

Developing a strategic issue-finding model in the system of the Islamic Republic of Iran

Ali Zare¹

Alimohammad Ahmadvand²

Ali Farahi³

Seyed Javad Amini⁴

Type of article: A research paper taken from a doctoral dissertation

Received: 11/07/2024

Accepted: 21/09/2024

NAJA Strategic Studies Quarterly/Vol.9/NO.3 (serial 33)/Autumn 2024*5-38



DOI:10.1022034/SSJ.2024.103518

Abstract

Background and purpose: The Islamic Republic of Iran, like other countries, has issues related to decisive and fateful choices that give direction to all the country's affairs and determine the task and direction of the system in the long term. The present article, with the aim of developing a model of strategic issue-finding in the Islamic Republic of Iran, seeks to find out the processes through which these issues are formed, constructed and addressed, and are included in the policy-making or decision-making agenda, and what factors cause the set of many and numerous issues facing the policy makers, some issues are taken care of and some issues are not paid attention to.

Method: The type of present research is applied and its approach is mixed with descriptive-analytical method. The research data was collected by both library and field methods (semi-structured interview and questionnaire) and the information obtained in the qualitative part was analyzed by thematic analysis with the help of Maxqda software and in the quantitative part by the statistical analysis method with the help of SPSS software has been analyzed. The validity of the theme analysis was calculated by independent coding method and the reliability of the questionnaires was calculated with Cronbach's alpha. The statistical population in the interview section was 10 expert professors in the field of policy making and in the quantitative section, the questionnaires were distributed among 20 expert and educated people in related fields, and for sampling, the sampling method was used. It was used purposefully until reaching theoretical saturation.

Findings: The pattern of strategic problem-solving in the Islamic Republic of Iran is directly influenced by four basic environmental dimensions and its following components, which are: sources of creation and production of strategic problems, characteristics and dimensions of strategic problems, factors affecting strategic problem-solving and Criteria for strategic issues. Each of these environmental dimensions have components that are extracted and finalized after field investigations, which are discussed in the research model.

Results: The process of strategic problem-finding is a cyclical process that starts from the latent period and ends with the ordering of problems, and with the implementation of strategic decisions or policies, it leads to the creation and production of new problems. Therefore, the problems are constantly growing and developing, and the more they grow, the more their complexity and interweaving with other problems will increase. Among the most important and effective factors in the strategic problem-solving model are the mental and perceptual frameworks that shape the strategic mentality of influential people, the rule of strategic thinking on the pillars of government, including the three powers, institutions, organizations, and political parties. Paying attention to the recognition of the common people and the interests of the common people, the influence of different social groups in the society on the bias of the opinions and decisions of policy makers, directing and managing the media and social networks, monitoring and scanning environmental developments in the Internally and externally (international) dimensions, the existence of strong and sufficient material and spiritual infrastructures, and values and strategic goals governing the census system.

Keywords: strategic issues, policy making, strategic policy making, strategic management.

1. Doctoral student of strategic management, Faculty of Management, Higher National Defense University, Tehran, Iran, alizaare1359@gmail.com

2. Professor, Department of Strategic Management, Faculty of Management, Imam Hossein University, Tehran, Iran, (author responsible) a.ahmadvand@eyc.ac.ir

3. Professor of Strategic Management Department, Faculty of Management, National Defense University, Tehran, Iran, hrm_ihu@yahoo.com

4. Associate Professor, Department of Strategic Management, Faculty of Management, Higher National Defense University, Tehran, Iran, amini@sndu.ac.ir

تدوین الگوی مسئله‌یابی راهبردی در نظام جمهوری اسلامی ایران

^۱ علی زارع

^۲ علی محمد احمدوند

^۳ علی فرهی

^۴ سیدجواد امینی

نوع مقاله: مقاله پژوهشی برگرفته از رساله دکتری

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۴/۲۱ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۶/۳۱

فصلنامه مطالعات راهبردی ناجا/سال نهم/ شماره ۳ (پیاپی ۳۳) - پاییز ۱۴۰۳: ۳۸-۵



DOI:10.1022034/SSJ.2024.103518

چکیده

زمینه و هدف: جمهوری اسلامی ایران نیز مانند سایر کشورها دارای مسائلی مرتبط با انتخاب‌های تعیین‌کننده و سرنوشت‌ساز است که به امور کشور سمت‌وسو داده و در طولانی‌مدت، تکلیف و جهت حرکتی نظام را تعیین می‌کنند. مقاله حاضر با هدف تدوین الگوی مسئله‌یابی راهبردی در نظام جمهوری اسلامی ایران، به دنبال آن است که این مسائل طی چه فرآیندی شکل گرفته، ساخته و پرداخته شده و در دستور کار خط‌مشی‌گذاری یا تصمیم‌گیری قرار می‌گیرند و چه عواملی باعث می‌شود که از مجموع مسائل بسیار که پیش روی خط‌مشی‌گذاران قرار دارد، برخی از مسائل موردعناایت واقع شده و به برخی از مسائل توجهی نمی‌شود.

روش: نوع پژوهش حاضر، کاربردی و رویکرد آن آمیخته با روش توصیفی - تحلیلی است. داده‌های پژوهش به دو روش کتابخانه‌ای و میدانی (مصاحبه نیمه‌ساختاریافته و پرسش‌نامه) گردآوری شده و اطلاعات به‌دست‌آمده در بخش کیفی به روش تحلیل مضمون و با کمک نرم‌افزار مکس. کیودی. ای و در بخش کمی، به روش تحلیل آماری و با کمک نرم‌افزار اس. پی. اس. اس. تجزیه و تحلیل شده است. روایی تحلیل مضمون به روش کدگذاری مستقل و پایایی پرسش‌نامه‌ها با آلفای کرونباخ محاسبه شده و برای نمونه‌گیری در بخش کیفی، از روش نمونه‌گیری هدفمند تا رسیدن به اشباع نظری استفاده شد. مشارکت‌کنندگان در مصاحبه‌ها، ۱۰ نفر از اساتید خبره در حوزه سیاست‌گذاری و خط‌مشی‌گذاری بودند و در بخش کمی نیز پرسش‌نامه‌ها بین ۲۰ نفر از افراد خبره و تحصیل‌کرده در حوزه‌های مرتبط توزیع شد.

یافته‌ها: الگوی مسئله‌یابی راهبردی در جمهوری اسلامی ایران تحت تأثیر مستقیم چهار بُعد اساسی محیطی و زیرمؤلفه‌های آن قرار دارد که عبارتند از: منابع تشخیص و پیش‌بینی مسائل راهبردی، مشخصه‌ها و ابعاد مسائل راهبردی، عوامل مؤثر بر مسئله‌یابی راهبردی و معیارهای راهبردی‌شدن مسائل. هریک از این ابعاد محیطی، دارای مولفه‌هایی هستند که پس از بررسی‌های میدانی، استخراج و نهایی شده و در الگوی پژوهش به آنها پرداخته شده است.

نتایج: فراگرد مسئله‌یابی راهبردی، یک فراگرد چرخه‌ای بوده که از دوران نهنگی آغاز شده و به دستورگذاری مسائل ختم می‌شود و با اجرای تصمیمات راهبردی و یا خط‌مشی‌ها، منجر به ایجاد و تولید مسائل جدید می‌شود؛ بنابراین، مسائل پیوسته در حال رشد و نمو هستند و هرچه رشد آنها بیشتر شود، سطح پیچیدگی و درهم‌تنیدگی آنها با سایر مسائل نیز بیشتر خواهد شد. از جمله مهم‌ترین عوامل مهم و مؤثر در الگوی مسئله‌یابی راهبردی را می‌توان چارچوب‌های ذهنی و ادراکی که ذهنیت راهبردی افراد تأثیرگذار را شکل می‌دهد، حاکمیت تفکر راهبردی بر ارکان حکومت اعم از قوای سه‌گانه، نهادها، ارگان‌ها و احزاب سیاسی، توجه به تشخیص عامه مردم و مصلحت‌عوام، تأثیر گروه‌های اجتماعی مختلف در جامعه بر سوگیری نظرات و تصمیمات سیاست‌گذاران، هدایت و مدیریت رسانه‌ها و شبکه‌های اجتماعی، رصد و دیدهبانی تحولات محیطی در سطح داخلی و خارجی (بین‌المللی)، وجود زیرساخت‌های مادی و معنوی قوی و مکفی و ارزش‌ها و اهداف راهبردی حاکم بر نظام برشمرد.

واژگان کلیدی: مسائل راهبردی، خط‌مشی‌گذاری، سیاست‌گذاری راهبردی، مدیریت راهبردی.

۱. دانشجوی دکتری مدیریت راهبردی، دانشکده مدیریت، دانشگاه عالی دفاع ملی، تهران، ایران،
alizaare1359@gmail.com

۲. استاد گروه مدیریت راهبردی، دانشکده مدیریت، دانشگاه امام حسین(ع)، تهران، ایران (نویسنده مسئول)،
a.ahmadvand@eyc.ac.ir

۳. استاد گروه مدیریت راهبردی، دانشکده مدیریت، دانشگاه عالی دفاع ملی، تهران، ایران،
hrm_ihu@yahoo.com

۴. دانشیار گروه مدیریت راهبردی، دانشکده مدیریت، دانشگاه عالی دفاع ملی، تهران، ایران،
amini@sndu.ac.ir

مقدمه

مطابق فرمایش امام علی(ع) چهار عامل باعث شکست دولت‌ها می‌شود: ضایع کردن اصول (مسائل مهم)، سرگرم‌شدن به فروغ (امور کم‌اهمیت)، به‌کارگماردن آدم‌های پست و کنارگذاشتن انسان‌های فاضل^۱ «(آمدی، ۱۴۱۰ه.ق).» برای این اساس، آنچه می‌تواند موجب شکست یک دولت، حکومت یا ملت شود، دوری از پرداختن به مسائل مهم و سرگرم‌شدن با مسائل کم‌اهمیت و فرعی است؛ بنابراین، در اولویت قرار گرفتن مسائل اصلی و اتخاذ تدابیر صحیح در حل آنها را می‌توان رکن یک حکومت دانست که بی‌توجهی به آنها حتی می‌تواند موجبات زوال و شکست یک دولت را فراهم سازد.

هنگامی که کشور در سطح کلان دچار مشکلات می‌شود، این احتمال به ذهن متبادر می‌شود که شاید نظام تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری کلان از ضعف در شناخت مسائل راهبردی و اصلی کشور رنج می‌برد و این ضعف، منجر به غفلت از موضوعات راهبردی و یا تخصیص منابع هنگفت به مسائل غیرراهبردی و یا فرعی شده‌است که تأثیر به‌سزایی در منافع عامه و یا تحقق اهداف کلان جامعه نداشته‌است؛ بنابراین، وجود اختلاف‌نظر در سطح تصمیم‌گیرندگان راهبردی در خصوص برخی از مسائل مهم، به‌نوعی، فقدان اجماع در حوزه مسائل راهبردی را تداعی می‌کند.

تغییر جهت در سیاست‌گذاری کلان با تغییر دولت‌ها، مجلس‌ها و دیگر ارکان مهم حکومتی، از دیگر نکات قابل تأمل در حوزه مسائل راهبردی است که منجر به وانهادن برخی مسائل راهبردی و پرداختن به مسائل جدید می‌شود و این نوع نگرش نیز منجر به هدررفت منابع ملی کشور خواهد شد. در این خصوص، می‌توان به تغییر نگرش دولت در خصوص تأمین مسکن عامه مردم از مسکن مهر به مسکن اجتماعی و سپس مسکن ملی و سرانجام، بروز فاجعه اقتصادی در حوزه هزینه‌های تأمین مسکن در سال‌های اخیر اشاره نمود. براین اساس، ضروری است که با ارائه یک فرآیند مسئله‌یابی راهبردی، به تثبیت نگاه سیاست‌گذاران در حوزه تصمیم‌گیری راهبردی کمک کرده و مسائل

۱. يُسْتَدَلُّ عَلَىٰ إِجْبَارِ الدُّوَلِ بِأَرْبَعٍ: تَضْيِيعِ الْأَصُولِ وَ التَّمَسُّكِ بِالْفُرُوعِ وَتَقْدِيمِ الْأَرَادِلِ وَ تَأْخِيرِ الْأَفْأَلِ.

راهبردی به‌نحوی متقن، محکم و متین شناسایی شده و اراده اجرای آنها نیز استوار و پابرجا باقی بماند.

با وجود اهمیت این موضوع، مطالعاتی که طی دهه‌های گذشته در ارتباط با مدیریت و تشخیص و شناسایی مسائل راهبردی صورت گرفته‌است، محدود بوده و هنوز دانش کمی درباره فرآیند شکل‌گیری مسائل راهبردی و عوامل تأثیرگذار در ورود آنها به دستور کار تصمیم‌گیرندگان حوزه سیاست‌گذاری وجود دارد؛ براین اساس و با توجه به اینکه امکان دارد جریان‌ها و عوامل گوناگونی وجود داشته باشند که منجر به تفسیر یک موضوع به‌عنوان مسئله‌ای راهبردی و ورود آن به دستور کار خط‌مشی‌گذاری شوند، طرح‌الگویی که نشان‌دهنده این فرآیند و عوامل موثر بر آن باشد، می‌تواند در گسترش دیدگاه مدیران در ارتباط با این مسائل و بهبود عملکرد در حوزه سیاست‌گذاری موثر باشد. در واقع، یافتن این‌گونه مسائل است که می‌تواند مشکلات اساسی را برطرف نموده و به دور از اعمال سلیقه‌های سیاسی، حزبی و گروهی، یک نگاه کلان و راهبردی را در برنامه‌ریزی امور مملکتی حاکم نموده و از صرف منابع در اموری غیر از امور راهبردی ممانعت نماید. اگر این نگاه بر جامعه‌ای حاکم شود، با تغییر مجلس یا دولت، تغییرات اساسی در رویکرد برنامه‌ریزی کلان روی نخواهد داد و فقط روش‌های اجرای طرح، از دولتی به دولت دیگر تغییر خواهد کرد. در چنین فضایی، فرآیند تصمیمات، اقدامات و برنامه‌های راهبردی یا به‌دنبال درک یک مسئله راهبردی به جریان می‌افتد و یا با توسل به توضیح یک مسئله راهبردی، توجیه می‌شود. همچنین، چالش‌های کشور که به‌شدت تحت تأثیر نظام سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری کلان قرار دارند، با شناخت صحیح مسائل راهبردی کاهش یافته و تلاطم در نظام تصمیم‌گیری به حداقل خواهد رسید. بنابراین، چارچوب بررسی این پژوهش شامل چگونگی و فرآیند مسئله‌شدن و راهبردی‌شدن یک موضوع در نظام تصمیم‌گیری راهبردی کشور خواهد بود. اهمیت این موضوع در آن است که دریابد چرا در زمینه‌ها و حوزه‌های راهبردی، آن‌چنان‌که شایسته است، پیشرفت دیده نمی‌شود و مفروض پژوهش حاضر این است که یکی از علل مهم آن، اهمیت‌یافتن مسائل

فرعی و غیرراهبردی به‌جای مسائل اصلی و راهبردی است. به‌بیان‌دیگر، مسئله اصلی این تحقیق، کشف، توسعه و بهبود الگویی است که طی آن، مسائل راهبردی ملی توسط سیاست‌گذاران کلان کشور شناسایی شده و در دستورکار قرار می‌گیرند. این الگو می‌تواند به هم‌گرایی آگاهانه در اتخاذ تصمیمات راهبردی کمک کرده و باعث شود که از صرف منابع کشور در موضوعات غیرضروری پیشگیری شود.

پیشینه

خسروی و احمدوند (۱۴۰۰) در مقاله‌ای با عنوان «الگوی تعیین دکتترین در طرح‌ریزی و برنامه‌ریزی راهبردی» یک چارچوب مناسب برای استخراج یا بازتعریف دکتترین ارائه داده و معتقدند که دکتترین، جهت‌گیری فرد/ بنگاه/ سازمان را در مواجهه با تصمیمات راهبردی تعیین می‌کند؛ از این‌رو، داشتن یک الگو برای تعیین دکتترین در تصمیم‌گیری درست راهبردی تأثیری مستقیم دارد. مطابق این پژوهش، دکتترین در واقع، اصول و بایسته‌های فرد/ بنگاه/ سازمان است که با تمرکز بر محیط تعیین می‌شود؛ بنابراین، دکتترین یکی از مولفه‌های مهمی است که جهت‌گیری صحیح در یک حرکت محوری را شکل می‌دهد و می‌تواند در تعیین مسائل راهبردی نقشی مهم و تأثیرگذار برعهده داشته باشد.

باقری و پیشگاه‌هادیان (۱۳۹۸) در مقاله‌ای با عنوان «الگوی مطلوب مسئله‌یابی در فرآیند سیاست‌گذاری شورای عالی امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران» به این نتیجه رسیده‌اند که الگوی مطلوب مسئله‌یابی شامل پنج مولفه به شرح زیر است: احساس وجود مسئله، کالبدشکافی مسئله، محک مسئله با تراز مسئله ملی، پردازش مدیریتی مسئله امنیت ملی و آماده‌سازی مسئله برای ورود به دستورکار سیاست‌گذاری.

رضوی‌نژاد و ملک‌محمدی (۱۳۹۷) در مقاله‌ای با عنوان «درآمدی تحلیلی بر مسئله‌شناسی در سیاست‌گذاری امنیتی» دریافتند که شناخت مسائل امنیتی از اهمیت بالایی در سیاست‌گذاری برخوردار است و به‌منظور گام‌برداشتن در مسیر شناسایی مسئله امنیتی، باید نسبت به تعیین رهیافت و

رویکرد امنیتی و به‌نوعی قالب و چارچوب سیاست‌گذاری امنیتی، تعیین مرجع امنیت - یعنی امنیت چه‌کسی و چه‌چیزی مدنظر است - و تعیین مسئله‌شناسان امنیتی و مجریان (شامل چهار گروه عامه مردم، کارشناسان و مدیران امنیتی، نخبگان علمی و نگاه‌های بیرونی) مبادرت ورزید.

عابدین (۱۳۹۴) در رساله دکتری خود با عنوان «طراحی و تبیین فرآیند شکل‌گیری مسائل راهبردی و ورود آنها به دستورکار تصمیم‌گیرندگان سازمان» به‌دنبال کشف فرآیند شکل‌گیری مسائل راهبردی و ورود آنها به دستورکار تصمیم‌گیرندگان سازمانی، عوامل موثر بر شکل‌گیری مسائل راهبردی و ورود آنها به دستورکار تصمیم‌گیرندگان سازمان و روابط میان عوامل موثر بر شکل‌گیری مسائل راهبردی و ورود آنها به دستورکار تصمیم‌گیرندگان سازمان، به این نتیجه رسیده‌است که عناصر الگوی شکل‌گیری مسائل راهبردی در این پژوهش، منعکس‌کننده تعامل نیروهای سازمانی، شناختی، سیاسی و مانند آن در شکل‌گیری مسائل راهبردی هستند؛ از این‌رو، با درک این الگو، می‌توان فهمید که به‌دلیل متفاوت بودن هر سازمان در هر یک از ابعاد این الگو، مسائلی که در هر سازمان، راهبردی پنداشته می‌شوند، می‌توانند متفاوت باشند.

واترس بندیکت^۱ (۲۰۱۹) در رساله دکتری خود با عنوان «مدیریت راهبردی در بخش عمومی و سیاست‌گذاری عمومی: دوست یا دشمن» به بحث مدیریت راهبردی در سازمان‌های عمومی پرداخته و براساس مکاتب مدیریت راهبردی اعم از مکتب تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی، یادگیری و مانند آن، به ارائه نوع الگوی تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری متناسب همت گمارده‌است و در واقع، به‌ازای مکاتب مدیریت راهبردی، نوعی از نظام سیاست‌گذاری منطبق بر آن را پیشنهاد نموده‌است. در یافته‌های این پژوهش، بر مسئله‌یابی به‌عنوان مبنایی اساسی در سیاست‌گذاری اشاره شده و ارتباط فضای سیاست‌گذاری را با فضای مدیریت راهبردی برقرار نموده‌است؛ بنابراین، می‌تواند در بحث مسئله‌یابی و تصمیم‌گیری راهبردی مورد توجه قرار گیرد.

مارکوس بائر^۱ و همکاران (۲۰۱۲) در مقاله‌ای با عنوان «میکروبنیادهای فرمول‌بندی مسئله راهبردی» به این نتیجه دست یافتند که قبل از توسعه یک راهبرد، مسئله‌ای که قرار است به آن پرداخته شود، باید فرموله شود و براین اساس، پایه‌های خرد فرمول‌بندی مسائل راهبردی را با توسعه نظریه‌ای ایجاد نموده‌است که مجموعه‌ای اصلی از موانع فرمول‌بندی مسئله را پیش‌بینی می‌کند و این نظریه زمانی کاربرد دارد که مسائل پیچیده و نامناسب توسط گروه‌های ناهمگن مورد بررسی قرار می‌گیرند.

مارکوس بی‌لین^۲ (۲۰۰۶) در مقاله خود با عنوان «شناسایی مسائل راهبردی برای اصلاح حکومت» پژوهش‌هایی را گزارش می‌دهد که از بینش‌های حاصل از تحلیل‌های سیاستی و نهادی برای بهبود مدیریت پایدار محیط‌های ساحلی در جزایر و شناسایی مسائل راهبردی برای اصلاح حکمرانی باهدف دستیابی به مدیریت یکپارچه ساحلی استفاده می‌کند و این بینش‌ها به‌طور گسترده‌ای به‌عنوان یک راهبرد جامع برای مدیریت مناطق ساحلی‌ای استفاده می‌شود که در آن زمین و دریا در تعامل هستند و یکپارچگی برای مدیریت ساحلی امری ضروری است؛ زیرا ساحل فضایی است که در آن محیط‌های متعدد (دریایی، زمینی، رودخانه) باهم تعامل دارند و ظرفیت برای درگیری ذی‌نفعان، تکه‌تکه‌شدن و در نتیجه، تخریب منابع ساحلی فراوان است.

در بررسی پیشینه پژوهش، می‌توان فعالیت‌های پژوهشی را در سه دسته عمده شامل کشف و توسعه گروه‌هایی برای شناخت مسائل راهبردی در سطح سازمان‌های خصوصی و بنگاه‌های اقتصادی، کشف و توسعه الگوهای برای شناخت مسائل راهبردی در سطح سازمان‌های عمومی و بنگاه‌های غیرانتفاعی و نیز کشف و توسعه الگوهای برای شناخت مسائل عمومی در سطح ملی در حوزه سیاست‌گذاری و تدوین خط‌مشی تقسیم‌بندی نمود؛ بنابراین، پژوهش‌هایی که به کشف و توسعه الگوهای برای شناخت مسائل راهبردی در سطح ملی و کلان حکومتی پرداخته باشند، از پیشینه تجربی و علمی مناسبی

1. Markus baer

2. Marcus B. Lane

در داخل و خارج از کشور برخوردار نیستند و پژوهش حاضر، از این نظر، در نوع خود جدید و بدیع است.

مبانی نظری

مسئله راهبردی: امبلر^۱ معتقد است که یک مسئله راهبردی، قبل از هر چیز، یک مسئله است (یک سوال حل نشده) که نیاز به تصمیم‌گیری دارد یا منتظر برخی از رویدادهای آینده روشن است و در مرحله بعد، راهبردی است و تأثیر عمده‌ای بر روند و جهت حرکت دارد (امبلر، ۲۰۲۰). ایرلند و میلر^۲ معتقدند که مسائل راهبردی معمولاً خطرپذیری بالایی داشته و برای موفقیت یک سازمان، به‌ویژه در بلندمدت، از اهمیت حیاتی برخوردارند (ایرلند و میلر، ۲۰۰۴). براین اساس، منظور از مسائل راهبردی، مجموعه امور و یا وقایعی هستند که بر موجودیت مؤلفه قدرت ملی و چگونگی عملکرد آن تأثیر اساسی داشته و در صورتی که به‌نحو مناسب مورد توجه، تحلیل و یا بهره‌برداری قرار نگیرند، موجودیت و ماهیت قدرت ملی باتوجه به فلسفه وجودی و چیستی آن به‌خطر خواهد افتاد. این مسائل به چهار گروه تقسیم‌بندی می‌شوند: نیات راهبردی، کلان‌روندهای راهبردی، چالش‌های راهبردی و شوک‌های راهبردی (معین‌الدینی، ۱۳۹۴). بدین ترتیب، مسائل راهبردی را می‌توان به‌عنوان تحولات، رویدادها و روندهایی نوظهور تعریف کرد که ظرفیت تأثیرگذاری بر راهبردهای ملی را دارند و موضوعاتی هستند که تصمیم‌گیری در مورد آنها پیامدهای مهمی را به‌دنبال دارد و دارای ویژگی‌هایی از قبیل نیاز به مقدار زیادی از منابع، موثر بر شکست یا رونق بلندمدت، آینده‌گرا، دارای پیامدهای چندمنظوره، متأثر از محیط، موثر بر محیط و نیازمند تصمیمات جدی هستند؛ بنابراین، بر این نکته باید تأکید شود که مسائلی با پسوندهای کلان، اساسی، مهم، بزرگ و مانند آن، چنانچه واجد خصوصیات راهبردی بالا باشند، می‌توانند مسئله راهبردی قلمداد شوند و درغیراین‌صورت، فقط مسائل کلان، اساسی و مانند آن به‌شمار می‌آیند؛ بنابراین، تمایز مسائل راهبردی با این‌گونه مسائل این

1. Ambler

2. Ireland & Miller

است که مسائل کلان، اساسی، مهم و مانند آن، می‌توانند راهبردی باشند اما نه همیشه.

سیاست‌گذاری (خط‌مشی‌گذاری) عمومی: براساس تعریف فیلیپ برو^۱ -استاد علوم‌سیاسی دانشگاه سوربن - سیاست‌گذاری‌های عمومی تجلی اراده حکومت در عمل (یا خودداری از عمل) است و آنها را می‌توان به‌عنوان مجموعه‌هایی ساختاری و مرتبط که متشکل از مقاصد، تصمیمات و اعمال در سطوح محلی، ملی و بین‌المللی هستند، در نظر گرفت (وحید، ۱۳۸۳). گرفت و فرلانگ^۲ نیز بر این عقیده‌اند که در نظریه و عمل، خط‌مشی عمومی، تصمیم حکومت در قبال یک مسئله عمومی است (گرفت و فرلانگ، ۲۰۰۴). کیتونن خط‌مشی‌های عمومی را قوانین و استراتژی‌هایی می‌داند که دولت برای هدایت و مدیریت برنامه‌های اقتصادی، اجتماعی و اداری تدوین می‌کند (دانایی فرد و همکاران، ۱۳۹۰).

برای خط‌مشی‌گذاری عمومی، رویکردهای زیادی وجود دارد که در ادامه، به مختصات کلی آنها و نقش آنها در مسئله‌یابی در جدول ۱ پرداخته می‌شود.

جدول ۱. الگوهای خط‌مشی‌گذاری عمومی و شیوه مسئله‌یابی

الگوها	رویکرد اصلی	شیوه مسئله‌یابی
فرآیندی	خط‌مشی به‌مثابه فعالیت سیاسی	شناسایی مسائل و مشکلات عمومی جامعه از طریق اشخاص، گروه‌ها و مانند آن
نهادگرایی	خط‌مشی به‌مثابه بازده نهادی	تأکید بر نقش نهادها در شناسایی مسائل و هدایت جامعه به‌سوی حمایت‌از مسائل موردنظر
عقلایی	خط‌مشی به‌مثابه حداکثرسازی نفع عمومی	منفعت عموم مردم، مصلحت عامه و حداکثر سود اجتماعی به‌عنوان مبنای شناخت مسائل
تغییرات تدریجی	به‌مثابه دگرگونی‌ها در گذشته	مسئله‌یابی بر مبنای تحلیل اثرات و تبعات اجرای خط‌مشی‌ها و تصمیمات گذشته
گروهی	خط‌مشی به‌مثابه توازن در مناقشات گروهی	منافع و آمال گروه‌های ذی‌نفع به‌عنوان مبنای شناخت مسائل و ورود به دستورکار
نخبگان	خط‌مشی به‌مثابه ترجیحات نخبگان	اولویت‌ها و ارزش‌های یک گروه نخبه حاکم به‌عنوان مبنای برای تعیین و شناخت مسائل
انتخاب عمومی	خط‌مشی به‌مثابه تصمیم‌گیری جمعی افراد ذی‌نفع	تعامل جمعی افراد، گروه‌ها، احزاب و مانند آن در جامعه برای حداکثرسازی منفعت عمومی به‌عنوان مبنای برای توافق

1. Philip Brow
2. Kraft & Furlong

الگوها	رویکرد اصلی	شیوه مسئله‌یابی
		روی مسائل
بازی‌ها	خط‌مشی به‌مثابه انتخاب عقلانی در شرایط و موقعیت‌های رقابتی	رفتار و کردار بازیگران در اتخاذ تصمیمات متناسب با رفتار و واکنش طرف مقابل باهدف حداکثر نمودن بهره‌مندی گروهی و فردی
گفتمان	خط‌مشی به‌مثابه یادگیری تعاملی، تبادل استدلال‌ها و معانی	مسئله‌یابی براساس ایجاد معانی ساختمانند و مشترک در بحث و مباحثه میان بازیگران اصلی، گروه‌های ذی‌نفع و نخبگان
سطل زبانه	ماهیت ناهمگون و درهم‌ریخته بستر خط‌مشی	بروز و ظهور مسائل ناشی از بی‌نظمی سازمان‌یافته، موقعیت‌های پیچیده و ابهام در سلسله‌مراتب اهداف و ارزش‌ها

دستورگذاری مسائل: این جمله که «اگر می‌خواهید سیاستی اتخاذ شود، ابتدا باید تصمیم‌گیرندگان را وادار کنید تا درمورد آن صحبت کنند» می‌تواند خلاصه‌ای بسیار کوتاه از چرایی تبدیل دستورکار^۱ به موضوعی مهم در علوم سیاسی و مطالعات خط‌مشی‌گذاری باشد. تنظیم دستورکار به تصمیمات واقعی مربوط نمی‌شود، بلکه به موضوعاتی مربوط می‌شود که تصمیم‌گیرندگان به آن توجه می‌کنند؛ موضوعاتی که درباره آنها صحبت می‌کنند، فکر می‌کنند، می‌نویسند و در نظر می‌گیرند (پرینسن^۲، ۲۰۰۹). دستورکار معمولاً به‌عنوان مجموعه مسائلی تعریف می‌شود که در یک سیستم سیاسی مورد توجه جدی قرار می‌گیرند. نگاهی بیشتر به برخی از عناصر اصلی در این تعریف حاکی از آن است که «توجه جدی»، عنصر اصلی دستورکار را تشکیل می‌دهد. به‌طور کلی، دو دسته از عواملی که ممکن است بر تنظیم دستورکار و مشخص کردن گزینه‌ها تأثیر بگذارند، عبارتند از شرکت‌کنندگانی که فعال هستند و فرآیندهایی که توسط آن موارد و گزینه‌های دستورکار برجسته می‌شوند (کینگدان^۳، ۲۰۱۴). به‌اعتقاد شاتسنايدر^۴ (۱۹۶۰)، همه مسائل به دستورکار دسترسی ندارند و درگیری، اساس فعالیت سیاسی است. یک درگیری، زمانی که

1. Agenda
2. Princen
3. Kingdon
4. Schattschneider

توسط سازمان‌های سیاسی مورد بهره‌برداری قرار گیرد، می‌تواند گسترش یابد و به یک موضوع سیاسی تبدیل شود. گسترش تعارض از طریق آنچه بسیج سوگیری^۱ نامیده می‌شود، توسعه می‌یابد. همه درگیری‌ها در ابتدا بین دو گروه ایجاد می‌شود: گروه اول شامل چند نفر است که به‌طور مستقیم در درگیری حضور دارند و گروه دوم شامل تعداد زیادی تماشاگر است. وی تأیید می‌کند که نتیجه نهایی همه درگیری‌ها به‌میزان مشارکت مخاطب بستگی دارد؛ بنابراین، کسانی که علاقه‌مند به در دستور کار نگه‌داشتن یک درگیری هستند، حمایت مردمی را بسیج و درگیری را مُسری^۲ می‌کنند و در پی آن هستند که از طریق بسیج و درگیر کردن کسانی که در ابتدا درگیر نبودند، آن را به‌طور فزاینده‌ای سیاسی کنند. با گسترش تعارض، ماهیت آن، بازیگران درگیر و تعاریف مسائل تغییر می‌کند. این مفهوم که «سیاست، اجتماعی شدن تعارض است» منعکس‌کننده تبدیل یک موضوع «خصوصی» به یک صفت‌بندی سیاسی از طریق مشارکت عمومی است (کاپلا،^۳ ۲۰۱۶).

در پژوهش حاضر، برای دستورگذاری مسائل، الگوهای متعددی مورد بررسی واقع شد که مختصات کلی آنها و نقش آنها در مسئله‌یابی در جدول ۲ آمده است.

جدول ۲. الگوهای دستورگذاری مسائل و شیوه‌های مسئله‌یابی

الگوها	رویکرد اصلی	شیوه مسئله‌یابی
راجر کاب و چارلز الدر ^۴	جوهر منازعه سیاسی نهفته در حوزه مشارکت و بسیج افکار عمومی	تعارض و تضاد بین دو یا چند گروه قابل‌شناسایی بر سر موضوعات رویه‌ای یا ماهوی مربوط به توزیع موقعیت‌ها یا منابع
ابتکار بیرونی ^۵	رایج در جوامع کثرت‌گرای لیبرال	گسترش و ظهور مسائل در گروه‌های خارج از دولت و راه‌یابی به دستور کار سیستمی و سپس دستور کار دولتی
بسیج ^۶	گسترش موضوع با هدف جلب	بسیج حمایت مردمی از یک دستور کار سیستمی

1. Mobilization of bias
2. Contagious
3. Capella
4. Roger Cobb & Charles Elder
5. Outside initiative model
6. Mobilisation model

الگوها	رویکرد اصلی	شیوه مسئله یابی
	حمایت مردم	برای افزایش شانس موفقیت در مرحله اجرا
آغاز درونی ^۱	دسترسی خاص گروه‌های اثرگذار به تصمیم‌گیرندگان	آغاز طرح مسئله توسط یک نهاد حکومتی یا گروهی که به تصمیم‌گیرندگان سیاسی دسترسی مستقیم دارند و در دستور کار رسمی قرار گرفتن آسان مسئله
جان کینگدون ^۲	جلب توجه و منافع سیاست‌گذاران	تغییر در دستور کار نتیجه ترکیبی از سه عامل نحوه درک یک مشکل (جریان مسئله)، مجموعه گزینه‌های موجود (جریان سیاست) و تغییر در پویایی سیاسی و افکار عمومی (جریان سیاسی)
بام گارتنر و جونز ^۳	شکست انحصارهای سیاسی	تغییر در درک یک سیاست و بسیج بازیگران حذف‌شده از فرآیند تصمیم‌گیری
باربارا نلسون ^۴	اقناع مسئولان دولتی توسط طرفداران طرح مسئله	اتخاذ رویکرد فرآیندی به مسئله‌یابی از تشخیص و قبول مسئله تا اولویت‌بندی و حفظ مسئله
هاگ وود و گان ^۵	سایش قدرت مشروعیت سیاسی با نادیده گرفتن مسائل	بزرگی، فراگیری، محرک بودن، مرتبط با قدرت و مشروعیت سیاسی از پیش‌نیازهای اصلی طرح مسئله در دستور کار
دیویس ^۶	رویکرد مرحله‌ای به شکل‌گیری مسائل	بروز و ظهور مسائل با جلب توجه و انعکاس در خواسته‌ها و انتظارات توده مردم و گروه‌های بانفوذ جامعه
درینگ و راجرز ^۷	متمرکز بر علوم رسانه یا ارتباطات سیاسی	طرح مسائل ابتدا در سطح رسانه (دستور کار رسانه) سپس در سطح عامه مردم (دستور کار عموم) و در سطح سوم، راه‌یابی مسئله از دستور کار عمومی به دستور کار سیاستی
باراتز ^۸	علاقه‌مندی گروه‌ها برای حل مسائل خود	استفاده از قدرت برای عمل کردن و یا عمل نکردن به نفع گروه‌های ذی‌نفع و فعال نمودن گرایش‌ها، تمایلات و تعصبات توسط گروه‌ها برای کسب نتایج دلخواه
کوپ و الدر ^۱	تقسیم دستور کار به سیاسی یا	شکل‌گیری یک مسئله، محصول مراودات یک

1. Inside initiation model
2. Jon Kingdon
3. Bam Gartner & Jones
4. Barbara Nelson
5. Hogwood & Gunn
6. Davis
7. Dring & Rogers
8. Baratz

شبهه مسئله‌یابی	رویکرد اصلی	الگوها
آغازکننده و یک ابزار راه‌انداز است	عمومی و رسمی یا حکومتی	
تشخیص مسئله به‌عنوان یک فراگرد ساخت اجتماعی برای خلق تعاریف پذیرفته‌شده از یک جریان و فراگردی جامعه‌شناختی با چارچوب‌ها یا مجموعه‌ای از طرح‌ها	تأکید بر چارچوب‌های شناختی سیاست‌گذاران	ساخت اجتماعی واقعیت برگر و لاکمن ^۲
اعمال قدرت برای خارج کردن یک موضوع از دستورکار سیاست‌گذاران با روش انکار مشکل یا بی‌اعتبار کردن موضوع	دور نگه‌داشتن مسائل از بررسی و مشورت دولت	انکار دستورگذاری ^۳ کاب و راس ^۴
شکل‌گیری مسائل در سازمان‌ها و نهادها، ایجاد سازمان‌ها در مجموعه‌ای از هنجارها و اندیشه‌ها، تشکل هنجارها در روابط قدرت و به‌وجود آمدن روابط قدرت و نفوذ در محیط مادی و اجتماعی گسترده	تأکید بر هنجارها و روابط قدرت	قیف علیت آنتونی کینگ، ریچارد سایمون و ریچارد هاف برت ^۵
معنابخشی به نواری از رویدادها و ارتباط بین آنها توسط چارچوب به‌عنوان یک طرح سازمان‌دهنده مرکزی برای نشان دادن محل مناقشه یعنی اصل مسئله	انتخاب برخی از جنبه‌های یک واقعیت درک‌شده و برجسته‌تر کردن آنها	چارچوب‌بندی مسائل راهبردی انتمن ^۶
تأکید بر دو عنصر تفسیر مسئله راهبردی و خطرپذیری تصمیم‌گیرندگان برای تصمیم‌گیری راهبردی	تصمیم‌گیری درمورد مسائلی با ماهیت راهبردی	تصمیم‌گیری راهبردی ^۷ مینتزبرگ، رایسینگانی و تئوریت ^۸
اهمیت تابوی راهبردی به‌عنوان یک گزینه راهبردی رد صلاحیت‌شده که با باورهای هویتی جمعی بازیگران راهبردی ناسازگار تلقی شده و یک منطقه ممنوعه را نشان می‌دهد که در آن، یک گزینه راهبردی، نادیده گرفته‌شده یا از مجموعه اولیه گزینه‌ها حذف می‌شود.	ارزیابی بازیگران راهبردی از یک گزینه راهبردی در برابر چارچوب مرجع خاص برحسب هنجارها، ارزش‌ها و باورهای مجسم در هویت جمعی	تابوهای راهبردی ^۹ هون و جیکوبز ^{۱۰}

1. Cobb & Elder
2. Berger & Luckman
3. Agenda denial
4. Cobb & Ross
5. Anthony King, Richard Simon & Richard Halfbert
6. Antman
7. Strategic Decision Macking
8. Mintzberg, Rai Singania & Theorityt
9. Strategic Taboos
10. Hoon & Jacobs

شيوه مسئله يابی	رويكرد اصلي	الگوها
شناسایی مسائل راهبردی به‌عنوان قلب فرآیند برنامه‌ریزی راهبردی و چالشی حیاتی و موثر بر وظایف، مأموریت و ارزش‌ها، هزینه‌ها، ساختارها، فرآیندها و مانند آن	معرفی هفت رویکرد شناسایی مسائل راهبردی	الگوی برایسون ^۱ هفت رویکرد شناسایی مسائل راهبردی
ارزیابی اصولی محیط توسط سیاست‌گذاران برای شناسایی زودهنگام مسائل راهبردی مربوط به آینده و کاهش غافلگیری ^۴ ، افزایش فضای مانور و بهبود انعطاف‌پذیری کلی حکمرانی با پیش‌بینی آینده‌های احتمالی، پیامدهای آنها برای تصمیم‌گیری‌ها و اجرای اقداماتی برای آینده‌های مطلوب‌تر	مبتنی بر پیش‌بینی رویدادهای آینده برای شناخت بیشتر فرصت‌ها و تهدیدهای فردا	آینده‌نگاری راهبردی ^۲ هابگر ^۳

محیط راهبردی: تصمیمات روزمره‌ای که تا چنددهه قبل به‌سادگی قابل‌اتخاذ بودند، امروزه، به معادلات و نامعادلاتی چندوجهی بدل گردیده‌اند. این امر در تمامی حیطه‌های اجتماع بشری - از امنیت و سیاست گرفته تا اقتصاد، فرهنگ و مدیریت - به‌چشم می‌خورد (علوی‌وفا و عراقچی، ۱۳۹۸). در حال حاضر، چالش بزرگ سازمان‌ها، تدوین راهبردهای اثربخش نیست بلکه استقرار مطلوب استراتژی‌ها و تحلیل و پیش‌بینی کنش متغیرهای موثر بر فضای راهبردی است (آرمسترانگ، ۱۳۸۸: ۴۹). محیط مجموعه‌ای متشکل از شرایط، نیروها، عوامل و مؤلفه‌هایی است که بر پایه سازه‌های تنوع‌ساز شکل می‌گیرد و منبع تعیین‌کننده مأموریت و تداوم‌بخش عملیات در وضعیت‌های تصمیم‌گیری است که به‌طور پیوسته در حال تغییر و تحول است. پیرس^۵ محیط را مجموعه‌ای از عوامل معرفی می‌کند که اغلب خارج از کنترل بوده و بر انتخاب، جهت‌فعالیت و نیز ساختارها تأثیرگذار است (حمیدی زاده، ۱۳۸۸).

در عرصه علم مدیریت راهبردی، محیط خارجی دربرگیرنده مجموعه عواملی است که در خارج از سازمان، موسسه یا واحدهای سیاسی، موجبات بروز فرصت یا تهدید را فراهم می‌سازد و برهمین اساس، بر استراتژی‌ها، سیاست‌ها و

1. Bryson
2. Strategic foresight
3. Habegger
4. Surprises
5. Pearce

تصمیمات مدیران و رهبران سیاسی اثر می‌گذارد؛ از این رو، شناخت متغیرهای مؤثر در این محیط و نیز مطالعه روش‌های هماهنگ‌سازی مسائل و تصمیمات ملی با عوامل خارجی، در زمره اصلی‌ترین ارکان تصمیم‌گیری در مدیریت راهبردی قرارداد (جمشیدی و الهی دهقی، ۱۳۹۳).

هرگاه یک بازیگر در محیط متغیر نتواند تغییرات محیط را به‌درستی شناسایی و دنبال کرده و خود را با آن هماهنگ سازد، دچار انحراف راهبردی شده و در هماهنگی با تغییرات محیط خارجی ناکام می‌شود. این امر از آنجا ناشی می‌شود که شاید در آغاز و در کوتاه‌مدت، بتوان با تغییرات همگام بود و به تغییرات محیطی پاسخ گفت ولی پس از مدتی، عدم تناسب واکنش‌ها به تغییرات محیطی بروز خواهد کرد و در نتیجه آن، شکاف راهبردی میان سازمان (واحد سیاسی) و محیط آشکار می‌شود (احمدوند و همکاران، ۱۳۸۶).

در نتیجه، محیط راهبردی به‌عنوان عامل مهمی در تعیین مسائل راهبردی دولت‌ها محسوب شده و مهم‌ترین مولفه تعیین‌کننده محیط راهبردی در این سطح، محیط بین‌الملل و نوع تعامل یا تقابل آن با محیط داخلی است. یزدان‌فام (۱۳۹۰) در مقاله‌ای به تشریح عوامل و روندهای پیش‌گفته در درون هریک از این دو محیط پرداخته و سه وضعیت تقابل راهبردی بین محیط داخلی و نظام بین‌المللی، هم‌سوئی راهبردی بین محیط داخلی و نظام بین‌المللی و ترکیبی از هم‌سوئی و تقابل را بررسی کرده است. در حقیقت، در نگرش کشورها به مسئله محیط، سه فرهنگ هابزی، لاک‌ی و کانتی قابل طرح است. فرهنگ هابزی جهان را پرمنزعه می‌بیند و در این جهان، قدرت، آن هم از نوع نظامی نقشی تعیین‌کننده دارد. در فرهنگ لاک‌ی، رقابت اصل تعیین‌کننده است و اقتصاد نقش پررنگی را در تحولات سیاست جهان ایفا می‌کند. در فرهنگ کانتی نیز کشورها در پی همکاری هستند و منافع آنها نه متعارض بلکه مکمل است و این منافع، در حالت همکاری بهتر از منزعه‌تأمین می‌شود (پرسی^۱، ۲۰۰۷)؛ پس می‌توان گفت که محیط راهبردی کشورها و

به تبع آن، مسائل راهبردی در سطح ملی، ممکن است در سه وضعیت بروز یابد: در تقابل با دشمنان، در رقابت با رقبای، در تعامل با دوستان.

پایش^۱ و پویش^۲ محیطی: نیستورسکو^۳ پویش محیطی را نوعی رادار برای پایش دنیا به صورت نظام‌مند و دریافت علائم کوچک و بزرگ، جدید و غیرمنتظره تعریف کرده است و پویش را جمع‌آوری منظم اطلاعات خارجی به منظور پیگیری اتفاقات و روندهای علمی، فنی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی مهم برای اعلام هشدار به مدیران و کارکنان در صورت تغییر جهت، واگرایی، شتاب و یا کندی روندها می‌داند (میرشاه ولایتی و نظری‌زاده، ۱۳۸۹)؛ بنابراین، پایش، مشاهده و سنجش مطابق با اسلوبی مشخص و استاندارد شده است که به طور مستمر یا متناوب از محیط صورت می‌گیرد و معمولاً برای اهداف کنترلی و هشداردهی استفاده می‌شود و پویش، نوعی مراقبت محیط به صورت نظام‌مند برای دریافت علائم کوچک و بزرگ، جدید و غیرمنتظره است (صحرائی و همکاران، ۱۳۹۸)

پویش محیطی با بررسی رویدادها و روندهای اقلیمی، فناوری، فنی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی مهم و نیز تعیین فرصت‌ها و تهدیدهای ناشی از این روندها از طریق ترویج تفکر آینده‌نگر در بین سیاست‌گذاران، این توانایی را به آنها می‌دهد تا پدیده‌های نوظهور و علائم ضعیف تغییرات آینده را درک کرده و برای پیشگیری از بحران‌های آینده، قوانین و مقررات لازم را پیش‌بینی کنند (دفتر مطالعات زیربنایی، ۱۳۹۷).

پدram (۱۳۹۴) با تلفیق این دو مقوله، دیدبانی را برآیند پایش و پویش می‌داند. منظور از پایش، پاییدن مداوم موضوع‌های شناخته شده است و منظور از پویش، پوییدن (جستجو، کاویدن) محیط برای یافتن یک عامل تأثیرگذار است که هنوز به طور کامل برای ما شناخته شده نیست. در بحث آینده‌پژوهی، وظیفه دیدبان این است که داده‌های مربوط، مهم و به‌روز را پردازش می‌کند اما

-
1. Monitoring
 2. Scanning
 3. Nistorescu

نه به شکل خام، بلکه به صورت دسته‌بندی‌شده، خلاصه‌شده و با تحلیل مختصری از نکات مهم و برآیند آنها (پدرام و همکاران، ۱۳۹۴).

قرن ۲۱، قرن مواجهه با موج عظیم تغییر و تحول در حوزه‌های مختلف است. امروزه، بیش از هر زمان دیگر، دولت‌ها نیازمند تدارک سامانه‌ای برای پیش‌بینی مسائل نوظهور و نیز امکان بروز واکنش مؤثر و فعال نسبت به آنها هستند. بدون شک، یکی از ارکان بقای ملل و جوامع، توانایی در رهگیری، تفسیر و واکنش به هزاران مسئله‌ای است که از یک‌سو، زندگی جوامع را به مخاطره می‌اندازند و از سوی دیگر، در درون خود، فرصت‌های تازه‌ای برای رشد و پیشرفت نهفته دارند. مدیریت مسائل، فرآیندی است که به سازمان (دولت) کمک می‌کند تا محیط پیرامونی خود را شناخته و درک کرده و به صورت اثربخش‌تر با آن تعامل کند. با تلاش در جهت شناخت محیط به‌عنوان فرآیندی مستمر با عنوان دیدبانی محیطی، می‌توان با این عدم اطمینان و پیچیدگی مقابله کرد. امروزه، دیدبانی - که به‌عنوان اولین حلقه در زنجیره ادراکات و اقداماتی که برای سازمان امکان سازگاری با محیط را فراهم می‌سازد، عمل می‌کند - به یک نمود مهم مدیریت راهبردی برای مواجهه با عدم قطعیت‌های محیطی تبدیل شده است و تأثیر آن بر عملکرد سازمانی، توجه بیشتری را در بین پژوهشگران به خود اختصاص داده است (پدرام و مومنی زاهد، ۱۴۰۰).

الگوی مفهومی پژوهش

مطالعه ادبیات نظری مرتبط با پژوهش مبتنی بر این نکته است که هر مسئله‌ای دارای دو وجه است؛ یا وجود عینی داشته و باید کشف شود و به عبارتی، مورد عنایت و توجه قرار گیرد و یا وجود عینی نداشته و باید بروز و ظهور یابد و در اصطلاح، در یک فراگرد ساخت اجتماعی برساخته شود. در وضعیتی که مسئله، وجود عینی دارد، به اعتقاد دانشمندان همچون جونز و استونر، تبعات آن در جامعه نمود پیدا کرده و آثار وجودی آن حاکی از وجود مسئله‌ای است که نیاز به چاره‌اندیشی دارد و در واقع، موقعیت‌هایی را ایجاد نموده است که دستیابی به وضعیت مطلوب را با اختلال مواجه نموده و منجر به ایجاد نیاز و نارضایتی شده است. اما در وضعیتی که مسئله، وجود عینی ندارد و باید بروز و

ظهور یافته و سربرآورد، به اعتقاد دانشمندی همچون برایسون، شامل آن دسته از کاستی‌ها، چالش‌ها و موانعی است که دستیابی به اهداف و چشم‌انداز کلان را دشوار ساخته و مشتمل بر تهدیدات و تغییراتی است که منجر به واکنش‌های اساسی و اقدامات راهبردی می‌شود. برای یافتن مسئله در سطح یک نظام سیاسی، براساس مطالعات به‌عمل‌آمده در این پژوهش، می‌توان مراحل زیر را برشمرد؛ هرچند که تقدم و تأخر و یا توالی و ترتیبی را نمی‌توان در این خصوص قائل شد.



در مرحله اول، نشانه‌ها و علائم یک مسئله نمایان شده و مسئله سربرمی‌آورد. یکی از اصلی‌ترین منابع بیان یا بروز مسئله، احساس و ابراز یک نیاز است که در مطالعات مختلف به آن اشاره شده‌است. با عنایت به این موارد، می‌توان اتفاقی که در این مرحله رخ می‌دهد را «بروز و ظهور مسائل» نامید؛ یعنی سربرآوردن مسائل از مراجع مختلف. کل این مرحله را «تصور مسائل» می‌خوانیم که خروجی آن، «تولید مسائل» خواهد بود.

در مرحله بعد، مسائلی که بروز و ظهور یافته‌اند، مورد توجه مراجع رسمی قرار گرفته و چارچوب‌بندی می‌شوند. می‌توان اتفاقی که در این مرحله رخ می‌دهد را «چارچوب‌بندی» مسائل نامید؛ یعنی شناخت مسائل و هویت‌مندی آنها توسط مراجع مختلف. کل این مرحله را «ترصد مسائل» می‌نامند که خروجی آن، «غربال‌گری مسائل» خواهد بود.

در مرحله آخر، مسائلی که چارچوب‌بندی شده و غربال شده‌اند، به فراگیری و عمومیت رسیده و پس از ایجاد وحدت‌نظر و فراگیری آرا می‌توانند در

دستور کار خط‌مشی‌گذاری یا تصمیم‌گیری قرار گیرند. می‌توان اتفاقی که در این مرحله رخ می‌دهد را «وحدت نظر و فراگیری آرا» درخصوص مسائل نامید؛ یعنی تصمیم مسائل و فراگیری آنها در کل یا بخش زیادی از جامعه. تمام این مرحله را «تعین مسائل» می‌نامند که خروجی آن، «دستورکار» خواهد بود. به‌طور خلاصه، کلیت این پژوهش را می‌توان در سه مرحله بالا جای داد؛ یعنی از زایش و نمو یک مسئله تا در دستور کار قرار گرفتن آن. اینکه آیا خط‌مشی تعیین‌شده تناسب لازم را با مسئله دارد یا خیر و اینکه توانسته‌است آن مسئله را مرتفع نماید یا خیر در حیطه این پژوهش نیست. براین اساس، الگوی فرآیندی پژوهش با محوریت سه مرحله بالا یعنی تصور، ترصد و تعین ترسیم می‌شود.



شکل ۱. چرخه شکل‌گیری مسائل

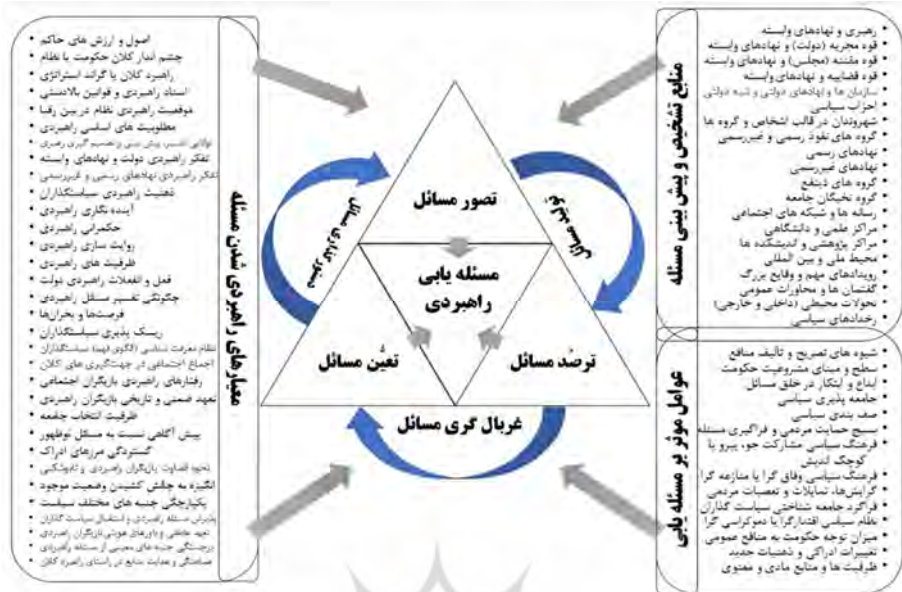
درواقع، در هر یک از این مراحل، برخی از مسائل حذف شده و حتی ممکن است مسائل جدیدی جایگزین آن شوند. اینکه این امر براساس چه الگویی رخ می‌دهد و اینکه چگونه می‌توان مسائل راهبردی را به دستورکار رساند، از اهداف اصلی این پژوهش است؛ درواقع، پژوهش حاضر به دنبال آن است تا روشن کند که چگونه یک مسئله راهبردی بروز و ظهور می‌یابد و چگونه خروجی فرآیند مسئله‌یابی، مسئله راهبردی خواهد شد و نه یک مسئله عمومی

و غیرراهبردی. آنچه حائز اهمیت است، این است که براساس مطالعات این پژوهش، نمی‌توان الگویی را برای مسئله‌یابی راهبردی نه در ایران و نه در کشورهای دیگر، کشف و یا تجویز نمود. در واقع، الگوی مسئله‌یابی - چه در مسائل عمومی و چه در مسائل راهبردی - از هم متمایز نبوده و ارکانی که منجر به بروز و ظهور و کشف مسائل می‌شود، تقریباً یکسان است و این عملکرد فرآیند و عملکرد ارکان فرآیند در بستر و محیط شکل‌گیری مسائل است که می‌تواند منجر به کشف و ظهور مسائل راهبردی یا مسائل عمومی شود و این بستر را در اصطلاح، محیط راهبردی می‌نامیم. هرچقدر محیط و بستر شکل‌گیری مسائل، واجد ویژگی‌های راهبردی باشد، خروجی آن - یعنی مسئله ظهور یافته - بیشتر دارای جنبه‌های راهبردی خواهد بود و هرچقدر این محیط واجد ویژگی‌های غیرراهبردی و عمومی باشد، خروجی آن - یعنی مسئله ظهور یافته - بیشتر دارای جنبه‌های غیرراهبردی و عمومی خواهد بود؛ بنابراین، این ارکان، ابعاد و مولفه‌های فرآیند مسئله‌یابی در محیط است که باید به سمت راهبردی شدن حرکت کنند و در یک گنش جمعی با جنبه‌های راهبردی است که منجر به خلق مسائل راهبردی خواهند شد.

در این پژوهش، براساس مطالعات به عمل آمده، محیط راهبردی شکل‌گیری مسائل بر چهار رکن اصلی استوار است که عبارتند از:

۱. ویژگی‌های مسائل راهبردی؛
۲. منابع تشخیص و پیش‌بینی مسئله؛
۳. عوامل موثر بر مسئله‌یابی؛
۴. معیارهای راهبردی شدن مسئله.

هریک از ارکان بالا دارای مولفه‌هایی هستند که براساس ادبیات نظری پژوهش و با مطالعه الگوها و مکاتب مرتبط استخراج شده‌اند و الگوی اولیه پژوهش بر این اساس شکل گرفت که در شکل ۲ قابل رویت است.



شکل ۲. الگوی مفهومی پژوهش

روش‌شناسی

پژوهش حاضر از نظر هدف، کاربردی و به‌لحاظ ماهیت داده‌ها و شیوه اجرا، از نوع پژوهش‌های ترکیبی یا آمیخته شامل هر دو بخش کیفی و کمی است. در این پژوهش، با مراجعه به ادبیات نظری، الگوی مسئله‌یابی راهبردی جمهوری اسلامی ایران به‌طریق اکتشافی، شناسایی و استخراج و سپس به‌روش کیفی و با استفاده از ابزار مصاحبه نیمه‌ساختاریافته با ۱۰ نفر از اساتید برجسته در حوزه خط‌مشی‌گذاری و سیاست‌گذاری ارزیابی شد. روش نمونه‌گیری، هدفمند تا رسیدن به اشباع نظری بود و این کار تا زمانی انجام شد که نمونه‌های بیشتر به کیفیت داده‌های پژوهش، کمکی نکردند.

روش تحلیل داده‌های کیفی در این پژوهش، تحلیل مضمون است که به‌صورت سه سطحی انجام شد. کدگذاری داده‌ها به‌روش تجزیه و تحلیل و براساس مضامین پایه، سازمان‌دهنده و فراگیر انجام شد. روایی در پژوهش حاضر، با استفاده از روش کدگذاری مستقل و گروه‌نخبگان برای ارزیابی تحلیل مضمون حاصل شد؛ یعنی پس از آنکه نظرات خبرگان در مصاحبه‌ها پیاده‌سازی

و کدهای آن استخراج شد، در قالب یک پرسش‌نامه دیگر و به‌روش کمی، از نظرات خبرگان مستقل دیگری که درباره ابعاد و جنبه‌های مختلف موضوع پژوهش از دانش کافی برخوردارند، استفاده شد. برای سنجش روایی بخش کیفی پژوهش، مضامین پایه در اختیار گروهی از نخبگان قرار گرفت و رهنمودهای گروهی برای جرح و تعدیل نهایی به‌دست‌آمد. برای سازمان‌دهی مضامین در بخش کیفی از نرم‌افزار مکس. کیودی. ای.^۱ استفاده شد.

در مرحله کمی، از طریق پرسش‌نامه، کدهای باز استخراج‌شده براساس مولفه‌های اصلی پژوهش، سازماندهی گردید و در اینجا برای اطمینان از جامعیت کدهای استخراج‌شده از مصاحبه‌ها، کدها در قالب یک پرسش‌نامه کمی به ۲۰ نفر از نخبگان این حوزه ارائه شد. این مرحله برای اطمینان از ارتباط معنادار کدهای استخراج‌شده با مولفه‌های الگوی پژوهش انجام شد.

یافته‌ها

در مرحله تجزیه و تحلیل داده‌ها، تحلیل آماری پرسش‌نامه‌ها با استفاده از نرم‌افزار اس. پی. اس. اس.^۲ انجام و کدهای نهایی، مبنای تحلیل مضمون و استخراج مضامین پایه و سازمان‌دهنده قرار گرفت و الگوی نهایی مضامین استخراج شد و برای روایی پرسش‌نامه‌های بخش کمی، از روش آلفای کرونباخ^۳ استفاده شد. ترکیب و مشخصات نمونه آماری در بخش جمع‌آوری داده‌های کیفی و کمی در جدول ۳ ذکر شده است.

جدول ۳. ترکیب و مشخصات نمونه آماری

ردیف	تحصیلات	نوع همکاری	تعداد
۱	دکتری	مصاحبه حضوری	۷ نفر
۲	دکتری	مصاحبه تلفنی	۳ نفر
۳	دکتری	تکمیل پرسش‌نامه کمی	۱۱ نفر
۴	دانشجوی دکتری	تکمیل پرسش‌نامه کمی	۲ نفر
۵	کارشناس ارشد	تکمیل پرسش‌نامه کمی	۷ نفر

1. Maxqda
2. spss
3. Cronbach's alpha

پس از انجام مصاحبه‌های حضوری، متن مصاحبه‌ها با دقت پیاده‌سازی و کدهای پایه از متن مصاحبه‌های استخراج شد. در اینجا برای نمونه در جدول ۴ به بخشی از کدهای استخراج‌شده از متن مصاحبه‌ها در خصوص مشخصه‌ها و ابعاد مسائل راهبردی اشاره می‌شود.

جدول ۴. مشخصه‌ها و ابعاد مسائل راهبردی

مضمون پایه	واحد تحلیل
مرتبط با مصالح عامه	بر اثر خدشه‌دار شدن مصالح عامه به وجود آمده و مبتنی بر برداشت‌ها و تلقی‌های ما از مصلحت عامه است.
منجر به تغییر تراز نظام (سیستم)	موضوعاتی که به تغییر تراز نظام (سیستم) مرتبط هستند را می‌توان به‌عنوان موضوعات راهبردی در مقابل موضوعات عمومی که به تداوم امور در تراز موجود مربوط هستند، متمایز نمود.
مانع توسعه و دستیابی جامعه به وضعیت مطلوب	در مسیر تحولات اجتماعی بر سر راه توسعه یعنی وضعیت موجود و مطلوب مورد توجه مردم و گروه‌های اجتماعی قرار می‌گیرند و مانع تحقق اهداف و تهدیدکننده ارزش‌ها و کمال مطلوب آنها می‌شوند.
تأثیرگذاری بر سایر مسائل و دارای نقش اهرمی در حل آنها	اگر این وضعیت‌های مسئله تغییر و تحول یابند، وضعیت کلی مسئله نیز تغییر یافته و به‌عبارتی، حل و مرتفع خواهد شد. به‌بیان دیگر، این موضوعات در وجود بسیاری از موضوعات دیگر تأثیر مستقیم و مشهود دارند.
نظام شبکه‌ای مسائل	مسائل مختلف با یکدیگر گره خورده‌اند و در نظام شبکه‌ای زیست دارند.
میزان اهمیت مسئله	مسائل در هر شکل و قالب، امری حساس هستند و هیچ‌یک از مسائل را نباید کم‌اهمیت دانست؛ چه بسا مسائل کوچک، فجایع بزرگی را رقم خواهد زد.

در ادامه، برای سایر ارکان الگو نیز کدهای پایه استخراج شد و برای روایی و اعتبارسنجی روش تحلیل مضمون، کدهای پایه در قالب پرسش‌نامه کمی در اختیار گروه مستقل دیگری قرار گرفت و نتایج حاصل از آن در نرم‌افزار پیاده شد که در جدول ۵ به نمونه‌ای از تحلیل آماری انجام‌شده اشاره می‌شود.

جدول ۵. تحلیل نتایج کمی پرسش‌نامه‌ها در مشخصه‌ها و ابعاد مسائل راهبردی

کدهای استخراج‌شده از مصاحبه‌ها	تعداد	میانگین از ۵	انحراف استاندارد	واریانس
مرتبط با مصالح عامه	۲۰	۴/۰۰	۰/۷۲۵	۰/۵۲۶
منجر به تغییر تراز نظام (سیستم)	۲۰	۳/۹۵	۰/۶۸۶	۰/۴۷۱
مانع توسعه و دستیابی جامعه به وضعیت مطلوب	۲۰	۳/۹۰	۰/۷۱۸	۰/۵۱۶
تأثیرگذاری بر سایر مسائل و دارای نقش	۲۰	۳/۹۰	۰/۷۸۸	۰/۶۲۱

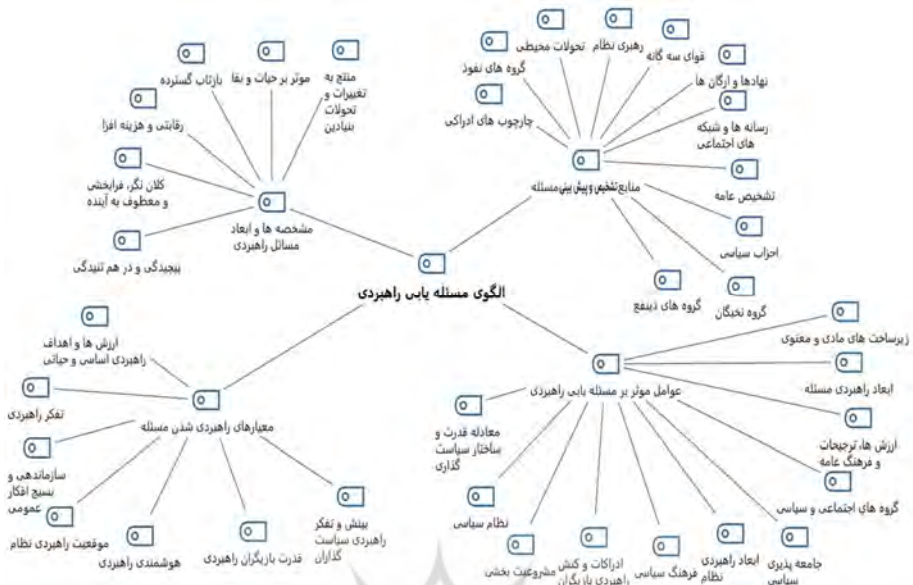
کدهای استخراج شده از مصاحبه‌ها	تعداد	میانگین از ۵	انحراف استاندارد	واریانس
اهرمی در حل آنها				
نظام شبکه‌ای مسائل	۲۰	۳/۸۵	۰/۷۴۵	۰/۵۵۵
میزان اهمیت مسئله	۲۰	۲/۰۵	۰/۹۴۵	۰/۸۲۹

در این مرحله، با توجه به نهایی شدن کدهای پایه و تأیید آنها توسط گروه مستقل به‌روش کمی، استخراج مضامین سازمان‌دهنده و فراگیر انجام شد که نمونه‌ای از آن در جدول ۶ در خصوص مشخصه‌ها و ابعاد مسائل راهبردی ارائه شده است.

جدول ۶. استخراج مضامین سازمان‌دهنده و فراگیر مشخصه‌ها و ابعاد مسائل راهبردی

مضامین پایه	مضامین سازمان‌دهنده	مضامین فراگیر
تأثیرگذاری بر سایر مسائل و دارای نقش اهرمی در حل آنها	دارای نقش اهرمی در حل سایر مسائل	پپیچیدگی و درهم‌تنیدگی
دارای بیشترین وزن تأثیرگذاری نسبت به سایر مسائل		
تأثیر مستقیم و مشهود بر موضوعات دیگر		
نظام شبکه‌ای مسائل	درهم‌تنیدگی مسائل	پپیچیدگی و درهم‌تنیدگی
درهم‌تنیدگی مسائل و راه‌حل‌ها	ماهیت چندبعدی	
دارای ابعاد متفاوت و نامتجانس	درحال رشد و نمو	
درحال رشد و نمو دائمی	درحال رشد و نمو	
شکل‌گیری در بستر زمان		
پپیچیدگی عوامل تأثیرگذار		
شکل‌گیری در محیط رقابتی با عدم قطعیت	سطح پیچیدگی بالا	

با استخراج مضامین فراگیر مربوط به کلیه ابعاد الگوی پژوهش، نتایج در نرم‌افزار پیاده‌سازی شد و الگوی مضامین هریک از ابعاد الگو به دست آمد. بدین ترتیب، الگوی مضامین مربوط به الگوی مسئله‌یابی راهبردی استخراج شد که در شکل ۳ به نمایش درآمده است.



شکل ۳. الگوی مضامین مسئله‌یابی راهبردی

براساس الگوی مضامین به‌دست‌آمده از کار میدانی و با عنایت به الگوی مفهومی پژوهش، الگوی مسئله‌یابی راهبردی در نظام جمهوری اسلامی ایران استخراج شد که در شکل ۴ ارائه شده است. این الگو از یک هسته مرکزی و اصلی تشکیل شده است که چرخه مسئله‌یابی راهبردی را بیان می‌دارد. این چرخه را می‌توان بدین شرح توضیح داد:

۱. مسائل نهفته‌ای در جامعه شکل می‌گیرد که خود مسئله، قابل‌شناخت نیست ولی با توجه به بروز مشکلات می‌توان متوجه شد که مسائل نهفته‌ای در حال شکل‌گیری است؛
۲. مسائل کم‌کم سربرآورده و خود را نشان داده و ابراز وجود می‌کنند. در این مرحله، مسائل شکل یافته و تولید می‌شوند؛
۳. مسائل بروز و ظهور یافته، مورد رصد و پایش ارکان مختلف جامعه قرار گرفته، جوانب آن مشخص شده و پس از غربال‌گری، برخی حذف شده و برخی دیگر، به مراحل بعدی راه می‌یابند؛
۴. چارچوب‌بندی مسائل و آماده‌سازی آنها برای ورود به فرآیند

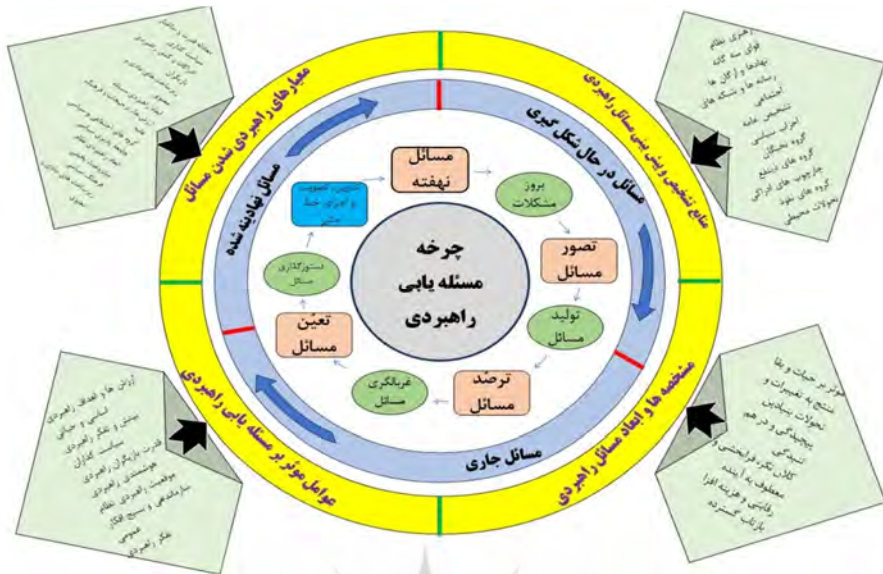
دستورگذاری انجام شده و مسائل نهایی برای تدوین و تصویب خطمشی به صحن تصمیم‌گیری وارد می‌شوند؛

۵. برای مسائل برگزیده، خطمشی تعیین و یا تصمیمات راهبردی اتخاذ می‌شود. اجرای این خطمشی‌ها و یا تصمیمات راهبردی می‌تواند منجر به بروز و ظهور مسائل نهفته جدیدی در جامعه شده و این چرخه می‌تواند همچنان ادامه یابد.

یافته‌ها

الگوی مسئله‌یابی راهبردی که به‌صورت چرخه‌ای به نمایش درآمده است، تحت‌تأثیر مستقیم چهار بُعد اساسی محیطی قرار دارد که عبارتند از:

۱. منابع تشخیص و پیش‌بینی مسائل راهبردی: آن دسته از مسائلی که سرچشمه تولید و نمو سایر مسائل است. نوع تفکر، نگرش، چارچوب‌های ذهنی و مانند آن، می‌تواند در مسئله‌یابی راهبردی تأثیر به‌سزایی داشته باشد.
۲. مشخصه‌ها و ابعاد مسائل راهبردی: مسائل راهبردی دارای ویژگی‌هایی است که آن را از مسائل عمومی و غیرراهبردی متمایز می‌کند. این مشخصه‌ها اگر به‌دقت شناخته شده و موردتوجه تصمیم‌گیرندگان قرارگیرد، می‌تواند به یافتن و شناخت مسائل راهبردی در الگوی مسئله‌یابی منجر شود.
۳. عوامل موثر بر مسئله‌یابی راهبردی: مجموعه‌ای از عوامل هستند که جنبه‌های راهبردی آنها می‌تواند بر مسئله‌یابی راهبردی موثر واقع شود.
۴. معیارهای راهبردی شدن مسائل: هرچقدر معیارها از جنبه‌های راهبردی بیشتری برخوردار بوده و زمینه راهبردی آنها ملموس‌تر باشد، خروجی الگوی مسئله‌یابی راهبردی، بیشتر به‌سمت مسائل راهبردی تمایل خواهدداشت تا مسائل عمومی و غیرراهبردی.



شکل ۴. الگوی مسئله‌یابی راهبردی در نظام جمهوری اسلامی ایران

بحث و نتیجه‌گیری

فراگرد مسئله‌یابی راهبردی یک فراگرد چرخه‌ای بوده که از دوران نهفتگی آغاز شده و به دستورگذاری مسائل ختم می‌شود و همین چرخه با اجرای تصمیمات راهبردی و یا خط‌مشی‌ها، منجر به ایجاد و تولید مسائل جدید می‌شود؛ بنابراین، مسائل پیوسته در حال رشد و نمو هستند و هرچه رشد آنها بیشتر شود، سطح پیچیدگی و درهم‌تنیدگی آنها با سایر مسائل نیز بیشتر خواهد شد. اگر مسائل راهبردی در این فراگرد، در هر مرحله‌ای از چرخه خارج شوند، به‌منزله حذف یا حل آنها نیست بلکه به‌معنای عدم حمایت لازم و عدم آمادگی پذیرش مسئله به‌دلایل مختلف است و هرزمان که بستر لازم در چرخه فراهم شود، ممکن است بار دیگر بروز و ظهور یابند.

چارچوب‌های ذهنی و ادراکی که ذهنیت راهبردی افراد تأثیرگذار را شکل می‌دهد، حاصل فرآیند رشد پیچیده‌ای از الگوهای معرفتی و فهم حقایق در طول زندگی است. حکومتی که این چارچوب‌های ادراکی را به‌سمت سویه‌های راهبردی سوق دهد و با یادگیری مستمر، ذهنیات راهبردی تصمیم‌گیران را

شکل دهد، می‌تواند در مسئله‌یابی راهبردی موفق عمل کند؛ در غیر این صورت، حاکمیت چارچوب‌های ذهنی متکثر و غیر راهبردی با منشأ فعل و انفعالات عمومی و زودگذر، مانع ایجاد رویه‌ای مستحکم در شناخت و ایجاد مسائل راهبردی خواهد شد.

بُعد مهم اثرگذار بعدی بر مسئله‌یابی راهبردی، ارکان حکومت اعم از قوای سه‌گانه، نهادها، ارگان‌ها و احزاب سیاسی است. حاکمیت تفکر راهبردی بر اعمال و رفتار این ارکان یکی از مهم‌ترین موضوعات موثر بر فراگرد مسئله‌یابی راهبردی است. هرچقدر این ارکان بتوانند در عملکرد خود، گُنش راهبردی داشته و برنامه‌های جاری خود را مبتنی بر یک نقشه راهبردی با چشم‌انداز واحد و روشن ترسیم کنند، عملکرد راهبردی دولت و نهادها در سویه راهبردی قرار گرفته و منجر به شناخت و حل مسائل راهبردی خواهد شد.

تشخیص عامه مردم و مصلحت عوام، یکی از مهم‌ترین ارکان الگوی مسئله‌یابی راهبردی است. همان‌گونه که همواره در گفتمان امامین انقلاب نیز مورد تأکید است، آنچه که مردم به مصلحت خود می‌دانند، می‌تواند مبنای مهمی در تعیین مسائل راهبردی باشد و آنجا که مصلحت عامه خدشه‌دار می‌شود، می‌توان در جستجوی مسئله راهبردی بود (فلاح‌پیشه، ۱۴۰۲).

گروه‌های اجتماعی مختلفی در جامعه نقش‌آفرین هستند و از جمله موارد تأیید شده در الگوی نهایی پژوهش، گروه‌های نفوذ، گروه‌های نفعان و گروه‌های نخبگان است که نقش اثرگذاری را هم در هدایت و بسیج تفکر عامه و هم در سوگیری نظرات و تصمیمات سیاست‌گذاران برعهده دارند. اگر تفکر راهبردی بر این گروه‌ها حاکم باشد و هدایت راهبردی نظام در اولویت باشد، می‌توان امیدوار بود که مسائل راهبردی در چرخه شناخت و تصمیم‌گیری واقع شود ولی اگر ترجیحات شخصی، منافع درون‌گروهی، بازی‌های سیاسی برای کسب قدرت و مانند آن، مبنای عمل قرار گیرد، مسائلی تبلور و نمود خواهد یافت که تضمین‌کننده مطامع این گروه‌ها است و نه ضامن حرکت راهبردی کشور.

یکی از پدیده‌های عصر جدید، رسانه‌ها و شبکه‌های اجتماعی است که نقش بسیار پُررنگی را در سوگیری تفکرات جامعه به‌خصوص عامه مردم برعهده داشته و

می‌تواند بر مسئله‌یابی راهبردی تأثیر مهمی برجای نهد. این پدیده اگر در خدمت و در جهت منافع راهبردی یک کشور قرار گیرد، می‌تواند سوگیری متناسبی را برای پیشبرد اهداف راهبردی نظام در پی داشته‌باشد ولی اگر رها بوده و اختیار آن در دست دیگران باشد، نه تنها به وضعیت راهبردی کشور کمکی نخواهد کرد بلکه در روند هرگونه تصمیمات راهبردی و موثر بر آینده کشور، اختلال ایجاد خواهد کرد؛ به‌عنوان مثال، برنامه ۲۵ ساله همکاری‌های مشترک ایران و چین - یا به اختصار، سند همکاری ایران و چین - که با وجود منافع راهبردی آن برای دوطرف، توسط شبکه‌های اجتماعی تبدیل به یک توافق ننگین شد.

از دیگر موارد مهم مورد تأکید در الگوی مسئله‌یابی، تحولات محیطی است. هیچ کشوری نمی‌تواند بدون توجه به تحولات محیط پیرامونی اعم از داخلی و خارجی، در نبرد و رقابت شدید تصاحب موقعیت‌های راهبردی به پیروزی دست یابد. همه کشورها در رقابتی سنگین برای ارتقای وضعیت راهبردی خود نسبت به رقبا هستند و این ممکن نخواهد بود مگر با رصد دائمی تحولات محیطی و تصمیم‌گیری دقیق مبتنی بر نوع تحولات و تغییرات.

وجود زیرساخت‌های مادی و معنوی قوی و مکفی، یکی از ارکان اصلی در شناخت دقیق مسائل راهبردی است. مسائل راهبردی اگرچه موجبات بهبود وضعیت راهبردی کشور را فراهم می‌سازند اما در عین حال، هزینه‌افزا بوده و برای موفقیت، نیازمند زیرساخت‌های مادی برای تأمین هزینه‌ها و پشتوانه معنوی از حیث حمایت اجتماعی گروه‌ها و عامه مردم هستند.

ارزش‌ها و اهداف راهبردی حاکم بر نظام نیز از موارد مهمی است که فراگرد مسئله‌یابی راهبردی را تحت تأثیر مستقیم خود قرار می‌دهد. هرچه ارزش‌های والاتر و اهداف بلندتری در افق چشم‌انداز یک نظام و حکومت ترسیم شده‌باشد، خروجی الگوی مسئله‌یابی با نگاه به این ارزش‌ها و اهداف، از وزن بالاتری برخوردار بوده و با سوبه‌های راهبردی قرابت بیشتری خواهد داشت.

پیشنهادها

۱. یکی از ارکان اصلی تشخیص، شناخت و پیش‌بینی مسائل راهبردی، رهبری نظام است که با توجه به جایگاه ویژه در رصد وضعیت کشور و صدور اسناد

راهبردی - اعم از چشم‌اندازها، بیانیه‌ها، الگوهای پیشرفت و مانند آن - می‌تواند نقش به‌سزایی را در پیش‌بینی تحولات و در نتیجه، شناخت مسائل راهبردی ایفا کند؛ بنابراین، پرداختن به این اسناد بالادستی فقط در حد شعار و برگزاری همایش‌ها نمی‌تواند برای نظام راهگشا باشد بلکه این رویه‌ها باید در کلیه ارکان حکومت، جاری و ساری باشد و این ریل حرکتی نباید از دولتی به دولت دیگر، تغییر یابد. در واقع، بزرگ‌ترین آسیب در حوزه مزبور این است که اسناد راهبردی صادره و گفتمان رهبری هنوز مبنای اجرایی کامل و واسع نیافته و بیشتر در مرحله بهره‌برداری‌های سیاسی باقی مانده است. اجرای این پیشنهاد، نیازمند ایجاد ساختار جدیدی نیست بلکه مناسب‌ترین نهاد، شورای عالی انقلاب فرهنگی است که باتوجه به حضور مهم و موثری که در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در بخش علم، پژوهش و فرهنگ برعهده دارد، می‌تواند این نقش را به‌خوبی ایفا کند.

۲. تشکیل نهادی مستقل از سایر قوا و متشکل از نخبگان و علمای حوزه‌های مختلف در سطح ملی - اعم از اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و مانند آن - با مأموریت دیده‌بانی (پایش و پویش) مسائل راهبردی که به‌طور دائم محیط راهبردی داخلی و خارجی کشور را رصد نموده و مسائل راهبردی را در کل چرخه عمر - از نهفتگی تا پایان - تحت نظر قرار داده و در هر برهه از زمان، سیاست‌های صحیح و جامع را به نهادهای مرتبط ارائه دهد، امری ضروری است. در حال حاضر، باتوجه به وجود مجمع تشخیص مصلحت نظام و قرابت این موضوع با مأموریت‌های این نهاد و برای ممانعت از ایجاد ساختار جدید، بهترین راه برای نیل به این هدف و اجرای این مأموریت، ایجاد سازوکاری در ذیل نهاد مجمع تشخیص مصلحت نظام است.

۳. ایجاد یک مرکز آموزشی یا دانشگاهی برای آموزش مدیران در سطوح تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری کلان تا با آموزش مستمر از طریق شیوه‌های نوین، چارچوب‌های ادراکی و الگوی ذهنی این افراد را در سویه‌های راهبردی شکل داده و تفکر راهبردی منسجم را بر رفتار و کردار ایشان حاکم کند.

۴. رسانه‌های جمعی و شبکه‌های اجتماعی به قتلگاه بسیاری از تصمیم‌ها و

سیاست‌های راهبردی کشور تبدیل شده‌اند؛ بنابراین، ضروری است که برنامه‌ای منسجم برای مدیریت بر این فضا تنظیم و اجرایی شود؛ در غیر این صورت، حتی با وجود تشخیص و شناخت درست مسائل راهبردی، امکان اتخاذ تصمیم صحیح و در وهله بعدی، اجرای تصمیم به دلیل نفوذ و حاکمیت دشمن بر این فضا و هدایت تفکر عامه وجود نخواهد داشت. ضروری است که شورای عالی فضای مجازی، به‌عنوان نهاد مسئول و سیاست‌گذار در کشور و متولی این امر، به‌صورت جدی‌تر و با عزمی جزم وارد عمل شده و نسبت به مدیریت همه‌جانبه اقدام کند.

۵. تعدد شوراها و نهادهای سیاست‌گذار و تصمیم‌گیر در کشور، از معضلات اصلی تشخیص و رصد مسائل راهبردی است و در حال حاضر، نزدیک به ۳۰۰ نهاد قانونی با عناوینی همچون شورای عالی، ستاد عالی، هیئت عالی، کمیسیون مشترک، کمیته تخصصی، کارگروه ملی و مانند آن، زیر نهادهای کشوری - از رهبری تا ریاست جمهوری، مجلس، قوه قضاییه، وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مانند آن - وجود دارند که هر یک به‌نحوی در تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌ها اثرگذارند؛ بنابراین، ضروری است که از یک‌سو، طی یک برنامه منسجم، نسبت به کاهش منطقی این نهادها و شوراها اقدام کرده و از سوی دیگر، قدرت اجرایی نهادهای اصلی در سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری تقویت و بهبود یابد. از آنجاکه وجود این ساختارها دارای مبانی قانونی است، بنابراین، فقط مجلس شورای اسلامی می‌تواند در این خصوص ورود کرده و اقدام کند.

تقدیر و تشکر

مقاله حاضر برگرفته از رساله دکتری دانشگاه عالی دفاع ملی است که با مشارکت جمعی از اساتید و خبرگان حوزه سیاست‌گذاری و خط‌مشی‌گذاری انجام گرفته و تاکنون از هیچ حمایت مالی استفاده نکرده است. نویسندگان بر خود لازم می‌دانند از کلیه اساتید مشارکت‌کننده در این پژوهش و همچنین، نهادها و سازمان‌هایی که در اجرای این پژوهش، یاری‌گر بوده‌اند، از جمله عوامل و دست‌اندرکاران دانشگاه و پژوهشگاه عالی دفاع ملی و تحقیقات راهبردی کمال تشکر و قدردانی را ابراز کنند.

فهرست منابع

- آرمسترانگ، مایکل (۱۳۸۹). مدیریت استراتژیک منابع انسانی. ترجمه سیدمحمد اعرابی و امید مهدیه. تهران: نشر دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
- آمدی، ابوالفتح (۱۴۱۰ق). غررالحکم و دررالکلم (اندرزهای برتر و سخنان چون دُر). قم: نشر دارالکتاب الإسلامی.
- احمدوند، علی محمد؛ میرمظاهری، مهدی؛ ادیبی، کمال (۱۳۸۶). فرصت‌ها و تهدیدهای صنعت پتروشیمی ایران. نشریه اقتصاد و تجارت نوین. ۳(۲). ۸۶-۱۱۱
magiran.com/p663172.86
- باقری، عبدالرضا؛ پیشگاه‌هادیان، حمید (۱۳۹۸). الگوی مطلوب مسئله‌یابی در فرآیند سیاست‌گذاری شورای عالی امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران. نشریه پژوهش‌های حفاظتی امنیتی دانشگاه جامع امام حسین (ع). ۸(۳۰). ۶۷-۱۱۴.
https://jpas.iuh.ac.ir/article_205445.html
- پدram، عبدالرحیم؛ احمدیان، مهدی (۱۳۹۴). آموزه‌ها و آرموده‌های آینده پژوهی. تهران: نشر مؤسسه افق آینده پژوهی راهبردی.
- پدram، عبدالرحیم؛ مؤمنی زاهد، مهرداد (۱۴۰۰). طراحی سامانه دیدبانی نیروهای مسلح در سطوح راهبردی. مطالعات مدیریت راهبردی دفاع ملی. ۵(۱۹). ۳۹-۸۰.
https://issk.sndu.ac.ir/article_1707.html
- رضوی نژاد، سیدامین؛ ملک‌محمدی، حمیدرضا (۱۳۹۷). درآمدی تحلیلی بر مسئله‌شناسی در سیاست‌گذاری امنیتی. مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی (مطالعات راهبردی جهانی شدن)، ۸(۲۷). ۲۷۹-۲۹۶.
https://sspp.iranjournals.ir/article_29765.html
- دانایی فرد، حسن؛ کردنائیج، اسدالله؛ لاجوردی، سمانه (۱۳۹۰). ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری کشور: گونه‌شناسی نقش‌کانون‌های تفکر. مدیریت دولتی. ۳(۶). ۷۸-۵۵.
https://jipa.ut.ac.ir/article_22429.html
- جمشیدی، محمد؛ الهی دهقی، ایرج (۱۳۹۴). ارائه الگوی تحلیل محیط راهبردی سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران؛ مطالعه موردی منطقه آسیای مرکزی. فصلنامه علمی مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز. ۲۰(۸۶). ۶۱-۳۱.
http://ca.ipisjournals.ir/article_14423.html
- حمیدی زاده، محمدرضا (۱۳۸۹). برنامه ریزی استراتژیک و بلندمدت. تهران: سمت.

- خسروی، عباس؛ احمدوند، علی محمد (۱۴۰۰). الگوی تعیین دکتترین در طرح‌ریزی و برنامه‌ریزی راهبردی. نشریه علمی مطالعات راهبردی ناجا. ۶ (۳)، ۲۳-۴۵.

http://ssj.jrl.police.ir/article_97993.html

- صحرایی، مهدی؛ ترقی، عبدالرضا؛ نیک نفس، علی؛ دهقانی، حمید؛ دلگیر، علی؛ حسنی‌اصل، حمیدرضا (۱۳۹۸). نظام رصد، پایش و هشداردهی سایبری با رویکرد امنیت ملی. رساله دکتری. مطالعات گروهی. تهران: دانشگاه عالی دفاع ملی.

- عابدین، بهاره (۱۳۹۴). طراحی و تبیین فرآیند شکل‌گیری مسائل راهبردی و ورود آنها به دستورکار تصمیم‌گیرندگان سازمان. رساله دکتری. دانشکده اقتصاد و مدیریت دانشگاه تربیت مدرس. تهران.

- علوی وفا، سعید؛ عراقچی، سیدعباس (۱۳۹۸). تحلیل محیط راهبردی بحران یمن و شبیه‌سازی روندهای آتی با استفاده از تکنیک نقشه‌شناختی فازی. مطالعات دفاعی استراتژیک، ۱۷ (۷۶)، ۱۸۵-۲۱۲.

https://journals.sndu.ac.ir/article_531.html

- فلاحت‌پیشه، حشمت‌الله؛ کریمی، چیمین (۱۴۰۲). مصلحت‌عمومی در آرا و اندیشه‌های آیت‌الله خمینی (ره). اندیشه سیاسی در اسلام. ۱۰ (۳۵)، ۹۱-۱۱۳.

https://andishehsiyasi.ri-khomeini.ac.ir/article_184923.html

- معین‌الدینی، محمود (۱۳۹۴). طراحی نظام آموزشی - پژوهشی روزآمد دانشکده مدیریت راهبردی براساس نیازسنجی سطوح راهبردی. رساله دکتری. دانشگاه عالی دفاع ملی. تهران.

- میرشاه‌ولایتی، فرزانه؛ نظری‌زاده، فرهاد (۱۳۸۹). پویش محیطی. تهران: نشر مرکز آینده پژوهی علوم و فناوری دفاعی.

- وحید، مجید (۱۳۸۳). سیاستگذاری عمومی. تهران: نشر میزان.

- وزارت جهاد کشاورزی. دفتر مطالعات زیربنایی. معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی (۱۳۹۷). آینده‌نگاری بخش کشاورزی: پویش محیطی، عرضه و تقاضا.

- یزدان‌فام، محمود (۱۳۹۰). آینده‌شناسی و برآورد محیط راهبردی: لازمه تصمیم‌گیری بهتر در امنیت ملی. مطالعات راهبردی، ۱۴ (۵۴)، ۷-۳۲.

https://quarterly.risstudies.org/article_1293.html

- Ambler, T. E (2020). Strategic issues: The pivotal process for strategic success. The Center for Simplified Strategic Planning, Inc.

<https://www.cssp.com/CD0799/ProcessForStrategicSuccess/>.

- Benedict Wauters (2019). Strategic Management in the Public Sector and Public Policy Making: friend or foe?. Charles University.

- Baer, M., Dirks, K. T. & Nickerson, J. A (2013). Microfoundations of strategic problem formulation. *Strategic Management Journal*, 34(2), 197-214.
<https://doi.org/10.1002/smj.2004>
- Capella, A. C. N (2016). Agenda-setting policy: strategies and agenda denial mechanisms. *Organizações & Sociedade*, 23(79), 675-691.
<https://doi.org/10.1590/1984-9230713>
- Ireland, R. D. & Miller, C. C (2004). Decision-making and firm success. *Academy of Management Perspectives*, 18(4), 8-12.
<https://doi.org/10.5465/ame.2004.15268665>
- Kingdon, J. W (2014). *Agendas, alternatives, and public policies*. Scott, Foresman and Company. Second Edition, Pearson Education Limited.
- Kraft, Michael & Scott R. Furlong (2004). *Public Policy*. CQ press.
- Lane, M. B (2006). Towards integrated coastal management in Solomon Islands: Identifying strategic issues for governance reform. *Ocean & Coastal Management*, 49(7-8), 421-441.
<https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2006.03.011>
- Percy, S (2007). *Mercenaries: The history of a norm in international relations*. OUP Oxford.
- Princen, Sebastiaan (2009). *Agenda-Setting in the European Union*. First published by PALGRAVE MACMILLAN.

