

# مفهوم‌پردازی پدیده شکاف خط‌مشی در فرایند خط‌مشی‌گذاری فرهنگی<sup>۱</sup>

رحمت‌اله قلی‌پور،\* حسن دانایی‌فرد،\*\* علی‌نقی امیری،\*\*\* محمدرضا عطاردی\*\*\*\*

تاریخ پذیرش ۱۳۹۴/۱/۱۸

تاریخ دریافت ۱۳۹۲/۱۱/۱۵

در مواجهه با پرسش «در فرایند خط‌مشی‌گذاری چه اتفاقی رخ می‌دهد که خط‌مشی‌گذار به آنچه مورد انتظارش بوده است نایل نمی‌آید؟»، متون علمی به‌دنبال پاسخ به خودِ پرسش مذکور نبوده‌اند بلکه بیشتر مدلی برای دور نگه داشتن فرایند خط‌مشی‌گذاری از آسیب‌های احتمالی مربوط به نتایج پرسش فوق را دنبال کرده‌اند. این نوع پاسخ‌ها را می‌توان در انبوهی از مفاهیم متنوع یافت که در این پژوهش در چهار مفهوم انسجام خط‌مشی، دولت کل‌گرا، یکپارچه‌سازی خط‌مشی و حکمرانی شبکه‌ای طبقه‌بندی شده‌اند. هر یک از مفاهیم چهارگانه از یک زاویه خاص و مبتنی بر ساختار حاکمیتی کشورهای مختلف دنیا به فرایند خط‌مشی‌گذاری نگریسته است. اما در این پژوهش، مفهومی جدید تحت عنوان شکاف خط‌مشی ارائه شده است که در ذیل آن، تعریف، گونه‌شناسی و چگونگی رخ داد آن را مطرح می‌کند.

حاصل این پژوهش، شکاف خط‌مشی را «دخالتهای عوامل انسانی یا غیرانسانی در فرایند خط‌مشی‌گذاری که متأثر از مسائل و مشکلات زیست بوم فرهنگ، ساختار و یا فرایند خط‌مشی‌گذاری سبب شوند خط‌مشی‌گذار ارشد به آنچه که انتظار آن را داشته است، نرسد» تعریف کرده و برای آن، دو گونه شکاف مفهومی و فرایندی پیشنهاد داده است. همچنین، درخصوص چرایی شکل‌گیری چنین پدیده‌ای به دو بحث مجزا پرداخته است. بحث اول، دلایل ایجاد شکاف و بحث دوم عوامل ایجاد آن را بررسی کرده است.

کلیدواژه‌ها: خط‌مشی‌گذاری؛ شکاف خط‌مشی؛ فرایند خط‌مشی‌گذاری؛ زیست‌بوم فرهنگ؛ ساختار خط‌مشی‌گذاری

۱. مقاله مستخرج از رساله دکتری در حوزه خط‌مشی‌گذاری.

Email: rgholipor@ut.ac.ir

\* دانشیار دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران؛

Email: danayee\_mobina@yahoo.com

\*\* استاد دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه تربیت مدرس؛

Email: anamiri@ut.ac.ir

\*\*\* دانشیار دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران؛

Email: ratarodi@gmail.com

\*\*\*\* استادیار دانشکده مدیریت، دانشگاه امام صادق (ع) (نویسنده مسئول)؛

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیست‌ودوم، شماره هشتادویک، بهار ۱۳۹۴

www.SID.ir

## مقدمه

پژوهش نشان می‌دهد عدم هماهنگی درونی یک خط‌مشی و یا میان خط‌مشی‌ها، باعث انحراف نتایج حاصل از آنها در هر سه بخش خروجی<sup>۱</sup>، پیامد<sup>۲</sup> و اثر<sup>۳</sup> خط‌مشی شده است (بومگارتنر<sup>۴</sup> و جونز<sup>۵</sup>؛ ۱۹۹۳؛ اشنایدر<sup>۶</sup> و کرنزler<sup>۷</sup>؛ ۱۹۹۷؛ گوگین<sup>۸</sup> و همکاران، ۱۹۹۰؛ مازمانیان<sup>۹</sup> و ساباتیر<sup>۱۰</sup>؛ ۱۹۸۳؛ می<sup>۱۱</sup> و همکاران، ۲۰۰۵). در این صورت، خط‌مشی‌گذاران چه راهکارهایی را برای رفع و یا به حداقل رساندن این عدم هماهنگی‌ها پیشنهاد داده‌اند؟

علاوه بر عدم هماهنگی، اتفاقات دیگر نیز ممکن است در طول فرایند خط‌مشی‌گذاری رخ دهد که موجب شود آنچه به‌عنوان هدف از وضع خط‌مشی در ذهن خط‌مشی‌گذار بوده، با آنچه که اجرا شده است، متفاوت باشد. این تفاوت را می‌توان تحت عنوان مفهومی به نام «شکاف خط‌مشی»<sup>۱۲</sup> پیشنهاد کرد. بدین معنا که خط‌مشی در مسیر خود حرکت ننموده و دچار انحراف شده است. پژوهش حاضر - که حاصل یک رساله دکتری در حوزه سیاست‌گذاری است - تلاش کرده است با استفاده از ابزار روش‌شناختی کیفی، به تبیین و توصیف نظری پدیده مذکور بپردازد.

از آنجا که این پژوهش، اولین پژوهش در نوع خود در خط‌مشی‌گذاری (از نظر موضوع و کیفیت پردازش داده‌ها) می‌باشد، ادبیات علمی مستقیم آن یافت نمی‌شود اما

- 
1. Out Put
  2. Out Come
  3. Impact
  4. Baumgartner
  5. Jones
  6. Schneider
  7. Krennzler
  8. Goggin
  9. Mazmanian
  10. Sabatier
  11. May
  12. Policy Gap

ادبیات علمی متناظر، مجاور و یا مرتبط با آن وجود دارد که بررسی و ارائه آن و سپس ربط علمی آن با یافته‌های پژوهش در برنامه کاری پژوهشگر قرار گرفت.

نتیجه‌نهایی این پژوهش را می‌توان نظریه‌ای تحت عنوان «نظریه شکاف خط‌مشی در فرایند خط‌مشی‌گذاری» نامید که البته با توجه به جامعه آماری مورد استفاده برای تبیین آن (حوزه خط‌مشی‌گذاری فرهنگی) روایی و اعتبار آن در همان حوزه مورد تأکید است.

### ۱. بیان مسئله

هرچند پژوهشگران علم اداره به‌طور مستقیم به مفهوم «شکاف خط‌مشی» نپرداخته‌اند اما می‌توان الگوهایی را یافت که هدف اصلی (و یا یکی از اهداف اصلی) تدوین آن، مقابله با پدیده شکاف خط‌مشی بوده است.

به‌طور کلی، مفاهیمی از جمله خط‌مشی‌گذاری یکپارچه<sup>۱</sup> (میجرز و استید<sup>۲</sup>، ۲۰۰۴)، خط‌مشی‌گذاری منسجم<sup>۳</sup> (ریچاردسون، ۱۹۹۶)، خط‌مشی‌گذاری متقاطع<sup>۴</sup> (کابینه دولت انگلیس، ۲۰۰۰)، همسانی خط‌مشی<sup>۵</sup> (چالیس و همکاران<sup>۶</sup>، ۲۰۰۲)، دولت به مثابه یک کل واحد<sup>۷</sup> (کریستنسن و لاگرید<sup>۸</sup>، ۲۰۰۷)، خط‌مشی به هم پیوسته<sup>۹</sup> (ویلکینسون و آپل‌بای<sup>۱۰</sup>، ۱۹۹۹)، دولت به هم پیوسته<sup>۱۱</sup> (لینگ<sup>۱۲</sup>، ۲۰۰۲)، مدیریت

- 
1. Integrated Policy
  2. Meijers and Stead
  3. Coherent Policy Making
  4. Cross-Cutting Policy Making
  5. Policy Coordination
  6. Challis
  7. Whole of Government
  8. Christensen and lægreid
  9. Joined up Policy
  10. Wilkinson and Appelbee
  11. Joined up Government
  12. Ling

بین دولتی<sup>۱</sup> (آگرانف،<sup>۲</sup> ۱۹۸۶) و مدیریت شبکه‌ای<sup>۳</sup> (کیکرت،<sup>۴</sup> ۱۹۹۷) را در این زمینه مشاهده کرد.

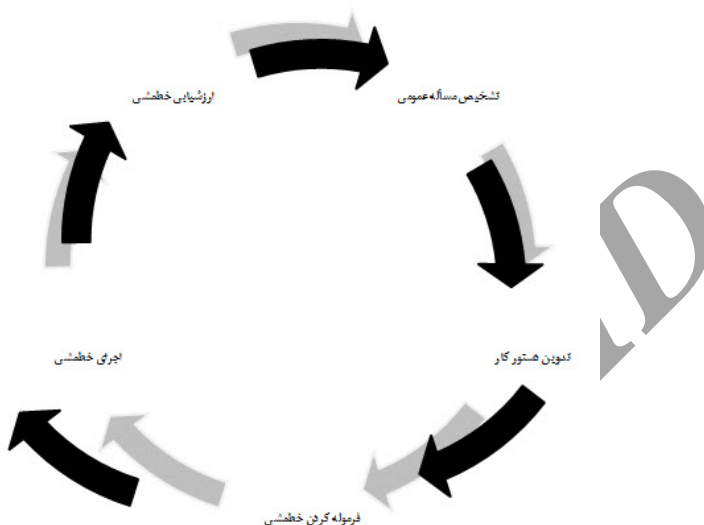
هریک از مفاهیم مذکور، مسیری را برای مقابله با پدیده شکاف خط‌مشی پیشنهاد می‌دهند اما در مواجهه با این سؤال که خود مفهوم «شکاف خط‌مشی» چیست و «چه ویژگی‌هایی دارد؟» سکوت کرده‌اند. عدم تبیین اصل مسئله و رجوع به راه‌حل‌های آن، به گونه‌ای، مستتر بودن تبیین مسئله را در راه‌حل نشان می‌دهد اما بدیهی است که توصیف علمی یک مسئله به تجویز درست راه‌حل‌هایی مناسب‌تر کمک شایانی می‌نماید.

شاهد مثال این موضوع را می‌توان در خصوص مفهوم سیستم بیان کرد. مفهوم واژه لاتین سیستم، در متون به‌جای مانده از ارسطو، ابن خلدون، لایب‌نیتز و هرمان یافت شده است. عین این واژه نیز در دهه ۱۶۱۰ وارد ادبیات علمی دنیا شد اما تعریف و ارائه بسته نظری آن به دهه ۱۹۴۰ توسط برتالانفی برمی‌گردد (فرهنگ اتیمولوژی‌شناسی). جامعه علمی، توجه جدی به سیستم و رویکرد سیستمی را از زمان برتالانفی به بعد شاهد بوده است. شناخت دقیق‌تر سیستم، انواع و سطوح آن نیز از همان زمان آغاز شد.

این پژوهش نیز در تلاش است خلأ نظری موجود در توصیف «شکاف خط‌مشی» را جبران نماید. به امید آنکه با شناخت دقیق پدیده شکاف خط‌مشی، از بروز آن جلوگیری نمود. به‌طور کلی، پژوهشگر پدیده‌ای را که سبب می‌شود فرایند خط‌مشی‌گذاری در مسیر حرکت خود دچار انحراف، اعوجاج و یا گسست بین مرحله‌ای شود و در نتیجه، خط‌مشی‌گذار به اهداف اصلی خود نرسد را برچسب مفهومی شکاف خط‌مشی زده است. در شکل یک، فلش‌های کم‌رنگ، فرایند اصلی و طبیعی یک خط‌مشی‌گذاری را نشان می‌دهد و فلش‌های پررنگ، به بروز پدیده شکاف خط‌مشی در فرایند خط‌مشی‌گذاری اذعان دارد.

1. Inter-Governmental
2. Agranoff
3. Network Management
4. Kickert

شکل ۱. نمای شماتیک پدیده شکاف خط‌مشی در فرایند خط‌مشی‌گذاری



## ۲. پیشینه پژوهش

باتوجه به پراکندگی مفاهیم مرتبط با موضوع این پژوهش، ادبیات موجود در این حوزه در چهار بخش عمده طبقه‌بندی و مورد مطالعه قرار می‌گیرد. نحوه جای‌دهی هر یک از مفاهیم در این طبقات براساس قرابتی است که یا به‌طور شفاف از سوی پژوهشگران مطرح شده است و یا می‌توان از تشابهات مفهومی میان آنان، این چنین برداشت کرد. این چهار بخش عبارتند از: انسجام خط‌مشی<sup>۱</sup>، یکپارچه‌سازی خط‌مشی<sup>۲</sup>، دولت کل‌گرا<sup>۳</sup> و حکمرانی شبکه‌ای<sup>۴</sup>.

### ۲-۱. انسجام خط‌مشی

اصطلاح «انسجام خط‌مشی» تعاریف متعددی را شامل می‌شود که پنج تعریف عمده آن به شرح زیر است:

1. Policy Coherence
2. Policy Integration
3. Holistic Government
4. Network Governance

- هنگامی است که اثرات ناشی از یک خط‌مشی با نتایج مدنظر و یا اهداف خط‌مشی در تضاد نباشد (هاینک<sup>۱</sup>، ۲۰۰۴: ۳۸-۳۷)،

- پشتیبانی نظام‌مند و هم‌افزا برای رسیدن به اهداف درون خط‌مشی و بین خط‌مشی (هرتوگ<sup>۲</sup>، ۲۰۱۱: ۵)،

- ارتقای نظام‌مند اقدامات سیاستی تقویت‌کننده، میان بخش‌های مختلف دولتی، با هدف خلق هم‌افزایی برای نایل آمدن به اهداف از پیش تعیین شده در دولت (سازمان همکاری و توسعه اقتصادی/ کمیته کمک به توسعه<sup>۳</sup>، ۲۰۰۱: ۱۰۴)،

- (تعریف سلبی از انسجام خط‌مشی) عدم انسجام خط‌مشی زمانی رخ می‌دهد که دیگر خط‌مشی‌ها تماماً و یا تصادفاً اثرات یک خط‌مشی را تخریب کرده یا در جهت مخالف نیت آن عمل می‌کنند (آشوف<sup>۴</sup>، ۲۰۰۵: ۱۱۲)،

- هماهنگی میان یک خط‌مشی با دیگر خط‌مشی‌ها (بیگستن<sup>۵</sup>، ۲۰۰۷: ۱۲۲).

تعریف جامعی که مبتنی بر این ۵ تعریف و دیگر تعاریف موجود می‌توان ارائه داد به شرح ذیل است:

انسجام خط‌مشی عبارت است از ایجاد هماهنگی درون یا میان خط‌مشی‌ها به گونه‌ای که برای رسیدن به یک هدف از پیش تعیین شده، خط‌مشی‌ها یکدیگر را به صورت نظام‌مند پشتیبانی کنند. این پشتیبانی باید در مسیر رسیدن به اهداف هم‌افزایی ایجاد کند.

برای انسجام خط‌مشی انواع و طبقات مختلفی را ذکر کرده‌اند که مبتنی بر آنها (هابکینگ<sup>۶</sup>، ۲۰۰۴؛ گپهارد<sup>۷</sup>، ۲۰۱۱؛ ناتان<sup>۸</sup>، ۲۰۰۵؛ هرتوگ<sup>۹</sup>، ۲۰۱۱) می‌توان گونه‌بندی آن را این گونه پیشنهاد داد:

**- انسجام درونی:** عبارت است از انسجام و همسانی میان اهداف، فرایند، عملکرد و نتایج یک خط‌مشی،

1. Hoebink
2. Hertog
3. OECD/DAC
4. Ashoff
5. Bigsten
6. Gebhard
7. Nathan

- **انسجام افقی:** عبارت است از انسجام و همسانی میان یک خط‌مشی با سایر خط‌مشی‌های هم‌ارز،

- **انسجام سلسله‌مراتبی (عمودی):** عبارت است از انسجام و همسانی میان یک خط‌مشی / خط‌مشی‌ها با خط‌مشی (های) کلان‌تر که از نظر جنس و حوزه خط‌مشی یکسان تلقی می‌شوند.

## ۲-۲. دولت کل‌گرا

دولت کل‌گرا به مثابه یک چتر مفهومی برای اصطلاحاتی مانند: دولت به مثابه یک کل، دولت به هم پیوسته، خط‌مشی‌گذاری مابینی و مدیریت افقی به کار گرفته شده است. بنابراین، هروقت سخن از دولت کل‌گرا پیش می‌آید، مقصود، یکی از اصطلاحات مذکور خواهد بود. ذکر این نکته حائز اهمیت است که هیچ‌یک از مفاهیم مذکور را نمی‌توان به‌عنوان جایگزینی برای ساختار سلسله‌مراتبی دولت در نظر گرفت بلکه هدف آنها کمک به تکمیل این نوع ساختار و رفع ضعف‌های موجود در آن است (کریستنسن و لاگرید، ۲۰۰۶).

تعاریف موجود در این باره عبارت است از:

**خط‌مشی‌گذاری مابینی<sup>۱</sup>:** به خط‌مشی‌گذاری‌هایی اطلاق می‌شود که استقرار و اجرای آن نیازمند همکاری بخش‌های مختلف دولت با عوامل اجرایی دولتی خواهد بود (کابینه دولت انگلیس، ۲۰۰۰: ۱۵).

**دولت به مثابه یک کل<sup>۲</sup>:** رویکردی است که طی آن سازمان‌های ارائه‌کننده خدمات عمومی ترغیب می‌شوند تا برای رسیدن به یک هدف مشترک، بتوانند میان مرزهای خود حرکت نموده و در پاسخ به یکسری مسائل خاص به‌عنوان یک دولت یک‌دست عمل کنند. گستره این رویکرد، وسیع در نظر گرفته شده است و از شکل‌گیری تا اجرای خط‌مشی را شامل می‌شود. وظیفه آن می‌تواند ایجاد به هم پیوستگی در رأس هرم قدرت و یا در پایین‌ترین سطوح تعریف شود، موجب افزایش یکپارچگی در سطح محلی شود و حتی مشارکت بخش خصوصی و دولتی را در برگیرد.

1. Cross-Cutting Policy Making

2. Whole of Government

**مدیریت افقی<sup>۱</sup>**: عبارت است از همسانی و مدیریت مجموعه اقدامات میان دو یا چند بخش سازمانی که هیچگونه کنترل سلسله‌مراتبی بر یکدیگر ندارند. هدف این بخش‌ها ایجاد پیامدهایی است که هر یک از آنها به تنهایی قادر به رسیدن به آن نخواهند بود.

**دولت به هم پیوسته<sup>۲</sup>**: به معنی همکاری تمامی عوامل درگیر در توزیع یک خدمت برای ارائه خدماتی اثربخش به شهروندان است (فارلند،<sup>۳</sup> ۲۰۰۴: ۴۱). این اصطلاح تأکیدی است بر اینکه بسیاری از مسائل پیچیده مربوط به خط‌مشی عمومی ماهیتی چندبخشی داشته و نمی‌توان آنان را درون مرزهای یک سازمان یا یک بخش دولتی تعریف نمود (ویکتوریا،<sup>۴</sup> ۲۰۰۷: ۲).

### ۲-۳. یکپارچه‌سازی خط‌مشی

تعاریف متعددی برای اصطلاح یکپارچه‌سازی خط‌مشی ذکر شده است (ایگنبرگر و پارتیداریو،<sup>۵</sup> ۲۰۰۰؛ کولیر،<sup>۶</sup> ۱۹۹۴؛ بریاسولیس،<sup>۷</sup> ۲۰۰۴) اما ما تعریفی را که ایگنبرگر و پارتیداریو مطرح کرده‌اند را به‌عنوان نمونه برمی‌گزینیم: «هنگامی که دو خط‌مشی برای حل یک مسئله مشترک دارای اهدافی مشترک هستند، باید آن خط‌مشی‌ها را با هم یکپارچه کرد. براساس اصل «جمع اجزا بیشتر از جمع تک‌تک آن اجزا<sup>۸</sup> است» یکپارچه‌سازی خط‌مشی‌ها به معنای شکل‌گیری یک خط‌مشی جدید با ویژگی‌های جدید است» (ایگنبرگر و پارتیداریو، ۲۰۰۰: ۲۰۴).

هرچند نمی‌توان تعریفی واحد برای یکپارچه‌سازی خط‌مشی ذکر کرد اما سه حالت مفهوم‌پردازی از یکپارچه‌سازی خط‌مشی را در ادبیات آن می‌توان مشخص کرد:

۱. یکپارچه‌سازی خط‌مشی به‌عنوان فرایند و خروجی همسانی خط‌مشی در حوزه‌های مختلف خط‌مشی،

1. Horizontal Management
2. Joined up Government
3. Farland
4. Victoria
5. Eggenberger and Partidario
6. Collier
7. Briassoulis
8. The Sum of the Parts does not Equal the Whole



۲. یکپارچه‌سازی خط‌مشی به‌عنوان ادغام مسائل مربوط به یک حوزه خط‌مشی در حوزه خط‌مشی دیگر،

۳. یکپارچه‌سازی خط‌مشی به‌عنوان ایجادکننده یک خط‌مشی جدید (آنجا و اوآلد، ۲۰۰۶: ۳۳-۳۴).

#### ۴-۲. حکمرانی شبکه‌ای

برخی، شکل کلی حکمرانی را در سه حالت سلسله‌مراتبی، بازار و شبکه‌ای مورد نظر گرفته‌اند (ون دیک، ویتروز ون بیک، ۲۰۰۹: ۲۳۵). حالت سلسله‌مراتبی که همان بروکراسی وبری است هنوز هم جایگاه ویژه‌ای را در حاکمیت داراست. حکمرانی مبتنی بر بازار نیز خود را در مدیریت‌گرایی و دولت‌کارآفرین نمایان ساخت.

حکمرانی شبکه را نیز می‌توان به‌عنوان اداره شبکه‌ها پیچیده تعریف کرد. شبکه‌هایی که مشتمل بر تعداد زیادی بازیگر از دولت‌های ملی، استانی و محلی، از گروه‌های سیاسی و گروه‌های اجتماعی (گروه‌های فشار، گروه‌های ذینفع، نهادهای اجتماعی، سازمان‌های خصوصی و تجاری) هستند (میولمن<sup>۳</sup>، ۲۰۰۸: ۳۲-۳۱). به گفته دامگار<sup>۴</sup>، نباید انتظار داشت که هر شبکه خط‌مشی در یک حاکمیت منجر به حکمرانی شبکه‌ای شود (دامگار، ۲۰۰۶: ۶۹۱-۶۹۰) علت چیست؟ آیا دو مسیر متفاوت را طی می‌کنند یا اینکه در برخی موارد معنای متفاوتی نسبت به یکدیگر پیدا می‌کنند؟

می‌توان ادعا کرد که شبکه خط‌مشی در دو معنا به کار گرفته می‌شود، یکی هنگامی است که آن را به مثابه یک مدل یا مفهوم تحلیلی تلقی نماییم. دیگری هنگامی است که نگاهی ساختاری و رابطه میان سازمان‌ها بدان داشته باشیم (بورزل<sup>۵</sup>، ۱۹۹۷: ۴). در حالتی که آن را به‌عنوان مدل تحلیل خط‌مشی می‌بینیم، شبکه‌ها منظری را برای تحلیل وضعیت‌ها ارائه می‌دهند که یک خط‌مشی به تنهایی قادر به ارائه آن نیست. مفهوم شبکه توجه ما را به تعامل تعداد زیادی سازمان از هم مجزا اما

1. Anja and Ewald
2. Van Dijk and Winters-van Beek
3. Meuleman
4. Damgaard
5. Borzel

به هم وابسته جلب می کند که اقدامات یکدیگر را از طریق به هم وابستگی منافع و منابع هماهنگ می کنند. اما برخی پژوهشگران کاربرد شبکه در حد یک مفهوم تحلیلی را کامل نمی دانند و به نظر آنان درک رفتار یک بخش به عنوان محصول روابط بین سازمانی کافی نیست. بنابراین، واحد تحلیل از یک بازیگر به مجموعه ای از روابط میان بازیگران تغییر می یابد و به عبارت دیگر از سطح یک بخش یا سازمان به کلیت شبکه انتقال می یابد. در حالی که مفهوم شبکه تحلیلی زمینه و عواملی را که منجر به خط مشی گذاری یکپارچه می شود، دنبال می کند، مفهوم شبکه به عنوان روابط بین سازمانی، بر ساختار و فرایندهای که این خط مشی یکپارچه سازمان می یابد تمرکز می نماید و این همان معنای حکمرانی است. در این حالت، شبکه خط مشی به عنوان شکل ویژه ای از حکمرانی در سیستم های سیاسی مدرن معنا می یابد (کنیس و اشنايدر<sup>۱</sup>، ۱۹۹۱؛ کویمان<sup>۲</sup>، ۱۹۹۳؛ بورزل، ۱۹۹۷).

## ۲-۵. تفاوت ها و شباهت های ادبیات چهار گانه

### ۲-۵-۱. تفاوت ها

الف) در میان چهار اصطلاح مذکور، تنها حکمرانی شبکه ای است که در کنار دو رویکرد سلسله مراتبی و بازار، به ایجاد ساختار جدید برای حکمرانی اقدام می نماید. سه حالت دیگر فقط به دنبال بهینه سازی و یا کمک به ساختار سلسله مراتبی / بازار در حکمرانی هستند. به عبارت دیگر، ساختار شبکه ای، سلسله مراتب و بازار را پاسخگوی نیازهای حاکمیتی ندانسته و رویکرد جدیدی را ارائه می کند ولی انسجام خط مشی، دولت کل گرا و یکپارچه سازی خط مشی هنوز به ساختارهای مذکور اعتقاد دارند و سعی می کنند کارکرد آن را ارتقا بخشند.

ب) از میان سه رویکرد دولت کل گرا، انسجام خط مشی و یکپارچه سازی خط مشی، دو رویکرد انتهایی علاوه بر هماهنگی، سعی بر هم افزایی در خط مشی گذاری را نیز دارند ولی دولت کل گرا در حد هماهنگی اکتفا کرده است.

ج) از میان چهار رویکرد مذکور، فقط در یکپارچه سازی خط مشی است که شاهد ایجاد خط مشی جدید و ورای خط مشی های موجود هستیم. خط مشی ایجاد شده حتی ممکن است با آنچه به عنوان هدف در خط مشی های موجود است، تفاوت های اساسی داشته باشد.

1. Kenis and Schneider

2. Kooiman

## ۲-۵-۲. شباهت‌ها

الف) در تمامی حالت‌های چهارگانه می‌توان رویکرد افقی و عمودی در ساختار را مشاهده کرد. بدین معنا که هریک از آنها معتقد به هماهنگی افقی و عمودی همزمان هستند.

ب) علت به وجود آمدن همه آنها را می‌توان نقصان‌های ساختاری دولت دانست. عدم توانایی دولت در ارائه خدمات به‌موقع و مناسب به شهروندان سبب شده است تا راهکارهای مکمل یا جایگزین برای ساختار دولت اندیشیده شود.

ج) همه این حالات به دنبال افزایش اثربخشی و کارآمدی در فرایند خط‌مشی‌گذاری می‌باشند.

د) هریک می‌توانند گستره‌ای محلی، ملی و یا بین‌المللی داشته باشند.

ه) عنصر هماهنگی نقش پررنگی را در همه آنها ایفا می‌کند.

## ۲-۶. جمع‌بندی ادبیات علمی موجود مرتبط با این پژوهش

ادبیات ناظر بر مفهوم شکاف خط‌مشی را در متون علمی حوزه مدیریت و به‌خصوص مدیریت دولتی مورد بررسی قرار دادیم و با ترکیب آنها به چهار طبقه کلی مفاهیم دست یافتیم که عبارتند از: انسجام خط‌مشی، دولت کل‌گرا، یکپارچه‌سازی خط‌مشی و حکمرانی شبکه‌ای. هرچند، این مفاهیم نتوانسته‌اند ارتباط مستقیمی با مفهوم شکاف خط‌مشی ایجاد کنند اما مرور آنها پژوهشگر را در ارائه یک تعریف جامع در مورد مفهوم شکاف خط‌مشی یاری می‌رساند. الهاماتی که از این مفاهیم می‌توان برای تعریف شکاف خط‌مشی سود برد عبارتند از:

الف) طراحی هریک از این مفاهیم برای این بوده است تا خط‌مشی‌گذار به اهداف خود نایل آید. بنابراین، شکاف خط‌مشی هنگامی ایجاد می‌شود که خط‌مشی‌گذار به اهداف از پیش تعیین شده خود نرسد.

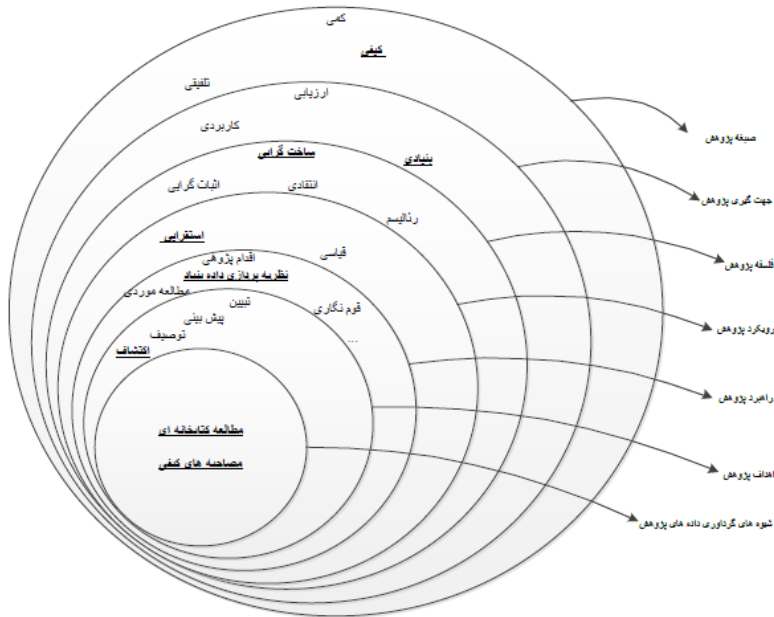
ب) وقتی در مفاهیمی که در طبقه‌بندی چهارگانه بحث شد، به دنبال پاسخ این سؤال باشیم که «شکاف خط‌مشی چیست؟» پاسخ‌هایی ارائه می‌شود که در دو موضوع قابل جمع است. اول اینکه برخی عوامل، ایجادکننده شکاف خط‌مشی هستند و دوم، دلایلی را برای شکل‌گیری شکاف خط‌مشی باید جستجو کرد. بنابراین، تعریف شکاف خط‌مشی در دو

مقوله عوامل و دلایل ایجاد آن مستتر است. با توجه به دو مورد فوق، شکاف خط‌مشی براساس عوامل و دلایلی شکل می‌گیرد که سبب می‌شود خط‌مشی‌گذار به اهداف مورد انتظار خود نرسد. این موضوع، شاکله اصلی تعریف شکاف خط‌مشی را تشکیل می‌دهد.

### ۳. روش‌شناسی پژوهش

در شکل ۲ روش پژوهش حاکم بر این پژوهش را به صورت یک پیاز پژوهشی نشان می‌دهد:

شکل ۲. پیاز پژوهش برای تشریح روش‌شناسی این پژوهش



#### ۳-۱. هدف پژوهش

هدف این پژوهش، مفهوم‌پردازی پیرامون پدیده شکاف خط‌مشی از منظر خط‌مشی‌گذاران فرهنگی در جمهوری اسلامی ایران است. این پژوهش تلاش دارد تا نظریه‌ای را پیرامون «چیستی، چگونگی و چرایی شکل‌گیری پدیده شکاف خط‌مشی در فرایند خط‌مشی‌گذاری فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» ارائه کند.

## ۲-۳. سؤال‌های پژوهش

چهار سؤال برای پژوهش حاضر در نظر گرفته شده است این سؤال‌ها عبارتند از:

۱. شکاف خط‌مشی در فرایند خط‌مشی‌گذاری فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، آن‌گونه که توسط خط‌مشی‌گذاران تجربه می‌شود، چگونه معنا می‌یابد؟
۲. دلایل ایجاد شکاف خط‌مشی در فرایند خط‌مشی‌گذاری فرهنگی جمهوری اسلامی ایران چیست؟
۳. عوامل ایجاد شکاف خط‌مشی در فرایند خط‌مشی‌گذاری فرهنگی جمهوری اسلامی ایران چیست؟
۴. شکاف خط‌مشی در فرایند خط‌مشی‌گذاری چگونه ایجاد می‌شود؟

## ۳-۳. نمونه‌گیری

نمونه‌گیری در این پژوهش از نوع نمونه‌گیری هدفمند است. استراتژی نمونه‌گیری آن نیز نمونه‌گیری نظری انتخاب شده است.

نمونه‌گیری نظری عبارت است از فرایند گردآوری داده‌ها برای نظریه‌پردازی که از این طریق تحلیل‌گر به‌طور هم‌زمان داده‌هایش را گردآوری، کدگذاری و تحلیل می‌کند و تصمیم می‌گیرد که چه داده‌هایی را در مرحله بعدی گردآوری و آنها را کجا پیدا کند، تا بدین وسیله نظریه‌اش را در حین شکل‌گیری تدوین کند. نظریه در حال تدوین، فرایند گردآوری داده‌ها را کنترل می‌کند (گلسر و استراوس، ۱۹۶۷: ۴۵).

در مورد تعداد نمونه نیز مناسب است تعداد مشخصی از ابتدای کار مشخص نشود و بهتر است از قاعده اشباع نظرات تعداد مشارکت‌کنندگان را مشخص کنیم (اشتراوس و کوربین،<sup>۱</sup> ۱۹۹۸: ۲۹۲). طبق این قاعده، پژوهشگر وقتی مصاحبه را به اتمام می‌رساند که احساس کند مطالب مصاحبه‌ها به حالت تکرار رسیده است و مطلب جدیدی گفته نمی‌شود.

براساس نمونه‌گیری نظری، ابتدا ۷ نمونه اولیه را در دستور کار پژوهش قرار دادیم اما مدل نهایی مورد نظر پژوهش در نمونه هشتم خود را نشان داد. پژوهش، از نمونه ۹ به بعد دچار اشباع نظری شد که برای کسب اطمینان کامل، به‌طور کلی ۱۲ نمونه مورد استفاده و تحلیل قرار گرفت.

#### ۳-۴. روایی پژوهش

برای حصول اطمینان از روایی پژوهش یا به عبارتی دقیق بودن یافته‌ها از منظر پژوهشگر، مشارکت‌کنندگان یا خوانندگان گزارش پژوهش (کرسول و میلر، ۲۰۰۰: ۱۲۴) اقدامات زیر انجام شد:

**الف) تطبیق توسط مشارکت‌کنندگان:** مشارکت‌کنندگان، مرحله کدگذاری محوری را بازبینی و نظر خود را در ارتباط با آن ابراز کردند؛ دیدگاه‌های ایشان در مرحله کدگذاری محوری اعمال شد.

**ب) بررسی همکار:** ۵ تن از اساتید خط‌مشی‌گذاری به بررسی یافته‌ها و اظهارنظر درباره کیفیت انجام تحلیل داده‌ها پرداختند.

**ج) مشارکتی بودن پژوهش:** به‌طور همزمان از مشارکت‌کنندگان در تحلیل و تفسیر داده‌ها کمک گرفته شد.

#### ۳-۵. مسیر روش‌شناختی پژوهش

**اول،** ادبیات علمی مرتبط با این حوزه پژوهشی براساس روش مطالعه کتابخانه‌ای و اسنادی مورد بررسی قرار گرفت تا آخرین یافته‌های موجود در موضوع پژوهش مورد مطالعه قرار گرفته باشد. **دوم،** با استفاده از روش مصاحبه عمیق، با تعدادی از خط‌مشی‌گذاران فرهنگی کشور مصاحبه عمیق صورت گرفت تا داده‌های مورد نیاز برای پژوهش مهیا شود.

مفهوم پردازی پدیده شکاف خطمشی در فرایند خطمشی گذاری فرهنگی \_\_\_\_\_ ۱۰۵

سوم، داده‌های حاصل از مصاحبه براساس روش تئوری پردازی داده‌بنیاد کدگذاری و تحلیل گردید. لازم به ذکر است، در این پژوهش از روش گلسر در انجام تئوری پردازی داده‌بنیاد استفاده شده است.

چهارم، برای تحلیل نهایی و رسیدن به هدف پژوهش، هریک از سؤال‌های پژوهش، محور کدگذاری قرار گرفت و تلاش شد مبتنی بر تحلیل داده‌های حاصل از مصاحبه، پاسخی مناسب به آن پرسش‌ها داده شود.

پنجم، نتایج حاصل از کدگذاری داده‌ها، با استفاده از خود داده‌ها روایت شد.

### شکل ۳. مسیر روش شناختی پژوهش



۴. حاصل پژوهش: نظریه شکاف خط‌مشی در فرایند خط‌مشی‌گذاری فرهنگی برای ارائه نظریه مورد نظر، لازم است داده‌های مستخرج از مصاحبه‌ها براساس سؤالات پژوهش مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرد. بدین منظور، پاسخ هریک از سؤالات مذکور را به‌طور خلاصه ارائه و سپس با ترکیب تحلیل‌های آنها، نظریه به‌طور کامل توصیف خواهد شد. گفتنی است با توجه به اینکه جامعه انتخابی برای این پژوهش، حوزه فرهنگی جمهوری اسلامی ایران است بنابراین، روایی پژوهش، برای این حوزه معتبر خواهد بود.

#### ۴-۱. چستی شکاف خط‌مشی؟

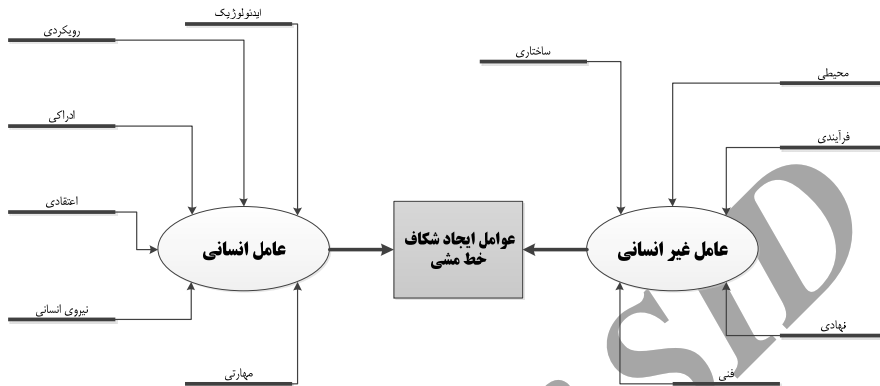
برای پاسخ به این سؤال، مصاحبه‌های صورت گرفته شده کدگذاری باز گردید و سپس با کدگذاری محوری و همچنین، رفت و برگشت میان داده‌ها، جدولی از مقولات فرعی و اصلی مرتبط با «چستی شکاف خط‌مشی» ترسیم شد.

براساس گزاره‌های موجود در مصاحبه‌ها، می‌توان تعریفی جامع از شکاف خط‌مشی در فرایند خط‌مشی‌گذاری فرهنگی ارائه کرد: «هنگامی که عوامل انسانی یا غیرانسانی دخیل در فرایند خط‌مشی‌گذاری، متأثر از مسائل و مشکلات زیست بوم فرهنگ، ساختار خط‌مشی‌گذاری و یا فرایند خط‌مشی‌گذاری سبب گردند خط‌مشی‌گذار ارشد به آنچه که انتظار آن را داشته است نرسد، گوئیم در فرایند خط‌مشی‌گذاری شکاف ایجاد شده است».

همان‌طور که در تعریف مشاهده می‌شود، عوامل و دلایلی که سبب شوند خط‌مشی‌گذار ارشد به هدف مورد انتظار خود نرسد، ارکان چستی شکاف خط‌مشی را تشکیل می‌دهند. دلایل ایجاد شکاف خط‌مشی در سؤال بعد مورد بررسی بیشتر قرار خواهد گرفت. اما عوامل انسانی یا غیرانسانی براساس کدام تجزیه و تحلیل در تعریف شکاف خط‌مشی وارد شده است؟ این عوامل نیز مبتنی بر کدگذاری مصاحبه‌ها احصاء شده‌اند که شکل ۴ خلاصه نتایج حاصل از آن را نشان می‌دهد.



شکل ۴. عوامل ایجاد شکاف خط‌مشی



#### ۱-۱-۴. عوامل انسانی

مراد از عامل انسانی، کلیه مسائلی است که نهایتاً فاعل آن به انسان، خصائص یا فعالیت‌هایش ختم می‌شود. این عامل را می‌توان در شش مقوله فرعی مورد بررسی قرار داد.

۱. **عامل ایدئولوژیک:** فرهنگ، همانند سایر حوزه‌های سخت (مثل صنعت) نیست که افکار و کیفیت شخصیتی و شخصی فرد بر کارش تأثیر نداشته باشد. افکار فلسفی مختلف، هرج و مرج معنایی بالایی را در فرهنگ ایجاد می‌کند. همچنین، بایدها و نبایدهای فرهنگی غرب در مواجهه با بایدها و نبایدهای اسلام، ساختار کلی آن را به چالش می‌کشد.

۲. **رویکردی:** دو نوع رویکرد را می‌توان نسبت به فرهنگ اتخاذ کرد: نگاه اول، رویکرد کلی‌گراست که فرهنگ را به مثابه یک کل می‌نگرد. در این حالت، استفاده از تلفظ همراه و لپ‌تاپ و یا حتی اجرای خط‌مشی هدفمندی یارانه‌ها نیز فرهنگی است. بنابراین، جداسازی مطالعات دینی از سایر دوره‌های درسی در مدارس و تفکیک درس به درس دینی و تربیتی و درس ریاضی و فیزیک و... بی‌معنا خواهد بود. رویکرد دوم، جزء‌گراست، فرهنگ در نگاه این افراد، مجموع آداب و رسوم و محصولات و آثار فرهنگی ملموس است برای این افراد، لازم است فرهنگ در یک وزارتخانه به همین نام به فعالیت بپردازد و نیازی به دخالت در شئون دیگر زندگی توسط نهادهای فرهنگی نیست.

۳. **اعتقادی:** در مقابل تحول خواهان عرصه فرهنگ، گروهی دیگر معتقد به حفظ وضع موجود و سنن گذشته جامعه هستند. تحول بر مبنای اصول فرهنگی را عدول از ارزش‌ها می‌دانند نتیجه آن را تخریب فرهنگ و هر آنچه که بدان متصف است، می‌دانند.

این افراد نمی‌توانند اعتقادی به همکاری مشترک و ایجاد تشکلهای جدید فرهنگی داشته باشند و قائل به تشکیل نهادهایی برای حفظ ارزش‌هایی فرهنگی هستند.

۴. **ادراکی:** تحصیلات، تجربه و محیط تربیتی افراد سبب می‌شود چارچوب ذهنی که بر اساس آن مسائل را تجزیه و تحلیل می‌کنند شکلی خاص به خود بگیرد.

۵. **مهارتی:** فرایند خط‌مشی‌گذاری دارای مراحل تعیین دستور، تصمیم‌گیری، اجرا و ارزش‌یابی خط‌مشی است. دو دسته مهارت برای این مهارت الزامی است. دسته اول، مهارت‌های تخصصی مورد نیاز برای هر یک از مراحل ذکر شده است. دسته دوم، مهارت انتقال صحیح مفاهیم از یک مرحله به مرحله دیگر است. به عبارت دیگر، مهارت ترجمه مفاهیم میان مراحل مذکور از نیازهای حیاتی هر فرایند خط‌مشی‌گذاری خواهد بود.

۶. **نیروی انسانی:** به‌طور کلی، میزان تعهد و تخصص افراد می‌تواند مسیر حرکت را در فرایند خط‌مشی‌گذاری به چالش کشیده و یا هموار سازد.

## ۲-۱-۴. عوامل غیر انسانی

پنج عامل در ایجاد شکاف خط‌مشی می‌توان یافت که منشأ آن انسانی نیست. این پنج عامل عبارتند از:

۱. **عامل ساختاری:** مهمترین عامل غیر انسانی را می‌توان عامل ساختاری دانست. ساختار، چیدمان عناصر حوزه فرهنگ و روابط میان آن عناصر را ترسیم می‌کند. تغییر ماهوی این عناصر و یا تحریف روابط میان آن می‌تواند مسیر خط‌مشی را منحرف کند.

۲. **عامل فرایندی:** فرایند، مجموعه اقدامات و یا مراحل است مرتبط به هم که باید طی شود

تا به یک هدف معین نائل شویم. فرایند خط‌مشی‌گذاری فرهنگی، دارای نظم سلسله‌مراتبی منطقی است که مسیر مشخصی را برای رسیدن به اهداف فرهنگی پیش پای خط‌مشی‌گذاران و کارگزاران قرار می‌دهد. سلیقه‌گرایی، ابهام ایجاد کردن در مسیر حرکت و عدم مراعات نظم تاریخی مراحل آن می‌تواند عاملی مهم در ایجاد شکاف خط‌مشی باشد.

۳. **عامل فنی:** این عامل، زوج مقابل عامل مهارتی در مقوله عوامل انسانی تلقی می‌شود. هنگامی که برای حرکت در مسیر فرایندی و رعایت اصول ساختاری، دچار ضعف متد و متدلوژی باشیم، عامل فنی است که بر ایجاد شکاف خط‌مشی دلالت می‌کند.

۴. **عامل محیطی:** عامل محیطی، عاملی خارج از ساختار خط‌مشی‌گذاری فرهنگی است اما تأثیر آن بر فرایند خط‌مشی‌گذاری انکارناپذیر است. انحراف در جریان طبیعی اقتصاد فرهنگ با تزریق دلارهای نفتی، مهمترین عامل محیطی در ایجاد شکاف خط‌مشی است.

۵. **عامل نهادی:** شکل‌گیری نهادهایی که تناسبی با رسالتش ندارد و در منظومه فرهنگی نمی‌توان آن را به درستی تعریف کرد یا باعث ایجاد اختلال در فرایند خط‌مشی‌گذاری فرهنگی می‌شود و یا اینکه با موازی‌کاری، کارایی و اثربخشی نظام فرهنگی را به چالش می‌کشد.

## ۲-۴. چرایی ایجاد شکاف خط‌مشی؟

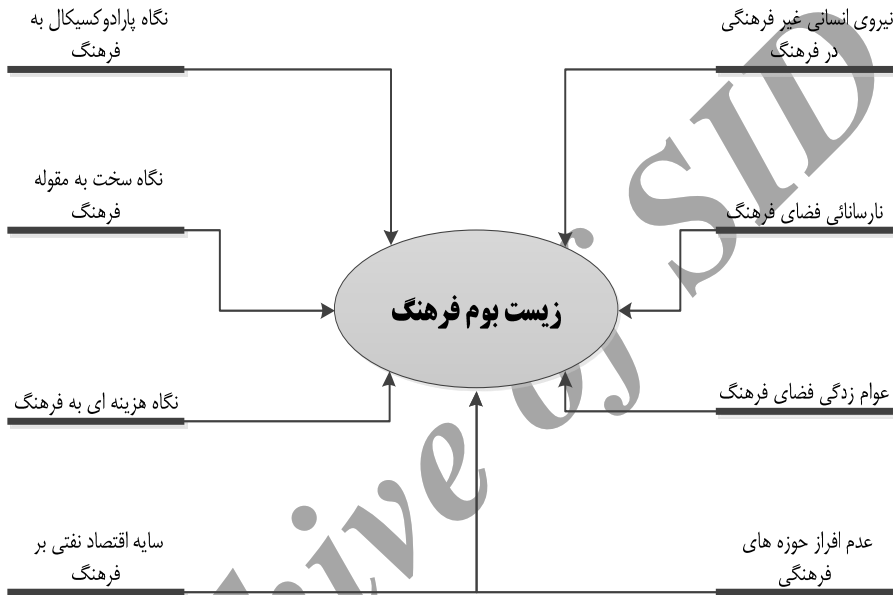
برای پاسخ به این سؤال، مصاحبه‌های صورت گرفته شده کدگذاری باز شد و سپس، با کدگذاری محوری و همچنین، رفت و برگشت میان داده‌ها، جدولی از مقولات فرعی و اصلی مرتبط با «چرایی ایجاد شکاف» ترسیم شد. جدول مذکور پس از مرتب‌سازی، سه مقوله اصلی زیست بوم فرهنگ، مشکلات و مسائل مربوط به ساختار خط‌مشی‌گذاری و مشکلات و مسائل مربوط به فرایند خط‌مشی‌گذاری را به‌عنوان دلایل اصلی ایجاد شکاف خط‌مشی معرفی نمود. در این مقاله، به جهت رعایت اختصار، فقط بخشی از یکی از جداول مرتب‌سازی شده (جدول مربوط به ساختار خط‌مشی‌گذاری) به‌عنوان نمونه ارائه می‌شود.

جدول ۱. نمونه کدگذاری مربوط به سؤال چرایی ایجاد شکاف خط‌مشی

ردیف	مقوله اصلی	مقولات فرعی	مفاهیم کدگذاری باز	کد مصاحبه
۱	ساختار خط‌مشی گذاری فرهنگی	ضعف ساختاری خط‌مشی گذاری	مبنای نادرست ساختار سیاست‌گذاری	۲۱۲
۲	ساختار خط‌مشی گذاری فرهنگی	ضعف ساختاری خط‌مشی گذاری	ساختار نامناسب تدوین خط‌مشی‌ها	۲۱۰
۳	ساختار خط‌مشی گذاری فرهنگی	ضعف ساختاری خط‌مشی گذاری	عدم اتصال میان لایه‌های خط‌مشی گذاری	۱۰۲
۴	ساختار خط‌مشی گذاری فرهنگی	ضعف ساختاری خط‌مشی گذاری	لایه‌بندی صحیح سطوح خط‌مشی گذاری	۳۰۳
۵	ساختار خط‌مشی گذاری فرهنگی	ضعف ساختاری خط‌مشی گذاری	نامشخص بودن سطوح و لایه‌های خط‌مشی گذاری	۵۱۰۳
۶	ساختار خط‌مشی گذاری فرهنگی	ضعف ساختاری خط‌مشی گذاری	سه لایه کلی خط‌مشی گذاری	۹۰۱
۷	ساختار خط‌مشی گذاری فرهنگی	ضعف ساختاری خط‌مشی گذاری	تعارضات ساختاری خط‌مشی گذاری در حوزه فرهنگی	۸۰۵
۸	ساختار خط‌مشی گذاری فرهنگی	ضعف ساختاری خط‌مشی گذاری	تکمیل نبودن حلقه خط‌مشی‌ها	۲۰۴
۹	ساختار خط‌مشی گذاری فرهنگی	ضعف ساختاری خط‌مشی گذاری	عدم تکمیل حلقه خط‌مشی: طراحی چشم انداز بدون تدوین شاخص‌ها	۲۰۴
۱۰	ساختار خط‌مشی گذاری فرهنگی	ضعف ساختاری خط‌مشی گذاری	عدم تعیین شاخص کلی برای فرهنگ	۹۰۳
۱۱	ساختار خط‌مشی گذاری فرهنگی	ضعف ساختاری خط‌مشی گذاری	تعیین سیاست‌های کلی بدون شاخص	۹۰۱
۱۲	ساختار خط‌مشی گذاری فرهنگی	ضعف ساختاری خط‌مشی گذاری	تعیین سیاست‌های کلی بدون شاخص	۱۱۰۳
۱۳	ساختار خط‌مشی گذاری فرهنگی	ضعف ساختاری خط‌مشی گذاری	شورای عالی انقلاب مسئول تعیین شاخص‌ها	۹۰۴
۱۴	ساختار خط‌مشی گذاری فرهنگی	ضعف ساختاری خط‌مشی گذاری	لایه راهبردی نیازمند شاخص‌های راهبردی	۹۰۱
۱۵	ساختار خط‌مشی گذاری فرهنگی	ضعف ساختاری خط‌مشی گذاری	قانون تبعیت از ضعیف‌ترین حلقه زنجیر	۲۰۱

از طریق جداول مرتب‌سازی شده، مقولات فرعی و اصلی استخراج شد که نمودار خلاصه‌سازی شده هریک از آنها به شکل زیر است:

شکل ۵. زیرمقوله‌های زیست بوم فرهنگ



۱. زیست بوم فرهنگ: این مقوله به بررسی دلایل محیطی در ایجاد شکاف خط‌مشی می‌پردازد. زیست بوم فرهنگ دارای هشت مقوله فرعی است<sup>۱</sup> این مقولات عبارتند از: نگاه پارادوکسیکال به فرهنگ، نگاه سخت به مقوله فرهنگ، نگاه هزینه‌ای به فرهنگ، سایه اقتصاد نفتی بر فرهنگ، نیروی انسانی غیر فرهنگی در فرهنگ، نارسانهایی فرهنگ، عوام‌زدگی فضای فرهنگ و عدم افراز حوزه‌های فرهنگی.

۱. هریک از مقولات اصلی و فرعی می‌تواند به صورت مجمل یا مفصل مورد توصیف قرار گیرد اما محدودیت‌های قالب مقاله برای ارائه یک پژوهش مفصل، مانع از چنین امری شده است. برای مشاهده شرح تفصیلی این مجمل می‌توانید به رساله دکتری پژوهشگر که سال ۱۳۹۲ با همین عنوان و در پردیس فارابی دانشگاه تهران انجام گرفته است، مراجعه فرمایید.

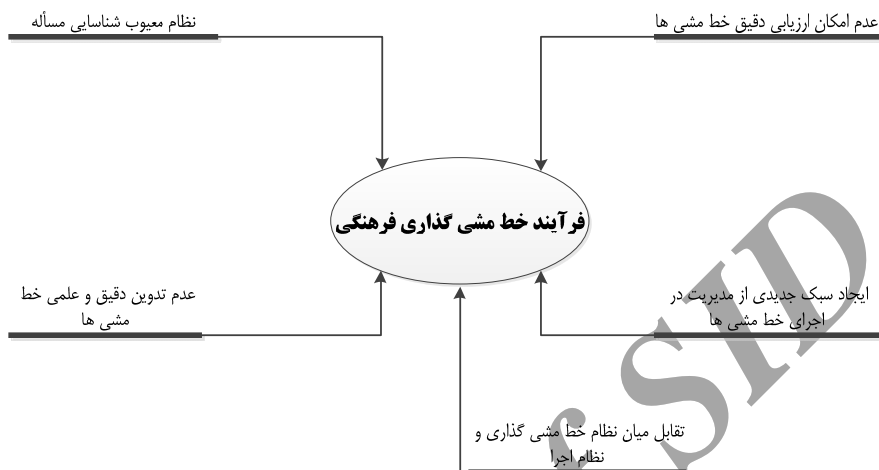
۲. **ساختار خط‌مشی‌گذاری فرهنگی:** خط‌مشی‌گذاری در یک چارچوب و ساختار مشخص صورت می‌پذیرد. این ساختار، دربرگیرنده سطوح و فرایند خط‌مشی‌گذاری، بازیگران خط‌مشی، نهادها و سازمان‌های درگیر در امر خط‌مشی، منطق و رابطه حاکم میان آنهاست. دلایل ساختاری ایجاد شکاف خط‌مشی در پنج مقوله: ضعف ساختاری، فقدان نگاه فرایندی، نیروی ساختاری گریز از مرکز، ضعف تکنولوژیک و تنظیم نبودن افق زمانی خط‌مشی‌گذاری با تقویم سیاسی کشور قابل طبقه‌بندی است.

شکل ۶. زیرمقوله‌های مربوط به ساختار خط‌مشی‌گذاری



مسائل و مشکلات این فرایند، در ایجاد شکاف خط‌مشی اثرات غیرقابل انکاری دارد. به‌طور کلی، مسائل و مشکلات فرایندی که مسبب ایجاد شکاف خط‌مشی می‌شود در پنج مقوله: نظام معیوب شناسایی مسئله، عدم تدوین دقیق و علمی خط‌مشی‌ها، تقابل میان نظام خط‌مشی‌گذاری و اجرا، ایجاد سبک جدید از مدیریت در اجرای خط‌مشی‌ها و عدم امکان ارزیابی دقیق خط‌مشی‌ها قابل احصا می‌باشد.

شکل ۷. زیرمقوله‌های مربوط به فرایند خط‌مشی‌گذاری



### ۳-۴. چگونگی ایجاد شکاف خط‌مشی؟

از تقابل دو رکن دلایل و عوامل ایجاد شکاف خط‌مشی، شش حالت شکاف خط‌مشی حاصل می‌شود. هریک از این حالات، تبیین‌کننده چگونگی ایجاد شکاف خط‌مشی در فرایند خط‌مشی‌گذاری است.

### حالت اول، شکاف رویکردی

افراد یک جامعه سیاست‌زده، همه چیز را از عینک سیاسی خواهند نگرست. حال اگر این عینک بر چشمان افرادی باشد که به ناحق وارد عرصه فرهنگ شده‌اند و تخصص و تعهد مورد نیاز برای این عرصه را نداشته باشند چه اتفاقی خواهد افتاد؟ مطمئناً ادراک آنان همراه با سیاست‌زدگی خواهد بود، چنین فردی حتی اگر تعلق خاطر به فرهنگ دینی و انقلابی داشته باشد، تفسیرش از خط‌مشی‌ها و عملش در اجرای آنها با تفسیر و نگاه خط‌مشی‌گذار ارشد بیگانه خواهد بود. بنابراین، در هر مرحله از فرایند خط‌مشی‌گذاری که قرار بگیرد، آن مرحله را دچار تزلزل خواهد کرد.

### حالت دوم، شکاف زیستی

اقتصاد فرهنگ، بخش جدایی‌ناپذیر از نظام اقتصادی کشور است. نظام اقتصادی کشور بقای خود را مدیون دلارهای نفتی می‌داند که نه برای آن عرق جبینی ریخته و نه کد یمینی مصرفش کرده است. شیوع این نوع فرهنگ در اقتصاد، جامعه را به سمت زالوصفتی میل خواهد داد. در این فرهنگ، همه چیز را با زور پول نفت می‌توان حرکت داد، حتی نظام فرهنگی را. در این فرهنگ، اصلاح اعوجاجات بی‌معنی است و با صرف هزینه بیشتر، به‌جای اصلاح ساختار و فرایند، به‌دنبال تغییر می‌گردند. مثلاً این فرهنگ، مثلاً مزرعه‌ایست که دچار آفت‌زدگی شده است و نیازمند یک برنامه هدفمند اصلاحی است اما مالک مزرعه، کاهش محصول و خشک شدن درختان را به‌خاطر کم آب خوردن آن درختان تفسیر می‌کند و بنابراین، همتی برای اصلاح در خود ایجاد نکرده و فقط دریچه ورود آب به مزرعه را بازتر می‌کند. چون میزان محصول خود را ناچیز می‌بیند، تصمیم می‌گیرد تعداد درختان مزرعه را هر روز افزایش دهد تا با میزان آب بالایی که به آنها می‌دهد، محصولش فزونی بیابد.

مزرعه فرهنگ ما نیز دچار آفت‌زدگی شده است اما فرهنگ نفتی، به‌جای آسیب‌شناسی و اصلاح، چاره را در افزایش نهادهای فرهنگی موازی و افزایش اعتبارات دولتی آنها می‌داند. تشکیل نهادهای موازی نیز به هرج و مرج طلبی، نابودی کارایی و تعدد و ابهام بیشتر در مسیر حرکت می‌انجامد و در این صورت، هرگونه خط‌مشی‌گذاری با هرز رفتن مقدار زیادی از منابع و انحراف از مسیر مورد نظر مواجه خواهد شد.

### حالت سوم، شکاف انفصالی

هنگامی که ساختار خط‌مشی‌گذاری توان ارائه یک مسیر شفاف برای طی مسیر را نداشته باشد، قاعدتاً نمی‌توان نتایج حاصل از آن مسیر طی شده را ارزیابی کرد. عدم ارزیابی بدین معناست که هرآنچه توسط کارگزاران انجام شده است می‌تواند صحیح باشد و یا اینکه صحیح نباشد. در چنین مواقعی، خط‌مشی‌گذار به‌جای ارائه یک خط‌مشی منسجم، به کلی‌گویی روی می‌آورد و سیاست‌هایی را ارائه می‌دهد که قابل سنجش و اندازه‌گیری نیستند. گستره خط‌مشی



ترسیم شده به گونه‌ای است که هر فعلِ مباحی در آن حوزه فرهنگی می‌تواند مصداقی از عمل به آن خط‌مشی تفسیر شود. به همین دلیل، مسیر فعالیت کارگزاران براساس سلیقه شخصی خود آنان تعیین می‌شود. طبیعتاً، بهترین گزینه در این شرایط، استقلال عمل و ارتباط‌گریزی میان نهادهای فرهنگی است که هر کدام در همین نظام و با همین مسائل قرار دارند. نهادینه شدن ارتباط‌گریزی سبب می‌شود موازی کاری به حد اعلیٰ برسد و حتی اگر خط‌مشی مناسبی نیز وضع شده باشد این موازی کاری سبب می‌شود ثمره‌ای نصیب حوزه فرهنگ نشود.

#### حالت چهارم، شکاف فنی

سه سطح برای خط‌مشی ارائه شده است: خط‌مشی‌های کلان، خط‌مشی‌های راهبردی (یا برنامه‌ای) و خط‌مشی‌های عملیاتی (یا برنامه و بودجه‌ای). هنگامی که میان این سه سطح ارتباط معنی‌داری وجود نداشته باشد، برنامه‌ها و اجرای برنامه‌ها از اسناد بالادستی خود منشأ نخواهد گرفت و بنابراین، در نقش و مسیر حرکت نهادها ابهام ایجاد خواهد شد. وقتی این سطوح به یکدیگر اتصال نداشته باشند، چه لزومی وجود دارد که هر آنچه مورد نظر خط‌مشی‌گذار ارشد است در خط‌مشی‌های برنامه‌ای و یا اجرایی مورد نظر قرار گیرد؟!

#### حالت پنجم، شکاف ترجمانی

هرچند در فرایند خط‌مشی گذاری، تقدم و تأخر میان مراحل آن انتزاعی نیست اما مرزهای میان آن مراحل را می‌توان شناخت و از هم تفکیک کرد. دو ضعف عمده را می‌توان به عامل انسانی در فرایند خط‌مشی گذاری نسبت داد. اول اینکه در هر یک از مراحل آن، ناتوانی افراد در تدبیر و تکمیل آن مرحله - براساس قانون تبعیت حلقه‌های زنجیر از ضعیف‌ترین حلقه - دیگر مراحل نیز به چالش کشیده شوند. ناتوانی در تشخیص مسائل اصلی از فرعی، ضعف در صورت‌بندی دقیق مسئله، ضعف در ترکیب داده‌ها و تصمیم‌سازی برای خط‌مشی‌گذاران، عدم تبحر در تدوین یک خط‌مشی جامع، هر یک به تنهایی می‌تواند سبب فاصله گرفتن نتیجه خط‌مشی از آنچه که مورد نظر خط‌مشی‌گذار ارشد بوده است، شود.

دوم، مشکل در انتقال داده‌ها از یک مرحله به مرحله دیگر فرایند خط‌مشی‌گذاری است. انتقال مفاهیم مدنظر خط‌مشی‌گذار ارشد به سطوح پایینی و مجریان، انتقال داده‌ها و اطلاعات لازم از جامعه به سمت تصمیم‌سازان و دیگر مشکلات در انتقال از یک مرحله به مرحله دیگر سبب می‌شود حتی اگر خط‌مشی مناسبی نیز تدوین شده باشد نتوان به نتایج آن امید بست.

### حالت ششم، شکاف فرمال

این شکاف مربوط به رابطه میان خط‌مشی‌گذار و مجری است. ممکن است یک خط‌مشی به درستی تدوین نشده باشد (و یا اینکه حداقل از نگاه مجری چنین به نظر می‌آید) و یا اینکه آن خط‌مشی با واقعیات عالم اجرا منطبق نباشد. بنابراین، مجری که از نزدیک در تعامل با جامعه است و می‌داند آنچه تدوین شده است نمی‌تواند مسیر صحیح در حل مشکلات و مسائل باشد، به تدریج نظام خط‌مشی‌گذاری را به مثابه سد در مقابل خود و توان مدیریتی خود می‌داند. نتیجه آنکه مجری اتکای به فهم و سلیقه خود را مقدم بر خط‌مشی نموده و کار خود را به پیش خواهد برد. اما برای اینکه جوابی هم برای سطوح بالایی خود داشته باشد، به مسیر حرکت خود و نتیجه حاصل از آن رنگ و بویی مشابه آنچه که خط‌مشی‌گذار اراده کرده است، می‌دهد. بنابراین، گزارش‌های اجرایی حکایت از نتایج امیدوارکننده برای آن خط‌مشی دارد ولی اهداف مدنظر خط‌مشی‌گذار همچنان مغفول مانده است و این یعنی اینکه نظام اجرا، به صورت فرمالیته متصل به نظام خط‌مشی است و نه به صورت واقعی و حقیقی.

### ۴-۴. گونه‌شناسی پدیده شکاف خط‌مشی

شش حالتی را که در سطور فوق بدان اشاره شد شاید بتوان به عنوان «گونه‌شناسی شکاف خط‌مشی از منظر کارکردی» نام نهاد. اما همان‌طور که در جدول ۲ مشاهده می‌شود، اگر هدف خود در مقوله‌بندی مفاهیم مستخرج از مصاحبه‌ها را گونه‌شناسی

شکاف خطمشی قرار دهیم، مقولات کلی تری احصا خواهد شد که در اصل، همان «گونه‌های شکاف خطمشی» هستند.

همان‌طور که قبلاً بدان اشاره شد، گستره بررسی این پژوهش توأمان بر روی سطوح (لایه‌های) سه‌گانه خطمشی (کلی، راهبردی و عملیاتی) و همچنین، فرایند خطمشی گذاری از تنظیم دستور تا ارزیابی آن خواهد بود.

بررسی حالات شش‌گانه شکاف خطمشی و انطباق آن با دو حوزه سطوح و فرایند خطمشی گذاری، می‌تواند دسته‌بندی مناسبی را از انواع شکاف خطمشی ارائه دهد. آن دسته از حالاتی که منطبق بر سطوح خطمشی گذاری است برچسب «مفهومی» و آن دسته از حالاتی که منطبق بر فرایند خطمشی گذاری است برچسب «فرایندی» زده‌ایم که در جدول زیر آورده شده است.

جدول ۲. احصا حالات ایجاد شکاف خطمشی

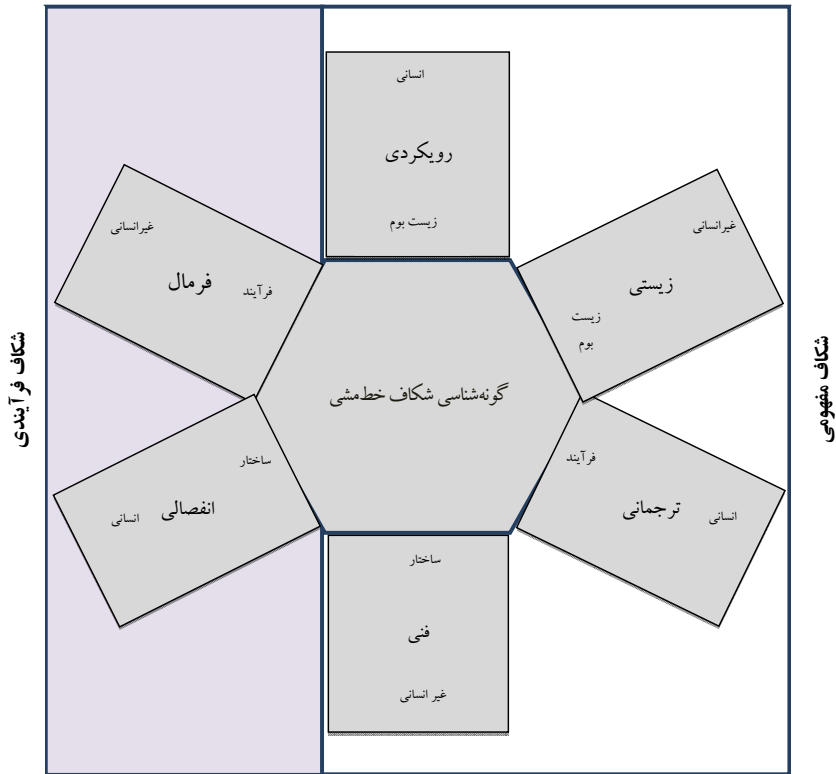
ردیف	دلیل ایجاد	عامل ایجاد	انواع شکاف (کارکردی)	منطبق با سطوح / فرایند	گونه‌شناسی شکاف خطمشی
۱	زیست بوم فرهنگ	انسانی	رویکردی	سطوح خطمشی گذاری	مفهومی
۲		غیر انسانی	زیستی	سطوح خطمشی گذاری	مفهومی
۳	ساختار خطمشی گذاری	انسانی	انفصالی	فرایند خطمشی گذاری	فرایندی
۴		غیر انسانی	فنی	سطوح خطمشی گذاری	مفهومی
۵	فرایند خطمشی گذاری	انسانی	ترجمانی	سطوح خطمشی گذاری	مفهومی
۶		غیر انسانی	فرمال	فرایند خطمشی گذاری	فرایندی

بنابراین، به‌طور کلی، دو گونه شکاف خطمشی وجود دارد: شکاف مفهومی در فرایند خطمشی گذاری و شکاف فرایندی در فرایند خطمشی گذاری.

شکاف مفهومی مشتمل بر چهار نوع رویکردی، زیستی، فنی و ترجمانی است.

شکاف فرایندی مشتمل بر دو نوع انفصالی و فرمال است.

شکل ۸. گونه‌شناسی شکاف خط‌مشی

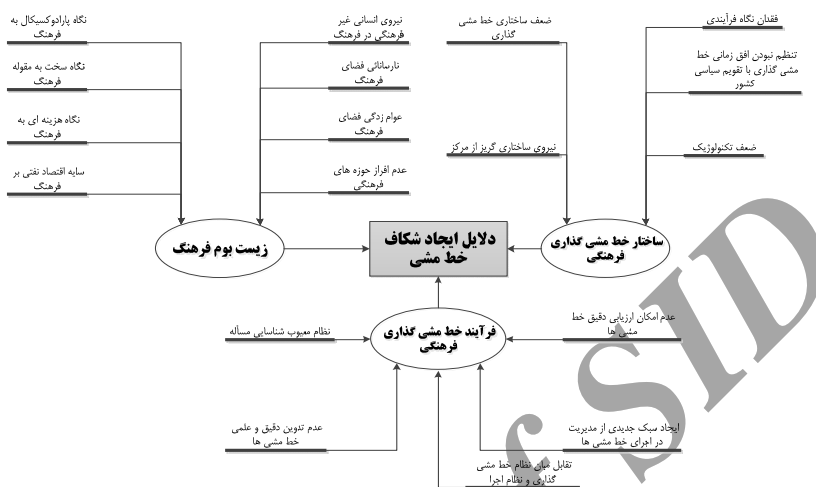


### ۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در این پژوهش، برای هر یک از سؤال‌های پژوهش پاسخ مناسبی ارائه شد. در پاسخ به سؤال اول پژوهش (چیستی شکاف خط‌مشی)، تعریف شکاف خط‌مشی بدین صورت پیشنهاد می‌شود: «هنگامی که عوامل انسانی یا غیرانسانی دخیل در فرایند خط‌مشی‌گذاری، متأثر از مسائل و مشکلات زیست بوم فرهنگ، ساختار خط‌مشی‌گذاری و یا فرایند خط‌مشی‌گذاری سبب گردند خط‌مشی‌گذار ارشد به آنچه که انتظار آن را داشته است نرسد، می‌گوییم در فرایند خط‌مشی‌گذاری شکاف ایجاد شده است».

سؤال دوم، پرسش در مورد چرایی شکاف خط‌مشی است. سه دلیل برای توجیه چرایی اتفاق افتادن شکاف خط‌مشی ارائه شد که در شکل زیر آن را نشان می‌دهد:

شکل ۹. دلایل ایجاد شکاف خط‌مشی



سؤال سوم، در رابطه با عوامل ایجاد کننده شکاف خط‌مشی بود. در پاسخ به این سؤال، دو دسته عامل انسانی و غیرانسانی مطرح شد. مقوله‌های فرعی عامل انسانی عبارت بودند از: ایدئولوژیک، رویکردی، ادراکی، انتقادی، نیروی انسانی و مهارتی. مقوله‌های عامل غیرانسانی نیز به صورت: محیطی، فرایندی، نهادی، فنی و ساختاری پیشنهاد شده است. سؤال چهارم، چگونگی ایجاد شکاف خط‌مشی را مورد پرسش قرار داده است. پاسخ به این پرسش، شش حالت شکاف خط‌مشی مطرح می‌کند. بدین معنا که مبتنی بر نقش یکی از دلایل سه گانه و عاملیت انسانی و یا غیرانسانی، می‌توان چگونگی اتفاق افتادن شکاف خط‌مشی را تبیین نمود.

جدول ۳. حالات اتفاق افتادن شکاف خط‌مشی

دلایل / عوامل	انسانی	غیر انسانی
زیست بوم فرهنگ	رویکردی	زیستی
ساختار خط‌مشی گذاری	انفصالی	فنی
فرایند خط‌مشی گذاری	ترجمانی	صوری

همچنین، گفته شد که ادبیات علمی مرتبط با موضوع این پژوهش در چهار دسته‌بندی قابل ارائه است. جایگاه و رابطه هریک از این موضوعات را با نتایج حاصل از پژوهش‌ها می‌توان بدین گونه ارائه کرد:

**الف) انسجام خط‌مشی:** انسجام خط‌مشی بیشتر بر هماهنگی میان خود خط‌مشی‌ها تکیه دارد و ورودی به دیگر مراحل فرایند خط‌مشی‌گذاری نخواهد داشت. بنابراین، ادبیات انسجام خط‌مشی و مدل‌های موجود در آن می‌تواند برای رفع شکاف‌های مفهومی در خط‌مشی‌گذاری مناسب باشد.

**ب) دولت کل‌گرا:** برخلاف انسجام خط‌مشی، مفهوم دولت کل‌گرا بیشتر بر اجرای خط‌مشی تأکید دارد. پیش‌فرض دولت کل‌گرا این است که خط‌مشی به صورت درست و دقیق تدوین شده است و در اجرا باید آن را به دور از ناهماهنگی اجرا کرد. این موضوع، مرهمی است بر شکاف فرایندی. هرگاه خط‌مشی‌های نظام با شکاف فرایندی مواجه شدیم، دولت کل‌گرا بهترین پاسخ را به ابهامات ما خواهد داد.

**ج) یکپارچه‌سازی خط‌مشی:** مفهوم یکپارچه‌سازی خط‌مشی، شاید نزدیک‌ترین پاسخ را به شکاف مفهومی ارائه خواهد نمود زیرا همان نکته‌ای که در مورد انسجام خط‌مشی بیان شد برای این مفهوم نیز صدق می‌کند. یکپارچه‌سازی مربوط به سطوح خط‌مشی‌گذاری است و ورودی به فرایند آن نداشته است.

**د) حکمرانی شبکه‌ای:** حکمرانی شبکه‌ای، می‌تواند پاسخی به دغدغه پژوهشگر در یک نظام فدرالی تلقی گردد. البته کاربرد این نوع حکمرانی بیشتر در اجرای خط‌مشی بوده است تا تدوین آن. بنابراین، حکمرانی شبکه‌ای می‌تواند راهکاری برای کاهش شکاف خط‌مشی فرایندی در یک نظام فدرال باشد.

رابطه میان این مفاهیم چهارگانه با شکاف خط‌مشی در ماتریس زیر آورده شده است.

جدول ۴. رابطه میان مفاهیم موجود در ادبیات علمی با نتایج پژوهش

نوع شکاف خط‌مشی	حالت شکاف خط‌مشی	انسجام خط‌مشی	دولت کل‌گرا	یکپارچه‌سازی خط‌مشی	حکمرانی شبکه‌ای
	رویکردی				
	زیستی				
مفهومی	فنی				
	ترجمانی				
	انفصالی				
فرایندی	فرمال				

**ه) تحلیل روابط:** همان‌طور که مشاهده می‌شود، برای دو حالت از شکاف مفهومی، یعنی رویکردی و زیستی، هیچکدام از ادبیات‌های چهارگانه پیشنهادی ارائه نکرده‌اند. در عوض، برای حالت فنی می‌توان از نسخه‌های انسجام خط‌مشی و یکپارچه‌سازی خط‌مشی سود برد. حالت انفصالی نیز می‌تواند از میان دو پیشنهاد دولت کل‌گرا و حکمرانی شبکه‌ای یکی را انتخاب کند که با توجه به زمینه فدرالی لازم برای اجرای مدل‌های حکمرانی شبکه‌ای، بهتر است از دولت کل‌گرا استفاده کنند. هریک از حالات کارکردی ترجمانی و فرمال نیز یک انتخاب خواهند داشت.

## منابع و مآخذ

1. Agranoff, R. ; Valerie L. Rinkle (1986). *Intergovernmental Management: Human Services Problem - Solving in Six Metropolitan Areas* SUNY Press.
2. Anja, B, R. Ewald (Eds.) (2006). Policy Integration and Co\_ordination: Theoretical, Methodical and Conceptual Aspects. 1st COST Action E51 Joint MC and WG Meeting. Austria, University of Natural Resources and Applied Life Sciences.
3. Ashoff, G. (2005). *Enhancing Policy Coherence for Development: Justification, Recognition and Approaches to Achievement*, German Development Institute.
4. Baumgartner, F. R. and B. D. Jones (2009). *Agendas and Instability in American Politics*, University of Chicago Press.
5. Bigsten, A. (2007). *Development Policy: Coordination, Conditionality and Coherence*. In: SAPIR, A. (ed.) *Fragmented Power: Europe and the Global Economy*. Brussels: Bruegel Books.
6. Briassoulis, H. (2004). *Policy Integration for Complex Policy Problems: what, why and how*, In *Greening of Policies: Interlinkages and Policy Integration*, Berlin.
7. Börzel, T. (1997). "What's so Special About Policy Networks? An Exploration of the Concept and its Usefulness in Studying European Governance", In *European Integration online Papers (EIoP)* 1 (16).
8. Cabinet, Office (2000). *Wiring it up: "Whitehall's Management of Cross Cutting Policies and Services: Performance and Innovation Unit London"*.
9. Challis, D., S. Reilly and et al. (2002). "Policy, Organisation and practice of Specialist Old Age Psychiatry in England", *International Journal of Geriatric Psychiatry* 17 (11).
10. Christensen, T. P. Lagreid (2006). *The Whole-of-Government Approach- Regulation, Performance, and Public-Sector Reform*.
11. Christensen, T. P. Lagreid (2007). "The Whole of Government Approach to Public Sector Reform", In *Public Administration Review*, 67 (6).



12. Creswell, J. W., D. Miller (2000). "Determining Validity in Qualitative inquiry", *Theory into Practice* 39 (3).
13. Damgaard, B. (2006). "Do Policy Networks Lead to Network Governing?", In *Public Administration* 84 (3).
14. Eggenberger, Markus, Maria Rosário Partidário (2000). "Development of a Framework to Assist the Integration of Environmental, Social and Economic Issues in Spatial Planning". *Impact Assessment and Project Appraisal*, In *Impact Assessment and Project Appraisal* 18 (3).
15. Farland, T. (2004). "A Question of Balance: Reflections on the Public Sector Management of Whole of Government Issues", In *Public Administration Today* 1.
16. Gebhard, C. (2011), *Coherence*, In *International Relations and the European Union* 2.
17. Glaser, B. , A. Strauss (1967). *Strategies for Qualitative Research*, Mill Valley: The Sociology Press.
18. Goggin, M. L., A. O. M. Bowman and et al. (1990). *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*, Glenview, IL: Scott, Foresman.
19. Hertog, Leonhard den, Simon Strob, (Eds.) (2011). *Policy Coherence in the EU System: Concepts and Legal Rooting of an Ambiguous Term*. The EU as global Player, Madrid.
20. Hoebink, P. (2004). *Coherence and Development Policy: An Autopsy with Some European Examples*. In *Österreichische Entwicklungspolitik–Analysen, Informationen*.
21. Kenis, Patrick and Volker Schneider (1991). "Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox", in Marin and Mayntz (eds.).
22. Kickert, W. and et al. (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. SAGE Press.
23. Kooiman, Jan (1993). "Social-Political Governance: Introduction," in Kooiman, Jan (ed.). *Modern Governance. New Government - Society Interactions*, London:

Sage: 1-6.

24. Krennzler, H. G. and H. C. Schneider (1997). *The Question of Consistency*. In: E., REGELSDERGER, P. D. S. D. TERVAREN, and W. WESSELS, (eds.) *Foreign Policy of the European Union, From EPC to CFSP and Beyond*, London, Lynne Rienner.
25. Ling, T. (2002). *Delivering Joined-up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems*. In *Public Administration* 80 (4).
26. May, P. J; B.D. Jones, B.E. Beem, E.A. Neff Sharum, M.K. Poague (2005). "Policy Coherence and Component Driven Policymaking, Arctic Policy in Canada and the United States", *In Policy Studies Journal* 33 (1).
27. Mazmanian, D.A., P.A. Sabatier (1983). *Implementation and public policy*. In Scott, Foresman, Glenview, Illinois.
28. Meijers, Evert, Dominic Stead (Eds.) (2004). "Policy integration: what Does it mean and how can it be Achieved?" A multi-disciplinary Review, Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change, Greening of Policies – Interlinkages and Policy Integration.
29. Meuleman, Louis (2008). *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets. The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*, Heidelberg: Physica-Verlag.
30. Nathan, L. (2005). *Consistency and Inconsistencies in South African Foreign Policy*, International Affairs.
31. OECD/ DAC (2001). *The DAC Guidelines – Poverty Reduction*, Paris.
32. Richardson, Jeremy (1996). "Policy Making in EU, European Union", *Power and Policy - Making*.
33. Strauss, A. L. and J. M. Corbin (1998). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory* (2<sup>nd</sup> ed.), Thousand Oaks: Sage Publications.

34. Van Dijk, J.A.G.M; A. Winters-van Beek (2009). *The Perspective of Network Government*, In A. Meijer, K. Boomsma and P. Wagenaar, ICT, Citizens and Governance: After the Hype.
35. Victoria, State Services Authority (2007). "Joined Up Government: A Review of National and International Experiences: State Services Authority".
36. Wilkinson, D. and E. Appelbee (1999). *Implementing Holistic Government: Joined-up Action on the Ground*, Associated University Presse.

Archive of SID