

شناسایی عوامل پیش‌برنده خط‌مشی‌گذاری شورایی
(مورد مطالعه: شورای عالی اداری)

رضا رستم‌لو^۱، *عباس نرگسیان^۲، عباس منوریان^۳

۱. کارشناس ارشد گروه مدیریت دولتی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

۲. استادیار گروه مدیریت دولتی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

۳. استاد گروه مدیریت دولتی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

تاریخ دریافت: (۱۳۹۷/۰۸/۴) تاریخ پذیرش: (۱۳۹۸/۰۱/۲۱)

Identifying Driving Factors in Council Policy Making
(Case Study: Supreme Administration Council)

Reza Rostamlou¹, *Abbas Nargesian², Abbas Monavarian³

1. MSc, Department of Public Administration, University of Tehran, Tehran, Iran.

2. Assistant Professor, Department of Public Administration, University of Tehran, Tehran, Iran.

3. Professor, Department of Public Administration, University of Tehran, Tehran, Iran.

Received: (30/ Nov/2018) Accepted: (10/Apr/2019)

Abstract

In our country, various groups, called councils, are developing public policies in line with the country's development and excellence. However, the literature on public policy, about how these councils can improve the effectiveness of their policymaking, is limit. In this research, with emphasis on the concern to improving public policies, the factors affecting the success of the council policy-making have been identified. In this qualitative study, the Supreme Administration council has been selected as the case study. Semi-structured interviews conducted with 15 administration experts and members of the Supreme Administration council who participated in formulate of the public policies. then we reviewed the existing documents and by using content analysis which is a qualitative method three main themes and 12 sub-themes were identified which include three general categories of content factors (Objective goals, stability in the patterns and theoretical foundations, The balance between the four dimensions of rationality, the common understanding of the problem), process factors (complete and transparent process, shared leadership, evidence-based policy making, the creation of appropriate Mechanisms for legitimization), and individual factors (Avoiding intra-group bias, Systematic approach, competence and merit of the members, Avoiding organizational bias).

Keywords

Policy Cycle, Policy Formulation, Council Policy Making, Driving Factor, Elite Model.

چکیده

در کشور ما گروه‌های مختلفی تحت عنوان نهادهای شورایی در راستای توسعه کشور اقدام به تدوین خط‌مشی‌های عمومی می‌کنند. با وجود این ادبیات حوزه خط‌مشی‌گذاری عمومی راهنمایی‌های محدودی در مورد این که چگونه این شوراها می‌توانند اثربخشی خط‌مشی‌گذاری خود را بهبود ببخشند، فراهم می‌کند. در این پژوهش با تأکید بر دغدغه بهبود خط‌مشی‌های عمومی به شناسایی عوامل مؤثر بر موفقیت خط‌مشی‌گذاری شورایی پرداخته شده است. در این پژوهش کیفی که شورای عالی اداری به‌عنوان مورد مطالعه آن انتخاب شده است با استفاده از روش نمونه‌گیری گلوله برفی با ۱۵ نفر از متخصصان و کارشناسان نظام اداری و اعضا شورای عالی اداری که در جریان تدوین خط‌مشی‌ها مشارکت داشتند مصاحبه نیمه ساختاریافته‌ای انجام و پس از بررسی اسناد و مدارک موجود، با استفاده از تحلیل مضمون که از روش‌های کیفی است، ۳ مضمون اصلی و ۱۲ مضمون فرعی شناسایی شد که شامل سه دسته کلی عوامل محتوایی (اهداف عینی و ملموس، ثبات در الگوها و مبانی نظری، تعادل بین ابعاد چهارگانه عقلانیت، درک مشترک نسبت به مسئله)، عوامل فرایندی (فرایند کامل و شفاف، رهبری مشترک، خط‌مشی‌گذاری مبتنی بر شواهد، ایجاد سازوکارهایی مناسب برای مشروعیت بخشی) و عوامل فردی (دوری از تعصبات درون‌گروهی، نگرش سیستمی، صلاحیت و شایستگی اعضا، دوری از تعصبات دستگاهی) است.

واژه‌های کلیدی

چرخه خط‌مشی‌گذاری، گام تدوین خط‌مشی، خط‌مشی‌گذاری شورایی، عوامل پیش‌برنده، مدل نخبگان.

*Corresponding Author: Abbas Nargesian

E-Mail: anargesian@ut.ac.ir

*نویسنده مسئول: عباس نرگسیان

مقدمه

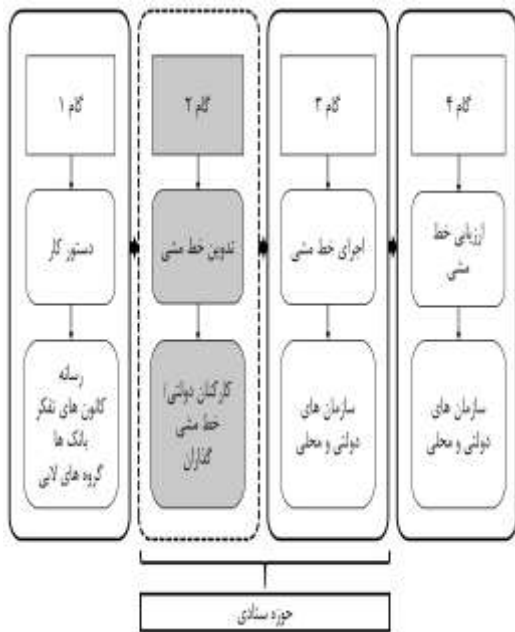
گروه‌ها به دلایل مختلفی می‌توانند عملکرد تصمیم‌گیری بهتری نسبت به افراد داشته باشند. ساده‌ترین استدلال در رابطه با این مسئله مبتنی بر خرد جمعی است که از اوایل قرن بیستم مورد توجه قرار گرفته است؛ برای مثال تصمیم‌گیری گروهی بر پایه تشریک ارزیابی‌های فردی مستقل اتفاق می‌افتد که براساس برخی فرضیه‌های منطقی صحیح‌تر از ارزیابی هریک از اعضا گروه است (بوز^۱ و همکاران، ۲۰۱۷). برتری و اهمیت تفکر و خرد جمعی موجب شده است مجموعه‌ای از نهادهای مختلف با عنوان شورا یا با عناوین دیگر و کارکردهای مربوط به شورا، بخش عمده‌ای از ساختار نظام‌های سیاسی گوناگون در دنیای امروز را تشکیل دهند. این موضوع در نظام جمهوری اسلامی ایران نیز وجود دارد و نهادهای زیادی با این عنوان به موجب قانون اساسی و قانون عادی شکل گرفته و مشغول به فعالیت‌اند (گرچی ازندریانی و ابوالحسنی، ۱۳۹۵). اهمیت شورا تا آنجایی است که منجر به قرار گرفتن نهادهای شورایی در قلب نظام خطمشی‌گذاری کشور شده است. همه حکومت‌ها برای حل مسائل فراروی جامعه خود، بهبود شرایط و بهره‌گیری از فرصت‌ها، به سازوکارهایی به نام خطمشی‌های عمومی متوسل می‌شوند. مسئولیت تدوین غالب خطمشی‌های عمومی در ایران بر عهده‌ی نهادهای شورایی است. از آنجا که خطمشی‌های عمومی می‌توانند عواقب منفی و جبران‌ناپذیری مانند فقر، بیکاری، ناامنی در برداشته باشند، برای بهبود کیفیت چنین خطمشی‌هایی، سازوکارهای مختلفی با توجه به محیط و شرایط و فرهنگ تبیین شده است (ابراهیمی و همکاران، ۱۳۹۳)؛ از این‌رو، شناسایی عوامل مؤثر بر موفقیت و بهبود خطمشی‌گذاری شورایی برای ارتقا و توسعه کشور امری ضروری است. متأسفانه فرایند خطمشی‌گذاری شورایی با نارسایی‌های عدیده‌ای روبروست که در برخی موارد منجر به شکست خطمشی‌ها می‌شود و مسئله‌ای که خطمشی برای حل آن وضع می‌شود، حل‌نشده باقی می‌ماند. مشکلاتی از قبیل یک‌بعدی بودن خطمشی‌ها، کمبود اطلاعات، تمایل به ساده‌انگاری مسائل، اعمال‌نظرهای شخصی در فرایند خطمشی‌گذاری، فقدان توجه به تخصصی بودن موضوعات، فقدان سازوکارهای هماهنگی دولت افقی و ازجمله مسائل گریبان‌گیر فرایند خطمشی‌گذاری عمومی در کشور هستند که می‌توانند منجر به تدوین خطمشی‌های ضعیفی شوند (دانایی‌فرد و همکاران،

۱۳۹۶). شکست خطمشی و عدم حل مسئله می‌تواند ناشی از عدم شناخت درست مسئله، یا عدم تدوین خطمشی درست، یا ناشی از اجرای ناکافی خطمشی در سطح اجرا و یا حتی عدم یادگیری از خطمشی‌های قبلی و نتایج آن‌ها باشد (بابایی و توکلی، ۱۳۹۶). شکست در خطمشی‌ها را اغلب مرتبط با مرحله اجرا می‌دانند؛ اما تحلیل‌های اخیر نشان می‌دهند که ممکن است شکست خطمشی‌ها مرتبط با شکل‌گیری ایده‌های خطمشی و تدوین خطمشی باشد. اگرچه مطالعات زیادی به بررسی دستور کار و منشأ خطمشی‌ها پرداخته‌اند اما محققان متعددی به نبود مطالعات تدوین خطمشی در تحقیقات خطمشی‌های عمومی معاصر اشاره کرده‌اند (هاولت و لیجانو^۲، ۲۰۱۳). همان‌گونه که جیمز و یورگنسن^۳ (۲۰۰۹) اشاره کرده‌اند تفکرات سیستماتیک کمی بر این گام فرایند خطمشی‌گذاری تأکید کرده‌اند و بسیاری از یافته‌های مرتبط نیز مبهم باقی مانده‌اند. بسیاری از مطالعات خطمشی بر اجرا و ارزیابی خطمشی‌ها تمرکز کرده‌اند و مرحله تدوین خطمشی توجهات کمتری را به خود جلب کرده است. از این‌رو، بخشی از کاری که در این پژوهش انجام می‌شود توجه به گام تدوین در فرایند خطمشی‌گذاری است. بخش دیگر این تحقیق به ماهیت گروهی بودن تدوین خطمشی مرتبط است. امروزه به دلیل پیچیده شدن موضوعات و مسائل اجتماعی، اقتصادی و سیاسی توجه به علوم تصمیم‌سازی، اهمیت و پیشرفت بسیاری پیدا کرده است، افزایش چشم‌گیر فعالیت‌های تحقیقاتی در رابطه با تصمیم‌گیری گروهی در چند دهه گذشته نیز مؤید این موضوع است (کباک و ایرورال^۴، ۲۰۱۷). باوجود اهمیت مرحله تدوین خطمشی و گروهی بودن آن، این نوع خطمشی‌گذاری یعنی خطمشی‌گذاری شورایی با چالش‌هایی روبروست؛ برای مثال با توجه به ماهیت گروهی بودن آن، همان‌گونه که میل^۵ (۱۹۷۳) تأکید می‌کند ممکن است بسیاری از افراد تحصیل‌کرده، باهوش و عاقل زمانی که با هم دور یک میز برای بحث و تصمیم‌گیری جمع می‌شوند دچار نوعی زوال فکری شوند. وی عنوان می‌کند که جلسات تصمیم‌گیری گروهی می‌تواند بسیار ناکارآمد باشد (میل، ۱۹۷۳)، به نقل از روش مارش^۶، (۲۰۱۱). فرایند تصمیم‌گیری شورایی همانند جعبه سیاه تا حدود زیادی ناشناخته مانده است. ورودی و خروجی‌ها شناخته شده هستند اما مکانیسم تبدیل ورودی‌ها به خطمشی‌ها و تصمیمات نامعلوم

2. Howlett & Lejano
3. James & Jorgensen
4. Kabak & Ervural
5. Meehl
6. Roesch-Marsh

1. Bose

چرا که این مراحل به‌طور مکانیکی و مجزا از هم نیستند بلکه به‌صورت فرایندی پویا و دارای ارتباطات چند سویه هستند، با این حال اتخاذ رویکرد چرخه مراحل می‌تواند برای انجام این پژوهش بسیار مفید باشد. همان‌گونه که گفته شد خط‌مشی‌گذاری به صورت یک چرخه، فرایندی را تشکیل می‌دهد که شامل چندین فعالیت و مرحله است. این مراحل را در قالب شکل زیر (شکل ۱) (آرشد^۳ و همکاران، ۲۰۱۴) می‌توان نشان داد. این پژوهش بر روی مرحله تدوین که در شکل ۱ به صورت سایه‌دار نشان داده شده است تمرکز کرده است. درحالی‌که مطالعات قبلی اغلب بر روی گام‌های ۱، ۳ و ۴ تمرکز کرده‌اند این پژوهش به بررسی و تشریح عوامل بازدارنده فرایند پنهان تدوین خط‌مشی پرداخته است.



شکل ۱. فرایند خط‌مشی عمومی

تدوین خط‌مشی یعنی پاسخ به سؤالات چیست، مشکل چیست؟ اهداف و اولویت‌ها چیست؟ چه گزینه‌هایی داریم؟ هر راه‌حل چه پیامدهای مثبت و منفی دارد. معیارها اهمیت زیادی دارند. باید معیارهای صحیحی انتخاب شوند تا طراحی و تدوین خط‌مشی به صورت مناسب انجام شود (سیدنی^۴، ۲۰۰۷: ۷۹). دای^۵ (۲۰۰۲) معتقد است مرحله تدوین خط‌مشی از طریق متخصصان و کارشناسان و بروکرات‌ها در سازمان‌ها انجام می‌شود. محققان امیدوارند که فرایند و مراحل خط‌مشی‌ها را بهبود دهند و طوری

مانده‌اند (وین^۱، ۲۰۱۱: ۱۳).

چالش‌های موجود در فضای خط‌مشی‌گذاری عمومی در رابطه با خط‌مشی‌گذاران، فرایند خط‌مشی‌گذاری و ساختار خط-مشی‌گذاری باعث شده است که خروجی مرحله تدوین خط‌مشی‌گذاری عمومی منجر به محتوای ضعیف خط‌مشی عمومی شود (حاجی‌پور و همکاران، ۱۳۹۴). همان‌گونه که اشاره شد ممکن است این چالش‌ها در خط‌مشی‌های تدوین شده توسط شوراهای پرننگ‌تر نیز باشد. خط‌مشی‌گذاری عمومی ضعیف و بی‌کیفیت منجر به ناکامی‌های زیادی در حوزه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی خواهد شد (دانایی‌فرد و همکاران، ۱۳۹۶). از این‌رو، توجه به کیفیت خط‌مشی‌های عمومی و راه‌های مؤثر بر بهبود آن امری ضروری است. لذا با تأکید بر دو بعد ذکر شده در بالا یعنی گام تدوین و ماهیت شورایی آن، هدف این پژوهش شناسایی عوامل مؤثر بر بهبود و موفقیت خط‌مشی‌گذاری شورایی است.

پیشینه نظری

فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی

واژه Policy که در زبان فارسی، خط‌مشی معنا شده است، این واژه وقتی در کنار واژه Public به معنای عمومی قرار گیرد، شاخه‌ای از دانش را با عنوان علم حکومت در عمل تشکیل می‌دهد که برخی آن را زیرمجموعه علم سیاست و برخی نیز علمی مستقل قلمداد می‌کنند (حاجی‌پور و همکاران، ۱۳۹۴). رشته خط‌مشی‌گذاری از زمان آغازش از دهه ۱۹۵۰، به‌شدت با دیدگاهی که فرایند خط‌مشی را به‌عنوان تکامل یک سلسله مراحل مجزا از هم می‌داند مرتبط است. چارچوب یا دیدگاه چرخ خط‌مشی‌گذاری به‌عنوان یک الگو به کار می‌رود که مناظره‌ها، رویکردها و مدل‌های این رشته و ارزیابی سهم افراد از رویکردهای مربوط به رشته را مقایسه و نظام‌مند می‌کند. در همان زمان این چارچوب به‌طور منظم در مورد ساخت نظری و اعتبار تجربی آن مورد انتقاد بوده است. علی‌رغم انتقادات وارده محققان این حوزه همچنان بر استفاده از مدل فرایندی مصر هستند. از دلایل عمده موفقیت و دوام نوع‌شناسی مراحل، جاذبه آن به‌عنوان یک مدل هنجاری برای خط‌مشی‌گذاری ایده‌آل، منطقی و مبتنی بر شواهد است (جان و وگریچ^۲، ۲۰۰۷: ۴۳-۴۵). با وجود این که نمی‌توان خط‌مشی‌گذاری را به‌آسانی به مراحل کاملاً مجزا تفکیک کرد

3. Arshed
4. Sidney
5. Dye

1. Veen
2. Jann & Wegrich

انجام بهتر تحلیل‌ها و مقایسه‌ها شده و امکان جورچین ویژگی‌های مسئله، اهداف و ابزارها میسر می‌شود (محمدی فاتح و همکاران، ۱۳۹۵).

محققان بر اهمیت توسعه خط‌مشی‌های به‌نجوی که هم باعث بهبود اثربخشی خط‌مشی‌ها و هم حکومت‌ها شود تأکید می‌کنند (لیندر و پیتر^۲، ۱۹۹۰). به‌دلیل نقش مهمی که شوراهای در شکل‌گیری اغلب خط‌مشی‌های عمومی ایفا می‌کنند و به‌دلیل ویژگی‌های منحصر به فردی که این نوع خط‌مشی‌گذاری‌ها دارند ضروری است تا محققان این نوع خط‌مشی‌گذاری‌ها را بیشتر مورد توجه قرار داده و بررسی کنند. از این‌رو، این پژوهش به‌عنوان یک مطالعه اکتشافی به‌دنبال تبیین و کشف عوامل مؤثر بر موفقیت خط‌مشی‌گذاری شورایی است. شناسایی این عوامل و توجه به آن‌ها از سوی نهادهای شورایی، منجر به تدوین و تنظیم خط‌مشی‌های دقیق و آینده‌نگر خواهد شد. برای درک بهتر خط‌مشی‌گذاری شورایی توجه به دو نکته از اهمیت زیادی برخوردار است؛ نخست، یکی از تدابیری که در فرایند خط‌مشی‌گذاری به‌منظور شناخت بهتر و ساده‌تر عوامل و متغیرهای موجود کاربرد دارد، تعریف مدل است. منظور از مدل یا الگو، تصویری است که از واقعیت‌ها و روابط موجود گرفته می‌شود و نشانگر متغیرهای موجود، نحوه ارتباط آن‌ها و نتایج حاصل از کنش و واکنش آن‌هاست. لذا، باید نوع مدل خط‌مشی‌گذاری شورایی بررسی شود. دوم، چون ماهیت تدوین خط‌مشی از نوع تصمیم‌گیری است. پرداختن به بحث تصمیم‌گیری گروهی در خط‌مشی‌گذاری‌های شورا مهم است، از این‌رو، در بخش بعدی توضیحات مختصری در رابطه با این دو وجه ارائه می‌شود.

۱) مدل نخبگان

خط‌مشی‌گذاری شورایی به‌نوعی همان خط‌مشی‌گذاری نخبگان است که در یک فرایند گروهی که اعضای آن همگی جزء متخصصان حوزه خود هستند درباره مسائل عمومی خط‌مشی‌گذاری می‌کنند (عطاریا و همکاران، ۱۳۹۳). نخبگان چه کسانی هستند؟ نخبگان به‌عنوان گروه کوچکی از تصمیم‌گیرندگان که بالاترین جایگاه را در ساختار اجتماعی و سیاسی اشغال کرده‌اند تعریف شده‌اند این افراد بالاترین مقام را در زنجیره قدرت در اختیار دارند و تأثیرات چشمگیری بر تغییرات اجتماعی و سیاسی اعمال می‌کنند

ساختار بندی کنند که باعث موفقیت خط‌مشی شود. آن‌ها سعی می‌کنند خط‌مشی را از حالت تصادفی (مدل آشفته) خارج کنند و فرموله و ساختارمند کنند.

خط‌مشی‌گذاری شورایی

بسیاری از مسائل پیچیده مربوط به خط‌مشی عمومی ماهیتی چندبخشی داشته و نمی‌توان آنان را درون مرزهای یک سازمان یا یک بخش دولتی تعریف کرد (قلی‌پور و همکاران، ۱۳۹۴). از این‌رو، همان‌گونه که تیتلاک^۱ و همکارانش (۱۹۹۲) تأکید کرده‌اند: «در دنیای امروز بسیاری از تصمیمات سیاسی نتیجه و محصول فرایند تصمیم‌گیری گروهی هستند بدیهی است که این فرایند نقشی حیاتی در تعیین سرنوشت حکومت‌ها ایفا می‌کند». از نهادهای اصلی که تصمیمات و خط‌مشی‌گذاری‌های آن براساس فرایندی گروهی صورت می‌گیرد شوراهای هستند. اهمیت این شوراهای به‌گونه‌ای است که انواع مختلف آن در جای‌جای نهادهای حاکمیتی از قوه مجریه و مقننه گرفته تا نهادهای خاص وجود دارد (اصلانی و سهرابلو، ۱۳۹۴). هر کدام از این نهادها شورایی در برابر جامعه وظایفی بر عهده دارند، این وظایف اغلب ماهیت تقنینی و نظارتی دارد. این نهادها براساس اختیارات قانونی خود خط‌مشی‌هایی را در راستای انجام وظایفشان تدوین می‌کنند. تدوین خط‌مشی‌های مؤثر منجر به رضایت شهروندان و توسعه کشور می‌شود و بالعکس تدوین خط‌مشی‌های نامناسب می‌تواند منجر به نارضایتی جامعه و عقب‌ماندگی کشور شود (مقدس‌پور و همکاران، ۱۳۹۲).

همان‌گونه که بیان شد از اصلی‌ترین وظایف نهادهای شورایی تدوین و طراحی خط‌مشی‌های عمومی است. رشته مدیریت دولتی بر آن است تا از زوایای مختلف، فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی را مطالعه و روش‌های بهبود و ارتقای آن را شناسایی کند. ضعف نهادهای شورایی در ارزیابی تمام عوامل اثرگذار بر توانایی‌های خودشان در توسعه خط‌مشی‌های خردمندان و اثربخش منجر به تدوین خط‌مشی‌هایی ضعیفی خواهد شد که در اصطلاح گفته می‌شود این خط‌مشی‌ها خط‌مشی‌های خوبی نیستند. نهادهای شورایی باید با تحلیل‌های حرفه‌ای موجبات ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری عمومی را فراهم کنند. داشتن یک چارچوب اثربخش برای هدایت فرایند تدوین خط‌مشی توسط شوراهای، باعث

2. Linder & Peters

1. Tetlock

که وظیفه نخبگان درست کردن ابزاری برای دست‌یابی به این اهداف است (کریستیانو، ۲۰۱۲: ۲۹-۳۰). نهادهای شورایی در کشور ما نیز چنین حالتی دارند و به صورت مستقیم و یا غیرمستقیم منتخب مردم هستند.

۲) تصمیم‌گیری گروهی

یک بعد مهم تصمیم‌گیری مدیریت، تصمیم‌گیری گروهی است. در دنیای واقعی، بیشتر تصمیمات، توسط یک نفر اتخاذ نمی‌شود بلکه توسط گروهی از افراد اتخاذ می‌شود که بر روی موضوع خاصی به توافق می‌رسند (خورشید و همکاران، ۱۳۸۷). وقتی بحث تصمیم‌گیری گروهی در برابر تصمیم‌گیری فردی مطرح می‌شود معمولاً گفته می‌شود دو فکر بهتر از یک فکر است (بوز^۴ و همکاران، ۲۰۱۲). زمان بسیار طولانی‌ای است که بر این نکته تأکید می‌شود که تصمیمات گروهی صحیح‌تر و دقیق‌تر از تصمیمات فردیست، واقعیت این است که این موضوع در سال‌های اخیر دوباره از ابعاد مختلفی مورد توجه بسیاری از محققان قرار گرفته است. علی‌رغم کم بودن تحقیقات در این زمینه بسیاری از کسب‌وکارها پی برده‌اند که تصمیم‌گیری گروهی ابزاری قدرتمند است که می‌تواند از آن برای حل مسائل بزرگ و پیچیده استفاده کنند.

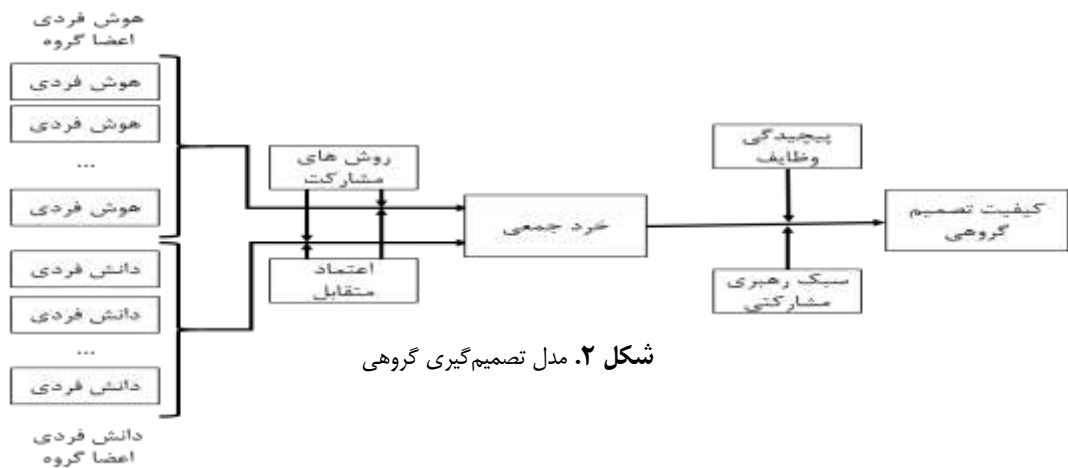
فلسفه تشکیل شوراهای تخصصی در کشور ما نیز از همین مسئله نشأت می‌گیرد باید به این نکته اشاره کنیم که مقصود ما از شورا بعد سیاسی آن نیست که مربوط به مشارکت سیاسی مردم در تعیین سرنوشت خودشان می‌شود. گروه‌ها برای این‌که بتوانند به بهترین شکل عمل کنند باید اعضای گروه با یکدیگر همکاری و مشارکت کنند و از منابع در اختیارشان به اثربخش‌ترین شکل ممکن استفاده کنند (بانر^۵ و همکاران، ۲۰۰۲).

شکل ۲ نشان‌دهنده مدلی از تصمیم‌گیری گروهی است که بخش‌های مختلف آن را به‌خوبی نشان می‌دهد. این مدل دربرگیرنده ویژگی‌های فردی (به‌عنوان مثال هوش و دانش فردی)، ویژگی‌های جمعی (به‌عنوان مثال خرد جمعی، سبک رهبری مشارکتی)، ساختار کاری (به‌عنوان مثال روش‌های همکاری و اعتماد متقابل) و ویژگی‌های وظیفه (به‌عنوان مثال پیچیدگی وظیفه) است (مک‌هو^۶ و همکاران، ۲۰۱۶).

(هافنر بورتون^۱ و همکاران، ۲۰۱۳). تصمیم‌گیری نخبگان اشاره به یک تصمیم‌گیری جمعی دارد که بر کیفیت قوانین، خط‌مشی‌های عمومی و تصمیمات سیاسی که ایجاد می‌کند تمرکز دارد. واژه نخبگان مسئله اصلی بسیاری از بحث‌های ۲۵۰۰ سال اخیر است. در رابطه با عقلانیت این مدل می‌توان این‌گونه بیان کرد که برای بسیاری از شهروندان بیشتر مسائل سیاسی پیچیده و دور از دسترس هستند. شهروندان معمولاً فاقد دانش مرتبط درباره انرژی هسته‌ای، اصلاح ژنتیک یا تغییرات اقلیمی هستند درحالی‌که آن‌ها می‌دانند این مسائل بسیار مهم هستند و می‌خواهند قوانین و سیاست‌های صحیحی درباره این مسائل اتخاذ شود. چون برخی شهروندان (نخبگان) دارای دانش مرتبط با این موضوعات هستند باید تصمیمات سیاسی را درباره این مسائل پیچیده اتخاذ کنند. واری دانش مرتبط، هافنر بورتون و همکارانش (۲۰۱۳) به این نکته اشاره می‌کنند که چنین نخبگانی برخی صلاحیت‌ها و شایستگی‌های دیگری نظیر مدیریت ریسک بهتر، استفاده مؤثر از داده‌های پیچیده، تعاملات استراتژیک و همکاری بهتر را نیز دارا هستند. استدلال برای به‌کارگیری تصمیم‌گیری نخبگان بر سه زمینه استوار است: ۱) تصمیمات سیاسی صحیح و غیر صحیح (خوب یا بد) وجود دارد، ۲) برخی افراد وجود دارند که تصمیمات صحیح‌تری (خوب‌تری) اتخاذ می‌کنند، ۳) باید تنها آن‌هایی که تصمیمات سیاسی بهتری اتخاذ می‌کنند در فرایند تصمیم‌گیری گروهی مشارکت داشته باشند. باوجود انتقاداتی که از لحاظ مشروعیت بر این نوع خط‌مشی‌گذاری - ها وجود دارد، تصمیم‌گیری نخبگان هم در حکومت‌های دموکراتیک و هم در حکومت‌های غیردموکراتیک وجود دارد. البته که از نظر دموکراسی که همه شهروندان را در فرایند اتخاذ و تصویب تصمیمات جمعی برابر می‌داند به‌طور طبیعی این ایده مناسب نیست که برخی از افراد به سبب تخصصشان بالاترین قدرت و اختیار سیاسی را داشته باشند (سروواک^۲، ۲۰۱۷: ۲۳۸). مسائل سیاسی روزبه‌روز پیچیده‌تر می‌شوند و مردم عادی دانش کافی برای حل آن‌ها را ندارند. از این‌رو، برای مشروعیت بخشیدن به تصمیم‌گیری نخبگان، راه‌حل دموکراسی مبتنی بر نمایندگی ارائه شد. به‌طور مشابه توماس کریستیانو^۳ (۲۰۱۲) استدلال می‌کند که شهروندان باید ارزش‌ها و اهداف اصلی جامعه را مشخص کنند در حالی

4. Bosse
5. Bonner
6. McHugh

1. Hafner-Burton
2. Cerovac
3. Thomas Christiano



گروه. ب) عواملی که به‌طور غیرمستقیم بر بهره‌وری تصمیم‌گیری گروه تأثیر دارند عبارت‌اند از: انسجام گروهی، تکنولوژی اطلاعات (سیستم‌های پشتیبانی تصمیم‌گیری گروهی)، پیچیدگی وظایف، حافظه سازمانی، هوش عاطفی، هوش جمعی، ظرفیت اطلاعاتی گروه، اندازه گروه، اهداف گروه، ترکیب گروه، محیط، مراحل توسعه گروه و قابلیت شناختی گروه. شگری و همکاران (۱۳۹۷) در تحقیقی که انجام دادند معیارهای ارزشیابی کیفیت ختمشی‌ها را در چهار بعد به شرح زیر بیان کردند، بعد تشخیص: مسئله محوری، جامعیت و مانعیت، دغدغه عام؛ بعد تدوین: عقلانیت، نوآوری، پویایی، هم‌راستایی؛ بعد مشروعیت بخشی: قانون‌مداری، مقبولیت عمومی، مرجعیت و مظهریت؛ بعد اجرا: کارایی، اثربخشی، تعهد عملی بازیگران، به‌کارگیری ابزارهای چندگانه؛ بعد ارزشیابی: تداوم و استمرار ارزشیابی، شاخص‌مداری، اثر غایی مثبت، بهبود و ارتقا.

یافته‌های پژوهش نلسون^۱ و همکاران (۲۰۱۱) نشان داد که روابط فردی بین اعضای شورا و توانایی رهبری شورا رابطه قابل‌توجهی با درک اثربخشی شورا دارد. بلونگ^۲ (۲۰۰۳) در پژوهش خود سازوکارهای مؤثر بر بهبود کیفیت ختمشی عمومی را شناسایی کردند که عبارت‌اند از: استقرار صحیح علم ختمشی-گذاری، انتشار تعداد کتاب‌ها و مقالات در زمینه ختمشی‌گذاری، تربیت پژوهشگران برجسته، نظریه‌پردازی بومی، در حوزه ساختار افزایش دپارتمان‌ها و دانشکده‌های ختمشی‌گذاری، تأکید رهبری بر علم ختمشی‌گذاری، حمایت مالی و به‌کارگیری متخصصان و حرفه‌ای‌ها، سازگاری مدل‌های ختمشی با فرهنگ سیاسی، علمی کردن فرایند ختمشی‌گذاری، بهره‌گیری از مراکز مشاوره و تسلط ختمشی‌گذاران بر علم ختمشی‌گذاری. ریگ و لیندسی^۳ (۲۰۰۶)،

معمولاً فرض بر این است که ترکیب ظرفیت‌های فردی در یک مجموعه گروهی به نفع همه اعضای درگیر است. تصمیم‌گیری به‌عنوان یک گروه با چالش‌های جدی مواجه است. ترکیب باورها، ارزش‌ها، احساسات و مقاصد مختلف اعضا در یک گروه کار آسانی نیست (بوز و همکاران، ۲۰۱۲). شناسایی این چالش‌ها در بهبود کیفیت تصمیم‌گیری گروهی که معمولاً از دو بعد دقت و سرعت بررسی می‌شود بسیار مفید خواهد بود.

از مهم‌ترین مسائل مطرح در تصمیم‌گیری گروهی در کل ختمشی‌گذاری شورایی به‌طور خاص تصمیم‌گیری‌های نادرست و افتادن به دام تله‌های تصمیم‌گیری است یعنی تصمیمی که منجر به نیل به اهداف نخواهد شد. باوجود برتری تصمیم‌گیری گروهی بر تصمیم‌گیری فردی، نمونه‌های شکست و اتخاذ تصمیمات نادرست توسط گروه نیز بسیارند با وجود این شناسایی عوامل مؤثر بر بهبود این نوع تصمیم‌گیری و توجه خودآگاهانه به آن‌ها می‌تواند از دامنه تصمیمات نادرست و شکست در ختمشی‌گذاری شورایی بکاهد.

پیشینه تجربی پژوهش

دانایی‌فرد و همکاران (۱۳۹۶) در پژوهشی نشان دادند که کاربردی‌سازی دانش ختمشی‌گذاری عمومی در نظام ختمشی‌گذاری عمومی کشور، اشاعه دانش ختمشی‌گذاری عمومی در کشور و شکل‌دهی مبانی فلسفی و نظری بومی خط-مشی‌گذاران عمومی بر بهبود ختمشی‌های عمومی تأثیرگذار هستند. خورشید و همکاران (۱۳۸۷) در پژوهشی عوامل مؤثر بر بهره‌وری تصمیم‌گیری گروهی را در دودسته شناسایی کردند که عبارت‌اند از: الف) عواملی که به‌طور مستقیم بر بهره‌وری تصمیم‌گیری گروهی تأثیر می‌گذارند. این عوامل عبارت‌اند از: فرهنگ‌سازمانی، موجودیت سازمان، تنوع وظایف، رهبری گروه، فرایند مدیریت تضاد - یادگیری تصمیم‌گیری گروهی، موقعیت‌های درون گروه، نقوش گروهی و هنجارهای

1. Nelson
2. Bolong
3. Reige & Lindsay

برای تجزیه و تحلیل داده‌های به دست آمده از مصاحبه‌ها، از فن تحلیل مضمون استفاده شد؛ این روش در حداقل خود داده‌ها را سازمان‌دهی و در قالب جزئیات توصیف می‌کند؛ اما می‌تواند از این فراتر رفته و جنبه‌های مختلف موضوع پژوهش را تفسیر کند (عابدی جعفری و همکاران، ۱۳۹۰). در این پژوهش، از رویکرد براون و کلارک برای تحلیل مضمون استفاده شده است (براین و کلارک^۳، ۲۰۰۶). در این پژوهش برای محاسبه پایایی باز آزمون، از بین مصاحبه‌های انجام گرفته، ۳ مصاحبه انتخاب و هر کدام از آن‌ها دو بار در یک فاصله زمانی مشخص کدگذاری شدند. در هر یک از مصاحبه‌ها، کدهایی که در فاصله زمانی با یکدیگر مشابه هستند با عنوان «توافق» و کدهای غیرمشابه با عنوان «عدم توافق» مشخص شد.

پایایی باز آزمون مصاحبه‌های انجام گرفته در این تحقیق با استفاده از فرمول ذکر شده برابر ۸۱ درصد به دست آمد. با توجه به این‌که این میزان پایایی بیشتر از ۶۰ درصد است قابلیت اعتماد کدگذاری‌ها مورد تأیید است (واله^۴، ۱۹۹۶: ۲۳۷). برای بررسی پایایی بین دو کدگذار نیز از یک دانشجوی دکتری مدیریت دولتی کمک گرفته شد که بر همین اساس درصد پایایی بین دو کدگذار نیز ۷۶ درصد به دست آمد که بالاتر از ۶۰ درصد بوده و مورد تأیید است.

یافته‌های پژوهش

در این پژوهش براساس گام‌های روش تحلیل مضمون، برای تحلیل داده‌ها، متن مصاحبه‌ها چندین بار به دقت مطالعه و سپس کدگذاری شد. در ادامه زمانی که همه داده‌ها کدگذاری شدند مضمون‌ها شکل گرفت و پس از بازبینی و تعریف آن‌ها، نتایج در قالب مضمون‌های اصلی و فرعی ارائه شد که در جدول ۱ نشان داده شده است.

$$\text{درصد پایایی بازآزمون} = \frac{2 \times \text{تعداد توافقات}}{\text{تعداد کل کدها}} \times 100$$

مدیریت دانش در بخش دولتی و بحث‌ها و چالش‌های اساسی در مقوله‌ی مدیریت دانش و استفاده از آن در خطمشی‌گذاری را مورد بحث و بررسی قرار داده و چند مدل را برای کمک در جهت توسعه و سرمایه‌گذاری بر مشارکت اثربخش و مبتنی بر دانش ذی‌نفعان ارائه داده‌اند. نتایج پژوهش آن‌ها نشان داد که هنگامی خطمشی‌ها به‌طور اثربخش‌تری ایجاد می‌شوند که ذی‌نفعان توانایی مشارکت اثربخش داشته باشند و قابلیت ذی‌نفعان شامل مهارت و منابع بسیار مهم است. هارت و ورمن^۱ (۲۰۰۸) در پژوهش خود بر اهمیت کانون‌های تفکر در بهبود خطمشی‌گذاری تأکید کردند.

روش‌شناسی پژوهش

با در نظر گرفتن مدل پیاز تحقیق (ساندرز^۲ و همکاران، ۲۰۰۳) مبنای فلسفی پژوهش حاضر تفسیری، جهت‌گیری آن کاربردی، هدف پژوهش توصیفی و صبغه پژوهش کیفی است و به صورت میدانی اجرا شده و استراتژی آن نیز مطالعه موردی است. مطالعه موردی نمونه معمول و متعارف از پژوهش کیفی است و وجه تمایز آن با سایر روش‌های کیفی، تمرکزی است که محقق بر وجه یا وجوه خاصی از موضوع تحقیق دارد که «مورد» نامیده می‌شود (منصوریان، ۱۳۹۳). جامعه پژوهش حاضر اعضا شورای عالی اداری و کارشناسان و خبرگانی بودند که در جریان خطمشی‌گذاری شورای عالی اداری مشارکت داشتند. همان‌گونه که اشاره شد این تحقیق به صورت میدانی انجام شده و برای گردآوری داده‌ها از مصاحبه و مطالعه اسناد و مدارک استفاده شده است. برای انتخاب مشارکت‌کنندگان از روش گلوله برفی استفاده شده است. در این پژوهش ۱۵ مصاحبه نیمه ساختاریافته برای رسیدن به نقطه اشباع صورت گرفته است. تمرکز سوالات مصاحبه بر دو بعد گام تدوین و ماهیت شورایی آن بود.

جدول ۱. فهرست مصاحبه‌شوندگان

تعداد	سمت مصاحبه‌شونده
۴	اعضا فعلی یا سابق شورای عالی اداری
۳	معاونت سازمان اداری استخدامی
۴	مشاوران شورا عالی اداری
۲	کارشناسان دبیرخانه شورا
۲	صاحب‌نظر و عضو هیئت علمی دانشگاه

3. Braun & Clarke
4. Kvale

1. Hart & Vromen
2. Saunders

جدول ۲. مضامین اصلی و فرعی شناسایی شده

مضمون‌های اصلی	مضمون‌های فرعی
عوامل محتوایی	اهداف عینی و ملموس، ثبات در الگوها و مبانی نظری، تعادل بین ابعاد چهارگانه عقلانیت، درک مشترک نسبت به مسئله
عوامل فرایندی	فرایند کامل و شفاف، رهبری مشترک، خط-مشی‌گذاری مبتنی بر شواهد، ایجاد سازو-کارهایی مناسب برای مشروعیت بخشی
عوامل فردی	دوری از تعصبات درون‌گروهی، نگرش سیستمی، صلاحیت و شایستگی اعضا، دوری از تعصبات دستگاهی

الف) عوامل محتوایی

محتوای خطمشی، هم ساختار شکلی سند خطمشی است که به مواردی چون نگارش صحیح محتوا، چیدمان فصل‌ها و ماده‌ها به شکلی روشن و منظم اشاره دارد و هم محتوای آن را که عبارت از به‌کارگیری مفاهیم و تعاریف روشن، نبود تعارض مفهومی در بندها و بین خطمشی مدنظر با سایر خطمشی‌هاست، دربرمی‌گیرد. اشناپدر و اینگرام (۱۹۹۷) معتقدند که تنها با ارزیابی محتوای خطمشی، امکان تمیز و تشخیص اینکه چگونه خطمشی ساخته و پرداخته می‌شود، وجود دارد. محتوای خطمشی باید به‌روشنی قلمرو مسئله اصلی را تعیین کند و اهداف و آرمان‌های خطمشی، جامعه هدف به‌علاوه اقدام‌ها و راهبردهای حل مسئله را نیز مشخص کند. خطمشی طراحی شده‌ای که برای ذی‌نفعان درک پذیر نباشد، در اجرا دچار مشکل می‌شود (منوریان و همکاران، ۱۳۹۵).

اهداف عینی و ملموس: هدف‌گذاری در خطمشی عمومی نیازمند دیدگاه بلندمدت است. به همین دلیل، درک محیط فعلی و تعریف نیازهای جامعه به‌گونه‌ای که خطمشی مقتضی، پاسخگوی آن باشد، مهم است. این امر مستلزم توسعه سناریوهای احتمالی است که در آن، خطمشی باید پیشنهاد و تدوین شود (شکری و همکاران، ۱۳۹۷). خطمشی عمومی چیزی نیست جز تبلور خواسته‌ها، نیازها و مشکلات جامعه یا گروه خاصی از مردم جامعه. گاهی علت روشن نبودن اهداف خطمشی این است که خطمشی‌گذاران تمایل دارند خواسته‌های بعضاً متضاد گروه‌ها و اقشار مختلف را برآورده سازند با این حال شفاف و روشن بودن اهداف باعث بهبود درک مجریان از خطمشی می‌شود که به‌تبع آن باعث هماهنگی و هم‌راستایی

بیشتر مجریان می‌شود و احتمال موفقیت خطمشی و دست‌یابی به نتایج مطلوب را افزایش می‌دهد. مصاحبه‌شوندگان در این مورد می‌گویند:

«در بخش مربوط به سیاست‌های خردتر که مربوط به ساماندهی است چون نتایج و اهداف عینی‌تر و ملموس‌تر است موفق‌تر عمل شده است.» (A1)

اهداف شفاف و مشخص منجر به خروجی قابل‌سنجش فرایند خطمشی می‌شود. هر چه قدر اهداف مشخص‌تر باشند این انتظار وجود دارد که نتایج عینی و ملموس‌تری داشته باشیم.

ثبات در الگوها و مبانی نظری: بررسی مبانی نظری مدیریتی نشانگر آن است که رویکردهای متداول در مدیریت کشورها را می‌توان بر مبنای چگونگی تفسیر آن‌ها از تعامل بین تصمیم‌گیرندگان در قالب یک پیوستار نشان داد. در یک انتهای این پیوستار، حاکمیت کارگزاری بین سیاست‌مداران و مدیران ارشد دولتی برقرار است و در انتهای دیگر بر حاکمیت چندجانبه و پیچیده‌ای بین نقش‌آفرینان تأکید می‌شود و در حالت میانه، حاکمیت مشروط و دوسویه (دولتی و غیردولتی) نمود بیشتری دارد (رهنورد، ۱۳۹۰). چهار رویکرد اداره امور عمومی سنتی، مدیریت دولتی نوین، مدیریت ارزش همگانی و مدیریت ارزش-های متعالی در مدیریت دولتی مطرح است که اکثر خطمشی-های اداری بر پایه یکی از این رویکردها تدوین می‌شود. مشکلی که در رابطه با خطمشی‌گذاری شورای عالی اداری وجود دارد این است که در تدوین خطمشی‌ها از یک الگو و مبنای نظری مشخص تبعیت نمی‌کند و این مسئله باعث بروز چالش-ها و مشکلات زیادی در نظام اداری می‌شود.

«آیا ضوابط و ارزش‌هایی در فضای شورا حاکم است تا خطمشی‌گذاران در آن چهارچوب‌ها عمل کنند؛ ارزش‌ها، هنجارها و ضوابط مشخصی وجود ندارد و یا اگر هم وجود دارد مکتوب نیست، مثلاً آیا هزینه و صرفه مهم است؟ آیا منافع عمومی اولویت دارد و ...» (L28)

در گفتمان کورت لوین، هیچ‌چیزی سودمندتر از نظریه علمی خوب وجود ندارد. جالب آنکه بدون اتکا به یک بنیان نظری راهگشا، کوشش‌های گاه‌به‌گاه، همچنان عقیم خواهند ماند و تا زمانی که با مسائل بنیادی در عرصه تصمیم‌گیری و تخصیص منابع، سهل‌گیرانه و سهل‌انگارانه برخورد شود، نمی‌توان امید زیادی به تلاش‌های غیرمنسجم و غیرروشن‌مند داشت (سید رضایی و همکاران، ۱۳۹۷).

تعادل بین ابعاد چهارگانه عقلانیت: به تصور محققان یکی از طرق مفید برای بررسی کارآمدی خطمشی‌گذاری، واکاوی

1. Schneider & Ingram

اشاره کرده‌اند که:

«در بسیاری از موارد چون ادبیات مشترکی در رابطه با موضوع وجود ندارد افراد از ظن خود و مطابق درک خود به موضوع و مسئله نگاه می‌کنند.» (A9).

هر خطمشی‌ای برای حل یک مسئله و یا نیاز تدوین می‌شود. برای درک و احساس کامل مسئله باید مسئله شناسایی و مشکل‌زا بودن آن درک شود تنها در این صورت است که می‌توانیم تعریف درستی از مسئله ارائه کنیم.

«تعریف مسئله باید درست صورت گیرد.» (M1).

در مرحله تعریف مسئله باید تلاش شود مسئله اصلی که خود ریشه بسیاری از مسائل و مشکلات دیگر است شناسایی شود، این در حالی است که شورا در اغلب موارد درگیر مسائل سطحی می‌شود.

«عمولاً به ظاهر مسائل نگاه می‌کنند و سطحی برخورد می‌کنند.» (N5).

ب) عوامل فرایندی

فرایند راهی است که در آن خطمشی‌ها شروع، فرموله، اجرا و ارزیابی می‌شوند. چالش‌های زیادی در این مسیر وجود دارد که نحوه برخورد با آن‌ها تعیین‌کننده شکست یا موفقیت خطمشی‌هاست.

۱. فرایند کامل و شفاف

فرایند خطمشی‌گذاری ایده‌آل باید دربرگیرنده پاسخ به سؤالاتی از قبیل: پیش‌نیازهای یک فرایند خطمشی‌گذاری موفق چیست؟ بازیگران اصلی کدامند و نقش هرکدام از آن‌ها چیست؟ گام‌های اصلی فرایند خطمشی‌گذاری چیست؟ باشد. اما متأسفانه فرایند خطمشی‌گذاری شورای عالی اداری پاسخ مناسبی برای این سؤالات ارائه نمی‌کند. بازیگران اصلی خطمشی‌های اداری که گاهی مجریان اصلی خطمشی‌ها نیز هستند در فرایند اغلب خطمشی‌گذاری‌ها مشارکتی ندارند. پیش‌نیاز یک فرایند خطمشی‌گذاری خوب گفت‌وگوهای گسترده برای اجرای موفق است. گفت‌وگو در هر مرحله از تحلیل موقعیت و مسئله که منجر به انتخاب خطمشی‌ها می‌شود باعث اعتبار اجرا و بعد از آن اعتبار ارزیابی می‌شود. اما به نظر می‌رسد فرایند خطمشی‌گذاری در رابطه با نظام اداری بسیار سیاست‌زده و پرشتاب و موقتی طی می‌شود و به کیفیت خطمشی‌های تدوین‌شده توجه کافی صورت نمی‌گیرد. اهمیت شفافیت در فرایند خطمشی‌گذاری را نمی‌توان نادیده گرفت. شفافیت عاملی ضروری برای گفتگوها بین ذی‌نفعان مختلف است. شفافیت یک گفت‌وگوی جامع و آزاد پیرامون گزینه‌های

نقش عقلانیت در مرحله شکل‌گیری آن است. انتظار می‌رود با رعایت عقلانیت در هنگام تقنین، خطمشی‌ها مرحله اجرایی موفق داشته باشند. بسیاری از مشکلات موجود در اجرای خطمشی‌ها، در صورتی که تدوین‌کنندگان در مرحله شکل‌گیری آن‌ها به تمهیدات اجرایی لازم توجه کنند، ممکن است بروز نکند (برزگر و حسین‌زاده، ۱۳۹۵). از نظر اسنلن خطمشی‌گذاری عقلانی، شامل آن دسته از خطمشی‌هایی است که در چهارچوب رعایت ابعاد چهارگانه عقلانیت اقتصادی، عقلانیت سیاسی، عقلانیت قانونی و عقلانیت حرفه‌ای بگنجد. اسنلن «تک عقلانیت» در فرایند خطمشی‌گذاری را مورد نقد قرار می‌دهد و بیان می‌کند که تأکید بر یک بعد از عقلانیت، غیرعقلایی است (اسنلن، ۲۰۰۲). یک خطمشی زمانی کارآمد خواهد بود که از وجوه مختلف عقلانیت یعنی «سیاسی»، «اقتصادی»، «حرفه‌ای» و «قانونی» برخوردار باشد. ضعف یا خلأ هر یک از این ابعاد در یک خطمشی عمومی در نهایت باعث شکست و ناکارآمدی آن خطمشی خواهد شد. در فرایند خطمشی‌گذاری شورای عالی اداری در اکثر خطمشی‌های تدوین شده از توجه به برخی از ابعاد عقلانیت غفلت شده است. برای مثال در مصاحبه‌ها این‌گونه بیان شد که:

«در چهارچوب سیاست به موضوع نگاه می‌شود در حالی که باید در چهارچوب تخصص و نیازهای نظام اداری به موضوع پرداخته شود.» (K6)

«مکان‌پذیری‌های اجرایی و اقتصادی خوب بررسی نمی‌شود.» (L27)

این گفته‌ها نشان‌دهنده این است که در خطمشی‌گذاری‌های شورای عالی اداری اغلب عقلانیت اقتصادی و حرفه‌ای نادیده گرفته می‌شود.

درک مشترک نسبت به مسئله: درک مشترک نسبت به مسئله اشاره به مجموعه توافقات اولیه درباره چگونگی شکل‌گیری مسائل برای بحث و گفت‌وگو است. این توافقات می‌تواند تحت تأثیر عواملی از قبیل ساختار جلسات، استایل مدیریتی رهبر گروه، شخصیت مشارکت‌کنندگان و این‌که تا چه حد ملاحظات سیاسی به‌جای ملاحظات علمی هدایت‌کننده جلسات است (والنتین، ۱۹۹۳). رسیدن به یک ادبیات مشترک نسبت به مسئله می‌تواند تأثیر بسزایی بر کیفیت خطمشی‌های تدوین‌شده داشته باشد و درواقع، می‌تواند اولین قدم در راستای اثربخشی خطمشی‌ها باشد. برخی از مصاحبه‌شوندگان

آمار در حکمرانی ملی به‌درستی تبیین نشده است. در این کشورها حاکمان (خطامشی‌گذاران، برنامه‌ریزان و مدیران و...) آمار را به‌عنوان عنصری مهم برای حکمرانی خوب و مدیریت بخش عمومی و همچنین مدیریت بخش خصوصی چندان مورد توجه قرار نمی‌دهند. به‌طور کلی می‌توان اهمیت آمار برای خطامشی‌گذاران را در بیانیه بانک جهانی به شرح زیر تبیین کرد: «چرا آمار مهم است؟ به‌عبارت ساده‌تر، آمار شواهد موردنیاز را برای طراحی خطامشی فراهم می‌کند. آمار برای کمک به شناسایی نیازها، اهداف و پایش برنامه‌ها مفید است. بدون آمار خوب فرایند توسعه، از شفافیت لازم برخوردار نیست، خطامشی‌گذاران نمی‌توانند از اشتباهات خود درس بگیرند و نمی‌توان دولت را پاسخگو نگه داشت» (ابراهیمی و همکاران، ۱۳۹۳). بدنه کارشناسی و قوی شورا می‌تواند در تأمین و تحلیل اطلاعات موردنیاز بسیار مفید باشد. داشتن اطلاعات دقیق و درست باعث می‌شود اعضا به مسائل واقع‌بینانه و عقلایی برخورد کنند که این موضوع خود باعث افزایش امکان‌پذیری خطامشی‌های تدوین شده می‌شود.

«دسترسی به آمارهای دقیق موردنیاز و تأمین آمارهای لازم/از طریق دستگاه‌های اجرایی.» (H7)

«خطامشی‌گذاری‌ها مبتنی بر واقعیت جامعه و نظام اداری کشور نیست.» (J11)

۴. ایجاد سازوکارهایی مناسب برای مشروعیت بخشی انتخاب اعضا شورا به معنای انتخاب خطامشی‌های شورا نیست. با توجه به خطامشی‌گذاری بالا به پایین در شورا باید به این نکته توجه کرد که مشروعیت در این نوع از فرایند خطامشی‌گذاری با آراء مردم به دست نمی‌آید (دای، ۲۰۰۰: ۱۱۷). «تکا به دستورات تکلیفی و از بالا به پایین و عدم مشورت با بدنه اجرایی عملاً اثرگذاری خطامشی را از بین می‌برد.» (O4)

از یک دیدگاه، مشروعیت بخشی، مرحله‌ای از فرایند خطامشی‌گذاری و شامل مقبولیت اجرای خطامشی است؛ به این معنا که خطامشی از نظر عموم جامعه موردقبول باشد. فرایند مشروعیت بخشی، در عین حال که می‌تواند بسیار ساده باشد، پیچیده هم هست. ساده از این نظر که با تصویب خطامشی و اعطای اختیار اجرای آن به دولت، حالت قانونی پیدا می‌کند؛ ولی آیا این اجازه قانونی به معنای مشروع و مقبول بودن خطامشی است؟ چشم‌انداز پیچیده بودن مشروعیت بخشی به این اشاره دارد که مقبولیت بخشی خطامشی چیزی ورای یک رأی قانونی یا اجازه اجرای یک خطامشی است. خطامشی-هایی که بدون داشتن چنین مشروعیتی اجرا شوند، به‌احتمال زیاد با شکست مواجه خواهند شد، ممکن است حمایت عمومی

خطامشی ایجاد می‌کند. همچنین باعث مدیریت انتظارات و بهبود پاسخگویی می‌شود. عرصه خطامشی‌گذاری عمومی نیازمند فرایندی هدفمند، کامل و شفاف است تا بتواند خطامشی‌هایی اثربخش ایجاد کند.

۲. رهبری مشترک

رهبری مشترک به روش‌های مختلفی تشریح شده است. درحالی‌که تعریف واحدی از آن ارائه نشده، توافق گسترده‌ای وجود دارد که رهبری توزیعی بر فراگیری، مشارکت و همکاری تأکید می‌کند. در بخش عمومی نیاز به سبک رهبری مشارکتی مورد تأکید قرار گرفته است زیرا گروه‌های ذی‌نفع بسیار گسترده و پیچیده هستند (ابورن^۱ و همکاران، ۲۰۱۳).

«باید نظرات افرادی که به اجرا نزدیک هستند و مسائل را خوب درک می‌کنند مورد توجه قرار گیرد و در تدوین خطامشی‌ها اعمال شود.» (G9)

«رهبر گروه باید توان و تبحر جمع کردن نظرات و دیدگاه‌های گروه‌های مختلف را داشته باشد.» (M14)

سبک رهبری تأثیر زیادی بر عملکرد شورا دارد. رهبری مشارکتی باعث ایجاد فضای باز و مشارکتی می‌شود. این نوع از رهبری باعث ارائه ایده‌های خلاقانه و بهبود روحیه کاری اعضا می‌شود.

«این شورا به تناسب اعضا وزن و اهمیت پیدا می‌کند، در برخی مقاطع دبیر شورا که معاون رئیس‌جمهور و رئیس سازمان اداری استخدامی است بسیار فعال عمل می‌کند و به طبع عملکرد شورا بهتر می‌شود.» (K2)

۳. خطامشی‌گذاری مبتنی بر شواهد

خطامشی‌گذاری مبتنی بر شواهد نشان‌دهنده تلاش معاصر برای اصلاح و بازسازی فرایند خطامشی در راستای تأکید بر تصمیم‌گیری مبتنی بر داده‌ها و مستندات است. همانند تلاش‌های قبلی در جنبش تحلیل خطامشی، هدف آن اجتناب یا حداقل کردن شکست خطامشی‌ها ناشی از عدم تناسب انتظارات دولت و واقعیات موجود است (هاولت^۲، ۲۰۰۹).

«سناد پشتیبانی برای خطامشی‌گذاری وجود ندارد و معمولاً به‌صورت ذهنی است.» (A14)

«واقع‌نگری و شناخت واقعی وضعیت موجود که اگر این اتفاق بیافتد، نسخه‌هایی که پیچیده می‌شود می‌تواند نسخه‌هایی اثربخش باشد.» (B3)

در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، نقش و اهمیت

1. oborn
2. Howlett

خوب نیز سروکار داشته باشند. اینجاست که می‌تواند مسائل و مشکلات ناشی از پویایی گروهی بروز کند (مانیون و تامپسون^۲، ۲۰۱۴). نارسایی‌هایی نظیر تعصبات درون‌گروهی می‌تواند در هرکدام از مراحل خطمشی‌گذاری شورایی رخ دهد. تعصبات درون‌گروهی اشاره به تمایل حمایت از ایده‌های دوستان نزدیک در برابر ایده‌های افراد غریبه گروه دارد. تعصبات درون‌گروهی در خطمشی‌گذاری‌های شورایی می‌تواند آثار مخربی داشته باشد. در خطمشی‌گذاری‌های شورایی با توجه به زمینه و فرهنگ حاکم بر آن، این نوع تعصبات بیشتر ناشی از تمایلات جناحی و جریانات فکری است.

«وجود برخی بده‌بستان‌ها در داخل شورا می‌تواند تأثیرات منفی بر تصمیمات شورا داشته باشد.» (C9)

دوری از تعصبات درون‌گروهی در خطمشی‌گذاری‌های شورایی می‌تواند باعث خروجی مطلوب و تدوین خطمشی‌های اثربخش شود.

۲. نگرش سیستمی

از حدود سال ۱۹۴۰ میلادی گروهی از محققان رشته‌های مختلف علمی مثل زیست‌شناسی، ریاضیات، تئوری ارتباطات و فلسفه به شناسایی این مطلب پرداختند که همه کارها، وقایع و تجربه آن‌ها قسمت‌هایی از کل‌های بزرگ‌تر می‌باشند. به‌طور خلاصه، این موضوع به ایجاد روش تفکر جدید، یعنی تفکر سیستمی، منجر شد. تفکر سیستمی بر تغییر نگرش مبتنی بر تفکیک علوم به حوزه‌های تخصصی و ریز، به نگرش

مبتنی بر ترکیب یافته‌های رشته‌های گوناگون علمی تأکید دارد. این شیوه تفکر جدید پیامدهای سریعی را در تصمیم‌گیری و خطمشی‌گذاری به‌جای گذاشت.

«خطمشی‌های خوب معمولاً باید دارای نگرش سیستمی باشند.» (M8)

مبنای تفکر سیستمی مفهوم کلیت است. اندیشه سیستمی، برخلاف تفکر تجزیه‌گرایانه، کل هر پدیده را اساس کار قرار می‌دهد. به اعتبار این شیوه تفکر، از شناخت ماهیت و خواص عناصر نمی‌توان به شناخت کل نائل آمد. البته این به شرطی است که آن کل یک سیستم باشد. بدین ترتیب، تأکید بر تفکر سیستمی روش مطمئن‌تری راه، در مقایسه با تفکر تحلیلی تجزیه‌مدار، برای شناخت پدیده‌های پیچیده و مطالعه آن‌ها ارائه می‌کند. البته تفکر سیستمی در تضاد با تفکر تحلیلی تجزیه‌مدار نیست. درواقع، این دو روش مکمل

جامعه را به‌راحتی از دست بدهند یا گروه‌های ذی‌نفع مرتبط، آن‌ها را حتی از نظر قانونی به چالش بکشند و به این ترتیب اجرای خطمشی به مشکل برخورد (حیرانی و همکاران، ۱۳۹۳). یکی از مواردی که می‌تواند مشروعیت بخشی به مسائل موردنظر و همکاری بین سازمان‌های دولتی و جامعه را تسهیل کند حضور و مشارکت موفقیت‌آمیز ذی‌نفعان است (کمالی، ۱۳۹۴). این در حالی است که مشارکت ذی‌نفعان در خطمشی‌گذاری‌های شورایی عالی اداری بسیار ضعیف است.

«مسئله مهم در تأثیرگذاری گروه‌های ذی‌نفع این است که تا چه حد نمایندگی می‌کنند یا صدای اوان قشری هستند که باید باشند. آیا گروه‌های ذی‌نفع گروه‌های ذینفع واقعی هستند؟» (E11)

موردی که به آن اشاره کردیم نمونه‌ای از مسائل و مشکلات مربوط به مشروعیت بخشی خطمشی است. مشروعیت خطمشی‌ها خود به خود به دست نمی‌آید. گستره‌ی نظام اداری و پیچیدگی‌های آن ایجاد مکانیسم‌هایی اثربخش برای مشروعیت بخشی به خطمشی‌های اداری را ضروری می‌کند تا به این طریق به نتایج مطلوبی در خطمشی‌های عمومی دست یابیم.

(د) عوامل فردی

گاهی اوقات عملکرد خطمشی‌گذاران در مرحله تدوین به‌گونه‌ای است که حتی در صورت مهیا بودن سایر شرایط از جمله فرایندها و بستر مناسب باز هم خطمشی مناسبی تدوین نمی‌شود. ویژگی‌های فردی خطمشی‌گذاران عامل مهمی در تعیین کیفیت خطمشی‌هاست.

۱. دوری از تعصبات درون‌گروهی

خطمشی‌گذاری شورایی فرایندی پیچیده‌تر از خطمشی‌گذاری فردی است. بنابراین، دامنه وسیع‌تری برای اشتباه و خطا وجود دارد. فرایند خطمشی‌گذاری در سطح فردی عمدتاً با اطلاعات فردی سروکار دارد و با محدودیت‌های پردازش شناختی محدود می‌شود (بنباسات و لیم^۱، ۲۰۰۰). در رابطه با خطمشی‌گذاری شورایی به دلیل نیازی که برای تبادل اطلاعات فردی وجود دارد با سطح پیچیدگی بالاتری روبرو هستیم. اعضا شورا نه‌تنها باید با این مسئله که چگونه می‌توانند به صورت فردی به تصمیم خوبی برسند سروکار داشته باشند بلکه باید با مسائلی نظیر توسعه مهارت‌های ارتباطی و همکاری با سایر اعضا گروه و رسیدن به تصمیم گروهی

این‌که وزیر یا مدیر سازمانی باشند کارمند دولت هستند و باید منافع ملی را در اولویت قرار دهند.» (F18)

همان‌گونه که اشاره کردیم خطامشی‌گذاری شورایی همیشه همراه با مشارکت و خرد جمعی نیست، به‌طوری که وجود برخی از تعصبات دستگاهی که بیشتر خاستگاه فرهنگی دارد، نه به‌طور کلی اما تا حدودی خطامشی‌گذاری شورایی را تحت‌تأثیر قرار داده و مانع از دستیابی شورایی به خطامشی‌هایی بر پایه خرد جمعی شده است.

بحث و نتیجه‌گیری

خطامشی‌گذاری در عرصه مناسبات اجتماعی دارای دو مرحله طراحی نظری و کاربست عملی است که اغلب از طریق نهاد دولت صورت می‌گیرد. آنچه بخشی از واقعیت معاصر جامعه ایرانی به شمار می‌رود؛ ناکارآمدی خطامشی‌ها در مرحله اجرائی است. این امر مخصوصاً در مورد خطامشی‌های کلان عدالت محور که مشمول آحاد شهروندان می‌شود؛ مشهودتر است؛ یعنی شهروندان با سیاست‌های روبه‌رو می‌شوند که برخلاف آنچه در مرحله تقنین وعده داده می‌شود؛ اجرا می‌شود. گسیختگی وعده و عمل در خطامشی‌گذاری‌ها، اقتدار سیاسی حاکم را مورد هجوم منتقدان قرار داده و به صورت تدریجی میدان اقتدار دولت را کاهش می‌دهد. پژوهشگران در بررسی‌های خود برای برون رفت از این وضعیت، پیشنهادهایی را ارائه نمودند؛ اما از آنجایی که اغلب از منظر اجرائی به بررسی مسئله همت گماشتند، متعاقباً راه‌حل‌های پیشنهادی‌شان نیز متوجه مجریان بوده است و چندان گره از مشکل خطامشی‌گذاری نگشوده است. (برزگر و حسین‌زاده، ۱۳۹۵). در این پژوهش ما با بررسی خطامشی‌گذاری شورایی از دو بعد به این مسئله پرداختیم؛ بعد اول مرحله تدوین خطامشی و بعد دوم ماهیت گروهی و شورایی بودن تدوین خطامشی. ما در این پژوهش سعی کردیم با شناسایی عوامل مؤثر بر موفقیت خطامشی‌گذاری شورایی گامی در جهت بهبود خطامشی‌های عمومی کشور برداریم.

یافته‌های این تحقیق حاکی از شناسایی دوازده دسته از عوامل پیش‌برنده در سه بعد محتوایی، فرایندی و فردی است. از نظر عوامل محتوایی، محتوای خطامشی باید به‌روشنی قلمرو مسئله اصلی را تعیین کند و اهداف و آرمان‌های خطامشی، جامعه هدف به‌علاوه اقدامات و راهبردهای حل مسئله را نیز مشخص کند. تنظیم اهداف نیازمند انتخاب‌هایی سخت و تأکید بر واقعیت‌های موجود است. اهداف خطامشی اگر ملموس و شفاف باشند برای ذی‌نفعان و مجریان قابل‌پذیرش‌تر خواهند بود.

یکدیگرند، نه جایگزین هم. با وجود این، متفکران سیستمی دریافته‌اند که مطالعه فرایندهای به هم پیوسته اجزای یک سیستم مفیدتر از تحلیل ریز آن‌هاست (انصاری‌فرد، ۱۳۹۳).

«ترکیب مناسب شورا باعث می‌شود بخشی‌نگری در شورا کاهش پیدا کند و ابعاد مختلف طرح بیشتر موردتوجه قرار گیرد.» (B18)

۳. صلاحیت و شایستگی اعضا

شایستگی در مفهومی گسترده به‌عنوان یک روش گفتار منحصربه‌فرد، دانش، مهارت‌ها، ارزش‌ها، گرایش‌ها، رفتارها، جریان‌ات عادی و الگوهای تفکری تعریف می‌شود که افراد یا گروه‌ها می‌توانند به‌طور مؤثر و موفقیت‌آمیز برای حل مشکلات و روبه‌رو شدن با چالش‌ها و فرصت‌ها به کار برند. شایستگی به روشی اشاره دارد که افراد و گروه‌ها در انواع تعاملات به کار می‌گیرند. شایستگی‌ها گاهی با مهارت‌ها هم‌معنی گرفته می‌شود، با این حال امروزه مفهومی گسترده‌تر از مهارت‌ها دارند. شایستگی‌ها نه تنها دانش و مهارت‌ها را در بر می‌گیرد، بلکه راهبردها و روش‌های موردنیاز برای به‌کارگیری دانش و مهارت‌ها و نیز احساسات و گرایش‌های مناسب برای متعادل کردن مؤثر این شایستگی‌ها را شامل می‌شود (دانایی‌فرد و همکاران، ۱۳۹۱).

«شخصیت اعضا شورا بسیار پراهمیت است اعضایی که تعهد و دانش لازم را دارند به عبارتی از شایستگی تخصصی برخوردارند کمک شایانی به نظم و ثبات خطامشی‌گذاری می‌کنند.» (A18)

«نوع نگاه، استدلال و علاقه افراد و میزان دانش اعضا نسبت به موضوع می‌تواند در پرورش طرح بسیار مؤثر باشد.» (B21)

شورای عالی اداری جزء نهادهای عالی خطامشی‌گذاری است. از این‌رو، شایستگی اعضا آن حائز اهمیت بسیاری است. از این‌رو، در انتخاب اعضا باید به این مسئله توجه شود تا خطامشی‌هایی مطلوب تدوین شود.

۴. دوری از تعصبات دستگاهی

تعصبات دستگاهی از جمله موانعی است که بر سر راه خطامشی‌گذاری شورایی وجود دارد. اعضا شورای عالی اداری هرکدام متولی یکی از دستگاه‌های دولتی از وزارتخانه‌ها گرفته تا برخی سازمان‌های بزرگ دولتی هستند. اگر شورا بخواهد خطامشی‌هایی مطلوب تدوین کند که در مرحله اجرا نیز دچار مشکل نشود اعضا باید به دور از هرگونه تعصبات دستگاهی رفتار و عمل کنند.

«باید قبیله‌گرایی سازمانی را کنار بگذاریم این می‌تواند بسیار کمک کند، وزیران و مدیران باید توجه کنند که قبل از

(۲۰۱۴) نیز نشان‌دهنده اهمیت فرایند در تدوین خطمشی‌های مؤثر است. موفقیت خطمشی و فرایند خطمشی‌گذاری مستلزم انتخاب سبک رهبری مناسب است. بسیاری بر این باورند که دستیابی به موفقیت بدون رهبری مشترک میسر نیست. رهبری مشترک فرایندهای تأثیر پویا و متقابل را در میان اعضا در بر دارد و در آن بر فعالیت‌های جمعی، فعال و چند جهتی تأکید می‌شود (بلیگ^۱ و همکاران، ۲۰۰۶). اهمیت این مسئله در نظام اداری که بسیار پیچیده است و از بخش‌های مختلفی تشکیل شده است دوچندان است. صرف تشکیل شورا دلیلی برای رهبری مشترک نیست؛ سبک رهبری مشترک در خطمشی‌گذاری اداری در عمل باید پیاده شود. این نتیجه هم‌راستا با نتایج پژوهش نلسون (۲۰۱۱) است که توانایی رهبری و روابط بین فردی اعضا شورا را عاملی مؤثر در اثربخشی فعالیت‌های شورا می‌داند. رویکرد مبتنی بر شواهد استفاده مؤثر از تحقیقات و مکانیسم‌های مؤثر مشاوره و ارزیابی را فراهم می‌کند. این رویکرد در شناسایی نیازها، طراحی خطمشی‌های مؤثر و تداوم بهبود بسیار کمک‌کننده خواهد بود. این یافته هم‌راستا با نتایج پژوهش والتین (۱۹۹۳) است که در مطالعه‌ای تحت عنوان «تسهیل تدوین خطمشی‌های بهداشت و درمان مؤثر» بیان می‌کند که تعریف درست مسئله و انتخاب و گردآوری داده‌های مناسب می‌تواند موجب بهبود تدوین خطمشی‌های مؤثر شود. طبق گفته مصاحبه‌شوندگان با توجه به پیچیدگی و گستره نظام اداری ایجاد سازوکاری مناسب برای مشروعیت بخشی خطمشی‌های اداری امری ضروری است که تأثیر بسزایی نیز در موفقیت اجرای خطمشی دارد.

ویژگی‌های فردی خطمشی‌گذاران تأثیر بسیار زیادی بر تدوین خطمشی‌های مطلوب دارد. عوامل فردی و رفتاری شامل نیروی انسانی و مجموعه کنش‌ها و واکنش‌های مربوط به آن است. دوری از تعصبات درون‌گروهی می‌تواند در بهبود خطمشی‌گذاری شورایی مفید باشد، اعضا شورا باید فارغ از هرگونه تعصب نسبت به جریان‌ات فکری خاص و یا روابط دوستانه با سایر اعضا به بررسی و بحث و گفت‌وگوی چالشی دربارهٔ مسائلی که در دستور کار قرار دارند بپردازند. تفکر و نگرش سیستمی در نوع نگاه به پدیده‌های جهان هستی شکل می‌گیرد و نمی‌توان تأثیر این نوع از نگرش را در تغییرات فراوان جامعه جهانی نادیده گرفت. این شیوهٔ تفکر، روش‌شناسی مؤثری را برای سیستم‌های اجتماعی - فرهنگی در محیط آکنده از آشفتگی و پیچیدگی ارائه می‌دهد و متمرکز بر

شفافیت اهداف از جهات مختلفی حائز اهمیت است؛ برای مثال اهداف مشخص‌کنندهٔ معیارها و استانداردهای ارزیابی خطمشی‌ها هستند. اهداف عینی و ملموس هر خطمشی‌های به‌عنوان عامل مهم تعیین‌کنندهٔ موفقیت خطمشی‌ها مورد تأکید قرار گرفته است. اگر اهداف خطمشی شفاف نباشند و به‌درستی تعریف نشده باشند احتمال دارد تفسیرهای مختلفی از آن صورت گیرد و این مسئله ممکن است پیامدهای ناخواسته‌ای در پی داشته باشد. در خطمشی‌گذاری‌های شورایی باید ثبات در اصول و مبانی نظری رعایت شود این امر برای انسجام و یکپارچگی خطمشی‌های تدوین شده امری حیاتی است. رعایت ترکیب مطلوب عقلانیت شامل ملاحظه سیاست‌های کلان و اسناد بالادستی (عقلانیت قانونی)، به‌کارگیری متخصصان حرفه‌ای و شبکه‌های خطمشی‌گذاری عمومی (عقلانیت حرفه‌ای)، رعایت امکان‌پذیری و توجیه اقتصادی (عقلانیت اقتصادی) و یکپارچگی جامعه، مشارکت جمعی، استمرار قدرت فرد یا گروه‌های موجود در فرایند خطمشی‌گذاری (عقلانیت سیاسی) منجر به اثربخشی خطمشی‌گذاری شورایی خواهد شد. نتایج این قسمت هم‌راستا با یافته‌های پژوهش‌های شگری و همکاران (۱۳۹۷) و برزگر و حسین‌زاده (۱۳۹۵) است. تعریف درست مسئله در ابتدای فرایند تدوین خطمشی گام مؤثری در ادامه فرایند و در کل موفقیت خطمشی است. وقتی مسئله‌ای در دستور کار قرار می‌گیرد نیازمند این است که در جلسات مختلف بحث و گفت‌وگو از زوایای مختلف مورد بحث و بررسی قرار گیرد تا گروه خطمشی‌گذار به یک درک مشترک از مسئله دست پیدا کنند تنها در این صورت است که خروجی گروه خطمشی‌گذار می‌تواند یک خطمشی خوب و مطلوب باشد.

در رابطه با بعد فرایندی می‌توان گفت، فرایند تدوین خطمشی و هر آنچه بر اثربخشی این فرایند تأثیر می‌گذارد از عوامل پراهمیت در موفقیت خطمشی‌گذاری است. تمرکز توجهات بر محتوای خطمشی باعث نادیده گرفتن فرایند خطمشی‌گذاری شده است. هدف اصلی فرایند تدوین خطمشی اطمینان از کیفیت بالای تصمیمات اتخاذ شده از طریق خطمشی‌گذاران است. کامل و شفاف بودن فرایند خطمشی‌گذاری از اهمیت بسیاری برخوردار است. فرایند خطمشی‌گذاری که در عمل برای تدوین خطمشی‌ها طی می‌شود بسیار متفاوت از حالت ایده‌آل آن است. بحث شفافیت می‌تواند خطمشی‌گذاری را از انحرافات احتمالی در امان نگه دارد اما در خطمشی‌گذاری شورایی عالی اداری در بسیاری از موارد مجریان، ذی‌نفعان و آحاد جامعه بعد از ابلاغ در جریان خطمشی‌ها قرار می‌گیرند. نتایج تحقیق آرشد و همکاران

موارد اشاره کرد: در این پژوهش محققان تمام تلاش خود را برای شناسایی عوامل پیش‌برنده خطامشی‌گذاری شورایی به کار بردند با این وجود با توجه به این‌که استراتژی پژوهش نیز مطالعه موردی است احتمالاً عوامل پیش‌برنده دیگری نیز وجود دارند که باید مورد توجه قرار گیرند. ادبیات علمی در رابطه با خطامشی‌گذاری شورایی بسیار محدود و غیرمستقیم بود. از این‌رو، پژوهشگر به بررسی گستره وسیعی از ادبیات علمی مرتبط و نزدیک با موضوع خطامشی‌گذاری شورایی پرداخته است. در این پژوهش برای شناسایی عوامل پیش‌برنده خطامشی‌گذاری شورایی از دیدگاه چرخه مراحل استفاده شده است ضروری است با استفاده از سایر چارچوب‌های خطامشی‌گذاری نیز به بررسی موضوع پرداخته شود. در پایان پیشنهاد می‌شود نهادهای شورایی برای بهبود فرایند خطامشی‌گذاری و کیفیت خطامشی‌های عمومی به صورت خودآگاهانه عوامل و سازوکارهای شناسایی شده در این پژوهش را در تدوین خطامشی‌های عمومی مورد توجه قرار دهند.

نوع تعامل و کنش تمامی اجزا و عناصر سیستم‌ها با هم است. نگرش سیستمی در خطامشی‌گذاران کمک می‌کند تا آن‌ها بتوانند تمام ابعاد موضوع را بررسی کنند و در خطامشی‌گذاری موفق‌تر عمل کنند. باید افرادی مسئولیت خطامشی‌گذاری عمومی را بر عهده داشته باشند که از همه جهات، توانایی و صلاحیت فائق آمدن به این وظیفه را داشته باشند. دانایی فرد و همکاران (۱۳۹۱) هشت نوع شایستگی را برای خطامشی‌گذاران ملی احصا کرده‌اند: (۱) شایستگی‌های ارزشی، (۲) شایستگی‌های تحلیلی، (۳) شایستگی‌های فردی، (۴) شایستگی‌های اجتماعی، (۵) شایستگی‌های سیاسی، (۶) شایستگی‌های تعاملی، (۷) شایستگی‌های فنی، (۸) شایستگی‌های ادراکی. همان‌گونه که در این پژوهش تأکید شد صلاحیت و شایستگی خطامشی‌گذاران می‌تواند تأثیر بسیار مثبتی بر موفقیت خطامشی‌گذاری‌ها داشته باشد. برای تدوین خطامشی‌های مطلوب خطامشی‌گذاران باید تعلق و تعصب خود نسبت به دستگاه‌هایی که متولی آن هستند را کنار بگذارند و با نگاهی ملی به بررسی مسائل و راه‌حل‌های آن‌ها بپردازند. درنهایت این پژوهش با محدودیت‌هایی مواجه بوده است که می‌توان به این

منابع

- ابراهیمی، عباس؛ دانایی‌فرد، حسن؛ آذر، عادل و فروزنده، لطف‌الله (۱۳۹۳). «خطامشی‌گذاری مبتنی بر شواهد در عمل: آیا شواهد آماری در ارتقای اثربخشی و کارایی خطامشی‌های آموزش عالی کشور مؤثرند؟». *بهبود مدیریت*، ۸(۲)، ۲۷-۵۰.
- اصلانی، فیروز و سهراب‌لو، علی (۱۳۹۴). «کارکردهای نهاد شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران». *فصلنامه مطالعات حقوق عمومی*، ۳(۳)، ۴۲۷-۴۰۵.
- انصاری‌فرد، سیما (۱۳۹۳). «نگرش سیستمی و مفهوم آنتروپی در اقتصاد». *اقتصاد تطبیقی*، ۱(۲)، ۱۷-۳۴.
- بابایی، سحر و توکلی، غلامرضا. (۱۳۹۶). «احصای عقلائیتهای پایه در فرایند سیاست‌گذاری عمومی». *سیاست‌گذاری عمومی*، ۱(۱)، ۶۳-۸۲.
- برزگر، ابراهیم و حسین‌زاده، صیاد (۱۳۹۵). بررسی عقلائیتهای سیاست‌گذاری عمومی در ایران: مطالعه موردی «قانون هدفمند کردن یارانه‌ها». *سیاست‌گذاری عمومی*، ۲(۱)، ۵۱-۷۹.
- حاجی‌پور، ابراهیم؛ فروزنده، لطف‌الله؛ دانایی‌فرد، حسن و فانی، اصغر (۱۳۹۴). «طراحی الگوی آسیب‌شناسی اجرای خطامشی عمومی در ایران». *مدیریت نظامی*، ۱۵(۵۸)، ۱-۲۳.
- حیرانی، حسین؛ باقری مقدم، ناصر و رضوی‌پور، رضا (۱۳۹۳). «نگاشت خطامشی‌گذاری علم و فناوری در کشور براساس مدل فرایندی خطامشی‌گذاری (مطالعه موردی: شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری)». *سیاست‌نامه علم و فناوری*، ۴(۳)، ۵۳-۷۲.
- خورشید، صدیقه؛ لوکس، کارو و تسلیمی، محمدسعید (۱۳۸۷). «نگرشی سیستمی به بهره‌وری تصمیم‌گیری گروهی». *پژوهش‌های مدیریت*، ۱(۱)، ۴۰-۷.
- دانایی‌فرد، حسن؛ آذر، عادل و شیرزادی، مهدی (۱۳۹۱). «چارچوبی برای شناسایی شایستگی‌های خطامشی‌گذاران ملی (نمایندگان مجلس قانون‌گذاری)». *مجلس و راهبرد*، ۱۹(۷۰)، ۵-۳۵.
- دانایی‌فرد، حسن؛ ولی‌اصل، جواد و حسینی، سید یعقوب. (۱۳۹۶). «واکاوی سازوکارهای دانشی بهبود کیفیت خطامشی‌های عمومی در ایران: پژوهشی ترکیبی». *سیاست‌گذاری عمومی*، ۲(۱)، ۵۶-۲۹.
- رهنورد، فرج‌اله (۱۳۹۰). الگوی مدیریت دولتی برای تحقق حاکمیت تراز چشم‌انداز ۱۴۰۴. *چشم‌انداز مدیریت دولتی*، ۲(۶)، ۴۳-۵۸.
- سید رضایی، میریعقوب؛ پورعزت، علی‌اصغر؛ امیری، مجتبی و آذر، عادل (۱۳۹۷). «گناه‌های کشنده در بودجه‌بندی عمومی ایران». *مدیریت دولتی*، ۱۰(۱)، ۵۸-۳۱.
- شکری، زینب؛ دانایی‌فرد، حسن؛ خیرگو، منصور؛ فانی، علی‌اصغر (۱۳۹۷). چگونگی ارزشیابی کیفیت خطامشی‌های عمومی در ایران: پژوهشی اکتشافی مبتنی بر روش‌شناسی ترکیبی. *مدیریت سازمان‌های دولتی*، ۶(۲)، ۷۹-۹۴.
- عابدی جعفری، حسن؛ تسلیمی، محمدسعید؛ فقیهی، ابوالحسن و شیخ‌زاده، محمد (۱۳۹۰). «تحلیل مضمون و شبکه مضامین: روشی ساده و کارآمد برای تبیین الگوهای موجود در داده‌های

- در مدیریت امور عمومی؛ تصمیم‌گیر یا تصمیم‌ساز». دانش حقوق عمومی، ۱۳(۵)، ۱۳۳-۱۰۹.
- محمدی فاتح، اصغر؛ دانایی‌فرد، حسن؛ رهنورد، فرج‌اله و فروزنده، لطفاله (۱۳۹۵). «طراحی مدلی برای ارتقای ظرفیت خطامشی‌گذاری در قوه مجریه کشور». فرایند مدیریت و توسعه، ۳(۳)، ۳۸-۳.
- مقدس‌پور، سعید، دانایی‌فرد، حسن و کردناجی، اسد ا... (۱۳۹۲). «واکاوی عوامل کلیدی در عدم موفقیت برخی خطامشی‌های عمومی درج ا.ایران: مطالعه خطامشی‌های مالیاتی کشور». مدیریت فرهنگ‌سازمانی، ۲۷(۱۱)، ۳۳-۶۸.
- منصوریان، یزدان. (۱۳۹۳). روش تحقیق در علم اطلاعات و دانش‌شناسی. تهران: انتشارات سمت.
- Arshed, N., Carter, S. & Mason, C. (2014). "The ineffectiveness of entrepreneurship policy: is policy formulation to blame?". *Small Business Economics*, 43(3), 639-659.
- Benbasat, I. & Lim, J. (2000). "Information technology support for debiasing group judgments: an empirical evaluation". *Organ Behav Hum Decis Process*, 83, 167-83.
- Bligh, M. C., Pearce, C. L. & Kohles, J. C. (2006). "The importance of self-and shared leadership in team based knowledge work: A meso-level model of leadership dynamics". *Journal of managerial Psychology*, 21(4), 296-318
- Bonner, B. L., Baumann, M. R. & Dalal, R. S. (2002). "The effects of member expertise on group decision-making and performance". *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 88(2), 719-736.
- Bolong, L. (2003). "Improving the quality of public policy-making in china: problems and prospects". *Public administration quarterly*, 27(1/2), 125-141.
- Bose, T., Reina, A. & Marshall, J. A. (2017). "Collective decision-making". *Current Opinion in Behavioral Sciences*, 16, 30-34.
- Bosse, T., Hoogendoorn, M., Klein, M., Treur, J., van der Wal, N. & Wissen, A. (2012). "Modelling Collective Decision Making in Groups and Crowds: Integrating Social Contagion and Interacting Emotions, Beliefs and Intentions". *Autonomous Agents and Multi-Agent Systems*. 27(1), 1-34
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). "Using کیفی». اندیشه مدیریت راهبردی، ۵(۲-۱۰)، ۱۵۱-۱۹۸.
- عطاریان، احمد؛ خنیفر، حسین و رحمتی، محمدحسین (۱۳۹۳). «بررسی وضعیت تدوین خطامشی در نظام غیررسمی آموزش مهارتی ایران». مدیریت فرهنگ‌سازمانی، ۳۲(۱۲)، ۳۴۵-۳۷۴.
- قلی‌پور، رحمت‌اله؛ دانایی‌فرد، حسن؛ امیری، علی‌نقی و عطاردی، محمدرضا (۱۳۹۴). «مفهوم‌پردازی پدیده شکاف خطامشی در فرایند خطامشی‌گذاری فرهنگی». فصلنامه مجلس و راهبرد، ۲۲(۸۱)، ۹۱-۱۲۵.
- کمالی، یحیی (۱۳۹۴). «تبیین روش‌شناسی تحلیل ذی‌نفعان و کاربرد آن در خطامشی‌گذاری عمومی». فرایند مدیریت و توسعه، ۳(۴)، ۲۸-۳۰.
- گرچی‌ازندریانی، علی‌اکبر و ابوالحسنی، محسن (۱۳۹۵). «نقش شورا thematic analysis in psychology». *Qualitative research in psychology*, 3(2), 77-101.
- Cerovac, I. (2017). Elite Decision Making" in Fathali M. Moghaddam(editor), "The SAGE Encyclopedia of Political Behavior. SAGE Publications, Inc.
- Christiano, T. (2012). Rational deliberation among experts and citizens. In J. Parkinson (Ed.), *Deliberative systems: Deliberative democracy at the large scale* (pp. 27-51). Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Dye, T. R. (2002). *Understanding Public Policy*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Dye, T. R. (2000). *top down policy making*. CQ Press.
- Hafner-Burton, E. M., Hughes, D. A. & Victor, D. G. (2013). "The cognitive revolution and the political psychology of elite decision making". *Perspectives on Politics*, 11(2), 368-386.
- Howlett, M. & Lejano, R. P. (2013). "Tales from the crypt: The rise and fall (and rebirth?) of policy design". *Administration & Society*, 45(3), 357-381.
- Howlett, M. 2009. "Policy analytical capacity and evidence-based policy-making: Lessons from Canada". *Canadian public administration / administration publique du canada*, 52, 153-175.
- Hart, P. T. & Vromen, A. (2008). "A New Era for Think Tanks in Public Policy? International Trends, Australian Realities". *Australian Journal of Public Administration*, 67(2), 135-148.
- James, T. E. & Jorgensen, P. D. (2009). "Policy knowledge, policy formulation, and change: Revisiting a foundational

- question". *Policy Studies Journal*, 37(1), 141-162.
- Jann, W. & Wegrich, K. (2007). "Theories of the Policy Cycle" in Frank Fischer, Gerald J Miller and Mara S Sidney, *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, CRC Press.
- Petridou, E. Theories of the policy process: contemporary scholarship and future directions. *Policy Studies Journal*, 42(1), 12-32.
- Kabak, Ö. & Ervural, B. (2017). Multiple attribute group decision making: A generic conceptual framework and a classification scheme. *Knowledge-Based Systems*, 123, 13-30.
- McHugh, K. A., Yammarino, F. J., Dionne, S. D., Serban, A., Sayama, H. & Chatterjee, S. (2016). Collective decision making, leadership, and collective intelligence: Tests with agent-based simulations and a field study. *The Leadership Quarterly*, 27(2), 218-241.
- Kvale, S. (1996). *Interviews: An Introduction to Qualitative Research Interviewing*. California: Sage Publications, Thousand Oaks California.
- Linder, S. H. & Peters, B. G. (1990). "An institutional approach to the theory of policy-making: The role of guidance mechanisms in policy formulation". *Journal of Theoretical Politics*, 2(1), 59-83.
- Nelson, K. L., Gabris, G. T. & Davis, T. J. (2011). "What makes municipal councils effective? An empirical analysis of how council members perceive their group interactions and processes". *State and Local Government Review*, 43(3), 196-204.
- Oborn, E., Barrett, M. & Dawson, S. (2013). "Distributed Leadership in Policy Formulation: A Sociomaterial Perspective". *Organization Studies*, 34(2), 253-276.
- Reige A. & Lindsay N. (2006). "Knowledge Management in the Public Sector: Stakeholder Partnership in the Public Policy Development". *Journal of Knowledge Management*; 10(3), 24-39.
- Roesch-Marsh, A. (2011). "Better together? Learning lessons for group decision-making practice from a study of secure accommodation in Scotland". *Child & Family Social Work*, 17(4), 468-477.
- Russell mannion and carl thompson. (2014). "Systematic biases in group decision-making: implications for patient safety". *International Journal for Quality in Health Care*; 26(6), 606-612.
- Saunders, M.N.K., Lewis, P. & Thornhill, A. (2003). *Research Methods for Business Students* (3rd Ed). Harlow: FT Prentice Hall.
- Sidney, M. S. (2006). Policy formulation: design and tools *Handbook of public policy analysis* (pp. 105-114): Routledge.
- Snellen, I. (2002). "Conciliation of Rationalities: the Essence of Public Administration". *Administrative Theory & Praxis*, 24(2), 323-346 .
- Tetlock, P. E., Peterson, R. S., McGuire, C., Chang, S.-j. & Feld, P. (1992). "Assessing political group dynamics: A test of the groupthink model". *Journal of personality and social psychology*, 63(3), 403-425.
- Valentine, J. A. (1993). "Facilitating Effective Healthcare Policy Formulation". *Journal for Healthcare Quality*, 15(5), 34-38.
- Veen, T. (2011). *The political economy of collective decision-making: Conflicts and coalitions in the Council of the European Union*. Springer-Verlag.