

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۱	مقدمه
۵	فصل اول: زمینه خط‌مشی عمومی
۵	پیش‌درآمد
۷	در جست‌وجوی چارچوب
۹	تعریف کاربردی خط‌مشی
۱۱	ویژگی‌های خط‌مشی عمومی
۱۳	انواع خط‌مشی‌های عمومی
۱۳	الف) خط‌مشی‌های توزیعی
۱۳	ب) خط‌مشی‌های تنظیمی
۱۴	ج) خط‌مشی‌های بازتوزیعی (توزیعی مجدد)
۱۴	فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی
۱۴	الف) مرحله اول: شناخت و درک مسئله عمومی
۱۵	ب) مرحله دوم: دستور کار
۱۵	ج) مرحله سوم: طراحی و شکل‌گیری
۱۵	د) مرحله چهارم: اجرای خط‌مشی
۱۵	ه) مرحله پنجم: نظارت و ارزیابی
۱۶	و) مرحله ششم: تغییر یا خاتمه خط‌مشی
۱۶	اجزاء فرایند خط‌مشی عمومی
۱۷	الف) موضوعات خط‌مشی
۱۸	ب) بازیگران
۱۹	ج) منابع
۲۰	د) نهادهای عمومی
۲۴	ه) فدرالیسم؛ توزیع قدرت بین دولت‌ها
۲۵	نهادهای خط‌مشی‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران
۲۷	روندهای معاصر در خط‌مشی‌گذاری عمومی

صفحه	عنوان
۲۸	الف) مسائل اجتماعی
۲۹	ب) موضوعات اقتصادی
۳۱	ج) موضوعات فناورانه
۳۳	نگاه به آینده؛ تأثیر جهانی شدن بر خط‌مشی‌گذاری
۳۳	پرسش‌هایی برای بحث بیشتر
۳۴	فصل دوم: عوامل پیش‌ران خط‌مشی
۳۴	حوادث و رویدادهای مسئله‌ساز
۳۶	مفهوم عوامل پیش‌ران
۳۷	ابعاد عوامل پیش‌ران
۳۸	الف) قلمرو
۳۹	ب) شدت (حساسیت)
۴۰	ج) زمان
۴۱	د) منابع
۴۱	تأثیر متقابل عوامل پیش‌ران
۴۳	طبقه‌بندی عوامل پیش‌ران
۴۴	الف) عوامل پیش‌ران داخلی
۴۹	ب) عوامل پیش‌ران خارجی
۵۲	انعکاس‌های عوامل پیش‌ران
۵۳	جهش‌های خط‌مشی عمومی
۵۴	تأثیر بحران‌های جهانی بر خط‌مشی‌های ملی
۵۴	پرسش‌هایی برای بحث بیشتر
۵۶	فصل سوم: دستور کار عمومی
۵۶	نقطه‌کانونی خط‌مشی‌گذاری عمومی
۶۰	سازندگان دستور کار
۶۰	الف) سازمان‌ها و مقامات عمومی
۶۶	ب) بوروکراسی عمومی
۶۷	ج) رسانه‌ها
۶۹	د) گروه‌های ذی‌نفع
۷۱	تفوق بر دستور کار عمومی
۷۲	الف) دستور کار واقعی
۷۳	ب) دستور کار نمادین

صفحه	عنوان
۷۴	موضوعات واقعی، پاسخ‌های نمادین
۷۶	آشکارسازی دستور کار پنهان
۷۶	شرایط ضروری برای ورود مسائل به دستور کار
۷۷	دستور کار باز و پنهان
۷۸	عامل پنهان؛ چالش دولت‌های مردم‌سالار
۸۱	متناسب‌سازی با سیستم سیاسی
۸۲	دستور کار؛ پیش شرط پاسخ خط‌مشی
۸۲	پرسش‌هایی برای بحث بیشتر
۸۳	فصل چهارم: بازیگران خط‌مشی؛ نهادها و افراد
۸۳	میدان عمل
۸۴	بازیگران؛ انتظارات و مسئولیت‌ها
۸۶	بازیگران خط‌مشی
۸۶	الف) پارلمان
۹۰	ب) رئیس‌جمهوری
۹۳	ج) قوه قضائیه
۹۵	د) بوروکراسی
۹۷	ه) عموم رأی‌دهندگان
۹۸	و) فدرالیسم؛ سطوح تصمیم‌گیری در کشورهای فدرال
۹۹	خط‌مشی‌گذاری و چالش دموکراسی
۱۰۰	پرسش‌هایی برای بحث بیشتر
۱۰۱	فصل پنجم: پذیرش خط‌مشی
۱۰۱	نقطه تصمیم
۱۰۲	مشروعیت خط‌مشی
۱۰۳	الگوهای تصمیم‌گیری
۱۰۴	الف) نظریه جامع عقلایی
۱۰۶	ب) نظریه تدریج‌گرایی
۱۰۷	ج) روش ترکیبی
۱۰۸	سبک‌های تصمیم‌گیری
۱۰۹	الف) چانه‌زنی
۱۱۱	ب) متقاعدسازی
۱۱۱	ج) اکثریت‌سازی در پارلمان
۱۱۲	د) دستور دادن

صفحه	عنوان
۱۱۳	معیارهای تصمیم گیری
۱۱۳	الف) ارزش ها
۱۱۵	ب) وابستگی حزبی - سیاسی
۱۱۵	ج) افکار عمومی
۱۱۶	د) تمکین
۱۱۷	ه) قواعد تصمیم
۱۱۸	و) علم
۱۱۸	ز) منافع افراد تصمیم گیرنده
۱۱۹	پرسش هایی برای بحث بیشتر
۱۲۰	فصل ششم: اجرای خط مشی
۱۲۰	تبدیل تعهدات خط مشی به عمل
۱۲۳	چارچوب اجرا
۱۲۶	بوروکراسی ها؛ سازمان های مجری
۱۲۷	اجرا در سطوح مختلف
۱۲۹	اجرای افقی در برابر اجرای عمودی
۱۳۰	بهبود اجرا
۱۳۱	الف) سرمایه گذاری مناسب و پشتیبانی مالی
۱۳۲	ب) شرایط تشدید کننده
۱۳۲	ج) تعداد محدود سازمان ها
۱۳۳	د) کنترل های سیاسی بر بوروکراسی
۱۳۴	موانع اجرا
۱۳۵	الف) چانه زنی
۱۳۷	ب) فقدان سرمایه گذاری
۱۳۷	ج) تغییرات اولویت ها
۱۳۸	د) اهداف چندگانه
۱۳۹	ه) نظارت ضعیف پارلمان
۱۳۹	اجرا؛ ارتباط یا انفصال در فرایند خط مشی
۱۴۰	پرسش هایی برای بحث بیشتر
۱۴۱	فصل هفتم: ارزیابی خط مشی
۱۴۱	ارزیابی چیست؟
۱۴۲	تکامل نقش و مفهوم خط مشی

صفحه	عنوان
۱۴۴	تأثیر خط‌مشی
۱۴۵	رویکردهای تحلیل ارزیابی
۱۴۵	الف) رویکرد کارکردی
۱۴۶	ب) رویکرد ساختاری
۱۴۶	ج) رویکرد بازخوردی
۱۴۶	د) رویکرد سیاسی
۱۴۷	ه) رویکرد تغییر و توسعه
۱۴۷	و) رویکرد فرایندی
۱۴۸	اهداف ارزیابی
۱۴۹	سطوح ارزیابی
۱۵۰	انواع ارزیابی
۱۵۰	الف) ارزیابی اداری
۱۵۳	ب) ارزیابی قضایی
۱۵۴	ج) ارزیابی سیاسی
۱۵۶	چه کسی ارزیابی می‌کند؟
۱۵۶	الف) ارزیابان داخلی
۱۵۶	ب) ارزیابان خارجی
۱۵۷	رویکردهای ارزیابی
۱۵۸	الف) فرایند
۱۵۹	ب) نتایج
۱۶۱	ج) ارزیابی کلی
۱۶۱	ارزیابی؛ تأمین‌کننده موضوعات دستور کار
۱۶۲	مشکلات ارزیابی خط‌مشی
۱۶۴	خاتمه خط‌مشی
۱۶۶	پرسش‌هایی برای بحث بیشتر
۱۶۷	فصل هشتم: پویایی و تکامل خط‌مشی‌گذاری عمومی
۱۶۷	نقش خط‌مشی
۱۶۸	گسترش مبنای تحلیل
۱۶۹	تمرکز بر فرایند
۱۷۱	تعیین اصول خط‌مشی و خط‌مشی‌گذاری
۱۷۲	تضاد به‌عنوان یک پیش‌ران

صفحه	عنوان
۱۷۳	موانع بر سر راه تعریف مسائل و ارزش های عمومی
۱۷۳	خط مشی گذاران به عنوان مدیران کالاهای عمومی
۱۷۴	اجرای تصمیم
۱۷۴	اهمیت ارزیابی خط مشی گذاری
۱۷۵	پرسش های آینده
۱۷۵	پرسش هایی برای بحث بیشتر
۱۷۷	منابع

مقدمه

در دهه ۱۹۵۰ و پس از ناکامی بسیاری از خط‌مشی‌های پیشین، رویکرد خط‌مشی‌گذاری عمومی توسط اپل‌بای با تأکید بر انتخاب عمومی مطرح شد. در این دهه، خط‌مشی‌گذاری چنان با حکومت درهم‌تنیده بود که جداسازی آن‌ها از یکدیگر تقریباً ناممکن می‌نمود [۱]. در دهه ۱۹۶۰، رشته خط‌مشی‌گذاری عمومی با استقبال گسترده‌ای روبه‌رو شد و همگام با خط‌مشی‌هایی همچون دولت رفاه، ترویج دموکراسی و آزادی‌های فردی، رشد شتابانی یافت. این روند به سرعت موجب شد که برخی دانشگاه‌ها، به‌ویژه در ایالات متحده، این رشته را توسعه دهند و نشریات تخصصی متعددی در حوزه خط‌مشی‌گذاری عمومی پدید آید؛ امری که به شکل‌گیری ادبیات نوینی در این حوزه انجامید [۲].

در واقع، خط‌مشی عمومی جهت کلی حل مسائل عمومی و تعیین اجزاء کلیدی مدیریت دولتی را مشخص می‌کند [۳]. با این حال، بخش عمده پژوهش‌ها در این حوزه تحت تأثیر زمینه‌های فرهنگی خاصی قرار دارند؛ به همین دلیل، بیشتر تحقیقات خط‌مشی در امریکا و بخش اندکی در اروپا انجام شده است. پژوهش در کشورهای در حال توسعه نیز هرچند در سال‌های اخیر آغاز گردیده، هنوز محدود و اندک به شمار می‌آید [۴]. در حقیقت خط‌مشی‌گذاری عمومی نشان می‌دهد که نظام سیاسی به چه مسائلی می‌اندیشد، چگونه آن‌ها را قانونمند می‌سازد، به اجرا درمی‌آورد و در نهایت مورد ارزیابی قرار می‌دهد.

با این وجود، گزارش‌های رسمی دستگاه‌های دولتی که اغلب در قالب جداول و نمودارهای سازمان‌یافته منتشر می‌شوند، بیش از آنکه به شفافیت کمک کنند، مخاطبان را دچار ابهام می‌سازند. این گزارش‌ها که توسط مسئولان دولتی ارائه می‌شوند عمدتاً بازتاب‌دهنده رفتارهای اداری‌اند، نه بیانگر مسائل واقعی جامعه و نحوه حل آن‌ها. حال آنکه شرایط اجتماعی حاصل عملکرد یک سیستم پیچیده است؛ سیستمی فراتر از ساختار اداری و کارکنان رسمی سازمان‌ها، که در بستر نیروهای اقتصادی، رقابت‌های اجتماعی و راه‌حل‌های پیچیده شکل می‌گیرد و همواره در حال تغییر است. این پیچیدگی اغلب نادیده گرفته می‌شود و نوعی پارادایم مبهم در تحلیل خط‌مشی به وجود می‌آورد. با وجود این، رشته خط‌مشی‌گذاری عمومی، گرچه نوپاست، توانسته است به شفافیت در رفتار بازیگران و فرایند خط‌مشی‌یاری

رسانده و بهبود نسبی در رابطه ملت و دولت ایجاد نماید.

نگارنده طی سال‌ها تدریس دروس خط‌مشی‌گذاری عمومی در مقاطع مختلف دانشگاهی، همواره با کمبود منابع درسی در این حوزه مواجه بوده است. این مسئله بارها از سوی دانشجویان و استادان یادآوری می‌شد. بر همین اساس، نخست کتابی با عنوان فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی تألیف گردید که مورد استقبال دانشجویان و پژوهشگران قرار گرفت. نقدها و پیشنهادهای ارزشمند ایشان، چه حضوری و چه از طریق مکاتبات، موجب شد ایده نگارش کتابی جامع‌تر با عنوان مبانی خط‌مشی‌گذاری عمومی شکل گیرد؛ کتابی که با رویکردی بومی، مباحث این حوزه را تکمیل کرده و به عنوان منبع درسی برای سطوح کارشناسی ارشد و دکتری در اختیار استادان و دانشجویان به خصوص برای رشته‌های مدیریت دولتی و علوم سیاسی قرار گیرد.

کتاب حاضر، با هدف پاسخ‌گویی به این نیاز و ایجاد انسجام در مباحث خط‌مشی‌گذاری، در هشت فصل تدوین شده است:

فصل اول به زمینه‌ها، مفاهیم و تعاریف خط‌مشی عمومی می‌پردازد و روندها و تغییراتی را که بر وظایف و نقش خط‌مشی‌گذاران اثر می‌گذارند، بررسی می‌کند.

فصل دوم عوامل پیش‌ران خط‌مشی را تحلیل کرده و آن‌ها را به صورت منظم دسته‌بندی می‌نماید.

فصل سوم به موضوع دستور کار، انواع آن و نقش بازیگران در فرایند ورود مسائل به دستور کار اختصاص دارد.

فصل چهارم بازیگران خط‌مشی، اعم از نهادها، گروه‌ها و افراد را معرفی و تحلیل می‌کند و مباحثی چون بوروکراسی، فدرالیسم و تمرکززدایی را در این زمینه مورد توجه قرار می‌دهد.

فصل پنجم مرحله پذیرش خط‌مشی را با تأکید بر فرایند تصمیم‌گیری و شرایط تصمیم‌گیرندگان بررسی می‌کند.

فصل ششم به مباحث مربوط به اجرا، انواع و سطوح آن، پیش‌نیازها و موانع اجرای خط‌مشی می‌پردازد.

فصل هفتم ارزیابی خط‌مشی را به عنوان یک اقدام سیاسی مطرح کرده و رویکردها، روش‌ها و چالش‌های آن را بررسی می‌کند.

فصل هشتم به جمع‌بندی مباحث کتاب و چالش‌های پیش‌روی خط‌مشی‌گذاری عمومی می‌پردازد و چشم‌اندازی از پویایی و تکامل این حوزه ارائه می‌دهد.

روشن است نگارش این کتاب مرهون آموزه‌های استادان ارجمند و همراهی صمیمانه دوستان و دانشجویان رشته‌های مدیریت دولتی و علوم سیاسی است. نقدها و نظرات ارزشمند آنان بر غنای این اثر افزوده و در چاپ حاضر نیز برخی اصلاحات و پیشنهادهای ایشان مدنظر قرار گرفته است. در پایان بر خود فرض می‌دانم از همه این فرهیختگان سپاسگزاری نمایم و همچنان پذیرای دیدگاه‌ها و انتقادات سازنده آن‌ها می‌باشم.

دکتر کرم‌اله دانش‌فرد