

تدوین مدل فرایندی سیاست‌گذاری در سازمان‌های دولتی

سحر بابایی^۱

دانشجوی دکتری مدیریت دولتی گرایش تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری عمومی؛

دانشگاه علامه طباطبائی

غلامرضا توکلی^۲

استادیار رشته مدیریت؛ دانشگاه صنعتی مالک اشتر

(تاریخ دریافت: ۹۳/۱۰/۲ تاریخ پذیرش: ۹۴/۲/۴)

چکیده

یکی از نقش‌های اصلی سطح حاکمیتی در سازمان‌های دولتی بزرگ همچون وزارتخانه‌ها، سیاست‌گذاری برای سازمان‌های زیرمجموعه می‌باشد. متأسفانه در بسیاری از آنها به دلیل غفلت از برخی مراحل مهم سیاست‌گذاری، سیاست‌های مناسبی تدوین نمی‌شود و موجب عدم دستیابی به اهداف می‌گردد. هدف این پژوهش ارائه مدلی فرایندی برای سیاست‌گذاری در سازمان‌های دولتی در پرتو تحلیل محتوای کیفی می‌باشد. اصالت و ارزش این مقاله به این واقعیت است که مدلی که اکثر جنبه‌های سیاست‌گذاری را مدنظر قرار داده باشد تا بتوان با اتکا به آن از آسیب‌های غفلت از مراحل مهم پیشگیری نمود وجود ندارد و در این پژوهش تلاش شده که این خلأ پوشش داده شود. برای این منظور به تحلیل محتوای مدل‌های فرایندی سیاست‌گذاری در ادبیات و برگزاری ۱۴ مصاحبه عمیق پرداخته شد. نتیجه نهایی این پژوهش به صورتی مدلی است که از چهار مرحله اصلی مسئله‌یابی، تدوین سیاست، اجرای سیاست و ارزیابی پسین تشکیل شده و گام‌های هر مرحله و ارتباطات آن‌ها مشخص شده است.

واژگان کلیدی: سیاست‌گذاری، مدل فرایندی، سازمان‌های دولتی

1 - sahar.babaei@atu.ac.ir (نویسنده مسئول)
2 - Tavakoli145@gmail.com

مقدمه

طبق تعریف ویکرز^۱ سیاست‌ها اصولی هستند که به تصمیم‌ها، اقدام‌ها و فعالیت‌های سازمان‌های عمومی جهت می‌دهند و آنها را در مسیر تحقق اهداف تنظیم می‌نمایند. آندرسون^۲ نیز سیاست را مجموعه فعالیت‌های هدف‌داری می‌داند که فرد یا گروهی از افراد برای حل مشکل یا مسئله عمومی به عمل می‌آورند. (الوانی و شریف زاده، ۱۳۹۲، ص ۵ و ۴) در حل هر مشکل بایستی اصولی رعایت شود که عبارتند از: تشخیص مسئله، شناسایی راه‌حل‌ها، انتخاب راه‌حل، بکارگیری راه‌حل، پایش نتایج (می‌هالا و آلینا^۳، ۲۰۰۶). سیاست‌گذاری نیز که در جهت حل مشکل انجام می‌شود، بایستی همه اصول فوق را شامل شود. لذا فرایند سیاست‌گذاری شامل مراحل است که برای نمونه از شناسایی و تعریف مسئله، هدف‌گذاری، تولید اقدامات سیاستی، تصمیم‌گیری سیاستی، اجرای سیاست و ارزیابی سیاست تشکیل می‌شود (کلبیچ^۴، ۱۹۹۸، بریگمن^۵ و دیویس^۶، ۲۰۰۴، کای^۷، ۲۰۰۶، پارسون^۸، ۱۹۹۵). با وجودیکه مدل‌های بسیاری از سوی محققین مختلف برای سیاست‌گذاری طراحی شده است، اما یک مدل کلان که اکثر سازوکارهای اصلی در آن دیده شده باشد، وجود ندارد. هدف این پژوهش تدوین مدلی است که ادبیات را مدنظر قرار داده و در سازمان‌های دولتی کاربرد داشته باشد. لذا پرسش اصلی این پژوهش را می‌توان به این صورت بیان کرد: مدل سیاست‌گذاری مناسب برای سازمان‌های دولتی چه می‌تواند باشد؟

در راستای پاسخگویی به پرسش این پژوهش، از روش تحلیل محتوای کیفی بهره گرفته شد، بدین صورت که ادبیات و مدل‌های مطرح شده توسط سایر محققین مورد مطالعه قرار گرفت و با تحلیل محتوای آنها، مدلی اولیه احصاء شد، سپس با برگزاری جلسات مصاحبه با خبرگان سطح سکاندار یک سازمان دولتی، مدلی با در نظر گرفتن سازوکارهای اصلی تدوین شد. مدل تدوین شده شامل چهار مرحله اصلی بیان مسئله، تدوین سیاست، اجرای سیاست و ارزیابی پسین می‌باشد که در هر یک از این مراحل اقدامات ضروری مطرح شده است. در ادامه در ابتدا ادبیات این پژوهش در خصوص مدل‌های مختلف سیاست‌گذاری مورد بررسی قرار می‌گیرد و سپس، روش تحقیق این پژوهش توضیح داده خواهد شد. پس از آن تجزیه و

1- S.G. Vickers

2- J. Anderson

3- Mihaela Pacesila, Alina Profiroiu

4- Colebatch

5- Bridgman

6- Davis

7- Kay

8- Parson

تحلیل داده‌های حاصل از روش تحقیق انجام و مدل پیشنهادی تشریح خواهد شد. در انتها در قسمت نتیجه گیری، به بررسی خروجی تحقیق پرداخته خواهد شد.

مرور ادبیات

در این بخش ابتدا مفهوم مدل سیاست گذاری مطرح می‌شود و سپس مدل‌های سیاست - گذاری مختلفی که توسط سایر محققین معرفی شده اند مورد مقایسه قرار می‌گیرد.

مدل نمای ساده‌ای از برخی جنبه‌های جهان واقعی است، بازسازی و تلخیصی از واقعیت است که با دربرداشتن ویژگی‌های اصلی از واقعیت شناخت ما را تسهیل می‌کند (دای^۱، ۲۰۱۲). مدل‌های مورد استفاده برای تعیین سیاست، قصد دارند:

- ۱- اندیشه و تفکر ما در مورد سیاست را به طور شفاف و ساده بیان کند.
- ۲- جنبه‌های مهم سیاست را شناسایی کند.
- ۳- با تمرکز بر جنبه‌های اصلی مسائل، به ایجاد ارتباط با یکدیگر کمک کند.
- ۴- با تشخیص و شناسایی مسائل مهم از غیر مهم به تلاش‌های ما جهت دهد.
- ۵- شرایطی برای توصیف سیاست و پیش‌بینی پیامدهای آن و پیشنهادات فراهم شود.

با توجه به ویژگی‌های مطرح شده از سوی دای که یکی از صاحب نظران عرصه سیاست- گذاری می‌باشد، باید بررسی کرد که کدام یک از مدل‌های مطرح شده در ادبیات این ویژگی‌ها را دارا هستند و تلاش شود نواقص آنها برطرف شود. در ادامه ۲۸ مدلی که بررسی شده اند، به طور خلاصه شرح داده می‌شوند. همانگونه که مشاهده خواهید کرد، برخی از مدل‌ها، تنها به مرحله تدوین سیاست پرداخته‌اند، و از مراحل اجرا و ارزیابی سیاست غفلت کرده‌اند. موضوع دیگری که شایان توجه است، این می‌باشد که مدل‌ها دارای مراحل تقریباً مشابهی هستند، و بعضاً از اصطلاحات متفاوتی برای ذکر مراحل یکسانی استفاده کرده‌اند که می‌توان آن را به بافت موضوعاتی که مدل‌ها در آنجا توسعه یافته‌اند، و همچنین تفاوت در سلاقی و ادبیاتی که محققین بکار برده‌اند، نسبت داد. در ادامه مراحلی که هر محقق برای چرخه سیاست گذاری ارائه کرده اند، به صورت خلاصه ارائه خواهند شد:

لاسول^۲ (۱۹۷۱) اولین فردی بود که مدلی را جهت سیاست‌گذاری شامل هفت مرحله ارائه نمود: هوشمندی^۳؛ طرح مسئله؛ تعیین دستور کار (تعریف مسئله)؛ فراخوان راه‌حل؛ اجرا؛ خاتمه؛ ارزیابی.

در ادامه هتری^۱ و همکاران (۱۹۷۶)، مدلی مشابه را برای تحلیل برنامه‌های کشوری و محلی ارائه کرده و اذعان می‌دارند که این فرایند برخی از مراحل مدل فوق را بیشتر تفکیک

1- Dye

2- Lasswell

3- Intelligence

می‌کند. مراحل پیشنهادی به این صورت است: تشخیص مساله؛ تعیین اهداف مرتبط؛ انتخاب معیارهای ارزیابی؛ تعیین گروه مشتری؛ تعیین گزینه‌ها؛ تخمین هزینه‌های هر گزینه؛ تعیین اثربخشی هر گزینه؛ ارائه یافته‌ها.

پس از هتری و وهمکاران، استوکی^۲ و زیکهاوزر^۳ (۱۹۷۸) مدلی پنج مرحله‌ای را بعنوان نقطه آغاز ارائه نموده‌اند و معتقدند که تحلیلگر نمی‌تواند به شیوه‌ای منظم از مرحله‌ای به مرحله دیگر حرکت کند و ممکن است مجبور شود در میان این مراحل به جلو و عقب برود، اما این را می‌داند که تمامی پنج حوزه باید در تحلیل ارائه شود که عبارت است از: تعیین مساله اصلی و اهدافی که باید پیگیری شوند؛ طراحی حوزه‌های عملیاتی مختلف؛ پیش‌بینی نتایج هر گزینه؛ تعیین معیاری برای ارزیابی نحوه دستیابی به گزینه‌ها؛ مشخص نمودن عمل ارجحی که انتخاب شده است.

در سال ۱۹۷۹ مک‌رای^۴ و وایلد (صفحات ۷ تا ۱۲) در نوشته‌ای خطاب به یک شهروند بعنوان تحلیلگری بالقوه اظهار می‌دارند هر تحلیلی در خصوص انتخاب سیاست مجموعه‌ای از عناصر را در برمی‌گیرد که عبارتند از: تشخیص مساله؛ تعیین شاخص‌هایی برای انتخاب از میان سیاست‌ها؛ تولید گزینه‌های مختلف؛ انتخاب مسیر اقدام؛ ارزیابی سیاست پس از اجرا. شش سال بعد بوک هولز^۵ (۱۹۸۵، صفحه ۱۱۲) نیز در کتاب خود چرخه سیاست را شامل شش مرحله کامل و جامع زیر دانسته است: بروز مشکل؛ احساس و درک مشکل؛ یافتن راه-حل‌هایی برای مشکل و شکل‌گیری سیاست؛ تصویب و تایید سیاست؛ اجرا و کاربرد سیاست.

در ادامه کوید^۶ (۱۹۸۹) پنج مورد از مهم‌ترین عناصر موجود در چرخه سیاست‌گذاری را بصورت زیر مشخص می‌کند و خاطر نشان می‌سازد که تحلیل سیاست فرایندی تکراری است که در آن مساله با مشخص‌تر شدن اهداف، طراحی و ارزیابی گزینه‌ها و توسعه مدل‌های بهتر بارها و بارها شکل می‌گیرد و آن را شامل این مراحل می‌داند: فرمول‌بندی مساله (تعریف)؛ جستجو برای یافتن گزینه‌ها؛ پیش‌بینی محیط آینده؛ مدل‌سازی تاثیرات گزینه‌ها؛ ارزیابی (مقایسه و درجه‌بندی) گزینه‌ها.

1- Harry Hatry

2- Stokey

3- Zeckhauser

4- MacRae

5- Buchholz

6- Quade

در ادامه جک بارکنبوس^۱ در سال ۱۹۹۸ مقاله‌ای را درخصوص سیاست‌گذاری منتشر کرد که شامل پنج مرحله به شرح زیر می‌باشد: تنظیم جلسه (تعریف مسئله)؛ شکل‌گیری سیاست؛ اجرای سیاست؛ ارزیابی سیاست؛ بازخورد (به سه مرحله اول بازخورد نتایج صورت می‌گیرد). پس از آنها ویمر و وینینگ^۲ در سال ۱۹۹۹ مدل تحلیل سیاست را به دو مولفه اصلی تقسیم می‌کنند: (۱) تحلیل مساله و (۲) تحلیل راه‌حل، تا نشان دهند باید به هر دو بخش این فرایند توجه زیادی معطوف شود. آنها همچنین بر لزوم جمع‌آوری اطلاعات برای حمایت از تحلیل و ارائه مشاوره سودمند به مشتریان تاکید کرده‌اند. مراحل پیشنهادی به این صورت هستند: تحلیل مساله (شامل تشخیص مساله؛ انتخاب و توصیف اهداف و محدودیت‌های مربوطه؛ انتخاب روش حل مساله) و تحلیل راه‌حل (شامل انتخاب معیار ارزیابی؛ مشخص نمودن گزینه‌های سیاست؛ ارزیابی گزینه‌ها از لحاظ معیارهای موجود؛ توصیه‌هایی در خصوص فعالیت‌ها). این مدل یک مزیت دارد و تاکید بالای آن بر تحلیل مسئله است، زیرا تا مسئله درست تشخیص داده نشود نمی‌توان انتظار بهبود شرایط را به صورت عمقی داشت. اما تنها به دو جنبه اصلی تحلیل مسئله و تحلیل راه حل برای تدوین سیاست توجه کرده و از ارزیابی اجرای سیاست و پایش و نگهداری و ارزیابی پسین آن غفلت شده است.

در ادامه مدل‌های مطرح شده توسط محققین، والکر^۳ در سال ۲۰۰۰ بیان کرد فرایندی سیستماتیک برای آزمایش و تحلیل انتخاب‌های سیاست وجود دارد که آن را تحلیل سیاست نامیده است. به گفته وی تحلیل سیاست یک فرایند نظام‌مند و عقلانی برای انتخاب یک سیاست است. فرایندی است که اطلاعاتی در خصوص پیامدهای هر سیاست پیش‌بینی می‌کند و در این راستا از تنوعی از ابزارها استفاده می‌کند. والکر مدلی هشت مرحله‌ای جهت تحلیل سیاست به صورت زیر ارائه کرد: تشخیص مسئله؛ تعیین اهداف؛ تصمیم راجع به معیارها؛ انتخاب گزینه‌ها؛ تحلیل گزینه‌ها؛ مقایسه گزینه‌ها؛ اجرای گزینه انتخاب شده؛ پایش و ارزیابی نتایج. مدل والکر نسبتاً به سایر مدل‌های مطرح شده تا این زمان، کاملترین مدل می‌باشد، زیرا هم به تعیین مسئله، هم تدوین سیاست، هم اجرا و هم ارزیابی توجه شده است. تنها نقص‌هایی که در آن وجود دارد این است که ارزیابی حین اجرا و برخی جنبه‌های دیگر را مدنظر قرار نداده، همچنین سیاست‌گذاری را به صورت چرخه ندیده و لذا برای آن بازخوردی قائل نشده است، در صورتی که اکثر محققین مدل سیاست‌گذاری را به صورت یک چرخه در نظر می‌گیرند.

1- Jack Barkenbus

2- Weimer and Vining

3- Walker

یک سال بعد پاردون^۱ و همکاران (۲۰۰۱) نیز در مقاله خود چرخه سیاست‌گذاری را دارای شش مرحله تعیین مسئله؛ تعیین معیارها؛ شناسایی گزینه‌ها؛ ارزیابی و انتخاب؛ ارزیابی فرایند و ارزیابی پیامدها تعریف کرده است. در این مدل هر سه نوع ارزیابی پیشین، حین اجرا و پسین مورد توجه قرار گرفته است.

موضوعی که در مدل‌ها تا این زمان مغفول مانده بود، شکل‌گیری دیدگاه‌های مجریان و ذینفعان بود که فاهرنکورگ^۲ در سال ۲۰۰۲ با در نظر گرفتن آن به عنوان یکی از مراحل سیاست‌گذاری، هشت مرحله را به عنوان چرخه سیاست‌گذاری معرفی کرد: طرح‌ریزی و احصاء مسائل؛ شناسایی گزینه‌ها؛ ارزیابی و انتخاب؛ شکل‌گیری دیدگاه‌ها؛ اجرای سیاست‌ها؛ پایش؛ ارزیابی حین اجرا؛ ارزیابی پسین. مدل فوق، تقریباً کامل‌ترین مدل محسوب می‌شد تا آنکه مرحله مهم دیگری در پژوهشی که در دولت ایرلند شمالی انجام شد، در مدل سیاست-گذاری مطرح شد.

در پژوهش دولت ایرلند شمالی (۲۰۰۴) مشورت در تدوین سیاست و نگهداری از اجرای آن به عنوان موضوعات مهمی مطرح شد و لذا چرخه سیاست‌گذاری متشکل از شش گام زیر معرفی شد: تعیین مسئله؛ مشورت؛ شناسایی گزینه‌ها؛ ارزیابی و انتخاب؛ پایش؛ نگهداری از اجرا.

سپس در سال ۲۰۰۵ هیل^۳ سعی می‌کند مدلی نسبتاً جامع ارائه دهد که از مراحل ذیل تشکیل شده است: بیان مسئله؛ شناسایی گزینه‌ها؛ کمی‌سازی گزینه‌ها؛ بکارگیری ابزارهای تصمیم‌سازی؛ انتخاب راهکار مناسب؛ اجرای راهکار منتخب.

دو سال بعد جان و وگریچ^۴ (۲۰۰۷) به صورتی خلاصه مراحل سیاست‌گذاری را در چهار گام زیر خلاصه کردند: دستورگذاری (تعریف مسئله)؛ شکل‌گیری سیاست‌ها و تصمیم‌گیری؛ اجرا؛ ارزیابی و خاتمه.

در ادامه هاوالت و رامش^۵ در کتاب خود (۲۰۰۹، صفحات ۱۲ و ۱۳) چرخه سیاست‌گذاری را شامل پنج مرحله زیر دانسته‌اند: دستورگذاری (تعریف مسئله)؛ تنظیم سیاست (شامل پژوهش‌ها، جمع‌آوری اطلاعات، ابزارهای سیاست، اقدامات طراحی سیاست و توصیه)؛ تصمیم‌گیری (دستورگذاری، تنظیم اهداف، طرح‌ریزی، تصمیم‌گیری)؛ اجرای سیاست؛ ارزیابی سیاست.

1- Purdon

2- Fahrenkrog

3- Hill

4- Jahn & Wegrich

5- Howlett, Ramesh, Perl

سال بعد لین^۱ و همکاران (۲۰۱۰) مدلی جهت سیاستگذاری پیشنهاد داده‌اند که موضوع جدیدی تحت عنوان تشکیل یک کمیته خبرگی را در آن مطرح کرده است. مدل آنها دارای چهار مرحله به ترتیب زیر می‌باشد: تشکیل کمیته خبرگی؛ تعیین معیارها؛ ساخت یک فرمت سلسله مراتبی (سطح اول اهداف کلان، سطح دوم اهداف جزئی و سطح سوم گزینه‌ها)؛ مقایسات جفتی. تشکیل کمیته خبرگی موضوع مهمی است که موجب می‌شود خبرگان دولت با مشورت و تجربه‌ای که دارند به حل یک مسئله اقدام کنند. ضعفی که مدل آنها دارد این است که تنها تدوین سیاست را مورد توجه قرار داده و از سه مرحله تعیین مسئله، اجرای سیاست و ارزیابی پسین غفلت شده است و لذا مدل کاملی جهت سیاستگذاری نیست.

در سال بعد دان^۲ (۲۰۱۱) مراحل سیاستگذاری را بدین صورت شرح دادند: تنظیم جلسه (تعریف مسئله)؛ شناسایی گزینه‌ها؛ انتخاب؛ اجرا؛ ارزیابی؛ اصلاح سیاست؛ خاتمه. مزیت این مدل آن است که به نتیجه حاصل از ارزیابی اجرای سیاست توجه کرده است و در واقع به هدفمند بودن ارزیابی تاکید کرده است.

قوی فکر^۳ و همکاران (۲۰۱۱) نیز چرخه‌ای جهت سیاستگذاری و تحلیل سیاست شامل پنج مرحله پیشنهاد دادند که در همه آنها باید چشم‌انداز، مأموریت، اهداف کلی، اهداف جزئی، ارزش‌ها مورد توجه قرار گیرد. این پنج مرحله شامل موارد ذیل می‌باشد: تشخیص مسئله؛ تنظیم راه‌حل؛ اجرا؛ پایش و ارزیابی. توجه به چشم‌انداز و اهداف و ارزش‌ها در تمام مراحل سیاستگذاری امر مهمی است که قوی فکر در مدل خود مورد توجه قرار داده است. توجه به این امور یک عقلانیت است که در مدل‌های قبلی مورد غفلت واقع شده بود.

موسسه مالی بریتانیا نیز در سال ۲۰۱۱ مدل شش مرحله‌ای^۴ را پیشنهاد کرده است. این مدل طی سه جلد کتاب منتشر شده است. کتاب اول^۵ در سال ۲۰۰۳ منتشر شد که به معرفی مراحل سیاستگذاری شش مرحله‌ای پرداخته و سپس اهداف، مراحل و فعالیت‌های ارزشیابی را توضیح داده است. در این کتاب ارزیابی بطور اجمالی معرفی شده بود. کتاب دوم^۶ در سال ۲۰۱۱ منتشر گردید که بطور تفصیلی اهداف، مراحل و گام‌های ارزیابی را مورد بررسی قرار داده است. کتاب سوم^۷ در سال ۲۰۱۲ منتشر گردید که به عنوان مکملی برای کتاب دوم ارائه شده است. این کتاب روی ارزیابی پیامدهای تجربی متمرکز است و به بررسی این موضوع می‌پردازد که کدام یک از تغییرات مشاهده شده در اثر بکارگیری سیاست مورد نظر ایجاد شده

1- Chun-hsu Lin

2- Dunn

3- Ghavifekr

4- ROAMEF

5- The Green Book

6- The Magenta Book

7- Quality In Policy Impact Evaluation

است. مراحل مدل سیاست‌گذاری شش مرحله‌ای شامل موارد زیر می‌باشد: منطق مداخله؛ اهداف؛ ارزشیابی؛ پایش؛ ارزیابی؛ بازخورد.

سال بعد وو^۱ و همکاران (۲۰۱۲) مقاله‌ای را منتشر کردند که دو مرحله به مراحل پیشنهادی توسط هاوالت و رامش اضافه کرده بودند: تنظیم جلسه (تعریف مسئله)؛ شناسایی گزینه‌ها؛ تصمیم‌گیری؛ قانونی‌سازی؛ اجرای سیاست؛ ارزیابی و خاتمه.

در همان سال بریگمن^۲ و همکاران (۲۰۱۲) نیز جهت سیاست‌گذاری مدلی به این صورت پیشنهاد کردند که شامل هشت مرحله می‌باشد: تعریف مسئله؛ تحلیل اهداف سیاست؛ توسعه ابزارهای سیاست (برای حل مسئله و دستیابی به اهداف سیاست)؛ مشورت؛ توافق؛ تصمیم؛ اجرا؛ ارزیابی.

دای نیز در کتاب خود که جدیدترین ویرایش آن در سال ۲۰۱۲ چاپ شده است، چرخه سیاست‌گذاری را مشتمل بر شش مرحله معرفی می‌کند که به ترتیب عبارتند از: شناخت، درک و بیان مسئله یا مشکل؛ ارجاع و طرح مسئله؛ شکل‌گیری و تدوین سیاست؛ قانونی کردن و مشروعیت بخشیدن به سیاست؛ ابلاغ و اجرای سیاست؛ ارزیابی سیاست. در این مدل همچون مدل پیشنهادی ویمرو وینینگ به درک و طرح مسئله اهمیت ویژه‌ای داده شده است و در واقع سه مرحله از شش مرحله بدین امر اختصاص یافته است که این امر اهمیت مسئله‌یابی را نشان می‌دهد.

در سال ۲۰۱۳ دنهارت و همکاران وی در کتاب خود فرایندی را برای سیاست‌گذاری معرفی کردند که مشتمل بر پنج مرحله تعریف مسئله؛ تنظیم اهداف و معیارها؛ توسعه گزینه‌ها؛ تحلیل گزینه‌ها؛ رتبه بندی و انتخاب می‌باشد. مدل آنها تنها مربوط به بیان مسئله و انتخاب سیاست می‌باشد و مراحل اجرا و خاتمه را مدنظر قرار نداده است و لذا جامعیت خوبی درخصوص سیاست‌گذاری ندارد.

پتون^۳ و ساویکی^۴ نیز در کتاب خود در سال ۲۰۱۳ که البته اولین چاپ آن مربوط به سال ۱۹۸۶ می‌باشد، فرایند تحلیل سیاست را متشکل از شش مرحله بیان کردند: تعریف و شرح جزئیات مسئله؛ مشخص کردن شاخص‌های ارزیابی؛ شناسایی سیاست‌های مختلف؛ ارزیابی سیاست‌های مختلف؛ تمیزدهی و شفاف‌سازی گزینه‌ها و انتخاب از میان آنها؛ اجرا، پایش و ارزیابی سیاست.

1- Xun Wu
2- Bridgman
3- Patton
4- Sawicki

در همان سال اهرنز^۱ (۲۰۱۳) فرایند سیاست‌گذاری چین را دارای هفت مرحله اصلی برشمرد: ایده‌های سیاستی (که از سوی وزرا، بدنه مرکزی دولت و یا کنگره مردمی دریافته می‌شد)؛ دریافت حمایت از دولت، تهیه پیش‌نویس اولیه، تنظیم جلسه؛ پیشنهاد اصلاحی؛ تایید؛ اجرا. این مدل از ارزیابی‌های پیشین، حین اجرا و پسین و بسیاری مراحل دیگر غافل است، اما در عین حال دریافت حمایت از دولت را به عنوان یک مرحله جدید پیشنهاد می‌دهد. سال بعد اکپو^۲ و همکاران در گزارشی (۲۰۱۴) فرایند سیاست‌گذاری را شامل شش مرحله می‌دانند: شناسایی مسئله؛ تنظیم جلسه (تعریف مسئله)؛ شکل‌گیری گزینه‌های سیاست؛ قانونی کردن و تایید سیاست؛ اجرا؛ ارزیابی.

در همان سال کرفت و فورلانگ^۳ مدلی (۲۰۱۴) را برای سیاست‌گذاری پیشنهاد دادند که از پنج مرحله تشکیل شده است: تعریف و تحلیل مسئله؛ تولید گزینه‌های مرتبط با سیاست؛ توسعه معیارهای ارزیابی سیاست؛ ارزیابی راه‌حل‌ها؛ انتخاب سیاست ارجح.

در نهایت در سال ۲۰۱۵ فریس^۴ در مقاله‌ای فرایند سیاست‌گذاری را دارای پنج مرحله معرفی می‌کند: شکل‌گیری مسئله؛ شناسایی گزینه‌های سیاست؛ سیاست‌گذاری بر مبنای شواهد؛ افزایش قابلیت‌ها؛ پایش و ارزیابی.

مقایسه مدل‌های مختلف سیاست‌گذاری

در جدول ۱ مدل‌های فوق از نظر مراحل مختلفی که هر یک دارا هستند مورد مقایسه قرار گرفته‌اند. شایان ذکر است که برخی از مراحل همچون هوشمندی^۵، تعریف مسئله^۶، شکل‌گیری مسئله^۷، تشخیص، شناسایی، شناخت و... همه و همه نشان‌دهنده "احساس و درک مسئله" هستند که همانگونه که پیش‌تر ذکر شد، به دلیل تفاوت در بافتی که مدل‌ها در آنجا توسعه یافتند و سلايق محققين، به صور مختلف نام‌گذاری شده‌اند. همین امر در سایر مراحل نیز تا حدی قابل مشاهده است.

1- Ahrens

2- Ekpo Nta.

3- Kraft & Furlong

4- Ferris

5- Intelligence

6- Problem Definition

7- Problem Formulation

جدول ۱: مقایسه مدل‌های فرایندی سیاست‌گذاری

اهداف تعیین	تعیین منطبق مداخله	تعیین	تنظیم جلسه با کمیته خبرگی	تنظیم	دریافت حمایت از بالادست	تعریف مسئله	احساس و درک مسئله	مراحل مقبل
								لاسون (۱۹۵۶)
								هتری و همکاران (۱۹۷۶)
								استوکی و زکهاستو (۱۹۷۸)
								مکرا و وایلد (۱۹۷۹)
								بوکهورن (۱۹۸۵)
								کوید (۱۹۸۹)
								چک بازکیوس (۱۹۹۸)
								ویمر و وینینگ (۱۹۹۹)
								والکر (۲۰۰۰)
								پاردون (۲۰۰۱)
								فهرنگری (۲۰۰۲)
								ایرلند شمالی (۲۰۰۴)
								هیل (۲۰۰۵)
								جان، کریچ (۲۰۰۷)
								هاوات و رامش (۲۰۰۹)
								لین (۲۰۱۰)
								دان (۲۰۱۱)
								قوی فکر (۲۰۱۱)
								مؤسسه ملی بریتانیا (۲۰۱۱)
								دیویس و برینگمن (۲۰۰۴)
								دای (۲۰۱۲)
								وو (۲۰۱۲)
								پتون (۲۰۱۳)
								دنهارت (۲۰۱۳)
								اهرنز (۲۰۱۳)
								ایکو (۲۰۱۴)
								کرفت و فورلاگ (۲۰۱۴)
								فریس (۲۰۱۵)

شکل گیری دیدگاهها	انتخاب	ارزیابی پیشین	ارزیابی گزینه ها	شناسایی گزینه ها	شناختن شاخص های پایش	تعیین ذینفعان	تعیین معیارهای انتخاب	مراحل مرحله
								لاسونک (۱۹۵۶)
								هتری و همکاران (۱۹۷۳)
								استونکی و زکهاستور (۱۹۷۸)
								مکرا و وایلد (۱۹۷۹)
								بوکهورن (۱۹۸۵)
								گورد (۱۹۸۹)
								جک بارکینوس (۱۹۹۸)
								ویمر و وینینگ (۱۹۹۹)
								والکر (۲۰۰۰)
								پارزون (۲۰۰۱)
								فهرنگرک (۲۰۰۲)
								ایرلند شمالی (۲۰۰۴)
								هیل (۲۰۰۵)
								جان بوگریچ (۲۰۰۷)
								هاوات و رامش (۲۰۰۹)
								لین (۲۰۱۰)
								دان (۲۰۱۱)
								قوی فکر (۲۰۱۱)
								موسسه ملی بریتانیا (۲۰۱۱)
								دیویس و بریگمن (۲۰۰۴)
								دای (۲۰۱۲)
								وو (۲۰۱۲)
								پتون (۲۰۱۳)
								دنهارت (۲۰۱۳)
								اهرنز (۲۰۱۳)
								ایکو (۲۰۱۴)
								کرفت و فورلانگ (۲۰۱۴)
								فریس (۲۰۱۵)

موضوع	محل مطالعه	فراهم کردن زیرساخت اجرا	اجرای سیاست	نگهداری اجرا	پایش	روزیایی حین اجرا	ارزیایی پسین	ارزیایی	بازخورد
لاسول (۱۹۵۶)	لاسول (۱۹۵۶)								
هتری و همکاران (۱۹۷۳)	هتری و همکاران (۱۹۷۳)								
استوکی و زکهاستز (۱۹۷۸)	استوکی و زکهاستز (۱۹۷۸)								
مکرا و وایلد (۱۹۷۹)	مکرا و وایلد (۱۹۷۹)								
یوکولز (۱۹۸۵)	یوکولز (۱۹۸۵)								
کویدا (۱۹۸۹)	کویدا (۱۹۸۹)								
جک بارکینوس (۱۹۹۸)	جک بارکینوس (۱۹۹۸)								
ویمر و وینینگ (۱۹۹۹)	ویمر و وینینگ (۱۹۹۹)								
والکر (۲۰۰۰)	والکر (۲۰۰۰)								
پارون (۲۰۰۱)	پارون (۲۰۰۱)								
فهرنگزک (۲۰۰۲)	فهرنگزک (۲۰۰۲)								
ایرلند شمالی (۲۰۰۴)	ایرلند شمالی (۲۰۰۴)								
هیل (۲۰۰۵)	هیل (۲۰۰۵)								
جان بوگریچ (۲۰۰۷)	جان بوگریچ (۲۰۰۷)								
هاوات و رامش (۲۰۰۹)	هاوات و رامش (۲۰۰۹)								
لین (۲۰۱۰)	لین (۲۰۱۰)								
دان (۲۰۱۱)	دان (۲۰۱۱)								
قوی فکر (۲۰۱۱)	قوی فکر (۲۰۱۱)								
موسسه ملی بریتانیا (۲۰۱۱)	موسسه ملی بریتانیا (۲۰۱۱)								
دیویس و بریگمن (۲۰۰۴)	دیویس و بریگمن (۲۰۰۴)								
دای (۲۰۱۲)	دای (۲۰۱۲)								
وو (۲۰۱۲)	وو (۲۰۱۲)								
پتون (۲۰۱۳)	پتون (۲۰۱۳)								
دنهارت (۲۰۱۳)	دنهارت (۲۰۱۳)								
اهرنز (۲۰۱۳)	اهرنز (۲۰۱۳)								
ایکو (۲۰۱۴)	ایکو (۲۰۱۴)								
کرفت و فورلاگ (۲۰۱۴)	کرفت و فورلاگ (۲۰۱۴)								
فریس (۲۰۱۵)	فریس (۲۰۱۵)								

در جدول فوق مدل‌های مختلف سیاست‌گذاری از نظر مراحل پیشنهادی مورد مقایسه قرار گرفته‌اند، و همانگونه که مشخص است هیچ مدل جامعی که اکثر مراحل را در خود داشته باشد وجود ندارد، حال آنکه بسیاری از مراحل که مورد غفلت واقع شده‌اند دارای اهمیت بالایی در امر سیاست‌گذاری هستند. در ادامه ابتدا روش تحقیق به طور دقیق تشریح شده و

سپس در قسمت تجزیه و تحلیل داده ها، مدل نهایی پیشنهادی که اکثر مراحل فوق را داراست، پیشنهاد و به طور کامل تشریح خواهد شد.

روش تحقیق

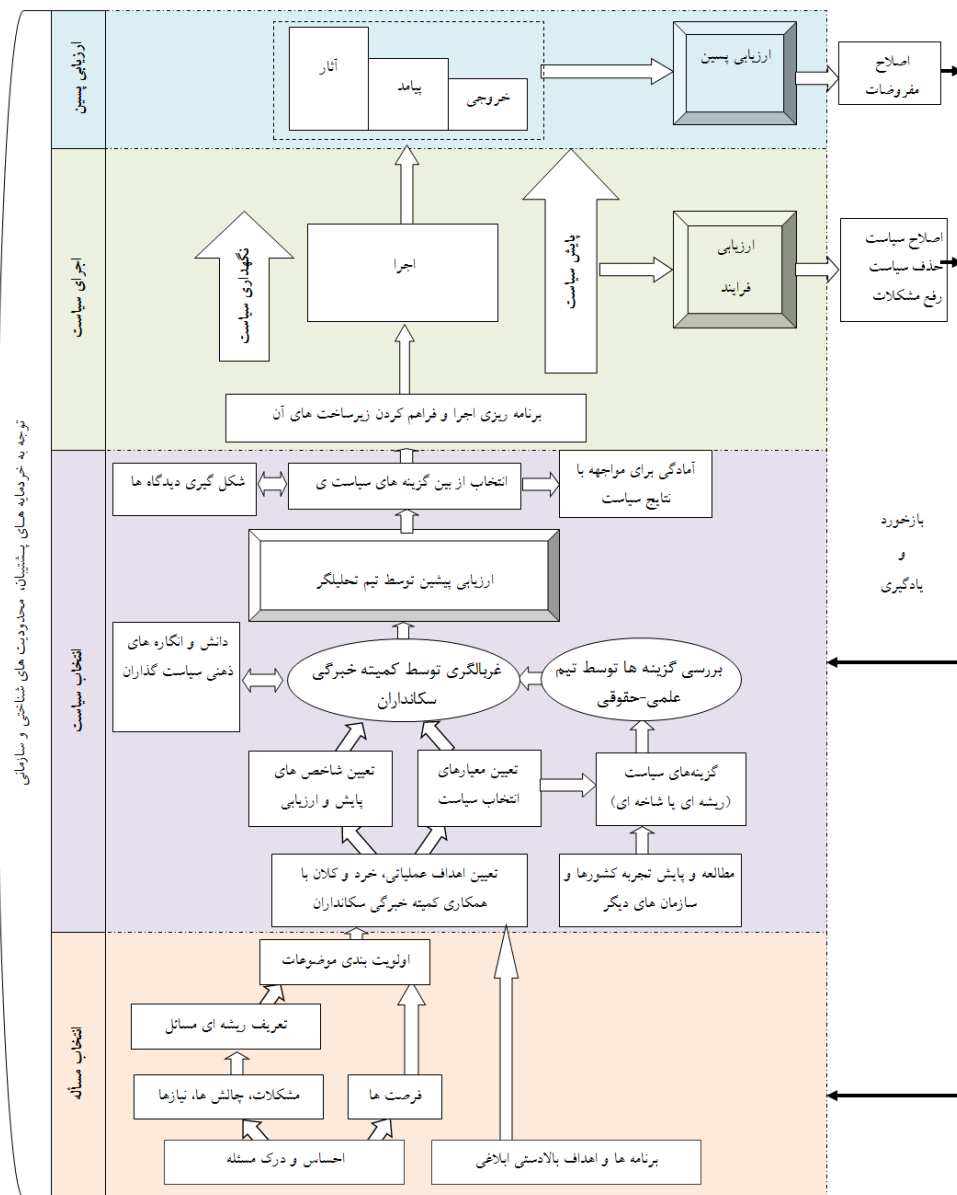
به منظور گردآوری داده‌ها دو رویکرد میدانی و روش کتابخانه‌ای وجود دارد که در پژوهش حاضر از هر دو رویکرد بهره گرفته شده است. در رویکرد کتابخانه‌ای از مطالعه مقالات و کتب فارسی و انگلیسی بهره گرفته شد و در رویکرد میدانی نیز به مصاحبه با خبرگان پرداخته خواهد شد. نتایج حاصل از مطالعات کتابخانه‌ای از طریق تحلیل محتوا منجر به تدوین یک مدل اولیه شد که در ادامه از طریق مصاحبه با خبرگان و تحلیل محتوای نتایج مصاحبه‌ها مدل تدوین شده تکمیل و تایید خواهد شد. نوع تحقیق از حیث هدف به سه دسته کاربردی، بنیادی و توسعه‌ای تقسیم می‌گردد (بازرگان و همکاران، ۱۳۸۶) که با توجه به اینکه هدف این پژوهش تدوین مدل سیاست‌گذاری برای یک سازمان دولتی می‌باشد، تحقیق از حیث هدف، کاربردی است. همچنین نوع روش تحقیق کیفی و از نوع تحلیل محتوا می‌باشد. قلمرو تحقیق نیز از حیث زمان مربوط به سال‌ها ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴، از حیث مکان مربوط به سازمان‌های دولتی و از حیث موضوع مربوط به سیاست‌گذاری و مراحل اصلی چرخه سیاست می‌باشد.

در مصاحبه با خبرگان، نمونه‌گیری به روش گلوله برفی انجام می‌شود که روشی هدفمند بوده و طی آن پس از انتخاب آگاهانه اولین مصاحبه‌شونده، از او می‌خواهیم تا فرد دیگری که در رابطه با موضوع تحقیق صاحب‌نظر است را به ما معرفی کند و به همین ترتیب تا انجام آخرین مصاحبه و دستیابی به داده‌های کافی ادامه می‌دهیم. در این پژوهش نمونه‌های موردنظر از بین مدیران در ستادهای سکان‌دار و راهبری یک سازمان دولتی انتخاب خواهند شد و تعداد نمونه‌ها از قبل مشخص نیست، بلکه با توجه به اشباع نظری نمونه‌گیری انجام خواهد شد. در بخش بعد، ابتدا مدل اولیه که از تحلیل محتوای مدل‌های موجود در ادبیات حاصل شده معرفی می‌شود و سپس مدل نهایی که نتیجه تحلیل محتوای نظرات مصاحبه‌شوندگان درخصوص مدل اولیه می‌باشد، به طور کامل تشریح خواهد شد.

تجزیه و تحلیل داده‌ها

همانگونه که در مرور ادبیات تشریح شد، روش تحقیق این پژوهش تحلیل محتوا می‌باشد. لذا ۲۸ مدل مطرح شده در ادبیات تحلیل محتوای کیفی شد و مراحل سیاست‌گذاری با هدف جامعیت و مانعیت به صورت زیر تعیین شد:

- ۱- تعیین مسئله (هوشمندی؛ تشکیل کمیته خبرگی و تنظیم جلسه؛ تعریف مسئله؛ تعیین منطق مداخله؛ تعیین ذینفعان)
 - ۲- تدوین سیاست (تعیین اهداف؛ تعیین معیارها [دریافت حمایت از دولت به عنوان یکی از معیارهای انتخاب سیاست است]؛ تعیین شاخص‌های پایش؛ شناسایی گزینه‌ها؛ ارزیابی پیشین و انتخاب؛ شکل‌گیری دیدگاه‌ها)
 - ۳- اجرای سیاست (فراهم کردن زیرساخت اجرا؛ نگهداری اجرا؛ پایش؛ ارزیابی فرایند)
 - ۴- ارزیابی پسین (ارزیابی پسین نتایج؛ بازخورد)
- مراحل فوق با ۴ مرحله اصلی و ۱۷ مرحله جزئی به عنوان مدل اولیه در نظر گرفته شود و با ۱۴ خبره در یکی از وزارتخانه‌های دولتی به روش گلوله برفی، مصاحبه نیمه ساختاریافته صورت گرفت که هفت نفر از آنها دارای مدرک تحصیلی دکتری، شش نفر دانشجوی دکتری و یک نفر فوق لیسانس در رشته‌های مدیریتی بودند. نتایج حاصل از مصاحبه نیز مورد تحلیل محتوا قرار گرفت و در نهایت مدل شکل ۱ به عنوان مدل سیاست‌گذاری احصاء گردید.



شکل ۱: مدل پیشنهادی سیاست گذاری (محقق ساخته)

مدل ترکیبی فوق مدلی جامع است و تمام ابعاد مهم و تاثیرگذار سیاست را در خود پوشش می‌دهد. در ادامه که هر یک از مراحل و جنبه‌های مختلف آن تشریح می‌گردند، دلیل اهمیت هر یک روشن خواهد شد. فرایند اصلی سیاست‌گذاری را (همانگونه که در مدل پیشنهادی مشخص است) می‌توان در چهار مرحله اصلی دسته‌بندی نمود: انتخاب مسئله، انتخاب سیاست، اجرای سیاست و ارزیابی پسین، که در مدل تدوین شده کلیه مراحل جزئی درون هر یک از این مراحل و ارتباطات مابین آنها مشخص شده است. در ادامه هر یک از ابعاد مدل پیشنهادی تشریح می‌شود.

۱- انتخاب مسئله

۱-۱- احساس و درک مسئله:

همانگونه که در ادبیات ذکر شد، سیاست برای حل یک مسأله یا دغدغه و نیاز وضع می‌شود. به منظور احساس و درک مسئله ابتدا باید مسئله شناسایی و در واقع احساس شود و به خوبی مسئله و مشکل را بودن آن درک گردد. به همین منظور می‌توان هوشمندی استراتژیک بهره جست که، دو نوع هوشمندی درون سازمانی و بیرون سازمانی را دربرمی‌گیرد (حسینی و همکاران، ۱۳۹۱). هوشمندی درون سازمانی، هوشمندی نسبت به منابع، اطلاعات و فرایندها می‌باشد که از طریق یافتن مشکلات و نیازهای آنها می‌توان پی به وجود مسائل برد. هوشمندی بیرون سازمانی نیز هوشمندی نسبت به بازار و محیط کلان سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، تکنولوژی و زیست محیطی می‌باشد که با بررسی چالش‌ها و نیازهای سازمان با توجه به آنها، نیز می‌توان مسائل جدیدی شناسایی و اقدام به حل آنها از طریق وضع سیاست نمود. هر مسئله یا نیاز به استفاده از یک فرصت است، و یا نیاز به مقابله با یک تهدید، ضعف و چالش. لذا با مشخص شدن مسئله، می‌توان جایگاه آن را بین فرصت‌ها و مشکلات مشخص نمود.

۲-۱- فرصت‌ها:

همانطور که ذکر شد مسئله ممکن است نیاز به استفاده از یک فرصت و جهت رسیدن به یک هدف غایی باشد. می‌توان با سیاست‌گذاری درست و به موقع از فرصت‌ها نهایت استفاده را به نفع سازمان برد و لذا نه تنها باید مسائل و مشکلات مدنظر باشند، بلکه هوشمندی نسبت به فرصت‌ها نیز اهمیت دارد.

۳-۱- مشکلات، چالش‌ها و نیازها:

مسئله می‌تواند یک مشکل یا چالش باشد که به عنوان مسئله مطرح شده و باید آن را حل نمود. این چالش‌ها و نیازهای سازمان می‌تواند منشأ درونی یا بیرونی داشته باشد که بسیاری از آنها را می‌توان با سیاست‌گذاری مناسب رفع نمود.

۱-۴- تعریف ریشه ای مسئله:

با توجه به نیازها و مشکلات، بایستی مسئله‌یابی صورت گیرد. در این مرحله باید تلاش شود مسئله اصلی که علل بسیاری از مسائل دیگر است شناسایی شود و در واقع هدف اصلی آن این است که سیاست‌گذاری برای مسائل سطحی صورت نگیرد.

۱-۵- اولویت‌بندی موضوعات:

با توجه به اینکه مسائل و فرصت‌های شناسایی شده از درجه اولویت متفاوتی برخوردار هستند و همواره سازمان‌ها به دلیل محدودیت منابع بایستی به امور اولویت‌دار بپردازد، پس از تعیین مسائل و فرصت‌ها، باید به اولویت‌بندی آنها پرداخته شود و موضوعات اولویت‌دار وارد فرایند سیاست‌گذاری شوند.

۱-۶- برنامه‌ها و اهداف بالادستی ابلاغی

علاوه بر هوشمندی استراتژیک، ورودی دیگری که می‌توان برای سیاست‌گذاری در نظر گرفت، برنامه‌های ابلاغی بالادستی می‌باشد. سطح سکاندار باید با توجه به برنامه‌های ابلاغی بالادستی، سیاست‌هایی را برای انجام هر چه بهتر آنها وضع نماید.

۲- انتخاب سیاست

۲-۲- تعیین اهداف عملیاتی، خرد و کلان:

با توجه به نتایج مرحله قبل (موضوعات اولویت‌دار یا برنامه‌های ابلاغی)، اهداف عملیاتی، خرد و کلانی که با سیاست‌گذاری خواهان دست‌یابی به آن هستیم، احصاء می‌شوند. اهداف عملیاتی، اهداف کوتاه‌مدتی هستند که با خروجی‌ها هماهنگ هستند. اهداف خرد، اهداف میان‌مدتی هستند که با پیامدها هماهنگ بوده و اهداف کلان، اهداف بلندمدتی هستند که هم راستا با اثرات سیاست می‌باشند. خروجی‌ها، پیامدها و اثرات به ترتیب نتایج و تاثیرات کوتاه مدت، میان مدت و بلندمدت حاصل از سیاست هستند.

۲-۳- تعیین معیارهای انتخاب سیاست

در این مرحله تیم تحلیلگر معیارهایی را که نیاز است جهت انتخاب سیاست مد نظر قرار گرفته شود، انتخاب می‌کند. در انتخاب این معیارها به اهداف تعیین شده در مرحله قبل نیز توجه می‌شود. نیاز است که تیم تحلیلگر در این مرحله معیارهای امکان‌پذیری فنی، اقتصادی، سیاسی و اجرایی را در نظر بگیرد.

۲-۴- تعیین شاخص‌های پایش و ارزیابی

در این مرحله، تیم تحلیلگر علاوه بر تعیین معیارها، نیاز است شاخص‌های پایش و ارزیابی را متناسب با اهداف عملیاتی، خرد و کلان که در مرحله قبل احصاء شدند، تعیین نماید. این شاخص‌ها به منظور پایش و ارزیابی سیاست در زمان اجرا و پس از آن کاربرد دارد.

۲-۵- تعیین گزینه‌های سیاست :

تیم تحلیلگر با توجه معیارهای تعیین شده و همچنین با در نظر گرفتن تجارب سایر سازمان‌ها و کشورها، اقدام به تعیین گزینه‌ها می‌کند. لذا روش تعیین گزینه شامل خلق گزینه‌های جدید و شناسایی گزینه‌های موجود در ادبیات و سازمان‌های دیگر است که نیاز است همه در نظر گرفته شوند.

۲-۶- بررسی گزینه‌ها توسط تیم علمی-حقوقی

گزینه‌های شناسایی شده بایستی توسط یک تیم علمی-حقوقی مورد بررسی قرار گیرد تا از نظر ارتباط با قوانین و مقررات موجود مورد ارزیابی قرار گیرند. با این کار می‌توان از اضافه-کاری‌هایی در خصوص گزینه‌هایی که از نظر قانونی مشکل تدوین و اجرا دارند، پیشگیری شود.

۲-۷- غربالگری توسط کمیته خبرگی سکانداران

داده‌های حاصل از مرحله پایش شامل معیارهای انتخاب سیاست، شاخص‌های پایش و ارزیابی که توسط تیم تحلیلگر تعیین شده بودند و گزینه‌های غربال شده توسط تیم علمی-حقوقی، به کمیته خبرگی سکانداران تحویل داده می‌شوند، تا مورد بررسی و غربالگری قرار گیرند. کمیته تخصصی خبرگان که از افراد خبره سطح سکاندار انتخاب شده‌اند، محدودیت‌های سازمانی را بهتر می‌شناسند و تجربیات فراوانی در خصوص سیاست‌های پیشین سازمان دارند. لذا ممکن است از نتایج تیم تحلیلگر، تعدادی را حذف و تعدادی را نیز جهت ارزیابی به آن اضافه کنند. از طرفی کمیته خبرگی دارای مفروضاتی ذهنی و دانشی پیشین راجع به

سازمان و سیاست‌های آن است. که با این اقدام، نه تنها تیم تحلیلگر از تجربیات و دانش آنها استفاده می‌کند، بلکه مفروضات و دانش ذهنی آنان نیز بهبود می‌یابد.

۲-۸- ارزشیابی توسط تیم تحلیلگر و انتخاب گزینه برتر

در این مرحله تیم تحلیلگر با توجه به نتایج حاصل از بررسی کمیته خبرگی، به ارزیابی پیشین سیاست‌های نهایی می‌پردازد و در نهایت یک سیاست بهینه را پیشنهاد می‌دهند. در این مرحله تیم تحلیلگر باید مراحل ذیل را انجام دهد:

- ۱- انجام مشاوره گسترده با خبرگان و متخصصین
- ۲- تحلیل داده‌های گردآوری شده در مراحل قبل
- ۳- تعیین زیرساخت‌های مورد نیاز اجرای هر سیاست
- ۴- ارزیابی هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم
- ۵- ارزیابی منافع مستقیم و غیرمستقیم
- ۶- استفاده از روش‌های مختلف ارزشیابی از جمله هزینه-منفعت
- ۷- انتخاب گزینه مناسب

۲-۹- شکل‌گیری دیدگاه‌ها:

با ابلاغ سیاست برتر، ممکن است دیدگاه‌هایی از سوی سایر ذینفعان همچون، سطح ساکنان سازمان‌های زیرمجموعه، معاونین سایر حوزه‌ها و ... به منظور مخالفت شکل گیرد. در این مرحله بایستی یا تیم تحلیلگر به قانع کردن افراد مخالف بپردازد و با توجه به نتایج ارزشیابی خود آنها را نیز متقاعد نماید و یا تیم تحلیلگر مخالفت‌ها را منطقی دیده و تسلیم مخالفت‌ها شود و ارزشیابی دیگری انجام داده و گزینه دیگری را که توافق همگان را نیز در پی داشته باشد، ابلاغ نماید. دلیل توجه به این امر این است که یکی از عقلانیت‌های سیاست-گذاری ایجاد توافق در خصوص سیاست است. ایجاد توافق به منظور اینکه همه سیاست را به درستی انجام دهند و سیاست اثربخشی خود را از دست ندهد دارای اهمیت است.

۲-۱۰- آمادگی برای مواجهه با نتایج سیاست :

همانگونه که مطرح شد انتخاب یک سیاست، از طریق ارزیابی پیشین صورت می‌گیرد. در ارزیابی پیشین، سعی می‌شود نتایج آتی سیاست مدنظر قرار گیرد. هر سیاست به صورت معمول هم دارای نتایج مثبت و هم نتایج منفی می‌باشد. لذا پیش از اجرای سیاست باید به این امر آگاه بود و خود را برای مواجهه با نتایج منفی آن آماده کرد که این کار می‌تواند از طریق تعیین سیاست‌های موازی، وضع قوانین جدید و ... صورت گیرد.

۳- اجرای سیاست

۳-۱- برنامه‌ریزی اجرا و فراهم کردن زیرساخت‌های آن

با توجه به اینکه در مرحله قبل در نهایت سیاست بهینه و مورد توافق انتخاب شده است، و در انتخاب سیاست به معیار وجود زیرساخت‌های اجرای سیاست یا امکان فراهم شدن آن، توجه شده است، در این مرحله اقدام به فراهم کردن زیرساخت‌های اجرای سیاست می‌شود. همچنین نحوه اجرا برنامه‌ریزی می‌شود.

۳-۲- اجرا و نگهداری اجرا:

با توجه به اینکه زیرساخت‌های اجرای سیاست فراهم شد، در این مرحله اجرای سیاست آغاز می‌گردد. همزمان با اجرای سیاست، توجه به امر نگهداری سیاست دارای اهمیت است. نگهداری سیاست به این امر می‌پردازد که منابع لازم برای اجرای سیاست، به موقع در اختیار قرار گیرد و از اجرای درست آن اطمینان حاصل شود.

۳-۳- پایش سیاست:

با توجه به شاخص‌هایی که جهت پایش در مراحل پیشین احصاء شد، در این مرحله بایستی به امر پایش اجرای سیاست پرداخته شود. پایش یک امر مداوم است که توسط گروهی غیر از افرادی که به امر سیاست‌گذاری پرداخته‌اند بایستی انجام شود. هر جا که شاخص‌ها نشانی از انحراف داشته باشند، بایستی اقدام به ارزیابی حین اجرای سیاست نمود.

۳-۴- ارزیابی فرایند:

در این مرحله با استفاده از روش‌های ارزیابی فرایند اجرا، بایستی به امر ارزیابی اجرا پرداخته شود. ارزیابی فرایند به منظور اطمینان از اینکه سیاست در راستای اهداف خود پیش می‌رود یا خیر و چگونه می‌توان سیاست را بهبود داد، انجام می‌شود. هر زمان که ارزیابی فرایند نشان از نرسیدن به اهداف سیاست را نشان دهد، می‌توان اقدام به اصلاح یا حذف سیاست نمود و یا مشکلات اجرایی را برطرف نمود.

۴- ارزیابی پسین

۴-۱- تاثیرات حاصل از اجرای یک سیاست:

پس از اجرا، تاثیرات سیاست بر سازمان و جامعه مورد نظر آشکار می‌شود. تاثیرات می‌تواند خواسته یا ناخواسته باشند. در ادبیات تاثیرات سیاست را به سه دسته خروجی، پیامد، و اثرات تقسیم‌بندی نموده‌اند. در ادامه توضیحی از تاثیرات سیاست آورده شده است (کرابی ۲۰۰۸):

خروجی^۱ یا عملکرد سیاست: کمیت و کیفیت محصولات و خدمات ارائه شده به وسیله سیاست‌گذاران که در کوتاه‌مدت حاصل می‌شود: برای نمونه تعداد مجوزهای گرفته شده، درآمد حاصل از مالیات، هزینه‌های واقعی یارانه‌ها، میزان اطلاعات در دسترس قرارداد شده و ...

پیامد^۲ سیاست یا تغییر رفتاری: نتایج شامل تغییر رفتار ذینفعان، سازمان‌ها، و دیگر گروه‌های هدف در میان‌مدت می‌باشد: برای نمونه تصحیح مدل مصرف، سرمایه‌گذاری خصوصی در زیرساخت‌های پاکسازی آب‌ها، گرایش به تحصیلات دانشگاهی برتر، افزایش خرید محصولات فناورانه و ...

آثار^۳ سیاست: تاثیرات جانبی و اغلب پایدار سیاست در محیط گسترده‌تر اجتماعی که معمولاً در درازمدت ظاهر می‌شوند که برای نمونه می‌توان به کاهش آلاینده‌های هوا یا آب، افزایش عدالت اجتماعی و ... اشاره کرد.

۴-۲- ارزیابی پسین:

با ظهور تاثیرات سیاست می‌توان به ارزیابی آنها (خروجی، پیامدها و اثرات) پرداخت. ارزیابی پسین نقش مهمی در یادگیری و همچنین اصلاح مفروضات دارد و بازخورد آن بایستی به تیم تحلیلگر و کمیته خبرگی سکانداران برسد. روش‌های مختلفی برای ارزیابی پسین وجود دارد که با توجه به نوع سیاست و نتایج آن، می‌توان از یک یا ترکیبی از روش‌ها بهره جست. در طول تمامی این چهار مرحله اصلی سیاست‌گذاری، بایستی به دو نکته توجه داشت:

- عقلانیت‌ها/ اصول و منطق متعارف: عقلانیت‌ها و اصول پایه سیاست‌گذاری را می‌توان از حیث سازگاری سیاست‌ها، هنجارها، قانونی و تجربی دسته‌بندی نمود که بایستی در کل این چهار مرحله مدنظر قرار گیرند. (پال^۴، ۲۰۱۰)
- در نظر گرفتن محدودیت‌های شناختی و سازمانی و تلاش برای رفع آنها: با توجه به اینکه سازمانها از اجتماعات انسانی تشکیل شده‌اند، و انسان‌ها دارای محدودیت‌های

1- Output
2- Outcome
3- Impact
4- Pal

شناختی و عقلانی هستند، باید این محدودیت را در امر سیاست‌گذاری اجرای آن مدنظر قرار داد و پیوسته سعی در بهبود و برطرف نمودن آنها داشت. (تیموری، ۱۳۸۷)

بحث و بررسی و نتیجه گیری

هدف این پژوهش تدوین مدل سیاست‌گذاری در سازمان‌های دولتی می‌باشد. همانطور که در ادبیات پژوهش اشاره شد، مدل‌های مختلفی توسط محققین در راستای سیاست‌گذاری تدوین شده است. این مطالعه مدل جدیدی به ادبیات موجود می‌افزاید که از طریق تحلیل محتوای کیفی مدل‌های موجود و نتایج مصاحبه با خبرگان، حاصل شده است. مدل پیشنهادی از جهت جامعیت بالایی که دارد بر مدل‌های پیشین برتری دارد، زیرا سعی آن بر این است که تمامی مراحل که در سایر مدل‌ها وجود دارد و همچنین مراحل دیگری که در تمامی مدل‌های مطرح شده تاکنون از آنها غفلت شده است را با دلایل منطقی در خود داشته باشد. همچنین در این مدل روابط بین مراحل مختلف به صورت دقیق نشان داده شده است. اکثر مدل‌های سیاست‌گذاری به صورت چرخه می‌باشند، که مدل حاضر نیز با در نظر گرفتن بازخورد این نکته را مدنظر قرار داده است.

مدل شش مرحله‌ای موسسه مالی بریتانیا^۱ یکی از مشهورترین مدل‌های سیاست‌گذاری می‌باشد. همانطور که در ادبیات مطرح شد این مدل نواقصی دارد، از جمله اینکه نگهداری از اجرای درست سیاست در آن مدنظر قرار نگرفته است؛ هوشمندی در راستای تعیین مسائل در آن وجود ندارد، توافق و مشورت در سطح کمیته خبرگی و بررسی دیدگاه‌های مجریان و ذینفعان که شرط اصلی اجرای درست سیاست است، نیز در آن لحاظ نشده است. در مدل پیشنهادی این مقاله، سعی شده است تمامی این نواقص برطرف گردد.

ویمر و وینینگ نیز از جمله صاحب نظران در حوزه سیاست‌گذاری می‌باشند که مدلی را شامل دو مولفه اصلی تحلیل مسئله و تحلیل راه‌حل پیشنهاد داده‌اند. تاکید آنها بر تعیین مسئله در مدل پیشنهادی این مقاله مورد توجه قرار گرفت و علاوه بر آن نواقص این مدل که بی‌توجهی به مراحل اجرای سیاست و ارزیابی‌های پسینی بود، نیز برطرف گردید و سعی شد مدل جامعی احصاء شود.

به صورت کلی می‌توان مزایای مدل پیشنهادی را به صورت زیر خلاصه نمود:

- (۱) مناسب بودن مدل پیشنهادی برای سازمان‌های کلان دولتی و در نظر گرفتن اقتضائات آنان
- (۲) جامعیت مدل نسبت به سایر مدل‌های پیشنهادی

- ۳) در نظر گرفتن برنامه‌ها و اهداف بالادستی ابلاغی به عنوان یکی از ورودی‌های سیاست‌گذاری
- ۴) در نظر گرفتن هوشمندی در احساس و درک مسئله برای آگاهی از نیازها، چالش‌ها و فرصت‌ها
- ۵) در نظر گرفتن فرصت‌ها به عنوان یکی از ورودی‌های سیاست‌گذاری و تکیه نمودن صرف بر مسائل
- ۶) در نظر گرفتن انگاره‌های ذهنی و پیش فرض‌های سیاست‌گذاران و در نظر امکان اصلاح آن به واسطه بازخوردهای حاصل از ارزیابی‌های فرایند و پسین
- ۷) در نظر گرفتن محدودیت‌های شناختی و سازمانی در کل مدل و تاکید بر اصلاح آنها
- ۸) توجه به خردمایه‌های پشتیبان و اصول کلی در کل فرایند سیاست‌گذاری
- ۹) توجه به دیدگاه‌های مجریان و ذینفعان در فرایند تدوین سیاست
- ۱۰) توجه به آمادگی برای مواجهه با نتایج سیاست در همان مرحله تدوین سیاست

توصیه‌های سیاستی

با توجه به یافته پژوهش حاضر، مسئولین و متولیان سیاست‌گذاری در سازمان‌های دولتی می‌توانند با بکارگیری یک تیم تحلیلگر و تشکیل کمیته‌های خبرگی از سکنداران، مدل پیشنهادی را سرلوحه کار خود قرار دهند و در سیاست‌گذاری، نکاتی همچون احساس و ادراک، تعیین ریشه‌ای مسئله، تدوین سیاست با توجه به ارزیابی پیشین، نگهداری، پایش اجرا، ارزیابی فرایند و ارزیابی پسین را مدنظر قرار داده و سعی در برطرف نمودن محدودیت‌های انسانی و سازمانی داشته باشند. همچنین لازم است عقلانیت‌ها و خردمایه‌های پشتیبان سیاست-گذاری را در هر حوزه احصاء نموده و در فرایند سیاست‌گذاری مد نظر قرار دهند.

منابع و مراجع

الف) فارسی

- ۱- الوانی، سیدمهدی؛ شریف‌زاده، فتاح؛ (۱۳۹۲) "فرایند سیاست‌گذاری عمومی"، (چاپ یازدهم)، انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی.
- ۲- سوشیل، شارما؛ (۱۳۹۱) "پویایی‌های سیستم رویکردی کاربردی برای مسائل مدیریتی"، (تیموری، ابراهیم؛ نورعلی، علیرضا؛ ولی‌زاده، نریمان)، انتشارات دانشگاه علم و صنعت ایران.

- ۳- حسینی، سید یعقوب، سلیمی فرد، خدا کرم، یدالهی، شهربانو (۱۳۹۱)، "طراحی مدلی برای اندازه‌گیری هوشمندی استراتژیک سازمانی و اندازه‌گیری میزان آن در بین شرکت‌های استفاده‌کننده از نرم‌افزارهای هوشمندی کسب و کار در ایران"، پژوهش‌های مدیریت منابع سازمانی، دوره ۲، شماره ۱، صفحات ۲۱ تا ۴۳.
- ۴- سرمد، زهره؛ حجازی، الهه؛ بازرگان، عباس؛ (۱۳۹۴) "روش‌های تحقیق در علوم رفتاری"، (چاپ ۲۸)، تهران، نشر آگاه.

(ب) انگلیسی

- 5- Ahrens, Nathaniel; (2013) "China's Industrial Policy Making Process", A Report of the Center for Strategic and International Studies hills Program on governance.
- 6- Athenus, Catherine; Bridgman, Peter; Davis, Glyn; (2012), "The Australian Policy Handbook". (fifth Edition), Allen & Unwin Publication.
- 7- Barkenbus, Jack; (1998). "Expertise and the Policy Cycles", Energy, Environment and Resources Center.
- 8- Buchholz, Rogene; (1985) "Essentials of Public Policy for Management", Prentice hall Publication.
- 9- Carl V. Patton, David S. Sawicki, Jennifer J. Clark, (2013), "Basic Methods of Policy Analysis and Planning" (third Edition), Pearson Publication.
- 10- Chun-hsu Lin, Lihchyi Wen, Yue-mi Tsai, (2010) "Applying decision-making tools to national e-waste recycling policy: An example of Analytic Hierarchy Process". *Journal of Waste Management*. May; 30(5), pp. 863-869.
- 11- Denhart, Robert; Denhart, Janet; Blanc, Tara; (2013) "Public Administration: An Action Orientation", wadsworth Publication.
- 12- Departmental Regulatory Impact Units (DRIUs), (2004), "Better Policy Making & Regulatory Impact Assessment: A Guide for Northern Ireland"
- 13- Duncan MacRae, Jr., and James A. Wilde (1979), "Policy Analysis for Public Decisions" (North Scituate, MA: Duxbury Press).
- 14- E.Kraft, Michael; R.Furlong, Scott, (2014) "Public Policy: Politics, Analysis, and Alternative". Washington: CQ Press, a Division of SAGE Publications, Inc. (fifth Edition)
- 15- E.Walker, Warren; (2000) "Policy Analysis: A Systematic Approach to Supporting Policy Making in the Public Sector", *Journal of Multi-Criteria Decision Analysis*, Volume 9, Issue 1-3, pp 11-27.
- 16- Edward S. Quade, (1989) "Analysis for Public Decisions", (third Edition), Pearson Publication, .
- 17- Epko Nta, Esq., Chairman; (2014) "Governance and the public policy process: Transforming Nigeria into a Truly Modern Society", a public lecture, Annual Inaugural Public Lecture.
- 18- Fahrenkrog, G., Polt, W., Rago, J., Tubke, A., Zinocker, /k., Arvanitis, S., et al. (2002); "RTD Evaluation Tool box- assessing the Socio- Economic Impact of RTD-Policies". (G. Fahrenkrog, W. Polt, J. Rago, A. Tubke, & K. Zinocker, Eds.) Seville, Spain: European Commission.
- 19- Ferris, Tom; (2015) "Reflections on the Public Policy Process in Ireland", *Journal of Administration*. Volume 62, No. 4.
- 20- [20] Ghavifekr, Simin; Hussin, Sufean; Faizal A.Ghani, Muhammad; (2011) "The process of Malaysian smart school policy cycle: A Qualitative Analysis". *Journal of Research and Reflections in Education*, Vol.5, No.2, pp.83-104.
- 21- Harry Hatry, Louis Blair, Donald Fisk, and Wayne Kimmel, (1976) "Program Analysis for State and Local Governments" (Urban Institute).
- 22- Hill, Michael; Varone, Frederic; (2005) "The Public Policy Process", Harlow, England, Pearson-longman, (forth Edition).
- 23- HM Treasury Guidance; (2011) "The Magenta Book, Guidance for evaluation", London. (first Edition)
- 24- Howlett, Michael; Ramesh, M. ; Perl, Anthony; (2009), "Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Decisions", Oxford University Press, (first Edition).
- 25- Jahn, Werner; and Wegrich, kai; (2007) "Theories of the policy cycle". In: F.Fisher, G.J.Miller and M.S. Sidney (Eds.). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New Yor: Taylor & Francis, (first Edition)
- 26- K.Colebatch, Hal; (1998), "Policy", University of Minnesota Press, (first Edition).
- 27- Kay, Adrian; (2006) "The Dynamics of Public Policy: Theory and Evidence", Cheltenham, YK: Edward Elgar Publishing. (first edition)

- 28- Lasswell, Harold Dwight; (1971) "A Preview of Policy Sciences"; American Elsevier Publication.
- 29- Lerner, Daniel; Lasswell, Harold Dwight; (1951); "The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method"; Stanford: Stanford University Press.
- 30- N.Dunn, William; (2011) "Public Policy Analysis" Routledge Publication.
- 31- Pacesila, Mihaela; Profiroiu, Alina; (2006) "Recent evolution Concerning the study of public policy"; *Journal of Administration of Management Public*. Volume 7, pp.149-156.
- 32- Pal, Leslie. (2010), "Beyond Policy analysis: Public Issue Management in Turbulent Times", (4th Edition), Nelson.
- 33- Parsons, D.Wayne;(1995) "Public Policy: an Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis", Edward Elgar Publication.
- 34- R.Dye, Thomas;(2012) "Understanding Public Policy" Pearson Publication, (fourteenth Edition).
- 35- Susan Purdon, Carti Lessof, Kandy Woodfield and Caroline Bryson, (2001) "Research Methods for Policy Evaluation", National Centre for Social Research.
- 36- Weimer, David; R.Vining, Aidan; (2010); "Policy Analysis: Concepts and Practice".Taylor & Francis Publication, (fifth edition).
- 37- Wu, Xun; Lai, Allen.; Choi, Do Lim; (2012) "Teaching Public Policy in East Asia: Aspirations, Potentials and Challenges", *Journal of Comparative Policy Analysis*: Volume 14, No. 5.