

## درآمدی تحلیلی بر فهم موضوع ظرفیت خطمشی عمومی: بررسی ماهیت، موضوع و کارکرد

حسن دانایی فرد

استاد مدیریت دولتی، دانشگاه تربیت مدرس

سید مجتبی امامی

استادیار مدیریت دولتی، دانشگاه امام صادق (ع)

سید کاظم حسینی<sup>۱</sup>

کارشناسی ارشد مدیریت دولتی، دانشگاه امام صادق (ع)

(تاریخ دریافت: ۹۵/۸/۲ - تاریخ تصویب: ۹۵/۹/۱۱)

### چکیده

تغییر معماری دولت‌ها بعد از پدیده جهانی‌سازی و اصلاحات مدیریت، زمینه‌ساز ظهور بازیگرانی هم‌عرض دولت‌ها شده است که بخش قابل‌توجهی از توان خطمشی‌گذاری دولت‌ها به این بازیگران منتقل و به تبع آن، پدیده «دولت‌های توخالی» شکل گرفته است. اندیشمندان عرصه حکومت در پاسخ به این «انتقال توانایی»، از مفهوم «ظرفیت خطمشی» بهره گرفته‌اند. علیرغم اهمیت این موضوع، شاهد کثرت و آشفتگی در پژوهش‌های نظری و تعاریف ارائه شده از این مفهوم هستیم که سبب بروز تعارضاتی در فهم این موضوع نیز شده است. تأمل در فحوای معنایی این مفهوم و ترسیم حوزه معنایی آن، راهبرد روشی مهمی برای فهم بهتر ظرفیت خطمشی و ارتقاء حوزه مطالعاتی این موضوع فراهم می‌سازد. در این نوشتار با روش تحلیل مضمون، «ماهیت»، «موضوع» و «کارکرد» به عنوان مضامین تشکیل‌دهنده ظرفیت خطمشی استخراج و به‌نقد آنها پرداخته شده است. جمع‌بندی مقاله نشان می‌دهد، تعاریف برخاسته از رویکرد حکمرانی، بنیان‌های مفهومی دقیق‌تری در مقایسه با سایر تعاریف ارائه کرده‌اند و می‌توانند به نحو بهتری میان این موضوع و سایر موضوعات حوزه خطمشی تمایز ایجاد کنند.

**واژگان کلیدی:** انتقال توانایی، تغییر، توانایی حکومت، حکمرانی، ظرفیت خطمشی، دولت‌های

توخالی

<sup>1</sup> - (نویسنده مسئول) s.k.hoseini87@gmail.com

## مقدمه

مدیریت دولتی جدید<sup>۱</sup>، نهضت بازآفرینی دولت<sup>۲</sup> و جهانی‌سازی<sup>۳</sup> روندهایی است که از اواخر دهه ۱۹۸۰ میلادی در کشورهای توسعه‌یافته رواج بسیاری پیدا کردند. اصلاحات اداری، پیاده‌سازی نسخه‌های بازاری اداره حکومت و دولت و پیوستن به سازمان‌های جهانی، جلوه‌های بارز این رویکردها است. آنچه خود ادبیات غرب به عنوان ثمره نهایی این اقدامات گزارش می‌کند، کاهش «توانایی دولت» و انتقال این توانایی به بازیگران غیردولتی بوده است؛ به همین دلیل است که تنها بعد از گذشت یک دهه از شکل‌گیری این رویکردها، انتقادهای بسیاری نسبت به آنها صورت گرفت که زمینه‌ساز ظهور مفهومی به نام «ظرفیت خط‌مشی»<sup>۴</sup> شد.

در کشورمان ایران نیز خصوصی‌سازی<sup>۵</sup>، کوچک‌سازی<sup>۶</sup> دولت، برون‌سپاری<sup>۷</sup>، تلاش برای پیوستن به سازمان‌های جهانی و ... موضوعاتی است که در سال‌های اخیر، به دلایل و توجیهات مختلف، حجم قابل توجهی از تمرکز مراکز تصمیم‌گیری کشور را به خود اختصاص داده است. چه با این مسیر انتخاب شده موافق باشیم و چه مخالف، آنچه باید در اجرای این اقدامات موردتوجه قرار داد بهره‌گیری از تجربه سایر کشورها و عدم تکرار اشتباهات گذشته آنها است. قاعدتاً اگر ما همین مسیر مشهور را در پیگیری اصلاحات دولت انتخاب کرده‌ایم، بدین معنا نیست که نخواهیم عوارض منفی ناخواسته آن حداقل شود. موضوع ظرفیت خط‌مشی که در پاسخ به معضلات ناشی از اجرای این‌گونه اقدامات ظهور کرد، می‌تواند به احتراز از مسائل ناشی از آنها کمک کند.

از آنجاکه بسیاری از نظریه‌های علوم اجتماعی صبغه وارداتی دارند، اندیشه‌ورزان و پژوهشگران فهمی جامع و مانع از آنها حاصل نکرده‌اند؛ در نتیجه کاربست آنها در بستر بومی ما، نه تنها به مثابه نسخه‌هایی برای درمان معضلات اجتماعی ما خوب عمل نکرده است، بلکه در بسیاری از موارد باعث پیچیدگی و افزایش معضلات نیز شده است. مفهوم ظرفیت خط‌مشی نیز مانند سایر مفاهیم علوم اجتماعی با این خطر روبرو است. علاوه بر این، به اذعان بسیاری از صاحب‌نظران حوزه ظرفیت خط‌مشی، این ادبیات با گستردگی و ابهام بسیاری مواجه است (پیتر و پیتر، ۲۰۰۵: ۵؛ پیترز، ۱۹۹۶). عام و فراگیر بودن واژه «ظرفیت»<sup>۸</sup> موجب

1- New public management  
2- Reinventing Government Movement  
3- Globalization  
4- Policy capacity  
5- Privatization  
6- Downsizing  
7- Outsourcing  
8- Capacity

شده است تا هر آنچه به عنوان مختصات «دولت خوب»<sup>۱</sup> بیان می‌شود، در ذیل این مفهوم قرار بگیرد؛ تا جایی که برخی نظریه‌پردازان، نظیر فلگی (۱۹۹۶: ۱) آن را مفهومی «باز و رها»<sup>۲</sup> توصیف کرده‌اند. از سوی دیگر، این عام بودن، سبب ورود آن به حوزه‌ها و رشته‌های مختلف علوم اجتماعی و مفهوم‌پردازی‌های متکثر از آن شده است. از گستردگی کمی ادبیات که بگذریم، این موضوع با چالش‌های مفهومی خاصی نیز مواجه است. چالش‌هایی که ناشی از سطوح چندگانه -از خرد تا کلان- و منظرهای مختلف -اندیشه‌ورزان، مشاوران و تحلیل‌گران- مفهوم‌پردازی شده از این موضوع است (پیتر مورگان، ۲۰۰۶). این چالش‌ها می‌تواند مشکلات ناشی از ورود این مفهوم به ادبیات علمی کشور را مضاعف نیز بکند. این پژوهش با اتکا به روش تحلیل مضمون<sup>۳</sup>، به احصاء و طبقه‌بندی ابعاد مفهومی «ظرفیت خط‌مشی»<sup>۴</sup> پرداخته است؛ تا از این طریق به فهم و به‌کارگیری این موضوع در نظر و عمل کمک کند.

در این پژوهش ابتدا با بررسی پیشینه نظری و تجربی حوزه ظرفیت خط‌مشی به توصیف تکثر و آشفتگی مفهومی این موضوع می‌پردازیم که بیانگر نیازمندی آن به انجام کارهای پژوهشی جهت فهم ذات و جوهره ظرفیت خط‌مشی است. سپس به توضیح روش تحلیل مضمون و نحوه استفاده آن در این پژوهش می‌پردازیم و در نهایت با ارائه مضامین استخراج‌شده از تحلیل تعاریف ظرفیت خط‌مشی و دسته‌بندی آنها به بیان مؤلفه‌ها و ابعاد تشکیل‌دهنده این موضوع می‌پردازیم تا از این طریق به فهمی نسبتاً کامل از این موضوع دست‌یابیم.

## پیشینه پژوهش

### پیشینه نظری

در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰، شاهد تحولاتی در بخش دولتی کشورهای توسعه‌یافته بوده‌ایم. ساختارهای دقیق سلسه‌مراتبی و بوروکراتیک اداره امور دولتی، تبدیل به نوعی مدیریت دولتی قابل انعطاف و مبتنی بر بازار شد؛ همان چیزی که امروزه آن را تحت عنوان «مدیریت دولتی جدید می‌شناسیم. آن‌گونه که ادبیات غرب نشان می‌دهد، اصلاحات اداری ناشی از مدیریت دولتی جدید، موجب از بین رفتن بخشی از توانایی دولت‌ها شد. این کاهش توانایی و به عبارتی دقیق‌تر انتقال توانایی، به سه صورت شکل گرفت: (۱) انتقال رو به

1 - Good government

2 - Loose

3 - Theme analysis

4 - Policy capacity

پایین توانایی نهادی و سیاسی در نظام سیاسی، که با تمرکززدایی از نظام تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری روی داد؛ (۲) انتقال رو به بیرون توانایی دولت به سازمان‌های مردم‌نهاد و سایر تشکل‌های مستقل<sup>۱</sup>، یا (۳) انتقال رو به بالای توانایی تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری به نظام‌های نهادی فراملی، مثل اتحادیه اروپا یا مجموعه بانک جهانی (پیپر و پیترز، ۲۰۰۰؛ رودز، ۱۹۹۷).

از سوی دیگر، شکل‌های جدید پاسخگویی<sup>۲</sup> و شفافیت<sup>۳</sup> و سایر اصلاحات، شالوده‌های سنتی توانایی دولت در شماری از این کشورها را مخدوش ساخت. یکی از اهداف عام این اصلاحات در بسیاری از کشورها، «به عقب راندن دولت»<sup>۴</sup> و فراهم کردن فضا برای نقش‌آفرینی بیشتر سایر بازیگران در عرصه عمومی بود؛ اما این امر تا حدی پیش رفت که برخی دانشمندان نظیر رودز (۱۹۹۴) از اصطلاح «دولت توخالی»<sup>۵</sup> برای توصیف دولت‌ها پس‌از این اصلاحات استفاده کردند. به همین دلیل است که امروزه در همین کشورهای توسعه‌یافته، شاهد تأکیدی مجلد بر دولت هستیم. به نظر می‌رسد جهانی‌سازی، که ابتدا اهمیت دولت را زیر سؤال برد، اخیراً دیدگاهی مخالف اتخاذ کرده است؛ یعنی برخلاف گذشته که حامی ضعیف شدن دولت‌ها و واگذاری اختیارات آنها به سایر بازیگران بود، اکنون بر وجود دولت‌های قوی‌تر تأکید دارد. دو عامل بر این تغییر دیدگاه تأثیرگذار بوده است. نخست، اتفاقات دهه اخیر که ثابت کرد بازار، در مقابل دولت، از جهت کمک به رشد و توسعه اقتصادی شکست خورده است؛ دوم، نخبگان اداری و سیاسی در بسیاری از کشورهایی که اثر تمرکززدایی از صنعت و برچیده شدن بخش‌های کلیدی صنعتی را احساس کرده‌اند، نسبت به سرمایه‌گذاری آزاد بین‌المللی بسیار بدبین شده‌اند. حتی طرفداران رویکردهای بازاری، اکنون خواهان مداخلات سیاسی برای حمایت از بازارها هستند. به‌طور مثال پس از بحران مالی آسیا حتی برخی از «بازاری‌ها»<sup>۶</sup> به نیاز برای مقررات‌گذاری مؤثر بیشتر از جانب دولت اذعان کرده‌اند (پیتر و پیپر، ۲۰۰۵: ۳-۱۱).

مفهوم و ادبیات ظرفیت خط‌مشی در چنین شرایطی در ادبیات خط‌مشی ظهور یافت، شرایطی که نیاز ضروری و اجتناب‌ناپذیر بر احیاء و بازسازی توانایی دولت شدیداً احساس می‌شد. البته قائلان به ظرفیت، معتقد نبودند که دولت‌ها باید به همان وضعیت گذشته - قبل از اصلاحات مدیریت دولتی جدید - برگردند؛ بلکه معتقد بودند چالش‌ها و موقعیت‌های معاصر،

1 - Agency

2 - Accountability

3 - Transparency

4 - Roll back the state

5 - Hollow state

6 - Marketeers

مستلزم ایجاد توانایی متناسب با دوران جدید در دولت‌ها است. به‌طور مثال، ظرفیت خطمشی یک دولت تنظیمی<sup>۱</sup> یا یک دولت در چشم‌انداز حکمرانی<sup>۲</sup>، در مقایسه با ظرفیت خطمشی در چشم‌انداز دولت‌محوری<sup>۳</sup> متفاوت است (پیتزر و پیپر ۲۰۰۵: ۱-۳).

چنین مسائلی موجب شد تا هم اندیشه‌ورزان<sup>۴</sup> و هم پژوهشگران بیش‌ازپیش به واکاوی ماهیت ظرفیت خطمشی، تعریف و ترکیب آن در دوران معاصر بپردازند و توجه بیشتری به بررسی مفهوم ظرفیت خطمشی و نقش آن در چرخه خطمشی معطوف دارند (نیومن، پرل، ولستد، ۲۰۱۳). درحالی‌که سخن گفتن از داشتن ظرفیت خطمشی مناسب، به عنوان پیش‌نیاز ضروری موفقیت خطمشی، مطلبی پیش پا افتاده و تکراری است؛ اختلافات بسیاری در مورد جنبه‌های تعریفی و مفهومی این موضوع وجود دارد که باعث ابهام و پیچیدگی آن شده است و مانع فهم بهتر و بهبود عمل می‌شود (باسکوو، ایوان، شلدز، ۲۰۱۱؛ تیرنان ۲۰۰۶، پیتر و پیپر، ۲۰۰۵: ۵؛ پیتزر، ۱۹۹۶).

به سادگی نمی‌توان تعیین کرد که آیا این مفهوم فقط مربوط به تدوین خطمشی‌های هوشمندانه و مؤثر است، یا اینکه شامل ظرفیت اجرای خطمشی هم می‌شود؟ آیا شامل ظرفیت سیاسی دولت در پاسخگویی به نیازهای در حال تغییر گروه‌های فشار و عامه مردم می‌شود؛ یا منظور از آن این است که دولت باید مستقل عمل کند؟ (پیتزر، ۱۹۹۶). ظرفیت خطمشی فقط از طریق یک متغیر ساده تعریف نشده است؛ بلکه این مفهوم دربرگیرنده روابط بین متغیرهای چندگانه است: از جمله اینکه چگونه بخش‌ها با یکدیگر و با سایر سازمان‌ها تعامل دارند؛ چگونه بخش‌ها و سازمان‌های مرکزی دولت، اهداف را فهم و تفسیر می‌کنند؛ افراد و جوامع خطمشی<sup>۵</sup> چگونه خطمشی خوب<sup>۶</sup> را تعریف می‌کنند؛ چگونه خبرگان و نیروهای آموزش‌دیده به کار گرفته می‌شوند و به چه میزان ظرفیت خطمشی در نهادهای پژوهشی و اندیشکده‌ها موجود است (راسموسن ۱۹۹۹). این ابهام و پیچیدگی، مفهوم‌سازی ظرفیت خطمشی را نیز با دشواری‌هایی همراه کرده است (پیتزر ۱۹۹۶).

پژوهش‌های صورت گرفته در موضوع ظرفیت خطمشی را می‌توان به سه گروه اصلی تقسیم کرد:

در گروه نخست، برخی پژوهشگران از جمله فیلیپ کرنی (۱۹۹۹) علی‌رغم استفاده متداول از این مفهوم هیچ‌گونه تعریفی ارائه نکرده‌اند. برخی دیگر از افراد گروه نخست، مثل کورزر

---

1- Regulatory  
2 - Governance  
3 - State-centric  
4 - Practitioner  
5 - Policy community  
6 - Good policy

(۱۹۹۷)، این اصطلاح را تعریف نکرده‌اند، اما آن را به صورت جایگزین با ظرفیت دولت<sup>۱</sup> و قوه مجریه<sup>۲</sup> به کار برده‌اند.

گروه دوم پژوهشگران، از جمله گای پیترز (۱۹۹۶)، به صورت گسترده به این مفهوم پرداخته‌اند و آن را شامل تدوین و اجرای خط‌مشی و حساسیت متقابل سیستم سیاسی در مورد خواسته‌های نیروهای اجتماعی می‌دانند. به طور مشابه فلگی (۱۹۹۶) نیز معتقد است این مفهوم هم شامل تدوین و هم اجرای خط‌مشی‌ها می‌شود. هونادل (۱۹۸۱) نیز ظرفیت خط‌مشی را شامل تدوین، اجرا ارزشیابی خط‌مشی می‌داند. روی هم رفته گروه دوم معتقدند ظرفیت خط‌مشی هم شامل تدوین خط‌مشی و هم اجرای آن است.

گروه سوم با تفکیک مراحل خط‌مشی‌گذاری، مفهوم ظرفیت خط‌مشی را به طور محدود تعریف کرده‌اند. برای مثال، کامینگ و نورگارد (۲۰۰۴) ظرفیت خط‌مشی را به عنوان «توانایی استفاده ممکن از تمامی منابع فکری و سازمانی در تملک دولت که به فرایند خط‌مشی‌گذاری اختصاص دارند، همانند تخصص یا تجربه داخلی یا خارجی، به منظور طراحی خط‌مشی‌های منسجم، مانا و به لحاظ سیاسی امکان‌پذیر» تعریف کرده‌اند. به طور مشابه، اولسن (۱۹۸۳) ظرفیت خط‌مشی را به عنوان «توانایی استفاده از منابع به صورت نظام‌مند به منظور اتخاذ تصمیمات جمعی هوشمند در یک نظام اداری - سیاسی دموکراتیک، بر اساس شناخت کافی، اطلاعات کافی و اقتدار کافی» تعریف کرده است. در این تعاریف دانش، خبرگی، تجربه و فهم، سنگ بناهای ظرفیت خط‌مشی هستند.

دیویس (۲۰۰۰)، پیپر و پیتر (۲۰۰۵) مفهوم ظرفیت خط‌مشی را شامل توانایی تصمیم‌گیری می‌دانند. تصمیم‌گیری خط‌مشی بر پایه تلاش فکری و استقرار دانش حاصل از خبرگی و تجربه، نمای بیرونی تعریف ظرفیت خط‌مشی است. از این حیث ظرفیت خط‌مشی از ظرفیت اداره<sup>۳</sup> که اشاره به توانایی دولت در داشتن منابع انسانی و فیزیکی مورد نیاز و آرایش دادن آنها برای اجرای خط‌مشی و ارائه خروجی است، متمایز است (کامینگز و نورگارد، ۲۰۰۴؛ پیتر و پیپر، ۲۰۰۵: ۲).

به طور کلی ادراک گروه سوم از ظرفیت خط‌مشی حول ملاک توانایی فکری و مهارت شکل دادن آینده می‌چرخد. پارسونز این مفهوم را با کمک از استعاره ناوبری، با «توانایی ترسیم نقشه سفر، نشان دادن مختصات روی نقشه، تعیین جهت و اتخاذ دید بلندمدت؛ و در یک کلمه، توانایی راهبری» متناظر می‌داند.

1 - State

2 - Executive branch

3- Administration Capacity

جدول ۱- پیشینه نظری پژوهش‌های ظرفیت خط‌مشی

عنوان	پژوهشگران	بیان مختصر پژوهش
یک چارچوب ظرفیت‌سازی: کاوشی برای مفهوم و هدف	هونادل، ۱۹۸۱	مفاهیم و اهداف مطرح‌شده در موضوع ظرفیت را به‌صورت دوگان‌هایی بیان کرده و آنها را موردنقد و بررسی قرار داده است.
ظرفیت خط‌مشی حکومت	گای پیترز، ۱۹۹۶	در این گزارش پژوهشی، مفهوم ظرفیت خط‌مشی و علل کاهش آن مورد مطالعه قرار گرفته است.
تقویت ظرفیت خط‌مشی ما	فلگی، ۱۹۹۶	چپستی و چگونگی افزایش ظرفیت خط‌مشی کشور کانادا مورد بررسی قرار گرفته است.
افول یا حفظ ظرفیت قوه مجریه؟ نگاهی دوباره بر یکپارچه‌سازی سیاسی و اقتصادی	کورزر، ۱۹۹۷	اثر یکپارچه‌سازی‌های سیاسی و اقتصادی اتحادیه اروپا بر ظرفیت دولت در کشور بلژیک ارزیابی شده است.
جهانی‌سازی و زوال دموکراسی	فیلیپ کرنی، ۱۹۹۹	نقش جهانی‌سازی و پیوستن به سازمان‌های جهانی در کاهش دموکراسی کشورها را بررسی می‌کند
ظرفیت خط‌مشی و آینده حکمرانی	دیویس، ۲۰۰۰	ظرفیت خط‌مشی حکومت‌ها، حاصل توانایی آنها در شکل‌دهی به آینده است.
مفهوم‌سازی ظرفیت دولت: مقایسه قزاقستان و قرقیزستان	کامینگز و نورگارد، ۲۰۰۴	ظرفیت دولت را بر اساس چهار مؤلفه اندیشه‌ای، سیاسی، فن و اجرایی مفهوم‌سازی و دو کشور قزاقستان و قرقیزستان را بر اساس پیمایشی انجام‌شده در سال ۲۰۰۲ مقایسه کرده است.
چالش‌هایی در ظرفیت خط‌مشی دولت: روندهای جهانی و رویکردهای تطبیقی	پینتر و پییر، ۲۰۰۵ الف	عمده مقالات جمع‌آوری‌شده در این کتاب با رویکرد نهادی به بررسی چالش‌ها و روندهای حاضر در موضوع ظرفیت خط‌مشی پرداخته‌اند.

## پیشینه تجربی

آثار دانشگاهی اولیه درباره ظرفیت خطمشی عمدتاً در ارتباط با «تعریف» و «ارزشیابی» این موضوع بوده است. اشنایدر و اینگرام (۱۹۹۰) و پرس (۱۹۹۸) تلاش‌های زیادی برای ساخت نوعی چارچوب مفهومی در جهت ارزشیابی ظرفیت خطمشی انجام داده‌اند. مطالعات زیادی در کانادا برای ارزیابی ظرفیت خطمشی دولت‌های فدرال و ایالتی انجام شده است (اندرسون ۱۹۹۶). در این راستا مدل‌های ارزشیابی کمی و کیفی از ظرفیت خطمشی توسط صاحب‌نظران پیشنهاد شد و متعاقب آن سنجه‌های متناسب آنها نیز ساخته شد (برای مثال پولیدانو ۲۰۰۰، هاولت و نیومن ۲۰۱۰، ولستد و استدمن ۲۰۱۰).

مطالعات دهه گذشته از تمرکز بر ارزشیابی ظرفیت خطمشی فراتر رفته و به بررسی عوامل مؤثر بر ظرفیت خطمشی پرداخته‌اند. برای مثال، مطالعات زیر درباره تأثیر عوامل مختلف بر ظرفیت خطمشی انجام شده است: به‌کارگیری مشاوران در دولت کانادا (باکوئیس، ۲۰۰۰؛ پرل و وایت، ۲۰۰۲)، اتخاذ اصلاحات مدیریت دولتی جدید در خدمات کشوری دولت فدرال استرالیا (ادوارد، ۲۰۰۹) و استفاده از استراتژی‌های خطمشی مبتنی بر شواهد<sup>۱</sup> در کانادا (هاولت، ۲۰۰۹). علاوه بر این، مطالعاتی درباره «تأثیر تغییرات کلان در ساختار دولت» بر ظرفیت خطمشی نیز انجام شده است؛ برای مثال چنگ (۲۰۰۴) اثر پایان نقش استعمارگری در هنگ‌کنگ بر توانایی این کشور در تدوین و انتقال خطمشی عمومی را بررسی کرده است (نیومن، پرل، ولستد، ۲۰۱۳). فقدان مطالعات تجربی در حوزه ظرفیت خطمشی با عدم توسعه چارچوب‌های نظری همراه بوده است و اکثر مطالعات این حوزه مبتنی بر مطالعه موردی و مصاحبه با مقامات دولتی بوده است (ولستد و استدمن، ۲۰۱۰).

جدول ۲- پیشینه تجربی پژوهش‌های ظرفیت خطمشی

عنوان	پژوهشگران	بیان مختصر پژوهش
پیش‌فرض‌های رفتاری ابزارهای خطمشی	(اشنایدر و اینگرام، ۱۹۹۰)	بر پیش‌فرض‌های رفتاری ظرفیت خطمشی به‌مثابه یکی از ابزارهای خطمشی تمرکز دارد و چارچوبی برای تحلیل این پیش‌فرض‌ها ارائه کرده است.
ظرفیت خطمشی زیست‌محیطی محلی: چارچوبی برای پژوهش	(پرس، ۱۹۹۸)	بر اساس پنج بعد سرمایه اجتماعی، رهبری سیاسی، منابع اقتصادی، منابع اداری، نگرش‌ها



عنوان	پژوهشگران	بیان مختصر پژوهش
		و رفتار سیاسی به طراحی شاخص برای ارزشیابی ظرفیت خط‌مشی پرداخته است.
اندازه‌گیری ظرفیت بخش عمومی	(پولیدانو ۲۰۰۰)	امکان ساخت شاخصی از ظرفیت بخش عمومی که بی‌طرفانه و مبتنی بر اطلاعات باشد، مورد بررسی قرار داده است.
تحلیل خط‌مشی و فعالیت خط‌مشی در سیستم‌های فدرال: توصیه خط‌مشی و نقش آن در خط‌مشی‌گذاری مبتنی بر شواهد در سیستم‌های حکمرانی چندلایه	(هاولت و نیومن ۲۰۱۰)	با تمرکز بر تحلیل‌گران خط‌مشی، به سنجش پیش‌زمینه، آموزش‌هایی که دیده‌اند و تکنیک‌هایی که در کارهای خود به کار می‌گیرند، به عنوان شاخصه‌های ظرفیت خط‌مشی پرداخته است.
ظرفیت و عدم ظرفیت خط‌مشی در دولت فدرال کانادا	(ولستد و استدمن ۲۰۱۰)	بررسی هشت فرضیه کلیدی درباره نقشی که خط‌مشی‌های فدرالی کانادا در ظرفیت خط‌مشی کل این کشور دارد.
بازسازی ظرفیت خط‌مشی در دوره پاداش مالی: گزارشی از کانادا	(باکوئیس، ۲۰۰۰)	بررسی میزان و شیوه‌هایی که ظرفیت خط‌مشی از بین رفته است.
نقش در حال تغییر مشاوران در تحلیل خط‌مشی کانادا	(پرل و وایت، ۲۰۰۲)	بررسی روند دولت کانادا در برون‌سپاری خدمات مشاوره‌ای و تحلیلی خط‌مشی در دهه ۱۹۸۰ و اثرات آن بر ظرفیت خط‌مشی.
آزمون گفتمان افول ظرفیت خط‌مشی	(ادوارد، ۲۰۰۹)	گفتمان افول ظرفیت در کشور استرالیا و نقش مدیریت دولتی نوین در این افول را مورد ارزیابی قرار داده است.
ظرفیت تحلیلی خط‌مشی و خط‌مشی‌گذاری مبتنی بر شواهد	(هاولت، ۲۰۰۹)	نقش دانش و پژوهش در فرایند خط‌مشی و استفاده از خط‌مشی‌های مبتنی بر داده در جهت کاهش شکست خط‌مشی.
مدیر اجرایی قوی، ظرفیت خط‌مشی ضعیف: محیط در حال تغییر خط‌مشی‌گذاری در هنگ‌کنگ	(چنگ، ۲۰۰۴)	واکاوی علل ضعف ظرفیت خط‌مشی هنگ‌کنگ علیرغم پیوستگی نهادی این کشور در دهه ۱۹۹۰.

آنچه بیان شد تلاش‌های پژوهشی نظری و تجربی موضوع ظرفیت خط‌مشی بود که نشان داد توافقی پیرامون گستره، ابعاد و مفاهیم این موضوع وجود ندارد و این امر آن را نیازمند تحلیل و بررسی عمیق‌تری می‌کند. تحلیل مضمون به عنوان یکی از روش‌های پژوهش کیفی با استخراج مضامین موجود در تعاریف و تبیین نسبت میان آن‌ها، به فهم موضوع ظرفیت خط‌مشی کمک خواهد کرد. در ادامه به معرفی و نحوه به‌کارگیری این روش در پژوهش حاضر می‌پردازیم.

### روش‌شناسی پژوهش

انتخاب روش پژوهش بر پایه دیدگاه فلسفی و معرفت‌شناختی انجام می‌شود و نحوه گردآوری داده‌ها، تنظیم و تلخیص و چگونگی تحلیل شواهد نیز بر پایه آن دیدگاه خواهد بود (بازرگان، ۱۳۸۶). تحلیل مضمون نوعی استراتژی تقلیل و تحلیل داده‌هاست به وسیله داده‌های کیفی‌ای که بخش‌بندی شده، طبقه‌بندی شده، تلخیص و بازسازی شده هستند؛ این امر به طریقی صورت می‌گیرد که مفاهیم مهم درون این مجموعه از داده‌ها استخراج شوند. محصول تحلیل مضمون، توصیفی از آن الگوها و طراحی فراگیری است که آنها را با یکدیگر متحد و متصل می‌کند. در این روش با بررسی متون، مضامین آنها استخراج شده و در قالب شبکه‌ای مفهومی از مضامین، نوعی نظریه حاکم بر متن استخراج می‌شود (پیغامی و سجادیه، ۱۳۹۳). تحلیل مضمون، فرآیندی برای تحلیل اطلاعات کیفی است؛ بنابراین این روش، صرفاً یک روش کیفی همانند دیگر روش‌ها نیست، بلکه فرآیندی است که می‌تواند در بیشتر روش‌های کیفی، اگرچه در همه آن‌ها، بکار رود. همچنین تحلیل مضمون امکان تبدیل اطلاعات کیفی به کمی را نیز فراهم می‌کند (بویاتزیس، ۱۹۸۴).

### اجرای روش تحلیل مضمون

برخی از مراحل روش تحلیل مضمون، شبیه مراحل سایر روش‌های کیفی است؛ بنابراین مراحل پیشنهادی لزوماً خاص این روش نیست و مشابهت‌هایی با دیگر روش‌های هم‌ارز دارد. فرآیند این روش هنگامی آغاز می‌شود که پژوهشگر شروع به توجه و جستجو کردن الگوهای معانی درون مجموعه‌ای از داده‌ها می‌کند. این عمل ممکن است در طول فرآیند گردآوری داده صورت گیرد. نقطه پایان این فرآیند نیز گزارش محتواها و معانی است که به شکل مضامین معرفی می‌شوند؛ یعنی جایی که مضامین از طریق شناسایی پژوهشگران، قبل، حین و بعد از تحلیل، انتزاع و ساخته شده‌اند (پیغامی و سجادیه، ۱۳۹۳: ۱۱-۱۲).

کلارک و براون (۲۰۰۶) معتقدند تحلیل، همواره فرآیندی رفت و برگشتی بین مجموعه داده‌ها، داده‌های کدگذاری شده و خارج شده از مجموعه داده‌ها و داده‌های تولیدشده توسط خود پژوهشگر است. نوشتن در این روش‌ها جزئی جداناپذیر از تحلیل است. نوشتن همانند روش‌های آماری در پایان کار صورت نمی‌گیرد، بلکه باید در همان مراحل اولیه شروع شود. این نوشتن شامل تدوین سریع ایده‌ها و طرح‌های کدگذاری بالقوه برای فرآیند کدگذاری-تحلیل داده‌هاست. در ادامه یک نقشه راهنمای ۶ مرحله‌ای برای اجرای روش تحلیل مضمون بیان شده است. نکته مهم، شناسایی و فهم این مطلب است که خطوط راهنما در روش‌های تحلیل کیفی خیلی دقیق نیستند و از قاعده خاص و ویژه‌ای پیروی نمی‌کنند. بنابراین هر پژوهشگر لازم است تا با در نظر گرفتن دو اقتضای مهم - سؤالات پژوهش و نوع داده‌ها - در مورد پژوهش خویش، به شکل انعطاف‌پذیری از این خطوط راهنما استفاده کند. علاوه بر این، پژوهش یک فرآیند خطی به معنای جابجایی از یک نقطه به نقطه دیگر نیست؛ در مقابل، می‌توان آن را فرآیند بازگشتی نامید که طی آن پژوهشگر به‌طور مستمر و بنا بر نیازهای پژوهش، بین مراحل اولیه و پایانی رفت‌و برگشت دارد و از نتایج هر مرحله برای مراحل دیگر استفاده می‌کند. همچنین باید توجه داشت تحلیل فرآیندی است که در طول زمان توسعه می‌یابد و باعجله و شتاب انجام گیرد (پیغامی و سجادی، ۱۳۹۳).

جدول ۳- مراحل شش‌گانه اجرای روش تحلیل مضمون (کلارک و براون، ۲۰۰۶)

ردیف	مرحله	توصیف فرآیند
۱	آشناسازی پژوهشگر با داده‌ها	رونویسی کردن از داده‌ها در صورت نیاز، خوانش و دوباره خوانی داده-ها، یادداشت ایده‌های اولیه
۲	تولید کدهای اولیه	کدگذاری همه داده‌ها بر اساس روشی سیستماتیک و مبتنی بر ویژگی-های موردعلاقه پژوهشگر، مقابله و تطبیق دادن داده‌های مرتبط با هر کد
۳	جستجوی مضامین	تطبیق کدها با مضامین بالقوه، گردآوری همه داده‌های مرتبط با هر مضمون بالقوه
۴	مرور مضامین	بررسی این‌که اگر مضامین نسبت به خلاصه‌های کدگذاری شده و همه مجموعه داده‌ها هماهنگی و تطابق دارند آنگاه یک نقشه تحلیلی مضمون ایجاد شود.
۵	تعریف و	تحلیل مستمر به‌منظور پایش ویژگی‌های خاص هر مضمون و

ردیف	مرحله	توصیف فرآیند
	نام‌گذاری مضامین	به‌طورکلی بیان داستان‌وار تحلیل، خلق تعاریف واضح و نام‌گذاری برای هر مضمون
۶	تدوین گزارش	این مرحله فرصتی نهایی برای تحلیل است. این مرحله شامل انتخاب و گزینشی مشخص، نمونه‌های خلاصه‌شده گیرا و جذاب، تحلیل نهایی خلاصه‌های انتخاب‌شده، شرح ارتباط بین تحلیل صورت گرفته با سؤالات و ادبیات پژوهش، خلق گزارشی پژوهشگرانه و تحلیلی است.

در این پژوهش ابتدا کلیه تعاریف ارائه‌شده از ظرفیت خطمشی جمع‌آوری شدند (جدول ۵)، چندین بار مورد خوانش قرار گرفتند و کدهای اولیه تولید شد.

جدول ۴- تعاریف ظرفیت خطمشی (گردآوری توسط پژوهشگران)

ردیف	تعریف	پژوهشگران
۱	توانایی پیش‌بینی تغییر و تأثیرگذاری بر آن؛ اتخاذ تصمیمات آگاهانه و هوشمندانه در مورد خطمشی؛ تدوین برنامه‌هایی برای اجرای خطمشی؛ جلب و جذب منابع؛ مدیریت منابع؛ و ارزشیابی اقدامات جاری برای هدایت کنش آتی.	هونادل ۱۹۸۱
۲	توانایی استفاده از منابع به‌صورت نظام‌مند، به‌منظور اتخاذ تصمیمات جمعی هوشمند، در یک نظام اداری- سیاسی دموکراتیک، بر اساس شناخت کافی، اطلاعات کافی و اقتدار کافی.	کریستینسن و لئوگرید، ۲۰۰۵
۳	مفهومی گسترده که همه مسائل مرتبط با آرایش‌های حکومت برای بازنگری، تدوین و اجرای خطمشی‌ها درون قلمرو حکومت را پوشش می‌دهد. بدیهی است که شامل موارد زیر می‌شود: ماهیت و کیفیت منابع در دسترس برای این اهداف- خواه در خدمات عمومی یا فراتر از آن- اقدامات و رویه‌هایی که از طریق آن این منابع بسیج شده و مورد استفاده قرار می‌گیرند.	فلگی ۱۹۹۶
۴	توانایی بازیگران در غلبه بر موانع (اعم از موانع مهارتی و موانع ناشی از منابع و غلبه بر مقاومت‌هایی که به‌واسطه خو گرفتن به خطمشی‌های موجود وجود دارد <sup>۱</sup> ) و توانایی اداره فرایند (خطمشی) باهدف ایجاد رهاوردهای مطلوب.	گای پیترز ۱۹۹۶

۱- گای پیترز بعد از مطرح کردن این تعریف در مطالعه خود به توضیح این موانع می‌پردازد.

درآمدی تحلیلی بر فهم موضوع ظرفیت خط‌مشی عمومی: بررسی ماهیت، موضوع و ... ۹۱

ردیف	تعریف	پژوهشگران
۵	توانایی دولت‌ها برای اینکه درباره سیرِ کنشِ ترجیحی تصمیم بگیرد و آن را اجرا کند؛ سیری از کنش که جامعه و اقتصاد آن را تغییر می‌دهد.	دیویس و کیتینگ، ۲۰۰۰
۶	توانایی تصمیم‌گیری که: بر اساس سنجشی مطلعانه از گستره‌ای جامع از اطلاعات مربوطه است، و از طریق فرایندی است که تشکیلات حکومتی مختلف درگیر در حوزه [خاص خط‌مشی] را یکجا باهم جمع می‌کند.	پولیدانو ۲۰۰۰
۷	توانایی ساختاردهی فرایند تصمیم‌گیری، هماهنگی آن در سرتاسر حکومت، تغذیه آن با تحلیل آگاهانه و اطمینان از اینکه این تحلیل جدی گرفته شده است.	پولیدانو ۲۰۰۰
۸	(توانایی <sup>۱</sup> ) استفاده ممکن از تمامی منابع فکری و سازمانی در تملک دولت که به فرایند خط‌مشی‌گذاری اختصاص دارند، همانند تخصص یا تجربه داخلی یا خارجی، به‌منظور طراحی خط‌مشی‌های منسجم، مانا و به لحاظ سیاسی امکان‌پذیر.	کامینگز و نورگارد، ۲۰۰۴
۹	توانایی ترسیم نقشه سفر، نشان دادن مختصات روی نقشه، تعیین جهت و اتخاذ دید بلندمدت؛ و در یک کلمه، توانایی راهبری.	پارسونز ۲۰۰۴
۱۰	توانایی آرایش منابع ضروری به‌منظور اتخاذ انتخاب‌های جمعی هوشمند درباره تخصیص منابع کمیاب به غایات عمومی و تنظیم جهت‌های راهبردی برای این تخصیص.	پینتر و پیپر، ۲:۲۰۰۵
۱۱	توانایی خدمات عمومی در تدوین گزینه‌های خط‌مشی باکیفیت بالا برای حکومت.	ادواردز ۲۰۰۹
۱۲	توانایی خدمات کشوری در تدارک و رساندن مشورت به مدیران عالی‌رتبه سیاسی خود و اینکه خدمات کشوری این توانایی را داشته باشد که در چرخه خط‌مشی، نقش و وظیفه خود را ایفاء نماید.	نیومن، پرل، ولستد، ۲۰۱۳

سپس سعی شد مضامین موجود در کدها کشف شود برای این منظور چندین بارکدها به صورت‌های مختلفی طبقه‌بندی و تعدیل شدند تا درنهایت سه مضمون اصلی از میان آنها

۱- در بسط و تشریح تعریف خود واژه *ability* را آورده‌اند.

استخراج شد؛ هریک از اندیشمندان مبنای خاصی برای طبقه‌بندی مضامین و اشاره به گونه‌های آنها دارند که در جدول زیر به مبنای این دسته‌بندی‌ها نیز اشاره شده است:

جدول ۵- طبقه‌بندی مضامین از منظر اندیشمندان (برگرفته از شیخ‌زاده، ۱۳۹۰)

مبنای طبقه‌بندی	انواع مضمون	شرح مضمون
زمان شناخت مضمون	اولیه <sup>۱</sup>	در مراحل اولیه پژوهش شناخته می‌شود.
	نهایی <sup>۲</sup>	در گزارش نهایی پژوهش ارائه می‌شود.
ماهیت مضمون در متن	توصیفی <sup>۳</sup>	توصیف آنچه در متن آمده است.
	تفسیری <sup>۴</sup>	تعبیر و تفسیر آنچه در متن آمده است.
	رابطه‌ای <sup>۵</sup>	نشانگر نوع رابطه در متن است.
سلسله‌مراتب مضمون در شبکه مضامین	اصلی <sup>۶</sup>	در سطوح بالاتر سلسله‌مراتب مضامین قرار می‌گیرد.
	فرعی <sup>۷</sup>	در سطوح پایین‌تر سلسله‌مراتب مضامین قرار می‌گیرد.
جایگاه مضمون در شبکه مضامین	فراگیر <sup>۸</sup>	در کانون شبکه مضامین قرار می‌گیرد.
	سازمان-دهنده <sup>۹</sup>	واسط بین مضامین فراگیر و پایه شبکه است.
	پایه <sup>۱۰</sup>	نشانگر نکته مهمی در متن بوده و با ترکیب آن نکات مضمون سازمان دهنده ایجاد می‌شود.
قابلیت مشاهده مضمون در متن	مشهود <sup>۱۱</sup>	به صورت مستقیم در متن مشاهده‌پذیر است.
	مکنون <sup>۱۲</sup>	به صورت مستقیم در متن مشاهده‌پذیر نیست.
منشأ شناسایی مضمون	داده محور <sup>۱۳</sup>	بر اساس داده‌های پژوهش شناخته می‌شود.
	نظریه‌محور <sup>۱۴</sup>	بر اساس نظریه‌ها و پژوهش‌ها شناخته می‌شود.

1- Prior

2- Final

3- Descriptive

4- Interpretive

5- Relational

6- Main, Parent, Master, Higher-order

7- Sub, Child, Constituent, Lower-order

8- Global

9- Organizing

10- Basic

11- Semantic

12- Latent

13- Data-driven

14. Theory-driven

شرح مضمون	انواع مضمون	مبنای طبقه‌بندی
بخش عمده‌ای از مضامین و کدهای شناخته‌شده در آن جای دارد.	کلان <sup>۱</sup>	نقش مضمون در تحلیل
مضامین کلیدی را حول محور مشترک گرد می‌آورد.	یکپارچه کننده <sup>۲</sup>	
نشانگر نکته مهم و برجسته‌ای در متن است.	کلیدی <sup>۳</sup>	
جایگاه و ارتباط آن با سایر مضامین، مشخص نیست.	تثبیت نشده <sup>۴</sup>	تثبیت موقعیت مضمون
جایگاه و ارتباط آن با سایر مضامین، مشخص است.	تثبیت شده <sup>۵</sup>	

با بررسی کدهای تولیدشده و تلاش برای کشف مضامین موجود در آنها به نظر می‌رسید که مبنای «جایگاه مضمون در شبکه مضامین» بیشترین انطباق را با مضامین نهفته در تعاریف ظرفیت خط‌مشی دارد؛ بر این اساس، «ابعاد حوزه ظرفیت خط‌مشی» به عنوان مضمون فراگیر انتخاب شد. سه‌گان «ماهیت، موضوع و کارکرد» به عنوان مضامین سازمان دهنده مورد استفاده قرار گرفتند. ماهیت ظرفیت خط‌مشی، آن ذات و امری است که ظرفیت خط‌مشی را از نظر موضوع از سایر موضوعات مجزا می‌کند. موضوعات ظرفیت خط‌مشی، عبارت است از تجزیه ماهیت ظرفیت خط‌مشی و بیان مؤلفه‌ها، عوامل و اجزای تشکیل‌دهنده نظام ظرفیت خط‌مشی. کارکردهای ظرفیت خط‌مشی، نتیجه، ثمره، محصول و مظاهری است که از ظرفیت خط‌مشی به دست می‌آید.

در مرحله بعد دوباره کدها با مضامین کشف‌شده مرور شدند تا اطمینان حاصل شود که تمامی کدها ذیل مضامین قرار می‌گیرند و در پایان نیز هرکدام از مضامین بر اساس کدهای مربوط به آن شرح و بسط داده شدند.

1- Overarching  
2- Integrative  
3- Key  
4- Free  
5- Tree

## یافته‌های پژوهش

جدول ۶- نمونه‌ای از مضامین استخراج شده

مضمون فراگیر	مضامین سازمان دهنده	مضامین پایه	کد
ابعاد ظرفیت خط‌مشی	ماهیت	توانایی	تمامی تعاریف ارائه شده در جدول ۳-۳ به این مفهوم اشاره دارند.
	کارکرد	تغییر	۳-۳-۵-۱ توانایی دولت‌ها برای اینکه درباره سیر کنش ترجیحی تصمیم بگیرد و آن را اجرا کند؛ سیری از کنش که جامعه و اقتصاد آن را تغییر می‌دهد
	موضوع	شناخت تغییر	۳-۳-۱-۱ توانایی پیش‌بینی تغییر و تأثیرگذاری بر آن
			۳-۳-۲-۱، ۳-۳-۱-۲، ۳-۳-۵-۲، ۳-۳-۶-۱ تصمیم‌گیری ۳-۳-۳-۱ ماهیت و کیفیت منابع
		تحلیل تغییر	۳-۳-۳-۲، ۳-۳-۹-۱، ۳-۳-۳-۲ تخصیص منابع
			۳-۳-۳-۳، ۳-۳-۸-۱، ۳-۳-۳-۳ استفاده از منابع ۳-۳-۹-۲ آرایش منابع ۳-۳-۱-۲، ۳-۳-۳-۴، ۳-۳-۱۰-۱، ۳-۳-۱۰-۱ تدوین خط‌مشی ۳-۳-۱۱-۱ تدارک و ارائه مشورت
اجرای تغییر	۳-۳-۳-۵، ۳-۳-۵-۲ اجرای خط‌مشی‌ها		
ارزشیابی	۳-۳-۱-۳ ارزشیابی ۳-۳-۳-۶ بازنگری		

همان‌گونه که در قسمت قبل بیان شد؛ ماهیت، موضوع و کارکرد به عنوان مضامین سازمان دهنده موجود در تعاریف ظرفیت خط‌مشی استخراج شدند که ادامه به تشریح و توضیح این مضامین می‌پردازیم:



## ماهیت ظرفیت خط‌مشی

### توانایی

ظرفیت درباره توانایی انجام برخی چیزها است (اوبلز ۲۰۱۰؛ مورگان ۱۹۹۸). این بیان هرچند کلی است، اما تا حدودی جنس و ماهیت ظرفیت خط‌مشی را مشخص می‌کند. بررسی تعاریف ارائه‌شده از ظرفیت خط‌مشی نیز نشان می‌دهد اکثر نظریه‌پردازان این حوزه به‌طور صریح به لفظ «توانایی» اشاره کرده‌اند و تفاوت آنها در موضوعات تشکیل‌دهنده این توانایی است (بنگرید به جدول ۵).

### موضوعات ظرفیت خط‌مشی

بررسی ابعاد موضوعی تعاریف ظرفیت خط‌مشی نشان‌دهنده چهار بعد موضوعی در تعاریف ارائه‌شده است:

### شناخت تغییر

خط‌مشی‌گذاری به عنوان یک مداخله اجتماعی در پی ایجاد تغییر است. قدم نخست برای این امر «شناخت تغییر» و «پیش‌بینی تغییری» است که به واسطه مداخله، اتفاق می‌افتد. هونادل (۱۹۸۱: ۵۷۷) به عنوان یکی از نظریه‌پردازان متقدم حوزه ظرفیت، «توانایی پیش‌بینی تغییر و تأثیرگذاری بر آن» را به عنوان یکی از ابعاد ظرفیت خط‌مشی بیان کرده است.

### تحلیل تغییر

تحلیل تغییر بر سؤال‌های پیشینی متمرکز است. بنیادی‌ترین این سؤال‌ها عبارت‌اند از: برای انجام تغییر چه بایستی انجام شود؟ چه منابعی برای تغییر موردنیاز است؟ و این منابع باید چگونه تولید و آرایش شوند؟ نظریه‌پردازان حوزه ظرفیت به طرق مختلفی به این توانایی اشاره کرده‌اند. هونادل (۱۹۸۱: ۵۷۷) از توانایی «اتخاذ تصمیمات آگاهانه و هوشمندانه در مورد خط‌مشی» سخن گفته است. دیویس و کیتینگ (۲۰۰۰) و پولیدانو (۲۰۰۰) نیز به توانایی «تصمیم‌گیری» اشاره کرده‌اند. فلگی (۱۹۹۶) در تعریف موسع خود «ماهیت و کیفیت منابع» و طرقي که این منابع «بسیج شده و مورد استفاده قرار می‌گیرند» را بیان می‌کند. اولسن (۱۹۸۳) و کامینگز و نورگارد (۲۰۰۴) به توانایی «استفاده از منابع» اشاره کرده‌اند. پییر و پیتر (۲۰۰۵: ۲)

بر اساس دیدگاه نهادی خود از توانایی «آرایش منابع» سخن به میان آورده‌اند. ادوارد (۲۰۰۹) ظرفیت خطمشی را توانایی «تدوین خطمشی» می‌داند. نیومن (۲۰۱۳) نیز که از متأخرین این حوزه است توانایی «تدارک و ارائه مشورت» به مجریان سیاسی را به عنوان ظرفیت خطمشی تعریف کرده است.

### اجرای تغییر

اجرای تغییر و به عبارت دیگر، اجرای خطمشی، یکی دیگر از موضوعات ذکر شده در ادبیات این حوزه است. هونادل (۱۹۸۱)، فگلی (۱۹۸۳) و دیویس و کیتینگ (۲۰۰۰) به طور صریح در تعاریف خود به توانایی اجرا اشاره کرده‌اند.

### ارزشیابی تغییر

ارزشیابی تغییر در پی ارزیابی نظام‌مند تبعات تغییر است و نوعاً یک عمل پسینی است. هونادل (۱۹۸۱) «ارزشیابی اقدامات جاری» را ذکر کرده است. اقدامات جاری، همان خطمشی‌ها (تغییرات) اجرا شده در گذشته است که اکنون در حال ارزشیابی می‌باشند. فگلی (۱۹۹۶) از لفظ «بازنگری» استفاده کرده است که بسیار به مفهوم ارزشیابی نزدیک است.

### کارکرد ظرفیت خطمشی

پیترز (۱۹۹۶) معتقد است تولید رهاوردهای مطلوب ثمره ظرفیت خطمشی است؛ دیویس و کیتینگ (۲۰۰۰) کارکرد ظرفیت خطمشی را ایجاد تغییراتی در جامعه و اقتصاد آن می‌دانند. کامینگز و نورگارد نیز ثمره نهایی ظرفی خطمشی را طراحی خطمشی‌های منسجم، مانا و به لحاظ سیاسی امکان‌پذیر می‌دانند.

### توصیه‌های سیاستی

برخی از تعاریف ارائه شده در موضوع ظرفیت خطمشی به قدری کلی و در برخی موارد متفاوت هستند که قادر به ایجاد تمایز میان این مفهوم از سایر مفاهیم حوزه خطمشی عمومی نیستند؛ به طور مثال، «خطمشی عمومی» به عنوان یک مداخله اجتماعی در پی «تغییر» است و تعاریف ارائه شده از «ظرفیت خطمشی عمومی» که به مفهوم «تغییر» اشاره دارند به درستی تفاوت آن را از مفهوم خطمشی نشان نمی‌دهند؛ لذا به نظر می‌رسد تعاریفی را باید انتخاب

کرد که ریشه در خاستگاه شکل‌گیری این موضوع دارند و از قوت محتوایی و مبنایی بیشتری در تبیین و تشریح این موضوع برخوردار هستند.

علت اصلی طرح شدن مفهوم ظرفیت خطمشی، تغییر پارادایم عرصه اداره عمومی از «دولت‌محوری» به «حکمرانی» بوده است. در رویکردهای دولت‌محور، دولت قدرت مطلق اداره حکومت است و تمامی بازیگران اثرگذار در عرصه خطمشی‌گذاری ذیل اراده دولت تعریف می‌شوند. رویکرد حکمرانی قائل به حاکمیت غیرمتمرکز است؛ یعنی علاوه بر دولت، بازیگران دیگری نیز وجود دارند که هم‌عرض دولت هستند و بخشی از توانایی دولت به آنها سپرده شده است و دولت برای انجام وظایف مربوط به خطمشی‌گذاری ناگزیر از ایجاد رابطه و هماهنگی با آنها هستند. با توجه به این مطلب و آنچه در پیرامون حکمرانی به عنوان ریشه شکل‌گیری موضوع ظرفیت خطمشی در بخش مرور ادبیات بیان شد، به نظر می‌رسد بررسی تعاریف نهادی ظرفیت خطمشی که به نحو بهتری فضای حکمرانی را توصیف می‌کنند، فهم بهتری از این موضوع ایجاد کند.

تعاریف نهادی ظرفیت خطمشی (تعاریف شماره ۲، ۴، ۶، ۱۰، جدول ۴) نشان می‌دهد دو موضوع محوری در این مفهوم وجود دارد؛ موضوع نخست عبارت است از توانایی تصمیم‌گیری جمعی. استرم در تبیین چارچوب تحلیل و توسعه نهادی سه سطح تصمیم را بیان می‌کند: تصمیم‌ها در سطح قانون اساسی (سطح تأسیسی)، تصمیم‌ها در سطح انتخاب جمعی و تصمیم‌ها در سطح عملیاتی؛ سطح عملیاتی شامل انواع انتخاب‌های روزانه بازیگران اقتصادی و اجتماعی است؛ سطح تصمیم جمعی شامل خطمشی‌گذاری و انواع قاعده‌گذاری‌ها در خصوص نحوه این انتخاب‌های روزانه است و سطح تأسیسی نیز شامل خطمشی‌گذاری در سطوح کلان در خصوص چگونگی قاعده‌گذاری در سطح تصمیم جمعی است (استرم ۲۰۰۷: ۵۹). با توجه به تعاریف نهادی ظرفیت خطمشی، این مفهوم در لایه دوم یعنی انتخاب جمعی قرار دارد. موضوع دوم به عنصر منابع و توانایی‌های پیرامون آن از قبیل آرایش، تخصیص و استفاده از منابع اشاره دارد.

با توجه به آنچه بیان شد، ظرفیت خطمشی یعنی دولت، با وجود بازیگران متعدد در عرصه خطمشی‌گذاری، توانایی برقراری رابطه با این بازیگران و هدایت آنها به سمت اتخاذ تصمیمات جمعی را داشته باشد و این کار را از طریق بهره‌گیری از منابعی که در اختیار دارد و توانایی‌های منحصر به فردی که در تخصیص و آرایش این منابع دارد انجام می‌دهد. به‌طور مثال، حوزه پرورش در کشور ما شامل بازیگرانی از قبیل وزارت آموزش و پرورش، شورای عالی آموزش و پرورش، شورای عالی انقلاب فرهنگی، کمیسیون آموزش مجلس شورای اسلامی، سازمان‌های صاحب اثر در این حوزه مثل سازمان سنجش، سازمان ملی پرورش

استعدادهای درخشان و برخی از مدارس تأثیرگذار است. از طرف دیگر دولت منابعی مثل اطلاعات، بودجه، نیروی انسانی و ... در اختیار دارد که منابعی منحصر به فرد برای او محسوب می‌شوند. توانایی دولت برای هرگونه خط‌مشی‌گذاری در موضوع آموزش و پرورش با بهره‌گیری از منابع در اختیار به‌منظور هدایت بازیگران عرصه خط‌مشی برای رسیدن به یک تصمیم جمعی که مطلوب دولت است، بیانگر ظرفیت خط‌مشی دولت در حوزه آموزش و پرورش است.

## منابع

### الف) فارسی

- ۱- بازرگان، عباس (۱۳۸۷). مقدمه‌ای بر روش‌های تحقیق کیفی و آمیخته؛ رویکردهای متداول در علوم رفتاری. تهران: دیدار.
- ۲- پیغامی، عادل؛ سجادی، علی‌رضا (۱۳۹۳). الزامات و خط‌مشی‌های کلان علمی عرصه عدالت‌پژوهی در اندیشه مقام معظم رهبری اندیشه مدیریت راهبردی (۱۶)، صص ۳۴-۵
- ۳- شیخ‌زاده، محمد؛ عابدی‌جعفری، حسن؛ تسلیمی، محمدسعید؛ فقیهی، ابوالحسن (۱۳۹۰). تحلیل مضمون و شبکه مضامین: روشی ساده و کارآمد برای تبیین الگوهای موجود در داده‌های کیفی. اندیشه مدیریت راهبردی (۱۰)، صص ۱۹۸-۱۵۱.

### ب) انگلیسی

- 4- Anderson, George (1996): *The new focus on the policy capacity of the federal government. In Canadian Public Administration/Administration publique du Canada* 39 (4), pp. 469-488.
- 5- Bakvis, Herman (2000): *Rebuilding Policy Capacity in the Era of the Fiscal Dividend: A Report from Canada. In Governance* 13 (1), pp. 71-103.
- 6- Baskoy, Tuna; Evans, Bryan; Shields, John (2011): *Assessing policy capacity in Canada's public services: Perspectives of deputy and assistant deputy ministers. In Canadian Public Administration* 54 (2), pp. 217-234.
- 7- Boyatzis, Richard E. (1998): *Transforming qualitative information. Thematic analysis and code development / Richard E. Boyatzis. Thousand Oaks, Calif, London: SAGE Publications.*
- 8- Clarke, Victoria; Braun, Virginia (2013): *Successful qualitative research. A practical guide for beginners. London: Sage.*
- 9- Cerny, Philip G. (1999): *Globalization and the erosion of democracy. In European Journal of Political Research* 36 (1), pp. 1-26.
- 10- Christensen, Tom; Lægreid, Per (2005): *Autonomization and Policy Capacity: The Dilemmas and Challenges Facing Political Executives. In Martin Painter, Jon Pierre (Eds.): Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives. London: Palgrave Macmillan UK, pp. 137-163*
- 11- Cheung, Anthony B. L. (2004): *Strong executive, weak policy capacity: The changing environment of policy-making in Hong Kong. In Asian Journal of Political Science* 12 (1), pp. 1-30.
- 12- Cummings, Sally N.; Norgaard, Ole (2004): *Conceptualising State Capacity: Comparing Kazakhstan and Kyrgyzstan. In Political Studies* 52 (4), pp. 685-708.
- 13- Davis, Glyn; Keating, Michael (Eds.) (2000): *The future of governance. St. Leonards N.S.W: Allen & Unwin.*
- 14- Davis, Glyn Conrad (2000): *Conclusion: policy capacity and the future of governance. Sydney: Allen & Unwin.*
- 15- Edwards, Lindy (2009): *Testing the Discourse of Declining Policy Capacity. In Australian Journal of Public Administration* 68 (3), pp. 288-302.

- 16- Fellegi, Ivan (1996): *Strengthening our policy capacity*. Ottawa, ONT.: Canadian center for management development.
- 17- Honadle, Beth Walter (1981): *A capacity-building framework: A search for concept and purpose*. In *Public Administration Review* 41 (5), pp. 575-580.
- 18- Howlett, Michael (2000): *Managing the "hollow state": procedural policy instruments and modern governance*. In *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada* 43 (4), pp. 412-431.
- 19- Howlett, Michael (2009): *Policy analytical capacity and evidence-based policy making: Lessons from Canada*. In *Canadian Public Administration* 52 (2), pp. 153-175
- 20- Howlett, Michael; Newman, Joshua (2010): *Policy analysis and policy work in federal systems. Policy advice and its contribution to evidence-based policy making in multi-level governance systems*. In *Policy and Society* 29 (2), pp. 123-136.
- 21- Howlett, Michael; Perl, Anthony; Ramesh, M. (2009): *Studying public policy cycles & policy subsystems*. Toronto (Ontario, Canada): Oxford University Press.
- 22- Kurzer, Paulette (1997): *Decline or Preservation of Executive Capacity? Political and Economic Integration Revisited*. In *JCMS: Journal of Common Market Studies* 35 (1), pp. 31-56.
- 23- Morgan, Peter (1998): *Capacity and capacity development-some strategies*. In Hull: Canadian International Development Agency.
- 24- Newman, Joshua; Perl, Anthony; Wellstead, Adam; McNutt, Kathleen (2013): *Policy Capacity for Climate Change in Canada's Transportation Sector. Review of Policy Research* 30 (1), pp. 19-41.
- 25- Olsen, J. P. (1983) *Organized Democracy* (Oslo: Scandinavian University Press).
- 26- Ostrom, E. (2007). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press, Princeton.
- 27- Painter, Martin; Pierre, Jon (Eds.) (2005): *Challenges to state policy capacity: Global trends and comparative perspectives*. Houndmills Basingstoke Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.
- 28- Parsons, Wayne (2004): *Not Just Steering but Weaving: Relevant Knowledge and the Craft of Building Policy Capacity and Coherence*. In *Australian Journal of Public Administration* 63 (1), pp. 43-57.
- 29- Perl, Anthony; White, Donald J. (2002): *The Changing Role of Consultants in Canadian Policy Analysis*. In *Policy and Society* 21 (1), pp. 49-73.
- 30- Peter Morgan (2006): *The Concept of Capacity. What are the different ways to understand the concept of capacity? Should capacity be seen as a development means or an end? What analytical framework for capacity do we use in this report?*
- 31- Peters, B. G. (1996): *The policy capacity of government*. [Hull, Quebec]: Minister of Supply and Services Canada (Canadian Centre for Management Development research paper no, 18).
- 32- Polidano, Charles (2000): *Measuring Public Sector Capacity*. In *World Development* 28 (5), pp. 1-47.
- 33- Press, Daniel (1998): *Local environmental policy capacity: a framework for research*. In *Nat. Resources J.* 38, p. 29
- 34- Rasmussen, Ken (1999): *Policy capacity in Saskatchewan: strengthening the equilibrium*. In *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada* 42 (3), pp. 331-348.
- 35- Rhodes, R. A. W. (1994): *the hollowing out of the state: the changing nature of the public service in Britain*. In *the Political Quarterly* 65 (2), pp. 138-151.
- 36- Schneider, Anne; Ingram, Helen (1990): *Behavioral assumptions of policy tools*. In *The Journal of Politics* 52 (02), pp. 510-529.
- 37- Tiernan, Anne (2006): *Building capacity for policy implementation*. In: *Improving Implementation: Organizational Change and Project Management*.
- 38- Ubels, Jan; Acquaye-Baddoo, Naa-Aku; Fowler, Alan (2010): *Capacity development in practice*. London, Washington, DC: Earthscan.
- 39- UNDG (2011): *results-based management handbook. Harmonizing RBM concepts Harmonizing RBM concepts and approaches for improved development results at country level*.
- 40- Wellstead, Adam; Stedman, Richard (2010): *Policy Capacity and Incapacity in Canada's Federal Government*. *Public Management Review*. In *Public Management Review* 12 (6), pp. 893-910.