

نظریه‌ای در مورد «ازکارافتادگی خط‌مشی‌های عمومی»: چیهستی، چگونگی شکل‌گیری و پیامدهای تبعی

حسن دانائی فرد^{۱*}

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

چکیده:

خط‌مشی‌های عمومی خیمه برپایی فرآیند کشورداری محسوب می‌شوند زیرا ابزار اصلی اعمال حکمرانی دولت و حکومت‌ها محسوب می‌شوند. با این حال، ناکامی و شکست در خط‌مشی‌های عمومی پدیده متداول در همه کشورها محسوب می‌شود. ناتوانی این خط‌مشی‌ها در هم‌آوردی با مسائل ملی را یکی از دلایل اصلی این ناکامی‌ها تصور کرده‌اند. تئوریزه کردن این ناتوانی در قالب مفهومی به نام «ازکارافتادگی خط‌مشی‌های عمومی» هدف غایی این نوشته است. این نظریه می‌تواند راهنمایی برای پژوهش‌های آتی در حوزه شکست خط‌مشی‌های عمومی و محملی برای توصیه‌های کاربردی برای خط‌مشی‌گذاران ملی فراهم کند.

واژه‌های کلیدی: خط‌مشی‌های عمومی، کشورداری، ازکارافتادگی خط‌مشی‌های عمومی، ناتوانی خط‌مشی‌های عمومی، ظرفیت خط‌مشی‌های عمومی.



۱- مقدمه

در فرآیند کشورداری (دانائی فرد ۱۳۹۹)، خط‌مشی‌های عمومی به مثابه رگه مشترکی عمل می‌کنند که منویات قانون اساسی کشور را از محمل حکمرانی به مدیریت اداره امور عمومی و در نهایت عملیات جاریه جامعه پیوند می‌دهند. به زبانی ساده این خط‌مشی‌ها را می‌توان مجموعه‌ای از اقدامات مداخله‌ای یا غیر مداخله‌ای دولت‌ها تصور کرد که در قامت انواعی از «قوانین، مقررات، مصوبات مختلف و منظومه‌ای از اقدامات» ظاهر می‌شوند. به عبارت دیگر خط‌مشی‌های عمومی اصلی‌ترین ابزار اعمال حکمرانی محسوب می‌شوند، از این‌رو کیفیت این خط‌مشی‌ها ضامن تحقق اهداف ملی مصرح در اسناد بالادستی کشور محسوب می‌شوند. با این حال همیشه این خط‌مشی‌ها در رسیدن به اهداف خود موفق نیستند. از این‌رو، مطالعات متعددی در مورد ناکامی‌ها و شکست این خط‌مشی‌ها انجام شده است.^۱ برخی از این مطالعات بر تبعات این شکست‌ها برای هر کشور از جمله هدر رفت منابع کشور، مخدوش شدن اعتماد ملی، عقب ماندن در کورس رقابت جهانی و منطقه‌ای از یک طرف و زیر سؤال رفتن قابلیت‌ها و شایستگی‌های نظام حکمرانی کشور از طرف دیگر و همین‌طور کاهش کیفیت زندگی ملی متمرکز شده‌اند.^۲ در همین راستا برخی دیگر از مطالعات ظرفیت خط‌مشی‌های عمومی (محمدی فاتح و همکاران ۱۳۹۵، امیری و همکاران ۱۴۰۲) یا ناتوانی خط‌مشی‌های عمومی در مواجهه با مسائل عمومی سخن گفته‌اند.^۳ نویسنده در این عرصه مطالعاتی برای ارتقاء فهم آسان‌تر «خط‌مشی‌گذاران و شهروندان» از فراز و فرود «ظرفیت و توان خط‌مشی‌های عمومی» برای هم‌اوردی با مسائل عمومی از «استعاره از کارافتادگی خط‌مشی‌های عمومی» جهت مفهوم‌پردازی ناتوان شدن آنها برای پرداختن به چالش‌های جامعه استفاده کرده است و مدعی است این از کارافتادگی می‌تواند مأخذ ناکارآمدی و نااثربخشی خط‌مشی‌های عمومی کشور محسوب شود. مطالعه این پدیده در میان خط‌مشی‌های عمومی می‌تواند ضمن ارتقاء دانش در مورد شکست خط‌مشی‌های عمومی، رهنمودهایی عمومی برای احتراز از «از کارافتادگی زودرس خط‌مشی‌های عمومی» ارائه دهد. فهماندن آسان‌تر پدیده‌های پیچیده

-
1. For example: Fotaki, 2010, Howlett, 2012, McConnell, 2015, Bovens, 2018.
 2. Hemerijck, & Schludi, 2000, Jensen, et.al. 2004, Shrubsole, et al., 2014.
 3. Peters, 2005, Painter, & Pierre, 2005, Wu, et al., 2015, Mukherjee, et al., 2021.



علمی^۱ و اجتماعی در پرتو استدلال‌های استعاری، هنر بسیاری از نویسندگان در حوزه علوم اجتماعی است^۲ و در مطالعات خط‌مشی عمومی نیز مورد توجه قرار گرفته است^۳. استعاره‌ها ابزار مهمی در تولید دانش و نظریه‌ها هستند^۴ زیرا بازنمایی فشرده و تخیلی از پدیده‌های پیچیده ارائه می‌دهند و به نظریه‌پردازان کمک می‌کنند تا ایده‌های انتزاعی را تجسم بخشند، روابط بین سازه‌ها را مشخص کنند و راه‌حل‌های ابتکاری تولید کنند. نظر به کمبود دانش در این زمینه و نبود رهنمود عملی همه فهم کافی برای احتراز خط‌مشی‌گذاران عمومی از دچار شده خط‌مشی‌های خود به پدیده ناتوانی، تئوریزه کردن این پدیده می‌تواند مفید باشد.

هدف غایی این مطالعه تئوریزه کردن پدیده «از کارافتادگی خط‌مشی‌های عمومی»: یعنی چیستی، پیشایندها و پسایندها و همین‌طور نشانه‌های آن است. این نظریه می‌تواند راهنمای مفیدی برای تحلیل فرایند این پدیده به‌وسیله پژوهشگران و نظریه‌پردازان حوزه شکست خط‌مشی‌های عمومی و همین‌طور خط‌مشی‌گذاران ملی و مدیران دولتی فراهم کند.

۲- خردمایه عنوان «از کارافتادگی خط‌مشی‌های عمومی»

استعاره «از کارافتادگی» در تحلیل خط‌مشی‌های عمومی می‌تواند تصویر ذهنی قوی و چند بعدی برای خواننده ایجاد کند که نه تنها به کاهش توانایی‌ها، تحلیل قابلیت‌ها و کم شدن کارایی‌های خط‌مشی‌ها اشاره دارد بلکه فرایند تدریجی فرسایش، تحلیل رفتگی و ناکارآمدی آنها نیز مد نظر قرار می‌دهد. در نظریه‌های خط‌مشی‌گذاری و مدیریت دولتی فراوان از کاهش کارآمدی و اثربخشی خط‌مشی‌ها، ناتوانی در حل مسائل، بی‌ظرفیتی در هم‌آوردی با چالش جدید فراوری جامعه سخن گفته شده است^۵.

بنابراین در اینجا از کارافتادگی به معنی از دست دادن انعطاف‌پذیری، توانمندی و قدرت انطباق با تغییرات و تحولات درونی و بیرونی است که به‌طور ضمنی در ادبیات خط‌مشی‌گذاری مورد توجه قرار گرفته است. اما عباراتی مانند «از رده خارج شدن

1. Knudsen, 2003, Thibodeau, & Boroditsky, 2011.

2. Rosenthal, 1982, Montuschi, 1996, Maasen, 2000

3. Lau, & Schlesinger, 2005, Grady, 2016

4. Weick, 1989

5. For example Steg, et al., 2006, Zhou, et al., 2011, Daneshfard, et al., 2014, Bertoldi, & Mosconi, 2020



خط‌مشی‌ها»، «منسوخ شدن خط‌مشی‌ها»، «بی‌اثر شدن خط‌مشی‌ها» و... اگرچه به کهنه‌شدگی و از دست رفتن توانمندی، کاهش کارآمدی و اثربخشی خط‌مشی‌ها اشاره دارند ولی به‌طور کامل توانایی توصیف فرآیندهای پیچیده‌ای که در عقبه تحلیل خط‌مشی‌های عمومی وجود دارد را ندارند. این دسته از اصطلاحات معمولاً بر تغییرات سریع و ناگهانی اشاره دارند درحالی‌که استعاره «ازکارافتادگی» ظرف جامع‌تری است که می‌تواند فرایندهای تدریجی، پیچیده و طولانی‌مدت را بهتر توصیف کند؛ اگرچه برخی از خط‌مشی‌های عمومی ممکن است دچار ازکارافتادگی زودرس شوند. دراین‌راستا استعاره «ازکارافتادگی» می‌تواند مفهوم «فرسایش تدریجی» را در خط‌مشی‌های عمومی ملموس‌تر نشان دهد و با دقت بیشتری منتقل کند، زیرا به معنای نوعی تحول طبیعی است که از تغییرات سریع و ناگهانی اجتناب می‌کند و در عوض نشان‌دهنده یک فرآیند آهسته و مداوم از دست دادن توانایی و کارآمدی است.

براین‌اساس، استفاده از استعاره «ازکارافتادگی» در تحلیل خط‌مشی‌های عمومی این پیام را منتقل می‌کند که خط‌مشی‌های عمومی در صورت عدم بازنگری و به‌روزرسانی در نهایت قادر به پاسخگویی به چالش‌های فرا روی جامعه نخواهد بود. در پژوهش‌های خط‌مشی‌گذاری بر ضرورت تغییر و به‌روزرسانی خط‌مشی‌ها در واکنش به تغییرات محیطی و اجتماعی به‌ویژه در دوران بی‌اثرشدگی (در معنای ما ازکارافتادگی) به وضوح دیده می‌شود. برای مثال در تحلیل خط‌مشی‌های موجود به‌طور خاص مشاهده می‌شود که برخی از آنها در ابتدا موفق بوده‌اند ولی به‌تدریج با تغییرات اجتماعی و اقتصادی روبه‌رو شده و نیاز به بازنگری دارند تا همچنان کارآمد و اثربخش بمانند. این مفهوم به‌طور خاص در زمان‌هایی پررنگ می‌شود که خط‌مشی‌های عمومی نتوانند با مشکلات جدید جامعه سازگار شوند؛ دراین‌صورت باید نوعی اصلاحات اساسی و ریشه‌ای در آنها اعمال شود تا از «ازکارافتادگی» آنها جلوگیری شود و از توانایی‌های آنها برای حل مسائل بهره‌برداری بیشتری صورت گیرد.

درهمین‌راستا، استفاده از استعاره «ازکارافتادگی» در خط‌مشی‌گذاری عمومی به‌دلیل ملموس‌تر بودن کمک می‌کند تا تمامی افراد اعم از عموم مردم، خط‌مشی‌گذاران و پژوهشگران به‌راحتی آن حالت را در خط‌مشی‌های عمومی درک کنند. استعاره‌ها به‌عنوان ابزاری برای



انتقال اثربخش پیام به مخاطبان امری متداول است.^۱ این استعاره می‌تواند به‌ویژه برای افرادی که در حوزه‌های غیر تخصصی هستند تصویر روشن‌تری از وضعیت خط‌مشی‌های عمومی ارائه دهند. در نتیجه این استعاره به پژوهشگران کمک می‌کند تا تحلیل‌های عمیق‌تری از روندهای فرسایش و تغییرات تدریجی در خط‌مشی‌ها ارائه دهند و در نتیجه به درک بهتری از ضرورت تدریجی در خط‌مشی‌های عمومی دست یابند.^۲

بنابراین، استعاره «از کارافتادگی» برای تحلیل خط‌مشی عمومی ابزار قدرتمندی است که می‌تواند به‌طور همزمان ابعاد مختلفی از «کارایی، ضعف ساختاری، ضرورت تغییرات اساسی» را نشان دهد. در نتیجه در مقایسه با دیگر مفاهیمی که نشان‌دهنده بی‌اثری خط‌مشی‌های عمومی است تصویر جامع‌تر و پیچیده‌تری از فرآیندهای تدریجی فرسایش خط‌مشی‌ها ارائه می‌دهد. بنابراین می‌تواند به درک بهتر خط‌مشی‌های عمومی از جانب هر مخاطبی کمک کند.

۳- مبانی نظری از کارافتادگی خط‌مشی

خط‌مشی‌های عمومی، به‌عنوان ابزارهای راهبردی برای حل مسائل اجتماعی، اقتصادی و سیاسی، تحت تأثیر عوامل مختلفی قرار می‌گیرند که می‌تواند به کاهش کارایی، اثربخشی یا حتی منسوخ شدن آنها منجر شود. براین اساس، می‌توان چنین گفت که از کارافتادگی خط‌مشی عمومی به کاهش تدریجی کارایی یا تناسب یک خط‌مشی با شرایط محیطی پیرامون اشاره دارد.^۳ برای توجیه این پدیده، می‌توان از چارچوب‌های نظری متعددی همچون چرخه عمر خط‌مشی، تغییرات محیطی، تحلیل هزینه-فایده و فشارهای اجتماعی-سیاسی بهره برد.

یکی از نظریه‌های مهمی که از کارافتادگی خط‌مشی را می‌تواند تبیین کند، نظریه چرخه عمر خط‌مشی عمومی است که شباهت زیادی به چرخه عمر محصولات و سازمان‌ها دارد.^۴ براساس این نظریه، خط‌مشی‌ها از مراحل متعددی مانند تدوین، اجرا، ارزشیابی و خاتمه عبور می‌کنند. در مرحله تدوین، خط‌مشی‌ها اغلب با اهداف بلندپروازانه و انتظارات بالا آغاز می‌شوند. اما با گذشت زمان و در طول مراحل اجرا و نظارت، محدودیت‌ها و کاستی‌های آنها آشکار

1. Maasen, 2000

2. Lau & Schlesinger, 2005

3. Howlett, 2009

4. Jenkins-Smith & Sabatier, 1993



می‌شود.^۱ برای مثال، خط‌مشی‌های حمایتی در بخش سوخت‌های فسیلی در بسیاری از کشورها زمانی اثربخش بودند، اما به دلیل تغییرات زیست‌محیطی و اقتصادی، این خط‌مشی‌ها کارایی خود را از دست داده و نیاز به بازنگری پیدا کرده‌اند.^۲ مطالعات نشان داده‌اند که چرخه عمر خط‌مشی‌ها به دلیل تغییرات سریع فناوری و محیطی که سرعت تحول شرایط را افزایش داده‌اند، کوتاه‌تر شده است.^۳ این موضوع نشان می‌دهد که بسیاری از خط‌مشی‌ها قبل از رسیدن به مرحله بلوغ وارد مرحله خاتمه می‌شوند.

از طرف دیگر، خط‌مشی‌های عمومی در محیط‌هایی پویا عمل می‌کنند که تحت تأثیر عوامل اجتماعی، اقتصادی، فناوری و سیاسی قرار دارند. «نظریه محیط خط‌مشی» بیان می‌کند که تغییرات سریع در این محیط‌ها می‌تواند باعث ناسازگاری خط‌مشی‌ها با نیازهای جدید شود.^۴ این تغییرات ممکن است به پیشرفت‌های فناوری، تغییر در ارزش‌ها و ترجیحات اجتماعی و تحولات اقتصادی اشاره داشته باشد. برای مثال در حمل‌ونقل شهری، خط‌مشی‌هایی که برای جابه‌جایی‌های شهری در دهه‌های گذشته طراحی شده‌اند دیگر برای پاسخگویی به نیازهای ناشی از رشد جمعیت شهری و تغییر سبک زندگی کافی نیستند. نوآوری‌هایی مانند خودروهای برقی نیاز به به‌روزرسانی این خط‌مشی‌ها را ضروری کرده است.^۵ در همین راستا، پژوهش‌ها نشان داده‌اند که خط‌مشی‌هایی که قادر به تطبیق خود با تغییرات محیطی نیستند، احتمال بیشتری برای منسوخ شدن دارند. برای مثال، مطالعه‌ای بر روی خط‌مشی‌های کشاورزی در اروپا نشان می‌دهد که تغییرات اقلیمی و فناوری اثربخشی خط‌مشی‌های حمایتی سنتی را کاهش داده است.^۶

یکی دیگر از مبانی نظری مرتبط با ازکارافتادگی خط‌مشی، می‌تواند «تحلیل هزینه-فایده» باشد. این تحلیل به تصمیم‌گیرندگان کمک می‌کند تا هزینه‌ها و منافع خط‌مشی‌ها را مقایسه کرده و کارایی آنها را ارزیابی کنند.^۷ خط‌مشی‌هایی که هزینه‌های نگهداری و اجرای آنها بیشتر از منافع‌شان باشد، اغلب نیاز به بازنگری یا کنار گذاشتن دارند. برای مثال در زیرساخت‌های

-
1. Howlett, 2009
 2. Smith, 2020
 3. Meier, 2022
 4. Walker et al., 2015
 5. Bertolini et al., 2019
 6. Fischer et al., 2020
 7. Boardman et al., 2018



شهری، سرمایه‌گذاری در سیستم‌های حمل‌ونقل قدیمی که هزینه نگهداری آنها بسیار زیاد است، ممکن است توجیه اقتصادی نداشته باشد. این موضوع منجر به جایگزینی این سیستم‌ها با گزینه‌های کارآمدتر شده است.^۱ مطالعات نشان داده‌اند که بسیاری از تصمیم‌گیرندگان به دلیل هزینه‌های از دست رفته تمایل دارند خط‌مشی‌های ناکارآمد را ادامه دهند. اما در محیط‌های رقابتی‌تر، این هزینه‌ها به‌عنوان یک محرک برای تغییر عمل می‌کنند.^۲

«نظریه فشارهای اجتماعی-سیاسی» بر نقش نیروهای خارجی در فرسودگی یا اصلاح خط‌مشی‌ها تأکید دارد. این نظریه بیان می‌کند که فشارهای ناشی از ذی‌نفعان، تغییرات در ارزش‌های اجتماعی و تغییرات سیاسی می‌توانند خط‌مشی‌ها را به سمت افول یا جایگزینی سوق دهند.^۳ در خط‌مشی‌های آموزشی، فشار والدین برای تمرکز بیشتر بر مهارت‌های دیجیتال دیجیتال و فناوری اطلاعات بسیاری از خط‌مشی‌های سنتی را منسوخ کرده است. این فشارها دولت‌ها را وادار به بازنگری در برنامه‌های درسی کرده است.^۴ مطالعات نشان می‌دهند که خط‌مشی‌هایی که به نیازهای اجتماعی و سیاسی پاسخ نمی‌دهند، بیشتر در معرض تغییر قرار دارند. برای مثال، در تحلیل خط‌مشی‌های بهداشتی مشخص شده است که فشار افکار عمومی برای بهبود خدمات باعث کنار گذاشتن خط‌مشی‌های ناکارآمد شده است.^۵

خلاصه آنکه، از کار افتادگی خط‌مشی‌های عمومی یک پدیده چندبعدی است که تحت تأثیر عواملی مانند چرخه عمر خط‌مشی، تغییرات محیطی، تحلیل هزینه-فایده و فشارهای اجتماعی-سیاسی قرار دارد. نظریه چرخه عمر بر مراحل طبیعی تکامل خط‌مشی تأکید دارد، درحالی‌که نظریه تغییرات محیطی بر ناسازگاری سریع خط‌مشی‌ها با پویایی‌های خارجی اشاره می‌کند. تحلیل هزینه-فایده اهمیت ارزیابی کارایی اقتصادی را برجسته می‌کند و فشارهای اجتماعی-سیاسی به نقش نیروهای خارجی در فرآیندهای اصلاح یا کنار گذاشتن خط‌مشی‌ها اشاره دارد. درک این مبانی نظری می‌تواند به تصمیم‌گیرندگان کمک کند تا خط‌مشی‌های خود را به شکلی پایدارتر طراحی کنند و در مواجهه با تغییرات محیطی و اجتماعی انعطاف‌پذیری بیشتری داشته باشند.

1. Litman, 2021
2. DeLeon, 2020
3. Baumgartner & Jones, 2010
4. Marginson, 2019
5. Oliver et al., 2018



۴- چستی از کارافتادگی خطمشی

۴-۱- تعریف از کارافتادگی خطمشی

از کارافتادگی خطمشی عمومی به فرایندی گفته می‌شود که طی آن یک خطمشی به تدریج کارآمدی، اثربخشی و تناسب اولیه‌ی خود با شرایط و اهداف از قبل تعیین شده را از دست می‌دهد؛ درست همان‌طور که یک انسان با گذران چرخه عمر خود لحظه‌به‌لحظه سالخورده می‌شود و توانایی‌های گذشته خود را از دست می‌دهد. براین اساس می‌توان فرایند از کارافتادگی خطمشی عمومی را در پرتو تئوریزه کردن چرخه عمر خطمشی عمومی به شرح ذیل در بخش بعدی توصیف و تبیین کرد.

۴-۲- جایگاه از کارافتادگی در چرخه عمر خطمشی عمومی

برای اینکه فرایند چرخه عمر خطمشی‌های عمومی ملموس‌تر و بصری‌تر شود، بایستی نشان داد که خطمشی‌های عمومی نیز مانند موجودات زنده نیاز به مراقبت و توجه دارند زیرا در یک سیستم باز فعالیت می‌کنند. برای نشان دادن توجه به پویایی‌های خطمشی‌های عمومی و ضرورت بازسازی، بازنگری و سازگار کردن مستمر آنها با تحولات محیطی می‌توان چرخه خطمشی عمومی را در پرتو چرخه عمر انسان به شرح ذیل تصویرسازی کرد.

۱- مرحله تولد خطمشی عمومی: این مرحله، مرحله شکل‌گیری خطمشی عمومی است که از یک ایده خطمشی یا نیاز برمی‌خیزد. خطمشی‌گذاران مسئله‌ای را شناسایی و یک یا چند خطمشی را برای حل آن مسئله اقامه می‌کنند. شناسایی، تعریف و ساختاردهی مسئله، تعیین اهداف، کسب حمایت سیاسی اجتماعی در این مرحله ضروری است. ناشفافی در تعریف مسئله و فشارهای سیاسی متناقض علیه این خطمشی‌ها از چالش‌های این دوره است.

۲- مرحله طفولیت خطمشی: که معادل صورت‌بندی خطمشی عمومی است. در این مرحله خطمشی عمومی مانند کودک تازه متولد شده‌ای است که نیازمند مراقبت و تغذیه است. چارچوب‌ها، طرح‌ها، برنامه‌ها و ابزارهای خطمشی در این مرحله شکل



می‌گیرند. براین اساس تدوین ساختار و برنامه‌های خط‌مشی، تخصیص منابع اولیه و تمرکزبخشی خط‌مشی بر نیازهای اساسی ضروری است. ریسک طراحی ناکارآمد خط‌مشی‌ها، بی‌توجهی به تحولات محیطی از چالش‌های فراوری این مرحله است.

۳- مرحله جوانی خط‌مشی: که معادل اجرا و بلوغ خط‌مشی عمومی است. این مرحله تجلی دوران پر انرژی و پویای خط‌مشی عمومی است، جایی که خط‌مشی‌ها به‌طور کامل اجرا می‌شوند و نتایج اولیه شروع به ظهور می‌کند. تحقق اجرای کامل برنامه‌ها، دستیابی به بازدهی و اثربخشی اولیه و ایجاد نتایج ملموس از ویژگی‌های این دوره است. مواجهه با مسائل اجرایی، رصد و پایش ناکافی بر فرآیند اجرا از چالش‌های این مرحله است.

۴- مرحله پیری خط‌مشی: این مرحله معادل کاهش اثربخشی خط‌مشی‌های عمومی است. با گذشت زمان، خط‌مشی‌ها همانند یک فرد مسن ممکن است دچار ضعف شوند. شرایط جدید و تغییرات محیطی ممکن است باعث کاهش کارآمدی و انعطاف‌پذیری آنها شود. کاهش انطباق‌پذیری با نیازهای روز، بروز مقاومت در برابر تغییرات و عدم اثربخشی نسبت به هزینه‌های انجام شده از ویژگی‌های این مرحله است و نیاز به بازنگری و اصلاح و مقاومت ساختارهای موجود در برابر تغییر از چالش‌های این مرحله است.

۵- مرحله از کارافتادگی خط‌مشی: این مرحله، مرحله حذف یا جایگزینی خط‌مشی‌های عمومی محسوب می‌شود. خط‌مشی‌های عمومی مانند یک انسان که به پایان عمر کاری خود می‌رسد نیز در صورت عدم اصلاح به نقطه می‌رسند که دیگر قابلیت ارائه نتایج موثر را ندارند و باید بازسازی یا جایگزین شوند. ناکارآمدی و عدم تطابق کامل با نیازهای جدی، حذف یا جایگزینی با خط‌مشی‌های جدید از ویژگی‌های این مرحله است. شناسایی زمان مناسب برای کنار گذاشتن خط‌مشی عمومی و طراحی جایگزین مناسب از چالش‌های این مرحله است.

این استعاره با استفاده از مراحل زندگی انسان، پیچیدگی چرخه عمر خط‌مشی‌ها را برای مخاطبان قابل درک می‌سازد، یعنی موجب سادگی و فهم‌پذیری بیشتر چرخه عمر خط‌مشی عمومی می‌شود؛ نشان می‌دهد که خط‌مشی‌ها نیز مانند زندگی یک انسان به یک نقطه اوج



می‌رسند و سپس نیازمند بازنگری یا جایگزینی می‌شوند، یعنی نوعی «تصویر چرخه‌ای» از مراحل فراز و فرود خط‌مشی عمومی را نشان می‌دهد. این استعاره ماهیت پویا و گذرا بودن خط‌مشی‌ها را به خوبی انعکاس می‌دهد یعنی با «واقعیت خط‌مشی‌ها» ارتباط پیدا می‌کند. براین اساس چرخه عمر خط‌مشی‌ها در این استعاره با تولد، رشد، بلوغ، پیری و در نهایت از کارافتادگی مقایسه می‌شود. این رویکرد نه تنها مراحل را روشن می‌کند، بلکه به ضرورت توجه به بازنگری و انطباق خط‌مشی در طول زمان تأکید دارد. همان‌طور که انسان برای سلامت به مراقبت نیاز دارد، خط‌مشی‌ها نیز برای بقاء و کارآمدی نیازمند مدیریت و اصلاحات مداوم هستند.

۳-۴- گونه‌شناسی از کارافتادگی طبیعی و زودرس خط‌مشی‌های عمومی

می‌توان گونه‌شناسی دیگری هم از انواع ازکارافتادگی خط‌مشی‌های عمومی ارائه داد. براین اساس می‌توان این‌طور استدلال کرد که خط‌مشی‌های عمومی ابزارهایی هستند که برای حل مشکلات و نیازهای جامعه طراحی و اجرا می‌شوند. این خط‌مشی‌ها در طول زمان به دلیل تغییرات مختلف در محیط اجتماعی، اقتصادی و فناوری ممکن است کارایی خود را از دست بدهند. دو مفهوم کلیدی در این زمینه، *ازکارافتادگی طبیعی* و *ازکارافتادگی زودرس* خط‌مشی‌ها هستند که به تبیین فرآیند کاهش اثربخشی این خط‌مشی‌ها در گذر زمان می‌پردازند.

ازکارافتادگی طبیعی خط‌مشی‌ها

ازکارافتادگی طبیعی به فرآیند تدریجی از دست دادن کارایی خط‌مشی‌های عمومی اشاره دارد که در نتیجه تغییرات تدریجی در عوامل اجتماعی، اقتصادی و فناوری رخ می‌دهد. این نوع ازکارافتادگی معمولاً نتیجه تحولات بلندمدت و پیش‌بینی‌پذیر است و به عوامل زیر بستگی دارد:

۱. **تحولات اجتماعی تدریجی:** تغییرات در ارزش‌ها، نگرش‌ها و نیازهای جامعه که به مرور زمان اتفاق می‌افتد. برای مثال، نیاز به خط‌مشی‌های جدید در مورد حقوق بشر یا مسائل زیست‌محیطی ممکن است ناشی از تغییرات اجتماعی باشد.



۲. **پیشرفت‌های فناوری:** بهبود و گسترش فناوری‌های جدید می‌تواند باعث شود که خط‌مشی‌های موجود دیگر پاسخ‌گو نباشند. به‌عنوان مثال، خط‌مشی‌های آموزشی ممکن است با پیشرفت فناوری اطلاعات و ارتباطات نیاز به بازنگری داشته باشند.

۳. **تغییرات اقتصادی بلندمدت:** نوسانات و تحولات بلندمدت اقتصادی نیز می‌توانند به تدریج کارایی خط‌مشی‌های اقتصادی و مالی را کاهش دهند. تغییرات در ساختار بازار کار، یا رشد و افول بخش‌های اقتصادی می‌تواند بر اثربخشی خط‌مشی‌ها تأثیر بگذارد. برای مثال، خط‌مشی‌های کشاورزی که در دهه‌های گذشته براساس شیوه‌های سنتی و تکنیک‌های قدیمی طراحی شده‌اند، با تغییرات آب و هوایی، پیشرفت‌های بیوتکنولوژی و روش‌های نوین کشاورزی ممکن است نیاز به بازنگری داشته باشند.

از کارافتادگی زودرس خط‌مشی‌ها

از کارافتادگی زودرس زمانی رخ می‌دهد که خط‌مشی‌ها پیش از موعد و به سرعت کارایی خود را از دست می‌دهند. این نوع از کارافتادگی معمولاً ناشی از رویدادها یا تغییرات غیرمنتظره‌ای است که موجب نیاز فوری به اصلاح خط‌مشی‌ها می‌شود. عوامل مؤثر در از کارافتادگی زودرس را می‌توان به شرح ذیل مطرح کرد:

۱. **رویدادهای غیرمنتظره:** بلایای طبیعی، بحران‌های جهانی مانند پندمی‌ها یا تغییرات سیاسی ناگهانی ممکن است سبب شوند که خط‌مشی‌های موجود دیگر کارایی نداشته باشند. برای مثال، بحران مالی ۲۰۰۸ باعث شد بسیاری از خط‌مشی‌های اقتصادی و مالی نیاز به تغییرات اساسی پیدا کنند.

۲. **نوآوری‌های فناوری انقلابی:** فناوری‌های جدید و انقلابی می‌توانند ساختارهای موجود را به‌طور کامل دگرگون کنند. ظهور اینترنت و فناوری‌های دیجیتال یکی از نمونه‌های بارز این نوع تغییرات است که بسیاری از خط‌مشی‌های مرتبط با ارتباطات و اطلاعات را به سرعت منسوخ کرد.

۳. **تغییرات سریع در الگوهای اجتماعی:** تغییرات ناگهانی در رفتار مصرف‌کنندگان، سبک زندگی یا جمعیت‌شناسی نیز می‌تواند باعث نیاز به تغییرات فوری در خط‌مشی‌ها شود. به‌عنوان مثال، تغییرات سریع در الگوهای مصرف انرژی می‌تواند نیاز به



خط‌مشی‌های جدید در حوزه انرژی و محیط‌زیست را ایجاد کند. همین‌طور، ظهور اینترنت و شبکه‌های اجتماعی باعث شد که خط‌مشی‌های مرتبط با اطلاعات، رسانه‌ها و حریم خصوصی به سرعت نیازمند بازنگری شوند. این تغییرات نه تنها سرعت‌گیرهای موجود را کنار زدند، بلکه باعث شدند که خط‌مشی‌های پیشین دیگر نتوانند با سرعت تحولات جدید همگام شوند. می‌توان این دو نوع از کارافتادگی در خط‌مشی‌های عمومی را با هم به شرح ذیل مقایسه کرد:

۱- سرعت تغییر (زمان وقوع)

- **از کارافتادگی طبیعی:** این فرآیند به‌طور تدریجی و در طول زمان اتفاق می‌افتد. خط‌مشی‌ها به آرامی و به دلیل تغییرات پیوسته در محیط اجتماعی، اقتصادی و فناوری از کارایی خود می‌افتند. این نوع از کارافتادگی معمولاً در اثر تحولات تدریجی در جامعه، پیشرفت‌های فناوری و تغییرات بلندمدت اقتصادی رخ می‌دهد. برای مثال خط‌مشی‌های کشاورزی ممکن است به تدریج نیاز به بازنگری پیدا کنند، چراکه تغییرات آب‌وهوایی یا پیشرفت‌های کشاورزی به مرور زمان تأثیرات جدیدی به همراه می‌آورند.
- **از کارافتادگی زودرس:** از کارافتادگی زودرس زمانی رخ می‌دهد که خط‌مشی‌ها به سرعت و قبل از آن‌که انتظار می‌رود، کارایی خود را از دست می‌دهند. این نوع از کارافتادگی معمولاً به دلیل رویدادهای غیرمنتظره یا تغییرات سریع و انقلابی در محیط رخ می‌دهد. برای مثال، ظهور اینترنت و فناوری‌های دیجیتال باعث شد که بسیاری از خط‌مشی‌های مربوط به ارتباطات، رسانه‌ها و اطلاعات به سرعت از کار بیافتند و نیاز به بازنگری فوری داشتند.

۲- قابلیت پیش‌بینی و پیشگیری

- **از کارافتادگی طبیعی:** این نوع از کارافتادگی معمولاً قابل پیش‌بینی است. تغییرات اجتماعی، اقتصادی و فناوری که منجر به از کارافتادگی طبیعی می‌شوند، به‌طور معمول تدریجی و قابل رصد هستند. بنابراین، می‌توان برای آن‌ها برنامه‌ریزی کرده و اقدامات پیشگیرانه اتخاذ نمود. برای مثال، خط‌مشی‌های عمومی در زمینه آموزش ممکن است



با تغییرات تدریجی در فناوری و نیازهای بازار کار روبه‌رو شوند که می‌توان برای آن‌ها از قبل برنامه‌ریزی کرد، برای مثال با به‌روزرسانی برنامه‌های درسی یا آموزشی.

- **از کارافتادگی زودرس:** از کارافتادگی زودرس معمولاً غیرمنتظره است و پیش‌بینی آن دشوار می‌باشد. رویدادهای خاص مانند بحران‌ها، بلایای طبیعی یا فناوری‌های انقلابی می‌توانند باعث شوند که یک خط‌مشی پیش از موعد منسوخ شود. برای مثال، بحران مالی جهانی ۲۰۰۸ یا پندمی کرونا، هر دو رویدادهایی بودند که باعث شدند بسیاری از خط‌مشی‌های اقتصادی و بهداشتی به سرعت نیاز به بازنگری پیدا کنند.

۳- نوع تغییرات مورد نیاز

- **از کارافتادگی طبیعی:** در از کارافتادگی طبیعی، تغییرات معمولاً تدریجی و کوچک هستند و نیاز به اصلاحات یا تغییرات جزئی دارند. این تغییرات به‌طور عمده مربوط به به‌روزرسانی و تطبیق خط‌مشی‌ها با شرایط جدید است، بدون اینکه نیاز به تحولات بنیادی باشد. برای مثال، خط‌مشی‌های بازنشستگی ممکن است با تغییرات جمعیتی و افزایش امید به زندگی نیاز به بازنگری پیدا کنند. این بازنگری می‌تواند شامل تغییرات جزئی مانند افزایش سن بازنشستگی باشد.
- **از کارافتادگی زودرس:** در از کارافتادگی زودرس، خط‌مشی‌ها نیاز به تغییرات عمده و فوری دارند. معمولاً این تغییرات شامل بازنگری‌های اساسی و بازطراحی خط‌مشی‌ها به‌طور کلی است تا بتوانند با شرایط جدید سازگار شوند. پس از ظهور اینترنت، خط‌مشی‌های حریم خصوصی و حفاظت از داده‌ها نیاز به تغییرات عمده داشتند تا بتوانند از تهدیدات جدید و چالش‌های ناشی از فضای دیجیتال محافظت کنند.

۴- اثرات بر سازمان‌ها و جامعه

- **از کارافتادگی طبیعی:** اثرات از کارافتادگی طبیعی معمولاً به تدریج احساس می‌شوند و اغلب قابل کنترل هستند. از آنجایی که تغییرات پیش‌بینی‌پذیرتر هستند، سازمان‌ها می‌توانند به تدریج سازگاری پیدا کرده و از اثرات منفی جلوگیری کنند. برای مثال، تغییرات تدریجی در بازار کار و فناوری می‌تواند خط‌مشی‌های اشتغال و آموزش را به



تدریج تحت‌تأثیر قرار دهد، اما این تغییرات معمولاً فرصت‌های جدیدی را نیز ایجاد می‌کنند که به راحتی می‌توانند با سازگاری خط‌مشی‌ها مواجه شوند.

- **ازکارافتادگی زودرس:** اثرات ازکارافتادگی زودرس به‌طور ناگهانی و عمیق هستند. سازمان‌ها و دولت‌ها ممکن است قادر نباشند که سریعاً خود را با شرایط جدید تطبیق دهند و این می‌تواند منجر به بحران‌های اجتماعی، اقتصادی یا حتی سیاسی شود. در بحران پندمی کرونا، بسیاری از خط‌مشی‌ها، به‌ویژه در حوزه بهداشت، آموزش و کار، به سرعت نیاز به تغییرات اساسی پیدا کردند و دولت‌ها باید به‌طور فوری پاسخ می‌دادند.

به‌علاوه، ازکارافتادگی خط‌مشی‌ها ارتباط نزدیکی با چرخه عمر آن‌ها دارد. همان‌طور که در مدل چرخه عمر خط‌مشی‌ها اشاره شد، یک خط‌مشی عمومی معمولاً از مرحله تولد و طراحی شروع می‌شود و در نهایت به مرحله پیری و ازکارافتادگی می‌رسد. ازکارافتادگی خط‌مشی‌ها به‌طور طبیعی بخشی از این چرخه است و ناشی از ناتوانی خط‌مشی در انطباق با شرایط جدید است.

- **نسبت ازکارافتادگی و چرخه عمر:** ازکارافتادگی خط‌مشی‌ها معمولاً در مراحل پایانی چرخه عمر آن‌ها رخ می‌دهد، پس از آنکه خط‌مشی به اوج اثرگذاری خود رسیده است و دیگر نمی‌تواند پاسخگوی چالش‌ها و نیازهای جدید باشد. این مرحله از ازکارافتادگی معمولاً نیازمند تغییرات اساسی در خط‌مشی‌ها و فرآیندهای مدیریتی است.

- **تأثیر محیطی:** در هر مرحله از چرخه عمر خط‌مشی، محیط‌های اجتماعی، اقتصادی و فناوری می‌توانند تأثیر زیادی بر روند ازکارافتادگی داشته باشند. تغییرات سریع در این محیط‌ها می‌توانند فرآیند ازکارافتادگی را تسریع کنند یا باعث ایجاد فشار برای تغییرات فوری در خط‌مشی‌ها شوند. برای مثال، فرض کنید که یک کشور خط‌مشی‌های مربوط به انرژی فسیلی را در دهه‌های ۱۹۷۰ تا ۱۹۹۰ به‌طور گسترده‌ای اجرا کرده است. در این بازه زمانی، خط‌مشی‌های انرژی فسیلی به‌طور موفقیت‌آمیزی نیازهای کشور را تأمین کرده‌اند (رشد و بلوغ). اما در دهه‌های بعدی، با ظهور تغییرات اقلیمی و پیشرفت‌های فناوری در زمینه انرژی‌های تجدیدپذیر، این خط‌مشی‌ها



به تدریج منسوخ شده و دیگر نتوانسته‌اند نیازهای محیطی و اجتماعی را پاسخ دهند. در نهایت، خط‌مشی‌های انرژی فسیلی وارد مرحله از کارافتادگی می‌شوند و نیاز به جایگزینی با خط‌مشی‌های انرژی سبز و تجدیدپذیر پیدا می‌کنند. مدل از کارافتادگی خط‌مشی‌ها براساس چرخه عمر و سطوح مختلف از کارافتادگی، به خط‌مشی‌گذاران و مدیران عمومی کمک می‌کند تا فرآیندهای از کارافتادگی را شناسایی کرده و از آن‌ها پیشگیری یا به موقع اصلاح کنند. درک دقیق از از کارافتادگی تدریجی یا سریع می‌تواند به طراحی خط‌مشی‌های مقاوم‌تر و پایدارتر کمک کند که به طور مؤثر با تحولات اجتماعی، اقتصادی و فناوری سازگاری داشته باشند.

خلاصه آنکه، درک و مدیریت از کارافتادگی طبیعی و زودرس خط‌مشی‌های عمومی از اهمیت بالایی برخوردار است. برای حفظ کارایی و اثربخشی این خط‌مشی‌ها، نیاز به رویکردهای انعطاف‌پذیر و پیش‌دستانه است. از این طریق، دولت‌ها و سازمان‌ها می‌توانند با ارزیابی مستمر و آماده‌سازی برای تغییرات آینده، از از کارافتادگی زودرس خط‌مشی‌ها جلوگیری کرده و همچنان به نیازهای متغیر جامعه پاسخ دهند.

۴-۴- نشانه‌های از کارافتادگی خط‌مشی‌های عمومی

همان‌طور که در سیر تطور عمر انسان هر مرحله‌ای دارای نشانه‌های خاصی است، از این‌رو در مرحله از کارافتادگی نشانه‌هایی در انسان ظهور و بروز می‌کند که هر کدام ممکن است تجلی فروکاهش توانایی‌ها و قابلیت‌های او باشد، خط‌مشی‌های عمومی هم در گذر زمان در اثر از کارافتادگی ظرفیت، توان و قابلیت خود را در مواجهه با مسائل عمومی مخاطب خود از دست می‌دهند. براین‌اساس از کارافتادگی خط‌مشی‌های عمومی به معنای کاهش تدریجی اثربخشی، انعطاف‌پذیری و پیوند آنها با شرایط موجود معاصر است که می‌تواند براساس نشانه‌های ذیل قابل تشخیص باشد:

- ناهم‌سویی با اوضاع و احوال جدید: خط‌مشی‌هایی که برای شرایط خاصی در گذشته طراحی شده‌اند و در حال حاضر توانایی هم‌آوردی با تحولات محیطی، اجتماعی، اقتصادی و فناورانه در عرصه ملی و بین‌المللی ندارند در واقع از دور خارج شده و در



حال تجربه از کارافتادگی هستند. به گفته پورخسروانی و همکارانش (۱۳۹۹)، خط‌مشی‌های آب در ایران که بیشتر بر ساخت سدها و توسعه زیرساخت‌های فیزیکی متمرکز بوده‌اند برای مدیریت بحران‌های جدید نظیر تغییرات اقلیمی یا نیاز به کاهش مصرف آب کارآمد نیستند.

- کاهش اثربخشی: گاهی اوقات به دلیل تغییر و تحولات عظیم در محیط ملی و بین‌المللی، اقدامات، برنامه‌ها و پروژه‌های زیربنایی در حال انجام یک خط‌مشی عمومی نمی‌توان اهداف مورد نظر را محقق سازد، حتی اگر خط‌مشی‌های مد نظر کارایی هم داشته باشند. برای مثال خط‌مشی‌ها و برنامه‌های مدیریت منابع آبی در ایران که کانون تمرکز آنها تأمین منابع آبی برای کشور بوده‌اند نتوانسته‌اند کمبود منابع و بهره‌وری پایین در مصرف آب را بهبود بخشند (اسلامی و رحیمی ۱۳۹۸).
- کاهش کارآمدی ناشی از افزایش هزینه‌ها: خط‌مشی‌هایی که پیاده‌سازی آنها هزینه‌بر بوده و دستاوردهای مد نظر را محقق نمی‌سازد و بازدهی آنها در مقایسه با منافع مصرفی کاهش یافته است پیر شده‌اند. برای مثال پروژه‌های بزرگ سدسازی که در گذشته موثر بوده‌اند امروز به دلیل کاهش منابع آبی و تغییر شرایط اقلیمی بازدهی اقتصادی و زیست‌محیطی کمتری دارند (برای مثال: محمد و چهارتنگی ۱۳۹۷).
- مقاومت در برابر تغییر: خط‌مشی‌ای که در برابر قبض و بسط مقاومت می‌کند ممکن است پیر شده باشد. در بسیاری از کشورها از جمله ایران ساختارهای اجرایی و نهادهای مسئول اجرای خط‌مشی‌های عمومی تمایلی به پذیرش اصلاحات یا تغییرات ندارند، زیرا منافع گروه‌هایی خاص یا نگرانی از تغییرات در وضعیت موجود تهدید می‌شود. زمانی که یک خط‌مشی نیاز به اصلاح دارد تا با شرایط جدید همخوانی داشته باشد ممکن است افرادی که در موقعیت‌های قدرت یا مسئولیت هستند از پذیرش این تغییرات خودداری کنند. در نتیجه نهادها یا خط‌مشی‌گذاران ممکن است به روندهای قدیمی ادامه دهند، حتی اگر این روندها دیگر اثربخشی لازم را نداشته باشند. این پدیده می‌تواند مانع از بهبود و نوآوری در خط‌مشی‌ها شود. به عبارت دیگر خط‌مشی موجود توان هم‌آوردی با این وضعیت را ندارد و در واقع پیر شده‌اند. برای مثال در برخی از کشورها از جمله ایران نظام آموزش (آموزش و پرورش و آموزش عالی)



به‌شدت به روش‌های سنتی مانند تدریس مستقیم و آزمون‌های کتبی تکیه دارد. وقتی بحث از تغییرات اساسی در این نظام می‌آید مانند استفاده بیشتر از فناوری‌های جدید آموزشی، یادگیری مبتنی بر پروژه یا آموزش مهارت‌های نرم برخی از نهادهای اجرایی و مسئولان آموزش و پرورش و آموزش عالی ممکن است به‌دلیل نگرانی از دست دادن منابع در برابر این تغییرات مقاومت می‌کنند. معلمانی که مایل به استفاده از فناوری‌های جدید مانند تبلت یا سیستم‌های آموزش مخالفت می‌کنند سادگی تدریس یا کاهش ساعات کاری آنها هدف قرار می‌گیرد.

- ناهم‌خوانی با دغدغه‌های ذینفعان: گاهی اوقات خط‌مشی‌های قدیمی صرفاً منافع و دغدغه‌های نهادهای حکومت و دولت را مد نظر قرار داشته‌اند و از توجه به بخش خصوصی یا سازمان‌های غیر انتفاعی برای بهبود یا اجرای طرح‌ها و پروژه‌های خود بهره نبرده‌اند و جوامع محلی مخاطب خط‌مشی‌های عمومی را نادیده گرفته‌اند. این خط‌مشی‌ها دچار از کارافتادگی شده‌اند زیرا شرایط لازم برای اجرای موفق خط‌مشی‌های عمومی در گرو همسویی با منافع همه ذینفعان یک خط‌مشی نهفته است. بی‌تردید این مسئله در شرایطی که تغییرات اجتماعی، اقتصادی، زیست‌محیطی شتابان است مشکل‌ساز خواهد بود. دولت‌ها باید با درک این ذینفعان جدید و تعامل با آنها به جوان‌سازی خط‌مشی‌ها بپردازند و از ظرفیت گسترده آنها برای حل مسائل استفاده کنند. برای مثال خط‌مشی‌های محیط‌زیست در کشورها از جمله ایران به‌دلیل بی‌توجهی به بازیگران محلی از جمله اهالی ساکن در جوار جنگل‌ها و منابع طبیعی ممکن است دست‌آورد مد نظر را در پی نداشته باشند و موجب تعارض شده است (حاج‌هاشمی و همکاران ۱۴۰۰) که نشانه از کارافتادگی این خط‌مشی‌ها محسوب می‌شود.

- وابستگی بیش از حد به الگوهای قدیمی: گاهی اوقات خط‌مشی‌های عمومی به ابزارها، روش‌ها و پروژه‌هایی همچنان وابسته‌اند که براساس شواهد موجود دیگری کارآمدی لازم را ندارند، این خط‌مشی‌ها در دوران از کارافتادگی به سر می‌برند. برای لحظه‌ای خط‌مشی فرهنگی هم‌آوردی با برداشتن دیش‌های ماهواره از برج‌ها و منازل مسکونی را در نظر بگیرید که به واسطه تغییرات و تحولات شگرف فناوریانه کنار گذاشته شد. به‌عنوان مصداقی دیگر در کشور ما خط‌مشی‌های کشاورزی ممکن است همچنان بر



شیوه‌های سنتی آبیاری (برای مثال آبیاری غرقابی) تأکید داشته باشند حتی زمانی که شواهد نشان می‌دهد که این روش‌ها مصرف زیادی از منابع آبی دارند و در برابر تغییرات اقلیمی ناکارآمد هستند. این وابستگی به شیوه‌های قدیمی می‌تواند به بحران آب و ناکارآمدی در کشاورزی منجر شود.

- انعطاف‌ناپذیری: یکی از نشانه‌های جدی از کارافتادگی خط‌مشی‌های عمومی، عدم برخورداری از انعطاف‌پذیری لازم برای سازگاری با شرایط پیش‌بینی نشده یا بحران‌های نوظهور است. این انعطاف‌ناپذیری را می‌توان در ابزارهای مورد استفاده‌اش مشاهده کرد. برای مثال خط‌مشی مدیریت بحران‌ها در کشور ما براساس تجربه‌های گذشته استوار است. این خط‌مشی ممکن است نتواند با بحران‌های جدید مانند همه‌گیری‌ها یا سوانح طبیعی غیر منتظره مقایسه کند زیرا براساس سناریوهای قدیمی و شرایط گذشته طراحی شده است.
- فرسایش اعتماد عمومی: زمانی که خط‌مشی‌های عمومی نمی‌توانند به نیازهای جامعه پاسخ دهند اعتماد شهروندان به دولت، خط‌مشی‌گذاران و خط‌مشی‌های آنها مخدوش می‌شود. نشانه‌های بی‌اعتمادی شهروندان به یک خط‌مشی را می‌توان در همراهی نکردن در اجرای برنامه‌های چنین خط‌مشی‌هایی دانست. برای مثال خط‌مشی‌های عمومی بهداشتی مبارزه با پندمی کرونا برای کنترل این بیماری در برخی از کشورها ناکارآمد بود زیرا برای بیماری مزمن و سنتی طراحی شده بود. در چنین شرایطی مردم به دلیل عدم توانایی دولت در مواجهه با تهدید جدید، اعتماد خود را از دست خواهند داد. ناتوانی خط‌مشی‌های عمومی در جلب اعتماد عمومی ممکن است نشانه از کارافتادگی آنها تصور شود.
- ناپذیری نوآوری‌ها در اجرا: خط‌مشی‌های پیر به دلیل پایداری و اتکاء به ساختارها، نهادها، ابزارها و روش‌های سخت‌گیرانه و نامنعطف و عدم برخورداری از ظرفیت جذب ایده‌های جدید برای تحول در نظام، فرآیند، ابزار و روش‌های اجرای خود نمی‌توانند از نوآوری‌های مدیریتی و فناورانه جدید برخوردار شوند. برای مثال خط‌مشی مالیات‌ستانی کشور به دلیل استفاده از سیستم‌های قدیمی جمع‌آوری و پردازش داده‌های مالیاتی قادر به تحلیل داده‌های کلان و شناسایی الگوهای جدید مالی



نیست. این امر می‌تواند منجر به ناکارآمدی در مدیریت مالی و سوءاستفاده از سیستم شود.

- نبود تناسب با استانداردهای بین‌المللی: در دنیای تحت سلطه حکمرانی جهانی نهادها، سازمان‌ها و موسسه‌های بین‌المللی و جهانی برخی از خط‌مشی‌های ملی که با خط‌مشی‌ها و استانداردهای بین‌المللی همسو نباشند از کار افتاده تلقی می‌شوند زیرا از توان لازم برای حل مسائل ملی در عرصه جهانی برخوردار نیستند. برای مثال کشوری که در زمینه خط‌مشی‌های زیست‌محیطی، از خط‌مشی‌های قدیمی درخصوص مدیریت پسماند استفاده می‌کند و به استانداردهای بین‌المللی مانند بازیافت و مدیریت پایدار پسماند استفاده می‌کند و به استانداردهای بین‌المللی بازیافت و مدیریت پایدار پسماند توجه نمی‌کند ممکن است به دلیل عدم انطباق با بهترین شیوه‌ها و تجارت جهانی از نظر زیست‌محیطی و اقتصادی در معرض خطر قرار گیرد.

- از رده خارج شدن چارچوب‌های قانونی خط‌مشی‌ها: زمانی که خط‌مشی‌های عمومی بر قوانین یا تنظیم‌گری‌هایی استوارند که برای سال‌ها یا ده‌ها به‌روز نشده‌اند در حفظ هماهنگی خود با تحولات و تغییرات اجتماعی، فناورانه یا اقتصادی ناتوان خواهند بود. چنین خط‌مشی‌هایی هم پیر تلقی می‌شوند زیرا به واسطه ابتناء بر قوانین و مقررات منسوخ توان مقابله و مواجهه با مسائل ندارند. برای مثال قوانین حفظ حریم خصوصی متولد سال‌های ۲۰۰۰ در عصر حاضر به علت ظهور اینترنت و رسانه‌ها و امروزه به واسطه حضور هوش مصنوعی نمی‌توانند خط‌مشی‌های اجتماعی را یاری دهند.

۵- پیشایندهای از کارافتادگی خط‌مشی‌های عمومی

از کارافتادگی خط‌مشی‌های عمومی به معنای روندی است که طی آن خط‌مشی‌های عمومی در طول زمان قدیمی، ناکارآمد یا نامتناسب با شرایط جدید جامعه و نیازهای آن می‌شوند. این پدیده می‌تواند به دلایل مختلفی رخ دهد. می‌توان ذیل به برخی از آن به شرح ذیل اشاره کرد:



- تحولات اجتماعی و فرهنگی ملی و بین‌المللی: جوامع، چه در سطح ملی و محلی، چه در سطوح بین‌المللی و جهانی همیشه در سیلان تغییر در حرکت هستند. جلوات این تغییر و تحولات را می‌توان در نیازها، انتظارات، ارزش‌ها و باورهای مردم هر کشور به نظاره نشست. این تغییرات دست ردی است بر خط‌مشی‌های قدیمی که با نیازها، انتظارات، ارزش‌ها و باورها متناسب نیستند و توانایی حل مسائل در پرتو آنها را ندارند. برای مثال استفاده از فناوری و هوش مصنوعی در آموزش و پرورش و آموزش عالی که در گذشته کمتر مورد توجه قرار داشته است امروزه به یکی از اصلی‌ترین نیازهای نظام آموزش هر کشوری تبدیل شده است. براین‌اساس شاید خط‌مشی‌های آموزش مبتنی بر یادگیری سنتی و کلاسیک موثر بود ولی با گسترش فناوری، اینترنت و هوش مصنوعی ضرورت به‌روزرسانی این خط‌مشی‌ها و به‌کارگیری روش‌های مدرن‌تر احساس می‌شود. بنابراین تحولات در نیازهای اجتماعی و فرهنگی خط‌مشی‌های عمومی را ممکن است پیر کند و در نهایت از کار بیندازد.
- تحولات اقتصادی: تمهیدات، شرایط و زمینه‌سازان اقتصادی خط‌مشی‌های عمومی بن‌سازه فراز و فرود خط‌مشی‌های عمومی محسوب می‌شوند بنابراین از شرایط اقتصادی ملی و بین‌المللی متأثر می‌شوند. خط‌مشی‌هایی که در یک دوره اقتضایی خاص می‌توانستند اجرا شوند و منشاء اثر باشند ممکن است در شرایط اقتصادی جدید به‌ویژه زمانی که بحران‌های مالی یا رکود وجود داشته باشد، کارایی و توجیه اقتصادی خود را از دست بدهند. برای مثال در دوران رشد اقتصادی، خط‌مشی‌های رفاهی و اشتغال ممکن است اثرگذاری بیشتری بر وضعیت مالی مردم داشته باشد اما در دوران رکود اقتصادی ممکن است این خط‌مشی‌ها نیاز به تغییر یا تعدیل داشته باشند.
- تغییرات سیاسی و مدیریتی: تغییرات در ساختارهای سیاسی یا تغییر در احزاب و گروه‌های حاکم می‌تواند منجر به ازکارافتادگی خط‌مشی‌ها یا حتی ازکارافتادگی زودرس آنها شود. دولت‌ها ممکن است با تغییر دیدگاه‌ها، اولویت‌ها یا راهبردهای خود، خط‌مشی‌های قبلی را اصلاح یا حذف کنند. برای مثال اگر یک حزب به قدرت برسد که به کاهش نقش دولت در اقتصاد اعتقاد دارد ممکن است خط‌مشی‌های مربوط به



یارانه‌ها یا حمایت‌های دولتی را تغییر دهد. دولتی که قائل به «حجاب بانی» نباشد ممکن است بودجه گشت ارشاد را منتفی سازد.

- فرسایش منابع، ظرفیت‌ها و قابلیت‌ها: وقتی انسان با کمبود کالری ناشی از نبود پروتئین مواجه شود که خود ناشی از عدم دسترسی به مواد غذایی لازم است، توان انجام برخی از کارها را ندارد و استمرار در این حالت موجب از کارافتادگی اجزای بدن می‌شود. براین‌اساس ممکن است برخی از خط‌مشی‌های عمومی در ابتدا با منابع مکفی برای اجرا روبه‌رو باشند، اما در طول زمان، به دلیل کاهش منابع، تغییرات در ظرفیت‌ها یا مشکلات در تخصیص بودجه، کارایی آنها کاهش پیدا کند. برای مثال برخی از خط‌مشی‌های رفاهی، نظامی یا حتی آکادمیک در اثر کاهش فروش نفت ممکن است دچار از کارافتادگی شوند و قابلیت خود را در تحقق اهداف مورد نظر از دست دهند.
- ناشفافی در ارزشیابی خط‌مشی‌ها و ظهور و بروز داده‌های جدید: گاهی اوقات ممکن است خط‌مشی‌هایی براساس داده‌ها و اطلاعات موجود در دسترس اقامه شده باشند، اما در گذر زمان بی‌توجهی به ارزشیابی اثرات این خط‌مشی‌ها یا عدم بهره‌مندی از داده‌های جدید آنها را بی‌اعتبار سازد. برای مثال خط‌مشی‌های بهداشتی کشور براساس اطلاعات قدیمی طراحی شده‌اند که ممکن است در هم‌آوردی با بیماری‌های جدید و تهدیدات بهداشتی نوظهور (برای مثال کووید ۱۹) ناکارآمد و پیر تصور شوند.
- گسترش علوم و فناوری‌ها: پیشرفت‌های علمی و فناوریانه می‌توانند در تصمیم‌گیری‌های سیاسی و طراحی خط‌مشی‌های عمومی تأثیرگذار باشند. بی‌تردید وقتی ابزارهای جدیدی برای تحلیل و حل مسائل جامعه به‌وجود می‌آیند، خط‌مشی‌های قدیمی ممکن است دیگر با فناوری‌های جدید سازگار نباشند. برای مثال استفاده از هوش مصنوعی و تحلیل داده‌های کلان برای طراحی خط‌مشی‌های بهداشتی و اجتماعی که به تغییرات سریع در نحوه تصمیم‌گیری‌ها و بازنگری خط‌مشی‌ها نیاز دارد، شاهد این مدعاست.
- مقاومت در برابر تغییرات: برخی اوقات، حتی آن زمان‌که نیاز به تغییرات در خط‌مشی‌ها احساس می‌شود، مقاومت‌های اجتماعی، سیاسی یا نهادی می‌تواند نشانه از کارافتادگی خط‌مشی‌های عمومی تصور شود. افرادی که از وضعیت موجود سود



می‌برند، ممکن است در برابر تغییرات ایستادگی کنند. برای مثال تغییرات در خط‌مشی‌های زیست‌محیطی می‌تواند با مقاومت صنایع آلاینده یا گروه‌های خاصی مواجه شود که می‌خواهند قوانین گذشته حفظ شود.

- عدم ارزشیابی مناسب خط‌مشی‌های عمومی: اگر خط‌مشی‌های عمومی به‌طور مستمر ارزشیابی نشوند و تأثیرات آنها به‌دقت بررسی نگردد، ممکن است با گذشت زمان مسائل یا ناکارآمدی آنها شناسایی نشود و موجب ازکارافتادگی خط‌مشی شود. برای مثال خط‌مشی‌های مرتبط با حمل‌ونقل عمومی که به‌طور مداوم ارزشیابی نمی‌شود ممکن است به‌دلیل افزایش جمعیت شهر و کمبود زیرساخت‌ها ناکارآمد شوند. به‌طور کلی ازکارافتادگی خط‌مشی‌های عمومی می‌تواند نتیجه تغییرات پیچیده اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و فناورانه در سطح ملی و جهانی باشد. بنابراین برای مقابله با این پدیده ضروری است که خط‌مشی‌ها به‌طور مستمر بازبینی و به‌روزرسانی شوند تا با نیازهای جدید و شرایط متغیر جامعه سازگار باقی بمانند.

۶- پسایندهای ازکارافتادگی خط‌مشی‌های عمومی

به‌طور کلی خط‌مشی‌های عمومی، یعنی عدم به‌روزرسانی یا عدم اصلاح خط‌مشی‌های عمومی در مواجهه با تغییرات جدید در جامعه می‌تواند پیامدهای منفی و قابل توجهی برای جامعه، دولت‌ها و حتی بخش‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی به‌همراه داشته باشد. این پیامدها معمولاً در حوزه‌های مختلف اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و محیطی مشاهده می‌شود. ذیلاً می‌توان به برخی از مهم‌ترین پیامدهای ازکارافتادگی خط‌مشی‌های عمومی پرداخت.

- افول کارایی، اثربخشی و بهره‌وری خط‌مشی‌های عمومی: وقتی خط‌مشی‌های عمومی به‌طور مستمر به‌روز نمی‌شوند و با شرایط جدید جامعه تطبیق پیدا نمی‌کنند قابلیت، توان و ظرفیت اثرگذاری آنها به‌شدت کاهش پیدا می‌کند. برای مثال خط‌مشی‌های آموزشی در مدارس و دانشگاه‌های ما که براساس روش‌های سنتی طراحی شده‌اند ممکن است دیگر نتوانند نیازهای دانش‌آموزان و جامعه را برآورده کنند. به‌طور خاص در دنیای امروز که در سیطره فناوری‌های جدید و شیوه‌های آموزش دیجیتال در حال



گسترش هستند، خط‌مشی‌های آموزشی قدیمی می‌تواند مانع از پیشرفت و نوآوری در این بخش شوند. قدری به خط‌مشی‌های نظامی کشورها از جمله در شرایط جدید هم بیندیشید که دیگر تکیه صرف بر تعداد زیاد نیروهای نظامی رمز موفقیت یک کشور در مبارزات جنگی نیست بلکه فناوری حرف اول را می‌زند.

- افزایش نارضایتی عمومی و بی‌اعتمادی به دولت: وقتی مردم شاهد ناکارآمدی خط‌مشی‌های عمومی یا عدم انطباق آنها با نیازهای روزمره خود هستند ممکن است احساس کنند که تصمیم‌گیرندگان سیاسی به منافع آنها توجه نمی‌کنند. این امر می‌تواند به کاهش اعتماد عمومی به حکومت، دولت، نهادهای دولتی و خط‌مشی‌گذاران ملی شود. برای مثال خط‌مشی‌های رفاهی در کشور که برای یکی دو دهه به‌طور یکسان اجرا شده‌اند ممکن است در مواجهه با تغییرات جمعیتی و اقتصادی دیگر کارایی نداشته باشند. در چنین شرایطی مردم ممکن است به ناتوانی دولت در پاسخ‌دهی به نیازهای جدید معترض شوند.
- افزایش نابرابری‌ها: خط‌مشی‌های از دور خارج شده و قدیمی که به تغییرات جدید جامعه توجه نمی‌کنند می‌توانند باعث تشدید نابرابری‌های اجتماعی و اقتصادی شوند. برای مثال خط‌مشی‌های اقتصادی که براساس داده‌های قدیمی با شرایط گذشته طراحی شده‌اند (برای مثال یارانه‌ها را در نظر بگیرید) ممکن است نابرابری‌های اقتصادی را افزایش دهند. به‌عنوان مثال در کشوری با جمعیت رو به از کارافتادگی، خط‌مشی‌های بازنشستگی قدیمی می‌تواند موجب فشار مالی پرسنل‌های جوان‌تر شود و شکاف بیشتری در درآمدها و فرصت‌ها ایجاد کند.
- مشکلات اقتصادی و بودجه‌ای: یکی از مهمترین پیامدهای از کارافتادگی خط‌مشی‌های عمومی، کاهش کارایی خط‌مشی‌های اقتصادی است. خط‌مشی‌های قدیمی ممکن است با بحران‌های اقتصادی یا تغییرات در اولویت‌های اقتصادی جامعه هم‌خوانی نداشته باشد. برای مثال خط‌مشی‌های مالیاتی که در دوران رونق اقتصادی طراحی شده‌اند، در زمان رکود اقتصادی می‌توانند فشار زیادی بر مردم و دولت وارد کنند. همچنین ممکن است منابع مالی کافی برای اجرای برنامه‌های اقتصادی قدیمی در شرایط جدید وجود نداشته باشد.



- کاهش انعطاف‌پذیری در هم‌آوردی با بحران: پیری خط‌مشی‌های عمومی می‌تواند مانع از انعطاف‌پذیری و آمادگی و واکنش سریع در برابر بحران‌ها شود. خط‌مشی‌های از دور خارج شده که با تحولات جدید سازگاری ندارد، ممکن است نتوانند به سرعت به بحران‌های جدید پاسخ دهند زیرا فرآیند بحران‌داری (دانائی‌فرد ۱۴۰۰)، را با کندی همراه می‌کنند. برای مثال اگر کشور برای مقابله با بحران‌های زیست‌محیطی، خط‌مشی‌های قدیمی مانند استفاده از سوخت‌های فسیلی داشته باشند، در برابر بحران تغییرات اقلیمی یا آلودگی محیط‌زیست ممکن است به سرعت نتواند واکنش نشان دهد.
- افزایش فساد و سوءاستفاده از منابع: در برخی از موارد، وقتی خط‌مشی‌های عمومی به‌طور مداوم تغییر نمی‌کنند (دانائی‌فرد ۱۴۰۲) و ارزشیابی نمی‌شوند ممکن است بسترهایی برای فساد و سوء استفاده از منابع عمومی فراهم شود. افرادی که از وضعیت موجود سود می‌برند، می‌توانند از ناکارآمدی خط‌مشی‌ها به نفع خود استفاده کنند. عبارت «کاسبان تحریم» در کشور شاید نماد چنین حالتی تصور شود. به‌عنوان مثالی دیگر، اگر در خط‌مشی‌های یارانه‌ای کشور، نظارت کافی بر توزیع منابع وجود نداشته باشد و خط‌مشی‌های قدیمی و ناکارآمد باشند ممکن است پزشکان متخصص، استادان دانشگاه‌ها، کاسبان بزرگ بازار از این منابع برخوردار شوند.
- نارضایتی از زندگی و مملکت‌گریزی: در صورتی که خط‌مشی‌های عمومی نتوانند نیازهای جدید و تغییرات جامعه را تحت‌پوشش قرار دهند افراد ممکن است به دنبال بهبود شرایط خود به کشورها یا مناطق دیگر مهاجرت کنند. برای مثال اگر کشوری نتواند به‌طور اثربخش بر مشکلات اقتصادی، آموزشی و اجتماعی خود فائق آید، ممکن است جوانان و متخصصان برای یافتن فرصت‌های بهتر به کشورهای دیگر مهاجرت کنند. این امر می‌تواند باعث کاهش نیروی کار و افزایش مشکلات اقتصادی در کشور شود.
- کاهش نوآوری و پشرفت علمی: وقتی خط‌مشی‌های عمومی براساس روش‌ها و الگوهای قدیمی طراحی می‌شوند، ممکن است مانع از ابتکار و نوآوری در بخش‌های مختلف شوند، به‌ویژه در عرصه علم و فناوری، خط‌مشی‌های قدیمی نمی‌توانند از دستاوردهای جدید و رویکردهای جدید حمایت کنند. برای مثال در حوزه‌های



پژوهشی و فناورانه خط‌مشی‌های دولتی که به‌طور مداوم به‌روزرسانی نمی‌شوند، ممکن است نتوانند منابع مالی و تسهیلات لازم برای پروژه‌های پژوهشی نوآورانه فراهم کنند. برای مثال خط‌مشی‌های حمایتی از استارت‌آپ‌ها و کسب‌وکارهای نوآور ممکن است ناکافی باشند و همین امر موجب کاهش سرعت پیشرفت علمی و فناوری در آن کشورها می‌شود.

- افزایش بار اداری، قانونی و بوروکراتیک خط‌مشی‌ها: از کارافتادگی خط‌مشی‌های عمومی و کنار نگذاشتن آنها به افزایش بار اداری کشور می‌افزایند و فرآیندهای اجرایی را پیچیده‌تر می‌کنند. برای مثال در کشور ما قوانین مربوط به کسب‌وکارها و صنایع مختلف به‌طور مرتب به‌روزرسانی نشده است و همین امر باعث می‌شود که افراد و شرکت‌ها با مشکلات قانونی و اداری فراوانی روبه‌رو شوند. به‌عنوان مثال روند طولانی و پیچیده ثبت شرکت‌ها یا دریافت مجوزهای کسب‌وکار در ایران می‌تواند مانع از رشد و توسعه کسب‌وکارها شود و بخش خصوصی را از ابتکار و سرمایه‌گذاری باز دارد، اگرچه درگاه ملی مجوزها این روند را کم کرده است.

به هر حال از کارافتادگی خط‌مشی‌های عمومی می‌تواند پیامدهای منفی متعددی به‌دنبال داشته باشد که در نهایت بر کارایی دولت‌ها و رقابت آنها در عرصه جهانی، رضایت عمومی و شرایط اجتماعی و اقتصادی جامعه تأثیر بگذارد. فهم علل از کارافتادگی خط‌مشی‌ها و احتراز از عواملی که موجب آنها است می‌تواند پیامدهای منفی این خط‌مشی‌ها را کاهش دهد.

۷- کاربرد نظریه از کارافتادگی خط‌مشی‌های عمومی

نظریه از کارافتادگی خط‌مشی‌های عمومی می‌تواند به‌طور مؤثری در اصلاح خط‌مشی‌های قدیمی، پیشگیری از از کارافتادگی زودرس آنها و طراحی خط‌مشی‌های مقاوم‌تر کمک کند. این نظریه با شناسایی عواملی که منجر به از کارافتادگی خط‌مشی‌ها می‌شود، به خط‌مشی‌گذاران و مدیران کمک می‌کند تا فرآیندهای بازنگری و به‌روزرسانی را به‌طور مؤثرتری انجام دهند. در اینجا به برخی از کاربردهای مهم این نظریه اشاره می‌کنیم:



۱. **اصلاح خط‌مشی‌های قدیمی:** یکی از مهم‌ترین کاربردهای این نظریه، شناسایی زمان مناسب برای اصلاح خط‌مشی‌های قدیمی است. با استفاده از مدل‌های تحلیلی از کارافتادگی خط‌مشی‌ها، می‌توان عواملی که باعث کاهش اثربخشی یک خط‌مشی می‌شوند، شناسایی کرد. این عوامل شامل تغییرات اجتماعی، اقتصادی، فناوری یا تغییرات در نیازهای جامعه است که خط‌مشی‌ها دیگر نمی‌توانند به‌خوبی با آن‌ها هم‌راستا شوند. به‌عنوان مثال، اگر یک خط‌مشی اجتماعی مانند خط‌مشی‌های رفاهی براساس نیازهای دهه‌های گذشته طراحی شده باشد، ممکن است به‌طور ناکارآمد در برابر چالش‌های جدید مانند تغییرات جمعیتی یا بحران‌های اقتصادی واکنش نشان دهد. نظریه از کارافتادگی خط‌مشی می‌تواند کمک کند تا این خط‌مشی‌ها شناسایی شده و با تجزیه و تحلیل دقیق، اصلاحاتی در آن‌ها انجام شود که بتوانند به نیازهای کنونی پاسخ دهند.

۲. **پیشگیری از از کارافتادگی زودرس:** یکی دیگر از کاربردهای این نظریه، پیشگیری از از کارافتادگی زودرس خط‌مشی‌ها است. بسیاری از خط‌مشی‌ها به‌دلیل عدم ارزیابی دوره‌ای، توجه به تحولات جدید و همین‌طور غفلت از آینده‌نگری، در زمان‌های اولیه وارد مرحله از کارافتادگی می‌شوند. در این‌راستا، استفاده از ارزیابی‌های مستمر و بازخوردهای عمومی می‌تواند به شناسایی نشانه‌های اولیه از کارافتادگی خط‌مشی‌ها کمک کند. به‌طور مثال، نظارت بر تأثیرات بلندمدت خط‌مشی‌های آموزش و پرورش می‌تواند در شناسایی تغییرات نیازهای آموزشی جامعه و نیاز به تغییرات در این خط‌مشی‌ها مفید باشد. همچنین، شناسایی نشانگرهایی مانند کاهش اثربخشی یا افزایش نارضایتی عمومی می‌تواند به‌عنوان علائم هشداردهنده عمل کرده و از از کارافتادگی زودرس خط‌مشی‌ها جلوگیری کند.

۳. **طراحی خط‌مشی‌های مقاوم‌تر:** نظریه از کارافتادگی خط‌مشی‌ها به خط‌مشی‌گذاران کمک می‌کند تا خط‌مشی‌های جدیدی را طراحی کنند که نسبت به تغییرات آینده مقاوم‌تر باشند. این امر می‌تواند با استفاده از رویکردهای آینده‌نگری، طراحی خط‌مشی‌های قابل انطباق و انعطاف‌پذیر صورت گیرد. به‌عنوان مثال، استفاده از



فناوری‌های نوین و تحلیل داده‌های بزرگ می‌تواند به طراحی خط‌مشی‌هایی منجر شود که با روندهای آینده هم‌راستا باشند. همچنین، یک رویکرد جامع و پویا در طراحی خط‌مشی‌ها می‌تواند باعث شود که خط‌مشی‌ها به‌طور مؤثری با تغییرات محیطی و نیازهای متغیر جامعه سازگار شوند. به‌عنوان نمونه، طراحی خط‌مشی‌های بهداشت عمومی که قابلیت انعطاف و بازنگری دارند، می‌تواند در برابر تهدیدات جدید به‌ویژه در شرایط بحران‌های بهداشتی مانند پندمی‌ها مقاوم‌تر عمل کند.

۴. **ایجاد سازکارهای بازخورد و یادگیری:** نظریه از کارافتادگی خط‌مشی‌ها تأکید زیادی بر نیاز به ارزیابی و بازخورد مستمر از اجرا دارد. این بازخوردها می‌توانند به‌طور مستقیم به فرآیند به‌روزرسانی و اصلاح خط‌مشی‌ها کمک کنند. به‌ویژه، ایجاد سیستم‌های یادگیری نهادی می‌تواند به سازمان‌ها کمک کند تا از تجربیات گذشته استفاده کرده و خط‌مشی‌های خود را در برابر تحولات اجتماعی، اقتصادی و فناوری تطبیق دهند. به‌طور مثال، استفاده از ارزیابی‌های دوره‌ای و بازخورد از ذی‌نفعان می‌تواند به شناسایی خلأهای موجود در خط‌مشی‌ها کمک کرده و فرآیند اصلاح را تسهیل کند.

۵. **مقابله با فشارهای سیاسی و اقتصادی:** از کارافتادگی خط‌مشی‌ها ممکن است ناشی از فشارهای سیاسی و اقتصادی باشد که موجب می‌شود خط‌مشی‌ها از اهداف اصلی خود فاصله بگیرند یا با مشکلات جدید روبه‌رو شوند. نظریه از کارافتادگی خط‌مشی‌ها می‌تواند به‌عنوان ابزاری برای مدیریت این فشارها عمل کرده و به خط‌مشی‌گذاران کمک کند تا خط‌مشی‌ها را با توجه به نیازهای واقعی جامعه و با در نظر گرفتن تغییرات محیطی تنظیم کنند. این رویکرد به‌ویژه در کشورهایی که دچار بحران‌های اقتصادی یا تغییرات سیاسی سریع هستند، می‌تواند به ایجاد خط‌مشی‌های پایداری و پاسخگوتر کمک کند.

در نهایت، استفاده از نظریه از کارافتادگی خط‌مشی‌ها به خط‌مشی‌گذاران این امکان را می‌دهد که از تجربیات گذشته درس بگیرند و به طراحی خط‌مشی‌هایی پردازند که قادر به



پاسخگویی به چالش‌های آینده باشند. این امر نه تنها به بهبود اثربخشی خط‌مشی‌ها کمک می‌کند، بلکه به‌طور همزمان، باعث کاهش هزینه‌ها و افزایش رضایت عمومی نیز می‌شود.

۸- سازکارهای ایجاد ازکارافتادگی خط‌مشی‌ها

سازکارهای ازکارافتادگی خط‌مشی‌ها، عواملی هستند که باعث کاهش کارایی و اثربخشی خط‌مشی‌ها در طول زمان می‌شوند. این سازکارها می‌توانند موجب شوند که خط‌مشی‌ها دیگر به‌طور مؤثر نیازهای جامعه را برآورده نکرده و یا به نتایج مطلوب نرسند. می‌توان چهار سازکار اصلی ایجاد ازکارافتادگی خط‌مشی‌ها را به شرح ذیل بحث کرد:

۱- ساییدگی یا کاهش تدریجی کارایی: ساییدگی کارایی به روندی اشاره دارد که در آن

یک خط‌مشی به‌طور تدریجی تأثیر خود را در دستیابی به اهداف مورد نظر از دست می‌دهد. این کاهش کارایی معمولاً به دلیل تغییرات در شرایط اجتماعی یا اقتصادی، یا ناتوانی در پاسخگویی به مشکلات جدید، رخ می‌دهد. به‌طور مثال، خط‌مشی‌های رفاهی طراحی شده در دهه‌های گذشته ممکن است در شرایط جدید اقتصادی دیگر نتوانند به اهداف خود برسند. یکی از دلایل این کاهش کارایی، ممکن است افزایش جمعیت یا تغییر در ترکیب جمعیتی باشد که باعث می‌شود خط‌مشی‌های قبلی پاسخگوی نیازهای جدید نباشند.

۲- ناسازگاری خط‌مشی‌ها با محیطی: ناسازگاری محیطی به تغییرات در شرایط اجتماعی،

اقتصادی یا سیاسی اشاره دارد که باعث می‌شود یک خط‌مشی با واقعیت‌های جدید جامعه سازگاری نداشته باشد. این تغییرات می‌توانند شامل تحولاتی در ساختار جمعیتی، پیشرفت‌های تکنولوژیکی یا بحران‌های اقتصادی و سیاسی باشند که خط‌مشی‌ها قادر به انطباق با آن‌ها نیستند. در چنین شرایطی، خط‌مشی‌های قدیمی ممکن است باعث ایجاد ناکارآمدی یا حتی مشکلات جدید شوند. برای مثال خط‌مشی‌های اقتصادی که براساس یک اقتصاد صنعتی طراحی شده‌اند، ممکن است در دوره‌های پساصنعتی که اقتصاد به سمت خدمات و فناوری اطلاعات می‌رود، سازگاری



نداشته باشند یا برنامه‌هایی که براساس اشتغال در صنایع سنتی طراحی شده‌اند، ممکن است در مواجهه با رشد صنایع فناوری و دیجیتال، ناکارآمد شوند.

۳- **کاهش مشروعیت:** کاهش مشروعیت به معنای از دست دادن حمایت عمومی و یا حمایت گروه‌های ذی‌نفع از خط‌مشی‌ها است. این کاهش مشروعیت معمولاً به دلایلی مانند نارضایتی عمومی، فساد، شفافیت ناکافی یا عدم تطابق خط‌مشی‌ها با ارزش‌ها و انتظارات جامعه رخ می‌دهد. زمانی که خط‌مشی‌ها مشروعیت خود را از دست می‌دهند، افراد و گروه‌های مختلف ممکن است دیگر به آن‌ها اعتماد نکنند یا در اجرای آن‌ها مشارکت نداشته باشند برای مثال، فرض کنید خط‌مشی‌های دولتی برای حمایت از محیط‌زیست، به‌ویژه در زمینه کاهش آلاینده‌ها، از سوی گروه‌های صنعتی و مردم به‌عنوان محدودکننده‌های اقتصادی و اجتماعی تلقی شوند. این امر منجر به کاهش حمایت عمومی از خط‌مشی‌ها خواهد شد. در نتیجه، ممکن است این خط‌مشی‌ها به‌طور مؤثر اجرا نشوند یا در درازمدت به تغییرات کمتری منجر شوند.

۴- **نوآوری ناپذیری خط‌مشی‌ها:** اشباع نوآوری به ناتوانی خط‌مشی‌ها در جذب فناوری‌های جدید یا روش‌های جدید برای بهبود عملکرد و افزایش اثربخشی اشاره دارد. هنگامی که یک خط‌مشی به بلوغ خود می‌رسد، ممکن است نتواند به‌طور مداوم نوآوری‌ها یا تغییرات فناوری را در خود بگنجاند، که این امر می‌تواند منجر به کاهش کارایی و عدم تطابق با تحولات جدید شود. این اشباع به‌ویژه در خط‌مشی‌هایی که براساس رویکردهای سنتی عمل می‌کنند، به وضوح مشاهده می‌شود. برای مثال در برخی از کشورهای در حال توسعه، خط‌مشی‌های آموزشی که بر روش‌های سنتی مانند آموزش حضوری و تدریس با تخته‌سیاه تکیه دارند، ممکن است در برابر تحولات فناوری آموزشی جدید مانند آموزش آنلاین و استفاده از هوش مصنوعی ناتوان شوند. این امر می‌تواند به عدم توانایی در ارتقای کیفیت آموزش و جذب نسل جدید فناوری‌های آموزشی منجر شود.



۹- راهبردهای جلوگیری از ازکارافتادگی زودرس خط‌مشی‌های

عمومی

۱- بازنگری و ارزشیابی دوره‌ای خط‌مشی‌های عمومی: دولت‌های پیشگام و فعال بایستی خط‌مشی‌های ملی را به‌صورت منظم و دوره بازنگری کنند تا آنها را با تحولات محیطی، اجتماعی، فناورانه و اقتصادی سازگار سازند. براین‌اساس دولت‌ها و حکومت‌ها بایستی متناسب با قلمروهای خط‌مشی‌ها در کشور نوعی چرخه‌های رصد و ارزشیابی مشخص برای سنجش اثربخشی و کارآمدی خط‌مشی ایجاد کنند و به انجام آن تعهد سیاسی داشته باشند و ظرفیت اداری لازم برای اجرای آن را تمهید کنند که سرنوشت خط‌مشی‌ها در گروه تعامل «خط‌مشی‌ها و ظرفیت اداری» نهفته است (دانائی‌فرد ۱۴۰۱). برای مثال بازنگری خط‌مشی‌های آب در ایران به‌صورت مستمر برای یافتن جایگزین‌های دیگری به‌جای صرف سدسازی، و روی آوری به رویکردهای مدیریت تقاضا و باز چرخانی آب می‌تواند مصداق خوبی برای این راهبرد باشد.

۲- تقویت ظرفیت انعطاف‌پذیری خط‌مشی‌های عمومی: معماری طرح خط‌مشی‌های عمومی بایستی به‌گونه‌ای برپا شود که از قابلیت انطباق خود با شرایط پیش‌بینی نشده و تغییر و تحولات سریع برخوردار باشد. براین‌اساس دولت‌ها بایستی در تدوین خط‌مشی‌های ملی از رویکردهای آینده‌نگری بهره ببرند (کریمی‌نژاد و همکاران ۱۳۹۷) و ساختارهای تصمیم‌گیری غیرمتمرکز برای تحول در خط‌مشی‌ها برای واکنش سریع‌تر به تحولات تمهید شود. برای مثال تمهید خط‌مشی‌های مبتنی بر سناریوسازی برای مدیریت منابع آبی در مناطق کشور را در نظر بگیرد.

۳- تقویت مشارکت ذینفعان در تدوین و اجرای خط‌مشی‌ها: برای تداوم حیات اثربخش و کارآمد خط‌مشی‌های عمومی نهادها، سازمان‌ها و موسسه‌های متولی اجرای آنها باید از نظرات و دیدگاه‌های گروه‌های مختلف متأثر از خط‌مشی‌های عمومی بهره‌مند شوند. براین‌اساس برگزاری جلسات مشورتی مستمر با بخش خصوصی، جامعه مردمی و جوامع محلی از یک طرف، ایجاد و تمهید سازکارهای پایدار مشارکت همگانی در



تدوین و اجرای خط‌مشی‌های عمومی امری اساسی است. برای مثال مشارکت جوامع محلی در تدوین خط‌مشی‌های کاهش مصرف آب در بخش کشاورزی ایران می‌تواند از ازکارافتادگی زودرس خط‌مشی‌های عمومی در این حوزه جلوگیری کند.

۴- توسعه ظرفیت‌های نهادی و اجرای خط‌مشی‌های عمومی: برای تداوم حیات اثربخش و کارآمد خط‌مشی‌های عمومی نهادها، سازمان‌ها و موسسه‌های متولی اجرای آنها باید از ظرفیت انسانی، مالی و فنی لازم برخوردار باشند. براین اساس برای مثال آموزش مستمر مدیران و کارکنان در زمینه خط‌مشی‌گذاری و مدیریت منابع آب ایران از یک طرف، تخصیص منابع مالی کافی برای بهبود زیرساخت‌های اجرایی و همین‌طور توسعه زیرساخت‌های آب ایران (تأمین، تولید و توزیع) ضروری است تا از ازکارافتادگی خط‌مشی‌های آب جلوگیری شود. آموزش مدیران بخش آب ایران درباره فناوری جدید مدیریت منابع آبی می‌تواند به‌عنوان توسعه ظرفیت نهادهای دولتی خط‌مشی‌های آب ایران تصور شود.

۵- تمهید سازکارهای بازخورد مستمر همگانی در مورد خط‌مشی‌های عمومی: بی‌تردید یکی از اصلی‌ترین راهکارهای اصلاح، به‌روزرسانی و جلوگیری از ازکارافتادگی زودرس خط‌مشی‌های عمومی کشور دریافت بازخوردهای مستمر در مورد فرآیند اجرا، ابزارها، اثربخشی و کارآمدی و همین‌طور بهره‌وری خط‌مشی‌های عمومی است. براین اساس ایجاد سیستم‌های پایش خط‌مشی‌ها برای گردآوری بازخوردها از ذینفعان و جامعه از یک طرف و استفاده از داده‌های جمع‌آوری شده برای بهبود خط‌مشی‌ها جهت انطباق بیشتر خود با تحولات محیطی برای جلوگیری از ازکارافتادگی زودرس خط‌مشی‌های عمومی ضروری است. براین اساس «نظارت و پایش اجرای خط‌مشی‌های صرفه‌جویی در مصرف آب در کشاورزی، صنعتی و خانگی» و اصلاح آنها براساس نتایج واقعی راهی برای احتراز از ازکارافتادگی زودرس خط‌مشی‌های آب ایران در زمینه کاهش مصرف آب محسوب می‌شود.

۶- نوآوری در خط‌مشی‌گذاری‌ها: تشویق سیستم‌های خط‌مشی‌گذاری کشور به تزریق ایده‌ها و فناوری‌های جدید در تدوین و اجرای خط‌مشی‌ها می‌تواند از ازکارافتادگی آنها جلوگیری کند. براین اساس ایجاد فضای نوآوری در خط‌مشی‌های ملی برای آزمون



ایده جدید و همین‌طور استفاده از فناوری‌های هوش مصنوعی و داده‌کاوی برای شناسایی روندهای آینده برای قدیمی شدن خط‌مشی امری ضروری محسوب می‌شود. برای مثال بهره‌گیری از هوش مصنوعی در مدیریت داده‌های منابع آبی برای پیش‌بینی کمبودها نمونه‌ای از نوآوری در خط‌مشی‌های آب محسوب می‌شود.

۷- تمرکززدایی در تصمیم‌گیری‌های مدیریتی و عملیاتی: بی‌تردید «انتظار تصمیم‌گیری» پدیده بسیار مہلکی در فرآیند اتخاذ تصمیم‌ها در مدیریت و عملیات اجرای خط‌مشی‌های عمومی محسوب می‌شود. انتظار تصمیم، کندی در حکمرانی، کاهلی در مدیریت و ابتر ماندن عملیات را در پی دارد. انتقال بخشی از اختیارات به نهادهای محلی و منطقه‌ای با محاسبه «ریسک‌های تفویض اختیار»^۱ از یک طرف و تشویق مدیریت محلی برای ارائه راهکارهای مدیریتی و عملیاتی خاص منطقه نقش مهمی در از کار افتادن خط‌مشی‌های عمومی ایفا می‌کند. سپردن مدیریت منابع آب به استان‌ها برای تطبیق خط‌مشی‌ها، نیازهای محلی نمونه‌ای از تمرکززدایی در تصمیم‌گیری‌های مدیریتی در حوزه آب کشور محسوب می‌شود.

۸- خط‌پذیری به‌موقع و اصلاح سریع خط‌مشی‌ها: خط‌مشی‌گذاران ملی هر کشور بایستی «خطاها» را به‌عنوان بخشی از فرآیند «یادگیری در زمینه خط‌مشی، مدیریت و علمیات» را بپذیرند و برای اصلاح آن‌ها به سرعت اقدام کنند، البته اگر انعطاف‌پذیری در قوانین زیربنایی خط‌مشی‌ها تمهید شده باشد. براین‌اساس ایجاد فرهنگ یادگیری خط‌مشی و مدیریت در بخش دولتی و تمهید سازکارهایی برای اصلاح سریع خط‌مشی‌های نامناسب راهکارهایی برای احتراز از ازکارافتادگی زودرس خط‌مشی‌های عمومی است. اصلاح خط‌مشی‌های کشاورزی آبی در ایران که منجر به اتلاف بیش از حد منابع شده است نمونه‌ای از این تمهیدات است (یوسفیان و همکاران ۱۴۰۰).

۹- بهره‌گیری از دانش جهانی و بومی‌سازی آن: یکی از راه‌های جلوگیری از ازکارافتادگی زودرس خط‌مشی‌های عمومی رصد دانش جهانی و کاربست آن در پرتو رویکرد بومی‌سازی در فرآیند اداره امور عمومی (حکمرانی، مدیریت و عملیات) است.

1. Danaeefard, forthcoming



براین اساس خزانه دانشی خط‌مشی‌های ملی، مدیریت‌ها و نحوه امور عملیاتی کشور می‌تواند از دانش جهانی متناسب با خود استفاده کند. برای مثال مطالعه تجربیات کشورهای موفق در مدیریت منابع آبی، تطبیق این تجربیات با نیازها و محدودیت‌های محلی می‌تواند از از کارافتادگی خط‌مشی‌های عمومی آب در ایران تا حدی جلوگیری کند. استفاده از تجربه هلند در مدیریت آب و تطبیق آن با اقلیم ایران نمونه عینی کاربست تجارت جهانی در بستر بومی ایران می‌تواند باشد (موحدنژاد و همکاران ۱۳۹۸).

۱۰- تشویق انجام مطالعات علمی و خط‌مشی‌پژوهی: بی‌شک ابتناء خط‌مشی‌های ملی بر مبنای علمی وثیق می‌تواند از از کارافتادگی زودرس خط‌مشی‌های ملی جلوگیری کند. انجام پژوهش‌های علمی در زمینه محتوا، فرآیند، دستاوردها می‌تواند اثربخشی و کارآمدی خط‌مشی‌ها را تقویت کند و زمینه اصلاح آنها را فراهم کند. براین اساس به رسمیت شناختن دانش خط‌مشی‌گذاری عمومی و حمایت از پژوهشگران خط‌مشی در دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی و همین‌طور انتشار نتایج خط‌مشی‌پژوهشی‌ها برای اطلاع‌رسانی به خط‌مشی‌گذاران ضروری است. بررسی عوامل ناکارآمدی خط‌مشی‌های آب در ایران و پیشنهاد اصلاحات بر مبنای داده‌های علمی نمونه‌ای از سهم یاری خط‌مشی‌پژوهی برای جلوگیری از از کارافتادگی زودرس این خط‌مشی‌ها است.

۱۰- مطالعات موردی

در این بخش، به بررسی چند نمونه از خط‌مشی‌های منسوخ‌شده و همچنین نمونه‌هایی از موفقیت در مدیریت از کارافتادگی خط‌مشی پرداخته می‌شود. علاوه بر این، مقایسه تطبیقی بین کشورها به منظور شناسایی راهکارها و تجربیات مختلف در مدیریت از کارافتادگی خط‌مشی‌ها نیز انجام خواهد شد.



نمونه‌هایی از خط‌مشی‌های از کارافتاده

۱- خط‌مشی‌های انرژی فسیلی در کشورهای صنعتی (دهه‌های ۱۹۵۰-۱۹۹۰): در

بسیاری از کشورهای صنعتی، خط‌مشی‌های انرژی فسیلی در دهه‌های ۱۹۵۰ تا ۱۹۹۰ به‌عنوان راهکار اصلی تأمین انرژی استفاده می‌شد. این خط‌مشی‌ها بر استفاده گسترده از زغال‌سنگ، نفت و گاز طبیعی استوار بود. با این حال، به دلیل نگرانی‌های زیست‌محیطی، تغییرات اقلیمی و توسعه فناوری‌های انرژی تجدیدپذیر، این خط‌مشی‌ها در بسیاری از کشورها به تدریج از رده خارج شده و جایگزین خط‌مشی‌های انرژی پاک و تجدیدپذیر شده‌اند. براین‌اساس بسیاری از کشورهای اروپایی مانند آلمان و بریتانیا به‌طور جدی از دهه ۲۰۰۰ به بعد شروع به کاهش استفاده از انرژی فسیلی و توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر مانند انرژی خورشیدی و بادی کردند.^۱ این تغییر به دلیل از کارافتادگی خط‌مشی‌های انرژی فسیلی و نیاز به سازگاری با چالش‌های محیط‌زیستی و اقتصادی رخ داد.

۲- خط‌مشی‌های اشتغال برای جوانان در دهه‌های ۱۹۵۰-۱۹۷۰: در دهه‌های گذشته،

بسیاری از کشورها به‌ویژه در اروپا، خط‌مشی‌هایی را برای کاهش بیکاری جوانان و ایجاد فرصت‌های شغلی برای آن‌ها طراحی کرده بودند. این خط‌مشی‌ها عمدتاً بر روی مشوق‌ها و تسهیلات مالی برای استخدام جوانان متمرکز بود. اما با تغییرات ساختاری در بازار کار و گسترش فناوری‌های جدید، این خط‌مشی‌ها به تدریج دیگر کارآمد نبوده و نیاز به بازنگری داشتند.^۲ براین‌اساس در فرانسه، خط‌مشی‌های «پشتیبانی از اشتغال جوانان» که در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ موفقیت‌آمیز بودند، در دهه‌های بعدی به دلیل تغییرات ساختاری در بازار کار و کاهش تأثیرگذاری روی کاهش بیکاری جوانان منسوخ شدند.

نمونه‌هایی از موفقیت در مدیریت از کارافتادگی خط‌مشی

۱. خط‌مشی‌های آموزشی و بازآموزی در فنلاند: فنلاند یکی از کشورهای موفق در

زمینه مدیریت از کارافتادگی خط‌مشی‌های آموزشی بوده است. سیستم آموزشی فنلاند

1. Jacobsson, & Lauber, 2006

2. OECD, 2015



از دهه ۱۹۹۰ به بعد به‌طور مداوم بازنگری و به‌روزرسانی شد تا با نیازهای جامعه و تغییرات جهانی هم‌راستا شود. به‌ویژه در زمینه استفاده از فناوری‌های جدید و آموزش مهارت‌های جدید به دانش‌آموزان، فنلاند موفقیت‌های چشمگیری داشته است. براین‌اساس در پاسخ به تغییرات دیجیتال، سیستم آموزشی فنلاند به‌طور مداوم به‌روزرسانی شد و برای دانش‌آموزان آموزش‌های دیجیتال و برنامه‌نویسی ارائه شد. همچنین در سال‌های اخیر، تدابیر ویژه‌ای برای بهبود آموزش معلمان و استفاده از فناوری‌های آموزشی جدید در مدارس اتخاذ شد. این بازنگری‌های دوره‌ای از از کارافتادگی خط‌مشی‌های آموزشی جلوگیری کرده و آن را به یک سیستم پویا و نوآور تبدیل کرده است.^۱

۲. مدیریت از کارافتادگی خط‌مشی‌های بهداشتی در کانادا: سیستم بهداشت عمومی کانادا به‌ویژه در زمینه مراقبت‌های بهداشتی برای سالمندان، با بازنگری‌های مستمر و انعطاف‌پذیری بالا در پاسخ به تغییرات جمعیتی و نیازهای جدید، یکی از موفق‌ترین نمونه‌ها در مدیریت از کارافتادگی خط‌مشی‌هاست. براین‌اساس با توجه به افزایش جمعیت سالمندان در دهه‌های اخیر، کانادا خط‌مشی‌هایی را در زمینه بهبود خدمات بهداشتی و درمانی برای سالمندان طراحی کرده است. این خط‌مشی‌ها به‌طور مداوم با نیازهای جدید سالمندان و پیشرفت‌های پزشکی هم‌راستا شده است. همچنین، دولت کانادا با سرمایه‌گذاری در فناوری‌های جدید در حوزه سلامت از جمله مراقبت از راه دور و اپلیکیشن‌های بهداشتی، به‌طور مؤثر از از کارافتادگی خط‌مشی‌های بهداشتی جلوگیری کرده است.^۲

مقایسه تطبیقی بین کشورها

۱. ایالات متحده و آلمان (از کارافتادگی خط‌مشی‌های انرژی): درحالی‌که ایالات متحده هنوز در بسیاری از ایالات خود به استفاده از انرژی‌های فسیلی وابسته است، آلمان از پیشروهای جهان در استفاده از انرژی‌های تجدیدپذیر و خط‌مشی‌های سبز بوده است. در آلمان، از کارافتادگی خط‌مشی‌های انرژی فسیلی با تصمیمات آگاهانه برای انتقال به

1. Sahlberg, 2011, Sahlberg, 2011

2. CIHI, 2011



انرژی‌های تجدیدپذیر مدیریت شد^۱. براین اساس، در آلمان، فرآیند ازکارافتادگی خط‌مشی‌های انرژی فسیلی به‌طور تدریجی و با توجه به خط‌مشی‌های ملی و اروپایی در زمینه تغییرات اقلیمی صورت گرفت. در ایالات متحده، به‌دلیل فشارهای اقتصادی و منافع صنایع فسیلی، ازکارافتادگی این خط‌مشی‌ها به‌طور کندتر و به‌تدریج در حال وقوع است.

۲. **فرانسه و هند (ازکارافتادگی خط‌مشی‌های اشتغال جوانان):** در فرانسه، خط‌مشی‌های اشتغال جوانان که در دهه‌های گذشته به‌طور گسترده‌ای اجرا می‌شد، به‌طور قابل‌توجهی با تغییرات اقتصادی و بازار کار دچار مشکلات شده است. در مقابل، هند به‌ویژه در دهه‌های اخیر با اتخاذ خط‌مشی‌هایی برای اشتغال‌زایی در بخش‌های جدید اقتصادی مانند فناوری اطلاعات و استارت‌آپ‌ها، موفق به مدیریت ازکارافتادگی خط‌مشی‌های اشتغال شده است. براین اساس، فرانسه در مقابله با ازکارافتادگی خط‌مشی‌های اشتغال جوانان به‌طور سنتی از خط‌مشی‌های حمایتی استفاده کرده است، درحالی‌که هند از یک رویکرد پویا و مبتنی بر نوآوری برای جذب جوانان به بازارهای جدید و فناوری‌های نوین بهره‌برداری کرده است^۲.

۳. **ژاپن و برزیل (مدیریت ازکارافتادگی خط‌مشی‌های بهداشتی):** ژاپن با توجه به جمعیت پیر خود، به‌طور مؤثری خط‌مشی‌های بهداشتی را به‌منظور ارائه مراقبت‌های بهداشتی پیشرفته به سالمندان به‌روزرسانی کرده است. در مقابل، برزیل در دهه‌های گذشته با چالش‌های جدی در مدیریت خدمات بهداشتی برای جمعیت رو به ازکارافتادگی خود مواجه بوده و خط‌مشی‌ها به‌طور مداوم به‌روز نشده‌اند. براین اساس، ژاپن با اجرای خط‌مشی‌های بهداشتی منعطف و استفاده از فناوری‌های جدید در مراقبت از سالمندان توانسته از ازکارافتادگی خط‌مشی‌های بهداشتی خود جلوگیری کند. درحالی‌که برزیل نتوانسته است به‌طور مؤثر این خط‌مشی‌ها را به‌روز کند و به‌دلیل

1. Jacobsson, & Lauber, 2006
2. OECD, 2015, Mehrotra, & Parida, 2019



مشکلات اقتصادی و منابع محدود، از کارافتادگی خط‌مشی‌های بهداشتی در این کشور به‌طور سریع‌تری رخ داده است.^۱

مطالعات موردی نشان داد که مدیریت از کارافتادگی خط‌مشی‌ها نیاز به شناسایی دقیق علائم از کارافتادگی و بازنگری‌های دوره‌ای دارد. کشورهای مختلف با توجه به شرایط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی خود، روش‌های مختلفی را برای مقابله با از کارافتادگی خط‌مشی‌ها به‌کار گرفته‌اند. برخی از کشورها با استفاده از نوآوری، بازنگری‌های سریع و استفاده از فناوری‌های جدید موفق به بهبود خط‌مشی‌های خود شده‌اند، درحالی‌که در برخی دیگر، چالش‌های اقتصادی و سیاسی باعث شده است که روند از کارافتادگی خط‌مشی‌ها کندتر یا پیچیده‌تر باشد.

۱۱- چالش‌ها و محدودیت‌های نظریه از کارافتادگی خط‌مشی‌های

عمومی

نظریه از کارافتادگی خط‌مشی‌های عمومی با وجود اهمیت بالایی که در درک چگونگی از کار افتادن خط‌مشی‌ها در طول زمان دارد، با چالش‌ها و محدودیت‌های متعددی مواجه است که اجرای آن را دشوار می‌کند. برخی از این چالش‌ها و محدودیت‌ها به شرح زیر است:

۱- موانع شناسایی از کارافتادگی خط‌مشی: شناسایی از کارافتادگی خط‌مشی‌ها به‌طور

دقیق و به‌موقع دشوار است، زیرا ممکن است اثرات آن به تدریج و به‌طور غیرمستقیم بروز یابد. معمولاً سیگنال‌های از کارافتادگی خط‌مشی‌ها به‌طور آشکار در زمان‌های بحرانی یا بحران‌های اجتماعی ظاهر می‌شوند و در نتیجه شناسایی آن‌ها در مراحل اولیه دشوار است. علاوه بر این، ممکن است تغییرات اجتماعی و اقتصادی به‌قدری پیچیده باشند که شناسایی دقیق این از کارافتادگی مستلزم داده‌ها و تجزیه و تحلیل‌های پیچیده باشد. برای مثال در برخی کشورها، خط‌مشی‌های رفاهی ممکن است به‌طور تدریجی از کارایی بیفتند، اما در ابتدا به‌طور واضح قابل شناسایی نباشند تا زمانی‌که نارضایتی عمومی افزایش یابد یا هزینه‌ها به‌شدت بالا برود.

1. Ikegami, & Campbell, 2004, Gagnolati, et al., 2013



۲- مقاومت در برابر تغییر: یکی از مهم‌ترین چالش‌ها، مقاومت در برابر تغییر است.

بسیاری از ذی‌نفعان که از خط‌مشی‌های موجود سود می‌برند، ممکن است با اصلاحات و تغییرات آن مخالفت کنند. این مقاومت می‌تواند از سوی گروه‌های سیاسی، اقتصادی یا اجتماعی باشد که تغییرات را به زیان خود می‌بینند. علاوه بر این، تغییرات در خط‌مشی‌ها ممکن است با انتقادات عمومی و رسانه‌ای مواجه شود که بر پذیرش و اجرای آن تأثیر منفی می‌گذارد. تغییرات در خط‌مشی‌های اقتصادی، مانند بازنگری در سیستم مالیاتی، ممکن است با مخالفت گروه‌های خاص مواجه شود که از وضعیت موجود بهره‌مند هستند، و این امر می‌تواند فرآیند اصلاح را به تأخیر بیندازد.

۳- محدودیت‌های نظریه: نظریه ازکارافتادگی خط‌مشی‌های عمومی ممکن است

محدودیت‌هایی در شمولیت و کاربرد جهانی داشته باشد. این نظریه بیشتر براساس مدل‌های خاصی از خط‌مشی‌گذاری معنادار است و ممکن است در برخی کشورها یا سیستم‌های سیاسی به‌طور کامل قابل اجرا نباشد. در جوامعی با سیستم‌های حکومتی متمرکز یا غیر دموکراتیک، تغییرات خط‌مشی‌ها معمولاً به‌صورت تدریجی و براساس فشارهای خاص انجام می‌شود که با مدل‌های پیشنهادی نظریه ازکارافتادگی خط‌مشی‌ها هم‌خوانی ندارد. در کشورهایی که سیستم‌های دولتی بسته یا غیر دموکراتیک دارند، ممکن است تغییرات در خط‌مشی‌ها به‌دلیل فشارهای داخلی یا خارجی سریع‌تر و بدون ارزیابی دقیق ازکارافتادگی خط‌مشی‌ها صورت گیرد، که این رویکرد نمی‌تواند با چارچوب نظریه ازکارافتادگی خط‌مشی‌های عمومی هم‌خوانی داشته باشد.

۴- مشکلات در ارزیابی اثرات ازکارافتادگی: تأثیر ازکارافتادگی خط‌مشی‌ها به‌طور

مستقیم قابل اندازه‌گیری نیست و ممکن است در کوتاه‌مدت ظاهر نشود. ارزیابی اثرات ازکارافتادگی نیاز به داده‌ها و مطالعات طولانی‌مدت دارد که دسترسی به آن‌ها در بسیاری از موارد دشوار است. علاوه بر این، در برخی موارد، ارزیابی اثرات ازکارافتادگی ممکن است به‌دلیل پیچیدگی‌های اجتماعی و اقتصادی با مشکلات جدی روبه‌رو شود. برای مثال ارزیابی ازکارافتادگی خط‌مشی‌های زیست‌محیطی ممکن است



سال‌ها طول بکشد تا آثار آن در کاهش آلاینده‌ها یا بهبود کیفیت محیط‌زیست نمایان شود و این تأخیر می‌تواند ارزیابی از کارافتادگی را دشوار کند.

۵- **کمبود داده‌ها و تحلیل‌های تجربی:** یکی دیگر از محدودیت‌های این نظریه، کمبود داده‌ها و تحلیل‌های تجربی است که بتواند به‌طور علمی از کارافتادگی خط‌مشی‌ها را اثبات کند. مطالعات موردی و تجربی در این زمینه محدود هستند و بنابراین، نتایج به‌دست‌آمده از این نظریه اغلب مبهم یا ناقص هستند. این مشکل به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه که دسترسی به داده‌های دقیق و منابع پژوهی محدود است، بیشتر احساس می‌شود. در کشورهایی با منابع محدود، ممکن است نتوان داده‌های کافی برای تجزیه و تحلیل کامل روند از کارافتادگی خط‌مشی‌ها جمع‌آوری کرد و این موضوع پژوهشگران را با چالش مواجه می‌کند.

۶- **پویایی‌های پیچیده اجتماعی و اقتصادی:** از کارافتادگی خط‌مشی‌های عمومی نمی‌تواند به‌طور کامل با عوامل اجتماعی و اقتصادی پیچیده‌ای که بر جوامع تأثیر می‌گذارند، مطابقت داشته باشد. گاهی اوقات تغییرات در محیط اجتماعی و اقتصادی به‌قدری سریع و غیرقابل پیش‌بینی است که نظریه از کارافتادگی خط‌مشی‌ها نمی‌تواند به‌طور مؤثر آن‌ها را پیش‌بینی یا تحلیل کند. برای مثال بحران‌های اقتصادی جهانی مانند بحران مالی ۲۰۰۸ یا پندمی کرونا ممکن است باعث شوند که خط‌مشی‌های قدیمی به‌طور ناگهانی و سریع تغییر کنند، که در این شرایط، نظریه از کارافتادگی خط‌مشی‌ها قادر به پیش‌بینی یا ارائه راهکارهای مناسب نباشد.

در مجموع، نظریه از کارافتادگی خط‌مشی‌های عمومی با چالش‌ها و محدودیت‌های متعددی روبه‌رو است که درک و مدیریت آن را دشوار می‌سازد. از این رو، خط‌مشی‌گذاران و پژوهشگران باید این محدودیت‌ها را در نظر بگیرند و راهکارهایی برای مقابله با آن‌ها اقامه کنند.



۱۲- مآخذ

- [۱] امیری ع ن، زارع ح، دانایی فرد ح، بنی‌اسد ر. «طراحی الگوی ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در مجلس شورای اسلامی»، فصلنامه مجلس و راهبرد. ۱۴۰۲، ۱۱۳(۳۰)، ۵۷-۱۰۰.
- [۲] اسلامی ر، رحیمی ا. «سیاست‌گذاری و بحران آب در ایران»، نشریه سیاست‌های راهبردی و کلان. ۱۳۹۸، ۷(۳): ۴۱۰-۴۳۵.
- [۳] باقری ر، شیری ع، احدی پ، اسماعیل‌زاده ع. «حکمرانی و سیاست‌گذاری در قبال بحران منابع آب در جمهوری اسلامی ایران»، نشریه پژوهش‌های روابط بین‌الملل. ۱۴۰۰، ۱۱(۱)، ۲۴۹-۲۷۰.
- [۴] کریمی‌نژاد م، گلشنی ع، بوستانی ف. «آسیب‌شناسی سیاست‌گذاری بحران آب در ایران با رویکرد آینده‌نگاری»، فصلنامه راهبرد. ۱۳۹۷، ۲۷(۸۸)، ۹۵-۱۲۴.
- [۵] حاجی‌هاشمی اسفنجانی ز، الوانی س م، اخوان‌علوی س ح، دانایی فرد ح. «بررسی عوامل تعارض خط‌مشی‌گذاری حوزه محیط‌زیست و صنعت در ایران»، فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی. ۱۴۰۰، ۶(۴)، ۸۹-۱۰۹.
- [۶] دانایی فرد ح. «چالش‌های کشورداری ما: آیا می‌توان ظرفیت هم‌آوردی را تقویت کرد؟»، فصلنامه پژوهش‌های مدیریت منابع سازمانی. ۱۴۰۲، ۱۳(۳)، ۱-۲۰.
- [۷] دانایی فرد ح. «سخن سردبیر: چرا برخی از خط‌مشی‌های ملی تغییر نمی‌کنند؟»، فصلنامه پژوهش‌های مدیریت منابع سازمانی. ۱۴۰۲، ۱۳(۱)، ۱-۱۹.
- [۸] دانایی فرد ح. «واکاوی علل آثار ناخواسته خط‌مشی‌های عمومی»، فصلنامه پژوهش‌های مدیریت منابع سازمانی. ۱۴۰۱، ۱۲(۱)، ۱-۵.
- [۹] دانایی فرد ح. «ریسک‌پژوهی در تحلیل خط‌مشی‌های عمومی: قاعده‌ای در خط‌مشی‌گذاری که نباید نادیده گرفت»، نشریه مطالعات مدیریت دولتی ایران. ۱۴۰۲، ۶(۲)، ۰.
- [۱۰] دانایی فرد ح. «درآمدی بر نظریه بحران‌داری: پیوند حکمرانی بحران، مدیریت بحران و فعالیت‌های عملیاتی بحران»، فصلنامه پژوهش‌های مدیریت منابع سازمانی. ۱۴۰۰، ۱۱(۱)، ۰.



- [۱۱] دانایی‌فرد ح. «سرنوشت خط‌مشی عمومی در فرآیند اجرا: تحلیل تعامل اراده سیاسی - ظرفیت اداری»، نشریه مطالعات مدیریت دولتی/ایران. ۱۴۰۱. ۴(۴)، ۰.
- [۱۲] محمدی ع، چهارتنگی ط. «بررسی آثار پروژه‌های ملی سدسازی بر توسعه پایدار منطقه‌ای: مطالعه موردی سد کارون ۳، شهرستان ایذه، خوزستان»، آب و توسعه پایدار. ۱۳۹۷، ۵ (۱)، ۸۳-۹۲.
- [۱۳] محمدی فاتح ا، دانایی‌فرد ح، رهنورد ف، فروزنده ل. «طراحی مدلی برای ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در قوه مجریه کشور»، فصلنامه فرایند مدیریت و توسعه. ۱۳۹۵، ۲۹(۳)، ۳-۳۸.
- [۱۴] موحدنژاد ا، رمضان‌اعتدالی ه، شکوهی ع. «استفاده از مفهوم ردپای آب مجازی در تولیدات دامی برای حفاظت منابع آب»، نشریه حفاظت منابع آب و خاک. ۱۳۹۸، ۸(۳)، ۱۳۳-۱۴۳.
- [۱۵] یوسفیان ا، فقیهی ا، دانش‌فرد ک. «طراحی الگوی خط‌مشی منسجم حکمرانی آب در ایران»، فصلنامه انجمن علوم مدیریت/ایران. ۱۴۰۰، ۱۶(۶۴)، ۱-۳۲.
- [16] Bertoldi P, Mosconi R. Do energy efficiency policies save energy? A new approach based on energy policy indicators (in the EU Member States). *Energy Policy*, 2020, 139, 111320.
- [17] Bovens M. Revisiting the study of policy failures. In *Fiascos in Public Policy and Foreign Policy*. 2018, pp. 23-36, Routledge.
- [18] Bozeman B, Sarewitz D. Public values and public failure in US science policy. *Science and Public Policy*. 2005, 32(2), 119-136.
- [19] CIHI. *Health Care in Canada: A Focus on Seniors and Aging*. Canadian Institute for Health Information. 2011.
- [20] Danaeefard H. (forthcoming). Exploring the Risks of Delegation of Authority in Public Organizations: A qualitative study.
- [21] Daneshfard K, Rajaei Z, Baklu S S. Studying the effects of policy making networks on efficiency and effectiveness of policy. *Advances in Environmental Biology*. 2014. 1295-1301.
- [22] Foreman-Peck J. Effectiveness and efficiency of SME innovation policy. *Small Business Economics*. 2013, 41, 55-70.
- [23] Fotaki M. Why do public policies fail so often? Exploring health policy-making as an imaginary and symbolic construction. *Organization*, 2010, 17(6), 703-720.



- [24] Grady J. Using metaphor to influence public perceptions and policy: How metaphors can save the world. In *The Routledge handbook of metaphor and language*. 2016, pp. 461-472, Routledge.
- [25] Gragnolati M, Lindelow M, Couttolenc B. *Twenty Years of Health System Reform in Brazil: An Assessment of the Sistema Único de Saúde (SUS)*. Washington, DC: World Bank, 2013.
- [26] Howlett M. The lessons of failure: Learning and blame avoidance in public policy-making. *International Political Science Review*. 2012, 33(5), 539-555.
- [27] Ikegami N, Campbell J C. *Japan's health care system: Containing costs and attempting reform*. Health Affairs. 2004, 23(3), 26-36.
- [28] Jacobsson S, Lauber V. *The politics and policy of energy system transformation—Explaining the German diffusion of renewable energy technology*. Energy Policy, 2006, 34(3), 256-276.
- [29] Lau R R, Schlesinger M. Policy frames, metaphorical reasoning, and support for public policies. *Political psychology*. 2005, 26(1), 77-114.
- [30] Maasen S. Metaphors in the social sciences: making use and making sense of them. In *Metaphor and Analogy in the Sciences*. 2000, pp.199-244, Dordrecht: Springer Netherlands.
- [31] McConnell A. What is policy failure? A primer to help navigate the maze. *Public Policy and Administration*, 2015, 30(3-4), 221-242.
- [32] Mehrotra S, Parida J K. *India's Employment Crisis: Rising Education Levels and Falling Non-Agricultural Job Growth*. Economic and Political Weekly, 2019. 54(4), 40-48.
- [33] Montuschi E. Metaphor in social science. *Theoria: An International Journal for Theory, History and Foundations of Science*. 1996, 49-61.
- [34] Mukherjee et al. Policy capacities and effective policy design: A review. *Policy sciences*. 2021, 54(2), 243-268.
- [35] OECD. *Investing in Youth: France*. Paris: OECD Publishing, 2015.
- [36] OECD. *The Future of Education and Skills 2030*. Paris: OECD Publishing, 2018.
- [37] Painter M, Pierre J. Unpacking policy capacity: Issues and themes. In *Challenges to state policy capacity: Global trends and comparative perspectives*, 2005, pp. 1-18, London: Palgrave Macmillan UK.
- [38] Roots R I. When laws backfire: Unintended consequences of public policy. *American Behavioral Scientist*. 2004, 47(11), 1376-1394.
- [39] Rosenthal D C. Metaphors, models, and analogies in social science and public policy. *Political Behavior*. 1982, 4, 283-301.
- [40] Sahlberg P. *Finnish Lessons: What Can the World Learn from Educational Change in Finland?*. Teachers College Press, 2011.



- [41] Shrubsole C, Macmillan A, Davies M, May N. 100 Unintended consequences of policies to improve the energy efficiency of the UK housing stock. *Indoor and built environment*, 2014, 23(3), 340-352.
- [42] Steg L, Dreijerink L, Abrahamse W. Why are energy policies acceptable and effective?. *Environment and behavior*. 2006, 38(1), 92-111.
- [43] Thibodeau P H, Boroditsky L. Metaphors we think with: The role of metaphor in reasoning. *PloS one*. 2011, 6(2), e16782.
- [44] Weick K E. Theory construction as disciplined imagination. *Academy of management review*. 1989, 14(4), 516-531.
- [45] Wu et al. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and society*. 2015, 34(3-4), 165-171.
- [46] Zhou Y, Wang L, McCalley J D. Designing effective and efficient incentive policies for renewable energy in generation expansion planning. *Applied Energy*. 2011, 88(6), 2201-2209.

