، قابلیت‌های خطمشی‌گذاری و تعاملات محیطی مشارکت‌جویانه توجه کنند و آن‌ها را تقویت و بازسازی نمایند. در بُعد شرایط مداخله‌گر، توصیه می‌شود که به مقوله ظرفیت سازمانی، ظرفیت مدیریتی و

فرهنگ مدیریت

دوره ۲۹ - پاییز ۹۵ - شماره ۳ - پیاپی ۹۷

رفتارهای جهادی و فراتنش، توجه شود تا بسترهای محیط نزدیک خط‌مشی‌گذاری برای اجرای راهبرد خط‌مشی‌گذاری خوب آماده شود. بر اساس ابعاد شرایط زمینه‌ای توصیه می‌شود که محیط بین‌الملل کنکاش شود تا فرصت‌های موجود در این محیط، شناسایی و بهره‌برداری شود. همچنین، توصیه می‌شود که پتانسیل‌های موجود در حوزه اجتماعی و فرهنگی کشور شناسایی و در راستای خط‌مشی‌گذاری خوب از آن‌ها مدد گرفته شود. به کارگزاران و مدیران دولتی توصیه می‌شود که ابعاد فرایند ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری را به‌طور کامل (از فاز شناسایی مسأله تا تدوین، اجرا و ارزیابی) بررسی کنند و به آن‌ها توجه کنند. به‌خصوص، روش‌های آرایش منابع در حوزه ظرفیت خط‌مشی باید مورد توجه قرار گیرد. به کارگزاران توصیه می‌شود سازوکارهای نرم و سخت را در شناسایی مسائل، تقویت کنند تا امکان شناسایی پیش‌هنگام مسأله میسر شود. به کارگزاران قوه مجریه توصیه می‌شود که به راهبرد خط‌مشی‌گذاری خوب توجه جدی داشته باشد. این راهبرد، هم آینده‌نگر است و هم شواهد محور؛ این راهبرد هم مردم محور است و هم دولت محور. بنابراین، اجرای بند بند این راهبرد می‌تواند الزامات ظرفیت‌ساز را به همراه داشته باشد و پیامدهای سه‌گانه را رقم بزند.

- طراحی مدلی برای تبیین هم‌زمان ظرفیت خط‌مشی‌گذاری و توسعه پایدار ارائه شود.
- طراحی مدلی برای تبیین نقش‌آفرینی انجمن‌های خبرگی^۱ در تغییر خط‌مشی‌های وزارتخانه‌ای.
- طراحی مدلی برای تبیین خط‌مشی‌گذاری باز^۲ در ایران
- پیشنهاد می‌شود مدلی برای ارتقای ظرفیت اجرای خط‌مشی طراحی و ارائه شود.
- پیشنهاد می‌شود مدلی از ظرفیت خط‌مشی‌گذاری به صورت مطالعه موردی در یکی از وزارتخانه‌ها طراحی و ارائه شود.
- طراحی مدلی برای تبیین هم‌زمان ظرفیت انسجام خط‌مشی و ظرفیت هماهنگی خط‌مشی.
- طراحی و توسعه مدلی برای تبیین ظرفیت دستورکارگذاری در بخش دولتی ایران.
- طراحی مدلی برای تبیین روش‌های شناسایی هوشمندانه مسائل ملی در یکی از وزارتخانه‌های دولت.

1. Community of Practice
2. Open Policy Making

الف) فارسی

- الوانی، سیدمهدی و فتاح، شریفزاده (۱۳۹۳). *فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی*. تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی.
- امیری، علی‌نقی؛ دانایی‌فرد، حسن؛ زارعی‌متین، حسن و امامی، سیدمجتبی (۱۳۹۰). فهم جوهره خط‌مشی‌های عمومی: واکاوی نظری ماهیت تقلیدپذیری خط‌مشی‌گذاران ملی. *اندیشه مدیریت راهبردی*. دوره ۵، شماره ۱، صص ۴۴-۵۰.
- بنی‌اسد، رضا (۱۳۹۳). ارتقاء ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در مجلس شورای اسلامی، *رساله دکتری مدیریت دولتی*. دانشکده مدیریت دانشگاه تهران.
- دانایی‌فرد، حسن؛ کردناتیج، اسدالله و لاجوردی، سمانه (۱۳۹۰). ارتقاء ظرفیت خط‌مشی‌گذاری کشور، *گونه‌شناسی نقش کانون‌های تفکر، نشریه مدیریت دولتی دانشگاه تهران*، دوره سوم، شماره ششم، صص ۷۸-۵۵.
- دانایی‌فرد، حسن (۱۳۸۹). *چالش‌های مدیریت دولتی در ایران*. تهران: انتشارات سمت.
- دانایی‌فرد، حسن؛ حسینی، سید یعقوب و فانی، علی‌اصغر (۱۳۹۲). *ظرفیت خط‌مشی‌گذاری عمومی: کلید توسعه‌یافتگی ملی*. تهران: انتشارات صفار.
- رهنورد، فرج‌الله (۱۳۹۰). *مدیریت استراتژیک*. جزوه کلاسی. تهران: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.

ب) انگلیسی

- Aminuzzaman, S. (2013). *Dynamics of Public Policy: Determinants of Policymaking and Implementation in Bangladesh*. Public Organization Rev. New York: Springer Science and Business Media.
- Antonio Alonso, J. & Garcimartin, C. (2010). *The Determinants of Institutional Quality. More on the Debate*. WP03/09.
- Atkinson, M. M. & Coleman, W. D. (1992). Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance, *Governance*, 5, pp. 80-154.
- Aucoin P. & Bakvis H. (2005). Public Service Reform and Policy Capacity: Recruiting and Retaining the Best and the Brightest? In *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*. Edited by Painter M, Pierre J. Hampshire and New York: Palgrave Macmillan, pp. 164-184.
- Baskoy, T.; Evans, B. & Shields, J. (2011). Assessing Policy Capacity in Canada's Public Services: Perspectives of Deputy and Assistant Deputy Ministers, *Canadian Public Administration*, 54(2), pp. 217-234.

- Carpenter, D. (2001). *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks and Policy Innovation in Executive Agencies 1862-1928*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Criado (2013). *Electronic Government and Public Policy Current Status and Future Trends in Latin America*. Special Issue 2013 Electronic Government.
- Cummings, S. & Nørgaard, O. (2004). Conceptualising State Capacity: Comparing Kazakhstan and Kyrgyzstan. *Political Studies*. 52(4), pp. 685-708.
- Cunniff, Linehan, P. (2010). Communities of Practice as a Technical Assistance Strategy: A Single-Case Study of State Systems Change. Ph.D Dissertation. George Washington University.
- Curtain, R. (2007). An Introduction to Australian Public Policy: Theory and Practice. <https://books.google.com/books?isbn=110765825X>
- Dupuis, J. & Knoepfel, P. (2013). The Adaptation Policy Paradox: the Implementation Deficit of Policies Framed as Climate Change Adaptation. *Ecology and Society*, 18(4), p. 31.
- Elanain, Abu (2008). An Investigation of the Relationship of Openness to Experience and Organizational Citizenship Behavior. *Journal of American Academy of Business*, 13(1), pp. 72-78.
- Farazmand, A. (2009). Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the 21st Century, *Public Administration Review*, 69(6), pp. 1007-1020.
- Fischer, F.; Miller, G. & Andsidney, M. (2007). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Tatlor and Francis Group.
- Goetz, K. H. & Wollmann, H. (2001). Governmentalizing Central Executives in Post-communist Europe: A four-country Comparison. *Journal of European Public Policy*, 8(6), pp.864-887.
- Granato, Jim (1996). The Effect of Policymaker Reputation and Credibility on Public Expectations: An Application to Macroeconomic Policy Changes. *Journal of Theoretical Politics*, 8(4), pp. 449-470.
- Hallsworth, M. & Rutter, J. (2011). Making Policy Better, Improving Whitehall's Core Business. *Institute for Government*.
- Hamilton, j. (2010). Good Policy-making. Irish Government Portal. Available at <http://www.executiveoffice-ni.gov.uk>
- Hanberger, Anders (2003). Democratic Implications of Public Organizations: *Public Organization Review: A Global Journal*. 3(1), pp. 29-54.
- Hansen, C. J. (2011). The Role of Policy-making and Planning Culture for Sustainable Transport? *European Transport \ Trasporti Europei*, 47, pp. 89-108.

- Honadle, B. W. (2011). A Capacity-Building Framework: A Search for Concept and Purpose. *Public Administration Review*, 41(5), pp. 575-580.
- Howlett, M. (2009). Policy Analytical Capacity and Evidence-based Policy-making: Lessons from Canada. *Canadian Public Administration*, 52(2), pp. 153-175.
- Lindblom, C. (1979). Still Muddling, not yet through, *Public Administration Review*, 39(6), pp. 517-528.
- Margetts, H. (2009). The Internet and Public Policy. *Journal of Policy & Internet*. 1(1), pp. 1-21.
- Markowitz, J. (2004). Scaling up: Experiences from State Departments of Special Education. available at: <http://nasdse.org>.
- Matti, S. (2009). Exploring Public Policy Legitimacy; *A Study of Belief System Correspondence in Swedish Environmental Policy*, Doctoral Thesis: Lulea University Press.
- Mcknight, D. H.; Cummings, L. L. & Chervany, N. L. (1998). Initial Trust Formation in New Organizational Relationships. *Academy of Management Review*, 23, pp. 473-490.
- Morrissey, O. & Verschoor, A. (2003). What Does Ownership Mean in Practice? Policy Learning and the Evolution of Pro-Poor Policies in Uganda, Paper Presented at the DSA Conference, Glasgow.
- OECD. (2003). Institutional Capacity and Climate Actions. *International Energy Agency*. Available at: <http://www.oecd.org>
- Painter, M. & Pierre, J. (2005). *Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes. In Challenges to State Policy Capacity*. Edited by Painter M, Pierre J. Hampshire and New York: Palgrave MacMillan; pp. 1-8.
- Parsons, W. (2004). Not Just Steering but Weaving: Relevant Knowledge and the Craft of Building Policy Capacity and Coherence. *Australian Journal of Public Administration*, 63(1), pp. 43-57.
- Paul-Marie, B. & Thierry, B. (2005). Models for Policy-making in Sustainable Development: The State of the Art and Perspectives for Research. *Ecological Economics*, 55(3). pp. 337-350.
- Peters, guy (1996). *The Policy Capacity of Government*. Canadian Centre for Management Development Publishing.
- Pluye, P.; Potvin, L.; Denis, JL & Pelletier, J. (2004). Program Sustainability: Focus on Organizational Routines. *Health Promot International*, 19(4), pp. 489-500.
- Polidano, CH. (2000). *Measuring Public Sector Capacity*. Institute for Development Policy and Management, University of Manchester.
- Savoie, Donald J. (2003). Strengthening the Policy Capacity of Government.

- Available at <http://www.researchgate.net/publication>.
- Schneider, J. & Ingram, S. (1997). Public Policy Design and Assumptions about Human Behavior. Annual Conference of Western Political Science Association. available at: <http://wpsa.research.pdx.edu/>
- Scholz, T. & Wang, C. (2006). Cooptation or Transformation? Local Policy Networks and Federal Regulatory Enforcement. *American Journal of Political Science*, 50(1), pp. 81-97.
- Singleton, J. (2001). *A Review of the Policy Development Capacity within Government Departments*. Office of the Provincial Auditor. Winnipeg, Manitoba.
- Stein, E. & Tommasi, M. (2006). The Institutional Determinants of State Capabilities in Latin America. Available at: <http://siteresources.worldbank.org/>
- Strauss, A. & Corbin, J. (1998). *Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques*. 2nd ed. Thousand Oaks, CA: Sage.
- UK Cabinet Office (1999). Professional Policy-making for the Twenty First Century. Available at: <http://dera.ioe.ac.uk/>
- Weiss, E. (2011). State Investment in Pre-k Programs, 2001-2010: A Mixed-Methods Evaluation of the Influence of Policy Networks. *Ph.D Dissertation*. George Washington University.
- Wollmann, H. (2003b). *Evaluation in Public-Sector Reform. Towards a "Third Wave" of Evaluation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, pp. 1-11.

