

خطامشی گذاری خوب در قوه مجریه، مدل سازی نقش ظرفیت های سازمانی و زمینه ملی

عباس منوریان^۱، داریوش محمدی^۲، اصغر محمدی فاتح^۳

چکیده: ظهور مسائل عمومی جدید و پیچیدگی آنها، موجب شده است موضوعی با عنوان خطامشی گذاری خوب در دولت مطرح شود. در این پژوهش با اتکا به تحقیق ترکیبی متوالی اکتشافی، از طریق بررسی امکان سنجی کاربرد خطامشی گذاری خوب در قوه مجریه بر اساس مصاحبه با کابینه دولت دهم و یازدهم، شرایط تسهیل کننده درون سازمانی قوه مجریه و شرایط زمینه ای ملی در اجرای خطامشی گذاری خوب، احصا شده است. شرایط درون سازمانی قوه مجریه در سه مقوله «ظرفیت سازمانی»، «ظرفیت رفتارهای فرانش» و «ظرفیت مدیریتی» دسته بندی شد. شرایط زمینه ای ملی نیز در قالب پنج مقوله «شرایط بین المللی»، «سیاسی»، «فرهنگی»، «اقتصادی» و «فناورانه» شناسایی و نامگذاری شدند. مصاحبه شونده گان معتقدند که شرایط کلان ملی و شرایط خرد وزارتخانه های قوه مجریه، می توانند پیش نگر، برون نگر، شمولیت گرایی، شواهد محوری، توأمی و نوآوری را وارد فرایند خطامشی گذاری کنند. در بخش کمی تحقیق، مدل های اندازه گیری و مدل ساختاری - مسیری و تأثیر شرایط خرد و کلان بر خطامشی گذاری خوب در نرم افزار AMOS آزموده شد که نشان دهنده برازش مدل با داده های کمی است.

واژه های کلیدی: خطامشی گذاری خوب، خطامشی گذاری، ظرفیت، محتوای خطامشی.

۱. استاد گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، تهران، ایران

۲. مربی گروه مدیریت، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران

۳. استادیار گروه مدیریت، دانشکده مدیریت دانشگاه امام علی (ع)، تهران، ایران

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۴/۱۰/۱۷

تاریخ پذیرش نهایی مقاله: ۱۳۹۵/۰۳/۱۸

نویسنده مسئول مقاله: اصغر محمدی فاتح

E-mail: amohammadi1360@yahoo.com

مقدمه

خطمشی‌گذاری به‌منزله یکی از اولویت‌های هر کشور، همواره در کانون توجه کارگزاران و دانشگاهیان قرار دارد. به همین دلیل، سیر تطور اندیشه‌های خطمشی‌گذاری از مدل خطی لاسول تا مدل‌های جدید تجربی (ساباتیر، کنیگدون و...)، همگی به‌دنبال تبیین‌های علمی و منطقی از فرایند خطمشی‌گذاری بوده‌اند. یکی از رویکردهای کمابیش جدید در این حوزه، «خطمشی‌گذاری خوب»^۱ است که به‌تازگی در اروپا و توسط محققانی همانند هامیلتون (۲۰۰۵) و هالسورت (۲۰۱۱) مطرح شده است. گزینه‌های فراوان خطمشی و لزوم انتخاب بهترین آن و ظهور و بروز مسائل عمومی جدید و چندذی‌نفعی، برخی از عواملی هستند که مطالعات پدیده «خطمشی‌گذاری خوب» را گسترش داده‌اند. همان‌طور که می‌دانیم، محیط خطمشی‌گذاری در دو دهه گذشته به‌واسطه تغییر در روابط بین دولت - ملت، تأثیرپذیری از اقتصاد جهانی و استفاده‌های فزاینده از فناوری، پیچیده‌تر شده است (دبورا و همکاران، ۲۰۰۹) و مواردی مانند خطمشی‌گذاری افقی، توجه به مشارکت عامه و استفاده از دانش در فرایند خطمشی‌گذاری، به‌عنوان ظرفیت‌های جدید خطمشی‌گذاری مطرح شده است (اتکینسون و کلمن، ۱۹۹۲). بنابراین در فرایند تدوین خطمشی، یعنی از فاز شناسایی مسئله تا تدوین و آماده‌سازی هر بسته خطمشی، باید از رویکردها و ابزارهای نوین بهره برد و از سویی، همزمان وضعیت محیطی کلان و خرد مؤثر بر فرایند خطمشی‌گذاری را هم رصد کرد. به‌طور کلی، یکی از معیارهای تدوین و اتخاذ خطمشی خوب، هوشمندی است که معنای آن توجه به مسائل مرتبط با آن خطمشی است (بنی‌اسد، ۱۳۹۳). این مسائل از تحلیل محیط ملی، بین‌المللی، منابع مشهود و نامشهود درون‌سازمانی (خطمشی‌گذاران، دانش، فرهنگ) و همچنین تعامل با نهادهای ذی‌ربط و سایر ذی‌نفعان به‌دست می‌آیند (بنی‌اسد، ۱۳۹۳). در این صورت است که درباره هر خطمشی، انتخابی خوب و هوشمندانه صورت می‌پذیرد و در نتیجه، ظرفیت آن خطمشی ارتقا می‌یابد. اگر دولت نتواند تمام عوامل اثرگذار بر توانایی خود در توسعه خطمشی‌های خردمندانه و اثربخش^۲ را ارزیابی کند، گفته می‌شود که این خطمشی، خطمشی خوبی^۳ نیست (پیترس، ۱۹۹۶). دولت‌ها باید طی فرایند خطمشی‌گذاری، همزمان به آینده، همسایگان، مردم، تجارب موفق و ناموفق خود، سازمان‌های همکار و شواهد، توجه داشته باشند. خطمشی‌گذاری خوب، ایده‌ای است که به‌دنبال خطمشی‌گذاری باز و شفاف است. در این راهبرد هم فرایند و هم محتوا مطرح است؛ یعنی تعدادی از راهبردها برای ارتقای فرایند خطمشی‌گذاری (شناسایی مسئله، دستور کارگذاری، تدوین خطمشی) و تعدادی برای ارتقای محتوای خطمشی (انسجام خطمشی،

-
1. Good policy making
 2. Wise and effective policies
 3. Good policy

تناسب اجزا و...) در نظر گرفته می‌شود (یافته‌های تحقیق). بنابراین، این مقاله به دنبال بررسی راهبرد خطمشی‌گذاری خوب در قوه مجریه و شناسایی متغیرهای زمینه‌ای و مداخله‌گر مرتبط با آن است تا از این رهگذر، خطمشی‌های هوشمندانه تدوین و آماده اجرا شوند.

با توجه به آنچه بیان شد، سؤال‌های پژوهش عبارت‌اند از:

- راهبرد خطمشی‌گذاری خوب در قوه مجریه چه ابعادی را دربرمی‌گیرد؟
- وضعیت کلان ملی مؤثر بر خطمشی‌گذاری خوب در قوه مجریه، چه ابعادی را پوشش می‌دهد؟
- وضعیت درون‌سازمانی مؤثر بر خطمشی‌گذاری خوب در قوه مجریه چه ابعادی را دربرمی‌گیرد؟

پیشینه پژوهش

در سال ۱۹۹۷ تفکر در خصوص بهبود عملکرد دولت‌ها آغاز شد؛ یکی از حوزه‌های اصلی بهبود عملکرد، فرایند خطمشی‌گذاری و به‌خصوص «خطمشی‌گذاری بهتر»^۱ است. در سال ۱۹۹۹ نیز بهبود خطمشی‌گذاری، به‌عنوان چالشی بزرگ برای دولت ایرلند شمالی مطرح شد (هامیلتون، ۲۰۱۱). از سوی دولت بریتانیا، در سال ۱۹۹۹ مقاله‌ای با عنوان «نوسازی دولت»^۲ منتشر کرد و در آن، برنامه‌های اصلی تغییر بخش عمومی را به‌عنوان یک کل به تصویر کشید. تمرکز اصلی مقاله، روش‌های بهبود خطمشی‌گذاری بود. به دنبال این مقاله، در اواخر ۱۹۹۹ مقاله‌ای با عنوان «خطمشی‌گذاری حرفه‌ای برای قرن بیست‌ویک»^۳ توسط کابینه انگلستان به چاپ رسید و در سال ۲۰۰۱ مرکز مدیریت و مطالعات خطمشی^۴ در اداره کابینه انگلستان، مفهوم «خطمشی‌گذاری بهتر» و «خطمشی‌گذاری خوب» را معرفی کرد (هامیلتون، ۲۰۱۱). بنابراین، تعیین اینکه دولت‌ها چگونه خطمشی‌گذاری را بهبود می‌بخشند، شایسته بررسی است. در این خصوص (فرایند خطمشی‌گذاری خوب) چهار حوزه تمرکز شناسایی شده است که به‌طور عمده به فرایند خطمشی‌گذاری اشاره دارد (هالسورت، ۲۰۱۱). نخستین حوزه، فرایند است. فرایند یعنی اقدامات پیشنهادی برای ایجاد نوعی خطمشی و چرخه‌هایی که دولت‌ها در خطمشی‌گذاری دنبال می‌کنند. رویکرد فرایندی یعنی هر حلقه از فرایند به‌طور منطقی به حلقه قبلی خود متکی است. دومین حوزه، کیفیت است. کیفیت، یعنی اتخاذ روشی که اقدامات مرحله قبلی بر اساس آن روش به

1. Better policy making
2. Government Modernising Government White Paper
3. Professional Policy-Making for the 21st Century
4. Centre for Management and Policy Studies

سرانجام می‌رسد؛ نوآوری در خطامشی، شواهد محوری، لحاظ کردن نظرها و دیدگاه‌های عموم مردم از مصادیق کیفیت در خطامشی‌گذاری است. حوزه بعدی ساختار است. ساختار مناسب یعنی ایجاد ترتیبات نهادی برای حمایت از خطامشی‌گذاری خوب. هدف از طرح ساختار، خلق مبانی نهادی جدید برای خطامشی‌گذاری است؛ مانند واحد استراتژی نخست‌وزیر^۱ و استفاده از «مجموعه‌های خطامشی منعطف»^۲ در دپارتمان‌های انگلستان. چهارمین حوزه ظرفیت‌ساز، علوم سیاسی است؛ روشی که از طریق آن آمال و اهداف سیاسی به کمک خطامشی‌گذاری می‌آیند. همچنین زمینه‌های سیاسی، ملی، بین‌المللی و سازمانی هم بخش مهمی از مدل خطامشی‌گذاری خوب در دولت انگلستان در نظر گرفته شده است (تیم خطامشی‌گذاری استراتژیک اداره کابینه^۳، ۱۹۹۹). در نهایت، محققان با اتکا به مدل انگلستان، توانستند مهم‌ترین ابعاد فرایند خطامشی‌گذاری خوب را مشتمل بر شواهدگرایی، شمولیت‌گرایی، آینده‌محوری، پیوستگی، نوآوری، درس‌آموزی، الگوگیری، سیاست و انتقال^۴ شناسایی کنند (هالسورت، ۲۰۱۱ و هامیلتون، ۲۰۰۵). بنابراین در پژوهش حاضر، فرایند خطامشی‌گذاری خوب مبتنی بر ابعاد بالا آورده می‌شود، سپس شرایط تسهیل‌کننده درون‌سازمانی (وزارتخانه‌ها) و شرایط ملی مؤثر بر فرایند خطامشی‌گذاری خوب شناسایی خواهد شد.

روش‌شناسی پژوهش

این تحقیق کاربردی، به دلیل به کارگیری رویکرد کیفی و کمی از نوع آمیخته اکتشافی متوالی است. در طرح پژوهش آمیخته اکتشافی، ابتدا داده‌های کیفی برای موشکافی پدیده در دست بررسی، جمع‌آوری می‌شوند. در گام بعد، پس از احصا شدن شاخص‌های لازم برای بررسی پدیده (در این‌جا شرایط خرد و کلان به‌علاوه خطامشی‌گذاری خوب) (کرسول، ۲۰۰۳)، داده‌های کمی به‌منظور تعیین نوع روابط میان متغیرها گردآوری و تحلیل می‌شوند (جانسون، ۲۰۰۴). این پژوهش برای شناسایی اجزای شرایط خرد و کلان مؤثر بر خطامشی‌گذاری خوب، روش تحقیق کیفی را به کار می‌برد و به‌منظور مدل‌سازی ساختاری تأثیر این متغیرها بر خطامشی‌گذاری خوب، از اصول روش تحقیق کمی پیروی می‌کند. همچنین در این تحقیق از طریق مصاحبه با کارشناسان و وزرای دولت دهم و یازدهم، امکان‌سنجی کاربرد خطامشی‌گذاری خوب در قوه مجریه و نیز، عوامل مؤثر (شرایط خرد و کلان) بر تحقق این راهبرد بررسی می‌شود و شاخص‌های

1. Prime Minister's Strategy Unit
 2. Flexible policy pools
 3. Strategic Policy Making Team Cabinet Office
 4. Delivery

مرتبط و تکراری از طریق رویکرد نظریه‌پردازی داده‌بنیاد و تحلیل محتوا استخراج می‌گردد. ابتدا، محتوای تک‌تک مصاحبه‌های ضبط‌شده، تحلیل و کدگذاری می‌شود (کدگذاری باز) و پس از تحلیل آخرین مصاحبه، بار دیگر تمام کدها در کنار هم قرار می‌گیرند تا مفاهیم خرد در قالب مقوله‌های کلان دسته‌بندی شوند (کدگذاری محوری). در کدگذاری باز، ابتدا متن مصاحبه‌ها، کدگذاری تفصیلی می‌شود، سپس در مرحله بعدی کدهای تفصیلی پالایش شده و کدگذاری باز مراحل تکامل خود را سپری می‌کند و ابعاد ظرفیت‌های درون‌سازمانی و زمینه‌ای خط‌مشی‌گذاری خوب 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 می‌کند و در دسته‌بندی مفاهیم در قالب مقوله‌های بزرگ‌تر (برای مثال، شرایط درون‌سازمانی که در سه مقوله طبقه‌بندی شده و مشتمل بر ده‌ها مفهوم است)، از نظریه داده‌بنیاد بهره می‌برد.

به‌منظور تعیین روایی مدل و برای بازبینی آن، از گروه کانونی متشکل از متخصصان مدیریتی و صاحب‌نظران قوه مجریه بهره برده شده است. در نهایت، آزمون الگو با رویکرد پیمایشی و از طریق پرسشنامه آزمایش شده است. جامعه آماری پژوهش در بخش کمی، قوه مجریه و سازمان‌های تابع آن است. با توجه به اینکه جامعه آماری مدیران و کارشناسان خط‌مشی در وزارتخانه‌های تهران حدود ۵۸۰ نفر برآورد شده است، حجم نمونه آماری بر اساس رابطه جامعه محدود ۲۳۰ نفر به‌دست آمد^۱ (آذر، ۱۳۸۰). بر اساس نظر استادان، این نمونه آماری می‌تواند مبین وضعیت خط‌مشی‌گذاری خوب در قوه مجریه باشد. در نهایت، ۱۲۶ پرسشنامه کامل، برای تحلیل استفاده شد.

یافته‌های پژوهش

ابعاد مقوله فرایند خط‌مشی‌گذاری خوب

بر اساس داده‌های به‌دست‌آمده از ادبیات پژوهش به‌طور خاص و نظر مصاحبه‌شوندگان، رویکرد خط‌مشی‌گذاری خوب در قوه مجریه در دو مقوله اصلی، یعنی فرایند خط‌مشی‌گذاری خوب و محتوای خط‌مشی خوب طبقه‌بندی شد. مفاهیم شکل‌دهنده مقوله فرایند خط‌مشی‌گذاری خوب عبارت‌اند از شمولیت، پیش‌نگری، برون‌نگری، توأمانی / پیوستگی، شواهدگرایی، نوآوری و

$$1. n = \frac{Nz^2 \alpha / 2p(1-p)}{(N-1)\epsilon^2 + z^2 \alpha / 2p(1-p)} = \frac{580 \times 1.96^2 (0.5) (0.5)}{(580-1)(0.05)^2 + (1.96)^2 (0.5) (0.5)} = \frac{562.7944}{2.4229} \cong 230$$

که در آن، N تعداد افراد جامعه؛ P برآورد نسبت صفت متغیر (P = 0.5)؛ Z متغیر نرمال واحد متناظر با سطح اطمینان (Z_{α/۲} = ۱.۹۶)؛ E مقدار اشتباه مجاز (E = 0.0۶) است. از آنجا که مقدار P در دسترس نیست آن را مساوی 0.5 در نظر می‌گیریم، یعنی در سطح اطمینان 0.95 (α=0.05).

درس آموزی. بنابراین ابتدا مفاهیم مرتبط با مقوله فرایند خطامشی گذاری خوب و پس از آن، مفاهیم مرتبط با محتوای خوب خطامشی تحلیل می شود (جدول ۱).

جدول ۱. خطامشی گذاری خوب

منبع	مفاهیم	مقوله ها
هالسورت، ۲۰۱۱ هامیلتون، ۲۰۱۱ هالسورت، ۲۰۱۱ هامیلتون، ۲۰۱۱ مصاحبه مصاحبه و سایر منابع هامیلتون، ۲۰۱۱	پیش نگری: آینده نگری و تفکر استراتژیک در خصوص اثرها و پیامدهای خطامشی برون گرایی: توجه به تجربه های سایر کشورها هنگام خطامشی گذاری پیوستگی: کلی نگری و تفکر میان بخشی و فرابخشی هنگام خطامشی گذاری شمولیت: مدنظر قراردادن تأثیرات خطامشی بر مردم و سایر ذی نفعان شواهدگرایی: خطامشی گذاری بر اساس بهترین شواهد/ اخبار از ذی نفعان گوناگون درس آموزی: درس آموزی از تجارب خطامشی گذاری موفق و ناموفق گذشته خود نوآوری و انعطاف پذیری: گشودن درها به ایده ها و نظره های افراد در تدوین خطامشی	فرایند خطامشی گذاری خوب
بنی اسد، ۱۳۹۳ مصاحبه مصاحبه مصاحبه مصاحبه مصاحبه مصاحبه	میزان اسناد تحلیلی پشتیبان درباره محتوای خطامشی انسجام درونی خطامشی انطباق پذیری خطامشی با تغییرات محیطی مختلف اتکای بسته خطامشی به نظریه های علمی اثر بخشی بسته های خطامشی درک پذیر بودن خطامشی برای مجریان شفافیت در اهداف موجود در محتوای خطامشی	محتوای خطامشی خوب

فرایند و محتوای خطامشی گذاری خوب

• خطامشی گذاری مبتنی بر شمولیت

شمولیت به مفهوم توجه به کسانی است که با خطامشی سروکار دارند و از خطامشی متأثر خواهند شد. این امر مستلزم مشاوره با متخصصان خارجی و نیز افرادی است که هدف خطامشی هستند و کسانی که قرار است خطامشی را اجرا کنند. چنانچه خطامشی به نیازهای جامعه هدف خود بی توجهی کند، احتمالاً با شکست مواجه می شود (بانک جهانی، ۲۰۱۱). ظرفیت و توانمندسازی مردم برای اولویت بندی مسائل و کمک به سازماندهی آنها، مهم ترین عامل در توسعه خطامشی موفق تلقی می شود (بانک جهانی، ۲۰۱۱).

• **خطمشی‌گذاری پیش‌نگرانه**

پیش‌نگری^۱، به‌معنای تعریف دقیق نتایج و اتخاذ دیدگاه بلندمدت بر اساس روندهای آماری و پیش‌بینی‌ها در خصوص تأثیرات احتمالی خطمشی است (هالسورت، ۲۰۱۱). تفکر استراتژیک خطمشی‌گذاران، زیربنای پیش‌نگری است. خطمشی‌گذاران باید در تمام حوزه‌ها، چشم‌انداز استراتژیک سطح بالا را مدنظر داشته باشند تا مطمئن شوند خطمشی در مقابل تغییرات جهان خارج، استواری^۲ و قوت کافی دارد. این امر مستلزم توسعه سناریوهای احتمالی است که بر اساس آن خطمشی پیشنهادی باید تدوین شود. برای مثال، دولت انگلستان دو برنامه با عنوان برنامه پیش‌نگری دولت انگلستان^۳ و آینده‌های دور ۲۰۲۰^۴ در اختیار سازمان‌های عمومی و خصوصی قرار داده است. هدف از این کار، کمک به تعیین اولویت‌های سازمان تحت سناریوهای ممکن است. همچنین نیاز خطمشی‌گذاری پیش‌نگرانه^۵، این است که بر اساس روندهای آماری و پیش‌بینی‌های اطلاعاتی، از اقتضائات فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و اجتماعی برای مدت پنج سال در خصوص اثرها و پیامدهای خطمشی^۶، اطلاع کسب کند (برینکرهوف و کروسبای، ۲۰۰۲).

• **خطمشی‌گذاری مبتنی بر برون‌نگری (الگوگیری)**

منطق توجه به الگوگیری از کشورهای دیگر، مشابهت در خطمشی‌گذاری است. امروزه شاهد انبوهی از خطمشی‌های عمومی در حوزه‌های مختلف هستیم که کمابیش در سراسر جهان مشابهت زیادی به هم دارند؛ مانند خطمشی‌های خصوصی‌سازی، بودجه‌ریزی عملیاتی، کوچک‌سازی دولت و... (امیری و دانایی‌فرد، ۱۳۹۰). بنابراین برون‌نگری، یعنی در نظر گرفتن عوامل تأثیرگذار خارجی (منطقه‌ای، بین‌المللی)، محور قراردادن تجربه‌های سایر کشورها و در نظر گرفتن اینکه خطمشی چگونه با عامه مردم، مرتبط خواهد بود (هالسورت، ۲۰۱۱).

• **خطمشی‌گذاری مبتنی بر پیوستگی / توأمایی**

چندحوزه‌ای‌شدن خطمشی و ظهور مسائل بینابینی^۷ در دولت، ضرورت توجه به دولت افقی و حرکت کردن در مرزهای نهادی را افزایش داده است (پیترس، ۱۹۹۶). نکته این است که مسئله خطمشی را نمی‌توان در محدوده ساختارهای وزارتی سنتی حل‌وفصل کرد. بنابراین، هدف توسعه

1. Forward looking
 2. Robust
 3. The UK Government Foresight program
 4. Foresight Futures 2020
 5. Forward-looking policy-making
 6. Effect and impact of the policy
 7. Cross-cutting issues

علايق مشترك در هر يك از مراحل خطمشی با هدف ارتقای پیامدهای ناشی از توأمانی برای شهروندان است. در خطمشی‌گذاری خوب، آثار سیلویی بخش‌هایی که مستقل عمل می‌کنند، به حداقل می‌رسد. به هر حال، توأمانی افقی^۱ بین سازمان‌ها باید از طریق هماهنگی بهتر بین کارکنان خطمشی در درون بخش‌ها و توأمانی عمودی با ارائه‌کنندگان خدمات و مجریان خطمشی کامل شود (هامیلتون، ۲۰۰۵).

• خطمشی‌گذاری مبتنی بر شواهد

خطمشی‌گذاری خوب به اطلاعات با کیفیت به‌دست‌آمده از منابع گوناگون (دانش تخصصی؛ تحقیقات بین‌المللی، منطقه‌ای و محلی؛ آمارهای موجود؛ مشاوره با ذی‌نفعان؛ ارزیابی خطمشی‌های قبلی، تحقیقات جدید و...) بستگی دارد (ابراهیمی، ۱۳۹۲). جمع‌آوری شواهد از طریق مصاحبه، پیمایش و گروه‌های کانونی، می‌تواند داده‌های ارزشمندی برای فرایند خطمشی‌گذاری فراهم کند (هامیلتون، ۲۰۰۵). شواهد به خطمشی‌گذاران امکان می‌دهد که بنیاد و خردمایه‌ای برای تصمیم‌های خود ارائه دهند؛ فهم درستی از ماهیت مسئله و گستردگی آن به‌دست آورند؛ راه‌حل‌های مختلفی برای مسائل پیشنهاد دهند و بینشی در زمینه تأثیرات آتی خطمشی‌ها کسب کنند (ابراهیمی، ۱۳۹۲).

• خطمشی‌گذاری مبتنی بر نوآوری

نوآوری یعنی تشویق ایده‌های جدید در فرایند خطمشی‌گذاری، گشودن درها به ایده‌های دیگران و مدیریت ریسک. فرایند خطمشی‌گذاری خوب، منعطف و نوآورانه است و روش‌های مرسوم در حل مسائل را پیگیری می‌کند و در صورت مناسب بودن ایده‌های نو، آنها را به‌کار می‌گیرد. به‌طور مثال، مشاوره با شهروندان معمولی در خصوص نوع خطمشی برای مسائل، یکی از روش‌های نوآورانه است (هامیلتون، ۲۰۱۰). استفاده از جایگزین‌هایی در روش‌های فعلی انجام کارها (جلسه‌های طوفان مغزی و...)؛ تعریف موفقیت‌ها در قالب پیامدهای کسب‌شده؛ ارزیابی و مدیریت هوشمندانه ریسک؛ اتخاذ گام‌هایی برای خلق ساختارهای مدیریتی به‌منظور ارتقای ایده‌های جدید و دعوت از افراد خارج از دولت به تیم خطمشی‌گذار، بیان‌کننده این رویکرد هستند (هالسورت، ۲۰۱۱).

• خطمشی‌گذاری مبتنی بر درس‌آموزی

در نهایت، خطمشی خوب باید براساس یادگیری از تجارب باشد. خطمشی‌گذاری به فرایند مستمر و یادگیرنده نیاز دارد؛ نه به یک‌سری ابتکارهای مجزا و ایزوله. در راهبرد خطمشی‌گذاری خوب،

1. Horizontal joining up

سیستم‌های بازخوردی می‌توانند تجارب موفق و ناموفق دیگران را نشان دهند. درس‌آموزی می‌تواند احتمال موفقیت‌ها را زیاد کند و احتمال شکست‌ها را به حداقل برساند. در این میان، خلاقیت و ذهن پویا بیشتر از محاسبات و سنجش‌های کمی ما را در این زمینه یاری می‌دهند (الوانی و شریف‌زاد، ۱۳۹۱: ۱۷۹).

ابعاد مقوله محتوای خوب خطمشی

محتوای خطمشی خوب شامل اهداف، جامعه هدف، استدلال‌های منطقی اجزای سند خطمشی و اتکای آنها به نظریه‌های علمی و همچنین اسناد پشتیبان می‌شود. محتوای خطمشی، هم ساختار شکلی سند خطمشی است که به مواردی چون نگارش صحیح محتوا، چیدمان فصل‌ها و ماده‌ها به شکلی روشن و منظم اشاره دارد و هم محتوای آن را که عبارت از به‌کارگیری مفاهیم و تعاریف روشن، نبود تعارض مفهومی در بندها و بین خطمشی مد نظر با سایر خطمشی‌هاست، دربرمی‌گیرد (یافته‌های تحقیق).

اشنایدر و اینگرام (۱۹۹۷) معتقدند که تنها با ارزیابی محتوای خطمشی، امکان تمییز و تشخیص اینکه چگونه خطمشی ساخته و پرداخته می‌شود، وجود دارد. محتوای خطمشی باید به روشنی قلمرو مسئله اصلی را تعیین کند و اهداف و آرمان‌های خطمشی، جامعه هدف به‌علاوه اقدام‌ها و راهبردهای حل مسئله را نیز مشخص کند. خطمشی طراحی‌شده‌ای که برای ذی‌نفعان درک‌پذیر نباشد، در اجرا دچار مشکل می‌شود.

بر اساس مصاحبه با متخصصان قوه مجریه، مقوله محتوای خطمشی شامل ابعاد زیر است: اسناد تحلیلی پشتیبان درباره محتوای خطمشی، انطباق‌پذیری خطمشی با تغییرات محیطی، اتکای بسته خطمشی به نظریه‌های علمی، درک‌پذیربودن خطمشی برای مجریان، شفافیت در اهداف موجود در محتوای خطمشی، اثربخشی بسته‌های خطمشی و انسجام درونی خطمشی. ارائه اسناد تحلیلی پشتیبان برای بسته‌های خطمشی، به مفهوم منطقی و عقلایی‌بودن خطمشی و در نتیجه درک‌پذیربودن و قابل قبول بودن آن است (یافته‌های محقق).

همچنین بسته خطمشی باید به‌گونه‌ای طراحی شود که به الزامات و اقتضات محیطی پیش‌بینی‌ناپذیر پاسخ دهد. در خصوص این بعد باید گفت که تزریق تحلیل‌های تخصصی مختلف در حوزه اقتصاد، مدیریت، جامعه‌شناسی، علوم سیاسی و... مهم است و به انعطاف‌پذیری خطمشی در مواجهه با تغییرات محیطی مختلف منجر می‌شود. همچنین اتکای خطمشی به نظریه‌های علمی موجب می‌شود که خطمشی دقیق‌تر به حل مسائل بپردازد. شفافیت در اهداف خطمشی و به‌خصوص انسجام درونی آن اهمیت بسیاری دارد (جدول ۱).

شرایط درون‌سازمانی مؤثر در خط‌مشی‌گذاری خوب

همان‌طور که در مرحله قبل مشخص شد، مصاحبه‌شوندگان دستگاه‌های دولتی و اجرایی بر این باورند که باید راهبرد خط‌مشی‌گذاری خوب در کشور مشتمل بر فرایند و محتوای خط‌مشی به‌کار گرفته شود. بنابراین دومین سؤالی که از آنها پرسیده شد، در خصوص شرایط درون‌سازمانی قوه مجریه در اجرای راهبرد محتوا و فرایند خط‌مشی‌گذاری بود. شرایط مداخله‌گر موجب تسهیل اجرای راهبردها می‌شود و در نتیجه تحقق خط‌مشی‌گذاری خوب را آسان می‌کند. به‌طور کلی شرایط مداخله‌گر و درون‌سازمانی مختص همان سازمان است. شرایط مداخله‌گر موجب تسهیل اجرای راهبردها می‌شود و خط‌مشی‌گذاری خوب (در این‌جا) را ارتقا می‌دهد. شرایط مداخله‌گر هم از جنس ساختاری - کارکردی و هم از جنس نگرشی - رفتاری است؛ اما به‌طور عمده، شرایط مداخله‌گر در مدل داده‌بنیاد به مؤلفه‌های سازمانی - مدیریتی اشاره دارد. ما بر اساس کدگذاری مقوله‌های مستخرج از مصاحبه، شرایط مداخله‌گر را به سه زیر مقوله ظرفیت سازمانی، ظرفیت فردی دولت‌مردان و ظرفیت مدیریتی طبقه‌بندی کردیم.

بر اساس کدگذاری مقوله‌های مستخرج از مصاحبه، شرایط درون‌سازمانی (خرد) در سه زیرمقوله ظرفیت سازمانی، ظرفیت فرانتش دولت‌مردان و ظرفیت مدیریتی طبقه‌بندی شد که در ادامه به تشریح هر یک از آنها پرداخته می‌شود.

• مقوله ظرفیت سازمانی

بر اساس دیدگاه مصاحبه‌شوندگان، ظرفیت درون‌سازمانی قوه مجریه، مشتمل بر وزارتخانه‌ها و نهادهای ریاست جمهوری، در تحقق خط‌مشی‌گذاری خوب، نقش اساسی دارند. برای مثال، انعطاف ساختاری قوه مجریه برای تحقق خط‌مشی‌گذاری توأمانی و ظرفیت تکنولوژیکی قوه مجریه برای کمک به تحقق شواهد محوری و نوآوری در خط‌مشی‌گذاری، مهم است. گفته می‌شود که مؤلفه‌های ساختاری در ایجاد ظرفیت بخش اداری به‌منظور دستیابی به اهداف راهبردی، ضروری است (فرازمند، ۲۰۰۹). ساختار، سازوکارهای لازم برای اعمال قدرت را فراهم می‌کند. ظرفیت سازمانی شامل فعالیت‌ها، فرایندها و ساختارهایی است که از طریق آنها، اقدامات جمعی رخ می‌دهد. بنابراین، کلید موفقیت در اجرای راهبردهای خط‌مشی‌گذاری خوب، داشتن ظرفیت برای سازماندهی ساختارها، فرایندها، ارزش‌ها و منابع است (فرازمند، ۲۰۰۹). در احصای مقوله‌ای به نام ظرفیت سازمانی، مفاهیم زیادی از مصاحبه‌ها به‌دست آمد؛ این مقوله‌ها در پنج مفهوم بنیادی که در ادبیات مدیریت استراتژیک هم وجود دارند، طبقه‌بندی شدند که عبارت‌اند از (رهنورد، ۱۳۹۰):

- قابلیت‌های اقتصادی: دارایی‌های فیزیکی، محل جغرافیایی، منابع مادی، حق ثبت؛
- قابلیت‌های تکنولوژیکی: دانش فنی، ماشین‌آلات، روش‌ها، فرایندها؛
- قابلیت‌های مدیریتی: توانایی ایجاد هماهنگی و تغییر سایر قابلیت‌ها؛
- قابلیت‌های انسانی: مهارت‌ها، سبک‌ها و رفتار اعضا؛
- قابلیت‌های سازمانی: ساختار، سیستم‌ها، هنجارها و فرایندهای مشارکت‌جو.

در بعد قابلیت‌های سازمانی، چابکی سازمانی متغیر ساختاری شناخته می‌شود. سازمان چابک، منعطف، مولد، منطبق، پیش‌فعال و واقف به زمینه است. بر اساس پاسخ مصاحبه‌شوندگان، می‌توان گفت تمام اجزای این بعد از ظرفیت سازمانی به‌عنوان متغیر مداخله‌گر، می‌توانند در اجرای راهبرد خط‌مشی‌گذاری خوب، راه‌گشا باشند؛ به‌ویژه، پیش‌فعالی به مفهوم آن است که سازمان می‌تواند تغییراتی را به‌وجود آورد که این تغییرات در راهبرد برون‌نگری و پیش‌نگری نقش تسهیل‌کنندگی دارد و به هم‌تکاملی اکوسیستم‌ها کمک می‌کند (گیورتز، ۲۰۰۹).

• مقوله ظرفیت‌های فرانقش دولت‌مردان

مصاحبه‌شوندگان معتقدند که در سازمان‌هایی که سطح بالایی از رفتارهای فرانقش وجود دارد، می‌توان عملکرد بهتری را مشاهده کرد. بسیاری از محققان بر این باورند که رفتارهای فرانقش، در اثربخشی سازمان اهمیت به‌سزایی دارد (الانین، ۲۰۰۸؛ بینستوک، دیمور وایل و اسمیت، ۲۰۰۳). بر اساس رهنمودهای به‌دست‌آمده از مصاحبه، وزرا با واردشدن به‌موقع و زود هنگام (رفتار فرانقش) در ابتکارهای خط‌مشی و توافق در مراحل آغازین خط‌مشی، می‌توانند کیفیت خط‌مشی‌ها را بهبود دهند. مادامی که فرایند خط‌مشی توسعه پیدا می‌کند، ضروری است اطلاعات به‌روزی در خصوص پیشرفت و موضوعات کلیدی تصمیم‌گیری در اختیار آنها قرار گیرد و این همان احساس مسئولیت و تلاش وزرا نسبت به مسائل و خط‌مشی‌های مرتبط با آنهاست (هالسورت، ۲۰۱۱).

یکی دیگر از ابعاد مقوله ظرفیت فردی دولت‌مردان، اخلاق حرفه‌ای است که در متن مصاحبه‌ها و برداشت‌های محقق از سخنان خبرگان، شناسایی شد. پس می‌توان اخلاق حرفه‌ای را نوعی تعهد و وجدان کاری در ارتباط با خط‌مشی‌گذاری خوب دانست. اخلاق حرفه‌ای و تعهد بلندمدت خط‌مشی‌گذاران نسبت به دولت و مشارکت در خط‌مشی‌های عمومی مرتبط با وزارتخانه‌های آن، از مهم‌ترین عوامل تعیین‌کننده ظرفیت و خط‌مشی‌گذاری خوب است (یافته‌های تحقیق). یکی دیگر

از ابعاد رفتارهای فرانتش دولت‌مردان، تلاش در جهت دستیابی به دانش خطامشی‌گذاری است که در ادبیات دینی ما هم تلاش در جهت کسب دانش، خودبه‌خود سلوک نیک را هم به‌دنبال دارد.

• مقوله ظرفیت مدیریتی در قوه مجریه

متغیرهایی همانند توانایی قوه مجریه در استخدام و تأمین نیروی انسانی لازم، کیفیت رابطه مدیر و کارمند در قوه مجریه، استمرار و ثبات خدمتی مدیران قوه مجریه، ظرفیت رهبری - انگیزشی در قوه مجریه، در اختیار داشتن نیروی کار جوان و فعال، میزان استفاده از تجربه‌های مدیریتی قبلی و میزان هماهنگی درون‌بخشی در قوه مجریه، به‌عنوان زیرمقوله‌های ظرفیت مدیریتی در نظر گرفته شد. در بحث قدرت استخدام قوه مجریه باید گفت که این نهاد هیچ‌گاه نسبت به در اختیار داشتن نیروی انسانی مشکلی نخواهد داشت و از طریق سازوکارهای استخدامی، می‌تواند مهم‌ترین سرمایه سازمانی را در اختیار بگیرد. کیفیت رابطه مدیر- کارمند و به‌خصوص رابطه وزیر- خدمتکاران مدنی، به‌عنوان یکی از ابعاد ظرفیت مدیریتی در نظر گرفته شد. برقراری رابطه اثربخش بین وزرا و خدمتکاران مدنی، در تدوین خطامشی موفق، حیاتی است (هالسورت، ۲۰۱۱). استمرار خدمتی در سازمان‌های دولتی اهمیت بسیاری دارد. بر اساس نظر یکی از چهره‌های ماندگار مدیریت دولتی کشور «جابه‌جایی مدیران سازمان‌های مرتبط با خطامشی‌گذاری نیز می‌تواند به‌صورت مشکلی در تدوین خطامشی، جلوه کند (الوانی، ۱۳۸۶). ثبات مدیریتی، ارتقای شایسته‌سالاری و تحقق خطامشی مبتنی بر شواهد را به‌دنبال دارد. ظرفیت رهبری و هدایت و بسیج داوطلبانه کارکنان، از ابعاد مهم ظرفیت سازمانی - مدیریتی است که در ادبیات تحقیق هم به آن اشاره شده است. هاموند و کنوت (۱۹۹۹) نیز نقش رهبری و مهارت‌های مدیریت را الزامی در پیشبرد خطامشی برتر می‌دانند. رهبران با نفوذ و سطح بالا می‌توانند در تبیین و ابلاغ اهداف خطامشی، خردمایه و زمینه‌سازی اجرای آن، تأثیر به‌سزایی داشته باشند (بلیک، ۲۰۱۳). همچنین یکی از ویژگی‌های خاص نظام اداری ایران، بهره‌مندی از نیروی کار جوان است. پیترس (۱۹۹۶) معتقد است افت ظرفیت خطامشی و بی‌ظرفیتی آن، به‌دلیل بهره‌نبردن دولت از نیروی کار جوان است. یکی دیگر از زیرمقوله‌های ظرفیت مدیریتی، هماهنگی است. به باور پیترس (۱۹۹۶) محقق برجسته، یکی از عناصر ظرفیت خطامشی، هماهنگی تمام بخش‌های سیستم اداری در فرایند خطامشی است. جدایی سازمان‌های مرتبط با یک خطامشی واحد از یکدیگر، نوعی محدودیت محسوب می‌شود. ساختارهای وظیفه‌ای در ساختار کلان دولت، ایجادکننده این مشکلاتند و اگر هماهنگی‌های لازم بین آنها صورت نگیرد، در تدوین خطامشی‌ها موانع زیادی به‌وجود می‌آید (الوانی، ۱۳۹۰).

جدول ۲. شرایط درون‌سازمانی مؤثر بر خط‌مشی‌گذاری خوب

منبع	مفاهیم	مقوله‌ها	
رهنورد (۱۳۹۰) رهنورد (۱۳۹۰) رهنورد (۱۳۹۰) رهنورد (۱۳۹۰) الوانی (۱۳۹۰)	قابلیت‌های مادی - اقتصادی قابلیت‌های فناورانه قابلیت‌های سازمانی - ساختاری (ساختارها، سیستم‌ها و هنجارهای مناسب) قابلیت‌های انسانی فرایندهای سازمانی مبتنی بر مشارکت و همکاری در قوه مجریه	توانایی سازمانی	رتبه‌بندی قوه مجریه
مصاحبه پیترس (۱۹۹۶) مصاحبه مصاحبه پیترس (۱۹۹۶)	رفتار فرانشی خط‌مشی‌گذاران آگاهی به‌موقع وزیر از مسئله و ارائه خط‌مشی مناسب میزان اخلاق حرفه‌ای خط‌مشی‌گذاران باور و تعهد خط‌مشی‌گذاران میزان تلاش دولت‌مردان برای کسب دانش درباره خط‌مشی/خط‌مشی‌گذاری	رفتار فرانشی دولت‌مردان	
پیترس (۱۹۹۶) الوانی (۱۳۸۶) هاموند و کنت (۱۹۹۹) پیترس (۱۹۹۶) مصاحبه هالسورت (۲۰۱۱)	میزان هماهنگی درون‌بخشی در قوه مجریه استمرار و ثبات خدمتی مدیران قوه مجریه ظرفیت رهبری - انگیزشی در قوه مجریه در اختیار داشتن نیروی کار جوان و فعال میزان استفاده از تجربه‌های مدیریتی قبلی کیفیت رابطه مدیر و کارمند در قوه مجریه	ثبات مدیریتی	

شرایط زمینه‌ای اجرای راهبرد خط‌مشی‌گذاری خوب

مارگتس (۲۰۰۹) معتقد است که نمی‌توان بدون درک تغییرات اقتصادی، اجتماعی و تکنولوژیکی، به خط‌مشی‌گذاری اقدام کرد. در ادامه توضیحاتی درباره شرایط محیطی داده می‌شود.

• شرایط اجتماعی - فرهنگی

مهم‌ترین بعد این مقوله رابطه دولت - ملت و اعتماد عامه نسبت به دولت است. اگر شهروندان به خادمان دولتی خود اعتماد داشته باشند، همه چیز خوب خواهد بود و برعکس. تحقق خط‌مشی‌گذاری خوب و تسری آن به بافت کشور، بدون جلب اعتماد مردم میسر نیست. وجود فارغ‌التحصیلان زیاد در کشور و تناسب آموزش عالی با خط‌مشی‌های دولت نیز، به‌عنوان دو مفهوم مهم در بعد اجتماعی شناسایی شد (یافته‌های تحقیق).

• **شرایط اقتصادی**

به‌طور مسلم، وضعیت اقتصادی کشور در گزینش و اجرای خط‌مشی‌گذاری خوب تأثیر دارد. در خصوص بعد اقتصادی می‌توان گفت که کنترل دولت بر منابع از طریق مالیات و اولویت‌های بودجه‌ای، می‌تواند اجرای استراتژی‌های خط‌مشی‌گذاری خوب را تسهیل کند. میزان دانش‌محوری اقتصاد می‌تواند اتخاذ راهبرد نوآوری را در خط‌مشی‌ها تسهیل کند. همچنین اقتصاد مقاومتی و درون‌زا هم یکی از شرایط پایدار در اجرای راهبردها تلقی می‌شود. بنابراین می‌توان گفت وضعیت اقتصادی خوب کشور مشتمل بر ثبات اقتصادی، رونق اقتصادی، دانشی‌بودن و درون‌زا بودن، می‌تواند فرایند و محتوای خط‌مشی را ارتقا دهد (یافته‌های تحقیق).

• **شرایط علمی - فناوریانه**

فناوری می‌تواند راهبردهای شمولیت، نوآوری و توأمانی را تسهیل کند. امروزه درصد زیاد و مهمی از فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی جهان در اینترنت اتفاق می‌افتد. اینترنت، روندهای اجتماعی را وارد خط‌مشی‌گذاری می‌کند و ظرفیت سازمانی دولت را در اجرای خط‌مشی‌گذاری خوب ارتقا می‌دهد (مارگتس، ۲۰۰۹). سایر متغیرهای این مقوله در جدول ۳ آورده شده است.

• **شرایط سیاسی - قانونی**

شرایط سیاسی می‌تواند التزام به خط‌مشی وضع شده را تشویق و یا محدود کند. وجود قوانین تسهیل‌گر و بودجه‌های کافی دولت به عنوان شرایط راهگشا در اجرای راهبردها، مد نظر می‌باشد. در طراحی خط‌مشی، بافت سیاسی، اجتماعی، قانونی، اقتصادی باید در نظر گرفته شوند. میزان حمایت نخبگان از خط‌مشی‌ها به عنوان یکی از شرایط سیاسی در تحقق خط‌مشی‌گذاری خوب مد نظر است. همچنین میزان همراهی رسانه ملی در شفاف‌سازی و آگاهی بخشی به مردم می‌تواند خط‌مشی‌گذاری را تسهیل کند (یافته‌های تحقیق). سایر عوامل در جدول ۳ آورده شده است.

• **شرایط بین‌المللی**

امروزه، بازیگران خط‌مشی‌گذاری از مرزهای ملی فراتر رفته‌اند؛ به‌خصوص، جهانی‌شدن موجب بازنگری و اصلاح نظام‌های مدیریتی بخش دولتی شده و خون تازه‌ای وارد این بخش کرده است (دانایی‌فرد، ۱۳۸۹: ۲۵۷). با توجه به توافق هسته‌ای، می‌توان گفت که نیروهای جهانی‌شدن موجب تأثیرات فزاینده‌ای بر خط‌مشی‌گذاری‌های داخلی خواهد شد. کمک‌های بین‌المللی و در

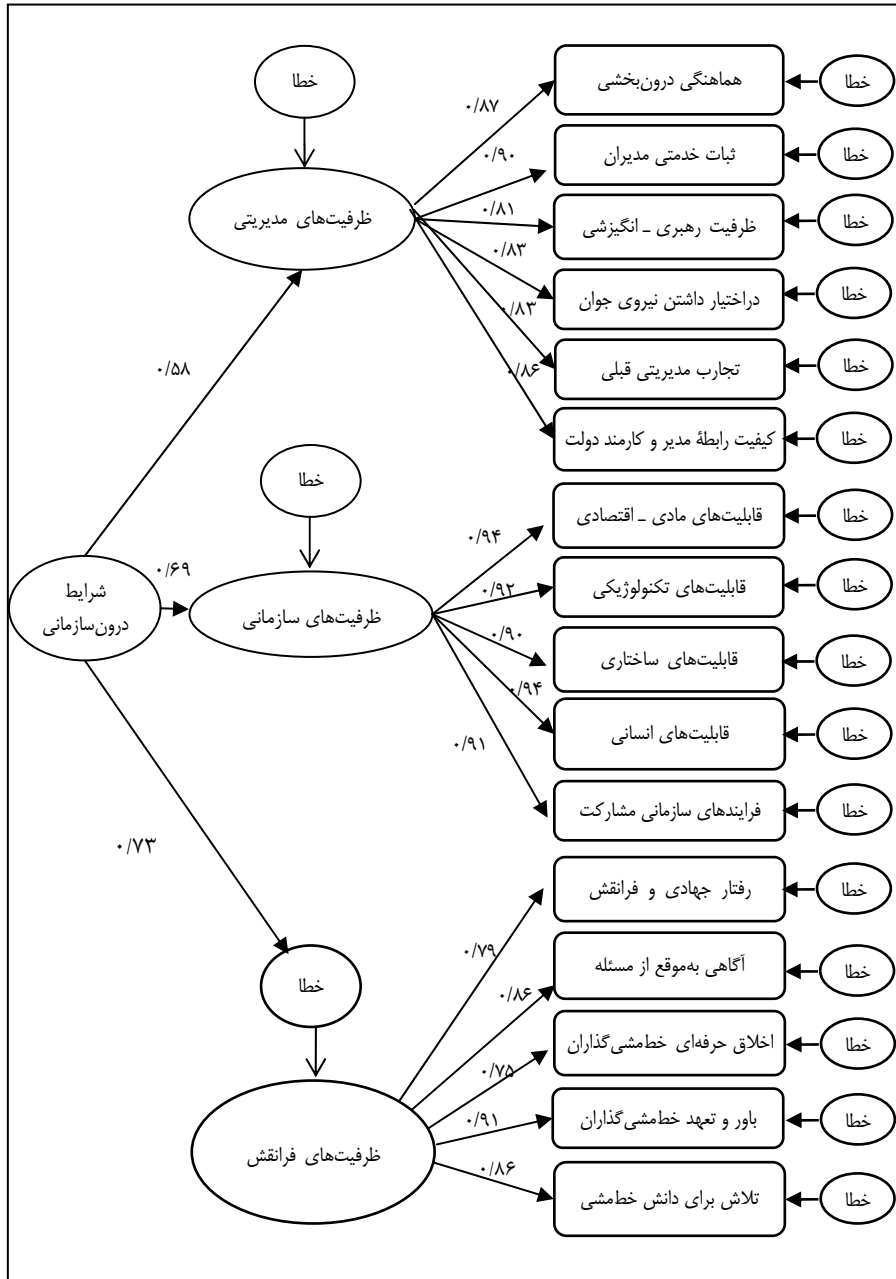
دسترس بودن منابع جهانی تأثیرات مثبتی بر خطمشی‌گذاری خوب دارند. جهانی‌شدن، الزاماتی را ایجاد می‌کند که دولت‌ها باید به آن توجه کنند و شاخص‌های آن را ارتقا دهند (یافته‌های تحقیق).

جدول ۳. شرایط زمینه‌ای خطمشی‌گذاری خوب

مقوله‌ها	مفاهیم	منبع
شرایط بین‌المللی	استقبال کشورهای همسایه از خطمشی‌های قوه مجریه	مصاحبه
	الزامات ظرفیت‌ساز برآمده از عضویت در نهادهای بین‌المللی	مصاحبه
	عضویت در بانک زیرساخت آسیایی و بانک جهانی	مصاحبه
	آثار مثبت جهانی‌شدن بر ظرفیت خطمشی‌گذاری	دانی‌فرد (۱۳۸۹)
شرایط فرهنگی - اجتماعی	وجود نیروهای مردمی حامی دولت (قوه مجریه)	مصاحبه
	تناسب نظام آموزش عالی کشور با الزامات دولت (قوه مجریه)	مصاحبه
	فراوانی افراد تحصیل کرده برای کمک به دولت	مصاحبه
	اعتماد بین دولت - ملت	مصاحبه
شرایط سیاسی/قانونی	فضای سیاسی تسهیل‌گر برای خطمشی‌های قوه مجریه	مصاحبه
	میزان حمایت نخبگان از خطمشی‌های دولت	مصاحبه
	میزان حمایت گروه‌های ذی‌نفوذ	مصاحبه
	میزان همراهی رسانه ملی	مصاحبه
شرایط اقتصادی	میزان دانشی بودن اقتصاد کشور	مصاحبه
	میزان مقاومتی بودن اقتصاد کشور	مصاحبه
	زیرساخت‌های اقتصادی قوی و ثبات اقتصادی	مصاحبه
شرایط علمی - فناورانه	تأثیر آمایش سرزمین بر خطمشی‌گذاری خوب	مصاحبه
	تأسیس رصدخانه مسائل ملی	مصاحبه
	ایجاد کارگروه‌های دانشی بین دولت - ملت برای مشاوره مردمی	مصاحبه
	اثر مثبت شبکه‌های مجازی و اینترنت بر خطمشی‌گذاری خوب	مارگتس (۲۰۰۹)

مدل اندازه‌گیری شرایط درون‌سازمانی

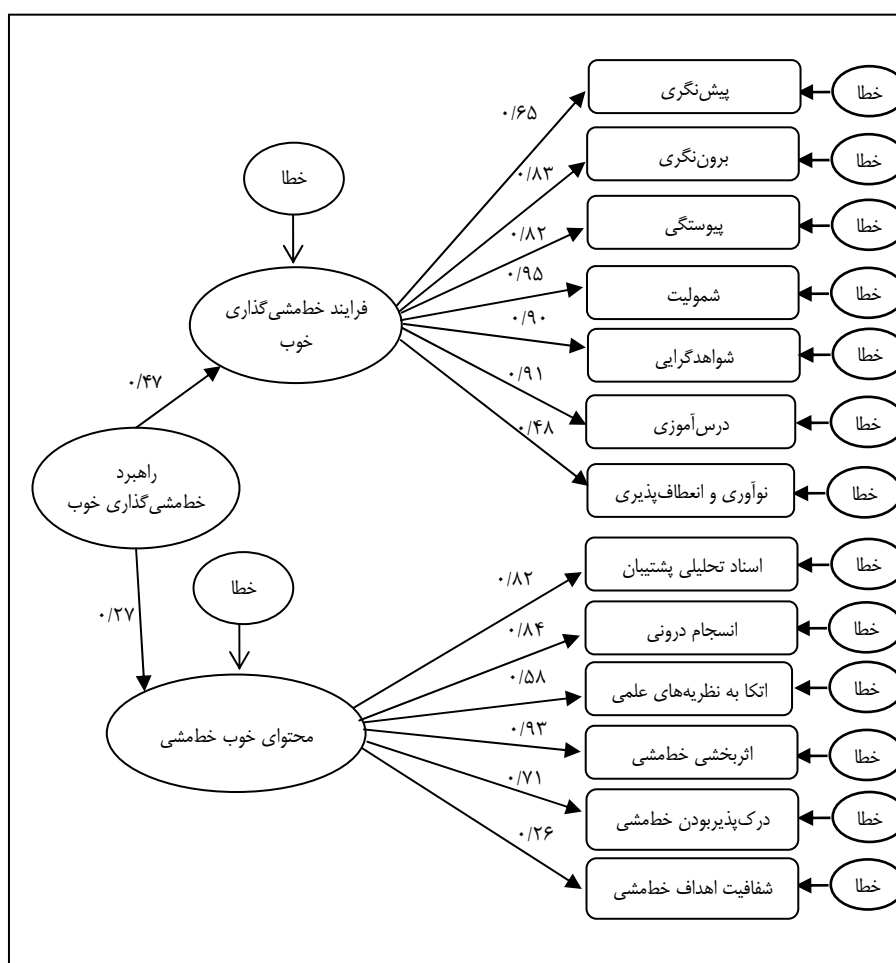
بر اساس خروجی نرم‌افزار، ظرفیت رفتارهای فرانقش ۷۳ درصد، ظرفیت‌های سازمانی ۴۸ درصد و ظرفیت‌های مدیریتی ۳۳ درصد از واریانس شرایط مداخله‌گر را تبیین می‌کنند. بنابراین، شرایط مداخله‌گر درون‌سازمانی نقش مهمی در اجرای راهبرد خطمشی‌گذاری خوب دارد.



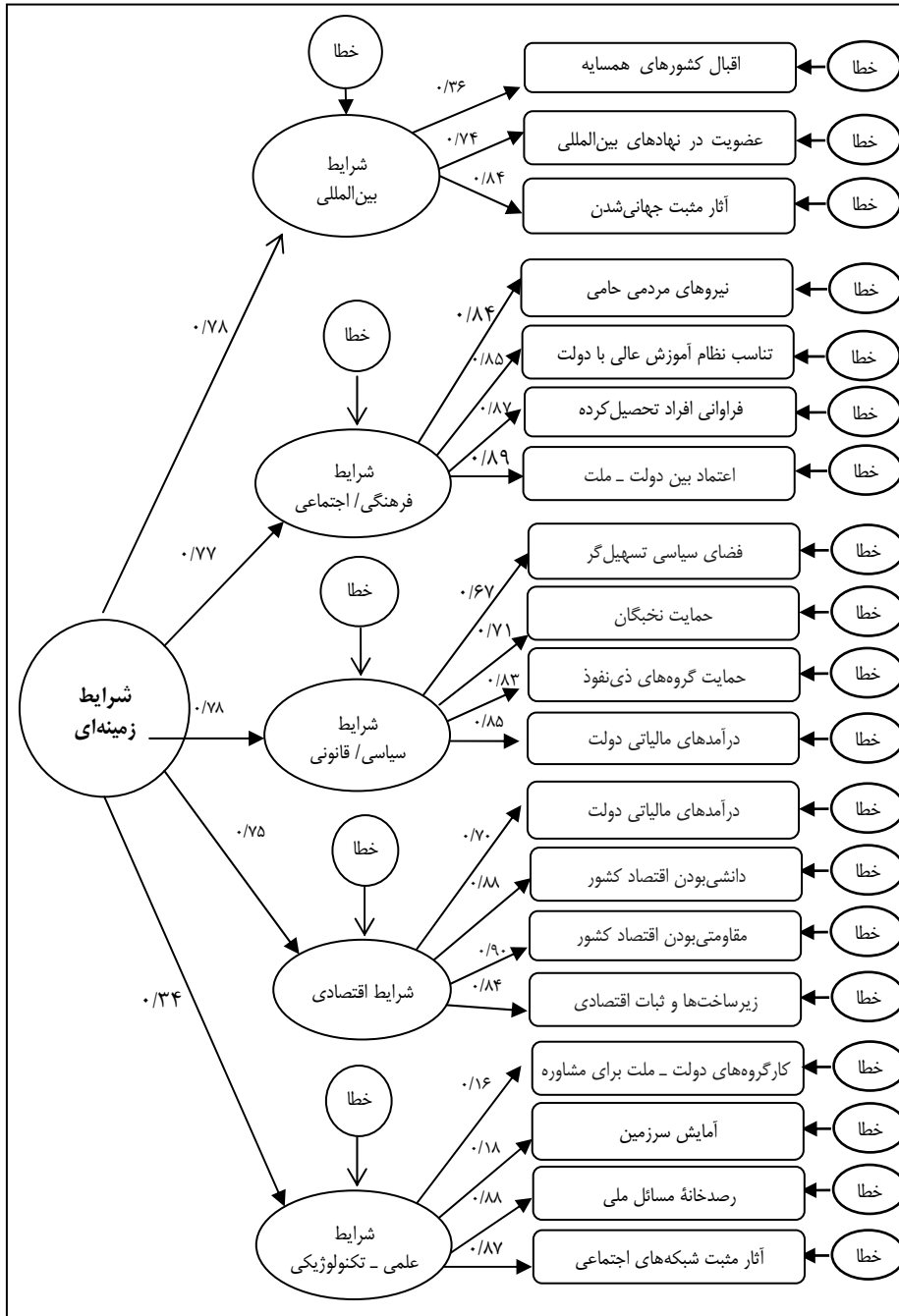
شکل ۱. مدل اندازه‌گیری شرایط خرد

مدل اندازه‌گیری محتوا و فرایند خطمشی‌گذاری خوب

بر اساس داده‌های کمی، فرایند خطمشی‌گذاری خوب با ۴۷ درصد و محتوای خوب خطمشی با ۲۷ درصد می‌توانند واریانس متغیر پنهان راهبرد خطمشی‌گذاری خوب را تبیین کنند. همچنین متغیر پنهان فرایند خطمشی‌گذاری خوب، می‌تواند بیش از ۹۰ درصد از واریانس متغیر مشاهده شده شمولیت را تبیین کند. متغیر پنهان محتوای خوب خطمشی، می‌تواند بیش از ۸۵ درصد از واریانس متغیر مشاهده شده اثربخشی خطمشی را پوشش بدهد.



شکل ۲. مدل اندازه‌گیری راهبرد خطمشی‌گذاری خوب



شکل ۳. مدل اندازه‌گیری شرایط خرد

مدل شرایط زمینه‌ای اجرای خطمشی‌گذاری خوب

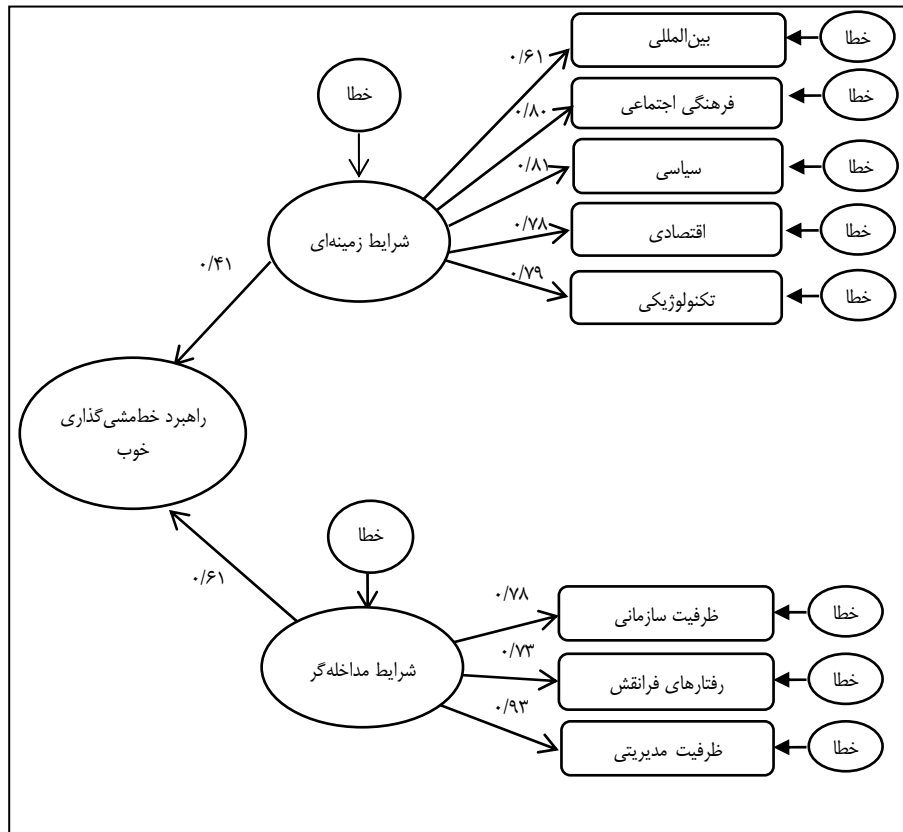
به غیر از شرایط علمی - تکنولوژیکی که شدت رابطه آن ۰/۳۴ (۱۲ درصد) است، باقی شرایط زمینه‌ای بیش از ۴۰ درصد از واریانس متغیر پنهان شرایط زمینه‌ای را تبیین می‌کنند و این شرایط بر اساس نظر مصاحبه‌شوندگان و پاسخ‌دهندگان به سؤال‌های پرسشنامه، در اجرای خطمشی‌گذاری خوب اهمیت بسیاری دارند. در بین شرایط تکنولوژیکی، رصدخانه مسائل ملی و آثار مثبت شبکه‌های اجتماعی، بیشترین واریانس را به خود اختصاص داده‌اند. در خصوص وضعیت اقتصادی هم، مقاومتی بودن اقتصاد کشور، بیشترین واریانس را دارد. سایر موارد در شکل ۳ مشاهده می‌شود. شاخص‌های برازش نیز در جدول ۴ آمده است.

جدول ۴. شاخص‌های برازش برای تأیید مدل‌های اندازه‌گیری و مدل ساختاری پژوهش

نوع شاخص	CMIN/DF	IFI	TLI	CFI	RMSEA
مقدار استاندارد	بین ۱ تا ۵	۰/۹ ≥	۰/۹ ≥	۰/۹ ≥	۰/۰۸ <
مدل شرایط زمینه‌ای	۵/۰۱	۰/۸۹	۰/۹۱۸	۰/۸۵	۰/۰۹
مدل شرایط مداخله‌گر	۴/۹۸۲	۰/۹۰۲	۰/۸۹۲	۰/۹۰۲	۰/۰۸۷
مدل راهبردها	۴/۸۳۲	۰/۷۸۱	۰/۷۳۵	۰/۷۷۹	۰/۰۹
مدل ساختاری تأثیر شرایط بر راهبردها	۱/۱۸۳	۰/۸۸	۰/۸۶	۰/۸۷	۰/۰۸

مدل ساختاری تأثیر ظرفیت و شرایط زمینه‌ای بر راهبرد خطمشی‌گذاری خوب

پس از شناسایی و اجرای مدل‌های اندازه‌گیری، باید مدل‌های ساختاری - مسیری را به اجرا درآورد. مدل‌های ساختاری، ترکیبی از مدل‌های مسیری و مدل‌های عاملی تأییدی هستند. در بخش قبل، مدل‌های اندازه‌گیری آزمون شدند و به دلیل تأیید شدن مدل‌های قبلی، می‌توان فرضیه‌های پژوهش را آزمایش کرد. در ادامه، مدل ساختاری پژوهش، یعنی بررسی تأثیر شرایط خرد و کلان بر خطمشی‌گذاری خوب آزمون شده است. همان‌طور که در شکل ۴ مشاهده می‌شود، شدت تأثیر شرایط زمینه‌ای بر اجرای راهبرد حدود ۰/۴۱ (۱۶ درصد) و تأثیر شرایط مداخله‌گر درون‌سازمانی ۰/۶۱ (۳۷ درصد) است.



شکل ۴. مدل کلی پژوهش

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

از زمان طرح نظریه «خطامشی‌گذاری خوب» در انگلستان و ایرلند (هامیلتون، ۲۰۰۵ و هالسورت، ۲۰۱۱). تاکنون این نظریه پیشرفت چندانی نداشته و کمتر به صورت کمی و کیفی بررسی و کاوش شده است. بهره‌مندی از «خطامشی‌گذاری خوب» به عنوان راهبردی برای ارتقای نظام خطامشی-گذاری کشور، این نظریه را گامی به جلو برده است. براساس این نظریه، دولت‌ها در فرایند خطامشی‌گذاری باید به جلو (آینده)، جوانب (همسایگان)، مردم، شواهد، نوآوری‌ها و درون سیستم خود توجه داشته باشند. از سویی، به منظور استفاده از این راهبرد، توجه به ظرفیت سازمانی، ظرفیت مدیریتی و رفتارهای فراتنش، ضروری است. افزون بر این، محیط کلان هم باید کنکاش شود تا از فرصت‌های مرتبط با راهبرد خطامشی‌گذاری خوب بهره‌برداری شود و سهم تهدیدها به حداقل برسد.

بنابراین به دولت‌مردان پیشنهاد می‌شود که پتانسیل‌های موجود در حوزه اجتماعی و فرهنگی کشور را شناسایی کنند و در راستای خط‌مشی‌گذاری خوب از آنها مدد گیرند. به کارگزاران پیشنهاد می‌شود سازوکارهای نرم و سخت را در شناسایی مسائل، تقویت کنند تا امکان رصد پیش‌هنگام مسئله امکان پذیر شده و راه‌حل‌های عالمانه برای آنها ارائه شود. به دولت‌مردان پیشنهاد می‌شود که به راهبرد خط‌مشی‌گذاری خوب توجه جدی داشته باشند. این راهبرد هم آینده‌نگر و هم شواهدمحور و نیز، هم مردم‌محور است و هم دولت‌محور است. بنابراین اجرای بند بند این راهبرد می‌تواند الزامات ظرفیت‌ساز را به همراه داشته باشد و پیامدهای سازمانی ملی را رقم زند.

References

- Abu Elanain, H.M. (2008). An investigation of the relationship of openness to experience and organizational citizenship behavior. *Journal of American academy of business*, 13(1), 72-79.
- Alavani, S.M. (1995). *Decision and policy making*. Tehran: Samt publishing, (in Persian)
- Amiri, A. & Danaei, H. (2011). Discovering the transferability of national policy making. *Journal of strategic management thought*, 5(1), 5-44. (in Persian)
- Atkinson, M. M. & Coleman. W. D. (1992). Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance. *Governance*, 5(2), 80-154.
- Azar, A. (2001). *Statistic and its application in mamagement*. Tehran: SAMT publication. (in Persian)
- Baniasad, R. (2014). *Promoting policy making capacity in Iranian parliament: qualitative research*. Phd dissertation, Tehran University. (in Persian)
- Bienstock, C.C., DeMoranville, C.W. & Smith, R.K. (2003). Organizational citizenship behavior and service quality. *Journal of Services Marketing*, 17(5), 357-377.
- Brinkerhoff, D.W. & Crosby, B.L. (2002). *Managing Policy Reform: Concepts and Tools for Decision-Makers in Developing Countries*. Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- Creswell, J.W. (2003). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Danaeefard, H. (2010). *Challenges of public administration in Iran*. Tehran: SAMT publishing. (in Persian)

- Ebrahimi, S.A. (2014). *Evidence based policy making in health ministry*. Unpublished PHD dissertation. Tehran: Tarbiat Modares University. (in Persian)
- Farazmand, A. (2009). Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization. A Modest Prescription for the 21st Century, *Public Administration Review*, 78(4), 496-504.
- Geurts, T. (2009). Public Policy Making. *The 21st Century Perspective*. Be Informed the Netherlands. Be Informed software vendor company. Available in: www.beinformed.com.
- Hallsworth, M. & Rutter, J. (2011). *Making Policy Better, Improving Whitehall's core business*. Ireland: Institute for government.
- Hamilton, N. (2005). *A Practical Guide to Policy Making in Northern Ireland*. Ireland government: Office of first minister.
- Hammond, T. & Knott, J. (1999). Political Institutions, Public Management and Policy Choice. *Journal of Public Administration and Theory*, 9(1), 33-85.
- Johnson, R. B. & Onwuegbuzie, A.J. (2004). Mixed Methods Research: A Research Paradigm Whose Time Has Come. *Educational Researcher*, 33(7), 14-26.
- Lasswell, H. (1971). *A Preview of Policy Sciences*. New York: Elsevier.
- Margetts, H. (2009). The Internet and Public Policy. *Journal of Policy & Internet*, 1(1), 1-21.
- Peters, B. G. (1996). *The policy capacity of government*. Canadian Centre for Management Development. ISBN O-662-62188-3.
- Rahnavard, F. (2013). *Policy implementation*. Tehran: IMPS publishing. (in Persian)
- Schneider, A. & Ingram, H. (1993). Social Constructions of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *American Political Science*, 87(2), 334-347.
- World Bank. (2011). *What is the Most Important Feature Key Success Factor That will Make a Development Policy Succeed or Fail?* Interviews of some countries policy makers. World Bank website.