

مرور و نقد کتاب

دکتر حسن دانایی فرد^۱

تحلیل خط‌مشی عمومی: رویکردی یکپارچه

نویسنده: William N. Dunn

سال انتشار: ۲۰۱۸

رشته "مطالعات خط‌مشی عمومی (Public Policy Studies)" متشکل از سه حوزه مطالعاتی اصلی ذیل است: "فرآیند خط‌مشی عمومی (Public Policy Process)", "تحلیل خط‌مشی عمومی (Public Policy Analysis)" و "ارزشیابی خط‌مشی عمومی (Public Policy Evaluation)". هر کدام از این

^۱ استاد گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

سه حوزه مطالعاتی، دارای یک پرسش اصلی هستند: فرآیند خطمشی عمومی در پی پاسخ به این پرسش است که "خطمشی‌های عمومی چگونه شکل می‌گیرند (ظهور و بروز می‌کنند)؟"، تحلیل خطمشی عمومی بایستی به این پرسش پاسخ دهد که: "برای برخورد با یک مسئله عمومی دولت چه کاری بایستی انجام دهد؟" و پاسخ به این که ما به عنوان دولت "چه کرده‌ایم؟" مأموریت حوزه مطالعاتی ارزشیابی خطمشی‌های عمومی است.

کتاب حاضر به تحلیل خطمشی عمومی می‌پردازد. به عبارت دیگر این خزانه دانشی به خبرگان خود این امکان را می‌دهد که اگر به عنوان خطمشی‌گذار، مشاوران خطمشی‌گذاران بخش دولتی یا وزارتخانه‌ای از آنها بپرسد برای رفع مسئله‌ای خاص (برای مثال کاهش مرگ و میر جاده‌ای) چه باید کرد، بتوانند با توسل به دستگاهی، رهنمودی عملی به دولتمردان ارائه دهند. بر این اساس دان در کتاب خود با طراحی دستگاهی (یا نوعی روش‌شناسی) تلاش دارد به سیاقی عملی و زبانی ساده، پدیده تحلیل خطمشی را صبغه عملیاتی ببخشد. دان به طور کلی در پرتو این دستگاه مدعی است برای انجام تحلیل خطمشی عمومی بایستی مراحل ذیل طی کرد:

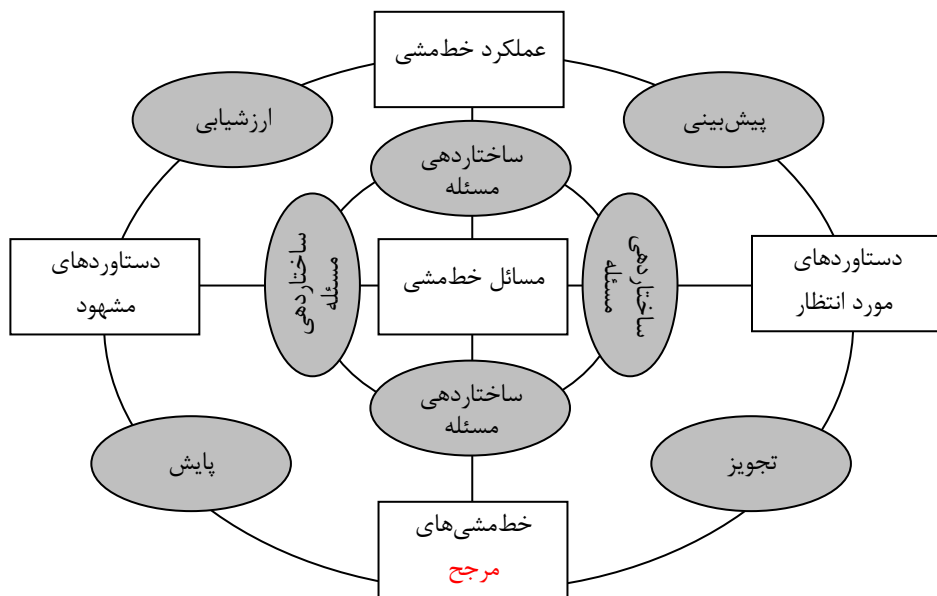
۱- در ابتدا بایستی **مسئله خطمشی (Policy Problem)** مشخص شود. اگرچه ویژگی ساخت اجتماعی بودن مسائل خطمشی‌ای را می‌پذیرد ولی با پیشنهاد انواعی از روش‌ها تلاش می‌کند تا خواننده بتواند به مسائل نیازمند به خطمشی عمومی، نوعی **ساختاردهی مسئله** بدهد. به عبارت دیگر برای شناخت مسئله خطمشی و تنسيق آن به عنوان مسئله‌ای که مورد توجه و اقدام دولت قرار گیرد از روش ساختاردهی مسئله (**Problem Structuring**) استفاده می‌کند. در این روش ابزارهای مختلفی از جمله نمودارهای تأثیرگذاری (**Influence Diagram**)، درخت‌های تصمیم (**Decision Trees**) و نگاشت استدلال خطمشی‌ای (**Argument Mapping**) معرفی می‌کند.

۲- پس از صورتبندی قابل اطمینانی از مسئله، تحلیل‌گر خطمشی بایستی مشخص کند، انتظار می‌رود خطمشی‌های برخورد با این مسئله به چه دستاوردهایی نائل شوند؟ به عبارت دیگر **دستاوردهای مورد انتظار از خطمشی (Expected Policy Outcomes)** را مشخص سازد. برای تعیین این دستاوردها تحلیل‌گر بایستی دست به پیش‌بینی (**Forecasting**) بزند تا بتواند چنین کاری را انجام دهد. بر این اساس دان انواعی از فنون پیش‌بینی را به تحلیل‌گر معرفی می‌کند. کارت امتیازات (**Scorecard**) که بر نظرات خبرگان و کارشناسان استوار است نمونه پر کاربردی در حوزه پیش‌بینی دستاوردهای مورد انتظار از خطمشی عمومی است که دان در کنار فنون دیگر مطرح می‌کند.

۳- در گام سوم بایستی مشخص شود که برای تحقق دستاوردهای مورد انتظار جهت حل مسئله خطمشی‌ای یا برطرف کردن آن چه مسیرهایی مرجح است. به عبارت دیگر تحلیل‌گر باید **خطمشی‌های اولویت‌دار** یا **مرجح (Preferred Policies)** را تعیین کند. در این تحلیل بایستی به **روش‌های تجویز خطمشی (Policy Prescription)** متوسل شود که برای تحقق چنین هدفی انواعی از ابزارها از جمله نمودارهای تأثیرگذاری و درخت‌های تصمیم و به طور خاص فن تحلیل منفعت- هزینه (Benefit-Cost Analysis) را معرفی می‌کند.

۴- در گام چهارم تحلیل‌گر بایستی مشخص کند چنین خطمشی‌های منتخب دارای اولویت (یا مرجح) چه دستاوردهای مشهودی بر جای خواهند گذاشت. برای مثال اگر دستاورد مورد انتظار از یک خطمشی، ارتقاء کیفیت زندگی شهروندان است خطمشی‌های تحقق بخش این دستاوردهای مورد انتظار چه دستاوردهای عینی‌ای خلق می‌کنند که تجلی دستاوردهای مورد انتظار خواهند بود (برای مثال افزایش درآمد سرانه خانوارها که به صورت عدد و رقم مشخصی تعیین می‌شود می‌تواند تجلی بخشی از آن دستاوردهای مورد انتظار باشد). برای تعیین دستاوردهای مشهود **خطمشی‌های مرجح** تحلیل‌گر باید جنس پایش (Monitoring) خطمشی را مشخص کند. به عبارت دیگر اگر تحلیل‌گر رویکرد خود به پایش خطمشی‌های منتخب مرجح را مشخص کند لاجرم دستاوردهای مشهود باید مشخص شود. کارت امتیازات، ساده‌ترین روش پایش خطمشی‌ها است، اگرچه دان روش‌های متعددی را معرفی می‌کند.

۵- در گام پنجم تحلیل‌گر باید رژیم اندازه‌گیری **عملکرد خطمشی (Policy Performance)** را مشخص کند. چگونه می‌توان عملکرد خطمشی ارتقاء کیفیت زندگی شهروندان را که بر اساس (برای مثال) افزایش درآمد سرانه خانوارها پایش شده است، اندازه‌گیری کرد؟ آیا می‌توان نمرات شادی ملی، کاهش تعداد خودکشی و ... را به عنوان نشانگرهای عملکرد آن خطمشی تعیین کرد. برای تحقق چنین رسالتی تحلیل‌گر می‌تواند از روش‌های **ارزشیابی خطمشی** استفاده کند. هدف ارزشیابی رصد سهم یاری دستاوردهای مشهود در عملکرد خطمشی است. اگرچه برای این کار ابزارهای مختلفی در اختیار تحلیل‌گر وجود دارد ولی فن صفحه گسترده (Spreadsheet) ساده‌ترین ابزار مورد استفاده در این مرحله است. نظر به اینکه تحلیل‌گر در مراحل پنجگانه تحلیل خط مشی از رشته‌های علمی مختلفی بهره می‌گیرد، دان دستگاه یا روشناسی خود را **تحلیل خط مشی چند رشته‌ای** (یا تحلیل خط مشی در پرتو رشته‌های مختلف) می‌نامد. (شکل ۱ را ببینید).



شکل ۱. تحلیل خطمشی چند رشته‌ای

این دستگاه عملی و عینی یکپارچه دان به خطمشی‌گذاران کشور هشدار می‌دهد که خطمشی‌نویسی، تحریر چند جمله و ابلاغ آن به عنوان خطمشی‌های ملی نیست. اگر مقامات عالی کشور از مشاوران خود درخواست خطمشی‌های پیشنهادی می‌دهند، مشاوران بایستی این دستگاه را بکار گیرند و همه پنج رکن اصلی تحلیل خطمشی را برای مقام عالی مشخص سازند تا مقام عالی کشوری با اطمینان بیشتری بودجه‌های عمومی را صرف چنین خطمشی‌های پیشنهادی کند. بر این اساس مطالعه و فهم این کتاب برای دست‌اندرکاران خطمشی‌گذاری عمومی و همین‌طور دانشجویان، پژوهشگران و دانشمندان حوزه مطالعات خطمشی عمومی می‌تواند مفید باشد.