

The Indicators for Prioritizing of Public Issues

Ali Asghar Pourezzat*

Hashem Sodagar**

Ali Asqar Saadabadi***

Mina Sadat Hashemi Kasvae****

Received: 02/06/2018

Accepted: 22/09/2018

Policy making and policy implementation are the most important actions of the government and the central theme of policy making is discussing how to define and prioritize public issues. This matter is particularly going to be aggravated resulted from resources constraints and growing public demands. In this paper, we have proposed five indicators of prioritizing public issues spotting Iran government system; therefore the problem which is more intensive, more widespread, more urgent, more facilitator for solving other public problems and more appropriate for dominant social values, will have more priority. This research is a mixed research which is organized in two phases. At first, we asked 70 experts in public policy making and public issue administration in both executive and academic section to give their idea about indicators of prioritizing public issues using interviews and questionnaires. In this phase we extracted an initial outline of these indicators using the thematic analysis technique and then reviewed those indicators focusing on their connection with research purposes. In the second phase, we asked 11 other experts to evaluate these indicators and then their ideas about initial model were evaluated using Fuzzy-Delphi technique. So the importance of the proposed five indicators by the researchers were confirmed.

Keywords: Public Issue, Prioritizing of Public Issues, Social Justice, Policy Making Agenda

* Professor, Faculty of Management, University of Tehran (Corresponding Author) pourezzat@ut.ac.ir

** Researcher of Roshd Center of Imam Sadiq University

*** Assistant Professor, Shahid Beheshti University

**** Phd Student of Public Administration, field of Decisionmaking and Policymaking, Faculty of Management, University of Tehran

شاخص‌های اولویت‌بندی عادلانه مسائل عمومی

تاریخ دریافت: ۱۳۹۲/۰۲/۲۹

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۱۱/۳۰

علی اصغر پورعزت*

هانشم سوداگر**

علی اصغر سعدآبادی***

میناسادات هاشمی کاسوایی****

چکیده

خط‌مشی‌گذاری و اجرای خط‌مشی، از مهم‌ترین اقدامات حکومت محسوب می‌شوند و موضوع محوری خط‌مشی‌گذاری، نحوه تعریف و اولویت‌بندی مسئله عمومی است؛ به‌ویژه این مهم، با توجه به محدودیت منابع و افزایش روزافزون تقاضای عامه به‌تدریج بغرنج‌تر می‌شود. این پژوهش با ملاحظه سیستم حکومتی ایران، پنج معیار مهم برای اولویت‌بندی مسائل عمومی پیشنهاد کرده است؛ بدین ترتیب، مسئله‌ای از اولویت بیشتر برخوردار است که شدیدتر، گسترده‌تر، فوری‌تر و تسهیل‌گرتر برای حل سایر مسائل عمومی، و متناسب‌تر با ارزش‌های غالب اجتماعی باشد. پژوهش حاضر، پژوهشی آمیخته است که در دو مرحله سامان یافته است. در مرحله اول، آراء حدود هفتاد خبره در حوزه‌های علمی و اجرایی خط‌مشی‌گذاری عمومی و اداره امور عمومی در خصوص معیارهای اولویت‌بندی مسائل عمومی با استفاده از روش‌های مصاحبه و پرسش‌نامه گردآوری شدند و با تکنیک تحلیل مضمون، فهرست اولیه این معیارها استخراج گردید و مراتب ارتباط آن‌ها با اهداف پژوهش مورد بازبینی قرار گرفت. در مرحله بعد، به‌منظور ارزیابی این سنجه‌ها به یازده خبره علمی و اجرایی دیگر مراجعه شد و با استفاده از تکنیک دلفی فازی، آراء ایشان درباره مدل اول ارزیابی گردید. بر این اساس، اهمیت سنجه‌های پنج‌گانه پیشنهادی پژوهشگران مورد تأیید قرار گرفت.

واژگان کلیدی:

مسئله عمومی، اولویت‌بندی مسائل عمومی، عدالت اجتماعی، دستورکار خط‌مشی‌گذاری.

* استاد دانشکده مدیریت دانشگاه تهران (نویسنده مسئول) pourezzat@ut.ac.ir

** پژوهشگر مرکز رشد دانشگاه امام صادق (ع)؛ دکتری مدیریت دولتی از دانشگاه تهران

*** استادیار پژوهشکده مطالعات بنیادین علم و فناوری دانشگاه شهید بهشتی

**** دانشجوی دکتری مدیریت دولتی، گرایش تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران

مقدمه

یکی از مهم‌ترین وظایف دولت‌ها، اولویت‌بندی مسائل عمومی است؛ زیرا برای اجرای هر خط‌مشی، منابع مادی زیادی صرف می‌شود. از طرفی، منابع ملی محدودند و مسائل عمومی بسیار؛ بنابراین عطف توجه جدی به شیوه بهینه تخصیص منابع ملی، بسیار حائز اهمیت است. یکی از شاخص‌های مهم ارزیابی مطلوبیت خط‌مشی، مراتب رعایت عدالت اجتماعی است؛ به‌ویژه عدالت در اولویت‌بندی مسائل عمومی و تخصیص منابع به آن‌ها. واضح است که هرگونه استفاده از منابع عمومی باید مبتنی بر قانون باشد؛ بنابراین اگر مقوله‌ای خاص از اولویت برخوردار شود، باید حجتی قانونی داشته باشد. به‌ویژه برای اجرای پروژه‌های بنیادی که صرف منابع کافی ضرورت می‌یابد، توجه به اولویت‌ها بسیار مهم است؛ منابعی که گاهی زیاد، اغلب کمیاب و گاهی حتی نایاب‌اند؛ به‌طوری که هر اقدام به تخصیص منابع به یک برنامه، مترادف با صرف‌نظر از اجرای برنامه‌های دیگر است (ر.ک: پورعزت، ۱۳۸۹: ۶۱).

بنابراین، حکومت موظف است به‌گونه‌ای عمل کند که برنامه‌های مصوبش، بیشترین نتیجه مادی و معنوی را برای جامعه به‌همراه داشته باشد؛ از این رو، اولویت‌بندی عادلانه مسائل عمومی، مرحله‌ای مقدماتی برای تحقق عدالت اجتماعی یا استقرار سیستم خط‌مشی‌گذاری عدالت‌گراست. در این امتداد می‌توان مسئله پژوهش حاضر را به‌صورت ذیل تبیین کرد: «شناسایی ویژگی‌های اولویت‌دارترین مسائل عمومی، از حیث شایستگی قرارگرفتن در دستورکار خط‌مشی».

ادعای پژوهش حاضر آن است که در شرایط متداول، گروه‌های ذی‌نفع (Timmermans, 2015, 25)، و به‌ویژه گروه‌های ذی‌نفوذ، بیشترین تأثیر را بر فراگرد خط‌مشی‌گذاری عمومی بر جای می‌گذارند؛ زیرا حکومت، تنها نهاد خط‌مشی‌گذاری است که می‌تواند با قوانین و مقررات خود، در جامعه هدف نافذ گردد (الوانی، ۱۳۹۰: ۱۲). البته گروه‌های متعدد و متنوعی می‌خواهند که این قوانین را به منافع خویش معطوف سازند و در مراحل گوناگون شکل‌گیری تا اجرا و ارزیابی خط‌مشی، سعی می‌کنند به این مهم بپردازند؛ از این رو، چنین به‌نظر می‌رسد که اهتمام به عدالت‌گستری، از اولین مراحل خط‌مشی‌گذاری ضرورت می‌یابد. بر اساس این تحلیل، مبادرت پژوهش‌های بنیادین برای توسعه خط‌مشی‌گذاری عادلانه، ضروری به‌نظر می‌رسد؛ پژوهش‌هایی که به‌طور مستمر، با

شاخص‌های اولویت‌بندی عادلانه مسائل عمومی ۱۴۱

اعتقاد و باورمندی به تحقق عدالت اجتماعی و متجلی ساختن عدالت در فراگرد خط‌مشی، انجام می‌پذیرند.

از این رو، یکی از چالش‌های بسیار مهم خط‌مشی‌گذاری عمومی آن است که چگونه با توجه به محدودیت انواع منابع مالی و زمانی و همچنین ظرفیت‌های فکری و اجرایی سیستم خط‌مشی‌گذاری، اولویت‌دارترین مسائل به‌مثابه موضوع خط‌مشی مدنظر قرار گیرند. این امر به‌ویژه با در نظر گرفتن محدودیت ظرفیت تحلیل مسائل عمومی در ساختار حکومت و موانع پردازش خط‌مشی در مرحله تدوین دستورکار، خطیرتر جلوه می‌کند. لذا شایسته است که سیستمی مناسب برای اولویت‌بندی مسائل عمومی طراحی گردد؛ سیستمی که بتواند به تشخیص مسائل عمومی مهم‌تر کمک نماید و زیرساخت‌های ملی و محلی مناسب را برای توسعه خط‌مشی بهینه فراهم آورد (Ott, 2011, 1435). در واقع «طراحی خط‌مشی نوین»، فرموله کردن خط‌مشی‌های پیچیده‌ای است (Howlett, 2015, 219) که مسائل عمومی، محور اصلی آن است.

بدین ترتیب، سؤال اصلی پژوهش حاضر به‌صورت ذیل تدوین می‌شود:
«چگونه و برحسب چه شاخص‌هایی می‌توان اولویت‌دارترین مسئله عمومی را معین کرد؟»

مسئله عمومی در کانون مباحث خط‌مشی

مسئله عمومی، محور مباحث خط‌مشی محسوب می‌شود؛ با این حال جالب توجه است که تاکنون به‌نحو مطلوب و کافی درباره شیوه‌های تشخیص مشکل و اولویت‌بندی دستورکارها پژوهش نشده است و اکثر خط‌مشی‌ها با آزمون و خطاهایی که هزینه آن را جامعه بشری در نسل‌های متوالی می‌پردازد، شکل می‌گیرند؛ آزمون و خطاهایی که به برنامه‌های ملی سرایت می‌کند (Paya and Baradaran Shoraka, 2010).

البته در بسیاری از موارد تأکید شده است که دستورگذاری، گاهی تحت تأثیر گروه‌های ذی‌نفوذ انجام می‌پذیرد. با این حال، شیوه‌های متداول تدوین دستورکار، به‌ندرت نقد شده‌اند و معمولاً بدون بررسی، کافی قلمداد شده‌اند؛ از این رو، مطالعه برای اولویت‌بندی عادلانه‌تر دستورکارها، از تازگی و جذابیت ویژه‌ای برخوردار است.

قابل تأمل است که سیستم‌های خط‌مشی‌گذاری متعهد به عدالت نمی‌توانند از کنار این

مهم به سهولت گذر کنند؛ زیرا در این صورت، فقط خط‌مشی‌های مورد نظر گروه‌های برخوردار از قدرت و صدا، در دستورکار قرار می‌گیرند، در حالی که مهم‌ترین مسائل، مسائل عامه‌اند و حکومت باید در خدمت عامه قرار گیرد (Ryan, 1998, 520)؛ بنابراین، سیستم‌های خط‌مشی‌گذار مدعی عدالت‌گستری، باید به این مهم پردازند که چگونه می‌توان سیستم خط‌مشی‌گذاری را به عدالت متعهد ساخت و چگونه می‌توان اولویت‌دارترین مسائل را در کانون مباحث خط‌مشی قرار داد. این مهم را می‌توان در قالب اصطلاحاتی چون «مسئله‌پژوهی»^۱ یا «مطالعه مسئله»^۲ بهتر رصد کرد. مشابه بحث از مالیه عمومی و لزوم کنترل بودجه دولتی (Henry, 2010, 181) انواع سیستم‌های بودجه‌ریزی (Chai, 2009, 37-55) که به دلیل گسترش نیازهای دولت‌ها و منابع محدود در حال کاهش کشورها زیاد شده است (رنگریز و خورشیدی، ۱۳۸۹: ۳)، و با توجه به مشکلات و تنگنای نظام اداری جهان سوم (الوانی، ۱۳۸۸: ۳۷۵ تا ۳۸۲) خط‌مشی‌گذاران نیز باید طوری به خط‌مشی‌گذاری پردازند تا اولویت‌دارترین مشکلات عمومی در فراگرد خط‌مشی‌گذاری به چرخش درآیند؛ از این رو، ضرورت انجام پژوهش‌هایی که به تعیین شاخص برای اولویت‌بندی عادلانه مشکلات عمومی پردازد، احساس می‌شود.

خط‌مشی برای عدالت

قانون را ذاتاً معطوف به عدالت فرض کرده‌اند (Atiyah, 1995, 123) و می‌توان گفت که جوهره مقاصد خط‌مشی‌گذاری عمومی نیز تحقق عدالت اجتماعی است (پورعزت، ۱۳۸۷: ب: ۴۱۳)؛ همچنین تأکید می‌شود که عدالت عامل حیات و بقای جامعه است و انسجام و اتحاد جامعه را سبب می‌شود (Fotger & Cropanzano, 1998, xii) و خط‌مشی باید معطوف به منفعت عمومی باشد. منفعت عمومی بر حالتی دلالت دارد که سود و زیان عامه مردم مطرح می‌شود و باید در خط‌مشی‌گذاری مورد توجه واقع شود (Mckay, 2015, 133).

در سیر تاریخ تمدن بشر، دیدگاه‌های متعددی درباره عدالت اجتماعی و نقش حکومت در تحقق آن مطرح شده‌اند؛ دیدگاه‌هایی که گاه از قدمت هزاره‌ای برخوردارند و گاه دستاورد دهه اخیرند. از جمله این دیدگاه‌ها می‌توان به لیبرالیسم، سوسیالیسم، لیبرال دموکراسی، اجتماع‌گرایی، تأنیث‌گرایی، فرانویگرایی و تقدیرگرایی اشاره کرد (ر.ک: پورعزت، ۱۳۸۷ الف: ۱۲ تا ۱۶) و (Sterba, 1999, 420). بدین ترتیب چالش‌هایی نظری

شاخص‌های اولویت‌بندی عادلانه مسائل عمومی ۱۴۳

ایجاد شده‌اند که مدت‌هاست ادامه دارند و در این میان، رویکرد حق‌مدار به عدالت نیز تحت تأثیر روایت عدل در منطق علوی، بر اساس توحید و برابری و آزادی صورت‌بندی شده است (پورعزت، ۱۳۹۱). در این رویکرد، عدل جوهره‌ای است که بر حسب موضوع، جلوه‌های متنوعی دارد و آنچه پایه آن را ثابت می‌نماید، حق است. بر اساس رویکرد حق‌مدار به عدالت، می‌توان بر محور عدل و حق حرکت کرد و به آزادی احترام گذاشت، برابری را تکریم کرد و اقتضائات محیط را در نظر گرفت؛ اما نمی‌توان آزادی را مبنا قرار داد و به حق رسید، نمی‌توان برابری را ملاک تمام‌عیار عدالت فرض کرد و نمی‌توان اقتضائات محیط را دستاویز رواج نسبی‌گرایی در تفسیر عدل قرار داد (پورعزت، ۱۳۸۷ الف: ۲۰ و ۲۱). حق، تفسیر نسبی نمی‌پذیرد؛ اما به‌طور نسبی تحقق می‌یابد. حق مفهومی ثابت دارد؛ ولی ناگزیر سیر استعلایی انسان به سوی شناخت و تحقق آن، به تدریج قابل اصلاح بوده و یادگیرنده است (پورعزت، ۱۳۸۰: ۱۰۸). در اینجا، با توجه به ملاحظات فرهنگی، عدالت حق‌مدار به‌مثابه مبنا برای پژوهش انتخاب شده است.

آرمان سیاسی نهایی عدالت حق‌مدار، جامعه‌ای است که در آن همه مردم از امنیت کامل، رفاه نسبی و آگاهی کافی برای هرگونه مشارکت اجتماعی برخوردار باشند (پورعزت، ۱۳۹۱: ۱۵۴). بدیهی است که برای تحقق چنین رویکردی به عدالت، باید ابزارها و مدل‌های متنوعی به کار گرفته شوند؛ از مدل عقلایی گرفته تا مدل آشفتگی. یعنی مهم نیست که از کدام مدل یا کدام روش استفاده شود؛ ولی باید توجه کرد که در سیر نیل به عدالت نیز عادلانه رفتار شود؛ زیرا از ستم نمی‌توان به عدالت رسید (نهج‌البلاغه، نامه ۵۹: ۷۵۹).

بنابراین، در صورت اتخاذ رویه‌های عادلانه، می‌توان از همه مدل‌های خط‌مشی‌گذاری برای نیل به عدالت سود جست؛ ولی در اینجا یک نکته فنی مطرح می‌شود: روش ما هنگامی عادلانه است که منطق عادلانه‌ای را برای تعیین اولویت‌ها دنبال کند.

نکته مهم دیگر آنکه به قول والدو،^۳ هنگام سخن گفتن از دولت باید هوشیار بود؛ زیرا دولت‌ها با سرنوشت عده زیادی از انسان‌ها سروکار دارند (Denhardt, 2000, 1)؛ هرچند که به نظر می‌رسد این مسئله، بسیار غامض‌تر و پدیده‌تر از آن باشد که از ظاهر جمله والدو برمی‌آید؛ زیرا خط‌مشی‌های دولت‌ها، علاوه بر زندگی انسان‌های فعلی، زندگی نسل‌های بی‌شمار آیندگان و حتی آثار پرتعداد انسان‌های گذشته را نیز (از طریق تأثیر بر

میراث فرهنگی و باقیات صالحات آنها) تحت تأثیر قرار می‌دهند. بنابراین، تأمین امنیت کامل، رفاه نسبی و آگاهی کافی مردم امروز، مصالح آیندگان و حفظ ارزش‌ها و آثار گذشتگان، همگی تحت تأثیر شدید خط‌مشی‌های دولت‌ها و حکومت‌ها قرار می‌گیرند.

عدالت در فراگرد خط‌مشی

عدالت اجتماعی به شدت تحت تأثیر اقدامات دولت‌ها و حکومت‌ها قرار می‌گیرد (Miller, 1999, 11)؛ هرچند خط‌مشی‌ها و اقدامات حکومت‌ها نیز در بسیاری از موارد واکنشی بوده یا تحت تأثیر اقدامات سایر بازیگران محیطی شکل می‌گیرند (Ryan, 1998, 520). پس حکومت‌ها با استفاده از سیستم‌های خط‌مشی‌گذاری عمومی، در عرصه جوامع اقدام می‌کنند و روابط گروه‌های متعدد را هماهنگ می‌سازند؛ از این رو، نحوه طراحی و استقرار سیستم‌های خط‌مشی‌گذاری عمومی، مراتب تحقق پایدار عدالت اجتماعی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. هر مسئله باید متناسب با موضوع مدنظر خود طراحی و تنظیم شود؛ ضمن اینکه ملاحظات محتوایی، ساختاری و زمینه‌ای، لازمه طراحی سیستم خط‌مشی‌گذاری مناسب برای تحقق عدالت اجتماعی‌اند (پورعزت و الوانی، ۱۳۸۳: ۱۲)، با این ملاحظه که فراگرد خط‌مشی‌گذاری، از شناسایی مسئله آغاز می‌شود و پس از تدوین دستورکار، تصویب، اجرا، ارزیابی اولیه و ارزیابی پیامدهای نهایی، استمرار می‌یابد.

مطالعه خط‌مشی عمومی، یعنی مطالعه برای تشریح و تبیین علل و نتایج فعالیت‌های حکومت (Dye, 2005, 4). مجموعه این‌گونه مطالعات که در قالب یک رشته تخصصی مشخص، از سال‌های ۱۹۶۹-۱۹۶۰ آغاز شدند (Birkland, 2004, 188)، بیشتر بر چگونگی اتخاذ خط‌مشی تمرکز دارند، نه بر محتوا و علل و نتایج آن‌ها؛ در حالی که یک واقعیت غیرقابل انکار آن است که بسیاری از خط‌مشی‌ها، پس از تدوین و پیش از اجرایی شدن، فراموش شده و منسوخ می‌گردند (Henry, 2010, 273).

مطالعه نحوه شکل‌گیری خط‌مشی‌ها، با مجموعه‌ای از فعالیت‌ها یا فراگردها در چارچوب سیستم سیاسی انجام می‌پذیرد. برخی از این فراگردها و فعالیت‌ها و بخش‌هایی که در آن‌ها دخیل‌اند، در جدول ۱ نشان داده شده‌اند (Dye, 2005, 32).

جدول ۱. فراگردها و فعالیت‌ها و بخش‌های دخیل در خط‌مشی‌گذاری (adapted: (Dye, 2005, 32

ردیف	فراگرد	شرح فعالیت	اقدام‌کنندگان علاوه بر حکومت
۱	شناسایی مسئله	در کانون توجه قرار دادن مسائل اجتماعی. اظهار تقاضا برای اقدام حکومت.	رسانه‌های جمعی؛ گروه‌های ذی‌نفع؛ افکار عمومی. ^۴
۲	تنظیم دستورکار خط‌مشی	تصمیم‌گیری در مورد اینکه برای چه اموری باید تصمیم گرفته شود؛ تعیین مسائلی که باید توسط حکومت مورد توجه قرار گیرند؛ اولویت‌بندی مسائلی که باید مدنظر حکومت باشند.	نخبگان سیاسی، از جمله رئیس‌جمهور و هیئت‌دولت. مجلس، به‌ویژه کمیسیون‌های آن.
۳	صورت‌بندی خط‌مشی	توسعه پیشنهادهای خط‌مشی جهت حل امور و مسائل. تدوین شکل ظاهری خط‌مشی و بررسی پیامدهای هر بند آن.	گروه‌ها و اتاق‌های فکر؛ رئیس‌جمهور و دفاتر اجرایی وی؛ کمیته‌ها و کمیسیون‌های مجلس؛ گروه‌های ذی‌نفع.
۴	مشروعیت بخشی به خط‌مشی	انتخاب یک پیشنهاد؛ جلب حمایت سیاسی از آن پیشنهاد؛ قانونی‌ساختن آن؛ تصمیم‌گیری در مورد مطابقت آن با سایر قوانین؛ تصویب خط‌مشی؛ اعتباربخشی به خط‌مشی وضع‌شده.	گروه‌های ذی‌نفع؛ رئیس‌جمهور و کابینه؛ مجلس؛ دادگاه‌ها و مراجع قضایی یا نظارتی ذی‌صلاح.
۵	اجرای خط‌مشی	سازمان‌دهی دپارتمان‌ها و نمایندگی‌های دولت؛ فراهم‌کردن پرداخت‌ها و منابع هزینه‌ها؛ تعیین خدمات ضروری؛ وضع مالیات.	رئیس‌جمهور و هیئت‌دولت و کارکنان ریاست‌جمهوری. دپارتمان‌ها و نمایندگی‌های اجرایی.

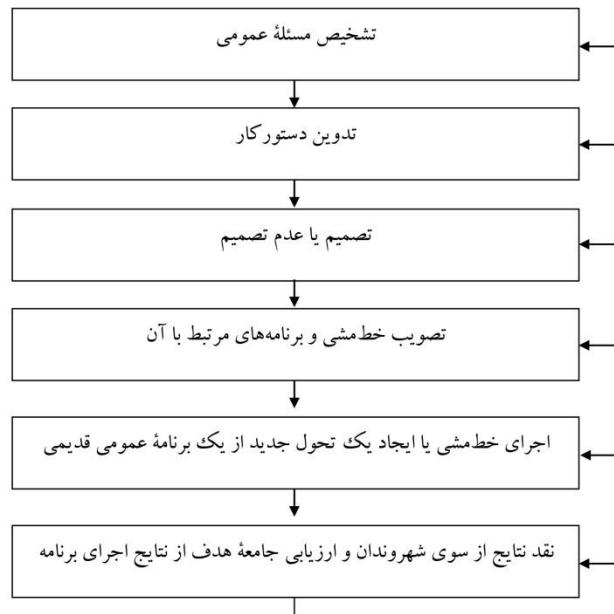
ردیف	فراگرد	شرح فعالیت	اقدام کنندگان علاوه بر حکومت
۶	ارزیابی خطمشی	گزارش نتایج اجرای برنامه‌های حکومت؛ ارزیابی پیامدها و خطمشی‌ها بر گروه‌های هدف و غیرهدف؛ پیشنهاد اصلاحات یا تغییرات کلی در خطمشی.	دپارتمان‌ها و نمایندگی‌های اجرایی؛ کمیسیون‌های نظارتی مجلس؛ رسانه‌های جمعی؛ اندیشکده‌ها و اتاق‌های فکر و شبکه‌های اجتماعی.

خطمشی‌گذاری عمومی بر ترسیم مجموعه‌ای از فراگردهای فعال در دنیای واقعی دلالت دارد که معمولاً به صورت هم‌زمان و متداخل روی می‌دهند. مجموعه‌ای از بازیگران نظیر سیاست‌مداران، خطمشی‌گذاران، مفسرین، اتاق‌های فکر و اندیشکده‌ها، حقوق‌دان‌ها و قضات (در فراگردهای متفاوت، ولی به طور هم‌زمان)، در فضای تشخیص و تصویب و اجرا و ارزیابی هر خطمشی حضور دارند؛ از این رو، خطمشی‌گذاری به ندرت از یک مدل فراگردی منظم و شفاف پیروی می‌کند (Dye, 2005, 31). حتی می‌توان گفت که مباحث خطمشی، بسیار پیچیده بوده و با عدم اطمینان بالایی درگیرند (Lourenco & Costa, 2007, 1500). به هر حال، تلاش برای شکستن فراگرد خطمشی‌گذاری در قالب واحدهای کوچک‌تر، جهت فهم بهتر چگونگی شکل‌گیری خطمشی‌ها مفید است (Dye, 2005, 31). نکته بسیار مهم آن است که در همه این مراحل و موارد، رفتار خطمشی‌گذار یا مجری یا ارزیاب باید عادلانه باشد تا سیستم خطمشی‌گذاری، عادلانه تلقی شود. به ویژه باید توجه داشت که عدالت برای دولت، ارزشی عظیم و تعیین‌کننده است؛ در حالی که مؤسسه‌های بخش خصوصی، تعهد کمتری در برابر آن دارند (Frederickson, 2006, 167).

مدل‌ها و خطمشی

مدل‌های خطمشی‌گذاری مترصد آن‌اند که «خطمشی عمومی چگونه تدوین می‌شود؟» و اینکه «چه کسانی (در داخل یا خارج از حکومت) تصمیم می‌گیرند که حکومت چه کاری انجام دهد و چه کاری انجام ندهد؟» (Birkland, 2004, 188). معمولاً در کتب خطمشی‌گذاری، فراگردی ساده برای خطمشی‌گذاری ترسیم می‌شود؛ ولی به دلایل ذیل، فراگرد خطمشی‌گذاری بسیار پیچیده‌تر از آن است که معمولاً بیان می‌شود:

۱. معمولاً صدها بازیگر گوناگون در این فراگرد دخیل‌اند که عبارت‌اند از: گروه‌های ذی‌نفع، سازمان‌های دولتی، قانون‌گذاران در سطوح گوناگون حکومت، پژوهشگران، روزنامه‌نگاران، قضات و نظایر آن. هریک از این بازیگران، دارای منافع و ارزش‌های فردی یا سازمانی و ادراکات و مراجع ویژه خویش‌اند؛ بنابراین، رفتار آن‌ها به سهولت قابل‌پیش‌بینی نیست.
۲. معمولاً فراگرد خط‌مشی، از مرحله بروز مسئله تا زمانی که آثار و پیامدهای آن قابل‌ارزیابی باشند، چندین سال (گاهی ده سال یا بیشتر) به طول می‌انجامد.
۳. درمورد برخی مسائل، دامنه بحث بسیار وسیع می‌شود؛ برای مثال، درمورد آلودگی هوا یا خط‌مشی سلامت، برنامه‌های گوناگونی در سطوح گوناگون دولت تعریف و اجرا می‌شوند که تحلیل هم‌زمان آن‌ها بسیار پیچیده و دشوار است.
۴. جامعه هدف هر خط‌مشی ممکن است ویژه آن خط‌مشی باشد؛ بنابراین خط‌مشی‌گذاران با جوامع هدف متعدد و متنوع سروکار دارند.
۵. تعداد عوامل کنترل‌ناپذیر مؤثر بر فراگرد خط‌مشی‌گذاری عمومی بسیار زیاد است. برای اینکه تحلیلگران بتوانند خط‌مشی‌ها را بررسی کنند، به مدل‌هایی برای ساده‌سازی این پیچیدگی‌ها نیاز دارند (Sabatier, 2007, 3-4)؛ مدل‌هایی که بتوانند وجوه متعدد، بازیگران متنوع و موضوعات زیادی را که ممکن است در مقوله خط‌مشی واقع شوند، بررسی نمایند. در عین حال، باید توجه داشت که مسئله عمومی باید حول ارزش‌های عامه تعریف شود و حمایت آن‌ها را برانگیزد (White & Bourne, 2007, 589). نکته دیگر آنکه نمی‌توان فراگرد خط‌مشی‌گذاری را امری ملموس محسوب کرد؛ بلکه باید فراگردی ناملموس و پایان‌ناپذیر تلقی شود و درباره ابعاد آن بیشتر اندیشیده شود. در واقع، سیستم خط‌مشی‌گذاری عمومی، فراگردی است دائماً در حال تغییر، و به مثابه یک سیستم اجتماعی، حتی بیشتر از سیستم‌های مکانیکی، نیازمند نگهداری و مرمت است (Shafritz, 2005, 56). این ماهیت سیستمی و چرخه تکرارشونده آن، در نمودار ذیل قابل مشاهده است:



نمودار ۱. چرخه خط‌مشی عمومی (adapted: Shafritz, 2005, 56)

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، چرخه خط‌مشی با تشخیص مسئله عمومی آغاز می‌شود. تاحدی که می‌توان گفت محور و نقطه ثقل این چرخه، تعریف مسئله عمومی است. برای شناسایی و اولویت‌بندی آن دسته از مسائل عمومی که شایستگی مورد توجه واقع شدن در سیستم خط‌مشی‌گذاری عمومی را دارند، لازم است «چیستی مسئله عمومی» مدنظر قرار گیرد. قابل تأمل است که مطلوبیت هر سیستم خط‌مشی‌گذاری، تا حد زیادی در گرو نحوه تشخیص مسئله عمومی قرار می‌گیرد. در واقع خط‌مشی‌گذاری با شناسایی و تعیین مسئله عمومی آغاز می‌شود. شاید به همین جهت است که مطالعه خط‌مشی نیز معمولاً با تعریف مفهوم مسئله عمومی آغاز می‌شود (Kraft & Furlong, 2004, 128)؛ ضمن اینکه اشراف بر نحوه تعریف مسئله عمومی، شرط ادراک نحوه شکل‌دهی دستور کار است (Majone, 2006, 288). در واقع بدون تعریف صحیح مسئله، نمی‌توان سیستم خط‌مشی‌گذاری کارآمدی داشت؛ ضمن اینکه با توجه به تعدد و تنوع زیاد مسائل عمومی، قانون‌گذاران موظف‌اند که مسائل عمومی شناسایی شده را اولویت‌بندی نمایند. از جمله مهم‌ترین علایق گروه‌های ذی‌نفع، همین است که اولویت مسائل مورد بررسی در سیستم‌های قانون‌گذاری را به نفع خود تغییر دهند. این علاقه گاهی چنان شدید

می‌شود که حتی منافع ملی را نیز تحت‌الشعاع منافع حزبی قرار می‌دهد.

تعریف مسئله عمومی

تعاریف متعددی از مسائل عمومی مطرح شده است. از نگاه کرفت^۵ و فورلونگ^۶ مسائل اجتماعی بر موقعیت‌هایی دلالت دارند که از نظر بخش وسیعی از مردم نامطلوب و غیرقابل قبول بوده، نیازمند اقدام حکومت‌اند (Kraft & Furlong, 2004, 4). اندرسون^۷ نیز بر آن است که مسئله عمومی، دال بر وضعیت یا موقعیتی است که نیازها یا نارضایتی‌هایی بین عامه مردم ایجاد کرده باشد و رهایی از آن، مستلزم مداخله حکومت باشد (Dye, 2005, 31). باید توجه داشت که اختلاف نظر مردم درباره مسائل عمومی زیاد است و معمولاً آن‌ها درباره اهمیت یا نحوه حل مسئله با یکدیگر موافق نیستند (Kraft & Furlong, 2004, 133). با این حال، معمولاً در تعریف مسائل عمومی بر موارد ذیل تأکید می‌شود:

الف. مسئله عمومی مسئله‌ای است که به تعداد زیادی از انسان‌ها مربوط شود (مانند تورم)؛
ب. مسئله عمومی مسئله‌ای است که بدون مشارکت جمعی انسان‌ها یا بدون درگیری نهادهای اجتماعی، به طور اثربخش و کارآمد قابل حل نیست (مانند حفاظت از محیط‌زیست)؛

ج. مسئله عمومی الزاماً برای همه آحاد جامعه مطرح نمی‌شود؛ ولی ممکن است احساسات عمومی را جریحه‌دار نماید (مانند ابتلای مردم به بیماری‌های مسری یا صعب‌العلاج مانند سرطان و بیماری‌های شیمیایی)؛

د. مسئله عمومی مسئله‌ای است که در صورت عدم توجه، ممکن است کل جامعه را درگیر سازد (مانند شیوع بیماری‌های مسری، نظیر وبا و آبله).

به‌طور کلی، مسئله عمومی مسئله‌ای است که حل آن مستلزم حمایت عامه باشد؛ هرچند ممکن است با مراتب متفاوتی از شدت و ضعف مطرح شود (Pourezzat & Shirmohammadi, 2007)؛ البته در رویکرد ارزشی به مسئله عمومی، نمی‌توان تعداد افراد درگیر در مسئله را به منزله ضابطه یا شاخص متمایزکننده مدنظر قرار داد. هرچند که در نامه ۵۲ نهج‌البلاغه چنین تأکید شده است: «باید محبوب‌ترین کارها در نزد تو، کارهایی باشند که با میانه‌روی سازگارترند و با عدالت‌دم‌سازتر بوده، خشنودی مردم را در پی داشته باشند.» (ر.ک: ترجمه آیتی: ۷۲۳)؛ ولی باید توجه داشت که در این رویکرد، نه فرد اولویت دارد و نه جامعه، بلکه اولویت با حق است. پس اگر حتی فقط حق یک نفر پایمال شود،

می توان ادعا کرد که سیستم از عدالت خارج شده است.

در این رویکرد، مسئله عمومی به صورت ذیل تعریف می شود:

هرآنچه موجب درد و رنج یا سد راه رشد فرد یا گروهی از انسان ها شود که خود به تنهایی از عهده رفع آن بر نیایند، مسئله ای عمومی است؛ پس هرگاه یکی یا مجموعه ای از انسان ها دچار درد و رنج شوند یا با مانعی در مسیر پیشرفت خود مواجه گردند که به تنهایی قادر به رفع آن نباشند، مسئله ای عمومی رخ داده است (پورعزت، ۱۳۸۷: ۴۶۲).

اولویت ها و سنجه ها

مسائل عمومی معمولاً به دلایل ذیل جلب توجه می کنند:

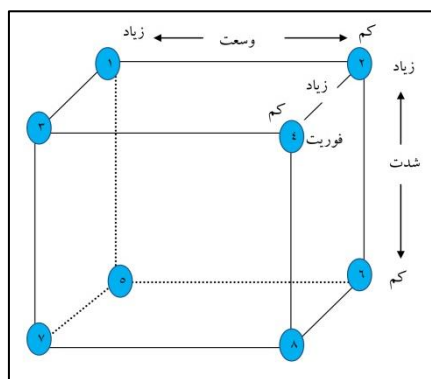
الف. ویژگی های مسئله، از حیث گستردگی افراد شناسایی کننده آن، نحوه بیان آن و شدت و قوت آن؛

ب. ویژگی های افراد و گروه های درگیر در آن، از حیث تعداد، مسئولیت ها، ساختار و شیوه های رهبری آن ها؛

ج. مراتب توجه خط مشی گذاران، از حیث جایگاه و مراتب هم دردی و میزان پشتیبانی؛

د. ویژگی های فراگرد خط مشی، از حیث شیوه ارتباط خط مشی گذار با جامعه هدف و مراتب پاسخ گویی نمایندگان در برابر مردم (الوانی و شریف زاده، ۱۳۸۵: ۱ تا ۷۰).

در یک تحلیل دیگر نیز می توان میزان اهمیت مسائل عمومی را بر اساس مراتب شدت و ضعف، فراگیری و گستردگی و فوریت، برحسب سه پیوستار تقسیم بندی کرد. بدین ترتیب، مکعبی حاصل می شود که رئوس آن ۸ حالت متفاوت را نشان می دهد (نمودار ۲).



نمودار ۲. مکعب مسئله عمومی (Pourezzat & Shirmohammadi, 2007)

شاخص‌های اولویت‌بندی عادلانه مسائل عمومی ۱۵۱

۱. مسائل بسیار شدید و فراگیر و فوری، نظیر جنگ یا زلزله شدید؛
 ۲. مسائل بسیار شدید و محدود، ولی فوری، نظیر جاری‌شدن سیل در یک منطقه محدود؛
 ۳. مسائل بسیار شدید و فراگیر، ولی غیرفوری، مثل فقر عمومی و دیرینه به‌نحوی که جامعه با آن خو کرده باشد؛
 ۴. مسائل بسیار شدید و محدود و غیرفوری، مثل بروز حوادث غیرمترقبه و حوادث رانندگی شدید و بروز ترافیک شهری شدید؛
 ۵. مسائل خفیف و فراگیر و فوری، نظیر کمیاب‌شدن داروی سرماخوردگی؛
 ۶. مسائل خفیف و محدود، ولی فوری، نظیر کمیاب‌شدن داروهای مکمل برخی بیماری‌های خاص؛
 ۷. مسائل خفیف و فراگیر، ولی غیرفوری؛ نظیر کمیاب‌شدن قند و شکر در سطح کشور؛
 ۸. مسائل خفیف و محدود و غیرفوری، نظیر فقدان دسترسی به بازار در برخی از شهرک‌های مسکونی (Pourezzat & Shirmohammadi, 2007).
- ملاحظه می‌شود که برخی از مسائل فوق با اغماض به عامه مردم نسبت داده می‌شود؛ یعنی ممکن است برخی از این مسائل برای برخی، مسئله‌ای شدید باشد، در حالی که برای برخی دیگر خفیف و غیرفوری جلوه نماید؛ برای مثال، کمیابی قند و شکر برای فنانان، شدید تلقی می‌شود، ولی برای عامه مردم خفیف.

دستورگذاری اولویت‌ها

هر سیستم خط‌مشی‌گذاری کارا، باید از خرده‌سیستم‌هایی برخوردار باشد که آن را قادر سازند تا بر استقرار موضوعات مهم‌تر در اولویت دستورگذاری اصرار ورزد. گاهی روزمرگی مانع از آن می‌شود که سیستم بتواند به اولویت‌های خود به‌درستی رسیدگی نماید. حتی در برخی موارد می‌توان ادعا کرد که اولویت‌بندی صحیح، مهم‌تر از راه‌حلیابی است (Dye, 2005, 32)؛ زیرا جامعه و نهادهای آن نمی‌توانند همه مسائل خود را به‌طور هم‌زمان حل کنند. بنابراین گروه‌های ذی‌نفع مجبور می‌شوند برای اولویت‌دادن به مسائل خود در فهرست دستورکارها مبارزه کنند. هر دستورکار، مشتمل بر مجموعه‌ای از مسائل است که توسط عامه و تصمیم‌گیرندگان ادراک می‌شود و احتمالاً درباره آن خط‌مشی یا قانون وضع می‌شود. تدوین دستورکار، فراگردی است که مسائل و راهکارهای جایگزین را

مدنظر نخبگان و عامه قرار می‌دهد یا از نظر آن‌ها دور می‌سازد (Birkland, 2007, 63)؛ فراگردی که ایده‌ها و مسائل را به مجاری خط‌مشی هدایت می‌کند تا مورد رسیدگی تصمیم‌گیرندگان قرار گیرند.

البته برخی برآن‌اند که دستورکار فقط رخ می‌دهد و نمی‌توان فراگرد رخداد آن را رصد کرد؛ در حالی که این‌گونه نیست. معمولاً مجموعه‌ای از فعالیت‌ها و تاکتیک‌های سیاسی توسط افراد و گروه‌های ذی‌نفوذ اعمال می‌شوند و حتی گاهی رسانه‌های جمعی را به کار می‌گیرند تا یک موضوع خاص در دستورکار قرار گیرد (Dye, 2005, 32-3).

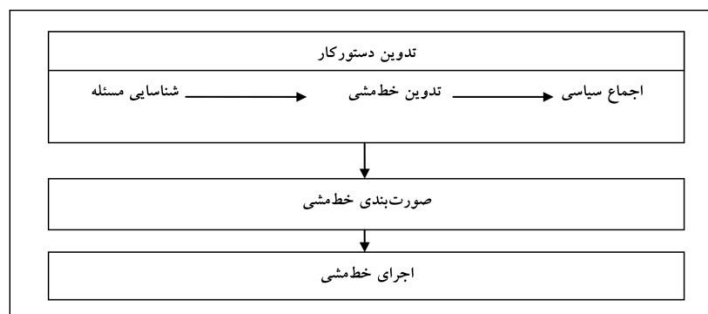
بدین ترتیب، انواع بازیگران عرصه‌های سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اداری می‌توانند در دستورگذاری ایفای نقش نمایند (ر.ک: پورعزت، ۱۳۸۷). پس از دستورگذاری، مسئله عمومی بررسی می‌شود، راه‌حل‌های ممکن جست‌وجو می‌شوند، گزینه یا گزینه‌هایی به مثابه خط‌مشی انتخاب می‌گردند و سپس بر مراحل اجرای خط‌مشی، نظارت می‌شود. در این باب، کینگدون^۸ درباره نحوه تنظیم دستورکار، سه تحلیل را مدنظر قرار می‌دهد:

اول، شناسایی مسئله که در آن نحوه توجه حکومت یا خط‌مشی‌گذاران به مسئله، در کانون توجه قرار می‌گیرد.

دوم، فضای سیاسی که در آن بر مراتب قدرت لابی‌ها تأکید می‌شود.

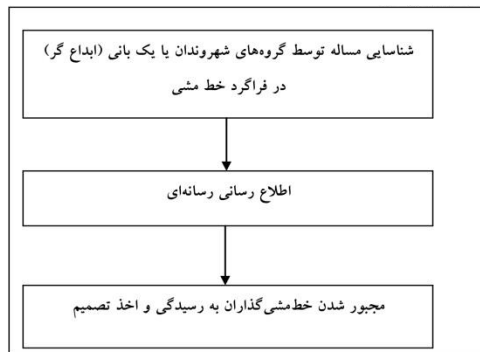
سوم، تأیید بازیگران مشهود که در آن تأثیر صاحب‌منصبان و گروه‌های ذی‌نفوذ مطالعه می‌شود؛ ضمن اینکه نباید از تأثیر دانشگاهیان و بوروکرات‌ها غفلت کرد (Schultz, 2004, 15).

درباره شیوه تدوین دستورکار، دنهارت مراحل ذیل را مدنظر قرار می‌دهد (نمودار ۳):



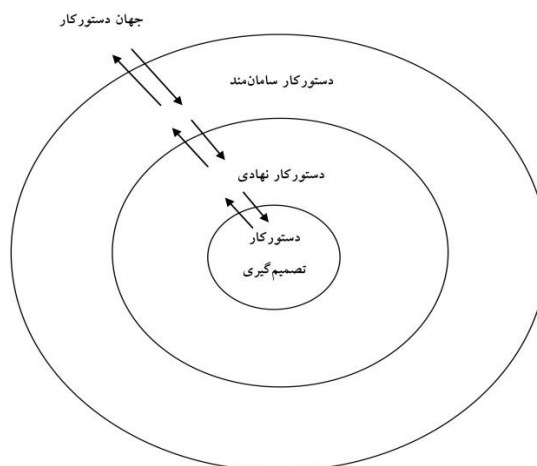
نمودار ۳. از دستورگذاری تا اجرا (Adapted: Denhardt & Denhardt, 2006, 51)

در حالی که شفریتز^۹ این مراحل را تحت تأثیر رسانه‌های جمعی دانسته و به صورت ذیل مدنظر قرار می‌دهد (نمودار ۴):



نمودار ۴. فراگرد تدوین دستورکار (Adapted: Shafritz et al, 2005, 58)

ضمن اینکه می‌توان دستورکار را در چندین لایه در نظر گرفت که بزرگ‌ترین لایه آن، «جهان دستورکار» تلقی می‌شود. این لایه شامل همه ایده‌هایی است که در هر جامعه یا سیستم سیاسی قابل طرح و بحث‌اند. سپس، دستورکار سامان‌مند یا سازمان‌یافته مدنظر قرار می‌گیرد. کاب^{۱۰} و الدر^{۱۱} برآن‌اند که دستورکار سامان‌مند، مشتمل بر همه اموری است که از نظر اعضای جامعه سیاسی، شایسته توجه عامه بوده، در قلمرو مشروع و مجاز برای اقدام حکومت قرار می‌گیرند. مرز «دستورکار سامان‌مند» و «دنیای دستورکار»، محدودیت قلمرو مشروع برای اقدام حکومت است؛ سپس دستورکار نهادی مطرح می‌شود که عبارت است از فهرست مواردی که آشکارا و فعال و ویژه، توسط تصمیم‌گیرندگان صاحب قدرت در حال بررسی‌اند (نمودار ۵) (Birkland, 2007, 64-5).



نمودار ۵. سطوح دستورگذاری (Adapted: Birkland, 2007, 64)

هیل گارتنر^{۱۲} و باسک^{۱۳} (۱۹۸۸) و اتول^{۱۴} (۱۹۸۹) برآنند که نهادهای خط‌مشی، به‌لحاظ کمبود وقت و منابع، فقط تعداد محدودی از امور را در دستورکارهای خود قرار می‌دهند؛ هرچند آن‌ها می‌توانند به‌قول تالبرت^{۱۵} و پوتوسکای^{۱۶} (۲۰۰۲) و بومگارتنر^{۱۷} و جونز^{۱۸} (۲۰۰۴)، ظرفیت خود را افزایش داده و به امور بیشتری رسیدگی کنند.

ولی بیرکلند^{۱۹} بر آن است که حتی با این ظرفیت ارتقاء یافته نیز فقط امور نسبتاً کمی به دستورکار تصمیم‌گیری راه می‌یابند (Birkland, 2007, 64-5). به هر حال، همان‌طور که در نمودار ۵ نشان داده شد، فضاهای چهارگانه فوق بر یکدیگر تأثیر می‌گذارند. قابل‌تأمل است که اهمیت تدوین دستورکار، صرفاً در مدل عقلایی مورد تأکید قرار نمی‌گیرد؛ بلکه در هر سیستم خاص تدوین، تصویب، اجرا و ارزیابی خط‌مشی، تدوین دستورکار نقش تعیین‌کننده و مهمی دارد؛ به‌طوری که در موارد بسیار، لابی‌ها را برمی‌انگیزد. خلاصه اینکه دستورگذاری، مرحله‌ای بسیار مهم در خط‌مشی‌گذاری است و اولویت‌بندی مسائل عمومی، به‌تعبیری مهم‌ترین اقدام مرحله دستورگذاری است.

روش پژوهش

پژوهش حاضر از حیث جهت‌گیری، بنیادی بوده و از حیث اهداف، اکتشافی محسوب می‌شود و ماهیت تحقیق نیز آمیخته است. جامعه خبرگان پژوهش، کلیه خبرگان و متخصصان دانشگاهی و اجرایی صاحب‌نظر در حوزه‌های خط‌مشی‌گذاری عمومی و اداره امور عمومی‌اند.

چنانچه اشاره شد، ماهیت این پژوهش، با توجه به نوع داده‌های گردآوری‌شده و روش‌های تحلیل داده‌ها، پژوهشی آمیخته است. به این ترتیب که در مرحله اول آن به حدود ۷۰ نفر از خبرگان پژوهش مراجعه شد و با بهره‌گیری از دو روش مصاحبه و پرسش‌نامه باز، شاخص‌های مدنظر ایشان برای اولویت‌یابی مسائل عمومی شناسایی شدند. مصاحبه‌های اولیه به‌صورت کاملاً باز و ساختارنیافته انجام گرفت و به‌مرور، با توجه به پاسخ‌های ارائه‌شده و پیداکردن سرنخ‌های بیشتر برای سؤالات بعدی، شکل سؤالات تا حدی تغییر کرد؛ هرچند همه سؤالات مرتبط با موضوع و در چارچوب پی‌بردن به سؤالات اصلی تحقیق بودند، ضمن اینکه پرسش‌نامه‌ای باز، متناسب با یافته‌های گام‌های اولیه طراحی گردید و برای آن دسته از خبرگان که امکان انجام مصاحبه با ایشان وجود نداشت، ارسال شد و آراء ایشان نیز به‌دست آمد. به‌منظور تجزیه و تحلیل آراء خبرگان و استخراج شاخص‌های مدنظر ایشان، از روش

تحلیل مضمون استفاده شد. تحلیل مضمون، روشی برای شناخت و تحلیل و گزارش الگوهای موجود در داده‌های کیفی است. این روش، فراگردی برای تحلیل داده‌های کیفی است که داده‌های پراکنده و متنوع را به داده‌هایی غنی و تفصیلی تبدیل می‌کند (ر.ک: عابدی جعفری و دیگران، ۱۳۹۰: ۱۵۲) و (Attride-Stirling, 2001, 385). بدین ترتیب، ۳۶ مضمون پایه از آراء خبرگان استخراج گردیدند که در قالب ۱۳ مضمون محوری، سامان داده شدند. در مرحله بعد و به منظور پالایش مجدد، مضامین پایه یا سازمان‌دهنده به دست آمده، با نگرشی تحلیلی و استدلالی مورد بررسی قرار گرفتند و مراتب ارتباط آن‌ها با اهداف پژوهش، مجدداً ارزیابی گردید (جدول ۲).

جدول ۲. مضامین محوری، پایه و سازمان‌دهنده استخراج شده از آراء خبرگان و تحلیل ارتباط آن‌ها با اهداف پژوهش

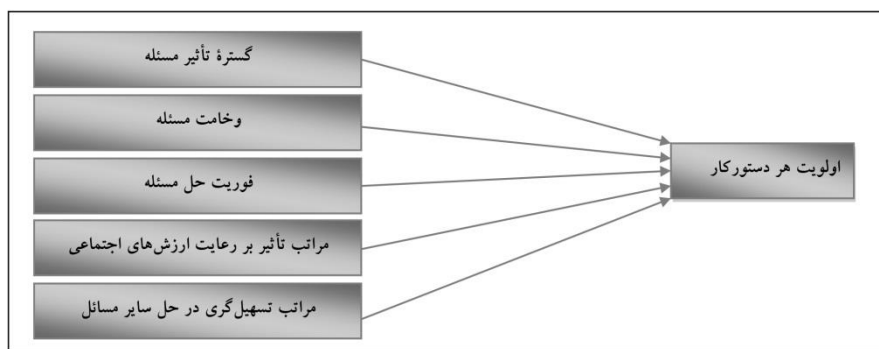
تحلیل نهایی ارتباط با اهداف پژوهش	مضمون پایه	مضمون سازمان‌دهنده
* مرتبط	فراگیری / گستره تأثیر (بر زندگی چه میزان از مردم مؤثر است؟)	الف. گستره
	میزان تأثیرگذاری آن بر آحاد جامعه.	
	فراگیربودن (Inclusive)، یعنی بخش زیادی از آحاد جامعه درگیر آن باشند.	
* مرتبط	نافذبودن / وخامت (بر زندگی جامعه هدف، چقدر مؤثر است؟).	ب. وخامت
	مخاطره‌ها و ریسک‌های بزرگ و تأثیر زیاد.	
	چرخه حیات مسئله.	
* مرتبط	فوریت.	ج. فوریت
* مرتبط	تسهیلگری در حل سایر مسائل.	د. حل آن، تسهیلگر حل مسائلی دیگر باشد
	حل مسائلی که حل آن‌ها مقدمه حل مسائل دیگر است.	
* مرتبط	تأثیر بر رعایت ارزش‌های اجتماعی.	ه. حل آن، تأثیر

تحلیل نهایی ارتباط با اهداف پژوهش	مضمون پایه	مضمون سازمان‌دهنده
	فرهنگی بودن (متناسب با شرایط فرهنگی اسلامی ایرانی باشد).	مثبتی بر رعایت ارزش‌های اجتماعی داشته باشد
<p>* فقدان دلالت منطقی وفاق ملی بر اولویت‌های حقیقی</p> <p>توضیح اینکه این مقوله گرایش سیاسی داشته، بیشتر در ساحت تحقق دموکراسی قابل بحث است؛ هرچند عامل ارزشمندی برای مطالعات گسترده تر است. نکته مهم آن است که این عامل نباید اولویت شدت یا وخامت را تحت تأثیر قرار دهد؛ یعنی مسئله شدید باید حل شود، حتی اگر شأن قابلی در دموکراسی نداشته باشد.</p>	<p>جذابیت (خواست جدی و قوی از سوی جامعه).</p> <p>جذابیت برای جامعه.</p> <p>وفاق ملی.</p> <p>مردمی بودن (رضایت مردم را در پی داشته باشد).</p>	و. وفاق ملی
<p>* فقدان دلالت منطقی امکان پذیری حل مسئله بر اولویت‌های حقیقی.</p> <p>توضیح اینکه امکان پذیری حل مسئله نباید مانع جدی تلقی شود؛ بلکه باید برای امکان پذیر شدن ناممکن‌ها کوشش شود. حتی باید به امکان‌ناپذیرها بیشتر توجه شود.</p>	<p>قابلیت (توانایی‌های کشور از نظر وجود منابع انسانی، تجهیزات و امکانات بالفعل).</p> <p>هزینه.</p> <p>قابلیت حل در کوتاه مدت.</p> <p>قابلیت حل مسئله</p> <p>قابلیت (توانایی‌های کشور از نظر وجود منابع انسانی، تجهیزات و امکانات بالفعل).</p>	ز. امکان‌پذیری حل مسئله

مضمون سازمان‌دهنده	مضمون پایه	تحلیل نهایی ارتباط با اهداف پژوهش
ح. بهبود وضعیت اقتصادی	ارتقاء رتبه ملی در جهان (برای مسائل حوزه بازرگانی).	* تسهیلگری توضیح اینکه این موارد، نوعاً در قالب مضمون سازمان‌دهنده «تسهیلگری برای حل سایر مسائل» قابل تحلیل‌اند.
	تأثیرگذاری بر اشتغال.	
	تأثیرگذاری بر بهبود مدیریت.	
	تأثیر بر بهبود بهره‌وری و کارایی.	
	تأثیر بر توسعه اقتصادی.	
	تأثیر بر رقابت‌پذیری ملی. ^{۲۰}	
	تأثیر بر قابلیت‌های انسانی و فقرزدایی.	
	در راستای اصل ۴۴ بودن	
	پیشرفت (چقدر بر پیشرفت جامعه مؤثر است؟).	
ط. توسعه عدالت	تأثیرگذاری بر عدالت.	* تکرار غیرضروری هدف پژوهش توضیح اینکه «توسعه عدالت»، خود هدف ما از پژوهش است.
	عدالت.	
ی. اهمیت مسئله	اهمیت مسئله.	* تکرار غیرضروری هدف پژوهش توضیح اینکه «اهمیت مسئله»، خود هدف ما از پژوهش است.
ک. نهادینگی مسئله	میزان نهادینگی مسئله.	* فقدان دلالت نهادینگی بر اولویت حقیقی توضیح اینکه مقوله نهادینگی که تسامحاً در مقوله وفاق ملی قابل ادغام است، با همان استدلال که نهادینه‌بودن، دال بر ضرورت حقیقی نیست، قابل کنارگذاشته‌شدن است؛ هرچند بر شانس بقا و تأیید عملکرد سیستم خط‌مشی‌گذاری می‌افزاید.

مضمون سازمان‌دهنده	مضمون پایه	تحلیل نهایی ارتباط با اهداف پژوهش
ل. عمومی بودن مسئله	مسئله، عمومی ^{۲۱} باشد؛ نه شخصی و خصوصی.	* تأکید غیر ضروری بر عمومی بودن توضیح اینکه اساساً موضوع بحث، «مسئله عمومی» است و چیزی غیر از آن مورد بحث نیست!
م. مربوط به مرزهای دانش و در راستای آینده‌پژوهی بودن	بهره‌گیری از روش‌شناسی‌های آینده‌پژوهانه در اولویت‌بندی مسائل عمومی. توجه به روندهای جدید علم در دنیا.	* عدم ارتباط با شاخص عدالت توضیح اینکه این عامل بر مقوله عدالت و به‌ویژه روایت حق‌مداری آن تأثیری ندارد. بنابراین دلالت منطقی بر اولویت‌های حقیقی ندارد. هرچند همه مقوله‌های بحث در خط‌مشی معطوف به آینده‌اند و اساساً هر بحث خط‌مشی، هرچند جوانب حال و گذشته را درمی‌یابد، مقوله‌ای آینده‌پژوهانه تلقی می‌شود.

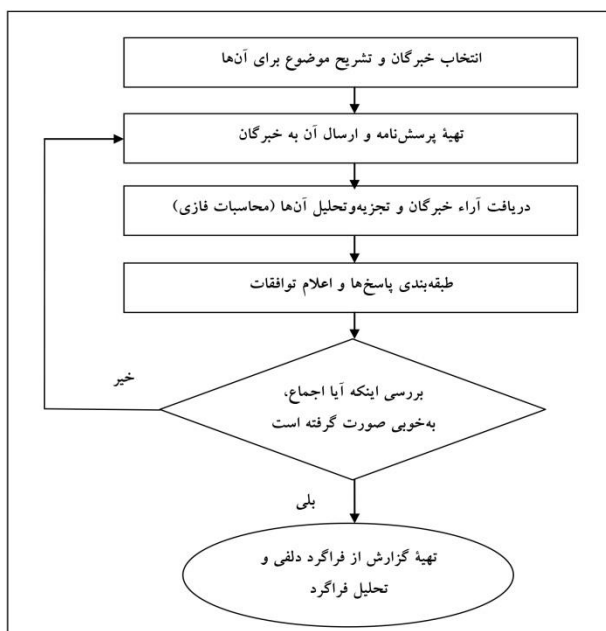
حاصل این فراگرد، پنج مضمون سازمان‌دهنده نهایی بودند که مبنای صورت‌بندی مدل اولیه پژوهش قرار گرفتند (نمودار ۶).



نمودار ۶. مهم‌ترین شاخص‌های قابل تأمل در اولویت‌بندی مسائل (مدل اولیه پژوهش)

در مرحله دوم، مدل اولیه پژوهش در قالب یک پرسش‌نامه هفت‌مقیاسی در اختیار یازده نفر از استادان مجرب در حیطة مدیریت (به‌ویژه مدیریت دولتی) از دانشگاه‌های تهران، تربیت‌مدرس، امام‌صادق علیه‌السلام و علامه طباطبایی رحمته‌الله و مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور قرار گرفت. شایان ذکر است که روش نمونه‌گیری در هر دو مرحله این پژوهش، روش گلوله‌برفی^{۲۲} بود که به‌صورت هدفمند و راهبردی انجام شد. در این روش، خبرگان بر اساس اهداف خاص تحقیق و راهبردهای حل مسئله انتخاب می‌شوند. به‌منظور تعیین پایایی پرسش‌نامه، از روش آلفای کرونباخ^{۲۳} استفاده گردید. از آنجا که ضرایب آلفای به‌دست‌آمده برای تک‌تک متغیرها و ابعاد محاسبه‌شده بزرگ‌تر از ۰/۷ بود (۸/۹)، می‌توان نتیجه گرفت که پرسش‌نامه مورد استفاده، از قابلیت اعتماد لازم برخوردار بود. در مرحله دوم این پژوهش، آراء خبرگان درخصوص مدل اولیه، در چارچوب روش دلفی فازی پیشنهادی ایشیکاوا (۱۹۹۳) بررسی شد.

دلفی ابزاری کارا برای تعیین موضوعات مهم و اولویت‌بندی توصیفی آن‌ها در تصمیم‌های مدیریتی تلقی می‌شود. این روش، حاصل مطالعاتی است که شرکت رند^{۲۴} در دهه ۱۹۵۰ با هدف توسعه روشی برای کسب اجماع بین متخصصان انجام داده است (Okoli & Pawlowski, 2004, 15-21). موری^{۲۵} و همکاران در سال ۱۹۸۵ برای بهبود روش دلفی سنتی، مفهوم یکپارچه‌سازی روش دلفی سنتی با نظریه فازی را مطرح کردند (Hsu & Yang, 2000, 68). ایشیکاوا^{۲۶} و همکاران، کاربرد نظریه فازی را در روش دلفی بیشتر معرفی کردند و الگوریتم یکپارچه‌سازی فازی را توسعه دادند (Kue & Chen, 1934, 2007). پس از آن‌ها، سو^{۲۷} و یانگ^{۲۸} عدد فازی مثلثی را برای دربرگرفتن آراء متخصصان و ایجاد روش دلفی به‌کار بردند (Hsu & Yang, 2000, 69).



نمودار ۷. الگوریتم اجرای روش دلفی فازی

همان‌طور که در نمودار ۷ ملاحظه می‌شود، فراگرد روش دلفی فازی از این قرار است:

۱. جمع‌آوری آراء گروه تصمیم (خبرگان)؛ بدین منظور از یک پیوستار هفت‌گزینه‌ای متغیرهای کلامی استفاده شده است. این پیوستار از گزینه «کاملاً نامناسب» تا گزینه «کاملاً مناسب»، رده‌بندی گردید.
۲. تبدیل متغیرهای کلامی به اعداد فازی مثلثی؛ بدین منظور از روش پیشنهادی کلیر و یوان (۱۹۹۵) استفاده شد.

پرسش‌نامه پژوهش حاضر، با هدف کسب نظر از خبرگان درباره میزان موافقت آن‌ها با مؤلفه‌ها و معیارهای مدل، تنظیم و طراحی شد. خبرگان از طریق متغیرهای کلامی (نظیر کاملاً نامناسب، نامناسب، مناسب، کاملاً مناسب) رأی خود را ابراز نمودند. از آنجا که خصوصیات متفاوت افراد، بر تعابیر ذهنی آن‌ها درباره متغیرهای کیفی اثرگذار بوده است، با تعریف دامنه متغیرهای کیفی، خبرگان با ذهنیت یکسان به سؤال‌ها پاسخ داده‌اند. این متغیرها با در نظر گرفتن جدول ۳ به شکل اعداد فازی مثلثی تعریف شده‌اند.

جدول ۳. اعداد فازی مثلثی برای متغیرهای کیفی

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

۱. تعریف 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 ام به خبره i ام و اندیس j ام معیار j ام اشاره دارد، به طوری که:

X_{ij} مقدار ارزیابی خبره i ام در معیار j ام است ($i=1,2,\dots,n, j=1,2,\dots,m$).

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 منزله دو نقطه پایانی اعداد فازی مثلثی مورد استفاده قرار می‌گیرد (Chang, 1998, 83). مقادیر حداکثر و حداقل آراء 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 گردید (Davis, 1994, 52).

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

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

۲. فازی زدایی کردن؛^{۲۹} از فرمول نقطه ثقل مرکزی ساده^{۳۰} برای فازی زدایی کردن استفاده شده است.

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

یک مقدار آستانه α ^{۳۱} به منظور غربال نمودن عوامل نامناسب انتخاب می شود.

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. این مقدار مستقیماً بر روی تعداد عواملی که غربال می شوند، تأثیر می گذارد؛ ولی هیچ راه ساده یا قانونی کلی برای تعیین مقدار آستانه وجود ندارد. چن^{۳۲} و وانگ،^{۳۳} عدد ۸ را به منزله حد آستانه پیشنهاد می کنند که در این پژوهش نیز پذیرفته شده است.

پس از جمع آوری آراء خبرگان و انجام فراگرد دلفی فازی، نتایج به شرح جدول ۴ حاصل گردید.

جدول شماره ۴. میانگین آراء خبرگان در پرسش نامه نخست

ردیف	شاخص	میانگین هندسی حد بالا عدد مثلی فازی (U_{ij})	میانگین هندسی حد وسط عدد مثلی فازی (M_{ij})	میانگین هندسی حد پایین عدد مثلی فازی (L_{ij})	عدد فازی زدایی شده (S_{ij})
۱	گسترده‌گی	۹.۷۷۹۹	۹.۲۵۶۴	۸.۱۹۶۶	۹.۱۶۷۰
۲	شدت	۹.۷۷۹۹	۹.۴۵۳۲	۸.۷۲۴۸	۹.۳۸۶۳
۳	فوریت	۹.۹۰۷۶	۹.۲۵۶۴	۷.۴۱۵۶	۹.۰۵۸۱

شاخص‌های اولویت‌بندی عادلانه مسائل عمومی ۱۶۳

ردیف	شاخص	میانگین هندسی حد بالا عدد مثلی فازی (U_{ij})	میانگین هندسی حد وسط عدد مثلی فازی (M_{ij})	میانگین هندسی حد پایین عدد مثلی فازی (L_{ij})	عدد فازی زدایی شده (S_{ij})
۴	تسهیلگری برای حل دیگر مسائل عمومی	۹.۲۵۶۴	۸.۱۵۲۲	۷.۱۳۹۰	۸.۱۶۷۴
۵	تأثیر بر رعایت ارزش‌های اجتماعی	۹.۹۰۷۶	۸.۵۷۸۹	۶.۵۵۲۲	۸.۴۶۲۶

هرچند میانگین فازی زدایی شده (S_{ij}) همه عوامل، از عدد آستانه ۸ بزرگ‌تر است، باید اطمینان حاصل شود که آیا به درستی حاصل شده است یا خیر. بنابراین پرسش‌نامه دوم توزیع شد و فراگرد دلفی فازی، مجدداً اجرا شد.

بر اساس نتایج حاصل از جدول شماره سه، پرسش‌نامه شماره دو تنظیم شد و در آن اختلاف نظر هر خبره از میانگین همه آراء ثبت شد. البته خبرگان در این مرحله مجاز بودند که نظر خود را تغییر دهند یا نظر اول خود را تصدیق کنند. نتایج حاصل از پرسش‌نامه دوم، در جدول ۵ آمده است.

جدول ۵. میانگین آراء خبرگان در پرسش‌نامه دوم

ردیف	شاخص	میانگین هندسی حد بالا عدد مثلی فازی (U_{ij})	میانگین هندسی حد وسط عدد مثلی فازی (M_{ij})	میانگین هندسی حد پایین عدد مثلی فازی (L_{ij})	عدد فازی زدایی شده (S_{ij})
۱	گسترده‌گی	۹.۷۷۹۹	۹.۷۷۹۹	۸.۸۹۹۹	۹.۶۳۳۲
۲	شدت	۹.۷۷۹۹	۹.۶۹۰۴	۸.۲۶۹۳	۹.۴۶۸۵
۳	فوریت	۹.۹۰۷۶	۹.۴۵۶۴	۷.۶۱۵۶	۹.۲۲۴۸
۴	تسهیلگری	۹.۸۷۹۱	۹.۶۳۲۰	۷.۴۱۴۱	۹.۳۰۳۵

ردیف	شاخص	میانگین هندسی حد بالا عدد مثلی فازی (U_{ij})	میانگین هندسی حد وسط عدد مثلی فازی (M_{ij})	میانگین هندسی حد پایین عدد مثلی فازی (L_{ij})	عدد فازی زدایی شده (S_{ij})
	برای حل دیگر مسائل عمومی				
۵	تأثیر بر رعایت ارزش‌های اجتماعی	۹.۹۰۷۶	۸.۶۹۵۰	۶.۳۲۲۹	۸.۵۰۱۸

نسبت‌های اعداد میانگین فازی زدایی شده در مرحله اول و دوم، در جدول ۶ ارائه شده‌اند.

جدول ۶. نسبت اعداد میانگین فازی زدایی شده در مرحله ۱ و ۲

ردیف	شاخص	عدد فازی زدایی شده در مرحله اول (S_{ij})	عدد فازی زدایی شده در مرحله دوم (S_{ij})	نسبت اعداد میانگین فازی زدایی شده در مرحله اول و دوم
۱	گسترده‌گی	۹.۱۶۷۰	۹.۶۳۳۲	۱.۰۵۰۹
۲	شدت	۹.۳۸۶۳	۹.۴۶۸۵	۱.۰۰۸۸
۳	فوریت	۹.۰۵۸۱	۹.۲۲۴۸	۱.۰۱۸۴
۴	تسهیلگری برای حل دیگر مسائل عمومی	۸.۱۶۷۴	۹.۳۰۳۵	۱.۱۳۹
۵	تأثیر بر رعایت ارزش‌های اجتماعی	۸.۴۶۲۶	۸.۵۰۱۸	۱.۰۰۴۶

نسبت اعداد میانگین فازی زدایی شده در مرحله اول و دوم، به عدد یک میل می‌کند که نشان‌دهنده درجه بالای اجماع بین آراء خبرگان است. میانگین فازی زدایی شده (S_{ij}) همه عوامل نیز از عدد آستانه ۸ بزرگ‌تر است؛ بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که مؤلفه‌های فوق می‌توانند به مثابه شاخص‌های شناسایی اولویت‌دارترین مسائل عمومی، در یک سیستم خط‌مشی‌گذاری معطوف به تحقق عدالت اجتماعی، مورد توجه قرار گیرند.

جدول ۷ نیز رتبه‌بندی توصیفی اولویت این مؤلفه‌ها را به روش دلفی فازی نشان می‌دهد. این اولویت‌بندی مطلق نیست؛ ولی ترتیب مؤلفه‌ها را توصیف می‌کند.

جدول ۷. رتبه‌بندی توصیفی شاخص‌ها

اولویت	عدد فازی زدایی شده (S_{ij})	شاخص	ردیف
۱	۹.۶۳۳۲	گسترده‌گی	۱
۲	۹.۴۶۸۵	شدت	۲
۳	۹.۲۲۴۸	فوریت	۳
۴	۹.۳۰۳۵	تسهیلگری برای حل دیگر مسائل عمومی	۴
۵	۸.۵۰۱۸	تأثیر بر رعایت ارزش‌های اجتماعی	۵

بحث و نتیجه‌گیری

نتایج به‌دست‌آمده حاکی از آن‌اند که همه شاخص‌های مورد نظر، از اهمیت قابل‌توجهی برای تعیین اولویت مسائل عمومی برخوردارند. این نتیجه بر این واقعیت تأکید دارد که هنگام تدوین خط‌مشی باید شدت، فوریت، گستره، مراتب تسهیلگری و تأثیر آن بر رعایت ارزش‌های اجتماعی را مدنظر قرار داد. منظور از مسئله هدف،^{۳۴} مسئله‌ای است که هر خط‌مشی برای رفع یا حل یا کاهش آن صورت‌بندی می‌شود.

بر این اساس، خط‌مشی‌گذاران باید سیستمی را طراحی کنند که بتواند هر مسئله را از حیث گستره تأثیر، شدت اثر، فوریت مورد نیاز، میزان تأثیر سامان‌یافته بر حل سایر مسائل و مراتب تأثیر آن بر حفظ و تکریم ارزش‌های اجتماعی، با سایر مسائل مقایسه کند.

البته رتبه‌بندی دقیق این عوامل، مستلزم پژوهش دیگری با استفاده از تکنیک‌های متقزی، از مجموعه تکنیک‌های تصمیم‌گیری چندمعیاره است؛ بنابراین، پژوهش حاضر پژوهشی مقدماتی برای اصلاح سیستم خط‌مشی‌گذاری تلقی می‌شود.

نکته مهم این است که به‌طور منطقی و عقلایی، همواره مسئله‌ای اولویت‌دارتر است که فوریت بیشتری داشته باشد. سپس مقوله شدت مدنظر قرار می‌گیرد که معمولاً با فوریت هم‌بستگی دارد. پس از آن، مسئله گستره حوزه اثر مطرح می‌شود و در مرتبه بعدی، می‌توان به مقوله تأثیر بر حل سایر مسائل و اثرگذاری بر رعایت ارزش‌های اجتماعی توجه شایسته‌ای مبذول نمود.

سخن پایانی آنکه، تحلیل‌های آماری حاصل از این پژوهش، درست و قابل اعتمادند؛ ولی خط‌مشی‌گذاران باید مبانی منطقی و استدلالی حاکم بر تصمیم خود را از حیث الزام به رسیدگی سریع‌تر به مسائل فوریت‌دار و شدید، بیشتر مدنظر قرار دهند. یعنی در نهایت، تحلیل منطقی اولویت‌ها، از جایگاه و شأن ویژه‌ای برخوردار است که نتایج حاصل از آن را در اخذ تصمیم درباره اولویت خط‌مشی‌ها، نافذ و اثربخش می‌سازد.

تشکر و قدردانی

نوشتار حاضر، حاصل پژوهشی است که با حمایت «مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور» سامان یافته است؛ از این رو پژوهشگران بر خود لازم می‌دانند که مراتب قدردانی خود را از این مرکز اعلام نمایند.

کتابنامه

- الوانی، سیدمهدی و فتاح شریف‌زاده، فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی، انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی علیه السلام، ۱۳۸۵.
- الوانی، سیدمهدی، تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی، ویراست دو، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، ۱۳۹۰.
- الوانی، سیدمهدی، مدیریت عمومی، تهران: نشر نی، ۱۳۸۸.
- پورعزت، علی‌اصغر و سیدمهدی الوانی، «مبانی منطقی طراحی سیستم خط‌مشی‌گذاری دولتی برای تحقق عدالت اجتماعی، بر اساس نهج‌البلاغه»، *دانشور رفتار*، شماره ۱۱، دوره ۵، ۱۳۸۳، ص ۳۸ تا ۱۱۳۸.
- پورعزت، علی‌اصغر، مختصات حکومت حق‌مدار در پرتو نهج‌البلاغه امام‌علی علیه السلام، تهران: علمی و فرهنگی، ۱۳۸۷ الف.
- پورعزت، علی‌اصغر، مبانی دانش اداره دولت و حکومت (مبانی مدیریت دولتی)، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، ۱۳۸۷ ب.
- پورعزت، علی‌اصغر، «مدیریت دولتی و عدالت اجتماعی»، *دانش مدیریت*، سال ۱۴، شماره ۵۵، ویژه‌نامه مدیریت دولتی، ۱۳۸۰، ص ۸۳ تا ۱۱۷.
- پورعزت، علی‌اصغر، مدیریت راهبردی عصرمدار: رویکرد آینده‌پژوهانه به منافع عمومی، تهران: انتشارات دانشگاه امام‌صادق علیه السلام، ۱۳۸۹.

شاخص‌های اولویت‌بندی عادلانه مسائل عمومی ۱۶۷

رنگریز، حسن و غلامحسین خورشیدی، *مالیه عمومی و تنظیم خط‌مشی مالی دولت*، شرکت چاپ و نشر بازرگانی، ۱۳۸۹.

عابدی جعفری، حسین و محمد تسلیمی و ابوالحسن فقیهی و محمد شیخ‌زاده، «تحلیل مضمون و شبکه مضامین: روشی ساده و کارآمد برای تبیین الگوهای موجود در داده‌های کیفی»، *اندیشه مدیریت راهبردی*، پاییز و زمستان ۱۳۹۰، ص ۱۵۱ تا ۱۹۸.

حضرت علی علیه السلام، *نهج البلاغه*، ترجمه عبدالمحمد آیتی، بنیاد نهج البلاغه و دفتر نشر فرهنگ اسلامی، ۱۳۷۹.

- Atiyah, P. S., 1995, *Law & Modern Society*, Oxford University Press.
- Attride-Stirling, Jennifer, 2001, "Thematic networks: an analytic tool for qualitative research", *Qualitative Research*, 1 (3), P p. 385- 405.
- Birkland, Thomas A., 2004, "Models of the Policy Process" in Rabin, Jack (Ed.), 2004, *Encyclopedia of public administration and public policy*, Facts On File.
- Birkland, Thomas A., 2007, "Agenda Setting in Public Policy" in Frank Fischer & Gerald Miller & Mara S. Sidney (Ed.), 2007, *Handbook of Public Policy Analysis*, pp. 63-78.
- Chai, Nan. 2009, Sustainability Performance Evaluation System in Government : A Balanced Scorecard Approach Towards Sustainable Development, *Springer Dordrecht Heidelberg London New York*.
- Chang, Y. H., 1998, *Transportation plan appraisal and decision making-discussion and application of the fuzzy theory*, Hwatai, Taipei.
- Chen, M. K., & Wang, S. C. ,2010, "The use of a hybrid fuzzy-Delphi-AHP approach to develop global business intelligence for information service firms", *Expert Systems with Applications*, Vol. 37, PP.7394-7407.
- Denhardt, Robert B. & Janet V. Denhardt, 2006, *Public Administration: An action orientation*, (5th Ed.), Thomson/Wadsworth.
- Denhardt, Robert B., 2000, *Theories of Public Organization*, Third edition, Harcourt Brace College Publishers.
- Dye, Thomas R., 2005, *Understanding Public Policy*, 11th Ed., Pearson Prentice Hall.
- Frederickson, George H., 2006, "Public ethics and the New Managerialism: An Axiomatic Theory". pp165-183.
- Henry, Nicholas., 2010, *Public Administration and Public Affairs*. USA: Pearson Educational. 11 Edition.
- Howlett, Michael¹; Mukherjee, Ishani²; Woo, Jun Jie, 2015, "From tools to toolkits in policy design studies: the new design orientation towards policy formulation research", *Policy & Politics*, Volume 43, Number 2, pp. 291-311
- Hsu T.H. & T.H. Yang, 2000, "Application of fuzzy analytic hierarchy process in the selection of advertising media", *Journal of Management and Systems*, Vol. 7, pp. 583-99.
- Ishikawa, A., Amagasa, M., Shiga, T., Tomizawa, G., Tatsuta, R., & Mieno, H. ,1993, "The max-min Delphi method and fuzzy Delphi method via fuzzy integration", *Fuzzy Sets and Systems*, Vol. 55, PP. 241-53.
- Klir, G., & Yuan, B. (1995). *Fuzzy sets and fuzzy logic – Theory and application*. New Jersey: Prentice-Hall Inc.

- Kraft, Michael E. & Scott R. Furlong, 2004, *Public policy: Politics, Analysis, and Alternatives*, CQ Press, Washington.
- Kuo, Y.-F. & P. C. Chen., 2008, "Constructing performance appraisal indicators for mobility of the service industries using fuzzy delphi method", *Journal of Expert Systems with Applications*, Vol. 35, PP. 1930-39.
- Lourenco Rui Pedro, Joao Paulo Costa, 2007, "Incorporating citizens views in local policy decision making processes", *decision support system*, vol 43, pp. 1499-1511.
- Majone, Giandomenico., 2006, "Agenda Setting" in Michael Moran & Martin Rein & Robert E. Goodin (Eds.), 2006, *The Oxford handbook of public policy*, Oxford University Press, pp. 228-250.
- Mikhailov, L., 2003, "Deriving priorities from fuzzy pairwise comparison judgements", *Fuzzy Sets and Systems*, Vol. 134, PP. 365-385.
- Miller, David, 1999, *Principles of Social Justice*, Harvard University Press.
- Mc Kay Stephen, Michael Murray, Sean MacIntyre and Anil Kashyap, 2015, "Evidence-based policymaking and the public interest: lessons in legitimacy", *Town Planning Review*. pp. 154-133.
- Okoli, C. & S.D. Pawlowski., 2004, "The Delphi method as a research tool: an example, design considerations and applications", *Information and Management*, Vol. 42, pp. 15-29.
- Ott, Ingrid. Sussane Soretz., 2011., "public policies and convergence", *Journal of economic dynamics & control*, pp. 1435-1450.
- Paya, Ali and Hamidreza Baradaran Shoraka, 2010. "Future Studies in Iran: Learning through trial error". *Futures*. Vol. 42, Issue 5, Jun, pages 484-495.
- Pourezat, Ali Asghar & Melika Shirmohammadi, 2007, "A Survey of the influence of Intergovernmental Relations on the Pace and Quality of Public Services", *21st EROPA General Assembly and Conference*, Eastern Regional Organization for Public Administration.
- Ryan Christine., 1998, "The introduction of accrual reporting policy in the Australian public sector: An agenda setting explanation", *Accounting Auditing & Accountability Journal*, Vol. 11 No. 5, 1998, pp. 518-539.
- Sabatier, Paul A., 2007, *Theories of the Policy Process*, 2nd Ed., Westview Press.
- Schultz, David A. (Ed.), 2004, *Encyclopedia of public administration and public policy*, Facts on File.
- Shafritz, Jay M. & Christopher P. Borick., 2008, *Introducing public policy*, Pearson Longman, New York.
- Shafritz, Jay M. & Karen S. Layne & Christopher P. Borick., 2005, *Classics of public policy*, Pearson Longman, New York.
- Sterba, James P., 1999. *Justice: Alternative Political Perspectives*, 3rd Ed., Wadsworth Publishing Company.
- Timmermans, Arco, 2015, "The moving stages of public affairs in the Netherlands", *Macmillan Interest Groups & Advocacy Publishers Ltd*, Volume 4, Issue 1, pp. 25-39.
- White Leroy, Humphrey Bourne., 2007, "Voices and values: Linking values with participation in OR/MS in public policy making", *The International Journal of Management Science*, Omega, Vol 35, pp. 588-603.

1. problem research.
2. problem study.
3. Dwight Waldo (1913-2000).
2. public opinion.
5. Michael E. Kraft.
6. Scott R. Furlong.
3. James E. Anderson.
4. John Kingdon.
9. Jay M. Shafritz.
10. Cobb.
11. Elder.
12. Hilgartner.
13. Bosk.
14. O'Toole.
15. Talbert.
16. Potoski.
17. Bavmgartner.
18. Jones.
19. Thomas A. Birkland.
20. Global Competitiveness.
21. Public.
22. Snowball Sampling.
23. Cronbach's alpha.
24. Rand.
25. Mouri.
26. Ishikawa.
27. Hsu.
28. Yang.
29. Defuzzification.
30. simple center of gravity.
31. Threshold Value.
32. Chen.
33. Wang.
34. goal problem.