

به نام خدا

مدل‌های خط‌مشی گذاری و تحلیل خط‌مشی در بخش عمومی

بخش اول

تعریف مدل

مدل یا الگو تصویری است که از واقعیت‌ها و روابط موجود گرفته شده و نشانگر متغیرهای موجود، نحوه ارتباط آنها و نتایج حاصل از کنش و واکنش آنهاست. یک مدل در واقع بازسازی و تلفیقی از واقعیت است که با در برداشتن ویژگی‌های اصلی آن، شناخت واقعیت مورد نظر را تسهیل می‌کند. مدل برای شناخت مسائل و اجزای شکل‌دهنده آنها و همچنین پیش‌بینی نتایج راه‌حل‌ها، می‌تواند وسیله مؤثر و مفیدی در دست خط‌مشی‌گذار باشد. به کمک مدل می‌توان متغیرهای موجود و رابطه بین آنها را به خوبی شناخت.

تصمیم‌گیرندگان در فرآیند خط‌مشی‌گذاری، می‌کوشند تا با استفاده از مدل‌های مختلف به راه‌حل مطلوب دست یابند و آن را به سادگی مورد آزمون قرار دهند. مشکل اصلی در مدل‌سازی این است که مدل همواره گویای واقعیات نیست و سیستم اصلی را به درستی نشان نمی‌دهد. در مدل‌ها گاهی برخی از متغیرها را برای سادگی و سهولت کار ثابت فرض می‌کنند. در حالی که در عالم واقع چنین نمی‌باشد. مدل مطلوب مدلی است که آئینه تمام‌نمای اجزای اصلی و عمده پدیده مورد نظر باشد. قیاس در مدل تنها حاکی از وجود برخی شباهت‌هاست نه همسانی در همه خصایص. مدل فقط فرضیه خاصی را مطرح می‌کند که باید به محک آزمون زده شود و همه فرضیه‌های ممکن را در بر نمی‌گیرد. ویژگی‌های مدل عبارت است از:

- مدل باید ساده و خلاصه بوده و قدرت نظم‌دهندگی داشته باشد.
- مدل باید گویای جنبه‌های اصلی و مهم پدیده مورد نظر باشد.
- مدل باید با واقعیات‌های هماهنگی و تطابق داشته باشد.
- مدل باید اثربخش و مفید باشد و در عمل اهل حرفه را یاری دهد.
- مدل باید به تسهیل امر تحقیقات و بررسی‌ها کمک کند.
- مدل باید در تبیین و تشریح پدیده‌ها کارساز و مؤثر باشد.

خلاصه بودن، ساده بودن و گویاه بودن مدل‌ها، خط‌مشی‌گذاران را یاری داده و آنها را در اتخاذ تصمیم بهتر و ارزیابی آن کمک می‌کند و به همین دلیل است که مبحث مدل‌های خط‌مشی‌گذاری مقوله مهمی در رشته خط‌مشی‌گذاری عمومی به شمار می‌رود.

فواید کاربرد مدل‌های مفهومی در حوزه خط‌مشی‌گذاری عمومی عبارتند از:

- اندیشه‌های ما را در مورد خط‌مشی و سایر مسائل اجتماعی به طور ساده و روشن بیان می‌کنند.
- جنبه‌های مهم و مشکلات خط‌مشی را شناسایی می‌کنند.
- با تأکید بر ویژگی‌های اصلی مسائل و مشکلات، ما را قادر به ایجاد ارتباط با یکدیگر می‌سازند.
- با تشخیص مسائل مهم از غیر مهم، ضمن ایجاد درک بهتر از خط‌مشی عمومی به ما این توانایی را می‌دهند که تلاش‌های خود را در جهت روشن هدایت کنیم.
- شرایطی فراهم می‌کنند تا بتوانند برای خط‌مشی عمومی و پیش‌بینی پیامدهای آن پیشنهادهایی را ارائه دهیم.

در ادامه مهم‌ترین مدل‌های ارائه شده در زمینه تجزیه و تحلیل خط‌مشی‌های عمومی بررسی خواهند شد.

1- مدل عقلانی: خط‌مشی به مثابه «حداکثر دستاوردهای اجتماعی»

دولت‌ها باید خط‌مشی‌هایی را انتخاب کنند که نسبت منافع اجتماعی آن برای جامعه، در مقایسه با هزینه‌های اجرایی آن، به بالاترین حد برسد. هنگامی می‌توان گفت یک خط‌مشی عقلایی است که میزان ارزش‌ها و مقادیری که به دست می‌آورد از آنچه که از دست می‌دهد بیشتر و نتایج حاصل از آن از سایر خط‌مشی‌های قابل انتخاب، مطلوب‌تر باشد. در برخورد عقلایی با خط‌مشی علاوه بر بررسی متغیرهای قابل اندازه‌گیری با واحد پولی، باید ارزش‌های اجتماعی، سیاسی و اقتصادی نیز در ارتباط با موضوع خط‌مشی مورد ملاحظه قرار گیرد.

در نگرش عقلایی به خط‌مشی گذاری، فرض بر این است که اولویت‌های ارزشی جامعه به طور کلی قابل شناسایی و ارزیابی هستند. لازمه خط‌مشی گذاری عقلایی دستیابی به اطلاعات درباره گزینه‌های خط‌مشی‌ها، توانایی پیش‌بینی درست پیامدهای آنها و قدرت محاسبه دقیق هزینه نسبت به منفعت است.

در مدل عقلانی برای تعریف مسأله باید دو مرحله را از هم متمایز نمود. یکی مرحله احساس مشکل و دیگری مرحله ادراک مشکل می‌باشد. در مرحله احساس خط‌مشی‌گذاران عارضه‌ها و رویه‌های بیرون مشکل را در می‌یابند و در مرحله ادراک به ریشه‌یابی مشکل اقدام می‌کنند. برای تحقق فرآیند عقلانی می‌بایست پس از تجزیه و تحلیل مشکل به طور عمیق و یافتن ریشه‌های آن به تصمیم‌گیری بپردازیم تا این اطمینان حاصل شود که خط‌مشی اتخاذ شده به رفع مشکل به طور ریشه‌ای منجر خواهد شد و عوارض را نیز دفع خواهد نمود.

مدل عقلایی از این جهت عقلایی است که در آن توصیه می‌شود از نوعی روش تصمیم‌گیری تبعیت شود که در آن انتخاب بر اساس اثربخش‌ترین راه دستیابی به اهداف خط‌مشی صورت گیرد. نظریه عقلانیت در مکاتب خردگرایی و اثبات‌گرایی ریشه دارد، مکاتبی که سعی می‌کنند با بی‌طرفی کامل و روش علمی شرایط زندگی انسان را بهبود بخشند. طبق این مدل وظیفه تحلیل‌گر خط‌مشی آن است که اطلاعات مربوط را تهیه و برای استفاده در اختیار مقامات دولتی بگذارد. در مطالعات ناظر بر تصمیم‌گیری، منشأ مدل عقلایی را می‌توان در کوشش‌های نخستین برای تدوین علوم رفتار سازمانی و اداره امور عمومی یافت.

مراحل فرآیند عقلایی خط‌مشی گذاری عبارتند از:

1. احساس و درک مشکل عمومی جامعه
2. تعریف و بیان مشکل مذکور
3. یافتن راه‌حلهایی برای مشکل
4. ارزیابی راه‌حل‌ها نسبت به نتایج حاصل از آنها

5. یافتن بهترین راه‌حل و ارائه آن به عنوان خط‌مشی

در فرآیند عقلایی خط‌مشی‌گذاری، کوشش بر آن است که در مرحله تشخیص مشکل تمامی مجاری و کانال‌های دریافت مشکل شناسایی شود و مورد استفاده قرار گیرد، به طوری که تا حد امکان تمامی مشکلات مهم کشف گردند و هیچ مشکلی نادیده گرفته نشود. خط‌مشی‌گذار پس از مواجهه با یک سلسله از مشکلات، مراتبی از اولویت برای آنها در نظر می‌گیرد و از میان آنها مشکل عمده را انتخاب نموده، برای حل آن در پی چاره برمی‌آید. در میان مشکلات، مشکل عمده، مشکلی است که حادثر باشد و یافتن راه‌حل برای آن، ضرورت بیشتری داشته باشد. مشکلات دیگر نیز در زمان مقتضی بر اساس اولویت مورد بررسی قرار خواهند گرفت. نکته دیگری که در تشخیص مشکل باید بدان توجه داشت، بازشناسی مشکل اصلی از عوارض مشکل است.

برای تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری در فرآیند عقلایی روش‌ها و مدل‌های فراوانی وجود دارند که برخی از آنها عبارتند از:

خط‌مشی‌گذاری در شرایط اطمینان کامل

زمانی که خط‌مشی‌گذار با اطمینان کامل و بر اساس اطلاعات موجود، می‌داند که نتایج حاصل از هر شکل ممکن چیست و در چه شرایطی اتفاق خواهد افتاد، از نظر تعیین خط‌مشی و انتخاب بهترین راه در شرایط اطمینان کامل قرار دارد.

خط‌مشی‌گذاری در شرایط مخاطره

هرگاه خط‌مشی‌گذار یا تصمیم‌گیرنده، با اطمینان کامل از نتایج حاصل از هر خط‌مشی مطلع نباشد ولی احتمال وقوع آنها را بداند، تحت شرایط ریسک و یا مخاطره به تعیین خط‌مشی پرداخته است.

در خط‌مشی‌گذاری مخاطره‌آمیز تصمیم‌گیرنده با موقعیت‌های مختلفی روبه‌رو می‌شود که آنها را اصطلاحاً شرایط محیطی می‌نامند. برای خط‌مشی‌گذاری در شرایط مخاطره‌آمیز باید احتمال وقوع هر یک از شرایط محیطی را

در میزان بازدهی ناشی از آن تأثیر داد. نتیجه حاصل ارزش مورد انتظار¹ نامیده می‌شود و شاخصی برای انتخاب است.

خط‌مشی‌گذاری در شرایط عدم اطمینان

خط‌مشی‌گذار در شرایط عدم اطمینان می‌تواند از سه شیوه استفاده کند:

- شیوه انتخاب حداکثر حداکثرها²: در این شیوه بهترین نتیجه از بهترین نتایج مشوق ممکن در شرایط محیطی مورد نظر، انتخاب می‌شود.
- شیوه انتخاب حداکثر حداقلها³: در این شیوه با بدبینی فرض می‌شود که برای راه‌حل‌های ممکن بدترین نتیجه در شرایط محیطی مورد نظر حاصل خواهد شد، آنگاه بهترین را از میان بدترین‌ها انتخاب می‌نمایند.
- شیوه انتخاب با فرض احتمال یکسان: در این شیوه با فرض اینکه هیچ گونه احتمالی برای وقوع نتایج، در شرایط محیطی مورد نظر در دست نباشد، احتمال برای شرایط مختلف، یکسان فرض می‌شود و بر اساس ارزش مورد انتظار خط‌مشی تعیین می‌گردد.

¹. Expected Value

². Maximax

³. Maximin