

اولویت‌بندی مسائل در تدوین دستور کار برای خط‌مشی‌گذاری عمومی

علی اصغر پورعزت*
تاریخ دریافت: ۱۳۹۲/۸/۲۲

سکینه بیگدلی**
تاریخ پذیرش: ۱۳۹۲/۹/۱۶

علی اصغر سعدآبادی***

چکیده: در این پژوهش، به بررسی نقش مدل‌های ذهنی خط‌مشی‌گذاران در چگونگی اولویت‌بندی مسائل در هنگام تدوین دستور کار خط‌مشی‌های عمومی پرداخته می‌شود. عوامل گوناگونی در ادراک مسئله، ارائه تعریف روشن از آن و اولویت‌بندی و تدوین مسائل در قالب دستور کار خط‌مشی‌گذاران مؤثرند؛ اما این پژوهش مترصد ارزیابی آن است که نظریه‌های وضع و ساخت اجتماعی واقعیت چه تأثیرات متفاوتی بر شناسایی عوامل، بازیگران و ذینفعان و نحوه استفاده از ساز و کارهای گوناگون برای اقناع، فریب و تحمیل به جامعه و یا نظایر آن دارند و چرا و چگونه موجب تمرکز بر برخی از مسائل خاص توسط تحلیل‌گران خط‌مشی و کارگزاران می‌شوند. این پژوهش از نوع تحقیقات بنیادی و از نظر روش، تحلیلی - توصیفی و از نوع تحلیل محتواست. تکنیک تحلیل نیز دلفی با رویکرد فازی است. بر این اساس، ضمن تجزیه و تحلیل داده‌های اولیه‌ای که از تعدادی از اساتید رشته خط‌مشی‌گذاری، نمایندگان مجلس و ناظران اجرای خط‌مشی به دست آمده است، این نتیجه حاصل شد که کارگزاران، افراد و گروه‌های ذینفع، به شدت تحت تأثیر ساخت و بافت ادبیات جاری و بعضاً خودساخته قرار دارند. بنابراین در بسیاری از موارد اولویت‌بندی‌های خط‌مشی، هیچ ارتباطی به جهان واقع نداشته، بر مبنای ذهنیت خط‌مشی‌گذاران شکل می‌گیرد.

کلیدواژه‌ها: مسائل عمومی، نظریه ساخت اجتماعی واقعیت، نظریه وضع واقعیت، روش‌های اقناع.

pourezzat@ut.ac.ir

* دانشیار گروه مدیریت دولتی دانشگاه تهران، گرایش خط‌مشی‌گذاری.

** دانش‌آموخته کارشناسی ارشد دانشگاه تهران.

*** دانشجوی دکتری مدیریت دولتی دانشگاه تهران (نویسنده مسئول).

alisadabadi@ut.ac.ir

مقدمه

همان‌طور که تعدد عوامل شکل‌دهنده جامعه، محاسبه‌پذیری روابط و تدوین قوانین و تعیین مناسبات میان آنها را دشوار می‌سازد (پورعزت، ۱۳۹۰: ۷۷) می‌توان فرض کرد که هیچگاه کل جامعه درباره یک منفعت عمومی به توافق کامل نیز دست نمی‌یابد (Dye, 2008: 16). در همین امتداد، نمی‌توان توقع داشت که خط‌مشی‌گذاران به منزله انسان‌هایی با عقلانیت محدود، از میان انبوهی از مسائل اجتماعی و عوامل، با وجود بازیگران و ذینفعان متعدد درگیر در آن، بتوانند بر مسائل اصلی متمرکز شده و از بقیه دور شوند. در واقع انگاره‌ها و الگوهای ذهنی برخاسته از نظریه‌های علمی یا تجربی پذیرفته شده توسط خط‌مشی‌گذاران، از جمله عواملی هستند که آنها را به هدایت جریان‌های فکری حول مسائل اجتماعی قادر می‌سازند. بدین ترتیب می‌توان دریافت که چرا گاهی خط‌مشی‌گذاران ناخودآگاه و ناگزیر، مسائل واقعی جامعه را رها کرده، به مسائلی که تصور می‌کنند مهم است می‌پردازند. برای مثال در زمینه سیاست خارجی به اعتقاد دسته‌ای از نویسندگان برای تجزیه و تحلیل سیاست خارجی دولت‌ها باید به داخل جوامع رجوع کرد و به بازگشایی «جعبه سیاه» پرداخت؛ ذهن و اندیشه تصمیم‌گیران لوحی سفید نیست بلکه شامل مجموعه‌ای از اطلاعات و الگوهای نظیر باورها، گرایش‌ها، ارزش‌ها، تجربه‌ها، انگیزه‌ها و مفاهیم است (عطایی و منصوری مقدم، ۱۳۸۷: ۱۳۲)، بنابراین، رفتار سیاست خارجی را باید از دیدگاه روان‌شناختی و براساس انگیزه‌ها و ایدئولوژی رهبران یا حکومت‌ها ارزیابی کرد (موسوی‌زاده و جاودانی مقدم، ۱۳۸۷: ۱۹۴). در حالی که برخی طبقه‌ای از مسائل اجتماعی را که به صورت نادرست تنظیم شده‌اند، اطلاعات موجود در مورد آنها مغشوش است، بهره‌برداران و خط‌مشی‌گذاران این مسائل، با ارزش‌های متضاد فاحشی روبرو هستند و چندشاخگی در کل سیستم کاملاً گیج‌کننده است را تحت عنوان «مسائل خطرناک^۱» نامگذاری می‌کند و راه‌حل‌های پیشنهادی برای این مسائل را اغلب بدتر از علائم آنها می‌داند.

۱. مبانی نظری تحقیق

۱-۱. نظریه‌ها و مدل‌های خط‌مشی‌گذاری

اول آشوب بود، پس خط‌مشی آمد (Shafritz & others, 2009: 40). در شرایط آشوبناک و پیچیده سیستم‌های کلان اجتماعی، دستور کار محققان علوم اجتماعی، شناسایی متغیرهای تعیین‌کننده نظم اجتماعی است. از این رو اِپلبای بر آن است که خط‌مشی عمومی محور اداره امور عمومی است (Denhardt, 2008: 17). کرفت و فرلانگ نیز برآنند که در نظریه و عمل، خط‌مشی عمومی، تصمیم حکومت در قبال یک مسئله عمومی است (Kraft & Furlong,

4: 2004). کیتونن خط‌مشی‌های عمومی را قوانین و استراتژی‌هایی می‌داند که دولت برای هدایت و مدیریت برنامه‌های اقتصادی، اجتماعی و اداری تدوین می‌کند (دانایی‌فرد و همکاران، ۱۳۹۰: ۵۷). به طور کلی می‌توان دو رویکرد کلان فلسفی را در مطالعه خط‌مشی عمومی شناسایی کرد که به دو سنت فلسفی رایج در تولید علم یعنی اثبات‌گرایی و فرااثبات‌گرایی وابسته‌اند که اولی منجر به رویکرد تجزیه و تحلیل خط‌مشی (1960s-1970s) با تأکید بر کمی‌سازی هزینه‌ها و منافع اقتصادی و سایر روش‌های تجربی و دومی (-1980s 1990s) با تأکید بر ساخت اجتماعی مسائل عمومی، بر گفتمان‌های خط‌مشی و زمینه سیاسی فراگرد خط‌مشی تأکید دارد (Howlett & others, 2009: 6).

در سطح خردتر و در یک رویکرد کارکردی می‌توان، خط‌مشی‌ها را بسته به هدف، محتوا، فراگرد و نیز اثر آنها تحت عنوان چرخه خط‌مشی مورد مطالعه قرار داد. اساساً ادبیات چرخه خط‌مشی به این مطلب اشاره دارد که فراگرد خط‌مشی‌گذاری عموماً شامل مجموعه‌ای از چهار مرحله اصلی «دستور کارگذاری»، «تنظیم و تدوین خط‌مشی»، «اجرا» و «ارزیابی» است. کل این مراحل درون شبکه‌های خط‌مشی عمومی عمل می‌کنند. در واقع شبکه‌های خط‌مشی، مبتنی بر روابط اجتماعی رسمی و غیررسمی گروه‌ها و افراد ذینفع است که در جهت اهداف فردی یا گروهی، در عرصه‌های عمومی به فعالیت می‌پردازند. افراد، گروه‌ها و سازمان‌ها تحت تأثیر خط‌مشی عمومی قرار گرفته و در جهت تدوین، تغییر یا الغای آن فعالیت می‌کنند. در این میان، حکومت با در اختیار داشتن منابع ویژه و جایگاه منحصربه‌فرد، قدرتمندترین عضو در مدیریت شبکه‌هاست (Meek, 2004: 213-15). در مجموع می‌توان کل ادبیات موجود خط‌مشی‌گذاری را تحت دو شاخص غالب کارکردگرایی و ساختارگرایی جمع کرد. تحت شاخص کارکردگرایی، ادبیات چرخه خط‌مشی و با شاخص ساختارگرایی، شبکه‌های موضوعی خط‌مشی با سه جریان مسئله، خط‌مشی و سیاست (Kingdon, 2007: 151) قابل ره‌گیری خواهند بود (Skok, 1995: 326).

جدول شماره (۱): حالت‌های گوناگون چرخه خط‌مشی درون شبکه‌های موضوعی خط‌مشی

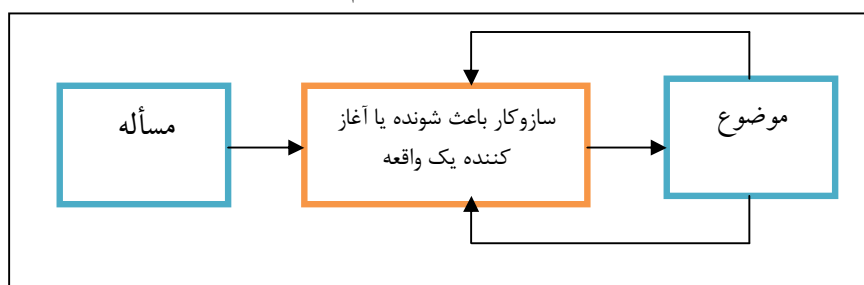
ارائه دستور کار	تنظیم	اجرا	ارزیابی
۱	۲	۳	۴
۵	۶	۷	۸
۹	۱۰	۱۱	۱۲

(Source: Yang & Holzer, 2005: 119)

۱-۲. عوامل تعیین کننده در شناسایی مسئله عمومی

کوب و الدر، شکل گیری مسئله را حاصل مراودات یک آغازکننده و یک ابزار راه انداز می دانند. این سازوکارهای تبدیل کننده مسئله به موضوع، ممکن است داخلی یا خارجی باشند. برخی از سازوکارهای داخلی عبارتند از: بلایای طبیعی؛ اتفاق های انسانی پیش-بینی نشده؛ تغییر تکنولوژیکی در محیط، مثل آلودگی آب؛ عدم تعادل واقعی ناشی از انحراف در توزیع منابع (که منجر به اعتراض های مردمی می شود)؛ تغییرات اکولوژیکی مثل انفجار جمعیت.

شکل شماره (۱): مراحل تنظیم یک مسئله



(Adopted: Cobb & Elder, 2005: 130)

در کنار این موارد باید متذکر نقش بوروکراسی در تعریف مسائل عمومی بود. زبان بوروکرات ها نه فقط مسائل را به تصویر می کشند، بلکه آنها را می سازند، گفتمان در مورد مسائل را شکل می دهند و بر روشی که دیگران و عموم مردم مسائل را درک می کنند، اثر می گذارند؛ تاحدی که گفته می شود خط مشی از زبان ساخته می شود (Watson, 1997: 360-374). پس از شناسایی مسائل، نوبت به مطرح ساختن آنها و پیش بینی پیامدهای شکست یا موفقیت این پیشنهادها می رسد که خود تحت تأثیر عوامل گوناگونی از جمله میزان تضاد کنگره و دولت، ترجیحات اکثریت، منابع و نفوذ نهادی (Mckay, 2012: 117-120) است. خط مشی گذاری در پی حل یک مسئله عمومی است. در عین حال یک مطالعه اولیه نشان می دهد که مسئله ای که قرار است حل شود، در واقع یک مجموعه کامل از مسائل «در هم جای گرفته» است؛ بنابراین هر راه حل جایگزین برای هر مسئله در هر سطح، ممکن است به یک مجموعه جدید از مسائل در سطح بعدی منتهی شود (Starbuck, 1983: 91). از این رو، گفته می شود که ممکن است روزی مجموعه مسائل علم هندسه حل شوند و پایان یابند، ولی بعید است که مجموعه مسائل حکمرانی و اداره

دولت و حکومت روزی به پایان برسند! در این حوزه علمی، مستمراً مسائلی ایجاد، بررسی و مسائلی نیز حل می‌شوند، اما برخی از مسائل بدون آنکه راه‌حلی بیابند فراموش می‌شوند (پورعزت، ۱۳۸۷: ۱۰۰).

۳-۱. عوامل اثرگذار بر اولویت‌بندی مسائل

بینش اصلی تحقیقات در زمینه دستور کارگذاری در خط‌مشی، این است که توجه سیاسی بر خط‌مشی اثرگذار است. مطالعات دستور کارگذاری اغلب بر این مهم تمرکز دارند که چرا در زمینه‌هایی که منابع محدودند، تصمیم‌گیرندگان به‌طور نامتناسبی به برخی از موضوعات توجه کرده، و از بقیه غافل می‌شوند.

برخی دیگر از تحقیقات شناختی‌اند و بر این امر تأکید دارند که چگونه افراد یا حتی نهادها، اطلاعات را به روشی پردازش می‌کنند که آنچه را که در یک زمان خاص مورد توجه قرار خواهد گرفت را محدود می‌کنند. پایه‌گذاران دستور کار، توضیح روان‌شناسانه از اینکه چگونه تأثیرات رخ می‌دهد ارائه ندادند. تا اینکه محققان ارتباطات و دانشمندان سیاسی که آموزش روان‌شناسی شناختی داشتند با مسئله فراگرد تأثیر درگیر شدند. آینگار^۲ تلاش کرد روان‌شناسی تشخیصی را برای شناسایی فراگرد تعیین دستور کار به‌کارگیرد (Takishita, 2005: 276). بقیه مطالعات نیز بر نقش وقایع یا گروه‌های خارجی متمرکز می‌شوند و توضیح می‌دهند که چگونه آنها با مشوق‌های سیاسی، طوری ترکیب می‌شوند که به سرعت توجهات را به یک جهت خاص هدایت کنند. ضمن اینکه مطالعات دستور کار بر تفاوت‌های خود موضوعات نیز اشاره داشته‌اند. برای مثال، کوب و الدر بحث می‌کنند که موضوعاتی که دارای مشخصات قرارگیری در دستور کار را دارا هستند، بر نحوه جلب توجه خط‌مشی‌گذاران و نیز نحوه پاسخ خط‌مشی‌گذاران به آنها، اثرگذارند (Green-Pederson & Wilkerson, 2006: 1036-1041).

علاوه بر این، فراگرد تدوین دستور کار نیز می‌بایست مورد توجه قرار گیرد. فراگرد اصلی تدوین دستور کار، فراگرد تأثیر و انتخاب است. مجموعه‌ای از شرایط متفاوت به تعاریف متعدد از مسائل منجر می‌شوند. (Weiss, 1989: 98). علاوه بر این‌ها، تحلیل‌گران خط‌مشی به دسته‌بندی انواع دستور کار نیز پرداخته‌اند. برای نمونه در حالی که کوب و الدر با یک مطالعه موردی، دو دسته دستور کار را شامل دستور کار سیاسی یا عمومی و دستور کار رسمی یا حکومتی شناسایی می‌کنند، سوروکا مطالعات انجام شده در زمینه خط‌مشی را براساس متغیر وابسته در سه طبقه، دسته‌بندی می‌کند: دستور کارگذاری رسانه؛ دستور کارگذاری عمومی؛ دستور کارگذاری خط‌مشی (Soroka, 2002a: 7-15). در کنار مطالعات مطرح شده، عده‌ای نیز معتقدند که علی‌رغم

پیشرفت‌های رخ داده در حوزه دستور کارگذاری، مبانی نظری این مطالعات ثابت باقی مانده است و این مبانی به مفهوم عقلانیت محدود هربرت سایمون باز می‌شود.

۱-۴. ساخت اجتماعی واقعیت و نظریه وضع واقعیت

کارهای اولیه در علوم خط‌مشی اغلب فرض می‌کردند که مسائل یک وجود «عینی» دارند و به تعبیری منتظرند تا به وسیله حکومت‌ها تشخیص داده شوند. مطالعات بعدی در سنت فرائیبات‌گرایی، اذعان نمودند که تشخیص مسئله در واقع یک فراگرد ساخت اجتماعی است. چرا که به خلق تعاریف پذیرفته شده از یک جریان عادی و آنچه انحراف نامطلوب از آن جریان است می‌انجامد. بنابراین، تشخیص مسئله یک فراگرد مکانیکی ساده از تشخیص چالش‌ها و ذهنیت‌ها نیست، بلکه فراگردی جامعه‌شناختی است که در آن «چارچوب‌ها» یا مجموعه‌ای از ایده‌ها که درون آن بازیگر حکومتی یا غیرحکومتی عمل و فکر می‌کنند اهمیت اساسی دارند (Howlett & etc, 2009: 93). از این رو بر اهمیت عنصر شناختی در تعیین دستورکار پرداخته می‌شود و در امتداد آن دیدگاهی تفسیری در مطالعه دستورکار اتخاذ می‌گردد. تفسیری شامل مجموعه‌ای از مباحث در مورد پیامدهای هر خط‌مشی پیشنهادی، هدف از هر تفسیر نیز تأکید بر یک بعد از قضاوت افراد، در مورد خط‌مشی پیشنهادی است (Lau & etc, 1991: 645). بدین ترتیب دو دسته اصلی مطالعات در این زمینه، حول نظریه ساخت اجتماعی واقعیت و نظریه وضع واقعیت تکامل یافته‌اند.

ایده ساخت اجتماعی واقعیت، توسط دو جامعه‌شناس آمریکایی به نام‌های برگر و لاکمن، در سال ۱۹۶۶ مطرح شد. مفهوم اصلی نظریه این است که افراد و گروه‌های متعامل در یک سیستم اجتماعی، در طول زمان مفاهیم یا نمایه‌های ذهنی یکدیگر را شکل می‌دهند و این مفاهیم نهایتاً در نقش‌های متقابل بازیگران، در روابط با یکدیگر عادی می‌شوند. زمانی که این نقش‌ها برای دیگر اعضای جامعه در درک و به‌کارگیری قابل استفاده می‌شوند، گفته می‌شود که این مراودات، نهادی یا درونی شده‌اند. در فراگرد این نهادی‌شدن، معانی گوناگون در جامعه تثبیت می‌شوند؛ بدین ترتیب دانش و مفهوم افراد از آنچه واقعیت است، در بافت نهادی جامعه تثبیت می‌شود. بنابراین گفته می‌شود که واقعیت به صورت اجتماعی ساخته می‌شود.

۲. ادبیات پژوهش

مدل خط‌مشی‌گذاری لاسول (1951, 1971) (به مثابه منطق علمی حل مسئله) و با اثر دیوئی در زمینه خط‌مشی (1971)، باعث شدند که «علوم خط‌مشی» از جریان اصلی علوم سیاسی جدا

شود. بدین ترتیب خط‌مشی در چارچوب تحقیقات میان رشته‌ای مدنظر قرار گرفت. لاسول تلاش کرد تا بر ویژگی پاره پاره علوم از طریق توجه به زمینه، تحقیق چند روشی، و حل علمی مسئله فائق آید (Turnbull, 2006: 3). در زمینه تحلیل خط‌مشی، مفهوم تعریف مسئله یا مسئله‌گذاری^۳ همواره به مثابه یکی از حیاتی‌ترین و سخت‌ترین وظیفه پیش روی تحلیلگر وجود داشته است. اولین قاعده کلی که تحلیل‌گران خط‌مشی از آن یاد می‌کنند این است که امکان تشخیص مسائل در «بیرون» وجود ندارد و مسائل، موجودیت‌های عینی نیستند بلکه سازه‌هایی تحلیلی یا موجودیت‌هایی مفهومی هستند. قاعده کلی دوم این‌طور مطرح می‌شود که تعاریف مسائل باید در زمینه عمل پاسخگویی معیار عملی بودن و ارزش داشتن یا پیشرفت باشند. فقر، انرژی هسته‌ای و یارانه‌ها مسائلی از پاسخ‌های مناسب به این سؤال هستند: کدام موضوعات در دستورکار قرار دارند؟ اما این پاسخ‌ها، حقایق کمی را در مورد چگونگی تعریف مسائل آشکار می‌سازند. در مجموع، مسئله با پاسخ دادن به این سؤال‌های متفاوت در مورد تصمیمی که باید گرفته شود، اهدافی که باید تحقق یابند، ابزارهایی که ممکن است انتخاب گردند تعریف می‌شود (Dery, 2000: 40). تعریف مسئله فقط عنوانی برای یک مجموعه از واقعیت‌ها و ادراکات نیست بلکه بسته‌ای است از ایده‌ها که حداقل به صورت ضمنی، شامل گزارشی است از علل و پیامدهای چند موقعیت که نامطلوب تلقی می‌شوند و شامل نظریه‌ای در مورد اینکه چگونه یک مسئله ممکن است بهبود یابد است (Weiss, 1989: 97).

در این خصوص، توجه به تفاوت واژگان مرتبط با این حوزه اهمیت می‌یابد. برای مثال موضوعات با وقایع و نیز مسائل متفاوتند. یک واقعه حاصل اتفاقات مجزایی است که به وسیله زمان و مکان محدود می‌شود و یک موضوع، اخبار انباشته شده چند سری از وقایع مرتبط به هم است که در یک طبقه وسیع بر هم منطبق می‌شوند. بنابراین وقایع، اجزاء موضوعات هستند؛ مثل رابطه دزدی و فساد (Soroka, 2002b: 6). در عین حال، موضوعات الزاماً مناقشه‌انگیز نبوده و الزاماً هم نباید با توجهات رسانه‌ای همراه باشند. بهترین تعریف برای موضوعات را می‌توان «هر آنچه که میان یک گروه مرتبط از مردم محل نزاع است» دانست. و در رویکردی کثرت‌گرا، می‌توان بر تضاد میان موضوعات اساسی یا رویه‌های مرتبط با توزیع مناصب و منابع تأکید کرد (Cobb & Elder, 2005: 128-136).

توجه به انواع ترکیب‌های این واژگان در زبان انگلیسی نیز مهم است. در حالی که در زبان انگلیسی واژه حل مسئله وجود دارد، لیکن Issue Solving وجود ندارد. همچنین در لغتنامه‌های علم سیاست نیز واژه Solution موجود نیست. به عبارتی می‌توان مسئله را بیشتر به سطح روان‌شناسی فردی و خرد مرتبط دانست و موضوعات را به سطح کلان و سیاست با

پیچیدگی بالاتر. در این میان حتی نحوه استفاده از واژگان در شناسایی مسائل و دستورکارگذاری اهمیت می‌یابد به گونه‌ای که تطبیق نادرست اهمیت مسائل اجتماعی و شناخت جزئی باعث می‌شوند گروه‌های ذینفع سازمان یافته فرصت انحراف واژگان مبهم به سمت ایده‌های خط‌مشی خاصی داشته باشند (Littlefield, 2013: 779).

۳. روش تحقیق

روش پژوهش حاضر، توصیفی - تحلیلی از نوع تحلیل محتواست. همچنین این پژوهش از حیث جهت‌گیری، بنیادی، و بر مبنای اهداف، اکتشافی است. داده‌های مورد استفاده در این پژوهش، شامل انواع گوناگونی از داده‌های کیفی نظیر گفتگو، مشاهده، مصاحبه، گزارش‌های عمومی، یادداشت‌های روزانه پاسخ‌دهندگان و تعاملات و تفکرات خود پژوهشگر است. ضمن اینکه تکنیک جمع‌آوری اطلاعات در تحقیق حاضر، روش مصاحبه عمیق و پرسشنامه هفت مقیاسی است. در این مطالعه، مصاحبه‌های عمیق با خبرگان به منزله روش اصلی گردآوری داده‌ها مورد استفاده قرار گرفته است. مصاحبه‌های اولیه به صورت کاملاً باز و ساختار نیافته انجام گرفت و به مرور با توجه به پاسخ‌های داده شده به سئوالات و کدگذاری مصاحبه‌های اولیه و یافتن سرنخ‌های بیشتر برای سئوالات بعدی، شکل سئوالات تا حدی تغییر کرد؛ هرچند تمام سئوالات مرتبط با موضوع و در چارچوب پی بردن به سئوالات اصلی تحقیق بود. در طراحی پرسشنامه نیز، با بهره‌گیری از مبانی نظری فارسی و لاتین و استفاده از نظر صاحب‌نظران و اساتید محترم، عوامل بالقوه مرتبط با موضوع شناسایی و ابتدا پرسشنامه مقدماتی، و پس از تعیین اعتبار و روایی آن، پرسشنامه نهایی تهیه شد. در تعیین روایی پرسشنامه، از روش روایی محتوا (اعتبار محتوا) استفاده شده است. و به منظور تعیین پایایی آزمون از روش آلفای کرونباخ استفاده گردیده است. از آنجا که ضرایب آلفای به دست آمده برای تک تک متغیرها و ابعاد محاسبه شده بزرگتر از ۰/۷ می‌باشد (۰/۷۸۱)، لذا می‌توان نتیجه گرفت که پرسشنامه مورد استفاده، از قابلیت اعتماد لازم برخوردار می‌باشد. در این پژوهش پس از مطالعه ادبیات موضوع و بسط ایده اصلی، نظرات خبرگان در مورد آن مورد سنجش قرار گرفت.

۳-۱. جامعه آماری

جامعه آماری این پژوهش، کلیه خبرگان و متخصصان در حوزه خط‌مشی‌گذاری و نظارت بر آن هستند که در این حیطه، صاحب تجربه، صاحب اثر پژوهشی یا کاربردی، تجربه مستقیم تدوین، اجرا یا نظارت بر خط‌مشی و نیز صاحب‌نظرند. نمونه آماری پژوهش، مشتمل بر ۱۹

نفر از اساتید مجرب و صاحب‌نظر در حیطه‌های فوق‌الذکر از اساتید دانشگاه، نمایندگان مجلس، مدیران عالی سازمان‌های دولتی و حساب‌برسان کل دیوان محاسبات هستند. روش نمونه‌گیری تحقیق، روش گلوله برفی است. نمونه‌گیری در این روش به صورت هدفمند و راهبردی بوده و خبرگان بر اساس اهداف خاص تحقیق و راهبردهای حل مسئله انتخاب شدند. برای شروع نمونه‌گیری، بر اساس رویکرد عقلانیت محدود و خبره‌سنجی موردی عمل شد. ضمن اینکه تعداد نمونه مناسب بر اساس این روش، بین ۵ تا ۲۵ نفر تخمین زده شده است. در این پژوهش، ۱۹ مصاحبه برای رسیدن به نقطه اشباع صورت گرفته است. البته اطلاعات به دست آمده پس از مصاحبه دوازدهم تکراری به نظر می‌رسید، ولی به دلیل اطمینان از رسیدن به نقطه اشباع، مصاحبه‌ها تا نفر نوزدهم ادامه یافت. تعداد ۳ مصاحبه نیز به علت انحراف از موضوع پژوهش، حذف شد.

جامعه آماری این پژوهش برای سنجش نظرات خبرگان در مورد ایده‌های پژوهش براساس دانش یا تجربه مرتبط با خط‌مشی‌گذاری و به صورت زیر تعیین شدند: نمایندگان مجلس؛ مدیران ارشد سازمان‌های دولتی؛ حساب‌برسان کل خط‌مشی‌های دولتی؛ اساتید دانشگاهی حوزه خط‌مشی‌گذاری. براساس معیارهای فوق و نظر به محدودیت دسترسی به آنها و نظرسنجی از آنان در خصوص نحوه دستورکارگذاری خط‌مشی‌های دولتی، جامعه آماری متشکل از اساتید حوزه خط‌مشی‌گذاری، نمایندگان مجلس، مدیران ارشد سازمان‌های دولتی و حساب‌برسان ارشد خط‌مشی‌های دولتی بوده‌اند. ویژگی‌های افراد فوق در جدول ذیل آمده است:

جدول شماره (۲): مشخصات اعضای جامعه آماری تحقیق

نمایندگان مجلس	اساتید حوزه خط‌مشی‌گذاری	مدیران ارشد سازمان‌های دولتی	حساب‌برسان ارشد خط‌مشی‌های دولتی
حداقل دو دوره سابقه نمایندگی در مجلس	اساتید با سابقه تدریس و پژوهش در حوزه‌های مرتبط با خط‌مشی یا مدرک دکترا در این حوزه	مدیران کل سازمان‌ها و ادارات کل دولتی با سابقه حداقل چهار سال مدیریت	حساب‌برس کل، سرحساب‌برس ارشد، سرحساب‌برسان دیوان محاسبات محاسبات کشور
نمایندگانی با درجه مدرک تحصیلی دکترا		مدرک تحصیلی حداقل فوق لیسانس	مدرک تحصیلی حداقل فوق لیسانس

۳-۲. ابزار و روش گردآوری داده‌ها

در این پژوهش برای استخراج اطلاعات مورد نیاز مراحل زیر طی شد:
الف. مطالعات کتابخانه‌ای: برای استخراج مبانی نظری پژوهش و سیر مطالعات در این خصوص از روش کتابخانه‌ای استفاده شد.
ب. روش غیرکتابخانه‌ای: برای سنجش میزان اعتبار ایده پژوهش و نحوه اولویت‌بندی آنها از دید خبرگان، از روش پرسشنامه‌ای استفاده گردید و در نهایت برای تحلیل آنها از روش دلفی فازی استفاده شد.

۳-۳. روش تحلیل داده‌ها

در پژوهش حاضر، از روش دلفی فازی پیشنهاد شده به وسیله ایشیکاوا (۱۹۹۳) که از رایج‌ترین دلفی فازی‌های مورد استفاده در سطح بین‌المللی است، استفاده شده است و نظرات ۱۶ خبره از اساتید رشته خط‌مشی‌گذاری، خط‌مشی‌گذاران و نمایندگان مجلس و ناظران اجرای خط‌مشی در پژوهش لحاظ شده است. فرآیند روش کاربستی نیز بدین صورت می‌باشد.

گام اول. جمع‌آوری نظرات گروه تصمیم (خبرگان)؛ بدین منظور از یک طیف هفت‌گزینه‌ای متغیرهای زبان‌شناختی استفاده کردیم. این طیف از گزینه کاملاً نامناسب تا گزینه کاملاً مناسب رده‌بندی شد.

گام دوم. تبدیل متغیرهای کلامی به اعداد فازی مثلثی؛ برای تبدیل متغیرهای کلامی به اعداد فازی مثلثی از روش ارائه شده توسط کلیر و یوان (۱۹۹۵)، استفاده شد (جدول شماره ۲). به عنوان مثال، عدد فازی مثلثی نظیر متغیر کلامی «مناسب»، (۱۰-۹-۷) بوده که با توجه به توضیحات ارائه شده در فرآیند دلفی فازی (بند ۳ و ۴)، مورد استفاده قرار گرفته است. پرسشنامه پژوهش حاضر با هدف کسب نظر خبرگان راجع به میزان موافقت آنها با مؤلفه‌ها و معیارهای مدل طراحی شده است، لذا خبرگان از طریق متغیرهای کلامی نظیر کاملاً نامناسب، نامناسب، تا حدودی نامناسب، بی‌تأثیر، تا حدودی مناسب، مناسب و کاملاً مناسب، رأی خود را ابراز نموده‌اند. از آنجایی که خصوصیات متفاوت افراد بر تعابیر ذهنی آنها نسبت به متغیرهای کیفی اثرگذار است، لذا با تعریف دامنه متغیرهای کیفی، خبرگان با ذهنیت یکسان به سؤال‌ها پاسخ داده‌اند. این متغیرها با توجه به جدول ۳ به شکل اعداد فازی مثلثی تعریف شده‌اند. جدول شماره ۳ بیانگر متغیرهای کلامی و عدد فازی مثلثی نظیر آن است.

جدول شماره (۳): اعداد فازی مثلثی متغیرهای کلامی

متغیر کلامی	عدد فازی مثلثی متناظر
کاملاً مناسب	(۱۰/۱۰/۹)
مناسب	(۱۰/۹/۷)
تا حدودی مناسب	(۹/۷/۵)
بی‌تأثیر	(۷/۵/۳)
تا حدودی نامناسب	(۵/۳/۱)
نامناسب	(۳/۱/۰)
کاملاً نامناسب	(۰/۰/۰)

گام سوم. خلق عدد فازی مثلثی T_{ij} برای هر خبره؛ در هر معیار، T_{ij} انعکاس‌دهنده خبره مورد نظر به شرح زیر است:

$$T_{ij} = (L_{ij}, M_{ij}, U_{ij})$$

که در آن

$$L_{ij} = \text{Min}\{L_{ij}\} \quad \forall j$$

$$U_{ij} = \text{Max}\{U_{ij}\} \quad \forall j$$

$$M_{ij} = \sqrt[n]{\prod_{i=1}^n M_{ij}}$$

اندیس i به خبره i و اندیس j به معیار j ام اشاره دارد به طوری که: میانگین هندسی M_{ij} در عدد فازی مثلثی، برای اشاره به اجماع گروه متخصصان در مورد هر معیار به کار رفته است. مقادیر حداکثر و حداقل نظرهای کارشناسی به عنوان دو نقطه پایانی اعداد فازی مثلثی استفاده می‌شود (Chang, 1998: 83). مقادیر حداکثر و حداقل نظرات خبرگان، نماینده مناسبی برای کل دامنه تغییرات نیستند (Mikhailov, 2003: 367) و دقت محاسبات را کاهش می‌دهند. برای رفع این نقیصه در تجمیع نظر خبرگان، از میانگین هندسی مقادیر ابتدایی و انتهایی استفاده شد (Davies, 1994, 52).

$$L_{ij} = \sqrt[n]{\prod_{i=1}^n L_{ij}}$$

$$U_{ij} = \sqrt[n]{\prod_{i=1}^n U_{ij}}$$

گام چهارم. فازی زدایی کردن؛ از فرمول نقطه ثقل مرکزی ساده^۵ برای فازی زدایی کردن استفاده شده است.

$$S_{ij} = \frac{L_{ij} + 4M_j + U_{ij}}{6}$$

گام پنجم. یک مقدار آستانه^۶ α به منظور غربال نمودن عوامل نامناسب انتخاب شد که به صورت دو حالت زیر تحلیل شد:

الف. عامل تأثیرگذار پذیرفته می شود اگر:

$$S_{ij} \geq \alpha$$

ب. عامل تأثیرگذار پذیرفته نمی شود اگر:

$$S_{ij} < \alpha$$

اساساً، مقدار آستانه با استنباط ذهنی تصمیم گیرنده معین می شود و مستقیماً بر روی تعداد عواملی که غربال می شوند، تأثیر خواهد گذاشت. هیچ راه ساده یا قانون کلی برای تعیین مقدار این آستانه وجود ندارد. در این پژوهش نیز، عدد ۵ به عنوان حد آستانه در نظر گرفته شد. ذکر این نکته لازم است که گزاره هایی که عدد فازی زدایی شده آنها از حد آستانه کمتر است به منزله عامل تأثیرگذار بر هدف پذیرفته نمی شوند ولی قابل تحلیل به صورت عکس فرضیه هستند (Davies, 1994: 54). به عنوان مثال هنگامی که عدد فازی زدایی شده گزاره «خطمشی گذاران از دانش و توانایی شناسایی مسائل و امور اصلی جامعه برخوردار هستند» از حد آستانه کمتر می شود، می توان نتیجه گرفت که «خطمشی گذاران از دانش و توانایی شناسایی مسائل و امور اصلی جامعه برخوردار نیستند» و سپس این گزاره را تحلیل کرد.

۴. یافته ها

با توجه به اثرات متفاوت نظریه ساخت اجتماعی واقعیت و نظریه وضع در هنگام شناسایی مسائل عمومی و دستورگذاری می توان ادعا کرد که خطمشی گذارانی که به نظریه ساخت

اجتماعی واقعیت‌قائلند بیشتر از سازوکارهای جمعی در شناسایی مسائل و دستورکارگذاری استفاده می‌نمایند و بالعکس به دلیل قدرت خلق واقعیت که در نظریه وضع نهفته است خط‌مشی‌گذاران معتقد به این نظریه، بیشتر از سازوکارهای فردی و یا حتی آمیخته با خودرأیی استفاده می‌کنند. نظرات گردآوری شده از خبرگان، اعداد مثلثی حاصل از تبدیل متغیرهای کلامی و اعداد فازی شده در جدول شماره ۴ آمده است.

جدول شماره (۴): نتایج حاصل از گزاره‌های ارجاعی به خبرگان و اعداد فازی‌زدایی شده آنها

شماره	شاخص	نظریه مورد استناد	میانگین هندسی حد بالا عدد مثلثی فازی	میانگین هندسی حد وسط عدد مثلثی فازی	میانگین هندسی حد پایین عدد مثلثی فازی	عدد فازی‌زدایی شده
۱	در کل سیستم خط‌مشی‌گذاری، کسانی که بتوانند زبان حاکم بر آن سیستم را بیاموزند و به کار برند امکان بالقوه می‌یابند تا بر فراگرد مسائل عمومی نفوذ یابند.	نظریه ساخت اجتماعی و تغییرات	۸.۷	۱۷۰/۹	۵۶۴/۹	۰۱۵/۹
۲	ماهیت پیچیده مسائل اجتماعی به گونه‌ای است که بدون بهره‌مندی از عقل جمعی امکان تعریف صحیح مسائل وجود ندارد.	نظریه ساخت اجتماعی و تغییرات	۰	۶۰۳/۸	۲۷۵/۹	۲۸۱/۷
۳	معمولاً خط‌مشی‌های ما تحت تأثیر ذهنیت‌ها و دیدگاه‌های خاص خط‌مشی‌گذاران در یک برهه از زمان شکل می‌گیرند.	نظریه وضع واقعیت	۰	۴۱۳/۸	۲۱۴/۹	۱۴۴/۷
۴	گاه ابزارهای مدرن اداره به‌قدری منافذ ورود اطلاعات واقعی مسائل عمومی را تحت تأثیر قرار می‌دهند که موجب می‌شوند تا خط‌مشی‌گذاران اطلاعات را به اشتباه دریافت و بر اساس آن به ارائه تعریف اشتباه مسائل عمومی بپردازند.	نظریه ساخت اجتماعی واقعیت	۰	۴۰۱/۷	۶۰۳/۸	۳۶۷/۶

شماره	شاخص	نظریه مورد استناد	میانگین هندسی حد بالا عدد مثلثی فازی	میانگین هندسی حد وسط عدد مثلثی فازی	میانگین هندسی حد پایین عدد مثلثی فازی	عدد فازی زدایی شده
۵	وجود اصل تفکیک قوا و تقسیم قدرت تصمیم‌گیری در میان نهادهای گوناگون تا حدودی باعث شده است که مسائل و امور خط‌مشی‌ها در فراگردی جمعی تعیین و اولویت‌بندی شوند.	نظریه ساخت اجتماعی واقعیت	۰	۱۳۴/۷	۴۱۳/۸	۱۵۸/۶
۶	اولویت‌های مردم آنقدر زیاد است که خط‌مشی‌گذار به راحتی می‌تواند ترجیحات خود را در میان آنان بیابد و سپس ادعا کند به خواست آنان گردن نهاده است.	هر دو نظریه	۰	۰۲۳/۷	۳۵۸/۸	۰۷۵/۶
۷	سطوح قیف‌سان مسائل عمومی، باعث می‌شود که بازیگران هر سطح مسائل را به گونه متفاوت با دیگری تعریف و تدوین نمایند و در حد توان خود به کل جامعه تحمیل کنند.	هر دو نظریه	۰	۵۴۲/۶	۰۴۶/۸	۷۰۲/۵
۸	گاه پیچیدگی مسائل عمومی به اندازه‌ای است که فقط نخبگان جامعه توان شناسایی و تعریف آنها را دارند.	نظریه وضع واقعیت	۰	۴۵۱/۶	۹۷۹/۷	۶۳۱/۵
۹	گاهی چارچوب‌های ذهنی خط‌مشی - گذاران به قدری در شناسایی و تعریف مسائل عمومی تأثیر می‌گذارند که آنان هرگز توان درک واقعی مسائل عمومی را نمی‌یابند.	نظریه وضع واقعیت	۰	۴۰۹/۶	۹۷۹/۷	۶۰۲/۵

شماره	شاخص	نظریه مورد استناد	میانگین هندسی حد بالا عدد مثلثی فازی	میانگین هندسی حد وسط عدد مثلثی فازی	میانگین هندسی حد پایین عدد مثلثی فازی	عدد فازی زدایی شده
۱۰	گاه احساس تعلق به یک ایده یا اعتقاد یا طرز تلقی، باعث می‌شود که خط‌مشی‌گذاران نتوانند علائم مغایر با آن را در عالم واقع درک کنند؛ بنابراین، مسائل عمومی را به گونه دیگری (به اشتباه) تعریف و تفسیر می‌کنند.	نظریه وضع واقعیت	۰	۲۶۷/۶	۹۲۷/۷	۵/۵
۱۱	خط‌مشی‌گذاران ما کاملاً جانبدارانه و بر اساس مصالح گروه‌های مرجع (احزاب، جناح‌ها، همفکران و همکاران) خود عمل می‌کنند.	مردود نظریه	۰	۵۸۷/۵	۴۰۱/۷	۹۵۸/۴
۱۲	فضای مبهم خط‌مشی‌گذاری موجود، مصادره به مطلوب خط‌مشی توسط خط‌مشی‌گذاران به نام نیازهای مردم است. یعنی خط‌مشی‌گذاران می‌توانند در این فضای مبهم خواسته‌های خود را به خط‌مشی تحمیل نمایند و ادعا کنند این خواست مردم است.	نظریه وضع واقعیت	۰	۴۹۹/۵	۳۵۲/۷	۸۹۲/۴
۱۳	ویژگی ذاتی پاره پاره شدن علوم مدرن، به گونه‌ای است که هر کس از درجه مرتبط با رشته خویش به مسائل می‌نگرد. در نتیجه متخصصان هر رشته، مسائل را به گونه‌ای متفاوت تعبیر و تفسیر نموده و آن را به مسئله عمومی تحمیل می‌نمایند.	نظریه ساخت اجتماعی واقعیت	۰	۳۱۵/۵	۲۳۸/۷	۷۴۹/۴

شماره	شاخص	نظریه مورد استناد	میانگین هندسی حد بالا عدد مثلثی فازی	میانگین هندسی حد وسط عدد مثلثی فازی	میانگین هندسی حد پایین عدد مثلثی فازی	عدد فازی زدایی شده
۱۴	استفاده از سازوکارهای جمعی برای شناسایی مسائل عمومی فقط در مورد مسائل ساده کارساز است، یعنی هر چه مسائل پیچیده‌تر می‌شوند استفاده از سازوکار جمعی دشوارتر می‌شود.	نظریه ساخت اجتماعی واقعیت	۰	۲۶۶/۵	۱۹۰/۷	۷۰۹/۴
۱۵	دیوانسالاران بیش از همه درگیر مسائل اداری موضوعات عمومی هستند؛ بنابراین بهتر می‌توانند مسائل عمومی را تعریف و به صاحب منصبان سیاسی منتقل و یا القاء کنند.	نظریه ساخت اجتماعی واقعیت	۰	۸۹۳/۴	۰۵۰/۷	۴۳۷/۴
۱۶	گاه فقدان مهارت تحلیل ذهنی خط‌مشی‌گذاران (به ویژه برای استفاده از چارچوب‌های ذهنی گسترده‌تر، پیچیده‌تر و چند لایه‌تر) باعث می‌شود تا حجم زیادی از اطلاعات را در تحلیل مسائل عمومی از دست بدهند و فقط به بخش اندکی اکتفا کنند و بر اساس آنها به تعریف مسائل عمومی اقدام کنند.	نظریه وضع واقعیت	۰	۶۰۲/۴	۷۱۳/۶	۱۸۷/۴
۱۷	اگر افراد بهره‌مند از خط‌مشی و مسئولان تعیین اولویت آنها یکی باشند، مسائل مذکور بهتر شناسایی می‌گردند.	مدیریت نظریه	۰	۴۳۱/۴	۶۲۵/۶	۰۵۸/۴

شماره	شاخص	نظریه مورد استناد	میانگین هندسی حد بالا عدد مثلثی فازی	میانگین هندسی حد وسط عدد مثلثی فازی	میانگین هندسی حد پایین عدد مثلثی فازی	عدد فازی زدایی شده
۱۸	واقعیت خط‌مشی صرفاً بر اساس ذهنیت خط‌مشی‌گذاران شکل می‌گیرد.	تئوری وضع واقعیت	۰	۱۵۲/۴	۳۳۲/۶	۸۲۴/۳
۱۹	خط‌مشی‌های کلان کشور بر اساس علایق و ایده‌های بازیگران اصلی خط‌مشی‌گذاری (شامل رسانه‌ها، مراکز قدرت، دیوانسالاران و...) شکل می‌گیرد (آنها مصالح و منافع خویش را به خط‌مشی‌ها تحمیل می‌کنند).	داده نظریه	۰	۹۷۳/۳	۲۹۵/۶	۶۹۸/۳
۲۰	به ندرت خط‌مشی‌های ما تحت تأثیر یک نظریه علمی تدوین می‌گردند.	نظریه ساخت اجتماعی واقعیت	۰	۸۶۰/۳	۰۹۷/۶	۵۹۰/۳
۲۱	مهم این نیست که چه چیزی برای مردم اولویت دارد؛ مهم اینست که خط‌مشی‌گذاران چه مواردی را مهم می‌دانند.	نظریه وضع واقعیت	۰	۶۵۵/۳	۹۵۵/۵	۴۲۹/۳
۲۲	حتی اگر خط‌مشی‌گذاران بتوانند مسائل عمومی را به طور صحیح شناسایی و تعریف نمایند تا زمانی که این تعبیر و تفسیر توسط عامه مردم به درستی ادراک نشود امکان تدوین راه حل صحیح برای آنها وجود ندارد.	نظریه ساخت اجتماعی واقعیت	۰	۶۲۸/۳	۹۰۵/۵	۴۰۳/۳

شماره	شاخص	نظریه مورد استناد	میانگین هندسی حد بالا عدد مثلثی فازی	میانگین هندسی حد وسط عدد مثلثی فازی	میانگین هندسی حد پایین عدد مثلثی فازی	عدد فازی زدایی شده
۲۳	استفاده از آراء و دانش عامه در تعیین و اولویت بندی مسائل عمومی باعث آشفتگی و سردرگمی خط‌مشی‌گذاران می‌شود.	نظریه وضع و تعیین	۰	۱۸۲/۳	۵۷۴/۵	۰۵۰/۳
۲۴	معمولاً خط‌مشی‌های ما تحت تأثیر یک یا چند نظریه علمی تدوین می‌شوند.	نظریه ساخت اجتماعی و تعیین	۰	۱۲۱/۳	۴۷۷/۵	۹۹۳/۲
۲۵	در انبوهه مسائل موجود در هر کشور، اولویت‌بندی مسائل برای خط‌مشی‌گذاری بر اساس اولویت نیازهای مردم تعیین می‌گردد.	نظریه ساخت اجتماعی و تعیین	۰	۰۷۲/۳	۴۴۱/۵	۹۵۵/۲
۲۶	مسائل و امور اصلی خط‌مشی‌ها در فراگردهایی آشوبناک (غیرقابل پیش‌بینی) مورد شناسایی قرار می‌گیرند.	نظریه ساخت اجتماعی و تعیین	۰	۶۴۲/۲	۰۱۰/۵	۵۹۶/۲
۲۷	شبکه‌های سیاسی خط‌مشی عرصه اصلی طرح و شناسایی مسائل عمومی و تدوین آنها هستند. بنابراین بهترین کانون شناسایی و تعریف مسائل عمومی سیاستمداران هستند.	نظریه ساخت اجتماعی و تعیین	۰	۵۰۷/۲	۸۶۵/۴	۴۸۲/۲
۲۸	واقعیت خط‌مشی بیشتر تحت تأثیر گفتمان غالب در جامعه هدف شکل می‌گیرد.	نظریه ساخت اجتماعی و تعیین	۰	۲۵۶/۲	۶۰۸/۴	۲۷۲/۲

شماره	شاخص	نظریه مورد استناد	میانگین هندسی حد بالا عدد مثلثی فازی	میانگین هندسی حد وسط عدد مثلثی فازی	میانگین هندسی حد پایین عدد مثلثی فازی	عدد فازی زدایی شده
۲۹	تا زمانی که سازوکار مناسبی برای شناسایی و تدوین مسائل عمومی شناسایی و تمهید نشده است شایسته‌تر آنست که برای شناسایی و تدوین مسائل عمومی از سازوکارهای فردی استفاده شود.	نظریه وضع و تعیین	۰	۲۲۱/۲	۵۷۸/۴	۲۴۳/۲
۳۰	خط‌مشی‌گذاران ما جانبدارانه عمل نمی‌کنند بلکه بیشتر بر اساس آنچه باور کرده‌اند اقدام می‌کنند.	نظریه وضع و تعیین	۰	۱۸۵/۲	۵۱۲/۴	۲۰۹/۲
۳۱	معمولاً خط‌مشی‌گذاران از دانش و توانایی شناسایی مسائل و امور اصلی جامعه برخوردار هستند.	نظریه وضع و تعیین	۰	۰۴۰/۲	۳۷۰/۴	۰۸۸/۲
۳۲	اولویت‌ها به حدی صریح و روشن‌اند که جای اما و اگر برای خط‌مشی‌گذاران باقی نمی‌گذارند.	نظریه وضع و تعیین	۰	۷۰۳/۱	۹۶۴/۳	۷۹۶/۱

در هر حال، این دو نظریه بینش قابل توجهی در خصوص واقعیت مسائل عمومی و چگونگی دستورکارگذاری فراروی محققان قرار می‌دهند؛ بینشی که می‌توان ادعا کرد مسائل در اذهان خط‌مشی‌گذاران شکل می‌گیرد، قوام می‌یابد، از بین می‌رود یا به شکل جدید و با زبان متفاوت ارائه می‌گردند (گزاره‌های ۳، ۹، ۱۰ و ۱۸). در واقع خط‌مشی‌گذاران با ارائه مسائل عمومی به گونه‌ای خاص آنها را به چارچوب مرجع شبکه‌های خط‌مشی تبدیل می‌سازند و گاه توان مقابله با این شکل از روایت مسائل را کاملاً از رقبا می‌ربایند (گزاره‌های شماره ۱، ۷، ۶، ۴، ۳ و ۸ جدول شماره ۳). در این میان می‌توان با دو ابزار به تصحیح این خطاها پرداخت. اول تقید به رعایت اصول تفکر منطقی خط‌مشی‌گذاران را از خطاهای ممکن در شکل استدلال مصون

می‌دارد (امیرخانی، ۱۳۷۷: ۲) و دوم، استفاده از روش نقد و دانش جمعی موجب تصحیح خطاهای اداری و شناخت صحیح مسائل می‌شود.

برای استخراج نظر خبرگان پژوهش در خصوص نکات فوق، ۳۲ گزاره تهیه و در قالب پرسشنامه میان خبرگان توزیع شد که پس از گردآوری پرسشنامه‌ها و تحلیل آنها براساس اعداد فازی‌زدایی شده به ترتیب گزاره‌های ذیل بالاترین میزان را کسب کردند:

اول. در کل سیستم خط‌مشی‌گذاری، کسانی که بتوانند زبان حاکم بر آن سیستم را بیاموزند و به کار برند امکان بالقوه می‌یابند تا بر فراگرد مسائل عمومی نفوذ یابند.

دوم. ماهیت پیچیده مسائل اجتماعی به گونه‌ای است که بدون بهره‌مندی از عقل جمعی امکان تعریف صحیح مسائل وجود ندارد.

سوم. معمولاً خط‌مشی‌های ما تحت تأثیر ذهنیت‌ها و دیدگاه‌های خاص خط‌مشی‌گذاران در یک برهه از زمان شکل می‌گیرند.

چهارم. گاه ابزارهای مدرن اداره به قدری منافذ ورود اطلاعات واقعی مسائل عمومی را تحت تأثیر قرار می‌دهند که موجب می‌شوند تا خط‌مشی‌گذاران اطلاعات را به اشتباه دریافت و بر اساس آن به ارائه تعریف اشتباه مسائل عمومی بپردازند.

پنجم. وجود اصل تفکیک قوا و تقسیم قدرت تصمیم‌گیری در میان نهادهای گوناگون تا حدودی باعث شده است که مسائل و امور خط‌مشی‌ها در فراگردی جمعی تعیین و اولویت‌بندی شوند.

ششم. اولویت‌های مردم آنقدر زیاد است که خط‌مشی‌گذار به راحتی می‌تواند ترجیحات خود را در میان آنها بیابد و سپس ادعا کند به خواست مردم گردن نهاده است.

هفتم. سطوح کیف‌سان مسائل عمومی، باعث می‌گردد که بازیگران هر سطح مسائل را به گونه متفاوت با دیگری تعریف و تدوین نمایند و در حد توان خود به کل جامعه تحمیل کنند.

هشتم. گاه پیچیدگی مسائل عمومی به اندازه‌ای است که فقط نخبگان جامعه توان شناسایی و تعریف آنها را دارند.

نهم. گاهی چارچوب‌های ذهنی خط‌مشی‌گذاران به قدری در شناسایی و تعریف مسائل عمومی تأثیر می‌گذارند که آنان هرگز توان درک واقعی مسائل عمومی را نمی‌یابند.

دهم. گاه احساس تعلق به یک ایده یا اعتقاد یا طرز تلقی، باعث می‌شود که خط‌مشی‌گذاران نتوانند علائم مغایر با آن را در عالم واقع درک کنند؛ بنابراین، مسائل عمومی را به گونه دیگری (به اشتباه) تعریف و تفسیر می‌نمایند.

نتیجه‌گیری

همان‌طور که مشاهده می‌شود ایده اصلی پژوهش مبنی بر اینکه خط‌مشی‌گذاران در هنگام شناسایی مسائل عمومی و تدوین خط‌مشی تحت تأثیر ذهنیت‌ها و چارچوب‌های ذهنی خویش هستند (۳، ۶، ۷، ۸، ۹، ۱۸ و ۳۰) و اینکه امکان شناسایی مسائل اجتماعی بدون استفاده از عقل جمعی که منبع دانش جمعی است غیرممکن می‌باشد مورد تأیید خبرگان قرار گرفت (گزاره‌های شماره ۱، ۲، ۴، ۵، ۱۳، ۱۴، ۲۰، ۲۲، ۲۳، ۲۴ و ۲۸). ضمن اینکه تعدد بالای مسائل عمومی، پیچیدگی مسائل و سازوکارهای جمعی، محدودیت شناختی خط‌مشی‌گذاران و نیز احساس تعلق به ایده‌ها و گروه‌ها عوامل اصلی انحراف از شناخت واقعی مسائل اصلی عمومی تعیین شده‌اند (گزاره‌های ۴، ۶، ۷، ۱۰، ۱۱، ۱۲، ۱۵، ۱۶، ۱۷، ۱۹، ۲۱، ۲۶، ۲۷، ۲۹، ۳۱ و ۳۲). نکته جالب اینکه حتی تکمیل‌کنندگان پرسشنامه تحقیق نیز تحت تأثیر واقعیت جایگاه خود قرار داشته‌اند به گونه‌ای که کسانی که در جایگاه خط‌مشی‌گذاری بوده‌اند مباحث را متفاوت از اساتید خط‌مشی و ناظران اجرای خط‌مشی درک نموده و غالب سئوالات را متفاوت از دو دسته دیگر پاسخ داده‌اند.

یادداشت‌ها:

1. Wicked Problems
2. Iyengar
3. Problem-setting
4. Defuzzification
5. Simple Center of Gravity
6. Threshold Value

پیوست شماره (۱): لیست خبرگان تکمیل کننده پرسشنامه

ردیف	نام خبره تکمیل کننده پرسشنامه	تخصص یا پست سازمانی مربوطه
۱	دکتر سید مهدی الوانی	استاد خط مشی گذاری
۲	دکتر علی حمیدی زاده	دکترای خط مشی گذاری
۳	دکتر علی اصغر پورعزت	دکترای خط‌مشی‌گذاری و مدرس خط‌مشی‌گذاری
۴	دکتر حسین نجابت	نماینده مجلس
۵	دکتر الیاس نادران	نماینده مجلس
۶	درخواست عدم افشاء نام	نماینده مجلس
۷	دکتر رضا نوری	سرحسابرس دیوان محاسبات کشور
۸	دکتر محمد بخشی زاده	سرحسابرس دیوان محاسبات کشور
۹	محمد حسن حاجی احمدی قمی	سرحسابرس دیوان محاسبات کشور
۱۰	مهدی شراحی	مدیرکل و حسابرس کل دیوان محاسبات کشور
۱۱	محمود علیپور	سرحسابرس ارشد دیوان محاسبات کشور
۱۲	مهدی اخلاقی	حسابرس دیوان محاسبات کشور
۱۳	احمد باقری مودت	حسابرس ارشد دیوان محاسبات کشور
۱۴	رحیم بابایی	سرحسابرس دیوان محاسبات کشور
۱۵	سید صدرالدین موسوی	مدیر کل اداره اقتصاد و دارایی
۱۶	عبدالحمید توکلی نیا	مدیرعامل و رئیس هیئت مدیره شرکت آب و فاضلاب روستایی

کتابنامه:

- امیرخانی، مهناز (۱۳۷۷)، **مغالطات صوری و غیرصوری**، پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته فلسفه، تهران: دانشگاه تربیت مدرس.
- پورعزت، علی اصغر (۱۳۸۷)، **مبانی دانش اداره دولت و حکومت**، تهران: سمت.
- پورعزت، علی اصغر (۱۳۹۰)، **خط‌مشی عمومی دانش‌بنیان و پیچیدگی‌های عدالت‌گستری در جوامع نوین**، تهران: کتاب دومین نشست اندیشه‌های راهبردی عدالت.

دانیایی فرد، حسن؛ کردنائیج، اسدالله و لاجوردی، سمانه (۱۳۹۰)، «ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری کشور: گونه‌شناسی نقش کانون‌های تفکر»، *مدیریت دولتی*، شماره ۳۷.

عطایی، فرهاد و منصوری مقدم، جهانشیر (۱۳۸۷)، «سیاست خارجی ایران در قبال ایالات متحده از منظر نظریه پیوستگی جیمز روزنا در سال‌های ۱۳۳۲-۱۳۵۷»، *دانش سیاسی*، شماره ۲.

موسوی‌زاده، علیرضا و جاودانی مقدم، مهدی (۱۳۸۷)، «نقش فرهنگ ملی در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران»، *دانش سیاسی*، شماره ۲.

- Chang, Y. H. (1998), **Transportation plan appraisal and decision making-discussion and application of the fuzzy theory**, Hwatai.
- Cobb, Roger W & Elder, Charls (1972/2005), "*The dynamics of agenda setting*" in J.M. Shafritz, & others. **Classics of Public Policy**. Pearson & Longman.
- Davies, M.A.P. (1994), "A multi criteria decision model application for managing group decisions", **The Journal of the Operational Research Society**, Vol. 45.
- Denhardt, Robert, Janet Denhardt (2008), **Public administration; an action orientation**, 6th ed. Thompson, Wadsworth
- Dery, David (2000), "Agenda setting and problem definition". **Policy Study**, Vol.21, N.1.
- Dye, Thomas R. (2008), **Understanding public policy**, 11th ed., Pearson & Prentice Hall.
- Green-Pedersen, Christoffer & Wilkerson, John (2006), "How agenda-setting attributes shape politics: basic dilemmas, problem attention and health politics developments in Denmark and the US", **Journal of European Public Policy**. Vol. 13.
- Howlett & others (2009), **Public Policy**. Oxford University Press
- Klir, G., & Yuan, B. (1995), **Fuzzy sets and fuzzy logic-Theory and application**. New Jersey: Prentice-Hall Inc.
- Kraft, Michael, Scott R. Furlong (2004), **Public Policy**. CQ press
- Lau & others (1991), "Political beliefs, policy interpretations" **Journal of Politics**, V.53, N. 3.
- Littlefield, Scott R (2013), Security, Independence, and sustainability Imprecise language and the manipulation of energy policy in the United States, **Energy Policy**, Vol. 52.
- McKay, Amy (2012), "Negative lobbying & policy outcomes", **American Politics Research**, Vol. 40. No. 1.
- Meek, Jack W. (2004), "Policy networks" in **Encyclopedia of Public Administration and Public Policy**, Jack Rabin, T. Aaron Wachhaus; Taylor & Francis .213-216.
- Mikhailov, L. (2003), "Deriving priorities from fuzzy pairwise comparison judgments", **Fuzzy Sets and Systems**, Vol. 134.
- Shafritz, J. M. & others (2009), **Introducing public administration**. Longman & Thompson

- Skok, James E. (1995), "Policy issue networks and the public policy cycle: A Structural- Functional Framework for Public Administration" .**PAR**. July/ August.
- Soroka, Stuart N. (2002a), "Issue attributes & agenda setting by media, the public and policy makers in Canada", **International Journal of Public Opinion Research**. Vol. 14, N. 3.
- Soroka, Stuart N. (2002b), Agenda-setting dynamics in Canada. © UBC Press.
- Starbuck, William H. (1983), "Organizations as action generators", **American Sociological Review**. Vol. 48.
- Takishita, Toshio (2005), "Current critical problems in agenda setting research", **International Journal of Public Opinion Research**, Vol. 18 No. 3.
- Turnbull, Nick (2006), "How should we theorize public policy? Problem solving & problematicity", **Policy and Society**, Vol. 25, N. 2.
- Watson, Peter P. (1997), "Wittgenstein on language: towards a theory & the study of language in organizations", **Journal of Management History**. V.3. N. 4.
- Weiss, Janet A. (1989), "The powers of problem definition: the case of government paperwork", **Policy Sciences**. Vol. 22.
- Yang, Kaifeng, Marc Holzer (2005), Re-approaching the politics/administration dichotomy and its impact on administrative ethics. **Public Integrity**. Vol. 7, No. 2.