

طراحی الگوی ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در مجلس شورای اسلامی

علی‌نقی امیری،* حمید زارع،** حسن دانایی‌فرد*** و رضا بنی‌اسد****

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۳/۳۱	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۰/۲۹	شماره صفحه: ۵۷-۱۰۰
-------------------	--------------------------	-------------------------	--------------------

ظرفیت خط‌مشی به توانایی توسعه «گزینه‌های خط‌مشی» برای دستیابی به اهداف عمومی اشاره دارد. خط‌مشی‌گذاری با قانونگذاری در تعامل تنگاتنگ است؛ از یک سو، خط‌مشی‌هایی در قالب لوایح و طرح‌ها به قانون تبدیل می‌شوند و از سوی دیگر، برخی از قوانین خود جنبه خط‌مشی دارند؛ بنابراین، هرچه ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در مجلس تقویت شود، قانونگذاری نیز تقویت می‌شود. قراین و مسائلی همچون تورم قوانین، صف طولانی طرح‌ها و لوایح در کمیسیون‌ها و همچنین لزوم خط‌مشی‌پژوهی برای ایجاد قوانین پویا و مادر، وجود دارد که بر لزوم مطالعه ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در مجلس شورای اسلامی می‌افزاید. هدف از این پژوهش، طراحی الگوی ظرفیت خط‌مشی‌شناسایی عناصر تشکیل‌دهنده ظرفیت خط‌مشی‌گذاری و شناسایی روابط بین آنهاست. این پژوهش با رویکرد کیفی و استراتژی مطالعه موردی انجام شده است که در آن مجلس شورای اسلامی به عنوان مورد مطالعه به صورت عمیق و کیفی بررسی می‌شود. بررسی برخی از بیانات مقام معظم رهبری، مصاحبه‌های نمایندگان مجلس شورای اسلامی، خبرگان قانونگذاری و خط‌مشی‌گذاری، گزارش‌های کارشناسی و طرح‌ها و لوایح، ابزارهای گردآوری اطلاعات هستند؛ زیرا این پژوهش مبتنی بر چند روشی یا کثرت‌گرایی است. روش تحلیل داده‌ها بر اساس تحلیل مضمون است که سرانجام الگوی نهایی با چارچوب ورودی-پردازش-محصول-زمینه طراحی شده است. زیرساخت‌های ظرفیت‌سازی، غنی‌سازی ظرفیت خط‌مشی‌ها و ظرفیت خط‌مشی‌های ارتقا یافته و همچنین محیط حاکم بر ظرفیت خط‌مشی‌ها از عناصر شکل‌دهنده الگو هستند که توجه و عملیاتی‌سازی آنها به وضع قوانین مادر و تقویت کارویژه‌های مجلس شورای اسلامی منجر می‌شود.

کلیدواژه‌ها: ظرفیت خط‌مشی؛ پارلمان؛ مطالعه موردی؛ قانونگذاری؛ خط‌مشی تقنینی؛ مجلس شورای اسلامی

* استاد دانشکده مدیریت و حسابداری، پردیس فارابی، دانشگاه تهران؛

Email: anamiri@ut.ac.ir

** دانشیار دانشکده مدیریت و حسابداری، پردیس فارابی، دانشگاه تهران؛

Email: hzarea@ut.ac.ir

*** استاد گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه تربیت مدرس؛

Email: hdanaee@modares.ac.ir

**** استادیار گروه مدیریت کسب‌وکار، دانشکده معارف اسلامی و مدیریت، دانشگاه امام صادق (ع) (نویسنده مسئول)؛

Email: baniasad@isu.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی‌ام، شماره یکصد و سی‌زدهم، بهار ۱۴۰۲

doi: 10.22034/MR-2106-4692

مقدمه^۱

مطالعه پدیده «ظرفیت خط‌مشی و خط‌مشی‌گذاری در نظام حکمرانی» موضوعی جدید و درعین حال پویاست. کشورهای کانادا، استرالیا و آمریکا بیشترین سهم را در مطالعه ظرفیت خط‌مشی‌گذاری داشته‌اند. توجه به منابع نهادی و سازمانی، وجود گزینه‌های خط‌مشی فراوان و لزوم انتخاب بهترین آن، ظهور و بروز مسائل عمومی برخی از عواملی هستند که مطالعات پدیده ظرفیت خط‌مشی‌گذاری را در سطوح مختلف بسط و گسترش داده است (Flynn, 2011; O'Connor, Roos and Vickers-Willis, 2007).

مطالعات خط‌مشی‌گذاری درباره هر یک از خط‌مشی‌های کلی نظام (سیاست‌های کلی) و خط‌مشی‌های قانونی مانند سیاست‌های قانون برنامه پنجم و ششم، خط‌مشی‌های عمومی همچون خط‌مشی‌های اجرایی قوه مجریه (مستند به اصل (۱۳۴) قانون اساسی)، خط‌مشی‌های قضایی قوه قضائیه و خط‌مشی‌های تقنینی قوه مقننه انجام می‌شود. قلمرو موضوعی پژوهش حاضر، خط‌مشی‌گذاری تقنینی است. در نظام تقنینی کشور، صلاحیت وضع خط‌مشی‌های تقنینی بر عهده مجلس شورای اسلامی است. صلاحیت شورای نگهبان اصول (۹۱ تا ۹۹) است و صلاحیت مجمع طبق اصل (۱۱۲) در خصوص قوانین صرفاً در مقام ترفع و اعمال مصلحت است. زمانی که لوایح قانونی دولت و لوایح قضایی قوه قضائیه نیاز به تصویب دارند، وجهه خط‌مشی تقنینی پیدا می‌کنند که بر اساس اصل (۵۸) قانون اساسی از طریق مجلس شورای اسلامی اعمال می‌شود. بنابراین صلاحیت قانونگذاری در اختیار مجلس شورای اسلامی است.

۱. این مقاله مستخرج از رساله دکتری با عنوان «ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در مجلس شورای اسلامی ایران: پژوهشی کیفی» است.

مطالعه ظرفیت نیز قلمرو متنوع و وسیعی دارد. ظرفیت حکمرانی ملی عمدتاً در سطوح حکومت،^۱ خط‌مشی^۲ و اداری مطالعه می‌شود (Painter and Pierre, 2005) این پژوهش از نظر قلمروی ظرفیت، بر ظرفیت خط‌مشی‌گذاری - ظرفیت خط‌مشی بخشی از آن است - متمرکز بوده که در آن ظرفیت دولت و ظرفیت اداری مطالعه نمی‌شود.

پژوهش حاضر قلمرو مکانی و مورد مطالعه خود را حول «مجلس شورای اسلامی» قرار داده است. در این قلمرو به تعاملات و درهم‌تنیدگی روابط آن با شورای نگهبان، قوه مجریه، قوه قضائیه و مجمع تشخیص مصلحت نظام، به مثابه محیط نزدیک (محیط خرد)^۳ مجلس شورای اسلامی توجه شده است. قلمرو موضوعی و موردی نیز «ظرفیت خط‌مشی‌گذاری تقنینی در مجلس شورای اسلامی»^۴ است.

با وجود مطالعات غنی در حوزه ظرفیت خط‌مشی و خط‌مشی‌گذاری، در سطح خرد و کلان در برخی از کشورها همچون کانادا، آمریکا و استرالیا، مطالعات پژوهشگران ایران در این حوزه اندک و بعضاً پراکنده است. وجود برخی از مسائل در نظام حکمرانی این کشورها، مطالعات دانشگاهی را به سمت وسوی ظرفیت‌شناسی و ظرفیت‌سازی سوق داده است. ممکن است برخی از مسائل گریبان‌گیر همه کشورها بوده و برخی صرفاً در یک یا چند کشور ظهور و بروز پیدا کنند. برای مثال، شکاف بین تدوین و اجرای خط‌مشی مسئله‌ای فراگیر است؛ در حالی که عامل اثرگذار محیطی همچون سرکوب خط‌مشی‌ها از سوی نظام سلطه که در روند خط‌مشی‌گذاری و اجرای آن تأثیر جدی دارد ممکن است صرفاً مسئله

1. Government Capacity

2. Policy Capacity

3. Task Environment (Micro Environment)

۴. با توجه به اینکه مورد مطالعه مجلس شورای اسلامی به اندازه کافی گویای تقنینی بودن خط‌مشی‌هاست؛ اصطلاح تقنینی از عنوان و البته مباحث آتی حذف شده است.

خط‌مشی‌گذاری ایران یا چند کشور معدود باشد.

در حوزه ظرفیت خط‌مشی‌گذاری عمدتاً مشکلاتی همچون تورم قوانین و درعین حال وجود تبصره‌ها و الحاقیه‌های زیاد به آنها، رفت‌وبرگشت قوانین بین شورای نگهبان قانون اساسی و مجلس شورای اسلامی به‌ویژه در مورد اصل (۷۵) قانون اساسی، تعداد زیاد لوایح و طرح‌ها، قوانین معارض، نبود قوانین مادر در برخی از حوزه‌های قانونگذاری، عدم کارشناسی و قوی در مورد همه طرح‌ها و لوایح، شکست برخی از قوانین در اجرا و عمل و بی‌تمایلی برخی از دولت‌ها برای تهیه آیین‌نامه‌های اجرایی برای تعدادی از قوانین وجود دارد. این شواهد نشان می‌دهد که خط‌مشی‌های مجلس با ضعف‌های خرد و کلان روبه‌روست.

هدف اصلی این پژوهش «طراحی الگوی ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در مجلس شورای اسلامی» است که با نیل به اهداف فرعی، عناصر کلیدی تشکیل‌دهنده ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در مجلس شورای اسلامی و تبیین روابط بین عناصر کلیدی فوق‌محقق خواهد شد؛ بنابراین سؤال‌های اصلی و فرعی این پژوهش عبارتند از:

- الگوی ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در مجلس شورای اسلامی چگونه است؟
- عناصر کلیدی تشکیل‌دهنده ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در مجلس شورای اسلامی کدام‌اند؟
- روابط بین عناصر کلیدی فوق‌در الگوی ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری چگونه است؟

۱. ادبیات پژوهش

۱-۱. بررسی سابقه پژوهش

هرچند پژوهش درباره ظرفیت‌سازی در بخش عمومی به سال ۱۹۸۱^۱ و درباره ظرفیت خط‌مشی‌گذاری به ۱۹۷۸ برمی‌گردد (Sundquist, 1978: 194 - 200) اما سیر تکامل و توسعه ظرفیت خط‌مشی، ظرفیت خط‌مشی‌گذاری و ظرفیت تحلیلی خط‌مشی‌گذاری در سه دهه اخیر رو به رشد بوده است. برای مثال، با جست‌وجوی واژه‌های Policy و Capacity در عنوان مقاله‌های پایگاه اطلاعاتی وایلی^۲ در آذرماه ۱۳۹۸، ۱۱۵ مقاله یافت شد که ۹۳ مقاله بعد از سال ۲۰۰۰ چاپ شده بودند. مسائلی همچون افول ظرفیت خط‌مشی‌ها، جهانی شدن و رویکرد مدیریت دولتی نوین در بخش عمومی، باعث شده است که پژوهش‌ها در این زمینه رشد و توسعه پیدا کند.

جدول ۱ به برخی از مطالعات ظرفیت خط‌مشی و خط‌مشی‌گذاری در سطح داخلی و جهانی اشاره می‌کند.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

۱. با توجه به بررسی ادبیات موضوع، یکی از اولین پژوهش‌ها در زمینه ظرفیت‌سازی مقاله زیر است که در سال ۱۹۸۱ در مجله *PAR* چاپ شده است.

Honadle, Beth Walter (1981). "A Capacity-building Framework: A Search for Concept and Purpose", *Public Administration Review*, 41(5), pp. 575-580.

2. Wiley

جدول ۱. برخی از مطالعات ظرفیت خطمشی و خطمشی‌گذاری در منابع معتبر داخلی و خارجی

نویسندگان	پژوهش
حسینی، دانایی‌فرد و امامی، ۱۳۹۵	«مفهوم‌پردازی ظرفیت خطمشی عمومی انقلاب اسلامی ایران در اندیشه مقام معظم رهبری (مدظله)»
حمیدی‌زاده، دانایی‌فرد، معافی و اخوان علوی، ۱۳۹۷	«پیشایندهای ظرفیت هماهنگی خطمشی‌های ملی در ایران: واکاوی سه‌گانه سخت‌افزاری، نرم‌افزاری و ذهن‌افزاری»
دانایی‌فرد، امامی و حسینی، ۱۳۹۴	«درآمدی تحلیلی بر فهم موضوع ظرفیت خطمشی عمومی: بررسی ماهیت، موضوع و کارکرد»
دانایی‌فرد، باباشاهی، آذر و کردنائیج، ۱۳۹۳	«تحقق رفاه ملی از رهگذر ارتقای ظرفیت رقابت‌پذیری ملی»
دانایی‌فرد، جاوید و فانی، ۱۳۹۱	«ارتقای ظرفیت گردشگری جمهوری اسلامی ایران: تحلیلی بر ابزارهای خطمشی‌گذاری ملی گردشگری»
دانایی‌فرد، حسینی و فانی، ۱۳۹۲	«ظرفیت خطمشی‌گذاری ملی: کلید توسعه‌یافتگی ملی»
دانایی‌فرد، کردنائیج و لاجوردی، ۱۳۸۹	«ارتقای ظرفیت خطمشی‌گذاری کشور: گونه‌شناسی نقش کانون‌های تفکر»
زارع‌پور، درویشی سه‌تلانی، بیات و خزایی، ۱۳۹۷	«کاربست روش‌های آینده‌پژوهی به منظور توسعه ظرفیت فرایند سیاستگذاری نفت و گاز»
صادقی، موحدی سبحانی، رجب‌زاده و شیرازی، ۱۳۹۵	«بررسی نقش میانجی ظرفیت جذب دانش بر رابطه بین خطمشی‌های مدیریت منابع انسانی و عملکرد سازمانی (مورد مطالعه: شرکت گاز استان قم)»
محمدی فاتح، دانایی‌فرد، رهنورد و فروزنده، ۱۳۹۵	«طراحی مدلی برای ارتقای ظرفیت خطمشی‌گذاری در قوه مجریه کشور»
منوربان، محمدی و محمدی فاتح، ۱۳۹۴	«خطمشی‌گذاری خوب در قوه مجریه، مدل‌سازی نقش ظرفیت‌های سازمانی و زمینه ملی»
دانایی‌فرد، آذر و شیرزادی، ۱۳۹۰	«چارچوبی برای شناسایی شایستگی‌های خطمشی‌گذاران ملی (نمایندگان مجلس قانونگذاری)»
Belyaeva, 2018	«ماهیت پویای ظرفیت خطمشی: خطمشی اینترنت در ایتالیا، بلاروس و روسیه»
Bettini and Head, 2018	«کشف ظرفیت برای کار خطمشی استراتژیک: خطمشی آب در استرالیا»
Brenton, 2018	«ظرفیت خطمشی در فدراسیون: مورد مطالعه استرالیا»

نویسندگان	پژوهش
Daugbjerg, Fraussen and Halpin, 2018	«گروه‌های ذی‌نفع و ظرفیت خطمشی: حالت‌های نامزدی، شبکه‌ها و کالاهای سیاسی»
Dunlop, 2018	«ایجاد ظرفیت سیاسی سازمانی از طریق آموزش خطمشی: برقراری ارتباط با شهروندان در زمینه بهداشت و ایمنی در انگلیس»
Fobé, Pattyn, Brans and Aubin, 2018	«خطمشی تحلیلی مورد بررسی: کاوش در الگوهای استفاده از تکنیک‌های تحلیلی سیاست»
Guy Peters, 2018	«ظرفیت خطمشی‌گذاری در مدیریت عمومی»
Hartley and Zhang, 2018	اندازه‌گیری ظرفیت سیاست از طریق شاخص‌های مدیریت
Howlett, 2018	«ظرفیت تحلیلی سیاست: عرضه و تقاضا برای تحلیل سیاست در دولت»
Hsu, 2018	«اندازه‌گیری ظرفیت تحلیلی سیاست برای محیط‌زیست: موردی برای جذب بازیگران جدید»
Hu, Wang and Fei, 2018	«مکانیسم‌های پویا برای حل حوادث جمعی در چین: تجزیه و تحلیل ظرفیت سیاست»
Karo and Kattel, 2018	«نوآوری و دولت: به سمت یک تئوری تکاملی ظرفیت سیاست»
Mazepus, 2018	«آیا مشروعیت سیاسی برای ظرفیت سیاست مهم است؟»
Olejniczak, Śliwowski and Trzciński, 2018	«نقش تحلیلگران در آژانس‌های عمومی: به سمت یک تیپ‌شناسی مبتنی بر تجربی»
Polášek, Novotný and Perottino, 2018	«کارشناسی و سیاست مرتبط با سیاست در احزاب سیاسی چک: نظریه و روش‌ها»
Wu, Howlett and Ramesh, 2018	«ظرفیت سیاست و حاکمیت: ارزیابی شایستگی‌ها و توانایی‌های دولت در نظریه و عمل»
Wu, Ramesh and Howlett, 2018	«ظرفیت خطمشی: چارچوب مفهومی و مؤلفه‌های اصلی»
Yap, 2018	«پاسخگویی قابل اعتماد دولت و ظرفیت خطمشی‌گذاری راهبردی: شواهدی از NIC های آسیا از تایوان، کره جنوبی، مالزی و سنگاپور»

۱-۲. تعاریف و مفاهیم

جدول ذیل تعاریف ظرفیت خط‌مشی را از دیدگاه متخصصان این حوزه بررسی می‌کند.

جدول ۲. تعاریف ظرفیت خط‌مشی و مفاهیم عملیاتی مستخرج از آن

مفاهیم عملیاتی	نویسندگان	تعاریف ظرفیت خط‌مشی
ظرفیت تصمیم‌گیری.	Davis and Keating, 2000: 231	توانایی حکومت به منظور تصمیم و اجرای جریانی از اقدامات ترجیحی که تغییراتی را برای جامعه و اقتصاد آن پدید می‌آورد.
ساختاردهی به فرایند تصمیم‌گیری، هماهنگی در تصمیمات، تحلیل‌های آگاهانه تصمیمات.	Polidano, 2000: 808	توانایی ساختاربندی فرایند تصمیم‌گیری، هماهنگی آن در سراسر حکومت، فراهم کردن تحلیل‌های آگاهانه برای دست یافتن به آن و اطمینان از اینکه تحلیل به صورت جدی مورد قبول واقع شده است.
آرایش و نظم در منابع ضروری برای خط‌مشی، تصمیمات جمعی و هوشمندانه درباره منابع، تعیین دستورالعمل‌های راهبردی، تخصیص منابع کمیاب به اهداف عمومی.	Painter and Pierre, 2005: 2	توانایی آرایش منابع ضروری به منظور اتخاذ انتخاب‌های جمعی هوشمند درباره آن منابع و تعیین دستورالعمل‌های راهبردی برای تخصیص منابع کمیاب به اهداف عمومی.
انتخاب راهبرد برای اهداف عمومی.	Peters, 2005: 73	توانایی اتخاذ انتخاب‌های راهبردی به منظور دستیابی به اهداف تعیین شده.
تصمیمات جمعی و هوشمندانه، استفاده و بهره‌برداری از منابع، دارا بودن اطلاعات و دانش کافی.	Christensen and Læg Reid, 2005: 137	توانایی استفاده از منابع به صورت نظام‌مند به منظور اتخاذ تصمیمات جمعی هوشمند در یک نظام اداری - سیاسی مردم‌سالار براساس شناخت اطلاعات و اقتدار کافی.

تعاریف ظرفیت خط‌مشی	نویسندگان	مفاهیم عملیاتی
ظرفیت خط‌مشی تک‌متغیره نیست و علاوه بر متغیرهای داخل یک بخش به ارتباط آن با سایر بخش‌ها و دولت مرکزی نیز اشاره دارد. هر چه ظرفیت خط‌مشی ارتقا یافته باشد، تصمیمات بهینه نیز اتخاذ می‌شود.	Rasmussen, 1999	تمرکز بر همه منابع سازمان، تمرکز بر ظرفیت‌های بین‌بخشی و تمرکز بر متغیرهای گوناگون در تعریف ظرفیت خط‌مشی.
انتخاب خط‌مشی‌ها در دولت براساس شواهد و تحلیل آنها انجام می‌شود؛ دولت‌ها عمدتاً به دنبال شناسایی بهترین بیان از منافع عمومی در بین گزینه‌های رقیب هستند که ظرفیت خط‌مشی خدمات عمومی یکی از بهترین گزینه‌هاست. بنابراین دولت‌ها باید به بهبود و ارتقای ظرفیت خدمات عمومی برای انجام خط‌مشی‌ها تلاش کنند.	Peter and Bakvis, 2005	توجه به ظرفیت خط‌مشی خدمات عمومی برای انجام خط‌مشی‌های دولت ضروری است.
منابع سازمانی و هوشمند دولت.	Cummings and Nørgaard, 2004	آن دسته از منابعی که هوشمند باشند برای ظرفیت خط‌مشی مفیدند.
ظرفیت خط‌مشی به معنای تدوین اثربخشی خط‌مشی‌هاست.	Goetz and Wollmann, 2001	تأکید بر اثربخشی در خط‌مشی‌ها.
توانایی در پیش‌بینی و اثرگذاری بر تغییرات، ایجاد تصمیمات هوشمند و مبتنی بر اطلاعات در مورد خط‌مشی، توسعه برنامه‌هایی برای اجرای خط‌مشی، جذب و بهره‌برداری از منابع، مدیریت منابع و ارزیابی فعالیت‌های فعلی به منظور راهنمایی برای آینده.	Honadle, 1981	تمرکز عمده بر منابع؛ هم جذب منابع و هم لزوم بهره‌برداری از آنها.
تمرکز بر ظرفیت نوآوری خط‌مشی.	O'Connor, Roos and Vickers-Willis, 2007	نوآوری به عنوان یکی از منابع ظرفیت‌سازی.
مدیریت دانش و یادگیری سازمانی.	Parsons, 2004	دانش زیربنای ظرفیت تحلیلی خط‌مشی.

هرچند این تعاریف متنوع هستند اما نکته قابل توجه این است که هر پژوهشگر مطالعات خود را حول محور تعریفی که ارائه کرده است سامان می‌دهد؛ بنابراین در این پژوهش ظرفیت خط‌مشی‌تقنینی به «توانایی مجلس شورای اسلامی در بسط و گسترش گزینه‌های خط‌مشی برای دستیابی به اهداف عمومی» اشاره دارد. ظرفیت خط‌مشی‌گذاری تقنینی (ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در مجلس شورای اسلامی) بر فرایند شناسایی زیرساخت‌ها، پردازش ظرفیت‌ها و رهاوردهای حاصل از آنها به منظور دستیابی به اهداف عمومی تأکید می‌کند. براساس تحلیل و بررسی تعاریف مختلف در زمینه ظرفیت خط‌مشی، ظرفیت خط‌مشی‌تقنینی به صورت زیر تعریف می‌شود:

توانایی قوه مقننه (به ویژه مجلس شورای اسلامی) در توسعه یا ایجاد «گزینه‌های خط‌مشی باکیفیت» با استفاده از ترکیب و بهره‌برداری از منابع نهادی و سازمانی به منظور دستیابی به اهداف نظارت و قانونگذاری. این تعریف مبنای تحقیق و پژوهش در این مقاله قرار گرفته است.

۱-۲-۱. محورهای کلی دسته‌بندی تعاریف

۱-۲-۱-۱. تعریف به اعتبار افول خط‌مشی

به زعم متخصصان، ظرفیت خط‌مشی‌ها، به ویژه در بخش دولتی رو به افول است؛ عمده‌ترین دلایل آن را توجه خط‌مشی‌گذاران به مدیریت دولتی نوین (Painter and Pierre, 2005)، عدم تحلیل عوامل اثرگذار محیط خط‌مشی، کوچک‌سازی بخش دولتی و اصلاحات مربوط به مدیریت و فقدان ظرفیت تحلیلی در نیروی کار خط‌مشی^۱ (Gleeson, 2009: 61) می‌دانند.

1. Policy Workforce

۱-۲-۱-۲. تعریف ظرفیت خط‌مشی براساس فرایند خط‌مشی‌گذاری

در برخی از تعاریف مرتبط با ظرفیت خط‌مشی، فرایند ظرفیت خط‌مشی‌گذاری از تدوین تا اجرا و کنترل بررسی شده است. به عنوان مثال تعاریف پیترز (Peters, 2005) مارتین پینتر و جان پیره (Painter and Pierre, 2005) از این‌گونه هستند.

۱-۲-۱-۳. تعریف براساس جدایی کارکرد و اجرای خط‌مشی‌گذاری

برخی از صاحب‌نظران کارکرد خط‌مشی‌گذاری و اجرا را از یکدیگر جدا می‌دانند و تعریفی بسیار محدود برای ظرفیت خط‌مشی ارائه می‌کنند. برای مثال، سامی کامینگز (به نقل از باسکوی) ظرفیت فنی دولت را به مثابه ظرفیت خط‌مشی به این شرح تعریف می‌کند: «ظرفیت فنی دولت اشاره به منابع مفهومی و سازمانی دارد که در تملک دولت است؛ همانند تخصص یا تجربه داخلی که ممکن است از تمامی آنها به منظور طراحی خط‌مشی‌های همسو و منعطف سیاسی و در طراحی فرایند خط‌مشی‌گذاری استفاده شود» (Baskoy, Evans and Shields, 2011: 219-220).

۱-۲-۲. محورهای کلی مفاهیم کلیدی ظرفیت خط‌مشی تقنینی

نگاه منشوری^۱ و عملیاتی به تعاریف باعث می‌شود تا جنبه‌های گوناگونی از عناصر فرایند ظرفیت خط‌مشی‌گذاری و خط‌مشی در مجلس شورای اسلامی و خط‌مشی‌های تقنینی مرتبط با آن تحلیل و بررسی شود. برای درک بهتر از ظرفیت خط‌مشی‌گذاری و ظرفیت تقنینی خط‌مشی در مجلس شورای اسلامی، مفاهیم کلیدی حاصل از پیشینه به شرح زیر است (Gleeson, 2009).

۱. نگاه منشوری همان‌طور که در استعاره‌ها هم از آن یاد می‌شود، نگاهی است که برای دستیابی به یک تعریف جامع از ظرفیت خط‌مشی باید همه جنبه‌های آن دیده شود تا بتوان بهتر به تحلیل آن پرداخت.

۱-۲-۲-۱. ظرفیت برای تصمیم‌گیری جمعی و هوشمندانه

هسته اصلی مفهوم ظرفیت خط‌مشی، تصمیم‌گیری هوشمندانه یا جمعی است. به عبارت دیگر تصمیمات جمعی و هوشمندانه است که ظرفیت یک خط‌مشی را افزایش می‌دهد. با این نگاه، تصمیم‌گیرندگان باید دانش، مهارت و خبرگی و تخصص لازم را داشته باشد تا بتوانند از بین گزینه‌های مختلف خط‌مشی بهترین را انتخاب کنند (Davis and Keating, 2000: 231; Painter and Pierre, 2005: 2).

۱-۲-۲-۲. ظرفیت برای بهره‌برداری از منابع

مفهوم منابع در ارتقای ظرفیت خط‌مشی نقش کلیدی را ایفا می‌کند. هیچ خط‌مشی بدون وجود منابع محقق نمی‌شود. منابع در ترکیب با یکدیگر قابلیت‌های جدیدی به وجود می‌آورند که باعث ارتقای ظرفیت خط‌مشی می‌شوند. منابع دارای طبقه‌بندی‌های مختلفی است: برخی از منابع همچون تجهیزات، اعتبارات، منابع مشهود و فیزیکی بوده و برخی دیگر که ارزشمندتر هستند به منابع نامشهود شهرت دارند. این‌گونه منابع همچون دانش، مهارت‌ها، تجربه، فرهنگ و سرمایه اجتماعی، به‌طور مستقیم در خروجی و پیامدهای یک خط‌مشی اثر می‌گذارند.

۱-۲-۲-۳. ظرفیت اجرای تصمیمات خط‌مشی

آن دسته از مفسران و پژوهشگران که ظرفیت خط‌مشی‌گذاری را براساس چرخه خط‌مشی تعریف می‌کنند، علاوه بر ظرفیت تصمیم‌گیری در مرحله تدوین بر ظرفیت اجرا و ارزیابی تصمیمات خط‌مشی نیز تأکید دارند.

۱-۲-۲-۴. ظرفیت ابزارهای خط‌مشی

پیترز استدلال می‌کند که اگر ظرفیت خط‌مشی مستلزم توانایی در اجرای

برنامه‌ها و کسب اهداف باشد، آنگاه بخشی از ظرفیت خط‌مشی حکومت وابسته به ابزارهای خط‌مشی در دسترس و بهره‌برداری به موقع از آنان است. وجود یا عدم وجود ابزار خط‌مشی مناسب است که امکان ارتقای خط‌مشی‌ها را در سطح دولت فراهم می‌کند (Peters, 2005).

۵-۲-۱. پیامدها و اهداف ظرفیت خط‌مشی

خط‌مشی‌ها دارای ستاده‌ها، پیامدهای کوتاه‌مدت و بلندمدت هستند. اتخاذ تصمیمات خط‌مشی به صورت جمعی و هوشمندانه برای حصول به اهداف عمومی و همچنین تغییر در اجرای خط‌مشی‌هاست. در اکثر تعاریف هدف و پیامد پایه اصلی ظرفیت خط‌مشی‌هاست.

۶-۲-۱. ظرفیت هماهنگی در فرایند خط‌مشی‌گذاری

هماهنگی در طول فرایند خط‌مشی‌گذاری و در بین حوزه‌های خط‌مشی به عنوان یک جنبه مهم مورد توجه قرار گرفته است. برخی از مفسران استدلال می‌کنند که ظرفیت کنشگران سیاسی، همچون وزرا، یک جنبه مهم از ظرفیت خط‌مشی و ظرفیت بوروکراسی است (Bakvis, 2000). عدم حضور نمایندگان نخبه و اثرگذار مجلس و حتی مجریان سیاسی در فعالیتهای ظرفیت‌سازی، کمبودی است که در بلندمدت ممکن است مشروعیت و اثربخشی برخی از فعالیتهای آنها را تضعیف کند.

۳-۱. قانونگذاری و خط‌مشی‌گذاری

یکی از سؤال‌های جدی این است که به کدام یک از فعالیتهای مجلس شورای اسلامی و حوزه تقنین، خط‌مشی اطلاق می‌شود؟ آیا قانون همان خط‌مشی است؟ برای پاسخ به این سؤال ابتدا باید گفت که نظام خط‌مشی‌گذاری در ایران،

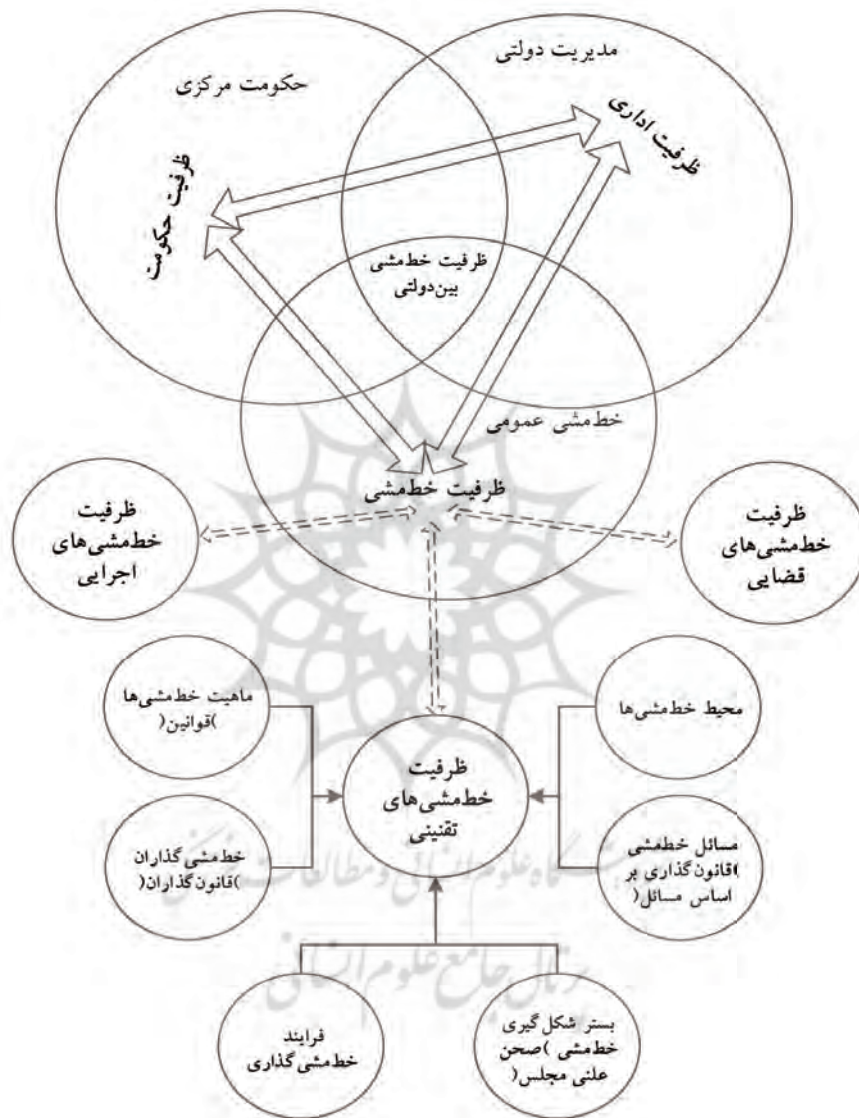
بنیادهای معرفتی و نظری خاصی دارد که به وجود آورنده ابزارها و فنون متناسب با خود هستند؛ از این رو برای شناخت خط‌مشی و خط‌مشی‌گذاری، شناخت این بنیادها می‌تواند با بررسی خط‌مشی‌ها فراهم آید که از یک سو به بهینه‌سازی فرایندهای خط‌مشی‌گذاری آینده کمک شایانی می‌کند و از سوی دیگر ما را با نقاط قوت و ضعف و خلأهای موجود آشنا می‌کند. خط‌مشی‌های تقنینی توسط قوه مقننه وضع می‌شوند که علاوه بر تصمیم‌گیری برای تصویب یک قانون، نتایج اقدامات در اجرا، تفسیر و اعمال قانون را نیز شامل می‌شوند (قلی‌پور و غلام‌پور آهنگر، ۱۳۸۹: ۱۶-۳).

خط‌مشی‌گذاری عمومی جزء تصمیماتی است که دولت اتخاذ می‌کند و از قانونگذاری عام‌تر است چون امکان اتخاذ خط‌مشی دیگر دستگاه‌های دولتی را غیر از قوه مقننه شامل می‌شود، بنابراین هر نوع قانونگذاری نیز خط‌مشی‌گذاری به حساب می‌آید و الزاماً هر خط‌مشی‌گذاری، قانونگذاری محسوب نمی‌شود. از نگاه منطقی، خط‌مشی‌گذاری و قانونگذاری به عنوان دو مفهوم دارای ویژگی‌های عام و خاص است. بر همین اساس هر نوع قانونگذاری، خط‌مشی‌گذاری و برخی از خط‌مشی‌گذاری‌ها، قانونگذاری است. یکی از گونه‌های خط‌مشی‌گذاری عمومی، خط‌مشی‌گذاری تقنینی است (همان: ۱۷).

۴-۱. چارچوب مفهومی حاصل از ادبیات پژوهش

براساس یافته‌های حاصل از پژوهش، تعاریف، مفاهیم و همچنین بررسی مدل‌ها و نظریه‌های مرتبط با ظرفیت خط‌مشی‌گذاری، چارچوب مفهومی که مبنایی برای شیوه‌نامه‌های مصاحبه و بهره‌برداری از سایر ابزارها می‌شود به شرح شکل زیر است.

شکل ۱. چارچوب ظرفیت خط‌مشی‌های حکمرانی و عوامل ارتقادهنده ظرفیت‌های تقنینی



۲. روش‌شناسی پژوهش و شیوه انجام آن

این پژوهش با رویکرد کیفی^۱ و راهبرد مطالعه موردی تکی^۲ (مجلس شورای اسلامی) با استفاده از تحلیل مضمون^۳ منابع داده‌ای و با بهره‌برداری از ابزارهای چندگانه روش زاویه‌بندی همچون مصاحبه، بررسی مستندات، تحلیل و کدگذاری بیانات مقام معظم رهبری در جمع نمایندگان و مسئولان انجام شده است. در پژوهش حاضر براساس داده‌های حاصل و تحلیل مستندات مجلس شورای اسلامی؛ مضامین پایه، سازمان‌دهنده و فراگیر براساس رویکرد آتراید-استرلینگ و چارچوب کلان آن در قالب نقشه و شبکه مضامین متناسب با هر سؤال استخراج شد (شیخ‌زاده و بنی‌اسد، ۱۳۹۹). در نهایت با استفاده از چارچوب ورودی-پردازش-محصول-زمینه^۴ الگوی ارتقای ظرفیت طراحی شده است. برای فیش‌برداری و سازمان‌دهی مآخذ و ادبیات پژوهش از نرم‌افزار سیتاوی^۵ و برای کدگذاری و تحلیل مضامین نیز از نرم‌افزار MAXQDA استفاده شده است.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

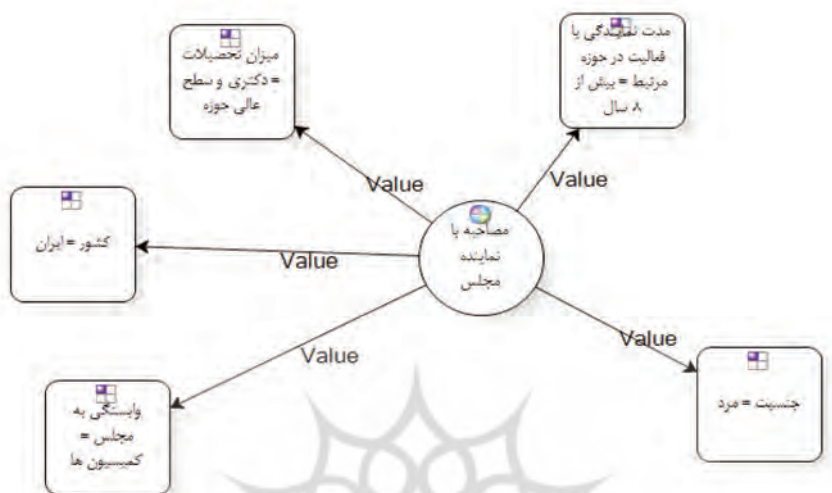
-
1. Qualitative Approach
 2. Single Case Study
 3. Thematic Analysis
 4. Context, Input, Process, Product (CIPP)
 5. Citavi

جدول ۳. ابزارهای متداول گردآوری شواهد در مطالعه موردی و کاربرد آن در پژوهش حاضر

نوع مستندات	ابزار	کاربرد در روش‌شناسی این پژوهش
صوتی	مصاحبه‌های ساختاریافته، نیمه‌ساختاریافته و بدون ساختار	مصاحبه با نمایندگان و ذی‌نفعان اصلی خارجی و داخلی و متخصصان حوزه خط‌مشی‌گذاری و قانونگذاری
صوتی، تصویری و متنی	ضبط‌های آرشیوی	بیانات مقام معظم رهبری در جمع نمایندگان مجلس و مسئولان کشوری و لشکری
عمدتاً متنی و در برخی از موارد صوتی و الکترونیکی	مستندات و گزارش‌ها (مقاله‌های روزنامه‌ها، نامه‌ها، رایانامه‌ها و گزارش‌های تخصصی کمیسیون‌ها)	پیام‌های رهبر معظم انقلاب اسلامی، متن قوانین و همچنین لوایح و طرح‌ها، مصاحبه‌ها و نگارش‌های نمایندگان در مورد مجلس و قانونگذاری و موارد مرتبط، مراجعه به سایت‌های خبری مجلس و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
فایل‌های متنی	مصنوعات فیزیکی (بررسی فایل‌های رایانه‌ای در مورد جلسات برگزار شده در مجلس)	بررسی انواع فایل‌های مربوط به مجلس شورای اسلامی و تحلیل و شناسایی مضامین حاصل در آنها

جمع‌آوری داده‌ها از طریق مطالعه پیشینه پژوهش، مصاحبه‌ها، مستندات و ضبط‌های آرشیوی انجام می‌شود. هدف از مصاحبه، کشف تجربیات کارگزاران خط‌مشی در فرایند خط‌مشی مجلس شورای اسلامی به منظور شناسایی مؤلفه‌های ظرفیت خط‌مشی و مسائل مجلس است. این مصاحبه‌ها صرفاً برای نمایندگان نیست، بلکه شامل کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس و سایر خبرگان نیز می‌شود. به عنوان نمونه ویژگی‌های یکی از مصاحبه‌شوندگان در شکل زیر نشان داده شده است.

شکل ۲. طراحی ویژگی‌های نمایندگان مصاحبه‌شونده در نرم‌افزار Nvivo



۳. تحلیل یافته‌ها: طراحی الگوی ظرفیت خط‌مشی‌گذاری

در این قسمت مبنای تحلیل، سؤال‌های پژوهش است. سؤال‌های پژوهش در کنار هم یک کل واحد را جهت ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری شکل داده و سپس تحلیل می‌شوند. محور قرار دادن سؤال‌های پژوهش برای تحلیل منجر به نتایج بهتری برای پژوهش خواهد شد. چرا که با اقتضات پژوهش همخوانی بیشتری دارد و از شفافیت بیشتری برای ارائه نتایج برخوردار است (Gibson and Brown, 2009: 196).

۳-۱. عناصر کلیدی الگوی ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری

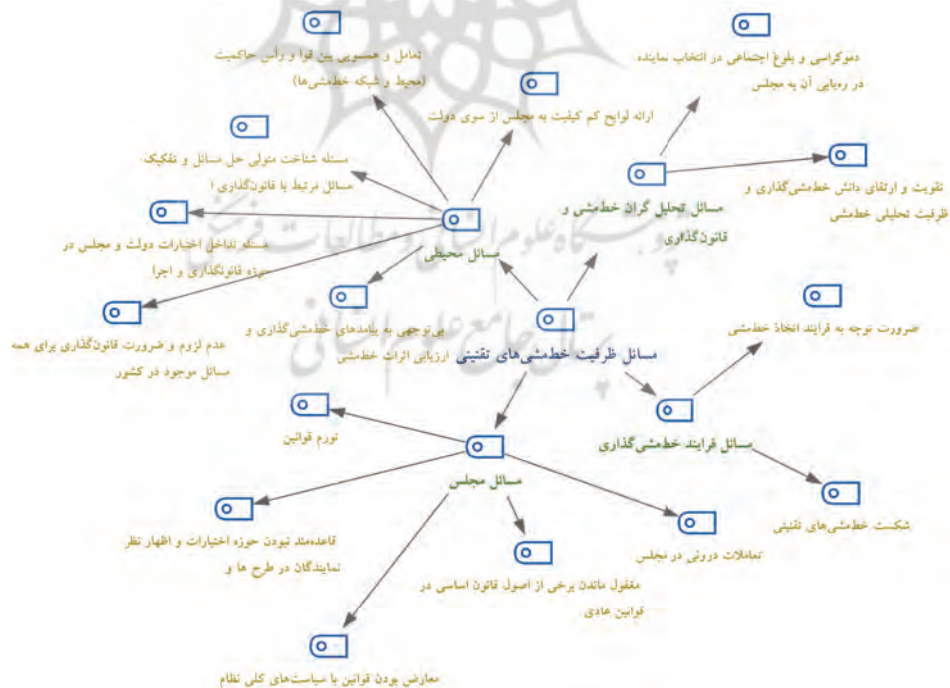
در این قسمت براساس مضامین به دست آمده و کدگذاری مصاحبه‌ها و مستندات، عناصر کلیدی مربوط به ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری شناسایی می‌شوند. در این قسمت صرفاً شناسایی مضامین از کدگذاری‌ها مدنظر است.

۱-۱-۳. مسائل ظرفیت خط‌مشی‌گذاری

یکی از مضامین جامع حاصل شده برای شناسایی عناصر خط‌مشی، ورودی‌های مربوط به مسائل مختلف هستند. تحلیل ظرفیت خط‌مشی‌گذاری بر تحلیل مسائل متمرکز است. در این قسمت عمده مسائلی که در قالب یک یا چند مضمون در منابع داده‌ای شناسایی شده‌اند در پاسخ به این سؤال گردآوری و ارتباطات آنها با یکدیگر بررسی می‌شود. تحلیل هر ظرفیتی بر بودن یک مسئله‌ای تکیه می‌کند که اتفاقاً مسیر حل آن از ظرفیت خط‌مشی می‌گذرد.

پس از تحلیل داده‌های گردآوری و کدگذاری در نرم‌افزار MAXQDA، مضامین اصلی، سازمان‌دهنده و جامع شناسایی شدند که در شکل ذیل به آنها اشاره شده است.

شکل ۳. مضامین اصلی احصا شده در مورد مسائل مجلس شورای اسلامی



۲-۱-۳. ظرفیت‌های محیطی

یکی از کارویژه‌های اصلی مجلس شورای اسلامی، دیپلماسی پارلمانی است. دیپلماسی پارلمانی یعنی تعامل بهینه مجلس با محیط خود؛ به طوری که بر قوت نظام تقنین کشور بیفزاید و از ظرفیت‌های محیط برای کسب اهداف عمومی بهره‌برداری کند.

در تحلیل‌های حاصل، برخی از مضامین بیانگر عوامل محیطی به عنوان یک عنصر ظرفیت‌ساز یا کاهنده ظرفیت بودند که باعث ارتقا یا کاهش ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در مجلس می‌شوند. عمدتاً در حوزه محیط خط‌مشی مجلس، ۶ مضمون سازمان‌دهنده همچون تعامل با جامعه، تعامل با قوه مجریه، تعامل با قوه قضائیه، تعامل با خط‌مشی‌های کلان و نظام ولایت فقیه به عنوان مضامین کلیدی محیط نزدیک مجلس و تعامل با سایر مجالس (دیپلماسی پارلمانی) و همچنین محیط متخصصین (مجموعه عوامل محیطی اثرگذار از سوی دشمنان در خط‌مشی‌گذاری مجلس شورای اسلامی) به عنوان مضامین محیط جهانی و بین‌المللی که تأثیر جدی در ارتقا یا شناخت ظرفیت خط‌مشی دارند شناخته شدند. مضامین حاصل از عوامل اثرگذار محیط در ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در مجلس شورای اسلامی در شکل ۴ نشان داده شده است.

شکل ۴. مضامین حاصل از عوامل اثرگذار محیط در ارتقای ظرفیت‌گذاری



۳-۱-۳. ظرفیت‌های سازمانی

تحلیل ظرفیت سازمانی اشاره به شناخت و تحلیل ظرفیت‌های صحن علنی مجلس، کمیسیون‌ها و هر یک از کارویژه‌های مجلس دارد. در تحلیل و بررسی برای شناخت ظرفیت سازمانی مجلس عمدتاً مضامین زیر شناسایی و بررسی شدند:

الف) مضامینی که اشاره به تعاملات درونی مجلس، فرایندها، فرهنگ و ساختار آن دارند؛

ب) مضامینی که گزینه‌ها و منابع خطمشی موجود در مجلس را به منظور ظرفیت‌سازی تحلیل می‌کنند.

براساس کدها و مضامین تحلیل شده، مضامین ظرفیت خطمشی‌گذاری در مجلس شورای اسلامی به شرح زیر است:

۱. ظرفیت کارویژه‌های مجلس شورای اسلامی؛

۱-۱. ظرفیت کارویژه نظارت مجلس؛

- ۱-۱-۱. خودنظارتی مجلس و نمایندگان؛
- ۱-۱-۲. تبیین شاخص‌های نظارت درست؛
- ۱-۱-۳. تقوای جمعی و خودنظارتی؛
- ۱-۲. نظارت نسبت به دستگاه‌های اجرایی کشور؛
- ۱-۳. آسیب‌های نظارت؛
- ۱-۴. ظرفیت کارویژه قانونگذاری مجلس؛
- ۱-۵. شاخصه‌های قانونگذاری؛
۲. ظرفیت‌های سازمانی و نهادی مجلس؛
 - ۲-۱. ظرفیت نهادی و اداری در مجلس شورای اسلامی؛
 - ۲-۲. مجلس مستقل و متحد؛
 - ۲-۲-۱. اتحاد درونی مجلس؛
 - ۲-۲-۲. اتحاد با سایر قوا؛
 - ۲-۳. استقلال مجلس؛
 - ۲-۴. مجلس سالم؛
 - ۲-۴-۱. سلامت اخلاقی و حقوقی؛
 - ۲-۴-۲. سلامت تصمیم‌گیری؛
 - ۲-۴-۳. سلامت سیاسی؛
 - ۲-۴-۴. سلامت فرایندی؛
 - ۲-۴-۵. سلامت مالی و اقتصادی؛
۳. ظرفیت کمیسیون‌های تخصصی.

۳-۱-۴. ظرفیت‌ها و شایستگی‌های نمایندگان

ظرفیت خط‌مشی باکیفیت علاوه بر محیط بیرونی مجلس، صحن علنی و کمیسیون‌ها به خود نمایندگان و تحلیلگران خط‌مشی‌ها نیز بستگی دارد. هر نماینده برای اینکه بتواند ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در مجلس را ارتقا دهد باید قابلیت و ظرفیت‌هایی در شأن و سطح قانونگذاری داشته باشد. اگر برخی از ویژگی‌های ظرفیتی در نمایندگان وجود نداشته باشد طبیعی است که باید از روش‌های مختلف ایجاد شوند.

نمایندگان از یک سو قوانینی را وضع می‌کنند که به شرایط ورود نمایندگان در دوره‌های بعد اشاره دارد؛ طبیعی است این اقدام مستقیماً روی ظرفیت نمایندگان در دوره‌های بعد تأثیر خواهد داشت. به عنوان مثال، برای اینکه نماینده‌ای که در دوره‌های بعد وارد مجلس می‌شود سابقه ظرفیتی و شایستگی متناسب با مجلس را داشته باشد؛ لازم است طرح‌هایی جهت تدوین قانون تنظیم شود. هر چه نماینده‌ای با ظرفیت بالاتر و سابقه شایستگی بالاتر وارد مجلس شود، فکر و اندیشه وی اثر خود را روی تصویب قوانین با ظرفیت‌تر در آینده خواهد گذاشت.

امروزه به دلایل مختلف همچون پیچیدگی و وابستگی متقابل مسائل به یکدیگر و همچنین جهانی شدن ابزارهای خط‌مشی و هوش راهبردی نمایندگان در برابر مسائل محیطی، نیاز به ظرفیت خط‌مشی بهبود یافته^۱ است. برای اینکه ظرفیت خط‌مشی‌های حوزه تقنین بهبود یابد لازم است برای هر یک از نمایندگان مجلس به‌عنوان خط‌مشی‌گذار، سابقه شایستگی و ظرفیتی^۲ شناسایی و تحلیل شود. براساس تحلیل مضامین و کدهای موجود، فهرست مضامین سابقه ظرفیتی شامل

1. Improved Policy Capacity

2. A Competency Profile for Policy Analysts

موارد زیر است:

۱. دانش محوری و اجتهاد نمایندگی؛
 - ۱-۱. اجتهاد نمایندگی؛
 - ۱-۲. مشاوره نمایندگی؛
 - ۱-۳. بهره‌برداری از تخصص نمایندگان باتجربه؛
 - ۱-۴. تقویت سواد مطالعاتی طرح‌ها و لوایح؛
 - ۱-۵. نخبه‌منتصر بودن نماینده به جای منتظر بودن؛
 - ۱-۶. درس‌آموزی نمایندگان؛
۲. شایستگی‌های فنی و شناختی؛
 - ۲-۱. ظرفیت‌های فنی؛^۱
 - ۲-۲. ظرفیت‌شناختی؛^۲
 - ۲-۳. خلاقیت؛
۳. شایستگی‌های فردی^۳ و رابطه‌ای^۴؛
 - ۳-۱. مقاومت در برابر استرس؛
 - ۳-۲. اخلاق‌مداری و ارزش‌محوری؛
 - ۳-۳. پیشرفت مستمر؛^۵
 - ۳-۴. توانایی روابط بین‌فردی؛^۶
 - ۳-۵. ارتباطات؛
 - ۳-۶. وقت‌شناسی و مدیریت زمان؛

-
1. Technical Competencies
 2. Cognitive Capacity
 3. Personal Competencies
 4. Relationship Competencies
 5. Self-improvement
 6. Interpersonal Relationships

۴. شایستگی‌های سازمانی؛

۵. شایستگی‌های معنوی^۱ و مذهبی؛

۵-۱. تقوای نمایندگی.

۵-۱-۳. خط‌مشی‌های ارتقا یافته

زمانی که مسائل مرتبط با ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در مجلس شورای اسلامی شناسایی و عناصر کلیدی آن برای تعامل و ارتقای ظرفیت اتخاذ شدند، مجلس شورای اسلامی با برون‌دادهایی در خط‌مشی مواجه خواهد شد که می‌توان از آنها به ظرفیت خط‌مشی ارتقا یافته^۲ یاد کرد. با تحلیل و کدگذاری مصاحبه‌ها و مستندات، رهاوردهای ذیل برای خط‌مشی‌هایی که ظرفیت آنها ارتقا یافته حاصل می‌شود.

۱. انسجام در خط‌مشی‌ها؛

۲. انعطاف‌پذیری خط‌مشی‌ها؛

۳. حکمرانی مبتنی بر همکاری؛

۴. جلوگیری از سرکوب خط‌مشی‌ها؛

۵. شناخت گزینه‌های خط‌مشی منعطف و بالقوه؛

۶. همسویی خط‌مشی‌ها با اسناد بالادستی؛ مطالعات فرآیندی

۷. ظرفیت نوآوری خط‌مشی‌ها؛

۸. سبب خط‌مشی‌ها؛

۹. یکپارچگی خط‌مشی‌ها؛

۱۰. شناوری خط‌مشی‌ها؛

۱۱. پرهیز از خطاهای خط‌مشی؛

۱۲. جورچین خط‌مشی‌ها.

1. Intellectual Competencies

2. Improved Policy Capacity

۲-۳. رابطه بین عناصر کلیدی ارتقادهنده ظرفیت خط‌مشی‌گذاری

رابطه بین هر یک از عناصر حاصل شده به صورت سیستمی و براساس الگوی ورودی - پردازش - محصول - زمینه تحلیل می‌شود.

۱-۲-۳. رابطه سیستمی بین عناصر تشکیل دهنده ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری

این چارچوب بیانگر بستر (زمینه)، ورودی‌ها، پردازش و محصول است. بر اساس این چارچوب هر یک از عناصر تشکیل دهنده ظرفیت خط‌مشی‌گذاری ذیل این موارد دسته‌بندی می‌شوند:

زمینه: مضامین شناسایی شده در قسمت محیط اثرگذار بر ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در این بخش قابل بررسی و ارائه است. عوامل محیطی همواره بر ارتقا و یا تضعیف ظرفیت‌ها در سراسر الگو اثر می‌گذارند. قانونگذاری پویا بدون توجه به آثار محیط امکان ندارد.

ورودی‌ها: ورودی‌های الگوی ظرفیت خط‌مشی‌گذاری به آن دسته از عناصری اشاره می‌کند که برای تقویت و ارتقای لوايح، طرح‌ها و سایر خط‌مشی‌های مرتبط با حوزه تقنین ضروری هستند. در این بخش می‌توان به نهادهای وابسته به مجلس، شورای نگهبان، مجمع تشخیص و موارد مشابه اشاره کرد.

پردازش: پردازش درباره ظرفیت خط‌مشی‌گذاری، زمانی اتفاق می‌افتد که یک طرح و لایحه و سایر خط‌مشی‌ها توسط نمایندگان و در درون مجلس بررسی و تحلیل شوند. پردازش و تقویت ظرفیت خط‌مشی‌ها عمدتاً با عنصر سازمانی و نمایندگان مرتبط خواهند بود. طبیعی است صحن علنی مجلس، سازوکار تصمیم‌گیری نمایندگان، وضعیت بررسی طرح‌ها و لوايح در کمیسیون‌ها و همچنین تعاملات نظارتی مجلس از مواردی است که باید در این بخش به عنوان عناصر اصلی ظرفیت‌ساز بررسی شوند.

محصول: این فرایند دارای برون‌داد و محصولی است که با توجه به پردازش، ورودی‌ها و عوامل محیطی، یک خط‌مشی ارتقا یافته است. خط‌مشی‌ای که اگر مبنای قانون‌گذاری قرار گیرد؛ انحراف از اهداف عمومی کمتر بوده و قانون را ماندگار و پویاتر خواهد کرد (Zhang et al., 2011).

شکل ۵. روابط بین عناصر ظرفیت خط‌مشی‌گذاری براساس چارچوب ورودی - پردازش - محصول - زمینه



آنچه تاکنون بررسی شد تحلیل دو سؤال فرعی پژوهش است. در ادامه برای طراحی الگواز طریق مدل ورودی - پردازش - محصول - زمینه، سؤال اصلی بررسی می‌شود.

۳-۳-۱. الگوی ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در مجلس شورای اسلامی

با تحلیل و بررسی مضامین (سؤال فرعی اول) هم عناصر مربوط به ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در مجلس شناسایی شدند و هم رابطه آنها از طریق الگوی سیستمی ورودی - پردازش - محصول - زمینه (سؤال فرعی دوم) بررسی شد. در این بخش با توجه به یافته‌های فوق، چهار عنصر (ورودی‌ها) تشکیل دهنده الگو بررسی و تحلیل می‌شود.

۳-۳-۱-۱. زیرساخت‌های ظرفیت‌سازی

براساس الگوی ورودی - پردازش - محصول - زمینه، زیرساخت‌ها ورودی‌های ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در مجلس شورای اسلامی هستند. ظرفیت‌سازی در

خط‌مشی‌های مجلس شورای اسلامی نیازمند زیرساخت‌هایی است که به رصد مسائل ملی و جهانی پرداخته و به‌طور کلی بر نمایندگان، مجلس و تعاملات آن با محیط توجه می‌کند. برای تحقق این ظرفیت‌سازی، عناصر این قسمت به صورت زیر خواهد بود:

۱-۱-۳-۳. رصدخانه مسائل ملی

با توجه به شرایط محیطی حاکم بر مجلس شورای اسلامی، ضرورت دارد که رصدخانه‌ای برای رصد، پالایش، متراکم‌سازی و اولویت‌بندی مسائل محیطی وجود داشته باشد. رصد مسائل از کنکاش و بررسی‌های محیط پیرامون به دست آمده و در مرحله پالایش، مسائل غیرمرتبط با کارویژه‌های مجلس حذف شده و در متراکم‌سازی مسائل تکراری حاصل از بررسی‌ها تجمیع می‌شوند. در نهایت برای پردازش و بهره‌برداری در مجلس شورای اسلامی، این مسائل اولویت‌بندی شده و ممکن است تبدیل به طرح جهت ارائه به مجلس شوند.

۲-۱-۳-۳. دانشگاه تربیت نماینده

مجلس رکن اساسی حکومت اسلامی است و قانونگذاری در آن با حیات و ممت جامعه سروکار دارد. بنابراین برای اینکه ظرفیت دانشی نمایندگان در مورد خط‌مشی‌گذاری بالا رود و همچنین جانشین‌پروری از طریق انتقال دانش و تدریس نمایندگان با تجربه صورت گیرد یکی از زیرساخت‌های آن، تأسیس دانشگاه است که سطح خبرگی و تخصص را افزایش می‌دهد.

۳-۱-۳-۳. پروژه‌های خط‌مشی

یکی از زیرساخت‌های مهم برای تقویت خط‌مشی‌ها تعریف پروژه‌های مرتبط است. به عنوان مثال، برای لوایحی که از سوی دولت به مجلس ارائه شده است پروژه‌هایی تعریف شود تا سازوکارهای نظارت مجلس برای آنها طراحی شود.

۴-۱-۳-۳. تالارهای مشاوره‌ای

همکاری با دانشگاهیان از یک‌سو برای بررسی لوایح و طرح‌های ارسالی و از سوی دیگر ارائه پیشنهادهایی برای بهبود خط‌مشی‌ها و شناسایی حوزه‌های مختلف خط‌مشی‌گذاری ضروری است. این عوامل زیرساخت‌هایی برای ارتقای ظرفیت خط‌مشی محسوب می‌شوند.

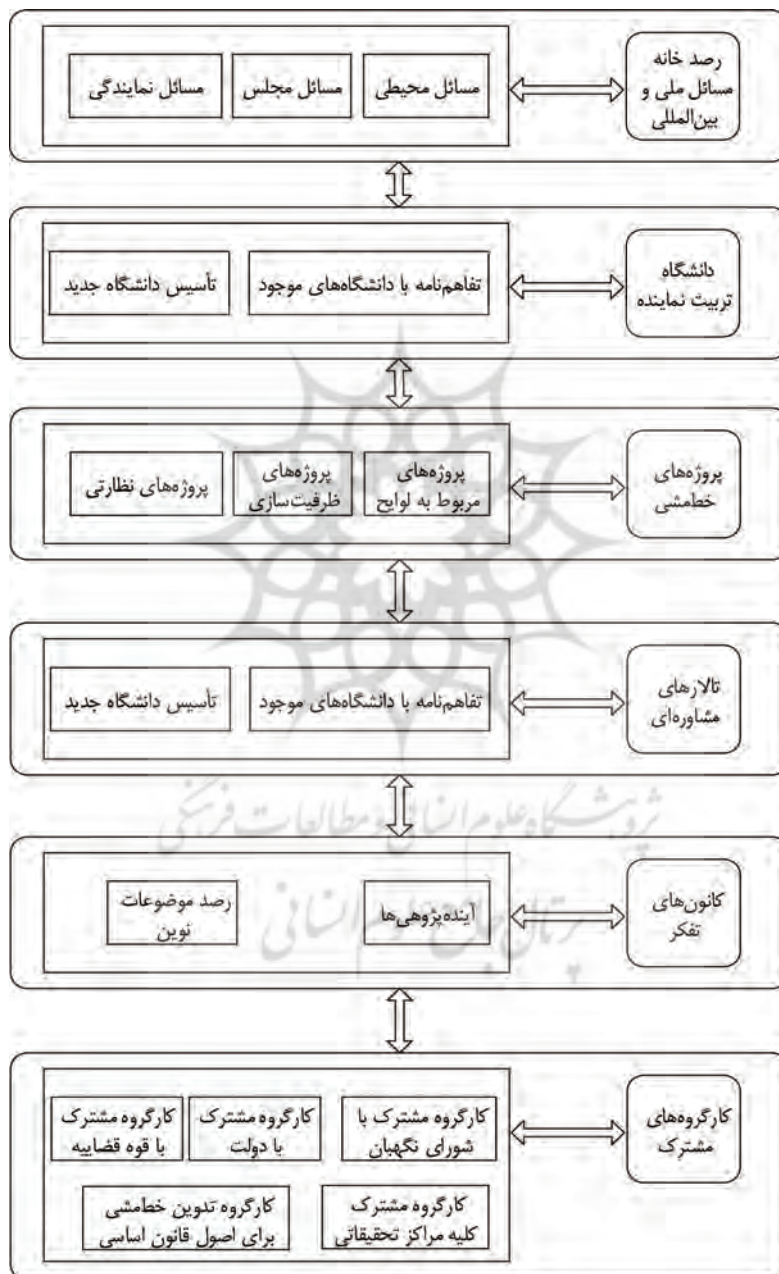
۵-۱-۳-۳. کانون‌های تفکر (هیئت‌های اندیشه‌ورز)

برخی از بندها در اصول قانون اساسی وجود دارند که هیچ‌گونه قانون عادی برای آنها وضع نشده است. با توجه به محیط پویا، لازم است که همواره وضعیت آینده جهان و رشد و تکامل پژوهش‌ها مبنایی برای بررسی‌های ظرفیت خط‌مشی باشد؛ بنابراین در این مرحله کانون‌های تفکر نقش نادیدنی‌ها را ایفا کرده و خط‌مشی‌هایی را برای قانون وضع می‌کنند.

۶-۱-۳-۳. کارگروه‌های مشترک

مجلس علاوه بر حوزه ستادی، مرکز پژوهش‌ها و مرکز تحقیقات اسلامی را تأسیس کرده است. شورای نگهبان قانون اساسی نیز پژوهشکده شورای نگهبان را جهت ارائه گزارش‌های کارشناسی و تخصصی در مورد قوانین ارسالی مجلس در اختیار دارد. اما همواره رفت‌وبرگشت لوایح و طرح‌ها بین مجلس و شورای نگهبان وجود دارد. ایجاد کارگروه مشترک بین این مراکز تحقیقاتی امکان ظرفیت‌سازی بیشتر در خط‌مشی‌ها را به وجود آورده و طبیعی است که رفت‌وبرگشت قانون کمتر خواهد شد. براساس عناصر فوق ورودی‌های ظرفیت‌سازی با عنوان الگوی زیرساخت‌های ظرفیت‌سازی به صورت شکل ذیل است.

شکل ۶. عناصر تشکیل دهنده ورودی‌های ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری
(زیرساخت‌ها)



۲-۳-۳. عملیات (پردازش) غنی‌سازی ظرفیت خط‌مشی

در بخش دوم الگوی ورودی - پردازش - محصول - زمینه، تحلیل پردازش انجام می‌شود. ظرفیت‌های سازمانی و ظرفیت‌های نمایندگان دو عنصر اصلی شناخته شده برای ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌هاست.

زیرساخت‌های ظرفیت‌سازی در مجلس شورای اسلامی به تقویت ورودی‌های خط‌مشی مجلس کمک می‌کند. به عبارت دیگر با وجود زیرساخت‌ها هم طرح‌ها و هم لوایح و همچنین خط‌مشی‌های نظارتی و دیپلماسی پارلمانی با ظرفیت بالاتر وارد بخش پردازش الگوی ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در مجلس می‌شوند. در این بخش به پردازش و غنی‌سازی خط‌مشی‌ها توجه می‌شود. غنی‌سازی ظرفیت‌ها به دو عنصر اصلی ظرفیت سازمانی مجلس و شایستگی‌های نمایندگان وابسته است. از این رو هر چه ظرفیت این دو عنصر بالاتر باشد ظرفیت خط‌مشی‌گذاری ارتقا یافته‌تر و غنی‌تر خواهد بود.

۱-۲-۳. ظرفیت‌های سازمانی مجلس

ظرفیت‌های سازمانی یکی از عناصر ظرفیت خط‌مشی‌گذاری است که هم در ادبیات پژوهش و هم در تحلیل مآخذ داده‌ای این پژوهش وجود دارد. مجلس شورای اسلامی حداقل سه کارویژه اصلی دارد و مشخص است که ظرفیت‌سازی برای خط‌مشی‌ها نیز براساس این سه کارویژه انجام می‌شود:

الف) کارویژه قانونگذاری

در بخش پردازش الگوی ظرفیت خط‌مشی‌گذاری، باید شرایطی فراهم شود تا خط‌مشی‌ها و چارچوب‌های زیربنایی قانونگذاری با ظرفیت بیشتری تدوین شوند. کارویژه قانونگذاری پیچیده است؛ از یک سو با طرح‌های نمایندگان و

شورای عالی استان‌ها در کمیسیون‌ها سروکار دارد و از سوی دیگر با لوایح قانونی و مصوب شده از سوی هیئت وزیران. فرایند تبدیل شدن یک خط‌مشی هم به قانون با فرازونشیب‌هایی روبه‌روست که برخی از خط‌مشی‌ها را به حاشیه برده یا تورمی در بخش قوانین ایجاد می‌کند.

ب) کارویژه نظارت

این کارویژه از طریق تذکر، سؤال و استیضاح مجریان قانون (دولت) انجام می‌شود. ضرورت نظارت بر اجرای قوانین که خود نیازمند نوعی خط‌مشی است، بیانگر پردازش قوی‌تر خط‌مشی‌های نظارتی به منظور ارتقای ظرفیت این کارویژه است.

ج) دیپلماسی پارلمانی

این کارویژه مربوط به تعامل مجلس با مجالس جهان است که ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌ها به ویژه در این بخش نیز ضروری است. برای تحقق وظایف کارگروه‌های سه‌گانه فوق یکی از ظرفیت‌های مهم ظرفیت سازمانی مجلس است که عناصر آن به شرح زیر است:

ظرفیت کمیسیون‌ها: کمیسیون‌ها جایگاه تخصصی اظهارنظر در مورد لوایح تخصصی و طرح‌ها هستند. از یک سو، تعاملات آنها با صحن علنی مجلس باید صورت بگیرد و از سوی دیگر ساختار و فرهنگ حاکم بر آنها باید به‌صورتی باشد که بهترین انتخاب در مورد گزینه‌های خط‌مشی حاصل شود.

ظرفیت نهادی و اداری در مجلس شورای اسلامی: هر چه منابع نهادی و بهره‌وری اداری در مجلس بالاتر باشد ظرفیت قوانین و خط‌مشی‌ها بیشتر خواهد بود.

ظرفیت‌شناسی لوایح و طرح‌ها: مجلس شورای اسلامی همواره دریافت‌کننده لوایح و طرح‌های متعدد است. برخی از این لوایح و طرح‌ها ملی بوده و برخی نیز

مرتبط با اولویت یک استان یا یک بخش است. بنابراین یکی از رسالت‌های اصلی نمایندگان شناخت ظرفیت‌های موجود در یک لایحه و طرح است.

ظرفیت صحن علنی مجلس: صحن علنی مجلس نماد مشورت و هم‌اندیشی درباره طرح‌ها و لوایح است. طرح‌های دوفوریتی، سه‌فوریتی و ورود تحقیقات در مورد طرح‌ها و قوانین برای قانون شدن به صحن علنی مجلس وارد می‌شوند، در این بخش همه ظرفیت‌های تعاملی، نمایندگی و سازمانی باید بسیج شود تا بتواند ظرفیت خط‌مشی‌ها و قوانین را افزایش دهد.

۲-۳-۲. شایستگی نمایندگان

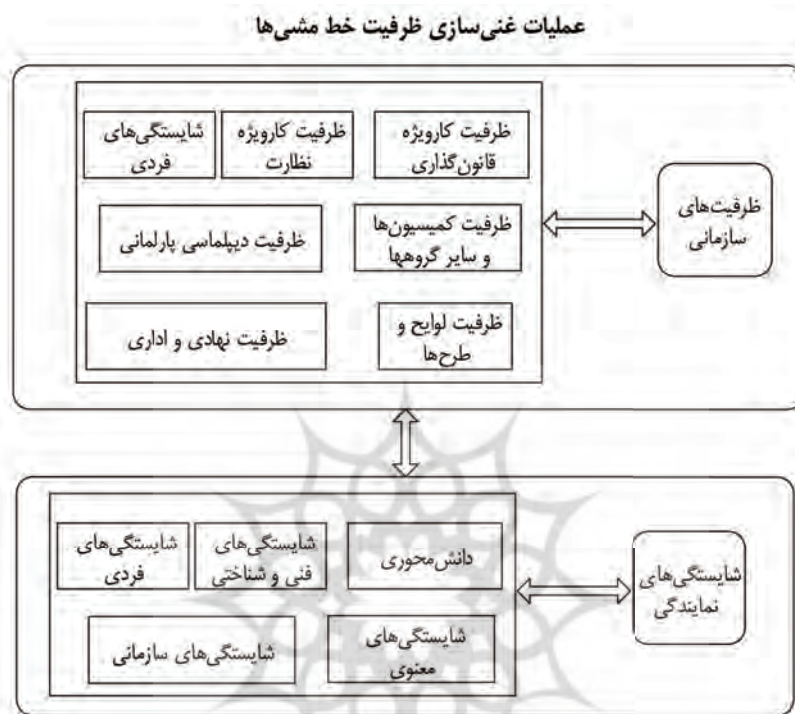
یکی از اصلی‌ترین عناصر در بخش پردازش و غنی‌سازی ظرفیت‌ها، شایستگی‌های خط‌مشی‌گذاران (نمایندگان) است. هر چند در این مرحله ارتباط تنگاتنگی با عناصر زیرساختی وجود دارد و نماینده می‌تواند از روش‌های مختلف این بخش را تقویت کند اما در هر صورت تصمیم‌گیرنده نهایی در مورد خط‌مشی‌ها و قانون‌گذاری، خود نماینده است. بنابراین لازم است شایستگی‌هایی در این زمینه داشته باشد تا بتواند در مرحله پردازش بر ظرفیت خط‌مشی‌های تقنینی بیفزاید.

عناصر مرتبط با شایستگی نمایندگان عبارت‌اند از:

- دانش محوری و اجتهاد نمایندگی؛
- شایستگی‌های فنی و شناختی؛
- شایستگی‌های فردی و رابطه‌ای؛
- شایستگی‌های معنوی و مذهبی؛
- شایستگی‌های سازمانی.

عناصر عملیات غنی‌سازی ظرفیت خط‌مشی در شکل ذیل نشان داده شده است:

شکل ۷. غنی‌سازی ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در مجلس شورای اسلامی



۳-۳-۳. ظرفیت خط‌مشی ارتقایافته

پرسشی که ممکن است همواره وجود داشته باشد این است که عملیات پردازش و تحلیل ورودی‌ها در چرخه خط‌مشی‌گذاری و ارتقای ظرفیت آن در کجا خود را بروز خواهد داد؟ طبیعی است که در این مدل، برای تحلیل باید خروجی آن را بررسی کرد. هر سیستمی دارای خروجی بلافاصله و البته رهاوردهایی است. زمانی که عملیات غنی‌سازی روی هر یک از خط‌مشی‌ها در مجلس شورای اسلامی صورت گرفت خط‌مشی‌های ارتقایافته حاصل خواهند شد. زمانی که خط‌مشی‌های ارتقایافته وارد چرخه قانون‌گذاری کشور شوند طبیعی است که مسائل مربوط به معارض بودن قوانین، تورم قوانین، صف طولانی لوایح و طرح‌ها به حداقل ممکن خواهد رسید و

قوانین به صورت ارگانیک و پویا طراحی خواهند شد. براساس تحلیل‌هایی که گفته شد، عناصر مربوط به ظرفیت خط‌مشی‌ارتقا یافته به صورت شکل ذیل است.

شکل ۸. عناصر ظرفیت خط‌مشی‌ارتقا یافته



۳-۳-۴. محیط اثرگذار بر ظرفیت خط‌مشی‌ها

ظرفیت‌سازی در هر یک از خط‌مشی‌های مرتبط با نظام تقنین باید همواره پویا باشد و لازم است که دائماً محیط اثرگذار بر ظرفیت خط‌مشی‌گذاری رصد شود. در این بخش براساس مضامین مشخص شده فوق، عناصر محیط اثرگذار بر خط‌مشی به صورت شکل زیر است.

شکل ۹. محیط اثرگذار بر ظرفیت خط‌مشی‌گذاری

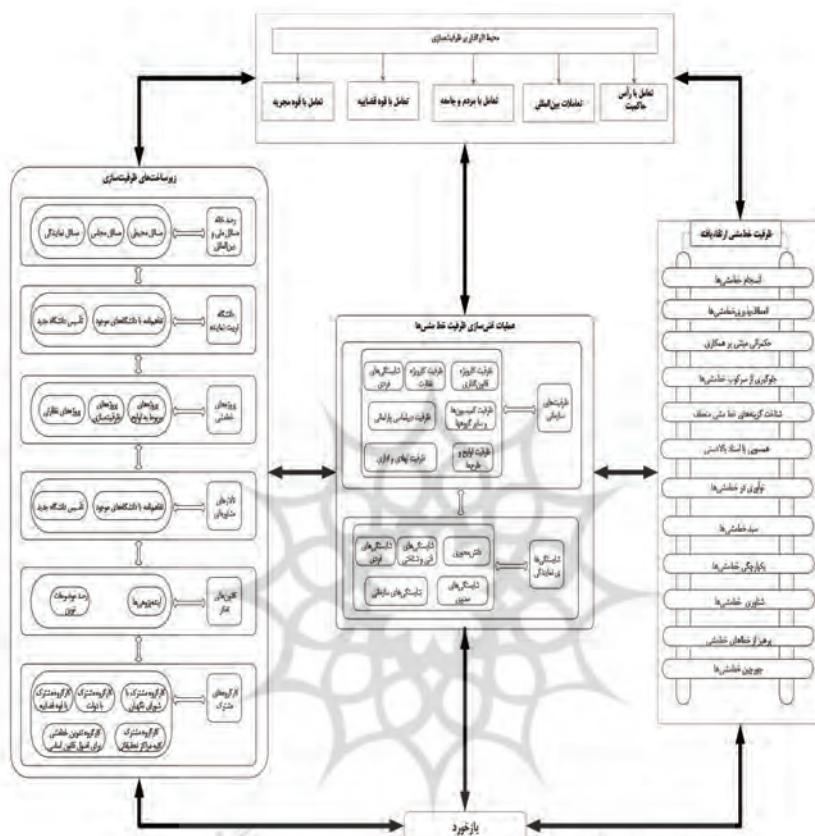


۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری و پیشنهادها

براساس مؤلفه‌های تحلیل شده و شکل‌های فوق، الگوی نهایی ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در مجلس شورای اسلامی به صورت شکل ۱۰ نشان داده شده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود زیرساخت‌های ظرفیت‌سازی، محیط اثرگذار بر ظرفیت خط‌مشی، ظرفیت خط‌مشی ارتقایافته و همچنین عملیات و پردازش غنی‌سازی ظرفیت خط‌مشی‌ها از طریق بازخورد و به صورت سیستمی به هم پیوند خورده تا با عملیاتی‌سازی آن امکان ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌ها در مجلس شورای اسلامی فراهم شود.



شکل ۱۰. چارچوب ظرفیت خط مشی گذاری



در مقایسه با چارچوب مفهومی حاصل از مطالعه ادبیات، اجرای این الگو باعث افزایش جایگاه خط‌مشی‌گذاری نمایندگان و مجلس شده و در فرایند خط‌مشی‌گذاری تقنینی کشور به تصویب قوانین مادر و بنیادی کمک کرده و از تعدد تبصره‌ها و استفساریه‌های قوانین می‌کاهد. فایده دیگر اجرای این الگو شناخت مسائل راهبردی و محیطی و تعامل اثربخش قوا با یکدیگر برای اجرا و نظارت بر قوانین است.

چارچوب این الگو برای قوای دیگر جهت افزایش ظرفیت خط‌مشی‌گذاری

قابل تعمیم است. برای انجام پژوهش‌های آتی توصیه می‌شود که برای هر یک از مؤلفه‌های این الگو همچون جورچین خط‌مشی، اجتهاد نمایندگی، ظرفیت شایستگی نماینده و موارد متعدد دیگر از سوی دانشجویان، استادان، کارشناسان مرکز پژوهش‌ها و مرکز تحقیقات اسلامی مجلس و نمایندگان؛ پژوهش‌های عمیق کمی و کیفی انجام شود تا به ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در مجلس به صورت مستمر و پویا کمک کند.

در مسیر انجام این پژوهش، محدودیت‌هایی همچون دسترسی به نمایندگان برای مصاحبه، نبود پژوهش‌های بنیادی در کشور در این زمینه وجود داشت که سعی شد از طریق کثرت‌گرایی در پژوهش (مراجعه به مستندات، لوایح و قوانین، بیانات مقام معظم رهبری و بررسی عمیق ادبیات متعارف در پایگاه‌های مختلف اطلاعاتی) تا جایی که قلمرو موضوعی، زمانی و مکانی پژوهش اجازه می‌دهد اثر مستقیم آنها بر پژوهش کاهش یابد.

۱. حسینی، سید کاظم، حسن دانایی فرد و سیدمجتبی امامی (۱۳۹۵). «مفهوم‌پردازی ظرفیت خط‌مشی عمومی انقلاب اسلامی ایران در اندیشه مقام معظم رهبری (مدظله)»، فصلنامه مدیریت اسلامی، ۲۵(۱).
۲. حمیدی‌زاده، علی، حسن دانایی فرد، مهدی معافی و سیدحسین اخوان علوی (۱۳۹۷). «پیشایندهای ظرفیت هماهنگی خط‌مشی‌های ملی در ایران: واکاوی سه‌گانه سخت‌افزاری، نرم‌افزاری و ذهن‌افزاری»، فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی ۴(۴).
۳. دانایی فرد، حسن، سیدمجتبی امامی و سیدکاظم حسینی (۱۳۹۴). «درآمدی تحلیلی بر فهم موضوع ظرفیت خط‌مشی عمومی: بررسی ماهیت، موضوع و کارکرد»، فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی، ۲(۳).
۴. دانایی فرد، حسن، جبار باباشاهی، عادل آذر و اسدالله کردنائیچ (۱۳۹۳). «تحقق رفاه ملی از رهگذر ارتقای ظرفیت رقابت‌پذیری ملی»، مدیریت دولتی، ۷(۲).
۵. دانایی فرد، حسن، سیدداریوش جاوید و علی‌اصغر فانی (۱۳۹۱). «ارتقای ظرفیت گردشگری جمهوری اسلامی ایران: تحلیلی بر ابزارهای خط‌مشی‌گذاری ملی گردشگری»، مطالعات مدیریت گردشگری، ۷(۱۹).
۶. دانایی فرد، حسن، سیدیعقوب حسینی و علی‌اصغر فانی (۱۳۹۲). «ظرفیت خط‌مشی‌گذاری ملی: کلید توسعه‌یافتگی ملی، ویرایش اول، تهران، انتشارات صفار».
۷. دانایی فرد، حسن، اسدالله کردنائیچ و سمانه لاجوردی (۱۳۸۹). «ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری کشور: گونه‌شناسی نقش کانون‌های تفکر»، مدیریت دولتی، ۳(۶).
۸. دانایی فرد، حسن، عادل آذر و مهدی شیرزادی (۱۳۹۰). «چارچوبی برای شناسایی شایستگی‌های خط‌مشی‌گذاران ملی (نمایندگان مجلس قانونگذاری)»، مجلس و راهبرد، ۱۹(۷۰).
۹. زارع‌پور، آریا، فرهاد درویشی سه‌تلانی، روح‌الله بیات و سعید خزایی (۱۳۹۷). «کاربست

روش‌های آینده‌پژوهی به منظور توسعه ظرفیت فرایند سیاست‌گذاری نفت و گاز»، فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی، ۴(۲).

۱۰. شیخ‌زاده، محمد و رضا بنی‌اسد (۱۳۹۹). تحلیل مضمون: مفاهیم، رویکردها و کاربردها، قم، انتشارات لوگوس.

۱۱. صادقی، محمدتقی، فرزاد موحدی سبحانی، علی رجب‌زاده و حسین شیرازی (۱۳۹۵). «بررسی نقش میانجی ظرفیت جذب دانش بر رابطه بین خط‌مشی‌های مدیریت منابع انسانی و عملکرد سازمانی (مورد مطالعه: شرکت گاز استان قم)»، فصلنامه مدیریت منابع انسانی در صنعت نفت، ۸(۳۲).

۱۲. قلی‌پور، رحمت‌اله و ابراهیم غلام‌پور آهنگر (۱۳۸۹). فرایند سیاست‌گذاری عمومی در ایران، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۱۳. محمدی فاتح، اصغر، حسن دانایی‌فرد، فرج‌اله رهنورد و لطف‌الله فروزنده (۱۳۹۵). «طراحی مدلی برای ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در قوه مجریه کشور»، فصلنامه فرایند مدیریت و توسعه، ۲۹(۳).

۱۴. عباس منوریان، داریوش محمدی و اصغر محمدی فاتح (۱۳۹۴). «خط‌مشی‌گذاری خوب در قوه مجریه، مدل‌سازی نقش ظرفیت‌های سازمانی و زمینه ملی»، مدیریت دولتی، ۸(۲).

15. Bakvis, h. (2000). "Rebuilding Policy Capacity in the Era of the Fiscal Dividend: A Report from Canada", *Governance*, 13(1).
16. Baskoy, T., B. Evans and J. Shields (2011). "Assessing Policy Capacity in Canada's Public Services: Perspectives of Deputy and Assistant Deputy Ministers", *Canadian Public Administration*, 54, <https://doi.org/10.1111/j.1754-7121.2011.00171.x>.
17. Belyaeva, N. (2018). "The Dynamic Nature of Policy Capacity: Internet Policy in Italy", Belarus and Russia, In Xun Wu, Michael Howlett, M. Ramesh (Eds.), *Studies in the Political Economy of Public Policy, Policy Capacity and Governance, Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
18. Bettini, Y. and B. W. Head (2018). "Exploring Capacity for Strategic Policy Work: Water Policy in Australia", In Xun Wu, Michael Howlett, M. Ramesh (Eds.),

- Studies in the Political Economy of Public Policy, Policy Capacity and Governance, Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
19. Brenton, S. (2018). "Policy Capacity Within a Federation: The Case of Australia", In Xun Wu, Michael Howlett, M. Ramesh (Eds.), *Studies in the Political Economy of Public Policy, Policy Capacity and Governance, Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
 20. Christensen, T. and P. Læg Reid (2005). "Autonomization and Policy Capacity: The Dilemmas and Challenges Facing Political Executives", In M. Painter and J. Pierre (Eds.), *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, Houndmills Basingstoke Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.
 21. Cummings, S. N. and O. Nørgaard (2004). "Conceptualising State Capacity: Comparing Kazakhstan and Kyrgyzstan", *Political Studies*, 52(4).
 22. Daugbjerg, C., B. Fraussen and D. Halpin (2018). "Interest Groups and Policy Capacity: Modes of Engagement, Policy Goods and Networks", In Xun Wu, Michael Howlett, M. Ramesh (Eds.), *Studies in the Political Economy of Public Policy, Policy Capacity and Governance, Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
 23. Davis, G. and M. Keating (Eds.) (2000). *The Future of Governance*, St. Leonards N.S.W: Allen and Unwin.
 24. Dunlop, C. A. (2018). "Building Organizational Political Capacity Through Policy Learning: Communicating with Citizens on Health and Safety in the UK", In Xun Wu, Michael Howlett, M. Ramesh (Eds.), *Studies in the Political Economy of Public Policy, Policy Capacity and Governance, Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
 25. Flynn, G. (2011). "Rethinking Policy Capacity in Canada: The Role of Parties and Election Platforms in Government Policy-making", *Canadian Public Administration*, 54(2).
 26. Fobé, E., V. Pattyn, M. Brans and D. Aubin (2018). "Policy Analytical Practice Investigated: Exploring Sectoral Patterns in use of Policy Analytical Techniques", In Xun Wu, Michael Howlett, M. Ramesh (Eds.), *Studies in the Political Economy of Public Policy, Policy Capacity and Governance. Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
 27. Gibson, W. J. and A. Brown (2009). *Working with Qualitative Data*, London, Thousand Oaks Calif: SAGE.
 28. Gleeson, D. (2009). *Developing Policy Leadership: A Strategic Approach to Strengthening Policy Capacity in the Health Bureaucracy*, School of Public Health.
 29. Goetz, K. H. and H. Wollmann (2001). "Governmentalizing Central Executives in Post-communist Europe: A Four-country Comparison", *Journal of European Public*

- Policy*, 8(6).
30. Guy Peters, B. (2018). "Policy Capacity in Public Administration", In Xun Wu, Michael Howlett, M. Ramesh (Eds.), *Studies in the Political Economy of Public Policy, Policy Capacity and Governance, Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
 31. Hartley, K. and J. Zhang (2018). "Measuring Policy Capacity Through Governance Indices", In Xun Wu, Michael Howlett, M. Ramesh (Eds.), *Studies in the Political Economy of Public Policy, Policy Capacity and Governance, Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
 32. Honadle, Beth Walter (1981). "A Capacity-building Framework: A Search for Concept and Purpose", *Public Administration Review*, 41(5).
 33. Howlett, M. (2018). "Policy Analytical Capacity: The Supply and Demand for Policy Analysis in Government", In Xun Wu, Michael Howlett, M. Ramesh (Eds.), *Studies in the Political Economy of Public Policy, Policy Capacity and Governance, Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
 34. Hsu, A. (2018). "Measuring Policy Analytical Capacity for the Environment: A Case for Engaging New Actors", In Xun Wu, Michael Howlett, M. Ramesh (Eds.), *Studies in the Political Economy of Public Policy, Policy Capacity and Governance, Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
 35. Hu, J., G. Wang and J. Fei (2018). "Dynamic Mechanisms for Resolving Collective Incidents in China: A Policy Capacity Analysis", In Xun Wu, Michael Howlett, M. Ramesh (Eds.), *Studies in the Political Economy of Public Policy, Policy Capacity and Governance, Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
 36. Karo, E. and R. Kattel (2018). "Innovation and the State: Towards an Evolutionary Theory of Policy Capacity", In Xun Wu, Michael Howlett, M. Ramesh (Eds.), *Studies in the Political Economy of Public Policy, Policy Capacity and Governance, Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
 37. Mazepus, H. (2018). "Does Political Legitimacy Matter for Policy Capacity?", In Xun Wu, Michael Howlett, M. Ramesh (Eds.), *Studies in the Political Economy of Public Policy, Policy Capacity and Governance. Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
 38. O'Connor, A., G. Roos and T. Vickers-Willis (2007). "Evaluating an Australian Public Policy Organization's Innovation Capacity", *European Journal of Innovation Management*, 10(4).
 39. Olejniczak, K., P. Śliwowski and R. Trzciński (2018). "The Role of Analysts in Public Agencies: Toward an Empirically Grounded Typology", In Xun Wu, Michael

- Howlett, M. Ramesh (Eds.), *Studies in the Political Economy of Public Policy, Policy Capacity and Governance, Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
40. Painter, M. and J. Pierre (Eds.). (2005). *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, London: Palgrave Macmillan UK.
 41. Parsons, W. (2004). "Not Just Steering but Weaving: Relevant Knowledge and the Craft of Building Policy Capacity and Coherence", *Australian Journal of Public Administration*, 63(1).
 42. Peter, A. and H. Bakvis (2005). "Public Service Reform and Policy Capacity", In M. Painter and J. Pierre (Eds.), *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, Houndmills Basingstoke Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.
 43. Peters, B. G. (2005). "Policy Instruments and Policy Capacity", In M. Painter and J. Pierre (Eds.), *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, Houndmills Basingstoke Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.
 44. Poláček, M., V. Novotný and M. Perottino (2018). "Policy-related Expertise and Policy Work in Czech Political Parties: Theory and Methods", In Xun Wu, Michael Howlett, M. Ramesh (Eds.), *Studies in the Political Economy of Public Policy, Policy Capacity and Governance, Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
 45. Polidano, C. (2000). "Measuring Public Sector Capacity", *World Development*, 28(5).
 46. Rasmussen, K. (1999). "Policy Capacity in Saskatchewan: Strengthening the Equilibrium", *Canadian Public Administration*, 42(3).
 47. Sundquist, J. L. (1978). "A Comparison of Policy-making Capacity in the United States and Five European Countries: The Case of Population Distribution", *Policy Studies Journal*, 6(3).
 48. Wu, X., M. Howlett and M. Ramesh (Eds.). (2018). *Studies in the Political Economy of Public Policy, Policy Capacity and Governance: Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
 49. --- (2018). "Policy Capacity: Conceptual Framework and Essential Components", In Xun Wu, Michael Howlett, M. Ramesh (Eds.), *Studies in the Political Economy of Public Policy, Policy Capacity and Governance, Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
 50. Yap, O. F. (2018). "Government's Credible Accountability and Strategic Policy Capacity: Evidence from the Asian NICs of Taiwan, South Korea, Malaysia and Singapore", In Xun Wu, Michael Howlett, M. Ramesh (Eds.), *Studies in the Political Economy of Public Policy, Policy Capacity and Governance, Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.