



Contingency Model for Identifying Public Issues in Iran's Policy-Making Process with an Emphasis on Triggering

Mahdi Soleymani Khoeini

Ph.D. Candidate., Department of Public Administration, Science and Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran. E-mail: m_sol_ir@yahoo.com

Karamollah Daneshfard

*Corresponding author, Prof., Department of Public Administration, Science and Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran. E-mail: daneshfard@srbiau.ac.ir

Reza Najafbeygi

Prof., Department of Public Administration, Science and Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran. E-mail: rezanajafbagy@yahoo.com

Abstract

Objective: Public issues are a widespread phenomenon and the weakness in their presence has led to inefficiency in government policies. Utilizing a comprehensive and contingent model for identifying public issues enables the country to fully identify priorities and strategies by knowing all the tools for controlling barriers and problems. This study presents a contingency model for the identification public issues in Iran.

Methods: In this study, content analysis has been employed, and 16 in-depth interviews with experts are used to answer the research questions. For data analysis, coding is done in three stages of basic, organizing, and pervasive theme network. Then, the designed model is tested by Delphi method

Results: The data analysis resulted in 66 basic themes, 24 organizing themes, 6 pervasive themes, and the theoretical model formation has been validated with two rounds of Delphi method.

Conclusion: State actors, non-state actors, subject sensitivity, subject area, time course of event occurrence, and event-related costs affect the process of identifying public issues in Iran. Government actors are comprised of the government (executive branch), the Islamic Consultative Assembly (legislature) and constitutional individuals and entities. Non-state actors include stakeholder groups. The sensitivity of the subject includes the negative impact of the subject on community sentiment, unforeseen and critical incident, previous negative public experience, subject strength and aging and environmental issues. Subject area includes

geographical extent, number of people involved, public awareness, and issues and consequences of foreign and international activities. The time course of the event includes economic crises, military and terrorist threats, natural or abnormal accidents, long history of problems, social changes and technological breakthroughs. The event-related costs include creating a significant opportunity cost for political decisions, financial damages, life damages and threats to human health, and the negative impact of a situation or phenomenon on people.

Keywords: Contingency Model, Issues identification, Policy making, Public issues.

Citation: Soleymani Khoeini, M., Daneshfard, K., & Najafbeygi, R. (2019). Contingency Model for Identifying Public Issues in Iran's Policy-Making Process with an Emphasis on Triggering. *Journal of Public Administration*, 11(4), 530-556. (in Persian)

Journal of Public Administration, 2019, Vol. 11, No.4, pp. 530-556

DOI: 10.22059/jipa.2019.287617.2613

Received: June 19, 2019; Accepted: October 15, 2019

© Faculty of Management, University of Tehran



الگوی اقتضایی شناسایی مسائل عمومی در فرایند خط‌مشی‌گذاری ایران با تأکید بر عوامل پیش‌ران

مه‌دی سلیمانی خوئینی

دانشجوی دکتری، گروه مدیریت دولتی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. رایانامه: m_sol_ir@yahoo.com

کرم‌اله دانش‌فرد

* نویسنده مسئول، استاد، گروه مدیریت دولتی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. رایانامه: daneshfard@srbiau.ac.ir

رضا نجف‌بیگی

استاد، گروه مدیریت دولتی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. رایانامه: rezanajafbagy@yahoo.com

چکیده

هدف: مسائل عمومی، پدیده‌ای وسیع و گسترده هستند و ضعف در شناسایی آنها موجب ناکارآمدی سیاست‌های دولتی می‌شود. بهره‌گیری از الگوی جامع و اقتضایی برای شناسایی مسائل عمومی، این امکان را برای کشور فراهم می‌کند تا به تعیین و اجرای کامل اولویت‌ها و راهبردها بپردازد. این پژوهش الگوی اقتضایی شناسایی مسائل عمومی در ایران را ارائه می‌دهد.

روش: در این پژوهش از تحلیل مضمون استفاده شده و برای پاسخ به پرسش‌های پژوهش، ۱۶ مصاحبه عمیق با صاحب‌نظران انجام گرفته است. برای تحلیل داده‌ها، طی سه مرحله شبکه مضامین پایه، سازمان‌دهنده و فراگیر به کدگذاری انجام گرفت و پس از آن، الگوی طراحی شده با روش دلفی آزمایش شد.

یافته‌ها: تحلیل داده‌ها در نهایت به احصای ۶۶ مضمون پایه، ۲۴ مضمون سازمان‌دهنده، ۶ مضمون فراگیر و شکل‌گیری الگوی نظری انجامید و با دو دور روش دلفی تأیید شد.

نتیجه‌گیری: نتایج نشان می‌دهد که بازیگران دولتی شامل دولت (قوه مجریه)، مجلس شورای اسلامی (قوه مقننه) و افراد و نهادهای قانون اساسی، بازیگران غیردولتی شامل گروه‌های ذی‌نفع و گروه‌های ذی‌نفوذ و همچنین حساسیت موضوع، قلمرو موضوع، مقطع زمانی وقوع رویداد و هزینه ایجادشده از طریق رویداد بر فرایند شناسایی مسائل عمومی در ایران تأثیرگذار هستند.

کلیدواژه‌ها: الگوی اقتضایی، خط‌مشی‌گذاری، شناسایی مسئله، مسئله عمومی.

استناد: سلیمانی خوئینی، مه‌دی؛ دانش‌فرد، کرم‌اله؛ نجف‌بیگی، رضا (۱۳۹۸). الگوی اقتضایی شناسایی مسائل عمومی در فرایند خط‌مشی‌گذاری ایران با تأکید بر عوامل پیش‌ران. مدیریت دولتی، ۱۱(۴)، ۵۳۰-۵۵۶.

مدیریت دولتی، ۱۳۹۸، دوره ۱۱، شماره ۴، صص. ۵۳۰-۵۵۶

DOI: 10.22059/jipa.2019.287617.2613

دریافت: ۱۳۹۸/۰۳/۲۹، پذیرش: ۱۳۹۸/۰۷/۲۳

© دانشکده مدیریت دانشگاه تهران

مقدمه

امروزه، ارائه الگویی خاص برای خطمشی‌گذاری که قادر باشد در شرایط متغیر و متحول، پاسخ‌گو و کارساز باشد، عملی نیست. در چنین موقعیتی باید به دنبال الگوهایی بود که در مقابل شرایط متغیر امروز بتوانند از طریق تلفیق و ترکیب و با انعطاف‌پذیری کافی، به نیازهای جامعه پاسخی مناسب بدهند (الوانی، ۱۳۹۵: ۱۷۷). عصر حاضر، عصر پیچیدگی و مسائل پیچیده است (صفری دشتکی، زارع و نیک بخش، ۱۳۹۷: ۱۱۰) و برای شناسایی و حل مسائل راه‌های مختلف بررسی می‌شوند (شیخ حسنی، فقیهی و دانش فرد، ۱۳۹۷، ۱۳۹). از این رو دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌های دولتی در جست‌وجوی راه‌حلی برای مسائل جامعه‌اند (ابوالحسنی، دانش فرد و فقیهی، ۱۳۹۶: ۶۱۶). شناسایی مسائل عمومی و خطمشی‌گذاری به‌منزله یکی از اولویت‌های کشور، همواره در کانون توجه کارگزاران و دانشگاهیان قرار دارد (منوریان، محمدی و محمدی فاتح، ۱۳۹۵: ۲۳۴) و یکی از اهداف آن، بالا بردن ظرفیت حل مسائل عمومی است (دقتی، یعقوبی، کمالیان و دهقانی، ۱۳۹۸: ۲۰۴). در چند سال قبل سازمان‌ها کمتر به مسائل عمومی توجه می‌کردند، اما امروزه مسائل عمومی وظیفه مدیریت را به‌گونه‌ای خاص پیچیده کرده است (گیوریان و ربیعی مندجین، ۱۳۹۴: ۱۰). اگرچه شناسایی مشکل‌ها و مسائل عمومی دشوار است، اما اولویت‌بندی آنها دشوارتر است و دشوارتر از آن، اهتمام به حل مسائل است. بنابراین، شناسایی و اولویت‌بندی مسائل عمومی، باید در صدر مباحث خطمشی‌گذاری عمومی، مد نظر قرار گیرد (پورعزت و هاشمی، ۱۳۹۶: ۱۰).

فرایند خطمشی‌گذاری با پدید آمدن یک مشکل یا به‌طور دقیق‌تر با مشاهده تفاوت بین شرایط موجود و مطلوب آغاز می‌شود (گیوریان و ربیعی، ۱۳۹۴: ۲۶۳). بر اساس نظر جونز و ماتس، بیشتر آنچه دولت‌ها انجام می‌دهند، نشان‌دهنده تلاش‌های آنها برای حل و فصل مسائل متناقض و متضاد جامعه است (گیوریان و ربیعی، ۱۳۹۴: ۱۸). دانایی فرد معتقد است که خطمشی، بر مجموعه اقدام‌های به‌نسبت پایدار و هدفمند حکومت‌ها، برای حل یک مشکل عمومی دلالت دارد (دانایی فرد، ۱۳۸۸: ۱۲۶) و مجموعه‌ای از اقدام‌های هدفمندی است که توسط بازیگران خطمشی در مواجهه با مشکل یا موضوعی خاص دنبال می‌شود (گرچی پور، خاشعی، اسلامبولچی و اصغری صارم، ۱۳۹۸: ۴۸).

تشخیص مسئله عمومی به‌عنوان نخستین مرحله فرایند خطمشی‌گذاری عمومی نقش مؤثری بر سایر مراحل این فرایند دارد (دای^۱، ۲۰۰۵: ۳۱) و به نوعی فرایند خطمشی‌گذاری را تغذیه می‌کند (فقیهی و کاوه، ۱۳۹۵: ۱۲). می‌توان چنین گفت که تشخیص مسئله به مثابه ورودی فرایند خطمشی‌گذاری عمومی است و نمی‌توان انتظار داشت یک سیستم با ورودی نادرست، خروجی مناسبی را ارائه کند. بنابراین، تشخیص نادرست مسئله عمومی، نه تنها مشکل را برطرف نمی‌کند، بلکه فرایند خطمشی‌گذاری را با اختلال مواجه کرده و به اتلاف منابع منجر می‌شود (فقیهی و کاوه، ۱۳۹۵: ۴). در بسیاری از مواقع، گروه‌های ذی‌نفع با استفاده از قدرت، مسائل عمومی را برحسب منافع خود تعریف کرده و مصالح عمومی را از نظر خطمشی‌گذاران دور می‌کنند (کینگدان^۲، ۲۰۰۳: ۱۰۹).

1. Dye

2. Kingdon

امروزه مسائل عمومی حساس‌تر از گذشته‌اند و خطمشی‌گذاری از حساسیت بیشتری برخوردار می‌شود (معمارزاده و شگری، ۱۳۸۵: ۲). تشخیص مسئله در اکثر مدل‌های خطمشی‌گذار، به‌عنوان یکی از مراحل فرایند خطمشی‌گذاری در مدل‌های خطی (হারدی، فرانیل، بوزوینکل و کلارک^۱، ۲۰۰۴)، چندمرحله‌ای (گیریندل و توماس^۲، ۱۹۹۱) و چرخه‌ای در نظر گرفته شده است، اما بر اساس اهمیتی که برخی محققان مانند هاردی برای تشخیص مسئله قائل بوده‌اند، تشخیص مسئله، هم‌وزن فرایند خطمشی‌گذاری در نظر گرفته شده است (হারدی و همکاران، ۲۰۰۴: ۱۰).

گروهی، فرایند شناسایی مسائل عمومی را حاصل جریانی عقلایی و منطقی دانسته و معتقدند اصول علمی و روش‌های کمی ارکان اصلی شناسایی مسئله عمومی را تشکیل می‌دهند. برخی دیگر، آن را فرایندی سیاسی و مبتنی بر قدرت قلمداد کرده‌اند. به‌زعم گروه دیگری، شناسایی مسائل عمومی، فرایندی سازمانی است که در سلسله‌مراتب بوروکراسی‌ها تحقق می‌یابد. نکته‌ای که در تمامی این فرایندها باید در نظر گرفته شود اثر محیط‌های مختلف بر آنهاست. شناسایی مسائل عمومی و خطمشی‌گذاری به‌صورت یک سیستم باز، تحت تأثیر محیط‌های گوناگون پیرامون خود است (الوانی، ۱۳۹۵: ۱۷۸). با اثرپذیر بودن سیستم شناسایی مسائل عمومی و خطمشی عمومی از محیط‌های مختلف، سیستم موفق، سیستمی است که قدرت انعطاف و تطبیق با محیط را در حد لازم دارا باشد. الگوی اقتضایی پاسخی مناسب برای این مسئله است (الوانی، ۱۳۹۵: ۱۷۹).

به‌طور معمول، شرایط به‌صورت مسئله عمومی در نمی‌آیند، مگر آنکه عده زیادی از مردم را تحت تأثیر قرار دهند (دانش‌فرد، ۱۳۹۳: ۱۱۴). دریافت، شناخت و تشخیص مشکل در گروهی آن است که خطمشی‌گذار با جامعه ارتباط نزدیک داشته باشد و در جریان این ارتباط، بتواند مشکل‌ها را دریافت و درک کند (الوانی، ۱۳۹۴: ۴۳). موضوع، وسعت و شدت مشکل از عوامل مهمی است که در انتقال آن، تأثیر دارد. همچنین تعداد افرادی که تحت تأثیر مشکل قرار دارند، نحوه هم‌بستگی و ارتباط آنها با هم و میزان قدرتشان، در مطرح ساختن مشکل، تأثیر می‌گذارد. به‌علاوه میزان هم‌سویی خطمشی‌گذاران با کسانی که با مشکل مواجه هستند نیز، از عوامل مؤثر دیگر در انتقال مشکل و تسهیل طرح مسئله است (الوانی، ۱۳۹۴: ۴۴).

این پرسش مطرح می‌شود که ملاک تشخیص مسائل عمومی چیست و چگونه باید تشخیص داد که یک مسئله عمومی است یا خیر؟ (دانش‌فرد، ۱۳۹۳: ۱۱۵). دیدگاه مصرف‌کننده نهایی، مردم را در امر تشخیص مسئله عمومی صاحب صلاحیت می‌داند و نظر آنها را به‌عنوان کسانی که مسئله را حس کرده و در فضای ناشی از نتیجه و اثر آن، محاط شده‌اند، مؤثر می‌داند. در دیدگاه حقوقی، مسائل عمومی همان مسائلی هستند که در حقوق اساسی هر کشور تعریف شده است (الوانی، ۱۳۹۴: ۴۵).

شناخت مسائل عمومی، یکی از ارکان شیوه اقتضایی در خطمشی‌گذاری عمومی است که به خطمشی‌گذار در انتخاب روش خطمشی‌گذاری، بیشترین کمک را می‌کند. بر اساس الگوی اقتضایی در هر جامعه و در هر موقعیت و زمانی فقط یک فرایند و یک روش خاص، جواب‌گوی نیازهای خطمشی‌گذاران نیست، بلکه باید با شناخت و احاطه کامل به

1. Hardee, Feranil, Boezwinkle & Clark

2. Grindel & Thomas

محیط، روش مناسب را انتخاب کرده و به خطمشی گذاری اقدام کرد (الوانی، ۱۳۹۵: ۱۹۴). به نقل از کای^۱ (۲۰۰۶) و سبروتو^۲ (۲۰۱۱)، محیط‌های شناسایی مسائل عمومی و خطمشی گذاری، پیچیده هستند و در چنین شرایطی، الگوها و فرایندهای تصمیم‌گیری و خطمشی گذاری با مشکل مواجه می‌شوند، زیرا نمی‌توانند خود را با این پیچیدگی‌ها سازگار کنند. در چنین محیط‌های پیچیده‌ای که در آنها عدم قطعیت و ابهام زیادی وجود دارد، برای شناسایی مسائل عمومی باید از رویکردهای اقتضایی استفاده شود. رویکردهای اقتضایی به مدیریت و تصمیم‌گیری از دهه ۱۹۶۰ با پژوهش‌های امری و تریت^۳ آغاز شدند و در سال ۲۰۰۶ با رویکرد چند اقتضایی توسط ریچارد برتون^۴ و همکارانش مطرح شد. به عنوان رویکرد اقتضایی دیگر، می‌توان به شناسایی مسائل عمومی نوآورانه اشاره کرد که به طور کامل با رویکردهای کلاسیک و رایج در خطمشی گذاری متفاوت است.

با توجه به اهمیت موضوع، این پرسش‌ها مطرح می‌شوند که چه عامل یا عواملی بر تشخیص مسئله عمومی تأثیرگذار هستند؟ بازیگران فرایند شناسایی مسائل عمومی چه کسانی هستند؟ مسائل عمومی تحت تأثیر کدام شرایط محیطی شناسایی می‌شوند؟ و عوامل پیش‌ران برای شناسایی مسائل عمومی کدام اند؟ پژوهش حاضر با نگاه سیستمی به شناسایی مسائل عمومی و پس از مروری بر فرایند خطمشی گذاری عمومی و تشخیص مسائل عمومی به شناخت دقیق بازیگران فرایند خطمشی گذاری و شناسایی مسائل عمومی می‌پردازد و در ادامه، الگوی اقتضایی برای شناسایی مسائل عمومی ارائه می‌شود.

پیشینه پژوهش

در ایران، در زمینه خطمشی گذاری عمومی پژوهش‌های متعددی انجام شده، اما به شناسایی مسائل عمومی در فرایند خطمشی گذاری کمتر توجه شده است. دانشگاه میشیگان (۲۰۱۸) در پژوهشی با عنوان «چگونه دولت‌ها و دولت‌های محلی برای حل مشکل‌های عمومی کار می‌کنند؟» مدل شناسایی و حل مسائل عمومی را ارائه کرده است. در این مدل، مسئولیت‌های شهروندان بررسی می‌شوند و با توجه به انواع مسائل عمومی در جامعه، خطمشی عمومی شناسایی می‌شود، و از ارزش‌های دموکراسی برای حمایت از خطمشی عمومی استفاده شده و پس از موضع‌گیری خطمشی‌گذاران در خصوص خطمشی اتخاذی، دلایل آن تبیین می‌شود.

پورعزت و هاشمی (۱۳۹۶) در پژوهشی با عنوان «شاخص‌های اولویت‌بندی عادلانه مسائل عمومی» مجموعه پنج‌گانه‌ای از ویژگی‌ها و متغیرهای مؤثر بر تعیین اولویت مشکل‌ها و مسائل عمومی را ارائه کردند که عبارت‌اند از: الف) گستره؛ ب) شدت؛ ج) فوریت؛ د) تسهیلگری حل سایر مشکلات عمومی؛ ه) تأثیرگذاری بر رعایت ارزش‌های اجتماعی. بر اساس نتایج این پژوهش، هر پنج شاخص از اولویت‌شایان توجهی برخوردار بوده و هنگام تعیین اولویت مشکل یا مسئله عمومی باید به آن توجه قرار شوند. شیخ‌پور و سلاجقه (۱۳۹۶) در پژوهشی با عنوان «وضعیت مسئله‌یابی رسمی و

1. Kay
3. Emery & Trist

2. Subroto
4. Burton & et al.

میزان اجرای خطمشی‌های عمومی» به این نتیجه رسیدند که وضعیت هر دو رویه مسئله‌یابی رسمی، بیش از سطح میانگین و میزان اجرای خطمشی‌های عمومی، پایین‌تر از سطح میانگین و در سطح غیر رضایت‌بخش است. همچنین در مسئله‌یابی مستقیم، مسئله‌یابی از طریق پیشی گرفتن سایر کشورها و در مسئله‌یابی غیرمستقیم، مسئله‌یابی از طریق کارکنان بالاترین رتبه را داشته است.

فقیهی و کاوه (۱۳۹۵) در پژوهشی با عنوان «تشخیص مسئله عمومی؛ بررسی با رویکرد تطبیقی»، به بررسی بازیگران تشخیص مسئله عمومی در سه کشور فرانسه، آمریکا و بریتانیا و مقایسه با ایران پرداخته‌اند و به این نتیجه رسیدند که در فرانسه، مجلس با توجه به نقش اساسی دلگاسیون‌ها در تشخیص مسئله، در آمریکا، قوه مجریه با توجه به اختیارات ویژه رئیس‌جمهور و در بریتانیا با توجه نقش و ساختار قوی احزاب در خطمشی‌گذاری عمومی، به‌عنوان بازیگران اصلی و کلیدی در مرحله تشخیص مسئله عمومی، به ایفای نقش می‌پردازند و در ایران نیز حاکمیت بیشترین نقش را در شناسایی مسئله عمومی ایفا می‌کند و نقش احزاب، رسانه‌ها و گروه‌های ذی‌نفع و بخش خصوصی در فرایند شناسایی مسئله عمومی کم‌رنگ است. هاشمی (۱۳۹۳) در پژوهشی با عنوان «ارائه طرحی برای اولویت‌بندی مسائل عمومی در دستورگذاری خطمشی عمومی» و با الهام از مدل جذابیت - قابلیت، هفت شاخص فوریت، شدت، گستردگی، ارزش‌گرایی، تسهیلگری، امکانات و بودجه را برای شناسایی و اولویت‌بندی مسائل و مشکل‌های عمومی پیشنهاد داد.

پورعزت، بیگدلی و سعدآبادی (۱۳۹۲) در پژوهشی با عنوان «اولویت‌بندی مسائل در تدوین دستور کار برای خطمشی‌گذاری عمومی» به این نتیجه رسیدند که کارگزاران، افراد و گروه‌های ذی‌نفع، به شدت تحت تأثیر ساخت و بافت ادبیات جاری و بعضی اوقات خودساخته قرار دارند. بنابراین در بسیاری از موارد اولویت‌بندی‌های خطمشی، هیچ ارتباطی به جهان واقع نداشته و بر مبنای ذهنیت خطمشی‌گذاران شکل می‌گیرد. قلی‌پور (۱۳۸۹) در پژوهشی با عنوان «فرایند خطمشی‌گذاری در ایران»، به بررسی بازیگران در مرحله مسئله‌شناسی فرایند خطمشی‌گذاری عمومی پرداخته است و آنها را به دو گروه تقسیم می‌کند که عبارت‌اند از بازیگرانی که نخستین بار به مسئله توجه کرده‌اند که بیشتر در بخش دولتی هستند و بازیگرانی که ابعاد مسئله را بررسی و شناسایی کرده‌اند که شامل اتاق‌های فکر و مراکز پژوهشی، بوروکرات‌ها و کارگزاران دولتی، رسانه‌ها و احزاب هستند.

پیرس جاکوس^۱ (۲۰۰۸) در پژوهشی با عنوان «تمرکز مجدد بر مدیریت مسئله» به بهبود مدل فرایند مدیریت مسئله چیس و جونز^۲ (۱۹۷۷) پرداخته است و به این نتیجه رسید که فرایند مدیریت مسائل به صورت پنج مرحله است که عبارت‌اند از: ۱. شناسایی مسئله که از طریق نظریه و پژوهش انجام می‌شود، ۲. تجزیه و تحلیل مسئله که بر اساس اولویت‌بندی و قضاوت برای رسیدن به هدف انجام می‌شود، ۳. تغییر گزینه‌های استراتژی مسئله که از طریق خطمشی‌گذاری برای تغییر استراتژی انجام می‌شود، ۴. برنامه عملیاتی مسئله که به حمایت از تصمیم‌های خطمشی منجر می‌شود و ۵. ارزیابی نتایج و دستاوردهای برنامه عملیاتی مسئله و دوباره برگشت به مرحله نخست.

1. Pierce Jaques

2. Chase & Jones

لافر^۱ (۲۰۰۶) در پژوهشی با عنوان «راهنمای عملی فرایند مدیریت مسائل عمومی» برای اجرای شناسایی مسائل عمومی و توسعه راهکارها، چارچوبی سه مرحله‌ای ارائه داده است که عبارت‌اند از شناسایی مسئله، اولویت‌بندی مسئله و توسعه استراتژی و برنامه‌ریزی عملی. پورعزت و شیرمحمدی^۲ (۲۰۰۷) نیز در پژوهشی که برای «اولویت‌بندی مشکل‌ها و مسائل عمومی» انجام داده‌اند، به این نتیجه دست یافتند که شاخص‌های بسیار مهم برای شناسایی و اولویت‌بندی مسائل عمومی عبارت‌اند از: شدت مسئله یا مشکل، وسعت جامعه هدف و فوریت رسیدگی به مسئله یا مشکل. در ارزیابی انتقادی و مقایسه پژوهش حاضر با پژوهش‌های انجام‌شده، باید اذعان داشت که پژوهش حاضر بر بازیگران و عوامل مؤثر بر شناسایی مسائل عمومی تأکید دارد، در حالی که به نظر می‌رسد سایر پژوهش‌ها بر فرایند شناسایی مسائل عمومی تمرکز داشته‌اند. با توجه به اینکه فرایند شناسایی مسائل عمومی در ایران به صورت کلی تبیین نشده و نظریه‌ای در خصوص این موضوع وجود ندارد و همچنین با عنایت به خلأ پژوهشی، به نظر می‌رسد که اجرای این پژوهش ضروری است و می‌تواند خلأ پژوهشی موجود در زمینه شناسایی مسائل عمومی و خطمشی‌گذاری کشور را اندکی جبران کند.

مسئله عمومی سر آغاز فراگرد خطمشی‌گذاری عمومی

مسئله، وضعیتی است که در راه رسیدن به هدف تعیین‌شده، مانع ایجاد کند (دانش‌فرد، ۱۳۹۳: ۱۰۹) و اختلاف بین آنچه باید اتفاق می‌افتاد و آنچه اتفاق افتاده است، به‌گونه‌ای که نیاز به اصلاح آن احساس شود که جنبه عمومی داشته و بر اثر خدشه‌دار شدن منافع عامه به وجود آمده باشد (الوانی، ۱۳۹۴: ۴۲). به‌عبارتی، شکافی غیر قابل قبول بین شرایط نرمال و سطح مطلوب، با شرایط واقعی حال یا آینده است (هووپ^۳، ۲۰۰۲: ۳۰۸). در بحث از مسئله عمومی، با توجه به فراگرد خطمشی‌گذاری (دانایی‌فرد، ۱۳۸۸: ۱۲۵؛ پورعزت، ۱۳۸۷، ۴۶۱ و دای^۴، ۲۰۱۱: ۲۹) و عدم توافق خطمشی‌گذاران درباره ماهیت مسئله (قلی‌پور و غلام‌پور، ۱۳۸۹: ۵۱ و وایت و بورنه^۵، ۲۰۰۷: ۵۸۸)، مشخص است که تعریف مسئله عمومی بسیار حائز اهمیت است (پورعزت، ۱۳۹۰: ۲۰۳). اندرسون نیز معتقد است که مسئله عمومی، مشتمل بر وضعیت یا موقعیتی است که نیازها یا نارضایتی‌هایی بین عامه مردم ایجاد شده باشد و رهایی از آن، مستلزم مداخله حکومت (دای، ۲۰۰۵: ۳۱) و دولت باشد (پیترز^۶، ۲۰۰۵: ۱).

مسئله عمومی، موضوع محوری خطمشی‌گذاری عمومی است، بنابراین، شناسایی، دسته‌بندی و اولویت‌بندی مسائل عمومی، از مهم‌ترین اموری هستند که خطمشی‌گذار باید به آنها بیندیشد (اسکات و دیویس^۷، ۲۰۰۷: ۳۸۹). مسئله عمومی، یک نیاز، کمبود، محدودیت یا یک نارضایتی محسوس در جامعه است که قابل تشخیص است و برای آن راه‌حلی جست‌وجو می‌شود (الوانی، ۱۳۹۵: ۴۰) و دغدغه‌ای است که نحوه تعامل و اداره آن، آینده مردم را سخت متأثر

1. Laufer
3. Hoppe
5. White & Bourne
7. Scott & Davis

2. Pourezzat & Shirmohammadi
4. Dye
6. Peters

خواهد کرد و ابعاد گسترده‌ای از اجتماع را در بر گرفته و مصالح عمومی را خدشه‌دار می‌کند (دانش‌فرد، ۱۳۹۳: ۱۱۲). مسئله عمومی، مسئولیت‌آفرین بوده و تحلیل اخلاقی را در مراتب فهم حق و تکلیف در عرصه عمومی جامعه، مد نظر قرار می‌دهد (پورعزت و هاشمی، ۱۳۹۶: ۵).

اصولاً مسائل عمومی، از یک جامعه به جامعه دیگر و از زمانی به زمان دیگر، متفاوت هستند (روسن کویست^۱، ۱۹۴۰: ۴۲). مسئله عمومی، به طور معمول با مشکل‌های پیچیده اجتماعی سروکار دارد. ماهیت پویای مشکل‌های اجتماعی به لحاظ ارتباط با پدیده‌های گوناگون، درگیر کردن افراد متعدد و بروز و ظهور در قالب‌ها و صورت‌های گوناگون، بسیار دشوار است. به علاوه تعداد و تنوع مشکل‌های شناسایی‌شده و سیر مستمر تحول و تغییر آنها تعریف آنها را پرچالش کرده، حل مسئله عمومی را با دشواری مواجه می‌کند (لورنکو و کاستا^۲، ۲۰۰۷: ۱۵۰۰). اگر از راه‌حل یک مسئله، حمایت سیاسی نشود، نتیجه مد نظر رخ نخواهد داد (کینگمین^۳، ۲۰۱۶: ۴۳۷). واقعیت این است که برنامه‌های حل مسائل با ملاحظه‌های گوناگون تصویب می‌شوند و دولت برای حل، مهار یا اصلاح بسیاری از مسائل هیچ ایده معتبری ندارد (لیو، رابینسون و ودلیتز^۴، ۲۰۱۶: ۳۹۷). برخی از مسائل، ممکن است شناسایی مجدد شوند و به طور متوالی و بارها در دستور کار دولت قرار بگیرند (بلند و هاوالت^۵، ۲۰۱۶: ۳۹۳).

مسئله عمومی، نقطه شروع بحث از خطمشی عمومی است (کینگدان^۶، ۱۹۸۴). مسئله و مشکل عمومی، مقوله محوری و هسته مرکزی مباحث خطمشی‌گذاری محسوب می‌شود، به طوری که ادعا می‌شود تشخیص و تعیین مسئله و مشکل عمومی، مهم‌ترین مرحله خطمشی‌گذاری عمومی است. از این رو مشاهده می‌شود که بسیاری از تلاش‌های ذی‌نفعان، ذی‌نفعان و ذی‌حقان در فراگرد خطمشی‌گذاری عمومی، بر مرحله شناسایی و تعریف مشکل یا مسئله عمومی معطوف می‌شود (پورعزت و هاشمی، ۱۳۹۶: ۱۱).

مسئله عمومی، مفهومی چندوجهی است که طراحی خطمشی و انتخاب ابزارهای متفاوت اجرا، با توجه به مراتب گوناگونی و چندلایگی در شرایط خاص مشکل را با تنگنا مواجه می‌کند (تسنگ^۷، ۲۰۱۶: ۸۴۰). صرف نظر از دشواری شناسایی و تعریف ابعاد مسئله یا مشکل عمومی، گاهی در فراگرد اجماع روی یک مسئله، اختلاف نظر زیادی بروز پیدا می‌کند، به طوری که حتی درباره طبیعت و ماهیت مسئله عمومی، اختلاف نظر شکل می‌گیرد (وایت و بورنه، ۲۰۰۷: ۵۸۸). گاهی اوقات فقدان یا کمبود زیرساخت‌های انسجام‌بخش به آرای ملی و محلی فراگرد خطمشی‌گذاری بهینه را آسیب‌پذیر می‌کند (اوت و سورتز^۸، ۲۰۱۱: ۱۴۳۵). در این گونه موارد، ارائه تعریفی درست، دقیق و جامع از مسئله عمومی، بسیار کمک کننده است، به ویژه اگر این مهم با اجماع نسبی همه ذی‌نفعان همراه باشد، از این رو، طراحی فراگردی منطقی و خردمندانه و مبتنی بر اصول علمی، برای شناسایی و گزینش مسئله عمومی، بسیار ضروری است (پورعزت و هاشمی، ۱۳۹۶: ۴۱).

1. Rosenquist
3. Qingmin
5. Beland & Howlett
7. Tsang

2. Lourenco & Costa
4. Liu, Robinson & Vedlitz
6. Kingdon
8. Ott & Soretz

عوامل پیش‌ران بر تشخیص مسائل عمومی

عوامل پیش‌ران^۱، در آغاز فرایند خطمشی‌گذاری عمومی و شناسایی مسائل عمومی نقش مهمی را ایفا می‌کنند و به‌علت داشتن پتانسیل برای اصلاح شرایط و برطرف کردن محدودیت‌های سیستم سیاسی مهم هستند. چیزی که قسمت ضروری از فرایند سیاسی پیش از عامل پیش‌ران نیست ممکن است بعد از رویدادهای پیش‌رانی تبدیل به موضوع تصمیم سیاسی شود و به تعریف مسائل جدید و خطمشی برای پاسخ به آنها کمک کند (دانش‌فرد، ۱۳۹۲: ۴۹).

در حوزه شناسایی مسائل عمومی و خطمشی‌گذاری، عوامل پیش‌ران، رویداد بحرانی یا مجموعه‌ای از رویدادها است که یک مسئله روزمره را به یک تجربه عمومی منفی و گسترده تبدیل می‌کند. کینگدان (۱۹۹۵) شرایط را برای عوامل پیش‌ران به‌صورت پنجره خطمشی تشبیه می‌کند. ابعاد عوامل پیش‌ران در آغاز فرایند خطمشی‌گذاری نقش مهمی را ایفا می‌کنند. دانش‌فرد (۱۳۹۲) معتقد است که چهار عامل قلمرو، شدت (حساسیت)، زمان و منابع بر تقاضا برای وضع خطمشی‌های جدید و شناسایی مسائل عمومی تأثیرگذارند.

قلمرو به تعداد افراد در یک مرز جغرافیایی اشاره دارد که به‌وسیله مسئله تحت تأثیر قرار می‌گیرند. اگر یک رویداد، تأثیر گسترده‌ای بر بخش بزرگی از جامعه داشته باشد، تقاضا برای تغییر وضعیت و تعیین خطمشی عمومی دامنه وسیعی به خود خواهد گرفت. حساسیت یا شدت حادثه‌ای که از طرف مردم دریافت می‌شود، مقطع و طول زمانی که یک رویداد ظهور پیدا می‌کند و همچنین منابع یا هزینه‌هایی که از طریق یک رویداد ایجاد می‌شوند بر شناسایی مسئله عمومی تأثیر می‌گذارد. در زمینه‌ای که این چهار عامل در هم می‌آمیزند، نفوذ عوامل پیش‌ران در شناسایی مسائل تأثیر مهمی خواهد گذاشت. این چهار عامل ممکن است در تعامل با هم، قوت‌های متفاوتی ایجاد کنند.

شناسایی و اولویت‌بندی مسائل عمومی در نظریه‌های متداول خطمشی

نظریه اصلاح تدریجی: شناسایی مسئله برحسب وضعیت گذشته و محاسبه میزان انحراف و اصلاح تدریجی خطمشی شکل می‌گیرد و همواره به سنت‌های گذشته و حتی رویه‌ها و مسائل تأکیدشده در گذشته معطوف خواهد بود. بنابراین ممکن است مدل اصلاح در مواجهه با شرایط پیش‌بینی نشده، تلاطم‌های شدید، تغییرهای بنیادی و بحران‌ها شکست بخورد (دای، ۲۰۱۱: ۱۸). پس هیچ تضمینی نیست که منافع و مصالح ملی و عمومی در این روش اولویت داشته باشند (پورعزت و هاشمی، ۱۳۹۶: ۳۹).

نظریه نقطه تعادل^۲ در ستیزه‌های گروهی: خطمشی در مراوده و تقابل قوای گروه‌ها شکل می‌گیرد. از این رو، مسائل شناسایی‌شده، مسائلی خواهند بود که به‌طور رسمی یا غیررسمی، دیدگاه‌های گروه‌های گوناگون و متفاوت را بازگو کرده و می‌توانند خواسته‌های خود را به دولت تحمیل کنند. ترومن^۳ در توصیف این رویکرد، خطمشی را نتیجه ستیز بین گروه‌های مؤثر بر خطمشی‌گذاری می‌داند. بدیهی است که مسئله تأکیدشده نیز مسئله‌ای خواهد بود که از مراوده یا ستیز

1. Triggering Elements
3. David Truman

2. Equilibrium

گروه‌ها به دست آید (دای، ۲۰۱۱: ۱۹). بنابراین منافع و مصالح ملی و عمومی، در منطق حاکم بر این رویه، اولویت ندارد (پورعزت و هاشمی، ۱۳۹۶: ۳۹).

نظریه ترجیح نخبگان: نظریه نخبگان بر آن است که خطمشی تحت تأثیر نخبگان شکل می‌گیرد، بر این اساس، افراد و گروه‌های نخبه، ممکن است گاهی درباره برخی مسائل خاص با یکدیگر مخالف باشند، اما معمولاً درباره مسائل عمده و مهم جامعه با یکدیگر اتفاق نظر دارند (دای، ۲۰۱۱: ۲۱). نخبگان سیاسی، اقتصادی و فرهنگی، خطمشی‌گذاران قانونی و بوروکرات‌های سطح خیابان بر شناسایی مسائل عمومی تأثیر بیشتری دارند، هرچند هر یک از این گروه‌ها، به صورتی متفاوت بر روند خطمشی‌گذاری تأثیر می‌گذارند. نخبگان از فرصت تأثیر بر هدف‌گذاری و انتخاب صریح مسئله برخوردارند، خطمشی‌گذاران از فرصت اثرگذاری بر فراگرد خطمشی‌گذاری بهره‌مندند و بوروکرات‌های سطح خیابان، می‌توانند در مرحله اجرا، خطمشی‌ها را بر حسب منافع خود دگرگون کرده و حتی مسئله را وارونه یا دگرگونه جلوه دهند (پورعزت و هاشمی، ۱۳۹۶: ۴۰).

نظریه انتخاب عمومی: بر اساس نظریه انتخاب عمومی، همه افراد درصدد حداکثر کردن منافع شخصی خویش هستند، همه بازیگران سیاسی، نظیر رأی‌دهندگان، پرداخت‌کنندگان مالیات و نامزدهای مجلس، با هدف حداکثر کردن منافع خود، بر روند خطمشی‌گذاری تأثیرگذارند (دای، ۲۰۱۱: ۲۲). بنابراین، مسئله عمومی باید به فراخور نیاز عامه مردم و بدون صدمه به فضای بازار، با هدف تسهیل فضای اقدام در بازار آزاد و تأمین امنیت در آن، تعریف شود و در حریم و محدوده مجاز عمل دولت، در مواردی که بازار شکست می‌خورد یا به آن نمی‌پردازد، شکل می‌گیرد (پورعزت و هاشمی، ۱۳۹۶: ۴۱).

نظریه بازی و تصمیم‌های وابسته به هم: بر اساس نظریه بازی، اقدام بازیگران گوناگون، به هم وابسته بوده و بر حسب یکدیگر تعریف می‌شوند (دای، ۲۰۱۱: ۲۴). مسئله عمومی، با توجه به رفتارهای احتمالی بازیگران معارض یکدیگر، تعریف می‌شود. این شیوه انتخاب مسئله، ممکن است در نحوه مسئله‌یابی و مسئله‌شناسی مورد تأکید در سایر مدل‌های خطمشی‌گذاری نیز تسری یابد. برای مثال می‌توان به مدل‌های آشفته یا عقلایی اشاره کرد. در مدل آشوب، بازی‌های متعدد و پیوسته، زمینه انتخاب یک مسئله را فراهم آورند یا در مدل عقلایی، ترجیح‌های بازیگران به‌مثابه واقعیت اجتماعی، ارزیابی و تحلیل می‌شود (پورعزت و هاشمی، ۱۳۹۶: ۴۱).

تشخیص مسئله در نظام خطمشی‌گذاری جمهوری اسلامی ایران

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیران به صورت مشخص معلوم نشده‌اند، اما در اصول مختلف قانون اساسی وظایفی برای آنان ذکر شده است. مقام رهبری، عالی‌ترین خطمشی‌گذار در نظام جمهوری اسلامی هستند و بر اساس اصل یک صد و سیزدهم قانون اساسی، پس از مقام رهبری، رئیس‌جمهور عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی را بر عهده دارد. رئیس‌جمهور در فرایند سیاست‌گذاری، تدوین و تعیین‌کننده برنامه‌ها و سیاست‌های دولت و اجرای آنها طبق قوانینی است که مجلس بر اساس سیاست‌های کلان تعیین‌شده از سوی رهبری وضع کرده است (قلی‌پور، ۱۳۸۹: ۳۲۴).

در فرایند سیاست‌گذاری عمومی کشور ایران بازیگران مختلفی حضور دارند که تأثیر هر یک نیز متفاوت است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که عمده بازیگران در بخش دولتی و به خصوص در قوه مجریه متمرکز بوده و نقش مؤثری را ایفا می‌کنند. این بازیگران در مراحل مختلف خط‌مشی‌گذاری اعم از شناسایی مسئله عمومی، در دستور کار قرار دادن مسئله عمومی، شناسایی ابعاد مسئله عمومی و بازیگران مخالف و موافق ورود مسئله عمومی به دستور کار خط‌مشی‌گذاری هستند (فقیهی و کاوه، ۱۳۹۵: ۱۰).

بازیگران در مرحله مسئله‌شناسی فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی به دو گروه تقسیم می‌شوند که عبارت است از گروه اول متشکل از بازیگرانی که نخستین بار به مسئله توجه کرده و به‌نوعی آن را به‌عنوان مسئله عمومی شناسایی کرده‌اند، در ایران این بازیگران بیشتر در بخش دولتی هستند و ۶۳ درصد این نقش متعلق به وزارتخانه‌ها، کمیسیون‌های مجلس و در مجموع توسط حاکمیت اعمال می‌شود، به این معنا که بخش خصوصی و بخش عمومی غیردولتی در شناسایی و ارزش‌گذاری بر مسئله تأثیر چندانی ندارند و فقط تا حدودی بخش خصوصی مثل اصناف، تشکل‌ها و نهادهای غیردولتی، گروه‌های ذی‌نفع و رسانه‌های غیردولتی در مجموع ۲۷ درصد در شناسایی مسئله عمومی برای نخستین بار نقش داشته‌اند و گروه دوم بازیگرانی که ابعاد مسئله را برای شناخت اهمیت مسئله و تعیین اولویت آن بررسی و شناسایی کرده‌اند. در این مرحله بازیگران برای ایجاد تقدم یا تأخر در مسئله تأثیر اساسی دارند. مهم‌ترین بازیگران با ۴۱ درصد تأثیر اتاق‌های فکر و مراکز پژوهشی بوده‌اند. پس از آن بوروکرات‌ها و کارگزاران دولتی با ۲۸ درصد تأثیر در رتبه بعدی قرار داشته‌اند. در این بین نقش رسانه‌ها و جراید چندان مؤثر نبوده و این نقش در حدود ۱۵ درصد تأثیر در بررسی و شناسایی ابعاد مختلف مسئله بوده است. احزاب و فراکسیون‌ها نیز به اندازه رسانه‌ها نقش داشته‌اند (قلی‌پور، ۱۳۸۹: ۳۳۶).

روش‌شناسی پژوهش

مهم‌ترین کار در انتخاب روش پژوهش، اتخاذ راهبرد پژوهش مبتنی بر پارادایم انتخاب شده است (قلی‌پور، درویش‌زاده و پیران‌نژاد، ۱۳۹۸: ۱۶۲). هدف پژوهش، ارائه الگوی اقتضایی شناسایی مسائل عمومی در ایران است و پرسش پژوهش این گونه مطرح می‌شود: الگوی مناسب برای شناسایی مسائل عمومی در ایران چگونه است؟ این پژوهش با رویکردی آمیخته (کیفی و کمی) و روش پژوهش تحلیل مضمون (تم^۱) و تمرکز بر مصاحبه عمیق و نیمه‌ساختاریافته اجرا شده است. تحلیل تم، مهارت‌های اصلی و لازم برای اجرای سایر روش‌های تحلیل کیفی را فراهم می‌آورد (خانی، دلخواه و خائف‌الهی، ۱۳۹۷: ۴۶۸) و فنی پژوهشی برای تشریح کمی، نظام‌مند و عینی محتوای آشکار پیام است و پژوهشگر را قادر می‌سازد تا مقادیر زیادی از اطلاعات متنی را بررسی و ویژگی‌های آنها را شناسایی و تحلیل قرار کند که یکی از مهم‌ترین تحلیل‌هایی است که طی آن محتوا یا داده‌های کیفی به داده‌های کمی تبدیل شده و آنگاه با اجرای آماره‌های مناسب تحلیل قرار می‌شوند (میرزایی، ۱۳۸۸: ۴۱۵).

پژوهشگر می‌بایست برای انجام تحلیل مضمون و کشف الگوهای تکرارشونده ترتیبی اتخاذ کند که محتواها قابل

بررسی شوند و این عمل با ایجاد یک چارچوب کدگذاری امکان‌پذیر شد. در این پژوهش از روش «شبکه مضامین»^۱ آتراید - استرلینگ^۲ (۲۰۰۱) استفاده شده است. شبکه مضامین، بر اساس روندی مشخص، مضامین پایه^۳ (کدها و نکات کلیدی متن)، مضامین سازمان‌دهنده^۴ (مضامین به‌دست‌آمده از ترکیب و تلخیص مضامین پایه) و مضامین فراگیر^۵ (مضامین عالی دربرگیرنده اصول حاکم بر متن به‌مثابه کل) را نظام‌مند می‌کند. سپس این مضامین به‌صورت نقشه‌های شبکه تارنما، رسم و مضامین برجسته هر یک از این سه سطح همراه با روابط میان آنها نشان داده می‌شود (گرجی‌پور و همکاران، ۱۳۹۸: ۵۶ و عابدی جعفری، تسلیمی، فقیهی و شیخ‌زاده، ۱۳۹۰).

بر این اساس پس از جمع‌آوری داده‌ها از طریق مصاحبه اکتشافی، مدل بر مبنای تحلیل تم، طراحی و روایی مدل سنجیده شده است. برای نگارش مبانی نظری پژوهش روش آرشویی به‌کار رفته و اطلاعات از منابع اولیه و ثانویه (بررسی سوابق و مدارک، مصاحبه و پرسش‌نامه) جمع‌آوری شده است. نمونه‌گیری نفرهای اول و دوم به‌صورت نظری انجام شده و تا رسیدن مقوله‌ها به اشباع نظری ادامه یافت. در این پژوهش از مصاحبه شانزدهم داده‌ها تکرار شد و مفهوم جدیدی شناسایی نشد، از این رو کفایت نمونه‌گیری محرز شد. همچنین، برای انتخاب نمونه آماری برای مصاحبه‌های عمیق، با افرادی که دارای سابقه اجرایی یا مدیریتی و دانش و آگاهی کافی در این حوزه برخوردار بودند مصاحبه انجام شد. معیار انتخاب خبرگان، آشنایی افراد با مباحث نظری موضوع، اعم از بحث خطمشی‌گذاری و مسائل عمومی و اجرای آن بوده است. به‌منظور نمونه‌گیری برای مصاحبه‌های عمیق، از روش گلوله برفی استفاده شده است، بدین صورت که هر مصاحبه‌شونده افراد بعدی را معرفی می‌کرد (خمش‌آیا، ۱۳۹۸: ۲۹۰).

در پژوهش‌های کیفی، قابلیت اعتماد را معیاری برای جایگزینی روایی و پایایی مد نظر قرار داده‌اند (مقیمی، پورعزت، دانایی‌فرد و احمدی، ۱۳۹۵: ۶۵۱). برای اطمینان از روایی پژوهش به‌منظور دقیق بودن نتایج، بازبینی اعضا و بررسی همکار توصیه شده است (الوانی، آذر و دانایی‌فرد، ۱۳۹۰). همچنین برای ارزیابی قابل اتکا بودن داده‌ها و تفسیرها، از معیار اعتمادپذیری پژوهش‌های کیفی شامل قابلیت اعتبار، انتقال‌پذیری، اتکاپذیری و تأییدپذیری استفاده شده و به منظور دستیابی به معیارهای مطرح‌شده از روش‌های زیر استفاده شده است.

۱. صرف زمان لازم (۷۰ روز) برای مصاحبه‌ها و هدایت مستقیم مصاحبه‌ها.
۲. تطبیق توسط مشارکت‌کنندگان و ارائه گزارشی از نتایج پژوهش به مصاحبه‌شوندگان و اخذ نظر آنها.
۳. بررسی کدگذاری و مقوله‌های به‌دست‌آمده توسط دو عضو هیئت علمی دانشگاه و یک مدیر ارشد دولتی با سابقه خدمت ۲۵ سال.
۴. بررسی مقایسه داده‌های مصاحبه با مشاهده پژوهشگران از وضعیت خطمشی‌گذاری کشور و مسائل عمومی و نظارت اعضای تیم پژوهش بر فرایند جمع‌آوری و تحلیل داده‌ها.
۵. توصیف تفصیلی و دقیق فرایند، متن و زمینه پژوهش و تشخیص داده‌های انحرافی.

۶. مرور مصاحبه‌های انجام‌شده و ارزیابی مجدد کدگذاری‌ها و تفسیرها.

۷. نمونه‌گیری نظری.

جدول ۱. مشخصات مصاحبه‌شوندگان

ردیف	مسئولیت و رتبه علمی	مدرک و رشته تحصیلی	سابقه فعالیت
۱	عضو هیئت علمی دانشگاه (استاد)	دکتری مدیریت دولتی	بیش از ۳۰ سال
۲	عضو هیئت علمی دانشگاه (استاد)	دکتری مدیریت دولتی	بیش از ۳۰ سال
۳	عضو هیئت علمی دانشگاه (استاد)	دکتری مدیریت دولتی	بیش از ۳۰ سال
۴	عضو هیئت علمی مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی (دانشیار)	دکتری مدیریت دولتی	۲۲ سال
۵	مدرس دانشگاه و مدیر ارشد دولتی	دکتری مدیریت فناوری اطلاعات	۲۱ سال
۶	مدرس دانشگاه و مدیر ارشد دولتی	دکتری مدیریت دولتی	۲۰ سال
۷	مدرس دانشگاه و مدیر ارشد دولتی	دکتری مدیریت دولتی	۱۹ سال
۸	مدرس دانشگاه و مدیر ارشد دولتی	دکتری مدیریت دولتی	۲۶ سال
۹	مدرس دانشگاه و مدیر ارشد دولتی	دکتری مدیریت دولتی	۲۹ سال
۱۰	مدرس دانشگاه و مدیر ارشد دولتی	دکتری مدیریت دولتی	۲۱ سال
۱۱	عضو کمیسیون اقتصادی و نماینده مجلس شورای اسلامی	فوق لیسانس مدیریت دولتی	یک دوره نماینده
۱۲	عضو کمیسیون اجتماعی و نماینده مجلس شورای اسلامی	دکتری جغرافیای سیاسی	یک دوره نماینده
۱۳	عضو هیئت علمی دانشگاه (دانشیار)	دکتری مدیریت دولتی	۱۸ سال
۱۴	مدرس دانشگاه و مشاور وزیر	دکتری اقتصاد نظری	۲۲ سال
۱۵	عضو هیئت علمی دانشگاه (دانشیار) و مشاور رئیس کمیسیون اقتصادی مجلس	دکتری مدیریت دولتی	۱۹ سال
۱۶	مدرس دانشگاه و مشاور وزیر	دکتری مدیریت استراتژیک	۱۵ سال

پس از تدوین الگوی مفهومی پژوهش بر مبنای مفاهیم مستخرج از مصاحبه‌های عمیق و نیمه‌ساختاریافته، الگوی طراحی‌شده با روش دلفی آزمایش شد. در همین رابطه جامعه آماری برای توزیع پرسش‌نامه، معاونان توسعه مدیریت و منابع (اداری، مالی و پشتیبانی) وزارتخانه‌ها و مدیران کل ستادی حوزه اداری، مالی و پشتیبانی مدنظر قرار گرفت. با توجه به کوچک بودن و همگونی جامعه آماری، از روش سرشماری به‌جای نمونه‌گیری استفاده شده است. فرایند دلفی در دو دور و با مشارکت ۴۶ نفر خبرگانی که دارای سابقه اجرایی یا مدیریتی و دانش و آگاهی کافی در این حوزه برخوردار بودند انجام شد. روش دلفی فرایندی گروهی است که شامل ارتباط متقابل میان پژوهشگر و گروهی از خبرگان

شناسایی شده، در ارتباط با موضوعی مشخص است که معمولاً از راه پرسش نامه نظرهای خبرگان گردآوری می‌شود (لینستون و توروف، ۲۰۰۲).

یافته‌های پژوهش

کدگذاری، رویه‌ای نظام‌مند است که آتراید - استیرلینگ (۲۰۰۱) برای کشف شاخص‌ها، مقوله‌ها و ابعاد داده‌ها آن را توسعه داده‌اند. بنابراین، برای توسعه مدل شناسایی مسائل عمومی در ایران، کدهای مستخرج از مصاحبه‌های انجام‌شده با خبرگان تحلیل شده است. به‌منظور شناسایی مضامین پایه (مفهوم)، پژوهشگر در مرحله نخست مصاحبه‌های انجام‌شده با خبرگان را به‌همراه مصادیق و مستندهایی که آنها به‌عنوان مکمل مصاحبه ارائه می‌کردند، به‌طور دقیق پیاده‌سازی شد. سپس از تحلیل جمله‌ها و دیدگاه‌های مصاحبه‌شوندگان، کدهای اولیه استخراج و کدهای مشترک و تأکیدشده مصاحبه‌شوندگان به‌عنوان کدهای نهایی مشخص شدند.

پس از بازبینی‌های مکرر مضامین پایه شناسایی شده، با بررسی عمیق رابطه بین آنها، مضامین مشابه در یک گروه قرار گرفته و «مضامین سازمان‌دهنده» استخراج شد. در مرحله سوم نیز با در نظر گرفتن مفاهیم اصلی و محوری ارائه‌شده در استانداردهای بررسی شده و بررسی ادبیات پژوهش، «مضامین فراگیر» استخراج شد. این مفاهیم و مضامین در شبکه مضامین شناسایی مسائل عمومی در جدول ذیل نشان داده شده است.

جدول ۲. کدگذاری و استخراج مضامین پایه، سازمان‌دهنده و فراگیر

مضمون فراگیر	مضمون سازمان‌دهنده (مقوله)	مضمون پایه (مفهوم)
	دولت (قوه مجریه)	کارگزاران دولتی در بوروکراسی‌ها
		بروکرات‌های سطح خیابان
		سازمان‌های دولتی
بازیگران دولتی	مجلس شورای اسلامی (قوه مقننه)	نمایندگان مجلس شورای اسلامی
		کمیسیون‌ها و فراکسیون‌های تخصصی مجلس
		مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
	افراد و نهادهای قانون اساسی	مقام معظم رهبری
		قضات عالی‌رتبه و دادستان‌ها
		مجمع تشخیص مصلحت نظام
		شورای نگهبان
		مجلس خبرگان رهبری

ادامه جدول ۲

مضمون فرآگیر	مضمون سازمان‌دهنده (مقوله)	مضمون پایه (مفهوم)
	گروه‌های ذی‌نفع	احزاب
		سازمان‌های مردم‌نهاد
		اتحادیه‌های حرفه‌ای
		عموم مردم
بازیگران غیردولتی	گروه‌های ذی‌نفوذ	رسانه‌ها
		دانشگاه‌ها و سازمان‌های پژوهشی
		نخبگان سیاسی، اقتصادی و فرهنگی
		کانون‌های تفکر و اندیشه
	تأثیر منفی موضوع بر احساسات جامعه	سازمان‌های بین‌المللی
		خشم و ترس مردم
	حادثه پیش‌بینی نشده و بحرانی	احساس عدم امنیت عمومی
		سیل
		زلزله
		آتش‌سوزی
حساسیت موضوع	تصادفات گسترده	تصادفات گسترده
		تجربه عمومی منفی قبلی
		پرهیز از جنگ
	قدرت و کهنگی موضوع	خطمشی‌های توزیعی مجدد ناموفق
		سرخوردگی ناشی از حل نشدن مشکل در مدت زمان طولانی
	موضوع‌های زیست‌محیطی	هزینه‌های گزاف تحمیلی به جامعه بابت طولانی شدن و عدم پیشرفت برخی پروژه‌ها و برنامه‌ها
		تغییرات آب و هوایی و آلودگی هوا و محیط زیست
		بحران کم‌آبی و خشک‌سالی
		موضوع‌های حیات وحش
	وسعت جغرافیایی	تخریب جنگل‌ها و مراتع
		منطقه وسیع درگیر موضوع
قلمرو موضوع	تعداد افراد درگیر موضوع	تقاضای گسترده عمومی
		جمعیت زیاد درگیر موضوع
	آگاهی عمومی	افزایش مطالبه عمومی
		افزایش مشارکت عمومی
موضوع‌های، مسائل و عواقب فعالیت‌های خارجی و بین‌المللی	تأثیر تصمیم‌های دول خارجی	تأثیر تصمیم‌های شرکت‌های چندملیتی
		تأثیر تصمیم‌های نهادها و سازمان‌های بین‌المللی
		تأثیر تصمیم‌های شرکت‌های چندملیتی

ادامه جدول ۲

مضمون فرایگیر	مضمون سازمان‌دهنده (مقوله)	مضمون پایه (مفهوم)
مقطع زمانی وقوع رویداد	بحران‌های اقتصادی	افزایش شدید و ناگهانی نرخ ارز
		تورم لجام‌گسیخته
		بیکاری
		تحریم
	تهدیدهای نظامی و تروریستی	تهدیدهای نظامی
		تهدیدهای تروریستی
	سوانح و حوادث طبیعی یا غیرطبیعی	سوانح و حوادث طبیعی
		سوانح و حوادث غیرطبیعی
	زمان طولانی وجود موضوع	طولانی شدن زمان بررسی موضوع
		تغییر ماهیت موضوع طی زمان
	تغییرها و تحول‌های اجتماعی	جابه‌جایی و تغییر ارزش‌ها
		تغییر اولویت‌های جامعه
دگرگونی‌های سیاسی و اجتماعی		
جهش‌های فناوری	افزایش سرعت چرخش اطلاعات	
	اختراع و نوآوری در ابزارها و وسایل ارتباط جمعی و فناوری	
هزینه ایجادشده از طریق رویداد	ایجاد هزینه فرصت قابل ملاحظه	محدودیت سیستم سیاسی
		تصمیم‌های سیاسی
	خسارت‌های مالی	تصمیم‌های پرهزینه مقامات
		هزینه زیاد تحمیل شده به مردم
	خسارت‌های جانی و تهدید سلامتی انسان	خسارت‌های مالی
		تهدید سلامتی انسان
	تأثیر منفی یک وضعیت یا پدیده روی مردم	خسارت‌های جانی
		کاهش سرمایه اجتماعی دولت
		کاهش اعتماد عمومی

تشریح مضامین فرایگیر

بر اساس نقاط مشترک پیشینه پژوهش و نظرهای پژوهشگران و صاحب‌شوندگان، مضامین فرایگیر الگوی شناسایی مسائل عمومی در ایران، تشریح و به‌صورت شکل ۱ ارائه شده است.

۱. بازیگران دولتی: قوه مجریه، قوه مقننه یا ساختارها یا نهادهایی که از طرف مجلس، قدرت قانون‌گذاری به آنها

اعطا شده است (فقیهی و کاوه، ۱۳۹۵)؛ مسئولان منتخب، اعم از مجری و قانون‌گذار و مسئولان انتصابی، بازیگران

دولتی هستند که مسائل عمومی را شناسایی و خطمشی‌های دولتی را تدوین می‌کنند (هاولت، رامش و پرل، ۱۳۹۴). کارگزاران دولت در بوروکراسی‌ها، به‌ویژه بوروکرات‌های سطح خیابان، به‌لحاظ مدت‌ها سروکار داشتن با مردم، منابع مهمی برای شناسایی مسئله محسوب می‌شوند (ویلیامز^۱، ۲۰۱۵: ۳). در این پژوهش، بازیگران دولتی اثرگذار بر فرایند شناسایی مسائل عمومی در ایران شامل دولت (قوه مجریه)، مجلس شورای اسلامی (قوه مقننه) و افراد و نهادهای قانون اساسی هستند.

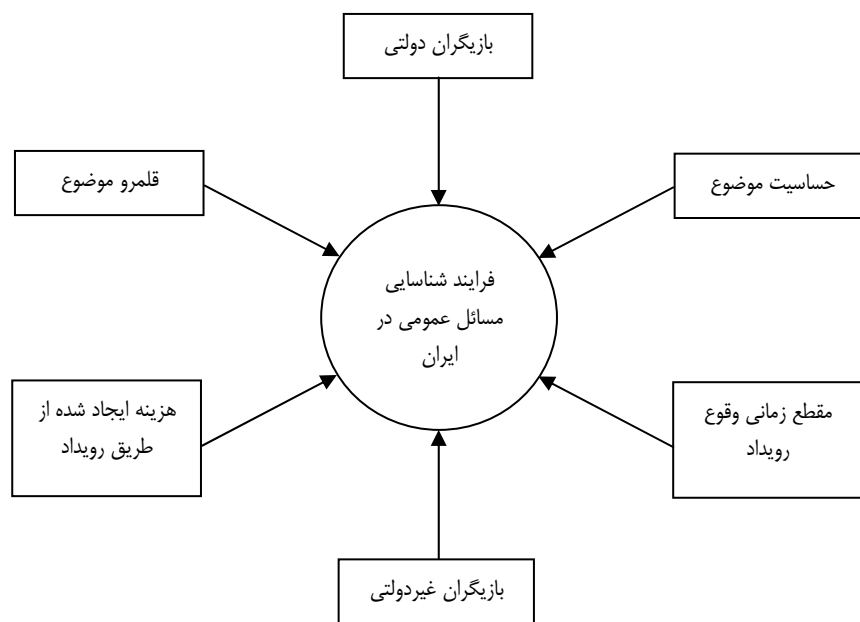
۲. بازیگران غیردولتی: بازیگران غیردولتی خطمشی شامل گروه‌های ذی‌نفع، سازمان‌های پژوهشی، رسانه‌های جمعی (هاولت و همکاران، ۱۳۹۴)، احزاب و سازمان‌های مردم‌نهاد، گروه‌واره‌های ذی‌نفع شامل دفاتر فنی، رسانه‌ها و عموم مردم هستند (فقیهی و کاوه، ۱۳۹۵). در این پژوهش، بازیگران غیردولتی اثرگذار بر فرایند شناسایی مسائل عمومی در ایران شامل گروه‌های ذی‌نفع و گروه‌های ذی‌نفع هستند.

۳. شدت یا حساسیت موضوع: حساسیت یا شدت حادثه‌ای که از طرف مردم دریافت می‌شود بر شناسایی مسئله عمومی تأثیرگذار است. اگر یک حادثه پیش‌بینی‌نشده اتفاق افتاد، نگرش متعاقب آن حادثه ممکن است نیاز به تغییرهای خطمشی را القا نکند. اما اگر همان حادثه توجه بیشتری، به‌خصوص، با حالت خشم یا ترس را به خود جلب کند، خطمشی‌گذاران در مقایسه با شرایط قبلی واکنش تندتری نشان خواهند داد. در این پژوهش، حساسیت موضوع برای شناسایی مسائل عمومی شامل تأثیر منفی موضوع بر احساسات جامعه، حادثه پیش‌بینی‌نشده و بحرانی، تجربه عمومی منفی قبلی، قدرت و کهنگی موضوع و موضوع‌های زیست‌محیطی است.

۴. قلمرو جغرافیایی موضوع: قلمرو به تعداد افراد در یک مرز جغرافیایی اشاره دارد که به‌وسیله مسئله تحت تأثیر قرار می‌گیرند. اگر یک رویداد، تأثیر گسترده‌ای بر بخش بزرگی از جامعه داشته باشد، تقاضا برای تغییر وضعیت و تعیین خطمشی عمومی دامنه وسیعی به خود خواهد گرفت. همین‌طور اگر زندگی طیف کوچکی از مردم تحت تأثیر قرار گیرد، برای آنها مشکل است که بتوانند مسئله خود را حل کنند و احتمال کمتری وجود دارد که از بازیگران سیاسی برای شناسایی مسئله عمومی، کمکی دریافت نکنند. در این پژوهش، قلمرو موضوع برای شناسایی مسائل عمومی شامل وسعت جغرافیایی، تعداد افراد درگیر موضوع، آگاهی عمومی و موضوع‌ها، مسائل و عواقب فعالیت‌های خارجی و بین‌المللی است.

۵. مقطع زمانی وقوع رویداد: علی‌رغم آنکه بعضی از رویدادها تقریباً سریع حادث می‌شوند، بعضی از آنها زمان به‌نسبت طولانی را در حالت کمون هستند. البته بین طول زمان پیدایش عامل پیش‌ران و توانایی بالقوه رویدادها هیچ هم‌بستگی ضروری نیست، به این معنا که مواردی که فوری ظهور پیدا می‌کنند، می‌توانند به‌اندازه بعضی دیگر که بعد از فرایند جوانه زدن اولیه می‌آیند، قوی باشند. بعضی از رویدادها به زمان طولانی نیاز دارند تا مردم از وجود و تأثیرهای آن، کاملاً آگاه شده و تقاضای تغییر کنند (دانش‌فرد، ۱۳۹۲: ۵۲). در این پژوهش، مقطع زمانی وقوع رویداد برای شناسایی مسائل عمومی شامل بحران‌های اقتصادی، تهدیدهای نظامی و تروریستی، سوانح و حوادث طبیعی یا غیرطبیعی، زمان طولانی وجود موضوع، تغییرها و تحول‌های اجتماعی و جهش‌های فناوری است.

۶. هزینه ایجاد شده از طریق رویداد: هزینه‌هایی که از طریق یک رویداد ایجاد می‌شوند، خطری هستند که به‌عنوان یک موقعیت نامطلوب در نظر گرفته می‌شوند. آن موقعیت، ممکن است سلامتی و کیفیت زندگی باشد. به بیان دیگر، هرچه عوامل مربوط به سلامتی و زندگی بیشتر تهدید شوند، کمک بیشتری به عامل پیش‌ران می‌کنند (دانش‌فرد، ۱۳۹۲: ۵۳). در این پژوهش، هزینه ایجاد شده از طریق رویداد برای شناسایی مسائل عمومی شامل ایجاد هزینه فرصت قابل ملاحظه تصمیم‌های سیاسی، خسارت‌های مالی، خسارت‌های جانی و تهدید سلامتی انسان و تأثیر منفی یک وضعیت یا پدیده روی مردم است.



شکل ۱. الگوی اولیه شبکه مضامین شناسایی مسائل عمومی در ایران

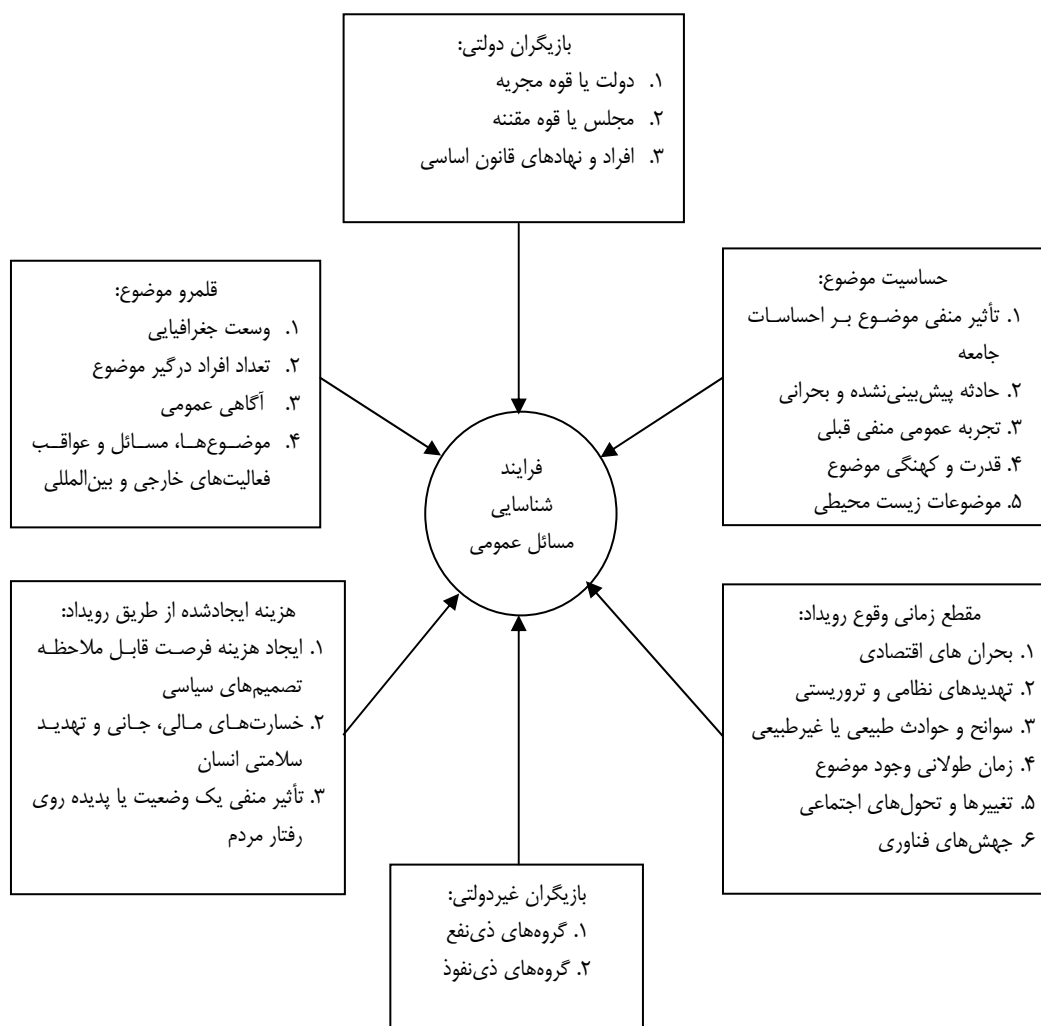
اعتباریابی الگو به روش دلفی

الگوی طراحی شده با روش دلفی آزمایش شده و تعداد ۴۶ پرسش‌نامه در دور نخست دلفی بررسی و تحلیل شد. نتایج دور نخست نشان می‌دهد که همه شاخص‌ها برای ورود به مرحله بعد شرط لازم را دارند و با توجه به نظر اعضای پنل دلفی، مقوله خسارت‌های مالی و مقوله خسارت‌های جانی و تهدید سلامتی انسان با یکدیگر ادغام شد. نتایج آزمون کندال دور نخست نشان می‌دهد که مقدار ضریب توافق از ۰/۷ بیشتر است که می‌توان به‌صورت کلی اجماع میان نظرهای خبرگان را در خصوص همه مفاهیم دید. اما با توجه به یک شاخص اصلاحی و برای بازبینی و تأیید روابط مدل، دور دوم دلفی انجام شده است. در این دور از میان ۴۶ پرسش‌نامه توزیع شده بین اعضای پنل، تعداد ۳۹ پرسش‌نامه برگشت داده شد. نتایج آزمون کندال در این مرحله نشان می‌دهد که مقدار آزمون کای دو در سطح خطای کوچک‌تر از ۰/۰۱، معنادار است، از این رو با اطمینان ۹۹ درصد می‌توان بیان داشت که تفاوت میانگین رتبه‌ها معنادار است. با توجه به اینکه مقدار ضریب توافق از ۰/۷ بیشتر است، میان نظرهای خبرگان اجماع کلی وجود دارد و با توجه به دستیابی به اجماع کلی در

دور دوم دلفی از ورود به دور سوم خودداری شده است. بنابراین مدل طراحی شده در مرحله دوم دلفی با ۶ بعد و ۲۳ مؤلفه تأیید نهایی شد و به علت عدم معرفی شاخصی جدید به نظر می‌رسد اجماع و اشباع تئوریک حاصل شده است. الگوی نهایی در شکل ۲ آورده شده است.

جدول ۳. نتایج ضریب کندال

دور دوم دلفی	دور اول دلفی	تعداد
۳۹	۴۶	
۰/۷۶۳	۰/۷۵۱	ضریب کندال
۱/۷۹۷	۱/۴۸۵	آماره کای دو
۰/۰۰۰	۰/۰۱۲	سطح معناداری



شکل ۲. الگوی نهایی شناسایی مسائل عمومی در ایران

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

تشخیص مسئله عمومی، یکی از مراحل مهم و اساسی در فرایند خطمشی‌گذاری به شمار می‌رود و به‌نوعی فرایند خطمشی‌گذاری را تعدیه می‌کند. با توجه به شباهت‌های بازیگران مؤثر اعم از دولتی و غیردولتی در تشخیص مسئله و با توجه به ساختار سیاسی، فرهنگی و اقتصادی کشور، اهمیت بازیگران تشخیص مسئله متفاوت بوده و به فراخور ساختارهای موجود، یک بازیگر در مقایسه با سایر افراد از اهمیت بیشتری برخوردار خواهد بود (فقیهی و کاوه، ۱۳۹۵: ۱۲). در فضای پرآشوب سیستم‌های اجتماعی و تحول‌های روز به روز نوشته آنها، بهانه‌های متعدد و متنوعی یافت می‌شود تا خطمشی‌گذاران از تمرکز بر مسئله طفره روند و مجریان بدون تعهد جدی به اجرای خطمشی‌ها، آنها را حل‌نشدنی قلمداد و معرفی کنند (پورعزت و هاشمی، ۱۳۹۶: ۱۱۰). از این رو مسائل فقط زمانی حل می‌شوند که شناسایی شوند و شناسایی آنها موضوعی پیچیده و در عین حال مهم است که تحت تأثیر عوامل مختلفی قرار دارد که برخی از آنها در اختیار مدیریت قرار ندارد (شیخ‌پور و سلاجقه، ۱۳۹۶: ۶۰).

ضعف در شناسایی مسائل عمومی موجب ناکارآمدی سیاست‌های دولتی شده است. شناسایی مسائل عمومی، پدیده‌ای وسیع و گسترده است که معلول یک سری شرایط اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی در کشور است و محدود کردن آن در یک حیطه و حوزه خاص، برخورد مؤثر با آن را خدشه‌دار می‌کند (پورعزت و هاشمی، ۱۳۹۶). دولت، به طرق مختلف به مسائل توجه می‌کند و خطمشی‌گذاران به روش‌های مختلف از آنها آگاه می‌شوند، از طریق شاخص‌های به‌نسبت نظام‌مند، تغییر در رویدادهای برجسته و بازخورد در مورد طرح‌های فعلی دولت. این عوامل به شناخت مسئله کمک می‌کنند (دانایی‌فرد و عباسی، ۱۳۹۶: ۱۳۴). نکته بسیار مهم این است که اگر مسئله به‌درستی انتخاب نشود، بخش شایان توجهی از منابع ملی تلف می‌شود یا به بی‌غما می‌رود و بخش مهمی از منافع ملی دستخوش آزمون و خطاهای خطمشی‌گذاران تجربی یا نوحاسته‌ای می‌شود که عرصه اداره و خطمشی را به آزمایشگاه انتخاب‌های ناپخته یا ناروای خود تبدیل می‌کنند (پورعزت و هاشمی، ۱۳۹۶).

بهره‌گیری از یک الگو جامع و اقتضایی برای شناسایی مسائل عمومی، این امکان را برای کشور فراهم می‌کند تا با آگاهی از کلیه ابزارهای مربوط به کنترل موانع و مسائل به تعیین و اجرای کامل اولویت‌ها و راهبردها پرداخته شود. مدل‌های گوناگون، برای تعریف و شناسایی مسئله عمومی، روش‌های متفاوتی را مد نظر قرار می‌دهند. در مدل اصلاح‌تدریجی، مسئله امروز در مقایسه با مسائل گذشته و جاری، تعریف می‌شود. در مدل تعادل حاصل از ستیزه‌های گروهی، مسئله عمومی، بازتاب مراوده و ستیز گروه‌های معارض تلقی می‌شود. در مدل نخبگان، چنین فرض می‌شود که مسئله عمومی حاصل ترجیح نخبگان است و در مدل انتخاب عمومی، مسئله عمومی، فراخور نیاز عامه، در پوشش فضای بازار آزاد و تسهیل تجارت و امنیت، به عمل ابداعی و عمل متقابل مجموعه بازیگران بستگی دارد. پورعزت و هاشمی (۱۳۹۶) معتقدند که فراگرد اجماع بر سر مسئله عمومی نیز امری بسیار دشوار است، هرچند مطلوب آن است که جامعه بالغ، به ظرفیت نیل به اجماع منطقی و خرد مینا، دست یابد.

مزیت پژوهش حاضر در مقایسه با سایر پژوهش‌های مشابه در این است که الگوی ارائه‌شده در این پژوهش الگوی

جامع و مبتنی بر عمل است که هم‌زمان کوشیده تا به اکثر مؤلفه‌های مؤثر در فرایند شناسایی مسائل عمومی توجه کند، از این رو توانسته در پیوند نظریه و عمل فرایند شناسایی مسائل عمومی گامی هرچند کوچک بردارد. وجه تمایز الگوی ارائه شده در این پژوهش در مقایسه با چارچوب‌های موجود در زمینه فرایند شناسایی مسائل عمومی، این است که در چارچوب‌های موجود به‌طور عمده فقط به فرایند خط‌مشی‌گذاری توجه شده، در حالی که در پژوهش حاضر، علاوه بر توجه به فرایند شناسایی مسائل عمومی، به عوامل تأثیرگذار بر این فرایند نیز تأکید شده است. این الگو با مدل‌های ارائه‌شده بیکن و همکاران (۱۹۸۱)، پست (۲۰۰۲)، کوب و آلد (۲۰۰۵) و دانشگاه میشیگان (۲۰۱۸) سازگاری دارد.

نتایج پژوهش نشان می‌دهد که بازیگران دولتی، بازیگران غیردولتی، حساسیت موضوع، قلمرو موضوع، مقطع زمانی وقوع رویداد و هزینه ایجادشده از طریق رویداد بر فرایند شناسایی مسائل عمومی در ایران تأثیرگذارند. بازیگران دولتی اثرگذار بر فرایند شناسایی مسائل عمومی در ایران شامل دولت (قوه مجریه)، مجلس شورای اسلامی (قوه مقننه) و افراد و نهادهای قانون اساسی هستند. بازیگران غیردولتی شامل گروه‌های ذی‌نفع و گروه‌های ذی‌نفع هستند.

همچنین نتایج پژوهش نشان می‌دهد که حساسیت موضوع برای شناسایی مسائل عمومی شامل تأثیر منفی موضوع بر احساسات جامعه، حادثه پیش‌بینی‌نشده و بحرانی، تجربه عمومی منفی قبلی، قدرت و کهنگی موضوع و موضوع‌های زیست‌محیطی است. قلمرو موضوع برای شناسایی مسائل عمومی شامل وسعت جغرافیایی، تعداد افراد درگیر موضوع، آگاهی عمومی و موضوع‌ها، مسائل و عواقب فعالیت‌های خارجی و بین‌المللی است. مقطع زمانی وقوع رویداد برای شناسایی مسائل عمومی شامل بحران‌های اقتصادی، تهدیدهای نظامی و تروریستی، سوانح و حوادث طبیعی یا غیرطبیعی، زمان طولانی وجود موضوع، تغییرها و تحول‌های اجتماعی و جهش‌های فناوری است. هزینه ایجادشده از طریق رویداد برای شناسایی مسائل عمومی شامل ایجاد هزینه فرصت شایان توجه تصمیم‌های سیاسی، خسارت‌های مالی، خسارت‌های جانی و تهدید سلامتی انسان و تأثیر منفی یک وضعیت یا پدیده روی مردم است.

بر اساس یافته‌های پژوهش، پیشنهاد می‌شود با توجه به تأکید بر خط‌مشی‌گذاری بهینه از سوی مقام معظم رهبری، موضوع شناسایی مسائل عمومی به‌شکل جدی در دستگاه‌های اجرایی دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی، مطرح شود و در برنامه‌های بعدی توسعه کشور نیز بر حفظ و تقویت آنها تأکید شود و ضمن ارائه راهکارهای لازم از سوی این نهادها، بستر مناسب برای مجریان مهیا شود تا امکان دسترسی سریع‌تر و سهل‌تر به اهداف خط‌مشی فراهم شود. پیشنهاد می‌شود دولت، ظرفیت‌های موجود در حوزه‌های اجتماعی، فرهنگی، بین‌المللی، اقتصادی و سیاسی کشور که می‌تواند از آنها در راستای شناسایی مسائل عمومی استفاده کند را شناسایی کرده و در تقویت این ظرفیت‌ها اقدام کند و با تقویت راهکارهای شناسایی مسائل عمومی، وقوع مسائل عمومی را پیش‌بینی کرده و ضمن اتخاذ راه‌حل‌های درست از تبدیل آنها به تهدید و بحران جلوگیری کند.

پیشنهاد می‌شود دولت، برای شناسایی بهتر مسائل عمومی، فرایند ایجاد کانون‌های تفکر دولتی و خصوصی را با سازماندهی اثربخش و متناسب، تسهیل کند و در اولویت برنامه‌های خود قرار دهد تا از این راه، گسترش تفکر راهبردی و فراهم شدن زمینه تحلیل علمی مسائل و سرعت بخشیدن به ایده‌پردازی و ارائه نظر کارشناسی حاصل شده و زمینه

اتخاذ مناسب‌ترین تصمیم‌گیری در راستای خطمشی‌گذاری فراهم شود. بوروکرات‌ها به دلیل کار کردن در سازمان‌ها، می‌دانند که مشکل‌های موجود در سازمان و سازمان‌های مشابه دیگر چیست و کدام راهکارهای بنیادین و کدام راهبردها برای مهار آنها مفید است. از این رو، یک راهکار برای تقویت راهبرد مسئله‌یابی از بوروکراسی، رویکرد تواناسازی بوروکرات‌ها است، پیشنهاد می‌شود دولت، بر توانمندسازی و تواناسازی بوروکرات‌ها بیش از گذشته اقدام کند.

برای اثربخشی بیشتر تأثیر بازیگران دولتی و بازیگران غیردولتی بر شناسایی مسائل عمومی، پیشنهاد می‌شود دولت و دانشگاه‌ها، راهکارها و سازوکارهای مشارکت بیشتر در تأمین منابع و جذب حمایت‌های اجتماعی را برای شناسایی مسائل عمومی ایجاد و تسهیل کنند. همچنین پیشنهاد می‌شود دولت با حمایت از بازیگران غیردولتی (گروه‌های ذی‌نفع و ذی‌نفع) به افزایش تعداد آنها کمک کند و به منظور ارائه ایده در خصوص شناسایی مسائل عمومی بین آنها رقابت شدیدی ایجاد کند. پیشنهاد می‌شود بازیگران دولتی و غیردولتی در ایده‌های ارائه‌شده خود برای شناسایی مسائل عمومی انعطاف و نوآوری داشته باشند، هیچ‌گاه لازم نیست به‌طور منحصر بر روی‌ها و پژوهش‌های خود را بر اساس یک مدل خاص غربی انجام دهند و آن مدل خاص در ایران اجرا و عملیاتی شود، از این رو پیشنهاد می‌شود در مواقع نیاز، مدل‌های مختلف به کار گرفته شوند. پیشنهاد می‌شود در مشارکت دادن بازیگران غیردولتی برای شناسایی مسائل عمومی، فقط نیازمندی‌های جاری دولت در نظر گرفته نشود و به اهداف بلندمدت دولت و سند چشم‌انداز نیز توجه شود.

از جمله محدودیت پژوهش حاضر این است که انجام فاز کیفی، زمان بر و مستلزم صرف دقت و انرژی بسیار بود. از آنجا که بخشی از اطلاعات این پژوهش با روش‌های کیفی و از جمله تحلیل اسناد و مصاحبه‌ها به دست آمد، به‌طور قطع این امر محدودیت‌ها و دشواری‌هایی به همراه داشت که تلاش شد اعتبار پژوهش حفظ شود. همچنین انجام پژوهش در بخش دولتی موجب کاهش تعمیم‌پذیری نتایج پژوهش به سایر بخش‌ها از جمله بخش خصوصی و بازرگانی است. یکی دیگر از محدودیت‌های پژوهش، موضوع پژوهش بود. همان‌طور که اشاره شد، در ایران در رابطه با فرایند شناسایی مسائل عمومی پژوهش‌های چندانی انجام نشده است. این محدودیت، کار پژوهش را دشوار و پیچیده می‌کند. همچنین هدف اصلی از انجام این پژوهش، ارائه الگویی در رابطه با شناسایی مسائل عمومی در ایران بوده است، اما با توجه به مراحل پژوهش و تحلیل مضمون، سایر متغیرها نیز بررسی شدند. دشواری مهم پژوهش، هماهنگی با مصاحبه‌شوندگان بود. از آنجا که مصاحبه‌شوندگان پژوهش از سیاست‌گذاران و مدیران ارشد دولتی کشور بودند، هماهنگی و تنظیم زمان ملاقات و انجام مصاحبه با ایشان به هماهنگی و پیگیری مستمر نیاز داشت.

با در نظر داشتن اینکه بر پایه الگوی ارائه‌شده مستخرج از دل تحلیل مضمون در پژوهش کیفی می‌توان فرضیه‌هایی راهبردی تدوین کرد، برای پژوهش‌های آتی پیشنهاد می‌شود پژوهش‌هایی کمی با هدف آزمون این فرضیه‌ها انجام شود. همچنین با توجه به اینکه پژوهش حاضر درباره شناسایی مسائل عمومی در ایران است، می‌توان از آن به‌عنوان مبنایی برای پژوهش‌های آتی در خصوص نظریه‌پردازی خطمشی‌گذاری مبتنی بر شناسایی مسائل عمومی و آینده‌نگاری در این زمینه استفاده کرد.

منابع

- ابوالحسنی رنجبر، احمد؛ دانش فرد، کرم‌الله؛ فقیهی، ابوالحسن (۱۳۹۶). ارائه الگوی دستور کار خط مشی های اصلاح نظام اداری در ایران. مدیریت دولتی، ۹(۴)، ۶۱۵-۶۴۰.
- الوانی، مهدی (۱۳۹۵). تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی. تهران: انتشارات سمت.
- الوانی، مهدی؛ آذر، عادل؛ دانایی فرد، حسن (۱۳۹۰). روش‌شناسی پژوهش کیفی در مدیریت: رویکردی جامع. تهران: انتشارات اشراقی.
- الوانی، مهدی؛ شریف‌زاده، فتاح (۱۳۹۴). فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی. تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی.
- پورعزت، علی اصغر (۱۳۸۷). مبانی دانش اداره دولت و حکومت. تهران: انتشارات سمت.
- پورعزت، علی اصغر (۱۳۹۰). مبانی مدیریت دولتی. تهران: انتشارات سمت.
- پورعزت، علی اصغر؛ هاشمی کاسوایی، مینا (۱۳۹۶). مسئله عمومی چالش آغازین خط‌مشی‌گذاری دولتی. تهران: مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.
- پورعزت، علی اصغر؛ بیگدلی، سکینه؛ سعدآبادی، علی اصغر (۱۳۹۲). اولویت‌بندی مسائل در تدوین دستور کار برای خط‌مشی‌گذاری عمومی. دوفصلنامه علمی پژوهشی دانش سیاسی، ۹(۲)، ۵-۲۸.
- خانی، احمد؛ دلخواه، جلیل؛ خائف الهی، احمدعلی (۱۳۹۷). واکاوی عناصر چسبندگی شغلی: پژوهشی آمیخته. مدیریت دولتی، ۱۰(۳)، ۴۵۹-۴۸۰.
- خمش‌آیا، احمد؛ شبیری، اردشیر؛ یاسینی، علی (۱۳۹۸). فهم پدیده بی‌حسی سازمانی و شناسایی عوامل شکل‌دهنده آن به روش آمیخته. مدیریت دولتی، ۱۱(۲)، ۲۸۵-۳۰۸.
- دانایی فرد، حسن (۱۳۸۸). روش‌شناسی تدوین خط‌مشی ملی کارآفرینی کشور: چارچوبی مفهومی. فصلنامه توسعه کارآفرینی، ۲(۶)، ۱۲۵-۱۵۵.
- دانایی فرد، حسن؛ عباسی، طیبه (۱۳۹۶). نظریه های تغییر خط‌مشی عمومی: کاربردهای آن در ایران. تهران: مؤسسه کتاب مهربان نشر.
- دانش فرد، کرم‌اله (۱۳۹۲). مبانی خط‌مشی‌گذاری عمومی. تهران: انتشارات نیاز دانش.
- دانش فرد، کرم‌اله (۱۳۹۳). فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی. تهران: انتشارات صفار.
- دقتی، عادل؛ یعقوبی، نورمحمد؛ کمالیان، امین رضا؛ دهقانی، مسعود (۱۳۹۸). ارائه الگوی توسعه مرحله‌ای حکمرانی شبکه‌ای با استفاده از رویکرد فراترکیب. فصلنامه رسالت مدیریت دولتی، ۱۱(۲)، ۲۰۳-۲۳۰.
- شیخ‌حسنی، علی؛ فقیهی، ابوالحسن؛ دانش فرد، کرم‌اله (۱۳۹۷). تحلیل خط‌مشی‌گذاری مالیاتی در نظام مالیات بر ارزش افزوده. فصلنامه رسالت مدیریت دولتی، ۱۰(۱)، ۱۳۷-۱۶۰.
- شیخ‌پور، مهدیه؛ سلاجقه، سنجر (۱۳۹۶). وضعیت مسئله‌یابی رسمی و میزان اجرای خط‌مشی‌های عمومی (مورد مطالعه: وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی). فصلنامه رسالت مدیریت دولتی، ۸(۲۷)، ۵۱-۶۳.

- صفری دشتکی، محمد؛ زارع، رضا؛ نیک‌بخش، محمدعلی (۱۳۹۷). تبیین عوامل ساختاری مؤثر بر شکل‌گیری شبکه‌های خطمشی (مطالعه موردی: نظام کارآفرینی ایران). *فصلنامه رسالت مدیریت دولتی*، ۱۰(۱)، ۱۰۹-۱۳۶.
- عابدی جعفری، حسن؛ تسلیمی، محمدسعید؛ فقیهی، ابوالحسن؛ شیخ‌زاده، محمد (۱۳۹۰). تحلیل مضمون و شبکه مضامین: روشی ساده و کارآمد برای تبیین الگوهای موجود در داده‌های کیفی. *فصلنامه اندیشه مدیریت راهبردی*، ۵(۲)، ۱۵۱-۱۹۸.
- فقیهی، مهدی؛ کاوه، کامیار (۱۳۹۵). تشخیص مسئله عمومی؛ بررسی با رویکردی تطبیقی. *نخستین کنفرانس ملی مدیریت دولتی ایران*. تهران: دانشکده مدیریت دانشگاه تهران.
- قلی‌پور، رحمت‌اله (۱۳۸۹). *فرایند خطمشی‌گذاری عمومی در ایران*. تهران: مرکز تحقیقات مجلس شورای اسلامی.
- قلی‌پور، رحمت‌اله؛ درویش‌زاده، محمدمهدی؛ پیران‌نژاد، علی (۱۳۹۸). بررسی روش‌ها، منابع‌ها و مانع‌های دستیابی به درآمد پایدار شهری (مطالعه موردی: شهرداری ارومیه). *مدیریت دولتی*، ۱۱(۱)، ۱۵۱-۱۷۸.
- قلی‌پور، رحمت‌اله؛ غلام‌پور‌آهنگر، ابراهیم (۱۳۸۹). *فرایند سیاست‌گذاری عمومی در ایران*. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- گرچی‌پور، حسین؛ خاشعی، وحید؛ اسلامبولچی، علیرضا؛ اصغری صارم، علی (۱۳۹۸). الگوی ارزشیابی فرایند خطمشی‌گذاری فرهنگی با رویکرد مطالعه کیفی اسناد فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. *مدیریت دولتی*، ۱۱(۱)، ۴۷-۷۲.
- گیوریان، حسن؛ ربیعی مندجین، محمدرضا (۱۳۹۴). *تصمیم‌گیری و تعیین خطمشی دولتی*. تهران: انتشارات یکان.
- معمارزاده، غلامرضا؛ شکری، نرجس (۱۳۸۵). ارائه مدل پویا برای اجرای خطمشی‌های عمومی. *فصلنامه پژوهشگر*، ۳(۸)، ۲-۱۴.
- مقیمی، سیدمحمد؛ پورعزت، علی اصغر؛ دانایی فرد، حسن؛ احمدی، حیدر (۱۳۹۵). طراحی و تبیین مدل بودجه‌بندی بر اساس شاخص‌های حکمرانی خوب در ایران. *مدیریت دولتی*، ۸(۴)، ۶۴۵-۶۶۴.
- منوریان، عباس؛ محمدی، داریوش؛ محمدی فاتح، اصغر (۱۳۹۵). خطمشی‌گذاری خوب در قوه مجریه، مدل‌سازی نقش ظرفیت‌های سازمانی و زمینه ملی. *مدیریت دولتی*، ۸(۲)، ۲۳۳-۲۵۴.
- میرزایی، خلیل (۱۳۸۸). *پژوهش، پژوهشگری و پژوهشنامه‌نویسی*. تهران: انتشارات جامعه‌شناسانه.
- هاشمی کاسوایی، مینا (۱۳۹۳). *ارائه طرحی برای اولویت‌بندی مسائل عمومی در دستورگذار خطمشی عمومی*. پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده مدیریت دانشگاه تهران.
- هاولت، مایکل؛ رامش، ام؛ پرل، آنتونی (۱۳۹۴). *مطالعه خطمشی عمومی، چرخه‌های خطمشی و زیرنظام‌های خطمشی*. تهران: انتشارات مهربان نشر.

References

- Abedi Jafari, H., & Taslimi, M., & Faghihi, A., & Sheikhzade, M. (2011). Thematic Analysis and Thematic Networks: A Simple and Efficient Method for Exploring Patterns Embedded in Qualitative Data Municipalities). *Journal of Strategic Management Thought*, 5(2), 151-198. (in Persian)

- Abolhasani, A., & Daneshfard, K., & Faghihi, A. (2018). An Agenda Setting for the Reformation Policies of Administrative System in Iran. *Journal of Public Administration*, 9(4), 615-640. (in Persian)
- Alvani, M. (2016). *Decision Making and Determine Government Policy*. Tehran: Samt Press. (in Persian)
- Alvani, M., & Azar, A., & Danaeefard, H. (2011). *Qualitative Research Methodology in Management: A Comprehensive Approach*. Tehran: Eshraghi Press. (in Persian)
- Alvani, M., & Sharifzadeh, F. (2015). *Public Policy-Making Process*. Tehran: Allameh Tabatabai University Press. (in Persian)
- Attride-Stirling, J. (2001). Thematic Networks: An Analytic Tool for Qualitative Research. *Journal of Qualitative Research*, 1(3), 385-405.
- Beland, D., & Howlett, M. (2016). How Solutions Chase Problems: Instrument Constituencies in the Policy Process. *Journal of Governance*, 29(3), 393-409.
- Chase, W.H., & Barrie, L.J. (1977). CPI Presents, *Journal of Corporate Public Issues and Their Management*, 14(1), 1-4.
- Chase, W.H., & Jones, B. L. (1977). CPI Presents. *Journal of Corporate Public Issues and Their Management*, 14(1), 1-4.
- Danaeefard, H. (2010). Methodology of Developing National Entrepreneurship Policy: A Conceptual Framework. *Journal of Entrepreneurship Development*, 2(4), 125-155. (in Persian)
- Danaeefard, H., & Abbasi, T. (2017). *Policy Change Theories: the Implications for Iran*. Tehran: Mehrabannashr Press. (in Persian)
- Daneshfard, K. (2016). *Public Policy-Making Process*. Tehran: Saffar Press. (in Persian)
- Daneshfard, K. (2017). *Foundations of Public Policy Making*. Tehran: Nyazedanesh Press. (in Persian)
- Deghati, A., Yaghoubi, N.M., Kamalian, A.R., & Dehghani, M. (2019). Presenting a Phased Development Pattern of Network Governance Using a Meta-synthesis Approach. *Journal of Public Administration*, 11(2), 203-230. (in Persian)
- Dye, T. R. (2005). *Understanding Public Policy*. New Jersey: Upper Saddle River, Fearson Education Prentice-Hall, Inc.
- Dye, T.R. (2011). *Understanding Public Policy*, 11^{Ed}. New Jersey: Upper Saddle River, Pearson Education Prentice-Hall, Inc.
- Faghihi, M., & Kaveh, K. (2016). Public Issue Recognition; A Comparative Approach. *First National Conference on Iranian Public Administration, School of Management*, Tehran, University of Tehran. (in Persian)
- Gholipor, R., & Darvishzadeh, M., & Pirannejad, A. (2019). Identification of the Methods, Resources and Barriers of Achieving Sustainable Urban Income (Case Study: Urmia Municipality). *Journal of Public Administration*, 11(1), 151-178. (in Persian)

- Gholipour, R. (2010). *The Public Policy Process in Iran*. Tehran: Majlis Islamic Studies Center. (in Persian)
- Givaryan, H., & Rabee Mandejin, M. (2015). *Decision Making and Determine Government Policy*. Tehran: Yekan Press. (in Persian)
- Gorjipour, H., & Khashei, V., & Eslambolchi, A., & Asghari Sarem, A. (2019). Developing the Evaluative Model for Cultural Policy Making Process based on Qualitative Study of Cultural Documents of Islamic Republic of Iran. *Journal of Public Administration*, 11(1), 47-72. (in Persian)
- Grindel, M., & Thomas, J. (1991). *Public Choices and Polivy Change: The Political Economy of Reform in Developing Counties*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Hardee, K., & Feranil, I., & Boezwinkle, J., & Clark, B. (2004). *The policy circle*. London: Policy working paper series, no. 11.
- Hashemi Kasvaie, M. (2014). *A plan to prioritize public issues in the public policy agenda*. Thesis of Faculty of Management, Tehran: University of Tehran. (in Persian)
- Hoppe, R. (2002). Cultures of public policy problems. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 4(3), 305-326.
- Howlett, M., & Ramesh, M., & Perl, A. (2015). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Tehran: Ketab Mehraban Nashr Press. (in Persian)
- Jaques, A.P. (2008). *Refocusing Issue Management, Bridging academic and practitioner perspectives*. A thesis submitted in fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy, Melbourne: School of Applied Communication RMIT University.
- Kay, M. (2006). Strong brands and corporate brands. *European Journal of Marketing*, 40(7), 742-760.
- Khamshaya, A., & Shiri, A., & Yasini, A. (2019), Understanding the Phenomenon of Organizational Insentience and Identifying its Fusion Factors in a Mixed Method Way. *Journal of Public Administration*, 11(2), 285-308. (in Persian)
- Khani, A., Delkhah, J., Khaef Elahi, A.A. (2018). Explaining Reasons and Factors of Job Embeddedness: Mixed Research. *Journal of Public Administration*, 10(3), 459-480. (in Persian)
- Kingdom, J. W. (2003). *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Second edition, New York: Longman.
- Kingdon, J.W. (1984). *Agendas, Alternative and Public Policies*. Boston: Little Brown and Company.
- Kingdon, J.W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2d ed. New York: Addison, Wesley, Longman.
- Laufer, D. G. (2006). *A Practical Process Guide to Issues Management*. Public Affairs Council, Washington, DC. www.pac.org/CPAM.
- Linstone, H. A., & Turoff, M. (2002). *The Delphi Method: Techniques and Applications*. Addison-Wesley Publishing Company, Advanced Book Program.

- Liu, X., & Robinson, S., & Vedlitz, A. (2016). Public Characterization, Policy Solution Generation, and Intra-Agenda Connectivity. *Policy Studies Journal*, 44(4), 396-423.
- Lourenco, R.P., & Costa, J.P. (2007). Incorporating citizens views in local policy decision making processes. *Decision support system*, 43(1), 1499-1511.
- Memarzadehtehran, Gh., & Shokri, N. (2006). A Dynamic Model for Implementing Public Policies. *Journal of Pajoheshgar*, 3(8), 2-14. (in Persian)
- Michigan Studies (2018). *Public Issues Facing Michigan Citizens*. <http://www.eupschools.org/page/1359>.
- Mirzaie, Kh. (2010). *Research, Researching & Writing*. Tehran: Jameeshenasan Press. (in Persian)
- Moghim, S. M., & Pourezat, A. A., & Danaeifard, H., & Ahmadi, H. (2017). Design and Explain the Budgeting model based on Indices of Good Governance in Iran. *Journal of Public Administration*, 8(4), 645-664. (in Persian)
- Monavarian, A., & Mohammadi, D., & Mohammadifateh, A. (2016). Good Policy Making in Government, Modeling the Role of Organizational Capacity and National Context. *Journal of Public Administration*, 8(2), 233-254. (in Persian)
- Ott, I., & Sussane, S. (2011). Public policies and convergence. *Journal of economic dynamics & control*, 12(2), 1435-1450.
- Peters, G. B. (2005). The Problem of Policy Problems. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 7(4), 349-370.
- Pierce Jaques, A.P. (2008). *Refocusing Issue Management, Bridging academic and practitioner perspectives*. A thesis submitted in fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy, Melbourne: School of Applied Communication RMIT University.
- Pourezat, A.A. & Bigdeli, S. & Sadabadi, A.A. (2013). The Prioritizing of Problems in the Agenda-Setting Stage of Public Policies. *Journal of Political Knowledge*, 9(2), 5-28. (in Persian)
- Pourezat, A.A. (2012). *Fundamentals of Public Administration*. Tehran: Samt Press. (in Persian)
- Pourezat, A.A. (2017). *Fundamentals of Public Administration and Government Knowledge*. Tehran: Samet Press. (in Persian)
- Pourezat, A.A., & Hashemi Kasvaie, M. (2017). *Public Problem: The First Challenge of Public Policy Making*. Tehran: University of Tehran Press. (in Persian)
- Pourezat, A.A., & Shirmohammadi, M. (2007). A Survey of the influence of Intergovernmental Relations on the Pace and Quality of Public Services, *21th EROPA General Assembly and Confrences*. Eastern Regional Organization for Public Administration (EROPA) & Institution of Research and Planning in Higher Education (IRPHE), 19-21.
- Qingmin, Zh. (2016). Bureaucratic Politics and Chinese Foreign Policy-making, *Chinese Journal of International Politics*, 9(4), 435-458.

- Rosenquist, C. M. (1940). *Social Problems*, Printice Hall, Inc. in Earl Rubington and Martin S. Weinberg (Eds), *The Study of Social Problems*, 6th edition. New York: Oxford University Press.
- Safari Dashtaki, M., Zare, R., & Nikbakhsh, M.A. (2018). Explaining the Structural Factors Influencing the Formation of Policy Networks; (A Survey on Iranian Entrepreneurship System). *Journal of Public Administration*, 10(1), 109 – 136. (in Persian)
- Scott, R., & Davis, G.F. (2007). *Organizations and Organizing: Rational, Natural, and Open System Perspectives*. Pearson Education International.
- Sheikhassani, A., Faghihi, A., & Daneshfard, K. (2018). The Analysis of Tax-Related Policy Making in the VAT System of Iran. *Journal of Public Administration*, 10(1), 137 – 160. (in Persian)
- Sheikhpour, M., & Salajeghe, S. (2017). Investigation of the Situation of Formal Problem Finding and the Level of Public Policy Performance in the Ministry of Cooperatives, Labour and Social Welfare. *Iranian Journal of Public Administration Mission*, 8(3), 51-63. (in Persian)
- Subroto, A. (2011). Understanding Complexities in Public Policy Making Process through Policy Cycle Model: A System Dynamics Approach. Italy: *II Conference of WCSA-World Complexity Science Academy*, September 26 – 27 th, Palermo.
- Tsang, J.C. (2016). Coping with Policy Complexity in the Globalized World, *Public Administration Review*, 76(6), 840-841.
- White, L., & Bourne, H. (2007). Voices and values: Linking values with participation in OR/MS in public policy making. *The International Journal of Management Science*, Omega, 35(1), 588-603.
- Williams, L. M. (2015). *Black Man Walking, Brown Man Working: Street-level Bureaucrats and Perceptions of Immigrant Worthiness*. USA: School of Public Affairs, Arizona State University, social science research network.