



انتشارات
اندیشه‌آرشد

شرح پیشرفته

نظریه‌ها و مبانی خط مشی گذاری دولتی

جامع‌ترین، کامل‌ترین و بروزترین کتاب

درسنامه جامع همراه با نکات طلایی

سوالات طبقه‌بندی شده با پاسخنامه تشریحی

مؤلفین: دکتر محمد کشاورز

علی مرتضوی‌فر

فاطمه کاووسی راد

فهرست

مقدمه	۵
فصل اول: کلیات	۷
فصل دوم: مدل های خط مشی گذاری	۲۹
فصل سوم: شناسائی مسائل و تدوین دستور کار	۷۷
فصل چهارم: اجرای خط مشی عمومی	۱۰۹
فصل پنجم: ارزیابی؛ تغییر یا خاتمه خط مشی	۱۲۱
فصل ششم: نقش گروه های ذی نفوذ و احزاب	۱۴۳
مجموعه سوالات نظریه ها و مبانی خط مشی گذاری	۱۶۷
پاسخنامه مجموعه سوالات نظریه ها و مبانی خط مشی گذاری	۱۷۳

مقدمه

در طی دوره‌های تاریخی دو دوره انقلاب مدیریتی اتفاق افتاده است. در انقلاب مدیریتی اول، سازمان‌ها کاملاً اقتصادگرا بوده و عوامل محیطی را تنها برای منفعت و بهره‌برداری اقتصادی جذب کردند و بازده آن چیزی جز ستاده‌های اقتصادی نبود. در انقلاب مدیریتی دوم سازمان‌ها از یک‌بعدی اندیشی، رفتارهای خودخواهانه و درون‌نگری به سمت چندبعدی اندیشیدن، بیرون‌نگری و رفتارهای دگرخواهانه حرکت کردند.

✓ دو نوع نگرش نسبت به سازمان نیز شکل گرفته است؛

نگرش سنتی؛ مطابق با نگرش سنتی، به سازمان به عنوان یک مؤسسه اقتصادی نگریسته می‌شود که دارای خطوط مرزی نسبتاً معین و مشخصی میان سازمان و محیط خارجی آن است. سازمان دارای اجزایی همچون انتخاب کارکنان - کیفیت محصول و قیمت - کمیت‌های خروجی - استفاده از منابع (شامل سرمایه)

نگرش جدید؛ در مورد سازمان و کسب و کار بسیار پیچیده‌تر است. مرز میان سازمان و محیط خارج آن مبهم و نامعین است. در این دوره جامعه از سازمان بیش از گذشته انتظار رفتار اخلاقی دارد. سازمان دارای اجزایی همچون تغییر در ایدئولوژی و ارزش‌های جامعه - ارتقاء استانداردهای اخلاقی - پیشرفت ارتباطات و افزایش اهمیت رسانه‌ها - تغییر نگرش‌های جامعه در مورد کسب و کار - افزایش اهمیت گروه‌های ذی‌نفوذ و فعال اجتماعی - افزایش تأثیر گروه‌های ذی‌نفع خارجی - افزایش مداخلات دولت بصورت وضع قوانین و مقررات - کمبودها و عدم ثبات در محیط فیزیکی می‌باشد.

گویی سازمان‌های امروزی در تنگ‌ماهی در حال فعالیت و انجام کار هستند. استعاره تنگ‌ماهی بیانگر شفاف‌شدن و در معرض عموم قرار گرفتن اعمال و رفتارهای سازمان توسط رسانه‌های در سازمان‌های امروزی می‌باشد.

امروزه مسئولیت اجتماعی جانشین مسئولیت اقتصادی شرکت نشده است بلکه به آن اضافه شده است.

◆ فصل اول:

کلیات

■ چیستی دولت و حکومت

دولت پدیده‌ای کم و بیش ثابت و پایدار است که در طول زمان تغییر ندارد. دولت‌ها از عناصری مانند جمعیت، سرزمین، حکومت تشکیل شده است. دولت متشکل از همه مردم است. حکومت‌ها موقت هستند و تغییر می‌کنند. حکومت‌ها برخلاف دولت‌ها که متشکل از همه مردم است، از تعدادی از افراد منتخب یا منتصب تشکیل شده است. حکومت دربرگیرنده‌ی تمام اجزای حکومتی نظیر قوای سه‌گانه و نهادهای وابسته به آن است. در مجموع می‌توان گفت دولت یک مفهوم کلی است و حکومت جزئی‌تر از آن است. در واقع حکومت‌ها در دولت‌ها شکل می‌گیرند. فلسفه دخالت دولت

✓ وجود دولت و دخالت آن به دلیل سه عامل زیر می‌باشد؛

۱. شکست بازار؛ عبارت است از ناتوانی اقتصاد بازار در کسب نتایج مناسب در تخصیص منابع که

مهم‌ترین دلایل آن عبارتند از؛

- کالاهای عمومی؛ به کالاهایی گفته می‌شود که از نظر مصرف رقابت‌ناپذیر و از نظر تولید، استثناپذیر هستند. مانند امنیت

رقابت‌پذیری در مصرف (فراگیری)

کم		زیاد	
کم	کالاهای بانگامی (عوارضی)	کالاهای خصوصی	زیاد
	کالاهای عمومی	کالاهای مشترک	کم

استثناپذیری در تولید (انحصار)

۸ | شرح پیشرفته نظریه‌ها و مبانی خط مشی گذاری دولتی

- آثار خارجی یا عوارض جانبی؛ هزینه‌ها یا منافع‌ای که ساز و کار بازار قادر به محاسبه و پرداخت آن نمی‌باشد.
 - انحصار طبیعی؛ ویژگی بعضی از کالاها این است که قیمت تمام‌شده نهایی آن کاهش‌یابنده است. در واقع دولت با ورود به انحصارات سود اقتصادی زیادی را کسب می‌کند.
 - اطلاعات نامتقارن؛ زمانی این حالت اتفاق می‌افتد که یکی از طرفین مبادله، اطلاعات بیشتری نسبت به طرف مقابل دارد و می‌تواند از آن منفعت کسب نماید.
۱. شکست دولت؛ در صورتی که دخالت دولت برای غلبه بر مشکلات بازار موجب مشکلات تازه‌ای شده و دولت با اعمال سیاست‌های اصلاحی جدید در صدد غلبه بر مشکلات است.
۲. حفظ ارزش‌های عمومی جامعه؛ در صورتی که فعالیت‌های اقتصاد بازار منجر به از بین رفتن ارزش‌هایی همچون انصاف، عدالت و اعتماد شهروندان می‌شود و دولت برای حفظ ارزش‌های عمومی وارد می‌شود.

 تست : متشکل از همه مردم و پدیده‌ای کم و بیش ثابت و پایدار است که در طول زمان تغییر ندارد. و برخلاف آن از تعدادی از افراد منتخب یا منتصب تشکیل شده است و موقت هستند و تغییر می‌کنند.

الف) حکومت-دولت ب) دولت-حکومت ج) قانون-خط مشی د) خط مشی-قانون

 پاسخ صحیح گزینه «ب»

■ چستی خط مشی

خط‌مشی فرآیندی است که دولت به وسیله آن ایده‌های خود را به برنامه‌ها و فعالیت‌های اجرایی جهت دستیابی به نتایج و ایجاد تغییرات مطلوب در دنیای واقعی، عملی می‌کند.

خط‌مشی یک جهت‌گیری کلی است که چگونگی عمل سازمان‌ها و موسسات را در آینده مشخص می‌سازد.

هر سازمانی با توجه به ویژگی‌های خاص خود در ابتدای تأسیس و فعالیت، خط و سیر آینده خود را تعیین نموده و جهت کلی حرکت را روشن می‌سازد. به این جهت‌گیری‌های کلی خط‌مشی سازمان گفته می‌شود.

هر خط‌مشی مانند یک سیستم فرعی است که با خط‌مشی‌های بالاتر و پایین‌تر از خود در ارتباط است.

واژه خط‌مشی برنامه و پروژه در زمان و مکان خاصی بکار برده می‌شود.

نظریه‌ها و مبانی خطمشی گذاری | ۹

خطمشی‌ها معمولاً خطمشی‌های ملی هستند نه خطمشی‌های منطقه‌ای و استانی و به طور معمول محدودیت زمانی ندارند.

☑ **تست :** فرآیندی است که دولت به وسیله آن ایده‌های خود را به برنامه‌ها و فعالیت‌های اجرایی جهت دستیابی به نتایج و ایجاد تغییرات مطلوب در دنیای واقعی، عملی می‌کند.

الف) خط مشی ب) استراتژی ج) حل مسئله د) پروژه

☑ **پاسخ صحیح گزینه «الف»**

■ استراتژی‌های خطمشی

✓ به طور کلی ۴ استراتژی اصلی جهت پاسخگویی به مسائل عمومی وجود دارد؛

الف) استراتژی انفعالی؛ استراتژی پاسخگویی انفعالی استراتژی است که سازمان به مسائل عمومی و اجتماعی تحت قلمرو خود توجه‌ای نمی‌کند و در مقابل خطمشی‌های وضع شده نیز از خود مقاومت به خرج می‌دهد. از استراتژی انفعالی با عنوان دیوار سنگی یاد می‌شود.

ب) استراتژی انطباقی؛ در استراتژی انطباقی سازمان جهت مبارزه یا تأثیر بر تغییر کوششی از خود نشان نمی‌دهد و ساز و کارهایی را نیز جهت پیش‌بینی تغییرات توسعه نمی‌دهد.

ج) استراتژی اثرگذار؛ در استراتژی اثرگذار سازمان سازو کارهایی را برای پیش‌بینی مسائل عمومی که بر سازمان اثر زیادی خواهند گذاشت، توسعه می‌دهد.

د) استراتژی تعاملی؛ در استراتژی تعاملی، سازمان مشروعیت خطمشی‌های عمومی را به عنوان فرآیندی که نشأت گرفته از انتظارات عمومی است تشخیص داده و به این واقعیت که سازمان و جامعه دارای روابطی متعامل هستند، رسیده است. استراتژی تعاملی سازگاری کامل با تئوری سیستم دارد، زیرا در این استراتژی تأکید بر اثرگذاری و اثرپذیری از محیط است. به همین جهت بکارگیری این استراتژی به عنوان مناسب‌ترین استراتژی به مدیران سازمان‌ها پیشنهاد می‌شود.

جدول ۱-۱: استراتژی‌های پاسخگویی سازمان به مسائل عمومی و عکس العمل سازمان

نوع استراتژی	انفعالی	انطباقی	اثرگذار (پیش‌کنش)	تعاملی
واکنش سازمان	جنگ با تغییر	انطباق با تغییر	اثرگذاری با تغییر	جرح و تعدیل تغییر

جدول ۱-۲: خلاصه ۴ استراتژی پاسخگویی به مسائل عمومی

تغییر در		نوع استراتژی
جامعه	سازمان	
خیر	خیر	انفعالی
خیر	بله	انطباقی
بله	خیر	اثرگذار
بله	بله	تعاملی

 **تست :** در این استراتژی ، سازمان مشروعیت خط‌مشی‌های عمومی را به عنوان فرآیندی که نشأت گرفته از انتظارات عمومی است تشخیص داده و به این واقعیت که سازمان و جامعه دارای روابطی هستند، رسیده است. سازگاری کامل با تئوری سیستم دارد و به عنوان مناسب‌ترین استراتژی به مدیران سازمان‌ها پیشنهاد می‌شود.

الف) انفعالی ب) انطباقی ج) اثرگذار د) تعاملی

 **پاسخ صحیح گزینه «د»**

■ تفاوت استراتژی و خط‌مشی

برخی از صاحب نظران، نظیر ایگور آنسف خط مشی را مترادف استراتژی دانسته‌اند. بر این اساس هر مدیر میانی نیز می‌تواند خط مشی‌گذار باشد. زیرا خط‌مشی حالتی از اجراست که بر یک کل مترتب است، در عین حال که خود می‌تواند برای اجزای پایین‌تر، کل نیز باشد و خط‌مشی چون یک قاعده کلی است می‌تواند در هر جای این پیوستار قرار گیرد.

 **نکته :** قلمرو استراتژی سازمان است، درحالی‌که خط‌مشی عمومی جامعه را در بر می‌گیرد.

تست : قلمرو سازمان است، درحالی‌که جامعه را در بر می‌گیرد؟

الف) خط مشی - استراتژی ب) استراتژی - ماموریت

ج) استراتژی - خط مشی د) خط مشی - ماموریت

 **پاسخ صحیح گزینه «ج»**

■ خط‌مشی و ساختار

خط‌مشی به عنوان قاعده کلی تصمیمات و ساختار به عنوان مجموعه هنجار ها، قواعد و رویه ها با یکدیگر رابطه دو طرفه دارند و اصولاً خط‌مشی روی ساختار مناسب خود پیاده می‌شود. بنابراین باید با آن هماهنگ باشد. در غیر این صورت نظام مدیریتی دچار عدم تعادل شده، اثربخشی و یکپارچگی آن به مخاطره می‌افتد و سازمان در موقعیت بحران قرار می‌گیرد.

ساختار به معنی مجموعه قواعد و رویه‌ها در دامنه نظریه و خط‌مشی تا پایان اجرا و سپس در نتیجه اقدامات و عملکردها نقش مؤثر و مستقیم دارد. هماهنگی خط‌مشی و ساختار از ضرورت‌های اساسی امر خط‌مشی‌گذاری است. عدم هماهنگی بین این دو سیستم و نظام مدیریتی را نامتعادل و دچار بحران می‌سازد.

☑ تست : به معنی مجموعه قواعد و رویه‌ها در دامنه نظریه و خط‌مشی تا پایان اجرا و سپس در نتیجه اقدامات و عملکردها نقش مؤثر و مستقیم دارد.

الف) خط‌مشی ب) استراتژی ج) ماموریت د) ساختار

☑ پاسخ صحیح گزینه «د»

■ چیستی خط‌مشی عمومی

خط‌مشی عمومی تصمیمی است که در قبال یک مشکل عمومی اتخاذ می‌شود. برخی علمای خط‌مشی گذاری معتقدند عدم اتخاذ تصمیم در مقابل یک مشکل یا مسأله را هم می‌توان خط‌مشی عمومی نام نهاد.

خط‌مشی عمومی تصمیم دولت یا حکومت در مواجهه با یک موضوع، چالش یا یک مسأله عمومی است.

خط‌مشی‌ها راهنمای عمل بوده، اولویت‌ها و بایدها و نبایدها را معین می‌کنند، خط‌مشی عمومی نیز نشاندهنده‌ی خطوط کلی در فعالیت‌ها و اقدامات بخش عمومی است.

خط‌مشی عمومی سیاست‌های کلی بخش عمومی است که منحصر به خط‌مشی دولتی نیست. خط‌مشی عمومی نتیجه و حاصل تصمیم‌های سیاسی مقامات بالای جامعه در مورد تخصیص و توزیع منابع و امکانات بخش عمومی است.

خط‌مشی‌های عمومی اصولی هستند که به وسیله‌ی مراجع ذی‌صلاح در کشور وضع شده‌اند و به عنوان یک الگو و راهنما، اقدامات و فعالیت‌های لازم در جامعه را راهبری می‌کنند.

۱۲ | شرح پیشرفته نظریه‌ها و مبانی خط مشی گذاری دولتی

تئودور دای معتقد است هر چیزی که مؤسسات عمومی تصمیم می‌گیرند به انجام برسانند یا از اجرای آن جلوگیری کنند خط‌مشی عمومی قلمداد می‌شود.

اندرسون معتقد است خط‌مشی عمومی به مجموعه‌ای اقدامات هدف‌داری گفته می‌شود که توسط یک یا مجموعه‌ای از افراد برای برخورد مشکل یا مسئله عمومی به عمل می‌آورند. خط‌مشی عمومی تعیین می‌کند که چه فعالیت‌ها و اقداماتی در بخش عمومی باید اجرا شود و چه اقداماتی نباید انجام بگیرد. به عقیده توماس دای خط‌مشی عمومی هر آنچه حکومتی تصمیم می‌گیرد انجام دهد یا ندهد.

برخی علمای خط‌مشی‌گذاری معتقدند عدم اتخاذ تصمیم در مقابل یک مشکل یا مسئله را هم می‌توان خط‌مشی عمومی نام نهاد.

خط‌مشی فرآیند تبدیل و بیان اصول و اولویت‌های سیاسی دولت به برنامه‌ها و فعالیت‌هایی است که به منظور دستیابی به تغییرات مطلوب اجرا می‌شود.

به عقیده ویلیام جنکینز، خط‌مشی‌گذاری مجموعه اقدامات هدف‌مداری که نسبتاً ثابت است و به وسیله‌ی یک بازیگر یا مجموعه‌ای از بازیگران برای برخورد با مشکل یا مسئله مورد توجه قرار می‌گیرد.

■ ویژگی‌های خط‌مشی عمومی؛

۱. عمومیت؛ خط‌مشی عمومی، مسائل و مشکلات عموم مردم را مورد توجه قرار می‌دهد و به طور بالفعل یا بالقوه تعداد زیادی از مردم را شامل می‌شود.

۲. وضع‌کننده خط‌مشی؛ خط‌مشی عمومی توسط مقامات نظام سیاسی از جمله قانون‌گذاران، هیأت دولت، قضات و یا مقامات عالی اداری مانند بوروکرات‌ها وضع گردیده و اجرا می‌شود.

۳. هدفمندی؛ خط‌مشی‌های عمومی تصادفی نیستند و به صورت ارادی تنظیم می‌شوند.

۴. مبتنی بر ارزش‌ها و هنجارها هستند؛ ارزش‌ها و هنجارها تعیین‌کننده‌ی خط‌مشی‌های عمومی هستند.

۵. در نظر گرفتن منافع و مصلحت عمومی؛ خط‌مشی‌های عمومی منافع و مصلحت عام را در نظر می‌گیرند و مبین آن هستند.

۶. گستردگی؛ خط‌مشی‌های عمومی جزئی و خاص نیستند و حیطه‌ی وسیعی دارند، اما محدوده‌ی عمل و حد و مرزها را مشخص می‌کنند.

۷. پایداری خط‌مشی؛ خط‌مشی‌ها عمری نسبتاً طولانی دارند و توانایی انطباق و استمرار داشته و در طول زمان جریان دارند.

۸. آینده نگری و در عین حال واقع نگری؛ اساساً ماهیت خطمشی‌ها با نوعی آینده‌نگری و پیش‌بینی همراه است. خطمشی‌های عمومی با توجه به واقعیت‌های موجود خطوط کلی و جهت‌گیری‌های اساسی را تعیین می‌کنند.

۹. نمایانگری خطمشی؛ با بررسی خطمشی‌های یک جامعه می‌توان به ویژگی‌ها، ارزش‌ها و فرهنگ یک نظام پی برد.

✓ از دیدگاه لاسول ویژگی‌های خطمشی گذاری عمومی شامل ۳ مورد زیر می‌شود؛

۱. بین‌رشته‌ای بودن

۲. حل‌کنندگی مسأله

۳. هنجاری بودن

☑ تست : کدام یک از ویژگی‌های خطمشی عمومی نمی باشد؟

الف) عمومیت

ب)وضع کننده خطمشی
ج) پایداری خطمشی
د) گذشته نگری و محدودیت

☑ پاسخ صحیح گزینه «د»

■ ویژگی‌های یک خطمشی خوب

✓ خطمشی خوب معمولاً دارای ویژگی‌هایی به شرح زیر است؛

۱) خطمشی خوب با اهداف سیستم ظهور پیدا می‌کند و اجرا می‌شود.

۲) خطمشی برای تغییر و بهبود باز است.

۳) خطمشی خوب توانایی تطبیق‌دادن خود و همچنین انطباق‌یافتن را دارد.

۴) خطمشی خوب ارزش عمومی تولید می‌کند.

۵) خطمشی خوب بعنوان یک ضرورت دیده می‌شود.

۶) خطمشی خوب در ابتدا یک فعالیت ذهنی است.

۷) خطمشی خوب شفاف و روشن است.

۸) خطمشی خوب اخلاقی است.

۹) خطمشی خوب دقیق است.

۱۰) خطمشی خوب به‌موقع است.

۱۱) خطمشی خوب قابل فهمیدن است.

■ انواع خط‌مشی

✓ خط‌مشی‌ها را بر اساس معیارهای مختلفی تقسیم بندی کرده‌اند؛

۱) بر اساس قوای سه‌گانه

الف) خط‌مشی‌های قضایی؛ به وسیله قوه قضائیه و دادگاه‌ها اتخاذ می‌شود. مانند دستورالعمل‌های قوه قضائیه یا آرای دیوان عالی کشور

ب) خط‌مشی‌های اجرایی؛ به وسیله سازمان‌ها و دستگاه‌های قوه مجریه تهیه و تنظیم می‌شود. مانند آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه و بخشنامه‌های وزارتخانه‌ها یا هیئت دولت

ج) خط‌مشی‌های تقنینی؛ به وسیله نمایندگان مجلس و از طریق ارائه طرح‌ها و لوایح قانونی مانند قوانین موضوعه

۲) انواع خط‌مشی گذاری از جهت مراحل

الف) خط‌مشی گذاری تک‌مرحله‌ای و مقطعی؛ تعیین خط‌مشی در یک مرحله انجام می‌گیرد و این تکنیک به نتایج آتی و خط‌مشی‌های بعدی اشاره‌ای نمی‌کند.

ب) خط‌مشی گذاری چندمرحله‌ای و دنباله‌دار؛ تعیین خط‌مشی در چندین مرحله انجام می‌گیرد و این تکنیک به نتایج آتی و خط‌مشی‌های بعدی نیز اشاره دارد.

۳) انواع خط‌مشی بر اساس میزان شفاف‌بودن

الف) خط‌مشی تصریحی

در صورتی که قوانین و مقررات خاصی در مورد مسئله یا مشکل وجود داشته باشد به آن خط‌مشی تصریحی گفته می‌شود.

ب) خط‌مشی تلویحی

در صورتی روح و مفاد قوانین و مقررات نسبت به مسئله یا مشکل مسکوت باشد، خط‌مشی تلویحی یا غیرمدون است.

۳) بر اساس اصل جدایی سیاست از اداره

الف) خط‌مشی‌های سیاسی- تقنینی که منحصرأ در صلاحیت مراجع قانونی و مسئولان ذی‌صلاح سازمان‌های حاکم بر جامعه باشد.

ب) خط‌مشی‌های اداری- اجرایی نیز بیشتر جنبه‌ی کاربردی و اجرایی دارند.

۴) فراگیر، هادی و عمومی

نظریه‌ها و مبانی خطمشی گذاری | ۱۵

الف) خطمشی فراگیر یا ابرخطمشی؛ نسبت به سایر خطمشی‌های عمومی جنبه‌ی کلی‌تر و فراگیرتری دارند. خطمشی‌های فراگیر، آیینه تمام‌نمایی از ایدئولوژی‌ها، ارزش‌ها، شرایط اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی در یک جامعه خاص می‌باشند. ویژگی‌های اصلی خطمشی‌های فراگیر شامل موارد زیر می‌شود؛

دارا بودن هدف‌های کلی و فراگیر- تعیین حد و مرز خطمشی‌های عمومی - تعیین اولویت زمانی- تعیین میزان ریسک‌پذیری- تعیین حدود جزئی یا کلی‌بودن تغییرات در خطمشی- تعیین میزان جامع یا محدودبودن خطمشی- گرایش به تعادل یا جهش در خطمشی- طراحی پیش‌فرض‌های مربوط به آینده- ایجاد بنیادهای نظری برای خطمشی‌ها- تعیین میزان دستیابی به منابع و امکانات- تعیین انواع شیوه‌ها و ابزارهای مورد نیاز خطمشی‌ها

ب) خطمشی‌های هادی یا راهنما شیوه و نحوه‌ی خطمشی‌گذاری را در جامعه معین می‌سازند و به عبارت دیگر خطمشی‌های خطمشی‌گذاری می‌باشند. خطمشی‌های هادی به تصمیم‌گیرندگان اطلاعات کافی ارائه می‌دهد و با توجه به فضای فرهنگی و اجتماعی آنان را به فرهنگ خطمشی‌گذاری از نظر امکانات فنی و تکنیکی و سایر عوامل مؤثر نیز بررسی و تشریح می‌شود. برای طراحی و تنظیم خطمشی‌های راهنما یا هادی، باید ارزش‌های حاکم بر جامعه و نظام سیاسی کشور را شناخت و اولویت‌های آنها را معین کرد.

ج) خطمشی‌های عمومی، خطوط اصلی و جهت‌گیری‌های کلی اقدامات و فعالیت‌های بخش عمومی را بیان می‌کنند.

به طور کلی می‌توان گفت خطمشی فراگیر یا ابرخطمشی، جنبه فراگیری نسبت به دیگر خطمشی‌ها داشته و از همه کلی‌تر است. خطمشی‌های هادی یا راهنما نحوه خطمشی‌گذاری را در زمینه‌های دیگر ترسیم می‌کند. خطمشی‌های عمومی نیز بیانگر عملیات و فعالیت‌های سازمان‌های عمومی برای برطرف کردن مشکلات و مسائل جامعه است.

۵- طبقه‌بندی بر اساس سیاست‌ها

الف) سیاست تشریعی؛ از امر و نهی‌ها، حقوق و تکالیف حاصل از مکتب و اعتقادات مشروع مردم سرچشمه می‌گیرد و خطاب آنها به کل جامعه می‌باشد.

ب) سیاست تحلیلی؛ اصول مقرر سیاسی را مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌دهد تا بدین ترتیب امر و نهی‌ها، حقوق و تکالیف و حدود هر یک کاملاً روشن گردد.

۱۶ | شرح پیشرفته نظریه‌ها و مبانی خط مشی گذاری دولتی

ج) سیاست تدبیری و اجرایی؛ هدف‌هایی است که اداره‌کنندگان جامعه، بر مبنای سیاست تشریعی و با استمداد از سیاست تحلیلی، برای جهت بخشیدن به اوضاع کشور و مردم و رفع مشکلات و نابسامانی‌ها به آن می‌اندیشند و برنامه‌ریزی و سازماندهی می‌کنند.

۶- طبقه‌بندی بر اساس میزان پیچیدگی و سادگی

الف) خط‌مشی‌های عمومی عادی که شامل خط‌مشی‌های عمومی تکراری و ساده در زمینه‌ی امور عادی جامعه می‌باشند.

ب) خط‌مشی‌های عمومی تاکتیکی که گسترده‌تر و پیچیده‌تر هستند و انشعابات چندی را در بردارند.

ج) خط‌مشی‌های عمومی اساسی که انشعابات بسیار دارند و دارای چشم‌انداز زمانی طولانی می‌باشند و مسائل اصلی و اساسی جامعه را شامل می‌شوند.

۶- طبقه‌بندی مهم خط‌مشی‌ها

۱. خط‌مشی‌های استخراجی؛ همه نظام‌های سیاسی حتی در ساده‌ترین شکل آن، منابعی را از محیط خویش برمی‌گیرند که از آن به عنوان خط‌مشی‌های استخراجی یاد می‌شود. این خط‌مشی‌ها به شیوه‌ی دریافت و استخراج منابع از مردم است که گاهی به شیوه‌ی دموکراتیک صورت می‌گیرد و گاهی به صورت اجباری. مانند مالیات و عوارض

۲. خط‌مشی‌های تنظیمی (انضباطی - بازدارنده)؛ خط‌مشی‌های تنظیمی جستجوگر کنترل نظام سیاسی بر رفتار افراد و گروه‌های مختلف در جامعه است. جلوگیری از تبلیغات نادرست، قوانین موضوعه جزایی - ضوابط بازدارنده در زمینه‌های بازرگانی، ثبت نرخ‌ها، بهداشت و امنیت عمومی، ارتباطات و دیگر مسائل اجتماعی

۳. خط‌مشی توزیعی؛ خط‌مشی توزیعی هر نظام سیاسی به دنبال تقسیم انواع مختلف پول، کالا، خدمات، افتخارات و فرصت‌ها توسط سازمان‌های دولتی در میان افراد و گروه‌های موجود در جامعه است. هدفشان توزیع مزیتی در جامعه است. این خط‌مشی‌ها نحوه‌ی استفاده از کالاها و خدمات را برای بخش‌های معینی از جامعه روشن می‌سازد. مانند خط‌مشی‌های حوزه بهداشت و رفاه عمومی و پرداخت یارانه به کشاورزان.

۴. خط‌مشی‌های عمومی توزیع مجدد که هدفشان توزیع مجدد مزیتی در جامعه است مانند مالیات تصاعدی بر درآمد. هدف این خط‌مشی‌ها توزیع مجدد مزایا، امکانات و منابع در جامعه می‌باشد. مانند مالیات تصاعدی بر درآمد افراد ثروتمند.

نظریه‌ها و مبانی خط‌مشی‌گذاری | ۱۷

۵. خط‌مشی‌های نمادین؛ خط‌مشی‌های نمادین در راستای حفظ وفاق ملی و گسترش صفاتی همچون شجاعت، جسارت، خردمندی، بلندهمتی، برابری، ایثارگری، دموکراسی، دین‌گرایی و ... در نزد آحاد جامعه می‌باشد. مانند خط‌مشی‌هایی که موجب تعطیلی برخی روزهای تاریخی، اعیاد ملی و مذهبی و زمان‌های سوگواری می‌شوند یا خط‌مشی‌هایی که موجبات توجه به آثار باستانی را فراهم می‌کنند.

۶. خط‌مشی‌های قانونی- سیاسی؛ مانند نحوه‌ی انتخاب نمایندگان و سایر ابواب قانونی اساسی.

 تست : در طبقه‌بندی خط‌مشی بر اساس سیاست‌ها؛ این سیاست اصول مقرر سیاسی را مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌دهد تا بدین ترتیب امر و نهی‌ها، حقوق و تکالیف و حدود هر یک کاملاً روشن گردد.

الف) تشریعی؛ ب) تحلیلی ج) تدبیری و اجرایی د) تقنینی

 پاسخ صحیح گزینه «ب»

■ اجزای خط‌مشی‌گذاری؛

۱. هدف

هدف به مقصدی گفته می‌شود که خط‌مشی عمومی برای نیل به آن شکل می‌گیرد. برای مثال هدف حل یک مشکل عمومی است. این هدف ممکن است خیلی روشن و صریح (برای مثال؛ مقابله با یک بحران مانند بیماری عمومی) باشد یا کمی مبهم و غیرشفاف و گاهی چندپهلوی باشد مانند توزیع عادلانه ثروت و درآمد یا کاهش فاصله طبقاتی.

۲. محتوا

محتوا به بخشی از خط‌مشی اطلاق می‌شود که از انتخاب گزینه مطلوب به دست می‌آید. یعنی محتوا همان طریقی است که ما را به هدف می‌رساند. در حقیقت محتوا گزینه تصویب‌شده و قانونی است که برای برطرف کردن تهدید و یا استفاده از فرصت به اجرا در می‌آید. برای مثال کاهش عوارض گمرکی کالاها محتوای خط‌مشی اتخاذشده برای حل مشکل واردات کالاهای موردنیاز جامعه است.

۳. اثر یا نتیجه

اثر یا نتیجه خط‌مشی نیز بر تغییراتی که به سبب اجرای خط‌مشی حادث می‌شود، دلالت دارد. خط‌مشی‌گذار از طریق بررسی اثر یا نتیجه خط‌مشی می‌تواند متوجه شود که به هدف خط‌مشی رسیده است یا خیر.

 نکته : اجزای خط‌مشی عبارتند از:

هدف : حل مشکل عمومی

محتوا یا ابزار : فعالیت هایی که برای رسیدن به هدف انجام می شود.

اثر : تغییراتی که در نتیجه اجرای خط مشی عمومی بوجود می آید.

☒ **تست :** به فعالیت هایی که برای رسیدن به هدف انجام می شود گویند؟

الف) اثر ب) محتوا ج) حل مشکل د) تغییر

■ تفاوت اهداف خط مشی و ابزار خط مشی

- این اهداف همان مقاصد اصلی خط‌مشی هستند که بر تمام چشم‌اندازها و یا اهداف بلندمدت آن تأثیرگذار است. این اهداف چیزی هستند که خط‌مشی برای آنها به وجود می‌آید. به اهداف خط‌مشی‌های فراگیر گفته می‌شود.
- ابزار خط‌مشی فعالیت‌هایی هستند که در حین اجرای خط‌مشی بکار گرفته می‌شوند و یا روش‌هایی هستند که اهداف از طریق آنها کسب می‌شوند. ابزارها برای خط‌مشی‌های فراگیر، محتوا محسوب می‌شوند.

■ نقش‌های اصلی خط‌مشی عمومی

۱. راهنمای عمل بودن : راهنمای تصمیمات ، اقدامات و خطوط کلی فعالیت های جامعه.
۲. هماهنگ‌کنندگی : هماهنگی و همسویی اقدامات و فعالیت های مرتبط.
۳. تأمین‌کننده و تضمین‌کننده منافع عامه
۴. ارزیابی و کنترل اقدامات و برنامه‌های بخش عمومی
۵. روشن ساختن روح قوانین و مقررات

☒ **تست :** کدام یک جزء نقش‌های اصلی خط‌مشی عمومی نمی باشد؟

الف) راهنمای عمل ب) هماهنگی ج) کنترل د) سازمان دهی

☒ **پاسخ صحیح گزینه «د»**

■ ارکان خط‌مشی‌گذاری

- ✓ به عقیده پیر مولر ۳ موارد زیر جزء ارکان خط‌مشی محسوب می‌شود؛
- مرجعیت

معمولاً کنش و واکنش‌های دولتی در بستر مرجعیت صورت می‌گیرند. به این معنا که واسطه‌های خط‌مشی گذاری با تجزیه و تحلیل مسائل عمومی جامعه و تشخیص صحیح منفعت عمومی و مصلحت عامه، مرجعیت‌ها را پرداخت و بازپرداخت می‌نماید. این مرجعیت‌های ساخته‌شده، تصاویری از واقعیت هستند که سیاست‌ها با ارجاع به آنها معنا می‌یابند و توجیه می‌شوند. خط‌مشی‌گذاران برای دفاع از چرایی شکل‌گیری یک خط‌مشی به مرجعیت آن خط‌مشی اشاره می‌کنند.

• واسطه‌گری واسطه‌ها

واسطه‌ها رابطه بین مردم و نهادهای خط‌مشی‌گذار و مرجعیت هستند. البته گاهی اوقات، واسطه‌ها جزء نهادهای خط‌مشی‌گذاری نیز می‌باشند. واسطه‌ها معمولاً مسائل، نیازها و مشکلات عمومی حال و آینده را تشخیص داده، درک می‌کنند و به زبان مرجعیت بیان می‌نمایند و حتی راه‌حل‌های خود را برای حل مسئله یا برون رفت از وضعیت نیز پیشنهاد می‌دهند. نمایندگان مجلس نقش واسطه‌ها را در فرآیند خط‌مشی‌گذاری ایفا می‌کنند.

• چرخه خط‌مشی‌گذاری

مطابق با دیدگاه پیر مولر بیشترین تمرکز علم خط‌مشی‌گذاری عمومی بر رکن چرخه خط‌مشی‌گذاری است. این چرخه از تشخیص و دریافت مسئله آغاز و شکل‌گیری، طراحی و اجرای خط‌مشی را نیز شامل می‌شود.

 تست : کدام یک جزء ارکان خط‌مشی عمومی نمی باشد؟

الف) شفافیت ب) مرجعیت ج) چرخه خط‌مشی د) واسطه‌گری واسطه‌ها

 پاسخ صحیح گزینه «الف»

■ شرایط سه‌گانه خط‌مشی‌گذاری؛

۱. خط‌مشی‌گذاری در شرایط اطمینان کامل؛ زمانی که خط‌مشی‌گذار با اطمینان کامل و بر اساس اطلاعات موجود، می‌داند که نتایج حاصل از هر شق ممکن چیست و در چه شرایطی اتفاق خواهد افتاد، از نظر تعیین خط‌مشی و انتخاب بهترین راه، در شرایط اطمینان کامل قرار دارد. در این شرایط کار تصمیم‌گیری با دقت و سادگی بسیار زیادی انجام می‌شود.

۲. خط‌مشی‌گذاری در شرایط مخاطره آمیز؛ هرگاه خط‌مشی‌گذار یا تصمیم‌گیرنده با اطمینان کامل از نتایج حاصل از هر خط‌مشی مطلع نباشد ولی احتمال وقوع (شانس نسبی وقوع نتایج) آنها را بداند، تحت شرایط ریسک و یا مخاطره به تعیین خط‌مشی پرداخته است. در خط‌مشی‌های مخاطره آمیز تصمیم‌گیرنده با موقعیت‌های مختلفی رو به رو می‌شود که آنها را اصطلاحاً شرایط محیطی می‌نامند.

۳. **خط‌مشی گذاری در شرایط عدم اطمینان؛** بسیار اتفاق می‌افتد که خط‌مشی-گذار در هیچ یک از شرایط قبل قرار ندارد و اصطلاحاً در شرایط عدم اطمینان مجبور به تعیین خط‌مشی می‌شود. خط‌مشی گذاری در چنین شرایطی بسیار مشکل است، دقت و سهولتی که در انتخاب حالات قبلی امکان پذیر بود، در این حالت ممکن نیست. خط‌مشی‌گذار در شرایط عدم اطمینان می‌تواند از سه شیوه استفاده کند؛

- شیوه انتخاب حداکثر حداکثرها؛ در این شیوه بهترین نتیجه از بین بهترین نتایج شقوق ممکن در شرایط محیطی موردنظر، انتخاب می‌شود. در این شیوه خط‌مشی‌گذار خوشبینانه برای هر شق ممکن، بهترین نتیجه قابل تحقق را فرض می‌کند و آنگاه بهترین آنها را به عنوان خط‌مشی برمی‌گزیند.

- شیوه انتخاب حداکثر حداقلها؛ در این شیوه با بدبینی این‌طور فرض می‌شود که برای راه‌حل‌های ممکن، بدترین نتیجه در شرایط محیطی موردنظر حاصل خواهد شد، آنگاه بهترین را از میان بدترین‌ها انتخاب می‌نمایند.

- شیوه‌ی انتخاب با فرض احتمال یکسان؛ در این شیوه با فرض اینکه هیچ‌گونه احتمالی برای وقوع نتایج، در شرایط محیطی موردنظر در دست نباشد، احتمال برای شرایط مختلف، یکسان فرض می‌شود و بر اساس ارزش مورد انتظار خط‌مشی تعیین می‌گردد.

■ سطوح خط‌مشی‌گذاری؛

خط‌مشی‌گذاری یک وظیفه مستمر و پیچیده است که در تمام سطوح کاری کشورها، وزارتخانه‌ها و موسسات جریان دارد.

الف) خط‌مشی‌های اصلی؛ خط‌مشی‌های اصلی، سطوح عمومی خط‌مشی‌گذاری در کشورها، وزارتخانه‌ها و مؤسسات هستند که مقاصد اصلی و اولویت‌های کشور یا مؤسسه را نشان می‌دهند. آن‌ها از نظر تعداد خیلی کم بوده و از لحاظ محدوده بسیار گسترده‌اند. خط‌مشی‌های مستقیم در حقیقت تعهدات بلندمدت نهادها برای اجرا هستند و مبنای سیاست‌های بعدی قرار می‌گیرند. مانند عدالت اجتماعی، امنیت عمومی، آزادی بیان و قلم.

ب) خط‌مشی‌های استراتژیک؛ خط‌مشی‌های استراتژیک فعالیت‌هایی را شرح می‌دهد که در تعقیب خط‌مشی‌های مستقیم و دستورات اصلی هستند. این سطوح میانی خط‌مشی‌گذاری، شفافیت و چگونگی اجرای دستورات اصلی را در سازمان ایجاد می‌نماید.

ج) خط‌مشی‌های عملیاتی؛ خط‌مشی‌های عملیاتی بسیار ویژه بوده و اغلب قلمرو محدودی دارند. آن‌ها مبنای عمل روزانه مؤسسات بوده و مؤسسات را وادار می‌نمایند که مسئولیت‌های خود را نسبت به عموم مردم انجام دهند. این خط‌مشی‌ها در کتابچه‌های راهنما، کتاب‌های مرجع و دیگر منابع جمع‌آوری می‌شوند. آنها رهنمودهایی برای تصمیم‌گیرندگان و رویه‌گذارانی است که تعیین می‌کنند چه فعالیت‌هایی باید برای کسب نتایج ویژه صورت پذیرد.