

**نشست‌های برگزار شده در
دانشکده مدیریت و حسابداری**

عنوان نشست: آسیب‌شناسی خط‌مشی‌گذاری عمومی

شناسنامه نشست:	
دانشکده مدیریت و حسابداری	واحد برگزار کننده نشست:
دکتر داود حسین‌پور (عضو هیأت علمی دانشگاه علامه طباطبائی)	مسئول نشست:
۱۳۹۴/۱۰/۱۲	تاریخ برگزاری نشست:
دکتر سید مهدی الوانی، دکتر فتاح شریف‌زاده، دکتر رضا واعظی، دکتر ابوالحسن فقیهی (اعضای هیأت علمی دانشگاه علامه طباطبائی)، دکتر رحمت‌اله قلی‌پور (عضو هیأت علمی دانشگاه تهران)، دکتر حسن دانایی‌فرد (عضو هیأت علمی دانشگاه تربیت مدرس)، دکتر علی رضائیان (عضو هیأت علمی دانشگاه شهید بهشتی)، دکتر حبیب‌اله طاهرپور (عضو هیأت علمی مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی)	اعضای هیأت علمی:
دکتر مهدی فقیهی (مدیر دفتر فناوری‌های نوین مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)	نمایندگان دستگاه‌های اجرایی مرتبط:
اثربخش نبودن، ناکارآمدی و ضعف‌های نظام خط‌مشی‌گذاری عمومی در ایران	مسأله محوری نشست:
قوه قضائیه، مجلس شورای اسلامی، سازمان برنامه و بودجه کشور	سازمان‌های هدف توصیه سیاستی:

چکیده مباحث طرح شده:

اهداف نشست:

- الف- آسیب‌شناسی خط‌مشی‌گذاری عمومی
- ب- انتقال تجارب موفق و ناموفق در تدوین و اجرای خط‌مشی عمومی
- ج- فراهم‌سازی شبکه و تعامل بین صاحب‌نظران دانشگاهی و خط‌مشی‌گذاران کشور
- د- راهکارهای اصلاح نظام خط‌مشی‌گذاری عمومی

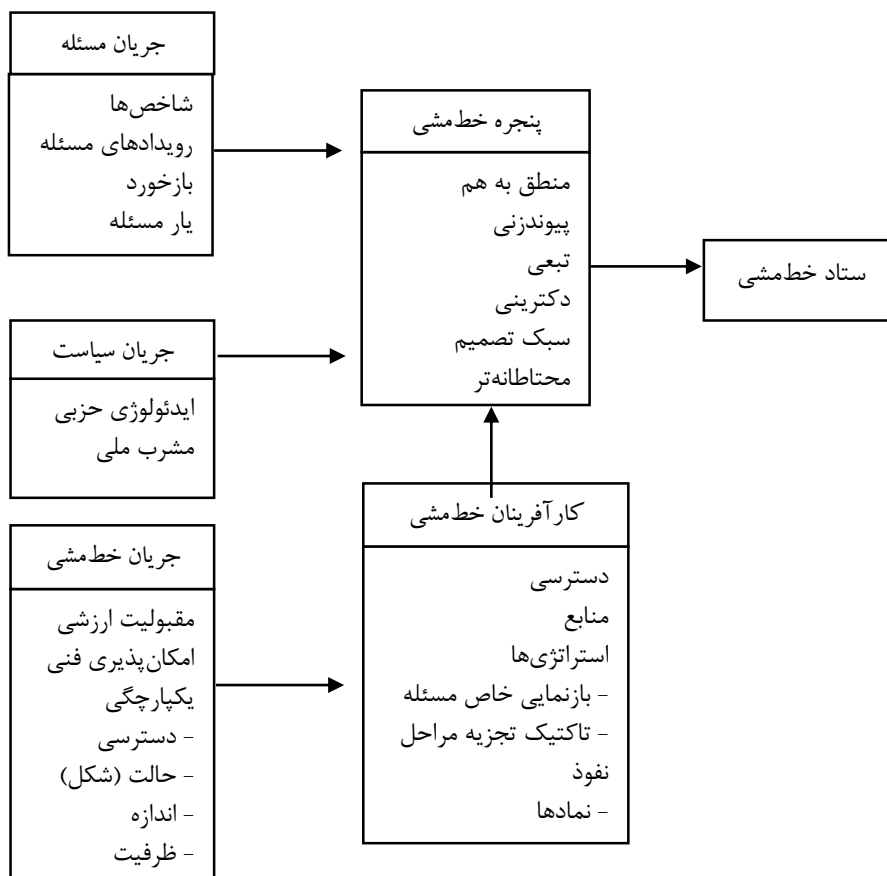
چالش‌ها و مشکلات:

۱. نبود هماهنگی و تعامل مؤثر بین خط‌مشی‌گذاران و مجریان
۲. تناقض و عدم انسجام در خط‌مشی‌های عمومی
۳. عدم جامعیت خط‌مشی با توجه به سطوح ملی، منطقه‌ای و ...
۴. تعدد مراکز تصمیم‌گیری و نبود متولی مشخص خط‌مشی‌های عمومی
۵. مسأله محور نبودن در تدوین خط‌مشی‌های عمومی
۶. نبود مطالعات خط‌مشی‌گذاری عمومی در ایران
۷. نبود تعریف فنی از خط‌مشی‌گذاری و مفاهیم خط‌مشی‌های عمومی
۸. فقدان سیستم مدیریت مسائل عمومی
۹. در «خط‌مشی‌گذاری»، برنامه‌ریزی و اجرا معمولاً بر یک مدار و چارچوب نظری خاص و مشخص استوار نیستند

خلاصه دیدگاه‌های مطرح:

۱. **جریان‌ات چندگانه:** در سطح سیستم، پدیده موردنظر خود را تئوریزه می‌کند و کلیت سیستم یا یک تصمیم مجزا را به عنوان واحد تحلیل خود انتخاب می‌کند. شبیه نظریه سیستم‌ها، «انتخاب» را به عنوان ستاده جمعی (فرموله شده از طریق رانش و کشش چندین عامل) می‌داند. این چارچوب نسبت به نحوه تأثیر اطلاعات بر «انتخاب» حساسیت دارد، عنصری که هسته تئوریزه کردن اولیه سیستم‌ها و ارتباطات سیاسی است (برای مثال دیویج

۱۹۶۶؛ اشنا برونر (۱۹۷۴). این چارچوب با نظریه‌های نظم در بی‌نظمی (آشوب) (در توجه به پیچیدگی) وجه مشترک دارد، از آن جهت که قائل به میزانی از «تصادفی بودن» است و سیستم‌ها را به عنوان پدیده‌هایی که مستمراً در حال ظهور و بروزند و ضرورتاً در حالت تعادل قرار ندارند، تصور می‌کند.



۲. **رویکرد شبکه‌ای:** خط‌مشی‌گذاری در خرده سیستم‌های خاص قلمرو خط‌مشی‌ای رخ می‌دهد که کم و بیش مستقل از یکدیگر به گونه‌ای موازی عمل می‌کنند. خرده سیستم‌های خط‌مشی متشکل از تعداد زیادی از بازیگران هستند که متمرکز بر موضوعات بحث‌انگیز خط‌مشی‌ای خاص هستند. فرایندهای سیاسی در این خرده سیستم‌ها به تنهایی به وسیله بازیگران حکومت کنترل نمی‌شوند؛ بلکه مختصه آن‌ها تعاملات بازیگران بخش خصوصی و دولتی است. مفهوم شبکه خط‌مشی را برای عنوان‌دهی به نوعی ساختار حکمرانی جدید و بارز استفاده می‌کند که باید از یک طرف از شکل‌های سلسله‌مراتبی عمودی سازمان‌دهی شده و از طرف دیگر از ساختارهای بازار سان سامان‌دهی شده افقی متمایز شود. صاحب‌نظران این رویکرد بر هماهنگی خودسازمان‌ده و افقی بین بازیگران بخش خصوصی و دولتی تأکید می‌کنند که به صورت مشترک و توأمان درگیر در حل مسئله و چانه‌زنی مشترک هستند.

۳. **مدل فرآیندی:** یکی از پرکاربردترین مدل‌های موجود در سیاست‌گذاری عمومی مدل فرآیندی است. این مدل که حاصل سلطه مکتب رفتارگرایی بر علوم سیاسی است توجه خود را به کشف الگوهای فعالیت‌ها یا فرایندها قرار می‌دهد. بسیاری از دانشمندان علوم سیاسی اشکال گوناگونی از این مدل را بر اساس مراحل مختلف فرایند ارائه کرده‌اند که در شکل کلی شامل این مراحل می‌شود:

- تعیین مسأله
- ارائه راه‌حل‌های مختلف
- مشروعیت‌بخشی به یک راه‌حل
- اجرا
- ارزیابی

حامیان این مدل بر این اعتقادند که دانشمندان علوم سیاسی باید تمرکز خود را به جای ذات خط‌مشی‌ها به فرایند خط‌مشی‌گذاری اختصاص دهند. این ایده کمک می‌کند که به نحوه اتخاذ تصمیمات و خط‌مشی‌ها پی ببریم.

چکیده مباحث صاحب‌نظران در نشست

۱. نبود دستورالعمل‌های صریح سیاستی. دانش فنی چگونگی تبدیل سیاست‌های کلان به سیاست‌های خرد و به برنامه‌های مشخص نداریم.
۲. اشخاص کلیدی تأثیرگذارتر از سازمان‌ها هستند.
۳. نهادهای غیررسمی مؤثرتر و بانفوذتر از قوانین رسمی و سازمان‌ها هستند.
۴. با توجه به نقش تأثیرگذار بازیگران و روابط غیررسمی، اغلب ارزش‌ها و موقعیت‌های بازیگران به روشنی تعریف نشده است.
۵. عدم حضور شهروندان در سرنوشت خود. چون سیستم نمایندگی، نمونه خوب و کامل نبوده و گویای جامعه نیست.
۶. اگر طبقات خاص به مجلس راه پیدا کنند، آن دیگر خط‌مشی نیست و سلايق خاص است.
۷. اول انعکاس مسأله صورت نمی‌گیرد تا بعداً حل شود.
۸. تنوع تخصصی و دانایی در مجلس لازم است. از نظر تخصصی کسی بر دیگری برتری ندارد و باید اطلاعات تمام اقشار به مجلس منتقل شود.
۹. سازوکارهای مشارکت مردم در فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی وجود ندارد. باید روشی طراحی شود که به‌طور رسمی مردم نظرات خود را در تدوین خط‌مشی و قبل از تصویب قانون اعلام نمایند.
۱۰. تأثیر نفوذ سیاسی در اجرا و ایجاد مشکل. سیاست در اجرا دخالت دارد و یا عملاً اجرا در سیاست دخالت دارد. تشکیل احزاب و کثرت‌گرایی برای حل اقلیت و رساندن صدای اقشار مختلف جامعه به خط‌مشی‌گذاران لازم است.

توصیه‌های سیاستی:

۱. از بین بردن دوگانگی‌ها بین قانون‌گذار و مجری (آرمان‌گرا و واقع‌گرا). تکیه بر خط‌مشی‌های پایین به بالا باید باشد. سازمان‌ها از خط‌مشی تبعیت نمی‌کنند و عدم همسوئی در نیل به چشم‌انداز و برنامه‌های پنج‌ساله وجود دارد.

۲. به دلیل ذینفعان و گروه‌های متعدد ذی‌نفوذ خط‌مشی‌گذاری تعاملی بهترین رویکرد در تدوین خط‌مشی در ایران محسوب می‌شود.
۳. بهره‌گیری از ظرفیت‌های تخصصی موجود در دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی در مراحل خط‌مشی‌گذاری به‌ویژه در مرحله تدوین خط‌مشی (قانون). گروه‌های کمک‌کننده و دفاتر مشترک بین دانشگاه و مجلس برای سیاست‌پژوهی تشکیل گردد. کمیسیون‌های مجلس عموماً فاقد وجهه تخصصی هستند. از این طریق کارشناسانی برای دفاتر نمایندگان فراهم می‌گردد. در واقع مجلس محل طرح مشکلات عمومی و حل آن‌ها به کمک متخصصین است. این دفتر در رابطه با خط‌مشی خاص مثل محیط‌زیست و موانع اجرای اثربخش خط‌مشی مطالعه و راهکار ارائه می‌دهد؛ و همچنین این دفتر کمبود وقت نمایندگان، خلأ کارشناسی و اطلاعاتی کمیسیون‌های مجلس را جبران می‌کند.
۴. انتخاب روش درست اجرای خط‌مشی: انتخاب ابزار مناسب خط‌مشی بر اساس شرایط گروه‌های هدف و شرایط سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی، می‌تواند در اجرای موفقیت‌آمیز خط‌مشی کمک کند. موارد مورد توجه عبارت‌اند از:
 - مشوق‌ها: در این بعد دولت پاداش‌هایی را چه مثبت یا منفی برای القاء رفتارهای مطلوب به کار می‌گیرد.
 - ظرفیت‌سازی: این بعد شامل ایجاد دانش، اطلاعات یا منابعی است که افراد یا گروه‌ها را قادر می‌سازد تا اعمال و رفتارهای مورد نظر را انجام دهند، یا به راحتی بتوانند موانع موجود را حذف کنند.
 - بررسی سه عامل اثرگذار: سیاست‌گذار، عوامل محیطی و عوامل ساختاری
 - انتخاب روش پایین به بالا: عمده‌تأ مجریان خط‌مشی هستند که با برقراری ارتباطات رسمی و غیررسمی نسبت به اجرای خط‌مشی اقدام می‌کنند (اجرای مشارکتی). خود گروه‌های هدف و سازمان اجرایی چگونگی اجرای خط‌مشی را دنبال می‌کنند.
۵. شاخص‌های ارزیابی خط‌مشی باید تعیین شود:

فصل دوم: توصیه‌های سیاستی نشست‌ها ... ۲۵۳

- خط‌مشی‌گذاران باید هدف‌های خط‌مشی و سلسله‌مراتب آن‌ها را تا حد ممکن واضح بیان کنند.
- تهیه خط‌مشی باید به صورت آشکار یا ضمنی به یک نظریه علمی معتبر متکی باشد.
- خط‌مشی باید حاوی مقررات روشنی باشد.
- وظیفه اجرا باید به سازمان‌هایی محول شود که از تجربه و تعهد کافی برخوردار باشند.
- ارزیابی آثار بلندمدت خط‌مشی
- همسویی با اسناد بالادستی کشور
- پایداری خط‌مشی عمومی
- هدف‌مندی خط‌مشی عمومی
- شفافیت
- انسجام و وحدت در اجرا