

## مشکلات مسایل خط مشی گذاری عمومی

اسدالله مهرآرا<sup>۱</sup>

عبدالله متولی<sup>۲</sup>

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۱۰/۰۱ تاریخ چاپ: ۱۴۰۴/۰۱/۰۵

### چکیده

این مقاله به بررسی و مدلسازی نظری خط‌مشی گذاری عمومی پرداخته و هدف آن تحلیل فرآیندهای تصمیم‌گیری در سیاست گذاری عمومی و شناسایی عوامل مؤثر بر موفقیت یا شکست این سیاست‌ها است. در این راستا، از روش‌های مختلف تحلیلی شامل تحلیل مقایسه‌ای تجربیات کشورهای مختلف، کاربرد نظریه‌های تصمیم‌گیری تدریجی و مدل‌سازی سیستم‌های پیچیده استفاده شده است. نتایج به‌دست آمده نشان می‌دهد که اتخاذ رویکردهای تدریجی و مبتنی بر شواهد به طور قابل توجهی می‌تواند به بهبود اثربخشی سیاست‌ها کمک کند. همچنین، اهمیت مشارکت ذینفعان و ایجاد شبکه‌های همکاری میان آنها به عنوان کلید موفقیت در فرآیند خط‌مشی گذاری برشمرده شده است. به‌علاوه، چالش‌های موجود شامل موانع نهادی و فرهنگی بررسی شده و پیشنهاداتی برای تحقیقات آینده ارائه گردیده است. در نهایت، مقاله تأکید می‌کند که بهبود مستمر در خط‌مشی گذاری عمومی از طریق استفاده ترکیبی از روش‌های نظری و تجربی ضروری به نظر می‌رسد.

### واژگان کلیدی

خط‌مشی گذاری عمومی، تحلیل مقایسه‌ای، تصمیم‌گیری تدریجی، مشارکت ذینفعان، فناوری‌های نوین

۱. گروه مدیریت دولتی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد قائم شهر، دانشگاه آزاد اسلامی، قائم شهر، ایران.

(Mehrrara.a@gaemiau.ac.ir)

۲. دانشجوی دکتری مدیریت دولتی گرایش تصمیم‌گیری و خط‌مشی گذاری عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد قائم شهر،

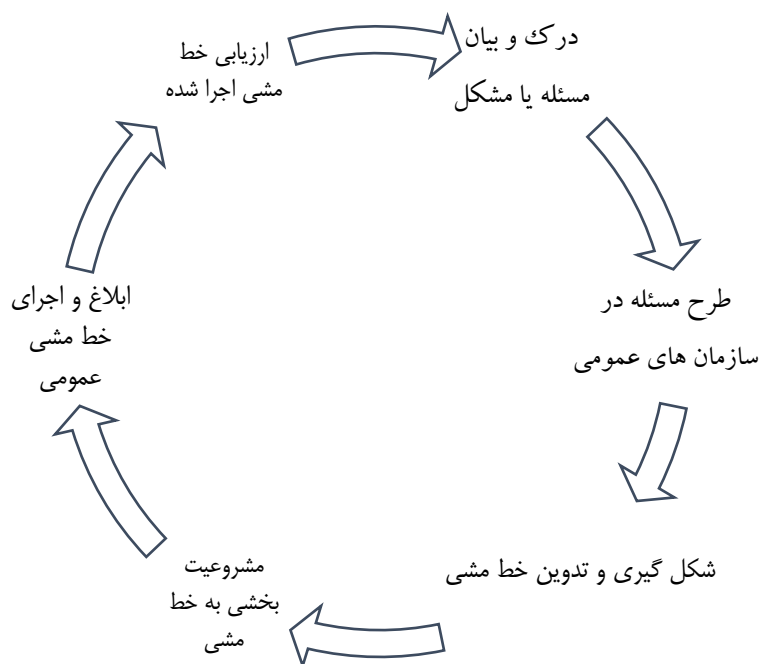
دانشگاه آزاد اسلامی، قائم شهر، ایران. (a.motevalli1354@gmail.com)

## مفاهیم بنیادی خط‌مشی‌گذاری

### ۱. تعریف خط‌مشی

خط‌مشی به مجموعه‌ای از اهداف، اصول راهنما، و رویه‌ها اطلاق می‌شود که توسط یک سازمان یا دولت برای هدایت تصمیم‌گیری و اقدامات آینده تنظیم می‌شود. خط‌مشی‌ها به مانند نقشه راهی هستند که جهت و چارچوب کلی عملکرد را تعیین می‌کنند.

هر کسی که در باب خط‌مشی مطلبی نوشته تعریفی نیز از خط‌مشی ارائه داده است. به عنوان مثال توماس‌های مدعی است خط‌مشی عمومی به هر آنچه دولت‌ها انتخاب می‌کنند تا انجام دهند یا انجام ندهند اشاره دارد. (ماکینده، تایو، ۲۰۰۵) اندرسون نیز معتقد است، خط‌مشی بیانگر اقدام‌های به نسبت ثابت و هدفمند است که: یک فرد یا عده‌ای از بازیگران برای پرداختن به یک مسئله یا دغدغه دنبال می‌شود. (اندرسون، جیمز ای ۲۰۰۰) در مجموع آنچه که در همه تعاریف به طور مشترک وجود دارد آن است که درباره فرایند با الگوی فعالیت‌ها یا تصمیماتی است که برای جبران مشکلات عمومی، چه حقیقی و چه مجازی اتخاذ می‌شود. خط‌مشی‌گذاری به صورت یک چرخه فرایندی را تشکیل می‌دهد که شامل چندین فعالیت و مرحله است. این مراحل را در قالب شکل زیر میتوان نشان داد:



شکل ۱- مراحل مختلف خط‌مشی‌گذاری عمومی. (الوانی، ۱۳۸۹)

همچنان که مشاهده می‌شود خط‌مشی‌گذاری به صورت یک چرخه فرایندی شامل چندین فعالیت و مرحله بدیهی است این مراحل به طور مکانیکی و جدا از هم طی نمی‌شود بلکه به صورت فرایندی پویا و دارای ارتباط چند سویه با هم شکل می‌گیرد. (الوانی و شریف زاده، ۱۳۹۰) صاحب‌نظران این مراحل را به طور کلی در سه مرحله تدوین، اجرا و ارزیابی طبقه‌بندی می‌کنند. (جنکینز ویلیام ای، ۱۹۷۸) و معتقدند که شاید اجرا مهم‌ترین این مراحل باشد، به نحوی که حتی برخی از آن به عنوان حلقه مفقود شده فرایند خط‌مشی نام می‌برند. (همان ماکینده)

## ۲. انواع خط‌مشی

۱. **خط‌مشی عمومی (Public Policy):** خط‌مشی‌هایی که توسط نهادهای دولتی تدوین و اجرا می‌شوند و هدفشان پاسخ به نیازها و مشکلات جامعه است. این خط‌مشی‌ها گستره وسیعی از مباحث مانند بهداشت، آموزش و پرورش، امنیت و محیط زیست را شامل می‌شوند.

۲. **خط‌مشی خصوصی (Private Policy):** خط‌مشی‌هایی که توسط سازمان‌ها، شرکت‌ها یا نهادهای خصوصی تدوین و اجرا می‌شوند و معمولاً هدفشان بهبود کارایی و بهره‌وری در درون سازمان یا پاسخ به نیازهای مشتریان است.

## ۳. تمایز بین خط‌مشی و برنامه‌ریزی

- **خط‌مشی:** تعیین مسیر کلی و اصول راهنما برای دستیابی به اهداف خاص. خط‌مشی‌ها معمولاً گسترده‌اند و چارچوب کلی تصمیم‌گیری را مشخص می‌کنند.
- **برنامه‌ریزی:** فرآیندی است که شامل تعیین اهداف مشخص، شناسایی منابع و اقدامات لازم برای دستیابی به این اهداف و ایجاد زمان‌بندی برای اجرا است. برنامه‌ریزی معمولاً جزئی‌تر و عملیاتی‌تر از خط‌مشی است.

## ۴. فرآیند خط‌مشی

فرآیند خط‌مشی گذاری شامل چندین مرحله کلیدی است که در ادامه به تفصیل توضیح داده می‌شوند:

### ۱. شناسایی مشکلات

- این مرحله شامل جمع‌آوری و تحلیل داده‌ها برای شناسایی مسائل و مشکلاتی است که نیاز به خط‌مشی دارند. این مسائل می‌توانند ناشی از تغییرات اجتماعی، اقتصادی، سیاسی یا محیط زیستی باشند.
- مشکلات و تنگناهای خط‌مشی گذاری عمومی عبارتند از:
  - عدم تمایل به آینده‌نگری و گرایش به نتایج زودرس
  - جزئی‌نگری و یک بعدی شدن در تصمیم‌گیری
  - نارسایی‌های اطلاعاتی در تصمیم‌گیری
  - گرایش به ساده‌انگاری و به دنبال راه‌های ساده رفتن
  - اعمال نظر شخصی در تصمیم‌گیری و اتکای بیش از حد بر تجربیات فردی
  - عدم تمایل به اجرای آزمایشی خط‌مشی‌ها و فقدان بازخورد فرایند خط‌مشی گذاری عمومی
  - عدم تمایل به تصمیم‌گیری
  - انعطاف ناپذیر بودن تصمیم‌ها
  - وضع خط‌مشی‌های صوری و ظاهری
  - عدم آگاهی عامه مردم و احساس بی‌نقشی آنان در خط‌مشی گذاری. (منیع پیشین، زند ۱۴۰۱)

### ۲. تجزیه و تحلیل گزینه‌ها

- در این مرحله، گزینه‌های مختلف برای حل مشکل شناسایی و ارزیابی می‌شوند. این شامل تحلیل مزایا و معایب هر گزینه، هزینه‌ها و تأثیرات بالقوه آنها است.

### ۳. تصمیم‌گیری خط‌مشی

- انتخاب بهترین گزینه از میان گزینه‌های تجزیه و تحلیل شده و تدوین خط‌مشی نهایی توسط نهادهای تصمیم‌گیرنده. این مرحله شامل مباحثات، مشورت‌ها و نهایتاً تصویب خط‌مشی است.

### ۴. اجرای خط‌مشی

- اجرای خط‌مشی شامل پیاده‌سازی برنامه‌ها و اقدامات مشخص برای تحقق اهداف تعیین‌شده در خط‌مشی است. این مرحله نیازمند هماهنگی بین واحدهای مختلف و تخصیص منابع می‌باشد.

اجرای خط‌مشی در مفهوم کلی در معنای اجرای قانون است که در آن بازیگران، سازمان‌ها، رویه‌ها و روش‌های متفاوت در هم می‌آمیزد تا با تلاش اهداف یک برنامه یا خط‌مشی پیشنهادی را به نتیجه مطلوب و مثبت برسانند. (لستر و استوارت، ۱۳۸۱) در گذشته اجرا در فرایند خط‌مشی گذاری چندان مورد توجه قرار نمی‌گرفت، به طوری که تا اوایل دهه ۱۹۷۵ تحقیقات بسیار کمی در زمینه اجرای خط‌مشی عمومی انجام شده بود و دانش کمی در جهت کمک به فرایند اجرای خط‌مشی در دسترس بود. (اعرابی و رستمی، ۱۳۸۴) علت آن نیز این بود که در گذشته مرحله اجرا مشکل‌آفرین تلقی نمی‌شد و تصور عمومی خط‌مشی‌گذاران بر آن بود که خط‌مشی‌ها پس از تنظیم و تصویب اجرا خواهند شد؛ به عبارت دیگر وظیفه حتمی بوروکرات‌ها اجرای خط‌مشی‌ها و وظیفه خط‌مشی‌گذاران تا مرحله تصویب خط‌مشی بود و پس از این خط‌مشی‌گذاری به پایان می‌رسید. این تلقی عمومی ناشی از رویکرد جدایی بین سیاست و اداره بود که ویلسون و همکارانش در اواخر قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم ترویج می‌کردند، (قلی‌پور، رحمت‌الله، ۱۳۸۷) اما عملی نشدن خط‌مشی‌های تصویب شده در محیط واقعی به ویژه با انتشار مطالعات "پرسمن و ویلداوسکی" مشخص کرد که اجرا بدون پشتیبانی خط‌مشی‌گذاران امکان تحقق نخواهد داشت. بررسی آنها در شهرهای اوکلند و کالیفرنیا آمریکا نشان داد که برنامه‌های ایجاد اشتغال به نحوی که خط‌مشی‌گذاران پیش‌بینی کرده بودند، به اجرا در نیامده بود. همچنین برنامه‌های جامع دولت جانسون تا سال ۱۹۶۸ مشکلات اجرایی به اهداف مورد نظر دست نیافتند تحقیقات سایر کشورها هم نتایج مشابهی نشان به ملت می‌داد.

۱. اهداف خط‌مشی: همان مقاصد اصلی خط‌مشی‌اند که بر چشم اندازها و اهداف بلند مدت تأثیر گذار است. اهداف همان چیزهایی هستند که خط‌مشی‌ها برای آنها بوجود آمده‌اند.

۲. ابزار خط‌مشی: روشهایی که از طریق آنها اهداف کسب می‌شوند فعالیت‌هایی که در حین اجرای خط‌مشی‌ها بکار گرفته می‌شوند. (منبع پیشین، زند ۱۴۰۱)

**سه رکن مهم خط‌مشی گذاری عمومی:**

- مرجعیت: معمولاً کنش و واکنش های دولتی در مسیر مرجعیت صورت میگیرد تصاویری از واقعیت هستند که سیاست ها با ارجاع به آنها معنا می یابند. خط مشی گذاران برای دفاع از چرایی شکل گیری خط مشی به مرجعیت آن خط مشی اشاره می کنند. مرجعیت کلی حاکی از ارزشهای اساسی جامعه که هر جامعه بدان وسیله خود را برای دیگران تعریف و ترسیم میکند.

واسطه گری و واسطه ها: واسطه ها رابط بین مردم و مرجعیت هستند که مسایل و مشکلات حال و آینده مردم را تشخیص، درک و به مرجعیت بیان میکنند، حتی راه حل های خود را برای حل مسئله پیشنهاد میکنند. نمایندگان مجلس نمونه ای از واسطه هاست.

محیط های مؤثر بر فرایند خط مشی گذاری:

- محیط اداری سازمانی
- محیط فنی تکنیکی
- محیط اقتصادی
- محیط فرهنگی، اجتماعی ارزشی
- محیط اقلیمی جغرافیایی
- محیط سیاسی قانونی

## ۵. ارزیابی و بازنگری

- در این مرحله نتایج و تأثیرات خط مشی ارزیابی می شوند تا مشخص شود که آیا اهداف تعیین شده محقق شده اند یا خیر. بازنگری خط مشی ممکن است به تغییرات و اصلاحات منجر شود تا کارایی و اثرگذاری آن بهبود یابد.

### مشکلات در خط مشی گذاری عمومی

در این فصل به بررسی مشکلات و چالش هایی می پردازیم که فرآیند خط مشی گذاری عمومی را تحت تأثیر قرار می دهند و ممکن است منجر به ناکارآمدی و عدم تحقق اهداف شوند.

#### ۱. کاستی های اطلاعاتی

کاستی های اطلاعاتی به عدم وجود اطلاعات کافی و دقیق برای تصمیم گیری های خط مشی گذاری اشاره دارد. این مسئله می تواند به دلیل محدودیت های فناوری، ناآگاهی یا دسترسی ناکافی به منابع داده رخ دهد.

#### ۲. عدم دسترسی به داده های معتبر

کمبود داده های معتبر و به روز یکی از چالش های عمده در خط مشی گذاری است. بدون دسترسی به این اطلاعات، نمی توان تصمیمات دقیق و اثربخشی اتخاذ کرد.

### ۳. کمبود تحقیقات علمی

تحقیقات علمی پایه‌ای برای تدوین خط‌مشی‌های موثر هستند. کمبود این تحقیقات می‌تواند منجر به اتخاذ رویکردهای غیرعلمی و ناکارآمد شود.

### ۴. فقدان هماهنگی و همکاری

خط‌مشی‌ها نیازمند همکاری و هماهنگی بین نهادها و دستگاه‌های مختلف‌اند. فقدان این همکاری‌ها می‌تواند موجب ایجاد ناهماهنگی و اجرای نامناسب گردد.

### ۵. مشکلات بین دستگاهی اجرایی

عدم تطابق و هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی مختلف می‌تواند منجر به تضاد و ناکارآمدی در اجرای خط‌مشی‌ها شود.

### ۶. تضاد منافع

وجود تضاد منافع بین ذینفعان مختلف می‌تواند اجرای موثر خط‌مشی‌ها را تحت تأثیر قرار دهد و به منافع کوتاه‌مدت افراد به جای منافع بلندمدت جامعه توجه شود.

### ۷. موانع سیاسی و اجتماعی

چالش‌های سیاسی و اجتماعی می‌توانند فرآیند خط‌مشی‌گذاری را با مشکلات جدی روبرو کنند. تغییرات مکرر در حکومت‌ها یا سیاست‌گذاری‌ها ممکن است خط‌مشی‌های جاری را دستخوش تغییر کنند.

### ۸. عدم حمایت عمومی

خط‌مشی‌هایی که بدون در نظر گرفتن نظر و حمایت عمومی تدوین می‌شوند، با مقاومت و ناکارآمدی در اجرا مواجه خواهند شد.

### ۹. فشار گروه‌های ذینفع

گروه‌های ذینفع ممکن است تحت تأثیر فشارهای سیاسی و اقتصادی قرار گیرند و بر تصمیم‌گیری‌های خط‌مشی‌گذاری اثر بگذارند، به گونه‌ای که منافع خاص آنها تأمین شود، نه منافع عمومی.

### ۱۰. عدم هم‌راستایی اطلاعات

عدم هم‌راستایی در اطلاعات به نبود تطابق و هماهنگی بین داده‌ها و گزارشات مختلف اشاره دارد. این وضعیت می‌تواند ناشی از نقص در سیستم‌های جمع‌آوری داده، تفاوت در معیارها و روش‌های تحلیل باشد. در نتیجه، تصمیم‌گیرندگان ممکن است نتوانند یک تصویر واضح و جامع از وضعیت موجود پیدا کنند، که دیوان‌سالاری و تصمیم‌گیری‌های نادرست را به دنبال دارد.

## ۱۱. تحولات سیاسی و اقتصادی

تحولات ناگهانی در عرصه سیاسی و اقتصادی می تواند تأثیرات عمیقی بر خط‌مشی‌ها داشته باشد. به عنوان مثال، تغییر رژیم‌ها یا سیاست‌های اقتصادی می تواند منجر به تغییر اولویت‌های خط‌مشی و نوسانات در اجرای پروژه‌ها شود. این بی‌ثباتی می تواند مانع از برنامه‌ریزی مؤثر و پایدار گردد و به عدم تحقق اهداف خط‌مشی منجر شود.

## ۱۲. مشارکت عمومی

مشارکت عمومی یکی از ارکان اصلی موفقیت خط‌مشی گذاری است. در صورتی که جامعه به طور فعال در تعیین، توسعه و اجرای خط‌مشی‌ها مشارکت نداشته باشد، احتمال موفقیت آنها به شدت کاهش می‌یابد. این عدم مشارکت می تواند ناشی از ضعف فرهنگ دموکراتیک، کمبود آگاهی عمومی یا بی‌اعتمادی به نهادهای دولتی باشد.

## ۱۳. تأثیر فناوری

تأثیر فناوری بر خط‌مشی گذاری عمومی دو جنبه دارد: از یک سو، فناوری می تواند ابزارهای جدیدی برای جمع‌آوری و تحلیل داده‌ها، تسهیل ارتباطات و افزایش شفافیت فراهم سازد؛ از سوی دیگر، چالش‌هایی نظیر حریم خصوصی، امنیت داده‌ها و عدم دسترسی به فناوری برای اقشار مختلف جامعه نیز پدید می‌آورد. همچنین، تغییرات سریع در فناوری می تواند به مانعی برای تطبیق و به‌روزرسانی خط‌مشی‌ها تبدیل شود، در صورتیکه نهادهای مربوطه قادر به پاسخگویی به این تغییرات نباشند.

## ویژگیهای خط مشی عمومی:

- مسائل و مشکلات عموم مردم را مورد توجه قرار میدهد.
- توسط مقامات نظام سیاسی قانون گذاران، هیات دولت و... دفع و اجرا می شود.
- ارزش‌ها و هنجارها تعیین کننده خط مشی عمومی اند که آنها به صورت قانون در می آورند.
- منافع و مصلحت مردم و عامه را در نظر دارند.
- تعیین کننده حد و مرزها هستند، برای تخصیص دهندگان منابع تعیین تکلیف کرده و خط و سیر مجریان را مشخص میکنند و... .
- استمرار داشته و در طول زمان جریان دارند. تصمیم‌ها برای حل مسائل آتی اند که فقط برای مسائلی که یکبار اتفاق افتاده اتخاذ میشوند ولی خط مشی‌ها در قید زمان نیستند. خط مشی‌ها بنای عمل مجریان و عموم اند، منعطف و پویا هستند تا عمر کم آنها جامعه را با بی‌ثباتی مواجه نکند.
- آینده‌نگری و پیش‌بینی‌های صحیح، توجه به زمان و مکان و ظرفیت تغییر و اصلاح در خط مشی سبب می شود پویایی لازم در آن وجود داشته باشد. (زند، افشین، ۱۴۰۱)

## الگوهای خط مشی گذاری

الگوهای خط مشی گذاری می توانند شامل مقررات سازی، حکم سازی، تحکیم قانون و عملیاتی کردن باشند. این الگوها به عنوان روش هایی برای تدوین و اجرای خط مشی ها عمل می کنند و به دولت ها کمک می کنند تا به اهداف خود دست یابند.

در مجموع، خط مشی گذاری عمومی فرآیندی پیچیده و چندمرحله ای است که هدف آن بهبود شرایط زندگی و رفاه عمومی از طریق تدوین و اجرای سیاست های کارآمد و موثر است. این فرآیند نیازمند شناخت دقیق مسائل، تدوین راه حل های مناسب، اجرای دقیق و ارزیابی مستمر است تا بتواند به نتایج مطلوب دست یابد. (افشردی، ۱۴۰۳)



شکل ۲- درخت ذهنی خط مشی گذاری

## مسائل اخلاقی در خط مشی گذاری

در این فصل به بررسی مسائل اخلاقی مرتبط با خط مشی گذاری عمومی می پردازیم. خط مشی گذاری نه تنها نیازمند انضباط و کارایی است، بلکه باید با اصول اخلاقی و اجتماعی نیز همخوانی داشته باشد. مهم ترین مسائل اخلاقی که در این زمینه باید بررسی شوند، شامل مسئولیت پذیری، نیاز به شفافیت، پاسخگویی به ذینفعان، عدالت اجتماعی، تأثیرات خط مشی بر گروه های مختلف اجتماعی و خطر نابرابری است.

### ۱. مسئولیت پذیری

**مسئولیت پذیری (Responsibility)** به معنای تعهد و پاسخگویی افراد و نهادها در قبال اعمال و تصمیمات خود است. مسئولان خط مشی گذاری باید قادر باشند تا عواقب تصمیمات خود را شناسایی و در صورت لزوم اصلاحات لازم را انجام دهند. این مسئولیت همچنین شامل شناسایی و پذیرش خطاها و نواقص موجود در فرآیندهای تصمیم گیری می شود.

## ۲. نیاز به شفافیت

**شفافیت (Transparency)** یکی از اصول بنیادین در خط‌مشی‌گذاری عمومی است. شفافیت به این معناست که همه ذینفعان باید به اطلاعات مربوط به تصمیمات، فرآیندها و عواقب آنها دسترسی داشته باشند. این امر می‌تواند به افزایش اعتماد عمومی و تشویق مشارکت اجتماعی کمک کند. عدم شفافیت می‌تواند به ایجاد تردید و سوءظن در جامعه منجر شود.

## ۳. پاسخگویی به ذینفعان

**پاسخگویی به ذینفعان (Accountability)** به معنای توانایی مسئولان در ارائه توجیهات منطقی و مستند برای تصمیمات و اقداماتی است که انجام داده‌اند. این پاسخگویی باید به گونه‌ای باشد که ذینفعان (همچون اعضای جامعه، سازمان‌های غیردولتی و ...) بتوانند به راحتی اطلاعات لازم را دریافت کنند و در صورت لزوم از مسئولان بخواهند که پاسخگو باشند.

## ۴. عدالت اجتماعی

**عدالت اجتماعی (Social Justice)** به توزیع عادلانه منابع و فرصت‌ها در جامعه اشاره دارد. خط‌مشی‌ها باید به گونه‌ای طراحی شوند که نه تنها به منافع گروه‌های خاص توجه کنند، بلکه نیازهای عدالت‌طلبانه را نیز در نظر بگیرند. این عدالت شامل برابری در دسترسی به خدمات، آموزش، و فرصت‌های شغفی است.

## ۵. تأثیرات خط‌مشی بر گروه‌های مختلف اجتماعی

خط‌مشی‌های عمومی باید تأثیرات خود را بر گروه‌های مختلف اجتماعی مورد بررسی قرار دهند. ممکن است که یک خط‌مشی خاص، به نفع گروهی از جامعه باشد، در حالی که به دیگران آسیب بزند. لذا لازم است ارزیابی‌های دقیقی از تأثیرات مختلف خط‌مشی‌ها بر گروه‌های اجتماعی انجام شود تا از تبعیض‌ها و نابرابری‌ها جلوگیری گردد.

## ۶. خطر نابرابری

**نابرابری (Inequality)** یکی از چالش‌های بزرگ در خط‌مشی‌گذاری عمومی است. تصمیمات نادرست یا عدم توجه به اصول اخلاقی می‌تواند به افزایش شکاف‌های اجتماعی و اقتصادی منجر شود. برای مقابله با این خطر، ضروری است که خط‌مشی‌ها شامل راهکارهایی برای کاهش نابرابری و حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر باشند.

## مطالعات موردی و مباحث نظری

فصل چهارم به بررسی مطالعات موردی و مباحث نظری پیرامون خط‌مشی‌گذاری عمومی اختصاص دارد. در این فصل، به تحلیل چالش‌های خاص مواجهه با کشورهای مختلف، بررسی خط‌مشی‌های موفق و ناموفق، به ویژه در ایران، و همچنین نظریه‌ها و دیدگاه‌های مختلف در مورد مشکلات مدرن خط‌مشی‌گذاری پرداخته می‌شود.

## ۱. بررسی کشورهای مختلف و چالش‌های خاص آن

در این بخش، به تحلیل چالش‌های خاص که کشورهای مختلف با آن مواجه هستند پرداخته می‌شود. هر کشور به دلیل شرایط اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی خاص خود با مجموعه‌ای از مسائل مختلف در خط‌مشی‌گذاری مواجه است. به عنوان مثال، برخی از کشورها ممکن است با مسائل اقتصادی جدی مانند بیکاری بالا یا تورم روبرو باشند، در حالی که کشورهای دیگر ممکن است به چالش‌های اجتماعی، از جمله نابرابری یا مشکل مهاجرت دچار شوند. این بررسی می‌تواند شامل مطالعه‌ی کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه باشد و به شناسایی روش‌های مؤثر برای مقابله با این چالش‌ها کمک کند.

### کشورهای توسعه یافته:

#### ۱. آلمان: چالش‌های هویت ملی و ادغام مهاجران

○ آلمان به عنوان یکی از کشورهای پیشرو در اروپا با چالش‌هایی در زمینه ادغام مهاجران و پناهندگان مواجه است. با افزایش تعداد مهاجران از خاورمیانه و آفریقا، دولت آلمان باید سیاست‌های مؤثری برای ادغام فرهنگی و اجتماعی این گروه‌ها تدوین کند. چالش‌هایی نظیر نابرابری‌های اقتصادی، تضاد هویتی و تنش‌های اجتماعی ناشی از این پدیده، در این کشور مشهود است.

#### ۲. ایالات متحده: نابرابری اقتصادی و اجتماعی

○ ایالات متحده با چالش‌های نابرابری اقتصادی و اجتماعی روبروست. اختلافات قیمتی بین ثروتمندان و فقرا، دسترسی محدود به خدمات بهداشتی و آموزشی برای اقشار کم‌درآمد، و تنش‌های نژادی و فرهنگی از جمله مشکلاتی هستند که خط‌مشی‌گذاران ایالات متحده باید به آن‌ها پرداخته و راه‌حل‌های مؤثری ارائه دهند.

### کشورهای در حال توسعه:

#### ۱. هند: چالش‌های بهداشتی و آموزشی

○ هند به عنوان یکی از کشورهای در حال توسعه با چالش‌های زیادی در حوزه بهداشت و آموزش مواجه است. علیرغم رشد اقتصادی، نابرابری‌های عظیم در دسترسی به خدمات بهداشتی و آموزشی وجود دارد. بیماری‌های واگیر مانند سل و مالاریا همچنان مشکل‌ساز هستند و سیستم آموزشی در بسیاری از مناطق به دلیل کیفیت پایین و نبود زیرساخت‌های لازم نتوانسته است به‌خوبی عمل کند.

#### ۲. نیجریه: فساد و عدم امنیت

○ نیجریه با چالش‌های عظیمی در زمینه فساد و عدم امنیت مواجه است. فساد در سطوح مختلف دولت، باعث کاهش سرمایه‌گذاری و اعتماد به نظام حکومتی شده است. همچنین، تهدیدات امنیتی ناشی از گروه‌های افراطی مانند بوکوحرام، به فرار سرمایه و انسان‌ها و مشکلات در برقراری امنیت اجتماعی منجر شده است. خط‌مشی‌گذاران باید راه‌حل‌های مؤثری برای مقابله با این چالش‌ها ارائه دهند.

### ۳. مکزیک: فقر و مواد مخدر

- مکزیک با بحران‌های سیستمی در مبارزه با مواد مخدر و فقر شدید روبرو است. اقتصاد این کشور تحت تأثیر فعالیت‌های کارتل‌های مواد مخدر قرار دارد که به افزایش خشونت و ناامنی منجر شده است. در همین حال، با وجود ثروت طبیعی و منابع انسانی، بخشی از جمعیت هنوز در فقر زندگی می‌کنند و سیاست‌های اقتصادی نتوانسته‌اند به بهبود شرایط زندگی آن‌ها کمک کنند.

### ۲. تحلیل خط‌مشی‌های موفق و ناموفق

در این قسمت، به بررسی نمونه‌های خط‌مشی‌های موفق و ناموفق در سال‌های اخیر پرداخته می‌شود. این تحلیل شامل بررسی عواملی است که منجر به موفقیت یا شکست خط‌مشی‌ها می‌شود. به عنوان مثال، بررسی یک خط‌مشی موفق در ایران می‌تواند شامل برنامه‌های اقتصادی، اجتماعی یا محیط زیستی باشد که به نتایج مثبت منجر شده‌اند. همچنین، بررسی موارد ناموفق می‌تواند شامل تحلیل خط‌مشی‌هایی باشد که به دلیل "عدم واکنش به نیازهای جامعه" یا "فقدان حمایت سیاسی" با چالش‌های جدی مواجه شده و ناکام مانده‌اند.

#### مثال‌های موفق:

#### ۱. برنامه "مدارس موفق" در فنلاند

- **تحلیل:** فنلاند به عنوان یکی از کشورهایی با بهترین سیستم آموزشی در جهان شناخته می‌شود. این کشور به جای تمرکز بر امتحانات سخت‌گیرانه، بر روی یادگیری معنادار و خلاقیت تأکید دارد. نیز، این سیستم به معلمان استقلال عمل بیشتری می‌دهد و منابع کافی در اختیار آن‌ها قرار می‌دهد. نتیجه این خط‌مشی، بهبود عملکرد دانش‌آموزان و رضایت بالای والدین و معلمان است. فنلاند توانسته است در برابر چالش‌هایی چون نابرابری‌های اجتماعی و فرهنگی، یک سیستم آموزشی فراگیر و موثر را پیاده‌سازی کند.

#### ۲. خط‌مشی انرژی‌های تجدیدپذیر در آلمان

- **تحلیل:** آلمان با اجرای سیاست «انتقال انرژی» (Energiewende) به سمت کاهش وابستگی به سوخت‌های فسیلی و افزایش استفاده از انرژی‌های تجدیدپذیر حرکت کرده است. این خط‌مشی موجب اشتغال‌زایی در صنعت انرژی‌های تجدیدپذیر و کاهش کربن تولید شده در کشور شده است. تجربیات آلمان در این زمینه می‌تواند برای کشورهای که در حال توسعه سیاست‌های مشابه هستند، الهام‌بخش باشد.

#### مثال‌های ناموفق:

#### ۱. برنامه اصلاحات اقتصادی در زیمباوه

- **تحلیل:** در اوایل دهه ۲۰۰۰، زیمباوه به دنبال کاهش مشکلات اقتصادی و دستیابی به رشد پایدار، اقدام به اجرای اصلاحات اقتصادی کرد. اما این برنامه‌ها به دلیل کمبود برنامه‌ریزی، فساد و بی‌ثباتی سیاسی سبب تورم شدید و کاهش

تولید شد. نتایج ناموفق این خط‌مشی درس‌های زیادی را درباره ضرورت ارزیابی و پاسخگویی به نیازهای واقعی جامعه در فرایند خط‌مشی‌گذاری ارائه می‌دهد.

## ۲. برنامه جنگ علیه مواد مخدر در فیلیپین

○ **تحلیل:** دولت فیلیپین تحت هدایت رئیس‌جمهور دوترته، برنامه‌ای را برای مبارزه با مواد مخدر به اجرا گذاشت. این برنامه به دلیل استفاده از خشونت و قتل‌های غیرقانونی، موجی از انتقادهای بین‌المللی را به همراه داشت و نتایج مثبتی در کاهش مواد مخدر به دنبال نداشت. این موضوع نشان‌دهنده ناکامی در پیاده‌سازی خط‌مشی‌های انسانی و مبتنی بر حقوق بشر است.

## ۳. نظریه‌های مرتبط با خط‌مشی‌گذاری

این بخش به بررسی نظریه‌های مختلف مرتبط با خط‌مشی‌گذاری می‌پردازد. نظریه‌ها به تعاملات پیچیده بین عوامل مختلف، از جمله سیاسی، اقتصادی و اجتماعی در فرآیند خط‌مشی‌گذاری پرداخته و راهکارهای مناسبی برای بهبود کیفیت تصمیمات ارائه می‌دهند. نظریه‌هایی مانند نظریه انتخاب عمومی، نظریه شبکه‌ها و نظریه رفتار عقلایی در این بخش مورد بررسی قرار می‌گیرند.

### نظریه انتخاب عمومی:

• **تحلیل:** نظریه انتخاب عمومی بر این فرض استوار است که کنشگران (سیاست‌گذاران، رای‌دهندگان و گروه‌های لابی) عمل می‌کنند تا منافع خود را به حداکثر برسانند. این نظریه می‌تواند توضیح دهد که چرا برخی خط‌مشی‌ها تصویب شده و برخی دیگر شکست می‌خورند. به عنوان مثال، در ایالات متحده، برخی خط‌مشی‌ها در زمینه تغییرات اقلیمی با چالش‌هایی مواجه می‌شوند زیرا منافع چند گروه خاص (مانند لابی‌های سوخت‌های فسیلی) در تضاد با منافع عمومی است.

### نظریه شبکه‌ها:

• **تحلیل:** این نظریه بر نقش شبکه‌های اجتماعی و همکاری بین نهادها و سازمان‌ها در فرآیند خط‌مشی‌گذاری تأکید می‌کند. در سوئد، برای مثال، همکاری بین دولت، نهادهای غیردولتی و دانشگاه‌ها در زمینه توسعه سیاست‌های مربوط به مهاجران و ادغام اجتماعی تأثیر مثبتی داشته است. این همکاری‌ها به تبادل اطلاعات و تجربیات کمک کرده و منجر به بهبود سیاست‌های ادغام مهاجران گردیده است.

## ۴. دیدگاه‌های مختلف در مورد مشکلات مدرن

در نهایت، این فصل به تحلیل دیدگاه‌های مختلف در مورد مشکلات مدرن خط‌مشی‌گذاری می‌پردازد. با توجه به تحولات سریع جهانی و چالش‌های نوظهور مانند تغییرات اقلیمی، بحران‌های بهداشتی، و تنش‌های اجتماعی، دیدگاه‌های مختلفی در مورد چگونگی مواجهه با این مشکلات وجود دارد. این دیدگاه‌ها می‌توانند شامل نظرات

کارشناسان، سیاستمداران و نهادهای غیر دولتی باشند و می‌توانند به شکل‌گیری استراتژی‌های جدید خط‌مشی‌گذاری کمک کنند.

### تغییرات اقلیمی:

- **تحلیل:** با توجه به تغییرات اقلیمی و اثرات آن بر جوامع مختلف، نظرات متنوعی درباره روش‌های مواجهه با این چالش وجود دارد. برخی دیدگاه‌ها بر کاهش مصرف سوخت‌های فسیلی و انتقال به انرژی‌های تجدیدپذیر تأکید دارند، در حالی که برخی دیگر به تکنولوژی‌های جدید مانند دی‌اکسید کربن‌زدایی و زمین‌گرایی اشاره می‌کنند. اقداماتی نظیر توافق نامه پاریس نقطه عطفی در این زمینه می‌باشد، اما هنوز چالش‌های زیادی باقی است.

### بحران‌های بهداشتی (مانند کووید-۱۹):

- **تحلیل:** بحران بهداشتی ناشی از پاندمی کووید-۱۹ نشان داد که سیستم‌های بهداشتی کشورها به شدت نیازمند بازنگری و بهبود هستند. برای مثال، در کره جنوبی، پاسخ سریع و مؤثر به این بحران با استفاده از تکنولوژی اطلاعاتی و ترکرها (ردیاب‌ها) باعث کنترل نسبی شرایط شد. این در حالی است که در برخی کشورها، مانند ایالات متحده، عدم هماهنگی میان نهادهای مختلف و ناکافی بودن زیرساخت‌های بهداشتی منجر به بحران‌های بیشتری شد.

### اهمیت بهبود خط‌مشی‌گذاری عمومی

بهبود خط‌مشی‌گذاری عمومی برای مواجهه با چالش‌های پیچیده و چندوجهی جامعه امروز، ضروری است. این امر نه تنها باعث افزایش کارایی و اثربخشی سیاست‌ها می‌شود، بلکه به جلب اعتماد عمومی و بهبود کیفیت زندگی افراد نیز کمک می‌کند. برای دستیابی به این هدف، خط‌مشی‌گذاران باید به موارد زیر توجه کنند:

۱. **تحلیل دقیق و مستمر داده‌ها:** بهره‌گیری از تجزیه و تحلیل‌های کمی و کیفی به منظور شناسایی مؤلفه‌های اصلی مشکلات و نیازهای جامعه.
۲. **همکاری میان‌بخشی و اجتماعی:** ایجاد فضایی برای همکاری بین دستگاه‌های دولتی، سازمان‌های غیردولتی و جامعه مدنی به منظور تدوین سیاست‌های جامع و پایدار.
۳. **تقویت شفافیت و حسابرسی:** ارتقاء شفافیت در روند خط‌مشی‌گذاری و ایجاد سازوکارهای حسابرسی می‌تواند به افزایش اعتماد عمومی منجر شود.
۴. **مشارکت شهروندان:** جلب نظر و مشارکت فعال شهروندان در فرایند خط‌مشی‌گذاری، می‌تواند به درک بهتر چالش‌ها و نیازهای واقعی جامعه کمک کند.

### پیشنهادهای برای تحقیقات آینده

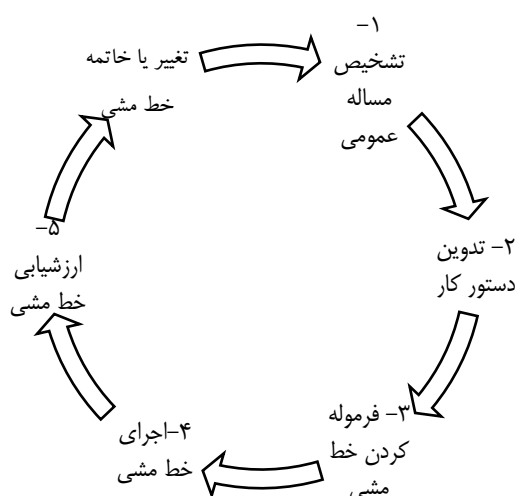
به منظور افزایش درک علمی و عملی از خط‌مشی‌گذاری عمومی و چالش‌های مرتبط با آن، می‌توان تحقیقات آینده را در حوزه‌های زیر متمرکز کرد:

۱. **تحلیل مقایسه‌ای موفقیت‌ها و ناکامی‌ها:** بررسی عمقی‌تری از تجربه‌های مختلف کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته به منظور شناسایی الگوهای مفید و موانع مشترک آنها.
  ۲. **مطالعه اثرات فناوری بر خط‌مشی‌گذاری:** تأثیر فناوری‌های نوین بر فرایند خط‌مشی‌گذاری و توانمندسازی جامعه می‌تواند موضوعی جذاب و مهم باشد.
  ۳. **تأثیر تغییرات اجتماعی و فرهنگی بر سیاست‌گذاری:** بررسی چگونگی تأثیر تغییرات اجتماعی و فرهنگی (مانند فراگیری مهاجرت، تغییرات جمعیتی و تغییرات اقتصادی) بر خط‌مشی‌گذاری عمومی.
  ۴. **توسعه مدل‌های مشارکتی:** پژوهش در زمینه مدل‌های مشارکتی نوین که به تقویت همکاری میان نهادها و جامعه در فرایند خط‌مشی‌گذاری کمک کند.
- با پیگیری این پیشنهادات، می‌توان به بهبود مستمر خط‌مشی‌گذاری عمومی و ارائه راه‌حل‌های عملی بهتر برای چالش‌های موجود در جامعه کمک کرد.

### چرخه ی خط مشی گذاری عمومی در ایران

در ایران چهار سطح مدیریتی وجود دارد که در پیوند تنگاتنگ با هم جامعه را مدیریت میکنند:

- ۱- سطح آبر خط مشی‌ها؛ (رهبری نظام و ستادهای تخصصی ایشان)؛
- ۲- سطح خط مشی‌ها (دولت به مفهوم سه قوه یا مدیریت سیاسی)؛
- ۳- سطح راهبردهای خط مشی (مدیریت دولتی)؛
- ۴- سطح راهبردهای بنگاهی (مدیریت بخش خصوصی). به عبارت دیگر سطح نخست خط‌مشی‌های (سیاست‌های) کلان را تدوین و سطح دوم در پرتو آنها، خط‌مشی‌های عمومی را وضع میکند و سطح سوم ضمن دخالت در تدوین خط‌مشی به اجرای آنها در عمل می‌پردازد و سطح چهارم در کنار مدیریت دولتی به تحقق اهداف کلان کشور در پرتو تدوین راهبردهای بنگاهی کمک میکند. چرخه‌ی خط‌مشی‌گذاری در نمودار زیر را ببینید. (منبع پیشین، زند ۱۴۰۱)



شکل ۳. چرخه ی خط مشی گذاری عمومی در ایران

همانطور که در چرخه ی خط مشی گذاری مشخص است ابتدا یک مساله ی عمومی (برای مثال بیکاری) از کانالهای مختلف (نهادهای تخصصی دولت، مطبوعات، گروههای ذینفع و ...) به مرکز تصمیم گیری قوه مجریه (هیات دولت) وارد می شود. پس از تصویب رییس جمهور به صورت لایحه به مجلس ارایه می شود. آنگاه در دستور کار مجلس قرار گرفته و به خط مشی تبدیل می شود. مصوبه ی مجلس (با در نظر گرفتن نقش شورای نگهبان) به رییس جمهور ابلاغ و رییس دولت آن را برای اجرا به مدیریت دولتی ابلاغ میکند تا با کمک بخش خصوصی آنرا اجرا کند. در گذر زمان خط مشی ها ارزشیابی شده و امکان دارد دچار تغییرهایی شوند یا این که به طور کامل خاتمه یابند. مجدد در اثر آثار جانبی این خط مشیها، چرخهی خط مشی گذاری تکرار میشود. در این چرخه مرحله ی فرموله کردن حایز اهمیت است. (منبع پیشین، زند ۱۴۰۱)

### نتیجه گیری

خط مشی ها هنگامی به اجرا نزدیکترند که حمایت های عمومی را در بر داشته باشند. حمایت های عمومی در صورتی حاصل میشود که با پاسخگویی مسئولان به مردم و نیز مشارکت مردم در تصمیم گیری ها همراه باشد. شناخت نیازهای جامعه، درک صحیح از این نیازها و سرانجام اولویت بندی درست نیازها، تدوین خط مشی مناسب تری را به دنبال خواهد داشت. هرگاه سیاست گذاران نظر مجریان را در تدوین خط مشی مورد توجه قرار دهند، سیاستهای اتخاذ شده با واقعیت های محیطی و محدودیتهای فنی سازگارتر خواهد بود. هر چه فضای سیاسی مناقشات و تعارضات کمتری داشته باشد و سیاست گذاری در محیط آرام تری صورت پذیرد خط مشی ها منطقی تر واقع گرایانه تر گویاتر و در نتیجه به اجرای کامل نزدیک تر خواهد بود. در حین اجرای خط مشی های تدوین شده، نباید بر اثر ملاحظات و فشارهای سیاسی منابع را از جهت گیری اصلی خود یعنی اجرای برنامه های مدون قبلی منحرف و به سمت برنامه های جدید جهت دهی کرد. برای اجرای خط مشی ها، نیاز به ساختار مناسب است. تحولات اداری باید به سمتی جهت گیری شود که ساختار مناسب را برای اجرای خط مشی ها فراهم کند؛ وظایف و مسئولیت ها را روشن سازد؛ سادگی و سهولت را در اجرای خط مشی ها فراهم آورد؛ افراد مستعد و توانمند را برای اجرای خط مشی به کار گیرد. این تحقیق در حین اجرا با محدودیتهایی مواجه بوده است که از جمله آنها می توان به محدود بودن متغیرهای مورد استفاده اشاره کرد. (عباسی، ۱۳۹۵)

موانع مربوط به منابع مالی اطلاعاتی و فناورانه شامل مولفه های منابع مالی محدود، سرمایه گذاری و پشتیبانی مالی محدود در خط مشی ابزار اجرای نامناسب، فناوری اطلاعات ضعیف اطلاعات ضعیف است. نتایج نشان داد مواقع مربوط منابع مالی اطلاعاتی و فناورانه اهمیت را دارد. در آسیب شناسی خط مشی گذاری عمومی غالباً این نکته مشخص می شود که عدم توفیق خط مشی به دلیل نامناسب بودن ابزارهای پیش بینی شده برای اجرای آن بوده است. (پورکیانی و دیگران، ۱۳۹۳)

## منابع و مآخذ

## کتابها

۱. الوانی سید مهدی و شریف زاده فتاح (۱۳۹۰)، *فرایند خط مشی گذاری عمومی*، چاپ هشتم، تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی.
۲. پورکیانی، مسعود، سنجر سلاجقه فضل الله زارع پور، نصیر آبادی (۱۳۹۳)، *تبیین موانع اجرای خط مشی با استفاده از بحث متمرکز گروهی (مورد مطالعه قانون مدیریت خدمات کشوری)*، (مدیریت سازمانهای دولتی ایران، ۹۳) ۷-۲۲.
۳. علی، رضاییان، ۱۳۹۴. «مبانی سازمان و مدیریت»، تهران، نشر سمت، چاپ سیزدهم.
۴. قلی پور رحمت الله (۱۳۸۷)، *تصمیم گیری سازمانی و خط مشی گذاری عمومی*، تهران انتشارات سمت.
5. O'Sullivan, A., & Sheffrin, S. M. (2003). *Economics: Principles in Action*. Pearson Prentice Hall.
6. Lindblom, C. E. (1959). The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review*.
7. Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Longman.
8. Mintzberg, H. (1994). *The Rise and Fall of Strategic Planning*. Prentice Hall.
9. Sabatier, P. A. (1999). *Theories of the Policy Process*. Westview Press.
10. Anderson James E. (2000) *Public policy making*, New York: Houghton Mifflin.

## مقالات علمی

۱. لستر جیمز، پی و استوارت (۱۳۸۱)، *فرایند خط مشی گذاری عمومی*، ترجمه: مجتبی طبری و دیگران، تهران: نشر ساوالان.
۲. اعرابی، سید محمد؛ رزقی رستمی، علیرضا (۱۳۸۴)، *آسیب شناسی اجرای خط مشی های صنعتی کشور، سومین کنفرانس بین المللی مدیریت*.
۳. زند، افشین؛ مداحیان، شیو (۱۴۰۱)؛ *چالش های خط مشی گذاری عمومی در حوزه مدیریت دولتی و خط مشی گذاری توسعه کارآفرینی*، اولین کنفرانس ملی مدیریت و کارآفرینی در مکتب شهید حاج حاج قاسم سلیمانی.
۴. قلی پور، رحمت الله (۱۳۸۷)، *تصمیم گیری سازمانی و خط مشی گذاری*، انتشارات سمت.
۵. عباسی، عباس؛ معتضدیان، رسول؛ میرزایی، محمد قاسم (۱۳۹۵)؛ *بررسی موانع اجرای خط مشی های عمومی در سازمان های دولتی*، پژوهش های مدیریت منابع سازمانی، دوره ۶، شماره ۲.
6. Head, B. W. (2008). *Three Lenses of Evidence-Based Policy*. *Australian Journal of Public Administration*, 67(3), 254-270.
7. Birkland, T. A. (2006). *Disaster and Emergency Management: Concepts, Methodologies, and Tools*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 491-513.
8. Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Westview Press.

9. Stone, D. A. (2002). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. W.W. Norton & Company.
10. Makinde Taiwo (2005) "Problem of policy implementation in developing nations: The Nigerian experience", J. SOC. Sci., 11(1): 63-69.

گزارش‌ها و مستندات

1. World Bank (2016). *Public Policy for the Private Sector: The Role of the Government in MSME Development*. World Bank.
2. OECD (2017). *Government at a Glance 2017*. OECD Publishing, Paris.
3. UNDP (2020). *COVID-19 and Human Development: Assessing the Crisis, Envisioning the Recovery*. United Nations Development Programme.
4. European Commission (2018). *Better Regulation: Delivering a European Approach to Better Regulation*. European Commission.

### منابع آنلاین

۱. ResearchGate - مقالات و تحقیقات علمی متنوع در زمینه خط‌مشی گذاری عمومی.
۲. Google Scholar - برای دسترسی به مقالات علمی و تحقیقات جدید.
۳. JSTOR - پایگاه داده مقالات علمی در زمینه‌های مختلف.
۴. <https://civilica.com> / پایگاه دایره المعارف تخصصی مقالات/افشردی، مجید (۱۴۰۳).