

مبانی خط مشی گذاری (تدوین و صورت بندی)

« دوره بعد از انتصاب ویژه مدیران میانی »

تهیه و تنظیم :

دانشگاه علوم پزشکی همدان با همکاری معاونت توسعه مدیریت و منابع

وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی

بهار ۹۴

شناسنامه دوره :

عنوان دوره :

مبانی خط مشی گذاری، تدوین و صورت بندی

سطح مدیریت :

میانی

هدف آموزشی :

آشنایی فراگیران با مبانی خط مشی گذاری، تدوین و صورت بندی

سرفصل های آموزشی :

ماهیت خط مشی و خط مشی گذاری

جایگاه خط مشی گذاری در مدیریت

رویکردهای خط مشی گذاری

مدل های تدوین خط مشی

مشکلات و تنگناهای خط مشی گذاری

تدوین دستورکار برای خط مشی گذاری

فهرست

صفحه	عنوان
۵	مقدمه
	فصل اول
۶	ماهیت خط مشی و خط مشی گذاری
	فصل دوم
۹	جایگاه خط مشی در مدیریت سازمان
	فصل سوم
۱۳	رویکردهای خط مشی گذاری
	فصل چهارم
۱۶	مدل های تدوین خط مشی
	فصل پنجم
۲۶	مشکلات و تنگناهای خط مشی گذاری
	فصل ششم
۳۲	تدوین دستور کار برای خط مشی گذاری
۴۱	منابع

❖ اهداف درس

➤ هدف کلی:

آشنایی فراگیران با مبانی خط مشی گذاری، تدوین و صورت بندی

➤ اهداف جزئی:

پس از طی دوره فراگیران قادر خواهند بود :

مفاهیم خط مشی و خط مشی گذاری را تبیین نمایند.

جایگاه خط مشی گذاری در مدیریت را توصیف نمایند.

رویکردهای خط مشی گذاری را تبیین نمایند.

مشکلات و تنگناهای خط مشی گذاری را بیان نمایند.

مدل های تدوین خط مشی را بیان نموده و توضیح دهند.

❖ سرفصل ها

➤ ماهیت خط مشی و خط مشی گذاری

➤ جایگاه خط مشی گذاری در مدیریت

➤ رویکردهای خط مشی گذاری

➤ مدل های تدوین خط مشی

➤ مشکلات و تنگناهای خط مشی گذاری

➤ تدوین دستورکار برای خط مشی گذاری

❖ مقدمه

مبحث خط مشی از جمله مباحث مهم علم مدیریت است که طی سه دهه گذشته به صورت جدی مورد توجه صاحب نظران قرار گرفته است. خط مشی گذاری عمومی به عنوان یک دانش جوان بعد از جنگ جهانی دوم مطرح شده است. نقش اصلی دولت در جهان جدید «خط مشی گذاری عمومی» است. دولتها که دربرگیرنده قوه مجریه و مقننه هستند به خط مشی های عمومی شکل می دهند، آنها را به «اجرا» درمی آورند و آنگاه به «ارزیابی» آنچه اجرا شده است می پردازند. خط مشی های عمومی جهت گیری های کلی هستند که چگونگی عمل سازمان ها و مؤسسات دولتی را در آینده مشخص می سازند و معمولاً برای مقابله با یک مشکل و مسأله عمومی و به منظور حل آن پدید می آیند.

خط مشی های عمومی از لحاظ منطقی مبتنی بر دو مقدمه اند؛ یک مقدمه «توصیفی» و «تبیینی»، یک مقدمه «ارزشی» و «هنجاری» (الوانی و شریف زاده، ۱۳۸۷). این قاعده برای تمامی خط مشی ها و در حوزه های مختلف (فرهنگی، اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و ...) صحیح است. نقد هر خط مشی نیز با نقد یک یا دو مقدمه آن امکان پذیر است. قانون اساسی، قوانین موضوعه، ارزش های دینی، فلسفه اجتماعی، ایدئولوژی سیاسی و اخلاق مهم ترین منابع جهت نقد خط مشی می باشند. کارآمدی خط مشی گذاری عمومی در دنیای جدید حاصل پیدایش و فراگیر شدن علوم و به کارگیری آنها به عنوان یکی از منابع خط مشی گذاری است. (اولیور، ۲۰۰۵).

فصل اول :

ماهیت خط مشی و خط مشی گذاری

خط مشی عمومی

خط مشی عمومی را به شکل های مختلف تعریف کرده اند، اما به طور ساده می توان گفت که خط مشی عمومی تصمیمی است که در قالب یک مشکل عمومی اتخاذ می شود. اما باید در نظر داشت خط مشی صرفاً اتخاذ تصمیم نیست، بلکه فرایندی است شامل تمام اقدامات که از زمان احساس مشکل شروع می شود و به ارزیابی نتایج حاصل از اجرای خط مشی ختم می گردد. بنابراین، تدوین دستور کار یا همان **Agenda Setting** از قابل توجه ترین مباحث خط مشی گذاری است که مشخص می کند، چه مسائلی مورد توجه و بررسی قرار گیرند و کدام مسائل، اصلاً مطرح نشوند، بررسی و حل آنها بماند. اندرسون می گوید مشکل خط مشی، شرایطی است که نیاز یا نارضایتی را برای بخشی از مردم به همراه دارد که رهایی را (از دولت) جستجو می کنند.

باید در نظر داشت که نیازها یا نارضایتی هایی هم وجود دارد که هیچ گاه تبدیل به دستور کار خط مشی گذاران نمی شوند و باقی می ماند. اکنون این سوال مطرح می شود که چرا و چگونه در شرایطی مسئله خط مشی به وجود می آید یا نمی آید. این تصمیم حیاتی است و حتی مهمتر از تصمیم، مربوط به تعیین راه حل می باشد. در عالم واقع، مسئله خط مشی خود به خود اتفاق نمی افتد و تاکتیک هایی برای آن وجود دارد که به وسیله افراد، گروه های ذینفع سازماندهی شده، سازمان های برنامه ریزی خط مشی، کاندیداهای سیاسی و رسانه های جمعی به کار بسته می شوند که در واقع تدوین دستور کار می باشند. اجرای خط مشی گذاری در یک مقطع خاص و به صورت یک عمل مستقل صورت نمی گیرد، بلکه به صورت یک چرخه، فرایندی را تشکیل

می دهد که شامل چندین فعالیت و مرحله است. بدین مفهوم که عوامل و خط مشی گذاران بی شماری که نقش اساسی دارند، وظایف مختلفی را در راستای انجام و اجرای فرایند خط مشی گذاری ایفا می کنند.

ماهیت خط مشی عمومی:

خط مشی گذاری عمومی اغلب به منزله یک چرخه تلقی می شود که در آن مشکلات ابتدا به عنوان یک مساله مورد توجه قرار می گیرد، دوره های مختلف عمل بررسی می شود، خط مشی ها تعیین می گردد، توسط کارکنان اجرا و ارزیابی شده و تغییر می یابد و سرانجام براساس موفقیت یا شکست آن پایان می یابد. بدیهی است که این امر یک فرایند پیچیده را ساده می نماید. علیرغم این ساده سازی چرخه خط مشی یک فرایند سیاسی است .

تعاریف و مفاهیم خط مشی

معنای لغوی خط مشی (policy) ، اساسنامه، مرام نامه، روش و رویه است. اولین واژه ای که از policy به ذهن می رسد politics به معنای " سیاست " است. اما گاه معنای یک واژه مستقیماً از خود کلمه استنباط نمی شود، مثل واژه " انگیزه " که اغلب در مدیریت به جای هدف، قصد و عزم به کار می رود اما در عربی به معنای محرک بوده و در درون آن " حرکت " نهفته است.

" خط مشی گذاری " از یک دیدگاه معادل " تصمیم گیری " است یعنی می توان آن را نوعی تصمیم گیری دانست، زیرا هنگامی که خط مشی تعیین می شود در همان جایگاه ، تصمیمی اتخاذ شده است. با این تفاوت که خط مشی نسبت به تصمیمات موردی و ثانویه، بالاتر و اساسی تر است. بنابراین خط مشی ترسیم می شود و سپس تصمیمات با رعایت موازین پیش بینی شده در خط مشی اتخاذ می شود.

سازمان یا جامعه برای تداوم حیات باید از موقعیتهایی عبور کند و از موقعیت موجود به موقعیت

مطلوب برسد. اما قبل از اینکه امکانات و توان رسیدن به موقعیت مطلوب مطرح شود، اصول اساسی انتقال از موقعیت موجود به موقعیت مطلوب مطرح می شود؛ پس خط مشی قاعده و اصول کلی و لازم برای اقدامات و حرکت های برنامه ای مطلوب است. خط مشی قاعده ای کلی است که باید بر قوانین و آیین نامه ها اشراف داشته باشد. برای مثال قانون اساسی نسبت به قوانین عادی جنبه خط مشی دارد و هیچ قانونی نباید مغایر و ناقض قانون اساسی باشد. پرسشی که در اینجا مطرح می شود، این است که قاعده کلی خط مشی از کجا سرچشمه می گیرد؟ در پاسخ باید گفت، خط مشی آیین افکار و گرایش های اعضای یک بافت اجتماعی (گروه) است. یعنی مجموع افکار گروه تبدیل به یک جریان فکری می شود که این جریان برای خود یک خط مشی تعیین می کند. زمامداران بر اساس ادراک کافی از مصالح عمومی، خطوط کلی و قواعد اصلی تصمیمات را ترسیم می کنند. از اینجا لزوم همسویی زمامداران با مخاطبان خط مشی ها مطرح می شود. ضروری است بین زمامداران و مردم فصول مشترکی وجود داشته باشد تا لزوم حمایت از یکدیگر را درک کنند. فرد چه به عنوان عضو عادی و چه به عنوان پیشوای جامعه یا سازمان در پدید آمدن خط مشی به طور مستقیم یا غیرمستقیم دخالت دارد و امر خط مشی گذاری مبتنی بر آگاهی فرد - چه در موقعیت رهبر چه در موقعیت رهرو - است. همچنین فرد با جایگاهی که داراست در بروز فعل و انفعالات یا حرکت های جدید نقش هایی را ایفا می نماید که به گونه ای مؤثر بر خط مشی یا متأثر از آن است.

خط مشی ها، اندیشه ما را در تصمیم گیری راهنمایی می کنند. خط مشی مشخص کننده محدوده ای است که تصمیم های آتی باید در داخل آن اتخاذ شود. خط مشی ها را می توان با توجه به موضوع آنها با عنوان خط مشی های شخصی و غیره نامگذاری کرد. خط مشی یک برنامه عمومی است که به منزله راهنمای عمل مد نظر مدیران قرار می گیرد. بدین معنی که مدیران بلند پایه نقش برجسته ای در تعیین خط مشی کلی و سراسری سازمان دارند. نحوه اجرای برنامه برای مسئولان اجرای سازمان، بوسیله خط مشی تعیین می شود و همین طور وسیله مؤثری برای کنترل عملیات به شمار می آید (رضائیان).

خط مشی از صراحت و وضوح، قابلیت اجرا، انعطاف پذیری، جامعیت، هماهنگی، مستدل بودن، متمایز بودن از قانون و کتبی بودن برخوردار است (فرد دیوید، ۲۰۰۹) نویسندگان مختلف از مفهوم خط مشی تعاریف گوناگونی را ارائه داده‌اند:

هارولد لاسول خط مشی را یک برنامه طراحی شده متشکل از اهداف، ارزشها و اقدامات می‌داند. آستن رنی خط مشی را به منزله خطوط تعیین شده اقدامات یا بیان خواسته‌ها می‌داند. بطور کلی، هرآنچه را که سازمان‌ها تصمیم می‌گیرند که به انجام رسانند یا از اجرای آن ممانعت به عمل آورند، می‌توان خط مشی تلقی نمود (الوانی و شریف زاده، ۱۳۸۷). خط مشی‌ها اصولی هستند که به تصمیم‌ها، اقدامات و فعالیتهای سازمان جهت می‌دهند و آنها را در مسیر تحقق اهداف تنظیم می‌نمایند (دای، ۱۹۹۸). خط مشی نشانگر خواسته‌ها و انتظارات بخش‌های سازمان است که در فرایند تصمیم‌گیری به صورت آیین نامه‌ها، قوانین و مقررات اجرایی، تقنینی و قضایی منعکس می‌شود (اسمیت، ۲۰۰۳). در مجموع آنچه که در همه تعاریف به طور مشترک وجود دارد آن است که خط مشی در مورد فرایند یا الگوی فعالیت‌ها یا تصمیماتی است که برای جبران مشکلات عمومی چه حقیقی و چه مجازی اتخاذ می‌شود.

فصل دوم :

جایگاه خط مشی در مدیریت سازمان

خط مشی یک مفهوم کلیدی در مدیریت استراتژیک می‌باشد. بیش از آنکه به جایگاه خط مشی در مدیریت استراتژیک پرداخته شود، لازم است تا مروری کوتاه در اهمیت و ضرورت برنامه ریزی صورت گیرد. برنامه ریزی از وظایف بسیار مهم مدیران و مقدم بر تمامی جنبه‌های دیگر مدیریت می‌باشد. تحقق اهداف فردی و سازمانی مستلزم برنامه ریزی است، به طوری که حتی برای نیل به هدفی کوچک نیز باید برنامه ریزی صورت گیرد (رضائیان، ۱۳۸۷). برنامه ریزی دارای سلسله مراتب ویژه‌ای است که در همه کتب مدیریت استراتژیک به آن تأکید می‌شود. یک برنامه با بیانیه فلسفه وجودی (رسالت، مأموریت و اهداف بلندمدت) آغاز می‌شود، سپس اهداف

کوتاه مدت براساس فلسفه وجودی سازمان تعیین می شود. بعد از اهداف کوتاه مدت استراتژی ها، خط مشی ها، رویه ها، مقررات و برنامه های عملیاتی قرار می گیرند. ۱- رسالت ۲- اهداف کوتاه ۳- استراتژی ۴- خط مشی ۵- رویه و مقررات ۶- برنامه های عملیاتی

آمادگی سازمان و مدیریت در خط مشی گذاری

اساس و سیاست کلی تحرکات و تصمیمات در واژه ای به نام خط مشی مطرح می شود. خط مشی کلی و فراگیر دربرگیرنده ویژگی های کلی تصمیماتی است که در زیرمجموعه های یک سازمان یا جامعه اتخاذ خواهد شد. در خط مشی کلان، موضوعی اساسی مطرح می شود که همه تصمیمات سازمانها و نظام باید در آن چارچوب باشد. به دیگر سخن «خط مشی، فراگیر و راهنما و دربرگیرنده همه تصمیمات آینده است.»

مدیریت معادل تصمیم گیری و خط مشی سازی است. تصمیم گیری در تمام وظایف مدیریت جریان دارد و به این دلیل تصمیم گیری و مدیریت را باید معادل یکدیگر دانست. خط مشی به عنوان یک تصمیم کلان در رأس وظایف مدیریت قرار داد و هر یک از اجزای وظایف مدیریت باید در راستای خط مشی سازمان باشد.

مراحل خط مشی گذاری

۱- شناسایی مشکلات تدوین خط مشی های پیشنهادی

انتخاب یک پیشنهاد

۲- تدوین راه حل ها

جلب پشتیبانی سیاسی برای خط مشی

۳- قانونی کردن (مشروعیت بخشیدن) خط مشی ها

اجرای ان به صورت یک قانون سازماندهی دیوان سالاری ها

تامین منابع مالی یا ارائه خدمات

وضع مالیات ها

۴- اجرای خط مشی ها

بررسی برنامه ها

گزارش « بازده » نتایج برنامه های دولت

ارزیابی تاثیر برنامه ها بر گروه های مورد نظر در جامعه و سایر گروه ها

پیشنهاد تغییرات و اصلاحات

۵- ارزیابی خط مشی ها

نظر بر این است که دانشمندان علوم سیاسی باید مطالعات خود را در مورد خط مشی عمومی ، فقط به این فرایندها محدود نمایند. مباحث به پژوهشگران این امکان را می دهد که چگونگی اتخاذ تصمیمات را بررسی کرده و بر شیوه ی صحیح تصمیم گیری واقف گردند. طبق این نگرش این محتوای خط مشی عمومی نیست که مطالعه می شود ، بلکه فرایندهایی که خط مشی عمومی بدان وسیله توسعه ، اجرا و تغییر می یابد ، مورد مطالعه قرار می گیرد.

نظریه بازی Game Theory

نظریه بازی مطالعه ی تصمیمات عقلایی در موقعیت هایی است که در آن دو نفر ذینفع یا بیشتر ، انتخاب هایی را انجام می دهند و نتیجه بستگی به انتخاب هایی دارد که توسط هر یک از طرفین صورت می گیرد.

این نظریه در عرصه هایی از خط مشی عمومی استفاده می شود که در آن « بهترین » انتخاب مستقلی که یک فرد بتواند انجام دهد ، وجود ندارد. یعنی موقعیتی که «بهترین» نتایج، بستگی به آنچه که دیگران انجام می دهند دارد.

اندیشه یک بازی این است که تصمیم گیرندگان درگیر در انتخاب ها، وابسته به یکدیگر هستند. «بازیگران» باید رفتارشان را طوری اصلاح کنند که نه تنها نمایانگر امیال و توانمندی هایشان باشد ، بلکه نمایانگر انتظاراتشان درباره آنچه که دیگران انجام خواهند داد ، نیز باشد.

یک تصور در مورد نظریه بازی این است که واقعاً مناسب موقعیت های مهم و جدی تعارض آمیز نیست، اما درست عکس آن صحیح است. یعنی نظریه بازی می تواند در زمینه ی تصمیماتی پیرامون جنگ و صلح ، کاربرد جنگ افزارهای اتمی ، دیپلماسی بین المللی ، چانه زنی و ایجاد ائتلاف در

مجالس قانونگذاری یا سازمان ملل و شماری دیگر از موقعیت های مهم سیاسی به کار گرفته شود. یک بازیگر می تواند یک شخص ، یک گروه یا یک دولت ملی باشد. نظریه بازی شکلی از شیوه ی عقلایی است ، اما در وضعیت های رقابتی به کار می رود، زمانی که پیامد تصمیم گیری به عملکردهای دو شرکت کننده یا بیشتر بستگی پیدا کند. در نظریه بازی ، بازیافت نتایج ، ارزش هایی است که هر بازیگر به عنوان نتیجه ی انتخاب هایش از حریف مقابل دریافت می کند.

مثال : فرض کنید دو راننده ی ماجراجو اتومبیل هایشان را با سرعت بالا به سوی یکدیگر می رانند و هر یک از آن ها رودرروی یکدیگر ، در خط مرکزی بزرگراه در حال حرکت هستند. اگر هیچ یک تغییر مسیر ندهند ، با یکدیگر برخورد خواهند کرد و در هم شکسته خواهند شد. هر کسی که تغییر جهت دهد از سوی دیگر موجودی ضعیف و ترسو خطاب خواهد شد. هر دو راننده ترجیح می دهند از مرگ اجتناب ورزند ، اما در عین حال می خواهند از رسوایی نیز اجتناب کنند. نتیجه ی این رقابت بستگی به آنچه که هر دو راننده انجام می دهند دارد و هر راننده باید پیش بینی کند که دیگری چگونه رفتار خواهد کرد. این شکل از نبرد در روابط بین الملل متداول است. یک مفهوم کلیدی در نظریه بازی استراتژی است. استراتژی اشاره به تصمیم گیری عقلایی دارد که در آن مجموعه ای از حرکت ها برای رسیدن به نتایج بهینه ، حتی بعد از ملاحظه همه تحرکات ممکن حریف ، طراحی گردیده است.

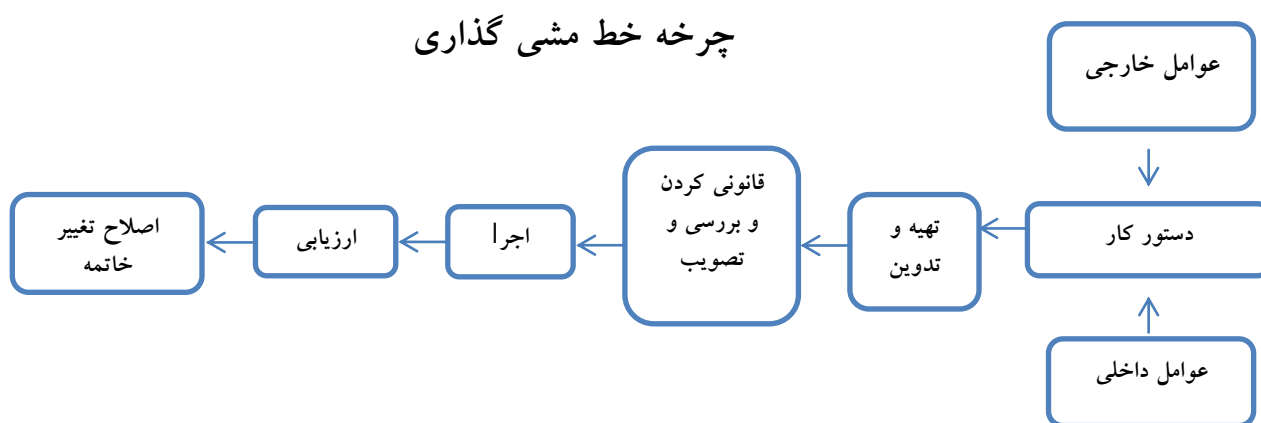
نظریه پردازان بازی ، وقتی واژه ی حداقل حداکثر را به کار می برند منظورشان استراتژی عقلایی است که صرفنظر از آنچه که حریف انجام می دهد ، حداکثر زیان را حداقل یا سود را برای بازیگر حداکثر کند. استراتژی حداقل حداکثر برای حفاظت یک بازیگر در مقابل حریفی است که بهتر بازی می کند. بازیگر عقلایی در مثال فرضی ، مسیرش را عوض خواهد کرد ، چرا که این انتخاب حداکثر زیان بازیگر را به حداقل می رساند.

اصطلاح "کم- زیاد" در مدل نظریه بازی

صرف نظر از اینکه حریف چه کاری را انجام می دهد خط مشی گذار بایستی به دنبال بازده بهینه

باشد. دستیابی به این هدف می تواند از طریق کاهش حداکثر زیان یا افزایش حداقل سود باشد.
 "کم- زیاد"

اکثر نظریه پردازان «کم-زیاد» را به عنوان بهترین استراتژی عقلایی می شناسد.



مراحل خط مشی گذاری شکل گیری ← اجرا ← ارزشیابی

فصل سوم :

رویکردهای خط مشی گذاری

وقتی که از رویکردهای تجزیه و تحلیل خط مشی صحبت می شود، منظور روشهای متعددی است که توسط محققان علوم اجتماعی در مورد تجزیه و تحلیل خط مشی انجام گرفته است. هر تحلیل گر خط مشی به طور صریح یا غیرصریح رویکردی را به کار می گیرد که با شرایط و ویژگی های او سازگاری بیشتری دارد. با این وجود هیچ دیدگاه واضح و منحصر به فردی برای تجزیه و تحلیل خط مشی وجود ندارد (دابنیک و باردس، ۲۰۰۳).

شاید متداول ترین رویکرد مورد قبول، تشخیص مراحل فرایند خط مشی و پس از آن تجزیه و تحلیل عوامل تعیین کننده هر مرحله خاص باشد و به آن رویکرد فرایندی، خط مشی گفته می شود. در رویکرد تخصصی، خط مشی به عنوان یک حوزه کاملاً ویژه و مجزا مورد مطالعه

قرار می گیرد. اقبال آن چنانی نسبت به این رویکرد وجود ندارد و معمولاً این حیطه از مطالعات به همراه سایر جنبه های برنامه ریزی استراتژیک مطالعه می شود. در رویکرد منطقی - اثبات گرا که رویکرد رفتاری و یا عملی نیز نامیده می شود، استفاده از نظریه ها، مدلها، آزمون فرضیه ها، داده های پیچیده، روش مقایسه ای و تحلیل آماری دقیق استنتاج شده قیاسی را توصیه می کند. رویکرد اقتصادسنجی، رویکرد دیگری است که بیشتر مبتنی بر نظریه های اقتصادی است که در آنها فرض می شود. طبیعت و سرشت انسان ذاتاً عقلانی است و یا منافع شخصی محض به آن انگیزه می دهد.

در سالهای اخیر استفاده از روشهای علمی همچون رویکردهای منطقی - اثبات گرا و اقتصادسنجی در بررسی خط مشی کاهش یافته است. افرادی که با بررسی علمی خط مشی مخالفند، رویکردی را ترجیح می دهند که به وسیله آن قضاوت های شخصی مهم تر از نظریه های علمی و اثبات گرایی است. این رویکرد اصطلاحاً پدیدارشناسی یا فرا اثبات گرایی نامیده می شود. رویکرد مشارکتی، جدیدترین رویکردی است که روابط نزدیک با چالش های فرا اثبات گرایی دارد و دربرگیرنده بخش عظیمی از منافع و ارزش های سهامداران متعدد در فرایندهای تصمیم گیری خط مشی می باشد. در این رویکرد، منافع جمع کثیری از طریق یک سری مباحث استدلالی نقش دارد (لستر و استوارت، ۲۰۰۰). به هر حال رویکردهای متعددی در زمینه خط مشی وجود دارد. برخی رویکردهای مهم دیگری که در مطالعات انجام گرفته پیشین به آنها اشاره شده است عبارتند از رویکردهای هنجاری، ایدئولوژیکی، تاریخی و غیره.

خط مشی با رویکرد حل مسئله یعنی ، برطرف نمودن مسئله ای از مسائل عمومی جامعه است (کمبود کالای ضروری ، پیشگیری از یک بیماری ، ارائه خدمات آموزشی و ...) . لذا سوالی که با این رویکرد مطرح می شود این است که (مسئله تا چه حد برطرف شده ؟ و چه تاثیراتی پس از اجرای خط مشی بر جامعه هدف داشته است ؟)

رویکرد های تحلیل ارزیابی خط مشی

➤ رویکرد کارکردی

➤ رویکرد ساختاری

➤ رویکرد بازخوردی

➤ رویکرد سیاسی

➤ رویکرد تغییر و توسعه

➤ رویکرد فرایندی

رویکرد کارکردی

یک فعالیت و وظیفه ای است .

نتایج و اتفاقاتی که در هر مرحله از فرایند خط مشی گذاری اتفاق می افتد را مورد بررسی و تحلیل قرار می دهد.

تلاش در جهت پیش بینی یا تخمین تاثیرات ، نتایج ، هزینه ها و منافع خط مشی است .
تمرکز روی اهداف و میزان تحقق آن است.

رویکرد ساختاری

خط مشی به اجزاء تشکیل دهنده خود تقسیم می شود و اجزاء آن بررسی می شوند.
فرض : قسمت های تشکیل دهنده درست طراحی شده اند و صحیح عمل می کنند.

رویکرد باز خورده

ارزیابی یک بازخورد به آنچه اتفاق افتاده است و موارد زیر را بررسی می کند:

۱- وسعتی که در آن تعهد مطابق اهداف تعیین شده انجام شده است.

۲- خط مشی گذاران تا چه حد ، اختیارات قانون گذاری خود را در چارچوب قانونی تعیین

شده بکار گرفته اند.

رویکرد سیاسی

ارزیابی مانند سایر عوامل خط مشی گذاری عمومی ، سیاسی است . و اشاره به تولید اطلاعات در مورد ارزش با نرخ در آمد سیاسی (میزان مقبولیت و تغییرات مثبت) دارد .

اهداف خط مشی با توجه به ارزشهای سیاست مداران تعیین می شود (شاخص های آن را سیاستمداران تعیین می کنند). لذا ارزیابی نیز بر اساس سیستم ارزشی و معیارها و استانداردهای آنان سنجیده می شود.

رویکرد تغییر و توسعه

خط مشی عمومی ابزاری برای ایجاد آمادگی جهت انجام تغییرات مطلوب در زمینه های مختلف در یک کشور و همچنین تخصیص منابع برای توسعه است . لذا ارزیابی بررسی موثر بودن خط مشی در تخصیص منابع و میزان فراهم شدن زمینه توسعه کشور است.

رویکرد فرایندی

خط مشی در قالب یک فرایند تحلیل می شود. مراحل پشت سر هم خط مشی گذاری و وظایفی که در هر مرحله باید انجام شود ، مشخص می شود . لذا در ارزیابی مرحله به مرحله و در هر مرحله سلسله اقداماتی که انجام می شود مورد بررسی قرار می گیرد.

فصل چهارم :

مدل های تدوین خط مشی

مدل خط مشی گذاری عمومی یک چارچوب مفهومی پویا است که می تواند ما را در تشریح، پیش بینی، تجویز و بازسازی واقعیت یاری دهد (گری و دلون، ۱۹۷۶). تا کنون در مطالعات صورت گرفته مدلهای زیادی برای خط مشی گذاری عمومی ارائه گردیده است. برخی از این مدلها عبارتند از مدل نهادی، فرایندی، گروهی، عقلایی، ادراکی، سیستمی، تدریجی، انتخاب عمومی، تلفیقی، آشوب، بحران و مدل اجتماعی (الوانی و شریف زاده، ۱۳۸۷). مهمترین مدلهایی که در اکثر مطالعات مورد تأکید قرار گرفته اند عبارتند از مدل نهادی، مدل فرایندی و مدل سیستمی. در مدل فرایندی تأکید بر نقش سازمان های دولتی در تعیین خط مشی عمومی است.

به طور کلی فعالیت‌های سیاسی بر مؤسسات دولتی نظیر قوای سه گانه، سازمان‌های محلی و شهرداری‌ها متمرکز است. از لحاظ قانونی خط مشی عمومی بوسیله این نهادها تعیین، اجرا و اعمال می‌شود. البته باید در ارزیابی تأثیر ساختار بر خط مشی محتاط بود. احتمالاً ساختار و خط مشی هر دو تحت تأثیر نیروهای اجتماعی و اقتصادی قرار دارند. حتی اگر دریابیم که تشکیلات نهادی نیز اندک تأثیری بر خط مشی عمومی دارند، این یافته ارزش چندانی ندارد.

در مدل فرایندی می‌توان فرایند خط مشی را به مثابه مجموعه‌ای از فعالیت‌های سیاسی در قالب مراحل شناسایی مشکل، تدوین راه حل، قانونی کردن، اجرا و ارزیابی در نظر گرفت. در این مدل نظر بر این است که محققان علوم مدیریت باید مطالعات خود را در مورد خط مشی عمومی فقط به این فرایندها محدود کنند. علیرغم دیدگاه محدود در مدل فرایندی، این مدل می‌تواند در درک فعالیتهای مختلفی که در خط مشی گذاری اجرا می‌شوند مفید باشد. در مدل سیستمی خط مشی عمومی به عنوان عکس العمل سیستم به نیروهایی در نظر گرفته می‌شود که از محیط بیرون بر آن تأثیر می‌گذارد. محیط به شرایطی اطلاق می‌شود که در داخل تشکیلات و محدوده سیستم نباشد. برون‌داد سیستم، منابع تخصیص یافته به صورت تصمیمات و اقداماتی است که در قالب خط مشی پدیدار می‌شود (ایستون، ۱۹۹۸).

تعریف مدل:

مدل یک چارچوب مفهومی ایستا یا پویا قلمداد شده که می‌تواند ما را در تشریح، پیش بینی، تجویز و بازسازی واقعیت یاری دهد.

ویژگی های مدل:

- ✚ مدلها برداشتهائی انتزاعی از دنیای واقعیات هستند
- ✚ مدل باید ساده و خلاصه بوده و قدرت نظم دهندگی داشته باشد
- ✚ مدل باید گویای جنبه های اصلی و مهم پدیده مورد نظر باشد
- ✚ مدل باید با واقعیتهای هماهنگی و تطابق داشته باشد

مدل باید اثربخش و مفید باشد و در کاربردها، اهل حرفه را یاری دهد

مدل باید به تسهیل امر تحقیقات و بررسی ها کمک کند

مدل باید در تبیین و تشریح پدیده ها کارساز و موثر باشد

فواید مدل ها:

اندیشه های ما را در مورد خط مشی و سایر مسائل اجتماعی، به طور ساده و روشن بیان می کنند

جنبه های مهم مشکلات خط مشی را شناسایی می کنند

با تاکید بر ویژگیهای اصلی مسائل و مشکلات، ما را قادر به ایجاد ارتباط با یکدیگر می سازند.

با تشخیص مسائل مهم از غیرمهم، ضمن ایجاد درک بهتر از خط مشی عمومی، به ما این توانایی را می دهند که تلاشهای خود را در جهت روشن هدایت کنیم.

شرایطی فراهم می کنند تا بتوانیم برای خط مشی عمومی و پیش بینی پیامدهای آن پیشنهادهایی را ارائه دهیم.

انواع مدل های مورد بررسی در این بحث:

مثلث آهنین

خوشه ای

نهادی

فرایندی

عقلایی

مدل مثلث آهنین

دستور کار به وسیله سه گروه تهیه و مطرح می شود:

نمایندگان کلیدی کمیته های انتخاب شده که در ارتباط با مساله هستند.

✚ بوروکرات های سازمانی که وظیفه پاسخ گویی به مسایل و مشکلات برای خط مشی را به عهده دارند.

✚ گروه های متقاضی ذی نفع در مساله

مثلت آهنین یک شبکه بهم پیوسته از کمیته های تخصصی مجلس، ادارات دولتی منشعب از سطوح میانی قوه مجریه و گروه های ذی نفوذ تجاری قدرتمند، با هم می کوشند تا خط مشی در بخش خاصی را محدود کنند.

مدل گروهی یا خوشه ای Group Model

نظریه خط مشی گذاری گروهی بر این فرض مبتنی است که « تعامل بین گروه ها ، عامل اصلی تعیین خط مشی است».

افرادی که به طور رسمی یا غیر رسمی تشکل می یابند ، خواستار برآورده شدن نیازهای خود از طریق دولت هستند.

نقش افراد زمانی موثر خواهد بود که فقط به منزله بخشی از یک گروه یا به مثابه نماینده آن ، برای کسب منافع گروه مذکور اقدام کنند. گروه به منزله ی یک حلقه ارتباطی بین افراد و دولت عمل می کند. در واقع مقصود از تلاش و کشمکش گروه ها ، نفوذ در فرایند خط مشی گذاری عمومی است.

وظیفه نظام سیاسی مدیریت تعارض گروهی از طریق موارد زیر است:

✚ ایجاد نظم و ضابطه در تعامل گروهی

✚ ایجاد مصالحه و موازنه میان منافع گروه ها

✚ تسری مصالحه و سازش گروه ها به جریان شکل گیری خط مشی عمومی

✚ محقق ساختن و اجرای توافق ها و مصالحه نامه ها

خط مشی عمومی همیشه حاصل تعادل و توازن مبارزات گروهی است. نقطه تعادل از طریق

تغییر گرایش خط مشی به سوی منافع برخی از گروه های ذینفع تعیین می شود. این انتظار وجود دارد که تغییر میزان نفوذ هر گروه ذینفع ، تغییراتی را در خط مشی عمومی به وجود آورد. به این ترتیب معمولاً خط مشی ها ، همسو با مواضع گروه هایی هستند که از نفوذ بیشتری برخوردارند.

مراتب نفوذ گروه ها به عوامل زیر بستگی دارد :

توانایی های اعضا ، امکانات مالی ، قدرت سازماندهی و رهبری ، میزان دسترسی به تصمیم گیرندگان و هماهنگی قبلی با آن ها

مدل عقلایی Rational Model

یک خط مشی وقتی عقلایی است که به حداکثر « سود اجتماعی » برسد ، از این رو دولت ها باید خط مشی هایی را انتخاب کنند که منجر به منافع در جامعه شده که این منافع بیشتر از هزینه ها شود ، همچنین دولت ها باید از خط مشی هایی که منافعش بیشتر از هزینه ها نمی شود ، خودداری کنند.

دو رهنمون مهم در این تعریف از حداکثر سود اجتماعی وجود دارد:

- خط مشی که هزینه اش از منافعش بیشتر است نباید انتخاب شود.
- از میان خط مشی های مختلف ، تصمیم گیرندگان باید آن خط مشی را انتخاب کنند که بیشترین سود را با توجه به هزینه هایش ایجاد می کند.

این مدل بر سه فرض اساسی استوار است :

- دسترسی خط مشی گذار به تمامی اطلاعات مورد نیاز
- شناخت روشن از ترجیحات و خواسته ها
- برخورداری خط مشی گذار از استدلالی کلی نگر که امکان بررسی همه جانبه و جامع همه راه حل ها و مقایسه ی آن ها را به وی می دهد.

مراحل سیاست گذاری بر اساس مدل عقلایی به شکل زیر است:

- ✚ تعیین اهداف
- ✚ درجه بندی ارزش ها
- ✚ مشخص کردن ترجیحات
- ✚ شناسایی تمام گزینه های مناسب
- ✚ محاسبه همه نتایج گزینه ها و مقایسه آن ها و انتخاب گزینه یا ترکیبی از گزینه ها که می تواند بیشترین ارزش را به حداکثر برساند.

موانع خط مشی گذاری بر مبنای مدل عقلایی:

- ✚ عدم اجماع بر ارزش ها و اهداف اجتماعی مشخص
- ✚ عدم قابلیت مقایسه و ارزش گذاری بسیاری از ارزش ها و اهداف
- ✚ خط مشی گذاران به دنبال حداکثر سازی دستیابی به اهداف نیستند.
- ✚ سرمایه گذاری فراوان در روند اجرای برنامه ها مانع توجه به سایر گزینه های ممکن می شود.
- ✚ موانع بی شماری بر سر راه جمع آوری اطلاعات کافی جهت ارزیابی همه ی گزینه ها وجود دارد.

راه های ارتقای عقلانیت تصمیمات مدیران:

- ✚ مدل سازی
- ✚ کاربرد ریاضیات و آمار
- ✚ جداول تصمیم گیری
- ✚ جداول ارزیابی
- ✚ خط مشی گذاری تجربه گرا

شاید مدل عقلایی در سطوح کلان اجتماعی کارکرد بسیاری نداشته باشد ، اما در تصمیم گیری های سازمانی و خرد که دارای وضعیت نسبتاً ثابت، دسترسی به اطلاعات لازم و معیارهای کمی

هستند ، قابلیت بالایی دارد. در حوزه های تکنیکی و فنی هم می توان از این مدل استفاده کرد.

برای انتخاب یک خط مشی عقلایی، خط مشی گذاران باید:

۱. بر همه اولویتهای ارزشی جامعه و اهمیت آنها واقف باشند.
۲. با همه گزینه های موجود خط مشی آشنا باشند.
۳. همه پیامدهای ممکن را برای هر گزینه خط مشی پیش بینی کنند.
۴. نسبت منفعت به هزینه را برای همه گزینه ها محاسبه کنند.
۵. کاراترین گزینه را به عنوان خط مشی مطلوب انتخاب کنند.

مدل احساس : ادراک در فرایند عقلایی

تعریف مسئله شامل دو مرحله متمایز از هم می باشد:

۱. احساس مشکل

۲. ادراک مشکل

در مرحله احساس، خط مشی گذاران عارضه ها و رویه های بیرونی مشکل رادر می یابند و در مرحله ادراک به ریشه یابی مشکل اقدام می کنند. مدل ساده "احساس مشکل - ادراک مشکل" برای تحلیل خط مشی گذاری ها مفید بوده و خط مشی گذاران و تحلیل گران خط مشی را یاری می دهد تا به نتایج موثرتری در تصمیم گیری ها و تحلیل هایشان دست یابند.

موانع خط مشی گذاری عقلایی

۱. معمولاً هیچ منفعت اجتماعی وجود ندارد که در مورد آن توافق کلی وجود داشته باشد، به جز منافع افراد و گروههای معدود که بسیاری از آن منافع نیز با هم در تعارض هستند.
۲. منافع و هزینه های بی شماری را که با هم سازگار نیستند نمی توان مورد بررسی قرارداد.

۳. خط مشی گذاران برای اتخاذ تصمیمات بر مبنای اهداف اجتماعی انگیزه ای ندارند در عوض آن ها سعی می کنند که پادشاهی خود یعنی قدرت، موقعیت، انتخاب (انتصاب) مجدد، امکانات مالی و غیره را افزایش دهند و در نظر گیرند.
۴. خط مشی گذاران جز اینکه به رفع نیازها برای پیشرفت امور پردازند ، انگیزه برای افزایش نفع خالص اجتماعی ندارند، آنها به تحقیق خود برای یافتن « بهترین راه ادامه نمی دهند و زمانی که راهی را بیابند که « عملی باشد» جستجو برای یافتن دیگر گزینه ها را متوقف می کنند.
۵. سرمایه گذاری عظیم در مورد برنامه ها و خط مشی های کنونی، خط مشی گذاران را از بازبینی گزینه هایی که در جریان تصمیم گیریهای قبلی ، مورد قبول واقع نشده اند، باز می دارد.
۶. در جریان خط مشی گذاری موانع بی شماری نظیر هزینه جمع آوری ، دسترسی به اطلاعات و زمان لازم برای جمع آوری اطلاعات وجود دارد.
۷. توانایی پیش بینی در علوم رفتاری و اجتماعی و همچنین علوم زیستی و فیزیکی به حدی نیست که خط مشی گذاران قادر باشند تا همه منافع و هزینه های احتمالی حاصل از اجرای هر گزینه (خط مشی) را کاملاً درک کنند.
۸. زمانی که ارزش های مختلف سیاسی ، اقتصادی و فرهنگی دخالت دارند ، خط مشی گذاران حتی به کمک پیشرفته ترین فنون تحلیلی و روشهای پردازش رایانه ای قدرت کافی برای محاسبه دقیق هزینه ها و منافع را نخواهند داشت.
۹. برای کاهش احتمال پیامدهای ایدائی و غیر قابل پیش بینی ، به دلیل عدم قطعیت در مورد نتایج گزینه های مختلف خط مشی، خط مشی گذاران مجبورند تا آنجا که ممکن است به خط مشیهای قبلی متکی باشند.
۱۰. ماهیت تقسیم کار و تخصصی شدن خط مشی گذاری عمومی در دیوان سالاریهای بزرگ، هماهنگی در فرایند تصمیم گیری را مشکل می نماید، زیرا در موقع تصمیم گیری نمی توان نظر همه متخصصان را در زمینه های مختلف در اختیار داشت.

مدل نهادی Institutional Model

سازمان های دولتی در طی دورانی طولانی ، کانون اصلی مطالعات علوم سیاسی بوده اند. به طور کلی فعالیت های سیاسی بر حول محور نهادهای خاص دولتی نظیر قوای سه گانه مقننه ، مجریه و قضائیه ، سازمان های محلی و شهرداری ها بوده است.

از این رو رابطه خیلی نزدیکی بین خط مشی عمومی و نهادهای دولتی وجود دارد. دقیقاً زمانی به یک خط مشی ، عمومی گفته می شود که چندین موسسه دولتی آن را پذیرفته ، اجرا و اعمال کنند.

اتخاذ خط مشی به وسیله ی نهادهای دولتی دارای چند ویژگی است :

- ✚ رابطه خیلی نزدیکی بین خط مشی عمومی و نهادهای دولتی وجود دارد.
- ✚ به یک خط مشی، زمانی عمومی گفته می شود که به وسیله چندین موسسه دولتی پذیرفته شده، اجرا و اعمال شود.
- ✚ قبل از هر چیز دولت به خط مشی ها مشروعیت می بخشد.
- ✚ دولت با در دست داشتن قدرت اجرائی، خط مشی های متخذه را در سطح جامعه در مورد همگان به اجرا در می آورد؛ در حالی که این توانایی در دیگر موسسات جامعه وجود ندارد.
- ✚ نهادها ممکن است آنچنان سازمان یافته باشند که اجرای یک خط مشی را تسهیل کنند و برای اجرای خط مشی دیگر موانعی ایجاد نمایند.
- ✚ این نهادها ممکن است در پی برخی منافع مشخص در جامعه باشند در حالی که دیگران را از آن منفعت محروم سازند.
- ✚ نهادها می توانند به افراد خاصی در اجتماع مزیتی بدهند و یا مزیتی را از دیگر گروهها دریغ کنند.

✚ ساختار نهاد های دولتی ممکن است ، هم در وضع و هم در اجرای خط مشی نقش تعیین کننده ای داشته باشد.

مدل فرایندی Process Model

اجرای خط مشی گذاری در یک مقطع خاص و به صورت یک عمل مستقل صورت نمی گیرد، بلکه به صورت یک چرخه، فرایندی را تشکیل می دهد که شامل چندین فعالیت و مرحله است. بدین مفهوم که عوامل و خط مشی گذاران بی شماری که نقش اساسی دارند ، وظایف مختلفی را در راستای انجام و اجرای فرایند خط مشی گذاری ایفا می کنند.

بر اساس این مدل فرایند خط مشی را می توان به مثابه مجموعه ای از فعالیتهای سیاسی در قالب مراحل شناسایی مشکل، تدوین راه حلها، قانونی کردن (جلب حمایت و تائید نهادهای قانونگذاری، اجرایی، قضایی)، اجرا و ارزیابی (تشخیص اینکه آیا راه حلهاى منتخب در چهارچوب خط مشی، مشکل را برطرف می کنند و مورد قبول قرار می گیرند)، در نظر گرفت.

به طور خلاصه می توان فرایند خط مشی گذاری را به مثابه مجموعه ای از فعالیت های سیاسی در قالب مراحل «شناسایی مشکل»، «تدوین راه حل ها»، «قانونی کردن»، «اجرا» و «ارزیابی» در نظر گرفت.

فصل پنجم :

مشکلات و تنگنای خط مشی گذاری

اهداف نهایی خط مشی های عمومی ارتقای کیفیت تصمیمات و برنامه های آینده سازمان ، جهت بهبود کیفیت جنبه های زندگی بشری است. با توجه به این مسأله بکارگیری نیروهای کارآمد و ساختارهای سازمانی مؤثر، عنصر مهمی در کوشش های سازمان جهت اجرای موفقیت آمیز خط مشی های عمومی بوده و عدم وجود چنین وضعیتی عامل بازدارنده محسوب می شود. در کشورهای جهان سوم غالباً این مشکل وجود دارد (والتر و میلر، ۲۰۰۰).

چون هدف گذاری سیاست ها و خط مشی ها معمولاً متعدد، متضاد و مبهم بوده و به دلیل محدودیت های شناختی خط مشی گذاران و محرک های متعدد محیط بیرونی، پیش بینی تمامی محدودیت ها و فشارهای مربوط در سیاست گذاری غیرممکن به نظر می رسد. اجرای خط مشی ها در عمل با مشکلاتی مواجه است (اندرسون، ۱۹۸۶). عدم صلاحیت و شایستگی اداری معمولاً در شکل بوروکراسی های بسیار دست و پاگیر موجب به تأخیر افتادن اجرای برنامه ها می گردد. در حالی که در جوامع صنعتی اجرای خط مشی های عمومی توسط کارکنان سازمان جهت اهداف و روش های بی شماری صورت می گیرد.

هدف نهایی در کشورهای در حال توسعه از اجرای سیاست های عمومی دستیابی به اهداف دولتی مشخص شده در طرح های توسعه ملی است (دای، ۱۹۹۸).

موانع دستیابی به اجرای کامل خط مشی های عمومی

اجرای ناقص خط مشی های عمومی از مشکلاتی است که تمامی کشورها، هم پیشرفته و هم در حال توسعه، با آن مواجه اند. در مسیر اجرای کامل خط مشی های عمومی، موانع متعددی وجود دارد؛ عوامل بازدارنده اجرای کامل خط مشی ها، به سه دسته کلی تقسیم شده اند:

- ۱) عوامل بازدارنده ناشی از سیاستگذاری
- ۲) عوامل بازدارنده ناشی از محیط
- ۳) و عوامل بازدارنده ناشی از ساختار

سیاستگذاری اشتباه، شکست اجرای خط مشی های عمومی را در پی دارد. اشتباهاتی که در سیاستگذاری صورت می پذیرد، خود ناشی از عوامل گوناگونی است که همه آنها را می توان در چهار بخش خلاصه کرد:

- ۱) هدف گذاری مبهم و غیرواقعی
- ۲) نادرستی نظریه خط مشی
- ۳) کمبود تعهد سیاستگذاران نسبت به اجرای خط مشی
- ۴) نبود توافق همگانی بر خط مشی اتخاذ شده

دومین دسته از عوامل بازدارنده را عوامل بازدارنده محیطی تشکیل می دهد. توجه سیاستگذاران و مجریان به عوامل محیطی، در اجرای موفق خط مشی بسیار موثر و با اهمیت است. عوامل بازدارنده محیطی به این ترتیب معرفی و مورد بحث قرار گرفته است:

- ۱) حوادث غیرمترقبه
- ۲) کمبود زمان و منابع
- ۳) کمبود حمایت های عمومی
- ۴) فناوری نامتناسب

دسته سوم از عوامل بازدارنده اجرای کامل خط مشی را عوامل ساختاری تشکیل می دهد. این عوامل مربوط به ضعف ساختار اجرایی است. این عوامل عبارتند از :

- ۱) نبود استقلال نسبی در ارکان اجرایی
- ۲) مشخص نبودن وظایف و مسئولیتها

۳) کمبود ارتباطات

۴) نبود نظام ارزیابی عملکرد

موانع و مخاطرات تصمیم گیری و خط مشی گذاری

۱- عدم تمایل به آینده نگری و گرایش به نتایج زودرس:

دلایل تمایل به آینده های زودرس

الف) گرایش به اخذ تصمیماتی که نیازهای زودرس را ارضا می کند.

ب) دوری از احتمالات مبهم و مخاطراتی که حاصل دورنگری و تصمیم گیری های بلند مدت است.

ج) پیچیدگی دشواری تصمیم گیری های دورنگر

۲- جزئی نگری و یک بعدی شدن در تصمیمات:

دلایل:

الف) فقدان دید کلی نگر

ب) توجه به یک جنبه و غفلت از سایر جنبه ها

ج) عدم توجه به محیط های مختلف موثر بر موضوع تصمیم

۳- نارسایی های اطلاعاتی در تصمیم گیری:

دلایل:

عدم وجود یک پایگاه متمرکز و معتبر اطلاعاتی

سلسله مراتب سازمانهای دولتی باعث تغییرات زیادی در اطلاع رسانی می شود و صحت اطلاعات را خدشه دار می کند.

عدم وجود مرجعی برای کنترل اطلاعات و اطمینان از صحت آنها

غفلت از دریافت نظرات مردم

۴- گرایش ساده انگاری و به دنبال راه حلهای ساده رفتن:

دلیل: پرداختن به مشکلات عارضی و ظاهری باعث می شود که خط مشی گذاران از دریافت

اصل مشکل غفلت نمایندند.

عوارض و تبعات

مغفول ماندن علل اصلی به وجود آورنده مشکل

تصویب راه حلهای مسکن و موقت

بروز مشکل از جای دیگر در آینده

۵- اعمال نظر شخصی در تصمیم گیری و اتکای بیش از حد بر تجربیات:

عوارض:

- تصمیم گیری جنبه صوری پیدا می کند.
- جمع آوری اطلاعات به اطلاعات موافق منحصر می شود.
- معیار سنجش دستخوش اعمال نظر و سلیقه شخصی می شود.
- اتکا به نظرات فردی به عنوان ملاک تصمیم گیریها باعث می گردد به نظرات و آرای دیگران و اطلاعات و آمار ناموافق توجه نشود.
- خودکامگی تصمیم گیرندگان باعث می گردد که گاهی اوقات مساله ای که راه حل تجربه شده و ساده ای دارد مدت ها لاینحل بماند و ائتلاف منابع و امکانات بسیاری را سبب شود.

۶- عدم تمایل به اجرای آزمایشی خط مشی ها و فقدان بازخورد فرایند خط مشی

گذاری عمومی:

در اغلب تصمیم گیری ها عمومی تصمیم گیرندگان تحت فشارند و برای رفع مشکلات و اتخاذ تصمیم ها فرصت زیادی در اختیار ندارند

اجرای آزمایشی، بهترین روش برای حصول اطمینان از موثر بودن خط مشی در عمل است. مکانیزم بازخورد باعث می گردد نقاط قوت و ضعف تصمیم ها را دریابند و نسبت به اصلاحات لازم اقدام به موقع انجام دهند.

۷- عدم تمایل به تصمیم گیری:

از طریق:

الف- ارجاع تصمیم به مقامات بالاتر

دلایل:

- ✚ عدم وجود فضای حمایتی برای تصمیم گیرندگان
- ✚ رابطه نامتعادل بین اختیارات و مسئولیتهای تصمیم گیرندگان
- ✚ نبودن ستادهای پشتیبانی تخصصی و اطلاعاتی برای کمک به تصمیم گیرندگان
- ✚ نارسائیهای فنی و تخصصی
- ✚ عدم همکاری بین مراجع علمی و فنی با تصمیم گیرندگان

ب- عدم تمایل به تصمیم گیری در بین اعضای بخش دولتی

دلایل:

- ✚ عدم وجود حمایت معقول و کافی برای تصمیم گیرندگان از سوی مقامات بالاتر
- ✚ نداشتن اختیارات کافی
- ✚ قوانین و مقررات دست و پا گیر
- ✚ تشریفات مختلف قانونی
- ✚ مسئولیت بسیار در برابر مردم و جامعه
- ✚ عدم هماهنگی واحدها با هم

۸- انعطاف ناپذیری تصمیمات:

دلایل:

- ✚ تفکر و پیش تصمیم گیرندگان نسبت به محیط
- ✚ نوع نگرش و روح بی اعتمادی به مجریان در زمان اتخاذ تصمیمات

۹- وضع خط مشی های صوری و ظاهری:

این نوع خط مشی ها باعث بی اعتمادی مردم به خط مشی گذاران می گردد.

ارزیابی نکردن واقع بینانه خط مشی باعث تشدید بی اعتمادی می شود.

۱۰- عدم آگاهی عامه مردم و احساس بی نقشی آنها در جامعه: در این شرایط باید مردم را به نقششان در خط مشی گذاری آگاه ساخت و آنان را به ایفای این نقش علاقه مند ساخت:

به تعبیر دیگر مشکلات عمده در خط مشی گذاری که باعث می شود پشتوانه قوی برای نظام خط مشی گذاری نباشد عبارتند از:

- ✚ عدم آگاهی مردم و احساس بی نقشی
- ✚ عدم وجود ساختاری که مردم را در خط مشی گذاری سهیم کند.

فصل ششم :

تدوین دستور کار برای خط مشی گذاری

ماهیت دستور کار بیان کننده پیچیدگیهای زیادی در نحوه قرار گرفتن یک موضوع در دستور کار دولت یا سازمانهای دولتی است. این پیچیدگی از احساس نیاز به خط مشی در احزاب و گروهها تا افراد یا حتی خود دولت شروع و تا قانع سازی دولت جهت بررسی و پاسخ به آن ادامه می یابد.

انواع دستور کار:

۱- دستور کار عمومی (منظم):

دستور کار عمومی دربرگیرنده مسائل، موضوعات و چالشهایی است که تعداد زیادی از افراد جامعه آن را حس کرده و تحت تأثیر آن قرار گرفته و آن را پذیرفته اند. این مسئله یا چالش از طریق مذاکره و گفت گو بین افراد جامعه، گروههای سیاسی و اجتماعی، نخبگان و منتقدان طرح می شود و توجه بازیگران خط مشی را به خود جلب می نماید. مسئله عمومی ممکن است پیامدهایی مانند کاهش تقاضا، کاهش مصرف و یا رای به اعتیاد به مواد مخدر را توسعه دهد. دستور کار باید مورد توجه عموم مردم قرار گیرد وگرنه موضوعی حاد و حائز اهمیت محسوب نمی شود و در دستور کار عمومی قرار نمی گیرد و به دستور کار سازمانی هم صعود نمی کند. تعداد موضوعات دستور کار عمومی بسیار گسترده بوده و اولویت آنها تحت تأثیر فشار پشتیبانان و موافقان تعیین می شوند.

۲- دستور کار سازمانی (رسمی):

در حقیقت پذیرش یک مسئله توسط سازمانهای دولتی به معنی رسمیت دادن به یک مسئله می باشد. رسیدن مسئله عمومی به دستور کار سازمانی، به منزله ارتباط میان مشارکت نظرات عامه مردم و تصمیم گیری نخبگان است و انتظار می رود دستوری برای عمل دولت مشخص شود. هنگامی که موضوعی در دستور کار رسمی قرار می گیرد، فرایند خط مشی گذاری مربوط به آن، آغاز می شود.

مسائل گسترده تر که بخش بیشتری از مردم را دربرمی گیرند و همچنین مسائل پیچیده تر که در چند حوزه درگیر باشند شانس بیشتری برای در دستور کار سازمانی قرار گرفتن دارند و حتی ممکن است مدت زمان بیشتری نیز در دستور کار باشند. (کرم ا... دانش فرد)

تنظیم دستور کار در سیاست گذاری عمومی

چرا برخی موضوعات وارد دستور کار (Agenda) می شوند درحالی که بقیه نادیده گرفته می شوند؟ چرا به برخی راهکارها نسبت به دیگر راهکارها توجه بیشتری می شود؟ برخی از پاسخ های های ما به این پرسش ها، بر شرکت کنندگان (participant) متمرکز می شود. ما می خواهیم بدانیم چه کسی و چرا بر دستور کارها و راهکارها تاثیر می گذارد؟ سایر پاسخ ها به فرآیندهایی برمی گردد که شرکت کنندگان از طریق آن ها بردستورکارها اثر می گذارند. ما سه جریان از فرآیندها را باز کرده ایم: مسائل، خط مشی ها و سیاست.

مردم مسائل را تشخیص داده، طرح هایی برای تغییر سیاست های عمومی ارائه می کنند و در فعالیت های سیاسی از قبیل مبارزات انتخاباتی و لابی گری گروه های فشار وارد می شوند. رئیس جمهور، اعضای کنگره، کارمندان اداری، لابی گران، روزنامه نگاران، اساتید دانشگاه و غیره می توانند درهریک از این فرآیندها وارد شوند (تشخیص مساله، ارائه پیشنهاد و سیاست). سیاست گذاری قلمرو خاص تحلیل گران نیست همان طور که سیاست قلمرو منحصر به فرد سیاست مداران نمی باشد. با این وجود، در عمل، شرکت کنندگان معمولاً در یک یا چند شاخه تا اندازه ای متخصص هستند. برای نمونه شخصیت های علمی بیشتر در ارائه خط مشی وارد می

شوند تا سیاست، ولی احزاب بیشتر در سیاست درگیر می شوند تا نوشتن طرح های مفصل. اما از نظر مفهومی، شرکت کنندگان تا حدودی متفاوت از فرآیندها دیده می شوند.

هریک از شرکت کنندگان یا فرایندها می توانند به منزله یک محرک یا بالعکس محدودیت عمل نمایند. به عنوان محرک، شرکت کننده یا فرایند، یک موضوع را در جای بالاتری در دستور کار قرار می دهد یا راه حلی برای توجه بیشتر به آن ارائه می کند. برای نمونه ریاست کنگره یا یکی از کمیته های آن می توانند موضوعی را مورد تاکید قرار دهند یا این که یک موضوع به دلیل آن که حادثه مهمی اتفاق افتاده یا یک شاخص معتبر تغییر کرده، مورد تاکید قرار گیرد. به عنوان محدودیت، یک شرکت کننده یا فرایند توجه به یک موضوع یا راه حل را کاهش می دهد. برای نمونه مخالفت گروه های فشارقوی با یک موضوع، آن را از صدر دستور کار پایین آورده یا به طور کامل از دستور کار خارج می کند. به عنوان مثالی دیگر، زمانی که یک مدیر بر اولویت یک موضوع تاکید می کند کارکنان را در پرداختن به موضوعات دیگر محدود می کند. مسائل مربوط به هزینه های بودجه ای یک کالا نیز می تواند توجه جدی به آن را غیرممکن سازد.

تنظیم دستورکار

دستورکار دولتی چگونه تنظیم می شود؟ جواب به این سوال بر سه تبیین متمرکز می شود:

مسائل، سیاست و شرکت کنندگان آشکار.

مسائل:

چرا برخی مسائل نسبت به سایرین توجه مقامات دولتی را بیشتر به خود جلب می کند؟ پاسخ به دو نکته برمی گردد. اول، وسایلی که مقامات با استفاده از آن ها درباره وضعیت موجود خبرمی گیرند و دوم، راه هایی که از آن طریق، وضعیت هایی به عنوان مساله تعریف می شوند. درباره وسایل، شاخص ها را با تمرکز بر رویدادها و بازخورد آن ها مورد بحث قرار می دهیم.

برخی مواقع، یک شاخص نظام مند، نشان می دهد که وضعیتی غیرعادی است. شاخص ها برای ارزیابی اهمیت یک وضعیت (مثلا وقوع یک مصیبت یا هزینه یک برنامه) و تشخیص تغییرات در یک وضعیت مورد استفاده قرار می گیرند. اهمیت و تغییر زیاد، توجه مقامات را به خود جلب می کند.

دوم این که یک رویداد قانونی یک فاجعه، بحران، تجربه شخصی یا نشانه قوی بیشتر از سایر وضعیت ها توجهات را به خود جلب می کند. اما این رویداد، تنها اثرات موقتی دارد، مگر آن که با قرینه ای محکم تر، نوعی آگاهی از قبل موجود و یا با رویدادهای مشابه دیگر، ترکیب شود.

سوم این که مقامات، وضعیت ها را از طریق بازخورد حاصل از اجرای برنامه های موجود، خواه رسمی (مثل بررسی معمولی هزینه ها یا مطالعات ارزیابی برنامه) یا غیررسمی (مثل جریان شکایت های موجود در دفاتر کنگره) شناسایی می کنند.

بین «وضعیت» و «مشکل» تفاوت وجود دارد. ما هرروزه با همه انواع وضعیت روبرو هستیم و آن ها جای مهمی را در دستور کارهای سیاسی اشغال نمی کنند. زمانی که به این باور برسیم که برای تغییر این وضعیت باید کاری انجام داد، وضعیت به صورت مشکل درمی آید و شانس بهتری برای قرارگرفتن در دستورکار پیدا می کند.

حاضرین در دولت و پیرامون آن، وضعیت به مثابه مشکل را به روش های مختلفی تعریف می کنند:

- اولاً، وضعیت هایی که ارزش های مهم را مختل می کنند به مشکل تبدیل می شوند.
- ثانیاً وضعیت ها در صورتی که با کشورها یا واحدهای دیگر مقایسه شوند تبدیل به مشکل می شوند.

- ثالثاً قرارداد یک وضعیت در یک گروه در مقایسه با گروه دیگر ممکن است باعث تعریف آن به صورت یک مشکل شود. برای نمونه، عدم وجود حمل و نقل عمومی برای معلولان می تواند به عنوان یک مساله حمل و نقل یا یک مساله حقوق مدنی تلقی شود و نحوه برخورد با آن به طور چشمگیری از نگاه مردم تأثیری پذیرد.

مسائل موجود در دستورکار دولتی، صرفاً ارتقای جایگاه نمی یابند بلکه ممکن است از نگاه بیفتند. چرا آن ها تضعیف جایگاه می یابند؟

- نخست این که دولت ها ممکن است به مساله ای بپردازند یا نپردازند. در هر حالت، نگاه ها به موضوع دیگری معطوف می شود به آن دلیل که کاری انجام شده یا این که مردم از عدم موفقیت سرخورده شده و از گذاشتن وقت بیشتر روی یک علت ناکام مانده، امتناع می کنند.

- دوم این که ممکن است وضعیت هایی که باعث پررنگ شدن یک مساله می شود تغییر کند.

- سوم آن که مردم ممکن است به وضعیتی عادت کرده یا مشکلی را بازتعریف نمایند.

- چهارم این که مساله دیگری ظاهر شده و مسائل اولویت دار فعلی را کنار بزند.

سرانجام آن که ممکن است تضعیف توجه به یک موضوع صرفاً به خاطر چرخه ها و موجهایی باشد که هر از چندگاهی شکل می گیرند.

برای تنظیم دستورکار، شناخت مساله، ضروری است. احتمال بالارفتن یک موضوع یا طرح در دستورکار چنانچه به مساله مهمی مربوط باشد به طور قابل توجهی افزایش می یابد. برخی مسائل چنان ضروری هستند که تمامی دستورکارها براساس آن ها تنظیم می شوند. زمانی که مساله خاصی، ضروری شناخته شود با بسیاری از راه حل ها از طرف دیگران مواجه شده، برخی راه حل ها پررنگ می شوند درحالی که بقیه از چشم می افتند. بنابراین کارآفرینان سیاستی، منابع قابل ملاحظه ای را هزینه می کنند تا درک خود از مساله را در دید مقامات قرار دهند و تلاش می کنند آن ها را متقاعد نمایند مسائل را به شیوه ای که آن ها می بینند بنگرند. شناخت و تعریف مساله، تاثیر بسیار زیادی بر نتایج می گذارد.

سیاست:

تیین دوم برای برجستگی کم یا زیاد دستورکار به جریان سیاسی برمی گردد. رویدادهای سیاسی جدای از تعریف مساله یا پیشرفت طرح های سیاستی، مطابق با پویایی ها و قواعد خودشان جریان پیدا می کنند. شرکت کنندگان با توجه به خلق و خوی ملی تغییر رای می دهند، انتخابات مدیریت های جدیدی را وارد عرصه قدرت می کند و هواداری یا توزیع ایدئولوژیکی جدیدی را وارد کنگره می کند و انواع مختلف گروه های فشار، تقاضاهای خود را از حکومت درخواست کرده (یا نمی کنند).

تحولات در این حوزه سیاسی، بر نحوه تنظیم دستورکار اثر می گذارد. برای نمونه، یک مدیریت جدید زمانی که که تلقی خود از مسائل و طرح هایش را مطرح می کند دستورکارها را در سراسر شهر تغییر می دهد و باعث توجه به موضوعاتی می شود که احتمال دارد اهمیت زیادی نداشته باشند. روحیه ملی بسیار محافظه کارانه، توجه به ابتکارات پرهزینه را کاهش می دهد در حالی که روحیه ملی با مدارا اجازه هزینه کردن بیشتر را می دهد. در جریان سیاسی، رضایت بیشتر از ترغیب با چانه زدن بدست می آید. زمانی که شرکت کنندگان مسائل را می شناسند و یا در جریان سیاسی روی طرح هایی توافق می کنند، این کار را تا حدود زیادی از طریق ترغیب انجام می دهند. آن ها شاخص هایی را تعریف و استدلال می کنند که وضعیت های معینی باید به منزله مشکل تعریف شوند یا آن که استدلال می کنند طرح هایشان این آزمون های منطقی را از طریق امکان پذیری تکنیکی یا مقبولیت ارزشی برآورده می سازد. اما در جریان سیاسی، شرکت کنندگان، رضایت را با چانه زنی کسب شرایط برای حمایت، افزودن کاندیداهای انتخاباتی به ائتلاف با دادن امتیازاتی که درخواست می کنند یا جابجایی از موقعیت های ایده آل به موقعیت هایی که پذیرش گسترده تری به همراه دارد بدست می آورند.

ترکیب خلق و خوی ملی و انتخابی بودن در قیاس با منافع سازمان یافته از اهمیت بیشتری نزد تنظیم گر دستورکار برخوردار است.

گروه های منفعتی اغلب می توانند مانع رسیدگی به طرح هایی شود که نمی خواهند یا اقلامی را به یک موضوع سطح بالا در دستورکار حکومتی اضافه کنند تا مورد رضایت شان واقع شود. آن ها کمتر دستورکار را خودشان تنظیم می کنند.

شرکت کنندگان آشکار:

ما میان شرکت کنندگان آشکار و پنهان تفاوت قائل می شویم. گروه بازیگران آشکار یعنی آن هایی که فشار قابل ملاحظه و توجه عمومی به آن ها است شامل رئیس جمهور و افراد منصوب شده از طرف وی در سطوح بالایی، اعضای برجسته کنگره و برخی بازیگران انتخابی مانند احزاب و فعالان سیاسی هستند. گروه نسبتاً پنهان شامل متخصصان دانشگاهی، بوروکرات های اداری و کارمندان کنگره می شوند. ما به این نکته پی برده ایم که گروه آشکار بر «دستورکارها» اثر می گذارند و گروه پنهان بر «راهکارها».

بنابراین شانس ارتقای یک موضوع در دستور کار دولتی چنانچه آن موضوع توسط شرکت کنندگان در گروه آشکار مورد اصرار واقع شود افزایش می یابد و اگر توسط آن ها نادیده گرفته شود، تضعیف می گردد. دولت شامل رئیس جمهور و منصوبان وی به طور خاص تنظیم کننده قوی دستور کار است و به همین طریق اعضای برجسته کنگره، رهبران حزبی و مقامات کلیدی کمیسیون ها.

حداقل تاجایی که به تنظیم دستور کار مربوط است، مقامات منتخب و افراد منصوب شده از طرف آن ها مهم تر از کارمندان دولت یا شرکت کنندگان خارج از دولت هستند. این موضوع برای کسانی که نگران دموکراسی در این مکان ها هستند یک نتیجه دلگرم کننده است. این مقامات منتخب، کار خود را تعیین راهکارها یا اجرای تصمیمات نمی دانند بلکه به میزان زیادی بردستورکارها اثر می گذارند.

تعیین راهکار

لیست راهکارهای سیاست گذاری عمومی که توجه جدی را به خود جلب می کند چگونه طرح می شود؟

این راهکارها در جریان سیاسی شکل گرفته و به آن محدود می شوند.

متخصصان حوزه های خاص سیاستی که تاحدودی همان شرکت کنندگان پنهان اند در این مساله درگیر هستند.

شرکت کنندگان پنهان:

متخصصان

راهکارها، طرح ها و راه حل ها در اجتماعات متخصصان تولید می شوند. این گروه نسبتاً پنهان، شامل شخصیت های علمی، پژوهشگران، مشاوران، بوروکرات ها، کارمندان کنگره و تحلیل گرانی که برای گروه های فشار کار می کنند، می شود. کار آن ها برای نمونه برنامه ریزی و ارزیابی یا کارگاه های بودجه ریزی در نظام اداری یا سازمان های ستادی در (Hill محل کنگره آمریکا) است.

این شرکت کنندگان نسبتاً پنهان، با کمی مسامحه، اجتماعی منسجم از متخصصان را تشکیل می دهند. چنین اجتماعی، برای نمونه، در بخش بهداشت وجود دارد که شامل زیراجتماعات معادل در بخش های کوچک تر مثل ارائه مستقیم خدمات پزشکی و تنظیم غذا و دارو نیز می شود. برخی از این اجتماعات، مثلاً در بخش حمل و نقل، بسیار پراکنده اند در حالی که بقیه از انسجام بیشتری برخوردارند. هراجماع ترکیبی از افراد واقع در کل سیستم است و جهت گیری ها و منافع متنوعی دارد اما همه در یک چیز مشترکند: تخصصشان و آشنایی با موضوعات در آن حوزه سیاستی خاص.

ایده ها پیرامون این اجتماعات خلق می شوند. افراد، طرح های خود را به روش های مختلفی عرضه می کنند. سخنرانی، ارائه لایحه، استماع کنگره، ارائه به مطبوعات، انتشار مقاله، گفت و گو و در جریان برگزاری یک ضیافت. آن ها ایده هایشان را مطرح کرده، از کار دیگری انتقاد می کنند، ایده هایشان را کامل کرده و اصلاح می کنند و نسخه های جدیدی عرضه می نمایند. برخی از این ایده ها معتبرند در حالی که بقیه امکان پذیر نیستند. با این حال ایده های زیادی امکان پذیر بوده و درجایی مورد استفاده واقع می شود.

جریان سیاستی

تولید راهکارهای سیاستی در بهترین شکل به عنوان فرآیندی انتخابی شبیه به انتخاب طبیعی درزیست شناسی دیده می شود. در آن چه که ما سوپ اولیه سیاستی نامگذاری کرده ایم ایده های زیادی شناورند، با یکدیگر برخورد می کنند، با ایده های تازه ای مواجه می شوند و ترکیب ها و بازترکیب هایی را بوجود می آورند. ریشه های خط مشی، ممکن است کمی مبهم دیده شده و برای پیش بینی، سخت و برای فهمیدن و تولید، مشکل باشند.

در حالی که ریشه ها تا اندازه ای اتفاقی هستند، انتخاب، اتفاقی نیست. نظم از آشفتگی و الگو از تصادفی بودن از طریق وضع معیارهایی که توسط آن برخی ایده ها برای بقا انتخاب و مابقی دور ریخته می شوند، تکامل می یابد. این معیارها شامل امکان پذیری تکنیکی، سازگاری با ارزش های اعضای اجتماع و پیش بینی محدودیت های آینده شامل محدودیت های بودجه ای، قابلیت پذیرش عمومی و پذیرش از طرف سیاستمداران است. طرح هایی که تصور می شود غیرعملی باشند با ارزش های اجتماع سیاستی مطابق نیستند، بیشتر از آن چه بودجه اجازه می

دهد هزینه دارند، با مخالفت وسیع هم از طرف توده و هم از سوی متخصصان مواجه می شوند و یا این که از استقبال خوبی از طرف سیاست مداران منتخب مواجه نمی شوند نسبت به طرح هایی که از این استانداردها برخوردارند کمتر امکان بقا دارند.

در روند رسیدگی در اجتماع سیاستی، ایده ها دارای اهمیت هستند. مدل های فشار، این فرآیند را به طور کامل تشریح نمی کنند. طرح ها برای آن که مورد اطمینان واقع شوند تا حدودی برحسب میزان حمایت یا مخالفتشان ارزیابی می شوند اما تا اندازه ای نیز برخلاف معیارهای منطقی و تحلیلی ارزیابی می شوند. کارآفرینان سیاستی رسیدگی به طرح هایشان را به طور تصادفی رها نمی کنند. بلکه رسیدگی به آن ها را از طرق مختلف و در اجلاس های گوناگون پیگیری می کنند.

سوالات:

- ۱- تعریفی کلی از خط مشی بیان کنید.
- ۲- مشخصات یک خط مشی را ذکر کنید.
- ۳- مدل خط مشی گذاری عمومی چیست؟
- ۴- منظور از اجرای خط مشی چیست؟
- ۵- چرخه خط مشی گذاری را ترسیم نمایید.
- ۶- انواع دستور کار را ذکر کنید.
- ۸- مشکلات و تنگناهای خط مشی گذاری را بیان نمایید.
- ۹- مدل های تدوین خط مشی را بیان نموده و توضیح دهید.
- ۱۰- نحوه تدوین دستور کار به چه شکل می باشد.

منابع:

۱. دیوید، فرد، آر (۲۰۰۰). مدیریت استراتژیک، دکتر علی پارسائیان و دکتر سید محمد اعرابی (ترجمه، ۱۳۸۱)

۲. الوانی، م و شریف زاده. فرایند خط مشی گذاری عمومی، انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی (۱۳۸۷)

۳. رضائیان، ع. مبانی سازمان و مدیریت، انتشارات سمت (۱۳۸۷)

<http://www.shahrashub.com/db/t3policy.htm>

<http://publicpolicy1.blogfa.com/post-8.aspx>

<http://154.blogfa.com/post-71.aspx>