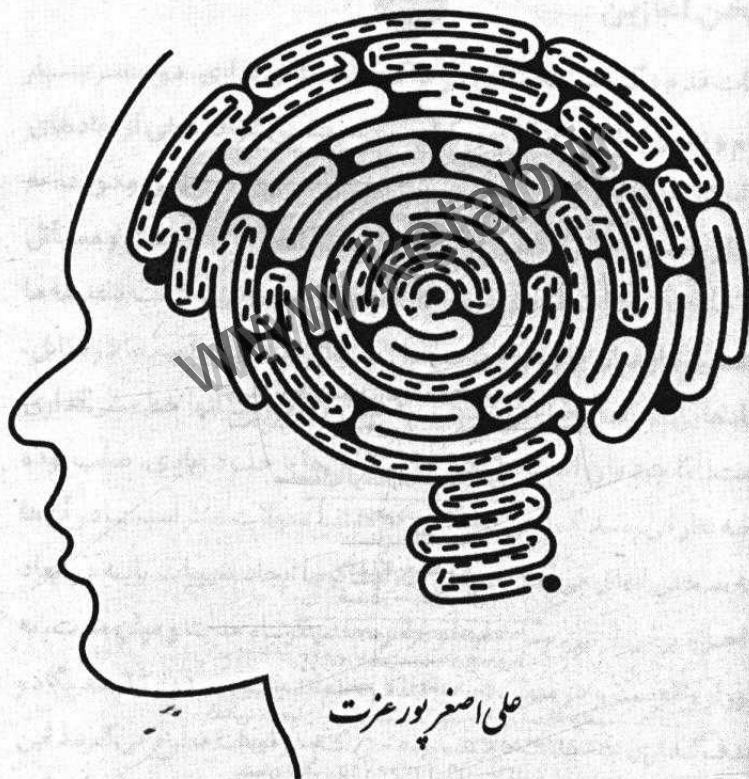


خط مشی پژوه

(رصد منافع ملی از طریق پژوهش درباره خط مشی عمومی)



علی اصغر پور عزت

سحر بایانی

عنوان دیگر: رصد منافع ملی از طریق
پژوهش درباره خط‌مشی‌های عمومی.
موضوع: سیاست‌گذاری
Policy sciences
شناسه افزوده: بابایی، سحر، ۱۳۶۷ -
رده بندی کنگره: H۹۷
رده بندی دیویی: ۳۲۰/۶
شماره کتابشناسی ملی: ۸۴۵۱۷۸۵
اطلاعات رکورد کتابشناسی: فیبا

سرشناسه: پورعزت، علی اصغر، ۱۳۴۵ -
Pour ezat, Aliasghar

عنوان و نام پدیدآور: خط‌مشی پژوهی: رصد منافع
ملی از طریق پژوهش درباره خط‌مشی‌های عمومی /
نویسنده: علی اصغر پورعزت، سحر بابایی؛
ویراستار: مژده کیوانی.
مشخصات نشر: اصفهان: مهرستان، ۱۴۰۰.
مشخصات ظاهری: ۲۴۸ س.
شابک: ۹۷۸-۶۴۲-۷۷۶۳-۸۰۵
وضعیت فهرست‌نویسی: فیبا

خط‌مشی پژوهی

نویسنده: علی اصغر پورعزت، سحر بابایی (از طریق پژوهش درباره خط‌مشی‌های عمومی)

نویسنده: علی اصغر پورعزت (استاد گروه مدیریت دولتی دانشگاه تهران)

سحر بابایی (دانش‌آموخته گروه مدیریت دولتی دانشگاه علامه طباطبائی)

طراح جلد: رضا ناصرزیم

صفحه‌آرا: فرشته زند، حسین غلامرضائی

ناشر: مهرستان

چاپ: اول، ۱۴۰۰

شمارگان: ۱۰۰۰ جلد

قیمت: ۷۵,۰۰۰ تومان

تارنما: www.mehrstan.com

رایانامه: mehr@mehrstan.ir

سامانه: ۰۳۰۰۷۹۶۲۱۰۰۱۰۰

نشانی: اصفهان، خیابان مسجد سید، خیابان آیت‌الله زاهد،

کوچه ۱۵، پلاک ۳۳ - کد پستی: ۸۱۳۶۹۵۵۱۳۷

شماره تماس: ۰۳۱-۳۲۳۶۸۷۵۵-۰۳۱-۹۳۷۰۰۱۲۹۰۰

تمامی حقوق چاپ و نشر این اثر برای نشر مهرستان محفوظ است.

سخن آغازین

ثبات قدم و گردش نخبگانی در فراگرد خط‌مشی‌گذاری، دو عنصر بسیار مهم و تعیین‌کننده در اداره امور کشور محسوب می‌شوند. برخی از نهادهای مؤثر در خط‌مشی‌گذاری، همچون مجلس شورای اسلامی و دولت، به دلیل حضور کوتاه‌مدت و درگیری با قضای سیاسی و اقتضائات و مسائل روز جامعه، از ثبات قدم و استواری کمتری برخوردارند و غالب دغدغه‌ها و تصمیم‌هایشان نیز در جهت حل مسائل اقتصادی است. در مقابل، نهادهایی تعریف و طراحی شده‌اند که شأن و مأموریت آنها خط‌مشی‌گذاری است؛ اما چیدمان اعضاء و تفکر حاکم بر آنها تا حدود زیادی، صلب بوده و به نظر می‌رسد گردش نخبگانی که منشأ تحولات مؤثر است، در آنها به سختی اتفاق می‌افتد. در این شرایط گویا ایجاد تغییرات پایه در ابعاد و اجزاء برخی از این ساختارها و فراگردها در کوتاه مدت و میان مدت، به دور از واقعیت و در مواردی، بر خلاف حزم‌اندیشی بوده و نیازمند نگاه و هدف‌گذاری بلندمدت باشد؛ پرسشی که در اینجا مطرح می‌گردد این است: آیا در وضع موجود و با حداقل تغییرات ساختاری، می‌توان فراگرد خط‌مشی‌گذاری را سامان‌مند و بخردانه طراحی و پیاده‌سازی نمود؟

در مقوله خط‌مشی‌گذاری عمومی، نشست‌ها و همایش‌های گوناگونی برگزار شده و منابع متعدد علمی به رشته تحریر درآمده‌اند؛ اما این مطالب در بسیاری از موارد یا بیان کلیات بوده و یا به ارائه مدل‌های خام اولیه محدود شده و یا ترجمه ناقصی از حکمرانی در کشورهای خارجی بوده‌اند و به باور اندیشمندان حوزه خط‌مشی‌گذاری، اکنون نیز همچنان فقدان یک منظومه فکری جامع، به طور جدی در این حوزه مشاهده می‌گردد. حجم انبوه خط‌مشی‌ها، برنامه‌ها، قوانین و مقررات و در عین حال ناکارآمدی و عملیاتی نبودن بسیاری از آن‌ها، نشان از ضعف عقلانیت و دانش لازم در سامانه خط‌مشی‌گذاری موجود دارد. در این میان سطح پایین خبرگی و شایستگی برخی از نهادهای خط‌مشی‌گذار در نظام حکمرانی نیز خود مزید بر علت شده است تا کیفیت بسیار پایین خط‌مشی‌ها، قوانین و برنامه‌ها را شاهد باشیم.

قریب به یک قرن است که مجموعه‌هایی با هدف تولید پشته‌های علمی برای خط‌مشی‌گذاری یا جهت‌دهی به خط‌مشی‌ها، در سراسر دنیا، به ویژه در کشورهای توسعه یافته، تأسیس شده‌اند؛ این مؤسسه‌ها با حضور نخبگان در کارگروه‌های تخصصی، در پی تولید محتواهای قابل فهم، مطمئن، کاربردی، مفید و در بازه زمانی قابل قبول، برای نهادهای خط‌مشی‌گذار، با هدف جهت‌دهی به رفتارهای اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اداری جوامع برآمده‌اند. این گونه مؤسسه‌ها و مجامع علمی، گاهی در قالب «اندیشکده» تعریف و دسته‌بندی می‌گردند که فلسفه وجودی آن‌ها، رصد، پایش و ارزیابی محیط، تولید و تحلیل افکار جدید و مؤثر در تصمیم‌گیری‌های راهبردی و جهت‌دهی به خط‌مشی‌های آتی در سطح کشور، منطقه و یا عرصه بین‌المللی است. شکل‌گیری اندیشکده‌های فعال در دنیا، نویدبخش بهبود

فراگردهای خط‌مشی‌گذاری بوده؛ به طوری که گاهی با نقش‌آفرینی، به منزله یک حلقه واسطه، در میان نهادهای دانشی، قانون‌گذاری، اجرایی و فضای عمومی جامعه، در صدد نزدیک نمودن مدل‌های خام مملو از ایده اولیه، به حوزه اجرا برای کاربردی نمودن دانش نظری‌اند. نگاه بخردانه و آینده‌نگرانه این مراکز به موضوعات، متضمن ثبات قدم و استواری در راهبردهای ارائه شده توسط آن‌ها بوده و حضور فعال و مؤثر نخبگان و صاحب‌نظران و استفاده حداکثری از محصولات فکری آن‌ها در این مراکز، از نقاط قوت اندیشکده‌ها به حساب می‌آید. پژوهشکده مطالعات حکمرانی مهرستان، از جمله مراکزی است که با هدف تلاش اثربخش برای شناخت، تبیین و حل مسائل کلان کشور، به صورت کاربردی از طریق مدل‌سازی، جریان‌سازی و گفتمان‌سازی با تأکید بر ارزیابی، اصلاح و بهبود سامانه‌های حکمرانی تأسیس شده است. اندیشکده مدل‌سازی و خط‌مشی‌پژوهی یکی از مراکز تابعه پژوهشکده مهرستان است که با مأموریت کسب دانش و مهارت مربوط، در تلاش برای دستیابی به جدیدترین یافته‌های نظری و عملی در حوزه مدل‌سازی و حل مسئله و به‌کارگیری آن‌ها در حل مسائل اجتماعی جامعه، مشغول به فعالیت است.

یکی از اندیشمندانی که به صورت عالمانه به طراحی و توسعه دانش خط‌مشی‌پژوهی در ایران پرداخته و آثار او می‌تواند پشتوانه علمی متقنی برای نظام خط‌مشی‌گذاری در کشور باشد، علی اصغر پورعزت، استاد گروه مدیریت دولتی دانشگاه تهران است. اصلاح سیستم خط‌مشی‌گذاری در سامانه خط‌مشی‌گذاری کلان جمهوری اسلامی ایران، با استقرار سامانه پشتیبان خط‌مشی (به منزله یک سامانه رصدگر، خط‌مشی‌پژوه، هدایت‌کننده و ناظر بر

فراگردهای خط‌مشی‌گذاری، باهدف ارزیابی، اصلاح و بهبود و اجرای صحیح قوانین و برنامه‌ها) از جمله اهداف ایشان بوده و در این راستا، طی چند سال گذشته، پایان‌نامه‌ها و رساله‌هایی از دانشجویان نخبه در دانشگاه‌های برتر کشور، توسط ایشان هدایت شده‌اند.

کتاب حاضر، فراگرد خط‌مشی‌پژوهی را در هشت مرحله، به صورت علمی و عملیاتی مدل‌سازی نموده است. از جمله نقاط متمایزکننده این کتاب نسبت به سایر کتاب‌های مشابه، استفاده از روش موردکاوی با تشریح کاربردی این هشت مرحله است که درک خوبی به "مخاطب متعهد به اجرا" می‌دهد. این فراگرد هشت مرحله‌ای، در مورد چند خط‌مشی از خط‌مشی‌های کلان اجرا شده در ادوار گذشته، گام به گام پیاده‌سازی و ارائه گردیده است؛ از این رو، مطالعه کتاب حاضر، به‌ویژه به متولیان خط‌مشی‌گذاری، دستگاه‌های نظارتی، نهادها و مؤسسه‌های آموزشی، پژوهشی و ترویجی که در پی ایجاد تحول در جامعه‌اند و مدیران اجرایی و پژوهشگران حوزه‌های حکمرانی، مدیریت دولتی، علوم سیاسی، روابط بین‌الملل، آینده‌پژوهی، جامعه‌شناسی، اقتصاد، مالیه عمومی و بودجه توصیه می‌گردد. در پایان بر خود لازم می‌دانیم که از زحمات جناب آقای دکتر علی اصغر پورعزت و سرکار خانم دکتر سحر بابایی که با دقت نظر، تلاش عالمانه و پیگیری مجدانه این اثر فاخر را تولید نموده‌اند کمال تشکر را بنماییم. همچنین از کادر علمی و اجرایی انتشارات مهرستان که اثر حاضر را به زینت طبع آراسته‌اند قدردانی می‌نماییم.

پژوهشکده مهرستان

اندیشکده مدل‌سازی و خط‌مشی‌پژوهی

فهرست

سخن آغازین	۵
پیشگفتار	۱۲
فصل اول: اهمیت خط‌مشی پژوهی	۲۳
خط‌مشی خوب، بد، زشت	۲۵
واژگان و مفاهیم رهنما	۲۶
خط‌مشی‌گذاری در آشوب	۲۶
خط‌مشی‌گذاری در گرداب انبوهه اطلاعات: در جست‌وجوی داده‌کاوی و مدیریت دانش	۲۸
هدف خط‌مشی پژوهی	۳۰
عنی‌سازی خط‌مشی	۳۲
خط‌مشی پژوهی، ارزشیابی خط‌مشی، آزمایشگاه خط‌مشی و سیستم پشتیبان خط‌مشی	۳۳
خط‌مشی پژوهی تعهد آفرین	۳۴
سطوح دلالت مفهوم خط‌مشی پژوهی	۳۵
کیفیت خط‌مشی	۳۸
نتیجه بحث	۴۳
بررسی‌ها و مباحث مهم	۴۶
کارگاه اول: خط‌مشی پژوهی در جوامع آسوبناک	۴۷
فصل دوم: نهادسازی برای خط‌مشی پژوهی	۴۸
خردمایه خط‌مشی پژوهی	۵۱

واژگان و مفاهیم رهنما	۵۲
نگاشت نهادی خط‌مشی و هم‌افزایی بین نهادی	۵۲
سازه‌های هولوگرافیک میان‌نهادی	۵۴
تعیین خط موفقیت و شکست سازمان‌ها و نهادهای متولی	۵۶
نگاشت نهادی برای خط‌مشی پژوهی	۵۷
مدل شایستگی تیم خط‌مشی پژوهی	۵۹
اصول و ویژگی‌های شخصیتی و نگرشی	۶۰
دانش‌ها و مهارت‌های تجربی	۶۶
نتیجه بحث	۶۹
پرسش‌ها و مباحث مهم	۷۱

۷۲

فصل سوم: خردمایه خط‌مشی پژوهی؛ از احساس مشکل تا درس‌آموزی از نتایج خط‌مشی

فرصت‌ها و تهدیدها	۷۵
واژگان و مفاهیم رهنما	۷۶
فراگرد خط‌مشی‌گذاری در جست‌وجوی معنا	۷۶
نتیجه بحث	۱۰۹
پرسش‌ها و مباحث مهم	۱۱۶
کارگاه سوم: طراحی مراکز خردبنیان خط‌مشی‌گذاری عمومی	۱۱۸

۱۲۱

فصل چهارم: فنون و ابزارهای خط‌مشی پژوهی

فنون و ابزارها	۱۲۳
واژگان و مفاهیم رهنما	۱۲۴
خط‌مشی پژوهی فن‌مبنا	۱۲۴
مدل سه‌لایه‌ای برای رمزگشایی از پیچیدگی	۱۲۵
تصمیم‌گیری چندمعیاره	۱۲۸
داده‌کاوی	۱۳۴
تحلیل کلان‌داده‌ها	۱۳۶
متن‌کاوی	۱۳۷
سیستم پشتیبان خط‌مشی	۱۳۹
پویایی‌شناسی سیستم‌ها	۱۴۱
آزمایش و شبیه‌سازی	۱۴۴
روند روبه‌توسعه ابزارسازی برای خط‌مشی پژوهی	۱۴۵
جدول اقتضایی موضوع، نظریه و ابزار تحلیل خط‌مشی	۱۴۶

نتیجه بحث	۱۵۱
پرسش ها و مباحث مهم	۱۵۵
کارگاه چهارم: ابزارسازی برای خط مشی پژوهی	۱۵۷
فصل پنجم: طراحی بسته های خط مشی به منزله سناریوهای آینده ساز	۱۵۹
آشوب ها و شگفتی سازها	۱۶۱
واژگان و مفاهیم رهنما	۱۶۲
خط مشی های آینده ساز	۱۶۲
سویه های تحلیل خط مشی	۱۶۳
خط مشی به مثابه سیستم ادبی بسته	۱۶۳
بسته خط مشی	۱۶۴
سلسله مراتب خط مشی ها	۱۶۵
خط مشی پژوهی در گستره سلسله مراتب عمودی خط مشی ها	۱۷۰
خط مشی پژوهی در گستره سلسله مراتب افقی خط مشی ها	۱۷۳
خط مشی پژوهی در گستره سلسله مراتب زمانی خط مشی ها	۱۷۵
خط مشی پژوهی در گستره سلسله مراتب مکانی خط مشی ها	۱۷۶
نتیجه بحث	۱۷۶
پرسش ها و مباحث مهم	۱۷۹
کارگاه پنجم: تصویرپردازی جامع از سامانه خط مشی های حوزه سلامت	۱۸۰
فصل ششم: خط مشی پژوهی در عرصه عمل	۱۸۱
تجربه در سایه دانش و تجربه تقویت بخش دانش	۱۸۳
واژگان و مفاهیم رهنما	۱۸۳
موردکاوی	۱۸۴
نمونه اول: قانون هدفمندی یارانه ها در ایران	۱۸۶
نمونه دوم: طرح تحول نظام سلامت	۲۰۷
نمونه سوم: سند تحول بنیادین آموزش و پرورش	۲۳۲
نمونه چهارم: خط مشی ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مهر	۲۴۵
ضرورت طراحی بانک دانش برای متمرکزسازی تجربه ها	۲۶۳
نتیجه بحث	۲۶۴
پرسش ها و مباحث مهم	۲۶۶
کارگاه ششم: مدیریت دانش خط مشی پژوهی	۲۶۷

پیشگفتار

خط‌مشی‌پژوهی^۱ از جمله مباحث بسیار مهم در دانش اداره دولت و حکومت است. مبحثی که به صحت عملکرد سیستم خط‌مشی‌گذاری^۲ مربوط می‌شود؛ زیرا خط‌مشی‌پژوهی، پژوهشی برای خط‌مشی‌گذاری بهتر است و به تعبیری: «خط‌مشی‌پژوهی، قوام‌بخش سیستم پشتیبان خط‌مشی است.» خط‌مشی، مهم و سرنوشت‌ساز است؛ یعنی با سرنوشت انسان‌ها و جوامع سروکار دارد و واقعیت‌های در حال تکوین را شکل داده و تغییر می‌دهد و حتی متحول می‌سازد. خط‌مشی‌پژوهی اصطلاحی مهم است که ضرورت پژوهش درباره همه مراحل خط‌مشی را در قانون توجه قرار می‌دهد. این مراحل عبارت‌اند از:

۱. احساس و شناسایی مشکل؛

۲. تدوین و تعریف مسئله؛

۳. اولویت‌بندی و دستورگذاری؛

۴. شکل‌دهی و طراحی؛

۵. مشروعیت‌بخشی و تصویب؛

۶. کاربست و اجرا؛

1. Policy research

2. Policy making system