

# تحلیلی آسیب‌شناسانه از ترجمان اسناد بالادستی جمهوری اسلامی ایران در برنامه‌های عملیاتی: ملاحظات سیاستی

banafi@ut.ac.ir

مسعود بنافی

دانشجوی دکتری رشته مدیریت دولتی، تصمیم‌گیری  
و خط‌مشی‌گذاری عمومی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه  
تهران (نویسنده مسئول مکاتبات)

md.noruzi@gmail.com

محمد نوروزی

دانشجوی دکتری رشته مدیریت قراردادهای بین‌المللی نفت و گاز،  
دانشکده معارف اسلامی و اقتصاد، دانشگاه امام صادق علیه‌السلام

پذیرش: ۱۳۹۲/۱۰/۹

دریافت: ۱۳۹۱/۱۰/۲۵

**چکیده:** دولت‌ها از انواع سیستم‌های اجتماعی پیچیده محسوب می‌شوند که هدایت و کنترل این نوع سیستم‌ها همواره با دشواری‌های فراوانی همراه است. سیاست‌مداران و خط‌مشی‌گذاران ملی برای کسب نتایج مطلوب، مداخلات هدفمندی در این سیستم‌ها دارند. تدوین و حاکم‌سازی اسناد بالادستی، گونه‌هایی از این تلاش‌های هدفمند برای دستیابی به پیامدها و اثرات مورد انتظار در عرصه عملیاتی است که به‌منظور نیل به تغییرات ملموس، قابل مشاهده و برنامه‌ریزی شده صورت می‌پذیرد؛ اما در فرآیند پیاده‌سازی و عملیاتی شدن این اسناد بالادستی، چالش‌ها و مشکلاتی رخ می‌دهد که نتایج حاصله را متفاوت از دستاوردهای مورد انتظار می‌سازد. این پژوهش با رویکردی تحلیلی انتقادی، بر اساس نظریه سیستم‌ها به واکاوی چالش‌های موجود در فرآیند عملیاتی‌سازی اسناد کلان برنامه‌های عملیاتی با تأکید بر نظام جمهوری اسلامی ایران پرداخته و نشان می‌دهد که نتایج مورد انتظار از مداخلات هدفمند، چگونه ناکام مانده‌اند. در نهایت ضمن ارائه ملاحظات، پیشنهاد‌های سیاستی و اجرایی در این راستا ارائه گردید. نتایج این پژوهش حاکی از آن است که تربیت مدیران، متخصصان و دانش‌پژوهانی که در حل و تحلیل تناقض‌های کیفی کمی در اسناد عالی و برنامه‌های معین و مقام اجرا توانایی کافی داشته باشند، بسیار مفید خواهند بود؛ ضمن اینکه تأسیس نهادی برای رصد و پایش شاخص‌های کلان ملی و نحوه عملیاتی‌شدن این شاخص‌ها و محوریت آن در سطح ملی و بین دستگاه‌های دولتی و خصوصی ضروری است. بازتعریف شاخص‌های ترکیبی مناسب، عملیاتی‌سازی مناسب شاخص‌های آماری و کمی به‌منظور جلوگیری از تناقض‌های سیاستی، اجرایی، هم‌زمانی و هم‌زمانی در اجرا از دیگر پیشنهاد‌های سیاستی این پژوهش است.

**کلیدواژه‌ها:** سیستم، جعبه سیاه، اسناد بالادستی، خط‌مشی، سند چشم‌انداز، برنامه  
پنج‌ساله توسعه، برنامه بودجه سالیانه.

طبقه‌بندی JEL: O20, P40, J68.

## مقدمه

اگر به مجموعه اقدامات دولت‌ها از منظر نظریه سیستمی نگریسته شود، می‌توان با تفکیک منظم فعالیت‌های آنان به عناصر و مراحل مختلف، اشکالات و انحراف‌های رخ داده در سیر تصمیم‌گیری و فعالیت آن‌ها را بهتر شناسایی کرد. اصولاً سیاست‌های کلان ملی در نظام‌های مختلف اداری جهان، همیشه مطابق نظر طراحان آن پیاده نشده و در فرآیند عملیاتی شدن آن، دیدگاه و نظرهای مختلفی بر آن تحمیل می‌شود که گاه آن‌ها را از محور و بستر خود منحرف می‌کند.

نظام‌های سیاسی دنیا با توجه به دغدغه‌های فرارو، جهت‌گیری‌های راهبردی دستگاه مدیریتی ملی خود را به صورت پویا تبیین می‌کنند و این جهت‌ها در دوره‌های زمانی مختلف بلندمدت، میان‌مدت و کوتاه‌مدت شکل داده می‌شوند (دانایی‌فرد، ۱۳۹۰). خط‌مشی‌ها، تعیین‌کننده محدوده اقدام دولت‌ها هستند. خط‌مشی عمومی مجموعه‌ای از اقدامات نسبتاً ثابت، مشخص، پایدار و جهت‌مند دولت است که برای حل یک مشکل یا معضل اجتماعی طراحی می‌شود (Anderson, 2011). در فرآیند تدوین خط‌مشی‌های عمومی، بازیگران متعددی در عرصه‌های مختلف و در بازه‌های زمانی متغیر، بر سر راه‌حل‌های مسایل فراروی جامعه تعامل می‌کنند. هر یک از این بازیگران، اهداف، منافع، برداشت‌ها و دغدغه‌های خاص خود را نسبت به حل مسئله عمومی دارند (امیری و همکاران، ۱۳۹۰). در واقع حکومت‌ها برای حل مسایل عمومی و تأمین نیاز، اقدام به خط‌مشی‌گذاری می‌نمایند. فعالیت اصلی شکل‌گیری خط‌مشی، انتخاب یک راه‌حل از میان راه‌حل‌های ممکن است. سیاست‌های کلی، تعیین‌کننده خطوط اصلی و اتخاذ تصمیم‌هایی هستند که برای حفظ منافع عمومی، هماهنگی و انسجام هدف‌های جامعه اعمال می‌شوند. این سیاست‌ها، پشتوانه اقدامات دولت محسوب شده، وسیله‌ای برای تعیین اولویت‌ها و اقدامات بوده و فعالیت جامعه را راهبری می‌کنند (بالوج، ۱۳۹۰). تدوین اسناد و نقشه‌های بالادستی، برنامه‌های توسعه و برنامه‌های بودجه از انواع خط‌مشی‌های کلان و ملی محسوب می‌شوند.

جمهوری اسلامی ایران، به‌منظور ارتقای بخش دولتی و خصوصی و همچنین ارایه و ارتقای تصویر خود در سطح ملی و بین‌المللی، در سال‌های اخیر، اسناد و نقشه‌های بالادستی را طراحی و تدوین نموده است؛ تا ضمن مشخص کردن حوزه عمل، جهت‌گیری همه دستگاه‌ها و سازمان‌های دخیل را بازتعریف نماید. با شکل‌گیری مجمع تشخیص مصلحت نظام، پس از بازنگری قانون اساسی، وظایف دیگری بر عهده این نهاد قرار گرفت تا به‌عنوان حلقه تکمیلی در حاکمیت نظام جمهوری اسلامی و در شرایط مختلف ایفای نقش نماید. با توجه به ملاحظات صورت گرفته، مشخص شد سیاست‌های کلی نظام در جهت خاص و معینی تدوین نمی‌شود. از این رو تدوین اسناد بالادستی، نقشه‌های جامع و

دیگر سیاست‌های کلان در دستور کار این مجمع قرار گرفت. از جمله این اسناد می‌توان به نقشه‌های بالادستی سند چشم‌انداز بیست‌ساله کشور (۱۳۸۲)، نقشه جامع علمی کشور (۱۳۸۹)، سند تحول بنیادین آموزش و پرورش (۱۳۹۰) و برنامه‌های پنج‌ساله پیشرفت (توسعه) اشاره کرد.<sup>۱</sup>

از سال ۱۳۷۷ تا ۱۳۹۱ حدود ۳۸ سیاست کلی در کشور تصویب و ابلاغ شد. سابقه تدوین و طراحی این برنامه‌ها در بخش دولتی ایران، چندان زیاد نیست (ذاکرسالچی و ذاکرسالچی، ۱۳۸۸).

ذاکرسالچی و ذاکرسالچی (۱۳۸۸) معتقدند آنچه که در تاریخ برنامه‌ریزی ایران مشاهده می‌شود تنها تلاش‌هایی در بخش آموزش و پرورش است. سند چشم‌انداز، مهم‌ترین سند بالادستی کشور است و اگر چشم‌انداز ۱۴۰۴، منزل مهمی از راه تلقی شود، برنامه‌های پنج‌ساله و بودجه‌های سالیانه، گام‌های مهمی برای نیل به آن محسوب می‌شوند؛ گام‌هایی که اگر به درستی برداشته شوند، باید به طور مستمر، کشور را به مختصات منزل اول (چشم‌انداز ۱۴۰۴)، در این راه طولانی نزدیک سازند (پورعزت، ۱۳۸۹).

اتخاذ سیاست‌های کلان، مداخلات آگاهانه و هدفمند دولت‌ها در جوامع اجتماعی به‌عنوان پیچیده‌ترین گونه سیستم‌ها محسوب می‌شود. این سیاست‌های کلان شامل اسناد و نقشه‌های بالادستی، برنامه‌های توسعه، برنامه‌های بودجه سالیانه و غیره هستند. هر چند هدف عمده سیاست‌های کلان، کمک به توسعه و به عبارت بهتر «پیشرفت» کشور و تسهیل فرآیند آن است (که البته ایجاد تغییر مطلوب و هدفمند، مهمترین جزء آن محسوب می‌شود) (متوسلی و نیکونسبتی، ۱۳۹۰)؛ ولی باید توجه داشت که گاهی این سیاست‌ها اثرات نه چندان مطلوبی بر جای گذاشته و در نهایت به تحقق کامل اهداف منجر نمی‌شوند.

آنچه در این پژوهش دنبال می‌شود تأکید بر این نکته است که گاهی مقصود اولیه طراحان این اسناد از خط سیر خود منحرف شده و به مباحث دیگری گام می‌گذارد. علی‌رغم تلاش‌های گسترده در جهت تحقق اهداف سند چشم‌انداز، می‌توان شاهد نقاطضعفی در هنگام عملیاتی‌سازی این اسناد بود. عدم هم‌خوانی دستاوردهای نهایی با اهداف برنامه‌ریزی شده، بیانگر مشکلاتی در مراحل مختلف است. به عبارت دیگر، در سیر عملیاتی‌سازی مفاهیم اساسی و کلان سند چشم‌انداز، اختلالاتی به وجود می‌آید که موجب شکست سیاست‌ها و یا عدم تحقق کامل آن‌ها می‌شود. می‌توان گفت که در برخی از موارد عدم ترجمان صحیح برنامه‌های عملیاتی از مفاهیم کلان سیاست‌ها سبب می‌شود که علی‌رغم تحقق بسیاری از اهداف خرد عملیاتی، در نهایت هدف کلان سیاستی محقق نشود. عدم توجه به این مهم به ناهم‌خوانی میان سطح سیاست و سطح اجرا می‌انجامد و ناهم‌راستایی در بخش‌های مختلف سیاستی و اجرایی را نتیجه می‌دهد و ضمن کاهش انسجام عمل دستگاه‌ها، آن‌ها را از اهداف

۱. قابل دسترس در وبگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای عالی انقلاب فرهنگی.

کلان و ملی دور کرده و سلیقه‌های مختلف افراد را بر سیاست‌ها و قوانین تحمیل می‌کند. در این پژوهش با بهره‌گیری از نظریه سیستم‌ها، نقش دولت به‌عنوان مداخله‌گر در پیچیده‌ترین سیستم‌های اجتماعی تبیین شده و کوشیده شده است با تکیه بر استعاره «جعبه سیاه» که در مطالعه‌های سیستم‌های پیچیده مورد استفاده قرار می‌گیرد، رفتار کنشگران مهم عرصه حکمرانی و مدیریت تبیین شود؛ هر چند که ادعای مقاله حاضر این نیست که توانسته است تمامی اجزاء فرآیندها و روابط حاکم را شناسایی کند. تلاش پژوهش حاضر بر این است که با نگاهی تحلیلی انتقادی به شناسایی و بررسی این پدیده پرداخته و نمود آن را در سند چشم‌انداز، سند علم و فناوری، برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و برنامه‌های بودجه نشان دهد و با ذکر مصادیقی به ارزیابی عملیاتی شدن اسناد بالادستی به برنامه‌های عملیاتی بپردازد و در نهایت پیشنهادهای سیاستی و اجرایی در این زمینه ارائه دهد.

## مبانی نظری پژوهش

### سند چشم‌انداز

طی سند ابلاغی در سال ۱۳۸۴ از سوی مقام معظم رهبری، نقشه کلان و راهبردهای اصلی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۴۰۴ (سند ۲۰ ساله) مشخص گردید و بر اساس آن، در چشم‌انداز بیست‌ساله، ایران کشوری توسعه‌یافته با جایگاه اول اقتصادی علمی و فناوری در سطح منطقه با هویت اسلامی و انقلابی، الهام‌بخش در جهان اسلام و با تعامل سازنده و موثر در روابط بین‌الملل بیان شد.

## نظام برنامه‌ریزی

مجموعه‌ای از قوانین و مقررات سازمان، تشکیلات و روش‌هایی است که به‌منظور تهیه و تدوین و چگونگی اجراء، نظارت و ارزشیابی برنامه‌های توسعه کشور طراحی شده‌اند (برنامه پنجم پنج ساله توسعه کشور، ۱۳۸۹).

## اسناد بالادستی و اسناد معین

منظور از اسناد بالادستی (فرداستی)، اسنادی است که به تصویب بالاترین مراجع قانون‌گذاری کشور رسیده است و جنبه قانونی دارد. این اسناد باید محور برنامه‌ریزی بلندمدت، میان‌مدت و کوتاه‌مدت کشور به‌منظور تحقق اهداف توسعه همه جانبه قرار گیرد، ولی اسناد معین، اسنادی است که زمینه‌ساز تحقق اهداف اسناد فرداستی‌اند. این اسناد هم‌سطح با اسناد فرداستی نیستند؛ ولی با آن اسناد هم‌سو هستند (نوروززاده و همکاران، ۱۳۸۸).

## شاخص

شاخص<sup>۱</sup> در لغت به معنای نمودار، نشان‌دهنده یا نماینده و در اصطلاح، متغیری (کیفی) برای نظارت و پایش، یا متغیری (کمی) برای اندازه‌گیری و پیمایش محیطی و نیز مقایسه پدیده‌ها و تغییرات آنها در شرایط مختلف است. به‌عنوان مثال هر شاخص فرهنگی، نماینده یک چالش اصلی یا فرصت و مشکل کلان یا مساله خرد انسانی و نشانی از یک نوید یا هشدار فرهنگی است. البته ناگفته نماند که این تعریف از شاخص، تنها به صورت عملیاتی در این پژوهش مدنظر قرار گرفته است و در یک نگاه وسیع‌تر، شاخص دارای تعاریف متفاوت و گسترده‌ای است<sup>۲</sup>. شاخص‌ها همچون ابزار کلان‌مدیریتی، هدایت مقامات اجرایی را به‌سوی اهداف مشخص امکان‌پذیر می‌نمایند (حقیقی، ۱۳۸۶).

غفرانی و همکاران (۱۳۸۲) بیان داشته‌اند می‌توان تلقی‌های گوناگونی از یک شاخص ارایه کرد، ولی مهم‌ترین ویژگی شاخص‌ها، ابزار کنترلی بودن آن‌هاست، به عبارت دیگر، هدف اصلی طراحی یک شاخص، استفاده از آن به‌عنوان یک ابزار کنترلی برای ارزیابی وضعیت موجود و مقایسه آن با وضعیت مطلوب است. بنابراین دارای حساسیت بسیاری در مراحل گوناگون تدوین تا سنجش است. اصولاً ابزار کمی و تعیین بازه زمانی در سطرهای برنامه‌ها، ابزاری برای ارزیابی پیشرفت و وادار کردن متصدیان امور به پاسخگویی محسوب می‌شود.

آنچه که در فرآیند شاخص‌سازی رخ می‌دهد، تلاش در جهت ارایه بیانی کمی از یک مفهوم کیفی یا بنیادین است، هرچند که شاخص‌های کیفی نیز وجود دارد، ولی در مورد همان شاخص‌ها نیز در مرحله سنجش، به یک نگاه کمی نیاز است.

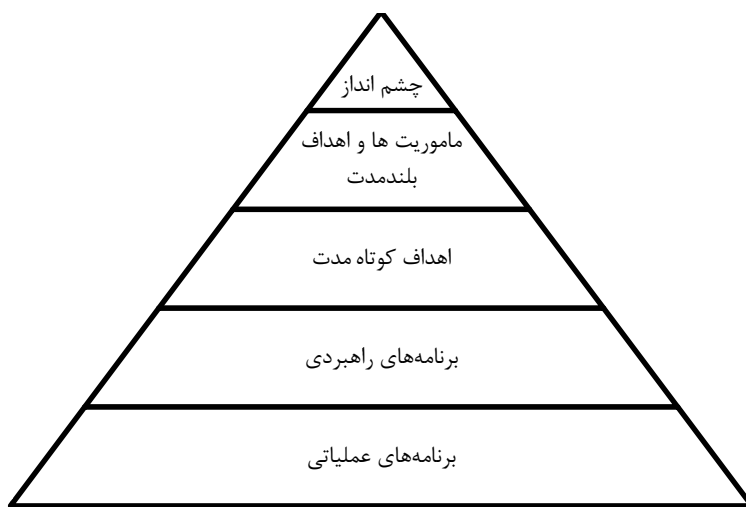
## برنامه‌ریزی

از نظر Koontz & Wehrich (1988) برنامه عبارت است از تعیین هدف کوتاه و پیش‌بینی راه رسیدن به آن. در واقع برنامه نوعی تعهد به انجام فعالیت‌های معین برای تحقق هدف است. ضمن اینکه Bedein (1986)، برنامه‌ریزی را عبارت از تعیین هدف، یافتن و یا پیش‌بینی کردن راه تحقق به آن می‌داند. در کل می‌توان گفت که برنامه‌ریزی عبارت است از تصور و طراحی وضعیت مطلوب و یافتن و پیش‌بینی کردن راه‌ها و وسایلی که نیل به آن را میسر می‌سازد (رضائیان، ۱۳۹۰). رشیدی و ردادی (۱۳۸۷)، برنامه‌ریزی را انتخاب ماموریت‌ها، اهداف و تصمیم‌ها درباره فعالیت‌هایی برای نیل به اهداف می‌دانند.

### 1. Index

۲. برای اطلاعات بیشتر به منبع نوزوی چاکلی و همکاران (۱۳۸۸) رجوع شود.

شکل ۱، بیانگر سلسله مراتب برنامه‌ریزی‌های کلان است. چشم‌اندازی که مهم‌ترین سند رسمی کشور محسوب می‌شود. این شکل بیانگر جهت‌گیری‌های کلان آن است که مأموریت‌ها و اهداف بلندمدت نیز بر اساس آن تعریف می‌شود؛ در سطح بعدی اهداف کوتاه‌مدت قرار می‌گیرند که برنامه‌های راهبردی برای تحقق این اهداف کوتاه‌مدت شکل می‌گیرند؛ برنامه‌های عملیاتی آخرین حلقه از حلقه‌های برنامه‌ریزی هستند که انجام آن‌ها می‌تواند گام آغازین برای تحقق سطوح بالاتر و در نهایت تحقق چشم‌انداز باشد.

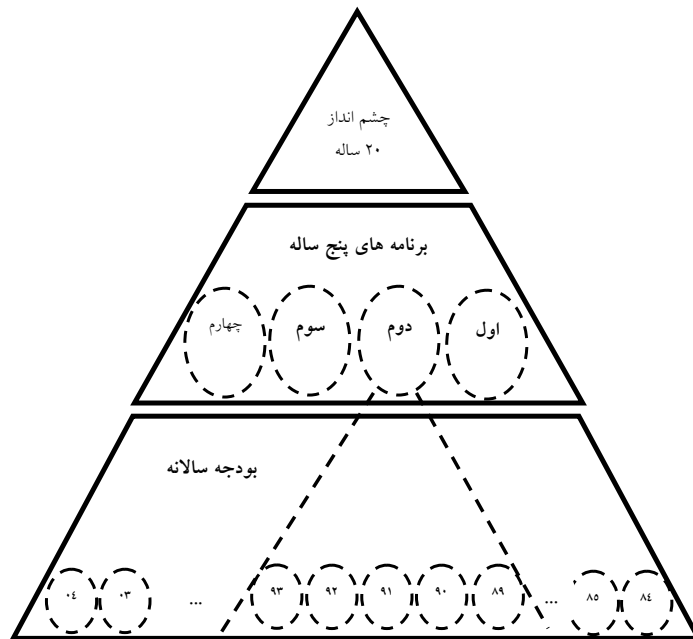


شکل ۱: سلسله مراتب برنامه‌ها  
ماخذ: رضائیان، ۱۳۹۰؛ رشیدی و ردادی، ۱۳۸۷

### نگاهی تحلیلی به سیاست‌های کلان

شکل ۲، شمایی کلی از جایگاه چشم‌انداز ۲۰ ساله، برنامه‌های پنج ساله و برنامه‌های سالیانه در قالب برنامه‌های بودجه را نشان می‌دهد. در سلسله مراتب سیاست‌های کلان، رویکرد کلی این گونه بوده است که برای تحقق سند چشم‌انداز ۲۰ ساله از چهار برنامه پنج‌ساله استفاده شود که در واقع تدوین برنامه‌های پنج‌ساله و بودجه‌های سالیانه، به‌عنوان گام‌های خرد، تحقق سند محسوب می‌شوند. در بند آخر سند چشم‌انداز تحت عنوان «ملاحظه»، به نقش این برنامه‌ها به صورت زیر اشاره شده است: «در تهیه، تدوین و تصویب برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سالیانه، این نکته مورد توجه قرار گیرد که شاخص‌های کمی

کلان آن‌ها از قبیل نرخ سرمایه‌گذاری، درآمد سرانه، تولید ناخالص ملی، نرخ اشتغال و تورم، کاهش فاصله درآمد میان‌دهک‌های بالا و پایین جامعه، رشد فرهنگ و آموزش و پژوهش و توانایی‌های دفاعی و امنیتی، باید متناسب با سیاست‌های توسعه و اهداف و الزامات چشم‌انداز، تنظیم و تعیین شود و این سیاست‌ها و هدف‌ها به صورت کامل مراعات شود» (سند چشم‌انداز بیست ساله کشور، ۱۳۸۲). ولی به نظر می‌رسد که در روند برنامه‌ریزی سلسله‌مراتبی از سند چشم‌انداز تا برنامه‌های عملیاتی خرد، آسیب‌هایی به وجود می‌آید که منجر به عدم تحقق کامل سیاست بالاتر می‌شود. به عبارت دیگر، در روند برنامه‌ریزی، عملیاتی‌سازی سیاست‌ها و تدوین شاخص‌های کنترلی روند پیشرفت برنامه‌ها (تبدیل ورودی‌ها به خروجی)، مسایلی پیش می‌آید که در نهایت شکست سیاست‌های کلان و یا لاقط تضعیف اثربخشی آن‌ها را منجر می‌شوند.



شکل ۲: شمایی از سلسله‌مراتب سیاست‌های کشور

ماخذ: رضائیان، ۱۳۹۰؛ پورعزت، ۱۳۸۹؛ برنامه پنجم توسعه کشور، ۱۳۸۹؛ برنامه بودجه، ۱۳۹۱

۱. در این زمینه به متن سیاست‌های کلان کشور در سند چشم‌انداز و برنامه‌های بودجه‌های سالیانه رجوع شود.

## تبیین چارچوب نظری

در سطح ملی، دولت‌ها<sup>۱</sup> بازیگران اصلی در صحنه هستند و مجری بسیاری از اقدامات کلان و ملی محسوب می‌شوند که با طرح‌ها و برنامه‌های خود (در قالب تدوین برنامه‌های کلان، برنامه‌های توسعه، تدوین برنامه‌های بودجه و...) نقش مهمی در پیشبرد کشورها به سمت اهداف نسبتاً مشخص بر عهده دارند. دولت‌ها در پی نیل به اهداف جامعه و تحقق بخشی ارزش‌های حاکم به اقداماتی روی می‌آورند. مجموعه اقدامات دولت‌ها در قالب «نظریه سیستمی» قابل تجزیه و تحلیل است. این نظریه یکی از نظریاتی است که طی سالیان متمادی به‌منظور بهبود کیفی و کمی برنامه‌ها و اقدامات دولت مورد استفاده قرار گرفته است و به دلیل الگوی مناسب، ساده و قابل فهم آن، می‌توان فعالیت‌های دولت‌ها را به خوبی با آن تجزیه و تحلیل کرد. در حقیقت می‌توان اقدامات و فعالیت‌های دولت را در قالب نظریه سیستمی تجزیه و تحلیل نمود تا بتوان، با نگاهی جامع‌نگر، دقیق و منظم، نقاط قوت، نقاط ضعف، پیش‌رانه‌ها و چالش‌های عملکردی و کژکارکردهای آن را شناسایی کرده و آن را تبدیل به اجزا و عناصر قابل بررسی و تحلیل نمود.

Boulding (1956) - صاحب‌نظر حوزه تجزیه و تحلیل سیستم‌ها - طبقه‌بندی از کل پدیده‌های جهان را در قالب سلسله مراتب سیستمی ارائه کرد. به نظر وی هر چه پدیده یا موجودی دارای پیچیدگی و تنوع ساختاری بیشتری باشد، تبیین و تحلیل رفتار آن مشکل‌تر و احتمال پیش‌بینی رفتار آن کمتر خواهد شد؛ به گونه‌ای که در سطح سیستم‌های اجتماعی، تبیین و تحلیل به سخت‌ترین حالت ممکن می‌رسد (پورعزت، ۱۳۸۲). در طبقه‌بندی نه سطحی سلسله مراتبی، سطح هشتم به سیستم‌های اجتماعی که انسان را با نقش و ارتباطات او درمی‌آمیزد؛ اختصاص داده شده است (Boulding, 1956).

هر سیستم دربرگیرنده سیستم‌های به مراتب پایین‌تر بوده و به نوبه خود، جزیی از سلسله مراتب بالاتر محسوب می‌شود (زاهدی، ۱۳۸۹). بولدینگ معتقد است که برای درک هر سطح باید از روش و شیوه متناسب با آن استفاده کرد (الوانی، ۱۳۸۵). بنابراین اداره سیستم‌های اجتماعی مستلزم راهبردهای پیچیده‌تر و حساب‌شده‌تری است و باید از روش‌های پیچیده‌تری استفاده کرد. بر همین اساس است «که دولت‌ها در شمار دشوارترین سازمان‌های مدیریت‌پذیر قرار می‌گیرند» (پورعزت، ۱۳۸۷، ۱۲).

با توجه به پیچیدگی سیستم‌های اجتماعی و حضور اقدام‌کنندگان مختار در آن، طراحی و ساخت آینده مستلزم اتخاذ راهبرد ویژه‌ای است که بتواند این عناصر مختار و دارای رویکردها و پیش‌زمینه‌های مختلف را با خود هم‌نوا سازد (پورعزت، ۱۳۸۲). تحقق این امر، نیازمند اتخاذ ساز و کارهای مناسب

۱. منظور از دولت، فراتر از قوه مجریه است و دیگر قوای حکومتی اعم از قوه مقننه و قوه قضاییه را نیز در برمی‌گیرد.



است. یکی از مهمترین این ساز و کارها، استفاده از اسناد کلان و بالادستی است که برای همه پیروی از آن بوده و جهت‌دهی همه افراد و دستگاه‌ها را در بخش‌های مختلف ملی و در همه سطوح اعم از خرد و کلان یکسان، هم‌راستا و هم‌جهت می‌سازد.

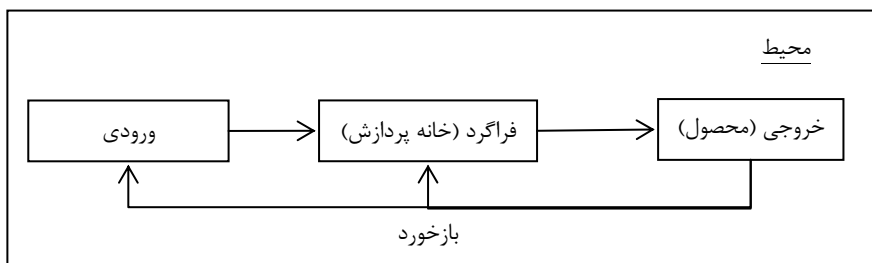
جدول ۱: سلسله مراتب سطوح پیچیدگی سیستم‌ها و مقایسه برخی از علوم متناظر با هر سطح

نوع سیستم	برخی از علوم و معارف متناظر	سطح پیچیدگی	مثال	وجوه ممیز، نسبت به سطوح پایین‌تر
سیستم ناشناخته	فلسفه، زبان و ادبیات	۹	مخلوقات ناشناخته	؟
سیستم اجتماعی	علوم اداری و مدیریت، روان‌شناسی اجتماعی، اقتصاد و علوم سیاسی	۸	سازمان‌ها و جوامع انسانی	پویایی حاصل از تعامل نقش‌ها و کارکردها در گروه‌ها و سازمان‌های اجتماعی
سیستم انسانی	روان‌شناسی، پزشکی و روان‌پزشکی	۷	انسان‌ها	توان برنامه‌ریزی برای کسب آگاهی، وقوف بر توان دانش‌اندوزی
سیستم حیوانی	جانورشناسی و دامپزشکی	۶	انواع جانوران	خودآگاهی و تحرک بیشتر و مستقل‌تر
سیستم نباتی	گیاه‌شناسی و علوم زراعی	۵	انواع گیاهان	تقسیم کار، مراتبی از خودآگاهی
سیستم تک‌سلولی	زیست‌شناسی	۴	انواع موجودات تک‌سلولی	حیات و رشد
سیستم خودتنظیم	الکترونیک	۳	ترموستات	تعهد به اهداف از پیش تعریف شده
سیستم متحرک ساده	فیزیک، مکانیک، شیمی	۲	ساعت‌گونه‌ها، دوچرخه، خودرو	حرکت از پیش برنامه‌ریزی شده
سیستم ساده	ریاضی	۱	نقشه‌ها و چارچوب‌ها	هدفمندی (از پیش تعیین شده)، وجود رابطه میان اجزاء
موجودیت‌های بی‌نظم	-----	۰	انباشته مواد	وجود

ماخذ: پورعزت، ۱۳۸۷

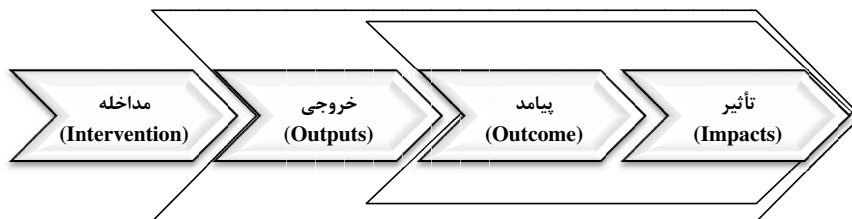
بر اساس نظریه سیستمی، دولت به‌عنوان سیستم باز که با محیط خود در ارتباط بوده، در نظر گرفته می‌شود. هر سیستم از اجزای مختلفی تشکیل شده است که این اجزاء هر یک عامل مهمی

در تحقق هدف‌های سیستم محسوب می‌شود. اجزای سیستم همان رخدادهای قابل توصیف سیستم هستند. عناصر سیستم باز عبارتند از: ۱. ورودی‌ها؛ شامل هر چیزی که وارد سیستم می‌شود تا فعالیت یک سیستم را امکان‌پذیر سازد؛ ۲. فراگرد (خانه پردازش)؛ فعالیت‌های مربوط به تبدیل ورودی‌ها به خروجی‌هاست؛ ۳. خروجی: شامل هر چیزی که از سیستم خارج می‌شود؛ ۴. بازخورد؛ فرآیندی دورانی است که در آن بخشی از ستاده، به‌عنوان اطلاعات به درون سیستم بازخورده می‌شود و به این ترتیب سیستم را خود کنترل می‌سازد (رضاییان، ۱۳۸۰).



شکل ۳: سیستم باز  
ماخذ: رضاییان، ۱۳۸۰

مطابق با الگوی بالا، ورودی حکومت‌ها در سیستم‌های اجتماعی، همان اقداماتی است که در قالب ترسیم چشم‌انداز، تدوین اسناد بالادستی، برنامه‌های توسعه، برنامه‌های سالیانه بودجه و غیره انجام می‌شود که در واقع مداخله آگاهانه دولت‌هاست تا پس از انجام فراگردها (فرآیندهای مشخص) در نهایت به خروجی‌ها، پیامدها و تأثیرات مورد انتظار منتهی شود. الگو زیر بهتر می‌تواند فعالیت دولت‌ها را در این عرصه کالبد شکافی کند و منجر به شناخت بهتر شود.

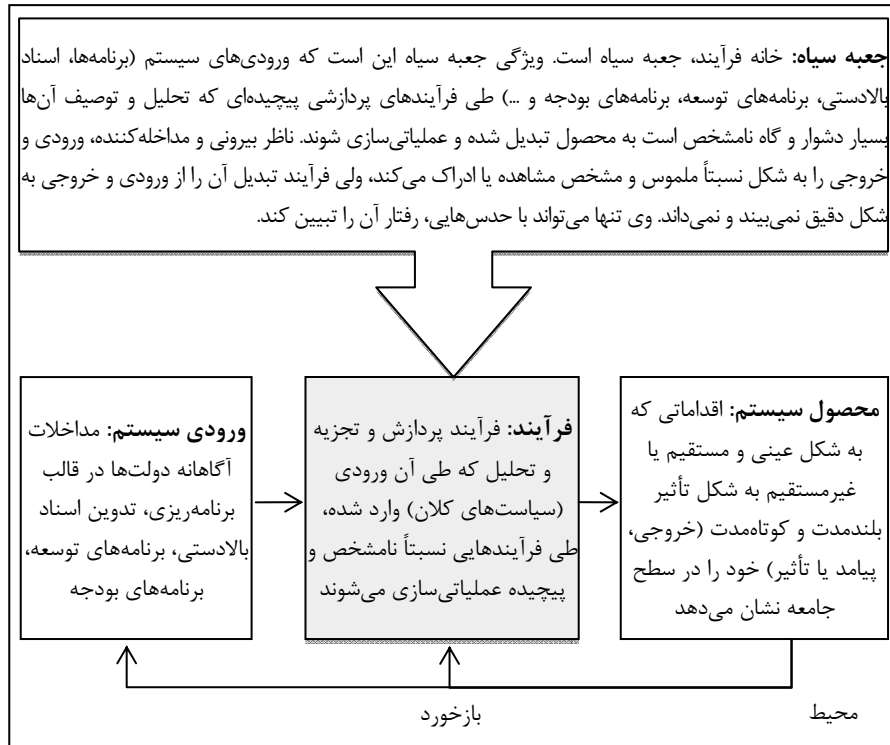


شکل ۴: مداخلات دولت در سیستم‌های اجتماعی و نتایج آن  
ماخذ: UNDG, 2003

مطابق با شکل ۴، نتیجه هر مداخله (ورودی در سیستم‌های اجتماعی) حصول مجموعه‌ای از نتایج (خروجی‌ها، پیامدها و تأثیرات) است. این نتایج ممکن است به شکل کوتاه‌مدت/ میان‌مدت، خواسته/ ناخواسته و مثبت/ منفی باشند و خود را در ساخت‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی - فرهنگی، زیست‌محیطی، فناورانه، نهادی و ... نشان دهند (UNDG, 2003). حکومت‌ها همیشه تمایل دارند، این نتایج همان چیزی از آب درآید که در هنگام مداخله قصد داشته‌اند؛ اما تعیین این نتایج و اثرات، همیشه آنگونه که حکومت‌ها می‌خواهند میسر نمی‌شود و در این میان چالش‌هایی رخ می‌دهد. در ادامه پژوهش، به کمک مفهوم «جعبه سیاه» که در تبیین سیستم‌ها به کار می‌رود، این موضوع تشریح می‌شود.

مفهوم جعبه سیاه اصولاً در زمینه‌های پزشکی و صنعت هم به کار می‌رود و از آن جا به مطالعه‌های سیستم‌ها وارد شده است. این مفهوم برای تحلیل سطوح بسیار پیچیده به کار می‌رود. سطح اقدام دولت‌ها و حکومت‌ها دارای چنین پیچیدگی است. سیستم‌هایی که تعریف و تشریح تفصیلی آن‌ها امکان‌پذیر نیست را به منزله یک «جعبه سیاه» در نظر می‌گیرند. به بیان روشن‌تر، دولت‌ها با مداخلاتی در سیستم‌های اجتماعی در پی رسیدن به نتایج و خروجی‌های مشخص هستند، اما مداخله آن‌ها، در مرحله ورود به فرآیند یا خانه پردازش، دچار تغییراتی می‌شود که به دلیل سیاه بودن این جعبه، مشخص نیست چه اتفاقی در پردازش رخ داده است و نتیجه و خروجی را کاملاً به غیر از آن چیزی که قابل انتظار بوده، تبدیل می‌کند (رضاییان، ۱۳۸۰).

سیر تبدیل مداخلات هدفمند دولت‌ها به نتایج حاصله، متأثر از فرآیندهایی است که تشخیص و تجزیه و تحلیل آن، به دلیل پیچیدگی سیستم، ساده و آسان نیست و تنها می‌توان حدس‌هایی بعضاً عالمانه در این زمینه بیان کرد و بدین شیوه، بازخوردها و اقدامات اصلاحی را برای گام‌های بعدی تشخیص داد. از این رو، به دلیل نامشخص بودن رخدادهای موجود در جعبه سیاه (خانه فرآیند)، سیاست‌گذاران با ارزیابی و بازخوردگیری از خروجی‌ها، مرتباً ورودی‌ها و مداخلات خود در سیستم را اصلاح کرده و امید به وقوع تغییرات هدفمند و مطلوب را به شکل تدریجی در خروجی‌ها و نتایج خود دارند و سعی می‌کنند با حدس‌هایی عالمانه، رفتار جعبه سیاه و رخدادهای درون آن را توصیف کنند. شکل زیر جایگاه جعبه سیاه را بهتر نشان می‌دهد.



شکل ۵: جایگاه جعبه سیاه و مختصات آن

ماخذ: برگرفته از منبع رضاییان (۱۳۸۰) با اندکی تغییر توسط مولفین

### تلاش برای تبیین چالش در فرآیند عملیاتی شدن اسناد و برنامه‌های کلان

در این قسمت نویسندگان مقاله تلاش دارند تا برخی از اتفاقاتی که درون جعبه سیاه رخ می‌دهد و برای ناظر بیرونی آن مشخص نیست را تبیین و تفسیر کنند؛ یعنی با تکاپوی نظری، برخی از دلایل شکست و ناکامی سیاست‌های کلان به برنامه‌های عملیاتی را تبیین نمایند.

در مطالعه‌های سیاست‌گذاری و حکمرانی، مطالعات چندی در زمینه دلایل شکست سیاست‌های کلان در هنگام عملیاتی (اجرایی) شدن صورت نگرفته است. از نظر هاگ و دوگان<sup>۱</sup>، مهم‌ترین عواملی

1. Hugh & Duggan

که سبب عدم اجرای صحیح خطمشی‌ها می‌شوند، عبارتند از: بروز عوامل محیطی بحران‌زا، عوامل طبیعی (حوادث غیرمترقبه و...)، عوامل سیاسی (موافق نبودن ذی‌نفوذا و...)، عدم ترکیب واقعی منابع و توجه صرف به هدف بدون توجه به وسایل و منابع، شناخت ناکافی علت و معلول، تشخیص نادرست مساله و نیاز، نداشتن تئوری مناسب در تدوین خطمشی، نبود سازمان‌های اجرایی مستقل و کارآمد، ابهام و یا مشکل در اهداف سازمانی و برنامه‌ها، عدم استفاده از تکنیک‌های کنترلی مناسب، نبود ارتباط و هماهنگی بین دستگاه‌ها و تعارضات و اختلافات بین آن‌ها (بالوچ، ۱۳۹۰).

عدم شناخت اهداف سلسله مراتبی، عدم طراحی ساختار مناسب برای پیاده‌سازی و اجرا، مهارت‌های کم مجریان، خطمشی‌ها و نبود نظام ارزیابی به‌ویژه نظام کنترل راهبردی از آسیب‌های جدی است. باید در نظر داشت که عدم اجرای مناسب خطمشی‌ها، گاه به ماهیت خطمشی و اهداف آن برمی‌گردد؛ هرچند مجریان و استفاده‌کنندگان از خطمشی نیز در عدم اجرای موفق آن موثرند (بالوچ، ۱۳۹۰).

مورگان و همکاران (۱۳۸۹) معتقد هستند، مهم‌ترین تنگناها و آسیب‌های پیاده‌سازی و اجرای خطمشی‌ها در درجه اول به عدم شناخت مناسب این مفاهیم مربوط است که برنامه عملیاتی منتج از آن‌هاست. مراد از برنامه عملیاتی تعیین مقصد (اهداف کمی) و تعیین مسیر است؛ یعنی چه فعالیت‌هایی در چه زمانی، توسط چه کسی و با چه بودجه‌ای انجام پذیرد و در عین حال تبیین راهبردهای وظیفه‌ای که رفتار سازمانی و منابع انسانی را مدنظر قرار دهد. اجرای راهبرد، نیازمند دیدگاهی نظام‌مند است؛ به نحوی که سازمان را نسبت به اجرای امور درست و اجرای صحیح آن امور برانگیزد.

یکی دیگر از مهم‌ترین آسیب‌ها در تدوین و اجرای خطمشی‌ها نبود الگوی مشخص است، در عین حال ضعف در مبانی نظری، هدف‌گذاری توأم با ابهام و عدم توجه به آثار و نتایج آن‌ها، عدم دخالت بایسته و شایسته ذی‌نفعان در تدوین خطمشی، نداشتن مقبولیت و نبود اتفاق و اجماع‌نظر در مورد آن، بروکراسی اداری و موانع مربوط به ابزارهای اجرایی از جمله دیگر مسائلی است که در این سطح قابل توجه است (بالوچ، ۱۳۹۰).

پورعزت (۱۳۸۹) نیز در آسیب‌شناسی اجرایی‌سازی سیاست‌ها بیان می‌کند که جایگاه سیستم برنامه‌ریزی باید به گونه‌ای طراحی شود که بتواند با پرهیز از جنجال‌های سیاسی انتخاباتی، به اهداف ملی بیندیشد و فارغ از تعهدات حزبی، تعهدات ملی و نیازهای عامه را مدنظر قرار دهد. ملاحظه چرخش‌های شدید برنامه‌ها بر اساس انتخاب‌های سیاسی، به ویژه هنگام تغییر رئیس‌جمهور، شاهدی بر این ادعاست که مبانی تأیید برنامه‌ها بیشتر تابع گرایش‌های حزبی و باندي بوده و در چالش احزاب صورت‌بندی می‌شوند، بنابراین با تغییر ساخت قدرت قابل تغییرند. درحالی‌که اگر مبنای انتخاب

و تصویب برنامه‌ها، شاخص‌های عقلانی معرف منافع ملی و قوانین موضوعه و پذیرفته شده باشند، احزاب یا گروه‌های منفعت‌طلب سیاسی نمی‌توانند متعرض آن‌ها شوند، ضمن اینکه چالش تفکیک و توازن قوا نباید بتواند مصالح ملی را تحت‌الشعاع خود قرار دهد. در یک جمع‌بندی اولیه باید گفت ضعف در طراحی اسناد کلان، عوامل طبیعی، فشار اطرافیان، منافع حزبی، انتظار عکس‌العمل فوری و کوتاه‌مدت از سوی جامعه، عدم تخصص کافی کنشگران مقام اجرا، نگاه‌های متعصبانه و جزءنگرانه، از جمله عواملی هستند که دست به دست هم می‌دهند تا مانع عملیاتی شدن برنامه‌های کلان ملی، آن گونه که منظور واضعان آن بوده است، شوند و بروز ظاهری یابند.

همان‌گونه که ملاحظه شد، صاحب‌نظران عرصه مدیریت، حکمرانی و سیاست‌گذاری با بیان عباراتی، سعی در تبیین چالش عملیاتی شدن برنامه‌های کلان به نتایج هدفمند دارند. در ادامه با بهره‌گیری از نظریه سیستمی و استعاره جعبه سیاه، علاوه بر موارد مطرح شده، تلاش می‌شود تا رخدادهای درون این جعبه و رفتار آن بهتر تبیین شود. همان‌طور که بیان شد، قصد بر آن نیست که تمامی موارد احصا شود، بلکه به دلیل سیاه و نامشخص بودن این جعبه (خانه فرآیند)، علاوه بر نکات پیشین، دلایلی چند از وجود شکاف و چالش در ترجمان برنامه‌ها و اسناد کلان به برنامه‌های عملیاتی تبیین می‌شود (لازم به ذکر است که این چالش تنها مختص نظام اداری کشور نیست؛ بلکه جهان‌شمول بوده و تمامی نظام‌های حکومتی دنیا به نوعی با چنین چالشی مواجه هستند):

۱- یکی از مشکلات اجرای خط‌مشی، زمانی رخ می‌دهد که بین واضعان اسناد بالادستی و مجریان آن نوعی شکاف وجود داشته باشد. به بیان دیگر، از آن جایی که طراحان و تصمیم‌گیران اسناد بالادستی، افرادی غیر از مجریان آن هستند؛ نوعی شکاف در نوع و سطح نگاه به موضوع و خط‌مشی رخ می‌دهد و نشانه وجود آن زمانی مشخص می‌شود که نتایج مطلوب مورد انتظار در عمل محقق نمی‌شود. در این حالت، مجریان از سویی با فرآیند تدوین اسناد بالادستی همراه نبوده‌اند (بعضاً این اسناد به یک‌باره به آن‌ها ابلاغ می‌شود)، و از سوی دیگر، مقصود و هدف اصلی واضعان اسناد را از چرایی تدوین این اسناد و برنامه‌ها درک نمی‌کنند. از این رو، تعاملات و ارتباط‌گیری مداوم یکی از مهمترین اجزای اجرای مؤثر خط‌مشی است. این تعاملات باید مداوم و دقیق باشد و بین تصمیم‌گیران و سیاست‌مداران خط‌مشی تا رده‌های اجرایی در رفت و برگشت باشد (Makinde, ۲۰۰۵).

شاید لازم است تا نوعی پایش در مسیر عملیاتی شدن صورت گیرد تا مشخص شود که تا چه میزان اهداف اصلی و اولیه طراحی سند، به مراحل اجرایی خویش نزدیک شود. در صورتی که این پایش حالت مداوم به خود گیرد، به ذی‌نفعان خط‌مشی کمک می‌کند تا میزان موفقیت و وصول به اهداف خط‌مشی را رصد کنند

و ببینند که منابع تخصیص داده شده تا چه حد بهره‌وری داشته‌اند (Görgens-Albino & Kusek, 2009). البته از سوی دیگر، ماهیت و گستره چالش‌های مقام اجرا، تا اندازه‌ای به اهدافی که خطمشی در پی تحقق آن است نیز بستگی دارد. به‌عنوان مثال، تجربه‌های اجرای خطمشی در دنیا نشان می‌دهد که اجرای برخی از اهداف آموزشی از اجرای برخی دیگر دشوارتر است و با مقاومت بیشتری از سوی سطوح مختلف مدرسه‌ای و آموزشی همراه است (Sultana, 2007). بدین منظور می‌بایست اقداماتی انجام پذیرد تا اثراتی که از خطمشی انتظار می‌رفته با آنچه که در عمل اتفاق افتاده است، مورد اندازه‌گیری و بررسی دقیق قرار گیرد (Dye, 2013).

۲- گاهی اوقات، مجریان خطمشی خواسته و آگاهانه اهداف خطمشی را از بستر خود منحرف کرده و اجازه نمی‌دهند به خروجی‌های مورد انتظار تبدیل شود. آن‌ها به واسطه اقتضانات مقام اجرا یا فشارهایی که در این فرآیند بر آن‌ها تحمیل می‌شود، باورها و دیدگاه‌شان را در فرآیند اجرا تغییر می‌دهند (Spillane *et al.*, 2002) و به تغییر و ساده‌سازی بیش از حد آن، روی می‌آورند.

۳- یکی دیگر از مسائلی که معمولاً در فرآیند گذار از خطمشی‌های کلان به مقام اجرا رخ می‌دهد، این است که هر کسی بخشی از خطوط خطمشی را می‌فهمد و بر آن تأکید می‌کند یا در ذهن خود بخشی از بندهای خطمشی کلان را بر دیگری اولویت می‌دهد. برای مقابله با این چالش، باید دیدگاه و برداشت افراد دخیل در تفسیر و معنی بخشی به خطمشی‌های کلان مورد موشکافی قرار گیرد (Hanberger, 2001).

۴- از زاویه‌ای دیگر، باید به چالش تحمیل نظرهای مجریان بر نصّ اسناد و برنامه‌ها نیز اشاره کرد. با نگاهی به ظاهر برنامه‌ها، اسناد کلان و بالادستی ملی مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام، می‌توان خلاء بسیار مهمی را احساس کرد. این خلاء، منجر به چندگانگی برداشت از سیاست‌های کلان و راهبردی ملی می‌شود که در مقام عمل به نتایج گوناگون و گاه متضاد می‌انجامد. به بیان دیگر، نصّ اسناد کلان و راهبردی ملی، خنثی است و میزان جهت‌دهی و دلالت‌های آن به مقصودی خاص، بسیار اندک است. این امر چالش هدایت و کنترل سیستم‌های کلان اجتماعی را دوچندان می‌کند. اسناد کلان از مجموعه عباراتی تشکیل شده است که در نگاه اول، رضایت همه مخاطبان را در پی دارد؛ ولی در مقام اجرا، توافق چندانی بر نحوه اجرایی شدن آن وجود ندارد. به‌عنوان مثال در بند سه سیاست‌های کلی نظام در بخش تشویق سرمایه‌گذاری (مصوب سال ۱۳۸۲) آمده است: «تنظیم سیاست‌های پولی، مالی و ارزی با هدف دستیابی به ثبات اقتصادی و مهار نوسانات». این رضایت اولیه در مقام نظر، کمتر در مقام عمل به نتایج مطلوبی که همگان انتظار آن را داشتند، می‌انجامد. البته تنظیم سیاست‌های پولی، مالی و ارزی به‌منظور این که کشور به ثبات اقتصادی برسد و نوسانات مختلف مهار شود، امری مطلوب است؛ اما

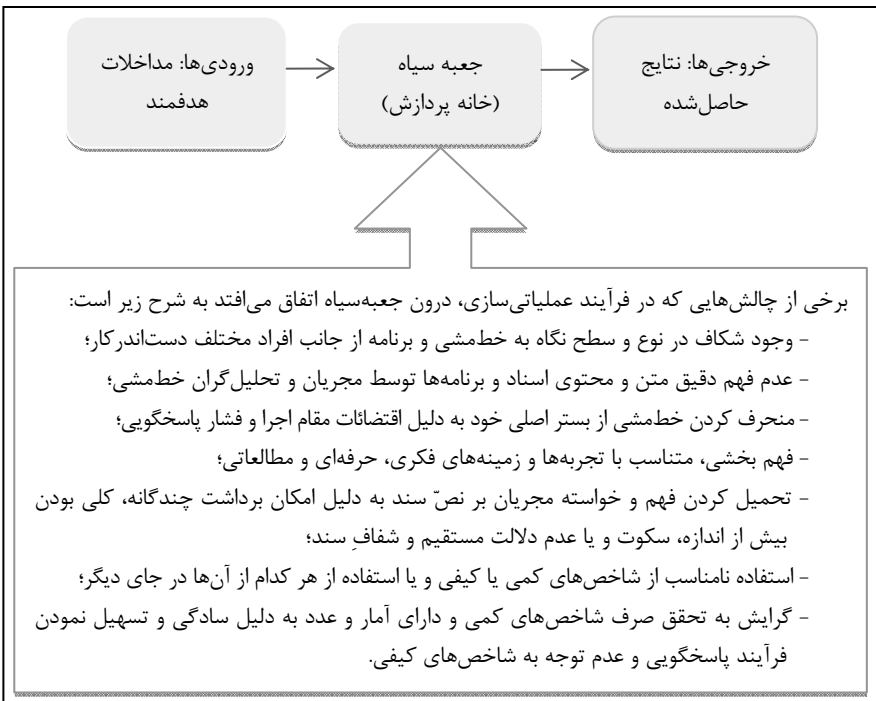
آیا این برنامه، الزام و رهنمود جدی و مقتدکننده‌ای برای دستگاه‌های مجری و دست‌اندرکاران اجرایی به دنبال ندارد؟؛ از این رو، در هنگام عملیاتی‌شدن این اسناد، مجری، برداشت، تمایلات و گرایش‌های فکری خود را به اجرا می‌گذارد و دیدگاه و نظریه حاکم بر ذهن و اندیشه خود را به محتوی سند تحمیل می‌کند. به بیان دیگر، نوعی گسست بین مقام سیاست و اجرا رخ می‌دهد، طوری که مجریان و قانون‌گذاران در هنگام عملیاتی‌سازی سند به اسناد معین و برنامه‌های سالیانه، خواسته خود را بر سند بالادستی تحمیل کرده و نوعی تفسیر به رأی رخ می‌دهد. در این حالت ادعای وی این است که «خواسته و مقصود واضعان و طراحان سند را عملیاتی و اجرایی می‌کند»، حال آنکه در فرآیند تبدیل سیاست به اجرا چرخش‌های جدی رخ داده است و به واسطه سکوت محتوی سند بالادستی و تفسیرپذیری آن‌ها، ترجمه ضمنی مجری بر آن تحمیل شده است. این امر را می‌توان مشابه تعاملی که با توسعه (پیشرفت) انجام می‌شود نیز دانست. توسعه (پیشرفت) همیشه اصطلاح محبوب و مطلوبی در میان سیاست‌گذاران و مردم کشورها بوده است (امامی و همکاران، ۱۳۸۹). اما این اصطلاح محبوب با رویکردها و کنش‌های متفاوتی در سطح اجرا مواجه شده است، یعنی بسته به تجربه پیشینی، جهان‌بینی و مدل‌های ذهنی حاکم بر کنش‌گران توسعه (پیشرفت)، در مقام اجرا رویکردهای خاصی که مطلوب کنشگران اجرایی بوده است به برنامه‌های کلان توسعه (پیشرفت) تحمیل شده است.

۵- تبدیل مفاهیم انتزاعی، طوری که بتواند مورد اندازه‌گیری و ارزیابی قرار گیرند، عملیاتی کردن مفاهیم نامیده می‌شوند. در واقع در فرآیند عملیاتی کردن صفات عینی‌تر و ملموس‌تر را برای یک مفهوم کلان‌تر و انتزاعی‌تر در نظر می‌گیرند (دانایی‌فرد و همکاران، ۱۳۸۶؛ کیوی و کامپنهود، ۱۳۷۰). پیش از این بر اهمیت اتخاذ شاخص مناسب در هنگام عملیاتی کردن برنامه‌های کلان سخن به میان آمد. عدم اتخاذ شاخص‌های مناسب کیفی و کمی و یا استفاده از هر کدام از آن‌ها در جای دیگر، می‌تواند ورودی‌های سیستم (اسناد بالادستی) را در خانه پردازش (جعبه سیاه) از بستر خود منحرف کند. در واقع اتخاذ شاخص‌های مناسب، اقدامی بسیار دقیق و هوشمندانه است که باید با حسابگری خاصی طراحی و اعمال شوند تا به شکل ناخواسته، اهداف و اسناد کلان، به نتایج نامطلوب منتهی نشوند. در هر صورت، تحقق سند چشم‌انداز بیست‌ساله که طی چهار برنامه پنج‌ساله برنامه‌ریزی شده است، نیازمند اتخاذ شاخص‌های مناسب است. عدم انتخاب شاخص‌های دقیق در طی فرآیند سلسله مراتبی برنامه‌های مختلف، موجب عدم تحقق هدف اولیه می‌شود.

۶- برای کنترل و تسهیل فرآیند عملیاتی‌سازی برنامه‌های کلان، از شاخص‌های کمی و کیفی ملموس استفاده می‌شود. هر چقدر شاخص‌ها کمی‌تر باشند، بهتر می‌توان برنامه‌های کلان را با آن کنترل کرد



و دشواری پاسخ‌گویی مسئولان و دست‌اندرکاران مقام اجرا را نیز آسان‌تر می‌سازد. یکی از چالش‌های عملیاتی‌سازی اسناد کلان و بالادستی به برنامه‌های عملیاتی به طور دقیق در همین نقطه رخ می‌دهد. به بیانی روشن‌تر، توجه مدیران و مجریان خط‌مشی‌ها، ناخودآگاه به جنبه‌های کمی برنامه‌ها جلب می‌شود و توجه بیشتری به آن معطوف می‌گردد. از سوی دیگر، واضعان خط‌مشی در سطوح کلان‌تر نیز برای آنکه بهتر بتوانند اسناد خود را کنترل کنند، تمایل بیشتری به تبیین کمی اسناد بالادستی دارند. از همین روست که در نهایت «آزادی» به «تعداد نشریات و روزنامه‌ها»، «ترویج فرهنگ عفاف و حجاب» به «مترائز پارچه چادری»، «توسعه و ترویج ورزش همگانی» به «تعداد و مترائز سالن‌های ورزشی»، «تحول در آموزش عالی و علم و فناوری» به «تعداد دانشجوی دکتری» و... تقلیل می‌یابد. در این فرآیند عملیاتی‌سازی، چون مجری، اعداد و ارقام را بهتر می‌فهمد و تحقق آن را آسان‌تر می‌یابد؛ توجه بیشتر خود را به آن معطوف داشته و کمتر جنبه‌های کیفی را دنبال می‌نماید. مباحث این قسمت در شکل ۶ جمع‌بندی شده است:



شکل ۶: تلاش برای تبیین رفتار جعبه سیاه و رخدادهای درون آن

در ادامه مواردی از ترجمان ناصحیح اسناد بالادستی به برنامه‌های عملیاتی در قالب روایت‌های عینی مورد اشاره قرار می‌گیرند. موارد مذکور که برای تبیین بهتر این چالش مورد اشاره قرار گرفته‌اند، صرفاً نمونه‌هایی در این زمینه بوده و قصد بر تمام‌شماری همه موارد نیست.

### تقلیل یک سیاست کلان به چند شاخص آماری: یک روایت

در ادامه با تحلیل محتوی پنج مورد از اسناد مهم کشور یعنی چشم‌انداز ۲۰ ساله، سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ علم و فناوری، نقشه جامع علمی کشور، برنامه پنجم توسعه و برنامه بودجه سال ۱۳۹۱ (با تمرکز بر حوزه علم و فناوری)، به ارایه شواهدی از آسیب‌های موجود در عملیاتی‌سازی اسناد کلان به برنامه‌های پایین‌دستی اشاره می‌شود.

جدول ۲: چشم‌انداز تصویر شده در اسناد بالادستی در حوزه علم و فناوری

تعبیر سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ علم و فناوری	تعبیر سند چشم‌انداز
جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی در علم و فناوری، با اتکال به قدرت لایزال الهی با احیای فرهنگ و برپایی تمدن نوین اسلامی ایرانی برای پیشرفت ملی، گسترش عدالت و الهام‌بخش در جهان، کشوری خواهد بود:	در چشم‌انداز بیست ساله، ایران کشوری توسعه‌یافته با جایگاه اول اقتصادی علمی و فناوری در سطح منطقه با هویت اسلامی و انقلابی، الهام‌بخش در جهان اسلام و با تعامل سازنده و موثر در روابط بین‌الملل است.
برخوردار از انسان‌های صالح، فرهیخته، سالم و تربیت شده در مکتب اسلام و انقلاب و با دانشمندانی در طراز برترین‌های جهان، توانا در تولید و توسعه علم و فناوری و نوآوری و به‌کارگیری دستاوردهای آن، پیشتاز در مرزهای دانش و فناوری با مرجعیت پیشتاز در مرزهای دانش و فناوری با مرجعیت علمی در جهان.	جامعه ایرانی در افق این چشم‌انداز چنین ویژگی‌هایی خواهد داشت: ... برخوردار از دانش پیشرفته، توانا در تولید علم و فناوری ...؛ دست‌یافته به جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه آسیای جنوب‌غربی... با تاکید بر جنبش نرم‌افزاری و تولید علم ...

تعبیر ارایه شده در متن سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ کشور و متن سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ علم و فناوری رویکردی کیفی دارند، و با اصطلاحاتی نظیر «برخوردار»، «توانا» و ... بیان شده است. البته از سند چشم‌انداز، وجود چنین واژگانی انتظار می‌رود که باید مفاهیمی مطلق بوده و تبعاً رویکردی کمی و قابل ارزیابی برای سنجش میزان موفقیت نداشته باشند و باید در برنامه‌های دیگر نظیر برنامه‌های بلندمدت، راهبردها و برنامه‌های عملیاتی به کمی‌سازی و ارایه شاخص‌های ارزیابی نظیر شاخص‌های

آماری اقدام شود؛ بنابراین در این سطح مشکل چندانی وجود ندارد.

حال به اهم کمیت‌های مطلوب شاخص‌های کلان علم و فناوری که در نقشه جامع علمی کشور به آن‌ها اشاره شده است پرداخته می‌شود: این کمیت‌ها در ۹ دسته طبقه‌بندی شده‌اند که عبارتند از: سرمایه‌انسانی، اخلاق و ایمان، انتشارات علمی، فناوری و نوآوری، کارگروهی، سرمایه‌گذاری و تامین مالی، مشارکت بین‌المللی، آمایش آموزشی و اثربخشی.

همان‌گونه که جدول ۲ مشاهده می‌شود، برای تحقق اهداف متعالی تعیین شده در سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ کشور و سند علم و فناوری، در نهایت به ارایه شاخص‌های جزئی‌تر اقدام شده است. تعیین شاخص‌های عملیاتی‌تر که در واقع به‌عنوان معیارهایی برای سنجش میزان تحقق اهداف برنامه‌ریزی شده در محور مربوطه تلقی می‌شوند، امری بسیار کلیدی و حساس است. در سند مربوطه، برای هر یک از محورهای مورد نظر، تعدادی شاخص عملیاتی بیان شده، ولی برای برخی از این مفاهیم که ماهیت کیفی‌تری دارند (نظیر اخلاق و ایمان)، هیچ معیار کمی ارزیابی مناسبی ذکر نشده است، هر چند با استفاده از معیارهای ترکیبی می‌توان دلالت‌هایی بر میزان تحقق هر یک از این موارد ارایه کرد که اتفاقاً این امر یکی از مهم‌ترین خلأ‌های موجود در فرآیند عملیاتی‌سازی اسناد بالادستی کشور است.

جدول ۳: محورها و شاخص‌های هر محور در سند علم و فناوری

محورها		توضیحات
۱	سرمایه انسانی	در این محور، به ارایه شاخص‌های گوناگون نظیر تعداد پژوهشگر، تعداد دانشجویان مقاطع تکمیلی و ... اشاره شده است و شاخص‌ها کاملاً رویکرد آماری و کمی یافته‌اند.
۲	اخلاق و ایمان	علی‌رغم این‌که به مواردی نظیر نفوذ ارزش‌ها، افزایش باورهای دینی و ... در زیر این محور اشاره شده است، ولی با توجه به کیفی بودن عنوان آن، شاخصی برای ارزیابی میزان عملیاتی‌شدن و نیل به اهداف این محور بیان نشده است.
۳	انتشارات علمی	در این محور به تعداد مقالات در نشریات داخلی و خارجی و ... اشاره شده است که کاملاً رویکردی آماری داشته و قابلیت سنجش کمی یافته است.
۴	فناوری و نوآوری	در بخش مربوط به فناوری مواردی نظیر تعداد اختراعات، پتنت‌ها و غیره اشاره شده و شاخص‌های آماری تعیین شده است، درحالی‌که در بخش نوآوری به مفاهیم کلی نظیر «شاخص دستیابی نوآوری» اکتفا شده است.
۵	کارگروهی	در این محور علی‌رغم این‌که می‌توان شاخص‌های کمی و آماری نیز تعیین کرد، ولی چنین چیزی ارایه نشده و تنها به بیان مواردی نظیر «تعداد مقاله‌ها با بیش از یک نویسنده»، پرداخته شده است.

ادامه جدول ۳: محورها و شاخص‌های هر محور در سند علم و فناوری

محورها	توضیحات
۶	سرمایه‌گذاری و تامین مالی برای برخی از موارد ذکر شده در این محور، اعداد و محدوده‌های کمی تعیین شده است، ولی برخی از آن‌ها علی‌رغم امکان تعیین، بدون تعیین شاخص آماری باقی مانده‌اند.
۷	مشارکت بین‌المللی عموم موارد در این محور بدون تعیین محدوده آماری و کمی باقی مانده‌اند، ولی در ۲ مورد داده‌هایی تعیین شده است.
۸	آمایش آموزشی موارد مربوط به این محور نیز بدون تعیین محدوده باقی مانده‌اند و به واژگانی نظیر «امکان» و «تناسب» اکتفا شده است.
۹	اثربخشی منظور از اثربخشی در این محور، درصد تاثیر فعالیت‌های علمی و فناوری بر حوزه اقتصاد و معیشت است که در عموم موارد تعیین شده بدون ارایه محدوده کمی و آماری باقی مانده‌اند.

### فراگرد ناقص عملیاتی‌سازی آماری و کمی اسناد بالادستی در ترجمان به برنامه‌های معین: روایت دوم

برای ورود به این بحث، مقدمه‌ای کوتاه بیان می‌شود. این مقدمه می‌تواند حساسیت پرداختن به این موضوع را بیش از پیش منعکس کند. در ابتدای قرن بیستم میلادی، فلسفه اثبات‌گرایی که پیشرفت را در عقلانیت محض و تبعیت از روش‌های علمی خاصی می‌دانست به مثابه علم فیزیک بر جریان علمی سیطره یافته و به نگاهی غالب در میان دانشمندان تبدیل شده بود (Arzlan, 2003). این تفکر که اعتبار گزاره‌های متافیزیکی و غیرقابل اثبات را رد می‌کند، تجربه حس بشری را منبع دانش علمی دانسته و بر جنبه‌های قابل مشاهده، عددی و ملموس جهان تأکید می‌کند. همچنین جنبه‌های کیفی و لمس‌ناپذیر ادراکات درون‌گرا و ادراکاتی که جنبه تاریخی و فرهنگی دارند را به شدت رد کرده، باطل می‌سازد. این جریان تا حدود سال ۱۹۶۴ ادامه یافت. در این زمان، اثبات‌گرایی یا همان پوزیتیویسم به دلیل نواقص فراوانی که بر آن وارد بود، به نوعی مرگ دچار شد و بر همگان آشکار شده بود که تعریف بهتر و جامع‌تری از علم مورد نیاز است (Tomer, 2007; McCloskey & McCloskey, 1994).

اما هنوز رگه‌هایی از حاکمیت رویکردهای اثبات‌گرایانه بر بسیاری از حوزه‌های علوم اجتماعی مشاهده می‌شود. این حوزه‌های علمی که متکفل اداره بخش‌های مهمی از نظام اجرایی کشور هستند، متأثر از اندیشه و عمل اثبات‌گرایی می‌باشند. استفاده از اسباب و ابزار اثبات‌گرایی اعم از اعداد، مدل‌ها، ریاضیات و آمار پیچیده را می‌توان به‌عنوان نمونه ذکر کرد. ورود این رویکرد به بدنه نظام کارشناسی

و تصمیم‌سازی در سطح کلان و ملی، تبعات نامناسبی دارد و سبب انحراف سیاست‌ها و برنامه‌های کلان از مقصود خود می‌شود و شکاف سیاستی را نتیجه می‌دهد. در واقع بخشی از آنچه که درون جعبه سیاه رخ می‌دهد از این واقعیت ناشی می‌شود.

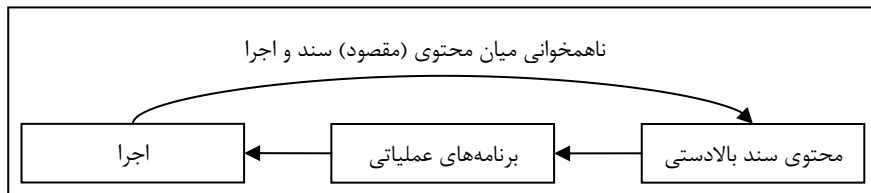
اثر این رویکرد در مطالعه‌های سازمان و مدیریت و بعضاً حکمرانی، به محدودیت این رشته‌ها انجامیده است، یعنی اینکه از روش‌های مختلف پژوهش بهره نگرفته و گستره قلمرو خود را کاهش داده‌اند و از این رو کمتر با حوزه عمل و اجرا هم‌راستا و همسو هستند (Tomer, 2007).

تأکید عمده منابع درسی دانشگاهی و جهت‌گیری اساتید دانشگاهی و دانش‌پژوهان این حیطه به تربیت دانشجویانی منجر شده است که با همین نگاه به حوزه پژوهش و عمل سازمانی وارد می‌شوند و به شکل‌دهی، جهت‌گیری و اجرای سیاست‌ها و همچنین عملیاتی‌سازی برنامه‌ها مبادرت می‌ورزند. البته هدف نویسندگان، نفی ارزش آمار و ریاضیات و دیگر مدل‌های کمی در مطالعات سازمان و مدیریت و اقتصاد نیست. بی‌شک خدمت آمار و ریاضیات به مدیریت، اقتصاد و حکمرانی انکارناپذیر است و کمک شایان این دانش‌ها ناگفته، پیدا و عیان است. بدون آمار و استفاده از اعداد و ارقام، بسیاری از پژوهش‌های مدیریت، اقتصاد و همچنین برنامه‌ریزی‌های خرد و کلان محکوم به ناکارآمدی و شکست هستند؛ ولی نکته مدنظر آن است که تأکید بیش از اندازه بر استفاده از برخی مدل‌ها و فرآیندهای کمی - که گاه اساساً بر پایه شاخص‌های ناقص و نادقیق طراحی شده‌اند - و اتخاذ عملیات سازمانی و سیاستی منطبق و مبتنی بر پژوهش‌های کمی و آماری در بخش دولتی کشور، نوعی اثر نامناسب بر پژوهشگران، مشاوران و مجریان دستگاه‌های اجرایی کشور داشته است؛ به طوری که بیش از آنکه بر کیفیت و کارآمدی اجرای سیاست‌های ملی و برنامه‌های عملیاتی متمرکز شوند، به تحقق تجویزهای برآمده از مدل‌های کمی و آرایه آمارهای کاری مبتنی بر این الگوها بسنده می‌شود و البته گاه ردپای اثر نامطلوب آن را می‌توان در سیاست‌های ملی نیز دنبال کرد.

در واقع این رویکرد در تبیین مسایل و پدیده‌های مورد مطالعه خود سیستم‌های اجتماعی و رویه‌های شکل‌گیری سیاست‌ها را تجزیه کرده و از این مهم که یک سیستم از تعامل بین اجزای آن به وجود می‌آید، نه فعالیت جداگانه آن‌ها، غفلت کرده است. از سوی دیگر، حاکمیت این رویکرد باعث می‌شود که ایده‌ها، دیدگاه‌ها و سیاست‌های مختلف در جامعه با وجهه ریاضی، آماری و کمی وجهت علمی و دانشگاهی پیدا کرده و همراه با پیشینه مطالعاتی کافی جلوه داده شوند (متوسلی و همکاران، ۱۳۸۹).

بیش از این هم اشاره شد که تدوین‌گران برنامه‌های کلان و بالادستی مثل سند چشم‌انداز،

نقطه‌نظرها و دیدگاه‌های مشخصی را در این سند دنبال کرده‌اند؛ ولی آنچه که در عمل و در هنگام عملیاتی‌سازی این برنامه‌ها رخ می‌دهد، آن چیزی نیست که تأمین‌کننده و تصدیق‌کننده محتوی سند چشم‌انداز باشد. این امر به خصوص در هنگام تبدیل محتوی کیفی سند به اعداد و آمارها رخ می‌دهد؛ یعنی به واسطه فراگرد پیچیده و نامشخص تبدیل سیاست‌های کلان به برنامه‌های عملیاتی (که پیش از این به جعبه سیاه تشبیه گشت) نوعی دوگانگی در فهم از برنامه‌ها ایجاد می‌شود و کژکارکردهای اجرایی را نتیجه می‌دهد که با مراجعه و بازخوانی مجدد سند چشم‌انداز می‌توان به این نتیجه رسید که مقصود اولیه سند، غیر از این بوده است و نوعی لغزش در فرآیند عملیاتی شدن مشاهده شده است. شکل ۷، این چرخه و آسیب را بهتر تبیین می‌کند. اگر پذیرفته شود که خطمشی برای آن وضع می‌شود که هدف خاصی را محقق سازد (Kay, 2006)، توجه به نتایج منتج شده از خطمشی اهمیت می‌یابد. بنابراین همیشه باید نتایج حاصل شده در مقام اجرا مورد بررسی دقیق قرار گرفته و بر محتوی اسناد بالادستی عرضه شود.



شکل ۷: تبیینی از ناهمخوانی محتوی سند و مقام اجرا

البته دشواری عملیاتی‌سازی اسناد کلان در مقام عمل را نباید و نمی‌توان نادیده گرفت. اصولاً اجرای خطمشی یکی از مهمترین مسائلی است که بسیاری از کشورها، خصوصاً کشورهایی که سابقه و تجربه کمتری در این زمینه دارند، با آن مواجه هستند (Makinde, 2005). برای نشان دادن این نکته که چگونه تبیین آماری نادرست از اسناد بالادستی آسیب و شکاف بالا را در نظام اداری کشور سبب شده است، مثال‌هایی از آن با ذکر تصریح سند و عبارت عملیاتی‌شده آن در برنامه پنجم توسعه، در جدول ۳ نشان داده است. ذکر این نکته لازم است که قصد نویسندگان خُرده‌گیری بر فرآیند تدوین برنامه پنجم توسعه نبوده است؛ بلکه می‌خواهند این نکته را نشان دهند که به دلیل ماهیت پیچیده سیستم‌های اجتماعی و فراگرد رمزآلود تبدیل ورودی‌ها به خروجی (فرآیند عملیاتی شدن اسناد کلان به برنامه‌های عملیاتی)، خطاهایی رخ می‌دهد که ممکن است، مقصود اولیه واضعان اسناد کلان

را از محور خود منحرف کند. این خطاها تنها مختص نظام سیاست‌گذاری جمهوری اسلامی ایران نیست و همه نظام‌های حکومتی به نوعی با آن مواجه هستند که در این مقاله این نقاط و فرآیندهای آسیب‌پذیر با تأکید بر نظام سیاست‌گذاری جمهوری اسلامی ایران مورد تأکید قرار گرفته‌اند.

**جدول ۴: بیان برخی از تصریحات سند چشم‌انداز و عبارت عملیاتی شده معادل آن در برنامه پنجم**

تصریح سند	عبارت عملیاتی شده در برنامه پنجم
ایران کشوری است ... با هویت اسلامی و انقلابی، الهام‌بخش در جهان اسلام	ماده ۶- بند و: برخوردار کردن یک‌چهارم مساجد شهری و روستاهای بالای هزار نفر از کانون فرهنگی و هنری
ایران کشوری است توسعه‌یافته ... با جایگاه اول علمی و فناوری در سطح منطقه	ماده ۴۶- بند الف: توسعه شبکه ملی اطلاعات و مراکز داده داخلی امن و پایدار با پهنای باند مناسب با رعایت موازین شرعی و امنیتی کشور ... اتصال ۶۰ درصد خانوارها و کلیه کسب‌وکارها به شبکه ملی اطلاعات و اینترنت جهت رسیدن به رتبه دوم در سرانه پهنای باند به‌منظور افزایش بسط خدمات دولت الکترونیک، صنعت فناوری اطلاعات و سواد اطلاعاتی و همچنین افزایش بهره‌وری در حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی
ایران کشوری است توسعه‌یافته ...	ماده ۵۳: ادغام وزارتخانه‌ها توسط دولت به گونه‌ای که تا پایان سال دوم برنامه تعداد وزارتخانه‌ها از بیست و یک وزارتخانه به هفده وزارتخانه کاهش یابد
ایران کشوری است توسعه‌یافته با جایگاه اول اقتصادی ... در سطح منطقه ...	ماده ۶۵- بند ج: کاهش تعداد کارکنان سالانه به میزان ۲ درصد در دستگاه‌هایی که تصدی آن‌ها قابل واگذاری است
ایران کشوری است توسعه‌یافته با جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه ...	ماده ۱۶- بند الف: بازنگری آیین‌نامه ارتقای اعضای هیأت علمی به نحوی که تا ۵۰ درصد امتیازات پژوهشی اعضای هیأت علمی معطوف به رفع مشکلات کشور باشد
ایران کشوری است توسعه‌یافته با جایگاه اول علمی و فناوری در سطح منطقه ...	ماده ۱۶- بند ب: ایجاد ظرفیت لازم برای افزایش درصد پذیرفته‌شدگان دوره‌های تحصیلات تکمیلی آموزش عالی با ارتقای کیفیت، به گونه‌ای که میزان افزایش ورود دانش‌آموختگان دوره کارشناسی به دوره‌های تحصیلات تکمیلی به ۲۰ درصد برسد

در جدول ۳ و ۴ مثال‌های متعددی از متن سند و نحوه تقلیل و عملیاتی‌سازی آن در سند علم

و فناوری و برنامه پنجم توسعه آمده است. مثال‌های متعدد دیگر آن را می‌توان با مراجعه به برنامه پنجم توسعه یا دیگر برنامه‌های بالادستی یافت. برای تبیین بیشتر این جدول به بررسی دو بند اکتفا می‌شود:

۱- در سند چشم‌انداز به جایگاه اول علمی و فناوری تأکید شده است. تبیین عملیاتی این سند در مرحله عملیاتی‌سازی به این صورت بیان شده است: «افزایش ورود دانش‌آموختگان دوره کارشناسی به دوره‌های تحصیلات تکمیلی به ۲۰ درصد». هر چند که این بند از برنامه پنجم، از جذابیت برخوردار است و از دغدغه‌مندی واضعان آن برای بهبود سرمایه انسانی کشور حکایت دارد، ولی لازم است با نگاهی دقت‌مند این گزاره را ارزیابی کرد که «آیا افزایش دانشجویان دوره تحصیلات تکمیلی لزوماً به کسب جایگاه اول علمی و فناوری منتج می‌شود؟»، «آیا این امر به معنای افزایش کیفیت آموزشی نیز هست؟»، «آیا به تعداد کافی عضو هیأت علمی در دانشگاه‌های کشور وجود دارد؟»، «آیا اساتید متعدد به اهداف و آرمان‌های کشور و تحقق سند چشم‌انداز برای تربیت این تعداد دانشجو در دانشگاه‌ها حضور دارند؟» که البته در صورتی که این گونه نباشد، بخش‌های دیگر سند چشم‌انداز و برنامه‌های عملیاتی کشور محقق نشده یا در خلاف جهت آن حرکت می‌شود که خود، به دوگانگی سیاستی و ناهم‌راستایی بین سیاست و اقدام ختم می‌شود.

«آیا برای این میزان دانشجو که بعد از آن فارغ‌التحصیل می‌شوند به تعداد و میزان کافی شغل مناسب وجود دارد یا تدارک دیده شده است؟» آنچه که در عرصه عمل مشاهده می‌شود، این است که این سیاست، بیش از آنکه به کیفیت و تحقق سند چشم‌انداز توجه کند، به صرف تحقق آمارهای برنامه‌های بالادستی توجه می‌کند، چون این عدد و آمار، مسئولیت پاسخگویی را در مقابل دستگاه‌های ناظر برطرف می‌کند. اما نحوه عملیاتی‌سازی این سیاست، می‌تواند آسیب‌های بسیاری بر پیکره جریان علمی و نظام آموزش عالی کشور وارد کند، چیزی که تبعات آن را به خصوص در چند سال اخیر می‌توان مشاهده کرد. تقلیل این چینی سیاست‌های کلان می‌تواند به عوض شدن جای هدف و وسیله کمک کرده و در نتیجه هدف واقعی به فراموشی سپرده شده و واقعیتی دیگر در عمل به وقوع می‌پیوندد. به بیان دیگر، اگر وضعیت پیاده شده در عمل - به تصریح سند چشم‌انداز عرضه شده - بازبینی مجدد گردد، آیا می‌توان گفت که مراد از چشم‌انداز چنین چیزی بوده است؟

۲- در ماده ۵۳ برنامه پنجم توسعه زیرحوزه نظام اداری آمده است: «دولت مکلف است یک یا چند وزارتخانه را به نحوی در وزارتخانه‌های دیگر ادغام نماید که تا پایان سال دوم برنامه، تعداد وزارتخانه‌ها از بیست و یک وزارتخانه به هفده وزارتخانه کاهش یابد». به عبارت دیگر به‌منظور افزایش



کارآمدی دولت و اصلاح نظام اداری، دولت مکلف به کاهش تعداد وزارتخانه‌ها از طریق ادغام آن‌ها با یکدیگر شده است. حال پرسش این است که «آیا صرفاً تغییر ترکیب سازمان‌ها (یا وزارتخانه‌ها) منجر به بهبود عملکرد دولت می‌گردد؟» «آیا ادغام، انتزاع، انضمام و انحلال وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها که عموماً عهده‌دار امور حاکمیتی هستند، می‌تواند منجر به افزایش بهره‌وری، صرفه‌جویی و پاسخ‌گویی دولت شود که از اهداف طراحان این طرح بوده است؟»

در گزارش تخصصی منتشر شده توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۸/۳/۵) به شماره مسلسل ۲۳۰۹۶۹۰ بیان شده است: «تجربه کشورهای پیش‌رو در این زمینه گویای این امر است که دولت‌ها با توجه به وظایف، مأموریت و برنامه‌هایی که مدنظر دارند، ساختار و تشکیلات خود را طراحی می‌نمایند و حتی ممکن است ساختار و تشکیلات دولت با تغییر دولت‌ها دستخوش تغییرات قابل‌توجهی گردد، چرا که هر دولت برای اجرای وظایف و مأموریت‌ها و برنامه‌های خود نیازمند ساختار و تشکیلات متناسب با آن وظیفه است؛ بنابراین تعیین محدودیت در تعداد وزارتخانه‌ها که در طرح پیشنهادی آمده است، مبانی کارشناسی ندارد». در جای دیگر این گزارش آمده است «اینکه مجلس شورای اسلامی دولت را موظف به سامان‌دهی نظام اداری کشور حداکثر در قالب هفده وزارتخانه، سازمان و مراکز خدمت‌رسانی نماید، فاقد مبنای نظری و تجربی است». اگر هدف اصلاح ساختار اداری، به‌منظور کارآمدی باشد، باید به تغییر و اصلاح در اجزای متشکله ساختار (پیچیدگی، رسمیت، تمرکز و ...) روی آورد که تحول جدی ساختاری را ایجاد می‌کنند و ادغام وزارتخانه‌ها ممکن است تنها یک فرع بر این اصل باشد. اصولاً حتی اگر ادغام (جهشی) که یکی از پرهزینه‌ترین راهبردهای اصلاحات نظام اداری است (کاظمی و رکوعی، ۱۳۸۱)، بهترین گزینه باشد؛ این اقدام، تنها آغاز فرآیند اصلاح نظام اداری است؛ درحالی‌که به نظر می‌آید آنچه در عمل به وقوع پیوسته است اکتفای بیش از حد به این راهبرد و غفلت از کیفیت بوده است<sup>۱</sup>. ملاحظه جدی در این‌جا این است که در سند چشم‌انداز به‌عنوان مهمترین سند بالادستی کشور، تصریح به «ایران به‌عنوان کشوری است توسعه‌یافته ...» شده است و هدف اولیه از تدوین برنامه‌های پنج‌ساله، تحقق توسعه‌یافتگی نظام بوده است که به نظر می‌رسد در این مورد (طرح ادغام وزارتخانه‌ها)، به دلایل مذکور، نتیجه‌ای غیر از مقصود سند چشم‌انداز عملیاتی شده است؛ هر چند که در هنگام قضاوت می‌بایست دشواری‌های مقام اجرا نیز در نظر گرفته شود.

۱. به گزارش ۲۳۰۹۶۹۰ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی رجوع شود.

### ترجمان سیاست‌های کلان در بودجه‌های سالیانه: روایت آخر

برنامه‌های بودجه‌های سالیانه برشی یک‌ساله از تمامی اسناد بالادستی هستند. این برنامه‌ها می‌بایست عصاره و نتیجه‌ای از همه سیاست‌های کلان ملی بوده؛ انعکاس‌دهنده همه سیاست‌های کلان بالادستی باشند، از شفافیت، پویایی و انسجام برخوردار بوده و با اسناد بالادستی هم‌راستا باشند. از این رو، تدوین برنامه‌های بودجه سالیانه، علاوه بر دشواری در مرحله سیاست‌گذاری، در فرآیند اجرا نیز دارای ملاحظات بسیاری است. به نظر می‌آید نگاهی مختصر به برنامه بودجه‌های سالانه و بررسی نحوه ترجمان سیاست‌های کلان در این برنامه‌ها، گامی مهم در آسیب‌شناسی فرآیند عملیاتی‌سازی سیاست‌هاست.

در یک بررسی اجمالی بین چند برنامه بودجه اخیر می‌توان مشاهده کرد که تقریباً هر سال، اجمال برنامه نسبت به سال پیشین بیشتر است و این امر از سویی ضمن اینکه زمینه انعطاف و ابتکار در اجرای برنامه را به متولیان اجرایی می‌دهد، چالش پاسخگویی و ارزیابی اجرا را نیز بیشتر می‌کند. به عبارت دیگر این امر هر چند می‌تواند اختیارات بیشتری را به مجریان اعطا کند، ولی آسیب عدم توجه به سیاست‌های بالادستی (نظیر سند چشم‌انداز و برنامه‌های پنج‌ساله) را نیز به همراه می‌آورد و زمینه سلیقه‌ای شدن سیاست‌های اجرایی را فراهم می‌سازد. عدم شفافیت دقیق بندها و احکام بودجه، می‌تواند منجر به گم شدن ردپای مداخله سیاستی مورد نظر شود.

آنچه که در بودجه گزارش می‌شود تنها کلیاتی از ورودی و خروجی منابع است، درحالی‌که در زیرحوزه‌های سیاستی تنها اشاره‌ای اجمالی به کلیات منابع مالی می‌شود. به‌عنوان مثال، در ماده ۸۹ بودجه سال ۱۳۹۱ ناظر به حوزه علم و فناوری (که در این پژوهش تمرکز بیشتری بر آن شده بود)، تنها به این مورد اکتفا شده است که «کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری و دستگاه‌های موضوع ماده ۵۰ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۴/۸/۱۵ علاوه بر اعتبارات پژوهشی که ذیل هر دستگاه منظور شده است، مکلفند حداقل نیم درصد تا سه درصد از اعتبارات خود به استثنای اعتبارات فصول ۱ و ۶ بودجه هزینه‌ای و سرانه دانش‌آموزی وزارت آموزش و پرورش و هزینه‌های مستقیم تولید شرکت‌های دولتی را برای انجام امور پژوهشی و توسعه علمی و دانش فناوری هزینه نمایند». البته به هزینه‌های عمومی و سایر منابع مالی سازمان‌ها و نهادهای مرتبط نیز در قالب جداول پیوستی این برنامه اشاره شده است که چندان کارگشا نیست.

## ملاحظاتنی برای بخش اداری کشور

حال که به ارایه نمونه‌هایی از کاستی‌های ناشی از ترجمان نامناسب مفاهیم از عرصه نظر تا عمل اشاره گردید و تصویری کلی از این مشکل ارایه شد، به بیان ملاحظاتنی ضروری پرداخته می‌شود. اولین ملاحظه این است که «آیا اساساً تحقق شاخص‌ها (به‌عنوان مثال: شاخص‌های انتخاب شده در سند علم و فناوری)، می‌تواند موجب تحقق اهداف سند مزبور گردد؟»، یعنی «آیا ترجمان دقیق و صحیحی از متن سند (با مفاهیم ارزشی، متعالی و آرمانی) به برنامه‌ها و شاخص‌های عملیاتی صورت گرفته است؟»؛ به عبارت دیگر، «آیا تقلیل سیاست‌های کلان به چند شاخص آماری و کیفی فارغ از ضعف‌های طراحی آن، موجب آسیب جدی به آن سیاست نمی‌شود؟».

ملاحظه دیگر این است که حتی اگر فرض شود این ترجمان کاملاً صحیح است، «آیا عدم وجود شاخص‌های ارزیابی برای مفاهیم کیفی نظیر اخلاق و ایمان (که اتفاقاً محوری‌ترین بحث در حوزه علم دینی، ارزش‌های تربیتی، علم اسلامی و ... است) می‌تواند زمینه‌ساز دستیابی به هدف اصلی سند چشم‌انداز که بیانگر «هویت اسلامی و انقلابی و الهام‌بخشی در جهان اسلام» است، باشد؟»؛ یعنی «آیا حرکت به سوی تولید شاخص‌های ترکیبی (از مفاهیم کیفی) که دلالت‌هایی بر میزان پیشرفت و تحقق اهداف در این محورها دارد، ضروری نیست؟»، «آیا تکیه بر شاخص‌های تک‌بعدی که گاه مصوب سازمان‌های بین‌المللی نیز هست، می‌تواند زمینه‌ساز تحقق اهداف سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران که آرمان‌های خاصی را برای خود تصویر کرده است، باشد؟».

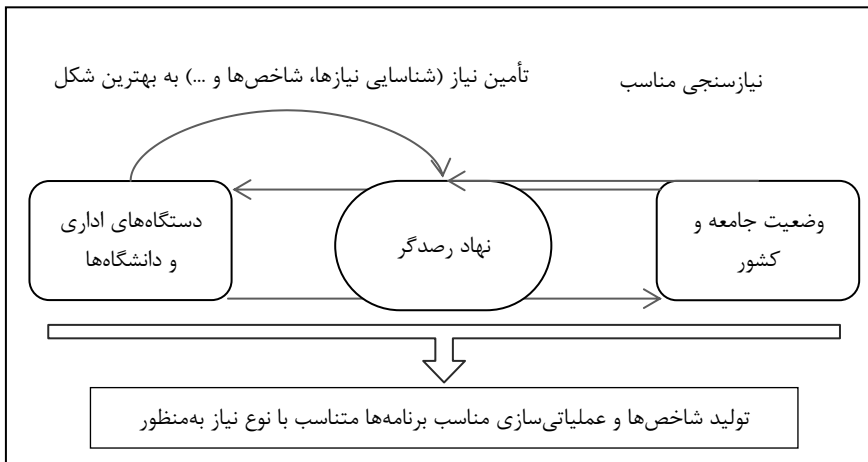
سومین ملاحظه این است که «آیا بیم آن نمی‌رود در عرصه عمل و اجرا و در مقام عملیاتی‌سازی این برنامه‌ها، مجریان به دلایل گوناگون (اعم از دلایل سیاسی، گزارش‌دهی به مقامات بالاتر، مقایسه عملکرد خود با دولت‌ها یا وزرای پیشین، جلوگیری از بازخواست و ...)، تنها برای تحقق آن دسته از موارد که شاخص‌های کمی و آماری دارند، اکتفا کنند؟» و ملاحظه چهارم این است که «آیا در نهایت، این احتمال وجود ندارد که مقوله آمار و شاخص‌های کمی که به‌عنوان ابزار ارزیابی و کنترلی تدوین شده بودند به‌عنوان اهداف اصلی تلقی شوند؟»، به عبارت دیگر به واسطه تمرکز بر تحقق این شاخص‌ها، ممکن است گاه ابزار کنترلی به‌عنوان هدف اصلی محسوب شود.

در این راستا ارایه پیشنهادهایی چند، می‌تواند مفید باشد:

۱- بخش اداری کشور نیازمند مدیران و متخصصانی است که توانایی رفع تناقض‌هایی که در تبیین کمی و آماری از مفاهیم کیفی می‌شود را داشته باشند و با نگاهی کلان‌تر به هر یک از مفاهیم، آسیب‌های مقام اجرا را کنترل کنند. البته در این راستا تربیت و آموزش دانش‌پژوهان دانشگاهی که

برخوردار از تخصص و تعهد لازم هستند نباید از تیررس نگاه مسئولین بالادستی سازمانی و دانشگاهی دور بماند.

۲- با وجود وفاق نسبی میان مسئولین و پژوهشگران سازمان و مدیریت در کشور بر لزوم استفاده از شاخص‌های بومی مبتنی بر آمارها و کمیته‌های دقیق و حساب‌شده، متأسفانه در مقام عمل، به دلایل متعدد از جمله فقدان شاخص‌های بومی مناسب، کمبود منابع مختلف اعم از زمان، نیروی انسانی و مسایل مالی، به شاخص‌های مصوب بین‌المللی اکتفا شده و همین شاخص‌ها مبنای ارزیابی‌ها و عمل مجریان و سیاست‌گذاران کشور قرار می‌گیرد. راه‌اندازی رصدخانه‌ای که علاوه بر تلاش در راستای شناخت صحیح شاخص‌های مناسب، به اخذ پایگاه داده‌ای و آماری پرداخته و به ارائه پیشنهاد‌های کاربردی به دستگاه‌های مختلف اقدام کند، بسیار ضروری است. شاید عنوان «رصدخانه پایش اجرا و عملیاتی‌سازی اسناد راهبردی جمهوری اسلامی ایران» عنوانی مناسب برای این رصدخانه باشد. این رصدخانه می‌تواند راهنمای بیش و عمل مسئولین بوده و در زمینه تبدیل برنامه‌های بالادستی به شاخص‌های آماری و کمی پایین‌دستی و همچنین استفاده مناسب از آن‌ها، راهکارهایی مناسب را به مجریان مربوطه ارائه کرده و وضعیتی پایدار را در این راستا نهادینه کند. این رصدخانه می‌تواند با نیازسنجی دقیق نیازها و از سوی دیگر توانمندی و ظرفیت‌های داخلی، راهکارها و رهنمودهای مناسب را بررسی و پیشنهاد دهد.

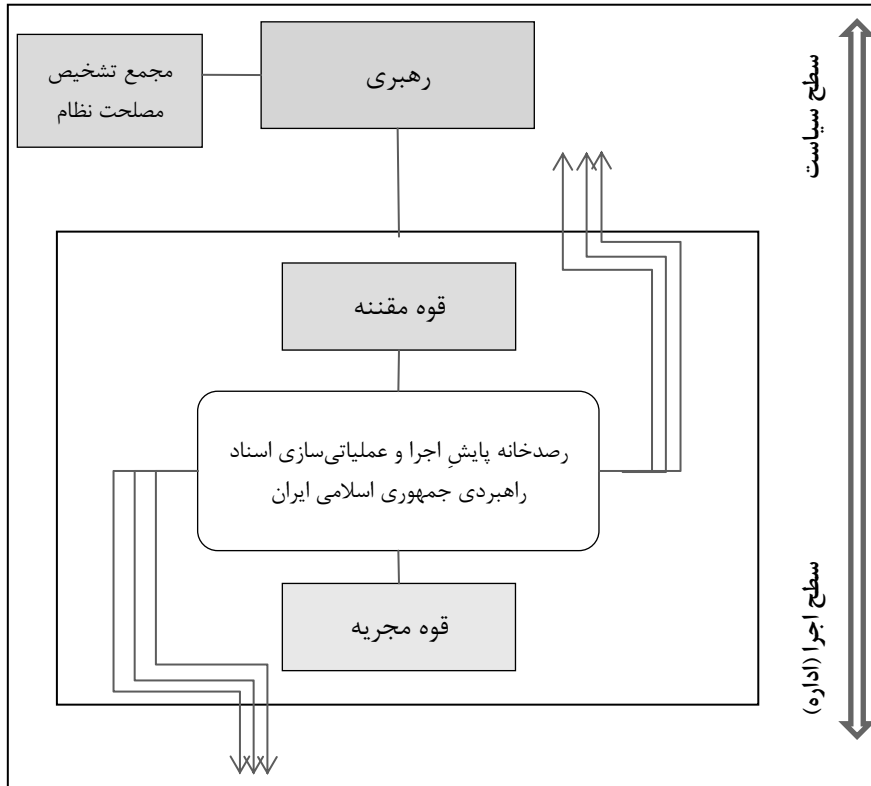


شکل ۸: مدل مفهومی نهاد رصدگر

نباید از خاطر دور داشت که همه کنشگران نهادی درون یک کشور نقش واحدی بازی نمی‌کنند. برخی از کنشگران در مورد ایده‌ها و نظرهای جدید، نقش چالشی ایفا می‌کنند. زمانی که یک شبکه خطمشی به ساخت و گزینه‌های سیاستی توجه می‌کند و نسبت به آن نقشی فعال به خود می‌گیرد، بسیاری از افراد دانشگاهی، حلقه‌های تفکر، روزنامه‌نگاران، مشاوران و دیگر متخصصان به پایش آن شبکه و بخش‌های آن می‌پردازند و بدیل‌های خطمشی را وضع می‌کنند. این مجموعه خطمشی یک اجتماع معرفت‌شناسانه و یک گفتمان سیاستی را شکل می‌دهند (Howlett *et al.*, 1995).

درون مجموعه حکومتی جمهوری اسلامی ایران، سیستم خطمشی‌گذاری وجود دارد که طی فرآیندهای رفت و برگشتی به وضع خطمشی می‌پردازد. این سیستم باید به گونه‌ای باشد که اولویت‌های خطمشی به گفتمان غالب تبدیل شده و بدیل‌های خطمشی و مباحث علمی در آن به شکل مداوم در چرخش باشد و بر مجموعه سایه افکند، این امر به پایش خطمشی و اجرای بهتر و نزدیک به مقصود اولیه سیاست‌های کلان نیز کمک می‌کند. اگر این وضعیت حالت مقطعی داشته باشد، به‌عنوان مثال، اگر یکی از قوا گاه‌به‌گاه به‌عنوان ناظر بر قوه مجریه نظارت کند، اجرای خطمشی‌ها نیز مقطعی شده و هر از چند گاهی توجه به صرف پیاده‌سازی برنامه‌های کلان مورد توجه واقع می‌شود که با ضعف‌های جدی همراه است؛ ولی اگر مجموعه عظیمی از متفکران دانشگاهی، حلقه‌های تفکر، مشاوران و رسانه‌ها با یکدیگر و با مجریان اصلی در ارتباط باشند و به تولید فکر و ایده پرداخته و تبیین واضحی از سیاست‌ها ارائه کنند، در عمل، اسناد کلان بهتر و اصولی‌تر پیاده می‌شود و هزینه‌کرد بودجه‌ها نیز بیشتر در راستای اهداف کلان سیاستی صورت می‌پذیرد.

رصدخانه‌ای که پیش از این به آن اشاره شد می‌تواند فرصت مناسبی برای تجمیع این ظرفیت در خود باشد. این رصدخانه می‌تواند به هم‌نشینی و نزدیک کردن گفتمان قوه‌سیاست‌گذار و قوه مجری که نوعی دوگانگی همیشگی بین آن‌ها وجود دارد (Wilson, 1992)، کمک کند و با فراهم‌ساختن زمینه هم‌زبانی بین مقام سیاست و مقام اجرا، تعارض‌ها و چالش‌های گفتمانی را مرتفع کند. از جمله کارویژه‌های این رصدخانه، پایش مستمر اجرا و نحوه پیاده‌سازی سیاست‌های کلان است، سپس ملاحظات اجرای سیاست‌ها و نحوه تجسم سیاست‌ها در مقام عمل را به سطح سیاستی ارائه داده تا در بهبود سیاست‌های فعلی و تدوین سیاست‌های آتی مورد استفاده قرار گیرد. همچنین رهنمودهای سیاستی و اجرایی خود را جهت بهبود مستمر به قوه‌های مقننه و مجریه ارائه می‌دهد. از سوی دیگر این نهاد می‌تواند با ارائه و پیشنهاد شاخص‌های مناسب و نحوه تقلیل سیاست‌ها از پیش، نقش رصدگری خود را ایفا نماید.



شکل ۹: جایگاه رصدخانه پایش اجرا و عملیاتی سازی اسناد راهبردی ملی

برای پیشبرد اهداف کلان ملی، تنها هماهنگی بین سیاست‌های ملی کفایت نمی‌کند. سیاست‌ها به چیزی بیش از هماهنگی نیاز دارند. بعضی از بسته‌های سیاستی در خود، طرح، برنامه و پروژه‌هایی دارند که به جای ایجاد هم‌افزایی سیاستی، اثرات یکدیگر را خنثی می‌کنند (دانایی‌فرد، ۱۳۹۰). عملیاتی‌سازی آماری اسناد بالادستی در قالب برنامه‌های عملیاتی در عین مزایای خود، چنان مجریان مربوطه را درگیر تحقق صرف آمارها می‌کنند که با بازخوانی اسناد و برنامه‌ها می‌توان متوجه شد که گاه بندها و بخش‌های دیگر اسناد خنثی شده؛ خلاف آن‌ها عمل شده، یا مورد لطمه جدی قرار گرفته‌اند. توجه به این آسیب باید به پیوست هر اقدام عملیاتی به مجریان گوشزد شود. این کار مانع از هدررفت منابع ملی شده و هم‌افزایی بین سیاست‌ها را نتیجه می‌دهد و تحقق اهداف چشم‌انداز را

نیز در کوتاه‌ترین زمان سبب می‌شود.

با توجه به تعداد بخش‌ها در کشور و از سوی دیگر تعدد برنامه‌ها، باید نوعی هم‌زمانی و هم‌زمانی بین مدیران و بخش‌های مختلف در عملیاتی‌سازی و اجرای شاخص‌های آماری و عمق‌بخشی به آن‌ها ایجاد شود.

*شفاف‌سازی اهداف/خطمشی:* این امر کمک می‌کند نتایج یا اهداف مطلوب از اقدام سیاستی مشخص شود. در حالت مطلوب؛ خطمشی‌ها باید با ملاحظه اهداف مشخص و واقعی طراحی شوند و این پرسش پرسیده شود که «هدف از این خطمشی چیست؟»، این امر نه تنها جهت خطمشی را مشخص می‌کند، بلکه زمینه ارزیابی را فراهم آورده و زمینه سنجش میزان کارآمدی و اثربخشی آن‌ها را ایجاد می‌کند.

*بازخورد از اطلاعات:* این بند به ضرورت بازخوردگیری مداوم از اجرای خطمشی در حال انجام و همچنین به ارزیابی اولیه از اثرات خطمشی اشاره دارد. بازخوردگیری از اطلاعات، نیازمند ایجاد ارتباط با نهادهای مسئول جامعه هدفی است که از خطمشی متأثر می‌شوند. اجرای یک خطمشی تنها و در صورتی می‌تواند بهبود داده شود که اجرا کنندگان بصیرت کافی را در مورد چگونگی اثرگذاری خطمشی یا برنامه بر جامعه هدف داشته باشند.

*برنامه‌ریزی راهبردی:* هدف از برنامه‌ریزی راهبردی در چارچوب اجرای خطمشی، برجسته‌سازی اهمیت ارزیابی از ظرفیتی است که یک نهاد دارا بوده و از این طریق به اجرای وظایف اجرایی خاص خود پرداخته و تصمیم‌های سیاستی را پیاده می‌سازد. برنامه‌ریزی راهبردی به مثابه ابزاری است که به وسیله آن، یک نهاد می‌تواند توانایی خود را برای نیل به اهداف تعیین‌شده خطمشی ارزیابی کند (Theodoulou & Kofinis, 2004).

## نتیجه‌گیری

تحقق بهتر و سریع‌تر اهداف اسناد کلان و بالادستی ملی، مطالبه همه خدمت‌گزاران و دلسوزان نظام جمهوری اسلامی ایران است و از سوی دیگر کارآمدی نظام را در اذهان عامه و در عرصه بین‌المللی سبب می‌شود. تبدیل و ترجمان اسناد راهبردی ملی در برنامه‌های معین امری ظریف، خطیر و دشوار است که کلید واقعی پیشبرد و عملیاتی‌سازی این اسناد بالادستی محسوب می‌شود. در این پژوهش نویسندگان کوشیدند با تبیین دشواری اقدام در سیستم‌های اجتماعی به‌عنوان سیستم‌های بسیار پیچیده و با بهره‌گیری از تفکر سیستمی و الگوی جعبه سیاه، ضمن ارائه تحلیلی

آسیب‌شناسانه از وضعیت جاری عملیاتی‌سازی برنامه‌های کلان کشور و بیان نمونه‌هایی از ترجمان نامناسب اسناد بالادستی به برنامه‌های عملیاتی، به بیان ملاحظات و پیشنهادهایی در این راستا پردازند. با استفاده از نظریه سیستمی، می‌توان مجموعه اقدامات دولت‌ها را به عناصر و بخش‌های منظم طبقه‌بندی کرد و با نگاهی دقیق‌تر و جامع‌تر، اشکال‌ها و چالش‌های موجود را در سیر فرآیندها و رویه‌های دولتی بهتر تبیین نمود. همچنین استعاره جعبه سیاه، به مثابه تشبیهی است که فهم ما را از اتفاقات درون سیستم، خصوصاً سیستم‌های پیچیده بهبود می‌بخشد. بر اساس نظریه سیستمی، کنش‌های دولت‌ها را می‌توان بر اساس ورودی‌ها، فرآیندها (خانه پردازش)، خروجی‌ها و بازخورد در بستر محیط پیرامونی تجزیه و تحلیل کرد. دولت‌ها با مداخلاتی در سیستم‌های اجتماعی در پی رسیدن به نتایج و خروجی‌های مشخص هستند؛ اما این مداخله آن‌ها، در ورود به مرحله فرآیند یا خانه پردازش دچار تغییراتی می‌شود که به دلیل سیاه بودن این جعبه، مشخص نیست چه اتفاقی در پردازش رخ داده است که نتیجه و خروجی را کاملاً به غیر از آن چیزی که قابل انتظار بوده، تبدیل می‌کند و انحراف‌هایی در هنگام عملیاتی شدن آن رخ می‌دهد.

### پیشنهادها

این پژوهش ضمن بیان ملاحظاتی در باب اسناد بالادستی و عملیاتی‌سازی آن‌ها پیشنهادهایی نیز ارائه کرده است:

- تربیت مدیران، متخصصان و دانش‌پژوهانی که در حل و تحلیل تناقض‌های کیفی آماری در اسناد عالی و برنامه‌های بالادستی و مقام اجرا توانمند باشند؛
  - تأسیس نهادی برای رصد و پایش شاخص‌های ملی مبتنی بر داده‌های آماری و کمی مناسب و محوریت آن در سطح ملی و بین دستگاه‌های دولتی و خصوصی؛
  - عملیاتی‌سازی مناسب شاخص‌های آماری به‌منظور جلوگیری از تناقض‌های سیاستی و اجرایی؛
  - هم‌زمانی و هم‌زمانی در اجرا و عمق‌بخشی به شاخص‌های آماری.
- بر اساس یافته‌های این پژوهش طراحی شاخص‌های متناسب ترکیبی، تلاش در جهت پیش‌بینی درست و منطقی آماری و تبدیل مناسب مفاهیم کیفی به شاخص‌های کمی مناسب، به اتکاپذیری شاخص‌های عملیاتی کمک شایانی می‌کند و می‌تواند در راستای جلوگیری از شکاف میان اسناد بالادستی و مقام اجرا بسیار موثر باشد.



## الف) فارسی

- امامی، سیدمجتبی، بنافی، مسعود و سجادیه، سیدعلی‌رضا. (۱۳۸۹). تحلیلی انتقادی بر به‌کارگیری شاخص‌های مرسوم جهانی توسعه. *برنامه‌ریزی و بودجه*، سال ۱۵، شماره ۱، صفحات ۱۸۹-۱۳۵.
- امیری، علی‌نقی، دانایی‌فرد، حسن، زارعی‌متین، حسن و امامی، سیدمجتبی. (۱۳۹۰). فهم جوهره خطمشی‌های عمومی: واکاوی نظری ماهیت تقلیدپذیری خطمشی‌گذاران ملی. *اندیشه مدیریت راهبردی*، سال ۵، شماره ۱، صفحات ۴۴-۵.
- الوانی، سیدمهدی. (۱۳۸۵). مدیریت عمومی. ویرایش سوم. تهران: نشر نی. صفحات ۲۴-۲۳.
- بالوچ، مجتبی. (۱۳۹۰). آسیب‌شناسی فرآیند خطمشی‌گذاری و تدوین راهبردهای کلان نظام اداری کشور. *پژوهش‌نامه علوم راهبردی*. تهران: انتشارات دانشگاه عالی دفاع ملی. صفحات ۱۳۹-۱۲۱.
- برنامه بودجه. (۱۳۹۱). برنامه بودجه قابل دسترس در سایت دولت جمهوری اسلامی ایران: <http://www.2lat.ir/>
- برنامه پنجم پنج ساله توسعه کشور. (۱۳۸۹). *برنامه پنجم توسعه کشور*. قابل دسترس در وبگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام: <http://www.maslahat.ir/>
- پورعزت، علی‌اصغر. (۱۳۸۲). تصویرپردازی از آینده: راهبرد اقدام در سیستم‌های اجتماعی. سخن سمت، شماره ۱۰، صفحات ۵۲-۳۱.
- پورعزت، علی‌اصغر. (۱۳۸۷). *مبانی دانش اداره دولت و حکومت (مبانی مدیریت دولتی)*. تهران: انتشارات سمت. صفحات ۱۳-۱۲.
- پورعزت، علی‌اصغر. (۱۳۸۹). *مدیریت راهبردی عصر مدار*. تهران: دانشگاه امام صادق علیه‌السلام. صفحات ۲۱۲-۱۹۳.
- حقیقی، رضا. (۱۳۸۶). *فرهنگ و دیپلماسی*. تهران: نشر المهدی. صفحات ۲۴۳-۲۴۲.
- دانایی‌فرد، حسن. (۱۳۹۰). تبیین اجرای جهاد اقتصادی با محوریت یکپارچگی سیاست‌های ملی: طراحی مدل مفهومی و چالش‌های فرارو. *اندیشه مدیریت راهبردی*، سال ۵، شماره ۲، صفحات ۲۴-۵.
- دانایی‌فرد، حسن، الوانی، سیدمهدی و آذر، عادل. (۱۳۸۶). *روش‌شناسی پژوهش کمی در مدیریت: رویکردی جامع*. تهران: انتشارات صفار. صفحه ۲۸۳.
- ذاکرسالچی، غلام‌رضا و ذاکرسالچی، امین. (۱۳۸۸). تحلیل محتوی پیش‌نویس نقشه جامع علمی کشور و پیشنهاد الگوی ارزیابی آن. *سیاست علم و فناوری*، سال ۲، شماره ۲، صفحات ۴۶-۲۹.
- رشیدی، مصطفی و ردادی، علی. (۱۳۸۷). مدل شبکه‌ای حاکمیت و اداره: رویکردی جایگزین برای نظام تدوین برنامه‌های توسعه در ایران. *فرآیند مدیریت و توسعه*، شماره ۷۰، صفحات ۳۳-۳.
- زاهدی، شمس‌السادات. (۱۳۸۹). *تجزیه و تحلیل و طراحی سیستم‌ها (مبانی سیستم‌های اطلاعاتی مدیریت)*.

- تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی. صفحه ۱۶.
- رضائیان، علی. (۱۳۸۰). *تجزیه و تحلیل و طراحی سیستم*. تهران: انتشارات سمت. صفحات ۱۰۷-۲۷.
- رضائیان، علی. (۱۳۹۰). *مبانی سازمان و مدیریت*. تهران: انتشارات سمت. صفحات ۲۰۵-۱۷۸.
- سند تحول بنیادین آموزش و پرورش. (۱۳۹۰). *سند تحول بنیادین آموزش و پرورش*. قابل دسترس در وبگاه وزارت آموزش و پرورش: <http://www.medu.ir/>
- سند چشم‌انداز بیست ساله کشور. (۱۳۸۲). *سند چشم‌انداز بیست ساله کشور*. قابل دسترس در وبگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام: <http://www.maslahat.ir/>
- غفرانی، حسین، فتاح‌زاده، امیرعباس، مالی، یاسر، مؤمنی، فرشاد و واعظ‌مهدوی، محمدرضا. (۱۳۸۲). *گزارش توسعه انسانی سال ۲۰۰۳، اهداف توسعه هزاره: پیمانی میان ملت‌ها برای پایان دادن به فقر*. تهران: مؤسسه فرهنگی ابن‌سینای بزرگ. صفحه ۵۲.
- کاظمی، سیدعباس و رکوعی، ایمان. (۱۳۸۱). *طراحی یک مدل اقتضایی برای ادغام سازمان‌های بزرگ دولتی ایران*. *مدرس علوم انسانی*. سال ۱۲، شماره ۲۴، صفحات ۹۸-۶۹.
- کیوی، ریمون و کامپنهود، لوک‌وان. (۱۳۷۰). *روش تحقیق در علوم اجتماعی*. ترجمه عبدالحسین نیک‌گهر. تهران: نشر فرهنگ معاصر. صفحه ۱۴۴.
- متوسلی، محمود و نیکونستی، علی. (۱۳۹۰). *تغییر نهادی*. *برنامه‌ریزی و بودجه*. سال ۱۶، شماره ۳، صفحات ۶۸-۵۱.
- متوسلی، محمود، مشهدی‌احمد، محمود، نیکونستی، علی و سمیعی‌نسب، مصطفی. (۱۳۸۹). *اقتصاد نهادی*. تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق علیه‌السلام. صفحه ۱۶.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۸/۳/۵). *اظهارنظر کارشناسی درباره: طرح ساماندهی نظام اداری دولت*. به شماره مسلسل ۲۳۰۹۶۹۰.
- مورگان، مارک، لویت، ریموند و مالک، ویلیام. (۱۳۸۹). *اجرای استراتژیک*. ترجمه سیدمحمد اعرابی و رحیم زارع. تهران: پژوهشکده سما. صفحه ۲۰.
- نقشه جامع علمی کشور. (۱۳۸۹). *نقشه جامع علمی کشور*. قابل دسترس در وبگاه شورای عالی انقلاب فرهنگی: <http://www.iranculture.org/>
- نوروززاده، رضا، فتحی‌اجارگاه، کوروش و کیدوری، امیرحسین. (۱۳۸۸). *تحلیل محتوایی اسناد فرادستی و معین به‌منظور استنتاج سیاست‌های برنامه‌های توسعه پنجم بخش آموزش عالی، تحقیقات و فناوری*. *فصلنامه پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی*. سال ۱۵، شماره ۳، صفحات ۵۰-۲۹.
- نوروزی‌چاکلی، عبدالرضا، حسن‌زاده، محمد و نورمحمدی، حمزه‌علی. (۱۳۸۸). *سنجش علم، فناوری و نوآوری (مفاهیم و شاخص‌های بین‌المللی)*. تهران: مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور. صفحه ۳۳.

ب) انگلیسی

- Anderson, J. E. (2011). *Public policymaking: An introduction*. Boston, MA: Cengage. p. 7.
- Arzlan, D. (2003). *Postmodernism, Keynesian uncertainty and rational expectations: A methodological approach*. Paper Presented at the Eastern Economic Association Conference, New York City. February 22, 2013. p. 6.
- Bedein, A. G. (1986). *Management. Japan*: Dryden Press, C.B.S. Publishing Japan, Ltd. p. 108.
- Boulding, K. E. (1956). General systems theory - The skeleton of science. *Management Science*, 2(3), 197-208.
- Dye, T. R. (2013). *Understanding public policy*. Boston: Pearson. pp. 68-70.
- Görgens-Albino, M., & Kusek, J. Z. (2009). *Making monitoring and evaluation systems work: A capacity development toolkit*. World Bank Publications. pp. 201-202.
- Hanberger, A. (2001). What is the policy problem? Methodological challenges in policy evaluation. *Evaluation*, 7(1), 45-62.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (1995). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems* (Vol. 163). Toronto: Oxford University Press. pp. 83-84.
- Kay, A. (2006). *The dynamics of public policy: Theory and evidence*. Edward Elgar Publishing. p. 2.
- Koontz, H., & Wehrich, H. (1988). *Management*. New York: McGraw-Hill, Inc. pp. 103-104.
- Makinde, T. (2005). Problems of policy implementation in developing nations: The Nigerian experience. *Journal of Social Science*, 11(1), 63-69.
- McCloskey, D. N., & McCloskey, D. N. (1994). *Knowledge and persuasion in economics*. Cambridge University Press. pp. 1-6.
- Spillane, J. P., Reiser, B. J., & Reimer, T. (2002). Policy implementation and cognition: Reframing and refocusing implementation research. *Review of Educational Research*, 72(3), 387-431.
- Sultana, R. (2007). *The challenge of policy implementation: A comparative analysis of vocational school reforms in Albania, Kosovo and Turkey*. Peer Learning. Italy: European Training Foundation. pp.1-76.
- Theodoulou, S. Z., & Kofinis, Ch. K. (2004). *The art of the game: Understanding public policy*. Belmont, C.A.: Cengage Learning. pp. 2-12.
- Tomer, J. F. (2007). What is behavioral economics. *The Journal of Socio-Economics*, 36(3), 463-479.
- UNDG (United Nations Development Group). (2003). *UNDG results-based management terminology*. 17 August 2009. Retrieved from [http://www.undg.org/archive\\_docs/2485-Results-Based\\_Management\\_Terminology\\_-\\_Final\\_version.doc/](http://www.undg.org/archive_docs/2485-Results-Based_Management_Terminology_-_Final_version.doc/)
- Wilson, W. (Ed.). (1992). The study of administration. In R. Stilman. *Public Administration: Concepts and cases* (16-16). Boston: Houghton Mifflin.