



فصلنامه علمی - پژوهشی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۴، شماره ۴، زمستان ۱۳۹۷، صفحات ۹۰-۷۵

شناسایی عوامل بازدارنده خط‌مشی‌گذاری شورایی در ایران؛ مورد مطالعه: شورای عالی اداری

رضا رستم‌لو

دانشجوی کارشناسی ارشد مدیریت دولتی دانشگاه تهران

عباس نرگسیان^۱

استادیار مدیریت دولتی دانشگاه تهران

عباس منوریان

استاد مدیریت دولتی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۹۷/۴/۷ - تاریخ پذیرش: ۹۷/۸/۲۰)

چکیده

با وجود اهمیت گام تدوین خط‌مشی در موفقیت خط‌مشی‌های عمومی، مطالعات و پژوهش‌ها در رابطه با شوراهای و قابلیت‌ها و ظرفیت‌های این نهاد در تدوین خط‌مشی‌های مطلوب از ضعف و کاستی بسیاری برخوردار است. موفقیت شوراهای در تدوین خط‌مشی‌های مطلوب به عوامل مختلفی بستگی دارد. در این پژوهش به شناسایی عوامل بازدارنده مؤثر بر این نوع خط‌مشی‌گذاری پرداخته شده است. در این پژوهش کیفی که شورای عالی اداری به عنوان مورد مطالعه آن انتخاب شده است با استفاده از روش نمونه‌گیری گلوله برفی با ۱۵ نفر از متخصصان و کارشناسان نظام اداری و اعضا شورای عالی اداری که در جریان تدوین خط‌مشی‌ها مشارکت داشتند مصاحبه نیمه ساختاریافته‌ای انجام و پس از بررسی اسناد و مدارک موجود، با استفاده از تحلیل مضمون که از روش‌های کیفی است، عوامل بازدارنده خط‌مشی‌گذاری شورایی در چهار دسته کلی عوامل محتوایی، عوامل فرآیندی، عوامل زمینه‌ای و عوامل فردی شناسایی گردید. در انتها نیز بر اساس یافته‌ها، پیشنهادها و راهکارهایی در جهت بهبود خط‌مشی‌گذاری شورایی ارائه شده است.

واژگان کلیدی: فرآیند خط‌مشی عمومی، گام تدوین خط‌مشی، خط‌مشی‌گذاری شورایی، عوامل بازدارنده خط‌مشی‌گذاری، مدل نخبگان.

مقدمه

تصمیم‌گیری‌های اجتماعی در ابعاد مختلف سیاسی، نظامی، فرهنگی و اقتصادی، وقتی دقیق‌تر و درست‌تر خواهد بود که افراد صاحب‌نظر در تنظیم آن بیشتر شرکت داشته باشند و تصمیم‌ها، هر چه بیشتر در معرض نظرخواهی و تبادل افکار و اندیشه‌های مختلف قرار گیرند. برخورد اندیشه‌ها به صورت پیوسته و صحیح می‌تواند نقایص و نارسایی‌های تصمیم‌گیری و اجرا را در مجامع مختلف از بین ببرد و نتایج به دست آمده را هر چه کامل‌تر و دقیق‌تر نماید و این همان انگیزه اصلی وجود شور و شورا در سازمان‌ها، مؤسسات و جوامع مختلف است (جاسبی، ۱۳۷۶: ۷). با وجود اهمیت خط‌مشی‌گذاری شورایی، اثربخشی بسیاری از خط‌مشی‌های تدوین شده توسط شوراها مورد تردید و سؤال است. شکست در خط‌مشی‌ها را اغلب مرتبط با مرحله اجرا می‌دانند؛ اما تحلیل‌های اخیر نشان می‌دهند که ممکن است شکست خط‌مشی‌ها مرتبط با شکل‌گیری ایده‌های خط‌مشی و تدوین خط‌مشی باشد. اگرچه مطالعات زیادی به بررسی دستور کار و منشأ خط‌مشی‌ها پرداخته‌اند اما محققان متعددی به نبود مطالعات فرمول‌بندی و تدوین خط‌مشی در تحقیقات خط‌مشی‌های عمومی معاصر اشاره کرده‌اند (Howlett & Lejano, 2013). همان‌گونه که جیمز^۱ و یورگنسن^۲ (۲۰۰۹) اشاره کرده‌اند تفکرات سیستماتیک کمی بر این گام فرآیند خط‌مشی‌گذاری تأکید کرده‌اند و بسیاری از یافته‌های مرتبط نیز مبهم باقی مانده‌اند (James & Jorgensen, 2009: 150-151). بسیاری از مطالعات خط‌مشی بر اجرا و ارزیابی خط‌مشی‌ها تمرکز کرده‌اند و مرحله تدوین خط‌مشی توجهات کمتری را به خود جلب کرده است. از این‌رو بخشی از کاری که در این پژوهش انجام می‌دهیم توجه به گام تدوین در فرآیند خط‌مشی‌گذاری است. بخش دیگر این تحقیق به ماهیت گروهی بودن تدوین خط‌مشی مرتبط است. امروزه به دلیل پیچیده شدن موضوعات و مسائل اجتماعی، اقتصادی و سیاسی توجه به علوم تصمیم‌سازی، اهمیت و پیشرفت بسیاری پیدا کرده است، افزایش چشم‌گیر فعالیت‌های تحقیقاتی در رابطه با تصمیم‌گیری گروهی در چند دهه گذشته نیز مؤید این موضوع است (Kabak & Ervural, 2017: 2). چالش‌های موجود در فضای خط‌مشی‌گذاری عمومی در رابطه با خط‌مشی‌گذاران، فرآیند خط‌مشی‌گذاری و ساختار خط‌مشی‌گذاری باعث شده است که خروجی مرحله تدوین خط‌مشی‌گذاری عمومی منجر به محتوای ضعیف خط‌مشی عمومی شود (حاجی پور و همکاران، ۱۳۹۴: ۱۸). ممکن است این چالش‌ها در خط‌مشی‌های تدوین شده توسط شوراها پررنگ‌تر نیز باشد؛ همان‌گونه که مییل^۳ (۲۰۱۱) تأکید می‌کند بسیاری از افراد تحصیل‌کرده، باهوش و عاقل زمانی که با هم دور یک میز بحث و تصمیم‌گیری جمع

1- James
2- Jorgensen
3- Meehl

می‌شوند دچار نوعی زوال فکری می‌شوند. وی عنوان می‌کند که جلسات تصمیم‌گیری گروهی می‌تواند بسیار ناکارآمد باشد (Roesch-Marsh, 2012: 468). فرآیند تصمیم‌گیری شورایی همانند جعبه سیاه تا حدود زیادی ناشناخته مانده است. ورودی و خروجی‌ها شناخته شده هستند اما مکانیسم تبدیل ورودی‌ها به خط‌مشی‌ها و تصمیمات نامعلوم مانده‌اند (Veen, 2011: 13). داشتن یک چارچوب اثربخش برای هدایت فرآیند تدوین، باعث انجام بهتر تحلیل‌ها و مقایسه‌ها شده و امکان جورچین ویژگی‌های مسئله، اهداف و ابزارها میسر می‌شود. تدوین خط‌مشی ضعیف توسط شوراهای پس از ورود به اجرا هم دچار نواقص و کاستی‌هایی خواهد بود و منجر به شکست خط‌مشی در مرحله اجرا خواهد شد (محمدی فاتح و همکاران، ۱۳۹۵: ۶)؛ لذا ما در این پژوهش بر آنیم تا به سؤال مهم زیر پاسخ دهیم چه عواملی باعث شکست و عدم اثربخشی خط‌مشی‌گذاری شورایی می‌شود؟ یکی از بهترین روش‌های مطالعه فرآیند تصمیم‌گیری گروهی و خط‌مشی‌گذاری شورایی مطالعه موردی است. لذا شورای عالی اداری به عنوان مورد مطالعه برای این تحقیق انتخاب شده است.

پیشینه نظری پژوهش

خط‌مشی‌گذاری شورایی

بسیاری از مسائل پیچیده مربوط به خط‌مشی عمومی ماهیتی چندبخشی داشته و نمی‌توان آنان را درون مرزهای یک سازمان یا یک بخش دولتی تعریف نمود (قلی پور و همکاران، ۱۳۹۴: ۹۸). از این رو همان‌گونه که تیتلاک^۱ و همکارانش (۱۹۹۲) تأکید کرده‌اند: «در دنیای امروز بسیاری از تصمیمات سیاسی نتیجه و محصول فرآیند تصمیم‌گیری گروهی هستند بدیهی است که این فرآیند نقشی حیاتی در تعیین سرنوشت حکومت‌ها ایفا می‌کند» (Tetlock et al., 1992: 403). از نهادهای اصلی که تصمیمات و خط‌مشی‌گذاری‌های آن بر اساس فرآیندی گروهی صورت می‌گیرد شوراهای هستند. اهمیت این شوراهای به گونه‌ای است که انواع مختلف آن در جای‌جای نهادهای حاکمیتی از قویه مجریه و مقننه گرفته تا نهادهای خاص وجود دارد (اصلائی، سهرابلو، ۱۳۹۴: ۴۰۶). هر کدام از این نهادها شورایی در برابر جامعه وظایفی بر عهده دارند، این وظایف اغلب ماهیت تقنینی و نظارتی دارد. این نهادها بر اساس اختیارات قانونی خود خط‌مشی‌هایی را در راستای انجام وظایفشان تدوین می‌کنند. تدوین خط‌مشی‌های مؤثر منجر به رضایت شهروندان و توسعه کشور می‌شود و بالعکس تدوین خط‌مشی‌های نامناسب می‌تواند منجر به نارضایتی جامعه و عقب‌ماندگی کشور شود

1- Tetlock

(مقدس‌پور و همکاران، ۱۳۹۲: ۳۵). پژوهش‌های متعددی در زمینه‌ی خط‌مشی‌گذاری در ایران انجام شده، اما کم‌تر به مرحله شکل‌گیری و تدوین خط‌مشی‌ها به‌ویژه خط‌مشی‌هایی که توسط شوراها تدوین می‌شود توجه شده است. محققان بر اهمیت توسعه خط‌مشی‌های به‌نحوی که هم باعث بهبود اثربخشی خط‌مشی‌ها و هم حکومت‌ها شود تأکید می‌کنند (Linder and Peters, 1990: 303). به دلیل نقش مهمی که شوراها در شکل‌گیری اغلب خط‌مشی‌های عمومی ایفا می‌کنند و به دلیل ویژگی‌های منحصربه‌فردی که این نوع خط‌مشی‌گذاری‌ها دارند ضروری است تا محققان این نوع خط‌مشی‌گذاری‌ها را بیشتر مورد توجه قرار داده و بررسی کنند. برای درک بهتر مسئله پژوهش و خط‌مشی‌گذاری شورایی توجه به دو نکته از اهمیت زیادی برخوردار است؛ نخست، یکی از تدابیری که در فرآیند خط‌مشی‌گذاری به‌منظور شناخت بهتر و ساده‌تر عوامل و متغیرهای موجود کاربرد دارد، تعریف مدل است. منظور از مدل یا الگو، تصویری است که از واقعیت‌ها و روابط موجود گرفته می‌شود و نشانگر متغیرهای موجود، نحوه ارتباط آن‌ها و نتایج حاصل از کنش و واکنش آن‌هاست. لذا باید نوع مدل خط‌مشی‌گذاری شورایی بررسی شود. دوم، چون ماهیت تدوین خط‌مشی از نوع تصمیم‌گیری است بنابراین پرداختن به بحث تصمیم‌گیری گروهی در خط‌مشی‌گذاری‌های شورا مهم است.

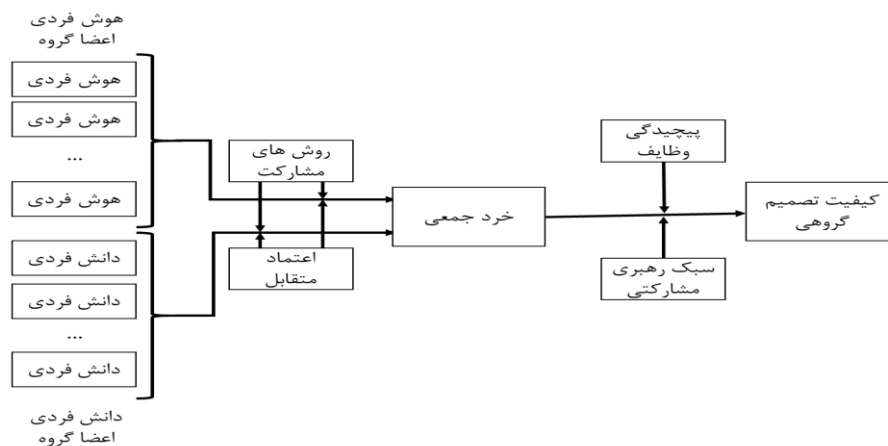
(۱) مدل نخبگان: خط‌مشی‌گذاری شورایی به‌نوعی همان خط‌مشی‌گذاری نخبگان است که در یک فرآیند گروهی که اعضای آن همگی جزء متخصصان حوزه خود هستند درباره مسائل عمومی خط‌مشی‌گذاری می‌کنند (عطاریا و همکاران، ۱۳۹۳: ۳۵۱). نخبگان چه کسانی هستند؟ نخبگان به عنوان گروه کوچکی از تصمیم‌گیرندگان که بالاترین جایگاه را در ساختار اجتماعی و سیاسی اشغال کرده‌اند تعریف شده‌اند این افراد بالاترین مقام را در زنجیره قدرت در اختیار دارند و تأثیرات چشمگیری بر تغییرات اجتماعی و سیاسی اعمال می‌کنند (Hafner-Burton et al, 2013: 369). تصمیم‌گیری نخبگان اشاره به یک تصمیم‌گیری جمعی دارد که بر کیفیت قوانین، خط‌مشی‌های عمومی و تصمیمات سیاسی که ایجاد می‌کند تمرکز دارد. واژه نخبگان مسئله اصلی بسیاری از بحث‌های ۲۵۰۰ سال اخیر است. در رابطه با عقلانیت این مدل می‌توان این‌گونه بیان کرد که برای بسیاری از شهروندان بیشتر مسائل سیاسی پیچیده و دور از دسترس هستند. شهروندان معمولاً فاقد دانش مرتبط درباره انرژی هسته‌ای، اصلاح ژنتیک یا تغییرات اقلیمی هستند درحالی‌که آن‌ها می‌دانند این مسائل بسیار مهم هستند و می‌خواهند قوانین و سیاست‌های صحیحی درباره این مسائل اتخاذ شود. چون برخی شهروندان (نخبگان) دارای دانش مرتبط با این موضوعات هستند باید تصمیمات سیاسی را درباره این مسائل پیچیده

اِتخا‌ذ کنند. و رای دانش مرتبط، هافنر بورتون^۱ و همکارانش (۲۰۱۳) به این نکته اشاره می‌کنند که چنین نخبگانی برخی صلاحیت‌ها و شایستگی‌های دیگری نظیر مدیریت ریسک بهتر، استفاده مؤثر از داده‌های پیچیده، تعاملات استراتژیک و همکاری بهتر را نیز دارا هستند. استدلال برای به‌کارگیری تصمیم‌گیری نخبگان بر سه زمینه استوار است: (۱) تصمیمات سیاسی صحیح و غیر صحیح (خوب یا بد) وجود دارد، (۲) برخی افراد وجود دارند که تصمیمات صحیح‌تری (خوب‌تری) اِتخا‌ذ می‌کنند، (۳) باید تنها آن‌هایی که تصمیمات سیاسی بهتری اِتخا‌ذ می‌کنند در فرآیند تصمیم‌گیری گروهی مشارکت داشته باشند. با وجود انتقاداتی که از لحاظ مشروعیت بر این نوع خط‌مشی‌گذاری‌ها وجود دارد، تصمیم‌گیری نخبگان هم در حکومت‌های دموکراتیک و هم در حکومت‌های غیردموکراتیک وجود دارد. البته که از نظر دموکراسی که همه شهروندان را در فرآیند اِتخا‌ذ و تصویب تصمیمات جمعی برابر می‌داند به‌طور طبیعی این ایده مناسب نیست که برخی از افراد به خاطر تخصصشان بالاترین قدرت و اختیار سیاسی را داشته باشند (Cerovac, 2017: 238). مسائل سیاسی روزبه‌روز پیچیده‌تر می‌شوند و مردم عادی دانش کافی برای حل آن‌ها را ندارند از این‌رو راه‌حل داونز^۲ برای مشروعیت بخشیدن به تصمیم‌گیری نخبگان دموکراسی مبتنی بر نمایندگی بود. به‌طور مشابه توماس کریستیانو^۳ استدلال می‌کند که شهروندان باید ارزش‌ها و اهداف اصلی جامعه را مشخص کنند در حالی که وظیفه نخبگان درست کردن ابزاری برای دستیابی به این اهداف است (Christiano, 2012: 29-30). نهادهای شورایی در کشور ما نیز چنین حالتی دارند و به صورت مستقیم و یا غیرمستقیم منتخب مردم هستند.

۲) تصمیم‌گیری گروهی: یک بعد مهم تصمیم‌گیری مدیریت، تصمیم‌گیری گروهی است. در دنیای واقعی، بیشتر تصمیمات، توسط یک نفر اِتخا‌ذ نمی‌گردد بلکه توسط گروهی از افراد اِتخا‌ذ می‌شود که بر روی موضوع خاصی به توافق می‌رسند (خورشید و همکاران، ۱۳۸۷: ۸). وقتی بحث تصمیم‌گیری گروهی در برابر تصمیم‌گیری فردی مطرح می‌شود معمولاً گفته می‌شود دو فکر بهتر از یک فکر است (Bosse et al, 2012: 53). زمان بسیار طولانی‌ای است که بر این نکته تأکید می‌شود که تصمیمات گروهی صحیح‌تر و دقیق‌تر از تصمیمات فردیست، واقعیت این است که این موضوع در سال‌های اخیر دوباره از ابعاد مختلفی مورد توجه بسیاری از محققان قرار گرفته است. علی‌رغم کم بودن تحقیقات در این زمینه بسیاری از کسب‌وکارها پی برده‌اند که تصمیم‌گیری گروهی ابزاری قدرتمند است که می‌تواند از آن برای حل مسائل بزرگ و پیچیده استفاده کنند.

1- Hafner-Burton
2- Dawns
3- Thomas Christiano

فلسفه تشکیل شوراهای تخصصی در کشور ما نیز از همین مسئله نشأت می‌گیرد باید به این نکته اشاره کنیم که مقصود ما از شورا بعد سیاسی آن نیست که مربوط به مشارکت سیاسی مردم در تعیین سرنوشت خودشان می‌شود. گروه‌ها برای اینکه بتوانند به بهترین شکل عمل کنند باید اعضای گروه با یکدیگر همکاری و مشارکت کنند و از منابع در اختیارشان به اثربخش‌ترین شکل ممکن استفاده کنند (Bonner et al., 2002: 719). شکل ۲ نشان‌دهنده مدلی از تصمیم‌گیری گروهی است که بخش‌های مختلف آن را به خوبی نشان می‌دهد. این مدل دربرگیرنده ویژگی‌های فردی (به عنوان مثال هوش و دانش فردی)، ویژگی‌های جمعی (به عنوان مثال خرد جمعی، سبک رهبری مشارکتی)، ساختار کاری (به عنوان مثال روش‌های همکاری و اعتماد متقابل) و ویژگی‌های وظیفه (به عنوان مثال پیچیدگی وظیفه) است (McHugh et al, 2016: 219-220). معمولاً فرض بر این است که ترکیب ظرفیت‌های فردی در یک مجموعه گروهی به نفع همه اعضای درگیر است. تصمیم‌گیری به عنوان یک گروه با چالش‌های جدی مواجه است. ترکیب باورها، ارزش‌ها، احساسات و مقاصد مختلف اعضا در یک گروه کار آسانی نیست (Bosse et al, 2012: 53). شناسایی این چالش‌ها در بهبود کیفیت تصمیم‌گیری گروهی که معمولاً از دو بعد دقت و سرعت بررسی می‌شود بسیار مفید خواهد بود.



شکل ۲- مدل تصمیم‌گیری گروهی (McHugh et al, 2016: 219-220).

روش‌شناسی پژوهش

با در نظر گرفتن مدل پیاز تحقیق (Saunders et al, 2003) مبنای فلسفی پژوهش حاضر تفسیری، جهت‌گیری آن کاربردی، هدف پژوهش توصیفی و صبغه پژوهش کیفی است و

به‌صورت میدانی اجرا شده و استراتژی آن نیز مطالعه موردی است. مطالعه موردی نمونه معمول و متعارف از پژوهش کیفی است و وجه تمایز آن با سایر روش‌های کیفی، تمرکز است که محقق بر وجه یا وجوه خاصی از موضوع تحقیق دارد که «مورد» نامیده می‌شود (منصوریان، ۱۳۹۳: ۱۹۸). جامعه پژوهش حاضر اعضا شورای عالی اداری و کارشناسان و خبرگانی بودند که در جریان خط‌مشی‌گذاری شورای عالی اداری مشارکت داشتند. همان‌گونه که اشاره شد این تحقیق به‌صورت میدانی انجام شده و برای گردآوری داده‌ها از مصاحبه استفاده شده است. برای انتخاب مشارکت‌کنندگان از روش گلوله برفی استفاده شده است. در این پژوهش ۱۵ مصاحبه نیمه ساختار یافته برای رسیدن به نقطه اشباع صورت گرفته است.

جدول ۱- فهرست مصاحبه‌شوندگان

تعداد	سمت مصاحبه‌شونده
۴	اعضا فعلی یا سابق شورای عالی اداری
۳	معاونت سازمان اداری استخدامی
۴	مشاوران شورا عالی اداری
۲	کارشناسان دبیرخانه شورا
۲	صاحب‌نظر و عضو هیئت علمی دانشگاه

برای تجزیه و تحلیل داده‌های به‌دست‌آمده از مصاحبه‌ها، از فن تحلیل مضمون استفاده شد؛ این روش در حداقل خود، داده‌ها را سازمان‌دهی و در قالب جزئیات توصیف می‌کند؛ اما می‌تواند از این فراتر رفته و جنبه‌های مختلف موضوع پژوهش را تفسیر کند (عابدی جعفری و همکاران، ۱۳۹۰: ۱۵۳). در این پژوهش، از رویکرد براون و کلارک برای تحلیل مضمون استفاده شده است (Braun & Clarke, 2006: 86-93). در این پژوهش برای محاسبه پایایی باز آزمون، از بین مصاحبه‌های انجام گرفته، ۳ مصاحبه انتخاب و هرکدام از آن‌ها دو بار در یک فاصله زمانی مشخص کدگذاری شدند. در هر یک از مصاحبه‌ها، کدهایی که در فاصله زمانی با یکدیگر مشابه هستند با عنوان «توافق» و کدهای غیرمشابه با عنوان «عدم توافق» مشخص گردید.

$$\text{درصد پایایی باز آزمون} = \frac{\text{تعداد توافقات} \times 2}{\text{تعداد کل کدها}} \times 100$$

پایایی باز آزمون مصاحبه‌های انجام گرفته در این تحقیق با استفاده از فرمول ذکر شده برابر ۸۱٪ به دست آمد. با توجه به اینکه این میزان پایایی بیشتر از ۶۰٪ است قابلیت اعتماد کدگذاری‌ها مورد تأیید است (Kvale, 1996: 237). برای بررسی پایایی بین دو کدگذار نیز از یک دانشجوی

دکترای مدیریت دولتی کمک گرفته شد که بر همین اساس درصد پایایی بین دو کدگذار نیز ۷۶٪ به دست آمد که بالاتر از ۶۰٪ بوده و مورد تأیید است.

یافته‌های پژوهش

در این پژوهش بر اساس گام‌های روش تحلیل مضمون، برای تحلیل داده‌ها، متن مصاحبه‌ها چندین بار به دقت مطالعه و سپس کدگذاری شد. در ادامه زمانی که همه داده‌ها کدگذاری شدند مضمون‌ها شکل گرفت و پس از بازبینی و تعریف آن‌ها، نتایج در قالب مضمون‌های اصلی و فرعی که در شکل زیر نشان داده شده است، ارائه گردید.

جدول ۲- طبقه بندی مفاهیم و مضامین اصلی و فرعی

مضامین اصلی	مضامین فرعی	دسته‌های مفهومی	گزاره‌هایی از متن مصاحبه‌ها
عوامل محتوایی	انسجام ضعیف خطمشی‌ها	خطمشی‌گذاری موازی، هم سویی با خطمشی‌های بالادستی، ناهماهنگی نظام‌های خطمشی‌گذار، تعارض خطمشی‌ها	" وجود دستگاه‌های موازی خطمشی‌گذار در حوزه امور اداری در برخی موارد باعث ایجاد اختلالی در روند اصلاح نظام اداری می‌شود." " اگر به چشم‌اندازها توجه کنیم و هم‌راستا با سیاست‌های کلان و بالادستی عمل کنیم نتایج بهتری به دست خواهیم آورد."
	عدم تناسب اهداف و ابزار	انتخاب ابزار نامناسب برای رسیدن به هدف، واقع‌بینی در انتخاب ابزارها، ناآگاهی نسبت به ابزارهای خطمشی	" خطمشی‌گذاران و کارشناسان دبیرخانه آگاهی کافی نسبت به ابزارهای خطمشی‌گذاری ندارند." " در برخی خطمشی‌ها اهداف مشخص هستند ولی ابزار مناسبی را برای رسیدن به هدف انتخاب نکرده‌اند"
	آمرانه بودن خطمشی‌ها	دید بالا به پایین، متمرکز بودن خطمشی‌گذاری، دیکته کردن خطمشی‌ها	" یکی از اصلی‌ترین ویژگی‌های فرهنگ خطمشی‌گذاری متمرکز بودن آن است." " اتکا به دستورات تکلیفی و از بالا به پایین و عدم مشورت با بدنه اجرایی عملاً اثرگذاری خطمشی را از بین می‌برد."
عوامل فرآیندی	فقدان مشروعیت درونی	تعصبات دستگاهی، اولویت منافع فردی، برخورد سلیقه‌ای با مسائل، تحمیل دیدگاه‌ها و نظرات اعضا قدرتمند	" برخی مسائل زمینه‌ای وجود دارد که باعث عدم موفقیت خطمشی‌گذاری می‌شود یکی از این موارد تعصبات دستگاهی است." " در رابطه با جلسات مشورت و همفکری نمایندگان حاضر از اول نیتشان این است که قوانین و مصوبات را به نفع خودشان مصادره کنند."
	فقدان مشروعیت بیرونی	پیچیدگی و مشخص نبودن گروه‌های ذی‌نفع، نادیده گرفتن بخش خصوصی، نادیده گرفتن بروکرات‌های سطح خیابان، مشورت نکردن با مجریان	" مشخص نشدن اینکه چه کسانی از این خطمشی سود می‌برند و چه کسانی متضرر می‌شوند." " از بخش خصوصی نظرخواهی و مشورت انجام نمی‌شود. درحالی‌که بخش خصوصی نیز تحت تأثیر خطمشی‌های شورای عالی اداری قرار می‌گیرد."
	پرداختن به مسائل	دخالت شورا در مسائل روتین و کم‌اهمیت، حرکت نکردن در راستای مأموریت‌ها اصلی	" شورا باید به وظایف و مأموریت‌های اصلی که بر اساس آن‌ها شکل گرفته بیشتر توجه کند و در همان راستا حرکت کند." " ما انتظار داریم بر اساس جایگاهی که شورا دارد

<p>موضوعات بسیار مهم در آن مطرح شود درحالی‌که شورا در مسائل بسیار خردتر مثلاً در حوزه قراردادهای اظهارنظر می‌کند.</p>		<p>روتین و کم اهمیت</p>	
<p>"ما در رابطه با موضوعی تصمیم‌گیری می‌کنیم اما توجه نمی‌کنیم که برای اجرای آن نیاز به یک فرهنگ خاصی داریم" "خیلی از مشکلات ما در نظام اداری راه‌حلش سخت نیست بلکه جنبه‌ی نرم و رفتاری است، راه‌حلش مدیریتی است."</p>	<p>توجه نکردن به ابعاد فرهنگی، ساختار ماشینی، توجه به جنبه علوم انسانی</p>	<p>دیدگاه مکانیکی</p>	
<p>"در کشور ما اغلب دستگاه‌ها تا فشاری از بالا و یا سمت مردم برای برطرف کردن مسئله‌ای احساس نکنند به سمت حل مشکل حرکت نمی‌کنند." "همه به دولت به دید صندوقچه تمام‌نشدنی فکر می‌کنند."</p>	<p>قانون‌گرایی اعضا، دیدگاه مردم نسبت به دولت، تمایل به افزایش قدرت دستگاه‌ها، مطالبه عمومی، فرهنگ رابطه‌گرایی</p>	<p>فرهنگ سیاسی</p>	
<p>"نداشتن توانایی لازم برای راهبری و هدایت اجرای مصوبات و خط‌مشی‌های تدوین‌شده توسط شورا." "تحت تأثیر قرار گرفتن تصمیمات شورا توسط نهادهای بالاتر قانون‌گذاری؛ برای مثال در برخی موارد مجلس با تصویب قانونی بسیاری از مصوبات شورا را بی‌تأثیر می‌کند."</p>	<p>نداشتن توان راهبری و هدایت اجرا، فقدان ضمانت‌های اجرایی مؤثر، حیطه وظایف غیرشفاف، استقلال پایین شورا</p>	<p>اختیارات غیر شفاف و محدود</p>	
<p>"باید به بعد نظارتی بیشتر توجه کنند خط‌مشی‌گذاران اغلب نظارت ضعیفی بر اجرا دارند." "صرف تصویب و ابلاغ خط‌مشی کافی نیست و شورا باید پیگیری‌های لازم و ارزیابی‌های موردنیاز را انجام دهد."</p>	<p>ضعف در سیستم ارزیابی عملکرد، ضعف در پیگیری مصوبات، نبود مکانیسم‌های مشخص پیگیری</p>	<p>فقدان مکانیسم‌های نظارت و پیگیری</p>	<p>عوامل زمینه‌ای</p>
<p>"ترکیب اعضا به‌گونه‌ای چیده شده است که خیلی کارشناسی نیست و اعضا معمولاً انتصابی هستند و بر اساس پست و مقامی که دارند انتخاب می‌شوند." "یکی دیگر از اشکالات دیگر شورا این است که اعضا ثابت هستند و در طرح موضوعات و مسائل مختلف اعضا تغییر نمی‌کنند."</p>	<p>انتصابی بودن اعضا، ترکیب ثابت شورا، ضعف در استفاده از تخصص‌های مختلف</p>	<p>عدم انعطاف ساختاری شورا</p>	
<p>"عامل دیگر، عامل پاسخگویی هست، یعنی شما وقتی می‌توانید کیفیت خط‌مشی را تضمین کنید که در مقابل خط‌مشی به یک جایی پاسخگو باشید." "مسئولیت‌پذیری بسیار پایین است، خط‌مشی‌گذاران به پیامدهای خط‌مشی بی‌اعتنا هستند."</p>	<p>مکانیسم‌های پاسخگویی غیرشفاف، عدم مسئولیت‌پذیری تدوین‌کنندگان</p>	<p>فقدان مکانیسم‌های پاسخگویی</p>	
<p>"وجود برخی بده‌بستان‌ها در داخل شورا می‌تواند تأثیرات منفی بر تصمیمات شورا داشته باشد." "خط‌مشی‌گذاری‌ها کاملاً بی‌ثبات و بی‌نظم است، در برخی مواقع با تغییر دولت‌ها سیاست‌ها ۱۸۰ درجه تغییر می‌کند."</p>	<p>تأثیر منفی بده‌بستان‌های سیاسی، دخالت بیش از حد سیاست در اداره، نبود نظم و ثبات در خط‌مشی‌گذاری</p>	<p>فقدان بی‌طرفی سیاسی</p>	
<p>"وابسته بودن خط‌مشی‌گذاری به افراد، مدیران فقط خودشان را در نظر می‌گیرند و برای مثال اگر دو سال عهده‌دار پستی هستند فقط برای آن دو سال برنامه‌ریزی می‌کنند." "خط‌مشی‌ای که قابلیت اجرایی ندارد بعد از مدتی کلاً بحث خط‌مشی‌گذاری را لوٹ می‌کند."</p>	<p>ترس از ایجاد تحول و تغییر، تمایل به نتایج زودگذر، حاضر نشدن اعضا در تمام جلسات، لوٹ شدن بحث خط‌مشی‌گذاری</p>	<p>فقدان تعهد سیاسی</p>	<p>عوامل فردی</p>
<p>"ذهنیت رئیس شورا از اهمیت نظام اداری بر کیفیت تصمیمات تأثیر زیادی می‌گذارد. برای مثال برخی معتقدند نظام اداری عامل اصلی پیشرفت و رونق است و برخی</p>	<p>ذهنیت اعضا نسبت به نظام اداری، کم اهمیت دانستن نظام اداری،</p>	<p>موانع شناختی</p>	

اهمیت چندانی برای آن قائل نیستند." "اغلب شورا به صورت انفعالی عمل می‌کند و از رویه و نظم خاصی برخوردار نیست."	برخورد انفعالی شورا، پذیرش کلی وجود مسئله		
"خطمشی‌گذاری‌هایی که در آن افراد و سازمان‌ها منتفع می‌شوند، شورا موفق‌تر عمل می‌کند." "تفاوت‌های زیادی در مبانی فکری و فلسفی اعضا شورا وجود دارد."	وابستگی موفقیت خطمشی به منافع سازمانی، اعمال سلیقه دستگاه‌های مجری، تطابق ارزش‌های جامعه و خطمشی‌گذار، تعارض ارزش‌ها و مبانی فکری خطمشی‌گذاران	ارزش‌ها و منافع متضاد	
"تمرکز بر اصلاحات تدریجی باعث موفقیت می‌شود. ما از دستگاه‌ها می‌خواهیم فلان اصلاحات را انجام دهد، درحالی‌که دستگاه می‌گوید زیرساخت‌های لازم را ندارد." "خطمشی‌گذاران نباید خیلی ایده‌آل‌گرایانه عمل کنند و باید نیازهای واقعی مورد توجه قرار گیرد."	فقدان واقع بینی، آرمان‌گرایی، مدل خطمشی‌گذاری تدریجی	ایده‌آل‌گرایی	

بحث

مرور ادبیات خطمشی‌گذاری عمومی در کشور نشان می‌دهد که مرحله تدوین خطمشی نادیده گرفته شده است و تمرکز بیشتر پژوهش‌ها بر مرحله اجرای خطمشی‌هاست. از دیدگاه عقلایی، مرحله شکل‌گیری مهم‌ترین مرحله خطمشی‌گذاری است که بیشترین چالش‌ها را در درون خود دارد و در نتیجه تعامل بازیگران، راه‌حلی به نام خطمشی انتخاب خواهد شد (دانش فرد، ۱۳۹۳: ۱۷۱). از طرفی دیگر این مسئله که خطمشی‌گذاری عمومی در کشور اغلب به صورت گروهی است و بر عهده نهادهایی است که به صورت شورایی اداره می‌شوند بر کسی پوشیده نیست. از این رو در این پژوهش به شناسایی عوامل بازدارنده خطمشی‌گذاری شورایی پرداخته شد. یافته‌های پژوهش نشان داد که عواملی که ما را از رسیدن به هدف در خطمشی‌گذاری شورایی دور می‌کنند در چهار دسته کلی عوامل محتوایی، عوامل فرآیندی، عوامل زمینه‌ای و عوامل فردی جای می‌گیرند.

از نظر عوامل محتوایی، محتوای ضعیف خطمشی عمومی پدیده اصلی تبیین‌کننده شکست خطمشی عمومی در نظام خطمشی‌گذاری کشور است. برخی از چالش‌های نظام خطمشی‌گذاری از قبیل انسجام ضعیف خطمشی‌ها، آمرانه بودن خطمشی‌ها، عدم تناسب اهداف و ابزار از علل شکل‌گیری خطمشی عمومی با محتوای ضعیف است. دستیابی به اهداف خطمشی و اجرای کامل خطمشی‌ها، به دلیل موانع و عوامل بازدارنده بسیار زیاد و متنوع که برخی از آن‌ها را نمی‌توان تحت کنترل درآورد، معمولاً امکان‌پذیر نیست ولی هر چه در مرحله تدوین خطمشی به این عوامل توجه بیشتری شود احتمال موفقیت آن بیشتر خواهد بود، درواقع شناخت این چالش‌ها و ارائه راهکارهایی برای برطرف کردن آن‌ها امری ضروری در راستای تدوین

خطمشی‌هایی موفق است (محمدی و همکاران، ۱۳۹۵). از عوامل بازدارنده محتوایی به انسجام ضعیف خطمشی‌ها اشاره شد. پژوهش‌ها نشان می‌دهد عدم هماهنگی درونی یک خطمشی و یا میان خطمشی‌ها، باعث انحراف نتایج حاصل از آن‌ها در هر سه بخش خروجی، پیامد و اثر خطمشی شده است (May et al, 2005). چالش‌های دولت‌های نوین، بحران‌هایی شامل بحران مشروعیت، بحران نهادی، شکایت عامه نسبت به خطمشی‌های دولت، بحران اداری، بحران در خدمات مدنی، بحران‌های مالی دولت، فساد و عدم پاسخگویی بوده است؛ که باعث افول ظرفیت خطمشی شده است. قطعاً خطمشی گذاری بالا به پایین پاسخگوی این حجم از نارسایی‌ها نخواهد بود. همان‌گونه که دای (۲۰۰۱) اشاره می‌کند خطمشی گذاری بالا به پایین فرآیندی را فراهم می‌کند که نخبگان ملی از طریق آن ارزش‌ها، منافع و ترجیحات خود را تبدیل به خطمشی عمومی می‌کنند. همان‌گونه که مصاحبه‌شوندگان بیان کردند آمرانه بودن خطمشی گذاری باعث تضعیف کیفیت خطمشی‌ها می‌شود از اینرو شورا برای اینکه بتواند خطمشی‌هایی اثربخش تدوین کند باید از رویکردی ترکیبی در خطمشی گذاری‌ها استفاده کند. پیترز (۱۹۹۶) استدلال می‌کند که اگر ظرفیت خطمشی مستلزم توانایی در اجرای برنامه‌ها و کسب اهداف باشد، بخشی از ظرفیت خطمشی حکومت وابسته به 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 (بنی اسد، ۱۳۹۳). مصاحبه‌شوندگان عنوان کردند که خطمشی‌گذاران آگاهی و دانش کافی در رابطه با ابزارهای خطمشی را ندارند و این مسئله باعث می‌شود بین اهداف و ابزارهای به کار گرفته شده تناسبی وجود نداشته باشد.

در رابطه با بعد فرآیندی می‌توان گفت، فرآیند تدوین خطمشی و هر آنچه بر اثربخشی این فرآیند تأثیر می‌گذارد از عوامل پراهمیت در موفقیت خطمشی گذاری است. تمرکز توجهات بر محتوای خطمشی باعث نادیده گرفتن فرآیند خطمشی گذاری شده است. تمرکز بر محتوای خطمشی‌ها باعث انحراف از فهم فرآیندهایی شده است که در ایجاد خروجی‌های مطلوب خطمشی شکست می‌خورند. شواهد نشان می‌دهد بسیاری از تصمیماتی که توسط شورا اتخاذ می‌شود هرگز اجرا نمی‌شوند، این مسئله نشانه‌ای روشن است از اینکه فرآیند، خطمشی‌هایی با کیفیت بد تولید می‌کند و نیازمند بازطراحی است. عرصه خطمشی گذاری عمومی نیازمند فرآیندی نظام‌مند و هدفمند برای تولید داده‌های مناسب و معتبر، پردازش آن‌ها و تبدیل آن به دانش کاربردی است تا نسبت به میزان و کیفیت تحقق اهداف خطمشی‌ها و برنامه‌ها، آثار و پیامدهای آن‌ها و موفقیت یا شکست آن‌ها آگاهی داشته و از آن دانش برای خطمشی گذاری عمومی و تصمیم‌گیری بهره‌گیرد (شکری و همکاران، ۱۳۹۷). برخی از عوامل بازدارنده فرآیندی که در این پژوهش شناسایی شدند عبارت‌اند از: فقدان مشروعیت درونی، فقدان مشروعیت

بیرونی، پرداختن به مسائل روتین و کم‌اهمیت، دیدگاه مکانیکی. مسئله مشروعیت در موفقیت خط‌مشی‌ها از اهمیت بسیاری برخوردار است. در خط‌مشی‌گذاری‌های شورایی علاوه بر مشروعیت بیرونی که اشاره به مشارکت حداکثری ذی‌نفعان در فرآیند تدوین دارد نوع دیگری از مشروعیت یعنی مشروعیت درونی نیز مطرح است. در اغلب گروه‌های خط‌مشی‌گذار اعضا از جایگاه و قدرت برابری برخوردار نیستند. اعضا قدرتمند با توسل بر نفوذ خود فرآیند تدوین خط‌مشی‌ها را به نفع خود تغییر می‌دهند این مسئله نوعی حس بی‌طرفی و غیرمنصفانه بودن در اعضا القا می‌کند که به شدت بر اثربخشی خط‌مشی‌ها تأثیرگذار است و یکی از دلایل اصلی عدم اجرا و یا شکست خط‌مشی‌های تدوین شده توسط شورا مربوط به فقدان مشروعیت درونی است. آرشد^۱ و همکاران (۲۰۱۴) و نیز والتین^۲ (۱۹۹۳) در پژوهش‌های خود به این موضوع اشاره کرده‌اند و یکی از دلایل شکست خط‌مشی‌ها را فقدان مشروعیت عنوان کرده‌اند.

در رابطه با عوامل زمینه‌ای اهمیت فهم زمینه خط‌مشی و عوامل مرتبط با زمینه خط‌مشی بر کسی پوشیده نیست. خط‌مشی‌ها در خلأ ایجاد نمی‌شوند بلکه در بستر پیچیده‌ای شکل می‌گیرند. توجه به زمینه خط‌مشی موضوع جدیدی نیست و در رشته‌های مختلفی به آن توجه شده و در دهه‌های اخیر رویکردهای تئوریک آن توسعه پیدا کرده است. برای مثال در مطالعات خط‌مشی لیچتر^۳ (۱۹۷۹) بر اهمیت توجه به زمینه خط‌مشی تأکید کرده و آن را در چهار دسته طبقه‌بندی کرده است: ۱) عوامل موقعیتی (۲) عوامل ساختاری (۳) عوامل فرهنگی (۴) عوامل محیطی (Leichter, 1979). برای موفقیت در خط‌مشی‌گذاری باید تنگناها و مشکلات مرتبط با بستر و زمینه خط‌مشی مورد توجه قرار گیرد. عوامل زمینه‌ای شناسایی شده در این پژوهش شامل فرهنگ سیاسی، اختیارات غیر شفاف و محدود، فقدان مکانیسم‌های نظارت و پیگیری، عدم انعطاف ساختاری شورا، فقدان مکانیسم‌های پاسخگویی، فقدان بی‌طرفی سیاسی است. مهم‌ترین عوامل زمینه‌ای که بیشتر توسط مصاحبه‌شوندگان مورد تأکید قرار گرفت فرهنگ سیاسی و فقدان بی‌طرفی سیاسی بود. سنگینی کفه سیاسی خط‌مشی‌ها نسبت به جنبه فنی و تخصصی آن باعث ناکارآمدی و بی‌اثر شدن خط‌مشی‌های تدوین شده می‌شود.

ویژگی‌های فردی و رفتاری خط‌مشی‌گذاران تأثیر بسیار زیادی بر تدوین خط‌مشی‌های مطلوب دارد. عوامل فردی و رفتاری شامل نیروی انسانی و مجموعه کنش‌ها و واکنش‌های مربوط به آن است. تمایل به اهداف و منافع کوتاه‌مدت خط‌مشی‌گذاران نشان از عدم تعهد سیاسی آن‌ها نسبت به وظایف و مسئولیت‌هایشان است. اراده و تعهد سیاسی یک پدیده ناملموس بوده و در بردارنده انگیزه و نیت است. این مفهوم، هم در سطح فردی و هم جمعی وجود دارد.

1- Arshed
2- Valentine
3- Leichter

اراده سیاسی در سطح فردی به ارزش‌ها، تمایلات و اولویت‌ها اشاره دارد. اراده سیاسی عبارت است از تعهد بازیگران برای اتخاذ اقدام برای رسیدن به مجموعه‌ای از اهداف (محمدی و همکاران، ۱۳۹۵). در همین زمینه در رابطه با شورای عالی اداری که اعضای آن در واقع مجریان اصلی خطمشی‌ها نیز هستند؛ برخی اعضا از اجرای مصوباتی که خود در تدوین آن مشارکت داشتند طفره می‌روند. در بسیاری از موارد، خطمشی گذاران منافع ملی را فدای منافع حزبی و فردی خود می‌کنند. ارزش‌ها و منافع متضاد خطمشی گذاران که موجب مقاومت سیاسی در برابر خطمشی گذاری خوب و مطلوب می‌شود از جمله موانع دستیابی به اهداف خطمشی است.

توصیه‌های سیاستی

با توجه به یافته‌های این پژوهش برای بهبود خطمشی گذاری شورایی پیشنهادهای زیر ارائه می‌گردد:

- وارد کردن و درگیر کردن تصمیم گیران اصلی از ابتدای فرآیند تدوین. تعهد سیاسی خطمشی گذاران عامل بسیار مهمی در موفقیت خطمشی‌هاست درگیر کردن خطمشی گذاران از لحظه شروع می‌تواند در این زمینه کمک‌کننده باشد.
- برای رفع فقدان مشروعیت بیرونی وارد کردن ذی‌نفعان واقعی از گام‌های اولیه و ایجاد سیستم ارتباطاتی روشن ضروری است. در تدوین بسیاری از خطمشی‌های اداری ذی‌نفعان واقعی حضور ندارند درحالی‌که تأثیر مثبت حضور آنها در تدوین خطمشی‌ها بر کسی پوشیده نیست. حضور ذی‌نفعان باعث تقویت مشروعیت بیرونی شده و در موفقیت خطمشی‌ها بسیار پراهمیت است.
- برای بهبود نظارت و پیگیری شورا، باید شاخص‌ها و استانداردهای مناسب برای اندازه‌گیری پیشرفت ایجاد و مکانیسم‌های ارزیابی و بازخورد تقویت شود.
- بهبود ساختار شورا و ارتقا صلاحیت و شایستگی اعضا نیازمند افزایش انعطاف و تغییر در ترکیب شورا در راستای حضور حداکثری نخبگان حوزه‌های مختلف اداری است.
- همان‌گونه که اشاره شد امرانه بودن خطمشی‌ها از موانع خطمشی گذاری شورایی است از این‌رو برای هماهنگی بیشتر با مجریان و بروکرات‌های سطح خیابان باید رویکردی ترکیبی در تدوین خطمشی‌ها به کار گرفته شود.
- بخشی از فقدان مشروعیت بیرونی مربوط به عدم مشارکت بخش خصوصی است بنابراین باید فرصتی فراهم شود تا بخش خصوصی بتواند در سطوح مختلف خطمشی گذاری اداری مشارکت داشته باشد.

- ایجاد سیستم یکپارچه مدیریت دانش. خط‌مشی‌گذاری عمومی نیازمند کیفیتی از اطلاعات است که پایه‌ای را برای تصمیم‌مهیها سازد. به‌کارگیری مؤفقیتم‌آمیز مدیریت دانش تأثیر مستقیمی برافزایش اثربخشی خط‌مشی‌گذاری عمومی دارد (شریف‌زاده و معدنی، ۱۳۹۲).

- برای افزایش ضمانت اجرایی، خط‌مشی‌گذاران نحوه نظارت بر اجرا و نیز نهاد ناظر را برای هر خط‌مشی‌ای به‌صورت صریح مشخص کنند.

منابع

- ۱- اصلانی، فیروز؛ سهرابلو، علی. (۱۳۹۴). کارکردهای نهاد شورا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دور ۴۵، شماره ۳، ۴۰۵ تا ۴۲۷.
- ۲- امیری، علی‌نقی؛ دانایی‌فرد، حسن؛ زارعی‌متین، حسن؛ امامی، سیدمجتبی. (۱۳۹۰). فهم جوهره خط‌مشی‌های عمومی: واکاوی نظری ماهیت تقلیدپذیری خط‌مشی‌گذاران ملی. فصلنامه اندیشه مدیریت راهبردی، شماره ۹، ۵-۴۴.
- ۳- بارانی، صمد؛ فقیهی، ابوالحسن؛ نجف‌بیگی، رضا. ۱۳۹۶. موانع تحول نظام اداری ایران: مطالعه‌ای در فرهنگ سازمانی. پژوهش‌های مدیریت عمومی، شماره ۳۶، ۵ تا ۱۰.
- ۴- باقر نژاد پیمان، طاهر پور کلاتری حبیب‌الله، بهرامی حمیدرضا. (۱۳۹۵). شناسایی عوامل مؤثر بر اجرای موفق خط‌مشی حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری و اختراعات. فصلنامه علمی - پژوهشی فرآیند مدیریت و توسعه، ۲۹ (۴): ۷۹-۱۱۴.
- ۵- جاسبی، عبدالله. (۱۳۷۶). مبجثی از مدیریت اسلامی؛ شورا و مشاوره در مدیریت اسلامی، آینده‌پژوهی مدیریت، شماره ۳۲، ۵ تا ۳۰.
- ۶- حاجی‌پور، ابراهیم؛ فروزنده، لطف‌الله؛ دانایی‌فرد، حسن؛ فانی، اصغر. (۱۳۹۴). طراحی الگوی آسیب‌شناسی اجرای خط‌مشی عمومی در ایران. مدیریت نظامی، شماره ۵۸، ص ۱ تا ۲۳.
- ۷- خورشید، صدیقه؛ لوکس، کارو؛ تسلیمی، محمد سعید. (۱۳۸۷). نگرشی سیستمی به بهره‌وری تصمیم‌گیری گروهی. پژوهش‌های مدیریت، شماره اول، ص ۷ تا ۴۰.
- ۸- دانایی‌فرد، حسن؛ جاوید، داریوش، فانی‌علی‌اصغر. (۱۳۹۱). ارتقای ظرفیت گردشگری جمهوری اسلامی ایران: تحلیلی بر ابزارهای خط‌مشی‌گذاری ملی گردشگری. مطالعات مدیریت گردشگری (مطالعات جهانگردی)، دوره ۷، شماره ۱۹، ص ۱ تا ۲۴.
- ۹- دانش‌فرد، کرم‌الله. (۱۳۹۳). فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی. تهران: انتشارات صفار.
- ۱۰- رضایی، علی‌اکبر؛ صالحی‌امیری، سیدرضا؛ رفیعی‌نژاد، علی‌اصغر. ۱۳۹۰. موانع فرهنگی توسعه سیاسی در ایران و ارائه راهکارهای مدیریتی در این حوزه. مدیریت فرهنگی، دوره ۵، شماره ۱۱؛ ۱۵ تا ۳۲.
- ۱۱- شریف‌زاده، فتاح؛ معدنی، جواد. (۱۳۹۲). نقش واسط فناوری اطلاعات در محتوای خط‌مشی‌گذاری عمومی. رسالت مدیریت دولتی (مدیریت دولتی)، دوره ۴، شماره ۹-۱۰، ص ۷۷ تا ۹۲.
- ۱۲- شکری، زینب؛ دانایی‌فرد، حسن؛ خیرگو، منصور؛ فانی، علی‌اصغر. ۱۳۹۷. چگونگی ارزشیابی کیفیت خط‌مشی‌های عمومی در ایران: پژوهشی اکتشافی مبتنی بر روش‌شناسی ترکیبی. مدیریت سازمان‌های دولتی، دوره ۶، شماره ۲، ۷۹ تا ۹۴.
- ۱۳- عابدی‌جعفری، حسن؛ تسلیمی، محمدسعید؛ فقیهی، ابوالحسن؛ شیخ‌زاده، محمد. (۱۳۹۰). تحلیل مضمون و شبکه مضامین: روشی ساده و کارآمد برای تبیین الگوهای موجود در داده‌های کیفی. اندیشه مدیریت راهبردی، ۵ (۲-۱)، ۱۹۸-۱۵۱.
- ۱۴- عباسی، طیبه؛ بیگی، وحید. (۱۳۹۵). تبیین چالش‌های اجرای خط‌مشی‌های عمومی در حوزه علوم، تحقیقات و فناوری. سیاست علم و فناوری، ۳۱ (۸)، ص ۱-۱۲.

- ۱۵- عطارنیا، احمد؛ خنیفر، حسین؛ رحمتی، محمد حسین. (۱۳۹۳). بررسی وضعیت تدوین خطمشی در نظام غیررسمی آموزش مهارتی ایران. مدیریت فرهنگ سازمانی، ۳۲(۱۲)، ۳۴۵-۳۷۴.
- ۱۶- قلی پور، رحمت الله؛ دانایی فرد، حسن؛ امیری، علی نقی؛ عطاردی، محمد رضا. (۱۳۹۴). مفهوم پردازش پدیده شکاف خطمشی در فرآیند خطمشی گذاری فرهنگی. فصلنامه مجلس و راهبرد، شماره ۸۱، ۹۱-۱۲۶.
- ۱۷- محمدی فاتح، اصغر؛ دانایی فرد، حسن؛ رهنورد، فرج الله؛ فروزنده، لطف الله. (۱۳۹۵). طراحی مدلی برای ارتقای ظرفیت خطمشی گذاری در قوه مجریه کشور. فرآیند مدیریت و توسعه، شماره ۹۷، از ۳ تا ۳۸.
- ۱۸- مقدس پور، سعید، دانایی فرد، حسن؛ کردنائیج، اسد ... (۱۳۹۲). واکاوی عوامل کلیدی در عدم موفقیت برخی خطمشی های عمومی درج ایران: مطالعه خطمشی های مالیاتی کشور. مدیریت فرهنگ سازمانی، ۲۷(۱۱)، ۳۳-۶۸.
- ۱۹- منصوریان، یزدان. (۱۳۹۳). روش تحقیق در علم اطلاعات و دانش شناسی. تهران: انتشارات سمت.
- ۲۰- میر محمدی، سید محمد؛ حسن پور، اکبر. ۱۳۹۰. نظام اداری ایران: تحلیلی بر مشکلات و چالش ها. چشم انداز مدیریت دولتی، شماره ۸، ۹ تا ۲۲.
- 21- Åkerman, J. Gudmundsson, H. Sørensen, C. H. Isaksson, K. Olsen, S. Kessler, F., & Macmillan, J. (2011). How to manage barriers to formation and implementation of policy packages in transport. In OPTIC. Optimal policies for transport in combination: 7th framework programme: Theme 7 transport (Chapter Deliverable 5)
- 22- Andrea Caputo, (2013) "A literature review of cognitive biases in negotiation processes", International Journal of Conflict Management, Vol. 24 Issue: 4, pp.374-398
- 23- Ann-Charlotte Nedlund, Kristine Bærøe; Legitimate Policymaking: The Importance of Including Health-care Workers in Limit-Setting Decisions in Health Care, Public Health Ethics, Volume 7, Issue 2, 1 July 2014, Pages 123-133
- 24- Arshed, N., Carter, S., & Mason, C. (2014). The ineffectiveness of entrepreneurship policy: is policy formulation to blame? Small Business Economics, 43(3), 639-659.
- 25- Bonner, B. L., Baumann, M. R., & Dalal, R. S. (2002). The effects of member expertise on group decision-making and performance. Organizational Behavior and Human Decision Processes, 88(2), 719-736.
- 26- Bosse, Tibor & Hoogendoorn, Mark & Klein, Michel & Treur, Jan & van der Wal, Natalie & Wissen, Arlette. (2012). Modelling Collective Decision Making in Groups and Crowds: Integrating Social Contagion and Interacting Emotions, Beliefs and Intentions. Autonomous Agents and Multi-Agent Systems. 27 (1), 1-34
- 27- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. Qualitative research in psychology, 3(2), 77-101.
- 28- Cerovac, I. (2017). "Elite Decision Making" in Fathali M. Moghaddam(editor), "The SAGE Encyclopedia of Political Behavior", SAGE Publications, Inc.
- 29- Christiano, T. (2012). Rational deliberation among experts and citizens. In J. Parkinson (Ed.), Deliberative systems: Deliberative democracy at the large scale (pp. 27-51). Cambridge, England: Cambridge University Press.
- 30- Dye, Thomas R. (2001). Top down policymaking. Chatham House Pub
- 31- Hafner-Burton, E. M. Hughes, D. A. & Victor, D. G. (2013). The cognitive revolution and the political psychology of elite decision making. Perspectives on Politics, 11(2), 368-386.
- 32- Howlett, M. & Lejano, R. P. (2013). Tales from the crypt: The rise and fall (and rebirth?) of policy design. Administration & Society, 45(3), 357-381.
- 33- James, T. E. & Jorgensen, P. D. (2009). Policy knowledge, policy formulation, and change: Revisiting a foundational question. Policy Studies Journal, 37(1), 141-162.
- 34- John A. Valentine. (1993). Facilitating Effective Healthcare Policy Formulation. Facilitating Effective Healthcare Policy Formulation, Volume15, Pages 34-38
- 35- Justin Pidot, (2015), Symbolic, Cognitive, and Structural Obstacles to Formulating Disaster Policy, in Austin Sarat (ed.) Special Issue Cassandra's Curse: The Law and Foreseeable Future Disasters (Studies in Law, Politics and Society, Volume 68) Emerald Group Publishing Limited, pp.33 - 64
- 36- Kabak, Ö. & Ervural, B. (2017). Multiple attribute group decision making: A generic conceptual framework and a classification scheme. Knowledge-Based Systems, 123, 13-30.

- 37- Kristie A. McHugh, Francis J. Yammarino, Shelley D. Dionne, Andra Serban, Hiroki Sayama, Subimal Chatterjee, Collective decision making, leadership, and collective intelligence: Tests with agent-based simulations and a Field study, *The Leadership Quarterly*, Volume 27, Issue 2, 2016, Pages 218-241.
- 38- Kvale, S. (1996). *Interviews: An Introduction to Qualitative Research Interviewing*. California: Sage Publications, Thousand Oaks California.
- 39- Leichter, H. M. (1979). *A comparative approach to policy analysis: health care policy in four nations*: CUP Archive.
- 40- Linder, S. H. & Peters, B. G. (1990). An institutional approach to the theory of policy-making: The role of guidance mechanisms in policy formulation. *Journal of Theoretical Politics*, 2(1), 59-83.
- 41- May, P. J; B.D. Jones, B.E. Beem, E.A. Neff Sharum, M.K. Poague (2005). "Policy Coherence and Component Driven Policymaking, Arctic Policy in Canada and the United States", In *Policy Studies Journal* 33 (1), 37-63
- 42- Roesch-Marsh, A. (2012). Better together? Learning lessons for group decision-making practice from a study of secure accommodation in Scotland. *Child & Family Social Work*, 17(4), 468-477.
- 43- Saunders, M.N.K. Lewis, P. & Thornhill, A. (2003). *Research Methods for Business Students* (3rd Ed). Harlow: FT Prentice Hall.
- 44- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *The Academy of Management Review*, 20(3), 571-610.
- 45- Tetlock, P. E. Peterson, R. S. McGuire, C. Chang, S.-j., & Feld, P. (1992). Assessing political group dynamics: A test of the groupthink model. *Journal of personality and social psychology*, 63(3), 403.
- 46- Veen, T. (2011). *The political economy of collective decision-making: Conflicts and coalitions in the Council of the European Union*: Springer Science & Business Media.

