

نظریه ها و مبانی خط مشی گذاری

استاد کشاورز

Dr. Keshavarz

در طی دوره‌های تاریخی دو دوره انقلاب مدیریتی اتفاق افتاده است. در انقلاب مدیریتی اول، سازمان‌ها کاملاً اقتصادگرا بوده و عوامل محیطی را تنها برای منفعت و بهره‌برداری اقتصادی جذب کردند و بازده آن چیزی جز ستاده‌های اقتصادی نبود. در انقلاب مدیریتی دوم سازمان‌ها از یک‌بعدی اندیشی، رفتارهای خودخواهانه و درون‌نگری به سمت چندبعدی اندیشیدن، بیرون‌نگری و رفتارهای دگرخواهانه حرکت کردند.

دو نوع نگرش نسبت به سازمان نیز شکل گرفته است؛

نگرش سنتی؛ مطابق با نگرش سنتی، به سازمان به عنوان یک مؤسسه اقتصادی نگریسته می‌شود که دارای خطوط مرزی نسبتاً معین و مشخصی میان سازمان و محیط خارجی آن است. سازمان دارای اجزایی همچون انتخاب کارکنان - کیفیت محصول و قیمت - کمیت‌های خروجی - استفاده از منابع (شامل سرمایه)

نگرش جدید؛ در مورد سازمان و کسب و کار بسیار پیچیده‌تر است. مرز میان سازمان و محیط خارج آن مبهم و نامعین است. در این دوره جامعه از سازمان بیش از گذشته انتظار رفتار اخلاقی دارد. سازمان دارای اجزایی همچون تغییر در ایدئولوژی و ارزش‌های جامعه - ارتقاء استانداردهای اخلاقی - پیشرفت ارتباطات و افزایش اهمیت رسانه‌ها - تغییر نگرش‌های جامعه در مورد کسب و کار - افزایش اهمیت گروه‌های ذی‌نفع و فعال اجتماعی - افزایش تأثیر گروه‌های ذی‌نفع خارجی - افزایش مداخلات دولت بصورت وضع قوانین و مقررات - کمبودها و عدم ثبات در محیط فیزیکی می‌باشد.

گویی سازمان‌های امروزی در تنگ‌ماهی در حال فعالیت و انجام کار هستند. استعاره تنگ‌ماهی بیانگر شفاف‌شدن و در معرض عموم قرار گرفتن اعمال و رفتارهای سازمان توسط رسانه‌های در سازمان‌های امروزی می‌باشد. امروزه مسئولیت اجتماعی جانشین مسئولیت اقتصادی شرکت نشده است بلکه به آن اضافه شده است.

فصل اول

کلیات

چیستی دولت و حکومت

دولت پدیده‌ای کم و بیش ثابت و پایدار است که در طول زمان تغییر ندارد. دولت‌ها از عناصری مانند جمعیت، سرزمین، حکومت تشکیل شده است. دولت متشکل از همه مردم است.

حکومت‌ها موقت هستند و تغییر می‌کنند. حکومت‌ها برخلاف دولت‌ها که متشکل از همه مردم است، از تعدادی از افراد منتخب یا منتصب تشکیل شده است. حکومت دربرگیرنده‌ی تمام اجزای حکومتی نظیر قوای سه‌گانه و نهادهای وابسته به آن است. در مجموع می‌توان گفت دولت یک مفهوم کلی است و حکومت جزئی‌تر از آن است. در واقع حکومت‌ها در دولت‌ها شکل می‌گیرند.

فلسفه دخالت دولت

وجود دولت و دخالت آن به دلیل سه عامل زیر می‌باشد:

۱. شکست بازار؛ عبارت است از ناتوانی اقتصاد بازار در کسب نتایج مناسب در تخصیص منابع که مهم‌ترین دلایل آن عبارتند از:

- کالاهای عمومی؛ به کالاهایی گفته می‌شود که از نظر مصرف رقابت‌ناپذیر و از نظر تولید، استثناءپذیر هستند. مانند امنیت

رقابت‌پذیری در مصرف (فراگیری)

کم	زیاد	
کالاهای باشگاهی (عوارضی)	کالاهای خصوصی	زیاد استثناءپذیری در تولید (انحصار)
کالاهای عمومی	کالاهای مشترک	کم

- آثار خارجی یا عوارض جانبی؛ هزینه‌ها یا منافع‌ها که ساز و کار بازار قادر به محاسبه و پرداخت آن نمی‌باشد.
- انحصار طبیعی؛ ویژگی بعضی از کالاها این است که قیمت تمام‌شده نهایی آن کاهش‌یابنده است. در واقع دولت با ورود به انحصارات سود اقتصادی زیادی را کسب می‌کند.
- اطلاعات نامتقارن؛ زمانی این حالت اتفاق می‌افتد که یکی از طرفین مبادله، اطلاعات بیشتری نسبت به طرف مقابل دارد و می‌تواند از آن منفعت کسب نماید.

۲. شکست دولت؛ در صورتی که دخالت دولت برای غلبه بر مشکلات بازار موجب مشکلات تازه‌ای شده و دولت با اعمال سیاست‌های اصلاحی جدید در صدد غلبه بر مشکلات است.

۳. حفظ ارزش‌های عمومی جامعه؛ در صورتی که فعالیت‌های اقتصاد بازار منجر به از بین رفتن ارزش‌هایی همچون انصاف، عدالت و اعتماد شهروندان می‌شود و دولت برای حفظ ارزش‌های عمومی وارد می‌شود.

تست : متشکل از همه مردم و پدیده‌ای کم و بیش ثابت و پایدار است که در طول زمان تغییر ندارد. و برخلاف آن از تعدادی از افراد منتخب یا منتصب تشکیل شده است و موقت هستند و تغییر می‌کنند.

الف) حکومت-دولت ب) دولت-حکومت ج) قانون-خط مشی د) خط مشی-قانون

پاسخ صحیح گزینه ب

چیستی خط مشی

خط‌مشی فرآیندی است که دولت به وسیله آن ایده‌های خود را به برنامه‌ها و فعالیت‌های اجرایی جهت دستیابی به نتایج و ایجاد تغییرات مطلوب در دنیای واقعی، عملی می‌کند.

خط‌مشی یک جهت‌گیری کلی است که چگونگی عمل سازمان‌ها و موسسات را در آینده مشخص می‌سازد.

هر سازمانی با توجه به ویژگی‌های خاص خود در ابتدای تأسیس و فعالیت، خط و سیر آینده خود را تعیین نموده و جهت کلی حرکت را روشن می‌سازد. به این جهت‌گیری‌های کلی خط‌مشی سازمان گفته می‌شود.

هر خط‌مشی مانند یک سیستم فرعی است که با خط‌مشی‌های بالاتر و پایین‌تر از خود در ارتباط است.

واژه خط‌مشی برنامه و پروژه در زمان و مکان خاصی بکار برده می‌شود.

خط‌مشی‌ها معمولاً خط‌مشی‌های ملی هستند نه خط‌مشی‌های منطقه‌ای و استانی و به طور معمول محدودیت زمانی ندارند.

تست : فرآیندی است که دولت به وسیله آن ایده‌های خود را به برنامه‌ها و فعالیت‌های اجرایی جهت دستیابی به نتایج و ایجاد تغییرات مطلوب در دنیای واقعی، عملی می‌کند.

الف) خط مشی ب) استراتژی ج) حل مسئله د) پروژه

پاسخ صحیح گزینه الف

استراتژی‌های خط‌مشی

به طور کلی ۴ استراتژی اصلی جهت پاسخگویی به مسائل عمومی وجود دارد؛

الف) استراتژی انفعالی؛ استراتژی پاسخگویی انفعالی استراتژی است که سازمان به مسائل عمومی و اجتماعی تحت قلمرو خود توجه‌ای نمی‌کند و در مقابل خطامشی‌های وضع شده نیز از خود مقاومت به خرج می‌دهد. از استراتژی انفعالی با عنوان دیوار سنگی یاد می‌شود.

ب) استراتژی انطباقی؛ در استراتژی انطباقی سازمان جهت مبارزه یا تأثیر بر تغییر کوششی از خود نشان نمی‌دهد و ساز و کارهایی را نیز جهت پیش‌بینی تغییرات توسعه نمی‌دهد.

ج) استراتژی اثرگذار؛ در استراتژی اثرگذار سازمان سازو کارهایی را برای پیش‌بینی مسائل عمومی که بر سازمان اثر زیادی خواهند گذاشت، توسعه می‌دهد.

د) استراتژی تعاملی؛ در استراتژی تعاملی، سازمان مشروعیت خطامشی‌های عمومی را به عنوان فرآیندی که نشأت گرفته از انتظارات عمومی است تشخیص داده و به این واقعیت که سازمان و جامعه دارای روابطی متعامل هستند، رسیده است. استراتژی تعاملی سازگاری کامل با تئوری سیستم دارد، زیرا در این استراتژی تأکید بر اثرگذاری و اثرپذیری از محیط است. به همین جهت بکارگیری این استراتژی به عنوان مناسب‌ترین استراتژی به مدیران سازمان‌ها پیشنهاد می‌شود.

جدول ۱-۱: استراتژی‌های پاسخگویی سازمان به مسائل عمومی و عکس العمل سازمان

نوع استراتژی	انفعالی	انطباقی	اثرگذار(پیش‌کنش)	تعاملی
واکنش سازمان	جنگ با تغییر	انطباق با تغییر	اثرگذاری با تغییر	جرح و تعدیل تغییر

جدول ۲-۱: خلاصه ۴ استراتژی پاسخگویی به مسائل عمومی

نوع استراتژی	تغییر در	
	سازمان	جامعه
انفعالی	خیر	خیر
انطباقی	بله	خیر
اثرگذار	خیر	بله
تعاملی	بله	بله

تست: در این استراتژی، سازمان مشروعیت خطامشی‌های عمومی را به عنوان فرآیندی که نشأت گرفته از انتظارات عمومی است تشخیص داده و به این واقعیت که سازمان و جامعه دارای روابطی هستند، رسیده است. سازگاری کامل با تئوری سیستم دارد و به عنوان مناسب‌ترین استراتژی به مدیران سازمان‌ها پیشنهاد می‌شود.

الف) انفعالی ب) انطباقی ج) اثرگذار د) تعاملی

پاسخ صحیح گزینه د

تفاوت استراتژی و خطمشی

برخی از صاحب نظران، نظیر ایگور آنسف خط مشی را مترادف استراتژی دانسته‌اند. بر این اساس هر مدیر میانی نیز می‌تواند خط مشی گذار باشد. زیرا خطمشی حالتی از اجراست که بر یک کل مترتب است، در عین حال که خود می‌تواند برای اجزای پایین‌تر، کل نیز باشد و خطمشی چون یک قاعده کلی است می‌تواند در هر جای این پیوستار قرار گیرد.

نکته: قلمرو استراتژی سازمان است، درحالیکه خطمشی عمومی جامعه را در بر می‌گیرد.

تست: قلمرو سازمان است، درحالیکه جامعه را در بر می‌گیرد؟

الف) خط مشی - استراتژی (ب) استراتژی - ماموریت

ج) استراتژی - خط مشی (د) خط مشی - ماموریت

پاسخ صحیح گزینه ج

خطمشی و ساختار

خطمشی به عنوان قاعده کلی تصمیمات و ساختار به عنوان مجموعه هنجارها، قواعد و رویه‌ها با یکدیگر رابطه دو طرفه دارند و اصولاً خطمشی روی ساختار مناسب خود پیاده می‌شود. بنابراین باید با آن هماهنگ باشد. در غیر این صورت نظام مدیریتی دچار عدم تعادل شده، اثربخشی و یکپارچگی آن به مخاطره می‌افتد و سازمان در موقعیت بحران قرار می‌گیرد.

ساختار به معنی مجموعه قواعد و رویه‌ها در دامنه نظریه و خطمشی تا پایان اجرا و سپس در نتیجه اقدامات و عملکردها نقش مؤثر و مستقیم دارد. هماهنگی خطمشی و ساختار از ضرورت‌های اساسی امر خطمشی‌گذاری است. عدم هماهنگی بین این دو سیستم و نظام مدیریتی را نامتعادل و دچار بحران می‌سازد.

تست: به معنی مجموعه قواعد و رویه‌ها در دامنه نظریه و خطمشی تا پایان اجرا و سپس در نتیجه اقدامات و عملکردها نقش مؤثر و مستقیم دارد.

الف) خط مشی (ب) استراتژی (ج) ماموریت (د) ساختار

پاسخ صحیح گزینه د

چیستی خطمشی عمومی

خطامشی عمومی تصمیمی است که در قبال یک مشکل عمومی اتخاذ می‌شود. برخی علمای خطامشی گذاری معتقدند عدم اتخاذ تصمیم در مقابل یک مشکل یا مسأله را هم می‌توان خطامشی عمومی نام نهاد.

خطامشی عمومی تصمیم دولت یا حکومت در مواجهه با یک موضوع، چالش یا یک مسأله عمومی است.

خطامشی‌ها راهنمای عمل بوده، اولویت‌ها و بایدها و نبایدها را معین می‌کنند، خطامشی عمومی نیز نشاندهنده‌ی خطوط کلی در فعالیت‌ها و اقدامات بخش عمومی است.

خطامشی عمومی سیاست‌های کلی بخش عمومی است که منحصر به خطامشی دولتی نیست.

خطامشی عمومی نتیجه و حاصل تصمیم‌های سیاسی مقامات بالای جامعه در مورد تخصیص و توزیع منابع و امکانات بخش عمومی است.

خطامشی‌های عمومی اصولی هستند که به‌وسیله‌ی مراجع ذی‌صلاح در کشور وضع شده‌اند و به عنوان یک الگو و راهنما، اقدامات و فعالیت‌های لازم در جامعه را راهبری می‌کنند.

تئودور دای معتقد است هر چیزی که مؤسسات عمومی تصمیم می‌گیرند به انجام برسانند یا از اجرای آن جلوگیری کنند خطامشی عمومی قلمداد می‌شود.

اندرسون معتقد است خطامشی عمومی به مجموعه‌ی اقدامات هدف‌داری گفته می‌شود که توسط یک یا مجموعه‌ای از افراد برای برخورد مشکل یا مسئله عمومی به عمل می‌آورند.

خطامشی عمومی تعیین می‌کند که چه فعالیت‌ها و اقداماتی در بخش عمومی باید اجرا شود و چه اقداماتی نباید انجام بگیرد. به عقیده توماس دای خطامشی عمومی هر آنچه حکومتی تصمیم می‌گیرد انجام دهد یا ندهد.

برخی علمای خطامشی گذاری معتقدند عدم اتخاذ تصمیم در مقابل یک مشکل یا مسئله را هم می‌توان خطامشی عمومی نام نهاد.

خطامشی فرآیند تبدیل و بیان اصول و اولویت‌های سیاسی دولت به برنامه‌ها و فعالیت‌هایی است که به منظور دستیابی به تغییرات مطلوب اجرا می‌شود.

به عقیده ویلیام جنکینز، خطامشی گذاری مجموعه اقدامات هدف‌مداری که نسبتاً ثابت است و به وسیله‌ی یک بازیگر یا مجموعه‌ای از بازیگران برای برخورد با مشکل یا مسئله مورد توجه قرار می‌گیرد.

ویژگی‌های خطامشی عمومی؛

۱- عمومیت؛ خطامشی عمومی، مسائل و مشکلات عموم مردم را مورد توجه قرار می‌دهد و به طور بالفعل یا بالقوه تعداد زیادی از مردم را شامل می‌شود.

- ۲- وضع‌کننده خطامشی؛ خطامشی عمومی توسط مقامات نظام سیاسی از جمله قانون‌گذاران، هیأت دولت، قضات و یا مقامات عالی اداری مانند بوروکرات‌ها وضع گردیده و اجرا می‌شود.
- ۳- هدفمندی؛ خطامشی‌های عمومی تصادفی نیستند و به صورت ارادی تنظیم می‌شوند.
- ۴- مبتنی بر ارزش‌ها و هنجارها هستند؛ ارزش‌ها و هنجارها تعیین‌کننده‌ی خطامشی‌های عمومی هستند.
- ۵- در نظرگرفتن منافع و مصلحت عمومی؛ خطامشی‌های عمومی منافع و مصلحت عام را در نظر می‌گیرند و مبین آن هستند.
- ۶- گستردگی؛ خطامشی‌های عمومی جزئی و خاص نیستند و حیطه‌ی وسیعی دارند، اما محدوده‌ی عمل و حد و مرزها را مشخص می‌کنند.
- ۷- پایداری خطامشی؛ خطامشی‌ها عمری نسبتاً طولانی دارند و توانایی انطباق و استمرار داشته و در طول زمان جریان دارند.
- ۸- آینده‌نگری و در عین حال واقع‌نگری؛ اساساً ماهیت خطامشی‌ها با نوعی آینده‌نگری و پیش‌بینی همراه است. خطامشی‌های عمومی با توجه به واقعیت‌های موجود خطوط کلی و جهت‌گیری‌های اساسی را تعیین می‌کنند.
- ۹- نمایانگری خطامشی؛ با بررسی خطامشی‌های یک جامعه می‌توان به ویژگی‌ها، ارزش‌ها و فرهنگ یک نظام پی برد.

از دیدگاه لاسول ویژگی‌های خطامشی‌گذاری عمومی شامل ۳ مورد زیر می‌شود؛

۱. بین‌رشته‌ای بودن
۲. حل‌کنندگی مسأله
۳. هنجاری بودن

تست : کدام یک از ویژگی‌های خطامشی عمومی نمی‌باشد؟

- | | |
|-------------------|-------------------------|
| الف) عمومیت | ب) وضع‌کننده خطامشی |
| ج) پایداری خطامشی | د) گذشته‌نگری و محدودیت |
- پاسخ صحیح گزینه د

ویژگی‌های یک خطامشی خوب

خطامشی خوب معمولاً دارای ویژگی‌هایی به شرح زیر است؛

- ۱) خطامشی خوب با اهداف سیستم ظهور پیدا می‌کند و اجرا می‌شود.
- ۲) خطامشی برای تغییر و بهبود باز است.
- ۳) خطامشی خوب توانایی تطبیق‌دادن خود و همچنین انطباق‌یافتن را دارد.
- ۴) خطامشی خوب ارزش عمومی تولید می‌کند.
- ۵) خطامشی خوب بعنوان یک ضرورت دیده می‌شود.

- ۶) خطامشی خوب در ابتدا یک فعالیت ذهنی است.
- ۷) خطامشی خوب شفاف و روشن است.
- ۸) خطامشی خوب اخلاقی است.
- ۹) خطامشی خوب دقیق است.
- ۱۰) خطامشی خوب به موقع است.
- ۱۱) خطامشی خوب قابل فهمیدن است.

انواع خطامشی

خطامشی‌ها را بر اساس معیارهای مختلفی تقسیم بندی کرده‌اند؛

- ۱) بر اساس قوای سه‌گانه
 - الف) خطامشی‌های قضایی؛ به وسیله قوه قضاییه و دادگاه‌ها اتخاذ می‌شود. مانند دستورالعمل‌های قوه قضاییه یا آرای دیوان عالی کشور
 - ب) خطامشی‌های اجرایی؛ به وسیله سازمان‌ها و دستگاه‌های قوه مجریه تهیه و تنظیم می‌شود. مانند آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه و بخشنامه‌های وزارتخانه‌ها یا هیئت دولت
 - ج) خطامشی‌های تقنینی؛ به وسیله نمایندگان مجلس و از طریق ارائه طرح‌ها و لوایح قانونی مانند قوانین موضوعه

۲) انواع خطامشی‌گذاری از جهت مراحل

- الف) خطامشی‌گذاری تک‌مرحله‌ای و مقطعی؛ تعیین خطامشی در یک مرحله انجام می‌گیرد و این تکنیک به نتایج آتی و خطامشی‌های بعدی اشاره‌ای نمی‌کند.
- ب) خطامشی‌گذاری چندمرحله‌ای و دنباله‌دار؛ تعیین خطامشی در چندین مرحله انجام می‌گیرد و این تکنیک به نتایج آتی و خطامشی‌های بعدی نیز اشاره دارد.

۳) انواع خطامشی بر اساس میزان شفاف‌بودن

الف) خطامشی تصریحی

در صورتی که قوانین و مقررات خاصی در مورد مسئله یا مشکل وجود داشته باشد به آن خطامشی تصریحی گفته می‌شود.

ب) خطامشی تلویحی

در صورتی روح و مفاد قوانین و مقررات نسبت به مسئله یا مشکل مسکوت باشد، خطامشی تلویحی یا غیرمدون است.

۳) بر اساس اصل جدایی سیاست از اداره

الف) خطمشی‌های سیاسی-تقنینی که منحصرراً در صلاحیت مراجع قانونی و مسئولان ذی‌صلاح سازمان‌های حاکم بر جامعه باشد.

ب) خطمشی‌های اداری-اجرایی نیز بیشتر جنبه‌ی کاربردی و اجرایی دارند.

۴) فراگیر، هادی و عمومی

الف) خطمشی فراگیر یا ابرخطمشی؛ نسبت به سایر خطمشی‌های عمومی جنبه‌ی کلی‌تر و فراگیرتری دارند. خطمشی‌های فراگیر، آئینه تمام‌نمایی از ایدئولوژی‌ها، ارزش‌ها، شرایط اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی در یک جامعه خاص می‌باشند. ویژگی‌های اصلی خطمشی‌های فراگیر شامل موارد زیر می‌شود؛

دارا بودن هدف‌های کلی و فراگیر- تعیین حد و مرز خطمشی‌های عمومی - تعیین اولویت زمانی- تعیین میزان ریسک‌پذیری- تعیین حدود جزئی یا کلی بودن تغییرات در خطمشی- تعیین میزان جامع یا محدود بودن خطمشی- گرایش به تعادل یا جهش در خطمشی- طراحی پیش‌فرض‌های مربوط به آینده- ایجاد بنیادهای نظری برای خطمشی‌ها- تعیین میزان دستیابی به منابع و امکانات- تعیین انواع شیوه‌ها و ابزارهای مورد نیاز خطمشی‌ها

ب) خطمشی‌های هادی یا راهنما شیوه و نحوه‌ی خطمشی‌گذاری را در جامعه معین می‌سازند و به عبارت دیگر خطمشی‌های خطمشی‌گذاری می‌باشند. خطمشی‌های هادی به تصمیم‌گیرندگان اطلاعات کافی ارائه می‌دهد و با توجه به فضای فرهنگی و اجتماعی آنان را به فرهنگ خطمشی‌گذاری از نظر امکانات فنی و تکنیکی و سایر عوامل مؤثر نیز بررسی و تشریح می‌شود. برای طراحی و تنظیم خطمشی‌های راهنما یا هادی، باید ارزش‌های حاکم بر جامعه و نظام سیاسی کشور را شناخت و اولویت‌های آنها را معین کرد.

ج) خطمشی‌های عمومی، خطوط اصلی و جهت‌گیری‌های کلی اقدامات و فعالیت‌های بخش عمومی را بیان می‌کنند.

به طور کلی می‌توان گفت خطمشی فراگیر یا ابرخطمشی، جنبه فراگیری نسبت به دیگر خطمشی‌ها داشته و از همه کلی‌تر است. خطمشی‌های هادی یا راهنما نحوه خطمشی‌گذاری را در زمینه‌های دیگر ترسیم می‌کند. خطمشی‌های عمومی نیز بیانگر عملیات و فعالیت‌های سازمان‌های عمومی برای برطرف کردن مشکلات و مسائل جامعه است.

۵- طبقه‌بندی بر اساس سیاست‌ها

الف) سیاست تشریحی؛ از امر و نهی‌ها، حقوق و تکالیف حاصل از مکتب و اعتقادات مشروع مردم سرچشمه می‌گیرد و خطاب آنها به کل جامعه می‌باشد.

ب) سیاست تحلیلی؛ اصول مقرر سیاسی را مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌دهد تا بدین ترتیب امر و نهی‌ها، حقوق و تکالیف و حدود هر یک کاملاً روشن گردد.

ج) سیاست تدبیری و اجرایی؛ هدف‌هایی است که اداره‌کنندگان جامعه، بر مبنای سیاست تشریحی و با استمداد از سیاست تحلیلی، برای جهت بخشیدن به اوضاع کشور و مردم و رفع مشکلات و نابسامانی‌ها به آن می‌اندیشند و برنامه‌ریزی و سازماندهی می‌کنند.

۶- طبقه‌بندی بر اساس میزان پیچیدگی و سادگی

الف) خطمشی‌های عمومی عادی که شامل خطمشی‌های عمومی تکراری و ساده در زمینه‌ی امور عادی جامعه می‌باشند.

ب) خطمشی‌های عمومی تاکتیکی که گسترده‌تر و پیچیده‌تر هستند و انشعابات چندی را در بردارند.

ج) خطمشی‌های عمومی اساسی که انشعابات بسیار دارند و دارای چشم‌انداز زمانی طولانی می‌باشند و مسائل اصلی و اساسی جامعه را شامل می‌شوند.

۶- طبقه‌بندی مهم خطمشی‌ها

۱. خطمشی‌های استخراجی؛ همه نظام‌های سیاسی حتی در ساده‌ترین شکل آن، منابعی را از محیط خویش برمی‌گیرند که از آن به عنوان خطمشی‌های استخراجی یاد می‌شود. این خطمشی‌ها به شیوه‌ی دریافت و استخراج منابع از مردم است که گاهی به شیوه‌ای دموکراتیک صورت می‌گیرد و گاهی به صورت اجباری. مانند مالیات و عوارض

۲. خطمشی‌های تنظیمی (انضباطی - بازدارنده)؛ خطمشی‌های تنظیمی جستجوگر کنترل نظام سیاسی بر رفتار افراد و گروه‌های مختلف در جامعه است. جلوگیری از تبلیغات نادرست، قوانین موضوعه جزایی - ضوابط بازدارنده در زمینه‌های بازرگانی، ثبات نرخ‌ها، بهداشت و امنیت عمومی، ارتباطات و دیگر مسائل اجتماعی

۳. خطمشی‌های توزیعی؛ خطمشی‌های توزیعی هر نظام سیاسی به دنبال تقسیم انواع مختلف پول، کالا، خدمات، افتخارات و فرصت‌ها توسط سازمان‌های دولتی در میان افراد و گروه‌های موجود در جامعه است. هدفشان توزیع مزیتی در جامعه است. این خطمشی‌ها نحوه‌ی استفاده از کالاها و خدمات را برای بخش‌های معینی از جامعه روشن می‌سازد. مانند خطمشی‌های حوزه بهداشت و رفاه عمومی و پرداخت یارانه به کشاورزان.

۴. خطمشی‌های عمومی توزیع مجدد که هدفشان توزیع مجدد مزیتی در جامعه است مانند مالیات تصاعدی بر درآمد. هدف این خطمشی‌ها توزیع مجدد مزایا، امکانات و منابع در جامعه می‌باشد. مانند مالیات تصاعدی بر درآمد افراد ثروتمند.

۵. خطمشی‌های نمادین؛ خطمشی‌های نمادین در راستای حفظ وفاق ملی و گسترش صفاتی همچون شجاعت، جسارت، خردمندی، بلندهمتی، برابری، ایثارگری، دموکراسی، دین‌گرایی و ... در نزد آحاد جامعه می‌باشد. مانند خط مشی‌هایی که موجب تعطیلی برخی روزهای تاریخی، اعیاد ملی و مذهبی و زمان‌های سوگواری می‌شوند یا خط مشی‌هایی که موجبات توجه به آثار باستانی را فراهم می‌کنند.

۶. خط‌مشی‌های قانونی - سیاسی؛ مانند نحوه‌ی انتخاب نمایندگان و سایر ابواب قانونی اساسی.

تست: در طبقه بندی خط مشی بر اساس سیاست‌ها؛ این سیاست اصول مقرر سیاسی را مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌دهد تا بدین ترتیب امر و نهی‌ها، حقوق و تکالیف و حدود هر یک کاملاً روشن گردد.

الف) تشریحی؛ ب) تحلیلی ج) تدبیری و اجرایی د) تقنینی

پاسخ صحیح گزینه ب

اجزای خط‌مشی‌گذاری؛

۱) هدف

هدف به مقصدی گفته می‌شود که خط‌مشی عمومی برای نیل به آن شکل می‌گیرد. برای مثال هدف حل یک مشکل عمومی است. این هدف ممکن است خیلی روشن و صریح (برای مثال؛ مقابله با یک بحران مانند بیماری عمومی) باشد یا کمی مبهم و غیرشفاف و گاهی چندپهلوی باشد مانند توزیع عادلانه ثروت و درآمد یا کاهش فاصله طبقاتی.

۲) محتوا

محتوا به بخشی از خط‌مشی اطلاق می‌شود که از انتخاب گزینه مطلوب به دست می‌آید. یعنی محتوا همان طریقی است که ما را به هدف می‌رساند. در حقیقت محتوا گزینه تصویب‌شده و قانونی است که برای برطرف کردن تهدید و یا استفاده از فرصت به اجرا در می‌آید. برای مثال کاهش عوارض گمرکی کالاها محتوای خط‌مشی اتخاذشده برای حل مشکل واردات کالاهای موردنیاز جامعه است.

۳) اثر یا نتیجه

اثر یا نتیجه خط‌مشی نیز بر تغییراتی که به سبب اجرای خط‌مشی حادث می‌شود، دلالت دارد. خط‌مشی‌گذار از طریق بررسی اثر یا نتیجه خط‌مشی می‌تواند متوجه شود که به هدف خط‌مشی رسیده است یا خیر.

نکته: اجزای خط مشی عبارتند از:

هدف: حل مشکل عمومی

محتوا یا ابزار: فعالیت‌هایی که برای رسیدن به هدف انجام می‌شود.

اثر: تغییراتی که در نتیجه اجرای خط مشی عمومی بوجود می‌آید.

تست: به فعالیت‌هایی که برای رسیدن به هدف انجام می‌شود گویند؟

الف) اثر ب) محتوا ج) حل مشکل د) تغییر

تفاوت اهداف خط مشی و ابزار خط مشی

- این اهداف همان مقاصد اصلی خطمشی هستند که بر تمام چشم‌اندازها و یا اهداف بلندمدت آن تأثیرگذار است. این اهداف چیزی هستند که خطمشی برای آنها به وجود می‌آید. به اهداف خطمشی‌های فراگیر گفته می‌شود.
- ابزار خطمشی فعالیت‌هایی هستند که در حین اجرای خطمشی بکار گرفته می‌شوند و یا روش‌هایی هستند که اهداف از طریق آنها کسب می‌شوند. ابزارها برای خطمشی‌های فراگیر، محتوا محسوب می‌شوند.

نقش‌های اصلی خطمشی عمومی

۱. راهنمای عمل بودن : راهنمای تصمیمات ، اقدامات و خطوط کلی فعالیت های جامعه.

۲. هماهنگ‌کنندگی : هماهنگی و همسویی اقدامات و فعالیت های مرتبط.

۳. تأمین‌کننده و تضمین‌کننده منافع عامه

۴. ارزیابی و کنترل اقدامات و برنامه‌های بخش عمومی

۵. روشن ساختن روح قوانین و مقررات

تست : کدام یک جزء نقش‌های اصلی خطمشی عمومی نمی‌باشد؟

الف) راهنمای عمل ب) هماهنگی ج) کنترل د) سازمان‌دهی

پاسخ صحیح گزینه د

ارکان خطمشی‌گذاری

به عقیده پیر مولر ۳ موارد زیر جزء ارکان خطمشی محسوب می‌شود؛

• مرجعیت

معمولاً کنش و واکنش‌های دولتی در بستر مرجعیت صورت می‌گیرند. به این معنا که واسطه‌های خطمشی‌گذاری با تجزیه و تحلیل مسائل عمومی جامعه و تشخیص صحیح منفعت عمومی و مصلحت عامه، مرجعیت‌ها را پرداخت و بازپرداخت می‌نمایند. این مرجعیت‌های ساخته‌شده، تصاویری از واقعیت هستند که سیاست‌ها با ارجاع به آنها معنا می‌یابند و توجیه می‌شوند. خط مشی‌گذاران برای دفاع از چرایی شکل‌گیری یک خطمشی به مرجعیت آن خطمشی اشاره می‌کنند.

• واسطه‌گری واسطه‌ها

واسطه‌ها رابطه بین مردم و نهادهای خطمشی‌گذار و مرجعیت هستند. البته گاهی اوقات، واسطه‌ها جزء نهادهای خطمشی‌گذاری نیز می‌باشند. واسطه‌ها معمولاً مسائل، نیازها و مشکلات عمومی حال و آینده را تشخیص داده، درک می‌کنند و به زبان مرجعیت بیان می‌نمایند و حتی راه‌حل‌های خود را برای حل مسئله یا برون رفت از وضعیت نیز پیشنهاد می‌دهند. نمایندگان مجلس نقش واسطه‌ها را در فرآیند خطمشی‌گذاری ایفا می‌کنند.

• چرخه خطمشی‌گذاری

مطابق با دیدگاه پیر مولر بیشترین تمرکز علم خطمشی‌گذاری عمومی بر رکن چرخه خطمشی‌گذاری است. این چرخه از تشخیص و دریافت مسئله آغاز و شکل‌گیری، طراحی و اجرای خطمشی را نیز شامل می‌شود.

تست: کدام یک جزء ارکان خطمشی عمومی نمی‌باشد؟

الف) شفافیت ب) مرجعیت ج) چرخه خط مشی د) واسطه‌گری واسطه‌ها

پاسخ صحیح گزینه الف

شرایط سه‌گانه خطمشی‌گذاری:

۱. خطمشی‌گذاری در شرایط اطمینان کامل؛ زمانی که خطمشی‌گذار با اطمینان کامل و بر اساس اطلاعات موجود، می‌داند که نتایج حاصل از هر شق ممکن چیست و در چه شرایطی اتفاق خواهد افتاد، از نظر تعیین خطمشی و انتخاب بهترین راه، در شرایط اطمینان کامل قرار دارد. در این شرایط کار تصمیم‌گیری با دقت و سادگی بسیارزیدی انجام می‌شود.

۲. خطمشی‌گذاری در شرایط مخاطره آمیز؛ هرگاه خطمشی‌گذار یا تصمیم‌گیرنده با اطمینان کامل از نتایج حاصل از هر خطمشی مطلع نباشد ولی احتمال وقوع (شانس نسبی وقوع نتایج) آنها را بداند، تحت شرایط ریسک و یا مخاطره به تعیین خطمشی پرداخته است. در خطمشی‌های مخاطره آمیز تصمیم‌گیرنده با موقعیت‌های مختلفی رو به رو می‌شود که آنها را اصطلاحاً شرایط محیطی می‌نامند.

۳. خطمشی‌گذاری در شرایط عدم اطمینان؛ بسیار اتفاق می‌افتد که خطمشی‌گذار در هیچ یک از شرایط قبل قرار ندارد و اصطلاحاً در شرایط عدم اطمینان مجبور به تعیین خطمشی می‌شود. خطمشی‌گذاری در چنین شرایطی بسیار مشکل است، دقت و سهولتی که در انتخاب حالات قبلی امکان‌پذیر بود، در این حالت ممکن نیست. خطمشی‌گذار در شرایط عدم اطمینان می‌تواند از سه شیوه استفاده کند:

- شیوه انتخاب حداکثر حداکثرها؛ در این شیوه بهترین نتیجه از بین بهترین نتایج شقوق ممکن در شرایط محیطی موردنظر، انتخاب می‌شود. در این شیوه خطمشی‌گذار خوشبینانه برای هر شق ممکن، بهترین نتیجه قابل تحقق را فرض می‌کند و آنگاه بهترین آنها را به عنوان خطمشی برمی‌گزیند.

- شیوه انتخاب حداکثر حداقلها؛ در این شیوه با بدبینی این‌طور فرض می‌شود که برای راه‌حل‌های ممکن، بدترین نتیجه در شرایط محیطی موردنظر حاصل خواهد شد، آنگاه بهترین را از میان بدترین‌ها انتخاب می‌نمایند.

- شیوهی انتخاب با فرض احتمال یکسان؛ در این شیوه با فرض اینکه هیچ‌گونه احتمالی برای وقوع نتایج، در شرایط محیطی موردنظر در دست نباشد، احتمال برای شرایط مختلف، یکسان فرض می‌شود و بر اساس ارزش مورد انتظار خطامشی تعیین می‌گردد.

سطوح خطامشی گذاری؛

خطامشی گذاری یک وظیفه مستمر و پیچیده است که در تمام سطوح کاری کشورها، وزارتخانه‌ها و موسسات جریان دارد.

الف) خطامشی‌های اصلی؛ خطامشی‌های اصلی، سطوح عمومی خطامشی گذاری در کشورها، وزارتخانه‌ها و مؤسسات هستند که مقاصد اصلی و اولویت‌های کشور یا مؤسسه را نشان می‌دهند. آن‌ها از نظر تعداد خیلی کم بوده و از لحاظ محدوده بسیار گسترده‌اند. خطامشی‌های مستقیم در حقیقت تعهدات بلندمدت نهادها برای اجرا هستند و مبنای سیاست‌های بعدی قرار می‌گیرند. مانند عدالت اجتماعی، امنیت عمومی، آزادی بیان و قلم.

ب) خطامشی‌های استراتژیک؛ خطامشی‌های استراتژیک فعالیت‌هایی را شرح می‌دهد که در تعقیب خطامشی‌های مستقیم و دستورات اصلی هستند. این سطوح میانی خطامشی گذاری، شفافیت و چگونگی اجرای دستورات اصلی را در سازمان ایجاد می‌نمایند.

ج) خطامشی‌های عملیاتی؛ خطامشی‌های عملیاتی بسیار ویژه بوده و اغلب قلمرو محدودی دارند. آن‌ها مبنای عمل روزانه مؤسسات بوده و مؤسسات را وادار می‌نمایند که مسئولیت‌های خود را نسبت به عموم مردم انجام دهند. این خطامشی‌ها در کتابچه‌های راهنما، کتاب‌های مرجع و دیگر منابع جمع‌آوری می‌شوند. آنها رهنمودهایی برای تصمیم‌گیرندگان و رویه‌گذارانی است که تعیین می‌کنند چه فعالیت‌هایی باید برای کسب نتایج ویژه صورت پذیرد.

تست: این خطامشی‌ها فعالیت‌هایی را شرح می‌دهد که در تعقیب خطامشی‌های مستقیم و دستورات اصلی هستند. این سطوح میانی خطامشی گذاری، شفافیت و چگونگی اجرای دستورات اصلی را در سازمان ایجاد می‌نمایند.

الف) خطامشی‌های عملیاتی

ب) خطامشی‌های استراتژیک

ج) خطامشی‌های اصلی

د) خطامشی‌های فرعی

پاسخ صحیح گزینه ب

بازیگران و نهادهای خطامشی گذاری؛

بازیگران به افراد و گروه‌هایی اطلاق می‌شود که با مشکلات عمومی سر و کار دارند. این بازیگران در نظام‌های فرعی به مباحثه، چانه‌زنی و پیگیری اهداف می‌پردازند.

نهادهای خطمشی به مجموعه‌ای از سازمان‌ها و ترتیباتی اطلاق می‌شود که فرآیند خطمشی را احاطه کرده‌اند و بر فعالیت و اقدامات بازیگران خطمشی اثر می‌گذارند. جامعه، دولت و نظام‌های بین‌المللی نمونه‌ای از این نهادهاست.

ویژگی‌های خطمشی‌گذاری سازمانی

یکی از خصوصیات مسئله محدودیت و ناتوانی سازمان‌ها در اتخاذ خطمشی‌های به‌غایت عقلایی است. سازمان‌ها به‌علت عدم وجود امکانات بی‌حد و حصر چه از نظر زمانی، چه از نظر اعتباری و چه از نظر نیروی انسانی و تخصصی، قادر به داشتن کلیه اطلاعات نیستند و فرضیه اطلاعات کامل در مورد آنها مصداق پیدا نمی‌کند.

در فرآیند سازمانی خطمشی‌گذاری، بیشتر گرایش به سوی تغییرات جزئی - تدریجی است تا تغییرات جهشی و یکباره، که خصوصیت دیگر این فرآیند می‌باشد.

کارگزاران این سازمان‌ها در هر تصمیمی کم‌خطرترین، ساده‌ترین و عملی‌ترین راه را در نظر می‌گیرند و از ریسک‌کردن پرهیز می‌نمایند.

سازمان‌های عمومی از نظر ارتباطی نیز از الگویی غیرقابل پیش‌بینی و کنترل تبعیت می‌نمایند که بیشتر تابع سلیقه‌های مدیران و روابط مابین آنها با یکدیگر است.

موضوع دیگر خودشیفتگی سازمان‌های عمومی در تحقق اهداف و مأموریت‌هایشان می‌باشد. ادارات و سازمان‌های دولتی اگرچه اساساً از عوامل و اجزای دولت به‌شمار می‌آیند اما در عمل بیشتر به دنبال منافع خویش حرکت می‌کنند.

مهارت‌های مرتبط با خطمشی عمومی

مطابق با دیدگاه استکمست مدیر سازمان باید در عرصه‌های خطمشی عمومی و مسائل اجتماعی توانمندی داشته باشد تا او به‌عنوان مدیر خطمشی عمومی و اجتماعی شناخته شود. مدیر خطمشی عمومی و اجتماعی سازمان کسی است که همه موارد زیر را دارا باشد؛

۱. مهارت؛ مهارت عبارت از توانایی بکارگیری دانش‌های فراگرفته شده در برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری روزمره، ارتباطات و است.
۲. دانش؛ دانش آگاهی و درکی عمیق از نظام‌های اجتماعی، اقتصادی و سیاسی کشور که موضوعاتی همچون تاریخ، ساختار حکومتی، نهادها و کارکردهای آنها را شامل می‌شود.
۳. تجربه؛ مشارکت در فرآیند خطمشی عمومی به صورت تجزیه و تحلیل مسائل خطمشی عمومی و دخیل نمودن منافع سازمان در آن، تشریح مسائل عمومی به وسیله‌ی سخنرانی‌ها و در قالب این ویژگی قرار می‌گیرد.

۴. نگرش و دیدگاه؛ نگرش یا دیدگاه، تعهد مدیر برای حفظ، توسعه و بهبود نظام اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی کشور می‌باشد.

در یک تقسیم‌بندی دیگر مهارت‌های مرتبط با خطمشی عمومی به ۵ دسته زیر تقسیم می‌شود؛
(۱) کلی‌دان بودن

امروزه مدیری خوب و موفق شناخته می‌شود که از صفت کلی‌دان بودن برخوردار است.

(۲) مهارت هوشمندی

برای تجزیه، تحلیل و درک مسائل پیچیده عمومی و مشارکت هر چه فعال‌تر و مؤثرتر سازمان در مسائل عمومی مهارت هوشمندی به مدیران در خطمشی‌گذاری کمک می‌کند.

(۳) توانایی یکپارچه‌سازی و انسجام‌دهی

مدیران در عرصه‌ی فعالیت سازمانی با مسائل خارجی و عمومی زیادی درگیرند که آنان بر موفقیت سازمانشان مؤثر می‌باشد که باید توانایی یکپارچه‌سازی و انسجام‌دهی به آن را داشته باشند. در این مهارت قضاوتی مناسب است که ملاحظات کسب و کار سستی را با ملاحظات محیط خارجی در قالب یک تصمیم فراگیر و جامع تلفیق کند.

(۴) مهارت سیاسی

یکی از مهارت‌های مهم مدیر در خطمشی‌گذاری مهارت سیاسی است. مدیران سیاست‌زدوده قادر به تأمین اهداف سازمان به طور کامل نبوده و بقاء سازمان را با مشکل روبه‌رو می‌سازد.

(۵) مهارت ارتباطی

هر چند محتوی پیام مهم است، اما آنچه به پیام اعتبار می‌دهد توانایی برقراری ارتباط است.

تست: برای تجزیه، تحلیل و درک مسائل پیچیده عمومی و مشارکت هر چه فعال‌تر و مؤثرتر سازمان در مسائل عمومی برخوردار از این مهارت به مدیران در خطمشی‌گذاری کمک می‌کند.

الف) مهارت سیاسی

ب) مهارت کلی‌دان

ج) مهارت هوشمندی

د) مهارت ارتباطی

پاسخ صحیح گزینه ج

دو رویکرد اساسی بر مطالعه خطمشی

۱. رویکرد سیاسی؛ بیشتر متمرکز بر شرایط سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی می‌باشد. بر نتایج و پیامدهای خطمشی‌ها متمرکز شده و مسائل عمومی مردم را مورد توجه قرار می‌دهد. در نگاه سیاسی، شکل‌گیری خطمشی به عنوان کسب حمایت برای خطمشی انتخابی دیده می‌شود که از طریق فرآیند قانونی ایجاد می‌شود.

۲. رویکرد فنی؛ ناظر بر بکارگیری دقیق و منطقی خطمشی‌گذاری و حاکمیت استدلال و منطق بر تصمیم‌گیری و انتخاب خطمشی نهایی می‌باشد و تلاش می‌شود شاخص‌های آماری و مدل‌های ریاضی را در تصمیم‌گیری راجع به خطمشی‌ها بکار بگیرد. در نگاه فنی، شکل‌گیری خطمشی به عنوان یک فعالیت تجزیه و تحلیل منطقی دیده می‌شود که در جستجوی یک راه‌حل بهینه برای حل یک مسئله پیچیده است.

خطمشی‌گذاری حرفه‌ای؛

به دلیل محیط پیچیده خطمشی‌گذاری، دولت‌ها بدون خطمشی‌گذاری حرفه‌ای نمی‌توانند سیاست‌هایی اتخاذ کنند که در این شرایط به اهداف و مقاصد تعیین شده برسند.

برای ارتقاء و بهبود خطمشی حرفه‌ای لازم است در موارد زیر تمرکز صورت گیرد؛

۱. بررسی دقیق و گروهی
۲. پیوستگی حوادث یادگیری
۳. حوضچه‌های دانش
۴. بکارگیری کاربردی‌ترین خطمشی‌ها

Dr. Keshavarz

ویژگی‌های اصلی خط مشی گذاری حرفه‌ای عبارتند از :

- آینده‌نگر بودن؛ شامل مواردی همچون؛ برنامه‌ریزی بر پایه سناریو، تفکر آینده‌نگر، برنامه‌ریزی اقتضایی
 - برون‌نگری
 - ۱. الگوبرداری؛ بهبود از طریق یادگیری از دیگران و شناسایی جایی که تغییر برای مدرنیزه کردن فرآیند خط‌مشی گذاری لازم است ارتقاء یابد.
 - ۲. استراتژی‌های ارتباطی؛ این استراتژی‌ها از طریق برنامه‌ریزی برای درگیرکردن کلیه ذی‌نفعان و توجه به آگاهی‌های سیاسی و اجتماعی محقق می‌شود.
 - خلاقیت و نوآوری؛ شامل ارزیابی منظم اثرات خط‌مشی، مدیریت پروژه، شناسایی، ارزیابی و مدیریت ریسک، تشویق ایده‌های جدید و تجربه کردن گزینه‌های مختلف.
 - به‌کارگیری شواهد؛ شامل جمع‌آوری اطلاعات کیفی از منابع مختلف، تجزیه و تحلیل ذی‌نفعان، تجزیه و تحلیل هزینه - منفعت، مدل‌سازی اقتصادی، ایجاد ساز و کار ارتباطی مشتری، شناسایی اولویت‌های تحقیقاتی و مصاحبه و تحقیقات
 - جامعیت؛ جامعیت از ویژگی‌های اصلی خط‌مشی گذاری حرفه‌ای است که شامل ۴ بعد زیر است؛ ارزیابی اثرات، مشورت، دریافت بازخورد از عملیات اجرایی خط‌مشی، تحلیل رفتار ذی‌نفعان
 - پیوستگی شامل پیدا کردن استراتژی‌های چگونگی غلبه بر موانع، مشورت کردن و همکاری نیروهای صفی در اجرا، تیم‌های مکمل و سایه افکندن نقش خط‌مشی گذاری بر شغل کارکنان اجرایی
 - ارزیابی کردن شامل شناسایی نتایج دقیق محصولات و پیدا کردن شکاف عملکردی، ارزیابی خط‌مشی‌های جدید و بررسی منظم خط‌مشی‌های موجود، ساز و کارهای آگاهی‌دهنده سریع، ایجاد ظرفیت جهت استفاده از ذی‌نفعان.
 - بررسی‌های مجدد؛ شامل اندازه‌گیری عملکرد و ساز و کارهای بازخورد
 - درس گرفتن از تجربیات؛ درس گرفتن از تجربیات از ویژگی‌های اصلی خط‌مشی گذاری حرفه‌ای است که شامل ۲ بعد زیر است؛ (۱) ذخیره‌سازی دانش و مدیریت آن که باعث بهبود و استفاده راحت‌تر از شواهد به دست آمده می‌شود. (۲) ایجاد حافظه سازمانی که به ساخت یک رکورد تاریخی موفقیت و شکست سازمان‌های دولتی طی زمان کمک می‌کند.
- تست : این ویژگی خط مشی گذاری حرفه‌ای شامل جمع‌آوری اطلاعات کیفی از منابع مختلف، تجزیه و تحلیل ذی‌نفعان، تجزیه و تحلیل هزینه - منفعت، مدل‌سازی اقتصادی، ایجاد ساز و کار ارتباطی مشتری، شناسایی اولویت‌های تحقیقاتی و مصاحبه و تحقیقات می‌باشد.

ب) جامعیت

الف) به کارگیری شواهد

د) بررسی مجدد

ج) الگوبرداری

فرآیند ۶ مرحله‌ای خطمشی‌گذاری عمومی

۱. مرحله شناخت، درک و بیان مسئله یا مشکل
۲. ارجاع و طرح مسئله در سازمان‌های عمومی
۳. شکل‌گیری، تهیه و تدوین خطمشی
۴. قانونی کردن و مشروعیت‌بخشیدن به خطمشی
۵. ابلاغ و اجرای خطمشی عمومی
۶. ارزیابی خطمشی اجراءشده و کسب اطلاعات از بازتاب عملیات اجراءشده.

فرآیند پیچیده خطمشی‌گذاری حاصل حداقل ۴ گروه متغیر است که عبارتند از :

- مسائل و رویدادهای عمومی
- تصمیم‌گیرندگان از جمله هیأت وزیران، نمایندگان مجلس، شخص اول حکومت (رهبر، رئیس‌جمهور، سلطان و ...)
- مجریان خطمشی‌ها
- جریان راه‌حل‌ها و گزینه‌ها

دوگانگی‌های خطمشی‌گذاری؛

۱. مشارکت عمومی در برابر مشارکت گروه خاص
۲. تخصصی بودن در برابر تخصصی نبودن خطمشی
۳. خطمشی‌های ملی در برابر خطمشی‌های محلی
۴. آینده‌نگری در مقابل حال‌گرایی

جوامع خطمشی

جوامع خطمشی در مقایسه با شبکه و سایر زیرنظام‌های خطمشی مفهومی گسترده‌تر است و تمام کسانی که در شکل‌گیری خطمشی نقش دارند را در بر می‌گیرد.

جامعه خطمشی معرف بازیگران و عناصر بالقوه‌ای است که از قلمرو خطمشی‌گذاری بر اساس نوعی اشتراک در مورد موضوعات کانونی خطمشی بیرون کشیده شده‌اند و شبکه نیز فرآیند پیوند درون یک یا چند جامعه خطمشی است.

جدول ۱-۳: مقایسه جامعه و شبکه خط مشی

وجود شناخت مشترک بین اعضای جامعه و دولت			
بله	خیر		
جامعه مسلط	جامعه بی‌رهبر	بله	توافق بین دولت و جامعه
جامعه تحمیلی	جامعه بی‌نظم	خیر	

دلایل پیچیدگی خطمشی؛

- (۱) حوادث اغلب نیازمند پاسخ سریع هستند.
- (۲) علایق متناقض رو به افزایش نیازمند هماهنگی و برآورده‌ساختن است.
- (۳) افزایش فشار برای طراحی و اجرای خطمشی‌هایی که تغییرات مطلوب برای شهروندان به وجود آورد.
- (۴) موضوعات خطمشی اغلب از عرصه‌های داخلی به عرصه‌های بین‌المللی کشیده شده است.
- (۵) افزایش فشار برای طراحی و اجرای خطمشی‌هایی که تغییرات مطلوب برای شهروندان به وجود آورد.
- (۶) شهروندان اطلاعات بیشتر و بهتری دریافت می‌کنند، تقاضاها و انتظاراتشان برای دریافت خدماتی که نیازهای فردی آنها را برآورده نماید، افزایش می‌یابد.

۶- حریص و طماع نبودن

۷- اظهار خالصانه نظرات

۸- عدم دخالت در مطالبی که اطلاع ندارد.

۹- رازدار بودن

۱۰- صادق بودن

۱۱- بخیل نبودن

رویکردهای تئوریک کلان نسبت به خطمشی گذاری

بر اساس دو محور سطح تحلیل و رویکرد تحلیل ۶ دسته نظریه‌ی کلان در خطمشی گذاری معرفی می‌شود که به شرح زیر است:

جدول ۱-۴: رویکردهای کلان خطمشی گذاری

رویکرد تحلیل			
استقرایی	قیاسی		
اقتصاد رفاه	انتخاب عمومی	فردی	سطح تحلیل
کثرت‌گرایی و کل-گرایی	نظریه‌های طبقاتی مانند مارکسیسم	گروهی	
دولت‌گرایی	نهادگرایی نوین	سازمانی	

فصل دوم

مدل های

خط مشی گذاری

شبکه های خط مشی گذاری عمومی

مدل های شبکه ای خط مشی گذاری عمومی بر این اصل استوار است که تصمیم گیری عمومی در فرآیندی شبکه ای و میان تعداد نسبتاً زیادی از بازیگران مختلف که هر یک دارای میزان معینی از قدرت، اطلاعات و منابع می باشند، صورت می پذیرد. همانطور که از برداشت های مختلف در مورد شبکه های خط مشی گذاری عمومی استنباط می شود، شبکه های خط مشی گذاری عمومی با دیدگاه همکاری و در یک ساختار غیر سلسله مراتبی در جهت تحقق یک هدف مشترک که پاسخگوی نیازهای همه بازیگران شبکه می باشد، به تصمیم گیری می پردازند و بدین ترتیب بسیاری از مشکلات ساختارهای بوروکراتیک دولتی را رفع می کنند. سازمان ها و نهادهای دولتی با ساختار سلسله مراتبی و انحصار منابع در راس دوم، در مواجهه با مسائل پیچیده و گسترده امروز، جوامع کارآمدی لازم را نداشته و بهتر است با رویکرد شبکه ای و گرد هم آوردن موسسات، نهادها، بخش های مختلف، تشکل های گوناگون و اعضا جامعه مدنی، در یک شبکه به اتخاذ تصمیمات عمومی اقدام کنند تا هم خط مشی کامل تری حاصل شود و هم اجرای خط مشی پس از تصویب ساده تر عملی گردد. به این ترتیب با اتخاذ رویکرد شبکه ای می توان کاستیهای بوروکراسی دولتی نظیر چشم اندازهای محدود، کمبود منابع، عدم انعطاف و دانش محدود و کهنه، و نیز نقایص نظام بازار مانند ناتوانی در ارائه خدمات عمومی، ایجاد نابرابری های اجتماعی، و عوارض جانبی مخل را جبران نموده و این نارساییها را مرتفع ساخت.

محیط های مؤثر بر خط مشی گذاری

- محیط اقلیمی - جغرافیایی
- محیط فرهنگی - اجتماعی
- محیط اقتصادی

- محیط فنی - تکنیکی
- محیط اداری - سازمانی
- محیط سیاسی - قانونی

تست : کدام یک از محیط‌های مؤثر بر خط‌مشی‌گذاری نمی باشد؟

الف) محیط فرهنگی - اجتماعی (ب) محیط اقتصادی

ج) محیط فنی - تکنیکی (د) هر سه مورد

پاسخ صحیح گزینه د

مدل‌های خط‌مشی‌گذاری

منظور از مدل یا الگو تصویری است که از واقعیت‌ها و روابط موجود گرفته شده و نشانگر متغیرهای موجود، نحوه‌ی ارتباط آنها و نتایج حاصل از کنش و واکنش آنهاست. مدل در علم عبارت است از برقراری یک تمثیل سنجیده بین یک پدیده که قوانین آن معلوم است و پدیده‌ی دیگری که در دست تحقیق است.

مدل‌ها دارای انواع بسیاری هستند.

در خط‌مشی‌گذاری و تصمیم‌گیری این سؤال اغلب اوقات پیش می‌آید که مدل مناسب برای اتخاذ تصمیم چیست؟ پاسخ به این سؤال به نوع مشکل، هدف خط‌مشی‌گذار و موقعیت و شرایط موجود بستگی دارد.

مدل یک نماد ذهنی است که ابعاد مهم و یا لاقط تعدادی از ابعاد مهم یک سیستم را تشریح می‌کند. مدل‌های خط‌مشی‌گذاری توضیح و تشریح ساده‌شده پیچیدگی‌ها و حوادث دنیای واقعی هستند که ابعاد مهم زندگی سیاست را روشن می‌سازند. مدل‌ها شامل چندین متغیر است و معمولاً این متغیرها بیان‌کننده واقعیت هستند.

مدل‌هایی که در خط‌مشی‌گذاری استفاده می‌شود بیشتر مدل‌های قیاسی هستند که به ساده‌سازی پدیده‌های واقعی کمک می‌کند.

مدل‌ها سعی می‌کنند موارد زیر را تحقق بخشند؛

- ساده‌سازی و تصریح تفکر ما درباره‌ی سیاست‌ها و خط‌مشی عمومی
- تعیین جنبه‌های مهم مربوط به مسائل خط‌مشی
- کمک به ما در برقراری ارتباط با یکدیگر به وسیله‌ی تمرکز بر مشخصه‌های اساسی حیات سیاسی.

- هدایت تلاش‌های ما برای درک بهتر خطامشی عمومی به وسیله‌ی پیشنهاد آنچه که مهم است یا مهم نیست.
 - پیشنهاد توضیحاتی درباره‌ی خطامشی عمومی و پیش‌بینی پیامدهای آن.
- نکته : مدل‌ها برداشت‌های انتزاعی از واقعیت هستند. مدل بازسازی و تلخیصی از واقعیت است با در برداشتن ویژگی‌های اصلی آن واقعیت ، شناخت آن را تسهیل می‌کند.

تست : برداشت‌های انتزاعی از واقعیت هستند و با در برداشتن ویژگی‌های اصلی آن واقعیت ، شناخت آن را تسهیل می‌کند.

الف) چارچوب (ب) مدل (ج) شبکه (د) چرخه
پاسخ صحیح گزینه ب

ویژگی‌های مدل خطامشی‌گذاری؛

مدل باید ساده و خلاصه بوده و قدرت نظم‌دهندگی داشته باشد.

مدل باید گویای جنبه‌های اصلی و مهم پدیده‌ی موردنظر باشد.

مدل باید با واقعیت‌ها هماهنگی و تطابق داشته باشد.

مدل باید اثربخش و مفید باشد و در کاربردها اهل حرفه را باری دهد.

مدل باید به تسهیل امر تحقیقات و بررسی‌ها کمک کند.

مدل باید در تبیین و تشریح پدیده‌ها کارساز و مؤثر باشد.

مدل باید در بردارنده‌ی مفاهیم روشن و معینی باشد.

یک مدل باید راهنمای تحقیق و تفحص در زمینه‌ی خطامشی عمومی باشد.

شکل شماره ۱-۲ : معیارهای ارزیابی مدل‌ها



مدل نهادی

این مدل بر رابطه بسیار نزدیک بین خطمشی عمومی و نهادهای دولتی تأکید دارد. یک خطمشی زمانی عمومی گفته می‌شود که به وسیله‌ی چندین مؤسسه دولتی پذیرفته شده باشد. ساختار نهادهای دولتی ممکن است هم در وضع و هم در اجرای خطمشی نقش فعال و تعیین کننده‌ای داشته باشد. این مدل موضوع خطمشی‌گذاری را در قالب نهادهای دولتی مورد کنکاش و مطالعه قرار می‌دهد.

اتخاذ خطمشی به وسیله‌ی نهادهای دولتی دارای ۳ ویژگی است:

- مشروعیت بخشی به خطمشی‌ها توسط دولت که باعث ضمانت اجرایی آن می‌شود.
- گستردگی و فراگیری خطمشی عمومی از سوی دولت
- استفاده از الگوهای سازمان‌یافته افراد و گروه‌ها

نکته: بر اساس این مدل در هر کشوری مجموعه‌ای از نهادهای سیاسی وجود دارد که نوع و الگوی روابط بین آنها از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. خطمشی عمومی به عنوان ماحصل روابط و تعاملات این نهادها در نظر گرفته می‌شود.

تست: این مدل بر رابطه بسیار نزدیک بین خطمشی عمومی و نهادهای دولتی تأکید دارد. یک خطمشی زمانی عمومی گفته می‌شود که به وسیله‌ی چندین مؤسسه دولتی پذیرفته شده باشد.

الف) مدل گروهی ب) مدل عقلایی ج) مدل فرایندی د) مدل نهادی

مدل گروهی؛ خطمشی حاصل موازنه و تعامل بین گروه‌ها

نظریه خطمشی‌گذاری گروهی بر این فرض مبتنی است که تعامل بین گروه‌ها، عامل اصلی تعیین خطمشی است. افرادی که به‌طور رسمی و یا غیررسمی تشکل می‌یابند خواستار برآورده‌شدن نیازهای خود از طریق دولت هستند. زمانی که چنین گروهی از یک نهاد دولتی درخواست می‌کند تا کاری انجام دهد یا نیازی را برایش برآورده سازد، به یک گروه سیاسی تبدیل خواهد شد.

خطمشی‌ها همسو با مواضع گروه‌هایی هستند که از نفوذ بیشتری برخوردارند و از مواضع و دیدگاه‌های گروه‌هایی که موقعیت خوبی ندارند دور می‌شوند.

مراتب نفوذ گروه‌ها به تأثیر عواملی چون توانایی‌های اعضای، امکانات مالی، قدرت سازماندهی و رهبری، میزان دسترسی به تصمیم‌گیرندگان و هماهنگی قبلی به آنها بستگی دارد.

برطبق گفته‌ی نظریه‌پردازان گروه، خطمشی عمومی در هر برهه‌ای از زمان، رسیدن به تعادل در تنازع و تلاش گروهی است. این تعادل به وسیله‌ی نفوذ نسبی هر یک از گروه‌های ذی‌نفع تعیین می‌گردد.

خطمشی‌گذاران به عنوان افرادی که دائماً به فشارهای گروهی (مثل چانه‌زنی، مذاکره کردن و ایجاد مصالحه در تقاضاهای رقابتی گروه‌های صاحب نفوذ) واکنش نشان می‌دهند، شناخته می‌شوند.

وظیفه‌ی سیستم سیاسی، مدیریت تعارض گروهی از طریق موارد زیر می‌باشد؛

- برقراری قوانین بازی در تنازع گروهی
- توسعه توافق‌نامه‌ها و برقراری توازن در بین منافع
- تصویب توافق‌نامه‌ها در قالب خطمشی عمومی
- اجرای این توافق‌نامه‌ها

تعادل تمامیت سیستم سیاسی به وسیله دو عامل زیر در چالش قرار دارد؛

گروه پنهان بزرگ و تقریباً کلی را در جامعه دید که از سیستم قانون اساسی حمایت کرده است و قوانین بازی را شایع می‌کند.

کنترل و تعادل ناشی از رقابت گروهی نیز به نگهداری تعادل در سیستم کمک می‌کند.

نکته: این گروه ها به عنوان حلقه ارتباطی بین دولت و جامعه محسوب می شوند و خواسته های خود را از دولت مطالبه می کنند. در واقع منظور از فعالیت این گروه ها، نفوذ در فرایند خط مشی گذاری و هدایت خط مشی ها به سمت خواسته ها و منافع اعضای گروه می باشد.

تست: مدل به عنوان حلقه ارتباطی بین دولت و جامعه محسوب می شوند و خواسته های خود را از دولت مطالبه می کنند. در واقع منظور از فعالیت آن ها، نفوذ در فرایند خط مشی گذاری و هدایت خط مشی ها به سمت خواسته ها و منافع اعضای گروه می باشد.

الف) مدل گروهی ب) مدل عقلایی ج) مدل فرایندی د) مدل نهادی

پاسخ صحیح گزینه الف

سودمندی های تصمیم گروهی:

۱. تصمیم گیری گروهی اطلاعات کامل تری ارائه می دهد.
۲. گزینه های بیشتری ارائه می دهد.
۳. میزان پذیرش یک راه حل را افزایش می دهد.
۴. مشروعیت را افزایش می دهد.

کاستی های تصمیمات گروهی:

۵. وقت گیر بودن
۶. تسلط اقلیت
۷. فشارهایی که باید پذیرفته شود.
۸. ابهام در مسئولیت

تکنیک های بهبود تصمیم گیری گروهی:

۱. طوفان مغزی

۲. گروه اسمی
۳. تکنیک دلفی
۴. گردهمایی الکترونیکی
۵. سمینار تصمیم‌گیری

نکته: سمینار تصمیم‌گیری روشی است که برای تصمیم‌گیری به طور گروهی مورد استفاده قرار می‌گیرد. هدف سمینار، یافتن راه‌حل‌های اصلاحی به طریق علمی است که با تبدیل مشکل به مفاهیمی که در جمع متخصصان قابل طرح باشد میسر می‌شود. سمینار تصمیم‌گیری فرصتی برای بهره‌گیری از مجموعه‌ی نظرات تخصصی و ایجاد محیطی مناسب برای استفاده از اندیشه‌های خلاق و سازنده است. این شیوه امکان نگرشی همه‌جانبه و چندبعدی، انعطاف‌پذیر و آینده‌نگر را در زمینه‌ی خطمشی‌ها، از دیدگاهی وسیع و غنی ممکن می‌سازد و موجبات توسعه و بهبود خطمشی‌گذاری را فراهم می‌آورد.

مدل عقلایی؛ خطمشی به مثابه حداکثر دستاورد اجتماعی

یکی از مدل‌های مشهور تصمیم‌گیری فردی، مدل کلاسیک تصمیم‌گیری است که معروف‌ترین آن‌ها مدل جامع عقلایی می‌باشد. این مدل که بیشتر جنبه آرمانگرایی دارد، بر روی رفتار و ویژگی‌های فرد یا افراد تصمیم‌گیرنده و شرایط تصمیم متمرکز است.

یک خطمشی وقتی عقلایی است که به حداکثر سود اجتماعی برسد، از این رو دولت‌ها باید خطمشی‌هایی را انتخاب کنند که منجر به منفعی در جامعه شده که این منافع بیشتر از هزینه‌ها شود و دولت‌ها باید از خطمشی‌هایی که منافع بیشتر از هزینه‌ها نمی‌شود، خودداری کنند. نظریه تعقل‌گرایی شامل محاسبه همه ارزش‌های اجتماعی، سیاسی و اقتصادی قربانی شده یا به دست آورده شده از طریق خطمشی عمومی است نه درست آن مواردی که در قالب ریال‌ها سنجیده می‌شود.

اگر به مفروضات مدل عقلایی توجه شود بیشتر برای تصمیمات برنامه‌ریزی شده که تکراری و کاملاً مشخص باشند و برای حل مسئله موردنظر، روش‌ها و رویه‌های مشخصی وجود داشته باشد، مناسب است.

الگوی جامع عقلایی بر برنامه‌ریزی ایده‌آل خطمشی تأکید می‌ورزد که از آن با عنوان "در رفتن از مهلکه" یاد می‌شود. مدل عقلایی دارای فرض‌های متعددی است و چیزهایی که ممکن است در جهان واقعی وجود نداشته باشند.

نکته: فرض اساسی تصمیم‌گیری عقلایی این است که انسان یک موجود عقلایی است و در تصمیم‌گیری‌های خود به دنبال بهترین راه حلی است که به کسب حداکثر نتایج ممکن منجر می‌شود.

تست: این مدل بر برنامه‌ریزی ایده‌آل خطمشی تأکید می‌ورزد که از آن با عنوان "در رفتن از مهلکه" یاد می‌شود و دارای فرض‌های متعددی است و چیزهایی که ممکن است در جهان واقعی وجود نداشته باشند.

الف) مدل گروهی ب) مدل عقلایی ج) مدل فرایندی د) مدل نهادی

پاسخ صحیح گزینه ب

ارتباط تصمیم و خطامشی گذاری

تصمیم‌گیری و خطامشی‌گذاری یا تصمیم و خطامشی، ارتباطی متعامل، متقابل و دوسویه نسبت به یکدیگر دارند. از سویی هر یک از تصمیماتی که در سطوح مختلف سازمانی چه در بخش دولتی یا خصوصی اتخاذ می‌شوند، اساساً بر پایه خطامشی تدوینی است.

ماهیت خطامشی ممکن است با ماهیت تصمیم متفاوت باشد. دوم اینکه فرآیند خطامشی‌گذاری اجرای تصمیم و ارزیابی نتایج حاصله را نیز در بر می‌گیرد در حالیکه تصمیم‌گیری تا نقطه اتخاذ تصمیم پیش می‌رود و اجرای تصمیم و ارزیابی آن را شامل نمی‌شود. سوم اینکه تصمیم ممکن است ماهیتی یک‌باره داشته باشد و برای پاسخ به یک مسأله یا چالش آنی باشد که برای یکبار به وقوع پیوسته و دیگر تکرار نشود. اما خطامشی راه‌حلی برای مسائل یا چالش‌ها و موضوعاتی است که ممکن است به طور مرتب به وقوع بپیوندد و پرتکرار باشد.

سبک‌های تصمیم‌گیری؛

۱. اجتناب‌کننده از مشکل؛ اطلاعاتی که به یافتن مشکل منجر می‌شود را نادیده می‌انگارد. این روشی است منفعل که در آن رویارویی با مشکل اجتناب می‌شود.
۲. حل‌کننده مشکل؛ مدیر تلاش می‌کند هنگام مواجهه با مشکل آن را حل کند. او نسبت به مشکلاتی که بوجود می‌آید واکنش نشان می‌دهد.
۳. جست و جوی مشکل؛ همواره به دنبال مشکلاتی است حتی پوشیده باشند.
۴. رویکرد کنش‌گرا (پیش‌نگر)؛ مدیر قبل از وقوع مشکل به پیش‌بینی آن می‌پردازد.

تست : کدام گزینه جزء سبک‌های تصمیم‌گیری نمی‌باشد؟

الف) اجتناب‌کننده ب) حل‌کننده ج) کنش‌گرا د) همگرا

پاسخ صحیح گزینه د

تصمیم‌گیری عقلایی

تصمیم‌گیری مدیریتی باید عقلایی باشد. منظور از این سخن این است که در چارچوب محدودیت‌های مشخص شده مدیر باید تصمیمات درستی را اتخاذ کند که حداکثر بازده را به همراه داشته باشد.

مفروضات تصمیم‌گیری عقلایی؛

- شفافیت و وضوح مشکل
- هدف‌گرا
- شناخت گزینه‌ها
- ترجیحات مشخص و شفاف
- ترجیحات سازگار
- هیچ محدودیت زمانی و مالی وجود نداشته باشد.
- حداکثر بازگشت منفعت

مراحل فرآیند عقلایی خطمشی‌گذاری؛

۱. احساس و درک مشکل عمومی جامعه

۲. تعریف و بیان مشکل مذکور

۳. یافتن راه‌حل‌هایی برای مشکل

۴. ارزیابی راه‌حل‌ها نسبت به نتایج حاصل از آنها

۵. یافتن بهترین راه‌حل و ارائه آن به عنوان خطمشی

خطمشی‌گذاری عقلایی مستلزم اطلاعات درباره‌ی بدیل‌های خطمشی، توانایی پیش‌بینی برای تدارک درست پیامدهای خطمشی‌های بدیل و هشیاری در محاسبه دقیق نسبت هزینه‌ها به منافع می‌باشد. در نهایت اینکه خطمشی عقلایی مستلزم سیستم تصمیم‌گیری است که تعقل‌گرایی را در تدوین خطمشی عمومی تسهیل کند.

خطمشی عقلایی شیوه‌ای است که نتیجه‌ی آن کسب حداکثر دستاورد اجتماعی باشد، بنابراین دولت‌ها باید خطمشی‌هایی انتخاب کنند که نسبت منافع اجتماعی آن برای جامعه در مقایسه با هزینه‌های اجرای آن به بالاترین حد برسد.

یک خطمشی عقلایی است که میزان ارزش‌ها و مقادیری که به دست می‌آورد از آنچه که از دست می‌دهد بیشتر و نتایج حاصل از آن از سایر خطمشی‌های قابل انتخاب مطلوب‌تر باشد.

برای انتخاب یک خطمشی عقلایی، خطمشی‌گذاران باید؛

- ۱) بر همه‌ی اولویت‌های ارزشی جامعه و اهمیت آنها واقف باشد.
- ۲) با همه‌ی گزینه‌های موجود خطمشی آشنا باشد.
- ۳) همه‌ی پیامدهای ممکن را برای هر گزینه خطمشی پیش‌بینی کنند.
- ۴) نسبت منفعت به هزینه را برای همه‌ی گزینه‌ها محاسبه کنند.
- ۵) کاراترین گزینه را به عنوان خطمشی مطلوب انتخاب کنند.

محدودیت‌های الگوی جامع عقلایی عبارتند از؛

- ۱) فرض اینکه بازیگران خطمشی افرادی منطقی بوده و منافع عمومی را بر هر چیز دیگری ترجیح دهند در تردید است.
- ۲) اطلاعات ماده پرارزش و گران‌بهای است و به صورت رایگان در دسترس نیست.
- ۳) گاهی اوقات ابهام و پیچیدگی مسئله، مانع از آن می‌شود که مسئله واقعاً شناخته شود.
- ۴) محاسبه منافع و مضرات یک خطمشی پیشنهادی کار بسیار مشکلی است.
- ۵) شرایط زمانی و مکانی ارزیابی نتیجه را تا اندازه زیادی غیرممکن می‌سازد.
- ۶) خطمشی نتیجه تعامل شرایط اجتماعی، سیاسی، ارزشی و فرهنگی، اقتصاد و جامعه می‌باشد.
- ۷) شرایط جامعه و نیازهای عمومی، شرایط اجتماعی و کیفی هستند و قابل تجزیه و تحلیل و بیان با اعداد و ارقام نیستند.
- ۸) توافقی بر روی منافع عمومی به عنوان اهداف خطمشی وجود ندارد.
- ۹) تضمینی وجود ندارد که تحلیل گران خطمشی نتایج تجزیه و تحلیل خود را که از طریق تکنیک‌های فنی بدست آورده‌اند در اختیار رأی‌دهندگان نهایی و تصویب‌کننده قرار دهند.

تست: این مدل شیوه‌ای است که نتیجه‌ی آن کسب حداکثر دستاورد اجتماعی باشد، بنابراین دولت‌ها باید خطمشی‌هایی انتخاب کنند که نسبت منافع اجتماعی آن برای جامعه در مقایسه با هزینه‌های اجرای آن به بالاترین حد برسد.

الف) مدل گروهی ب) مدل عقلایی ج) مدل فرایندی د) مدل نهادی
پاسخ صحیح گزینه ب

تکنیک‌های عقلایی در خطمشی‌گذاری؛

این تکنیک‌ها شامل ۴ مورد درخت‌آخذ تصمیم، مدل مطلوبیت، ارزیابی تکنولوژی و مدل تصمیم‌گیری مقطعی است.

- ۱) درخت‌آخذ تصمیم به عنوان تکنیکی عقلایی در خطمشی‌گذاری به کار می‌رود، توجه خطمشی‌گذار را به مراحل بعد از انتخاب و نتایج حاصل از خطمشی انتخابی جلب کرده، به وی امکان وضع یک سلسله خطمشی‌های مرتبط به هم را می‌دهد، خطمشی‌هایی که هر یک مکمل دیگری خواهند بود.

مراحل اصلی درخت‌آخذ تصمیم؛

۱. ترسیم درخت‌آخذ تصمیم؛

الف) مشخص کردن تمامی خطمشی‌های ممکن

ب) مشخص کردن وقایع و نتایج احتمالی حاصل از هر خطمشی

ج) ترسیم نموداری درخت مانند که نشان‌دهنده‌ی توالی تصمیم‌ها و نتایج حاصل از آنها می‌باشد.

۲. برآورد و محاسبه‌ی احتمالات؛

الف) برآورد احتمال وقوع نتایج هر یک از انتخاب‌ها

ب) برآورد پیامد نتایج هر یک از خطمشی‌ها بر اساس یک معیار مناسب.

۳. ارزیابی و انتخاب؛

الف) احتساب ارزش مورد انتظار نتایجی که احتمال وقوع دارند.

ب) انتخاب نتیجه‌ای که ارزش مورد انتظار قابل قبول‌تری دارد.

(۱) مدل مطلوبیت؛

هرگاه در انتخاب‌های عمومی با عواملی مواجه شدیم که حصول یکی موجب محرومیت از دیگری بود، با بکار بستن این مدل، به حد مطلوب یا بهینه دست می‌یابیم. مثلاً توسعه صنعتی و جلوگیری از آلودگی محیط‌زیست در نمودار مطلوبیت؛ دو منحنی وجود دارد. یکی منحنی روابط متقابل یا مبادله‌ای با دو هدف و دیگری منحنی بی‌تفاوتی نسبت به اهداف مذکور. منحنی اول نشان‌دهنده‌ی ترکیب‌های مختلف مورد نظر دولت در مورد دو هدف مذکور، با توجه به منابع و امکانات موجود می‌باشد. منحنی دوم منحنی بی‌تفاوتی است که نشانگر ترکیب‌های مختلف مورد قبول دو ارزش (توسعه صنعتی و حفظ محیط‌زیست) از دیدگاه جامعه می‌باشد.

در چنین شرایطی حصول به یک هدف بر هدف متقابل ممکن است اثر مثبت یا منفی بگذارد.

(۲) ارزیابی تکنولوژی؛

ارزیابی تکنولوژی تلاشی در جهت سنجش آثار و نتایج مختلف تکنولوژی‌های جدید در جامعه به خطمشی‌گذاران کمک می‌کند و آنان را قادر می‌سازد که در مورد قبول و بکارگیری تکنولوژی‌های مختلف، خطمشی‌های درستی وضع کنند. پیش‌بینی نتایج مثبت یا منفی حاصل از کاربرد تکنولوژی و هزینه‌های ناشی از آن یکی از روش‌های معمول در این مدل است.

(۳) مدل تصمیم‌گیری مقطعی؛

در خطمشی‌گذاری هنگامی که اطلاعات و آمار در مورد پدیده‌ی جدیدی موجود نباشد و خطمشی‌گذار ملزم به اتخاذ تصمیم در آن زمینه باشد، از مدل مقطعی با اجرای همزمان استفاده می‌کند. در تصمیم‌گیری مقطعی، تصمیم‌گیرنده در واقع به اخذ تصمیمی کلی می‌پردازد ولی اجرای قطعی و کامل آن را موکول به حصول اطلاعات از طریق اجرای قسمت‌هایی از عملیات می‌نماید. در پروژه‌ها و برنامه‌های جدیدی که هیچ‌گونه الگوی قبلی برای آنها وجود ندارد، این مدل می‌تواند کاربرد مؤثری داشته باشد.

انواع عقلانیت از دیدگاه اسنلن

۱. عقلانیت اقتصادی؛ در عقلانیت اقتصادی با تأکید بر کارایی و اثربخشی و کسب حداکثر منافع از صرف حداقل منابع بر تصمیم‌گیری در وضعیت کمبود منابع و محدودیت تمرکز می‌شود.
۲. عقلانیت قانونی؛ زمانی عقلانیت قانونی بر خطمشی گذاری حاکم است که خطمشی‌ها با اتکا به قانون شکل بگیرد و میزان اطمینان به قانون را افزایش دهد. عناصر اصلی تشکیل دهنده‌ی عقلانیت قانونی عبارتند از؛ حق دادخواهی عادلانه، امنیت حقوقی و حفاظت از اقدامات اختیاری شهروندان
۳. عقلانیت سیاسی؛ عقلانیت سیاسی بر این اصل استوار است که وقتی عقل جمعی رأی دهندگان، دولتی را بر مسند قدرت می‌نشانند، مسائل مورد نظر آن جمع باید در قالب خطمشی‌ها حل شود.
۴. عقلانیت حرفه‌ای (فنی)؛ در این دیدگاه اعتقاد بر این است که خطمشی گذاری زمانی موفقیت‌آمیز خواهد بود که جوهره آن را علم تشکیل دهد. بر این اساس حوزه‌های علمی گوناگون نقش مهمی در خطمشی گذاری ایفا می‌کند. بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد مبتنی بر عقلانیت فنی یا حرفه‌ای است.

عقلانیت محدود؛

- برای رفع محدودیت‌ها و به کارگیری عقلایی، هربرت سایمون الگوی عقلایی محدود را پیشنهاد داد. بازیگران خطمشی با محدودیت‌هایی مانند محدودیت‌های عقلی و نسبی مواجه‌اند.
- در عقلانیت محدود مدیر مدل ساده شده‌ای را می‌سازد که مشخصه‌های حیاتی مشکل را بدون در نظر گرفتن پیچیدگی آن نشان می‌دهد. سپس با توجه به محدودیت‌های پردازش اطلاعات و محدودیت‌هایی که توسط سازمان تحمیل شده است. مدیر می‌کوشد تا در چارچوب پارامترهای این مدل ساده‌شده، رفتاری عقلایی داشته باشد. نتیجه‌ی چنین رفتاری یک تصمیم، رضایت‌بخش است نه تصمیمی که حداکثر نتایج را حاصل می‌کند. یعنی تصمیمی که رضایت‌بخش بوده و یا به اندازه‌ی کافی خوب است.
- نگرش علم مدیریت (پژوهش عملیاتی)، برنامه‌ریزی خطی، روش‌های شناخته‌شده آماری و الگوهای شبیه‌سازی کامپیوتری در این مدل مورد استفاده قرار می‌گیرد.

محدودیت‌های تصمیم‌گیری عقلایی؛

- ظرفیت و توان افراد در پردازش اطلاعات محدود است.

- تصمیم‌گیرندگان تمایل دارند راه‌حل‌ها را با مشکلات در هم آمیزند.
- تعصبات می‌تواند تشخیص مشکل موجود را تغییر دهد.
- بسیاری از تصمیم‌گیرندگان هنگام انتخاب اطلاعات بیشتر به جنبه‌ی دسترس‌پذیری آنها بجای کیفیت آنها توجه می‌کنند.
- تصمیم‌گیرندگان تمایل دارند هرچه زودتر به گزینه موردنظر در همان مراحل اولیه‌ی فرآیند تصمیم‌گیری دست یابند، بنابراین در این مسیر آنها دچار سوء‌گیری و تعصب می‌شوند.
- شواهدی که دال بر مفیدنبودن گزینه‌های قبلی می‌شود، همواره به جستجو برای گزینه‌های جدید نمی‌انجامد.
- رویه‌های قبلی تصمیم‌گیری باعث محدودیت در گزینه‌های فعلی می‌شود.
- در اغلب سازمان‌ها منافع مختلف و متناقضی وجود دارد که ایجاد یک هدف واحد را مشکل و در برخی مواقع حتی غیرممکن است.
- سازمان‌ها تصمیم‌گیرندگان را در محدودیت‌های مالی و زمانی قرار می‌دهند، که در نتیجه باعث می‌شود مدیران جست و جوی کمتری انجام دهند.
- علی‌رغم احتمال تفاوت‌ها، یک تعصب محافظه‌کارانه‌ی پر قدرت در تمام سازمان‌ها وجود دارد.

مدل مطلوب؛

در مدل مطلوب خط‌مشی گذاری، اصول کلی شیوه‌ی عقلایی دنبال می‌شود، ضمن آنکه قبل از پرداختن به تعیین خط‌مشی، طراحی نظامی فراگیر برای تعیین خطوط کلی خط‌مشی گذاری توصیه می‌گردد و بر نقش ارزش‌ها تأکید بسیار می‌شود. به عبارت دیگر در مدل مطلوب خط‌مشی گذاری، ابتدا نظام کلی خط‌مشی گذاری طی مراحل معین می‌گردد، سپس اقدام به تعیین خط‌مشی می‌کنند.

مراحل مختلف در مدل مطلوب؛

۱. طراحی نظام خط‌مشی گذاری؛

۲. تعیین خط‌مشی عمومی

۳. اجرا و ارزیابی خط‌مشی عمومی

۴. بازخورد و اصلاح خط‌مشی عمومی

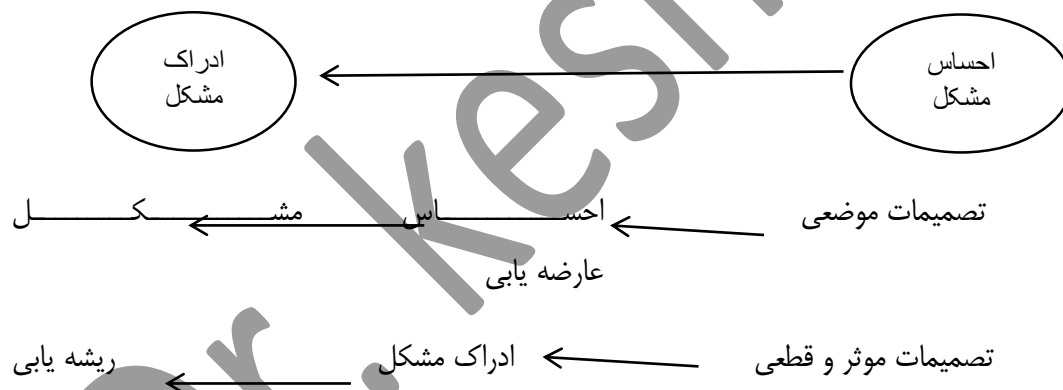
تست: در این مدل، اصول کلی شیوه‌ی عقلایی دنبال می‌شود، ضمن آنکه قبل از پرداختن به تعیین خط‌مشی، طراحی نظامی فراگیر برای تعیین خطوط کلی خط‌مشی گذاری توصیه می‌گردد و بر نقش ارزش‌ها تأکید بسیار می‌شود.

الف) مدل تلفیقی ب) مدل عقلایی ج) مدل فرایندی د) مدل مطلوب

مدل احساس - ادراک در فرآیند عقلایی

در مدل عقلایی برای تعریف مسئله باید دو مرحله را از هم متمایز نمود. یکی مرحله احساس مشکل و دیگری مرحله ادراک مشکل می‌باشد. در مرحله احساس خط مشی گذاران عارضه‌ها و رویه‌های بیرونی مشکل را در می‌یابند و در مرحله ادراک به ریشه‌یابی مشکل اقدام می‌کنند. در فرآیند عقلایی خط مشی گذاری عمومی مرحله آغاز را تشخیص مشکل، تعریف نیاز، یا احساس و ادراک مسئله قلمداد کرده اند، در حالی که برای ارزیابی دقیق خط مشی ها لازم است این مرحله به دو بخش احساس و ادراک یا عارضه و ریشه تقسیم شود. در مرحله احساس، خط مشی گذار با عوارض و رویه های مشکل برخورد می کند و از تظاهرات خارجی مشکل آگاهی پیدا می کند. در این مرحله ریشه های مشکل شناخته نمی شوند و اگر تصمیم گیری صورت گیرد، نتایج آن به رفع اساسی مشکل منجر نخواهد شد. در مرحله بعد که ادراک مشکل یا ریشه یابی آن است، خط مشی گذار با یاری جستن از کارشناسان و صاحب نظران به تحلیل سلسله مراتبی مشکل پرداخته و علل و ریشه های آن را کشف می کند و بر آن اساس به تصمیم گیری می پردازد که تصمیم حاصل، تصمیمی کارساز و موثر خواهد بود.

شکل شماره ۲-۲: مدل احساس - ادراک



نکته: برای خط مشی گذاری عقلایی باید پس از تجزیه و تحلیل مشکل به صورت عمیق و یافتن ریشه های آن به تصمیم گیری بپردازیم تا اطمینان حاصل شود که خط مشی اتخاذ شده مشکل را به صورت ریشه ای حل خواهد کرد و عوارض آن نیز از بین خواهد رفت. در صورتی که اگر تنها به عوارض و پیامدها توجه شود، راه حلی سطحی و موقتی ارائه خواهد شد که عقلایی نیز نخواهد بود.

تست: در این مرحله، خط مشی گذار با عوارض و رویه های مشکل برخورد می کند و از تظاهرات خارجی مشکل آگاهی پیدا می کند.

الف) مسئله یابی ب) احساس مشکل ج) ادراک مشکل د) راه حل یابی

مدل فرآیندی : خط مشی گذاری به مثابه فعالیت سیاسی

این مدل عوامل رسمی خطمشی گذاری را مورد توجه قرار داده و فرآیند کار و فعالیت دو جریان موافق و مخالف خطمشی را به طور همزمان تحلیل می نماید.

در مدل فرآیندی محتوای خطمشی عمومی نیست که مطالعه می شود، بلکه فرآیندهایی مورد مطالعه قرار می گیرند که خطمشی عمومی بوسیله آن توسعه، اجرا و تغییر می یابند.

این مدل فرآیند خطمشی 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 می گیرد.

مراحل فرآیند سیاسی خطمشی گذاری شامل سه مورد زیر می شود؛

- تصمیم مقتدرانه
- اجرا
- ارزیابی

بر اساس این الگو، خطمشی گذاری قبل از آنکه انتخابی سنجیده و کاملاً منطقی باشد، حاصل بازی های قدرت و داد و ستدهای سیاسی است و یک اقدام و عمل سیاسی به شمار می آید. این فرآیند مجموعه ای از قدرت و نفوذ در جامعه است که در آن بازیگران بسیاری با هدف ها و مقاصد گوناگون می کوشند تا از طریق نفوذ بر دیگران به اهداف معینی دست یابند. گروه های سیاسی و صاحبان قدرت در جامعه با استفاده از ابزارهای مختلف در تعیین خطمشی های عمومی اعمال نظر می کنند و در خطمشی گذاری به فرآیندی شکل می دهند که آن را اصطلاحاً فرآیند سیاسی خطمشی گذاری عمومی می نامند.

در شکل گیری خطمشی عمومی عواملی از قبیل میزان قدرت و نفوذ سیاسی، ارتباط بین گروه های قدرت و چگونگی استفاده از شیوه های مذاکره و سازش توافق و ارباب تأثیر می گذارند و خطمشی های عمومی به صورت نمودی از قدرت و نفوذ سیاست گزاران در می آید و می توان آنها را تبلوری از قدرت دانست.

تست : بر اساس این الگو، خطمشی گذاری قبل از آنکه انتخابی سنجیده و کاملاً منطقی باشد، حاصل بازی های قدرت و داد و ستدهای سیاسی است و یک اقدام و عمل سیاسی به شمار می آید.

الف) مدل تلفیقی ب) مدل عقلایی ج) مدل فرآیندی د) مدل مطلوب

نظریه‌ی ماورای عقلایی مبتنی بر قدرت فردی

قدرت فردی ناشی از صفات ذاتی و استعدادهای خارق‌العاده شخصی که موهبتی الهی است به عنوان یکی از منابع قدرت معرفی گردید. با اتکا به چنین قدرتی تصمیم‌گیری‌هایی انجام می‌گیرد که اصطلاحاً آن را تصمیم‌گیری به شیوه‌ی ماورایی عقلایی نام نهاده‌اند. در این شیوه تصمیم‌گیری بر اساس شهود، اشراق، نبوغ فردی و دریافت‌های ذهنی تصمیم‌گیرنده صورت می‌گیرد و بدون آنکه مراحل تصمیم‌گیری فرآیند عقلایی طی شود، تصمیم اتخاذ می‌گردد. در شیوه‌ی ماورایی عقلایی، خطمشی‌گذاری حاصل مهارت‌های ذهنی، توانایی‌ها و استعدادهای هنری و ناشی از قدرت خلاق اندیشه و تفکر خارق‌العاده انسان می‌باشد و به قدرت فنی و تخصصی کمتر وابسته است.

تست: در این مدل، خطمشی‌گذاری حاصل مهارت‌های ذهنی، توانایی‌ها و استعدادهای هنری و ناشی از قدرت خلاق اندیشه و تفکر خارق‌العاده انسان می‌باشد و به قدرت فنی و تخصصی کمتر وابسته است.

الف) مدل عقلایی

ب) مدل نخبگان قدرتمند یا طبقات با نفوذ

ج) مدل فرایندی

د) مدل ماورای عقلایی مبتنی بر قدرت فردی

پاسخ صحیح گزینه د

مدل مثلث آهنین

مدل مثلث آهنین نیز خطمشی‌ها را حاصل تعامل سه رأس یک مثلث تحت عنوان مثلث آهنین می‌داند که در مراحل مختلف با هم تعامل و ارتباط داشته و نهایتاً حاصل کار، خطمشی‌ها و تصمیماتی است که باید در سطح جامعه به اجرا درآیند. در این مدل یک سازمان یا مرجع خاص به طور مطلق و همیشگی در کار خطمشی‌گذاری دخیل نمی‌باشد. این مثلث سه نقطه قدرت را در سه رأس خود به عنوان مجریان، کنگره و واسطه‌گری‌ها نشان می‌دهد که دائماً در حال تعامل و ارتباطند.

مطابق با مدل مثلث آهنین، خطمشی‌ها در درون مثلث آهنین شکل می‌گیرند و به تصویب می‌رسند، عوامل قانونی تعیین می‌شوند، مقررات اداری ابلاغ می‌گردد و اجرا می‌شوند.

مطابق با مدل مثلث آهنین سه عنصر قدرت وجود دارد؛

(۱) شاخه مجریان

مجریان مقامات رسمی درگیر خط مشی هستند که غالباً در حوزه‌های خاص خط مشی عمومی جهت رسیدگی به مسئله شکل‌گیری خط مشی حرفه‌ای عمل نموده و حتی از تخصص بیشتری برخوردارند. اینها بوروکرات‌های سازمانی هستند که اطلاعات پایه و قانونی را ایجاد نموده و حتی آن را در اختیار کنگره قرار می‌دهند.

شاخه مجریان وظیفه پاسخگویی به مسائل و مشکلات خط مشی‌ها را نیز بر عهده دارند. مجریان شامل وزیر، مدیران موسسات مرتبط و وابسته یا مدیران بودجه و مالی می‌شود.

۲) کنگره

کمیسیون‌های مرتبط با موضوع خط‌مشی‌گذاری و کمیته‌های فرعی، کمیسیون بودجه و مراکز تحقیق و بررسی خط‌مشی‌ها و مراکز پژوهشی وابسته به کنگره در اقتدار کنگره نقش بارزی دارند. کنگره به عنوان یک نقطه قدرت در رأس مثلث آهنین قرار می‌گیرد و بر قدرت قانون‌گذاری تأکید دارد.

۳) واسطه‌گری نهایی

واسطه‌گران همان رهبران سازمان‌های کلیدی مرتبط با خط‌مشی هستند که در درون جامعه مشغول فعالیت‌اند و می‌توانند به واسطه ارتباط با تولید و مصرف و دریافت و تشخیص نیازهای عمومی مردم در جریان خط‌مشی‌ها دخالت نمایند.

نکته: میزان تاثیر هر گروه؛ به اندازه آن، منابع مالی و اثربخشی سیاسی آن بستگی دارد.

تست: کدام یک جزء سه عنصر قدرت مدل مثلث آهنین نمی‌باشد؟

الف) شاخه مجریان ب) کنگره ج) واسطه‌گری نهایی د) مردم

مدل خوشه‌های قدرت

معمولاً خوشه‌های قدرت دارای همه اجزای زیر هستند؛

۱) وزارتخانه‌های دولتی

۲) گروه‌های با منافع ویژه

۳) حرفه‌ای‌ها

۴) عموم پنهان

۵) کمیته‌های قانونی

۶) عموم آشکار (مورد توجه و علاقمند)

معمولاً یکی از گروه‌های موجود در خوشه، به وسیله‌ی نفوذ، یا قدرت خود مسئله‌ای را در دستور کار قرار می‌دهد. گاهی اوقات نیز ممکن است چند گروه همزمان آن را طرح نموده و یا از طرح آن حمایت کنند.

در مدل خوشه‌های قدرت، ضمن آنکه روابط دوستانه است، خطامشی‌ها حاصل چانه‌زنی و پی‌گیری‌های رهبران و میزان نفوذ گروه‌ها است و تعدیل نظرات گروه‌ها، می‌تواند آن‌ها را به یک نقطه مشترک رسانده و به شکل‌گیری خطامشی سرعت بخشد.

نکته: این مدل با الهام از مدل مثلث آهنین ارائه شده است و با کاربرد مفهوم شبکه قدرت نقش بازیگران زیادی که در مراحل گوناگون فرایند خطامشی گذاری عمومی تاثیر می‌گذارند را تشریح می‌کند.

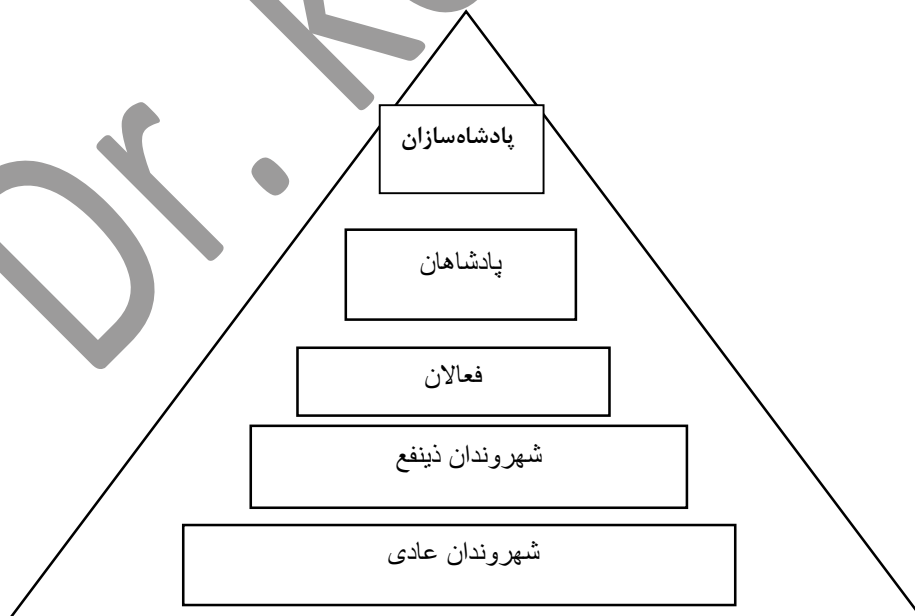
تست: در این مدل، ضمن آنکه روابط دوستانه است، خطامشی‌ها حاصل چانه‌زنی و پی‌گیری‌های رهبران و میزان نفوذ گروه‌ها است و تعدیل نظرات گروه‌ها، می‌تواند آن‌ها را به یک نقطه مشترک رسانده و به شکل‌گیری خطامشی سرعت بخشد.

الف) مدل گروهی
ب) مدل تلفیقی
ج) مدل خوشه‌های قدرت
د) مدل پادشاه و پادشاه‌سازان
پاسخ صحیح گزینه ج

مدل پادشاه و پادشاه‌سازان

مدل پادشاه و پادشاه‌سازان به عنوان یک مدل خطامشی‌گذاری عمومی، قدرت و خطامشی را به صورت سازماندهی شده در جوامع ملی یا محلی مطابق با هرم زیر ترسیم می‌کند:

شکل شماره ۲-۳: مدل پادشاه و پادشاه‌سازان



۱. پادشاه‌سازان در رأس سلسله‌مراتب خط مشی‌گذاری عمومی هستند. آنها با برخورداری از منابع مالی و ادراکی، بر روی خط مشی و حتی تعیین و تصویب آن نفوذ می‌کنند. قدرت گروه پادشاه‌سازان برای عموم مردم قابل مشاهده نیست، اما آنها ممکن است با استفاده از جایگاهشان در پشت صحنه تعیین کنند چه کسی انتخاب شود، چه موضوعاتی مطرح شوند و حتی کدام عوامل فوراً از بین بروند.
۲. پادشاهان یا خط‌مشی‌گذاران قابل مشاهده، در مرتبه بعدی سلسله‌مراتب قرار دارند. پادشاهان به عنوان رهبران در دولت و سازمان‌ها انتخاب شده و بکار گمارده می‌شوند. آنها منافع زیاد و مستقیمی در خط‌مشی‌گذاری دارند. پادشاهان از طریق طراحان پشت صحنه به قدرت رسیده و بکار گمارده می‌شوند. آنها با پشتیبانی معنوی پادشاه‌سازان و در ارتباط و مشورت نزدیک با آنها کار می‌کنند و تصمیم می‌گیرند.
۳. فعالان؛ در مدل پادشاه و پادشاه‌سازان، گروه فعالان شامل اعضاء فعال و رهبران باشگاه‌ها، گروه‌های با منافع ویژه، بوروکراسی‌ها و سازمان‌های محلی هستند که اتصال‌دهنده‌ی بدنه جامعه به پادشاه می‌باشند. گروه فعالان تلاش می‌کنند به طبقه پادشاهان وارد شوند اما این کار با احتیاط و به آرامی صورت می‌گیرد. نقش گروه فعالان در وضع خط‌مشی زیاد نیست. آنها بیشتر طبقات پایین‌تر جامعه را توجیه نموده، به اجرا و تبعیت از خط‌مشی‌ها ترغیب می‌کنند. البته آنها سعی دارند طبقات بالاتر را از علایق عمومی آگاه نمایند اما تأثیر بسیار اندکی بر روی آنها بر جای می‌گذارد.
۴. شهروندان ذینفع و علاقه‌مند؛ شهروندان علاقه‌مند در سلسله‌مراتب خط‌مشی‌گذاری پایین‌تر از طبقه فعالان قرار دارند. آنها کسانی هستند که در جریان مسائل اجتماعی هستند، اما برعکس فعالان، غالباً در فرآیند خط‌مشی‌گذاری مشارکت عملی ندارند. فعالیت‌های آنان اعلام مواضع موافق یا مخالف و برپاداشتن جلسات یا ترویج اندیشه‌های موافق می‌باشد.
۵. گروه شهروندان عادی و بی‌علاقه در سلسله‌مراتب مدل پادشاه و پادشاه‌سازان، بزرگترین گروهی هستند که در آخرین رتبه سلسله‌مراتب خط‌مشی‌گذاری قرار دارند که تنها در شرایط غیرمعمول در ایجاد موضوع دخالت دارند و در غیر اینصورت علاقه‌ای به حضور در مسائل و دخالت در موضوعات ندارند و شاید ابزاری هم برای دخالت هم در اختیار نداشته باشند.

این طبقه وقتی فعال می‌شوند که فرد یا افرادی به هر دلیل اقتدار و مشروعیت نظام حاکم را زیر سؤال ببرند.

نکته: بر طبق مدل پادشاه و پادشاه‌سازان، موضوع خط‌مشی عمومی توسط پادشاه‌سازان مطرح شده و به وسیله پادشاهان و فعالان محقق می‌شود.

مدل‌های خط‌مشی‌گذاری در جدول زیر مقایسه شده است؛

جدول شماره ۲-۱: مقایسه مدل‌های خط‌مشی‌گذاری

مدل	نقطه تمرکز	کاربرد	محدودیت‌ها
مثلاً آهنین و خوشه قدرت	چه کسانی قدرت دارند؟ (گروه‌ها)	تشریح نقش مرکزی گروه‌ها، اجازه‌دادن برای تغییرات تدریجی (تدریج-گرایی).	ممکن است در نقش گروه‌ها اغراق نماید و نسبت به نقش سازمان‌ها و ادارات عمومی کم توجهی شود.

ممکن است از عوامل محیطی غفلت شود.			
ممکن است از تغییرات در سطح جامعه یا محیط سیاسی غفلت شود و محتوای خطمشی مورد غفلت قرار گیرد.	تشریح فرآیند یا سیستم، نقاط تصمیمات چندگانه، تفکیک قدرت	چه مراحل به طور منظم در فرآیند خطمشی گذاری عمومی طی می شوند؟	مراحل تصمیم گیری (فرآیند سیاسی خطمشی- گذاری)
ممکن است در نقش نخبه ها اغراق شود، ممکن است نقش گروه ها مورد غفلت قرار گیرد و ماهیت چندگانه خطمشی مورد غفلت قرار گیرد. در واقع شناسایی نخبه ها بعضی مواقع مشکل است.	تشریح نقش رهبران، آشکار کردن دلالتان و واسطه گران پنهان قدرت و آنانکه خطمشی را تحت نفوذ قرار می دهند.	چه کسی قدرت دارد؟ نخبه ها	پادشاه و پادشاه سازان

ائتلاف طرفداران

ائتلاف طرفداران که زیرمجموعه نظام های خطمشی محسوب می شود مجموعه بازیگران دولتی و اجتماعی را شامل می شود که در سازمان هایی خصوصی و عمومی و در سطوح مختلف (ملی، محلی، سازمانی) حضور دارند و اهداف سیاسی مشترکی دارند و تلاش می کنند به این اهداف برسند.

هسته اصلی نظام اعتقادی این بازیگران دیدگاه های آنها در مورد نوع بشر و برخی از حالات مطلوب از اموری است که کاملاً ثابت هستند و اعضای ائتلاف را به هم نزدیک می کنند.

عوامل مختلفی نظیر پول، تخصص، تعداد حامیان و مقامات رسمی و همچنین عوامل خارجی نشیر ماهیت مسأله، وجود منابع طبیعی، ارزش های فرهنگی و مقررات قانونی بر تلاش ائتلاف طرفداران برای کسب موفقیت اثرگذار است.

تست : این مدل که زیرمجموعه نظام های خطمشی محسوب می شود مجموعه بازیگران دولتی و اجتماعی را شامل می شود که در سازمان هایی خصوصی و عمومی و در سطوح مختلف (ملی، محلی، سازمانی) حضور دارند و اهداف سیاسی مشترکی دارند و تلاش می کنند به این اهداف برسند.

الف) مدل ائتلاف طرفداران

ب) مدل تلفیقی

ج) مدل خوشه های قدرت

د) مدل پادشاه و پادشاه‌سازان

پاسخ صحیح گزینه الف

خطمشی‌گذاری فرآیندی سازمانی

در فرآیند سازمانی خطمشی‌گذاری عمومی، بر نهادهای قانونی موجود در جامعه تأکید می‌شود و خطمشی‌گذاری وظیفه این سازمان‌ها قلمداد می‌گردد و هرکدام به نوبه‌ی خود نقشی را در این میان به عهده دارند. در این فرآیند جایگاه رهبران جامعه، مردم، قوای مختلف حکومتی و نحوه‌ی ارتباط آنها با هم مشخص شده و قوانین و مقرراتی که حاکم بر وظایف این نهادها و روابط بین آنهاست، بررسی می‌شود.

مدل گردونه‌ای

یکی از مدل‌های فرآیند سازمانی خطمشی‌گذاری عمومی، مدل گردونه‌ای است که در آن بر نقش قوه مجریه و مدیران آن به عنوان خطمشی‌گذاران اصلی تأکید شده است و تأثیر عواملی مانند نظرات و سیاست‌های کلی کادر رهبری در جامعه، قوه‌ی مقننه، قوه قضاییه، مردم، گروه‌های ذی‌نفوذ و سایر سازمان‌ها در خطمشی‌گذاری عنوان گردیده است.

شکل شماره ۲-۴: مدل گردونه‌ای



تست : در این مدل بر نقش قوه مجریه و مدیران آن به عنوان خطمشی گذاران اصلی تأکید شده است و تأثیر عواملی مانند نظرات و سیاست‌های کلی کادر رهبری در جامعه، قوه مقننه، قوه قضائیه، مردم، گروه‌های ذی نفوذ و سایر سازمان‌ها در خطمشی‌گذاری عنوان گردیده است.

(ب) مدل گردونه ای

(الف) مدل ائتلاف طرفداران

(د) مدل پادشاه و پادشاه‌سازان

(ج) مدل خوشه های قدرت

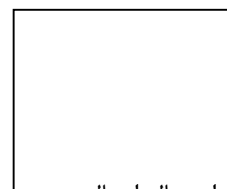
پاسخ صحیح گزینه ب

مدل جدید سازمانی

در مدل خط مشی گذاری عمومی همه مراجعی که در وضع انواع خط مشی های عمومی موثرند و رفتار های سیاسی و خصوصیات ناشی از هر یک از آنها بررسی گردیده است. همچنین اهداف سازمان های دولتی از وضع هر یک از انواع خط مشی های عمومی، و احتمال و امکان اعمال فشار و مجازات از سوی دولت در مورد هر یک از آنها نیز مشخص شده است.

جدول شماره ۲-۲ : مدل جدید سازمانی

جهت دادن به عملکرد نظام	جهت دادن به عملکرد فرد
-------------------------	------------------------



خط مشی های سیاسی مانند انتخاب نمایندگان	خط مشی های توزیعی مانند پرداخت سوبسید به کشاورزان	بعید
خط مشی های توزیعی مجدد مانند مالیات‌های تصادفی	خط مشی های بازدارنده و انضباطی مانند جلوگیری از تبلیغات دروغ	قریب

نظریه نخبگان؛

خط‌مشی عمومی می‌تواند به عنوان ترجیحات و ارزش‌های نخبگان حاکم مورد بررسی قرار گیرد. اگرچه گاهی اوقات چنین ادعا می‌شود که خط‌مشی عمومی منعکس‌کننده تقاضاهای مردم می‌باشد، اما این در اغلب دموکراسی‌ها بیانگر نوعی افسانه است تا واقعیت. این نظریه بیان می‌کند عکس این عمل اتفاق نمی‌افتد یعنی آراء نخبگان توسط انبوه مردم تأمین نمی‌شود.

در این نظریه نخبگان توده مردم را تا درجه زیادی انفعالی، بی‌تفاوت و دارای آگاهی ضعیف می‌داند و بجای اینکه ارزش‌های نخبگان تحت نفوذ تمایلات توده مردم باشد، بیشتر اوقات تمایلات توده مردم تحت کنترل و تأثیر نخبگان است و تا حد قابل توجهی ارتباطات بین نخبگان و توده مردم رو به پایین است.

مجمع تشخیص مصلحت نظام در جمهوری اسلامی ایران که برای حل و فصل نمودن اختلافات میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان نمونه‌ای عملی از مدل نخبگان محسوب می‌شود.

در این نظریه جامعه به طبقه نخبگان، طبقه متوسط و طبقه سوم یا طبقه ضعیف تقسیم گردیده است. طبقه متنفذ و سیاست‌گذار همان طبقه نخبگان است که از قدرت بالایی برخوردار هستند. این طبقه تعدادشان نسبت به کل جامعه بسیار معدود و از طبقات بالای جامعه می‌باشند.

از دیدگاه این نظریه، خط‌مشی‌گذاری در جامعه به وسیله‌ی طبقه بانفوذ نخبگان انجام می‌پذیرد و سایر طبقات، نقش چندانی جز تبعیت و پیروی ایفا نمی‌کنند. جامعه به طور کلی به دو گروه قدرتمندان و بی‌قدرت‌ها تقسیم می‌گردد و خط‌مشی‌ها به وسیله گروه نخست وضع می‌شود مشروعیت می‌یابد، و گروه دوم نیز پذیرای آنها می‌شوند.

نظریه پرداز دیگری نظریه نخبگان را به صورت مدل نخبگان و توده‌ها بیان داشته است. در این مدل در هر جامعه دو طبقه‌ی کلی وجود دارد، یکی نخبگان حاکم و دیگر توده‌های پیرو، نخبگان سیاسی بر توده‌های مردم حاکم‌اند و خطامشی‌های عمومی از سوی آنان وضع و به توده‌ها تحمیل می‌شود.

نکته: براساس این نظریه جامعه از سه طبقه تشکیل شده است:

- نخبگان قدرتمند
- نظام مدیریت دولتی
- طبقه ضعیف یا عامه مردم

نظریه جامعه مرکب

جامعه مرکب جامعه‌ای است که در آن تمامی طبقات و گروه‌های موجود، در خطامشی‌گذاری عمومی مؤثرند و از این نظر هیچ طبقه‌ای بر طبقه دیگر سلطه ندارد. طبقات و گروه‌های مذکور حق دارند مشکلات خود را مطرح کنند و از طریق ساختارهای موجود برای یافتن راه‌حل و وضع خطامشی‌های عمومی مؤثر باشند. مدل گروهی نیز تعبیر دیگری از نظریه جامعه مرکب است.

تست: در این تمامی طبقات و گروه‌های موجود، در خطامشی‌گذاری عمومی مؤثرند و از این نظر هیچ طبقه‌ای بر طبقه دیگر سلطه ندارد.

الف) مدل گروهی

ب) مدل تلفیقی

ج) مدل خوشه‌های قدرت

د) مدل جامعه مرکب

پاسخ صحیح گزینه د

نظریه بازی

نظریه بازی به بررسی تصمیمات عقلایی در محیطی رقابتی بین دو یا چند نفر (گروه) می‌پردازد. شرایط رقابتی به گونه‌ای است که بازده هر گزینه برای یک طرف مرتبط به نتایج گزینه طرف دیگر است. در این نظریه از خطامشی‌گذاری بهترین پیامد را به عملکرد تصمیم‌گیرنده مقابل وابسته می‌سازد.

در این نظریه خط مشی گذاران باید به نحوی رفتار خود را تعدیل کنند که نه تنها بیانگر علایق و توانایی خودشان بلکه همچنین انتظارات عملکرد اشخاص دیگر نیز باشد.

این تئوری توضیح نمی‌دهد که افراد واقعاً چگونه تصمیم می‌گیرند ولی نشان می‌دهد که اگر افراد کاملاً عقلایی تصمیم بگیرند، در وضعیت‌های رقابت آمیز به چه صورت موضع خواهند گرفت.

اصل اساسی نظریه بازی وجود یک استراتژی است. استراتژی اشاره به تصمیم‌گیری عقلایی است که در آن برای رسیدن به بازده بهینه حتی بعد از در نظر گرفتن تمامی حرکات احتمالی طرف مقابل اقداماتی طرح می‌شود.

نظریه بازی مطالعه تصمیمات عقلایی در موقعیت‌هایی است که در آن دو نفر ذی‌نفع یا بیشتر انتخاب‌هایی را انجام می‌دهند و نتیجه بستگی به انتخاب‌هایی دارد که توسط هر یک از طرفین صورت می‌گیرد.

نظریه بازی شکلی از تعقل‌گرایی است اما آن در موقعیت‌های رقابتی کاربرد دارد که نتیجه بستگی به آنچه که دو ذی‌نفع یا بیشتر انجام می‌دهند، دارد.

نظریه بازی می‌تواند در زمینه تصمیماتی پیرامون جنگ و صلح، کاربرد جنگ‌افزارهای اتمی، دیپلماسی بین‌المللی، چانه‌زنی و ایجاد ائتلاف در مجالس قانون‌گذاری یا سازمان ملل به کار گرفته شود.

مفهوم استراتژی در نظریه بازی یک مفهوم کلیدی محسوب می‌شود. استراتژی اشاره به تصمیم‌گیری عقلایی دارد که در آن مجموعه‌ای از حرکت‌ها برای رسیدن به نتایج بهینه حتی بعد از ملاحظه همه تحرکات ممکن حریف طراحی گردیده است.

تئوری بازی، تفکری جالب در مورد خط‌مشی‌های دفاعی فراهم می‌کند. خط‌مشی‌های دفاعی قدرت‌های بزرگ و دیگر کشورها وابسته به یکدیگرند. هر کشوری باید خط‌مشی‌های دفاعی خویش را با انعکاسی که از محیط اطراف خود کسب می‌کند، تنظیم نماید.

نکته: نظریه بازی یک الگوی ذهنی-استقرائی است. یعنی این تئوری توضیح نمی‌دهد که افراد واقعاً چگونه تصمیم می‌گیرند؛ بلکه بیان می‌کند که اگر افراد بخواهند در وضعیت رقابتی به صورت عقلایی تصمیم بگیرند، به چه صورت عمل خواهند کرد.

تست: این مدل شکلی از تعقل‌گرایی است اما آن در موقعیت‌های رقابتی کاربرد دارد که نتیجه بستگی به آنچه که دو ذی‌نفع یا بیشتر انجام می‌دهند، دارد.

الف) مدل بازی

ب) مدل چند بعدی

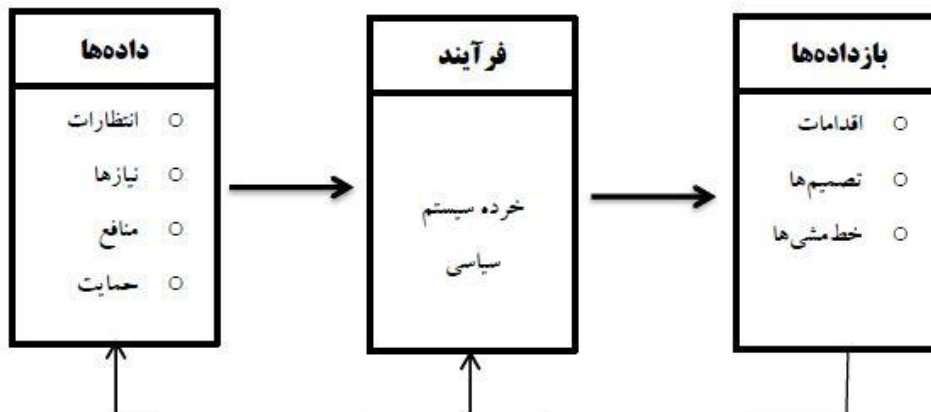
ج) مدل خوشه‌های قدرت

د) مدل جامعه مرکب

پاسخ صحیح گزینه الف

در مدل سیستمی منابع تخصیص یافته به صورت تصمیمات و اقداماتی است که به صورت خط‌مشی پدیدار می‌شوند.

شکل شماره ۲-۵: مدل سیستمی



سیستم خود را از طریق مبادرت به فعالیت‌های ذیل حفظ می‌کند؛

۱. ارائه بازداده‌های رضایتبخش و معقول
۲. اتکا به نیروهای درونی خود
۳. استفاده از قدرت و اختیار

نیروهایی که در محیط ایجاد می‌شوند و سیستم سیاسی را تحت تأثیر قرار می‌دهد به عنوان درون‌داده‌ها در نظر گرفته می‌شوند. محیط را هر نوع شرایط یا پیشامدهایی که در خارج از مرزهای سیستم سیاسی است گویند. سیستم سیاسی گروهی از ساختارها و فرآیندهای به هم مرتبط است که کارکردهای آن به طور مقتدرانه‌ای ارزش‌های سیستم است و این تخصیص‌ها خط‌مشی عمومی را تشکیل می‌دهد.

درون‌داده‌ها در قالب تقاضاها و حمایت‌ها به سیستم سیاسی می‌رسند.

همه موارد زیر جزء تقاضاها یا درون‌داده‌های مدل سیستم‌ها محسوب می‌شود؛

- (۱) تقاضا برای استفاده افراد از خدمات و امکانات و سایر منابع اجتماعی
- (۲) تقاضاهای مربوط به تنظیم رفتار افراد و گروه‌های مختلف جامعه
- (۳) تقاضاهای مربوط به مشارکت در نظام سیاسی و در روند تصمیم‌گیری جامعه
- (۴) تقاضاهای مربوط به کسب اطلاعات و اخبار درست در زمینه‌های گوناگون از حکومت

حمایت‌هایی که در مدل سیستم‌ها وجود دارد شامل همه موارد زیر می‌شود؛

- ۱) حمایت‌های مادی شامل پرداخت انواع مالیات‌ها و عوارض.
 - ۲) حمایت از طریق اطاعت و فرمانبرداری از قوانین و مقررات اجتماعی
 - ۳) حمایت‌های مشارکتی مانند شرکت در انتخابات، بحث‌های سیاسی، تشکل‌ها و انجمن‌های سیاسی و
 - ۴) حمایت از طریق ابراز تمکین از اقتدار عمومی، نهادهای ملی و اجتماعی و آداب و رسوم به وسیله‌ی افراد جامعه.
- مدل سیستمی خطامشی‌گذاری گابریل آلموند

رویکرد سیستمی - محیطی ما را از قضاوت‌های سیاسی عجولانه و جانبدارانه باز می‌دارد و توجه ما را به وابستگی متقابل رویدادهای درون و میان کشورها جلب می‌نماید.

در این مدل جامعه‌پذیری، گزینش کارگزاران سیاسی و ارتباطات دخالت مستقیم در تدوین و اجرای خطامشی‌های عمومی ندارند، اما برای نظام سیاسی اهمیتی اساسی دارند.

۱. جامعه‌پذیری یعنی شیوه‌ی آشنا شدن کودکان با ارزش‌ها و نگرش‌های جامعه‌ی خویش.
- ✓ به حالتی که اطلاعات، ارزش‌ها یا احساسات ناظر بر مسائل سیاسی به صراحت و روشنی کامل انتقال می‌یابد، جامعه‌پذیری مستقیم گفته می‌شود.
- ✓ جامعه‌پذیری سیاسی غیرمستقیم زمانی رخ می‌دهد که تجربیات ما ناخواسته دیدگاه‌های سیاسی ما را شکل می‌دهد. این نوع جامعه‌پذیری سیاسی غیرمستقیم ممکن است در سالهای نخست کودکی نیروی ویژه‌ای داشته باشد..

عوامل تأثیرگذار بر جامعه‌پذیری سیاسی

۱. خانواده
 ۲. مدرسه
 ۳. رسانه‌های جمعی
 ۴. گروه‌های ذی‌نفوذ
 ۵. احزاب سیاسی
 ۶. تماس مستقیم با ساختارهای حکومت
 ۷. نهادهای مذهبی
 ۸. گروه همسالان
 ۹. حرفه، طبقه و منزلت اجتماعی
۲. گزینش کارگزاران سیاسی

هر نظام سیاسی برای رسیدن به اهداف خود نیازمند مجموعه‌ای از ساختارهای سیاسی است.

حل این مسأله انتخاب افراد سیاسی برای ساختارهای سیاسی از طریق گزینش کارگزاران سیاسی صورت می‌گیرد.

۳. ارتباطات یعنی نحوه تعاملات در یک سیستم سیاسی

نکته: در این مدل چگونگی انجام خط مشی گذاری به صورت سیستم تبیین می‌شود.

تست: در این مدل جامعه‌پذیری، گزینش کارگزاران سیاسی و ارتباطات دخالت مستقیم در تدوین و اجرای خط‌مشی‌های عمومی ندارند، اما برای نظام سیاسی اهمیتی اساسی دارند.

الف) مدل بازی (ب) مدل چند بعدی

ج) مدل سیستمی (د) مدل جامعه مرکب

پاسخ صحیح گزینه ج

مدل رضایتبخش

در ارائه مدل رضایتبخش، هربرت سایمون و جیمز مارچ تصمیم‌گیری را از جنبه‌ی رفتاری مورد تجزیه و تحلیل قرار دادند. بر اساس الگوی سایمون، کیفیت رضایتبخش مهم‌ترین کیفیتی است که تصمیم‌گیرندگان به طور واقعی به آن دست می‌یابند.

در مدل رضایتبخش جست و جوی بدیل‌ها بر اساس عملکردهای گذشته بوده و ارزیابی آنها بر مبنای درجه رضایت بخشی خواسته‌ها صورت می‌گیرد. در هر صورت در خط‌مشی گذاری روش رضایتبخش تلاش نهایی، دستیابی به کیفیت رضایتبخش است نه کیفیت بهینه.

از محاسن مدل رضایتبخش این است که بر اساس نظریه روانی- اجتماعی سازمان نسبت به مسائل و مشکلات واقع‌بینانه برخورد می‌کند.

مدل رضایتبخش؛ مدل تصمیم‌گیری رضایتبخش کوششی در جهت واقع‌بینانه‌تر کردن شیوه تصمیم‌گیری و احتراز از ایده آل‌گرایی غیرعملی فرآیند عقلایی تصمیم‌گیری است.

محدودیت منابع، زمان، اطلاعات و بینش مدیر و تصمیم‌گیرنده در اغلب موارد راه دیگری جز مدل رضایتبخش برای تصمیم‌گیرنده باقی نمی‌گذارد.

نکته: توانایی طبیعی ذهن انسان در جمع‌آوری و پردازش اطلاعات محدود است. بنابراین بجای جستجو برای بهترین راه حلی که به حداکثر نتیجه ممکن منجر می‌شود، به انتخاب راه حلی در سطح رضایت بخش اکتفا می‌کند.

مدل اکتشافی - ابداعی

در این مدل برخلاف شیوه عقلایی هدف یافتن بهترین‌ها نیست (هرچند ممکن است اتفاقاً بهترین‌ها نیز به دست آید) بلکه کوشش در جهت بهینه‌سازی جزئی است. به عبارت دیگر در این مدل نوعی برخورد رضایتبخش در راه‌حل‌یابی دنبال می‌شود.

مبنای روش‌های تحلیلی، استدلال قیاسی است و پشتوانه‌ی آنها اثبات‌ها و خواص شناخته شده‌ی ریاضی است، اما مبنای روش‌های ابتکاری (اکتشافی - ابداعی) استنباط استقرایی است و به ویژگی‌های انسانی حل مسئله همچون خلاقیت، بصیرت، الهام و یادگیری بر می‌گردد.

در این نوع برنامه‌ها تجربه و خطا اساس کار را تشکیل می‌دهد. و برای یافتن راه‌حل‌ها این مدل مفید است.

تست: در این مدل برخلاف شیوه عقلایی هدف یافتن بهترین‌ها نیست (هرچند ممکن است اتفاقاً بهترین‌ها نیز به دست آید) بلکه کوشش در جهت بهینه‌سازی جزئی است.

الف) مدل جزئی-تدریجی

ب) مدل اکتشافی-ابداعی

ج) مدل سیستمی

د) مدل رضایت بخش

پاسخ صحیح گزینه ب

مدل جزئی - تدریجی؛ خطامشی به‌عنوان اعمال تغییرات در فعالیت‌های گذشته

این مدل از خطامشی به‌عنوان تداوم فعالیت‌های گذشته دولت با اعمال تغییراتی جزئی نام می‌برد. چارلز - لیندبلوم اولین بار این مدل را در ارتباط با نقد مدل عقلایی تصمیم‌گیری معرفی کرد. مدل جزئی - تدریجی ماهیت غیرعملی و اجرائی مدل جامع عقلایی خطامشی‌گذاری را آشکار کرد و روش محافظه‌کارانه‌تری از تصمیم‌گیری را ارائه می‌دهد. مدل تغییرات جزئی - تدریجی ماهیت غیرعملی بودن خطامشی‌گذاری عقلایی - جامع را شناخته و یک شیوه بسیار محافظه‌کارانه از تصمیم‌گیری را ارائه می‌دهد.

لیندبلوم معتقد است تصمیم‌گیرندگان سالیانه کل مقادیر بر خطامشی‌های موجود پیشنهاد شده را بررسی نمی‌کنند، یعنی کل فایده‌ها و هزینه‌های خطامشی‌های بدیل را در رسیدن به این اهداف جستجو نمی‌کنند و سپس بر اساس همه اطلاعات مرتبط انتخابی را انجام نمی‌دهند.

در مدل جزئی - تدریجی خطامشی‌گذاران مشروعیت برنامه‌های تعیین شده را می‌پذیرند و به‌طور ضمنی با ادامه خطامشی‌های پیشین موافق هستند.

دلایل تمایل خطامشی‌گذاران به مدل جزئی - تدریجی به شرح زیر است؛

۱) ممکن است سرمایه‌گذاری‌های کلانی در خصوص برنامه‌های موجود به عمل آمده باشد که هرگونه تغییرات عمده و اساسی را در مورد آنها غیرممکن می‌نماید.

۲) مدل جزئی تدریجی از نظر سیاسی مناسب به نظر می‌رسد.

۳) خطمشی‌گذاران به علت عدم قطعیت پیامد خطمشی‌های کاملاً جدید، خطمشی‌های گذشته را می‌پذیرند.

۴) خطمشی‌گذاران وقت، اطلاعات و منابع مالی لازم را برای بررسی و مطالعه تمامی گزینه‌های خطمشی موجود ندارند. نکته؛ ویژگی‌های شخصیتی خطمشی‌گذاران نیز مدل تغییرات تدریجی و جزئی را توصیه می‌کند. انسان‌هایی که عمل‌گرا هستند به ندرت در جستجوی بهترین راه هستند اما در عوض وقتی راهی را بیابند که کاری عملی انجام دهد، به جستجوهای خود خاتمه می‌دهند.

نکته؛ تمایل مدیریت دولتی در عمل به سوی تغییر تدریجی است و علاقه دولت‌ها به تغییرات تدریجی و حاشیه‌ای است و به همین جهت پیشنهاد دهندگان الگوی تدریجی معتقدند این الگو گویای وضعیت خطمشی‌گذاری عمومی است. نکته؛ بودجه و بودجه‌ریزی دولتی به عنوان یک خطمشی یا قانون معروف برپایه‌ی مدل تغییرات تدریجی - جزئی می‌باشد، اما بودجه‌ریزی مبتنی بر صفر نیز از روش‌های مناسب بودجه‌ریزی برای حذف الگوی تغییرات جزئی - تدریجی است.

مطابق با دیدگاه مینتزبرگ، فرآیند تصمیم‌گیری در الگوی گام به گام شامل سه مرحله زیر است؛

- شناسایی

مطابق با الگوی مینتزبرگ در مرحله شناسایی با مطالعه محیط و تطبیق شرایط، مشکل یا فرصتی احساس می‌شود که نیازمند تصمیم‌گیری است و دولت باید نسبت به آن واکنش نشان دهد.

- ارائه پیشنهادات

مطابق با الگوی مینتزبرگ، در مرحله ارائه پیشنهادات در صورتی که مسئله جدیدی پیش بیاید و موقعیتی تازه شکل بگیرد، سازمان به عرف متوسل می‌شود. در آن صورت معمولاً از طریق آزمون و خطا و تدریجاً به نتیجه می‌رسد که راه‌حل پیشنهادی با عرف تضادی ندارد و ممکن است مناسب باشد.

- انتخاب راه‌حل

در این مرحله به لحاظ اجرایی بودن مورد بررسی قرار می‌گیرند و هر کدام از آنها که امکان بیشتری برای تحقق یافتن داشته باشد، تصویب می‌شود.

الگوی گام به گام در تصمیم‌گیری نسبت به الگوی جامع عقلایی که تعاریفی مکانیکی از شرایط تصمیم‌ارائه می‌نمود واکنش نشان دادند. این الگو از بین گزینه‌های در دسترس، اولین راه‌حل رضایت‌بخش را انتخاب خواهند نمود و از تعقیب و بررسی سایر راه‌حل‌ها تا کشف بهترین راه‌حل و یا اهداف بلندمدت و متعالی خودداری می‌کنند.

در عمل خطمشی‌گذاران، اغلب بجای آنکه تمامی موارد ممکن را در نظر بگیرند و نتایج همه آنها را با هم مقایسه کنند، چند راه که در گذشته سابقه‌ای دارد در نظر می‌گیرند و با اندک تغییراتی در آنها تصمیمی جدید اتخاذ می‌کنند.

در موقعیت‌هایی که تئوری قابل قبول علمی وجود ندارد و یا تصمیم‌گیرنده از آن تئوری مطلع نیست، مدل تغییرات جزئی، راه‌حلی عملی است که تصمیم‌گیرنده را از بن بست فرآیند عقلایی نجات می‌دهد. لیندبلوم معتقد است تصمیمات بر اساس دو معیار میزان اطلاعات در دسترس و میزان تغییرات به ۴ دسته زیر تقسیم می‌شود؛

جدول شماره ۲-۳: مدل جزئی-تدریجی

سطح اطلاعات در دسترس			
کم		زیاد	
کم	زیاد	زیاد	میزان تغییرات مدنظر
تدریجی گسسته	عقلایی	کم	میزان تغییرات مدنظر
			تدریجی

نکته؛ لیندبلوم معتقد است که اکثر تصمیمات به دلیل تغییرات حداقلی در اوضاع و اندک بودن اطلاعات موجود احتمالاً به شیوه‌ای تدریجی اتخاذ می‌شوند. انواع تصمیمات از حیث پیچیدگی زیرنظام‌های خطامشی (که به مسئله مربوط می‌شود و در آن میزان احتمال دستیابی به موافقت یا مخالفت در مورد یک انتخاب بررسی می‌شود) و شدت محدودیت (فرجه زمانی) به ۴ دسته تقسیم می‌شود؛

جدول شماره ۲-۴: انواع تصمیمات از حیث پیچیدگی و شدت

پیچیدگی زیرنظام‌های خطامشی			
کم		زیاد	
کم	زیاد	زیاد	شدت محدودیت
جستجوی رضایتبخش	اصلاح تدریجی	کم	شدت محدودیت
جستجوی عقلایی	بهینه‌سازی		

انتقادات از مدل جزئی-تدریجی؛

۱. یکی از مهم‌ترین انتقادات این است که در وضع حاضر، تصمیم‌گیرندگان با شرایط متغیر و متحولی روبه‌رو هستند که صرفاً با تغییرات جزئی نمی‌توان برای آنها تصمیم‌گیری کرد.
۲. اگر در مورد مسئله‌ای قبلاً نمونه‌ای از تصمیم‌گیری وجود نداشته باشد، این مدل نمی‌تواند به کار گرفته شود.
۳. استفاده از این مدل روح خلاقیت و ابداع را در تصمیم‌گیرندگان تضعیف می‌کند و امکان اتخاذ تصمیم‌های نو و بی‌سابقه را از بین می‌برد.

۴. تمایل به اتخاذ تصمیم‌های اساسی و بنیادی را از بین می‌برد.

۵. در مدل تغییرات جزئی اگر در خط‌مشی‌های گذشته، نقصی اساسی موجود باشد و این نقص رفع نشده باشد، در خط‌مشی‌های بعدی نیز آن را مشاهده خواهیم کرد.

علاوه بر عملی بودن مدل تغییرات جزئی - تدریجی میزان مخاطره تصمیم‌گیری نیز در آن بسیار اندک است.

تست: در این مدل ماهیت غیرعملی بودن خط‌مشی‌گذاری عقلایی - جامع را شناخته و یک شیوه بسیار محافظه‌کارانه از تصمیم‌گیری را ارائه می‌دهد.

الف) مدل جزئی-تدریجی ب) مدل اکتشافی-ابداعی

ج) مدل سیستمی د) مدل رضایت بخش

پاسخ صحیح گزینه الف

الگوی کارنگی

الگوی کارنگی، خط‌مشی‌ها و سیاست‌ها را نتیجه تعامل رسمی و غیررسمی گروه‌ها و افراد متعدد سطوح مختلف سازمانی می‌داند که تحت تأثیر شرایط و عوامل سیاسی و اجتماعی اتخاذ می‌گردد.

این الگو تصریح دارد که مدل‌های تصمیم‌گیری خط‌مشی‌گذاری دولتی، ممکن است به علت بازیگران متفاوت و وجود گروه‌های ذینفع و میزان تأثیر، قدرت و نفوذ آنها بر فرآیند خط‌مشی‌گذاری از فرآیندی کاملاً عقلایی به فرآیند سیاسی و غیرعقلایی سوق داده شود.

این مدل وجود افراد و عوامل مختلفی را در تصمیم‌گیری دخیل می‌داند و این فرض که یک فرد حقیقی یا حقوقی مسئول به تنهایی به اتخاذ خط‌مشی می‌پردازد را زیر سؤال می‌برد.

در شرایطی که بازیگران خط‌مشی خصوصاً دولت و پارلمان در مورد وجود مسئله یا اهداف توافق نداشته باشند، الگوی کارنگی مؤثر واقع می‌شود.

تست: این مدل، خط‌مشی‌ها و سیاست‌ها را نتیجه تعامل رسمی و غیررسمی گروه‌ها و افراد متعدد سطوح مختلف سازمانی می‌داند که تحت تأثیر شرایط و عوامل سیاسی و اجتماعی اتخاذ می‌گردد.

الف) مدل جزئی-تدریجی ب) مدل اکتشافی-ابداعی

ج) مدل کارنگی د) مدل نخبگان

مقایسه الگوی کارنگی و گام به گام (جزئی - تدریجی)

الگوی های کارنگی و گام به گام هر دو در واکنش به الگوی جامع عقلایی مطرح گردیده‌اند و رویکردی سیاسی و غیرعقلایی به شیوه خطمشی‌گذاری دارند. این دو الگو در تطبیق با شرایط تصمیم و پذیرش مجریان آن، واقعی‌تر بوده و بر مذاکره، مصالحه و چانه‌زنی تأکید دارند.

الگوی تصمیم‌گیری گام به گام بیشتر رویکردی فرآیندی به تصمیم‌گیری داشته و بر رعایت مراحل و ترتیب کار تأکید دارد، در حالیکه الگوی کارنگی با رویکرد سیاسی، موضوع تصمیم‌گیری را شرایط و موقعیتی می‌داند که عوامل سیاسی و اجتماعی در آن دخالت داشته که حتی عوامل اجازه نمی‌دهند مراحل تصمیم‌گیری پشت سر هم انجام شود.

الگوی کارنگی در مرحله شناسایی مسئله متمرکز است و تشکیل ائتلاف را به عنوان یک پیشنهاد سیاسی برای برون‌رفت از آن مرحله، کاهش تضاد و نهایتاً تعیین اهداف و اولویت‌ها ارائه می‌دهد.

در مقابل الگوی گام به گام بر مرحله بررسی راه‌حل‌ها و انتخاب خطمشی متمرکز است و برای برون‌رفت از موانع موجود آمده بر سر راه اتخاذ تصمیم، پیشنهاد فنی ارائه می‌دهد. این الگو پیشنهاد می‌دهد دولت‌ها از مجرای یک سلسله تصمیمات کوچک، مسائل بزرگ را حل می‌کنند.

الگوی سیستم پیچیده (سطل زبانه)؛

یکی از مدل‌هایی که در پاسخ به شرایط کنونی مطرح شده مدل آشفته تصمیم‌گیری است که آن را از جهت بی‌نظمی و درهم و برهمی شرایط تصمیم‌گیری مدل سطل زبانه نامیده‌اند.

سه تن از صاحب‌نظران به نام‌های مایکل کوهن، جیمز مارچ و جوهان السن الگویی از تصمیم‌گیری ارائه کردند که به مدل سطل زبانه معروف است که اصطلاحاً سیستم پیچیده نیز نامیده می‌شود. همچنین نویسندگان دیگر از این الگو با اصطلاحاتی همچون مدل آشفته و الگوی نظام ناشناخته یاد کرده‌اند.

این الگو وضعیتی از تصمیم‌گیری را تشریح می‌نماید که در شرایطی بسیار مبهم و با عدم اطمینان مواجه شده باشد.

در الگوی سیستم پیچیده در شکل‌گیری خطمشی، تصمیم‌گیرندگان به‌طور مرتب جابجا شده و نظرات متفاوت ارائه می‌شود و تحلیل‌گران در شرایط عدم اطمینان و آگاهی، اطلاعاتی را کسب می‌کنند که اشتباه است و رفتار عقلایی و فنی آنها را زیر سؤال می‌برد.

سیستم پیچیده حاصل تلاقی ۴ جریان اصلی است؛

(۱) جریان خطمشی‌گذاران یا تصمیم‌گیرندگان

(۲) جریان فرصت‌ها

(۳) جریان راه‌حل‌ها

(۴) جریان مسئله یا مشکل

• این مدل به وسیله کوهن، مارچ و اولسن طراحی گردید.

این مدل در واقع عکس‌العکس عملی بود در مقابل مدل‌های عقلایی و سیاسی، که به عقیده کوهن و یارانش فاقد قابلیت کافی برای تصمیم‌گیری در دنیای پیچیده‌ی بی‌ثبات و پر از ابهام امروز است.

سازمان‌ها در این مدل بی‌نظمی‌های سازمان‌یافته محسوب می‌شوند که فاقد وضوح و شفافیت هستند.

در مقام مقایسه با مدل‌های عقلایی و سیاسی مدل آشفته توجه خود را به شانس و تصادف معطوف می‌دارد. در تصمیم‌گیری زمان و بخت و اقبال شدیداً مؤثر بوده و به علاوه تصمیمات، خود نیز حالتی آشفته و بی‌نظم دارند.

مدل آشفته در واقع بیانگر تصمیم‌گیری در شرایط مبهم و بی‌نظم است. این ابهام به سه صورت جلوه می‌کند؛

(۱) ابهام در اولویت‌ها

(۲) ابهام ناشی از اعضای دخیل در فرآیند تصمیم‌گیری

(۳) ابهام در روابط علت و معلولی

برای شناخت عناصر ایجادکننده ابهام در خط‌مشی و برطرف کردن آن از یک یا ترکیبی از روش‌های زیر استفاده می‌شود:

مکانیزم مدلسازی احتمالی (نزدیک به شبیه‌سازی)، روش رگرسیون، تئوری‌سازی، روش تحلیل نوسانات جامعه، روش تجزیه و تحلیل هزینه - منفعت، روش‌سازی مقطعی (ذهنی)

افزایش زمان نوعی بی‌نظمی و پراکندگی را به تصمیم‌تحمیل می‌کند و رویکرد مدل آشفته را تحقق می‌بخشد. هر چه دوره‌ی زمانی تصمیم‌گیری افزون‌تر شود گرایش تصمیم‌گیری به تبعیت از مدل آشفته بیشتر می‌شود، در حالی که وقتی زمان تصمیم‌گیری محدود است مدل عقلایی و سیاسی بیشتر مورد استفاده قرار می‌گیرند.

تست: این مدل، تصمیم‌گیرندگان به‌طور مرتب جابجا شده و نظرات متفاوت ارائه می‌شود و تحلیل‌گران در شرایط عدم‌اطمینان و آگاهی، اطلاعاتی را کسب می‌کنند که اشتباه است و رفتار عقلایی و فنی آنها را زیر سؤال می‌برد.

(ب) مدل سطل زباله

(الف) مدل بحران

(د) مدل نخبگان

(ج) مدل کارنگی

جدول شماره ۲-۵: مقایسه اجمالی مدل‌های سه‌گانه تصمیم‌گیری

موضوع	مدل آشفته	مدل عقلایی و تعدیل شده	مدل سیاسی و مبتنی بر قدرت
سازمان	مجموعه‌ای از بی‌نظمی‌های سازمان یافته	مجموعه‌ای از افراد و ابزار که در جهت نیل به اهداف مشخصی فعالیت می‌کنند.	مجموعه‌ای از ائتلاف‌ها میان افرادی که دارای اهداف مختلف و منافع متفاوت هستند.
نحوه مشارکت در تصمیم	انعطاف‌پذیر، متغیر و سیال و موقت	بر اساس نیازهای فنی و منطقی تصمیم	بر اساس قدرت و منافع افراد
اهداف تصمیم	مبهم و متغیر	منطقی و عقلایی و پایدار	چندگانه و متعارض
فرآیند انتخاب	تصادفی و حاصل تلاقی مسائل، مشکلات، راه‌حل‌ها و مشارکت‌های اتفاقی اعضای تصمیم‌گیرنده	بر اساس طی مراحل منطقی و عقلایی برای رسیدن به هدف	بر اساس قدرت گروه‌های غالب و جهت‌گیری به سوی منافع آن‌ها
محور توجه و تاکید	تلاش‌هایی بدون جهت‌گیری مشخص برای حل مسئله‌ای تعریف نشده و مبهم	حل مسأله و مشکلات متعارض	حل و فصل تعارض و نزدیک کردن اهداف متعارض
تصمیم‌گیرنده	بازیگر میبھوت و حیرت‌زده در آشفتگی	بازیگر خردمند و منطقی	بازیگر قدرتمند

مدل بررسی تلفیقی کوشش نموده است تا تلفیقی بین شیوه‌ی عقلایی، مدل تغییرات جزئی - تدریجی و مدل رضایتبخش حاصل آورد.

این مدل به عنوان شیوه‌ای اقتضایی شناخته می‌شود که اولین بار در سال ۱۹۶۷ بوسیله‌ی آمیتای اتریونی معرفی شد. این شیوه در قبال نارسایی‌ها و محدودیت‌های مدل عقلایی و جزئی - تدریجی مطرح شد.

عیب مدل عقلایی؛ زمان‌بر بودن، عدم دسترسی به منابع موردنظر، ناتوانی پیش‌بینی شرایط احتمالی آینده و ایده‌آل بودن عیب مدل جزئی - تدریجی؛ امکانات و فرصت‌های عالی را نادیده می‌گیرد و حقایق تجربی حاصل از تغییرات آینده را کم‌اهمیت تلقی می‌کند.

شیوه بررسی تلفیقی در تعمق و بررسی مسائل به دو نوع عدسی تشبیه شده است؛ یکی عدسی وسیع و باز و دیگری عدسی محدود و جزئی. عدسی وسیع و بزرگ قادر به شناخت، بررسی و پیش‌بینی مشکلات بزرگ و عدسی محدود و جزئی به بررسی و تجزیه و تحلیل موضوعات و مسائل کوچک که عدسی بزرگ از شناخت و حل آن عاجز است.

در مدل تلفیقی ابتدا مسئله به طور گسترده ولی سطحی بررسی می‌شود (مدل تغییرات جزئی - تدریجی) و سپس وقتی در این بررسی نقطه مشکل‌زا پیدا شد، آن نقطه به طور دقیق مورد بررسی تفصیلی قرار می‌گیرد.

مدل تلفیقی در بهترین حالت بیشترین سازگاری را با دیدگاه‌های ابتکاری - سازنده دارد.

مدل بررسی تلفیقی می‌کوشد بدون آنکه وارد جزئیات و نکات تفصیلی شود در ابتدا یک نظر کلی بر تمامی موارد بیندازد تا نقاط مشکل‌زا را پیدا کند و به شیوه عقلایی آن‌ها را دقیقاً و به تفصیل بررسی نماید. بدین ترتیب هیچ مورد اصلی نادیده انگاشته نمی‌شود ضمناً اطلاعات بی‌فایده و زاید نیز جمع‌آوری نمی‌گردند. در مدل بررسی تلفیقی، پدیده‌ها در دو سطح مورد مطالعه قرار می‌گیرند. یکی بررسی آن‌ها با پوشش وسیع که در سطح گسترده کلیات را مورد مطالعه قرار می‌دهد و دیگری با دید مقطعی که در آن یک قسمت و مقطعی از پدیده به طور دقیق و تفصیلی مطالعه می‌شود. هر کدام از این دو سطح بررسی نقایص و نارساییهای دیگری را می‌پوشاند. در بررسی وسیع و گسترده نارساییهای ناشی از بررسی مقطعی که نادیده گرفتن پاره‌ای مسائل اصلی را به دنبال دارد، دیده نمی‌شود و در بررسی مقطعی نیز ملاحظات ایده‌آلی بررسی‌های گسترده که مستلزم صرف نیرو، وقت و منابع بسیاری است تقلیل و تخفیف می‌یابد.

نکته : در مدل تلفیقی با تلفیق دو مدل دو نوع بررسی انجام می‌دهد :

- اول : بررسی گسترده ولی سطحی با هدف شناسایی نقاط مشکل‌زا : مدل تغییرات جزئی - تدریجی
- دوم : بررسی دقیق و تفصیلی نقاط مشکل‌زا : مدل تغییرات عقلایی

تست : در این مدل ، ابتدا مسئله به طور گسترده ولی سطحی بررسی می شود و سپس وقتی در این بررسی نقطه مشکل زا پیدا شد، آن نقطه به طور دقیق مورد بررسی تفصیلی قرار می گیرد.

الف) مدل بحران

ب) مدل سطل زباله

ج) مدل کارنگی

د) مدل تلفیقی

پاسخ صحیح گزینه د

مدل انتخاب عمومی

مدل انتخاب عمومی از نظریات اقتصادی نشئت گرفته است و هدف این است که چگونه می توان کالاها و خدمات را در جامعه توزیع کرد. در این مدل بیان می شود که ارائه خدمات عمومی و کالاها نباید تنها سازمان های عمومی و کارکنان بخش دولتی صورت گیرد.

همچنین این مدل اخذ مالیات را به عنوان بهترین منبع تأمین مالی برای ارائه خدمات و کالاهای عمومی زیر سؤال می برد. نظریه پردازان انتخاب عمومی برای تأمین منابع مالی، شبه مکانیزم های بازار نظیر اخذ هزینه از مصرف کنندگان و کسانی که به طور واقعی از خدمات و کالاها بهره مند می شوند را پیشنهاد می کنند.

مدل انتخاب عمومی مطالعه اقتصادی تصمیم گیری غیربازاری خارج از عرصه ی کسب و کار مخصوصاً کاربرد تجزیه و تحلیل اقتصادی برای خطمشی گذاری عمومی است.

این نظریه چنین فرض می کند که همه ی بازیگران سیاسی (مثل رأی دهندگان، پرداخت کنندگان مالیات، نامزدهای انتخاباتی، قانون گذاران، بوروکرات ها، گروه های ذی نفوذ، احزاب، بوروکراسی ها و دولت ها) در جست و جوی حداکثر نمودن منافع فردی در سیاست به مانند بازار هستند.

نظریه انتخاب عمومی بیان می کند که دولت باید وظایف مشخصی را که بازار قادر به انجام آن نیست، انجام دهد.

نظریه پردازان انتخاب عمومی معتقدند که وارث فکری فیلسوف سیاسی انگلیس یعنی جان لاک و درعین حال توماس جفرسون هستند که مفهوم قرارداد اجتماعی را وارد اعلامیه استقلال آمریکا کردند.

نظریه انتخاب عمومی به تشریح این مسأله کمک می کند که چرا احزاب سیاسی و نامزدهایی انتخاباتی علاقه ای به اصول پیشرفت ندارند اما ترجیحاً برای پیروزی در انتخابات چنین هستند(نشان می دهند افرادی پیشرفت گرا و ترقی خواه هستند). آنان موقعیت های خطمشی خود را برای پیروزی در انتخابات تدوین می کنند. پس هر حزب یا نامزد انتخاباتی در جستجوی موقعیت هایی است که بیشترین تعداد رأی دهندگان را جذب کند.

نظریه انتخاب عمومی منجر به درک ما از گروه‌های ذی‌نفوذ و تأثیر آنان بر خطمشی عمومی می‌شود.

نکته: نظریه انتخاب عمومی با بهره‌گیری از نظریات اقتصاد خرد، استفاده از سبک‌های رایج در بازار و بخش خصوصی و توجه به منافع فردی تک‌تک افراد جامعه را حرکت می‌کند.

تئوری انتخاب عمومی تأکید می‌کند که اگر قانونی نتواند منافع شخصی افراد را تأمین کند، قطعاً از پشتیبانی لازم در نظر و عمل برخوردار نخواهند شد.

تست: این مدل، با بهره‌گیری از نظریات اقتصاد خرد، استفاده از سبک‌های رایج در بازار و بخش خصوصی و توجه به منافع فردی تک‌تک افراد جامعه حرکت می‌کند.

الف) مدل انتخاب عمومی

ب) مدل گروهی

ج) مدل کارنگی

د) مدل تلفیقی

پاسخ صحیح گزینه د

مسائل و مشکلات مدل انتخاب عمومی؛

۱. کم‌اهمیت تلقی کردن نقش کارکنان عمومی؛

این نظریه بیان می‌کند که کارکنان ماهر و برجسته از بخش عمومی باید به بخش خصوصی انتقال یابند.

۲. مشکل مساوات و برابری؛

این مدل عقیده دارد باید از سیستم بازار برای ارائه خدمات و ارائه کالاها استفاده کند. در این صورت قشرهای آسیب‌پذیر دیگر از حمایت و پشتیبانی سازمان‌های عمومی بهره‌مند نخواهند شد.

۳. مسئله تعیین بخش سوم و قرارداد خدمات یا تولید کالاها؛

استفاده از خصوصی‌سازی به عنوان مکانیزم خطمشی عمومی

مدل اجتماعی

این الگوی خطمشی‌گذاری با تلفیق مدل‌های عقلایی و جزئی-تدریجی، چارچوب کلی تصمیم‌گیری را با توجه به جنبه‌های علم و هنر و متغیرهای اجتماعی ارائه می‌دهد.

الگوی اجتماعی خطمشی‌گذاری از روش‌های دیگر فراتر رفته و با شمول ملاحظات اجتماعی و فلسفی و با تلفیق فرآیندها، شاخص‌ها، اعتقادات و رفتارها به همراه نظام ارزشی، مدیر را قادر می‌سازد که با درک بهتر از واقعیات دنیای مدیریت دولتی به حل و فصل مشکلات و مسائل عمومی بپردازد.

بهبودی و توسعه فرآیند حل مسئله و تغییر، اساس خطمشی‌گذاری اجتماعی است.

در مدل خط‌مشی‌گذاری اجتماعی موضوع اصلی رسیدن به مصالحه و توافق سیاسی نیست بلکه تأکید بر درک نظریات مختلف، تجربیات، دانش اجتماعی و فنی، ایجاد و تقویت مسئولیت مشترک است. در این الگو همچنین به دانش خبرگان، علم تجربی، احساسات و ارزش‌های طرف‌های ذی‌نفع و مشارکت شهروندان در فرآیند خط‌مشی‌گذاری توجه خاصی مبذول می‌شود.

نکته: بهسازی و توسعه فرایند حل مسئله و ایجاد تغییرات جامع، اساس مدل خط‌مشی‌گذاری اجتماعی است. در این مدل موضوع اصلی رسیدن به توافق سیاسی نیست؛ بلکه تأکید بر درک نظریات مختلف، تجربیات، دانش اجتماعی و فنی، و ایجاد و تقویت مسئولیت مشترک است. این الگو به عنوان ابعادی مناسب جهت رسیدگی به حل مسائل و تغییر، به هر دوجنبه‌ی توصیفی (آنچه که هست) و هنجاری (آنچه که باید باشد) عنایت دارد.

تست: این مدل، به عنوان ابعادی مناسب جهت رسیدگی به حل مسائل و تغییر، به هر دوجنبه‌ی توصیفی (آنچه که هست) و هنجاری (آنچه که باید باشد) عنایت دارد.

الف) مدل انتخاب عمومی
ب) مدل اجتماعی
ج) مدل کارنگی
د) مدل تلفیقی
پاسخ صحیح گزینه ب

مدل تصمیم‌گیری اجتماعی مستقیم و غیرمستقیم
فرآیند تصمیم‌گیری اجتماعی به اجتماع دو نفر یا بیشتر از شهروندان جامعه، جهت اخذ تصمیمی که از آن منتفع می‌شوند، گویند.

۱. فرآیند مستقیم شهروندان که در آن شهروندان مستقیماً انتخاب خود را به صورت همگانی و جمعی مشخص می‌کنند. این فرآیند شامل رأی‌دادن است که در آن شهروندان با علامت‌زدن اسم نامزدهای مورد علاقه‌ی خود روی ورقه رأی و انداختن آنها به صندوق‌های رأی‌گیری انتخاب‌های مهم خود را مشخص می‌کنند. همه‌پرسی یا فراندوم صورت دیگری از انتخاب مستقیم شهروندان است که از نظر اجرایی دارای مشکلات بسیاری است و به‌طور دائم نمی‌توان از آن استفاده کرد. در این روش شهروندان مستقیماً در مورد خاصی که مطرح شده، اظهارنظر می‌کنند و رأی خود را وارد صندوق‌های رأی می‌نمایند. انواع همه‌پرسی فرآیند انتخاب مستقیم شهروندان است. اجرای این روش نیازمند صرف هزینه‌های مادی و انسانی فراوانی است. همچنین صرف نظر از هزینه‌های زیاد آن قابلیت استفاده از این روش نیازمند صرف هزینه‌های مادی و انسانی فراوانی است. همچنین صرف نظر از هزینه‌های زیاد آن قابلیت استفاده از این روش وابسته به بلوغ سیاسی و اجتماعی افراد جامعه است.

۲. فرآیند تصمیم‌گیری غیرمستقیم (توسط نمایندگان)؛ در این فرآیند یک نماینده یا گروهی از نمایندگان با در نظر گرفتن اولویت‌ها و عقاید مشخص شهروندان مجاز به تصمیم‌گیری از طرف آنان هستند. در این روش تصمیم‌گیری توسط

نمایندگان انتخابی مردم صورت می‌گیرد. بر اساس آن شهروندان نمایندگانی را انتخاب می‌کنند و آنان در مسائل مطروحه اظهار نظر کرده و تصمیمات نهایی را اخذ می‌کنند.

۳. فرآیند انتخاب ترکیبی (مرکب از هر دو روش مستقیم و غیرمستقیم)؛ به‌طور کلی دولت برای تصمیم‌گیری اجتماعی از یک فرآیند مرکب شامل انتخاب مستقیم توسط شهروندان و انتخاب غیرمستقیم به وسیله نمایندگان استفاده می‌کند. این نوع انتخاب شامل فرآیند انتخابات مستقیم نمایندگان مجلس، همه‌پرسی‌ها و مراجعه به آراء عمومی و شرکت در برخی تصمیمات سیاسی و اجرایی است.

تصمیماتی که نمایندگان مجلس یا شورای شهر می‌گیرند و یا انتخاب هیئت وزیران توسط رئیس‌جمهور جز فرآیند انتخاب در تصمیم‌گیری اجتماعی نوعی انتخاب ترکیبی می‌باشد.

نکته: بر اساس این مدل جامعه تشکیل شده از گروه‌های متفاوتی که منافع آنها با هم متفاوت و گاه متضاد است. این جامعه ممکن است یک شورای کوچک، یک تیم، یک سازمان تجاری، یک استان، یک ملت، و یا ... باشد.

تست: در این فرآیند یک نماینده یا گروهی از نمایندگان با در نظر گرفتن اولویت‌ها و عقاید مشخص شهروندان مجاز به تصمیم‌گیری از طرف آنان هستند.

الف) فرآیند تصمیم‌گیری غیرمستقیم ب) فرآیند تصمیم‌گیری مستقیم

ج) فرآیند تصمیم‌گیری ترکیبی د) فرآیند تصمیم‌گیری تلفیقی

پاسخ صحیح گزینه الف

مدل بحران

در مدل خط‌مشی‌گذاری بحران، به مشارکت کارمندان، ارباب‌رجوع و آموزش‌های سازمانی توجه زیادی معطوف نمی‌شود. مدیران این شیوه‌ی خط‌مشی‌گذاری با اعمال قدرت و اختیارات رسمی و سازمانی خود بر اهمیت ضوابط، تنظیمات و رویه‌های جاری سازمان تأکید می‌کنند.

نکته: برخورد منفعلانه، سطحی و مقطعی با بحران‌ها و عدم تمایل به حل اساسی و بلندمدت مسائل، باعث می‌شود که مسئله در آینده به صورت حادثه‌تری بروز نماید.

تست مدیران این شیوه‌ی خط‌مشی‌گذاری با اعمال قدرت و اختیارات رسمی و سازمانی خود بر اهمیت ضوابط، تنظیمات و رویه‌های جاری سازمان تأکید می‌کنند و، به مشارکت کارمندان، ارباب‌رجوع و آموزش‌های سازمانی توجه زیادی معطوف نمی‌شود.

الف) مدل سطل زباله ب) مدل آشفته

مقایسه الگوهای ۴ گانه اجتماعی، عقلایی، تدریجی - جزئی و بحران

جونگ با توجه به دو بعد توجه به ارزش‌های دیگران و نحوه حل مسأله و ایجاد

شکل شماره ۲-۶: مقایسه مدل‌ها



الگوهای چهارگانه خط‌مشی گذاری بر اساس ۴ محور در جدول زیر قابل مشاهده است:

جدول شماره ۲-۶: دمقایسه مدل‌ها

مدل محور مقایسه	الگوی بحران	الگوی عقلایی	الگوی جزئی- تدریجی	الگوی اجتماعی
طراح	دیوان سالاران مدیران	خبرگان	عوامل بانفوذ	عوامل متعدد
اهداف	فوری	بلندمدت	کوتاه‌مدت	کوتاه و بلندمدت
منابع قدرت	اختیار رسمی	دانش فنی	توافق سیاسی	مسئولیت مشترک
دیدگاه	نه هنری، نه علمی	علمی	هنری	هنری و علمی

نکته : مدل چرخه عمر سازمانی: در این مدل گفته می‌شود که در چرخه عمر خود، سازمان با چه خصوصیتی از محیط رو به رو است.

نکته : مدل ساختار رقابتی: چه هنجارهایی زمینه رقابت را پدید می‌آورند؟ ساختار اجازه رقابت را می‌دهد یا نه.

نکته : مدل تحلیل رقبا و بازیگران اصلی: در این مدل به بررسی نقش عوامل ذی نفوذ و رقبا در تصمیم‌گیری‌ها و خطامشی‌گذاری‌های سازمان پرداخته می‌شود.

نکته : سبک احتجاجی در خطامشی؛ در این سبک فرض می‌شود که خطامشی از طریق محمل زبان تدوین، دفاع و مورد انتقاد قرار می‌گیرد.

تست : در این سبک فرض می‌شود که خطامشی از طریق محمل زبان تدوین، دفاع و مورد انتقاد قرار می‌گیرد.

الف) مدل احتجاجی (ب) مدل ساختار رقابتی

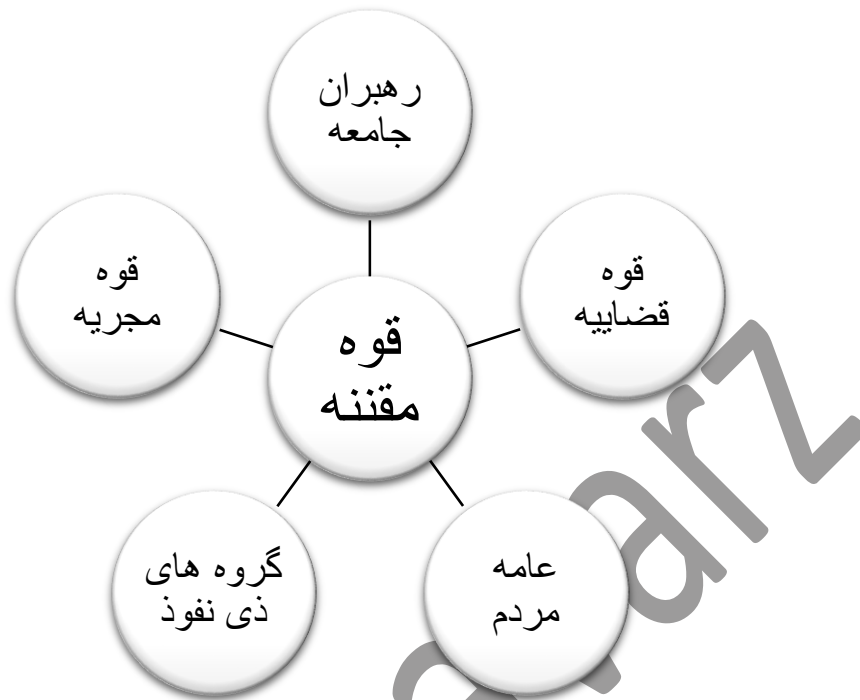
ج) مدل کارنگی (د) مدل بحران

پاسخ صحیح گزینه الف

مدل اقماری

یکی از شیوه‌های اقتضایی خطامشی گذاری، مدل اقماری است. در این مدل در هر مقطعی که یک خطامشی خاص در حال وضع و شکل‌گیری است یکی از مراجع مذکور نقش اصلی را ایفا می‌کند و سایر مراجع به عنوان عوامل مؤثر بر او اثر می‌گذارند. ممکن است اغلب خطامشی‌های عمومی به وسیله قوه مقننه وضع گردد در این صورت مجلس محور اصلی و مرکز است و سایر مراجع نقش عوامل نفوذی یا اقماری را نسبت به آن مرکز ایفا می‌کنند.

شکل شماره ۲-۷ : مدل اقماری



در مورد دیگری ممکن است قوه مجریه نقش محور را داشته باشد و سایر مراجع به صورت موثر و اقمار آن عمل نمایند. بدین ترتیب در مدل اقماری خط مشی گذاری، در موارد مختلف مراجع و سازمان های متفاوتی نقش محور و عوامل موثر با اقمار را ایفا می کنند. بر اساس الگوی اقتضایی خط مشی گذاری، یک فرآیند معین و یک سازمان یا مرجع خاص به طور مطلق و همیشگی در کار خط مشی گذاری عمومی دخیل نمی باشد بلکه در شرایط و موقعیت های گوناگون، فرآیندهای متفاوت به وسیله مراجع مختلف به کار گرفته می شوند. چنین برخوردی با موضوع خط مشی گذاری بر خلاف مدل های سنتی که بسیار مکانیکی و غیر قابل انعطاف می باشند، مدلی را ارائه می دهد که واقعیات محیط را در نظر داشته، از فراگیری نسبتاً خوبی بهره مند می باشد و قابلیت انعطاف کافی را داراست.

تست : در این مدل در هر مقطعی که یک خط مشی خاص در حال وضع و شکل گیری است یکی از مراجع مذکور نقش اصلی را ایفا می کند و سایر مراجع به عنوان عوامل مؤثر بر او اثر می گذارند.

ب) مدل چندبعدی

الف) مدل گردونه ای

د) مدل بحران

ج) مدل اقماری

پاسخ صحیح گزینه ج

مدل چند بعدی

یکی دیگر از صاحب نظران خط مشی گذارای به شیوه ای تقریباً مشابه فرآیند خط مشی گذاری عمومی را بصورت مجموعه ای از اثرات و عواملی مانند: اعتقادات و ارزش های جامعه، دانش و فن، فشار و قدرت، حمایت و عدم حمایت، قوانین و مقررات تصویر کرده است.

عوامل موثر بر خط مشی گذاری در جوامع و فرهنگ های مختلف و در زمان های متفاوت با وزن و قدرت های مختلفی ظاهر می شود. در جامعه ای که اجبار و ارباب اساس کارهاست و زورمندان حاکمیت دارند، اولویت در خط مشی گذاری با عامل اجبار است و در جامعه دیگری که حکومت قانون برقرار است، اولویت با قوانین و مقررات می باشد و به همین ترتیب در جامعه ای که اصول مذهبی بر آن حاکم است، اولویت با اعتقادات و مبانی مذهبی و ارزشی جامعه است.

نکته ای که در این برخورد با فرآیند خط مشی گذاری جالب توجه است، عدم حضور عامه مردم در فرآیند خط مشی گذاری عمومی است زیرا در مدل چند بعدی بر خلاف مدل اقماری عامه مردم مستقیماً در جریان تعیین خط مشی های عمومی نقشی ندارند.

نکته :

عوامل موثر بر فرآیند خط مشی گذاری عمومی : دانش و فن، قوانین و مقررات، اعتقادات و ارزش های جامعه/فشار و قدرت، حمایت و عدم حمایت.

مراجع موثر بر فرآیند خط مشی گذاری عمومی : کارشناسان متخصصان امر، سازمان ها و مراجع قانونی، مراجع مذهبی و سنتی و فرهنگ جامعه، صاحبان قدرت، گروه های ذی نفوذ.

تست : فرآیند خط مشی گذاری عمومی را بصورت مجموعه ای از اثرات و عواملی مانند: اعتقادات و ارزش های جامعه، دانش و فن، فشار و قدرت، حمایت و عدم حمایت، قوانین و مقررات تصویر کرده است.

ب) مدل چندبعدی

الف) مدل گردونه ای

د) مدل بحران

ج) مدل اقماری

پاسخ صحیح گزینه ب

مدل جریان ها- دریچه ها

مدل جریان‌ها- دريچه‌ها با موضوع خط مشی گذاري عمومي برخورداري به شيوه اقتضايي دارد. در اين مدل جديد خط مشی گذاري از سه جريان نام برده می شود:

الف) جريان مسائل و مشكلات:

در اين جريان مسير نظر خط مشی گذار به مسائل و معضلات جامعه معطوف می گردد، مسائل و مشكلات مطرح می شود و از مجاري گوناگون برای خط مشی گذار محسوس و معلوم می گردند. وی می کوشد مسائل و مشكلات مذکور را تعريف نمايد و حدود و ثغور آن‌ها را معين سازد.

ب) جريان سياسي:

طی اين جريان فهرست مسائلي که خط مشی گذاران بايد برای آن‌ها راه حل بيابند به وسيله مقامات دولتي و رسمي تنظيم و تدوين گردد. اين جريان شامل تعادل بين نيروهاي مختلف موجود در جامعه است. مقامات عالی کشور و رهبران جامعه، نمايندگان مجلس، عامه مردم، تشکل‌های مختلف موجود در جامعه، گروه‌های ذی نفوذ و وسايل ارتباط جمعی همه در شکل‌گيري اين جريان موثرند.

ج) جريان خط مشی:

در اين جريان راه حل‌های مختلفی که خط مشی بايد از ميان آن‌ها انتخاب گردد، تنظيم می شود. محققان، اهل فن، متخصصان و گروه‌های حرفه‌ای نقش عمده‌ای در جريان مذکور ایفا می کنند. داد و ستد و نفوذ سياسي در اين جريان ملاک عمل نيست و اساس کار را استدلال‌های منطقي و علمي تشکيل می دهند.

مدل جريان- دريچه‌ها مدلی جامع، انعطاف‌پذير، تلفيقي و سيستماتيک است که خط‌مشی گذاري عمومي را به صورت فرآيندي چندسطحي تبیین نموده است.

نکته : زماني که سه جريان با هم تلاقی کنند، دريچه‌ای برای تصميم‌گيري در مورد مشكل باز می شود؛ در اين حالت :

- جريان اول : مشكل به صورت جدی خودنمايي کرده است.
- جريان دوم : از نظر سياسي مطرح شده است.
- جريان سوم : راه حل‌هایی برای آن ارائه می شود.

تست : اين مدل ، مدلی جامع، انعطاف‌پذير، تلفيقي و سيستماتيک است که خط‌مشی گذاري عمومي را به صورت فرآيندي چندسطحي تبیین نموده است.

ب) مدل چندبعدي

الف) مدل سيستمي

الگوی اقتضایی خطامشی گذاری عمومی : فرایند ترکیب ها و تلفیق ها

در شرایط پیچیده امروزی باید از مطلق گرایی پرهیز کرد و به دنبال الگوهایی بود که در مقابل شرایط متغیر امروز بتوانند از طریق تلفیق و ترکیب و با انعطاف پذیری کافی، به نیازهای ما پاسخی مناسب و درخور بدهند.

در مدل های اقتضایی، خطامشی گذاری به صورت یک سیستم باز، تحت تأثیر محیط های گوناگون فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، فنی، اقلیمی و سازمانی پیرامون خود می باشد.

الگوی اقتضایی پلی بین نظریه ها و شرایط واقعی ایجاد می کند و از جدایی بین نظریه و عمل می کاهد. الگوی اقتضایی در خطامشی گذاری شرایط موجود را با نظریه ها در کنار هم می نهد و نظریه ای را اصلاح قلمداد می کند که با شرایط موجود همخوانی و تناسب داشته باشد.

در الگوی اقتضایی، هر بخشی از جامعه در امر خطامشی گذاری با نفوذ بر خطامشی گذاری، با استفاده از شیوه ای خاص وارد عمل می گردد. به فرض رهبران سیاسی و اجتماعی به کمک فرآیند مبتنی بر قدرت و قوای مختلف حکومتی و با استفاده از فرآیند سازمانی و شیوهی عقلایی به خطامشی های عمومی جهت می دهد.

-الگوی اقتضایی توجه به عوامل مؤثر و شرایط پیرامونی را رکن اساسی کار خود قرار می دهد و کل نگر و نگرش سیستمی در آن اصلی انکارپذیر است.

آینده نگری در الگوی اقتضایی نقش مهمی ایفا می کند.

واقع بینی و اجتناب از اغراق در مورد امکانات یا نادیده انگاشتن امکانات موجود نیز خصوصیت دیگری از الگوی اقتضایی است.

موضوع دیگر که باید در الگوی اقتضایی به آن توجه شود، توجه به محیط ها که به معنی تسلیم شدن در مقابل آنها نیست.

نکته : بخش ها و گروه های مختلف جامعه به شیوه های متفاوتی بر فرایند خطامشی گذاری تأثیر می گذارند :

- رهبران سیاسی و گروه های ذینفوذ : مدل سیاسی
- سیستم حکومتی و سازمان های وابسته : مدل سازمانی
- متخصصان : فرایند عقلایی

تست : در این مدل ، خط‌مشی‌گذاری به صورت یک سیستم باز، تحت تأثیر محیط‌های گوناگون فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، فنی، اقلیمی و سازمانی پیرامون خود می‌باشد.

الف) مدل سیستمی

ب) مدل چندبعدی

ج) مدل اقتضایی

د) مدل جریان-دریچه‌ها

پاسخ صحیح گزینه ج

Dr. Keshavarz

فصل سوم

شناسائی مسائل و تدوین دستور کار

ماهیت مسائل و مشکلات عمومی

مسائل عمومی بر عموم مردم تأثیر می‌گذارند و معمولاً منجر می‌شوند تا سازمان‌های دولتی برای مقابله با آنها خطامشی‌های عمومی تنظیم و تصویب کنند. جان‌دیویی در تعریف عموم مردم به این نکته اشاره می‌کند که منظور از عموم مردم، همه افرادی هستند که نتیجه عملیات به‌طور مستقیم و غیرمستقیم بر آنان اثر می‌گذارد و بنابراین نسبت به نتایج کاملاً حساس هستند.

مسائل شامل فرصت‌ها و هر موقعیت دیگری که سازمان را در شرایط تصمیم‌گیری قرار دهد نیز می‌شود.

مشکل یا مسئله به طور کلی عبارت است از مانعی که برسر راه رسیدن به اهداف قرار می‌گیرد.

آنچه برای یک شخص مشکل تلقی می‌شود ممکن است برای فرد دیگر موجبات رفاه و آسایش را فراهم کند.

تمامی مشکلات و مسائل عمومی نیستند و همه‌ی مشکلات عمومی نیز به صورت مسائل ظاهر نمی‌شوند

در مورد تمامی مسائل هم ممکن نیست شیوه‌ی اقدام و راه‌حل عمومی به وسیله‌ی سازمان‌های دولتی اتخاذ شود.

مسئله یا مشکل یک نیاز یا نارضایتی است که یک فرد یا گروهی از افراد جامعه آن را درک کنند و برای آن راه‌حل و چاره‌ای بجویند. مشکل مذکور باید به شکلی باشد که علاوه بر افرادی که خود تحت تأثیر مستقیم مشکل‌اند، سایرین نیز آن را احساس کرده و نسبت به آن واکنش نشان دهند.

مسائل عمومی بر اکثر افراد و گروه‌ها تأثیر می‌گذارند و معمولاً منجر می‌شوند تا سازمان‌های دولتی برای مقابله با آنها خطامشی‌های عمومی تنظیم و تصویب کنند.

مشکلات و مسائل بسیاری وجود دارد که جامعه می‌خواهد آنها حل شود، اما تنها مسائلی که به اندازه کافی از سوی خطامشی‌گذاران مهم و جدی تلقی شوند، در صورتجلسه خطامشی عمومی قرار می‌گیرند.

یکی از اصول چشمگیر که در بیان مسائل و مشکلات در جامعه مطرح می‌شود، نمایندگی افراد یا عده‌ای در جامعه است. نمایندگی، انعکاس مسائلی است که به نیابت از افراد دیگر برای اقدام در جهت رفع مشکلات صورت می‌گیرد. نمایندگی حلقه‌ی رابطی بین مردم، مشکلات آنها و سازمان‌های عمومی است. در حل مسائل و مشکلات عمومی اصل نمایندگی و

معرف بودن به مفهوم عدم مراجعه مجدد به وکلای قوه مقننه و دادن وکالت به آنهاست که از سوی آحاد جامعه به بررسی تنظیم و تصویب قوانین و مقررات در قبال مسائل جامعه اقدام نمایند.

عوامل انتقال مشکل؛ موضوع، وسعت و شدت مشکل نیز از عوامل مهمی است که در انتقال آن تأثیر دارد. حاد بودن موضوع، گستردگی مشکل و شدت آن موجب می‌شود تا مشکل با سرعت بیشتری به خطامشی گذار منتقل شود. البته همانگونه که بیان شد، تعداد افرادی که تحت تأثیر مشکل قرار دارند، نحوه‌ی همبستگی و ارتباط آنها با هم و میزان قدرتشان در مطرح ساختن مشکل تأثیر می‌گذارد. همچنین میزان همسویی و همسازی خطامشی‌گذاران با کسانی که دچار مشکل هستند نیز از دیگر عوامل مؤثر در انتقال مشکل و تسریع و تسهیل طرح مسئله‌اند.

با توجه به سه عامل می‌توان یک وضعیت را به عنوان مسأله قلمداد کرد یا آن را مسأله ندانست؛

- وجود نیاز
- داشتن هدف
- شرایط افراد درگیر در موقعیت

مثلاً اگر نظام سیاسی یک کشور، دیکتاتوری باشد و همه خطامشی‌ها توسط یک نفر تعیین شوند، احتیاجی به رفراندوم یا رأی‌گیری نیست. اما همین وضعیت در یک نظام دموکراتیک مسأله‌ای جدی محسوب می‌شود.

مسئله عمومی مستلزم تصمیم‌گیری گروهی است. حل مسائل عمومی و اتخاذ خطامشی‌ها، با توجه به قضاوت‌های ارزشی صورت می‌گیرد و نمی‌توان صرفاً از طریق تصمیم‌گیری عقلایی یا مطالعه کتابخانه‌ای به راه‌حل متقن و مستحکمی رسید. مسئله عمومی مناقشه‌ای است و در معرض قضاوت مردم و گروه‌ها قرار می‌گیرد و راجع به اثرات آنها بحث و گفتگو می‌شود. مسئله عمومی مورد توجه و علاقه مردم است. مسائل خصوصی معمولاً از پشتیبانی و حمایت مردم برخوردار نیستند اما شهروندان در مواجهه با مسائل و مشکلات عمومی اقدام به سازمان‌دهی نیروها نموده و برای حل مشکل تلاش می‌کنند.

جیمز استونر فرآیند منطقی حل مسئله را به ۴ مرحله به صورت زیر تقسیم‌بندی نموده است؛

- شناسایی وضعیت
- ایجاد راه‌حل‌ها
- نظارت و ارزشیابی
- اجرا و پیگیری

نکته: هنگامی یک مشکل عمومی در جامعه شناسایی و مطرح می‌شود که نیاز مبرمی به حل آن وجود داشته باشد. در این صورت یک سری فعالیت‌هایی نظیر احساس و درک مشکل، تعریف و شناسایی مشکل، سازمان‌دهی و مرتبط کردن آن به عنوان یک نیاز عمومی قابل طرح در فرایند خطامشی‌گذاری عمومی انجام می‌شود.

تست: هر مانعی که بر سر راه رسیدن به اهداف قرار می‌گیرد گویند؟

الف) خط مشی

ب) مدل

ج) مسئله

د) سیاست

پاسخ صحیح گزینه ج

مسائل عمومی و مسائل اجتماعی؛

یکی از انواع مسائل عمومی جامعه، مسائل اجتماعی می‌باشند که طی یک فرآیند و سازو کار، از پدیده اجتماعی به مسائل اجتماعی تبدیل شده‌اند. مرز بعضی از مسائل عمومی و نوع آنها، فراتر از مسائل اجتماعی می‌باشد. زیرا بسیاری از مسائل عمومی، مسائل اجتماعی نبوده و بلکه مسائل سیاسی، اقتصادی، طبیعی و ... می‌باشد.

نکته: شناخت و تشخیص درست مشکل و مطرح شدن آن اولین گام حل آن مشکل است و عوامل موثر بر آن عبارتند از:

- موضوع، شدت و وسعت مشکل.
- اولویت مسائلی که حادثتر بوده و ضرورت بیشتری دارند.
- وضعیت، قدرت و موقعیت افرادی که مشکل به آن‌ها مربوط می‌شود.
- گروه‌های ذی‌نفع که از قدرت بالایی برخوردارند.
- ارزش‌ها و نیت‌های حاکم بر جامعه.
- بازشناسی مشکل اصلی از عارضه‌های آن مثل بیکاری و پیامدهای آن.

درک یک مسأله و احتمال یافتن راه‌حل برای آن

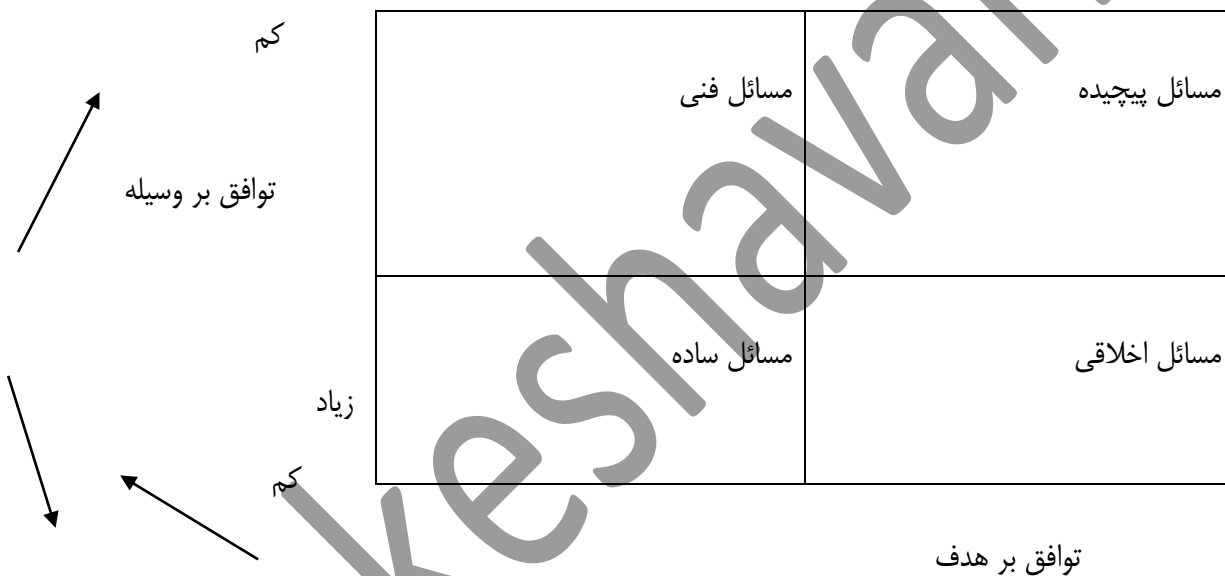
تا حد زیادی درک یک مسأله و احتمال یافتن راه‌حل برای آن، بستگی به توافقی دارد که بین هدف و وسیله ایجاد می‌شود.

۱. مسائل فنی؛ مسائلی که در آنها توافق عمومی میان اهداف وجود دارد اما در مورد انتخاب وسیله تضاد وجود داشته باشد، مسائل فنی نامیده می‌شوند. مثلاً مبارزه با فقر یا توسعه اقتصادی ممکن است مورد توافق باشد اما در مورد وسیله یا چگونگی مبارزه با فقر یا دستیابی به توسعه اقتصادی ممکن است توافق کم یا وجود نداشته باشد.
۲. مسائل ساده؛ توافق زیادی در مورد اهداف و وسائل در این مسائل وجود دارد. در این مسائل ما می‌دانیم به کجا خواهیم رفت و در مورد چگونگی انجام این کار نیز کم و بیش توافق وجود دارد.
۳. مسائل اخلاقی؛ در این مسائل تضاد بیشتر روی اهداف است. در این مورد، مسائل بیش از هر چیز دیگری از لحاظ اخلاقی پیچیده هستند. به عنوان نمونه، مخالفت‌هایی که در مورد سقط جنین در سراسر دنیا وجود دارد را می‌توان از این نوع مسائل نامید.

۴. مسائل پیچیده؛ مسائلی هستند با حداکثر میزان غیرقابل کنترل بودن، مسائلی که توافق میان اهداف و وسائل بسیار کم یا وجود ندارد. مثالی در این مورد نزاع بر سر تدوین خطمشی دولت ایالت متحده در مورد سموم شیمیایی دفع آفات گیاهی بیان می‌کند، در توضیح این موضوع کمک خواهد کرد. طرفداران محیط‌زیست ممکن است برای خلاص شدن از سموم دفع آفات به هر قیمتی در تلاش باشند، کارخانه‌های تولیدکننده سموم شیمیایی ممکن است در جستجوی به حداکثر رساندن سود باشند و کشاورزان ممکن است سموم دفع آفات ارزان قیمت و مؤثر را بخواهند تا حداکثر محصولات را با هزینه‌های کمتری به دست آورند.

جونگ با توجه به دو بعد توجه به ارزش‌های دیگران و نحوه حل مسأله ۴ الگو را معرفی می‌کند که به شرح زیر است؛

جدول شماره ۳-۱: انواع مسائل



تست : مسائلی که در آنها توافق عمومی میان اهداف وجود دارد اما در مورد انتخاب وسیله تضاد وجود داشته باشد، نامیده می‌شوند.

الف) مسئله فنی

ب) مسئله اخلاقی

د) مسئله پیچیده

ج) مسئله ساده

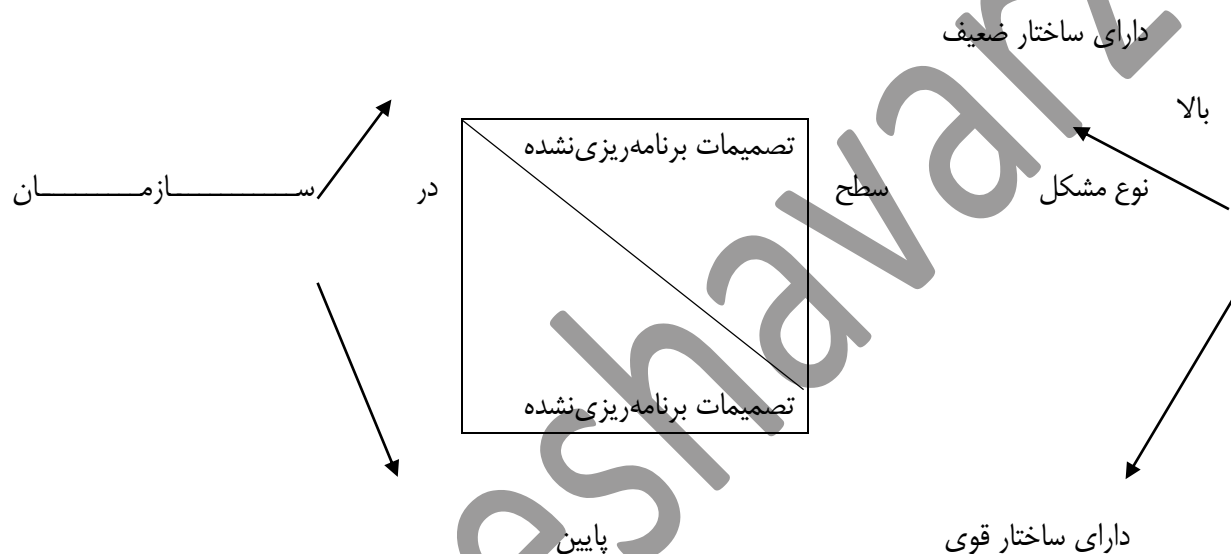
پاسخ صحیح گزینه الف

انواع مسائل؛

۱. مسائل خوب ساختار بندی شده؛ این مسائل مبتنی بر مفروضات عقلانیت کامل هستند.
۲. مسائل ضعیف ساختار بندی شده؛ اطلاعات مرتبط با این مسائل مبهم یا ناقص است.

انواع مشکلات و تصمیمات در سطوح سازمانی؛

نمودار شماره ۳-۱: انواع مشکلات و تصمیمات در سطوح سازمانی



مراحل چرخه‌ی مسائل عمومی

بعد از مرحله تغییر انتظارات، مسائل عمومی مورد بحث و اظهار نظر افراد مختلف قرار می‌گیرد. این مرحله را می‌توان مرحله بحث نامید. انتظارات ممکن است با موفقیت سیاسی شوند و وارد مرحله‌ی دوم یا مرحله‌ی سیاسی در چرخه‌ی مسائل عمومی شوند. در مرحله سیاسی در چرخه‌ی مسائل عمومی مسئله به طور گسترده در رسانه‌ها مورد بحث قرار می‌گیرد و همچنین مورد توجه گروه‌های ذی‌نفع و ذی‌نفوذ قرار می‌گیرد و ممکن است از سوی سیاستمداران در فرآیند خط‌مشی عمومی به طور رسمی معرفی شود. بنابراین آن در معرض عموم قرار می‌گیرد و در صورت جلسه خط‌مشی عمومی قرار می‌گیرد. مرحله قانون‌گذاری مربوط به دوره زمانی است که مسائل عمومی به صورت قانون آماده‌ی اجرا می‌باشند. در این مرحله مسأله نهادینه شده است. مرحله چهارم یا آخر مرحله دادخواهی است. در مرحله دادخواهی چرخه‌ی مسائل عمومی اجرای خط‌مشی جدید به دلیل برهم زدن قواعد بازی نیازمند ایجاد هماهنگی‌های لازم به مدد مراجع قضایی است.

تست: در این مرحله در چرخه‌ی مسائل عمومی مسئله به طور گسترده در رسانه‌ها مورد بحث قرار می‌گیرد و همچنین مورد توجه گروه‌های ذی‌نفع و ذی‌نفوذ قرار می‌گیرد و ممکن است از سوی برخی سیاستمداران در فرآیند خطمشی عمومی به طور رسمی معرفی شود.

الف) مرحله بحث

ب) مرحله سیاسی

ج) مرحله قانون گذاری

د) مرحله دادخواهی

پاسخ صحیح گزینه ب

چرخه حیات مسائل عمومی

۱. وضعیت پنهان؛ در این وضعیت مسأله در حالت نهفتگی است و به طور وسیع توسط رسانه‌های جمعی و گروه‌های ذینفع به بحث گذاشته نشده است اما نشانه‌های از فشار عمومی دیده می‌شود. مسائل عمومی پنهان در سطح توده مردم قرار می‌گیرند.

۲. وضعیت در حال ظهور؛ در این حالت مشکل عمومی کاملاً شکلی سیاسی و عمومی پیدا نکرده است. اما از سوی بسیاری از گروه‌ها و احزاب ذی‌نفوذ و رسانه‌ها به بحث گذاشته می‌شود.

۳. وضعیت جاری؛ در این مرحله مسأله کاملاً سیاسی و عمومی شده و حالت قانونی به خود می‌گیرد و خطمشی‌های مناسب برای آن تعیین می‌شود. در این مرحله شرایط به گونه‌ای است که باید خطمشی‌های مناسب برای مسأله وضع گردد. یعنی مرحله‌ی خط مشی گذاری فرا می‌رسد.

۴. وضعیت نهادینه شده؛ حالتی است که در آن استانداردهای لازم به منظور پاسخ به مسائل به بحث گذاشته می‌شود و مذاکره میان دولت و سازمان‌ها بر سر تعیین استانداردها و اجرای آنها صورت می‌پذیرد و خطمشی‌های وضع شده اجرا می‌شوند.

تست: در این مرحله در چرخه‌ی حیات مسائل عمومی مسأله کاملاً سیاسی و عمومی شده و حالت قانونی به خود می‌گیرد و خطمشی‌های مناسب برای آن تعیین می‌شود.

الف) وضعیت پنهان

ب) وضعیت نهادینه شده

ج) وضعیت جاری

د) وضعیت در حال ظهور

پاسخ صحیح گزینه ج

شرایط انعکاس مسائل و مشکلات به سازمان های عمومی

۱. مشکل

الف) گستره و محدوده مشکل : تعداد افراد متاثر از مشکل

ب) شناخت و درک مسئله : شناسایی پیامدها توسط چه کسانی؟ نتیجه پیامدها؟

ج) شناخت و درک مسئله : بیان پیامدها به عنوان مشکل؟ چه کسانی؟

د) بیان مسئله : میزان صدمه افراد از مشکل؟

۲. سازماندهی گروه ها

الف) گستره : چند نفر؟ تعهدات و مسئولیت ها در برابر مشکل؟

ب) ساختار : روابط بین اعضا و رهبران؟

ج) رهبری : چگونگی انتخاب رهبر؟ قدرت و اختیارات رهبر؟

۳. دسترسی و دستیابی

الف) نمایندگی : داشتن نماینده در خط مشی گذاری؟

ب) همدردی : همدردی خط مشی گذاران ؟

ج) حمایت و پشتیبانی : تقویت حمایت و پشتیبانی سایرین؟

۴. فرایند خط مشی

الف) ساختار : روابط بین خط مشی گذاران و گرفتاران مسئله؟

ب) نمایندگی : میزان پاسخگویی مسئولین یا خط مشی گذاران؟

تفاوت مسئله عمومی و مسئله خصوصی

در صورتی که گستره‌ی تأثیر عملیات و نظارت بر پیامدها و نیازها محدود باشد مسئله یا مشکل خصوصی است ولی اگر فعالیت دارای تأثیر عمیق، فراگیر و گسترده باشد، مسئله‌ای عمومی محسوب می‌شود.

معمولاً در مواجهه با مشکلات عمومی گروهی از شهروندان به سازماندهی نیروها و اقدام برای حل مشکلات مبادرت می‌کنند، در حالیکه حل مشکلات غیر عمومی، هرچند که به طور خصوصی هم قابل طرح نباشند، از پشتیبانی و حمایت کافی مردم برخوردار نیستند.

مدیریت مسائل عمومی

- (۱) مدیریت مسائل عمومی یک برنامه است.
- (۲) اولویت‌بندی مسائل عمومی باید بر اساس حساسیت و اهمیت آنها صورت گیرد.
- (۳) تحقیق در مورد مسائل عمومی برای انتخاب استراتژی مناسب است.
- (۴) مدیریت مسائل عمومی در رابطه با افزایش دانش و مشارکت سازمان در ارتباط با فرآیند خطمشی عمومی است.
- (۵) مدیریت مسائل عمومی به دنبال پیش‌بینی، تشخیص و ارزیابی مسائل عمومی است که بر عملکرد سازمان تأثیرگذار است.

سیستم مدیریت مسائل عمومی؛

سیستم مدیریت مسائل عمومی شامل ۶ مرحله زیر است؛

۱. تشخیص و شناسایی مسائل و موضوعات عمومی
۲. ارزیابی اثرات مسائل عمومی و ایجاد اولویت‌بندی آنها
۳. تحقیق و تجزیه و تحلیل مسائل عمومی
۴. توسعه استراتژی
۵. اجرا
۶. ارزیابی

شناسایی مسئله

شناسایی مسئله گاهی به صورت ذهنی و گاهی هم به صورت عینی و گاهی به هر دو شیوه صورت می‌گیرد. در هنگام شناسایی عینی مشکلات در سنجش و بررسی پیامدها، رویدادها و مسائل اجتماعی از معیارهای علمی استفاده می‌شود. در حالیکه در شناسایی مشکلات به شیوه ذهنی، فرآیندهای ذهنی و نظری بر چگونگی بررسی و تفسیر مسائل تأثیر اساسی دارند. شناسایی ذهنی رویدادها از طریق انتخابات و نمایندگی مسائل و مشکلات نیز شکل می‌گیرند.

در طرح مشکلات و مسائل عوامل زیر دخیل هستند؛

- گستره و محدوده‌ی مشکل
- شناخت و درک مسأله
- بیان مسأله

• شدت و قوت مسأله

نکات مهم در درک مسائل و مشکلات عمومی؛

۱. نظر عامه مردم در مقابل نظر متخصصان؛ مسائل و مشکلات از دیدگاه عامه مردم به گونه‌ای خاص جلوه می‌کند و همان مسائل از دیدگاه متخصصان به گونه‌ای دیگر.
 ۲. مقایسه راه‌حل‌های مسئله از نظر نتایج و هزینه‌های آن؛ گاهی راه‌حل مسئله دارای هزینه‌های بسیار و ظاهراً نتایج نازلی است و گاهی بر عکس.
 ۳. مسائل و مشکلات به درستی و وضوح تعریف نشده و مشخص نیستند. پاره‌ای را همواره نمی‌توان با قیود کمی و عینی توصیف کرد.
 ۴. گاهی اوقات مسائل و مشکلاتی برای مردم مطرح می‌شود که خطمشی‌گذاران آنها را احساس و ادراک نمی‌کنند و گاهی اوقات مسائلی که از سوی خطمشی‌گذاران به عنوان مشکل مطرح می‌شود برای عامه‌ی مردم به عنوان مشکل محسوب نمی‌شود.
 ۵. هیچ مسئله‌ای را نمی‌توان بدون توجه به تمایل و گرایش تعریف‌کنندگان مطرح کرد.
 ۶. مسائل خاص یک گروه گاهی به عنوان مسئله عمومی مطرح می‌شود و مسئله و مشکل عمومی گاهی به بهانه‌ی گروهی بودن آن از دایره خطمشی‌گذاری عمومی خارج می‌ماند.
 ۷. جریانات و رویدادها به طرق مختلف در زمان‌های مختلف و افراد متفاوت در جامعه تعبیر و تفسیر می‌شوند.
 ۸. از یک رویداد واحد ممکن است مشکلات زیادی ناشی شود.
 ۹. تمامی افراد نسبت به خطمشی‌گذاران به صورت یکسان دسترسی ندارند.
 ۱۰. مشکلات و نیازها به طور مستمر و مداوم تعریف و بازبینی می‌شوند و تغییر می‌یابند.
 ۱۱. خطمشی‌های زیادی بدون اینکه کاملاً روشن بیان شوند ایجاد می‌شود.
 ۱۲. تمامی خطمشی‌ها با یک نوع ذهنیت و پیشداوری توأم هستند.
- جدول زیر مراحل حل مسأله و محدودیت‌های بخش عمومی را نشان می‌دهد؛

جدول شماره ۳-۲ : مراحل حل مسأله و محدودیت‌های بخش عمومی

مدل تئوریک (فرآیند حل مسأله)	محدودیت‌های بخش عمومی
(۱) تعریف مسأله	مسائل بخش عمومی مبهم، غیرساختارمند و بسیار گسترده هستند.
(۲) تعیین ارزش‌های مهم اجتماعی	عدم توافق خطمشی‌گذاران، گروه‌ها و مجریان بر روی ارزش‌های اجتماعی
(۳) شناسایی تمام گزینه‌ها	محدودیت در زمان و دانش برای شناسایی تمام گزینه‌ها

۴) ارزیابی تمام گزینه‌ها در تمام ارزش‌ها	محدودیت منابع، پایین بودن قابلیت پیش‌بینی
۵) انتخاب گزینه بهینه	فشار برای انتخاب اولین راه‌حل رضایتبخش
۶) اجرای گزینه‌ی بهینه	محدوده زمانی کوتاه برای کسب نتایج

مسائل و مشکلات مطرح‌شده در فرآیند خط‌مشی‌گذاری

الف) مسائل با ساختار خوب؛ مسئله با ساختار خوب آن است که شخص تصمیم‌گیرنده بتواند به منظور یافتن یک پاسخ، تمام اجزای آن را مشخص سازد و ارزش کمی آنها را تعیین نماید. چارچوب زمانی آن نوعاً کوتاه بوده و می‌توان گفت حداکثر یکسال است. زمانی که مسئله به طور کامل سازمان‌یافته باشد، عموماً روش‌های کامپیوتری مطلوب خواهد بود زیرا برای رسیدن به یک پاسخ خوب الگوهای آماری یا ریاضی مناسبی می‌تواند به کار گرفته شود.

ب) مسائل نیمه‌ساختاری؛ مسئله‌ای را نیمه‌ساختاری گویند که شامل هر دو نوع، جزء با ساختار و بدون ساختار است و چارچوب زمانی آن می‌تواند از کوتاه‌مدت تا بلندمدت در نوسان باشد.

ج) مسائل بدون ساختار؛ اگر تصمیم‌گیرنده نتواند عوامل و متغیرهای مهم مسئله را به دقت تعیین کند، گفته می‌شود که مسئله بدون ساختار است، چرا که قضاوت و ادراک انسانی عموماً نیازمند رسیدن به تصمیم است. نوعاً دلیل عدم توانایی در تعیین عوامل مشخص مسئله این است که بعد زمانی آن بسیار طولانی و مثلاً بیش از ۵ سال باشد. اگر مسئله از دیدگاه فرد تصمیم‌گیرنده بدون ساختار باشد، الگوهای آماری یا ریاضی کامپیوتری عموماً نامناسب خواهد بود.

نکته: سیستم‌های پشتیبانی از تصمیم بر حل مسائل نیمه‌ساختاری و یا بدون ساختار تأکید دارد. در حالی که در سیستم‌های اطلاعاتی قبل بر رضایتبخش بودن بیشتر تأکید می‌شد تا بهینه‌سازی.

تست: اگر مسئله از دیدگاه فرد تصمیم‌گیرنده بدون ساختار باشد، الگوهای آماری یا ریاضی کامپیوتری عموماً خواهد بود.

الف) مناسب ب) نامناسب ج) کاربردی د) رضایت‌بخش

پاسخ صحیح گزینه ب

مشکلات و تنگناهای خط‌مشی‌گذاری

- عدم تمایل به آینده‌نگری و گرایش به نتایج زودرس
- جزئی‌نگری و یک‌بعدی شدن در تصمیم‌گیری
- نارسایی‌های اطلاعاتی در تصمیم‌گیری
- گرایش به ساده‌انگاری و به دنبال راه‌حل‌های ساده رفتن

- اعمال نظر شخصی در تصمیم‌گیری و اتکای بیش از حد بر تجربیات فردی
- عدم تمایل به اجرای آزمایشی خطمشی‌ها و فقدان بازخورد فرآیند خطمشی‌گذاری عمومی
- عدم تمایل به تصمیم‌گیری
- انعطاف‌ناپذیر بودن تصمیم‌ها
- وضع خطمشی‌های صوری و ظاهری
- عدم آگاهی عامه مردم و احساس بی‌نقشی آنان در خطمشی‌گذاری

نقش ارزش‌ها در خطمشی‌گذاری عمومی

تغییر در ارزش‌های جامعه می‌تواند مسائل عمومی جدیدی را به همراه داشته باشد. ارزش‌ها متأثر از نهادهای پایه و مذهبی، ثروت، تکنولوژی، اطلاعات، ترکیب جمعیت و آموزش است و ارزش‌ها اثر مؤثری بر مسائل عمومی دارد. خنثی بودن خطمشی‌گذاران و کسانی که پشتوانه‌های اطلاعاتی و تخصصی آنها به شمار می‌آیند، از جهت ارزشی افسانه‌ای بیش نیست.

در مورد ارزش‌ها تقسیم‌بندی‌هایی صورت گرفته است؛

- ۱) ارزش‌های اساسی و بنیادی مانند ارزش‌های مذهبی در برابر ارزش‌های کاربردی و فرعی مانند آداب و رسوم متداول.
۲. تقسیم‌بندی دیگری ارزش‌ها را به ارزش‌های مذهبی، اجتماعی، سیاسی، اخلاقی، زیبایی‌شناسی، اقتصادی و علمی طبقه‌بندی شده‌اند.

روش تحقیق در خطمشی‌گذاری؛

- مطالعه موردی؛ مسائل در بخش عمومی چندوجهی بوده و بر حل کردن مشکل متمرکز می‌باشند. حتی اگر مسائل این بخش به صورت افراطی پیچیده نباشند، محدوده دانش خطمشی عمومی محدود بوده و به اندازه کافی ساختارمند نیست.
- اقدام پژوهی؛ اقدام پژوهی فرآیندی است که به طور منظم داده‌های پژوهش را در مورد نظام در حال جریان در ارتباط با بعضی اهداف، موضوعات یا نیاز سیستم جمع‌آوری کرده، این داده‌ها را به سیستم بازخور داده، آنگاه با انتخاب متغیرهای برگزیده شده در سیستم بر اساس داده‌ها و فرضیه‌ها عمل کرده، سپس با جمع‌آوری داده‌های افزونتر نتایج عملیات را ارزشیابی می‌کند.

به عقیده ریچارد بکهارد اقدام پژوهی شامل سه فرآیند زیر است؛

(۱) گردآوری داده‌ها

(۲) انعکاس به جامعه مورد تحقیق

(۳) برنامه‌ریزی برای اقدام و اجرا

دستور کار

دستور کار الگوهای مشخص اقدامات برای رفع مشکلات در سازمان‌های عمومی را در بر می‌گیرد. بررسی‌هایی را نظیر اینکه مسائل و مشکلات چگونه بوجود می‌آیند، به چه صورت بیان می‌شوند، رشته عملیات و اقدامات تدوین شده برای حل این مشکلات کدام‌ها هستند، مشروعیت و قانونی بودن یک اقدام بر اقدامات دیگر در دستور کار مشخص می‌شوند.

فرآیندی که نشان می‌دهد یک مسئله چگونه در سطح جامعه مطرح گردیده و سازمان مسئول، آن را برای تجزیه و تحلیل و یافتن راه‌حل در اولویت بررسی قرار می‌دهد فرآیند دستور کار است.

دولت‌ها با در دستور کار قرار دادن یک مسئله، هوسبست آن مسئله را مورد تأیید قرار داده و بر بعضی دیگر از مسائل چشم می‌بندند تا آنها را از اولویت ساقط نمایند.

فرآیند دستور کار از وجود یک مسأله یا چالش در اجتماع آغاز می‌شود. مسئله یا چالشی که بعضی از اعضاء جامعه به آن معترفند و حتی وجود آن را لمس کرده و آثار آن را مشاهده می‌کنند. دستور کار دربرگیرنده بحث، مجادله و علاقه‌مندی میان ذی‌نفعان در خطامشی است.

انتخاب راه‌های تشخیص مسائل و قراردادن آن در دستور کار، تابع مسائل سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، محیطی، ذی‌نفعان، توده مردم، خلاقیت سازمان‌های مسئول، میزان نفوذ عوامل خارجی و ... می‌باشد.

دستور کار سیستمی و دستور کار بنیادی؛

کب و الدر با نگاه فرآیندی انواع دستورکار را به دو نوع دستورکار عمومی یا منظم و دستور کار رسمی یا سازمانی از هم متمایز نموده‌اند؛

۱. دستورکار عمومی (منظم، سیستمی) دربرگیرنده‌ی مسائل، موضوعات و چالش‌هایی است که تعداد زیادی از افراد جامعه آن را حس کرده و تحت تأثیر آن قرار گرفته و آن را پذیرفته‌اند. تعداد موضوعات دستورکار عمومی بسیار گسترده بوده و اولویت آنها تحت تأثیر فشار پشتیبانان و موافقان تعیین می‌شود. تعداد موضوعات دستور کار عمومی بسیار گسترده بوده و اولویت آنها تحت تأثیر فشار پشتیبانان و موافقان تعیین می‌شوند.

۲. دستورکار سازمانی (بنیادی) موضوعات و مسائلی هستند که تحت فشار افکار عمومی و یا تلاش موافقان، برای بررسی و حل شدن مورد توجه جدی خطامشی‌گذاران قرار می‌گیرد. دولت‌ها با توجه به اولویت‌های خود، در بین مسائل و موضوعات متعددی که در دستور کار عمومی قرار دارند تعدادی را به عنوان مسائل مهم و جدی جامعه انتخاب نموده و برای یافتن راه‌حل برای آنها، در دستور کار قرار می‌دهند.

نکته : دستور کار خط‌مشی‌گذاری الگویی است که مشخص می‌کند برای رفع یک مشکل عمومی چه اقداماتی باید در آن سازمان عمومی انجام داد.

تست : الگویی است که مشخص می‌کند برای رفع یک مشکل عمومی چه اقداماتی باید در آن سازمان عمومی انجام داد؟

الف) دستور کار (ب) اجرا (ج) راه حل یابی (د) شناسایی مسئله

پاسخ صحیح گزینه الف

انواع دستور کار در خط‌مشی‌گذاری

اینکه یک تصمیم چرا و چگونه برای یک اقدام یا عمل اتخاذ می‌شود، انواع دستور کارهای بنیادی خط‌مشی‌گذاری را مشخص می‌کند :

- دستور کار تبیین مسأله یا مشکل؛ دستور کار تبیین مسأله یا مشکل در مواردی لازم است که تحقیق و بررسی فعال و جدی باید برای آنها صورت بگیرد.
- دستور کار پیشنهادی؛ برای مسائلی مطرح می‌شود که به مرحله‌ی پیشنهادی رسیده، مشکل بیان شده و برای آن راه‌حل در نظر گرفته شده است.
- دستور کار مذاکره؛ برای پیشنهادهایی که مورد حمایت فعال و جدی است از دستور کار مذاکره استفاده می‌شود.
- دستور کار مداوم و مستمر؛ به مواردی می‌پردازد که به طور مداوم مورد بررسی قرار می‌گیرند. کب و الدر این نوع دستور کار را در مورد برنامه‌هایی مطرح می‌کنند که باید به صورت منظم بررسی شوند.

نکته : فرایند خط‌مشی‌گذاری یک مفهوم منفک و انتزاعی نیست، بلکه شامل یک سلسله اقداماتی است که همواره با یکدیگر پیوند دارند.

تست : از این دستور کار برای پیشنهادهایی که مورد حمایت فعال و جدی است استفاده می‌شود.

الف) دستور مداوم و مستمر (ب) دستور کار پیشنهادی

ج) دستور کار مذاکره (د) دستور کار تبیین مسأله یا مشکل

پاسخ صحیح گزینه ج

شیوه‌های تعیین دستور کار

تنظیم دستور کار خط مشی گذاری ساده نیست. شیوه‌های مورد استفاده دولت عبارتند از :

- بگذارید اتفاق بیفتد؛ در این شیوه سازمان عمومی ابتدا نقش نسبتاً انفعالی در تنظیم و تدوین برنامه‌ریزی عملیات دارد. در همین حال کانال‌های دسترسی و ارتباط برای شنیدن نظریات افراد و گروه‌ها باز گذاشته می‌شوند بی آنکه به آنان کمک شود تا مشکلات و مسائل خود را بیان کنند. این روش موجب می‌شود تمامی اقشار و گروه‌های جامعه نتوانند بطور یکسان در تدوین نقش داشته باشند.
- ترغیب به مشارکت در تنظیم دستور کار؛ در حالت ترغیب به مشارکت در تنظیم دستور کار، سازمان‌های عمومی مردم را در بیان و توضیح مسائل و مشکلات کمک می‌کنند و آنان را به مشارکت در تنظیم دستور کار برای خط‌مشی گذاری ترغیب می‌نمایند. در این حالت سعی می‌شود که تمامی قشرهای جامعه به طور یکسان به منابع دسترسی داشته باشند.
- فعال شدن دولت در تنظیم دستور کار و خط‌مشی گذاری؛ در این مقطع سازمان عمومی در بیان مسئله و هدف‌گذاری نقش فعالی را به عهده می‌گیرد. خط‌مشی گذاران منتظر نخواهند بود که سیستم عمل نماید، بلکه آنها در محدوده‌ی فعالیت‌های سازمان برای ایجاد مکانیزم‌های بیان مسئله و اولویت‌گذاری جهت عملیات آن را تعیین می‌کنند. در این مرحله خط‌مشی گذاران به طور منظم وقایع جامعه و اجتماع را بازبینی کرده و برای اقدامات عمومی شروع به تنظیم و تدوین دستور کار خواهند کرد.

تست : این روش موجب می‌شود تمامی اقشار و گروه‌های جامعه نتوانند بطور یکسان در تدوین نقش داشته باشند.

الف) فعال شدن دولت در تنظیم دستور کار و خط‌مشی گذاری

ب) بگذارید اتفاق بیفتد

ج) ترغیب به مشارکت در تنظیم دستور کار

چ) هر سه مورد

پاسخ صحیح گزینه ب

ساختار و امکانات گروه و تأثیر آن بر دستور کار

۱- گروه‌های سازمان یافته که امکان دسترسی به مقامات تصمیم‌گیرنده را دارند (مثل نظام پزشکی). این گروه‌های توانایی زیادی برای انعکاس مسائل دارا هستند و به واسطه یگانگی اهداف و ارتباطات مؤثر میان اعضا، فعالیت‌های ایشان تسهیل می‌شود.

۲- گروه‌های سازمان یافته منظم که امکان دسترسی به مقامات تصمیم‌گیرنده را ندارند. این گروه‌ها لزومی به مراجعه به نهادها و سازمان‌های سیاسی خط‌مشی‌گذار نمی‌بینند و بر ویژگی‌های سازمانی خود نظیر رهبری اثربخش، وحدت اهداف و ... تمرکز می‌کنند. این گروه‌ها تا حدودی با مشکلات سیاسی بالقوه روبرو هستند.

۳- گروه‌هایی که به خوبی سازمان یافته‌اند ولی دارای امکان دسترسی هستند. این گروه‌ها از توانایی لازم برای بهره‌مندی از نهادها و سازمان‌های سیاسی برخوردار نیستند.

✓ نکته: در این وضعیت توصیه می‌شود، با برنامه‌ریزی استراتژیک در مورد گروه‌ها، ساختار و سازمان‌دهی آن تقویت شود.

۴- گروه‌هایی که به خوبی سازمان یافته‌اند و امکان انتقال نظریات خود را نیز ندارند. مثل بسیاری از گروه‌ها و افشار آسیب‌پذیر جامعه که معمولاً در محدوده نظام سیاسی حکومت تعریف نمی‌شوند.



فرایند تدوین دستور کار

دو نمونه از مدل‌های تبیین‌گر فرایند تدوین دستور کار خط‌مشی‌گذاری عبارتند از:

الف) بر اساس نظریه کوب و روس، فرایند دستور کار شامل مراحل زیر است:

- بیان و انتشار عمومی مسائل
- تعیین راه‌حل‌ها

- واکنش مخالفان و حامیان مسائل طرح شده و انتشار یافته
- پذیرش مسأله توسط سازمان‌های دولتی

(ب) مطابق با نظریه بارابار نلسون دستور کار شامل ۴ مرحله‌ی زیر می‌شود؛

۱. تشخیص مسئله؛ مسئله به صورت یک کمبود، نقص یا نیاز اساسی مطرح می‌شود و یا ضرورتی است که پیش‌نیاز مسائل آینده جامعه است.
 ۲. قبول مسئله؛ در این مرحله دولت با در نظر گرفتن شرایط و عوامل مختلف، مسئله را بررسی کرده و تصمیم می‌گیرد که مسئله در دستور کار سازمانی قرار گیرد یا از ورد آن به دستور کار رسمی جلوگیری کند.
 ۳. اولویت‌بندی مسئله؛ در مرحله‌ی اولویت‌بندی مسئله، تصمیم‌گیرندگان و مسئولان سازمان‌های مسئول، دامنه و وسعت تأثیرگذاری، افراد تحت تأثیر و منطقه‌ای یا جهانی بودن مسئله را مورد بررسی قرار می‌دهند.
 ۴. تأکید و حفظ مسئله؛ مسئله تا زمانی که برطرف نشده است و همواره سازمان در جست و جوی راه‌حل و تصمیم‌گیری است، در اولویت بررسی می‌باشد.
- ✓ از نگاه دیویس فرآیند دستور کار شامل سه مرحله مقدماتی، انتشار و پردازش می‌شود. وی مرحله مقدماتی را مانند دیگران، وجود یک مسئله یا چالش عمومی می‌داند که توجه و اقدامات قانونی دولت را برای برطرف ساختن و حل آن جلب می‌کند. در مرحله انتشار، مسائل و چالش‌های عمومی در مسائل دولتی منعکس می‌شود و خواسته‌ها و انتظار توده مردم و گروه‌های بانفوذ جامعه مطرح می‌شود. دیویس معتقد است زمانی مسائل به مرحله پردازش می‌رسند که این دو مرحله را طی کرده باشند.

تست : در این مرحله، مسائل و چالش‌های عمومی در مسائل دولتی منعکس می‌شود و خواسته‌ها و انتظار توده مردم و گروه‌های بانفوذ جامعه مطرح می‌شود.

الف) مقدماتی (ب) انتشار (ج) پردازش (د) ارزیابی
پاسخ صحیح گزینه ب

مدل‌های دستور کار

۱. مدل جریان - دریچه‌ها

مدل جریان‌ها - دریچه‌ها توسط جان کینگدان مطرح گردید. کینگدان معتقد است متغیر اصلی در تعیین نوع دستور گذاری ماهیت موضوع است. کینگدان فرآیند دستور کار و نتایج آن را به صورت حاصل تعامل سه جریان اصلی می‌داند؛ جریان مسائل، جریان خطمشی و جریان سیاست‌ها.

الف) جریان مسائل؛ در ارتباط با مشکلات و معضلات یا چالش‌ها و موضوعاتی است که مورد توجه جامعه واقع شده است. در این جریان رویدادها و حوادث بوجود آمده و نقص یا کمبود ایجاد شده، از زوایای مختلف مورد ریشه‌یابی و تحلیل قرار

می‌گیرد. مسأله معمولاً به علت رویدادهای اتفاقی مثل بحران‌ها با از طریق بازخورد اجرای برنامه‌های موجود توجه خطمشی‌گذاران را به خود جلب می‌کند.

ب) جریان خطمشی؛ این جریان از کارشناسان و تحلیل‌گرانی تشکیل می‌شود که مسائل را بررسی می‌کنند و برای آنها راه‌حل پیشنهاد می‌دهند. در این جریان، امکانات و راهکارهای مختلف شناسایی و از میان آنها چند مورد انتخاب می‌شود. جریان خطمشی‌ها عمدتاً بر روی نحوه‌ی حل مسئله متمرکز است. این جریان از طریق بکارگیری تکنولوژی حل مسئله، روش‌ها و الگوهای تصمیم‌گیری با قانع‌سازی افکار عمومی سر و کار دارد.

ج) جریان سیاسی؛ این جریان از ترکیب عواملی نظیر نوسانات، خلق و خوی ملی، بده‌بستان‌های اداری یا قانونی و فشارناشی از رقابت گروه‌های ذینفع به وجود می‌آید. این جریان مانع از آن است که متخصصان و حرفه‌ای‌ها صرفاً با دیدگاه عقلایی محض در جست و جوی راه‌حل باشند و دیدگاهی محافظه‌کارانه حاکمیت داشته باشد و جریان خطمشی مانع از کلی‌نگری و صرفاً سیاسی بودن خطمشی می‌گردند.

نکته: از دیدگاه کیگدان، این جریان‌های سه‌گانه در مسیرهای جداگانه و کم و بیش مستقل از یکدیگر عمل می‌کنند تا زمانی که در یک لحظه خاص با یکدیگر تلاقی کنند. در این وضعیت موضوع در دستور کار قرار می‌گیرد.

۲. مدل قیف علیت

خطمشی‌ها گرچه بیان عملی و قانونی دیدگاه‌ها و ترجیحات سیاسی دولت‌ها می‌باشند اما بدون در نظر گرفتن محیط شکل‌گیری مسئله یا زمینه‌های اجرای خطمشی، به کارگیری و پیاده‌سازی آن‌ها بسیار دشوار است. مدل قیف علیت به‌طور مشخص به مجموعه‌ای از متغیرهای علی اشاره می‌کند. در واقع این مدل متغیرهای مؤثر در شکل‌گیری دستور کار را به عنوان مجموعه‌ای از عوامل علت و معلولی مورد شناسایی قرار می‌دهد که آثار ترکیبی آن‌ها خطمشی‌ها را می‌سازند.

نکته: برای شناخت این مدل باید به سه نوع محیط توجه کرد:

الف) محیط قانونی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی

ب) محیط سازمانی

ج) مفروضات، هنجارها و ایدئولوژی‌های حاکم بر جامعه

این سه نوع محیط حالت سلسله‌مراتبی دارند و بر هم تاثیر می‌گذارند و با هم روابط متداخل دارند.

۳. الگوی سه‌گانه کوب و روس

کوب و روس برای تشریح دستور کار الگویی معرفی کرده‌اند که شامل چهار نوع است:

الف) اولین الگوی کوب و روس مدل ابتکار بیرونی است که آغاز شکل‌گیری دستورکار را از گروه‌های غیردولتی می‌داند. گروه‌ها و احزاب، سازمان‌های غیردولتی و موضوعات مختلفی را مورد توجه قرار داده و گسترش می‌دهند و جامعه را نسبت به آنها حساس می‌نمایند.

ب) مدل بسیج عمومی؛ دومین الگوی کوب و روس است که نحوه‌ی فعالیت دولت را نشان می‌دهد که در تلاش است مسئله‌ای که قبلاً در دستگاه دولتی به عنوان دستورکار رسمی مطرح بود، به صورت عمومی مطرح نماید و توافق عمومی را برای آن جلب کند. در مدل بسیج عمومی، یک مسأله شناخته‌شده در دستورکار رسمی قرار می‌گیرد و برای دریافت پیشنهادات و مشارکت عمومی یا جلب رضایت و توافق توده مردم به دستورکار عمومی وارد می‌شود. نتایج غیرقابل پیش‌بینی، ایجاد نارضایتی عمومی حداقل به صورت موقت، همراهی، تعهد و همکاری توده مردم در اجرای موفقیت‌آمیز خطمشی از دلایل بکارگیری این مدل می‌باشد.

ج) سومین الگو، الگوی ابتکار داخلی است. در این الگو، آغازکنندگان فرآیند دستورکار، گروه‌های اجتماعی صاحب نفوذی هستند که بنابر شرایط، دسترسی آسانی به تصمیم‌گیرندگان و خطمشی‌گذاران دارند. آنها طرح‌ها و پیشنهادات خود را برای گروه‌های تصمیم‌گیر توضیح می‌دهند و آنها را قانع می‌سازند که موضوع طرح‌شده را در دستورکار رسمی یا سازمانی قرار دهند.

جدول شماره ۳-۳: مقایسه الگوهای سه‌گانه فرآیند دستورکار بر اساس مدل کوب و روس

الگو	نقطه آغاز	آغازگر	گروه موافقان	ارتباط با رژیم سیاسی
ابتکار بیرونی	دستور کار عمومی	گروه‌های اجتماعی و حرفه‌ای	گروه‌های حرفه‌ای، توده مردم، احزاب، گروه‌های ذی نفوذ	کثرت‌گرایی لیبرال مردم سالار
بسیج عمومی	دستور کار رسمی	تصمیم‌گیرندگان و خطمشی‌گذاران	دولت، تصمیم‌گیرندگان	تمامیت‌خواه سوسیالیست تک حزبی
ابتکار درونی	دستور کار رسمی	گروه‌های اثرگذار نزدیک به دولت	گروه‌های اجتماعی یا سیاسی نزدیک به دولت	کل‌گرا- تمامیت‌خواه دیوانسالار

جلب حمایت عمومی		آغازکننده مسئله یا موضوع	
کم	زیاد	فعالان اجتماعی	دولت و سازمان‌های دولتی
ابتکار داخلی	ابتکار بیرونی	تثبیت	بسیج عمومی

نکته: تثبیت الگویی از تعیین دستورکار را نشان می‌دهد که دولت یا سازمان‌های دولتی آغازکننده موضوع هستند و بدون اینکه نیازی به بسیج عمومی یا جلب حمایت توده مردم باشد، زیرا خود مردم حامی و برانگیخته می‌باشند. در این وضعیت موضوع در مرحله دستورکار عمومی معطل نمی‌ماند و دولت با وارد ساختن آن به مرحله‌ی دستورکار رسمی، احساس نیاز و حمایت مردم را تثبیت می‌نماید.

تست: در این الگو، آغازکنندگان فرآیند دستورکار، گروه‌های اجتماعی صاحب نفوذی هستند که بنابر شرایط، دسترسی آسانی به تصمیم‌گیرندگان و خط‌مشی‌گذاران دارند. آنها طرح‌ها و پیشنهادات خود را برای گروه‌های تصمیم‌گیر توضیح می‌دهند و آنها را قانع می‌سازند که موضوع طرح‌شده را در دستورکار رسمی یا سازمانی قرار دهند.

الف) مدل ابتکار داخلی

ب) مدل بسیج عمومی

ج) مدل ابتکار بیرونی

د) مدل قیف علیت

پاسخ صحیح گزینه الف

تست: این جریان از کارشناسان و تحلیل‌گرانی تشکیل می‌شود که مسائل را بررسی می‌کنند و برای آنها راه‌حل پیشنهاد می‌دهند.

الف) جریان سیاسی

ب) جریان تثبیت

ج) جریان مسائل

د) جریان خط‌مشی

پاسخ صحیح گزینه د

عوامل مؤثر بر دستورکار

بطور کلی عوامل گوناگونی بر تنظیم دستورکار اثر می‌گذارند و عبارتند از:

الف) عوامل داخلی مؤثر بر دستورکار

ب) عوامل خارجی مؤثر بر دستورکار

عوامل داخلی مؤثر بر دستورکار

عوامل داخلی مؤثر بر دستورکار شامل دو بخش اصلی است:

- مجلس؛ مجلس از راه تصویب خط‌مشی‌ها، آنها را قانونی کرده و به دولت مجوز اجرا اعطا می‌نماید.

- قوه مجریه؛ سازمان‌های دولتی از چند طریق در فرآیند دستور کار دخالت مستقیم داشته و نقش اساسی ایفا می‌نمایند؛

۱. بررسی و ارزیابی خطمشی‌های موجود
۲. تغییر مسئولیت خطمشی‌ها
۳. پاسخ به تغییرات خطمشی دیگر سازمان‌ها
۴. تجزیه و تحلیل هزینه و منفعت خطمشی‌ها
۵. کنترل و تأثیرگذاری بر بازیگران و عوامل خارج دولت

عوامل خارجی مؤثر بر دستور کار

مهمترین عوامل خارجی مؤثر بر دستور کار عبارتند از:

- عوامل سیاسی؛ عوامل سیاسی نیروهای محسوب می‌شوند که به عنوان بازیگران خطمشی در عرصه جامعه خارج از دولت قرار دارند. مانند گروه‌ها و احزاب سیاسی، اپوزیسیون‌های دولت، کنوانسیون‌ها و قراردادهای منطقه‌ای و جهانی.
- عوامل فرهنگی و اجتماعی از عوامل خارج از دولت محسوب می‌شوند که می‌توانند در فرآیند دستور کار تأثیرگذار باشند. عواملی مانند رسانه‌های جمعی، گروه‌ها، سازمان‌های اجتماعی و عام‌المنفعه جهانی، سازمان‌های مذهبی مانند مساجد، کلیساها، به صورت تشکل و سازماندهی شده بر احساس نیاز به خطمشی عمومی و نحوه شکل‌گیری خطمشی اثری تعیین‌کننده دارند.
- عوامل اقتصادی
- گروه‌های تخصصی
- اتحادیه‌ها و سندیکاها
- عوامل تجاری - بازرگانی
- اقدامات بین‌المللی

تست: کدام یک از عوامل خارجی مؤثر بر دستور کار نمی‌باشد؟

الف) گروه‌های تخصصی ب) سندیکاهای ج) اقدامات بین‌المللی د) مجلس

پاسخ صحیح گزینه د

شکل‌گیری خط‌مشی

در مرحله شکل‌گیری، دولت باید بتواند مسئله را از جوانب مختلف مورد بررسی دقیق قرار داده و با شناخت دقیق مسئله یعنی تعریف، تشخیص و شناسایی مسئله، نسبت به راه‌حل نهایی تصمیم‌گیری نماید. در مرحله شکل‌گیری خط‌مشی، راه‌حل‌های مختلف جهت حل مسئله توافق شده مورد بررسی قرار می‌گیرد و نهایتاً یک راه‌حل نهایی به عنوان خط‌مشی به صورت قانونی تصویب گردیده و ابلاغ می‌شود. به طور کلی دو اقدام مهم در مرحله شکل‌گیری خط‌مشی عبارتند از؛

الف) پذیرش مسئله؛ از طریق بررسی جوانب موضوع و عمق و محتوای مسئله، اینکه چه افرادی درگیر آن هستند و چه عواملی سبب وقوع آن شده است، تداوم آن چه پیامدها و نتایجی در جامعه ایجاد می‌نماید، و میزان تأثیر آن بر هر کدام از اجزاء جامعه چه قدر است و واکنش گروه‌های ذی‌نفع و عامه مردم چه می‌تواند باشد.

ب) انتخاب خط‌مشی از طریق بررسی پیشنهادات مختلف و جست و جوی راه‌حل مناسب در بین انتخاب‌های ممکن و سپس اتخاذ تصمیم نسبت به خط‌مشی نهایی.

نکته: شکل‌گیری خط‌مشی عمومی؛ فرایندی است که طی آن راه‌حل‌های مختلف اراده شده برای مسئله مورد توافق بررسی و در نهایت یکی به عنوان خط‌مشی عمومی انتخاب می‌شود.

تست: دو اقدام مهم در مرحله شکل‌گیری خط‌مشی کدامند؟

الف) پذیرش مسئله و انتخاب خط‌مشی

ب) تدوین و تصویب خط‌مشی

ج) انتخاب و قانونی کردن خط‌مشی

د) پیشنهاد و ارائه راه‌حل

پاسخ صحیح گزینه الف

فرآیند شکل‌گیری خط‌مشی عمومی؛

۱. تعیین اصول و نقطه‌های عزیمت؛ ارزش‌ها و اولویت‌ها باعث می‌شود که خط‌مشی‌گذاران درباره‌ی ماهیت و دامنه مسأله بیندیشند و وضعیت فعلی را مورد ارزیابی قرار دهند. این اصول و اولویت‌ها در قوانین اصلی یا ابرخط‌مشی‌ها مانند قانون اساسی کشورها نوشته شده است و یا توافقات کلی که نانوشته است.
۲. بیانیه موضوع؛ در فرآیند شکل‌گیری خط‌مشی، بیانیه موضوع دربرگیرنده شناسایی فرصت‌ها و فشارهایی است که از طریق موقعیت ایجادشده بر جامعه وارد می‌شود. این فرصت‌ها و فشارها از طریق تجزیه و تحلیل گروه‌های درگیر خط‌مشی خصوصاً کسانی که تحت تأثیر مسئله می‌باشند به دست می‌آیند.

۳. اهداف بلندمدت و کوتاهمدت؛ هدفهای بلندمدت که با ماهیت خطامشی سازگار می‌باشند تعیین‌کننده مسیر حرکت سازمان مسئول اجرای خطامشی می‌باشند. هدفهای کوتاهمدت برای تعریف و اجرایی شدن اهداف بلندمدت تعیین می‌شوند. هدفهای کوتاهمدت به صورت کمی، قابل سنجش و واقعی و سازگار با اهداف بلندمدت است. هدفهای کوتاهمدت در صحنه‌ی اجرای استراتژی‌ها از اهمیت ویژه برخوردار است.

۴. تجزیه و تحلیل سیاست؛ سیاست‌ها ابزارهای هستند که به وسیله‌ی آنها می‌توان هدفهای کوتاهمدت را محقق ساخت. این سیاست‌ها همان رهنمودها، مقررات و رویه‌هایی است که تحت عنوان خطامشی‌های اجرایی یا رویه‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرند. از این خطامشی‌ها در هنگام تصمیم‌گیری به عنوان رهنمود استفاده می‌گردد.

۵. توصیه‌ها؛ توصیه‌ها ممکن است از طریق گروه‌های رسمی و قانون‌گذار مانند هیات دولت به عنوان پیشنهاد دهنده‌ی یا نمایندگان پارلمان صورت گیرد. توصیه‌ها ممکن است از طریق گروه‌های ذی‌نفوذی مطرح شود که به دولت نزدیک می‌باشند یا می‌توانند از طریق رایزنی در ایجاد ارتباط، نمایندگان پارلمان را تحت تأثیر قرار دهند.

۶. برنامه اجرا؛ برنامه اجرایی دربرگیرنده‌ی زمان بررسی، بودجه‌بندی و سایر الزامات اجرای برنامه از جمله تعیین نقش‌ها و واگذاری مسئولیت‌ها می‌باشد. بازیگران خطامشی در این مرحله نقش بارزتری ایفا می‌کنند، نمایندگان دولت و نمایندگان پارلمان به صورت مستقیم و گروه‌های متخصص و بوروکرات‌ها به صورت غیرمستقیم از طریق مشورت‌دادن به بازیگران اصلی یا ارائه پیشنهادات در رسانه‌های گروهی و ... تأثیرگذارند.

۷. نظارت و ارزیابی؛ نظارت و ارزیابی در تمام مراحل شکل‌گیری انجام می‌شود. توجه به اولویت‌ها، اصول و استراتژی‌های اصلی و رعایت آنها باید به صورت منظم مورد نظارت قرار می‌گیرد.

نکته : باید توجه داشت که شکل‌گیری خطامشی‌ها معمولاً به صورت فرآیند پذیرش مسئله و قانونی‌ساختن راه‌حل مسئله تعریف می‌شود.

تست : این فرآیند دربرگیرنده‌ی زمان بررسی، بودجه‌بندی و سایر الزامات اجرای برنامه از جمله تعیین نقش‌ها و واگذاری مسئولیت‌ها می‌باشد. بازیگران خطامشی در این مرحله نقش بارزتری ایفا می‌کنند.

الف) تعیین اصول و نقطه‌های عزیمت

ب) بیانیه موضوع

ج) تجزیه و تحلیل سیاست

د) برنامه اجرا

پاسخ صحیح گزینه د

انواع طبقه‌بندی، شکل‌گیری و تنظیم پیشنهاد خطامشی

در مورد نحوه شکل‌گیری و پیشنهاد خطامشی با توجه به ماهیت و نحوه تصمیم‌گیری طبقه‌بندی زیر راده شده است :

۱. شکل‌گیری و تدوین عادی؛ تهیه و تدوین عادی بیانگر یک فرآیند ثابت و اساساً بدون تغییر و تدوین مجدد پیشنهادها در یک زمینه‌ی مشخص می‌باشد که به صورت تصمیمات برنامه‌ریزی شده در سازمان‌های عمومی اتخاذ می‌شود.

۲. تهیه و تدوین قیاسی؛ تهیه و تدوین قیاسی فرآیندی است که ضمن آن با توجه به پیشنهادها گذشته برای حل مشکلات جدید راه‌حل پیدا می‌شود.

۳. شکل‌گیری و تدوین خلاق؛ تهیه و تدوین خلاق فرآیندی است که همراه با خلاقیت، ابداع و نوآوری بوده و قبلاً نمونه‌ای از آن وجود نداشته است و مسئولان خواهان موضع‌گیری جدیدی در قبال آن هستند.

۴. یکی دیگر از روش‌های مفید در تنظیم پیشنهاد خط‌مشی استفاده از روش طراحی برنامه و بودجه‌بندی در قوه مجریه است. این روش متضمن تلاشی برای کارآیی هر چه بیشتر برنامه‌ریزی است و در این روش، سیستم، اهداف را به برنامه‌ها و هزینه‌ها ارتباط می‌دهد.

نکته: مدیران اجرایی جزء اصلی‌ترین عوامل تنظیم‌کننده پیشنهاد خط‌مشی در سازمان‌های عمومی محسوب می‌شوند، اما در مواردی نیز نمایندگان مجلس منبع اصلی تدوین پیشنهاد خط‌مشی محسوب می‌شوند.

تست: فرآیندی است که ضمن آن با توجه به پیشنهادها گذشته برای حل مشکلات جدید راه‌حل پیدا می‌شود.

الف) شکل‌گیری و تدوین خلاق

ب) روش طراحی برنامه و بودجه‌بندی

ج) تهیه و تدوین قیاسی

د) شکل‌گیری و تدوین عادی

پاسخ صحیح گزینه ج

رویکردهای مرحله شکل‌گیری خط‌مشی؛

برخی از مهمترین رویکردهای شکل‌گیری خط‌مشی عمومی عبارتند از:

الف) رویکرد نهادی یا سازمانی؛ رویکرد نهادی دیدگاه سنتی تفکر مرتبط با موضوع خط‌مشی عمومی است و هر فعالیتی را مرتبط به یک سازمان می‌داند. رویکرد نهادی بیشترین اصالت را در بررسی خط‌مشی‌ها برای دستورکار قائل شده و آن را مهمترین مرحله خط‌مشی‌گذاری می‌داند. در رویکرد نهادی که رویکرد سازمانی نیز نامیده می‌شود، سیاست تعیین‌کننده خط‌مشی، معمولاً اقتدار قانونی است و مرحله اصلی فعالیت بازیگران خط‌مشی اعم از دولتی و غیردولتی مرحله دستورکار است. در رویکرد سنتی، شکل‌گیری خط‌مشی، مرحله‌ای فرعی، تکمیل‌کننده و شدیداً متأثر از مرحله دستورکار است.

ب) رویکرد علمی - عقلایی؛ این دیدگاه به فرآیند منظم تصمیم‌گیری عقلایی اشاره دارد و ارزش زیادی برای تکنیک‌های تحلیلی قائل است.

رویکرد علمی - عقلایی در شکل‌گیری خطمشی تأکید دارد که شکل‌گیری خطمشی نباید به تعدادی از عوامل معدود، محدود شود و تنها نمی‌توان به گزینه‌های محدود اکتفا کرد یا صرفاً نظر کسانی که قدرت سیاسی دارند را پذیرفت.

ج) رویکرد فرآیندی؛ دیدگاه فرآیندی بر تحلیل فرآیندهای خطمشی عمومی تأکید دارد و خطمشی را خروجی نهایی یک فرآیند می‌داند. دیدگاه فرآیندی بر مراحل بررسی خطمشی‌ها و انتخاب آنها اثر می‌گذارد و بیش از آنکه بر محتوا متمرکز باشد بر ساختار و نحوه عمل تأکید می‌نماید.

در یک تقسیم‌بندی دیگر شکل‌گیری خطمشی شامل دو شکل زیر می‌شود؛

۱) شکل‌گیری اثربخش؛ مفهوم اثربخش بودن شکل‌گیری به خطمشی تعیین‌شده اشاره دارد که به عنوان راه‌حلی قابل اجرا، کارا و معتبر برای موضوع در دست بررسی است. تحلیل‌گران خطمشی تلاش می‌کنند گزینه‌هایی را تعریف و پیشنهاد دهند که اثربخش باشند، در حقیقت بررسی اثربخش بودن شکل‌گیری، مرحله تحلیلی شکل‌گیری خطمشی می‌باشد.

۲) شکل‌گیری قابل توافق؛ شکل‌گیری توافق‌شده به این مفهوم است که عملیات و فعالیت‌های پیشنهادشده به وسیله تصمیم‌گیرندگان قانونی و معمولاً از طریق توافق اکثریت در یک فرآیند چانه‌زنی به اقتدار رسیده است. در حقیقت بررسی قابل توافق بودن شکل‌گیری، مرحله سیاسی شکل‌گیری خطمشی می‌باشد.

تست: این رویکرد بیشترین اصالت را در بررسی خطمشی‌ها برای دستورکار قائل شده و آن را مهمترین مرحله خطمشی‌گذاری می‌داند و سیاست تعیین‌کننده خطمشی، معمولاً اقتدار قانونی است و مرحله اصلی فعالیت بازیگران خطمشی اعم از دولتی و غیردولتی مرحله دستور کار است.

الف) رویکرد سنتی

ب) رویکرد نوین

ج) رویکرد علمی - عقلایی

د) رویکرد فرآیندی

پاسخ صحیح گزینه الف

تجزیه و تحلیل خط مشی

تجزیه و تحلیل خطمشی شامل دو مرحله زیر است؛

- شکل‌گیری خطمشی؛ این مرحله فرآیندی است که گزینه‌های مختلف خطمشی مورد بررسی قرار گرفته و یک گزینه از میان سایر گزینه انتخاب گردیده و تصمیم به اجرا گرفته می‌شود.
- اجرای خطمشی؛ این مرحله، فرآیند اجرای خطمشی‌هایی است که در مرحله شکل‌گیری، تصمیم‌گیری شده و مشروعیت یافته‌اند.

تجزیه و تحلیل مسئله که شامل سه مرحله زیر می‌شود؛

- فهم و ادراک مسأله
- شناسایی اهداف(نیازها و فشارها)
- انتخاب روش حل مسأله

تجزیه و تحلیل راه حل

- انتخاب معیار ارزیابی
- شناسایی و جستجوی گزینه‌ها
- ارزیابی گزینه‌ها
- توصیه راه حل

بر اساس مدل کود، تجزیه و تحلیل خط‌مشی شامل ۵ مرحله زیر است؛

- شکل‌گیری خط‌مشی
- تحقیق و جستجوی گزینه‌ها
- پیش‌بینی آینده
- مدل اثرات گزینه‌ها
- ارزیابی، مقایسه و رتبه‌بندی گزینه‌ها

پرسش‌های موجود در تجزیه و تحلیل خط‌مشی عمومی؛

- توصیف
- علل
- پیامدها

در مطالعه خط‌مشی عمومی سه حوزه شرایط اجتماعی و اقتصادی، نهادها، فرآیندها و رفتارها و خط‌مشی عمومی وجود دارد.

جدول ۳-۴ : مقایسه خط‌مشی‌های عمومی، نهادها، و شرایط اجتماعی و اقتصادی

خط‌مشی‌های عمومی	نهادها، فرآیندها و رفتارها	شرایط اجتماعی و اقتصادی
حقوق مدنی	نهادها	ثروت در درآمد
خط‌مشی‌های آموزش و پرورش	تفکیک قوا	تورم، رکود و بیکاری
خط‌مشی‌های رفاه	احزاب	کامیابی آموزش و پرورش
خط‌مشی‌های مراقبت بهداشتی	گروه‌های ذی‌نفع	کیفیت محیط‌زیست
خط‌مشی‌های امنیتی	حق رأی دادن	فقر
مالیات	بوروکراسی	ترکیب نژادی

مخارج و کسری بودجه	ساختار قدرت	تصورات حقوقی و مذهبی
خطمشی‌های دفاعی	مجلس	بهداشت و طول عمر
آیین‌نامه‌ها	رئیس‌جمهور	نابرابری و تبعیض
	دادگاه‌ها	

تست: این مرحله فرآیندی است که گزینه‌های مختلف خطمشی مورد بررسی قرار گرفته و یک گزینه از میان سایر گزینه انتخاب گردیده و تصمیم به اجرا گرفته می‌شود.

الف) شکل‌گیری (ب) تدوین (ج) اجرا (د) ساختار
پاسخ صحیح گزینه الف

رویکردهای تجزیه و تحلیل خطمشی؛

- رویکرد ارزشی (هنجاری)؛ تحلیل‌گر در جست و جوی بدست آوردن معیارهای قضاوتی راجع به یک پدیده اجتماعی - سیاسی و یا یک خطمشی است. او تلاش می‌کند تا قضاوت نماید خطمشی خوب است یا بد، و یا اینکه چگونه باید باشد و چه چیزهایی نباید در آن وجود داشته باشد. در این رویکرد تحلیل‌گر روشن می‌نماید که با کدام معیار ارزشی، خطمشی را مورد قضاوت قرار خواهد داد. بینش‌های رئالیسم و ایده‌الیسم معمولاً در چارچوب نگرش نگرش هنجاری قرار می‌گیرند.
- رویکرد فرآیندی ناظر بر این دیدگاه است که خطمشی حاصل یک فرآیند است و یک مسأله باید چند مرحله یا گذرگاه عبور کند و با طی عملیات خاصی، خطمشی تولید می‌شود. در رویکرد فرآیندی متدولوژی بیش از محتوای خطمشی مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد.
- رویکرد علمی - تجربی؛ طرفداران رویکرد علمی - تجربی معتقدند تحلیل‌گران باید آثار و پیامدهای خطمشی‌ها را بدون پیشداوری و الگوی از پیش تعیین شده بررسی نمایند. این رویکرد در مقابل رویکرد هنجاری مطرح گردیده است و گرایشی به دخالت‌دادن معیارهای ارزشی و هنجاری در مطالعه خطمشی‌ها و حتی رفتار سیاست‌مداران و مجریان ندارد و بر این ادعاست که تمایلات ارزشی ماهیت تشخیص و شناخت تحلیل‌گران را مخدوش خواهد کرد. همچنین این رویکرد برای بافتن علت از روش قیاسی استفاده می‌کند.
- رویکرد فراعلمی - فراتجربی؛ این رویکرد در مخالفت و تقابل با روش اثبات‌گرایی مطرح گردید و بر این فرض قرار دارد که انسان به وسیله‌ی تجربه خصوصی و قضاوت شخصی می‌تواند به ماهیت پدیده‌ها پی ببرد. طرفداران رویکرد فراعلمی با فراتجربی در تجزیه و تحلیل خطمشی عقیده دارند افراد با توسل به شم خود و بینش شهودی می‌توانند روند حادثه‌ای را پیشگویی و یا در مورد یک موفقیت تصمیم بگیرند.
- رویکرد تخصصی؛ در رویکرد تخصصی، تمرکز بیشتر بر روش‌شناسی و ساختار خطمشی است. از این منظر خطمشی‌گذاری کاری حرفه‌ای بوده که هرگونه خطمشی را می‌توان با استفاده از آموزش تکنیک‌های مرتبط از

جمله تجزیه و تحلیل هزینه-منفعت، شبیه‌سازی، تجزیه و تحلیل تصمیم، سری‌های زمانی، برنامه‌ریزی استراتژیک و تجزیه و تحلیل نمود.

- رویکرد سیستمی؛ روش سیستمی پدیده‌ها یا خط‌مشی‌ها را به صورت کلیت واحدی می‌نگرد و ماهیت سیستم را مستقل از ماهیت تک‌تک اجزاء تشکیل‌دهنده‌ی آن می‌داند. در درون سیستم اجزاء دارای روابط متقابل‌اند. در این رویکرد تحلیل‌گران خط‌مشی را حاصل فعالیت و خروجی یک سیستم می‌دانند.

- رویکرد عقلایی-اقتضایی؛ در رویکرد عقلایی-اقتضایی، فعالیت‌های انسان در مقام تصمیم‌گیرنده اقتصادی و رفتار گروه‌ها در جایگاه شهروندان عقلایی مورد بررسی قرار می‌گیرد. همچنین در این رویکرد رفتار انسان به عنوان یک تصمیم‌گیرنده عاقل، بررسی و تفسیر می‌شود. این رویکرد فرض را بر آن گذاشته است که طرح مسائل و موضوعات، زمانی صورت می‌گیرد که برای افراد و گروه‌ها، منافع اقتصادی وجود داشته باشد یا اینکه منافع اقتصادی آنها را به خطر انداخته باشد.

- رویکرد کارکردگرایی؛ کارکردگرایی بر اساس این پیش‌فرض قرار دارد که مسائل و روابط اجتماعی و جامعه با موجودات زنده مشابه هستند. این رویکرد نیز با اتکا به پیش‌فرض این مکتب، رفتار موجودات زنده و جامعه را همانند یکدیگر تفسیر و معنی می‌نماید. رویکرد کارکردگرایی از روحیه محافظه‌کاری برخوردار است و رابطه متقابل اجزاء و کل را به صورتی تحلیل می‌کند که در راستای حیات سیستم، حفظ و تداوم انسجام و هماهنگی آن باشد. کارکردگرایان در تلاش برای حفظ آرامش جامعه هستند و توصیه می‌کنند در جامعه به طور مرتب اصلاحاتی صورت پذیرد که این آرامش و تعادل حفظ شود، زیرا جامعه‌ای که برخوردار از نظم و تعادل نباشد جامعه‌ای است که در آستانه فاسدشدن و اضمحلال قرار می‌گیرد.

- ساختارگرایی؛ ساختارگرایی از مکاتب فکری است که برای مطالعه پدیده‌ها و تحلیل مسائل در علوم مختلف مطرح گردیده است. هربرت اسپنسر آن را از زیست‌شناسی وارد علوم انسانی نمود. در جامعه‌شناسی، امیل دورکیم اولین بار از ساخت ریخت‌شناسی گروه سخن گفته است و کارل مارکس بحث روبنا و زیربنا را مطرح ساخت. ویلهلم ونت نیز در روانشناسی مکتب ساختارگرایی را برای تشریح پدیده‌ها مورد استفاده قرار داده است.

- رویکرد تضاد؛ دیدگاه تضاد جامعه را مملو از ارزش‌های مخالف، تغییرات مستمر، اختلافات همیشگی و حتی زور یا برابری می‌بیند. این رویکرد که بر اساس دیدگاه کارل مارکس بنا شده است، جامعه را متشکل از گروه‌ها و ارزش‌های رقیب می‌داند که به طور دائمی و پیوسته بر سر دستیابی به منابع محدود و کسب قدرت و ثروت با هم در جدال و رقابت هستند. تضادگرایان ریشه‌های غلبه هر طبقه را کارکرد ساخت‌های اجتماعی می‌دانند و در بررسی علل وقوع پدیده‌ها، به بررسی سوابق و تحلیل تاریخی پدیده‌های اجتماعی می‌پردازند و روش آن دیالکتیکی است. تست: اساس این رویکرد بر این پیش‌فرض قرار دارد که مسائل و روابط اجتماعی و جامعه با موجودات زنده مشابه هستند. این رویکرد نیز با اتکا به پیش‌فرض این مکتب، رفتار موجودات زنده و جامعه را همانند یکدیگر تفسیر و معنی می‌نماید.

الف) سیستمی ب) فرایندی ج) کارکردگرایی د) ارزشی

پاسخ صحیح گزینه ج

چالش‌های فراروی تجزیه و تحلیل خطمشی
چالش‌های فراروی تجزیه و تحلیل خطمشی شامل موارد زیر می‌شود؛

- محدودیت‌های قدرت دولت
- عدم توافق بر سر مسائل
- محدودیت‌های موجود بر سر راه طراحی پژوهش‌های انسانی
- پیچیدگی رفتار انسان
- عینیت در تفسیر

پژوهش در علوم اجتماعی نمی‌تواند آزاد از نظام ارزشی باشد، در حالیکه تجزیه و تحلیل مربوط به خطمشی مرتبط با موضوعات ذهنی است و باید متکی بر تحلیل و تفسیر نتایج عینی باشد.
تست : کدام گزینه از چالش‌های فراروی تجزیه و تحلیل خطمشی نمی‌باشد؟
الف) محدودیت‌های قدرت دولت ب) توافق بر سر مسائل
ج) پیچیدگی رفتار انسان د) عینیت
پاسخ صحیح گزینه ب

تجزیه و تحلیل خطمشی عمومی به عنوان یک هنر یا مهارت
درک خطمشی عمومی هم هنر است و هم مهارت. خطمشی عمومی هنر است؛ چرا که مستلزم بینش، خلاقیت و تصور در تعیین مسائل اجتماعی و توصیف آنان، ارائه خطمشی عمومی که مسائل را کاهش دهد و سپس یافتن این موضوع که آیا در صورت اجرای این خطمشی‌ها مسائل بهبود خواهند یافت یا خیر. خطمشی عمومی مهارت است چون انجام این وظایف معمولاً مستلزم کسب آگاهی‌هایی در زمینه‌ی اقتصاد، علوم سیاسی، اداره امور دولتی، جامعه‌شناسی، حقوق و آمار می‌باشد.

تدوین خطمشی؛

تدوین خطمشی به همراه دو بعد مجزا اما مرتبط به هم زیر آغاز شده است؛
ایجاد صورتجلسه؛ ایجاد صورتجلسه در مورد اینکه چگونه مسائل در مواد اساسی قانونی تعریف شده و وارد صورتجلسه خطمشی می‌شوند، می‌باشد.

طرح خطمشی؛ عناصر طرح خطمشی عبارتند از؛

الف) ماهیت مسائل، اهداف و نتایج در این قسمت آنچه که باید به دست آید و چرا باید به دست آید، مطرح است.

ب) ماهیت جمعیت‌های هدف که از طرح خطمشی متأثر می‌شوند.

ج) قوانینی که دلالت بر جمعیت‌های هدف و عوامل اجرای خطمشی دارند.

د) ابزارها یا محرک‌هایی که می‌توانند احتمال رسیدن به اهداف را بیشتر نمایند.

در شکل‌گیری خطمشی بازیگران و زیرنظام‌های خطمشی با دو دسته محدودیت روبرو هستند:

- محدودیت‌های ذاتی؛ که در ماهیت مسائل ریشه دارند و باید رویکردهای عقلانی و سنجیده‌تری در مواجهه با این محدودیت بکار گرفت.
- محدودیت‌های قانونی؛ که سازمانی، موضعی و یا مبتنی بر موفقیت هستند مانند مفاد قانون اساسی، ساختار دولت و جامعه و الگوهای فکری و اعتقادی نهادینه‌شده که مانع از انتخاب برخی از خطمشی‌ها می‌شوند و برخی دیگر را تشویق می‌کنند. سازمان‌ها برای تعیین خطمشی، با در نظر گرفتن احتمالات و رویدادهای پیش‌بینی نشده به مطالعاتی از قبیل موارد زیر می‌پردازند:
 ۱. بررسی ظرفیت‌های آتی: مدیریت باید انتظارات و میزان استقبال محیط از اهداف و بازدهی سازمان را در مقایسه با توان پاسخگویی و ظرفیت عملکرد آن در زمان‌های معین مورد بررسی و مطالعه مستمر قرار دهد.
 ۲. بررسی دوره عمر سازمان: در بررسی دوره عمر سازمان، مفهوم آینده‌نگری نهفته است. خطمشی‌گذاران در عین واقع‌نگری، نیاز به شناخت زمینه‌های دوام و بقا و درجات تکاملی سازمان دارند. بر اساس ادراک صحیح واقعیت‌های مربوط به حیات آتی سازمان، قبول تنوع، ادغام، انحلال و تصفیه و ... در طول عمر سازمان مطالعه و بررسی می‌شود.
 ۳. مطالعه موانع احتمالی: هر سازمانی به طور طبیعی ممکن است با محدودیت‌های خاص قانونی و موانع اجرایی و محضورات اجتماعی و فرهنگی مواجه شود و لازم است تا حد امکان آنها را شناسایی کرده، پیشگیری‌های لازم را به عمل آورد.
 ۴. بررسی موقعیت‌های رقابت: هر سیستم سازمانی در شرایط رشد رقابتی پیدا می‌کند و بررسی موقعیت‌های رقابت در آینده برای هر سازمانی ضروری است.

محدودیت‌های تنظیم و تدوین خطمشی عمومی

مهمترین محدودیت‌های تنظیم و تدوین خطمشی عمومی عبارت است از:

- تمرکز بیش از حد سازمان‌ها و مراجع تصمیم‌گیرنده و سیاست‌گذار می‌تواند یکی از مشکلات بحساب آید.
- جدایی سازمان‌های مرتبط به یک خطمشی واحد از یکدیگر نیز از محدودیت‌های دیگر است.
- جابجایی مدیران سازمان‌های مرتبط با امر خطمشی‌گذاری نیز می‌تواند به صورت مشکلی جلوه کند و هرگاه سازمان‌ها بیشتر فردمحور باشند تا سازمان محور این مشکل محسوس‌تر خواهد شد.

فصل چهارم

اجرای خطمشی عمومی

اجرای خطمشی عمومی

اجرا را به صورت‌های مختلفی تعریف کرده‌اند که در زیر مشاهده می‌کنید؛

به از قوه به فعل درآوردن یک پیشنهاد با بکارگیری یک برنامه یا طرح یا حتی به گردش درآوردن یک الگوریتم اجرا گفته می‌شود. عمل کردن بر اساس یک تصمیم یا دستور، اجرا محسوب می‌شود.

تعامل بین هدفگذاری و اعمال و اقداماتی که در جهت حصول به آنها طرح‌ریزی شده است.

قدرت و توانایی در ایجاد پیوندهای متوالی در زنجیره روابط علی به صورتی که نتایج مطلوب به دست آیند.

یک فرآیند تعاملی بین آنچه شخص خواهان آن است و روش‌هایی که دستیابی به آن را میسر می‌سازد، تلقی می‌شود.

فعالیت‌هایی که به صورت مستقیم، خطمشی را به انجام می‌رسانند.

مفهوم ما از اجراء فعالیت‌هایی است که به صورت مستقیم، خطمشی را به انجام می‌رسانند. سه دسته از فعالیت‌ها در اجرا قابل توجه هستند. (۱) تفسیر: و آن ترجمان زبان و نوشتار خطمشی به سوی جهت‌گیری‌های قابل قبول و ممکن است. (۲) سازمان‌دهی؛ و آن ایجاد واحدها و روش‌های انجام و اجرای خطمشی است و (۳) کاربرد و استفاده عملی یعنی شرایط عادی خدمات، پرداخت حقوق و دیگر ابزار و اهداف خطمشی که در مورد آن توافق حاصل شده است.

تحلیل‌گران معمولاً سطوح بهینه تخصیص منابع را برای اجرای خطمشی، توصیه می‌کنند و از قانون پرتو، زنجیره مارکوف، پرت و تجزیه و تحلیل هزینه - منفعت استفاده می‌کنند.

زمانی که اجرای خطمشی به سازمان‌هایی که توان یا آمادگی به انجام رساندن آن را نداشته باشند ارجاع شود، موفقیت در تصویب و تأیید قوانین، مصوبه‌ها و خطمشی‌های عمومی حاصل نمی‌شود.

طرفداران مکاتب تحلیلی و نهادی از موضوع اجرا کامل غفلت می‌کنند و آن را به سمت زمینه‌ی مجزای اداره امور عمومی سوق می‌دهند. آنها اجرا را همانند بودجه‌بندی و ارزیابی دیده‌اند که تاکنون روش‌های جدی و دقیقی برای آنها بوجود نیامده است و تنها تلاش‌ها معطوف به مطالعات موردی و موارد تطبیقی بوده است.

نکته : فعالیت‌های مشابه و فعالیت‌های مرتبط :

- فعالیت‌های مرتبط : فعالیت‌هایی است که سازمان‌های مختلف هرکدام عهده‌دار انجام داد بخشی از آنها می‌باشند. مانند عملیات ایجاد یک واحد صنعتی، ممکن است به وزارتخانه‌های مختلفی مانند وزارت صنایع سنگین، وزارت فرهنگ و آموزش عالی، وزارت کار و امور اجتماعی و ... مربوط گردد.
- فعالیت‌های مشابه : فعالیت‌های یکسانی هستند که به وسیله‌ی سازمان‌های مختلف انجام می‌پذیرد. مثلاً خطمشی توسعه اقتصادی و عمران و آبادانی کشور، موجب می‌شود در وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مختلف، جهت برنامه‌های تحقیقاتی به طرفی باشد که نتایج آن برای توسعه و عمران مملکت مفید و مؤثر باشد.

تست : یک فرآیند تعاملی بین آنچه شخص خواهان آن است و روش‌هایی که دستیابی به آن را میسر می‌سازد، تلقی می‌شود.

الف) تدوین خط مشی ب) اجرای خط مشی ج) سیاست گذاری د) قانون گذاری

پاسخ صحیح گزینه الف

تئوری‌های اجرای خطمشی دولتی

۱. اجرا به عنوان یک فرآیند خطی؛ برخی از دانشمندان مرتبط با خطمشی دولتی اجرای خطمشی را به عنوان یک فرآیند خطی بیان می‌کنند. چارچوب نظری اجرا در این دیدگاه از ۶ متغیر تشکیل شده است؛

- استانداردها و اهداف
- منابع
- ارتباطات و اقدامات بین سازمانی
- ویژگی‌های دستگاه‌های اجرایی
- وضعیت‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی
- گرایش‌های مجریان

۲. اجرا به عنوان سازگاری متقابل سیاست‌ها

- میزان علاقه، تعهد و پشتیبانی بازیگران اصلی خطمشی، برای موفقیت در اجرای آن بسیار مؤثر است. یعنی حمایت‌های نخبگان، رأی‌دهندگان، گروه‌های ذی‌نفوذ، احزاب سیاسی، بوروکراسی‌های دولتی، صاحب‌منصبان بلندپایه دولتی و می‌تواند کلید موفقیت یا شکست اجرای برنامه‌ها و خطمشی‌ها باشد. البته این تئوری نقش نخبگان سیاسی را در موفقیت عملکرد اجرا بسیار پررنگ‌تر از سایر افراد می‌داند.

۳. اجرا به عنوان بازی سیاسی؛ در این تئوری اجرا به عنوان یک بازی سیاسی مطرح است. جایی که چانه‌زنی، متقاعدکردن افراد و گروه‌ها صورت می‌گیرد. یادگیری قواعد بازی، بکارگیری تاکتیک‌ها و استراتژی‌های مناسب، کنترل جریان ارتباطات و رویارویی با بحران‌ها و شرایط عدم اطمینان در این تئوری رخ می‌دهد.

۴. اجرا به عنوان شرایطی برای دستیابی اثربخش به اهداف؛ سوابتیر و مازمانیان سعی دارند شرایطی را که باعث موفقیت یا عدم موفقیت اجرای خطمشی می‌شود را توصیف کنند. آنها بیان می‌کنند، اجرای موفقیت‌آمیز هر برنامه یا خطمشی حاصل وجود شرایطی است که خطمشی در آن اجرا می‌شود.

۵. اجرا به عنوان یک فرآیند رهبری خطمشی دورانی (گردشی)

ناکامورا و اسمالوود در مطالعاتی که انجام دادند نتیجه‌گیری کردند که اجرای خطمشی یک فرآیند دورانی است.

۶. اجرا به عنوان یک تئوری اقتضایی؛ ارنست آر الکساندر اجرا را به عنوان یک تئوری اقتضایی بیان می‌کند. او اجرا را به عنوان یک فرآیند تعاملی مستمر و پیچیده بیان می‌کند. وی اجرا را در تعامل با عوامل محیطی، تدوین خطمشی، برنامه‌ها، نتایج، محرک‌های مختلف و سایر عوامل می‌داند.

۷. اجرا به عنوان تجزیه و تحلیل موردی؛ پرسمان و ویلداوسکی مطالعات موارد خاص را به عنوان یک چشم‌انداز مناسب برای اجرای موفقیت‌آمیز خطمشی‌ها معرفی می‌کنند.

۸. اجرا به عنوان فعالیتی ارتباطی؛ این تئوری اجرای موفقیت‌آمیز خطمشی‌ها را برآیند تعامل مناسب بین بازیگران خطمشی و گروه‌های هدف می‌داند. ارتباط و تعامل خطمشی‌گذاران با گروه‌های هدف می‌تواند موجبات یادگیری و فراگیری بیشتر آنها را در ارتباط با خطمشی فراهم کرده و در نتیجه اجرای موفقیت‌آمیزی را حاصل نماید.

۹. رویکرد بالا به پایین (تمرکزگرا)؛ بر طبق این رویکرد فرآیند خطمشی‌گذاری مجموعه‌ای از سلسله‌مراتب فرماندهی است که ابتدا رهبران سیاسی ترجیحات خطمشی را بیان می‌کنند و سپس با گسیل آن به سوی پایین، توسط سطوح تخصصی‌تر به اجرا در می‌آورند. بیشترین نارسایی این رویکرد آن است که بیشترین توجه و تمرکز را بر تصمیم‌گیرندگان ارشد می‌گذارد. رویکرد بالا به پایین در اجرای خطمشی، بر خواست و علایق خطمشی‌گذاران متمرکز است و با داشتن رویکردی تحلیلی اهداف شخصی و سازمانی گروه‌های اصلی و فرعی خطمشی‌گذار اعم از تحلیل‌گر یا تصمیم‌گیرنده و نقشی را باید ایفا نمایند مورد بررسی قرار می‌دهد.

۱۰. رویکرد پایین به بالا؛ این رویکرد از همه بازیگران عمومی و خصوصی که در اجرای برنامه‌ها، تعیین اهداف، استراتژی‌ها و مشارکت دارند، تشکیل شده است. مهم‌ترین برتری رویکرد پایین به بالا آن است که توجه‌ها را به طرف روابط رسمی و غیررسمی تشکیل‌دهنده شبکه‌های خطمشی که در تدوین و اجرای خطمشی دخالت دارند جلب می‌کند.

۱۱. رویکرد ابزاری؛ ابزار خطمشی، سلسله‌تدابیر و وسایل دولت جهت تحقق بخشیدن به خطمشی‌ها و به منصفه ظهور رساندن آنها می‌باشد. این ابزار نوعی از تصمیم می‌باشد که دولت با بکارگیری آنها، نحوه عمل به خطمشی و مقدمات لازم برای عمل نمودن به آن را فراهم می‌آورد. ابزارها ممکن است داوطلبانه باشد به این معنی که دولت‌ها برای اجرای خطمشی، ابزارهای خاصی را تعریف نمی‌کنند و تلاش در جهت انتخاب و بکارگیری ابزار که ممکن است برای دولت هزینه‌زا بوده و یا ملاحظات اجتماعی و سیاسی اجازه استفاده را ندهد، به عمل نمی‌آورد. پیگیری خانواده‌ها یا سازمان‌های غیردولتی در راستای اجرای یک خطمشی جزء ابزارهای داوطلبانه محسوب می‌شود.

نیازمندی‌های اجرای خطمشی

- سازمان ؛ تاسیس و اداره کردن یک سازمان جدید، تفویض اختیار به آن سازمان و کارکنان آن از نیازهای اجرای خطمشی می‌باشد. وقتی قرار است برنامه خاصی اجرا شود، سازمان مجری آن نیز باید تعیین شود.
- تفسیر؛ بیان مقاصد قانونی و اهداف عالی خطمشی‌ها و تبدیل آن‌ها به مقررات و دستورالعمل‌های عملیاتی زمینه ساز اجرای خطمشی است که با عنوان تفسیر شناخته می‌شود. کارکرد دیگر تفسیر رفع ابهام از خطمشی‌ها و اهداف آنها است.

- کاربرد؛ در مرحله کاربرد برای اجرای خطمشی، بکارگیری واقعی خطمشی در عمل اتفاق می‌افتد و سازمان باید منابع لازم را برای بکارانداختن خطمشی اختصاص دهد و به وظایف تعیین شده عمل نماید.

تست : در این مرحله برای اجرای خطمشی، بکارگیری واقعی خطمشی در عمل اتفاق می‌افتد و سازمان باید منابع لازم را برای خطمشی اختصاص دهد و به وظایف تعیین شده عمل نماید.

الف) سازماندهی ب) تفسیر ج) تخصیص د) کاربرد

پاسخ صحیح گزینه د

الگوهای اجرای خطمشی؛

هوگوود و گان الگوی مرحله‌ای اجرای خطمشی را با توجه به شرایط اجرایی و تطبیق شرایط سازمان مجری با ماهیت خطمشی پیشنهاد داده‌اند؛

۱. خطمشی نباید خود را در معرض فشارهای خارجی برطرف‌نشده قرار دهند.
۲. منطق خطمشی و تئوری آن باید متناسب باشد.
۳. روابط علی و معلولی خطمشی باید مستقیم و بدون آشفتگی باشد.
۴. روابط و وابستگی سازمان‌های مجری در سطح حداقل باشد.
۵. موسسات اجرایی باید منابع مالی و انسانی مناسب برای اجرای خطمشی را دارا باشند.
۶. در اجرای خطمشی باید چهارچوب زمانی و بودجه‌ای مناسب در نظر گرفته شود.
۷. اهداف اساسی خطمشی باید مورد توافق قرار گرفته باشد.
۸. وظایف بازیگران در درون یک توالی مناسب قرار گیرند.
۹. ارتباط و هماهنگی کامل بین افراد مجری برقرار باشد.
۱۰. خطمشی‌ها باید مقبول باشند.

دو تن از دانشمندان علوم سیاسی به نام‌های مازمانین و ساباتیه جهت اجرای اثربخش و به منظور بهبود اجرای خطمشی، پنج شرط زیر پیشنهاد داده‌اند؛

- ۱) خطمشی باید روشن نماید چه کسی چه کاری را و چگونه انجام بدهد.
- ۲) رهبری سازمان باید رسمی، باتجربه و متعهد به خطمشی‌ها باشد.
- ۳) اولویت‌های اجرایی تعیین شده برای خطمشی و اهداف آن نباید در حین اجرا فراموش شوند.

۴) گروه‌های پیشنهاددهنده، تدوین‌گر و طرفداران خطمشی در دولت، باید خطمشی را در طول مرحله اجرا مورد حمایت خود قرار دهند.

۵) خطمشی باید برخوردار از مفهومی روشن به صورت نظری، خالی از ابهام و بر اساس تغییرات مطلوب که از طریق گروه‌های هدف به دست می‌آید، باشد.

چه کسانی در اجرای برنامه و خطمشی مشارکت دارند؟

در کنار مسئولان اداری، افراد دیگری نظیر قانون‌گذاران، قضات و دیگر شهروندان ممکن است مشارکت داشته باشند.

افراد و مسئولان اداری بجز اجرای برنامه یا خطمشی به وظایف و فعالیت‌های دیگری مشغول‌اند.

نکته: عواملی نظیر حدود قدرت و اختیارات، توجه به گروه‌ها و گروه‌های فشار و ذی‌نفع، برخورداری از منابع مالی و جهت‌گیری برنامه‌ها و خطمشی‌ها در اجرای قوانین و مقررات، نحوه‌ی تفسیر قوانین و مقررات دخالت مستقیم دارند.

دیدگاه‌های اجرای خط مشی

پیترز چهار نوع سبک در انتخاب ابزار اجرا اشاره می‌کند که آگاهی از آنها ضروری است.

- در سبک اول ابزارگرایان قرار دارند که شدیداً پایبند جهان‌بینی خاص و ضوابط حرفه‌ای خود هستند و بدون توجه به نوع و ماهیت مسئله و مشکل به یک سلسله ابزارهای معین و یکسان تعلق خاطر دارند. این گروه در اجرا به طور جدی با مشکل مواجه بوده، توفیق چندانی در استقرار خطمشی‌ها ندارند. زیرا یک ابزار برای تمامی خطمشی‌ها کارساز نبوده طبیعتاً موجب اشکال می‌گردد.
- در سبک دوم فرآیندگرایان قرار دارند که به یک ابزار خاص گرایش نداشته و فرایند را مبنای انتخاب ابزار اجرا قرار می‌دهند. خطمشی‌گذاری یک مرحله‌ای نیست بلکه فرآیندی پویا از سازگاری و تطبیق می‌باشد و در طی این فرآیند است که ابزار اجرا تعیین می‌شود. بدین ترتیب در این سبک ابزار به عنوان یک شیوه معین برای همه خطمشی‌ها معنی نداشته، بلکه در جریان خطمشی‌گذاری تعیین می‌گردد.
- در سبک سوم اقتضاییون قرار می‌گیرند که می‌کوشند تا با ایجاد ارتباط میان مشکل و ابزار، راه‌حل‌های اجرایی مناسب را پیدا کنند. فرضاً اگر خطمشی در زمینه موضوع کشاورزی است، شیوه و ابزار اجرا نیز باید با آن متناسب باشد. در این سبک تجربه و آگاهی خطمشی‌گذاران نقش عمده‌ای را در انتخاب ابزار مناسب ایفا می‌کند.
- در چهارمین سبک اعتقاد بر این است که مشکل و ابزار به همراه هم شکل می‌گیرند این‌طور نیست که ابتدا مشکل تعریف شده و سپس ابزار اجرای آن تعیین گردد. تعریف ابزار و تعیین مشکل طی یک فرایند سیاسی

شکل می‌گیرد که در آن خط‌مشی‌گذاران با مخاطبان و محیط خط-مشی در ارتباط قرار می‌گیرند. هم زمانی تعیین و تعریف مشکل با مشخص کردن ابزار اجرا و ارتباط با محیط از ویژگی‌های عمده این سبک است. تست : کسانی که در این سبک قرار می‌گیرند می‌کوشند تا با ایجاد ارتباط میان مشکل و ابزار، راه‌حل‌های اجرایی مناسب را پیدا کنند. در این سبک تجربه و آگاهی خط‌مشی‌گذاران نقش عمده‌ای را در انتخاب ابزار مناسب ایفا می‌کند.

الف) ابزارگرایان ب) فرایندگرایان ج) اقتضائیبون د) سیاسیون

پاسخ صحیح گزینه ب

ابزارهای اجرای خط‌مشی عمومی

انتخاب ابزار تابعی از ماهیت اهداف دولت و منافع آن و سازمان و ظرفیت‌ها و نوع بازیگران و ذی نفعان خط‌مشی عمومی می‌باشد.

درون و فید ۳ دسته ابزار اجرا معرفی می‌کنند:

ابزارهای اجباری؛ به کمک مقررات، شرکت‌ها دولتی و نظارت‌های مستقیم صورت می‌گیرد.

ابزارهای مختلط؛ ابزارهای مختلط به کمک یارانه‌ها، مالیات، توصیه‌ها و ساز و کارهای مشابه

ابزارهای داوطلبانه؛ با استفاده از سازمان‌های داوطلبانه، بازارهای خصوصی، خانواده و جامعه و ترغیب و تشویق صورت می‌گیرد.

نکته : هر چقدر از ابزارهای داوطلبانه به سمت ابزارهای اجباری حرکت می‌کنیم، سطح مداخله دولت زیاد می‌شود.

جدول ۴-۱ : ویژگی‌های ابزارهای اجرا

ابزارهایی که مستقیماً اثر می‌گذارند.	ابزارهایی که دارای اثر غیرمستقیم هستند.
ابزارهایی که به اجبار تأکید دارند.	ابزارهایی که بر انگیزه و ترغیب تأکید دارند.
ابزارهایی که داوطلبانه‌اند.	ابزارهایی که الزام‌آورند.
ابزارهایی که جنبه تنبیهی دارند.	ابزارهایی که جنبه تشویقی دارند.
ابزارهایی که صریح و شفاف‌اند.	ابزارهایی که نهفته و مبهم و غیرصریح‌اند.
ابزارهایی که از ارشادی و هدایت‌گرند.	ابزارهایی که قهری و سرکوب‌گرند.
ابزارهایی که توانمند سازند.	ابزارهایی که محدودکننده و تضعیف‌کننده‌اند.
ابزارهایی که اقتضایی‌اند.	ابزارهایی که کلی‌گرا هستند.

لیندلر و پیتر مدلی برای ابزارهای خطمشی عمومی ارائه داده‌اند که در آن انتخاب ابزار به ۴ عامل زیر بستگی دارد:

۲. ویژگی‌های ابزار که شامل منابع لازم برای بهره‌گیری از ابزار، هدف ابزار، ریسک سیاسی ابزار، و محدودیت‌های آن می‌باشد.
۳. سبک خطمشی عمومی و فرهنگ حاکم بر جامعه است.
۴. فرهنگ سازمانی مجری،
۵. محیط اجرای خطمشی عمومی از نظر زمان و مکان و دیدگاه‌های خطمشی‌گذاران

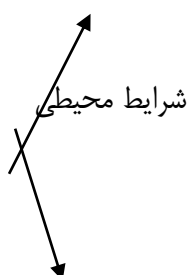
جدول ۴-۲: انواع ابزارها بر اساس توانایی دولت در امر نظارت و گرایش مخاطبان خطمشی

شرایط و گرایش های مخاطبان خط مشی			
متعدد و متنوع	محدود و ساده		
ابزارهای بازار محور	ابزارهای قانونی و نظارتی	زیاد	توانایی دولت در امر نظارت
ابزارهای داوطلبانه	ابزارهای ترکیبی	کم	و مداخله

همانگونه که در جدول ملاحظه می شود، انتخاب ابزار عمدتاً به دو عامل توانایی دولت و گرایش های مخاطبان خط مشی عمومی بستگی دارد. در صورتی که دولت دارای توانمندی های بالایی در زمینه نظارت و اجرا باشد در شرایط پیچیده و متنوع که مخاطبان خط مشی دارای گرایش های متفاوت و مختلفی هستند می تواند از ابزار های بازارمحور استفاده کند و اجرای خط مشی را به کمک اهرم های اقتصادی مانند معافیت ها، جرائم مالیاتی و پاداش ها تحقق بخشد. اما در صورتی که شرایط و گرایش های مخاطبان پیچیدگی و تنوع زیادی نداشته باشد، ابزارهای قانونی و نظارتی راهکار مناسب خواهند بود.

جدول شماره ۴-۳: انواع ابزارها بر اساس شرایط محیطی و شرایط گروه هدف

نامناسب	ابزارهای اقتدارگرایانه؛ اجبار و استفاده از قوانین ومقررات سخت و شدید	ابزارهای ترکیبی	نامناسب
---------	--	-----------------	---------



مناسب



شرایط	نامناسب	ابزارهای غیراقتدارگرایانه؛ ارائه اطلاعات و آموزش	ابزارهای ترکیبی
هدف	گروه مناسب		

علل عدم همسویی خطمشی‌ها و اجرای آن؛

عدم مشخص بودن خطمشی

معیارهای مختلف و متعارض اجرا

عدم انگیزه اجرایی

دستورات متفاوت

عدم صلاحیت و توانمندی مجریان

عدم کفایت منابع و امکانات اجرا

گروه‌های ذی نفوذ

نکته : یکی از تئوری‌های موردتوجه در این زمینه تئوری جدایی سیاست از اداره ویلسون است. ویلسون قلمرو اداره را فقط شامل مسائل عملی و اجرایی می‌دانست و آن را از عرصه‌ی خطمشی خارج می‌سازد. هدف مطالعات اداری را در نجات روش‌های اجرایی از شر آلودگی سیاسی و رهایی آنها از ابهامات و گنگی‌هایی که معمولاً زاییده تصمیمات نسنجیده و اتفاقی است، می‌پنداشت. ویلسون قویاً خطمشی‌گذاری را از اداره امور عمومی تفکیک نموده است و عقیده داشت که خطمشی‌گذاری، فعالیتی بسیار قوی‌تر از اداره امور عمومی است.

برای اجرای خطمشی باید در موارد زیر زمینه‌سازی صورت بگیرد؛

(۱) هدف‌های سالانه

(۲) مدیریت تغییر و تعارض

(۳) ایجاد فرهنگ پشتیبان خطمشی

(۴) مشارکت و پشتیبانی سیاسی خطمشی‌گذران

(۵) تشویق و انگیزش مجریان

(۶) تدوین خطمشی‌های سازمانی

(۷) تخصیص منابع

(۸) مدیریت منابع انسانی

انواع بوروکراسی‌ها در نظریه سازمانی خط‌مشی‌گذاری

در یکی از نظریاتی که در مورد تقسیم بندی بوروکراسی‌ها ارائه گردیده است سازمان های بزرگ بوروکراتیک به ۵ گروه تقسیم گردیده است که هر یک با توجه به نحوه شکل گیری و ایجادشان در خط مشی گذاری عمومی تاثیر می گذارند.

- گروه اول، بوروکراسی‌هایی است که به وسیله قدرت حاکم شکل گرفته اند و ابزار قدرت حاکمان جامعه می باشند.
- گروه دوم بوروکراسی‌هایی که تحت انقیاد قدرت نظامی هستند و به وسیله نظامیان اداره، هدف هایشان تعیین می شود.
- گروه سوم بوروکراسی‌های حاکم می باشند. این بوروکراسی‌ها به وسیله قدرت تخصصی و قانونی خود و تحت لوای قوانین و مقررات و اهداف ویژه ای که دارند، در خط مشی گذاری اثر می گذارند و عملاً به اتخاذ تصمیم های اداری و سیاسی برای کل جامعه می پردازند.
- گروه چهارم بوروکراسی‌های نماینده هستند که از طریق نظام پارلمانی و قوه مقننه در تصمیم گیری های سیاسی و خط مشی گذاری عمومی مستقیماً مؤثر می باشند. انتخاب نمایندگان و تصمیم گیری آنان از سوی همه موکلان و مردم در زمینه ی خط مشی های عمومی به ایجاد چنین بوروکراسی‌هایی می انجامد.
- گروه پنجم بوروکراسی‌های حزبی هستند که اغلب ناشی از به قدرت رسیدن یک حزب در کشور می باشند. در چنین حالتی بوروکراسی‌های حزبی به رهبری چهره ای قدرتمند و با نفوذ در جامعه خط مشی های عمومی را به زیر سلطه خود کشیده و در تعیین آنها نقش اصلی را ایفا می کنند.

تست: این بوروکراسی‌ها به وسیله قدرت تخصصی و قانونی خود و تحت لوای قوانین و مقررات و اهداف ویژه ای که دارند، در خط مشی گذاری اثر می گذارند و عملاً به اتخاذ تصمیم های اداری و سیاسی برای کل جامعه می پردازند.

الف) بوروکراسی‌های نماینده

ب) بوروکراسی‌های حاکم

ج) بوروکراسی‌های حزبی

د) بوروکراسی‌های نظامی

پاسخ صحیح گزینه ب

روش‌های بوروکراسی برای اثرگذاری بر خط‌مشی عمومی و اجرای آن؛

۱. امور قضایی

۲. اجرای خودمختارانه‌ی تصمیمات

۳. قانون‌گذاری

۴. نقش‌های مشورتی

موانع اجرای اثربخش خطمشی‌های دولتی

۱. نبود مبنای تئوریک
۲. کمبود منابع
۳. گروه‌های هدف
۴. گروه‌های هدف
۵. ابزارهای خطمشی
۶. عدم مشارکت گروه‌های مختلف در تدوین خطمشی
۷. تعارض خطمشی‌ها با ارزش‌های افراد مجری
۸. جزئی‌نگری و تک بعدی شدن در خطمشی‌ها
۹. عدم تمایل به اجرای آزمایشی خطمشی‌ها در محدوده‌ای کوچک
۱۰. عدم انعطاف در خطمشی‌ها

وجوه تمایز مراحل شکل‌گیری و اجرای خطمشی؛

همیشه انجام‌دادن کار (اجرای خطمشی) از بیان آنچه باید انجام شود مشکل‌تر است.

۱. در مرحله شکل‌گیری خطمشی اعم از تدوین و تصویب آن، نیروها قبل از عمل قرار می‌گیرند. در حالیکه در مرحله اجرا یعنی مدیریت بر نیروها به هنگام عمل صورت می‌گیرد.
۲. بازیگران اصلی خطمشی اعم از قضات، نمایندگان مجلس و مدیران تصمیم‌گیرنده عالی بر میزان دستیابی به اهداف و مؤثر بودن خطمشی و به طور کلی اثربخشی آن تاکید دارند، در حالیکه در مرحله اجرا مجریان بر صحت انجام عملیات تاکید نموده و دستورالعمل اجرای فرآیند را به عنوان مبنای کار پذیرفته و بر کارایی اصرار می‌ورزند.
۳. مرحله شناسایی مسئله عمومی، دستورکار و شکل‌گیری خط-مشی بیشتر یک فرآیند ذهنی می‌باشد در حالیکه اجرای خطمشی یک فرآیند عملیاتی است.
۴. افراد دخیل در امر شکل‌گیری خطمشی تعداد محدودی هستند که گاهی هماهنگی در بین آنها بسیار راحت‌تر از هماهنگی بین گروه بسیار زیاد و پرتعداد مجریانی است که مسئول اجرای خطمشی هستند.

Dr. Keshavarz

فصل پنجم

ارزیابی: تغییر یا خاتمه خطمشی

ارزیابی خطمشی

ناشمیس (۱۹۷۹) ارزیابی را بررسی عینی، منظم و تجربی آثار جاری خطمشی‌ها و برنامه‌های عمومی بر گروه‌های هدف تا آنجا که به اهداف مورد نظر مربوط است، تعریف می‌کند.

مدیران بخش عمومی به طور فزاینده‌ای برای توجیه برنامه‌های کنونی، برآورد هزینه‌ها و منافع و پیشنهاد تغییرات ضروری به ارزیابی خطمشی‌ها متوسل می‌شوند.

ارزیابی خطمشی‌های عمومی مقایسه اهداف پیش‌بینی شده برای خطمشی و نتایج حاصل از آن است که به وسیله‌ی مراجع دولتی یا غیردولتی صورت می‌گیرد.

در فرآیند خطمشی‌گذاری، ارزیابی حلقه چرخه خطمشی را می‌بندد و مراحل خطمشی‌گذاری را به هم نزدیک می‌کند. ارزیابی وقتی مؤثر، حرفه‌ای و منصفانه اجرا شود، هدفی بالاتر از توقف خطمشی را دنبال خواهد نمود.

ارزیابی خطمشی سنجش اثربخشی کلی یک برنامه ملی در برآوردن اهدافش یا سنجش اثربخشی نسبی دو برنامه یا بیشتر در برآوردن اهداف مشترک می‌باشد.

ارزیابی مانند سایر مراحل خطمشی، اقدامی سیاسی محسوب می‌شود و گاهی اوقات دولتمردان و خطمشی‌گذاران بخواهند نتایج تأثیر تصمیمات خود را ببینند یا آنکه شرایط واقعی جامعه را ترک نکنند، در تلاش برای کتمان نمودن اهداف خود یا به انحراف کشاندن اذهان عمومی می‌باشند.

تحقیق ارزیابی به جمع‌آوری، تحلیل و تفسیر منظم اطلاعات مرتبط با نیاز، طراحی، اجرا و اثر خطمشی عمومی مربوط می‌شود. بنابراین تحقیق ارزیابی تمامی مراحل خطمشی‌گذاری را در بر می‌گیرد.

در ارزیابی خطمشی باید به دو نوع هزینه توجه نمود. هزینه‌های مستقیم شامل منابع مصروفه برای اجرای خطمشی. هزینه‌های غیرمستقیم آثار هزینه‌زایی است که خطمشی ایجاد می‌کند. فرضاً آثار تخریبی محیط‌زیستی و اثرات سوء بر روحیه شهروندان می‌توانند هزینه‌های غیرمستقیم یک خطمشی عمومی محسوب شوند.

ارزیابی به دو صورت مورد استفاده قرار می‌گیرد؛ اول اینکه به عنوان یک فعالیت و وظیفه سازمان‌های عمومی مطرح است. دوم اینکه به عنوان یک تلاش جدی برای قضاوت در مورد اعتبار و ماهیت برنامه‌ها و خطمشی‌های مشخصی تلقی می‌شود. در مورد مسئله اول ما به دنبال ابزاری هستیم که سازمان‌های عمومی بدان وسیله بازبینی، نظارت و قضاوت در مورد پیشرفت کار را انجام می‌دهند. در خصوص مسئله دوم ما به دنبال شناسایی روش‌های منظمی هستیم که به وسیله آنها برنامه، تصمیمات و خطمشی‌ها بررسی و ارزیابی می‌شوند.

مهم‌ترین موضوع در ارزیابی خطمشی بررسی برون‌داد، اثر و پیامد خطمشی است که کارایی و اثربخشی یک خطمشی را تعیین می‌کند.

۱. برون‌داد (Output):

در برون‌داد ارزیاب به تحلیل این نکته می‌پردازد که خطمشی‌ها با توجه به به هزینه‌ای که بر عهده دولت یا دستگاه مجری یا منافع عمومی گذاشته، چه منافع و بازدهی در پی داشته است. به عبارت دیگر کارکرد، بازده، برون‌داد و عملکرد مورد انتظاری است که خطمشی‌گذاران از اجرای خطمشی عمومی انتظار دارند.

۲. پیامد (impact)؛

در پیامد ارزیابی کننده به بررسی آثار و عواقب بلندمدت یک خطمشی می پردازد.

۳. اثر یا نتیجه (outcome)؛

در اثر یا نتیجه به این موضوع پرداخته می شود که آیا اهداف از پیش تعیین شده حاصل شده است یا خیر. نتیجه‌ی نهایی از اجرای خطمشی که برای کل جامعه حاصل می شود. آیا مشکل عمومی حل شده است؟

اثر خطمشی به معنای این است که خود را متمرکز بر همه پیامدهای خطمشی عمومی می کنیم. اثر یک خطمشی با برون داد خطمشی مشابه نیست. برنامه های دولت بر اساس میزان دست و پا زدن یک شناگر مورد سنجش قرار می گیرد در حالیکه باید بر اساس میزان طی شدن مسافت باشد. اثر نمادین یک خطمشی مرتبط با ادراکاتی است که افراد از اقدامات دولت و نگرش هایشان به دولت دارند.

اثر یک خطمشی همه تأثیراتش بر شرایط دنیای واقعی است که شامل موارد زیر است؛

- تأثیر آن بر موقعیت گروه هدف
- تأثیر آن بر موقعیت گروه غیرهدف
- تأثیر آن بر شرایط آتی و موقعیت های آتی کنونی
- هزینه های مستقیم صرف شده برای برنامه در قالب منابع تخصیص یافته
- هزینه های غیرمستقیم که در برگیرنده ی هزینه های فرصت از دست رفته و غیرمشهود می باشد.

نکته : اثر خط مشی همه سودمندی های مشهود و نامشهود (حال و آینده) منهای همه هزینه های مشهود و نامشهود (حال و آینده) می باشد. در اثرات خطمشی باید همه ی سودمندی ها و هزینه ها چه آتی و چه آتی در قالب تأثیرات مشهود و غیرمشهود و نمادین مورد سنجش قرار گیرند.

تست : همه سودمندی های مشهود و نامشهود (حال و آینده) منهای همه هزینه های مشهود و نامشهود (حال و آینده) می باشد؛ و باید همه ی سودمندی ها و هزینه ها چه آتی و چه آتی در قالب تأثیرات مشهود و غیرمشهود و نمادین مورد سنجش قرار گیرند.

الف) شکل گیری خط مشی

ب) اثر خط مشی

ج) پیامد خط مشی

د) برون داد خط مشی

پاسخ صحیح گزینه ب

تست : کدام یک از گزینه های زیر جزء موضوعات مهم در ارزیابی خطمشی است که کارایی و اثربخشی یک خطمشی را تعیین می کند، نمی باشد؟

الف) پیامد خط مشی

ب) اثر خط مشی

ج) درون داد خط مشی

د) برونداد خط مشی

پاسخ صحیح گزینه ج

زمینه‌های لازم برای ارزیابی؛

- ✓ قانونی کردن ارزیابی
- ✓ تعیین سازمان مسئول ارزیابی
- ✓ نیروی انسانی مناسب
- ✓ نظام کارآمدی اطلاعاتی
- ✓ حمایت و تعهد مدیریت عالی
- ✓ تعیین ساز و کار ارتباط عالی با مردم
- ✓ تعیین حوزه ارزیابی
- ✓ تخصیص منابع
- ✓ نظام یکپارچه سازی نتایج ارزیابی

مراحل ارزیابی

- ارزیابی قبل از تصویب

ارزیابی قبل از تصویب قانون در مرحله شکل‌گیری خط‌مشی و زمانی است که خط‌مشی‌گذاران در حال تعیین اولویت راه‌حل‌ها و انتخاب آن‌ها می‌باشند. ارزیابی قبل از تصویب قابل تقسیم به سه سطح اولیه، ثانویه و نهایی می‌باشند. در سطح اولیه، ارزیابی قبل از تصویب اهداف و مقاصد ایده‌های پیشنهادی و اثرات نبود قانون مورد توجه و بررسی قرار می‌گیرد و در نهایت هزینه‌ها و فواید راه‌حل‌های پیشنهادی بررسی می‌شود و اطلاعات مورد نیاز جمع‌آوری می‌گردد. سطح دوم این ارزیابی با اظهارنظر کارشناسان و متخصصان صورت می‌گیرد. در این سطح اطلاعات جمع‌آوری شده مرحله قبل مورد بررسی و پالایش قرار می‌گیرد. در سطح سوم این ارزیابی، جمع‌بندی نهایی دو سطح در مرحله قبلی در مورد راه‌حل پیشنهادی می‌باشد. معمولاً در این ارزیابی، مجریان و خط‌مشی‌گذاران به صورت مشترک مداخله دارند و راه‌های اجرایی کردن خط‌مشی، بررسی موانع احتمالی، و حتی روش‌ها و ساز و کارهای سنجش نتایج خط‌مشی و تأثیرات قانون مورد توجه قرار می‌گیرد.

- ارزیابی پس از تصویب قانون

تعیین شاخص‌ها و معیارهای دقیق جهت بررسی میزان تأثیرات قانون بر شهروندان و مشاغل، میزان حل مسئله و برطرف شدن محدودیت‌ها، فواید و هزینه‌ها و قانون‌گذاری بهتر در مرحله ارزیابی پس از تصویب قانون صورت می‌گیرد.

تست: این ارزیابی زمانی است که خطمشی‌گذاران در حال تعیین اولویت راه‌حل‌ها و انتخاب آن‌ها می‌باشند. ارزیابی قبل از تصویب قابل تقسیم به سه سطح اولیه، ثانویه و نهایی می‌باشند.

الف) ارزیابی قبل از تصویب

ب) ارزیابی بعد از تصویب

ج) ارزیابی اداری

د) ارزیابی سازمانی

پاسخ صحیح گزینه الف

عناصر مؤلفه‌های ارزیابی:

مؤلفه‌های اساسی در ارزیابی منظم خطمشی عبارتند از:

۱) اهدافی که باید به آنها دست یافت؛ در ارزیابی خطمشی، در مؤلفه اهدافی که باید به آنها دست یافت، تجزیه و

تحلیل در ارتباط با مفاهیم اساسی چون کارایی (یا منافع یا هزینه‌ها)، قابلیت سودآوری، اثربخشی، رعایت اصل

انصاف و مساوات، نرخ بازگشت سرمایه و بهبود و توسعه ارزش‌های حاکم بر فرد و جامعه و برآورده کردن نیازهای

عمومی انجام می‌پذیرد.

۲) گزینه‌ها یا بدیل‌های موردنظر

رعایت پاره‌ای از مؤلفه‌ها همچون مشوق‌های مثبت و منفی - انعطاف لازم در گزینه موردنظر - تعادل بخش خصوصی و

عمومی - سازمان‌دهی مناسب برای دستیابی به اهداف

۳) روابط بین اهداف و گزینه‌ها

با استفاده از یک مقیاس عددی از یک تا ۵ می‌توان میزان ارتباط بین اهداف خطمشی‌گذاران با گزینه‌های انتخابی را مورد

سنجش قرار داد.

۴) جمع‌بندی اولیه از اینکه کدام یک از گزینه‌ها، ترکیب نیروها یا تخصیص اعتبار بهترین انتخاب است. در ارزیابی

خطمشی، در مؤلفه جمع‌بندی نتایج، هدف کلی در بهینه‌سازی، تجزیه و تحلیل افزایش منفعت‌ها در قبال هزینه‌ها

یا رضایت حاصل از آثار مطلوب اجرای خطمشی در مقابل عدم رضایت حاصل از آنهاست. ضمناً برای ارزیابی هر

گزینه باید هزینه‌ها را از منفعت کم کرده در ستون مربوطه قرار دهیم که مشخص شود منفعت خالص هر راهکار

خطمشی چگونه است.

۵) مشخص کردن تغییر درون‌دادها بر نتایج به کمک تجزیه و تحلیل حساسیت

در ارزیابی خطامشی، زمانی که اهداف و مقاصد، آمار و احتمالات جواب‌های روشنی را در ارتباط با خطامشی‌ها ارائه نمی‌دهند، تحلیل حساسیت روش مفیدی برای ارزیابی خواهد بود. تجزیه و تحلیل حساسیت به ما کمک می‌کند که تعیین کنیم در مشخص کردن ضرایب اهمیت اهداف، تدوین خطامشی‌ها و برنامه‌ها یا سنجش روابط تا چه سطحی وجود اشتباهات و عدم امکان دسترسی به اطلاعات قابل تحمل است.

نکته: در استفاده از تجزیه و تحلیل حساسیت برای تعیین چندین خط مشی ممکن، ما باید روشی اتخاذ کنیم که برای رسیدن به یک خط مشی بهینه طراحی شده است. تجزیه و تحلیل حساسیت برای مشخص کردن روابط بین خط مشی‌ها و اهداف نیز به ما کمک می‌کند.

تست: در ارزیابی خطامشی، زمانی که اهداف و مقاصد، آمار و احتمالات جواب‌های روشنی را در ارتباط با خطامشی‌ها ارائه نمی‌دهند، روش مفیدی برای ارزیابی خواهد بود، و به ما کمک می‌کند که تعیین کنیم در مشخص کردن ضرایب اهمیت اهداف، تدوین خطامشی‌ها و برنامه‌ها یا سنجش روابط تا چه سطحی وجود اشتباهات و عدم امکان دسترسی به اطلاعات قابل تحمل است.

الف) تحلیل نتایج (ب) روابط بین اهداف و گزینه‌ها

ج) تحلیل حساسیت (د) تحلیل مسیر

پاسخ صحیح گزینه ج

کارکردهای ارزیابی خطامشی؛

۱. کارکرد اطلاعاتی؛ ارائه بازخور و اطلاعاتی که می‌تواند برای خطامشی‌گذاری و اصلاح برنامه‌ها استفاده شود.
۲. کارکرد حرفه‌ای؛ درک خطامشی‌گذار را از ابزار و اهداف یک خطامشی افزایش می‌دهد و نقاط قوت و ضعف و یا اثربخشی یا شکست برنامه‌ها را نشان می‌دهد.
۳. کارکرد سازمانی؛ از طریق بررسی اهداف، کاهش تشریفات اداری و روشن نمودن شیوه‌های عملیاتی منجر به نوسازی سازمانی می‌شود.
۴. کارکرد سیاسی؛ منجر به تنظیم برنامه و دامن زدن به بحث در مورد مسائل مهم است و مشارکت شهروندان، مشروعیت یافتن و دفاع از خطامشی در برابر انتقادها را در پی خواهد داشت.
۵. کارکرد اجتماعی – روان‌شناختی؛ منجر به آرامش بخشی و ایجاد امنیت خاطر اجتماعی می‌شود و اعتماد سرمایه اجتماعی را بهبود می‌بخشد.
۶. کارکرد تاریخی؛ عبارت است از ثبت و مستند کردن اعمال، پدیده‌ها و نتایجی که در غیر این صورت فراموش می‌شوند.

تست : این کارکرد ارزیابی منجر به تنظیم برنامه و دامن زدن به بحث در مورد مسائل مهم است و مشارکت شهروندان ، مشروعیت یافتن و دفاع از خطمشی در برابر انتقادات را در پی خواهد داشت.

الف) کارکرد اطلاعاتی

ب) کارکرد حرفه ای

د) کارکرد سیاسی

ج) کارکرد اجتماعی- روان شناختی

پاسخ صحیح گزینه د

ارزیابی نتایج اولیه و ثانویه خطمشی عمومی

خطمشی عمومی غالباً دو نوع نتیجه مورد انتظار دارند. یکی نتایج اولیه و زودرس که در واقع همان بروندهای حاصل از خطمشی می باشند. دیگر نتایج ثانویه یا پیامدها که آثار نهایی و بلندمدت خطمشی می باشند. ارزیابی نتایج نهایی و پیامدها دشوارتر و پیچیده تر از سنجش بروندهاست و به زمان بیشتری نیاز دارند.

در سازمان های بخش خصوصی که هدف اصلی ایجاد ستادهای موردنظر است، شاید ارزیابی بروندها و نتایج اولیه بتواند ملاک توفیق قرار گیرد، اما در سازمان های دولتی و بخش عمومی که اتخاذ خط مشی برای مصالح درازمدت جامعه و خیر عمومی است، توجه به نتایج اولیه و ثانویه به همراه هم لازمه ارزیابی صحیح از خطمشی هاست.

طرح های مطالعات ارزیابی؛

۱. طرح تجربی از جمله طرح های پژوهشی برای ارزیابی برنامه و خطمشی هاست. در این طرح تلاش های منظمی برای انتخاب یک گروه مورد آزمایش و گروه دیگری برای کنترل آثار یا تغییرات در مورد اشیاء یا افرادی که برنامه یا خطمشی درباره ی آنان به اجراء درنیامده است به عمل می آید.

۲. طرح های شبه تجربی به بررسی دقیق آثار خطمشی ها و تأثیر عوامل یا متغیرهای خارجی را کنترل و خنثی می سازد. روش های مورد استفاده شامل تجزیه و تحلیل سری های زمانی و استفاده از آنچه که گروه های کنترل نام دارد، می شود. محاسن روش شبه تجربی واضح است. در این روش پژوهشگر می تواند بدون اینکه روش های منظم تحقیق کنار گذاشته شوند از ابزار ممکن و مکانیزم هایی که انعطاف بیش تری دارند برای بررسی آثار برنامه یا خطمشی استفاده کند.

۳. طرح غیر آزمایشی؛ که انواع مهم آن ها شامل مطالعه و تجزیه و تحلیل قبل و بعد اجرای خطمشی، مطالعه افراد قبل و بعد از اجرای خطمشی، مطالعه ی افراد بعد از اجرای خطمشی و یک گروه مقایسه ای می باشد.

۴. یکی از فنون و روش های دیگری که برای ارزیابی برنامه ها و خطمشی می تواند مورد استفاده قرار گیرد، ارزیابی تطبیقی است. در این طرح، یک یا چند برنامه مورد بررسی و مقایسه قرار می گیرد. این شیوه از ارزیابی خطمشی یا

برنامه‌ها دید و بینش عمیق‌تری را برای مسئولان در برخورداری از اطلاعات بیشتر برای نتیجه‌گیری فراهم می‌سازد.

۵. تجزیه و تحلیل هزینه - منفعت هم در ارزیابی خطامشی‌ها و هم در برنامه‌ریزی برنامه به‌طور قابل توجهی مورد استفاده قرار می‌گیرد.

تست: این طرح‌ها به بررسی دقیق آثار خطامشی‌ها و تأثیر عوامل یا متغیرهای خارجی را کنترل و خنثی می‌سازد. روش‌های مورد استفاده شامل تجزیه و تحلیل سری‌های زمانی و استفاده از آنچه که گروه‌های کنترل نام دارد، می‌شود.

(ب) طرح شبه تجربی

(الف) طرح تجربی

(د) ارزیابی تطبیقی

(ج) طرح غیر آزمایشی

پاسخ صحیح گزینه ب

چرخه ی ارزیابی خط مشی

ارزیابی خط مشی عمومی بصورت یک مقطع مستقل انجام نمی‌گیرد، بلکه در قالب یک فرایند، چندین فعالیت را در بر می‌گیرد. هدف اصلی ارزیابی، قضاوت در مورد خط مشی‌ها یا برنامه‌هایی است که برای پاسخگوئی به مشکلات عمومی طراحی و تدوین شده‌اند تا مشخص شود آیا به تمامی مقاصد از قبل تعیین شده رسیده‌اند یا خیر؟ این بازده بصورت زیر ظاهر می‌شود:

(الف) در یک حالت ایده‌آل ارزیابی نشان‌دهنده‌ی آن است که برنامه‌ها مطابق اهداف پیش‌بینی شده پیشرفت کرده و اجرای آنها باید همچنان ادامه یابد.

(ب) درحالت بعدی ممکن است ارزیابی نشان دهد که در اجرای خطامشی کمبودها و تنگنانهائی وجود داشته و این مشکلات موجب عدم اجرای برنامه‌ها گردیده است. در چنین حالتی باید اصلاحاتی در شیوه‌های اجرائی صورت گیرد و برنامه‌ها با این اصلاحات مجدداً مورد ارزیابی قرار گیرند.

(ج) در این حالت خطامشی از جهت محتوی، مشکلاتی را نشان می‌دهد و خطامشی‌گذاران باید در آن تجدیدنظر کرده و شکل جدید را به صورت قانونی درآورند.

(د) ارزیابی خطامشی‌ها ممکن است نشان‌دهنده‌ی آن باشد که مشکل بدرستی شناسایی نشده و باید تعریف مجددی از آن بعمل آید.

(ه) در آخرین حالت ممکنست ارزیابی، مسأله جدیدی را مطرح بسازد و دستورکار تازه‌ای را برای خطامشی‌گذاران بوجود آورد.

در تمامی این حالات چرخه‌های مختلفی از ارزیابی بوجود می‌آید که اصطلاحاً به آن چرخه ی ارزیابی گویند.

انواع ارزیابی خط مشی از دیدگاه محققان

۱. ارزیابی اداری؛ ارزیابی اداری توسط ناظران مالی، قانونی و سیاسی وابسته به وزارتخانه‌های دولتی، سازمان‌های اجرایی تخصصی و انجام شود، معمولاً چگونگی ارائه خدمات به مشتریان و ارباب رجوعان را مورد نظر قرار می‌دهد. آنچه در این نوع ارزیابی بیش از سایر جنبه‌ها مدنظر می‌باشد، کارایی خدمات است.
۲. ارزیابی برنامه؛ به فرآیندی که برای اندازه‌گیری اثرات یک برنامه یا عمل در محدوده‌ی اهداف، نتایج و معیارها به کار گرفته می‌شود ارزیابی برنامه گفته می‌شود. ارزیابی برنامه وقتی انجام می‌شود که خط‌مشی قانونی شده و غیرقابل تغییر باشد.
۳. ارزیابی تلاش؛ در ارزیابی تلاش میزان درون‌داده‌های برنامه مورد سنجش قرار می‌گیرد. بدین منظور که مشخص شود، دولت‌ها برای دستیابی به اهداف خود تا چه حد تلاش کرده‌اند.
۴. ارزیابی عملکرد؛ در ارزیابی عملکرد برون‌داده‌های برنامه مورد سنجش قرار می‌گیرند، مانند تعداد فارغ‌التحصیلان دانشگاه‌ها، تعداد پارک‌های ساخته شده و تعداد کارگران آموزش داده شده.
۵. ارزیابی کارایی؛ ارزیابی تلاش و عملکرد اساس و سنگ بنای این نوع ارزیابی هستند. در ارزیابی کارایی میزان هزینه‌های یک برنامه مورد سنجش قرار می‌گیرد و در این راستا میزان توانایی دستگاه‌های اجرایی در کاهش اتلاف منابع یا افزایش بازده با سطح منابع ثابت به محک آزمایش زده می‌شود.
۶. ارزیابی فرآیند؛ در این نوع ارزیابی روش‌ها، فرآیندها و عناصر وابسته به انجام برنامه‌ها مورد بررسی قرار می‌گیرند. هدف این ارزیابی اصلاح، بهبود و ساده‌سازی فرآیندهای اجرایی در رسیدن به اهداف برنامه و خط‌مشی است. ارزیابی فرآیند از نوع نظارت رسمی واداری است که از میزان صحت اجرای قوانین ومقررات، تحقیق و بازرسی به عمل می‌آورد.
۷. ارزیابی قضایی؛ این نوع ارزیابی به بودجه، کارایی و امثالهم توجه‌ای ندارد، اما به جنبه‌های قانونی که برنامه‌های دولتی به مدد آنها به اجرا در می‌آیند، توجه‌ای اکید و محکم دارد. این ارزیابی توسط دستگاه‌ها و نیروهای قضایی صورت می‌گیرد. یکی از مهم‌ترین اهداف آن بازبینی عملکرد و اقدامات دولت در ارتباط با همسوبودن قانون اساسی و سایر قوانین حاکم بر جامعه است. در این ارزیابی از دستگاه‌های قضایی انتظار می‌رود، عملکرد برنامه و خط‌مشی‌ها را در ارتباط با حقوق شهروندان مورد بررسی و تحلیل قرار داده تا حقی از حقوق مسلم مردم سلب نشود.
۸. ارزیابی سیاسی؛ در این نوع ارزیابی، خط‌مشی‌ها و برنامه‌های دولتی می‌تواند توسط همه افراد، با هر نفع سیاسی صورت گیرد. ارزیابی سیاسی برخلاف ارزیابی‌های اداری و قضایی از نظر فنی پیچیدگی زیادی با خود به همراه ندارد. مشارکت در انتخابات مختلف به نحوی انجام ارزیابی سیاسی توسط مردم، نسبت به برنامه‌های دولت و گروه‌های مختلف است.

۹. ارزیابی کلی؛ ارزیابی کلی ارزیابی قضاوتی می‌باشد که پیامدها و اثرات اجرای خطمشی یا برنامه‌ها را مورد بررسی قرار می‌دهد. این ارزیابی، اثربخشی کلی خطمشی‌ها و برنامه‌های اجرا شده را مورد بررسی قرار می‌دهد و تعیین می‌نماید که خطمشی تا حد انتظار به اهداف پیشنهادی دست یافته است یا خیر. از انواع ارزیابی کلی می‌توان به ارزیابی کاربردگرا و بازخور ارزیابی اشاره کرد که در زیر اشاره می‌گردد؛

- ارزیابی کاربردگرا بر تناسب بین خطمشی، ابزار خطمشی، روش‌ها و معیارهای اندازه‌گیری نتایج و ... متمرکز است و معمولاً ساختارهای خطمشی را مورد مطالعه و تحلیل قرار می‌دهد. این نوع ارزیابی با هدف شناسایی و کشف نقایص و نارسایی‌های خطمشی از طریق بررسی تأثیرات آن صورت می‌گیرد. در این روش سعی می‌شود ارزیابی به صورتی دقیق، حقیقی، بازخوردی و ... انجام گیرد.
- بازخور ارزیابی؛ در این روش ارزیابی، دو مفهوم مجزای بازخورد و ارزیابی در کنار هم قرار می‌گیرند تا آنچه برای انجام ارزیابی شایسته و اثربخش لازم است را انجام دهند. بازخور ارزیابی نیز اثرات اجرای قانونی و تطبیق آن با مراحل مختلف خطمشی‌گذاری و انعکاس آن به سیاستمداران و خطمشی‌گذاران را مورد بررسی قرار می‌دهد.

۱۰. ارزیابی رسمی؛ ارزیابی رسمی نوعی از ارزیابی است که توسط دولت یا پارلمان، دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌هایی وابسته انجام می‌شود. این ارزیابی به موجب قانون بر عهده دستگاه‌های اجرایی گذاشته شده است و ممکن است به صورت حق یا وظیفه تعریف شده باشد. ارزیابی رسمی به صورت فنی و تخصصی صورت می‌گیرد و حتی سازمان‌های متولی امر در زمینه مربوط تخصصی می‌شوند. سازمان‌های مسئول کار ارزیابی را به صورت دوره‌ای و در فواصل زمانی منظم انجام می‌دهند. مجریان ارزیابی رسمی سازمان‌های مشخصی هستند که عنوان آنها گویای وظایفشان می‌باشد؛ مانند سازمان حسابرسی، ذیحسابی، دیوان محاسبات، سازمان بازرسی کل کشور، دادگاه‌ها و سازمان‌های قضایی، کمیسیون اصل ۹۰ در مجلس شورای اسلامی. به‌طور کلی می‌توان اجرای ارزیابی رسمی را در ۴ مرحله به شرح زیر خلاصه کرد؛ شناسایی - اندازه‌گیری - تجزیه و تحلیل - توصیه

۱۱. ارزیابی غیررسمی؛ معمولاً توسط افراد و سازمان‌هایی صورت می‌گیرد که به صورت قانونی الزام و یا ماموریتی در این زمینه ندارند، اما به علت برخورداری گرایش سیاسی یا نفع شخصی، اقدام به ارزیابی برنامه‌های دولت می‌نمایند. البته این ارزیابی چندان فنی و پیچیده نیست، اما تنوع نفع شخصی یا گرایش سیاسی ارزیابان غیررسمی، سبب می‌شود ارزیابی‌های آنان در زمینه‌های مختلف معنی‌دار باشد. ارزیابی غیررسمی شامل نظارت قانونی، کمیسیون‌های ریاستی، بودجه بندی، مطبوعات در امر ارزیابی غیررسمی، مداخله گروه‌های ذینفع و سوت زدن.

نکته: گاهی اوقات یک بوروکرات شجاع برای کشف موارد نقض و اصلاح آن اقدام می‌کند و در تلاش برای اصلاح فرآیند اجرایی خطمشی و جلوگیری از استمرار آثار نامطلوب آن بر افراد درگیر می‌باشد که به این کار سوت‌زنی گفته می‌شود.

تست: : گاهی اوقات یک بوروکرات شجاع برای کشف موارد نقض و اصلاح آن اقدام می‌کند و در تلاش برای اصلاح فرآیند اجرایی خطمشی و جلوگیری از استمرار آثار نامطلوب آن بر افراد درگیر می‌باشد که به این کار..... گفته می‌شود؟

الف) سوت زنی ب) شجاعت ج) اثر د) پیامد

پاسخ صحیح گزینه الف

تست : در ارزیابی میزان هزینه‌های یک برنامه مورد سنجش قرار می‌گیرد و در این راستا میزان توانایی دستگاه‌های اجرایی در کاهش اتلاف منابع یا افزایش بازده با سطح منابع ثابت به محک آزمایش زده می‌شود.

الف) کارایی ب) فرایند ج) اداری د) قضایی

پاسخ صحیح گزینه الف

روش‌های ارزیابی

- تشکیل کمیته یا کمیسیون ویژه؛ یکی از روش‌های اساسی ارزیابی تشکیل یک کمیته یا کمیسیون ویژه است. شرایط بهینه و مطلوب برای کمیسیون‌های ارزیابی به شرح زیر است؛
 ۱. گزارشی کامل که حاوی اطلاعات مستند و اصلی مربوط به مسأله باشد.
 ۲. اعضای کمیسیون ارزیابی که در خدمات عمومی به انجام مشاغل کلیدی مشغول هستند نسبت به توصیه‌ها و پیشنهادهای ارائه شده متعهد باشند.
 ۳. کارمندان کمیسیون که بعد از انجام ارزیابی به سازمان اصلی خود باز می‌گردند به عنوان حامیان و مبلغان تصمیم عمل کنند.
 ۴. گزارشی که اولویت‌های خطامشی‌گذاری سازمان‌های عمومی در زمینه‌ی مسائل مورد نظر را پشتیبانی کند.

• رویکرد سنجش میزان نیل به نتایج مورد انتظار خط مشی

یکی از شیوه‌های متداول ارزیابی، سنجش میزان نیل به نتایج مورد انتظار خط‌مشی می‌باشد. اگر هدف را نتیجه مورد نظر بدانیم خط‌مشی گذار باید آگاه شود تا چه حد هدف خط‌مشی تحقق یافته است. برای انجام این ارزیابی، مشخص کردن هدف بطور دقیق، جزئی و قابل سنجش از الزامات اولیه است. هدف‌های کلی باید به هدف‌های جزئی‌تر شکسته شوند و به گونه‌ای تعریف شوند که قابل اندازه‌گیری و سنجش باشند. فرضاً اگر هدف خط‌مشی مورد نظر افزایش اشتغال است باید مشخص شود که چند درصد اشتغال در چه مدت زمانی قرار است حاصل شود. نقضی که در این شیوه وجود دارد، عدم مشخص بودن منابع مصروفه برای نیل به هدف است.

• رویکرد ارزیابی ذی‌نفعان در ارزیابی خط‌مشی عمومی

نکته‌ی دیگری که در ارزیابی خط‌مشی عمومی دارای اهمیت است رضایت گروهی است که تحت تأثیر نتایج خط‌مشی قرار می‌گیرند. در صورتی که سازمان و نهادی که خط‌مشی را اجرا می‌کند، به ارزیابی آن بپردازد، بعید است نقاط ضعف خط‌مشی

به درستی بیان شود. اما اگر شهروندان و به طور کلی ذی‌نفعان نسبت به خطامشی اظهار نظر نمایند مسلماً ارزیابی آنان واقع‌بینانه‌تر خواهد بود. این رویکرد را ارزیابی ذی‌نفعان نام نهاده‌اند و طی آن نظرات استفاده‌کنندگان و بهره‌گیران از نتایج خطامشی ملاک ارزیابی قرار می‌گیرد.

- رویکرد ارزش‌های متعارض در ارزیابی خطامشی عمومی

به علت آنکه نظر ذی‌نفعان مختلف در مورد خطامشی ممکن است با هم یکی نباشد باید رویکردی در ارزیابی خطامشی عمومی انتخاب شود که با توجه به این تعارض کار ارزیابی انجام گیرد؛ به عنوان مثال ممکن است در توسعه ارتباطات جاده‌ای طرفداران محیط‌زیست مخالف و هواخواهان توسعه اقتصادی و صنعتی موافق خطامشی مربوط باشند. رویکردی که در این شرایط به ما کمک می‌کند رویکرد ارزش‌های متعارض نام دارد. در این رویکرد خط‌مشی گذار با توجه به جمیع جهات و در نظر گرفتن سیاست‌های کلی تر نظام، حد بهینه‌ای را در نظر می‌گیرد و آن را ملاک اثر بخشی خط‌مشی قرار می‌دهد، مثلاً نتایج خط‌مشی توسعه ارتباطات جاده‌ای زمانی اثربخش خواهد بود که ۲۰ درصد ارزش‌های محیط‌زیستی را رعایت کند و ۸۰ درصد به توسعه صنعتی بینجامد.

نکته: غالباً مهم‌ترین ارزیابی از خط‌مشی عمومی خارج از سازمان‌های عمومی به‌وسیله مطبوعات، رسانه‌های گروهی، افراد، پژوهشگران و گروه‌های غیردولتی به عمل می‌آید. شناسایی و شناخت مشکلات عمومی و ارزیابی خطامشی عمومی از وظایف اصلی و مستمر رسانه‌هاست. اشخاص و افراد مختلف، نظیر محققان، نظریه‌پردازان، نویسندگان، شعرا و منتقدین اجتماعی نیز به نوبه‌ی خود منشأ تحولات و نفوذ بر روند خطامشی‌گذاری و عملکرد سازمان‌ها عمومی هستند.

- روش‌های ارزیابی برنامه‌ها، آنچه دولت‌ها انجام می‌دهند؛

- ۱) دریافت گزارش‌های مستمر
- ۲) بازدید از محل
- ۳) استفاده از معیارهای برنامه
- ۴) مقایسه با استانداردهای حرفه‌ای
- ۵) ارزیابی شکایات مردم

- روش‌های ارزیابی برنامه؛ آنچه دولت‌ها می‌توانند انجام دهند؛

۱. مقایسه قبل و بعد از برنامه؛ مقایسه‌های قبل و بعد از برنامه طراحی می‌شوند که تأثیرات برنامه را نشان دهند، اما دانستن این که تغییرات مشاهده‌شده متأثر از برنامه است، کار دشواری است.
۲. مقایسه توسط خط‌روند؛ در این طرح اطلاعاتی که در خصوص گروه‌های هدف و شرایط آنها تنظیم می‌شود باید برای چندین دوره‌ی زمانی قبل از آغاز برنامه، تعیین گردد، این کار باعث می‌شود تا مسیر خط‌روند به صورت مستحکم و قابل اعتماد ساخته شود.

۳. مقایسه افرادی که در برنامه شرکت دارند؛ مثلاً مقایسه افرادی که در برنامه‌ها شرکت داشته‌اند با افرادی که در آن برنامه‌ها شرکت نداشته‌اند یا مقایسه شهرها یا مناطقی که برنامه در مورد آنها اعمال شده با مناطقی که برنامه برای آنها اعمال نشده است.
۴. مقایسه گروه‌های آزمایش و کنترل، قبل و بعد از اجرای برنامه؛ اختلافات حاصله از برنامه میان گروه‌های کنترل و آزمایش باید به دقت مورد مقایسه قرار گیرد.

مراحل شش‌گانه برای ارزیابی محققانه؛

۱. شناسایی اهدافی که باید ارزیابی شوند.
۲. تجزیه و تحلیل مشکلاتی که به‌وسیله‌ی فعالیت‌های ارزیابی باید مورد حل و فصل قرار گیرند.
۳. توصیف و استاندارد کردن فعالیت‌ها و عملیات.
۴. سنجش و اندازه‌گیری درجه و سطحی که تغییرات و تحولات باید صورت بگیرد.
۵. تعیین اینکه آیا تغییرات مشاهده شده ناشی از عوامل موردنظرند یا از عوامل دیگر نشأت گرفته‌اند.
۶. ارائه شواهدی مبنی بر استمرار موردنظر.

اهداف ارزیابی

۱. سنجش میزان تحقق اهداف خطمشی
۲. نحوه عملکرد دولت
۳. تعیین میزان مداخله دولت
۴. حل مسئله یا معضل عمومی
۵. سنجش میزان تأثیرات قانون
۶. تعیین میزان صحت اجرای قانون
۷. مقرون به صرفه بودن خطمشی
۸. درس‌هایی برای آموختن

دلایل اهمیت ارزیابی خطمشی

۱. تقویت تشخیص و شناسایی هزینه‌ها و منافع عمل دولت
۲. انسجام بخشی اهداف خطمشی و یکپارچه‌نمودن آنها
۳. شفافیت را افزایش می‌دهد.

۴. ارتقای پاسخگویی دولت

علل شکست ارزیابی برنامه‌ها و خطمشی‌ها اولین مسأله پیش‌روی هر فردی که می‌خواهد یک برنامه‌ی عمومی را مورد ارزیابی قرار دهد، تعیین اهداف برنامه است. گروه‌های هدف چه افرادی هستند و تأثیرات مطلوب و موردنظر چه هستند؟

بسیاری از برنامه‌ها و خطمشی‌ها دارای ارزش نمادین عمیقی هستند. آنها به طور واقعی شرایط گروه‌های هدف را تغییر نمی‌دهند، اما چنین وانمود می‌کنند که دولت مراقب آنها است. این مسأله باعث می‌شود تا ارزیابی خطمشی به‌طور غیرواقعی موفق جلوه کند.

دستگاه‌های دولتی از این قدرت برخوردارند که نشان دهند برنامه‌هایشان تأثیر مثبت داشته است.

معمولاً دستگاه‌های دولتی به علت برخورداری منابع قوی مستعد این امر هستند که نشان دهند، اشکال در خطمشی‌های تدوین شده است و آنها در اجرای خطمشی‌ها میرا از هرگونه اشتباهی هستند.

هرگونه مطالعه‌ی مهمی که در ارتباط با تأثیر خطمشی توسط دولت انجام می‌شود، ممکن است با پاره‌ای از فعالیت‌های دیگر دولت ایجاد اصطکاک کند.

ارزیابی برنامه مستلزم وجوهات، فراهم‌سازی امکانات، زمان و نیروی انسانی است، دستگاه‌های دولتی مایل نیستند، این هزینه‌ها را صرف ارزیابی کنند. آنها تمایل دارند این منابع را بجای مصروف کردن در ارزیابی، اختصاص به پیشرفت و اجرای برنامه‌ها بدهند.

روش‌شناسی انواع ارزیابی خطمشی

در جدول زیر روش‌شناسی انواع ارزیابی خطمشی نشان داده می‌شود :

جدول ۵-۱ : روش‌شناسی انواع ارزیابی خطمشی

تحقیق علمی	تحقیق رسمی	قائم به ذات	غیررسمی	هیچ کدام
آماري	طراحی شده	دقیق	حکایات	در اغلب موارد به صورت خاص
مقایسه‌ای	تبلیغی	حقیقی	داستان‌ها	
علی	تجربی	در جست و جوی	غیربحرانی	
		بازخورد	اظهارنظرها و	

مشکلات روش‌شناسی ارزیابی

پنج مشکل اصلی روش‌شناسی که در ارزیابی خطمشی و آثار آن ممکن است موانعی پیش‌روی خطمشی گذاران قرار دهد عبارت است از:

- ابعاد چندگانه در مورد اهداف مختلف
 - اطلاعات موردنیازی که در اختیار ارزیاب نیست
 - گزینه‌های بیشمار که تعیین آثار هر یک را دشوار می‌سازد.
 - محدودیت‌های مختلف و گاه معارض
 - نیاز به سادگی در ارائه نتیجه‌گیری علی‌رغم ماهیت پیچیده و چندمنظوره آنها
- تست : کدام گزینه جزء مشکلات روش‌شناسی ارزیابی نمی باشد؟

الف) ابعاد چندگانه اهداف ب) محدودیت‌های مختلف و متعارض

ج) در دسترس بودن اطلاعات د) دشواری در تعیین آثار هر یک از گزینه‌ها

پاسخ صحیح گزینه ج

تغییر خطمشی

تغییر خطمشی از پیامدهای ارزیابی تأثیرات قانون و سنجش عملکرد خطمشی‌های عمومی می‌باشد. تغییر یا خاتمه مرحله تکمیل‌کننده فرآیند خطمشی‌گذاری است و هر چرخه را به چرخه بعدی متصل می‌کند. در بحث انعطاف خط مشی دوره حیات سازمان باید در نظر باشد. انعطاف خط مشی عملاً مطالعه تغییر-پذیری خط مشی و ضرورت آن در مقاطعی از دوره حیاتی سازمان است. دوران حیات سازمان از زمان تاسیس شروع می‌شود و با نوسانات مختلف ادامه می‌یابد.

از طرف دیگر سازمان در محیط قرار دارد و محیط هم برای خود متناسب با آن دوره زمانی دچار تحولاتی می‌شود. یعنی سازمان در دوره‌های حیات خود، از ابتدای تاسیس تا زمانی که مورد مطالعه قرار می‌گیرد، مراحل را پشت سر می‌گذارد که خود متأثر از تغییرات محیط است

بازنگری و تغییر خطمشی، پیامد مرحله ارزیابی است و به عنوان عامل پیونددهنده‌ی چرخه‌های خطمشی، فرآیندی پویا و پیوسته است که از نیاز خطمشی به تعدیل و تطبیق خود با تغییرات مداوم محیطی نسبت می‌گیرد. بعضی از تغییرات در خطمشی‌ها برنامه‌ریزی شده است. این تغییرات هدفمند است و بر اساس شناخت و آگاهی صورت می‌گیرد. اما گاهی اوقات تغییر انفعالی بوده و از سر ناچاری و یا الزام است. تفاوت بین تغییرات برنامه‌ریزی شده با تغییرات انفعالی در حدود، میزان و عمق تغییراتی است که صورت می‌گیرد.

نکته: در رویکرد تکاملی، هر خط‌مشی پس از شکل‌گیری و اجراء ارزیابی می‌شود و نتیجه ارزیابی، سبب بازنگری، تغییر و یا خاتمه می‌شود. این بازنگری و اصلاح ممکن است حاصل ارزیابی از کل فرآیند خط‌مشی‌گذاری و تمام مراحل آن باشد و یا یک یا چند مرحله را شامل شود.

تست: این مرحله تکمیل‌کننده فرآیند خط‌مشی‌گذاری است و هر چرخه را به چرخه بعدی متصل می‌کند.

الف) تغییر یا خاتمه (ب) شکل‌گیری (ج) ارزیابی (د) تدوین

پاسخ صحیح گزینه الف

عوامل تعیین‌کننده تغییر خط‌مشی‌ها؛

۱. تهدید اهداف حاکمیت
۲. سوء عملکردها
۳. ساختارهای ناکارآمد و ضعیف
۴. فرصت‌های توسعه و پیشرفت
۵. مخالفت و فشار گروه‌های ذینفع

در اعمال خط‌مشی جدید باید موارد زیر مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرد:

۱. عوامل بیرونی (محیطی): روابط سیاسی موجود در محیط، نگرش‌های موجود درباره مسئله تکنولوژی، تحلیل‌های اقتصادی پایه و ... باید با سازمان در طرح (خط‌مشی) جدید تطابق داشته باشد. هنگامی که خط‌مشی با محیط ناسازگار می‌شود، در پی تبادلات محیطی بین سازمان و پیرامون آن رفته رفته در معرض تغییرات جزئی یا اساسی قرار می‌گیرد. مکانیزم‌های اجرایی مربوط به هر تغییر در خط‌مشی را سیستم باید پیش‌بینی و طراحی کند.

خط‌مشی جایگزین را می‌توان تا زمان برگشت به خط‌مشی اولیه، به صورت موقت برای ایجاد تعادل و تطابق میان سازمان و محیط به عنوان تعدیل‌کننده مورد استفاده قرار داد تا زمینه برای ادامه خط‌مشی پایه مهیا گردد. گفتنی است خط‌مشی اگر در معرض تغییرات پیاپی قرار گیرد مفهوم و اصالت خود را از دست داده، تبدیل به تصمیم یا تصمیمات ثانویه می‌گردد. از این رو از خط‌مشی‌های جایگزین برای رفع اضطرار و ناسازگاریها و ناهمخوانی‌هایی که جنبه قطعی ندارند بهره گرفته می‌شود.

۲. عوامل درونی: این عوامل دلالت دارد بر شناخت منابع و محورهای درونی اتخاذ تصمیم که در راستای ارزش‌ها و ملاک‌ها و هنجارهای مورد استناد سازمان در تغییر خط‌مشی نقش ایفا می‌کنند.

۳. بررسی مقاصد جدید در حیات سازمان: خط مشی گذار باید به بررسی این مقاصد بر اساس خواسته ها و انتظارات عمومی (اعم از محیطی و درون سازمانی) و نگرش های جامع در امر خط مشی بپردازد. این امر مستلزم مطالعه کامل شرایط آتی برای انطباق دادن خط مشی ها و پیش بینی شرایط و برقرار کردن امکانات پشتیبانی برای آن هاست.

تست: در اعمال خط مشی جدید باید چه مواردی مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرد؟

الف) عوامل درونی و بیرونی و نگرش

ب) عوامل سازمانی و محیطی و بین المللی

ج) بررسی اهداف، گزینه ها و مقاصد جدید

د) عوامل درونی و بیرونی و بررسی مقاصد جدید

پاسخ صحیح گزینه د

انواع تغییر

۱. تغییر در فرآیندها و ساختار انجام کار؛ این نوع تغییر، معطوف به راهبردها و شبکه های تماس خط مشی ها و نحوه انجام فعالیت های مرتبط با اجرای خط-مشی است. این تغییر همچنین ممکن است مربوط به ارتباطات سازمانی، فعالیت های اجرایی، ویژگی های موسسات اجرایی مانند تعداد کارکنان، میزان کنترل سلسله مراتبی، اهمیت سازمانی و... باشد. تغییر در فرآیندها و ساختارها معطوف به راهبردها و شبکه های تماس خط مشی ها و نحوه انجام فعالیت های مرتبط با اجرای خط مشی است. این تغییر مسائل خط مشی را مورد توجه و ملاحظه قرار می دهد و به مجریان حکم می کند که چگونه خط مشی ها را درک کنند و چگونه آن را بیان نمایند و چه تصویری از آن در ذهن داشته باشند.

۲. تغییر در ابزار خط مشی؛ این تغییر بیشتر معطوف به انتخاب ابزار در اجرای خط-مشی و تا حدودی زیادی وابسته به کاربرد یک یا چند روش اصلی دولتی در مواجهه با مسائل خط مشی می باشد. ابزارها با عباراتی مانند وسایل خط مشی فنون اجرایی خط مشی یا ابزارهای حاکم شناخته می شود. ابزارها قابلیت جابجایی دارند و منطق خاصی برای انتخاب آنها مطرح می شود.

۳. تغییر در اهداف و ماهیت خط مشی؛ این تغییر معطوف به اهداف خط مشی ها می باشد و در اثر تغییرات نقش دولت یا تغییر در اصول و اولویت های سیاسی حاکمان به وجود می آید. دولت ها برای رهایی خود از خطراتی نظیر کاهش مشروعیت و ضعیف شدن اقتدارشان در جامعه، خط مشی ها را قربانی می کنند و یا اینکه آنها را تغییر داده و اصلاح می نمایند.

تست : تغییر در معطوف به راهبردها و شبکه‌های تماس خطمشی‌ها و نحوه انجام فعالیت‌های مرتبط با اجرای خطمشی است. این تغییر مسائل خطمشی را مورد توجه و ملاحظه قرار می‌دهد و به مجریان حکم می‌کند که چگونه خطمشی‌ها را درک کنند و چگونه آن را بیان نمایند و چه تصویری از آن در ذهن داشته باشند.

الف) تغییر در اهداف (ب) تغییر در ابزار

ج) تغییر در سیاست (د) تغییر در فرایند

پاسخ صحیح گزینه ج

راه‌های کاهش موانع و مقاومت در برابر تغییر خطمشی؛

- توجیه و آموزش
- تحریک حس همکاری و تعهد
- توجه به اهداف و منافع گروه‌های ذی‌نفع
- استفاده از اجبار و الزام‌ها

روش ایجاد تغییر در خطمشی‌ها؛

۱. شناسایی نیاز واقعی به تغییر در خطمشی
۲. ارائه پیشنهادات یا گزینه‌های مناسب
۳. کسب حمایت خطمشی‌گذاران رسمی
۴. طراحی برنامه تغییرات تدریجی
۵. مشارکت دادن نهادهای مدنی
۶. برطرف نمودن موانع تغییر خطمشی

خاتمه خطمشی

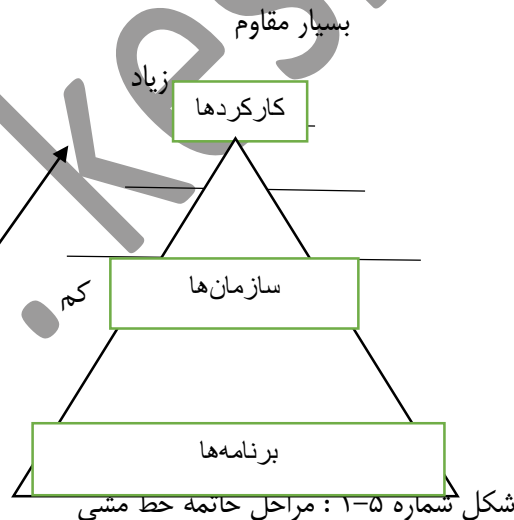
خاتمه‌دادن به برنامه‌ها و خطمشی‌های عمومی ابزار متفکرانه جهت بررسی و امکان تجدیدنظر را در خطمشی‌ها فراهم می‌آورند.

گری برور و پیتر دلون خاتمه‌دادن به خطمشی را به صورت زیر تعریف کرده‌اند؛

نتیجه سنجیده یا توقف کارکردهای دولت، خط-مشی‌ها، برنامه‌ها یا سازمان‌ها.

انواع خاتمه‌دادن به خطمشی عبارتند از :

۱. خاتمه‌دادن به کارکرد؛ خاتمه‌دادن در خطمشی‌گذاری، علاوه بر آنکه به خطمشی‌ها و برنامه‌ها مربوط می‌باشد به اهداف سازمان‌ها و کارکردهای دولت‌ها نیز مربوط می‌شود. کارکردها، سازمان‌ها و برنامه‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهند و سازمان‌ها فلسفه وجودی خود را به کارکردها منتصب می‌نمایند. خاتمه‌دادن به کارکردها، اولین و مشکل‌ترین سطح خاتمه‌دادن می‌باشد که البته به ندرت تحقق می‌یابد.
۲. خاتمه‌دادن به سازمان‌ها؛ وقتی به سازمان‌ها خاتمه داده می‌شود کارکردهایی که آنها انجام می‌دادند معمولاً به سازمان دیگری منتقل می‌شود. در بعضی موارد، البته به ندرت نیز ممکن است کارکرد دولت با خاتمه دادن به سازمان خاتمه یابد.
۳. خاتمه‌دادن به خطمشی‌های سازمانی؛ خاتمه‌دادن به خطمشی‌ها به عنوان دفاع از سازمان‌ها و کارکردهای دولتی به کار گرفته می‌شود و نسبت به آنها راحت‌تر می‌باشد و در عین حال معمول‌ترین سطح تجزیه و تحلیل است که تحلیل‌گران برای خاتمه خطمشی‌ها از آن استفاده می‌کنند.
۴. خاتمه‌دادن برنامه؛ برنامه‌ها راحت‌ترین هدف برای خاتمه‌بخشی هستند. برنامه‌ها به عنوان تجلیات عملیاتی خطمشی‌ها بوده و در ارزیابی، تمرکز بازرسان بر روی آنها می‌باشد.



تحلیل‌گر خطمشی کیست؟

تحلیل خطمشی، بررسی و شناسایی مسائل، ارزیابی راه‌حل‌های مختلف، ارزیابی منظم اجرای سیاسی و فنی گزینه‌های انتخاب شده برای حل مسائل عمومی شناسایی شده و پیامدهای آن می‌باشد. تحلیل‌گر خطمشی هم نقش یک مشاور داخل

سیستم را ایفا می‌کند و هم نقش مشاور خارج از سیستم را بازی می‌کند و هر دو جنبه مردمی بودن و فنی خطمشی گذاری را انجام می‌دهند. تحلیل گران با توجه به شرایط و نیاز، ممکن است بررسی خود را به یک یا چند سطح از سطوح تحلیل یک پدیده محدود کنند. سطوح تحلیل به صورت سه سطح از هم متمایز شده‌اند؛

(۱) توصیف

(۲) طبقه‌بندی

(۳) تبیین

در سطح توصیف ویژگی‌ها و حالات ظاهری پدیده بیان می‌شود و در مورد علت وجودی و آثار پدیده بحثی صورت نمی‌گیرد. در این سطح تحلیل خطمشی، تحلیل گر اجزاء مختلف یک پدیده را با هم مقایسه می‌کند اما مقایسه بیرونی صورت نمی‌گیرد. در سطح طبقه‌بندی، اطلاعات بدست آمده از توصیف پدیده‌ها، منجر به کشف وجوه اشتراک و افتراق آنها می‌شود. همین وجوه اشتراک یا افتراق پدیده‌ها، سبب می‌شود طبقات مختلفی ایجاد شود و پدیده‌ها با توجه به ویژگی‌های خود در یکی از طبقات جای گیرند. در سطح تبیین در تحلیل خطمشی محقق به دنبال کشف روابط علی و معلولی بین پدیده‌ها از طریق روش چرایی یا آثاری می‌باشد.

تحقیق سنتی با تجزیه و تحلیل خطمشی تفاوت‌هایی به شرح زیر دارد؛

جدول شماره ۵-۲: تحقیق سنتی با تجزیه و تحلیل خطمشی

تحقیق سنتی	تجزیه و تحلیل خطمشی
در جست‌وجوی واقعیت	کاربردی
رویه‌ها و گام‌های صریح	موقعیتی و منعطف
بیان سؤالات گسترده و کلی	بیان مسائل محلی
تمرکز بر روی پیچیدگی	تمرکز بر روی تصمیم‌گیری
علم	هنر و مهارت

تست : کدام یک از سطوح تحلیل خط مشی می باشند؟

الف) توصیف، تحلیل، تغییر (ب) طبقه بندی، تحلیل، نتیجه

ج) توصیف، طبقه بندی، تبیین (د) تحلیل، تبیین، نتیجه

پاسخ صحیح گزینه ج

تست : چه کسی هم نقش یک مشاور داخل سیستم را ایفا می‌کند و هم نقش مشاور خارج از سیستم را بازی می‌کند و هر دو جنبه مردمی بودن و فنی خطمشی گذاری را انجام می‌دهند.

افق‌های آینده خطمشی‌گذاری عمومی

- در جست و جوی دانش جدید خطمشی‌گذاری
- ویژگی‌های دانش جدید خطمشی‌گذاری؛ پرهیز از شیوه تحصلی - عدم کارایی اصول علمی مکتب تحصلی و اثبات‌گرایی - استفاده از مکاتب پدیدارشناسی و تئوری‌های بی‌نظمی - استفاده از شیوه‌های اکتشافی - ابداعی بجای شیوه‌های عقلایی - استفاده از داوری‌های انسانی بجای قضاوت‌های ماشینی
- عقلانیت نامعقول عمل کردن؛ استفاده از تعقل جوهری بجای تعقل ابزاری
- پاسخگویی به محیط متغیر و شکل‌دادن به آن
- حساس بودن نسبت به موفقیت‌ها و شکست‌های دیگران
- توجه به تجربه‌های تاریخی اما اسپرنشدن در گذشته‌ها
- حداکثرسازی موفقیت و حداقل سازی شکست
- رفع مشکل‌های سیستم در عمل
- تأکید بر سیاست‌های اساسی جامعه و دید کلی نگر
- اقتضایی بودن شیوه‌های خطمشی‌گذاری
- تأکید بر انتخاب‌های اساسی با دیدی کل‌نگر
- جامع‌نگر و آینده‌نگری
- توجه به ساختارها و مؤسسه‌های اجتماعی
- توان رویارویی با پیچیدگی‌های گسترده
- خطمشی‌گذاری در شرایط عدم اطمینان
- خطمشی‌گذاری دانشی گرانبار از ارزش‌ها
- یادگیرنده‌بودن نظام خطمشی‌گذاری
- خلاقیت و نوآوری در تصمیم‌گیری
- پاسخگو بودن در موقعیت‌های بحرانی
- گرایش سیاسی در خطمشی‌گذاری
- حرفه‌ای شدن در خطمشی‌گذاری
- سیستم اطلاع‌رسانی در خطمشی‌گذاری

- خودآگاهی نظام خطمشی گذاری
- ضرورت‌های سازمانی و آموزشی دانش جدید خطمشی گذاری

Dr. Keshavarz

فصل ششم

نقش گروه های ذی نفوذ و احزاب

گروه‌های ذی‌نفوذ

گروه ذی‌نفوذ به گروهی گفته می‌شود که هدف اصلی آن معطوف به اثرگذاری بر فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی باشد و در این راه اهداف و منافع خود را در نظر داشته باشد.

برخی از صاحب‌نظران چون باراتز به دو جنبه از قدرت گروه‌های ذی‌نفوذ اشاره می‌کنند. در یکی از این جنبه‌ها فشار گروه موجب می‌شود تا تصمیماتی به نفع آن گروه گرفته شود و در جنبه‌ی دیگر از اتخاذ تصمیمی که به نفع آن گروه نیست جلوگیری به عمل می‌آید.

بنابر تعریف، گروه‌های ذی‌نفوذ مجموعه افرادی هستند که تلاش می‌کنند با استفاده از توانمندی‌های خود، سیاست‌ها را به سمت و سویی که خود مایل اند سوق دهند. بنابراین گروه‌های ذی‌نفوذ در تدوین و اجرای خط‌مشی‌های عمومی موثر بوده، می‌توانند جلوی اجرا را بگیرند و آن‌ها را با تاخیر و کندی و تغییر مواجه سازند؛ البته گروه‌های ذی‌نفوذ به عنوان یک عامل نظارتی نیز عمل کرده، قادرند بر شکل‌گیری و اجرای خط‌مشی عمومی کنترل اعمال کنند و در صورتی که موارد تخلفی مشاهده کردند آن‌ها را بر ملا سازند. این نقش گروه‌های ذی‌نفوذ نیز آثار اجرایی داشته و می‌تواند موجبات اصلاح، بهبود و تغییر در اجرا فراهم آورد.

به گروه‌هایی اطلاق می‌شود که هدف و مقصود مشترکی را دنبال می‌کنند و از نفوذ و قدرت مسلطی در یک زمینه برخوردار می‌باشند.

روش‌های اعمال نفوذ گروه‌های ذی‌نفوذ به دو دسته مستقیم و غیرمستقیم تقسیم می‌شود؛

- روش مستقیم؛ به لابی‌گری گروه‌های ذی‌نفوذ در قوای سه‌گانه و انجام اقدامات خشونت‌آمیز در صورت نتیجه نگرفتن از لابی‌ها اطلاق می‌شود.

- روش‌های غیرمستقیم؛ در این روش گروه‌های ذی‌نفوذ تلاش می‌کنند از طریق مردم و با استفاده از سازوکارهایی نظیر بسیج افکار عمومی و تبلیغات، خط‌مشی‌گذاران و مقامات را تحت تأثیر قرار دهند.

تست: به گروه‌هایی اطلاق می‌شود که هدف و مقصود مشترکی را دنبال می‌کنند و از نفوذ و قدرت مسلطی در یک زمینه برخوردار می‌باشند.

الف) احزاب ب) گروه ذی‌نفوذ ج) گروه فشار د) گروه سیاسی

پاسخ صحیح گزینه ب

ویژگی های گروه ذی نفوذ

گروه‌های ذی نفوذ برای مؤثر واقع شدن در خط‌مشی‌گذاری عمومی باید سه ویژگی زیر را داشته باشد:

الف) داشتن هدف مشترک: هدف یا مقصود کی گروه صنفی در قالب گروه ذی نفوذ م بتواند افزایش حقوق کارگران، افزایش ایمنی کار، کاهش ساعات کار، تقاضای بازنشستگی زودتر از موعد، افزایش عائله مندی و ... باشد؛ تقاضاهای مذکور به توان منافع مشترک گروه مذکور برای قانو نگذار تصریح می شود، تا او در صورت صلاحدید آنها را در دستور کار قرار دهد.

ب) برخورداری از قدرت: گروه های ذی نفوذ برای مؤثر شدن باید قدرتمند باشند، و باید دانست قدرت جزء جداناپذیر عرصه ی سیاست است؛ به نحوی که اگر سیاست را از قدرت تهی کنیم، مانند آن است که ارزش‌های اخلاقی را از مذهب بزدااییم؛ بنابراین هر چقدر گروه‌های ذی نفوذ از قدرت بیشتری برخوردار باشند، می توانند به نحو مؤثرتری به هدف های خود جامه عمل بپوشانند.

ج) تأثیرگذار بر فرآیند خط‌مشی‌گذاری

تست: کدام یک از ویژگی های گروه‌های ذی نفوذ برای مؤثر واقع شدن در خط‌مشی‌گذاری عمومی نمی باشد؟

الف) داشتن هدف مشترک

ب) برخورداری از قدرت

ج) تأثیرگذار بر فرآیند خط‌مشی‌گذاری

د) قلمرو سیاسی

پاسخ صحیح گزینه د

انواع گروه‌های ذی نفوذ:

گروه ذی نفوذ محض و نسبی؛ گروهی ذی نفوذ محض است که اختصاصاً در قلمرو سیاست عمل کند و بر قوای بخش عمومی تأثیر گذارد. در حالیکه گروه ذی نفوذ نسبی آن است که فشار سیاسی فقط بخشی از فعالیت‌های آن باشد و یا اینکه علل وجودی و زمینه‌ی فعالیت‌های دیگری نیز دارند. انجمن‌ها، گروه‌ها، مجامع و نهضت‌هایی که صرفاً کار سیاسی انجام می‌دهند گروه ذی نفوذ محض نامیده می‌شود ولی سایر گروه‌هایی که اهداف گسترده‌تری دارند و گاهی نیز در حکومت نفوذ می‌کنند، نمونه‌هایی از گروه‌های ذی نفوذ نسبی هستند.

از لحاظ شدت تأثیرگذاری گروه‌های نفوذ بر امور سیاسی و خط‌مشی‌گذاری دولتی، می‌توان آنها را به گروه‌های ذی نفوذ محض یا منحصرأ سیاسی و گروه‌های ذی نفوذ نسبی یا بعضأ سیاسی تقسیم کرد. گروه ذی نفوذ محض منحصرأ در قلمرو سیاست عمل کرده و با شدت زیادی بر خط‌مشی‌های عمومی و قوای عمومی تأثیرگذار هستند، احزاب سیاسی و دیگر تشکل‌های سیاسی در این راستا هستند. گروه‌های ذی نفوذ نسبی گروه‌هایی هستند که فشار سیاسی فقط بخشی از

فعالیت‌های آنها می‌باشد و زمینه‌ی فعالیت‌های دیگری نیز در خود نهفته دارند. بسیاری از اتحادیه‌ها و تشکیلات صنفی که تنها در پاره‌ای اوقات به فعالیت سیاسی می‌پردازند در این دسته قرار دارد.

گروه ذی‌نفوذ خصوصی و عمومی؛ در ابتدا مفهوم گروه‌های ذی‌نفوذ، به گروه‌های خصوصی اطلاق می‌شد اما به تدریج این مفهوم گسترده‌تر گردید و گروه‌های عمومی را نیز در بر گرفت. واحدهای دولتی و مقامات بخش عمومی می‌توانند شکل گروه‌های ذی‌نفوذ را به خود بگیرند.

داخلی، خارجی؛ گروه‌های ذی‌نفوذ ممکن است در دو دسته داخلی و خارجی نیز طبقه‌بندی شوند. گروه‌های ذی‌نفوذ داخلی به گروه‌های ملی اطلاق می‌شوند که در درون کشور فعالیت دارند و گروه‌های خارجی آنهایی هستند که در یک کشور خارجی بر اوضاع و احوال داخلی کشور نفوذ می‌کنند و تأثیری گذارند یا به صورت یک سازمان بین‌المللی در کشور اعمال نفوذ می‌نمایند.

عوام- خواص؛ گروه‌های عوام در پی گردآوری اعضای بیشتری هستند، زیرا نیروی اصلی خود را از عامل تعداد اخذ می‌کنند. همانند احزاب عوام قالب‌بندی هزاران هزار انسان اجباراً سازمانی نیرومند و با سلسله‌مراتب را ایجاد می‌کند. گروه‌های خواص در پی کمیت نیستند بلکه به دنبال کیفیت‌اند. اتحادیه‌های کارگری، سازمان‌های جوانان، طرفداران محیط‌زیست جزء گروه‌های ذی‌نفوذ عوام هستند. گروه‌های نفوذ خواص از گروه‌های اجتماعی معدود ولی متنفذ تشکیل شده‌اند، مانند اتحادیه‌های کارمندان عالی‌رتبه و انجمن مدیران صنایع بزرگ.

بخشی، ترویجی؛ بعضی از صاحب‌نظران معتقدند که باید بین دو گروه تمییز قائل شد؛ ۱. گروه‌های بخشی ۲. گروه‌های ترویجی یا ارتقائی در گروه‌های بخشی عضویت بر اساس عملکرد یک نقش ویژه اقتصادی است و این گروه‌ها حافظ منافع اعضای خود هستند. مانند گروه معدنچیان یا کارگران صنعت خودرو. به نظر ریچاردسون و کیمبر گروه‌های بخشی تلاش دارند منافع بخش ویژه‌ای از جامعه را حفظ کنند در حالیکه انسجام گروه‌های ترویجی به واسطه برخورداری از خصوصیات و رفتار مشترک است. گروه‌های ترویجی سعی می‌کنند به بهبود مسائل برخاسته از عادات و رفتار بپردازند.

اقتصادی، اعتقادی؛ مارچ طبقه‌بندی از گروه‌های قدرتمند اقتصادی تا گروه‌ها اعتقادی را در نظر می‌گیرد. به عقیده او گروه‌های ذی‌نفوذ اقتصادی به حفظ منافع و ترقی اعضای خود مشغول‌اند در حالیکه گروه‌های اعتقادی بجای چشمداشت مالی برای اعضای خود از تغییرات(اصلاح) قانون‌گذاری و اداری حمایت می‌کنند.

جدول شماره ۶-۱: نوع‌شناسی گروه‌های ذی‌نفوذ بر اساس دیدگاه ووتن

میزان سیاسی بودن		نحوه عضویت
ضعیف	قوی	
گروه‌های عملیاتی (انجمن‌های حرفه‌ای)	گروه‌های نمایندگی (اتحادیه‌ها)	محدود

گروه‌های ترویجی (انجمن - های علمی و آموزشی)	گروه‌های تبلیغی (طرفداران حفاظت از محیط‌زیست)	باز	
---	---	-----	--

طبقه‌بندی انواع گروه‌های ذی‌نفوذ

گروه‌های ذی‌نفوذ یا فشار، به گروه‌هایی اطلاق می‌شود که هدف و مقصود مشترکی را دنبال می‌کنند و از نفوذ و قدرت مسلطی در یک زمینه برخوردارند و می‌توانند بر فرآیند خطامشی گذاری تأثیرگذار باشند. گروه‌های ذی‌نفوذ به علت داشتن نفوذ و قدرت می‌توانند در به جریان انداختن، توقف و تصویب قوانین دخالت داشته باشند.

گابریل آلموند گروه‌های ذی‌نفوذ را به صورت زیر طبقه‌بندی می‌کند؛

گروه‌های ذی‌نفوذ فردی؛ وقتی فردی به علت نفوذ و زیاد بتواند نظرات خود را در خطامشی گذاری اعمال نماید، در واقع نقش گروه ذی‌نفوذ را ایفا کرده است. گروه‌های ذی‌نفوذ فردی را معمولاً افراد ثروتمند و صاحب جایگاه در دستگاه‌های حکومتی تشکیل می‌دهند.

گروه‌های ذی‌نفوذ بی‌هنجار؛ گروه‌های نفوذ بی‌هنجار، گروه‌های کم و بیش خودجوشی هستند که وقتی افراد بسیاری در برابر ناکامی، نومیدی و دیگر هیجانات عاطفی نیرومند، واکنش مشابهی از خود نشان می‌دهند، به ناگاه تشکیل می‌گردند. گروه‌های ذی‌نفوذ بی‌هنجار از لحاظ سازمان‌یافتگی ضعیف می‌باشند. یعنی فاقد تشکیلات رسمی، رهبر و سازماندهی قوی هستند.

گروه‌های بی‌انجمن؛ این گروه‌ها نیز مانند گروه‌های بی‌هنجار، به ندرت سازمان‌یافته‌اند و فعالیتشان نیز مقطعی و پراکنده است. وجه تمایز آنها از گروه‌های بی‌هنجار، وجه مشترکی است که از لحاظ قومیت، منطقه، مذهب، حرفه و خویشاوندی در میان اعضای آن وجود دارد.

گروه‌های نهادینه؛ احزاب سیاسی، شرکت‌های تجاری، مجالس قانون‌گذاری، ارتش‌ها، بوروکراسی‌ها و نهادهای مذهبی نمونه‌هایی از گروه‌های نهادینه هستند. این گروه‌ها رسمی بوده و دارای جایگاه و وظایف قانونی در سطح جامعه می‌باشند. در رژیم‌های دیکتاتوری که فعالیت دیگر گروه‌ها ممنوع یا زیر کنترل حکومت‌ها هستند، گروه‌های نهادینه نقش عمده‌ای ایفا می‌کنند.

گروه‌های انجمنی؛ گروه‌های انجمنی آشکارا برای آن تشکیل شده‌اند که نماینده و حافظ منافع گروه خاصی باشند. گروه‌های ذی‌نفوذ انجمنی در جوامع دموکراتیک نقش مهمی ایفا می‌کنند. این گروه‌ها شامل اتحادیه‌های کارگری، اتاق‌های بازرگانی، اتحادیه‌های صنفی تولیدکنندگان، انجمن‌های قومی، انجمن‌های مذهبی و گروه‌های مدنی هستند.

نکته؛ گروه محلی اشاره به روابطی دارد که افراد درون آنها رشد و نمو می‌یابند، اعمال گروه‌های محلی همیشه سیاسی نبوده اما می‌توانند بر امور سیاسی تأثیرگذار باشند.

نکته؛ گروه انجمنی گروه‌های عمل‌گرایی هستند که افراد ذی‌نفع را برای رسیدن به هدف مشترکی دور هم جمع کرده و سازماندهی می‌کنند.

✓ طبقه‌بندی دیگری گروه‌های نفوذ را بر حسب کارکردهای چهارگانه‌ی نظام اجتماعی (یعنی تطبیق با شرایط نو،

بهره مندان	مثال	بر پایه اهداف
افراد خاص	اتحادیه های کارگری	گروه های ذینفوذ حمایتی
جمعی	گروه های حافظ محیط زیست	گروه های ذینفوذ ارتقائی
بهره مندان	مثال	بر پایه عضویت
افراد خاص	اتحادیه های کارگری	گروه های ذینفوذ بسته(عضویت دشوار)
جمعی	گروه های حافظ محیط زیست	گروه های ذینفوذ باز(عضویت آسان)
بهره مندان	مثال	بر پایه موقعیت
آحاد مردم کشور	گروه ها و انجمن های ملی	گروه های ذینفوذ ملی یا داخلی
افراد و گروه های ذینفع داخلی و خارجی	گروه ها و انجمن های بین المللی	گروه های ذینفوذ بین المللی یا خارجی

حل منازعه، حفظ همبستگی ارزشی و نیل به اهداف) به ۴ دسته تقسیم می‌کنند؛

- گروه‌های اقتصادی؛ منطبق با کارکرد تطبیق با شرایط جدید مانند اتحادیه‌ها، شرکت‌ها و
- گروه‌های مبتنی بر کارکرد حفظ همبستگی مانند نهادهای حقوقی، کانون وکلا و
- گروه‌های فرهنگی(عامل حفظ همبستگی ارزشی) مثل گروه‌های روشنفکری، انجمن‌های مطبوعاتی و
- گروه‌های مجری که کارکرد سیاسی نیل به اهداف و نیز گروه‌های داخلی در آنها می‌باشد. از جمله دسته‌های پارلمانی و نهادهای حکومتی.

در طبقه‌بندی دیگری گروه‌های نفوذ از حیث علایق تشکیل‌دهندگان آنها به دو دسته تقسیم می‌شوند. نخست گروه‌هایی که بر علایق عینی یا مادی تکیه دارند، مثل اتحادیه‌ها و گروه‌های شغلی و صنفی و دوم گروه‌هایی که مبتنی بر نگرش‌ها یا ارزش‌های ذهنی و بشردوستانه هستند، مثل گروه‌های حفاظت از محیط‌زیست، انجمن‌های حمایت از طبیعت و حیوانات و گروه کنترل سلاح‌های کشتار جمعی.

جدول شماره ۶-۲ : طبقه بندی بر اساس معیارهای چندگانه

تست : این گروه‌ها آشکارا برای آن تشکیل شده‌اند که نماینده و حافظ منافع گروه خاصی باشند و در جوامع دموکراتیک نقش مهمی ایفا می‌کنند. مانند : اتحادیه‌های کارگری

الف) گروه‌های انجمنی (ب) بی‌انجمن (ج) گروه‌های نهادینه (د) گروه‌های بی‌هنجار

پاسخ صحیح گزینه الف

گروه‌های ذی‌نفوذ رسمی و گروه‌های ذی‌نفوذ غیررسمی

گروه‌های ذی‌نفوذ رسمی مرکب از کارمندان و کارگزاران رسمی سازمان‌های عمومی هستند و گروه‌های ذی‌نفوذ غیررسمی شامل افرادی که خارج از سازمان‌های عمومی بوده و صاحب مشاغل غیردولتی هستند.

شیوه‌های نفوذ گروه‌های ذی‌نفوذ

در کلیه نظام‌های سیاسی، قدرت سیاسی، افکار عمومی را مهم می‌شمارد؛ یعنی با اثر گذاردن بر روی مردم می‌توان به طور غیر مستقیم بر روی قدرت اثر گذارد و تصمیمات دولت را در جهت خواست‌های خود هدایت کرد. گروه‌های ذی‌نفوذ با استفاده از قدرت خود که لازمه تأثیر گذاری است، به اشکال زیر به نفوذ در ابعاد جامعه و خط مشی‌ها می‌پردازد:

- ارتباط با مقامات بالای سازمان‌ها و صاحبان قدرت (ارتباط شخصی) : فرد ذی‌نفوذ به دلیل داشتن ویژگی مشترک با قانونگذاران مثلاً هم منطقه بودن، می‌تواند اعمال نفوذ کند این ارتباط می‌تواند در رو یا از طریق نامه نگاری باشد.
- حضور در مرکز خط مشی گذاری : حضور پیدا کردن اعضای گروه در مجلس قانون گذاری و ارائه اطلاعات درباره‌ی موضوع مد نظر تأثیر بسزایی در تصمیم‌گیری جهت خط مشی دارد.
- رسانه‌های گروهی و تبلیغات : این کار با تهیه اوراق تبلیغاتی و ایجاد حمله انتشاراتی انجام می‌شود. مطبوعات و روزنامه‌ها، بهترین ابزارهایی هستند که توسط گروه‌های ذی‌نفوذ در این جهت مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرند.

• ائتلاف : گاهی اوقات گروه های ذینفوذ به این نتیجه می رسند که به تنهایی قادر به اعمال نفوذ نیستند . در ائتلاف گروه های ذینفوذ موقتا اختلافات خود را کنار گذاشته و برای رسیدن به هدف مشترک کوشش می کنند .

- احزاب سیاسی
- تحریم و مقاومت منفی
- اجتماعات و تظاهرات عمومی
- دادخواهی عمومی و استفاده از نظام قضایی و عدلیه
- روش های خشونت آمیز اعتصابات و ایجاد بی نظمی برای جلب توجه افکار عمومی
- استفاده از روش اقناع
- نفوذ از طریق کنترل آراء
- حمایت مالی و معنوی از نامزدهای انتخاباتی
- عضو نمودن نخبگان سیاسی
- نفوذ از طریق قانون و مقررات

نکته : گروه هایی که متشکل از صاحبان فن و متخصصان امر می باشند و به حساب خود اعمال نفوذ نمی کنند، بلکه برای سایر گروه ها این عمل را انجام می دهند. مانند دفاتر فنی و روزنامه ها و سازمان های خبری از زمره ی آنان اند.

نکته : اقدامات خشونت آمیز و نامشروع از سوی گروه های ذی نفع به دو علت اساسی صورت می گیرد؛ نخست فزونی یافتن محرومیت نسبی در نزد آنها، دوم ادراک بر نامشروع بودن حکومت.

نکته : در صورتی انجمن پزشکان با استفاده از آمار و ارقام و اطلاعات موثق در جهت ارتباط با آلودگی هوا با سرطان ریه، خطامشی گذاران را در این باره تحریک نمایند، از روش اقناع برای تأثیر گذاری بر خطامشی ها استفاده نموده اند.

منابع نفوذ گروه های ذی نفوذ:

گروه های ذی نفوذ برای اعمال نفوذ از شیوه ها روش های مختلفی بهره می گیرند که به شرح زیر است:

- ترغیب و امتناع؛ گروه های ذی نفوذ می کوشند تا برای اثر گذاری بر خطامشی ها از مسائل ترغیبی و امتناعی استفاده کنند.
- نفوذ از طریق مقررات؛ گروه های ذی نفوذ می توانند از طریق مقررات و ضوابط موجود اعمال قدرت خود را تحقق بخشند. در این حالت سیاست های گروه ذی نفوذ به صورت نوعی بازی در می آید.

- نفوذ از طریق کنترل آراء؛ گروه‌های ذی‌نفوذ می‌توانند با جهت‌گیری و کنترل آراء، مقامات تصمیم‌گیرنده را به اتخاذ تصمیمی خاص هدایت کنند. این مسئله در مورد گروه‌هایی که قدرت خود را از طریق تعداد اعضایشان کسب می‌کنند، حائر اهمیت بیشتری است.
- نفوذ به وسیله پشتیبانی از مبارزه انتخاباتی؛ زمانی که نفوذ از طریق کنترل آراء به ثمر نرسد، گروه‌های ذی‌نفوذ روش مشخص دیگری را از نفوذ به کار می‌گیرند.
- نفوذ از طریق رهبران نخبه؛ گروه‌های ذی‌نفوذ با انتخاب رهبران نخبه و صاحب نفوذ می‌توانند ارکان نفوذ خود را استحکام بخشند.

شرایط تاثیرگذاری گروه‌های ذی‌نفوذ

- تعداد اعضا: تعداد اعضای گروه
- قدرت مالی: بخشی از هزینه‌ها از طریق حق عضویت تأمین می‌گردد و گاهی هم قدرتمندانی برای رسیدن به منافع خود از این گروه‌ها حمایت مالی می‌کنند.
- سازمان: به دو عامل سازمانی اشاره می‌کند: اول کیفیت رهبران و دوم وسعت شبکه ارتباطی که گروه ایجاد می‌نماید.
- پایگاه اجتماعی: آنها نیز مانند اشخاص و برخی گروه‌ها دارای پایگاه اجتماعی‌اند و از این اعتبار خود بهره می‌گیرند.

شیوه عمل گروه‌های ذی‌نفوذ

- کوشش در متقاعد کردن: به صورت: تسلیم‌نامه سرگشاده، انتشار بیانیه، ارائه اسناد با یادداشتهایی برای اعضای دولت
- تهدید دولت: تهدید به تحریم، اعتصاب، و ...
- پول: به اشکالی از قبیل کمک مالی به احزاب یا رشوه‌دادن به اعضای دولت
- فشار به دولت: از طریق امتناع از همکاری با دولت: امتناع از پرداخت مالیات و ...
- اقدام مستقیم: به صورت اعمال خشونت‌آمیز، اختلال در نظم و خدمات عمومی، تظاهرات خیابانی و ...

نقش‌های مثبت گروه‌های ذی‌نفوذ

اگرچه گروه‌های ذی‌نفوذ عموماً با دید منفی مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرند اما در فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی و جامعه نقش‌های مثبتی نیز ایفا می‌کنند که به شرح زیر است؛

۱) تبیین نیازها و انتظارات شهروندان؛ گروه‌های ذی‌نفوذ ضمن دنبال کردن اهداف خود در نظریات و اولویت‌هایشان نیازها و انتظارات شهروندان را نیز منعکس می‌کنند.

۲) تدوین دستور کار برای خطمشی‌گذاری؛ گروه‌های ذی‌نفوذ با طرح مسائل و تجزیه و تحلیل آنها دستور کار برای خطمشی‌گذاران فراهم می‌سازند.

۳) قدرت نظارت و کنترل گروه‌های ذی‌نفوذ؛ گروه‌های ذی‌نفوذ و اعضاء آنها همواره در پی نفوذ بر خطمشی‌ها نیستند و گاهی در راه رسیدن به اهداف خود مسائلی را مطرح می‌کنند که برای روشن شدن اذهان عمومی بر مسائل سودمند و مؤثر است. آنان به عنوان چشم و گوش طبقات مختلف از شهروندان عمل می‌کنند و به این ترتیب نقش بازدارنده و کنترلی مثبت را بازی می‌کنند.

۴) تحلیل مسائل عمومی؛ زمانی که بوروکراسی‌ها نتوانند مسائل عمومی را به درستی تحلیل کنند گروه‌های ذی‌نفوذ حرفه‌ای در این زمینه می‌توانند نقش مؤثری ایفا کنند. با پیچیده‌شدن مسائل اجتماعی و سرعت تغییرات در جامعه نقش تحلیل مسائل عمومی گروه‌های ذی‌نفوذ در بررسی دقیق‌تر و اتخاذ تصمیمات صحیح‌تر کاملاً به چشم می‌خورد.

۵) بیان خواسته‌های گروه‌های بی‌نماینده (نماینده‌ی گروه‌های بی‌نماینده)
نکته: در ایفای نقش مثبت بیان خواسته‌های گروه‌های بی‌نماینده، گروه‌های ذی‌نفوذ به‌عنوان مدار کمی شناخته می‌شوند.

نقش‌های منفی گروه‌های ذی‌نفوذ

این گروه‌ها اگر دچار یک بعد نگری، جزء نگری در رفتار و شیفتگی زیاد به قدرت طلبی شوند، می‌توانند مشکل آفرین شوند. این مشکلات (نقش‌های منفی) عبارتند از:

۱) نابرابری و تبعیض سیاسی

نابرابری به وسیله گروه‌های ذی‌نفوذ از آنجا ناشی می‌شود که آنها با دسترسی به سیاستمداران و اعمال نفوذ از طرق مختلف برای خود موقعیتی خاص کسب می‌کنند، امتیازاتی خارج از روال به دست می‌آورند و موجب نابرابری و بی‌عدالتی سیاسی در جامعه می‌شوند.

۲) قدرت وتو

گروه‌های ذی‌نفوذ به علت نزدیک بودن به منابع قدرت یا با استفاده از سایر ساز و کارهای ایجاد قدرت گاهی می‌توانند با اعمال نظر خود از سیاستی جلوگیری کرده و آنرا کان لم یکن بسازند. قدرت وتو با نظام آزادمنش و جایی که نظریات عامه مردم از اهمیت و ارزش برخوردار است منافات داشته و قابل پذیرش نیست.

۳) تبعیت عمومی از منافع گروهی خاص؛ گروه‌های ذی‌نفوذ با پیگیری منافع محدود و خاص خود از منافع عمومی غافل می‌مانند و خطمشی‌ها که باید حاوی اهداف جمعی باشند تابع اهداف گروهی و خاص می‌گردند.

قدرت و اثربخشی گروه‌های ذی‌نفوذ

نکته: اثربخشی گروه‌های ذی‌نفوذ را می‌توان تابع سه عامل دانست؛

- احساس مسئولیت و تعهد اعضا نسبت به اهداف گروه
- همبستگی و انسجام سازمانی در گروه
- موقعیت استراتژیک گروه و نزدیکی به منابع قدرت

تست: کدام گزینه از مشکلات ناشی از گروه‌های ذی‌نفوذ نمی‌باشد؟

الف) نابرابری و تبعیض سیاسی ب) تبعیت منافع عمومی از منافع گروهی خاص

ج) قدرت وتو د) تضادها و تعاملات

پاسخ صحیح گزینه د

احزاب سیاسی

احزاب سیاسی یکی از مشخصه‌های اصلی حیات سیاسی در کشورهای معاصر هستند. احزاب سیاسی جزء پایه‌های اساسی برای جامعه‌ی مدرن تلقی می‌شوند، زیرا آنها نهادی پایه‌ای برای پیکارهای سیاسی بین افراد جامعه می‌باشند. آنها می‌توانند به تضادها و تعاملات شکلی قانونی داده و موجب شوند تا صدای عامه‌ی مردم به گوش صاحب منصبان جای گرفته در بالای حکومت برسد. احزاب سیاسی در تألیف منافع یا یک کاسه‌کردن خواسته‌های افراد و گروه‌ها در قالب پیشنهادهای مهم برای خطمشی‌گذاری اهمیت خاصی دارند. احزاب سیاسی در تدوین خطمشی‌های عمومی و حتی نظارت بر اجرا و داوری درباره‌ی چگونگی اجرای آن خطمشی‌ها دخالت دارند.

لاپالامبارا و واینر ۴ صفت را برای تعریف احزاب سیاسی قائل شده‌اند؛

۱. داشتن یک سازمان دائمی که دوام آن بسته به حیات رهبران فعلی آن نباشد.
۲. حزب سازمانی است که در سطح ملی فعالیت داشته باشد.
۳. قصد آگاهانه سازمان حزب تصاحب قدرت می‌باشد و نه نفوذ بر قدرت.
۴. حزب در پی کسب حمایت عمومی از طریق انتخابات یا هر شیوه‌ی دیگر باشد.

مهم‌ترین عامل شکل‌گیری احزاب سیاسی

۱. کمیته‌های انتخاباتی که در جریان انتخابات پارلمانی از فرد یا افرادی حمایت می‌کنند.

۲. گروه‌ها و فراکسیون‌های پارلمانی

۳. دولت‌ها

۴. اشخاص متنفذ

۵. گروه‌های انقلابی، اتحادیه‌های کارگری و تشکل‌های روشنفکری

لارنس لاول احزاب سیاسی را بر اساس عقاید و گرایش‌های عقیدتی آنها طبقه‌بندی کرد؛ لیبرال‌ها؛ آنهایی هستند که در قسمت اعتدالیون قرار گرفته، موافق تغییر و تحول اوضاع بوده و همچنین از وضع موجود نیز راضی هستند، از لحاظ گرایش عقیدتی احزاب، در طبقه‌ی لیبرال قرار می‌گیرند. پیکان تغییرات لیبرال‌ها معمولاً به جهت مثبت می‌باشد. یعنی آنها سعی بر آن دارند تا جامعه را همگام با دستاوردهای نوین بشری هدایت و تغییر دهند. محافظه‌کاران؛ آنهایی هستند که در قسمت اعتدالیون قرار گرفته، از وضع موجود راضی بوده و همچنین مخالفت تغییر و تحول اوضاع هستند.

مرتجعین؛ گروهی هستند که در قسمت افراطیون قرار گرفته، از وضع موجود راضی نبوده و همچنین مخالف تغییر و تحول اوضاع هستند. مرتجعین گروه انسانهایی ناراضی، بی‌منطق و صاحب تفکرات سنتی و سخت هستند.

رادیکال‌ها؛ در قسمت افراطیون قرار گرفته، از وضع موجود راضی نبوده و همچنین موافق تغییر و تحول اوضاع هستند. پیکان تغییرات رادیکال‌ها معمولاً به جهت منفی گرایش دارد. آنها سعی می‌کنند جامعه را به سمت سنت‌های کلیشه‌ای دست پرورده‌ی خود هدایت کنند و به دنبال تغییرات ریشه‌ای، اساسی و افراطی هستند. شاید افکار گروه طالبان در افغانستان را بتوان در این طبقه قرار داد.

نکته: هر چه سن افراد کم باشد به سمت گرایش‌های لیبرالی تمایل دارند. هر چه سن افراد زیاد شود، به سمت محافظه‌کاری حرکت می‌کنند.

تست: آنهایی هستند که در قسمت اعتدالیون قرار گرفته، از وضع موجود راضی بوده و همچنین مخالفت تغییر و تحول اوضاع هستند.

الف) لیبرال‌ها ب) رادیکال‌ها ج) محافظه‌کاران د) مرتجعین

پاسخ صحیح گزینه ج

طبقه‌بندی احزاب در نظام‌های سیاسی؛

نظام‌های تک حزبی؛ نظام‌های تک حزبی به نظام‌هایی اطلاق می‌شود که در صحنه‌ی قدرت سیاسی تنها یک حزب یکه‌تاز است. شامل کشورهایی هستند که تنها یک حزب بر جامعه حکومت می‌نماید، آن حزب دولت، مجلس و سایر قوا را در ید قدرت خود دارد. مشخصه‌های اصلی نظام تک حزبی شامل عدم آزادی احزاب، عقاید و فعالیت‌های سیاسی- اجتماعی

احزاب و گروه‌های مردمی است. مانند حزب کمونیست در اتحاد شوروی سابق، جمهوری خلق چین، کشورهای اروپای شرقی سابق مانند لهستان، رومانی، مجارستان، بلغارستان، یوگسلاوی و کشورهای کمتر توسعه یافته اقتصادی نظیر ویتنام و کوبا.

نظام‌های دو حزبی؛ در نظام دو حزبی، دو حزب نیرومند و قدرتمند در صحنه‌ی سیاسی کشور حضور دارند که به تناوب و توالی بر اساس آرای که به دست می‌آورند، حکومت را به دست می‌گیرند. برای اولین بار نظام دوحزبی در انگلستان شکل گرفت. کشور زلاندنو

نظام‌های چندحزبی؛ تفاوت عمده این نظام با نظام دوحزبی این است که در نظام چندحزبی معمولاً هیچ حزبی اکثریت آراء را به دست نمی‌آورند و در نتیجه حکومت ائتلافی تشکیل می‌شود. اختلاف طبقاتی عامل اصلی تقسیم نظام‌های حزبی به سه حزبی و بیشتر است.

نظام‌های بدون حزب نوع ۱؛ در کنار نظام‌های حزبی کشورهایی وجود دارد مانند عربستان، امارات، عمان و اتیوپی از این نوع حکومت‌ها هستند و به علت اینکه اساس این حکومت‌ها بر قدرت سلطان یا شاه استوار است، عملاً تشکیل احزاب کاری بیهوده و تباه تلقی می‌شود. در این کشورها سازمان‌های غیررسمی و شبه احزاب بیشترین فعالیت را دارند.

نظام بدون حزب نوع ۲؛ مشارکت در صحنه‌های سیاسی با راهنمایی نخبگان سیاسی صورت می‌گیرد. شناخت کافی آحاد مردم نسبت به احزاب سیاسی وجود ندارد. فرهنگ سیاسی نسبتاً بسته و محدود و تا حدی تبعی وجود دارد. گروه‌های صنفی، انجمن‌های اجتماعی سیاسی و مطبوعات بجای احزاب فعالیت می‌کنند. مانند جمهوری اسلامی ایران.

مقایسه گروه‌های ذی نفوذ و احزاب سیاسی

احزاب سیاسی : سازمانهایی هستند مخصوص پاره ای از انواع رژیم‌ها (دموکراسی‌های غربی) در دوره معینی از تاریخ (قرن بیستم).

گروه‌های ذی نفوذ : در کلیه ادوار دیده می‌شوند. این اصطلاح در مورد نوعی از تشکیلات به کار برده می‌شود که هم بسیار وسیع و هم بسیار مبهم است.

حدود "گروه‌های ذی نفوذ" با وضوح کمتری از حدود "احزاب سیاسی" تعیین شده است. در واقع، احزاب سازمانهایی هستند که فقط برای فعالیت و اقدام سیاسی به وجود آمده‌اند، حزب فقط حزب است. برعکس، غالب گروه‌های ذی نفوذ سازمانهایی غیر سیاسی‌اند که اساسی‌ترین فعالیتشان نفوذ بر قدرت نیست.

در جدول زیر بین گروه‌های ذی نفوذ و احزاب سیاسی مقایسه صورت گرفته است :

جدول شماره ۳-۶ : مقایسه احزاب و گروه‌های ذی نفوذ

عامل مقایسه	احزاب	گروه‌های ذی نفوذ
ماهیت و اقدامات	احزاب ماهیتاً و منحصراً سیاسی‌اند و در پی اقدامات و فعالیت‌های سیاسی هستند.	گروه‌های ذی نفوذ ماهیتاً سیاسی محض نیستند و اقدامات غیرسیاسی نیز انجام می‌دهند.
شاملیت در نظام سیاسی	احزاب در همه‌ی نظام‌های سیاسی وجود ندارند.	گروه‌های ذی نفوذ در همه‌ی نظام‌های سیاسی وجود دارند.
جنبه‌ی تاریخی	احزاب در اواخر قرن نوزدهم شکل سازمانی یافته‌اند.	گروه‌های ذی نفوذ در همه‌ی ادوار سیاسی وجود داشته‌اند.
هدف	هدف احزاب کسب قدرت و اعمال آن است.	هدف گروه‌های ذی نفوذ فشار و نفوذ بر قدرت است.
تشکیلات رسمی سیاسی	احزاب از تشکیلات رسمی و مرامنامه‌ی سیاسی برخوردارند.	گروه‌های ذی نفوذ اغلب فاقد تشکیلات رسمی و مرامنامه‌ی سیاسی هستند.

وجه مشترک این سازمانها این است که کم و بیش بطور غیر مستقیم در پیکار سیاسی شرکت می‌جویند.

نکته :

احزاب : در جستجوی آنند که قدرت را به دست گیرند و اعمال کنند: وزرایی در حکومت وارد نمایند و رئیس دولت را برگزینند.

گروه های ذی نفوذ: مستقیماً در به دست گرفتن زمام قدرت و اعمال آن مشارکت نمی‌کنند بلکه ضمن خارج ماندن از قدرت بر آن تاثیر می‌نمایند و به آن "فشار" وارد می‌کنند (نام آنها از همین امر ناشی می‌شود)

تست : سازمانهایی هستند مخصوص پاره ای از انواع رژیم‌ها (دموکراسی‌های غربی) در دوره معینی از تاریخ (قرن بیستم).

الف) احزاب ب) گروه‌های ذی نفوذ ج) گروه‌های فشار د) نظام سیاسی

پاسخ صحیح گزینه الف

مشورت؛

مشورت از شور، و شور به معنای استخراج و استنباط است. مشورت عبارت است از تلاش برای آشکار ساختن امر خوبی که پنهان بوده و عرضه‌ی آن به دیگران است.

مشورت هم درباره‌ی معانی و هم درباره‌ی مواد و اجسام صورت می‌گیرد. مشورت‌هایی که میان انسان‌ها و به منظور دستیابی به رأی و نظر صورت می‌گیرد، از هرگونه‌ای که باشد مشورت در معانی است، زیرا منظور از آن به دست آوردن رأی و نظر است و رأی و نظر از سنخ مواد و اجسام نیست.

شورای مفوض و شورای غیرمفوض؛

شورا از نظر اسلام دو نوع است؛

۱) شورای مفوض؛ شورایی است که با مطرح کردن مسائل و موضوعات مطرح شده در میان اعضاء به شور و مشورت می‌پردازد و سپس نظر واحدی را اتخاذ می‌نماید و این نظر به دلیل ماهیت شورای مورد بحث تصمیم محسوب می‌گردد و عمل به آن لازم و ضروری است.

۲. شورای غیرمفوض؛ شورایی است که قدرت وقوه اجرا به او تفویض نشده و در واقع شورایی است که با مطرح کردن مسائل و موضوعات مطرح شده در میان اعضاء به شور و مشورت می‌پردازد و نظر واحدی را اتخاذ نموده، به صورت پیشنهادی به مقام اجرایی اعلام می‌نماید. اگر این پیشنهاد مورد قبول مقام اجرایی واقع شد آن را مطابق با مصالح تشخیص داد، عمل می‌کند؛ در غیر این صورت الزامی در عمل به آن پیشنهاد نخواهد بود.

تست : شورایی است که قدرت وقوه اجرا به او تفویض نشده و در واقع شورایی است که با مطرح کردن مسائل و موضوعات مطرح شده در میان اعضاء به شور و مشورت می‌پردازد و نظر واحدی را اتخاذ نموده، به صورت پیشنهادی به مقام اجرایی اعلام می‌نماید.

الف) شورای مفوض ب) شورای غیر مفوض ج) شورای گروهی د) هر سه مورد

پاسخ صحیح گزینه ب

مشارکت عامه در خط مشی‌گذاری؛

مشارکت عامه بر این پیش فرض استوار است که همه انسان‌ها آگاه و توانمند هستند و می‌توان از نظرات آنها به نفع جامعه خود آنها بهره گرفت.

سلزنیك مشاركت را تنها راه تنش‌زدایی میان قدرت قانونی سازمان‌ها و قدرت اجتماعی شهروندان می‌داند. هرگاه شهروندان با مشارکت جذب سازمان‌های دولتی شوند از حالت تهدیدی خارج شده و به صورت یک فرصت درکنار مدیران دولتی قرار می‌گیرند.

مشارکت موفقیت‌آمیز شهروندان در فرآیند خط‌مشی‌گذاری بستگی به انتخاب استراتژی‌های مؤثر در این زمینه دارد. این استراتژی‌ها باید دربرگیرنده‌ی هدف مشارکت و ماهیت موضوع مشارکت باشد.

نکته : مشارکت عامه تضمین کننده اجرای خط مشی ها، انسجام بخش جامعه و حرمت آفرین برای تمام اعضای جامعه است. مشارکت عامه نظام قییم وار را نفی می کند و انسان ها را قادر به اداره امور خود می داند.

تست : تضمین کننده اجرای خط مشی ها، انسجام بخش جامعه و حرمت آفرین برای تمام اعضای جامعه است. مشارکت عامه نظام قییم وار را نفی می کند و انسان ها را قادر به اداره امور خود می داند.

الف) مذاکره ب) عدالت عمومی ج) مشارکت عامه د) همبستگی

پاسخ صحیح گزینه ج

اهداف مشارکت شهروندان

اهداف مشارکت شهروندان را می توان در پنج دسته خلاصه کرد :

۱. کشف و شناخت مسائل عمومی؛ جست و جو برای یافتن مشکلات و مسائل عمومی
۲. آموزش؛ آگاه شدن شهروندان از مسائل عمومی
۳. سنجش؛ اطلاع از دیدگاه ها و نظر شهروندان راجع به مسائل جامعه و راه حل های آن
۴. انگیزش؛ ایجاد انگیزه در شهروندان برای تفکر در مورد مسائل جامعه و راه حل یابی برای آنها
۵. پذیرش و ایجاد مشروعیت عامه؛ ایجاد پذیرش در جامعه نسبت به خط مشی ها و توجه به نرم های جامعه در خط مشی گذاری.

جدول ۴-۶ : مراحل فرایند خط مشی گذاری و هدف مشارکت در هر یک از مراحل

مراحل فرایند خط مشی گذاری	هدف مشارکت
احساس مشکل	آگاهی از مشکلات به کمک مشارکت مردم
ادراک مشکل	کمک گرفتن از عامه در ریشه یابی مشکلات و آگاه ساختن آنان از مشکلات
تعیین معیار سنجش	یاری گرفتن از مردم در تعیین معیار سنجش
احصای راه حل ها	یاری گرفتن از مردم برای تدوین راه حل ها آگاه ساختن شهروندان از مسائل عمومی آگاهی از نرم های جامعه در مورد راه حل ها
ارزیابی راه حل ها	آگاهی از دیدگاه های شهروندان راجع به مسائل عمومی و راه حل آنها آگاه ساختن شهروندان از راه حل های مشکلات آگاهی از میزان سازگاری راه حل ها با نرم های جامعه

انتخاب اصلح و اخذ تصمیم	انگیزه شهروندان در اجرای راه حل انتخابی پذیرش شهروندان نسبت به راه حل انتخابی تطبيق راه حل انتخابی با نرم های جامعه
-------------------------	---

نکته : مشارکت عامه مردم در خط مشی گذاری یعنی ارزش قائل شدن برای آنها و نظرات و ایده هایشان و این موضوع ارزشمندترین اثر مشارکت عامه است.

ماهیت موضوع در مشارکت

تحقیقات نشان می دهد که مطلوبیت و اثربخشی مشارکت عامه مردم و درست عمل کردن سازوکارهای مشارکتی با توجه به موضوع مورد تصمیم تغییر می نماید. ویژگی های ماهیت موضوع در مشارکت در جدول زیر آورده شده است؛

جدول ۶-۵ : ویژگی های ماهیت مشارکت

ویژگی ها	کاملاً ساختاریافته	نیمه ساختاریافته	کاملاً بدون ساختار
۱- درجه تضاد در مورد موضوع	اجماع و اتفاق نظر	اتفاق نظر متوسط	تضاد کامل
۲- تعداد ذی نفعان مرتبط به موضوع	کم	متوسط	زیاد
۳- درجه اطمینان نسبت به اطلاعات در مورد موضوع	اطمینان کامل	اطمینان متوسط	عدم اطمینان
۴. تعداد بدیل ها	کاملاً محدود	تا حدودی محدود	کاملاً نامحدود
۵. آگاهی نسبت به نتایج	آگاهی کامل	آگاهی متوسط	عدم آگاهی
۶. احتمال نتایج	قابل محاسبه	تا حدودی قابل محاسبه	غیرقابل محاسبه

نکته : با توجه به جدول، زمانی که موضوع تصمیم در موقعیت کاملاً ساختار یافته قرار دارد مشارکت عامه به سادگی امکان پذیر است.

دیدگاه های مختلف در زمینه مشارکت عامه

در زمینه مشارکت عامه مردم در خط مشی گذاری عمومی دیدگاه های متفاوتی ارائه شده است :

۱- دلایل مخالفان حضور و مشارکت مردم در امر خطمشی گذاری؛

- گروهی از متخصصان و مقامات دولتی بر این باورند که امروزه مسایل مطرح در خطمشی گذاری عمومی به اندازه های پیچیده و بغرنج می باشد که عامه مردم بدون دانش و تخصص های لازم نمی توانند به طور مؤثر در امر خطمشی گذاری عمومی مشارکت نمایند.
- گروهی دیگر عامه مردم را در زمینه ی خطمشی گذاری بی تفاوت و بی علاقه می دانند.
- بسیاری از مقامات سیاسی بر این اعتقادند که مشارکت بیشتر شهروندان در خطمشی گذاری عمومی، نقش خطمشی گذاران را دگرگون ساخته و از قدرت آنها کاسته است.
- یکی دیگر از نظرات مخالفت با مشارکت عامه مردم، زمان بر بودن و هزینه ساز بودن این مشارکت است.
- برخی از نظریه پردازان تصمیم گیری عقلایی و تصمیم گیری مردم سالارانه را در دو قطب متضاد می بینند که دو هدف مخالف هم را دنبال می نمایند. در تصمیم گیری عقلایی هدف کارایی است درحالیکه در تصمیم گیری مردم سالار هدف رضایت شهروندان و پاسخ گویی به نیازهای آنان است.

تست : در تصمیم گیری عقلایی هدف است درحالیکه در تصمیم گیری مردم سالار هدف می باشد؟

ب) اثر بخشی و کارایی

الف) کارایی و اثر بخشی

د) کارایی و رضایت شهروندان

ج) اثر بخشی و رضایت شهروندان

پاسخ صحیح گزینه د

۲- دلایل موافقان حضور و مشارکت مردم در امر خط مشی گذاری؛

- موافقان اعتقاد دارند متخصصان و کارشناسان نمی توانند وسعت نظر عامه مردم را در خطمشی گذاری منعکس سازند و باید تدبیری اندیشیده شود که عامه مردم بتوانند در خطمشی گذاری عمومی مشارکت داشته باشند.
- گروه دیگری به شکل گیری قوای حکومتی توجه کرده و متخصصان اداری را متولی وضع خطمشی نمی دانند بلکه معتقدند این نمایندگان مردم هستند که واضعان اصلی خطمشی محسوب می شوند.

جهت گیری های مختلف در قبال مشارکت در فرآیند سیاسی

بر اساس نوع مشارکت افراد در فرآیند سیاسی می‌توان آنها را به سه دسته تقسیم کرد؛ مشارکت‌جویان - پیرو - کوچک اندیشان

- عده‌ای که از مسائل سیاسی آگاهند و می‌توانند تقاضاهای سیاسی مطرح کرده و حمایت سیاسی خود را در اختیار رهبران سیاسی مختلف قرار دهند و عملاً نیز چنین می‌کنند. این عده را مشارکت‌جویان می‌نامند.
- عده‌ای از مردم که از مقامات حکومتی و قوانین، منفعلانه اطاعت می‌کنند ولی رأی نمی‌دهند یا از روی اجبار و ترس رأی می‌دهند پیرو نامیده می‌شوند.
- گروهی از مردم جامعه هستند که اصلاً از حکومت و سیاست بی‌اطلاعند. بی‌سوادان، روستاییان، ساکنان مناطق دورافتاده، پیرانی که از حق رأی خود استفاده نمی‌کنند و تقریباً به طور کامل درگیر خانواده و جوامع محلی خویشند، در این دسته جای می‌گیرند. این افراد را کوچک اندیش گویند.

تست : عده‌ای که از مسائل سیاسی آگاهند و می‌توانند تقاضاهای سیاسی مطرح کرده و حمایت سیاسی خود را در اختیار رهبران سیاسی مختلف قرار دهند و عملاً نیز چنین می‌کنند.

ب) تصمیم‌گیرندگان

الف) مشارکت‌جویان

د) کوچک اندیشان

ج) خط‌مشی‌گذاران

پاسخ صحیح گزینه الف

دلایل عدم مشارکت مردم در انتخابات

۱. مردم به دلیل عدم دریافت پاداش مورد انتظار خود، در انتخابات شرکت نمی‌کنند.
۲. مردم به دلیل بی‌اطلاعی از جریان‌های سیاسی، مشارکت خود را اثربخش نمی‌دانند.
۳. مردم به علت وجود موانع و عوامل بازدارنده در انتخابات شرکت نمی‌کنند.
۴. مردم تفاوتی میان مواضع کاندیدا احساس نمی‌کنند و انگیزه‌ای برای انتخاب ندارند.
۵. مردم با اعتقاد به اینکه نتیجه هر چه باشد برای آنان قابل قبول است، مشارکت نمی‌کنند.
۶. مردم به این دلیل فکر می‌کنند مشارکت یا عدم مشارکت آنها تأثیری در نتیجه کار ندارد، بی‌تفاوت هستند.

طبقه‌بندی جوامع بر اساس نوع مشارکت افراد در فرآیند سیاسی

دموکراسی صنعتی نوین؛ ممکن است نسبت چشمگیری از افراد بالغ (۶۰ درصد) در فرآیندهای سیاسی مشارکت داشته باشند و ۳۰ درصد پیرو و نهایتاً ۱۰ درصدی حالتی کوچک‌اندیش داشته باشند. کشورهایی مانند ایالات متحده آمریکا، انگلیس، فرانسه و اسکاندیناوی

اقتدارگرایی صنعتی؛ جامعه‌ای مانند شوروی سابق که یک حزب واحد در تمام ارکان جامعه رسوخ کرده است و بر آن نظارت نظارت دارد و سیاست‌های آن را تعیین می‌کند، اقلیت نسبتاً کوچکی از شهروندان مشارکت آگاهانه و از روی میل دارند و بخش اعظم شهروندان به عنوان افراد پیرو بسیج می‌شوند اقتدارگرایی صنعتی نامیده می‌شود.

اقتدارگرایی در حال گذار؛ مانند کشورهای اندونزی و مصر و یا بسیاری از کشورهای کمتر توسعه یافته (جهان سوم)، تا حدودی صنعتی و تا حدودی مدرن هستند. در چنین نظامی اکثر مردم را پیروان منفعل تشکیل می‌دهد. کوچک‌اندیشانی همچون دهقانان و کارگران کشاورزی که در زمین‌های بزرگ کار و زندگی می‌کنند. در این دسته کشورهای زیادی حضور دارند.

دموکراسی صنعتی نشده؛ احتمالاً کشوری همچون هند که جمعیت آن را عمدتاً روستاییان بی‌سواد تشکیل می‌دهند، در این دسته قرار می‌گیرد. در جامعه‌ی هند بزرگترین گروه شهروندان را کارگران کشاورزی و دهقانان بی‌سواد تشکیل می‌دهند که از وجود بخش عمومی آگاهی کمی داشته و در آن کمترین مشارکت را دارند.

تست: جامعه‌ای که یک حزب واحد در تمام ارکان جامعه رسوخ کرده است و بر آن نظارت نظارت دارد و سیاست‌های آن را تعیین می‌کند، اقلیت نسبتاً کوچکی از شهروندان مشارکت آگاهانه و از روی میل دارند و بخش اعظم شهروندان به عنوان افراد پیرو بسیج می‌شوندنامیده می‌شود.

الف) دموکراسی صنعتی نشده

ب) اقتدارگرایی صنعتی

د) دموکراسی صنعتی نوین

ج) اقتدارگرایی در حال گذار

پاسخ صحیح گزینه ب

انواع مشارکت؛

۱. مشارکت ابزاری؛ در این مشارکت انسان‌ها به صورت یک ابزار ملاحظه می‌شوند. این نگرش بدون توجه به مبانی انسانی و فرهنگی افراد، صرفاً به انسان با دیدی اقتصادی و مادی توجه می‌کند.
۲. مشارکت تحمیل‌شده؛ این نوع مشارکت که توسط نخبگان جامعه و در سطوح سازمانی توسط مدیران ارشد هدایت می‌شود به صورت برنامه‌ریزی شده و هدایت‌شده افراد را در اداره‌ی امور سهیم می‌سازد. روشی که در کشورهای سوسیالیستی مانند شوروی سابق اعمال می‌شد، که از آن به عنوان مشارکت تبعی نیز یاد می‌شود.

۳. مشارکت توسعه‌ای؛ این نوع مشارکت فرآیندی است اجتماعی، یکپارچه، جامع، پویا، همبسته، مکمل، چندبعدی و چندفرهنگی؛ به عبارت دیگر مشارکت توسعه‌ای خواهان مشارکت همه افراد در سازماندهی جامعه است. در مشارکت توسعه‌ای به نیازهای عالیه انسانی توجه می‌شود.

تست: این نوع مشارکت که توسط نخبگان جامعه و در سطوح سازمانی توسط مدیران ارشد هدایت می‌شود به صورت برنامه‌ریزی شده و هدایت‌شده افراد را در اداره‌ی امور سهیم می‌سازد.

الف) مشارکت توسعه‌ای

ب) مشارکت ابزار

ج) مشارکت غیر ابزار

د) مشارکت تحمیل شده

پاسخ صحیح گزینه د

پیش‌شرط‌های لازم برای مشارکت کارکنان؛

۱. وجود زمان کافی برای مشارکت
۲. سود مشارکت از زیان آن باید بیشتر است.
۳. کارکنان باید دارای دانش لازم برای مشارکت باشند.
۴. موضوع مشارکت باید مورد علاقه کارکنان مشارکت‌جو باشد.
۵. مشارکت‌کنندگان باید از توان ارتباطی قوی برخوردار باشند.
۶. مشارکت نباید برای کارکنان تهدیدی را موجب شود.
۷. مشارکت کارکنان باید در راستا و محدوده شغلی آنها صورت گیرد و به آزادی‌های قانونی و رسمی آنها در سازمان لطمه‌ای وارد نکند.

موانع مشارکت؛

- ✓ موانع سیاسی
- ✓ موانع اقتصادی و معیشتی
- ✓ موانع فرهنگی

✓ موانع ناشی از نظام‌های برنامه‌ریزی

✓ انتخاب روش‌های مشارکت

روش‌های غلبه بر موانع مشارکت عمومی؛

✓ توانمندسازی و آموزش شهروندان

✓ بازآموزی مدیران

✓ توانمندسازی فرآیندها و ساختارهای اداری

فرآیند مشارکت عمومی؛

✓ فرآیند مشارکت عمومی در ۴ جزء اساسی زیر شکل می‌گیرد؛

✓ مسأله یا موقعیت

✓ ساختارهای اداری، سیستم‌ها و فرآیندهایی که مشارکت در درون آنها سازماندهی می‌شود.

✓ مدیران

✓ شهروندان

قانونی‌شدن خط‌مشی عمومی

در هر نظام حکومتی حداقل دو شکل از قانونی شدن مورد بحث قرار می‌گیرد. در ابتدا موضوعی که مطرح می‌شود این است که چه کسانی فرآیندهای اصلی سیاسی را که شامل پذیرش پیشنهادهای مشخصی برای حل مشکلات عمومی است مورد تأیید و تصویب قرار می‌دهند. در مرحله‌ی دوم فرآیندها و مراحل مشخصی که در آن برنامه‌های سازمان‌های عمومی به تصویب می‌رسند مورد نظر است. به مرحله‌ی اول پذیرش و به مرحله‌ی دوم قانونی نمودن می‌نامیم.

نکته: امر پذیرش و اینکه چه مراجعی بررسی خط‌مشی را انجام می‌دهند، مسئله محوری و اصلی علت وجودی یک نهاد سیاسی است.

مناسب‌ترین تعریفی که در فرهنگ برای قانونی ساختن و مشروعیت بخشیدن خط‌مشی ذکر شده است تعریف زیر است؛

"سازگاری با اصول شناخته شده بر پایه‌ی ضوابط مورد قبول است".

این تعریف بوضوح رابطه‌ای را بین قانونی بودن و قانونی کردن، بین آنچه که عموماً پذیرفته شده است و چگونگی اتخاذ تصمیمات فوری برقرار می‌سازد.

نکته: هر جا باید روشی برای تأیید و تصویب اقدامات عمومی توسعه و ادامه یابد، به فرآیند قانونی کردن برنامه یا خطمشی مربوط می‌شود.

تست: یعنی سازگاری با اصول شناخته شده بر پایه‌ی ضوابط مورد قبول.

الف) خط مشی (ب) ارزیابی (ج) قانونی کردن (د) شکل گیری
پاسخ صحیح گزینه ج

مشارکت کنندگان در فرآیند قانونی کردن خطمشی

در امر قانونی کردن، اعضای قوه مقننه نقش اصلی را ایفا می‌کنند، ولی برخورداری از نظریات و آراء اکثریت ممکن است از طریق تلاش‌های بوروکرات‌ها و مدیران اداری، اعضای گروه‌های وابسته به قوه قانون گذاری، سازمان‌های ذی نفوذ، مقامات و مسئولان سازمان‌های محلی و استانی و غیره تحقق یابد.

مراحل قانونی کردن خطمشی‌ها در مجلس؛

- - کمیته‌های فرعی
- کمیسیون مربوطه
- کمیته مربوط به آیین‌نامه‌ها و مقررات داخلی مجلس
- رأی‌گیری در کمیسیون مربوطه
- بحث و بررسی تمامی نمایندگان مجلس
- رأی‌گیری مجلس به طور دسته جمعی
- رأی‌گیری مجدد در صورت مخالفت با بندها و موادی از طرح یا قانون پیشنهادی
- تأیید نهایی شورای نگهبان
- رأی و اظهارنظر مجمع تشخیص مصلحت نظام در صورت عدم توافق مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان
- ابلاغ مصوبات به دستگاه مربوطه جهت اجرا

باید توجه داشت که قانونی کردن و مشروعیت بخشیدن به خطمشی و برنامه مبنای قابل قبولی را برای جوابگویی به نیازهای شهروندان فراهم می‌کند. ولی تصویب قوانین یا ایجاد و تنظیم ضوابط و استانداردها به خودی خود مشکلات را حل نمی‌کند.

قانونی کردن خطمشی در کشور ایران طی سه مرحله زیر صورت می‌گیرد:

- تأیید شورای نگهبان از لحاظ رعایت موازین اسلامی و قوانین اساسی و موضوعه
- رأی و اظهار نظر مجمع تشخیص مصلحت نظام در صورت عدم توافق مجلس و شورای نگهبان
- ابلاغ مصوبات به دستگاه مربوطه برای اجرا

نکته: آنچه باید در ارزیابی شکل گیری اکثریت در قوه مقننه مورد توجه قرار گیرد این است که مذاکره جوهره اصلی تمام فرایندهای نهاد قانون گذاری است. یک موقعیت ایده آل دقیقاً زمانی شکل خواهد گرفت که نظر اکثریت بطور واقعی متوجه موضوع و مسئله باشد و به گونه ای مصمم و جدی خواستار انجام شدن اقدامی در مورد آن باشد. هرچند در آن موقعیت نیز، نفس مذاکره، تعیین کننده رفتار کمیسیون هاست زیرا اشخاص بطور یکسان به مسائل نمی‌نگرند.

تست: در ارزیابی شکل گیری اکثریت در قوه مقننه ، جوهره اصلی تمام فرایندهای نهاد قانون گذاری است.

الف) مذاکره ب) تصمیم گیری ج) سازماندهی د) هدایت

پاسخ صحیح گزینه الف

Dr. Keshavarz