

## تعیین کننده‌های ظرفیت سیاست‌گذاری در بخش دولتی ایران: یک مطالعه ترکیبی

اصغر محمدی فاتح<sup>۱</sup>، ناصر پورصادق<sup>۲</sup>، و داریوش محمدی<sup>۳</sup>

تاریخ دریافت: ۹۶/۲/۲۸

تاریخ پذیرش: ۹۸/۷/۱۴

### چکیده

ظرفیت سیاست‌گذاری به مفهوم توانایی دولت در توسعه یا ایجاد «گزینه‌های خط‌مشی با کیفیت» با استفاده از ترکیب و بهره‌برداری از منابع نهادی و سازمانی به منظور دستیابی به اهداف است. هدف از ارتقای ظرفیت سیاست‌گذاری، کمک به دولت برای شناسایی هوشمندانه مسائل ملی، تنظیم دستورکارهای قوی، تدوین و اجرای خط‌مشی‌های اثربخش است. در این تحقیق با اتکا به طرح تحقیق ترکیبی اکتشافی، ابتدا اجزا و عناصر مقوله ظرفیت سیاست‌گذاری در قوه مجریه کشور از طریق مصاحبه با خبرگان دولت دهم و یازدهم (تعداد ۱۰ نفر) شناسایی شد و سپس از آنها خواسته شد تا تعیین‌کننده‌های اصلی ظرفیت سیاست‌گذاری را بیان کنند. بر اساس راهبرد داده‌بنیاد، متن مصاحبه‌ها چندین بار مرور شد و مفاهیم زیادی به عنوان تعیین‌کننده ظرفیت سیاست‌گذاری شناسایی شد که در چندین فرآیند رفت و برگشتی، این مفاهیم در چهار مقوله «عوامل نهادی»، «قابلیت‌های سیاست‌گذاری»، «زیرساخت‌های سیاست‌گذاری» و «تعاملات محیطی مشارکت‌جویانه» دسته‌بندی شد. در مرحله دوم، مدل اکتشافی فاز کیفی از طریق توزیع پرسشنامه در چند وزارتخانه آزمون شد. نتایج حاصل از تحلیل عاملی تاییدی و مدل‌های رگرسیونی در قالب مدل‌سازی معادلات ساختاری در نرم افزار ۱۸ AMOS graph حاکی از برازش مدل با داده‌های مشاهده شده است.

**کلید واژه‌ها:** ظرفیت سیاست‌گذاری، عوامل نهادی، قابلیت‌های سیاست‌گذاری، زیرساخت‌های سیاست‌گذاری، تعاملات محیطی

۱. استادیار دانشکده مدیریت و علوم نظامی دانشگاه افسری امام علی (ع): نویسنده مسئول:

amohammadi1360@yahoo.com

۲. استاد دانشگاه عالی دفاع ملی

۳. عضو هیات علمی دانشگاه پیام نور: ایران

## مقدمه

امروزه، حکومت‌ها برای غلبه بر پیچیدگی‌های فرایند سیاست‌گذاری، نیازمند برخورداری از یک سری توانایی‌هایی هستند که از آنها تحت عنوان ظرفیت خط‌مشی یاد می‌شود (حسینی، دانایی فرد، و امامی، ۱۳۹۶). همه جوامع در زمینه سیاست‌گذاری و اجرای موثر آن با موانع متعدد و البته نوظهوری مواجه‌اند (مجید پور و نامداریان، ۱۳۹۴). از طرفی، فعالیت دولت‌ها هم بیش از پیش در تیررس رسانه‌ها و شبکه‌های اجتماعی قرار دارد و هر مساله یا مشکل در کشورها در وهله نخست به دولت نسبت داده می‌شود. بنابراین کنکاش در ساختار و محتوای فعالیت‌های دولت به منظور شناسایی ریشه‌های اصلی بی‌ظرفیتی در ابعاد مختلف و بذل توجه به آنها توسط دولتمردان شایان توجه است. مطالعه پدیده «ظرفیت خط‌مشی (سیاست) و سیاست‌گذاری در نظام حکمرانی» موضوعی جدید و در عین حال پویاست. کشورهای کانادا، استرالیا و آمریکا بیشترین سهم را در مطالعه ظرفیت سیاست‌گذاری داشته‌اند. ارتقای ظرفیت نظام اداری برای تدوین و اجرای خط‌مشی‌های عمومی یکی از ضروریات اجتناب ناپذیر در هر کشوری است. ارتقای ظرفیت نظام اداری روش‌های برنامه‌ریزی شده و نظام‌مند در راستای بهبود است که هدف آن افزایش اثربخشی نظام اداری است (رهنورد، ۱۳۹۲).

توجه به منابع نهادی و سازمانی، وجود گزینه‌های سیاستی فراوان و و لزوم انتخاب بهترین آن، ظهور و بروز مسائل عمومی، برخی از عواملی هستند که مطالعات پدیده ظرفیت سیاست‌گذاری را در سطوح مختلف بسط و گسترش داده است. ظرفیت‌سازی برای یک خط‌مشی، یعنی ارتباط دهی هوشمندانه مسئله با خط‌مشی مربوطه است. بر طبق باکوئیس و اکوین<sup>۱</sup> (۲۰۰۵)، خط‌مشی (سیاست) عبارت است از انتخابی که به دنبال یک تلاش ذهنی برای تعیین مجموعه اقدامات اثربخش در یک زمینه خاص است. بر طبق این تعریف، تلاش ذهنی و فکری، زیربنای سیاست (خط‌مشی) است. هونادل<sup>۲</sup> (۱۹۸۱) ظرفیت را به عنوان توانایی برای پیش بینی و تاثیرگذاری بر تغییر؛ تصمیمات هوشمند درباره

۱. Bakvis And Aucoin  
۲. Honadle

سیاست؛ توسعه برنامه‌ها برای اجرای سیاست؛ جذب منابع؛ مدیریت منابع و ارزیابی فعالیت‌های فعلی برای هدایت اقدامات آینده تعریف کرده است. بر طبق این تعریف، ظرفیت حوزه گسترده‌ای بوده و عمدتاً معطوف به دانش‌گرایی و دانش‌محوری در سیاست‌گذاری است (بازکوی و همکاران<sup>۱</sup>، ۲۰۱۱). ظرفیت سیاست، مفهومی است که تمام مسائل مرتبط با اقدامات دولت در بررسی، تدوین و اجرای سیاست را در بر می‌گیرد (محمدی فاتح، ۱۳۹۴). فصل مشترک سیاست و ظرفیت، تلاش ذهنی در حکمرانی است. پیترز<sup>۲</sup> (۱۹۹۶) ظرفیت را مشتمل بر تدوین و اجرای خط‌مشی در جهت پاسخگویی به تقاضاهای اجتماعی، دانسته است. بنابراین، آنچه که دولت‌ها باید انجام دهند، عبارت است از ارزیابی ظرفیت‌های موجود در بخش‌های مختلف و تحریک نخبگان و حرفه‌گران به منظور حمایت از برنامه‌های توسعه ظرفیت و ایجاد توازن بین بخش خصوصی و دولتی به عنوان دو دارایی مهم کشور است (چونتوریز و همکاران<sup>۳</sup>، ۲۰۱۵). با توجه به مشکلات اقتصادی پیچیده که در حال حاضر آحاد جامعه ایران با آن رو برو است، به نظر می‌رسد که بخش مهمی از این مسائل ناشی از بی‌ظرفیتی بخش دولتی کشور در تدوین و اجرای سیاست‌های مختلف است. بنابراین سوال اصلی تحقیق این است که ظرفیت سیاست‌گذاری قوه مجریه شامل چه عناصری است و اینکه عوامل تعیین‌کننده ظرفیت سیاست‌گذاری این قوه کدامند؟

## مبانی نظری و پیشینه

### ظرفیت سیاست‌گذاری

ظرفیت سیاست مجموعه‌ای از مهارت‌ها، منابع، یا شایستگی‌ها و قابلیت‌های ضروری برای انجام کارویژه‌های سیاست‌گذاری است (باجپای و هونگ<sup>۴</sup>، ۲۰۱۹). همچنین، این واژه به ظرفیت آژانس‌های بخش عمومی در توسعه و اجرای سیاست خوب اشاره دارد. سیاست (خط‌مشی) خوب آن است که با موفقیت اجرا شده و به اهداف تعیین شده نائل

۱. Baskoy Et Al,

۲. Peters Guy

۳. Chanturidze, Et Al

۴. Bajpai And Hong

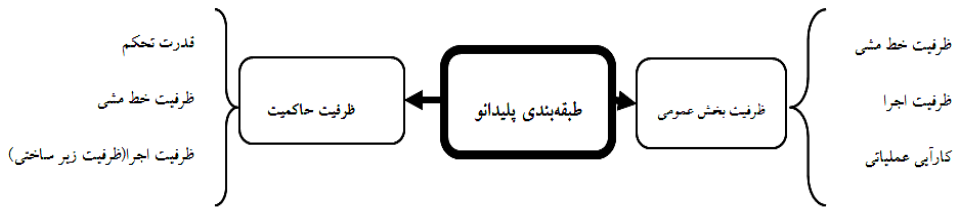
شود. هدف از ظرفیت‌سازی برای خط‌مشی، کمک به انتخاب‌های هوشمندانه<sup>۱</sup> دولت است (پاینتر و پاییر<sup>۲</sup>، ۲۰۰۵). دولت‌ها در کنکاش محیطی، تعیین جهات استراتژیک (هولت و لینکوئیست<sup>۳</sup>، ۲۰۰۴). ارزیابی دلالت‌های مربوط به گزینه‌های سیاست (باکوئیس<sup>۴</sup>، ۲۰۰۰)، و استفاده مناسب از دانش در سیاست‌گذاری (پیترز<sup>۵</sup>، ۱۹۹۶ و پارسونز<sup>۶</sup>، ۲۰۰۴) به ظرفیت نیاز دارند. ظرفیت سیاست یعنی انسجام درونی خط‌مشی، هماهنگی بین خط‌مشی‌ها و استفاده از نظرات تخصصی سیاست‌گذاران در خط‌مشی. در جدیدترین تحقیقات، ظرفیت خط‌مشی به مفهوم توانایی ایجاد سیاست‌های شواهد محور و استوار<sup>۷</sup> با بکارگیری روش‌شناسی‌های تحلیلی است (ولستد، استدمن و هولت<sup>۸</sup>، ۲۰۱۱؛ اسکات و باهler<sup>۹</sup>، ۲۰۱۰). اگر دولت نتواند تمام عوامل اثرگذار بر توانایی خود در توسعه خط‌مشی‌های خردمندانه و اثربخش<sup>۱۰</sup> را ارزیابی کند، گفته می‌شود که این یک خط‌مشی خوب<sup>۱۱</sup> نیست (پیترز، ۱۹۹۶). ظرفیت سیاست، عبارت است از: ظرفیت بهره‌گیری از منابع، ظرفیت اجرای سیاست، ظرفیت علوم سیاسی<sup>۱۲</sup> و هماهنگی فرآیند سیاست‌گذاری در سرتاسر دولت (پارسونز، ۲۰۰۴ و فارازمند<sup>۱۳</sup>، ۲۰۰۹). پایینتر و پاییر (۲۰۰۵) ظرفیت سیاست را به عنوان توانایی به میدان آوردن منابع ضروری برای کمک به انتخاب هوشمندانه جمعی و تعیین جهات استراتژیک برای تخصیص منابع کمیاب به اهداف عمومی، تعریف کرده‌اند. هسته اصلی تمام مفهوم‌سازی‌ها، تاکید به انتخاب‌های هوشمندانه است. تمرکز به انتخاب هوشمندانه، کیفیت و پتانسیل کارکنان بخش عمومی را به ذهن متبادر کرده و استخدام، حفظ و توسعه کارکنان شایسته را مورد تاکید قرار

- 
۱. Intelligent Choices
  ۲. Painter And Pierre
  ۳. Howlett And Lindquist
  ۴. Bakvis
  ۵. Peters
  ۶. Parsons
  ۷. Robust, Evidence-Based Policy
  ۸. Wellstead, Stedman, & Howlett
  ۹. Scott & Baehler
  ۱۰. Wise And Effective Policies
  ۱۱. Good Policy
  ۱۲. Politices
  ۱۳. Farazmand



می‌دهد (اکوین و باکوئیس<sup>۱</sup>، ۲۰۰۵). بنابراین، ظرفیت خط‌مشی یعنی توانایی ساختاربندی فرآیند تصمیم‌گیری، هماهنگی آن در سرتاسر دولت، تزریق تحلیل‌های تخصصی به فرآیند خط‌مشی‌گذاری و اطمینان از اینکه این تحلیل‌ها، جدی گرفته می‌شوند (پولیدانو<sup>۲</sup>، ۲۰۰۰). اگر ظرفیت یک بسته سیاستی ارتقاء یابد مفهوم آن این است که ظرفیت سیاسی سیستم در پاسخگویی به تقاضاهای متغیر از طرف گروه‌های ذینفوذ و عامه مردم افزایش خواهد یافت (پیترز، ۱۹۹۶). ظرفیت سیاست هم به مرحله تدوین سیاست نظر دارد و هم به مرحله اجرا (قدرت و ظرفیت اجرایی سیستم دولت) و هم به انسجام و هماهنگی سیاست‌ها. بر طبق دیویس<sup>۳</sup> (۲۰۰۴)، در بحث ظرفیت خط‌مشی، پیامدها هم مهم است: یعنی توانایی دولت‌ها در تصمیم‌گیری و اجرای مجموعه اقدامات مورد نظر برای بهبود اقتصاد و جامعه. مطالعات الیفانت، سامونل و هولت<sup>۴</sup> (۲۰۱۰)، در خصوص ظرفیت، عمدتاً مرحله تدوین خط‌مشی را که به خط‌مشی‌گذاری مبتنی بر شواهد است، در بر می‌گیرد. در این خصوص، عمده صاحب‌نظران با دیدگاه نهادی به این حوزه پرداخته‌اند. بر همین اساس ظرفیت حاکمیت<sup>۵</sup>، ظرفیت دولت<sup>۶</sup>، ظرفیت سیاست<sup>۷</sup> از جمله واژه‌هایی هستند که بر آنها تأکید شده است. ظرفیت حاکمیت بیشتر در ادبیات علوم سیاسی دیده می‌شود. ظرفیت حاکمیت در مقایسه با ظرفیت دولت و ظرفیت سیاست، دارای حوزه وسیع‌تری است (دانایی‌فرد، ۱۳۹۲: ۱۴). پولیدانو<sup>۸</sup> (۲۰۰۰) بین ظرفیت حاکمیت و ظرفیت بخش عمومی<sup>۹</sup> تفاوت قائل شده است. در اندیشه وی، ظرفیت حاکمیت به سه بعد قدرت، تحکم، ظرفیت سیاست، و ظرفیت اجرا<sup>۱۰</sup> تقسیم شده است. ظرفیت بخش عمومی هم به سه لایه تقسیم می‌شود: ظرفیت سیاست، ظرفیت اجرا و کارآیی عملیاتی (شکل شماره ۱).

- 
۱. Aucoin And Bakvis
  ۲. Polidano
  ۳. Davice
  ۴. Oliphant , Samuel & Hewlett
  ۵. State Capacity (Governance Capacity)
  ۶. Government Capacity
  ۷. Policy Capacity
  ۸. Polidano
  ۹. Public Sector Capacity
  ۱۰. Implementation Or Infrastructure Caoacity



شکل ۱. انواع ظرفیت در بخش عمومی از منظر پلیدانو (محمدی فاتح، ۱۳۹۴)

### مدل کل گرایانه ظرفیت سیاست‌گذاری

امروزه، موفقیت فرآیند سیاست‌گذاری، علاوه بر دولت، به شبکه‌ای از سازمان‌ها و بازیگران در اشکال مختلف بستگی دارد، به همین دلیل کلوباتچ<sup>۱</sup> (۲۰۰۷) با تمرکز بر پیوندهای افقی و عمودی در دولت‌ها بحث می‌کند که هر دولت، ترکیبی از نهادهای پیچیده، اقدامات و روشهایی از تفکر است. بنابراین به دلیل تعدد بازیگران در عرصه خط‌مشی‌گذاری، موضوع حاکمیت شبکه‌ای و حتی حاکمیت مبتنی بر گره یا کلاف<sup>۲</sup>، مطرح شده است (لگ، لین، هوقس و گلیسون<sup>۳</sup>، ۲۰۱۵).

به طور کلی، ظرفیت جامعه، ظرفیت بخش خصوصی، و ظرفیت دولت، ظرفیت حاکمیت در هر کشور را رقم می‌زند. ظرفیت حاکمیت، فراسوی مهارت‌های فردی و قابلیت‌های سازمانی است و مشتمل بر ظرفیت‌های مدیریتی برای تسهیل و تحرک بخشی به منابع در بین دولت، جامعه و بخش خصوصی است. بنابراین ظرفیت حاکمیت به مفهوم ایجاد ارتباطات باز بین دولت و جامعه برای حل مسائل ملی است (ویو، هولت و رامش<sup>۴</sup>، ۲۰۱۵).

بر طبق مدل، ظرفیت سیاست‌گذاری، سه عامل فرآیند، بافت سازمانی و نتیجه (سند سیاست) را دربرمی‌گیرد. یعنی فرآیندهای اثربخش توسعه سیاست و بافت سازمانی مولد،

۱. Colebatch

۲. Nodal Governance

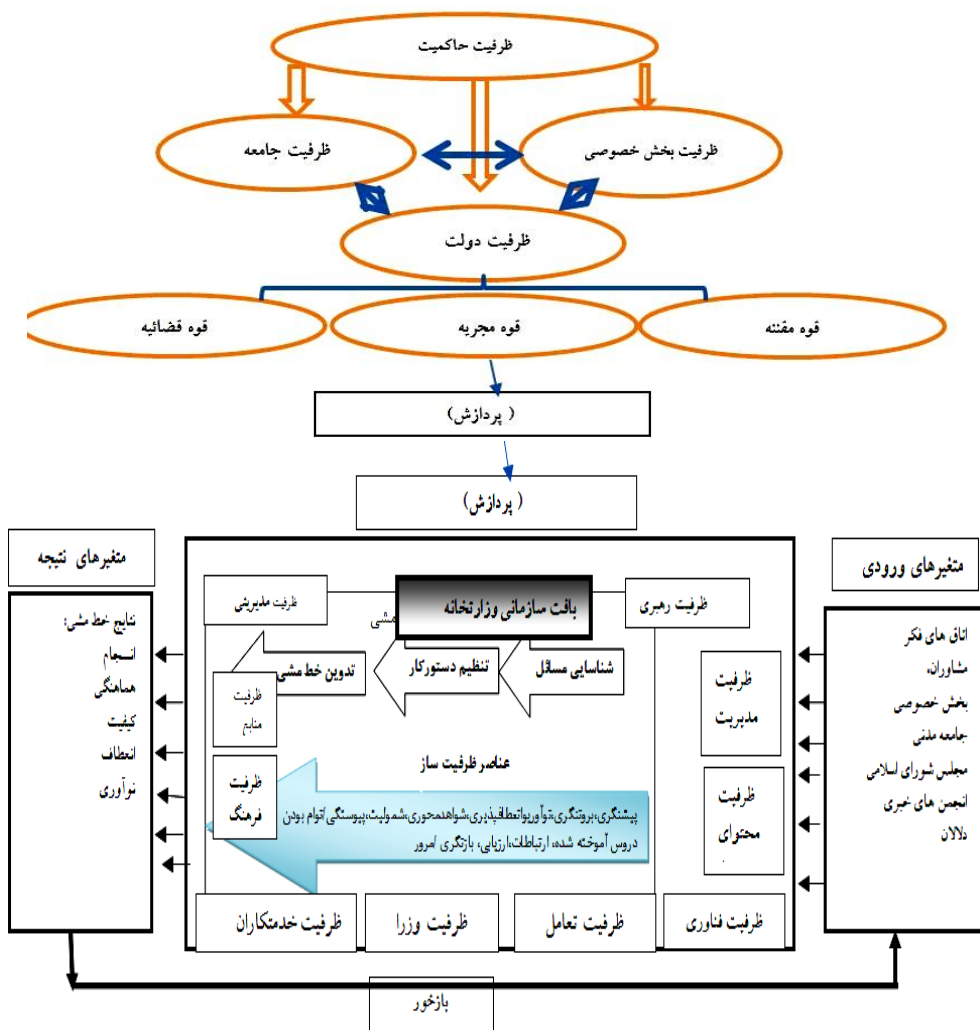
۳. Hughes & Gleeson, Legge, Lin

۴. Wu, Ramesh & Howlett

منجر به شکل‌گیری اسناد خط‌مشی با کیفیت خواهد شد. در نخستین مراحل فرایند توسعه سیاست، مدیران در خصوص تعریف مشکل و مشاوره با ذینفعان و موکلان مهم، خواهند پرداخت. بنابراین، اعضای دولت، بایستی زمان کافی برای انجام تحقیق، جمع‌آوری شواهد، دسترسی به داده‌های خوب، تقویت روابط با هم‌تایان خود در خارج، و ارتباط با گروه‌های ذینفوذ را مد نظر داشته باشند. اگر قرار است دولت تصمیم‌های پر مغز اتخاذ کند، این امر نیازمند مشاوره‌های باکیفیت خط‌مشی<sup>۱</sup> است (سینگلتون<sup>۲</sup>، ۲۰۰۱).

بر اساس مدل مفهومی تدوین شده، ارتقای ظرفیت دارای سه بعد اصلی است. بعد اول مشتمل بر متغیرهای ورودی است که بر کیفیت پردازش عناصر ظرفیت تاثیرگذار است. بعد دوم، فرایندهای پردازش مرتبط با ظرفیت خط‌مشی‌گذاری است که عمدتاً متغیرهای درون سازمانی را شامل می‌شود. این بعد از ظرفیت، ظرفیت سازمانی نام دارد و مشتمل بر منابع مادی و انسانی درون سازمانی است. در نهایت، پردازش‌های درون سازمانی مرتبط با خط‌مشی‌گذاری منجر به پیامدهای مرتبط با خط‌مشی خواهد بود.

بر اساس مدل مفهومی، فرآیند تدوین سیاست در درون وزارتخانه‌ها صورت می‌گیرد. این فرآیند مشتمل بر شناسایی مساله، تدوین دستور کار، و تدوین سیاست می‌باشد. از طرفی در هر یک از این فرایندها، مولفه‌های خط‌مشی‌گذاری خوب (برون‌نگری، شواهد محوری، نوآوری، پیش‌نگری و...) دنبال می‌شود. بنابراین در این مدل، متغیرهای درون سازمانی، محیطی و متغیرهای نتیجه به تصویر کشیده شده است. در این تحقیق صرفاً، بخشی از ظرفیت دولت، (قوه مجریه) مورد مطالعه قرار گرفته است که در شکل ۱ نشان داده شده است.



شکل ۲. مدل کل گرایانه ظرفیت سیاست گذاری (یافته های تحقیق)

## روش تحقیق

این تحقیق از نوع کاربردی و ترکیبی است. اساس استفاده از طرح های ترکیبی<sup>۱</sup>، بهره مندی از کثرت گرایی<sup>۲</sup> است. از این رو، برای درک عمیق تر و پی بردن همه جانبه به ابعاد پدیده مورد مطالعه می توان از روش ترکیبی استفاده کرد (یزدانی، ۱۳۹۲). به هر حال،

۱. Mixed Method Design  
۲. Triangulation



کثرت‌گرایی یا زاویه‌بندی باعث کاهش انحراف در پژوهش شده و اعتبار همگرا را بهبود می‌بخشد. زاویه‌بندی برای توسعه یک روش اثربخش و برای تحلیل درست و تبیین درست پدیده بکار می‌رود (بنی‌اسد، ۱۳۹۳). روش‌های ترکیبی بر چهار قسم است: طرح کثرت‌گرا<sup>۱</sup>، آشیانه‌ای (نهفته)<sup>۲</sup>، طرح تبیینی<sup>۳</sup>، و طرح اکتشافی<sup>۴</sup>. این تحقیق در زمره طرح اکتشافی متوالی است. در مرحله اول این تحقیق برای شناسایی تعیین‌کننده‌های ظرفیت سیاست‌گذاری از روش نظریه داده‌بنیاد (مصاحبه نیمه ساختار یافته با ۱۰ نفر از کارگزاران دولتی) و برای آزمون مدل از مطالعه همبستگی استفاده شد.

در طرح پژوهش آمیخته اکتشافی، ابتدا داده‌های کیفی جهت موشکافی پدیده مورد بررسی، جمع‌آوری و شاخص‌های لازم برای بررسی پدیده (در اینجا ظرفیت خط-مشی‌گذاری و تعیین‌کننده‌های آنها) احصاء و سپس داده‌های کمی در جهت تعیین نوع روابط میان متغیرها گردآوری و تحلیل می‌شوند (ژوهانسون و انوگبوزی<sup>۵</sup>، ۲۰۰۴) در مرحله دوم تحقیق هم از روش همبستگی برای آزمون روابط ساختاری بین اجزای مدل استفاده شده است.

### جامعه آماری تحقیق در فاز کیفی و کمی

جامعه آماری تحقیق در فاز کیفی کلیه متخصصان خط‌مشی‌گذاری در قوه مجریه و مقننه هستند که علاوه بر تحصیلات عالی، دارای تجربه عملی در حوزه تدوین سیاست در بخش دولتی کشور هستند. روش نمونه‌گیری فاز کیفی، گلوله برفی بوده است.

- 
۱. The Triangulation Design
  ۲. The Embedded (Nested) Design
  ۳. Explanatory Design
  ۴. Exploratory Design
  ۵. Johnson And Onwuegbuzie

جدول ۱. نمونه آماری فاز کیفی تحقیق

نام و نام خانوادگی	سمت	موضوع مصاحبه یا سخنرانی	ماخذ
دکتر حمید جاودانی	پژوهشگر موسسه عالی پژوهش در توسعه و آموزش عالی	سیاست پژوهی	مصاحبه در محل کار
دکتر فضل‌اله زارعپور	پژوهشگر برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس	ظرفیت خط‌مشی‌گذاری	مصاحبه با ایشان در منزل
دکتر لطف‌الله فروزنده	معاون پارلمانی رئیس‌جمهور در دولت دهم	ظرفیت خط‌مشی‌گذاری	مصاحبه با ایشان در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی
دکتر ریاحی	یکی از وزرای دولت‌های سابق	ظرفیت خط‌مشی‌گذاری	مصاحبه با ایشان در بخش بسیج اساتید
مهندس واعظی	کارشناس دولت سابق	ظرفیت خط‌مشی‌گذاری	مصاحبه با ایشان در بخش بسیج اساتید
دکتر محمد جلالی	رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس	نقش پژوهش در قانونگذاری	سایت و خبرگزاری ایسنا
دکتر فرج‌الله رهنورد	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی	ظرفیت خط‌مشی‌گذاری	مصاحبه ارتباطی در تکمیل مدل تحقیق
دکتر غلام‌پور	مرکز پژوهش‌های مجلس	ظرفیت خط‌مشی‌گذاری	مصاحبه در مرکز پژوهش‌های مجلس
دکتر عزت‌آبادی	مرکز پژوهش‌های مجلس	ظرفیت خط‌مشی‌گذاری	مرکز پژوهش‌های مجلس
سخنرانی‌های نمایندگان مجلس	سایت مجلس و مرکز پژوهش‌ها	نقش پژوهش در سیاست‌گذاری	سایت‌های مجلس و ....

جامعه آماری تحقیق در بخش کمی قوه مجریه و سازمان‌های تابعه آن است. حجم نمونه آماری بر اساس فرمول کوکران ۳۵۰ نفر برآورد شد. بنابراین سعی شد به صورت تصادفی تعدادی وزارتخانه مهم دولت بعلاوه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و همچنین مرکز پژوهش‌های مجلس به عنوان نمونه آماری انتخاب شوند. تعداد ۱۲۶ پرسشنامه جمع‌آوری و مبنای تحلیل قرار گرفت.

جدول ۲. جامعه آماری تحقیق

تعداد پرسشنامه‌های تحویل شده	تعداد پرسشنامه‌های توزیع شده	سازمان‌های قوه مجریه
۱۰	۴۰	وزارت ارشاد
۰	۳۰	وزارت دفاع
۷	۲۰	وزارت نفت
۲۵	۳۰	وزارت صنایع و معادن
۰	۳۰	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی میدان بهارستان
۳۰	۴۰	موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و واحدهای تابعه
۵	۲۰	ساختمان بسیج دولتمردان سابق
۰	۲۰	نهاد ریاست جمهوری میدان پاستور
۱۲	۲۰	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استانهای غرب کشور
۵	۳۰	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی خیابان شهید بهشتی
۱۲	۲۰	وزارت علوم، تحقیقات و فناوری
۱۰	۲۰	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
۱۰	۳۰	اساتید و متخصصان خط‌مشی‌گذاری در دانشگاه‌ها
۱۲۶	۳۵۰	تعداد کل پرسشنامه‌ها

### سوالات تحقیق

- ظرفیت سیاست‌گذاری در قوه مجریه شامل چه ابعادی است؟ (فاز کیفی)
- تعیین‌کننده‌های ظرفیت سیاست‌گذاری در قوه مجریه شامل چه ابعادی است؟ (فاز کیفی)
- میزان برازش مدل مفهومی ارائه شده با داده‌های کمی، چگونه است؟ (فاز کمی)

### روایی و پایایی تحقیق در فاز کمی و کیفی

روایی پرسشنامه در فاز کمی توسط سه نفر از محققان رشته مدیریت دولتی در دانشگاه امام علی<sup>(ع)</sup> بررسی و تایید شد. در این مرحله اصلاحات مختصری در پرسشنامه لحاظ شد. البته پس از توزیع پرسشنامه، روایی سازه در نرم افزار آموس بررسی شد و بارهای عاملی

سوالات بیش از ۶,۰ بود. همچنین پایایی پرسشنامه هم از طریق آلفای کرانباخ، مقدار ۰,۸۹ حاصل شد که قابل قبول است. اما ماهیت مفهوم روایی در پژوهش های کیفی به بازنمایی مشارکت کنندگان، اهداف پژوهش و مناسب بودن فرآیندها ارتباط دارد (فقیهی و علیزاده، ۱۳۸۴). به عبارت بهتر برای تضمین تدریجی روایی و پایایی در طی فرایند پژوهش کیفی، از ساز و کاری با عنوان «ممیزی پژوهش» استفاده می شود. این سازوکارها در هر کدام از مراحل پژوهش تزریق می شوند تا با شناسایی و اصلاح خطاها قبل از نفوذ در الگو و قبل از اینکه تحلیل را مخدوش سازند، نوعی یافته های پژوهشی معتبر ایجاد کند. در مقاطع مختلف گام کیفی تحقیق سعی شده است که روایی به پژوهش تزریق شود. بنابراین در مرحله تحلیل محتوای مصاحبه ها با بهره گیری از نظرات خبرگان سعی می شود که کیفیت تحلیل محتوای صورت گرفته تضمین گردد و اعتبار آن از نظر خبرگان تایید شود. برای آگاهی از پایایی در بخش کیفی از روش توافق درون موضوعی استفاده شده است. پایایی در تحلیل محتوا یک مفهوم کلیدی است. محاسبه پایایی بین کدگذاری های انجام گرفته بدین ترتیب خواهد بود (بیابانگرد، ۱۳۸۲):

$$\text{پایایی} = \frac{2M}{N_1 + N_2}$$

در فرمول فوق، M تعداد موارد کدگذاری شده بین دو کدگذار است که بین آنها توافق وجود داشته است و  $N_1$  و  $N_2$  به ترتیب تعداد کل موارد کدگذاری شده توسط کدگذار اول و دوم است (بیابانگرد، ۱۳۸۲: ۱۰۲). پایایی مصاحبه ها بر اساس روش توافق درون موضوعی و با کدگذاری دو نفر در جدول شماره ۳ دیده می شود.

جدول ۳. پایایی مصاحبه

پایایی بازآزمون (درصد)	تعداد توافقات	تعداد کل کدها	مصاحبه شونده
۰,۸۲	۱۴	۳۱	کد A
۰,۸۱	۸	۱۶	کد E
۰,۸۹	۳۲	۷۲	کد F
۰,۸۷	۵۲	۱۱۹	کل

## کدگذاری باز و محوری یافته‌های تحقیق

با خبرگان مختلف قوه مجریه در وزارتخانه‌ها، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به همراه موسسات تابعه آن مصاحبه شد که تعداد کل مصاحبه‌ها به ده مورد رسید. با برخی از مشارکت کنندگانی که قبلاً مصاحبه شده بود، برای از بین بردن تفاوت‌ها و اختلافات و تکمیل مصاحبه، مجدداً تماس گرفت شد و حجم یادداشت‌های حاصل از مصاحبه به ۵۰ صفحه رسید. محقق تمام مصاحبه‌ها را خود انجام داده است. بعلاوه، از مصاحبه‌های وزرا، نمایندگان مجلس، محققان مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در سایت‌ها و برخی سخنرانی‌های صوتی بهره‌گیری شد. برای اطمینان از روایی (اعتبار) و پایایی داده‌ها، تمام مصاحبه‌ها ضبط شد. به‌علاوه، در طول مصاحبه‌ها و در موارد حساس از چکیده‌های انعکاسی<sup>۱</sup>، استفاده شد. نگارنده در چکیده‌های انعکاسی، از آنچه که فکر می‌کرد هسته اصلی بحث است، یک توضیح شفاهی ارائه می‌کرد تا سوء تفاهمات کنترل شوند؛ این تکنیک برای مصاحبه‌شوندگان، خوشایند بود، زیرا آنان این تکنیک را نوعی شنود فعال<sup>۲</sup>، تلقی کردند. نگارنده پس از صرف چندین ساعت زمان برای تکمیل یک مصاحبه، یک خلاصه کتبی از آن، تهیه می‌کرد که در کدگذاری باز بسیار موثر بود. در خصوص سوالات تحقیق باید گفت که پویشگران داده بنیاد، سوالاتی که از مشارکت کنندگان می‌پرسند که بر فهم نحوه تجربه آن فرایند توسط افراد و شناسایی گام‌های آن فرآیند تاکید دارند (فرایند چه بوده؟ چگونه اجرا شده است؟) پژوهشگر پس از بررسی مقدماتی این موضوعات بحث انگیز، مجدداً رو بسوی مشارکت‌کنندگان آورده و سؤال‌های جزئی‌تری را برای مرحله کدگذاری محوری خود از آنها می‌پرسد، سؤال‌هایی مانند: مهم‌ترین بخش فرایند سیاست‌گذاری چه چیزی خواهد بود؟ (پدیده محوری)؛ چه چیزی باعث رخ دادن این پدیده می‌شود؟ (تعیین کننده‌ها). برای انجام مصاحبه در خصوص تعیین کننده‌های ظرفیت خط‌مشی‌گذاری، ابتدا یک سوال کلی مطرح شد و سپس محقق، به اقتضای پاسخ‌های مصاحبه‌شونده، سوالات دیگری را مطرح کرد. سوال اصلی تحقیق این بود که ماهیت ظرفیت سیاست‌گذاری چیست و از چه ابعادی تشکیل

شده است؟ سایر سوالات معطوف به پدیده محوری (تعیین کننده‌های ظرفیت سیاست‌گذاری و ابعاد و مقوله‌های آن)، بود. ابتدا، محتوای تک تک مصاحبه‌های ضبط شده، تحلیل و کدگذاری شد (کدگذاری باز) و پس از تحلیل آخرین مصاحبه، بار دیگر تمام کدها در کنار هم قرار گرفت تا مفاهیم خرد در قالب مقوله‌های کلان دسته بندی شوند (کدگذاری محوری). در کدگذاری باز، ابتدا متن مصاحبه‌ها، کدگذاری تفصیلی می‌شود (جدول شماره ۱)، سپس در مرحله بعد کدها، پالایش شده و کدگذاری باز مراحل تکامل خود را سپری می‌کند و ابعاد سیاست‌گذاری و تعیین کننده‌های آن در قوه مجریه مشتمل بر مفاهیم و مقولات تلخیصی شناسایی می‌شود. از این رو، پژوهش حاضر برای شناسایی نکته‌های اصلی مصاحبه از تحلیل محتوا استفاده کرده و در دسته بندی مفاهیم در قالب مقوله‌های بزرگ‌تر از نظریه داده بنیاد بهره گرفته است.

#### جدول ۴. کدهای اولیه (باز) در خصوص ظرفیت سیاست‌گذاری در قوه مجریه

کدهای اولیه حاصل از مصاحبه در خصوص ظرفیت سیاست‌گذاری
دیدگاه تخصصی به پست‌های اجرایی به جای نگاه سیاسی، اختیارات زیاد رئیس جمهور، رفتارهای سازمانی فرانقش و جهادی، قدرت استخدام قوه مجریه، ثبات خدمتی مدیران، اجرای نظام جامع مدیریت نیروی انسانی دانش بنیان، نظام تامین اجتماعی قوی و موفق، در اختیار داشتن نیروی کار جوان، استفاده از تجارب مدیریتی قبلی، کیفیت رابطه مدیر و کارمند، تدوین خط‌مشی‌ها با دید سیستمی و هماهنگ (بعد فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی و...)، باور و تعهد خط‌مشی گزاران، تشکیل کمیته هماهنگی مجلس و دولت برای بررسی ابعاد مختلف یک سیاست، تقویت دیدملی به جای بخشی‌نگری در تدوین، رعایت قوانین علمی خط‌مشی‌گذاری، تشکیل اتاق فکر در تمام فازهای سیاست، پیونددهی محقق به سیاستگذار، ظرفیت رهبری عالی، استعداد شناسی در دولت و حرفه‌ای سازی منابع انسانی، قرار دادن نظام آموزشی در جهت نیامندی‌ها، کمک به توسعه کارراهه کارکنان دولت، تعیین و تصریح ویژگی‌های حرفه خط‌مشی‌گذاری برای یافتن فرد متناسب با آن، ثبات خدمتی، ایجاد ساز و کارهای همسوسازی اهداف شخصی و سازمانی، ساخت ساز و کارهای جدید مشارکت مردم، ترویج گفت‌وگو در جامعه در خصوص موضوعات خط‌مشی، شفاف سازی و اعلام شکست‌ها و موفقیت‌ها به مردم، اصلاح ساختار به منظور جابجایی نظام پیشنهادها، مشارکت، کار تیمی و ... آموزش، تجربه و نظام مشارکت به عنوان مثلث بهبود سیاست‌ها، تاسیس شرکت‌های دانش بنیان در حوزه خط‌مشی‌گذاری، تعریف حوزه فعالیت مشاوران و استفاده عملی از آنها، فرهنگ سازی دولت الکترونیک در دولت و دینفعان، جلب مشارکت مردم از طریق شبکه‌های مجازی، استفاده از نخبگان خارج از کشور، استفاده از تجارب کشورهای دیگر، تعامل هدفمند با جهان، دیدگاه تخصصی به پست‌های اجرایی به جای نگاه سیاسی، اختیارات زیاد رئیس جمهور، رفتارهای سازمانی فرانقش و جهادی، قدرت استخدام قوه مجریه، ثبات خدمتی مدیران، اجرای نظام جامع مدیریت نیروی انسانی دانش بنیان، نظام تامین اجتماعی قوی و موفق، در اختیار داشتن نیروی کار جوان، استفاده از تجارب مدیریتی قبلی، کیفیت رابطه مدیر و کارمند.

## یافته‌های فاز کیفی تحقیق (کدگذاری محوری)

در مرحله دوم، کلیه کدهای جدول شماره ۱ در قالب دو مقوله جداگانه (ظرفیت خط مشی گذاری و عوامل تعیین کننده آن) به همراه مفاهیم هر مقوله طبقه بندی شد. بنابراین ابتدا مقوله نخست (ظرفیت خط مشی گذاری) و سپس تعیین کننده‌های آن شناسایی و تحلیل می شوند. براساس نظر مصاحبه شونده‌گان و ادبیات تحقیق، ظرفیت خط مشی حکومت مفهومی گسترده است که همه حوزه‌های مسائل مربوط به سازوکارهای حکومت را برای بازنگری، تدوین و اجرای خط مشی در درون قلمرو خویش پوشش می دهد. به طور کلی ظرفیت خط مشی یعنی توانایی خدمات عمومی در توسعه یا ایجاد «گزینه خط مشی با کیفیت» برای دولت است. ظرفیت به قدرت یا توانایی بکارگیری منابع برای رسیدن به اهداف اشاره دارد. واضح است که ظرفیت خط مشی ماهیت و کیفیت منابع در دسترس را برای اهداف بخش عمومی یا فراتر از آن، و اقدامات و رویه‌هایی که از طریق آنها منابع بسیج شده و مورد استفاده قرار می گیرند را در برمی گیرد. بنابراین منابع مشهود و نامشهود در تبیین ظرفیت خط مشی نقش اساسی دارد و به عنوان بخش مهم ظرفیت مطرح است. البته مفهوم ظرفیت به ویژگیهای ساختاری و ذخایر منابع سیستم حکمرانی نیز اشاره دارد. ظرفیت خط مشی رابطه بین متغیرهای متعدد از جمله اینکه بخش‌ها چگونه با یکدیگر و سازمان‌های مرکزی تعامل دارند، چگونه بخشها و سازمان‌های مرکزی در ذهن افراد تفسیر می شوند. چگونه افراد و جوامع خط مشی یک کار خط مشی متعالی را تعریف می کنند، چگونه استخدام و آموزش کارکنان اتفاق می افتد و چگونه ظرفیت خط مشی در نهادهای پژوهشی و کانون‌های تفکر وجود دارد را در بر می گیرد. فصل مشترک سیاست و ظرفیت، تلاش ذهنی در حکمرانی است. بنابراین ظرفیت در حوزه حاکمیت یعنی توانایی ساخت آینده از طریق اراده و انتخاب جمعی هوشمندانه. معنای عام ظرفیت بالای خط مشی، همان لویج قوی و کارشناسی شده ای است که از سوی دولت به مجلس ارائه می شود. در این خصوص، یکی از خبرگان بخش عمومی معتقد است: «لویج معمولاً به گونه‌ای است که از کانال وزارتخانه‌ها به کمیسیون پشتیبان نهاد ریاست جمهوری ارائه شده و در آنجا پخت و پز می شود و بعد از آن وارد هیئت دولت شده و پس از

تصویب به مجلس ارائه می‌شود. در مجلس هم در کمیسیونهای تخصصی مورد بررسی قرار گرفته و سرانجام به صحن علنی مجلس آمده و نتیجه نهایی آن در قالب رای‌گیری‌ها مشخص می‌شود. لایحه‌ها چون از سوی متخصصین مرتبط مثلا حوزه‌ای در وزارت کشاورزی تدوین می‌شوند معمولا کارشناسی‌ترند. اما در مجلس این گونه نیست که متخصصین آن رشته یا حتی کمیسیون تخصصی می‌تواند اظهار نظر کند<sup>۱</sup>.

بنابراین، مشخص است که ارائه لوایح با کیفیت و با حداکثر کارشناسی توسط دولت می‌تواند از موانع و نظرات غیرمتخصصان در مجلس جلوگیری کند و سیاست را تا تحقق اهداف نهایی، با موفقیت همراه سازد. بر اساس مصاحبه با کارشناسان دولت، مفاهیم شکل دهنده ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در ادامه آورده شده است (جدول شماره ۵).

#### - شناسایی هوشمندانه مسائل و تنظیم دستور کار قوی

نخستین مرحله از خط‌مشی‌گذاری شناسایی مسائل است. شناخت دقیق و هوشمندانه مساله، زمینه ساز ظهور سیاست مناسب و در نتیجه استفاده بهینه از منابع مختلف برای پاسخگویی به آن مساله/مشکل است. با توجه به اینکه مشکلات و مسائل قرن بیست و یکم، چند بعدی و پیچیده می‌باشند، در نتیجه ذینفعان زیادی دارند و ظرفیت در این بعد به مفهوم توانایی شناخت هوشمندانه مسائل و صف آرای ذینفعان کلیدی و بسیج عمومی برای حل آنها است. گاهی اوقات، حوادث غیرمنتظره پیش می‌آید که سیاست جدیدی را می‌طلبد، زیرا چنین حوادثی پاسخ فوری می‌طلبند. اگر چنین شرایط و ظرفیتی در فرآیند خط‌مشی‌گذاری نباشد فرصت‌ها از دست می‌رود و نظام خط‌مشی‌گذاری غیر کارآمد جلوه خواهد کرد. تهیه دستور کار، مرحله بعدی و مهم چرخه خط‌مشی‌گذاری و منشاء خط‌مشی‌های دولتی است. ماهیت دستور کار بیان‌کننده پیچیدگی‌های زیادی در نحوه قرار گرفتن یک مساله در دستور کار دولت یا سازمان‌های دولتی است. این پیچیدگی از احساس نیاز به سیاست در احزاب و گروه‌ها تا افراد یا حتی خود دولت شروع شده و تا

۱. مصاحبه با نمایندگان مجلس، در بنی اسد، رضا. ارتقاء ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در مجلس شورای اسلامی: پژوهشی کیفی. رساله دکتری دانشکده مدیریت دانشگاه تهران.



قانع‌سازی دولت جهت بررسی و پاسخ به آن ادامه می‌یابد. دستور کار، فرایندی است که نشان می‌دهد یک مسئله چگونه در سطح جامعه مطرح گردیده و سازمان مسئول، آن را برای تجزیه و تحلیل و یافتن راه‌حل در اولویت بررسی قرار می‌دهد. در بحث تنظیم دستورکارهای قوی باید گفت که دستورکار باید مورد توجه عموم مردم قرار گیرد و دغدغه کلیه آحاد مردمی باشد که از مساله متأثر شده‌اند و گرنه موضوعی حاد و حائز اهمیت محسوب نمی‌شود و در دستور کار عمومی قرار نمی‌گیرد. برای تعیین دستور کارهای قوی، استفاده از استراتژی‌های پیشنهادی و پس‌نگرانه برای جذب رسانه و علایق وزارتی در خصوص یک مساله، مفید است. تحقیقاتی که در خصوص شبکه‌های موضوعی خط‌مشی صورت گرفته است بیانگر این است که دولت‌هایی که دارای کارآفرینان کمیته‌ای خط‌مشی<sup>۱</sup> هستند و می‌توانند هم در ایده‌ها، پژوهش‌ها، و پیوند با دولت‌های دیگر از طریق شبکه‌های خارجی، سرمایه‌گذاری کنند، و هم بر درک فرهنگ دولت و پویایی‌های سیاست‌گذاری از طریق شبکه‌های موضوعی داخلی سرمایه‌گذاری کنند، در تعیین دستورکار و وضع سیاست‌های نوآورانه موفق‌تر هستند (ویز، ۲۰۱۱).

مهمترین عوامل مؤثر در تدوین دستورکار، افکار عمومی، گرایش‌های سیاسی و وقایع و بحران‌های داخلی می‌باشند. دولت تحت تأثیر افکار عمومی لوایح خود را تدوین می‌کند. عناصر تعیین‌کننده دستور کار باکیفیت عبارتند از: کیفیت پیشنهادات برای حل مشکل، تاثیر رسانه ملی در قرار دادن دغدغه‌های عامه در دستورکار دولت، انجام پژوهش در خصوص پیوند دولت، رسانه، و مردم در خصوص دستورکارگذاری، انجام پژوهش در خصوص دستورکارگذاری، تحقیق و ارزیابی سیاست پیش از دستورکار، درک پیوند بین مساله، خط‌مشی و سیاست، در نظر گرفتن مساله / مشکل به عنوان واحد تحلیل، شفافیت و نافعیت دستورکار (اسوانسون، ۱۹۹۸). مصاحبه‌شوندگان معتقدند که وزارتخانه‌های قوه مجریه باید قادر باشند، مسائل مهمی که نیازمند توجه زود هنگام هستند را شناسایی کنند و دستورکار مرتبط با آن را تعیین کنند.

۱. Committed Policy Entrepreneurs

۲. Weiss

۳. Swanson

### - سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری هوشمندانه

ماهیت تدوین سیاست از نوع تصمیم‌گیری است. بنابراین بحث جمع‌آوری و پردازش اطلاعات از یک طرف و حل تعارض بین بازیگران عمومی و خصوصی و دپارتمان‌های دولت از طرف دیگر مهم است. ظرفیت سیاست‌گذاران برای تصمیم‌گیری مستقیم در خصوص سیاست و سپس ردیابی طرف‌های تاثیرگذار بر تصمیمات، هسته اصلی تصمیم‌گیری هوشمند است.

یکی از استانداردهای تصمیمات هوشمند و اصولی این است که آیا قضاوت‌های موجود در تصمیم، روشن، مستدل و مبتنی بر رایزنی‌های بی‌طرفانه است. وجود حافظه سازمانی و نهادی یعنی کارکرد دائمی شبکه‌های اطلاعاتی و سیستم‌ها می‌تواند به تصمیم‌گیری هوشمند کمک کند. بنابراین می‌توان گفت که تصمیم‌سازان باید رهنمودهایی را از تحلیل‌گران خط‌مشی اخذ کنند که این رهنمودها مبتنی بر داده‌های روشمند و زمان واقعی باشد. تحقق تصمیم‌گیری هوشمند، نیازمند ترکیبی از عامل‌های انسانی و ماشینی است.

سیستم‌های خبره، سیستم‌های تصمیم‌یار و سیستم‌های اطلاعاتی مدیریت می‌توانند اطلاعات لازم، به موقع و منظم را در اختیار تصمیم‌گیر قرار دهند تا آنها بتوانند راه حل‌های عالمانه در قبال مسائل پیچیده ارائه کنند. در یکی از اظهارات محققان آمده است: «در برخی از موارد لوایح کم کیفیت وارد مجلس می‌شوند و مجلس هم نمی‌تواند آن را چندان ارتقا دهد و در مجلس ممکن است چهار بند آن کم و زیاد شود. اگر یک طرح و لایحه از ابتدا ضعیف باشد. ممکن است در مجلس درصدی بهبود پیدا کند اما این اقدام منجر به اصلاح اساسی در آن نمی‌شود. طبیعی است که پس ورود به اجرا هم دچار نقصان‌هایی خواهد بود و منجر به شکست خط‌مشی در مرحله اجرا خواهد شد و یا اینکه طرح یا لایحه مصوب مکرراً در مجلس شورای اسلامی با تبصره‌ها و استفساریه‌های مختلف روبرو باشد و قانونی مادر و ماندگار نشود»<sup>۱</sup>.

۱ مصاحبه با نمایندگان مجلس، در بنی‌اسد، رضا (۱۳۹۳). ارتقاء ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در مجلس شورای اسلامی: پژوهشی کیفی. رساله دکتری دانشکده مدیریت دانشگاه تهران.

## - جذب، آرایش و بهره‌برداری از منابع

بعد دیگر ظرفیت، منابع مرتبط با سیاست و نحوه آرایش، جذب و مدیریت آن است. زمانی که منابع به طور کلی مبنا و زیربنای تحلیل خط‌مشی قرار می‌گیرند از آن به عنوان ظرفیت خط‌مشی یاد می‌شود. در بحث منابع هم بهره‌برداری از منابع مهم است و هم ظرفیت جذب آنها. چون هر سازمانی لزوماً با داشتن توانایی در جذب منابع به معنای توانایی هزینه کردن آن نیست. ممکن است دولت‌ها، جذب منابع داشته باشند اما توان بهره‌برداری نداشته باشند. به هر حال افت ظرفیت خط‌مشی و بی‌ظرفیتی آن ناشی از عدم استفاده دولت منابع مختلف است. عده‌ای معتقدند، کاهش روحیه و پاداش‌های اعطایی (منابع مالی) باعث شده است که افراد توانمند از شغل‌های دولتی دور شوند (پیترز، ۱۹۹۶). یکی از مصاحبه‌شوندگان در خصوص منابع اظهار داشت: «از مفهوم حقوقی دولت هویدا است که مسئولیت دولت چیست شما وقتی گذشته‌های دور را نگاه می‌کنید می‌بینید که دولت‌های روزگاران قدیم چند تا ماموریت اصلی داشتند یک ماموریت بحث دفاع و تثبیت قلمرو کشورشان بود در کنار آن تامین منابع برای دفاع یا تثبیت قلمرو خودشان یا حفظ حکومت خودشان بود پس یک مسئولیت وصول منابع و تامین منابع برای دفاع و بعد بحث دفاع و تجهیز قشون و لشکر بود (متن مصاحبه)». بنابراین منابع بعنوان یکی از اصلی‌ترین ابعاد ظرفیت دولت قلمداد شده است.

## - ساختاردهی و هماهنگی فرآیند سیاست‌گذاری

بیشتر روابط و فرایندهای قابل توجه برای پدید آوردن ظرفیت خط‌مشی‌گذاری میان بخشی هستند. بیشتر بحث‌های حکومت خوب، حکمرانی خوب بر ویژگی‌های عمومی همچون تمهیدات قانونی، رویه‌های گسترده پاسخگویی، نظام هماهنگی درون بخشی متمرکزند. ظرفیت هماهنگی و ساختاردهی عمدتاً در ارتباط با مسائل افقی در دولت مطرح شده است. سیاست‌هایی که از لوله‌های بخاری<sup>۱</sup> دولت بیرون می‌آید باید بتواند متخصصان وظیفه‌ای را در تمام سطوح دولت با گروه‌های ذینفوذ، و دیگر جانبداران در

درون قلمرو سیاست، متصل کنند (اتکینسون و کلمن<sup>۱</sup>، ۱۹۹۲). ایزوله بودن مسائل سیاست و جدایی یک مجموعه از مشکلات از دیگری، باعث شده است که بحث هماهنگی سیاست ها مطرح شوند. بنابراین در حاکمیت اثربخش دغدغه‌های جدی در خصوص هماهنگی خط‌مشی‌ها وجود دارد و ظرفیت خط‌مشی‌گذاری به معنای توانایی کارکردن در بین حوزه‌های کارکردی قراردادی خط‌مشی‌ها و توانایی برای انتخاب استراتژیک و بازتوزیعی در بین برنامه‌ها است. اتخاذ تصمیماتی که بتواند در هماهنگی برنامه‌ها کمک کند، نیازمند توان برای ارزیابی شاخص‌های نسبی از مساعدت‌های مختلف نسبت به اهداف دولت است (اسچارپف<sup>۲</sup>، ۱۹۸۹). بنابراین اعتقاد بر این است که دولت‌ها در مدیریت مسائل افقی، توفیقات اندکی داشته‌اند و هماهنگی سیاست به‌عنوان یک ظرفیت جدید مطرح شده است. یکی از مصاحبه‌گران در این خصوص معتقد است: «از جمله مسائلی که می‌تواند دولت را به اهداف کلان برساند، این است که اولاً دولت ساختار چابک و ظرفیت داشته باشد و از طرفی ساختار دولت نباید خیلی پهن باشد (متن مصاحبه تحقیق)».

جدول ۵. مقوله ظرفیت سیاست‌گذاری

منبع کد	مفاهیم	مقوله
مصاحبه و ادبیات سیاست‌گذاری	پایش و شناسایی هوشمندانانه مسائل ملی	ظرفیت سیاست‌گذاری
	اتخاذ تصمیمات هوشمندانانه و آینده‌نگر	
	جذب، مدیریت و آرایش منابع در قوه مجریه	
	پیش‌بینی، پایش و مدیریت تغییرات	
	ساختاردهی و هماهنگی فرآیند سیاست‌گذاری در قوه مجریه	
	تنظیم دستورکارهای قوی	

۱. Atkinson And Coleman  
 ۲. Scharpf

## یافته‌های فاز کیفی: تعیین‌کننده‌های ظرفیت سیاست‌گذاری

بر اساس دیدگاه مشارکت‌کنندگان پژوهش (کارکنان دولت دهم و یازدهم)، چهار مقوله عوامل نهادی قوه مجریه، قابلیت‌های خط‌مشی‌گذاری، زیرساخت‌های خط‌مشی‌گذاری و تعاملات محیطی مشارکت‌جویانه را به عنوان تعیین‌کننده‌های سیاست‌گذاری و تحت عنوان «پیشران‌های ظرفیت خط‌مشی» شناسایی کردیم. سه مقوله نخست به عوامل درون‌سازمانی و مقوله چهارم به عوامل محیطی اشاره دارد. بنابراین این سه مقوله، موجب ظهور و بروز پدیده‌ای به نام ظرفیت خط‌مشی‌گذاری می‌شوند و آن را قوت می‌بخشند. به عبارت دیگر، عوامل نهادی، زیرساختی، قابلیت‌های خط‌مشی‌گذاری و تعاملات محیطی مشارکت‌جویانه، منجر به شناسایی هوشمندانه مسائل، تنظیم دستور کارهای قوی و تدوین خط‌مشی‌های با کیفیت خواهد بود.

### مقوله عوامل نهادی

بر اساس مصاحبه، تعدادی از مفاهیم تعیین‌کننده ظرفیت سیاست‌گذاری، تحت عنوان عوامل نهادی نام‌گذاری شدند. هر جایی که منابع استراتژیک نهادی وجود داشته باشند به طور مستقیم یا غیر مستقیم با ارتقای ظرفیت خط‌مشی در ارتباط هستند. عمدتاً هم مصاحبه‌شوندگان و هم ادبیات تحقیق مبین آن است که قابلیت‌ها و ظرفیت‌های هر دولتی در نهادها واقع شده است. بر طبق ایوانس و همکاران<sup>۱</sup> (۲۰۰۶) شرایط نهادی، نقطه آغازین توسعه سیاست است. این شرایط مبین فضایی است که آژانس‌های درون دولت، ایجاد شده و اصلاح می‌شوند. نهادها با شکل‌دهی بر رفتارهای اجتماعی، تعامل اجتماعی و اقدام جمعی را پرورش می‌دهند و همچنین هزینه‌های هماهنگی را کاهش می‌دهند. اقتدار، توان سیاسی<sup>۲</sup>، ثبات سیاسی، منابع، ساختارها و رویه‌های مدیریتی باثبات، و قدرت تعامل با بخش‌های مختلف از شاخص‌ها و زیرمقوله‌های ظرفیت نهادی تلقی می‌شوند (OECD, ۲۰۰۳). تقویت عوامل نهادی شامل ایجاد سازوکارهای قانونی روابط بین

نهادها، بهبود محیط و ترتیبات قانونی برای ایفای نقش نهادها، فراهم نمودن بسترهای لازم برای افزایش تناسب قوانین و مقررات سطوح بالاتر با سطوح پایین تر، تقویت نقش کارگروه‌ها و شوراهای تخصصی، واگذاری بیشتر امور محلی به نهادهای محلی است. در ادامه ابعاد مقوله عوامل نهادی قوه مجریه بررسی و تحلیل می‌شود:

### - اعتماد در قوه مجریه

بر اساس دیدگاه مک نایت و همکاران<sup>۱</sup> (۲۰۰۲)، اعتماد نهادی بدین معنی است که افراد بر این باورند که ساختارهای لازم برای پیش‌بینی یک آینده موفق در پس تلاش‌های آنان در سازمان وجود دارد (الون، آ، ۲۰۰۸). تأثیر اعتماد در بهبود و رشد کارایی و اثربخشی سازمانی، در سازمان‌های با شبکه‌های دیوانسالارانه و مبتنی بر دانش و نیز ایجاد همکاری میان فردی درون سازمانی بسیار اهمیت دارد. اعتماد، اثربخشی ارتباطات سازمانی (بلومکوئیست، ۲۰۰۲) و همکاری و تعاون سازمانی (میر، ۲۰۰۲) را افزایش می‌دهد؛ بالا بودن اعتماد درون قوه مجریه و بین بخش‌های مختلف این قوه، ضعف در سایر منابع لازم برای ارتقا بهره‌وری را تا حدی جبران می‌کند.

### - ثبات در قوه مجریه

ثبات در تصمیم‌های قانونی، هنجارهای غیررسمی، و قواعد رسمی به‌عنوان عوامل نهادی موثر بر ظرفیت سیاست‌گذاری معرفی شده است. یکی از مهمترین شاخص‌های ظرفیت نهادی، ثبات نهادهای خلق شده برای خط‌مشی و پیش‌بینی‌پذیری موفقیت‌های آنها است (OECD، ۲۰۰۳). مشخصه‌های مربوط به شکل‌گیری، عمل کردن، ثبات، و ساختار کابینه اثرات مهمی بر خواص سیاست‌های عمومی خواهد داشت (استین و توماسی، ۲۰۰۶). جابجایی مداوم وزرای کابینه، بهینه‌سازی جزئی در تدوین و اجرای خط‌مشی‌های عمومی ایجاد خواهد کرد. در عوض، تصدی‌های بلندمدت باعث ساخت و برقراری روابط بهتر با

۱. Mcnight Et A

۲. Ellonen

۳. Blomqvist

۴. Mayer

۵. Stein And Tommasi

بروکرات‌های دائمی می‌شود. تغییرات مکرر در کابینه، خلا رهبری ایجاد خواهد کرد که ممکن است به سکون بوروکراتیک و فساد منجر شود. عده ای از صاحب‌نظران دلیل ناهماهنگی‌ها در دولت را برخی بی‌ثباتی‌ها در این حوزه می‌دانند. ثبات مدیریتی سازوکاری است که به همسوسازی برنامه‌های دولت کمک می‌کند؛ کما این که افرادی چون دانایی‌فرد (۱۳۸۹)، ثقفی (۱۳۸۷)، و علوی‌تبار (۱۳۸۳)، با عباراتی چون عدم ثبات در تصدی مدیران مجری، بی‌ثباتی سازمانی پستهای مدیریتی، بی‌ثباتی پستهای سازمانی و جابجایی انفرادی و گروهی مدیران از پستی به پست دیگر یا تغییرات پی‌درپی در سطح مدیران عالی به این مفهوم اشاره نموده‌اند.

### - حافظه نهادی - تاریخی

در نظریه نهادی، ظرفیت شناختی که از طریق خلق دانش و پردازش اطلاعات ایجاد می‌شود، حافظه نهادی را شکل می‌دهد و سیاست‌گذاران را قادر می‌سازد تا مشکلات پیچیده را درک و مدیریت کنند (استیسی<sup>۱</sup>، ۱۹۹۲). حافظه نهادی به مفهوم نهادینه‌سازی شبکه‌ها و سیستم‌های اطلاعاتی و بهترین تجارب در دولت است. هسته اصلی حافظه نهادی، فقدان اطلاعات نیست بلکه ضعف مدیریتی در جریان اطلاعات است که ممکن است پردازش آن را به موقع و کاربرپسندانه انجام ندهد و حافظه نهادی را تضعیف کند. تسهیم دانش، پایگاه داده‌ای مربوط به بهترین عملکردها، اسناد آن‌لاین، جلسات مباحثه و مناظره<sup>۲</sup> و ایجاد شبکه درون‌سازمانی مصادیقی از حافظه نهادی - سازمانی است. حافظه سازمانی، سابقه‌ای<sup>۳</sup> از سازمان است که در یک مجموعه از اسناد در سازمان درج شده است. ارتقای حافظه نهادی در بخش دولتی کشورها، از طریق راهبردهایی همانند مجموعه‌های منعطف سیاست به منظور تقویت یادگیری و بهبود دانش انجام شده است. حافظه نهادی قوی یعنی توانایی انطباق با تغییرات. انطباق‌پذیری نهادی به مفهوم، پیش‌بینی تغییرات اجتماعی توسط سازمان‌ها و یا حداقل ایجاد مشوق‌هایی برای تسهیل سازگاری و

۱. Stacey

۲. Discussion Forums

۳. Record

هماهنگی عامل‌ها با تغییرات است (انتونیا، الونسو و گارسیا مارتین<sup>۱</sup>، ۲۰۱۰). بازکوی و همکاران (۲۰۱۱) در جدیدترین تحقیقات خود، افول سیاست را با تمرکز قدرت و کاهش حافظه نهادی مرتبط دانسته است.

#### - نهادینه‌سازی روش‌های برتر تدوین سیاست

استقرار راه‌های انجام کارها لزوماً بر اساس نیازهای خاص جوامع، احکام قانونی و دسترسی به منابع متفاوت است. ظرفیت‌ها در طول زمان تکامل می‌یابند تا بتوانند با موقعیت‌های جدید انطباق پیدا کنند. استانداردهای نهادی به منظور الگوگیری از سازمان‌های دیگر، توسط دولت‌ها طراحی شده است (پلوی و همکاران<sup>۲</sup>، ۲۰۰۴). با نهادینه شدن روش‌های برتر، شاهد استواری در سیاستگذاری خواهیم بود. سیاستگذاری استوار به مفهوم آن است که تصمیمات دولتی با پیشیمانی‌های بعدی همراه نخواهد بود. توسعه و اجرای موفق پروژه‌های سیاست‌گذاری نیازمند فرآیندهای استوار و خوب تعریف شده‌ای است که تصمیم‌گیری را تسهیل کرده و از سوء استفاده از منابع عمومی در فاز توسعه و اجرا جلوگیری کند.

#### - اراده سیاسی در قوه مجریه

اراده سیاسی عبارت است از تعهد بازیگران برای اتخاذ اقدام برای رسیدن به مجموعه‌ای از اهداف. ارزیابی سیاستگذاران از ظرفیت خود برای اجرای اصلاحات بر اراده آنها در ایجاد تعهدات آینده تاثیر می‌گذارد (موریسوی و ورسچور<sup>۳</sup>، ۲۰۰۶). اراده سیاسی در طراحی و اتخاذ خط‌مشی مهم است. یعنی درجه‌ای که شهروندان فعال و رهبران سیاسی نسبت به اهداف و ابزار یک سیاست متعهد هستند (اسچولز و ونگ<sup>۴</sup>، ۲۰۰۶). غالباً فقدان تعهد سیاسی (مثلاً تخصیص ناکافی منابع) منجر به شکست سیاست می‌شود. بر اساس دیدگاه دیپو سالامی<sup>۵</sup> (۲۰۱۱)، یکی از عوامل کلیدی توفیق توسعه خط‌مشی، اراده سیاسی به خصوص در مرحله اجرا است.

۱. Antonio Alonso And Garcimartín

۲. Pluye Et Al

۳. Morrissey And Verschoor

۴. Scholz And Wang

۵. Dipo-Salami



### - تفکر استراتژیک در قوه مجریه

بر طبق فرازمند (۲۰۰۹)، بعد مفهومی ظرفیت نهادی به تفکرات استراتژیکی اشاره دارد که با ایده‌های نوآورانه، مشروعیت می‌یابد. بر طبق نظر محققان، ارتقاء ظرفیت خط‌مشی نیازمند تفکر استراتژیک و پیش‌بینی تغییرات سیاست در مرحله تدوین سیاست است (گومتر و ولمن، ۲۰۰۱). تفکر استراتژیک در وزارتخانه‌های دولت مهم است. تلقی از وزارتخانه‌های دولتی به مثابه یک واحد تجاری استراتژیک منجر به ارتقای کیفیت خدمات آنها شده و نوآوری‌ها را ایجاد می‌کند. یکی از مصاحبه‌شوندگان اظهار داشت: «دولت‌های امروز در معرض طوفان‌های تغییر هستند، بنابراین دولت مردان هم باید از طریق تفکر استراتژیک، و سناریوسازی روندهای آینده را پیش‌بینی کنند».

### - مقوله قابلیت‌های سیاست‌گذاری

قابلیت‌های سیاست‌گذاری عمدتاً به توانایی‌های افراد سیاست‌گذار اشاره دارد. قابلیت‌های خط‌مشی‌گذاری، توانمندی‌های فردی و گروهی خط‌مشی‌گذاران مشتمل بر تخصص، تجربه، توانایی، کارآیی گروهی، تعداد خط‌مشی‌گذاران و... است. در ادامه، برخی اجزا و زیرمقوله‌های مهم قابلیت‌های سیاست‌گذاری با تکیه بر مصاحبه‌ها و ادبیات تحقیق تبیین و بررسی می‌شود.

### - تخصص و تجربه خط‌مشی‌گذاری

اکثر مصاحبه‌شوندگان تاکید کردند که تخصص سیاست‌گذاران در حوزه‌های مختلف، بسیار تعیین‌کننده است. فرآیند ارتقای ظرفیت در صورتی محقق خواهد شد که از منابع مختلف تخصص‌های خارجی با هدف رفع چالش‌های تفکر بخشی در دولت، استفاده شود؛ به خصوص وزرا در دسترسی به تخصص‌های خارجی، نقش‌آفرین هستند؛ آنها باید برای به چالش کشیدن مشاوره‌های داخلی خدمات مدنی<sup>۱</sup>، از تخصص‌های خارجی بهره‌مند شوند. در حقیقت به منظور تعریف دقیق مساله خط‌مشی و تزریق تخصص کارشناسی به آن و کسب حمایت عامه و حرفه‌گران مختلف از سیاست، باید به تخصص‌های خارجی متکی شد.

به هر حال، منابع سازمانی و فکری تحت تملک دولت از قبیل تجربه یا تخصص داخلی یا خارجی که وارد فرآیند خط‌مشی‌گذاری می‌شود می‌تواند منجر به شکل‌گیری سیاست‌های منسجم، با دوام و موجه (از حیث سیاسی)، شود (کومینگ و ان رگارد<sup>۱</sup>، ۲۰۰۴).

### - کارآیی کمیته‌های سیاست‌گذاری

کمیته‌ها دارای مأموریت‌های داخلی و خارجی می‌باشند. مأموریت داخلی کمیته توسعه تخصص‌های سیاست‌گذاری و ارتقای گفت‌وگوهای سیاست در درون دولت است. کمیته‌ها این کار را از طریق نشست‌ها و کارگاه‌های دوره‌ای و شبکه‌سازی، انجام می‌دهند. مأموریت خارجی کمیته‌ها ارتقای اثربخشی روابط بین سیاست‌گذاران با سازمان‌های دیگر است. همچنین کمیته‌ها به منظور ارتقای پروفایل سیاست‌گذاری وزارتخانه‌ها، برای آموزش سیاست‌گذاران اختصاص می‌یابند.

### - توانایی مجموعه‌های سیاست‌گذار

مجموعه‌های منعطف خط‌مشی‌گذار<sup>۲</sup> به طور متمرکز خط‌مشی‌ها را زیر نظر داشته و با وزرا پیوند برقرار می‌کنند. این مجموعه‌ها به سرعت می‌توانند به حوزه‌های خط‌مشی اختصاص داده شوند. نهضت استفاده از این مجموعه‌ها با هدف تغییر ساختارهای سیاست‌گذاری بخشی<sup>۳</sup> بوده است. دغدغه این است که باقی ماندن در یک حوزه خط‌مشی برای مدت طولانی، منجر به خستگی، جمود و عدم انعطاف خواهد بود. بنابراین، کارایی مجموعه‌های خط‌مشی‌گذار در ارتقای ظرفیت و کیفیت سیاست‌گذاری به عنوان یکی از زیرمقوله‌های مهم شناسایی شد.

### - آشنایی با ابزارها و مدل‌های سیاست‌گذاری

پیترز (۱۹۹۶) استدلال می‌کند که اگر ظرفیت خط‌مشی مستلزم توانایی در اجرای برنامه‌ها و کسب اهداف باشد، آنگاه بخشی از ظرفیت خط‌مشی حکومت وابسته به

۱. Cummings And N\_Rgaard

۲. Flexible Policy Pools

۳. Departmental Policy Structures

ابزارهای خط‌مشی در دسترس و بهره‌برداری به موقع از آنان است. وجود یا عدم وجود ابزار خط‌مشی مناسب است که امکان ارتقای خط‌مشی‌ها را در سطح دولت فراهم می‌کند. ابزارهایی همانند درخت تصمیم‌گیری، نمودار استخوان ماهی به‌عنوان تکنیک‌های تدوین خط‌مشی و تهیه قانون، در مصاحبه‌ها مشهود بود. بنابراین شناخت و بکارگیری ابزارهای سیاست توسط سیاست‌گذاران، یکی از شرایط موثر در ارتقای ظرفیت سیاست‌گذاری است. یکی از نمایندگان مجلس در خصوص قابلیت‌های سیاست‌گذاری اظهار داشت: «کارشناسی دقیق در تدوین قوانین، یک ضرورت است و برای این موضوع دو راهکار می‌توان برای دولت و مجلس مطرح کرد: یک راه آن است که دولت قوانین مورد نظر خود را با بدنه کارشناسی که در وزارتخانه‌ها و ریاست جمهوری دارد تدوین کرده و لوائح قوی را جهت تصویب به مجلس ارایه کند. مجلس نیز با استفاده از قدرت مرکز پژوهش‌ها و با کارشناسی قوی و بکارگیری مشاورینی از دانشگاه‌ها در کمیسیون‌های مجلس می‌تواند طرح‌های مطرح در کمیسیون‌ها را کامل و پخته تحویل جامعه دهد.»<sup>۱</sup>

### مقوله تعاملات محیطی مشارکت جویانه

تعامل بین دولت و سازمان‌های خصوصی، کسب و کارها و سازمان‌های غیردولتی در موفقیت خط‌مشی‌ها مهم است. آنچه که امروزه باعث ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌ها می‌شود وجود شبکه‌های خط‌مشی است. شبکه‌های خط‌مشی پیوندی بین محیط و دولت ایجاد می‌کنند. موفقیت کار در شبکه به توانایی مدیریت افقی مسائل<sup>۲</sup> در بین سازمان‌ها بستگی دارد (OECD, ۲۰۰۳). اساساً فرآیند توسعه خط‌مشی باید رایزنانه و مبتنی بر مشارکت باشد؛ در نظر گرفتن نیازهای همه نقش‌آفرینان و مردم باعث می‌شود که سیاست در اجرا با موفقیت همراه باشد. موفقیت سیاست بستگی به تناسب نیازهای جامعه هدف و منطقه‌ای کردن سیاست دارد؛ یعنی تدوین سیاست باید تمام جنبه‌های منطقه‌ای را که برای آن طراحی شده است و به خصوص مردم آن منطقه به حساب آورد. در محیط‌های سیاسی که

۱. ثروتی، نماینده بجنورد در مجلس شورای اسلامی

چنین توافقاتی تسهیل می‌شوند، کیفیت خط‌مشی‌ها ارتقاء یافته و انطباق‌پذیری آنها با شرایط اقتصادی و اجتماعی افزایش می‌یابند (استین و توماسی، ۲۰۰۶). به اعتقاد پیترز (۱۹۹۶) بخش مهمی از ظرفیت خط‌مشی در تعاملات نهفته است. مهمترین رابطه‌ها و فرایندها برای تولید ظرفیت خط‌مشی، میان‌بخشی است. ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در قوه مجریه ممکن است مربوط به کلیت قوه مجریه باشد که در این صورت نوعی ظرفیت بخشی وجود دارد، اما نوعی از ظرفیت خط‌مشی هم به ظرفیت بین‌وزارتخانه‌ها و نهادها با یکدیگر، حتی ظرفیت قوه مجریه با مجلس و سایر قوا اشاره می‌کند.

### - تعامل دولت - مجلس

مهمترین محیط نزدیک قوه مجریه، مجلس است. بنابراین تعامل علمی و سازنده قوه مجریه و مقننه، به‌عنوان علت و پیش‌شرط ارتقای ظرفیت تلقی می‌شود. یکی از سیاست‌گذاران ارشد کشور معتقد است: «هم‌اندیشی کانون‌های فکری دولت و مجلس برای تدوین سند استراتژیک همکاری پیرامون دغدغه‌های مهم کشور می‌تواند نویدبخش فصل جدیدی از هم‌افزایی راهبردی بین دولت‌مردان و قانونگذاران باشد. یقیناً هر میزان مشارکت فعال بین سه رکن تصمیم‌ساز، تصمیم‌گیر و قانونگذار تقویت و تسریع شود به همان میزان موانع فراروی قانونگذاری نیز کاهش می‌یابد»<sup>۱</sup>. همچنین یکی از کارگزاران دولت معتقد است: «دولت به‌عنوان نهاد اجرایی کشور مسئولیت خطیری را بر عهده خود می‌بیند و به همین دلیل، احتیاج دارد تا از حمایت نهادهای دیگر مخصوصاً مجلس که به زعم امام‌خمينی<sup>(ره)</sup> در راس امور است، بهره‌مند باشد»<sup>۲</sup>.

### - تعامل دولت - ملت

در حقیقت بخش مهمی از ظرفیت به کیفیت ارتباط سیاست‌گذاران و شهروندان بستگی دارد و دولت‌ها می‌توانند در این حوزه هم به یادگیری بازانديشانه<sup>۳</sup> دست یابند و هم به

۱. محمد جلالی، رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

۲. محمدرضا خباز معاون امور تقنینی معاونت پارلمانی رئیس جمهوری

یادگیری سیاست<sup>۱</sup> (دونلوپ<sup>۲</sup>، ۲۰۱۵). بعضی از دولت‌ها از جمله انگلستان و آمریکا در خصوص چگونگی درگیر کردن شهروندان در سیاست‌گذاری، مبادرت به انجام تحقیقات زیادی کرده‌اند (دونلوپ، ۲۰۱۴؛ دونلوپ و راداییلی<sup>۳</sup>، ۲۰۱۳). ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری به خصوص در فاز شناسایی هوشمندانه مشکلات و مسائل ملی و تدوین خط‌مشی عالمانه، بدون تعامل با عامه مردم میسر نخواهد بود. درگیری عامه مردم در قالب گروه‌های اجتماعی، سرمایه اجتماعی ایجاد خواهد کرد که در نهایت ظرفیت اجرایی دولت را تقویت خواهد کرد (پلیدانو، ۲۰۰۰). باید خاطر نشان کرد که شمولیت و همراه کردن شهروندان در فاز «درک یک ابتکار جدید خط‌مشی»<sup>۴</sup> بسیار حیاتی است. یکی از متولیان سیاست‌گذاری ملی در مصاحبه خود با شبکه فارس اظهار داشت: «تعامل با مردم و استفاده از ظرفیت غنی شبکه‌نخبگان بیرونی و سازمان‌های دانش بنیان، و جلسات هم‌اندیشی با نمایندگان مردم و تبادل تجربیات با آنها در مرحله قبل از تدوین پیش‌نویس طرح‌ها و لوایح باعث می‌شود که این طرح‌ها و لوایح با کیفیت بالاتری به مجلس و دولت ارائه شوند» (جلالی، ۱۳۹۳). مقام معظم رهبری هم در خصوص تعامل دولت-ملت معتقدند: «اگر این همکاری صمیمانه [میان ملت و دولت] از دو سو شکل بگیرد، یقیناً همه‌ی آنچه‌را که جزو آرزوهای ما است، دست‌یافتنی است و آثار آن را مردم عزیزمان به چشم خواهند دید»<sup>۵</sup>.

### - تعامل با ذینفعان

فرآیند سیاست‌گذاری به اندازه‌های پاره پاره و متکثر است که طیف وسیعی از ذینفعان با علایق و اولویت‌های متفاوت را در بر می‌گیرد (کونسیدین و لويس<sup>۶</sup>، ۲۰۱۲). گفتمان و تعامل با ذینفعان، نقش ضروری در چارچوب‌بندی مسائل و راه‌حل‌ها، ایفا می‌کنند (هنسن<sup>۷</sup>، ۲۰۱۱). در

۱. Policy Learning

۲. Dunlop

۳. Radaelli

۴. Conception Stage Of A New Policy Initiative

۵. پیام نوروزی مقام معظم رهبری به مناسبت آغاز سال نو (۱۳۹۴/۱/۱)

۶. Considine And Lewis

۷. Hansen

بین محیط‌های مختلف دولت، به جامعه مدنی، دانشگاه‌ها، دولت‌های محلی و شبکه‌های مردمی، اشاره فراوانی شده است. تماس با دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی برای وارد کردن افراد خارجی در تیم‌های تحقیقاتی می‌تواند کیفیت خط‌مشی‌ها را ارتقاء دهد. نتایج تحقیقات دانشگاهی، منبع مهمی از شواهد برای سیاسیون، مشاوران، و خادمان عمومی است. نقش دانشگاه‌ها به خصوص در مرحله گفتمان خط‌مشی مهم است (هولت، رامش و پرل، ۲۰۰۹). از بعدی دیگر نیز ارتباط دولت با کنش‌گران خارج از خودش سبب می‌شود دید واقع بینانه‌تری درباره امکانات و محدودیت‌هایش به دست آورد و بلندپروازی‌های آرمان‌گرایانه‌اش تعدیل و به واقعیت نزدیک شود. یکی از مصاحبه‌شوندگان اظهار داشت: «یک وزیر با چند گروه افراد سر و کار دارد، همکاران فعلی، دانشگاهیان جوان و مسن، و بازنشستگان و پیشکسوتان که این گروه گنجینه‌های کشور هستند. بنابراین، یکی از وظایف و ماموریت دولت و وزرا این است که یک ارتباط منطقی بین مجریان فعلی، بازنشستگان، و دانشگاهیان ایجاد کنند» (ریاحی، ۱۳۹۳).

### مقوله زیرساخت‌های سیاست‌گذاری

زیرساخت‌های سیاست‌گذاری شامل، ساختارها، رویه‌ها، افراد و تکنولوژی‌های جدید است که از طریق مصاحبه و ادبیات تحقیق شناسایی شده است. در ادامه مفاهیم زیر بیانگر مقوله زیرساخت سیاست‌گذاری است.

#### - پژوهشکده و پژوهش‌های سیاست‌گذاری

پژوهش در تمامی فازهای سیاست‌گذاری به منظور دسترسی به راه‌حل‌های خلاق و مبتنی بر شواهد ضروری است (ویلیامسون، ۲۰۱۹). همچنین یکی از متخصصان ملی در خصوص نقش پژوهش در سیاست‌گذاری عنوان می‌کند: «تقویت جایگاه پژوهش در مراحل تدوین، تنقیح، تصویب سیاست، کاهش حتی الامکان زمان دستیابی نمایندگان به

۱. Perl

۲. Williamson

گزارش‌های مرکز، هم‌افزایی علمی با سایر کانون‌های تولید فکر و مستندسازی پژوهش‌ها و ایجاد بانک مطالعات پشتیبان قانونگذاری و نظارت پارلمانی اولویت‌هایی است که مرکز مجلس‌ها با نزدیک به دو دهه سابقه فعالیت و به منظور تقویت جایگاه پژوهش در مختصات نظام قانونگذاری و نظارت پارلمانی پیگیری می‌کند. افزایش سهم پژوهش در مرحله تدوین پیش‌نویس طرح و لوایح و پیگیری از بکارگیری قوانین متعارض باعث می‌شود روند تنقیح قوانین با دقت و کیفیت بالاتری دنبال شود» (جلالی، ۱۳۹۳).

### - اتاق‌های فکر (کانون‌های تفکر)

کانون‌های تفکر، تحلیل‌های مربوط به سیاست عمومی، تحقیقات، مشاوره را انجام داده و مستقل از دولت و جناح‌های سیاسی وارد عمل می‌شوند. در حالی که نقش اولیه این سازمان‌های جامعه مدنی، کمک به دولت برای درک و انتخاب درست راه‌حل برای مسائل است (مک‌گان و بوچر، ۲۰۰۷)، دامنه فعالیت کانون‌های تفکر، مشتمل بر چارچوب بندی مسائل سیاست، پژوهش و تدوین کتاب و مقالات، چکیده‌های سیاست، تک‌نگاری، ارزیابی برنامه‌های دولت، انتشار یافته‌های تحقیقاتی، ایجاد شبکه‌ها و مبادله اطلاعات از طریق کارگاه‌ها و سمینارها و... است. به زعم یکی از محققان برجسته خط‌مشی‌گذاری کشور: «در سال‌های اخیر نقش کانون‌های تفکر در ارتقای کیفیت خط‌مشی‌های عمومی اهمیت یافته است؛ زیرا کانون‌های تفکر در اتخاذ سیاست‌های بهتر تأثیر دارند و شناخت این تأثیر از دیدگاه صاحب‌نظران و نخبگان می‌تواند در جهت اتخاذ تصمیمات پایه‌ای به منظور اصلاحات و بهبود مشارکت آنان در چرخه‌ی سیاست‌گذاری‌های عمومی (تهیه دستور کار، تدوین، اجرا و ارزیابی خط‌مشی‌ها) اثربخش باشد (دانایی فرد و همکاران، ۱۳۹۰).

### - انجمن‌های خبرگی

پیچیدگی و چند بعدی بودن مسائل سیاست‌گذاری، ضرورت توجه به انجمن‌های خبرگی را بیش از پیش افزایش داده است. دولت‌های امروزه با چالش‌های غیر منتظره‌ای مواجه هستند. مسائل جدید و انتظارات فرآیندها شهروندان ایجاد می‌کند که دولت‌ها

ظرفیت یادگیری و نوآوری خود را افزایش دهند و از طرفی دامنه‌ای از هماهنگی که ساختارهای موجود از پس آنها بر نمی‌آید را برقرار کنند. این زیر ساخت جدید که نوید بخش تحول در بخش دولتی و خارج کردن سیاستگذاری‌ها از خلا را می‌دهد، **انجمن‌های خبرگی** است. این انجمن‌ها، شبکه‌های هم‌تا از کارگزاران هستند که ساختارهای رسمی را میان بر زده تا از همدیگر یاد بگیرند و چالش‌های جدید را مدیریت کنند. انجمن‌های خبرگی می‌توانند در پیوند بین سیاست و عمل به عنوان استراتژی کمکی فنی<sup>۱</sup> عمل نمایند (کشمین و همکاران<sup>۲</sup>، ۲۰۰۷).

انجمن‌ها از طریق گرد هم آوردن ذینفعان مختلف، ظرفیت دولت را در تدوین و اجرای سیاست‌های مبتنی بر شواهد ارتقا می‌دهند. ساختاربندی مسائل پیچیده، تنظیم و استخوان بندی استراتژی‌های کنشی برای بهبود نتایج از نقش‌های مهم انجمن‌های خبرگی در تغییر یک سیستم قلمداد شده است. بالخره این انجمن‌ها با ساخت ظرفیت تشکیلاتی می‌توانند در تمام سطوح خط‌مشی‌گذاری نقش‌آفرین باشند (کونیف لینهان<sup>۳</sup>، ۲۰۱۰).

### - زیرساخت دولت الکترونیک

دولت الکترونیک برای فراهم کردن شرایطی است که دولت‌ها بتوانند خدمات خود را به صورت شبانه‌روزی و در تمام ایام هفته به شهروندان ارائه کنند. سیستمی کردن و حرکت به سمت دولت الکترونیک، می‌تواند کیفیت سیاست‌گذاری را ارتقاء دهد. این امر در سال‌های اخیر به طور جدی در دستور کار دولت‌ها قرار گرفته است و دولتمردان نیروهای خود را در راه تحقق چنین شرایطی بسیج کرده‌اند و درصدد برآمده‌اند که فرآیندهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی را با کمک فناوری نوین ارتباطات و اطلاعات اصلاح کرده و از این طریق به شیوه کارآمدتری به ارائه خدمات به شهروندان پردازند. توسعه دولت الکترونیک در یک کشور نه تنها به عنوان یک عامل استراتژیک در تدوین سیاست‌ها برای

۱. Technical Assistance

۲. Cashman Et Al

۳. Cunniff Linehan



بهبود ادبیات دیجیتال<sup>۱</sup> است، بلکه به عنوان یک محتوای ضروری برای تشویق مشارکت شهروندان برای تعامل با دولت برای بهبود سیاست‌ها و مدیریت در بخش دولتی است (کریادو<sup>۲</sup>، ۲۰۱۳). یکی از مصاحبه‌شوندگان در این خصوص اظهار داشت: «توجه به نظام الکترونیک و توسعه دولت الکترونیک و رفتن به سمت سیستمی شدن و سیستمی کردن از نکات مورد توجه است» (فروزنده، ۱۳۹۳).

### - مستندسازی دانش و تجارب سیاست‌گذاری

بر طبق پارسونز<sup>۳</sup> (۲۰۰۴)، و پیترز (۱۹۹۶)، استفاده نظام مند و استراتژیک از دانش می‌تواند عقلانیت ابزاری سیاست‌گذاری را بهبود بخشد. در واقع، دولت‌ها با عقلایی کردن فرآیند سیاست‌گذاری از طریق تحلیل‌های هزینه و فایده سعی دارند این فرآیند را بهبود بخشند. پارسونز در بسط نظریه «هدایت‌گری به جای پارو زدن»، بیان می‌دارد که شرط وجود توانایی هدایت‌گری دولت این است که او بتواند دانش مربوط به سیاست را نقشه‌کشی و مدیریت کند (پارسونز، ۲۰۰۴).

بنابراین، ثبت و ضبط دانش بخش دولتی از طریق ساز و کارهای نوین، بسیار مهم است. رویکرد پروژه محور و منعطف به سیاست‌گذاری، نشان می‌دهد که وقتی تیم‌ها و کمیته‌های خط‌مشی‌گذاری از پروژه خط‌مشی‌گذاری جدا می‌شوند (اتمام پروژه)، سازو کارهای تسخیر و مستندسازی آنچه که در طول فرایند آموخته شده است، مهم است. به خصوص مستندسازی تجارب سیاست‌گذاری در پروژه‌های مختلف و تعیین استانداردهای خروج از فرایند پروژه، عاملی در ردیابی مستندسازی است. بر اساس نظر یکی از محققان مدیریت دولتی کشور: توجه به تجربه‌های تاریخی سیاست‌گذاری مهم است، چرا که در دانش جدید سیاست‌گذاری باید از تاریخ و گذشته درس بگیریم (الوانی، ۱۳۹۱: ۱۷۸). یکی از مصاحبه‌شوندگان معتقد است: «دولت موفق سعی می‌کند از نقطه نظر پیشینیان و پیشکسوتان حداکثر بهره‌برداری را بکنند و از وجود آنها استفاده بکنند» (ریاحی، ۱۳۹۳).

۱. Digital Literacy

۲. Criado

۳. Parsons

### - زیرساخت آموزش

یک عامل کلیدی برای موفقیت در یک اقتصاد دانش بنیان، آموزش است (مومنی و احسانی، ۱۳۹۶). تغییرات ساختاری شدید در تکنولوژی و بازارها، ضرورت تقویت زیرساخت‌های آموزشی را بخش‌های خصوصی و عمومی افزایش داده است. زیرساخت آموزش به مفهوم توانایی افراد و سازمان‌ها برای کسب و استفاده از دانش در فرآیند خط‌مشی‌گذاری است. سطح تجارب، و مهارت‌های افراد مشتمل بر توانایی انجام تحقیقات کاربردی، روش‌های آماری، تحلیل‌های سیاست، ارزیابی خط‌مشی، پیش‌بینی و تحلیل روند، مدل‌سازی سناریوهای مختلف است. در مطالعه بازکوی و همکاران (۲۰۱۱) بهبودها ظرفیت سیاست، عمدتاً به دلیل تمرکز بر آموزش‌های بلند مدت و علاقه‌مندی سیاست‌گذاران به نوآوری بوده است. بر اساس دیدگاه چهره ماندگار مدیریت ایران: «تحقق افق‌های نو در سیاست‌گذاری کشور تحقق نخواهد یافت، مگر آنکه سیاست‌گذاری به صورت یک سیستم آموزشی در دانشگاه‌ها ایجاد شده و تدریس شود. این دوره‌های آموزشی باید به همراه دوره‌های تجربی در مراجع و سازمان‌ها سیاست‌گذاری دنبال شود تا دانش جدید سیاست‌گذاری به صورت حرفه‌ای در آمده و صورت عملی به خود بگیرد» (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۹۱: ۱۸۷).

### - فرهنگ سیاست‌گذاری

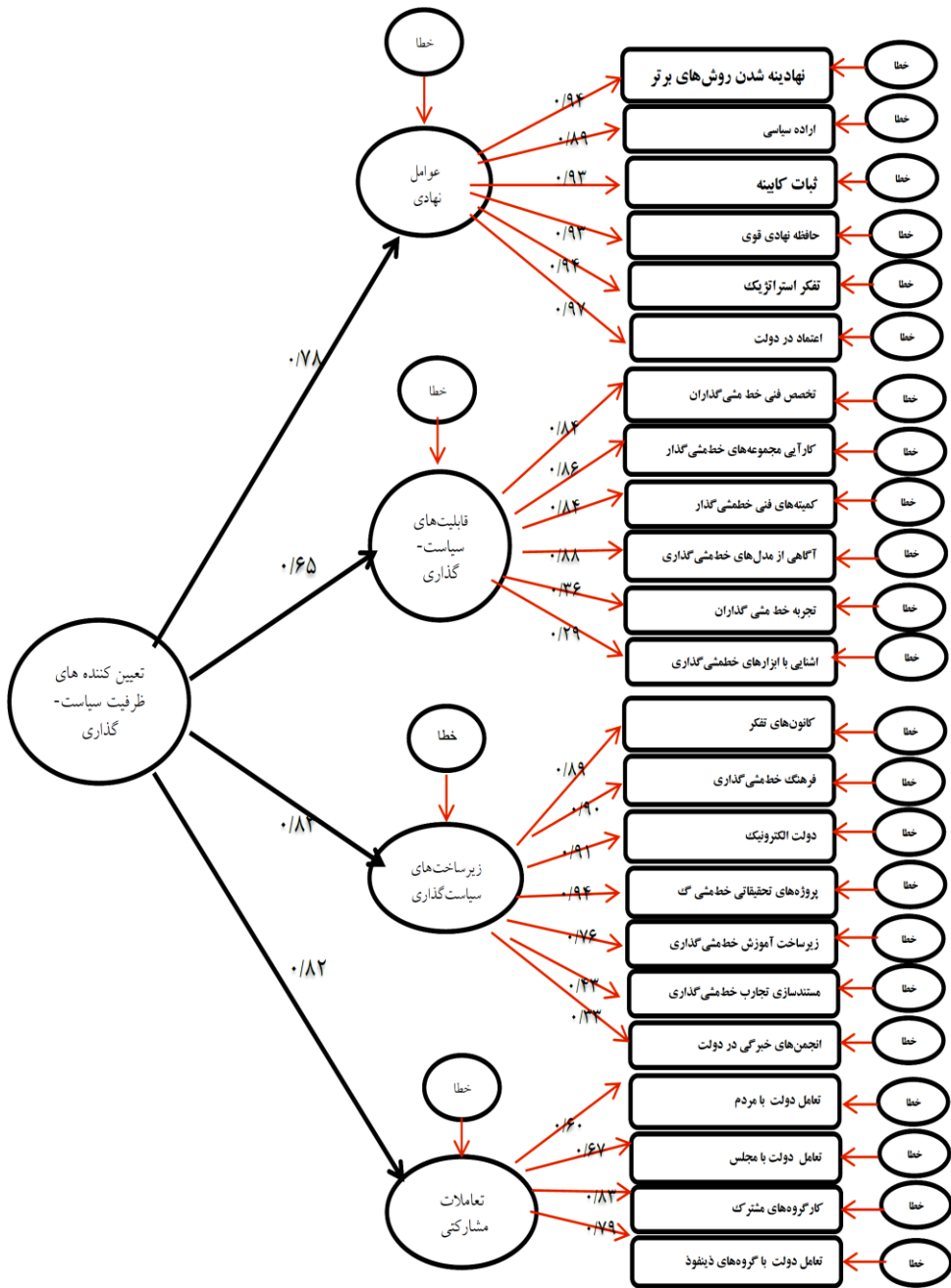
امروزه، رویکرد سنتی نسبت به سیاست‌گذاری، مردود است. در رویکرد سنتی، خادمان مدنی پیشنهاد می‌دادند؛ وزرا تصمیم می‌گرفتند؛ دولت مشروعیت می‌بخشید و دیگران اجرا می‌کردند؛ اما امروزه، بذل توجه به عقاید اصلی و اصولی دیگران، به مفهوم فرهنگ نوین سیاست‌گذاری است. ایجاد و نهادینه کردن فرهنگ سیاست‌گذاری نوین در جامعه به مفهوم آن است که ارائه پاسخ‌های کامل به مشکلات پیچیده صرفاً از طرف دولت مرکزی امکان‌پذیر نیست. بنابراین در فرهنگ سیاست‌گذاری، برای راه‌حل‌های یک مسأله، ایده‌های فراوانی وجود دارد که سیاست‌گذاران باید در شبکه‌های بیرونی به جستجوی آن پردازند. بنابراین، براساس فرهنگ خط‌مشی‌گذاری، سیاست‌گذاران دولت مرکزی به تنهایی در

پروژه‌ها و ابتکارات سیاست دخیل نیستند و این ذهنیت را دارند که سیاست‌گذاری یک فرایند مستمر، طولانی مدت، رفت و برگشتی و تکاملی است که مستلزم مشارکت ذینفعان مختلف است (هولس ورس و روتر، ۲۰۱۱).

جدول ۶. تعیین‌کننده‌های ظرفیت سیاست‌گذاری در قوه مجریه

منبع کد	مفاهیم	مقوله‌ها		
مصاحبه و ادبیات سیاست‌گذاری	نهادینه شدن روش‌های برتر تدوین خط‌مشی در قوه مجریه	قابلیت‌های نهادی قوه مجریه	تعیین‌کننده‌های داخلی	
	میزان اراده سیاسی در قوه مجریه			
	ساختار و مشخصه‌های کابینه (ثبات کابینه)			
	حافظه نهادی قوی			
	تفکر استراتژیک در قوه مجریه			
	سطح اعتماد در قوه مجریه			
	تخصص فنی خط‌مشی‌گذاران	قابلیت‌های سیاست‌گذاری		
	میزان کارآیی مجموعه‌های خط‌مشی‌گذار			
	میزان توانایی کمیته‌های فنی خط‌مشی‌گذاری در قوه مجریه			
	میزان آگاهی سیاست‌گذاران از مدل‌های سیاست‌گذاری			
	میزان تجربه خط‌مشی‌گذاران	زیرساخت‌های سیاست‌گذاری		
	میزان آشنایی سیاست‌گذاران با ابزارهای خط‌مشی‌گذاری			
	کانون‌های تفکر در قوه مجریه			
	وجود فرهنگ خط‌مشی‌گذاری در قوه مجریه			
	زیرساخت دولت الکترونیک و فناوری‌های نوین			
	انجام پروژه‌های تحقیقاتی درباره خط‌مشی‌گذاری			
	وجود زیرساخت آموزش درباره سیاست‌گذاری			
	مستندسازی تجارب خط‌مشی‌گذاری			
	وجود انجمن‌های خبرگی (community of practice)	تعاملات محیطی مشارکتی		تعیین‌کننده‌های خارجی
	در قوه مجریه			
	کیفیت تعامل با ملت			
	کیفیت تعامل با مجلس			
	کیفیت تعامل با ذینفعان			

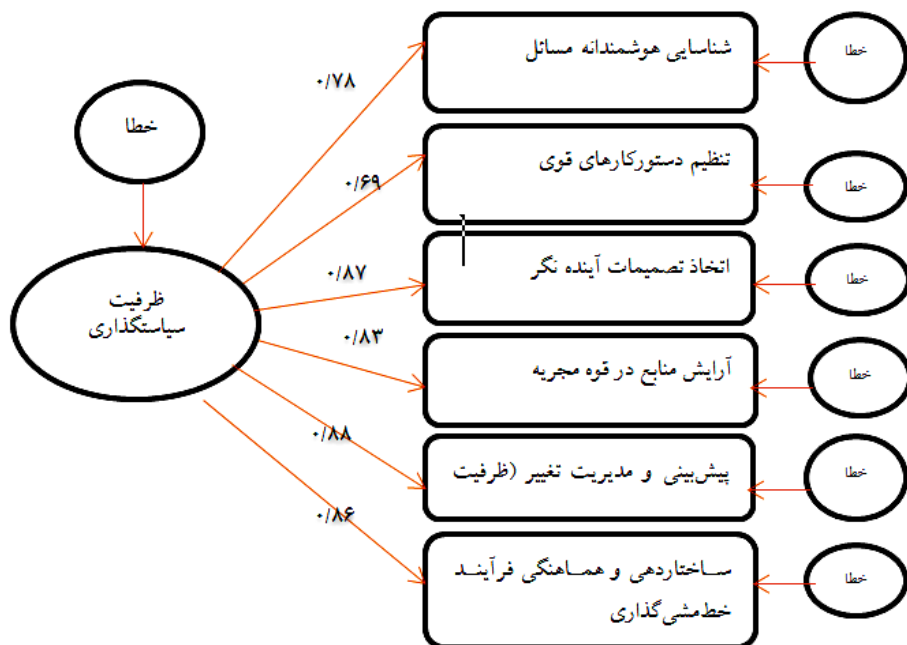
یافته‌های فاز کمی: مدل اندازه‌گیری تعیین‌کننده‌های ظرفیت سیاست‌گذاری  
در این بخش مدل‌های اندازه‌گیری به همراه بارهای عاملی آنها نشان داده شده است و در  
مدل ساختاری - مسیری تحقیق، ضرایب رگرسیونی ارائه شده است (شکل‌های ۳ و ۴ و ۵).



شکل ۳. مدل اندازه‌گیری تعیین‌کننده‌های ظرفیت

### یافته‌های فاز کمی: مدل اندازه‌گیری ظرفیت سیاست‌گذاری

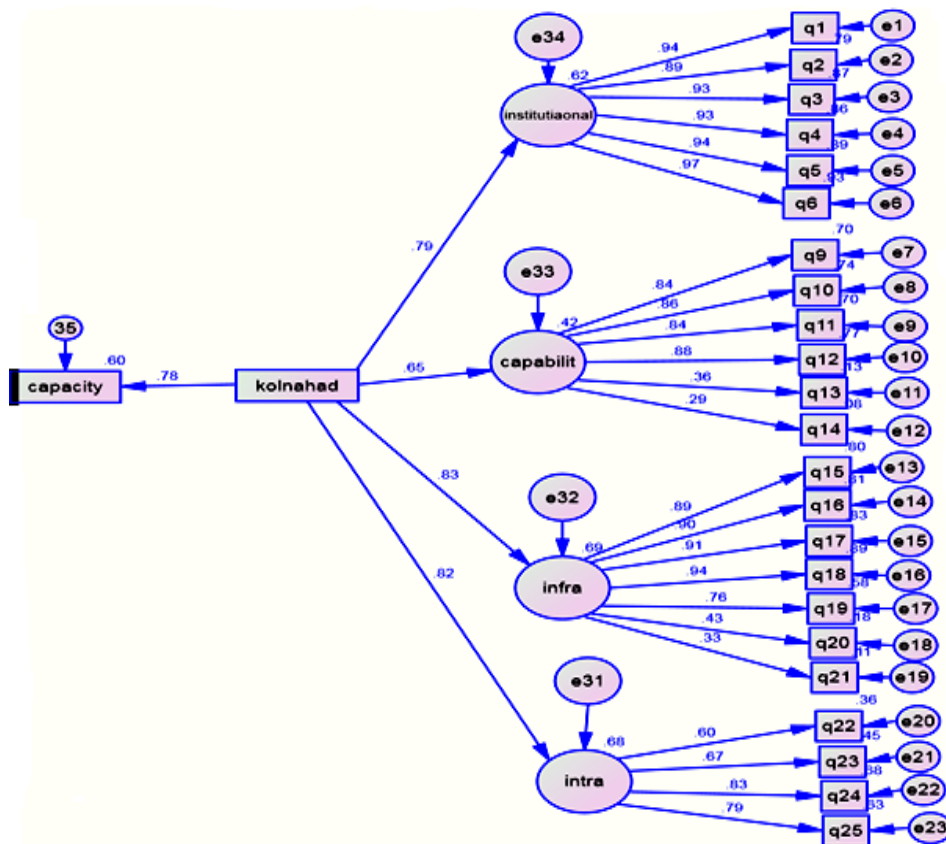
همانطور که در شکل ۳ دیده می‌شود، بارهای عاملی مربوط به متغیرهای مشاهده شده و ارتباط آنها با متغیر پنهان ظرفیت سیاست‌گذاری، بسیار بالا است. به عبارت دیگر، شش متغیر مشاهده شده توانایی سنجش ظرفیت سیاست‌گذاری در قوه مجریه را داشته‌اند. شاخص‌های برازش مدل‌های اندازه‌گیری و مدل ساختاری-مسیری تحقیق در جدول ۷ نشان داده شده و در شکل شماره ۵، خروجی مدل اصلی تحقیق عیناً از نرم افزار آموس آورده شده است که در آن بارهای عاملی متغیرهای مشاهده شده و ضرایب رگرسیونی نشان داده شده است. در شکل ۵ هم مدل کلی تحقیق عیناً از نرم افزار استخراج شده است.



شکل ۴. مدل اندازه‌گیری ظرفیت سیاست‌گذاری

جدول ۷. شاخص‌های برازش مدل‌های تحقیق

RMSEA	CFI	TLI	P	IFI	CMIN/DF	نوع شاخص
کوچکتر از ۰/۰۸	بزرگتر یا مساوی ۰/۹	بزرگتر یا مساوی ۰/۹	کمتر از ۰,۰۵	بزرگتر یا مساوی ۰/۹	بین ۱ تا ۵	مقدار استاندارد
۱,۹	۰,۸۴۰	۰,۸۲۴	۰	۰,۸۴۳	۲۰۱۸	مدل اندازه‌گیری تعیین‌کننده‌های ظرفیت سیاست‌گذاری
۰,۰۸۹	۰,۹۰۴	۰,۸۴	۰,۰۰۳	۰,۹۰	۳۱,۳	مدل اندازه‌گیری ظرفیت سیاست‌گذاری
۰,۰۹	۰,۹۰۰	۰,۸۹۲	۰	۰,۹۰۱	۴,۴۲۹	مدل ساختاری تحقیق



شکل ۵. مدل ساختاری - مسیری تحقیق

## نتیجه‌گیری و پیشنهادات

این تحقیق، به دنبال یک مطالعه جدید و اکتشافی در حوزه ظرفیت سیاست‌گذاری و به خصوص تعیین‌کننده‌های آن بوده است. تاکنون تحقیقی که بتواند ابعاد مختلف ظرفیت سیاست‌گذاری و عناصر اثرگذار بر آن را تبیین کند، وجود نداشته و یا محدود بوده است. عمدتاً تحقیقات گذشته به دنبال سنجش ظرفیت سازمانی بوده‌اند و در خصوص ظرفیت سیاست هم مطالعات ترکیبی صورت نگرفته است. در این تحقیق ضمن دسته‌بندی تعیین‌کننده‌های ظرفیت خط‌مشی‌گذاری (به عنوان متغیرهای مستقل)، سعی شده است ابعاد خودِ ظرفیت خط‌مشی‌گذاری (به عنوان متغیر وابسته) هم شناسایی و نام‌گذاری گردد و به این ترتیب فاز کیفی تحقیق، تکمیل شود. در فاز کمی تحقیق، برآورد و اندازه‌گیری کمی مدل بر اساس داده‌های چند وزارتخانه و سازمان‌های تابعه قوه مجریه انجام شد. پس از اجرای مدل‌ها در نرم افزار آموس، معناداری وزن‌های رگرسیونی و بارهای عاملی تست شد که نتایج در سطح اطمینان ۹۵ درصد حکایت از برازش مدل‌های اندازه‌گیری و ساختاری با داده‌ها دارد. بر اساس مدل نهایی تحقیق، ضریب مسیر بین تعیین‌کننده‌ها و ظرفیت، ۷۸ درصد است. این مقدار بیان می‌کند که بیش از پنجاه درصد از واریانس ظرفیت سیاست‌گذاری در قوه مجریه، توسط تعیین‌کننده‌ها، پوشش داده شده است. در ادامه پیشنهادات تحقیق آورده شده است:

باتوجه به اینکه یکی از ابعاد ظرفیت سیاست‌گذاری، پایش و شناسایی مسائل ملی است، بنابراین، پیشنهاد می‌شود:

- ساز و کارهای مساله‌شناسی زود هنگام در ابعاد مختلف فرهنگی، سیاسی، اجتماعی، نظامی و... در قوه مجریه احصاء شود تا مساله تبدیل به بحران نشود (تاسیس رصدخانه‌ی مسئله‌یابی ملی).
- آموزش فنی نوین برای سیاست‌گذاران در حوزه‌های مختلف از جمله آموزش درخت تصمیم، نمودار استخوان ماهی و... ارائه شود.



- با توجه به اینکه بسته‌های سیاستی در کوران حوادث محیطی دچار شکست می‌شوند، پیشنهاد می‌شود اسناد علمی پشتیبان سیاست‌گذاری در خصوص نظام مند بودن سیاست (لایحه) یا اسناد تحلیلی پشتیبان ارائه شود.
- شبکه‌سازی در بین قوه مجریه، مقننه، بخش خصوصی و جامعه به طور جدی دنبال شود و در این راستا از الگوهای واسطه‌گری دانش، استفاده شود.
- موضوع هماهنگی در قوه مجریه از طریق اتکا به دولت افقی تقویت آن دنبال شود.
- رویکرد حرفه‌گرایی در قوه مجریه به جد اجرا شود و همانند سازمان نظام پزشکی، کلیه سیاست‌گذاران ملزم به اخذ گواهینامه تخصصی سیاست‌گذاری شوند.
- برای ارزیابی نتایج و پیامدهای سیاست‌های دولتی در هر یک از استان‌های کشور، کمیته دائمی از نخبگان جوان استانها تشکیل شود و سیاست مورد نظر به طور نظام مند پیگیری و اصلاح شود.
- واقعیت آن است که در حوزه‌های مختلف کشور «بحران تشخیص» وجود دارد به گونه‌ای که بدون تشخیص دقیق، نسخه‌ای پیچیده می‌شود که نه تنها مساله را حل نمی‌کند، بلکه آن را تبدیل به بحران می‌کند. پیشنهاد می‌شود که در تشخیص دقیق مسائل علاوه بر کانال‌های رسمی، از تماشاگران خارجی و کانال‌های غیر رسمی هم استفاده شود.

## فهرست منابع و مآخذ

### الف. منابع فارسی

- الوانی، سید مهدی؛ فتاح، شریف زاده (۱۳۹۱)، فر آیند خط‌مشی‌گذاری عمومی، انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی.
- بیابانگرد، اسماعیل (۱۳۸۲)، روش‌های تحقیق در علوم انسانی و اجتماعی، تهران: مؤسسه کتاب مهریان نشر.
- بنی اسد، رضا (۱۳۹۳)، ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در مجلس شورای اسلامی، رساله دکتری دانشکده مدیریت دانشگاه تهران.
- حسینی، سید کاظم؛ دانایی فرد، حسن؛ امامی، سید مجتبی (۱۳۹۶)، مفهوم پردازی ظرفیت خط‌مشی عمومی انقلاب اسلامی ایران در اندیشه مقام معظم رهبری (مدظله)، فصلنامه علمی پژوهشی مدیریت اسلامی، سال ۵۲، شماره ۱، بهار ۱۳۹۱.
- فقیهی، ابوالحسن؛ علیزاده، محسن (۱۳۸۴)، روایی در تحقیق کیفی، نشریه فرهنگ سازمانی، دوره ۳، شماره ۲، تابستان ۱۳۸۴.
- رهنورد، فرج الله (۱۳۹۲)، ظرفیت اجرای خط‌مشی، جزوه کلاسی، تهران: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی
- دانایی فرد، حسن (۱۳۹۲)، ظرفیت خط‌مشی‌گذاری عمومی، کلید توسعه یافتگی ملی. انتشارات صفار.
- دانایی فرد، حسن؛ کردنائیچ، اسد الله؛ لاجوردی، سمانه (۱۳۹۰)، ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری کشور: گونه‌شناسی نقش کانون‌های تفکر، نشریه علمی-پژوهشی مدیریت دولتی، دوره ۳، شماره ۶، صص ۵۵-۷۶.
- محمدی فاتح، اصغر (۱۳۹۴)، طراحی مدلی برای ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در ایران، رساله دکتری، دانشگاه تربیت مدرس.
- مجیدپور، مهدی، نامداریان، لیلا (۱۳۹۴)، شناسایی موانع اجرای اسناد سیاست علم و فناوری کشور، نشریه علمی-پژوهشی مدیریت نوآوری، سال چهارم، شماره ۴، زمستان ۱۳۹۴.
- مومنی، فرشاد و احسانی، وحید (۱۳۹۶)، سیاست‌گذاری عمومی مناسب برای یک اقتصاد دانش بنیان، فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۷، شماره ۲۳، تابستان ۹۶.
- یزدانی، حمید رضا (۱۳۹۲)، تدوین مدلی برای اندازه‌گیری زنجیره ارزش منابع انسانی در گروه صنعتی سایپا: کاربردی از پژوهش آمیخته، رساله دکتری مدیریت، دانشکده مدیریت دانشگاه تهران.

## ب. منابع لاتین

- Aucoin P, Bakvis H: **Public service reform and policy capacity: Recruiting and retaining the best and the brightest?** In Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives. Edited by Painter M, Pierre J. Hampshire and New York: Palgrave Macmillan; ۲۰۰۵: ۱۶۴-۱۸۴.
- Antonio Alonso, J. and Garcimartín, C. (۲۰۱۰). **The Determinants of Institutional Quality**. More on the Debate. WP۰۳/۰۹
- Atkinson, M. M. and W. D. Coleman. (۱۹۹۲). **Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance**, Governance ۵: ۱۵۴-۸۰.
- Bajpai, K, and hong, B. (۲۰۱۹). India's Foreign Policy Capacity. *Journal of Policy design and practice*. Vol ۳. pp ۳۴-۳۹.
- Baskoy T ; Evans B and Shields J (۲۰۱۱). **Assessing policy capacity in Canada's public services: Perspectives of deputy and assistant deputy ministers**, CANADIAN PUBLIC ADMINISTRATION, VOLUME ۵۴, NO. ۲
- Bakvis, H. (۲۰۰۰). Rebuilding policy capacity in the era of the fiscal dividend: *A report from Canada*. Governance, ۱۳(۱), ۷۱-۱۰۳.
- Cashman, J., Linehan, P., & Rosser, M. (۲۰۰۷). **Communities of practice: A new approach to solving complex educational problems**. Alexandria, VA: National Association of State Directors of Special Education
- Chanturidze, T., Adams, O, Tokezhonov, B., Naylor, M., and Richardson, E. (۲۰۱۵). Building policy-making capacity in the Ministry of Health: the Kazakhstan experience. *Human Resources for Health*. ۱۳ (۴).
- Colebatch, H. K. (۲۰۰۷). Government and governmentality: Using multiple approaches to the analysis of government. *Australian Journal of Political Science*, ۳۷(۳), ۴۱۷-۴۳۵.
- Considine, M., & Lewis, J. (۲۰۱۲). Networks and interactivity: Ten years of street-level governance in the United Kingdom, the Netherlands and Australia. *Public Management Review*, ۱۴(۱), ۱-۲۲.
- Criado, (۲۰۱۳). **Electronic Government and Public Policy Current Status and Future Trends in Latin America**. SPECIAL ISSUE ۲۰۱۳ ELECTRONIC GOVERNMENT
- Cummings, S. and Nørgaard, O. (۲۰۰۴). Conceptualising State Capacity: Comparing Kazakhstan and Kyrgyzstan. *Political Studies*. Volume ۵۲, Issue ۴, pages ۶۸۵-۷۰۸, December ۲۰۰۴
- Cunniff Linehan, P. (۲۰۱۰). **Communities of Practice as a Technical Assistance Strategy: A Single-Case Study of State Systems Change**. PHD Dissertation. George Washington University.
- Davies, P. (۲۰۰۴). **Is Evidence-Based Policy Possible?** The Jerry Lee Lecture, Campbell Collaboration Colloquium, Washington, D.C., February ۱۸-۲۰.
- Dunlop, C. A. (۲۰۱۵). Organizational political capacity as learning. *Policy and Society*, ۳۴: ۳-۴, ۲۵۹-۲۷۰, DOI: ۱۰.۱۰۱۶/
- Dunlop, C. A., & Radaelli, C. M. (۲۰۱۳). Systematizing policy learning: From monolith to dimensions. *Political Studies*, ۳۱(۳), ۵۹۹-۶۱۹.
- Dunlop, C. A. (۲۰۱۴). The possible experts: How epistemic communities negotiate barriers to knowledge use in ecosystems services policy. *Environment and Planning C – Government and Policy*, ۳۲(۲), ۲۰۸-۲۲۸.

- Evans, B., Marko J., Sundback, S., and Theobald, K. (۲۰۰۵), *Governing sustainable cities*, Earthscan, London.
- Ellonen R, Blomqvist K, et al (۲۰۰۸). The role of trust in organizational innovativeness. *European Journal of Innovation Management*, Vol. ۱۱ No. ۲, ۲۰۰۸, pp. ۱۶۰-۱۸۱.
- Farazmand, A. (۱۹۹۹). Globalization of Public Administration. *Public Administration Review*. ۵۹. ۵۰۹. ۱۰,۲۳۰۷/۳۱۱۰۲۹۹.
- Goetz, K. H., & Wollmann, H. (۲۰۰۱). Governmentalizing central executives in post-communist Europe: A four-country comparison. *Journal of European Public Policy*, ۸(۶), ۸۶۴-۸۸۷.
- Hallsworth, M. and Rutter, J. (۲۰۱۱). MAKING POLICY BETTER, Improving Whitehall's core business. Institute for government.
- Hansen, C.J. (۲۰۱۱). The role of policy-making and planning culture for sustainable transport?, *European Transport \ Trasporti Europei*, ۴۷, pp. ۸۹-۱۰۸.
- Honadle, B. W. (۲۰۱۱). **A Capacity-Building Framework: A Search for Concept and Purpose**. *Public Administration Review*, ۵۸۰-۵۷۵
- Howlett, M. ۲۰۰۹, 'Policy Analytical Capacity and evidence-based Policy-making: lessons from Canada.' *Canadian Public Administration* ۵۲(۲) June: ۱۵۲-۱۷۵.
- Howlett, M., & Lindquist, E. (۲۰۰۴). Policy analysis and governance: Analytical and policy styles in Canada. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, ۶(۳), ۲۲۵-۲۴۹.
- Howlett, M., M. Ramesh and A. Perl (۲۰۰۹). *Studying Public Policy*. Canada, Oxford University Press.
- Hughes, A., Gleeson, D., Legge, D. & Lin, V. (۲۰۱۵) Governance and policy capacity in health development and implementation in Australia, *Policy and Society*, ۳۴:۳-۴۲۹-۲۴۵, DOI: ۱۰.۱۰۱۶/j.polsoc.۲۰۱۵.۱۱.۰۰۱
- Jobert, B. (۱۹۸۵). *L'État en action : L'apport des politiques publiques*, *Revue française de science politique* ۳۵: ۶۵۴-۸۲.
- Onswuegbuzie, A. J., & Johnson, R. B. (۲۰۰۴, April). **Validity issues in mixed methods research**.
- McGann, Frri, J, Boucher, S (۲۰۰۷). **Thinks Tanks in Europe and us: converging or Direging?**, Paris, December, Notre Europe, Etudes & Recherché , available at: [www.notre-europe.asso.fr](http://www.notre-europe.asso.fr).
- Mayer, S. (۲۰۰۲). **Organizational Capacity Building: Areas for Evaluation, Minneapolis**, MN ۵۵۴۰۷ USA. Available at [effectivecommunities.com](http://effectivecommunities.com)
- Mcknight, D & Choudhury, Vivek & Kacmar, Charles (۲۰۰۲). Developing and Validating Trust Measures for e-Commerce: An Integrative Typology. *Information Systems American Educational Research Association*, San Diego, CA.
- Morrissey, O. and A. Verschoor. (۲۰۰۶). **What Does Ownership Mean in Practice? Policy Learning and the Evolution of Pro-Poor Policies in Uganda**. In A. Paloni and M. Zanardi, eds. *The IMF, World Bank and Policy Reform*. London: Routledge, ۲۷۶-۲۹۱
- OECD. (۲۰۰۳). **Institution Capacity and Climate Action**. Copyright OECD,
- Oliphant, Samuel, and Michael Howlett. *Assessing Policy Analytical Capacity: Comparative Insights from a Study of the Canadian Environmental Policy Advice*



System. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* ۱۲, no. ۴ (۲۰۱۰): ۴۳۹.

- Painter M, Pierre J(۲۰۰۵). **Unpacking policy capacity: Issues and themes. In Challenges to State Policy Capacity.** Edited by Painter M, Pierre J. Hampshire and New York: Palgrave MacMillan: ۱-۸
- Parsons, W. (۲۰۰۴). Not just steering but weaving: Relevant knowledge and the craft of building policy capacity and coherence. *Australian Journal of Public Administration*, ۶۳(۱), ۴۳-۵۷.
- Peters b, guy(۱۹۹۶). **The Policy Capacity of Government**, Canadian Centre for Management Development, Research Paper no. ۱۸, ۱۹۹۶
- Pluye P, Potvin L, Denis JL, Pelletier J. ۲۰۰۴. Program sustainability: focus on organizational routines. *Health Promot Int* ۱۹(۴): ۴۸۹-۵۰۰
- Polidano, CH(۲۰۰۰). **Measuring Public Sector Capacity**, Institute for Development Policy and Management ,University of Manchester
- Scott, Claudia and Baehler, Karen (۲۰۱۰). **Adding Value to Policy Analysis and Advice**, Sydney, Australia: NSW Press.
- SCHOLZ, JOHN T., and CHENG-LUNG WANG.( ۲۰۰۶). Cooptation or Transformation? Local Policy Networks and Federal Regulatory Enforcement. *American Journal of Political Science* ۵۰ (۱): ۸۱-۹۷.OECD ENVIRONMENT DIRECTORATE INTERNATIONAL ENERGY AGENCY
- Scharpf, F. W. (۱۹۸۹). The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration, *Public Administration* ۶۶: ۲۳۹-۷۸.
- Singleton,. J.(۲۰۰۱). **A review of the policy development capacity within government departments.** Office of the Provincial Auditor
- Stacey, Ralph D. (۱۹۹۲). **Managing the Unknowable: Strategic Boundaries between Order and Chaos in Organizations.** San Francisco: Jossey-Bass.
- Stein, E. and Tommasi, M.(۲۰۰۶).**The Institution Determinants of State Capabilities.** To be delivered at World Bank ABCDE, St Petersburg, January ۱۹, ۲۰۰۶
- Swanson, D. L. (۱۹۸۸). **Feeling the elephant: Some observations on agenda-setting research.** In J. Anderson (Ed.), Communication yearbook ۱۱(pp. ۶۰۳-۶۱۹). Newbury Park, CA.: Sage.
- Weiss, L. (۱۹۹۸). **The myth of the powerless state.** Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Wellstead, A., R. Stedman, and M. Howlett. ۲۰۱۱. Multi-Level Policy Analytical Capacity in Canada: A Structural Equation Model (SEM) Study of Federal, Provincial and Territorial Policy Analysts and Analysis. *Public Policy and Administration* ۲۶ (۳): ۳۵۳-۳۷۳
- Williamson,.A.(۲۰۱۹). Increasing the capacity of policy agencies to use research findings: a stepped-wedge trial. *Journal of health policy and system.* Vol ۱۷. Published online ۲۰۱۹ Feb ۶. doi: ۱۰.۱۱۸۶/s۱۲۹۶۱-۰۱۸-۰۴۰۸-۸
- Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (۲۰۱۵). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, ۳۴, ۱۶۵-۱۷۱.