



Designing Policy Laboratory and Rational Decision-Making Situation to Avoid Trial and Error in Governance of Executive Branch

Ali Asghar Pourezzat

***Corresponding author:** Professor, Department of Public Administration, University of Tehran, Tehran, Iran. E-mail: pourezzat@ut.ac.ir

Abstract

Governance is not a field for trial and error; because it deals with the fate of the people; Therefore, it must be done with the utmost care and finesse and scientific calculations. What politician learn in practice and thus learn a lesson, policy makers experience in the policy laboratory! Also, what developing countries experience in policy implementation and performance at exorbitant costs is what developed countries learn in the policy lab! The present study, considering the consequences of untested public policy implementation and comparing their various possible harms, considering the possibility of their initial testing in the laboratory environment and preventing various costs of implementing immature policies, emphasizes the need to the public policy test prior to the approval and implementation of public policies. This study deals exclusively with the executive branch and considers the bottlenecks of the policy test in that branch; The bottlenecks that cause many public policies to increase problems and problematic areas of society instead of solving problems and de-problematizing them from the public sphere.

Keywords: President, Decision Scene, Instant Execution, Policy Test, Policy Formulation, Policy Spelling and Writing, Goal Society, Dashboard of General Issues and Problems, BIG Data Analysis, AI-based Policy Making, Outcome Prediction and Evaluation, Storytelling, Sensemaking, Sense Lamming.

Citation: Pourezzat, A. A. (2021). "Designing Policy Laboratory and Rational Decision-Making Situation to Avoid Trial and Error in Governance of Executive Branch". *Public Organizations Management*, 9(3), 161-170. (in Persian)

(DOI): 10.30473/IPOM.2021.7949

Quarterly Journal of Public Organizations Management

Vol 9, No 3, (Series 35) Jul-Sep 2021, (161-170)

Received: ((2021/May/04)

Accepted: (2021/Aug/13)



طراحی آزمایشگاه خطمشی و آرایش بخردانه صحنه تصمیم برای اجتناب از داستان آزمون و خطا در عرصه حکمرانی قوه مجریه

علی اصغر پورعزت

*نویسنده مسئول: استاد، گروه مدیریت دولتی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

E-mail: pourezzat@ut.ac.ir

چکیده

حکمرانی عرصه آزمون و خطا نیست؛ زیرا با سرنوشت مردم سروکار دارد. بنابراین، باید با نهایت دقت و ظرافت و محاسبات علمی صورت پذیرد. آنچه مردان سیاست در عمل می آموزند و به موجب آن، مستحق عبرت می گردند، مردان خطمشی در آزمایشگاه تجربه می کنند! همچنین، آنچه کشورهای عقب مانده در عرصه عمل و اجرای خطمشی، با هزینه های گزاف تجربه می کنند، کشورهای پیشرفته در آزمایشگاه خطمشی فرا می گیرند. پژوهش حاضر با در نظر گرفتن پیامدهای اجرای خطمشی های عمومی نآزموده و مقایسه آسیب های احتمالی گوناگون، با در نظر گرفتن امکان پذیری آزمون اولیه، آن ها در محیط آزمایشگاهی و پیشگیری از انواع هزینه های اجرای خطمشی های ناپخته، بر ضرورت اهتمام به آزمون خطمشی های عمومی، پیش از تصویب و اجرای خطمشی های عمومی، تأکید دارد. این پژوهش صرفاً به خطمشی های قوه مجریه می پردازد و تنگنای آزمون خطمشی در آن را مدنظر قرار می دهد؛ تنگنایی که موجب می شوند بسیاری از خطمشی های عمومی، به جای حل مشکل و مسئله زدایی از عرصه عمومی، به حوزه های مشکل آفرین و مسئله خیز جامعه تبدیل شوند.

واژه های کلیدی: رئیس جمهور، صحنه تصمیم، اجرای آنی، آزمون خطمشی، صورت بندی خطمشی، املا و انشای خطمشی، جامعه هدف، داشبورد مسائل و مشکلات عمومی، تحلیل کلان داده، خطمشی گذاری مبتنی بر هوش مصنوعی، پیش بینی و ارزشیابی پیامدها، داستان پژوهی، معناگرایی، معناستیزی.

استناد: پورعزت، علی اصغر (۱۴۰۰). «طراحی آزمایشگاه خطمشی و آرایش بخردانه صحنه تصمیم برای اجتناب از داستان آزمون و خطا در عرصه حکمرانی قوه مجریه». مدیریت سازمان های دولتی، ۹(۳)، ۱۶۱-۱۷۰.

(DOI): 10.30473/IPOM.2021.7949

فصلنامه علمی مدیریت سازمان های دولتی

دوره ۹، شماره ۳، (پیاپی ۳۵)، تابستان ۱۴۰۰ (۱۶۱-۱۷۰)

تاریخ دریافت: (۱۳۹۹/۰۵/۰۹)

تاریخ پذیرش: (۱۳۹۹/۰۹/۰۳)

مقدمه

خطمشی عمومی، به‌مثابه مهم‌ترین و محوری‌ترین دانش واژه در اداره دولت و حکمرانی، از اهمیت سرنوشت‌سازی در جوامع بشری برخوردار است؛ خطمشی سرنوشت‌ساز است، زیرا با منافع عامه مردم سروکار دارد؛ خطمشی سرنوشت‌ساز است، زیرا به آینده می‌پردازد و منافع نسل‌های آینده را مدنظر قرار می‌دهد؛ خطمشی سرنوشت‌ساز است، زیرا به حریم زندگی آحاد جامعه راه می‌یابد؛ خطمشی سرنوشت‌ساز است، زیرا دیکته نادرست آن، سرنوشت نامناسبی را به جوامع انسانی دیکته می‌کند؛ خطمشی سرنوشت‌ساز است، زیرا بر هزینه زندگی مؤثر است و موجبات سعادت و فلاکت جوامع را فراهم می‌آورد؛ خطمشی سرنوشت‌ساز است، زیرا در صورت شکل‌دهی نادرست، ممکن است جامعه هدف خود را گم کند یا به‌جای منافع عامه، منافع احزاب و گروه‌های رقیب را رصد کند؛ خطمشی سرنوشت‌ساز است، زیرا در صورت ضعف در برنامه‌ریزی اجرا، ممکن است به‌جای درمان، درد آفرین جلوه نماید؛ خطمشی سرنوشت‌ساز است، زیرا در صورت تصویب ناصواب، منافع ملی را به حاشیه منافع حزبی می‌کشانند؛ خطمشی سرنوشت‌ساز است، زیرا در صورت اجرای نادرست، امیدها را بر باد می‌دهد؛ خطمشی سرنوشت‌ساز است، زیرا در صورت ارزشیابی نادرست، به‌جای بهبود و اصلاح عملکرد، به اداره عملکردهای ناصواب می‌انجامد.

خطمشی مهم است؛ مهم‌تر از هر آن چیزی که آینده جوامع بشری را می‌آفریند. در این نگاه، آینده رصد نمی‌شود، بلکه آفریده می‌شود.

طرح مسئله

کشورهای گوناگون، صرف‌نظر از شیوه حکمرانی، از گونه‌های دموکرات گرفته تا گونه‌های دیکتاتور منش، با خطمشی سروکار دارند. در واقع، در هر گونه حکومت، فراخور مراتب پیشرفت و توسعه‌یافتگی، سیستم خطمشی‌گذاری ویژه‌ای طراحی و به کار گرفته می‌شود. در هنگام بحث از ارزش و اصالت کلی خطمشی‌گذاری، دو نکته بسیار مهم مدنظر قرار می‌گیرند:

الف) در سیستم‌های خطمشی‌گذاری هوشمند (الوانی و پورعزت، ۱۳۸۰)، تلاش می‌شود تا هر خطمشی جدید، در آیین خطمشی‌های گذشته طراحی گردد و آیین عبرت خطمشی‌های آینده شود. بنابراین، اگر چنین سیستمی وجود داشته باشد، همواره سیری رو به تعالی خواهد یافت و به‌تدریج از اشتباهاتش کاسته خواهد شد.

ب) خطمشی و قانون خوب، آن است که مقید به عدالت باشد (آتیه، ۱۹۹۵)؛ عدالتی که برمدار حق سامان بگیرد و پایدار شود (پورعزت و الوانی، ۱۳۸۳). بنابراین، تدوین قوانین ظالمانه یا کم‌توجه به عدالت اجتماعی، نشان صریحی از ضعف سیستم خطمشی‌گذاری عمومی دارد.

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، نکته اول بر اصالت فنی سیستم خطمشی‌گذاری دلالت دارد و نکته دوم بر اصالت ارزشی آن؛ به این ترتیب، هر گاه می‌خواهیم از سیستم خطمشی‌گذاری خوب سخن بگوییم، باید هم بتوانیم شواهدی را دال بر یادگیرندگی و تعالی خروجی‌های فنی آن ارائه دهیم و هم بتوانیم شواهدی را درباره مقید بودن و متعهد بودن آن به لوازم تحقق عدالت اجتماعی مورد استناد قرار دهیم.

در همین امتداد می‌توان گفت خطمشی‌های بد یا در عرصه یادگیرندگی و دستاوردهای فنی و کارایی و اثربخشی مورد ادعا کم می‌آورند یا در عرصه تعهد به ارزش‌ها و دستاوردهای معطوف به عدالت‌گستری در جامعه.

نمونه‌هایی از تجربه‌ها و داستان‌های عرصه حکمرانی قوه مجریه

نمونه اول - داستان تأمین آب از طریق سدسازی

بیش از یک قرن است که در کشور ما از طریق سدسازی تلاش می‌شود تا آب موردنیاز شهروندان، کشاورزان و صنایع گوناگون تأمین شود.

حاصل این تلاش‌ها، جلوگیری از انحراف و هدر رفت بخش زیادی از آب‌های سطحی بوده است؛ آب‌هایی که بدون کمترین فایده آلوده می‌شدند یا به هدر می‌رفتند یا حتی به ایجاد خسارت برای برخی از شهروندان کشور می‌انجامیدند.

برای جلوگیری از این خسارت‌ها و بهره‌گیری از مزایای هدایت آب به مصارف خردمندان، اهتمام به سدسازی در دستور کار بخش عمومی قرار گرفت و به توسعه ساخت‌وسازهای منجر شد که گاهی می‌توان آن‌ها را در شمار افتخارات ملی، یاد کرد.

در حالی که اصرار بی‌رویه بر سدسازی در هر مکان و بر هر رودخانه، موجب بروز آسیب‌های گوناگونی به روند توسعه ملی شده است! از خشک شدن قنات‌ها و سفره‌های آب زیرزمینی گرفته تا تخریب و زیرآب بردن بسیاری از مزارع و مراتع و حتی تبدیل ساختن بخشی از زمین‌های بسیار حاصلخیز کشور به شوره‌زار!

قابل‌اعتنای زیادی وجود دارد. اما نحوه احداث آن و به‌ویژه طولانی شدن دوران اجرای پروژه، از حیث مدیریت بخردانه پروژه‌های عمومی، بسیار بحث‌انگیز است.

هرچند که این پروژه موفق بوده و بخش زیادی از مشکلات شهر تهران را برطرف ساخته است، هزینه زیاد اجرای آن و نحوه مدیریت پروژه، مورد انتقاد بسیاری از متخصصان قرار گرفته است.

نکته قابل‌توجه آن است که در زمان طراحی، برنامه‌ریزی و اجرای پروژه مترو، شهر تهران هنوز مناطق دست‌نخورده زیادی در اطراف داشت؛ به طوری که استفاده از روش‌های دیگر یا دست‌کم مکمل، برای تسهیل دسترسی و عبور و مرور شهری وجود داشت؛ ولی با نادیده گرفته شدن این روش‌ها، بر میزان هزینه رفت‌وآمد شهری، افزوده شده است و از این حیث، هزینه بیشتری بر منابع عمومی کشور، تحمیل شده است.

نمونه چهارم-داستان هدفمندسازی یارانه‌ها و برنامه‌های متناوب افزایش قیمت سوخت

هدفمندسازی یارانه‌ها، ایده خردمندانه‌ای بود که به جهت عدم ملاحظه ابعاد گوناگون عمل و اقدام اجتماعی دولت و پیامدهای ناگوار افزایش بی‌هدف نقدینگی، به ابتدال کشیده شد. این طرح که می‌توانست به تعالی سیستم اجتماعی، بهبود سطح عدالت توزیعی و توسعه رفاه عامه برای تسریع مسیر پیشرفت جامعه منجر شود، به جهت بی‌تدبیری، موجب افزایش قیمت‌ها و تشدید فاصله فقیر و غنی در بلندمدت شد و عمده دستاوردهای حاصل از هدفمندسازی یارانه‌ها را در مدتی کمتر از یک دهه، به ابتدال کشاند.

بدفراجام‌ترین جلوه مواجهه نابخردانه با هدفمندسازی یارانه‌ها، افزایش قیمت سوخت و ایجاد بحران اجتماعی در سال ۱۳۹۸ بود که به شدت سطح سرمایه اجتماعی و اعتماد عمومی را مورد تهدید قرار داد.

نمونه پنجم- داستان برنامه جامع اقدام مشترک (برجام)

برنامه جامع اقدام مشترک درباره توافق جامع و نهایی هسته‌ای میان ایران و غرب در سال ۲۰۱۵ بین ایران و کشورهای چین، فرانسه، روسیه، انگلیس، آمریکا و آلمان بسته شد. براساس این توافق، قرار بود که با اقدام ایران به محدودسازی فعالیت‌های هسته‌ای در مدت ۱۵ سال، این کشور از تحریم‌های شورای امنیت سازمان ملل متحد، اتحادیه اروپا و ایالات متحده آمریکا

پروژه احداث سد گتوند یکی از پرهزینه‌ترین پروژه‌های سدسازی در جهان است که با اصرار دولتمردان وقت، علی‌رغم هشدار مخالفان این پروژه، به پایان رسید و پس از یک دهه مجموعه‌ای از بحران‌های طبیعی را به همراه داشت که متأسفانه، با تشدید این بحران‌ها، بحران‌های اجتماعی بسیار ناگوارتری، ایجاد شدند.

توجه شود که در این پروژه، با صرف منابع ملی، بخشی دیگر از منابع ملی به تباهی کشیده شد و سرنوشتی بسیار بدفراجام برای برخی از شهروندان محترم کشور، رقم‌زده شد. تأسف‌بارتر آنکه هم‌اکنون، مهار آسیب‌های ناشی از اجرای این پروژه نابخردانه، هزینه‌های بیشتری را به بخش عمومی کشور تحمیل می‌نماید.

این آسیب‌ها در اثر تدوین و اجرای نابخردانه بخشی از خط‌مشی عمومی تأمین آب برای آیندگان، حادث شده‌اند.

نمونه دوم- داستان احداث مونوریل قم

شهر قم از جمله مهم‌ترین شهرهای کشور است که جمعیت قابل‌توجهی را در خود جای داده است. با این حال، به جهت کوچکی ابعاد بخش مرکزی شهر و بافت ساختار سنتی آن، به‌مرور زمان روش‌های سنتی توسعه معابر و شاهراه‌ها، جوابگوی نیاز مردم شهر نبوده‌اند.

رویکرد فانتزی دولت به احداث مونوریل در یکی از مسیرهای منتهی به حرم مطهر حضرت معصومه (س)، چهره زیبای بخش مهمی از این شهر را دگرگون ساخته است؛ بدون آنکه از این پروژه تأمین مالی شده از بودجه عمومی کشور، کمترین منفعتی عاید شهروندان ایرانی شود.

این پروژه پرهزینه، از جنبه‌های گوناگون مورد انتقاد قرار گرفته است؛ از آسیب‌رسانی به بافت سنتی و میراث فرهنگی جامعه گرفته تا کم‌فایده‌گی برای حل مشکل ترافیک و تعرض به حریم حرم مطهر.

نکته تأسف‌برانگیز آنکه اکنون تخریب ستون‌های بتنی احداث شده برای کارگزاری مونوریل، هزینه‌ای بیش از هزینه احداث آن‌ها می‌طلبد؛ در حالی که اکنون هیچ‌کس پاسخگویی این حجم از منابع تباه شده و به انحراف رفته نیست.

نمونه سوم- داستان توسعه متروی تهران

متروی تهران از نمونه‌های موفق پروژه‌های عمرانی بخش عمومی در جهان محسوب می‌شود؛ پروژه‌ای که دستاوردهای ارزنده‌ای برای کاهش سطح ترافیک در کلان‌شهر تهران داشته است. در اصالت ضرورت این پروژه، دعاوی قابل‌اعتماد و

مروری بر ابعاد مسئله

با مرور داستان‌های فوق و به‌ویژه حواشی آن‌ها، دال بر نحوه مواجهه دولتمردان با منتقدان و مخالفان اجرای این طرح‌ها و سپس معناگریزی و طفره‌روی خردستیزانه از پذیرش مسئولیت (پورعزت، ۱۳۹۶)، این نکته را مدنظر قرار می‌دهد که چرا دلتمرد فرصت طلب می‌تواند از موقعیت سوء استفاده کند و حتی دلتمرد دلسوز نیز علی‌رغم تمایل به افزایش بهره‌وری و دستاوردهای عملکردی خویش، موجب خسارت بر منابع عمومی می‌شود.

ملاحظه می‌شود که فرض بنیادین این پژوهش آن است که همه دولتمردانی که در سیر توسعه نمونه‌های اول و دوم که به تباه‌سازی منابع ملی انجامیده‌اند و فراگرد ضعیف مدیریت نمونه سوم که منجر به افزایش هزینه آن شده است، همچنین متولیان پیگیری امور در نمونه‌های چهارم و ششم، دلسوز و علاقه‌مند به خدمتگزاری به جامعه خویش بوده‌اند.

بنابراین، پرسش‌های مهم و بنیادین این پژوهش، عبارت‌اند از:

چرا در هنگام اخذ تصمیم، بهترین تصمیم ممکن است اخذ نشده است؟

چرا رییس‌جمهور، هیئت‌وزیران و سایر دولتمردان وقت، آسیب‌های پیچیده قابل پیش‌بینی پروژه‌های مذکور را نادیده گرفته‌اند؟

چرا دولتمردان در برابر انتقاد و پیش‌بینی‌های مخالفان اجرای پروژه‌های یاد شده، گوش شنوا نداشته‌اند؟

روش‌شناسی پژوهش

تحلیل داستان و مورد کاوی

تحلیل داستان از روش‌های بسیار مهم برای درک وضعیت سیستم‌های اجتماعی و رصد ناهنجاری‌های گوناگون در آن‌هاست.

تحلیل داستان ناگزیر با مورد کاوی همگرایی دارد و در بسیاری از موارد مسیری را مشابه مورد کاوی‌ها طی می‌کند.

نوشته‌ای که تحلیل داستان را متمایز می‌سازد، تلاش برای درک صحنه تصمیم در هنگامه اجرای آنی^۱ نقش دولت مردی یا تحلیلگری خطمشی است. واقعیت این است که بسیاری از دولتمردان، هنگامی که خود را در نقش دولتمردی می‌بینند، دچار اضطراب می‌شوند و سعی می‌کنند در این نقش، بازیگری قابل و شایسته جلوه کنند. این حالت به‌ویژه برای

رهایی یابد؛ در حالی که در ۱۸ اردیبهشت ۱۳۹۷ شمسی، ایالات‌متحده رسماً از برجام خارج شد و تحریم‌ها به حالت گذشته درآمد (ویکی‌پدیا، ۱۴ مرداد ۱۴۰۰). بدین ترتیب، اعتماد دولت ایران به برجام، موجب تعویق بسیاری از برنامه‌های توسعه هسته‌ای ایران شد، بدون اینکه دستاوردی از این اقدام عاید مردم کشور شود.

عملکرد دولت ایران در اعتماد به برجام، به‌ویژه از این حیث که بسیاری از تعهدات پذیرفته شده در آن کاملاً یک‌سویه بوده و هیچ‌گونه جریمه‌ای برای بدعهدی یا خروج یک‌جانبه کشورهای طرف قرارداد با ایران در نظر گرفته نشده بود، مورد انتقاد بسیاری از مردم و جناح‌های سیاسی کشور قرار گرفته است.

نمونه ششم - مدیریت بحران در مواجهه با شیوع بیماری کرونا

در ماه‌های پایانی سال ۱۳۹۸ مواردی از ابتلا به بیماری کرونا در کشور مشاهده شد؛ در حالی که ابعاد و وجوه گوناگون این بیماری برای جهانیان ناشناخته بود، کشورهای متفاوت تجربه‌های متفاوتی را برای مواجهه با آن تجربه کردند.

به‌طور کلی کشورها و جوامعی که این موضوع را زودتر درک کرده و جدی گرفتند و بخش‌های عمومی آن‌ها، فعالانه‌تر و مسئولانه‌تر وارد عمل شدند و مسیرهای انتقال بیماری را مسدود کردند، بهتر توانستند از مردم خود در برابر این بیماری محافظت نمایند.

با وجود تلاش دولت ایران برای اقدام هماهنگ و ایجاد ستاد ملی مبارزه با کرونا، نوعی گسستگی و آشفتگی در مجاری اخذ تصمیم و خطمشی‌گذاری، موجب تأخیر در مواجهه مؤثر با بیماری مذکور شد و هزینه‌های زیادی را بر عهده سیستم‌های درمانی و آحاد جامعه تحمیل کرد.

در میان این هزینه‌ها، افزایش مرگ‌ومیر مردم و افزایش تعداد شهدای سلامت، بسیار غم‌انگیز و دلخراش بود؛ در حالی که در صورت سرعت عمل در رسیدگی به موضوع و اهتمام جدی به قرنطینه و جلوگیری از شیوع و همه‌گیری بیماری یا جدیت در رعایت محدودیت در یک دوره زمانی در ابتدای بیماری می‌توانست بسیاری از هزینه‌ها و مصائب ایجاد شده را کاهش دهد. ضمن اینکه رویکرد اندیشه‌شده و خردمندانه به تولید واکسن و اهتمام همزمان به واردات واکسن، می‌توانست از مصیب‌ها و رنج مردم بکاهد.

بیماری است که نیاز به حمایت درمانی دارد؛ در حالی که در همان حال، فقط اوست که از قدرت اخذ تصمیم درباره درمان خویش و دیگران برخوردار است.

با این مقدمه به پرسش زیر دقت فرمایید: چه باید کرد که بخش عمومی جامعه، از حالات روان‌شناختی رئیس‌جمهور در هنگام اخذ تصمیم، آسیب‌پذیر نشود؟

چه باید کرد که رئیس‌جمهور، در برابر انتقادات مشفقانه و صادقانه کارشناسان و متخصصان مخالف خویش، گوش شنوا داشته باشد؟

چه باید کرد که ضریب نفوذ معناگریزی^۱ و معناستیزی^۲ در مواجهه با صحنه آئی اخذ تصمیم، به حداقل ممکن کاهش یابد؟

طراحی آزمایشگاه خطمشی

با مروری بر تاریخ توسعه دانش اداره و حکمرانی در جهان ملاحظه می‌شود که بسیاری از کشورهای پیشرفته، به‌ضرورت طراحی و استقرار آزمایشگاه‌های خطمشی روی آورده‌اند.

توجه به این نکته بسیار مهم است که در برخی از این کشورها هزینه‌های عمومی در معرض نقد مخالفان عمل و اقدام دولت قرار دارد و هرگونه هزینه اضافی به‌شدت مورد بررسی و کنترل قرار می‌گیرد؛ با این حال کشورهای مذکور توانسته‌اند هزینه سنگین طراحی و استقرار آزمایشگاه‌های خطمشی را برای جلوگیری از آزمون و خطا در عرصه عمومی جامعه خویش، توجیه کند.

صحنه واقعیت را در نظر آورید! جوامع دموکراتیک به‌گونه‌ای طراحی شده‌اند که هرگونه هزینه اضافی را به‌شدت موردنقد قرار می‌دهند و حتی می‌توانند دولتمردان متنفذ خویش را به جهت افزایش هزینه‌های عمومی به محاکمه در دادگاه بکشاند! در چنین کشورهایی هزینه‌گرافی صرف ایجاد آزمایشگاه‌های خطمشی متعدد و گاه موازی شده است! چرا و چگونه؟

تفکیک فراگرد خطمشی و ویژه سازی آزمون برای هر مرحله

برای توضیح ساده شیوه عمل در آزمایشگاه خطمشی، می‌توان از تفکیک مراحل فراگرد خطمشی‌گذاری عمومی آغاز کرد (دای، ۲، ۲۰۱۱) در یک نگاه دقیق، می‌توان مراحل خطمشی‌گذاری را به صورت زیر طراحی کرد:

دولتمردانی پیش می‌آید که هیچ‌گونه سابقه تحصیلی و آموزشی قابل‌اعتمادی برای مواجهه با امر مهم و خطیر طراحی و تحلیل خطمشی عمومی ندارند. جالب‌تر آنکه معمولاً اطرافیان این دولتمردان با ستایش‌های بی‌جا و پرهیز از نقادی شرافتمندانه، آنان را به‌سوی خطاهای بیشتر متمایل و بلکه واژگون می‌سازند! تصور کنید دولتمردی را که پزشکی خوانده است و اکنون باید درباره آموزش عالی تصمیم بگیرد یا دولتمرد دیگری را که متخصص رفع مشکلات ترافیکی شهرهاست و اکنون باید درباره رفع فقر و ریشه‌های آن تصمیم‌گیری کند.

در این‌گونه موارد، او بیشتر بازیگر و نقش‌آفرین جلوه می‌کند تا حکیم خردمند!

پرسش بنیادینی که این پژوهش درصدد پاسخ به آن است را می‌توان به شرح زیر بازآرایی کرد:

چه باید کرد که دولت در هنگامه و صحنه آئی اخذ تصمیم، خردمندتر و دوراندیش‌تر ظاهر شود؟

دشواری و ازدحام در تحلیل وضعیت

صحنه‌آرایی سیاسی و نحوه مواجهه ناجوانمردانه احزاب رقیب با یکدیگر، سبب می‌شود که ازدحام بیش‌ازحد آرا و نظرهای انتقادی سالم و ناسالم، موجب به حاشیه راندن بسیاری از نقدهای دلسوزانه برعلیه رویه‌های جاری دولتمردان شود. در چنین شرایطی دولت نمی‌تواند واقعیت را آن‌چنان که هست بپذیرد و بیش از آنکه به جوهر نقد بیندیشد، خود را مترصد پاسخ‌گویی بدان می‌نماید و پاسخ‌های صواب و ناصواب را در بسته‌های هنجار یا ناپهنجار، بازآرایی می‌کند تا خویش را از معرکه آزمون‌های سنگین مطرح شده در انظار جامعه رهایی بخشد.

گاهی به حدی وضعیت اخذ تصمیم در انظار اجتماعی دشوار و خارج از طاقت جلوه می‌کند که او را برمی‌انگیزاند تا بازیگری آئی باشد؛ بازیگری که در لحظه باید تصمیم بگیرد که چگونه جلوه نماید و چه نقشی را ایفا کند و دولتمردی که گاهی حتی مفتون بازیگری نادرست خویش می‌شود و آن را بارها و بارها برای دیگران نقل می‌کند.

گاه خویش را مقدس و نظرکرده می‌انگارد و گاه در هاله‌ای از نور به تصویر می‌کشد و گاه دارای رسالت الهی برمی‌شمارد و گاهی حتی آن‌قدر حق به‌جانب می‌پندارد که با شهامتی معناگريزانه از ناآگاهی از تصمیمی که باید در آن لحظه اخذ می‌کرد و مسئولیت آن را بر عهده می‌گرفت، سخن می‌راند و برای گریز از مسئولیت، از خواب شیرین صبحگاهی خود سخن می‌گوید؛ در حالی که در همه حال، او همچون

1. Senselamming
2. Sensefighting
3. Dye

در آزمایشگاه خطمشی می‌توان ظرفیت لازم برای تحلیل وضعیت تصمیم در هنگام تصویب خطمشی را فراهم آورد و با پیش‌بینی شیوه مواجهه گروه‌های متفاوت با خطمشی‌گذار، امکان رصد و تعقیب منافع عمومی را در فراگرد خطمشی‌گذاری، افزایش داد.

تصویب یک خطمشی خوب می‌تواند بخش قابل توجهی از منابع ملی را آزاد سازد و تصویب یک خطمشی بهتر می‌تواند مانع پیامدهای تسلسلی بدفرجام و ناپسند منجر شود.

۶ اجرای خطمشی: بسیاری از خطمشی‌گذاران، خطمشی‌های تصویب شده را اجراپذیر جلوه می‌دهند. بررسی امکان اجرای خطمشی در آزمایشگاه، این بهانه را از خطمشی‌گذاران سلب می‌کند. آزمون امکان‌پذیری اجرای خطمشی، از جنبه‌های گوناگون صورت می‌پذیرد و به ابزارهای متنوعی نیاز دارد که اهتمام و دقت نظر میان‌رشته‌ای و چندرشته‌ای را برحسب موضوع خطمشی، اجتناب‌ناپذیر می‌سازد.

۷. ارزشیابی خطمشی و درس‌آموزی از آن: ارزشیابی منصفانه خطمشی‌های عمومی کاری بسیار دشوار است؛ به‌طوری که بسیاری از مواقع، خطمشی‌گذاران در دوران قدرت خود، مورد تأیید قرار می‌گیرند و در دوران کناره‌گیری از قدرت، شامت می‌شود.

طراحی سیستم ارزشیابی منصفانه و ویژه‌سازی شده برای هر خطمشی، برحسب مراحل گوناگون فراگرد خطمشی‌گذاری عمومی، کاری بسیار تخصصی است که می‌توان آن را در آزمایشگاه فوق تخصصی ارزیابی خطمشی‌گذاری عمومی، انجام داد.

۸. خاتمه بخشی خطمشی و مستندسازی آن: بدون تردید می‌توان گفت که هر خطمشی جدید، درس‌های تأمل‌برانگیزی برای خطمشی‌گذاران بعدی به همراه دارد. مسیر آغاز این درس‌آموزی از خطمشی که در مرحله پیش، برای اصلاح خطمشی‌های جاری مورد بحث قرار گرفت، در این مرحله، برای اصلاح سیستم خطمشی‌گذاری عمومی، از طریق مستندسازی دقیق و خاتمه بخشی سالم، تکمیل می‌شود.

ضرورت طراحی آزمون‌های ویژه‌سازی شده برحسب هر خطمشی

خطمشی عمومی در هر وضعیت محتمل در آنجا و آنگاه، یک موجودیت منحصربه‌فرد است. بنابراین، طراحی آزمون برای آن باید در فضای ویژه‌سازی شده و با ملاحظه شرایط زمانی و مکانی و مقتضیات گوناگون زیست سالم اجتماعی، صورت پذیرد.

بنابراین، طراحی آزمون ویژه‌سازی شده برای هر خطمشی، به گروه‌های تخصصی چندرشته‌ای که در قالب تیم‌های موقت، طراحی می‌شوند، نیاز دارد.

۱. احساس و شناسایی مشکل: در بحث از احساس مشکل و شناسایی آن، نکات بسیار مهمی درباره طراحی و تکمیل داشبورد مشکلات عمومی مدنظر قرار می‌گیرد؛ داشبوردی که کمک می‌کند تا تصویر جامعی از وضعیت مشکل عمومی مدنظر خطمشی‌گذاران و سیاست‌مداران قرار گیرد. در این مرحله، آزمایشگاه خطمشی کمک می‌کند تا امکان درک و احساس مشکلات عمومی مردم، آنچنان‌که در جامعه هدف وجود دارد و زندگی مردم را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد، فراهم آورده شود. همچنین آزمایشگاه خوب می‌تواند کمک کند تا تصویر و نقشه مشکلات عمومی مردم، به صورت جامع و فراگیر و اصلاح شونده و یادگیرنده، ترسیم شود.

۲. تعریف مسئله: آنگاه که مشکل عمومی با واژگان علمی و به صورت دقیق و محدود شده و معین، بازگویی می‌شود و بازپردازی می‌گردد، مسئله عمومی تعریف می‌شود.

بیان دقیق مشکل در قالب مسئله عمومی، به تخصص‌های ویژه‌ای نیاز دارد که مجموعه آن‌ها را می‌توان در آزمایشگاه خطمشی گرد هم آورد تا بتوان مشکل را به‌درستی و متناظر با جامعه هدف محدود شده و دقیق آن، باز تعریف کرد.

۳. تنظیم دستور کار: دستورگذاری و قالب‌دهی به مسائل عمومی ازجمله کارکردهای بسیار مهم آزمایشگاه‌های پیشرفته خطمشی است. اولویت‌بندی مشکلات یکی از مهم‌ترین کارهایی است که در آزمایشگاه‌های پیشرفته انجام می‌شود. منطبق این اولویت‌بندی آن است که منابع موجود برای تخصیص به خطمشی محدودند و مشکلاتی که باید مورد رسیدگی قرار بگیرند، نامحدود. بنابراین، اهتمام به اولویت‌بندی بسیار مهم و تعیین‌کننده است. هرچه اولویت‌بندی مسائل عمومی دقیق‌تر و سالم‌تر صورت پذیرد، می‌توان ادعا کرد که سیستم خطمشی‌گذاری عمومی اثربخش‌تر و کارآمدتر است.

۴. طراحی و شکل‌دهی خطمشی: طراحی خطمشی (هاولت^۱)، تخصص پیچیده‌ای است که اگر در آن اغفال شود، خطمشی‌های مصوب نمی‌توانند به اهداف خود دست یابند. هنگام طراحی خطمشی در آزمایشگاه باید دقت شود تا جامعه هدف آن کاملاً مشخص و دقیق تعریف گردد و حدود آن از هم بازشناخته شوند.

۵. تصویب خطمشی: تصویب خطمشی در فضای کاملاً سیاسی انجام می‌پذیرد و به نظر می‌رسد که رویکرد علمی به آن چندان رواداری نخواهد شد؛ در حالی که شناسایی مواضع احزاب رقیب و گروه‌ها و فرقه‌های اثرگذار در قالب ذی‌نفعان و ذی‌نفوذان خطمشی‌گذاری، ظرفیت جالب توجهی برای تحلیل علمی دارد.

خطمشی‌های طراحی شده برای تصویب و برنامه‌های اجرای هدفمند خطمشی یا نگاشت نهادی موردنیاز برای اجرای خطمشی یا تحلیل کارشناسی حاصل از ارزشیابی خطمشی و درس آموزی از آن.

علاوه بر خروجی‌های مقطعی، ممکن است فراخور نیاز برخی کاربران، خروجی‌هایی نیز به صورت مستمر طراحی شوند و به سیستم پشتیبان تصمیم در سیستم‌های هوشمند خطمشی‌گذاری عمومی، متصل گردند. در این صورت، جریانی از اطلاعات، به‌طور مستمر بین آزمایشگاه خطمشی و سیستم‌های پشتیبان طراحی شده در مراکز خطمشی‌گذاری عمومی، در حرکت خواهد بود.

سیستم پشتیبان خطمشی، تحلیل کلان داده و خطمشی‌گذاری مبتنی بر هوش مصنوعی

منظور از سیستم پشتیبان خطمشی، خرده سیستمی فوق تخصصی است که با استفاده از ظرفیت تحلیل کلان داده، در سیستم‌های هوشمند خطمشی‌گذاری، طراحی می‌شود و مورد استفاده قرار می‌گیرد.

به‌ویژه اگر تمایل بر آن باشد که سیستم خطمشی‌گذاری مبتنی بر هوش مصنوعی به کار گرفته شود، باید ظرفیت استفاده از قابلیت‌های حکمرانی دیجیتال، تحلیل کلان داده و سیستم‌های خبره در سیستم خطمشی‌گذاری عمومی طراحی گردد و با به‌کارگیری سیستم‌های پشتیبان خطمشی، ظرفیت آن برای مستندسازی، فرآوری و سناریو پردازی برای مواجهه با شرایط ویژه، تقویت شود.

حتی می‌توان گفت که برخی از خروجی‌های بسیار ارزشمند آزمایشگاه‌های خطمشی، طراحی زیرساخت‌های مناسب برای هوشمندسازی سیستم خطمشی‌گذاری عمومی است؛ از سیستم‌های اطلاعاتی مقدماتی و سیستم‌های خبره گرفته تا سیستم‌های پشتیبانی تصمیم‌گیری و سیستم‌های پشتیبان خطمشی‌گذاری و سیستم خطمشی‌گذاری مبتنی بر تحلیل کلان داده^۱ و سیستم خطمشی‌گذاری مبتنی بر هوش مصنوعی.

زمینه‌های کاربرد آزمایشگاه‌های خطمشی

خطمشی‌گذاری عرصه‌ای پرتنوع و پرچالش است و با مجموعه‌ای از علوم و دانش‌های بشری سروکار دارد؛ زیرا معمولاً مشکلات عمومی متعدد به رعایت مرزهای میان رشته‌های علمی نیستند و در فضای واقعی جوامع بشری، موضوعات رشته‌های علمی گوناگون را به چالش می‌کشند

با توجه به موقت بودن تیم‌های طراحی‌کننده مدل آزمون، مدیریت دانش حاصل از عملکرد این تیم‌ها بسیار حائز اهمیت است و باید به صورت مکمل با مرحله پایانی فراگرد خطمشی‌گذاری عمومی، از طریق طراحی یک سیستم پشتیبان خطمشی^۱، زمینه هوشمندسازی سیستم خطمشی‌گذاری عمومی و کاربست هوش مصنوعی در جهت نیل به اهداف آن را فراهم آورد^۲.

فراگرد اقدام در آزمایشگاه خطمشی

یک آزمایشگاه خطمشی خوب برای همه مراحل هشت‌گانه خطمشی‌گذاری، الگوریتم مناسبی را طراحی می‌نماید. معمولاً همه کارها در آزمایشگاه خطمشی به صورت تیمی انجام می‌پذیرد و از تخصص‌های گوناگون برای مواجهه صحیح با مقوله تحت بررسی، استفاده می‌شود.

از یک دیدگاه می‌توان عملکرد آزمایشگاه خطمشی را برحسب توالی کار در سیستم مدنظر قرار داد:

الف) ورودی‌های آزمایشگاه خطمشی برخی از موضوعات از طریق خطمشی‌گذاران به آزمایشگاه ارائه می‌شوند، برخی از آن‌ها نیز از سوی کمپین‌های اجتماعی، مدنظر آزمایشگاه‌های خطمشی قرار می‌گیرند؛ ضمن اینکه گاهی افراد و گروه‌های مستقل، مشکلات مدنظر خود را برای دستورگذاری و نفوذ بر سیستم خطمشی‌گذاری، به آزمایشگاه‌های خطمشی عرضه می‌کنند.

گاهی نیز متخصصان و تحلیل‌گران فعال در آزمایشگاه، مسائل و مشکلات مدنظر خویش را در کانون توجه سایر همکارانشان قرار می‌دهند.

ب) فراگرد کار در آزمایشگاه خطمشی: برحسب نوع و منشأ ورودی و کارکرد مورد انتظار در آزمایشگاه، فراگرد کار بر روی مشکل یا مسئله عمومی انتخابی، ویژه سازی می‌شود.

گاهی فراگرد کار در آزمایشگاه بسیار طولانی طراحی می‌شود و گاهی از مسیرهای کوتاه‌تر استفاده می‌شود؛ گاهی اوقات با ایجاد گروه‌های تفکر و گروه‌های ضربت پژوهشگر با ساختارهای موقت، دوره کوتاهی روی مقوله هدف کار می‌شود و نتایج کار به سفارش‌دهندگان ارائه می‌گردد.

ج) خروجی‌های آزمایشگاه‌های خطمشی: اگر آزمایشگاه‌های خطمشی به‌خوبی طراحی و مدیریت شوند، می‌توانند فراخور نیاز سفارش‌دهندگان گوناگون، انواع گزارش‌ها و خروجی‌ها را آماده نمایند؛ از پیشنهادهای خوش نوشت خطمشی گرفته

1. Policy Support System (PSS)
2. AI Based Policy Making (AIPM)

خدمت‌رسانی و ارائه محصول در این آزمایشگاه‌ها باید منعطف باشد تا بتواند به‌جای التزام به انطباق با شرایط اینجا و اکنون، فراخور نیاز در آنجا و آنگاه، با سناریوهای متفاوت ساختاری، فعالیت نماید.

بحث و نتیجه‌گیری

با مطالعه داستان‌های مورد اشاره درباره اقدام حکومت و پیامدهای تسلسلی انواع اقدامات دولت‌مردان در بخش عمومی، ضرورت طراحی و استقرار آزمایشگاه‌های خطمشی، فراخور نیاز قوای سه‌گانه مورد بحث قرار گرفت. بر این اساس تأکید شد که آزمایشگاه‌های خطمشی ممکن است ورودی‌ها، فراگرد‌ها و خروجی‌های متفاوتی داشته باشند؛ ضمن اینکه این آزمایشگاه‌ها ممکن است برای فعالیت در حوزه‌های گوناگون اقتصاد، سیاسی، فرهنگی، اداری، اجتماعی، زیربنایی، عمومی، غیرانتفاعی و نظایر آن ویژه‌سازی شوند.

همچنین تأکید شد که آزمایشگاه‌های خطمشی، در همه مراحل هشت‌گانه فراگرد خطمشی‌گذاری عمومی، از احساس و شناسایی مشکلات عمومی گرفته تا تعریف آن در قالب مسائل عمومی بررسی‌پذیر، تدوین دستور کار، طراحی و شکل‌دهی خطمشی، تصویب خطمشی، اجرای خطمشی و ترسیم نگاهت نهادی اجرای مسئولانه، ویژه‌سازی سیستم ارزشیابی خطمشی و طراحی و استقرار خرده سیستم خاتمه بخشی و مستندسازی و مدیریت دانش خطمشی‌گذاری، قابلیت‌ها و ظرفیت‌های مفید و ارزشمندی را در اختیار کاربران بخش عمومی، سازمان‌های مردم‌نهاد و بخش خصوصی قرار می‌دهند.

از مهم‌ترین کارکردهای آزمایشگاه‌های خطمشی شناسایی مشکلات عمومی و اولویت‌بندی آن‌ها در سیر تکامل و ویژه‌سازی سیستم خطمشی‌گذاری برحسب مشکلات و مسائل هدف متفاوت در جوامع هدف گوناگون است. همچنین ادراک صحنه تصمیم و خطمشی‌گذاری و کمک به طراحی اقتضایی آن برحسب ملاحظات اجرای آنی، در آنجا و آنگاه، از کارکردهای مهم یک آزمایشگاه خوب است.

ملاحظه واقعیت‌های عرصه عمل و اقدام سیستم خطمشی‌گذاری را مجبور به یادگیرنده شدن و پویا شدن برحسب ضرورت زمان و مکان کرده، اهمیت هوشمندسازی و افزایش قابلیت تحلیل کلان داده و ایجاد سیستم‌های پشتیبان خطمشی و سیستم‌های خطمشی‌گذاری مبتنی بر هوش مصنوعی را مورد تأکید قرار می‌دهد که این همه، از طریق طراحی و توسعه آزمایشگاه‌های خطمشی خوب، قابل‌دسترسی خواهند بود.

(اسکات و دیویس^۱، ۲۰۰۷)؛ ضمن اینکه با توجه به تحولات مستمر در جوامع هدف خطمشی‌گذاری، موفقیت در خطمشی‌گذاری عمومی به ظرفیت پویایی برای انطباق با نیازهای محیط عمل و اقدام خود، نیاز دارد. در یک نگاه منطقی به انواع خطمشی‌های عمومی، می‌توان چهار عرصه اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اداری را برای متمایزسازی حوزه‌های کارکردی گوناگون در آزمایشگاه‌های خطمشی، مدنظر قرار داد. البته می‌تون این تقسیم‌بندی را به‌طور سلیقه‌ای و برحسب نیاز توسعه داد و منطبق با تنوع و تعدد مسائل و مشکلات عمومی، یا برحسب ملاحظات کاربران گوناگون آزمایشگاه، باز تعریف کرد؛ به‌طوری که گروه‌های تخصصی ویژه ای برای خطمشی‌های اقتصادی، بخش عمومی، تولید، امور زیربنایی، امور حقوقی، امور اجتماعی و سیستم‌های مدیریتی در حوزه‌های چهارگانه پرورس یابد و به کار گرفته شود.

جانمایی مناسب برای آزمایشگاه خطمشی

می‌توان آزمایشگاه‌های خطمشی گوناگون را با ظرفیت‌های متفاوت مدنظر قرار داد و در فضاهای متفاوت ساختار اداری کشور، جانمایی کرد؛ از ساختار شاخه قضایی کشور گرفته تا شاخه قانون‌گذاری و شاخه اجرایی، گونه‌های متفاوت و متنوعی از آزمایشگاه‌های تخصصی خطمشی، قابل طراحی و استقرارند. ضمن اینکه ممکن است آزمایشگاه خطمشی توسط متخصصان زبده خطمشی‌گذاری و تحلیل خطمشی در بخش خصوصی ایجاد شود و خدمات خود را به دستگاه‌ها و سازمان‌های اجتماعی گوناگون از بخش عمومی گرفته تا جامعه مدنی و حتی بخش خصوصی ارائه نماید. از این حیث می‌توان آزمایشگاه‌های خطمشی را با کانون‌های تفکر و اندیشکده‌های دولتی و خصوصی مقایسه کرد که به فراخور نیاز طراحی می‌شوند، مستقر می‌گردند، فعالیت می‌کنند و در صورت رفع نیاز، به کار خود خاتمه می‌دهند؛ ضمن اینکه در بسیاری از موارد به ساختاری دائمی در مقام عقل منفصل سازمان‌های متولی خطمشی‌گذاری عمومی در قوای سه‌گانه، تبدیل می‌شوند.

بنابراین، طرح واحدی برای جانمایی یک آزمایشگاه خطمشی خوب وجود ندارد و ممکن است در ساختار کلان تشکیلات دولتی، گونه‌های متفاوتی از آزمایشگاه‌های خطمشی دائمی یا موقت، برپا گردند و به کار گرفته شوند.

از حیث ساختار داخلی آزمایشگاه نیز الگوی جهان‌شمول و فراگیری وجود ندارد؛ زیرا کارکردهای مورد انتظار از آزمایشگاه‌های خطمشی متفاوت و متغیر است. بنابراین، ساختار

References

- A.A. Pourezzat, A.A., & Alvani, S.M. (2001). The Logical Principles of Designing Public Policy Making System to Achieve Truth-Oriented Justice. *Daneshvar Raftar*, 2(5), 11-38. (In Persian)
- Alvani, S. M., & Pourezzat, A. A. (2001). Designing an intelligent legislative system for the realization of social justice. *Public Administration Perspective (PAP)*, 1(1), 43-58.
- Atiyah, P. S. (1995). *Law and Modern Society*. Oxford University Press.
- Dye, T. (2011). *Understanding public policy*. 13th edition, Pearson.
- Howlett, M. (2011). *Designing Public Policies*. Routledge- Taylor & Francis Group.
- Pourezzat, A. A. (2017). Senselamming. Telegram Notes. No. Management and Governance Knowledge Channel. 2018/1/19. (In Persian)
- Pourezzat, A. A., Hejabrafkan, H., Demarchi Lou, M., & Nasiri Hamrah. A. (2017). Evaluation of Government Development projects. Management books - Tadbir baran collection. Mehraban Book Publishing Institute. (In Persian)
- Scott, W. R., & Davis, G. F. (2007). *Organizations and Organizing; Rational, Natural and Open System Perspectives*. Pearson international Edition.
- Wikipedia. Online Encyclopedia. 2021/08/05. (In Persian)

