

بسم الله الرحمن الرحيم

فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی

www.ketab.ir

دکتر کرم‌اله دانش‌فرد

سرشناسه	:	دانش فرد، کرم‌اله، ۱۳۴۸ -
عنوان و نام پدیدآور	:	فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی / مؤلف کرم‌اله دانش فرد.
مشخصات نشر	:	تهران: صفار، ۱۳۹۳.
مشخصات ظاهری	:	۴۰۸ ص: مصور، جدول، نمودار، شکل.
شابک	:	978-964-388-451-2
وضعیت فهرست نویسی	:	فیبا
موضوع	:	تصمیم‌گیری
رده‌بندی کنگره	:	۱۳۹۳ ف۴/۵۲/۲۳ HD۳۰
رده‌بندی دیویی	:	۶۵۸/۴۰۳
شماره کتابشناسی ملی	:	۳۶۵۵۹۵۳

فهرست‌نویسی پیش از انتشار: انتشارات صفار



۳۰۰۰۵۳۵۱

www.ketab.ir

نام کتاب	:	فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی
مؤلفین	:	دکتر کرم‌اله دانش فرد
ویراستار	:	پاکنوش کیانی
حروفچینی	:	معرفت
لیتوگرافی	:	گنج شایگان
چاپخانه	:	گنج شایگان ① ۵۵۴۰۳۴۷۸
شمارگان	:	۵۵۰ نسخه
نوبت چاپ	:	چهارم - تابستان ۱۴۰۲
قیمت	:	۲/۸۵۰/۰۰۰ ریال
ناشر	:	انتشارات صفار
مرکز پخش	:	خیابان انقلاب - روبروی دبیرخانه دانشگاه تهران - بازارچه کتاب - طبقه زیرین
	:	انتشارات اشراقی ① ۶۶۴۰۸۴۸۷
	:	پخش کتاب بینش ① ۶۶۴۹۶۲۹۹
	:	کتابفروشی صفا ① ۶۶۹۷۸۸۴۶

www.saffarpublishing.ir
www.Eshraghipub.com
Email: saffar_publishing@yahoo.com

شابک: ۹۷۸-۹۶۴-۳۸۸-۴۵۱-۲
ISBN 978-964-388-451-2

این اثر، مشمول قانون حمایت مؤلفان و مصنفان و هنرمندان مصوب ۱۳۴۸ است، هرکس تمام یا قسمتی از این اثر را بدون اجازه مؤلف (ناشر) نشر، یا پخش یا عرضه کند مورد پیگرد قانونی قرار خواهد گرفت.

مدیریت واحد تولید انتشارات صفار: ۰۹۱۲-۱۰۷۳۰۰۳

فهرست مطالب

۱۱ مقدمه

فصل اول: ماهیت خط‌مشی ۱۷

۱۸ خط‌مشی عمومی چیست؟

۲۹ محاسن خط‌مشی‌گذاری

۳۱ فرایند خط‌مشی‌گذاری

۳۴ اجزای خط‌مشی

۳۶ ویژگی‌های خط‌مشی عمومی

۳۸ ویژگی‌های خط‌مشی خوب

۴۰ سطوح خط‌مشی‌گذاری

۴۱ ارکان خط‌مشی‌گذاری

۴۳ خط‌مشی در عمل چه کاری انجام می‌دهد؟

۴۳ مستندسازی خط‌مشی‌ها

۴۵ خط‌مشی‌گذاری پیچیده می‌شود

۴۶ مرکز مطالعات خط‌مشی

۴۷ بخش‌های مرکز مطالعات خط‌مشی

۴۸ چرا این کتاب را مطالعه می‌کنیم؟

پیوست (۱): خط‌مشی‌گذاری عمومی چیست؟ ۵۱

۵۲ خط‌مشی‌گذاری عمومی چیست؟

پیوست (۲): خط‌مشی‌گذاری حرفه‌ای ۶۳

۶۴ خط‌مشی‌گذاری حرفه‌ای

۶۵ ویژگی‌های اصلی خط‌مشی‌گذاری حرفه‌ای

۶۵ آینده‌نگر بودن

۶۶ برون‌نگری

۶۷ خلاقیت و نوآوری

۶۷ به‌کارگیری شواهد

مقدمه

خط‌مشی‌گذاری رشته نسبتاً جدیدی است که پس از طی کردن فراز و نشیب‌های فراوان، در دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی به عنوان رشته‌ای علمی- پژوهشی پذیرفته شده است.

دانشجویان علوم سیاسی در مقاطع تحصیلات تکمیلی، با گرایش جدیدی تحت عنوان سیاست‌گذاری عمومی با چگونگی شناسایی و حل مسائل عمومی آشنا می‌شوند و مطالعات خود را در حوزه عمل دولت و جریان حکمرانی، رابطه و مرادف دولت و مردم و ... توسعه می‌دهند. دانشجویان رشته مدیریت دولتی نیز در مقاطع تحصیلات تکمیلی با گرایش خط‌مشی‌گذاری عمومی، مطالعات و تحقیقات خود را در رابطه با چگونگی اداره امور عمومی، رفع نیاز و حل مسائل عمومی و پاسخگویی دولت نسبت به مردم ادامه می‌دهند.

خط‌مشی‌گذاری فقط در مرزهای دانشگاه‌ها و مراکز علمی محصور و محدود نیست، بلکه افراد در مناصب و مشاغل مختلف راجع به آن اظهار نظر می‌نمایند. زیرا مردم در چنبره تدبیر دولتمند و گذشته و آینده خود را تحت تأثیر خط‌مشی‌های عمومی متأثر از تصمیمات دولت می‌دانند. پژوهشگران و خط‌مشی‌گذاران و حتی مردم عادی نیز می‌دانند خط‌مشی‌گذاری امری دولتی است و حاکمان و دولتمردان با نیت‌های مختلف از جمله به کرسی نشاندن عقاید خود، تحقق بخشیدن به الویت‌ها، رفع مسائل و مشکلات عمومی، تقویت و توسعه رفاه مردم و ... به خط‌مشی‌گذاری روی می‌آورند و به آن اقدام می‌نمایند.

شاید برای بسیاری از اهالی فکر و اندیشه و از جمله خوانندگان محترم این سطور، این سؤال مطرح شود که چرا دولت‌ها از میان انبوه مسائل گریبانگیر جامعه، تنها به موارد خاصی می‌پردازند و چشم خود را بر سایر مسائل می‌بندند و آن‌ها را از نظر دور می‌کنند، یا ممکن است این سؤال مطرح شود که اصولاً چه کسانی در

تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی‌های کلان نقش دارند و دولت‌ها چگونه خواسته‌ها و الویت‌های خود را به عمل تبدیل می‌کنند و چه کسانی مزاحم و یا پشتیبان آن‌ها می‌باشند؟ این سؤالات ممکن است در حوزه روش‌شناسی نیز مطرح باشد، از جمله این‌که: عملکرد دولت‌ها چگونه مطالعه می‌شود و نتیجه آن طی چه سازوکاری و در کجا تأثیرات خود را بر جای خواهد گذاشت؟

دانشجویان و پژوهشگران رشته خط‌مشی‌گذاری عمومی با عبور از رویکردهای قدیمی که بر مطالعه دولت‌ها و حکومت‌ها حاکم بوده است و بیشتر ناشی از رویکردی اخلاقی بوده که باید‌ها و نبایدها را برای دولت‌ها تعیین می‌نمود، در تلاش و تحقیق‌اند تا ببینند دولت‌ها واقعاً چگونه راجع به مسئله‌ای فکر می‌کنند و برای حل آن مسئله چگونه اقدام نموده، چه مراحلی را برای رسیدن به تصمیم، طی می‌کنند.

علم خط‌مشی‌گذاری ما گشودن میدان جدید پژوهشی و آموزشی، عمل دولت‌ها را مورد مطالعه و بررسی قرار می‌دهد و به آنچه دولت‌ها واقعاً انجام می‌دهند، می‌پردازد. در این زمینه دو رویکرد اساسی بر مطالعه خط‌مشی حاکم‌اند. رویکرد سیاسی که بیشتر متمرکز بر شرایط سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی و ... است، بر نتایج و پیامدهای خط‌مشی‌ها متمرکز شده، مسائل عمومی را مورد توجه قرار می‌دهد. این رویکرد همچنین رفتار بازیگران خط‌مشی‌گذاری را مورد مطالعه قرار می‌دهد. رویکرد دیگر، رویکرد فنی است که ناظر بر به‌کارگیری دقیق و منطقی خط‌مشی‌گذاری و حاکمیت استدلال و منطق بر تصمیم‌گیری و انتخاب خط‌مشی نهایی است و تلاش می‌شود شاخص‌های آماری و مدل‌های ریاضی را در تصمیم‌گیری راجع به خط‌مشی‌ها به کار گیرد.

نگارنده در این کتاب کوشیده است اهمیت و نقش خط‌مشی‌گذاری عمومی را مورد بررسی قرار دهد و نسبت آن را با علوم سیاسی و مدیریت دولتی روشن نماید. در این میان، بازیگران عرصه خط‌مشی‌گذاری و نقش آن‌ها مورد تحلیل قرار گرفته است و در هر مرحله از فرایند خط‌مشی‌گذاری بر نقش و جایگاه بازیگران تأکید نموده است.

خط‌مشی‌گذاری در عمل تلاش می‌کند بر روی عمل دولت و آنچه واقعاً انجام می‌دهد، متمرکز شود. به همین جهت رویکردهای تغییر، سیستمی و فرایندی بر نحوه

تنظیم و ارائه مطالب حاکم بوده است و بحث نظری ساختار دولت، نظریه‌های دولت، رابطه مردم و حکومت و موضوعات مشابه که بیش از گنجایش این کتاب است، به نویسندگان حوزه‌های تخصصی واگذار گردد و بیش از آن‌که درگیر مطالعات نظری شود، به فرایند، جریان‌ها، سازوکارها و واقعیت‌های خط‌مشی‌گذاری پرداخته است.

خط‌مشی‌عمومی در رویکرد فرایندی به عنوان خروجی فرایند، تحلیل شده است. به جهت آموزش بهتر و کارآمدتر، مطالب در قالب فرایند خط‌مشی‌گذاری تنظیم و ارائه گردیده است.

رویکرد سیستمی انتخاب گردیده است تا عوامل تأثیرگذار بر خط‌مشی‌گذاری عمومی اعم از عوامل درونی و بیرونی، در شرایط واقعی تری دیده شوند و کلیت خط‌مشی مورد بحث قرار گیرد.

رویکرد تغییر نیز تابع تعریفی است که از خط‌مشی‌ها در متن ارائه گردیده و هدف دولت از وضع خط‌مشی‌ها، ایجاد تغییرات مطلوب یعنی اقدامات معطوف به هدف و اثربخش بیان نموده است و با ایجاد هر خط‌مشی و اجرای آن، تغییراتی در وضعیت فعلی به وجود می‌آید.

همان‌طور پیش‌تر گفته شد بنا به ماهیت میان‌رشته‌ای خط‌مشی‌گذاری عمومی، موضوع از دو منظر سیاسی و فنی مورد بررسی قرار گرفته است. به همین جهت متن کتاب به نحوی نگارش شده است که برای دانشجویان علوم سیاسی و مدیریت دولتی به‌طور مشترک قابل استفاده است. با وجود آن‌که تلاش شده روش میانه‌ای در نگارش به‌کار گرفته شود، اما به اقتضای مباحث، گاهی اوقات به سمت مباحث نظری جهت‌گیری شده است و گاهی نیز موضوعات بیشتر رنگ و بوی فنی و عملیاتی گرفته است. در عین حال، کوشش شده است معنی فدای لفظ نشود و از مفهوم، به خاطر کاربرد اصطلاحات پیچیده و تخصصی هر رشته صرف نظر نگردد. البته هر جا به ناگزیر از اصطلاحات تخصصی استفاده شده است، مفهوم با تشریح و توضیح بیشتر بسط یافته است.

این شیوه نگارش از آن جهت انتخاب شده است که بعضی از متون علوم سیاسی در طرح موضوع خط‌مشی‌گذاری عمومی در قالب نظری افراط کرده‌اند که از منظر

مخاطبان، شکاف عمیقی با عمل پیدا می‌نماید و گاهی مدیران با خواندن آن متون، در تشخیص جایگاه عملیاتی آن، دچار تردید می‌شوند و یا تصور می‌کنند قابل اجرا نیست. در متون حوزه مدیریت نیز گاهی اوقات، آنقدر به فضا و شرایط عملیاتی خط‌مشی‌گذاری توجه شده است که خط‌مشی‌گذاری عمومی تا سطح تصمیم‌گیری مسائل عادی در یک سازمان تقلیل یافته است و تلقی خوانندگان از خط‌مشی‌گذاری عمومی به یک عمل ساده درون سازمانی معطوف شده است.

خط‌مشی‌گذاری عمومی، امروزه در تمام دنیا به عنوان یک رشته پرطرفدار، در حال رشد و گسترش است و مراکز پژوهشی متعددی مشغول تقویت دانش مربوط به این رشته هستند. نگارنده سعی کرده است تا با ویرایش چاپ قبلی کتاب، مطالب جدیدی به آن بیفزاید و تغییرات متناسب با شرایط را در آن ایجاد نماید. تمام فصل‌های کتاب به‌طور نسبی بازبینی و تغییراتی حاصل شده است، اما این تغییرات به تناسب فصل‌ها متفاوت بوده و موجب شده تا نظم جدیدی در سراسر کتاب ایجاد شود.

در بخش اول کتاب شامل فصل اول کتاب با ارائه تعاریف گوناگون خط‌مشی عمومی و فرایند خط‌مشی‌گذاری، مفاهیم مرتبط با خط‌مشی‌گذاری به عنوان یک رشته علمی - پژوهشی و یک حرفه تخصصی بررسی شده است. در فصل دوم ضمن تعریف مسائل عمومی و چگونگی تشخیص آن‌ها، از میان مسائل فرعی یا خصوصی موجود در جامعه، روش‌های فهم مسائل عمومی، شیوه تحقیق و پژوهش در خط‌مشی‌گذاری عمومی مورد بحث قرار گرفته و روش‌شناسی خط‌مشی‌گذاری تحلیل شده است. علاوه بر این، رویکردهای تجزیه و تحلیل خط‌مشی به‌طور مختصر شرح داده شده‌اند. فصل سوم کتاب به معرفی مدل‌های عمومی خط‌مشی‌گذاری اختصاص یافته است. در این فصل، واکاوی چارچوب نظری مناسب، دقیق و کاملی برای تحلیل مسائل خط‌مشی‌گذاری و نقش بازیگران گوناگون، مورد بازبینی و مذاقه قرار گرفت.

در بخش دوم کتاب، به مراحل گوناگون فرایند خط‌مشی‌گذاری یعنی دستور کار، شکل‌گیری، بودجه‌بندی و اجرا پرداخته شده است. بحث مربوط به بودجه‌بندی بیش از آن‌که ماهیت اقتصادی و مالی داشته باشد، ماهیتی سیاسی دارد. زیرا بودجه، بیان مالی اصول و الویت‌های سیاسی حکمرانان است و تمامی مراحل آن از مسیرهای

سیاسی عبور می‌نماید. به‌نحوی که تعیین سیاست‌های اولیه حین تنظیم پیش‌نویس بودجه تا مرحله نهایی تصویب، متأثر از مواضع و سلاقی سیاسی و اجتماعی خط‌مشی‌گذاران و بازیگران آن است و اجرای بودجه نیز در چارچوب خط‌مشی‌ها بروز و ظهور می‌یابد. در این امتداد، با رویکردی تکاملی، مراحل ارزیابی و تغییر یا خاتمه خط‌مشی، مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است. رویکردی تکاملی که مراحل ارزیابی و تغییر یا خاتمه خط‌مشی را، فعالیت کامل‌کننده خط‌مشی عمومی می‌داند و فرایند خط‌مشی‌گذاری را بدون آن‌ها، معیوب می‌داند. تجلی مرحله ارزیابی در مرحله بعد از آن یعنی اصلاح، تغییر و یا خاتمه خط‌مشی صورت می‌گیرد. بحث‌های مربوط در فصل نهم و دهم ارائه گردیده است.

در فصل آخر کتاب، با توجه به تغییر نقش دولت و انتظارات و توقعات مردم و دگرگونی‌های عمیق و وسیع در حوزه‌های مختلف علوم و فناوری، چالش‌های پیش روی فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی و تحلیل واکنش دولت‌ها و خط‌مشی‌گذاران به تفصیل بیان شده است.

در پایان، با سپاس به درگاه احدیت که به علیت توفیق، مسیر انتشار مجدد این کتاب را در ویراست جدید بر نگارنده هموار نموده است، ذکر این نکته ضروری است که تعداد قابل توجهی از استادان و دانشجویان که کتاب حاضر را به عنوان منبع درسی خود در مقاطع گوناگون تحصیلی به‌ویژه تحصیلات تکمیلی انتخاب یا به هر طریق ممکن آن را مطالعه نموده‌اند، نقدها، پیشنهادها و راهنمایی‌های ارزنده‌ای ارائه نمودند که هدایتگر اصلاح و ویرایش چاپ جدید گردید. از این‌رو، در اینجا از همه آن عزیزان، سپاسگزاری می‌شود و غنای این اثر در چاپ‌های آتی مرهون نظرات و نکات ارزنده ایشان و خوانندگان فهیم و نکته‌سنج خواهد بود.