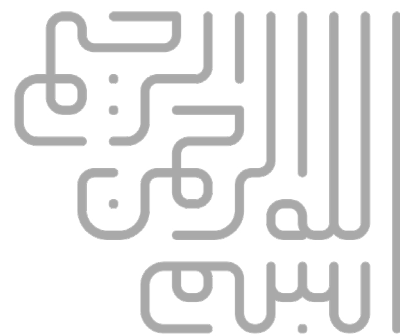


ساختاردهی مسائل و آسیب‌های نظام تصمیم‌گیری در کشور





عنوان: ساختاردهی مسائل و آسیب‌های نظام تصمیم‌گیری در کشور
تهیه و تدوین (Author): محمدوائقی
واژه‌های کلیدی: نظام تصمیم‌گیری، آسیب‌شناسی، خط‌مشی‌گذاری عمومی، ساختاردهی مسئله
ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

Doi: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21679>

Permanent Link:

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

عنوان: ساختاردهی مسائل و آسیب‌های نظام تصمیم‌گیری در کشور

نوع گزارش: طرح/لایحه ☐، نظارتی ☐، راهبردی ☒، پیش‌نویس قانونی ☐

نام دفتر: مطالعات مدیریت (گروه نظام اداری، ساختار و فرایندهای دولت)

مدیر مطالعه: محمد عبدالحسین زاده

اظهار نظرکننده: حیدر نجفی رستاقی (گروه الگوها و ابزارهای حکمرانی دفتر مطالعات حکمرانی)

ناظران علمی: مهدی عبدالحمید، حسین اصلی‌پور

گرافیک و صفحه‌آرایی: ساجده زارع‌مرزی

ویراستار ادبی: زهرا کریمی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۹/۲



فهرست مطالب

چکیده.....	۵
خلاصه مدیریتی.....	۶
۱. مقدمه.....	۸
۲. پیشینه.....	۱۰
۳. آسیب‌ها و ساخت مسئله در نظام تصمیم‌گیری.....	۱۰
۳-۱. چارچوب مفهومی آسیب‌شناسی نظام تصمیم‌گیری در کشور.....	۱۰
۳-۲. چگونگی کاربرست چارچوب مفهومی آسیب‌شناسی.....	۱۳
۳-۳. بررسی آسیب‌ها و چالش‌های متداول تصمیم‌گیری.....	۱۴
۳-۳-۱. آسیب‌های ناظر به چرخه خط‌مشی‌گذاری.....	۱۴
۳-۳-۲. آسیب‌های ناظر به سطوح حکمرانی.....	۱۷
۳-۳-۳. آسیب‌های ناظر به نظام تصمیم‌گیری.....	۱۹
۴. جمع‌بندی و پیشنهاد سیاستی.....	۲۲
منابع و مآخذ.....	۲۴

فهرست جداول

جدول ۱. پیشینه پژوهش در گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس.....	۱۰
جدول ۲. آسیب‌های متداول تصمیم‌گیری در چرخه خط‌مشی‌گذاری عمومی.....	۱۵
جدول ۳. آسیب‌های متداول تصمیم‌گیری در سطوح مختلف حکمرانی.....	۱۸
جدول ۴. آسیب‌های ناظر به نظام تصمیم‌گیری.....	۲۰
جدول ۵. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارش‌های راهبردی/نظارتی.....	۲۳

فهرست شکل‌ها

شکل ۱. چالش‌های نظام تصمیم‌گیری در جمهوری اسلامی ایران.....	۹
شکل ۲. چارچوب مفهومی آسیب‌شناسی نظام تصمیم‌گیری کشور.....	۱۲



ساختاردهی مسائل و آسیب‌های نظام تصمیم‌گیری در کشور

چکیده



نظام تصمیم‌گیری در کشور با مجموعه‌ای از ناکارآمدی‌ها مواجه است که صرفاً به ضعف‌های اجرایی یا خطاهای فردی تقلیل‌پذیر نیستند؛ بلکه ریشه در ترتیبات نهادی، معماری حکمرانی و فرایندهای نهادینه شده خط‌مشی‌گذاری دارند. فقدان یک چارچوب تحلیلی منسجم برای آسیب‌شناسی تصمیم‌گیری موجب شده که بسیاری از نقدها و اصلاحات پیشنهادی به کلی‌گویی، راهکارهای مقطعی و مداخلات کم‌اثر محدود شوند. این گزارش با هدف پر کردن این خلأ، چارچوبی سیستمی و چندسطحی برای آسیب‌شناسی نظام تصمیم‌گیری ارائه کرده که چرخه خط‌مشی‌گذاری عمومی را به‌عنوان هسته پویای تصمیم‌گیری در پیوند با سطوح مختلف حکمرانی، بخش‌های عمومی، کیفیت محتوایی و مشروعیت فرایندی تصمیمات و نیز عوامل زمینه‌ای اقتصادی، سیاسی و فرهنگی تحلیل می‌کند. در ادامه، نحوه کاربست مرحله‌مند این چارچوب تشریح و با مرور ادبیات و تجارب حکمرانی، الگوهای تکرارشونده اختلال در نظام تصمیم‌گیری شناسایی و طبقه‌بندی شده‌اند. یافته‌های گزارش نشان می‌دهد که بخش مهمی از ناکارآمدی‌ها پیش از مرحله اجرا و در ضعف مسئله‌شناسی، سیاست‌زدگی، ناهماهنگی نهادی و فقدان سازوکارهای ارزیابی و پاسخگویی ریشه دارد. بازتعریف معماری تصمیم‌گیری در حکمرانی عمومی، استقرار نظام تصمیم‌گیری مبتنی بر شواهد و بازسازی سازوکارهای پاسخگویی و مشارکت، از جمله مهم‌ترین توصیه‌های سیاستی گزارش حاضر است.



خلاصه مدیریتی

بیان / شرح مسئله

نظام تصمیم‌گیری در حکمرانی عمومی کشور با چالش‌هایی مواجه است که پیامدهای آن به‌صورت خط‌مشی‌های ناپایدار، تصمیمات پرهزینه و کاهش اثربخشی مداخلات دولت بروز می‌یابد. این چالش‌ها معمولاً به ضعف اجرا یا خطاهای فردی نسبت داده شده، در حالی که مسئله اصلی در خود «نظام تولید تصمیم» نهفته بوده؛ نظامی که در آن مسئله‌ها به‌درستی تعریف نمی‌شوند، مرز میان خط‌مشی‌گذاری، قانونگذاری و اجرا مخدوش است، هماهنگی نهادی ضعیف بوده و تصمیمات اغلب تحت فشار ملاحظات کوتاه‌مدت و عوامل زمینه‌ای اتخاذ می‌شوند. در چنین شرایطی، حتی خط‌مشی‌های درست نیز در فرایندی معیوب شکل گرفته و به نتایج مورد انتظار منجر نمی‌شوند.

گزارش با هدف ارائه چارچوبی نظام‌مند برای آسیب‌شناسی نظام تصمیم‌گیری در حکمرانی عمومی تدوین شده است. نقطه عزیمت گزارش بر این فرض استوار است که نظام تصمیم‌گیری را نمی‌توان به‌مثابه پدیده‌ای مستقل، خودبسنده و فارغ از زمینه‌های تاریخی، نهادی و ساختاری تحلیل کرد. تصمیم‌ها همواره در بستر معماری کلان حکمرانی، میراث‌های نهادی و سیاستی و شرایط اقتصادی، سیاسی و فرهنگی شکل می‌گیرند و همین بسترها دامنه‌های ممکن، منطق تصمیم‌گیری و کیفیت اجرای تصمیمات را تعیین می‌کنند. از این رو، آسیب‌شناسی مؤثر تصمیم‌گیری مستلزم نگاهی سیستمی و چندسطحی است که از تقلیل مسائل به خطاهای فردی یا ضعف‌های اجرایی پرهیز کند. با توجه به تعدد لایه‌ها و سطوح مختلف در نظام تصمیم‌گیری کشور (از سطح حکمران تا عملیاتی)، هدف اصلی گزارش حاضر ارائه چارچوبی برای تفکیک لایه‌های مذکور و سپس اقدام برای شناسایی آسیب‌ها به تفکیک هر سطح یا لایه‌های تصمیم‌گیری است.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

چارچوب مفهومی ارائه شده در این گزارش، چرخه خط‌مشی‌گذاری عمومی را به‌عنوان هسته پویای نظام تصمیم‌گیری در نظر می‌گیرد. این چرخه از مرحله مسئله‌شناسی آغاز شده و پس از طی مراحل دستور کارگذاری، طراحی خط‌مشی، اجرا و ارزیابی در بخش‌های مختلف حکمرانی امتداد می‌یابد. تمرکز بر این چرخه امکان می‌دهد اختلال‌ها به‌صورت دقیق و مرحله‌مند شناسایی و روشن شود. ناکارآمدی نظام حکمرانی ناشی از کدام حلقه از زنجیره خلق ارزش عمومی است. بدین ترتیب، مداخلات اصلاحی به‌جای کلی‌گویی، بر نقاط بحرانی مشخص متمرکز می‌شوند. در کنار بعد فرایندی، گزارش با تفکیک سطوح حکمرانی نشان می‌دهد که ماهیت تصمیم‌گیری و آسیب‌های مترتب بر آن در لایه‌های مختلف تفاوت معناداری دارد. **تصمیم‌گیری در سطوح فراقوه‌ای، خط‌مشی‌گذاری کلان و قانونگذاری معمولاً با چالش‌هایی همچون بحران پاسخگویی، تداخل وظایف و موازی‌کاری، ناهماهنگی بین بخشی و انسداد تصمیم‌گیری و ابهام در مرجعیت تصمیم مواجه است.** در مقابل، در سطوح تنظیم‌گری، اجرای ملی و محلی، مسائل بیشتر ناظر به ظرفیت اجرا و منابع، بوروکراسی خشک و تشریفات زائد اداری، انحراف بوروکراتیک، هماهنگی عملیاتی و انطباق تصمیم‌ها با شرایط بومی است. این سطح‌بندی تحلیلی، به تنظیم انتظارات واقع‌بینانه از هر لایه حکمرانی و ارائه راهکارهای متناسب با اختیارات آن کمک می‌کند.

یافته‌های کلیدی گزارش نشان می‌دهد که آسیب‌شناسی اثربخش تصمیم‌گیری مستلزم تمرکز بر یک میدان سیاستی مشخص است، زیرا بدون تعیین بخش عمومی مورد مطالعه، تحلیل‌ها به توصیه‌های کلی و غیرقابل اجرا تقلیل می‌یابند. انتخاب میدان مطالعه امکان شناسایی دقیق بازیگران، ذی‌نفعان، منطق تخصصی تصمیم‌گیری و تعارض‌های میان قواعد عمومی حکمرانی و الزامات فنی

هر بخش را فراهم می‌کند. در سطح درونی، گزارش با تفکیک میان عوامل ماهیتی تصمیمات (مانند اثربخشی، ثبات و اتکا بر شواهد) و عوامل سازوکاری (مانند شفافیت، پاسخگویی و مشارکت)، امکان ارزیابی همزمان کیفیت محتوایی و مشروعیت فرایندی تصمیم‌ها را ایجاد می‌کند. همچنین تأکید می‌شود که عوامل زمینه‌ای کلان نظیر شرایط اقتصادی، فرهنگ سیاسی و معماری نهادی دولت، اگرچه خارج از کنترل مستقیم تصمیم‌گیران بوده، اما نقش تعیین‌کننده‌ای در موفقیت یا شکست خطمشی‌ها دارند که توجه به آنها شرط طراحی اصلاحات واقع‌بینانه و هدفمند است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در چارچوب یافته‌های این گزارش، سه گزینه سیاستی برای اصلاح نظام تصمیم‌گیری قابل پیشنهاد است: نخست، بازتعریف معماری تصمیم‌گیری در حکمرانی عمومی به‌عنوان یک اولویت تقنینی و سیاستی مطرح است؛ به‌گونه‌ای که مرزهای میان خطمشی‌گذاری کلان، قانونگذاری، تنظیم‌گری و اجرا به‌صورت شفاف و نهادمند تفکیک شده و از تداخل نقش‌ها و تصمیم‌گیری‌های مقطعی و واکنشی جلوگیری شود. دوم، نهادینه‌سازی منطق تصمیم‌گیری مبتنی بر شواهد و یادگیری نهادی به‌عنوان جهت‌گیری غالب نظام حکمرانی ضروری است. این امر مستلزم آن است که تصمیمات کلان نه براساس ملاحظات کوتاه‌مدت، بلکه در چارچوب چرخه‌ای مستمر از مسئله‌شناسی، طراحی، ارزیابی و بازنگری اتخاذ شوند و نظام تصمیم‌گیری به‌تدریج از الگوی تثبیت تصمیمات غیرقابل اصلاح به سمت الگوی اصلاح‌پذیر و یادگیرنده حرکت کند. سوم، ارتقای کیفیت مشروعیت تصمیمات از طریق بازسازی سازوکارهای پاسخگویی و مشارکت در سطح کلان حکمرانی اهمیت دارد. تصمیمات پایدار و اثربخش زمانی شکل می‌گیرند که فرایند تصمیم‌سازی شفاف، قابل توضیح و دفاع در برابر ذی‌نفعان و جامعه باشد. نهادینه‌سازی پاسخگویی نهادی از طریق ابزارهای ارزیابی تأثیر، پایش اجرا و گزارش‌دهی عمومی و طراحی سازوکارهای مشارکت سازمان‌یافته ذی‌نفعان تخصصی و اجتماعی در چرخه خطمشی‌گذاری عمومی، می‌تواند هماهنگی میان طراحی خطمشی و ظرفیت‌های اجرایی را افزایش داده و از بروز شکاف تصمیم-اجرا جلوگیری کند.



۱. مقدمه

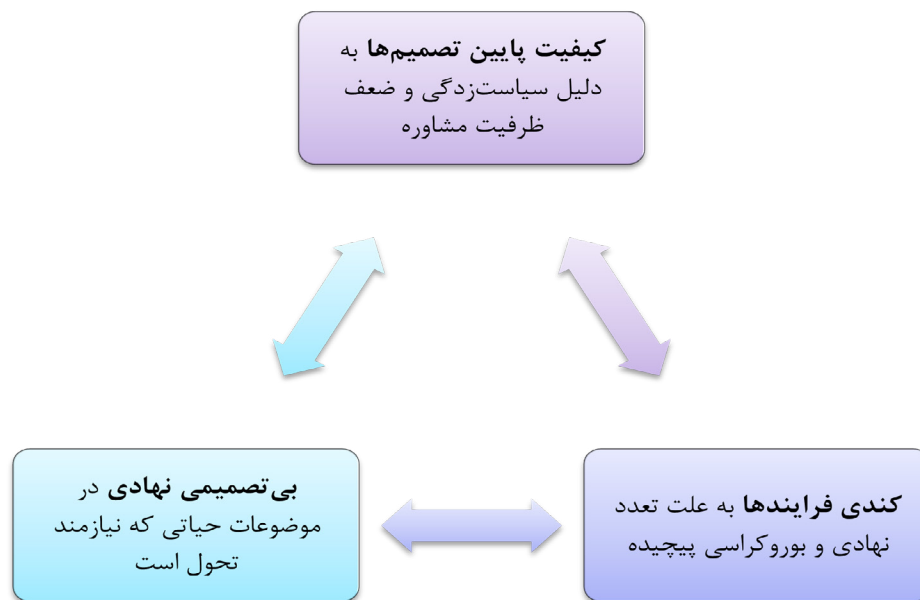
ادبیات اداره عمومی سنتی به‌خصوص از ویلسون و وبر به بعد، تصمیم‌گیری اداری را در قالب بوروکراسی عقلانی، سلسله‌مراتب روشن، تقسیم کار و قواعد رسمی صورت‌بندی می‌کند و فرض را بر وجود یک دستگاه نسبتاً یکپارچه و متمرکز می‌گذارد [۱]، [۲]. در این دیدگاه، اقتدار «عقلانی-قانونی» و سازماندهی سلسله‌مراتبی، ابزار اصلی برای تضمین کارایی، پیش‌بینی‌پذیری و پاسخگویی اداری تلقی می‌شود. به همین علت، تحلیل تصمیم‌گیری عمومی عمدتاً در چارچوب روابط فرماندهی-کنترلی عمودی و انطباق با قواعد رسمی صورت می‌گیرد [۳] اما در مقابل، ادبیات نوین حکمرانی با برجسته کردن رشد شبکه‌ها، چندسطحی‌شدن تصمیم‌گیری و ورود بازیگران غیردولتی، نشان می‌دهد که نظام‌های تصمیم‌گیری معاصر به‌طور فزاینده‌ای «شبکه‌ای» و «چندمرکزی» عمل می‌کنند و کمتر با الگوی بوروکراسی یکپارچه قابل توضیح هستند [۴].

در چنین بستری، مسئله اصلی تنها تمرکز یا عدم تمرکز رسمی نیست، بلکه طراحی قواعدی برای توزیع صلاحیت، سازوکارهای حل تعارض منافع و ایجاد ترتیبات مؤثر هماهنگی افقی (میان بخش‌ها و سازمان‌ها) و عمودی (میان سطوح مختلف حکومت) است. رویکرد «حکمرانی چندسطحی»^۱ بر پراکندگی و توزیع عمودی و افقی اقتدار در میان سطوح ملی، فراملی، منطقه‌ای و محلی و نیز میان واحدهای تخصصی و هدف‌محور تأکید می‌کند. در این دیدگاه، تصمیم‌گیری محصول کنش متقابل نهادهای حکومتی در سطوح مختلف و نیز تعامل آنها با بخش خصوصی و جامعه مدنی است و طراحی سازوکارهای مؤثر هماهنگی میان‌سطحی برای جلوگیری از دوباره‌کاری، تعارض و شکاف‌های اجرایی اهمیت می‌یابد [۴]. به این ترتیب، پرسش محوری نه «تمرکززدایی یا تمرکزگرایی» به‌صورت دوگانه، بلکه ترکیب بهینه توزیع اختیارات، ظرفیت هماهنگی و سازوکارهای پاسخگویی در یک معماری حکمرانی چندسطحی است.

حکمرانی در ایران، همگام با تحولات جهانی و به‌ویژه پس از اجرای برنامه‌های توسعه سوم و چهارم، تصویب [قانون مدیریت خدمات کشوری](#) و [ابلاغ سیاست‌های کلی اصل \(۴۴\) قانون اساسی](#)، به تدریج از مدل سنتی و سلسله‌مراتبی به سمت رویکردهای نوظهور اداره امور عمومی مانند مدیریت دولتی نوین و حکمرانی حرکت کرده است [۵]، [۶] و [۷]. روند خصوصی‌سازی، برون‌سپاری و تقویت نهادهای صنفی و حرفه‌ای موجب شده تا فرایند تصمیم‌گیری و اجرای خط‌مشی‌ها از قالب صرفاً دولتی خارج شده و دولت به‌عنوان بازیگر محوری در میان شبکه‌ای از کنشگران عمل کند.

لذا با در نظر داشتن این نکته که نظام تصمیم‌گیری در ایران غالباً در چارچوب حکمرانی نوین صورت می‌گیرد، تحلیل نظام تصمیم‌گیری کشور دیگر نمی‌تواند به بررسی یک مقطع یا یک نهاد خاص محدود بماند. تصمیمات عمومی در بستر چرخه خط‌مشی‌گذاری -از مرحله مسئله‌شناسی و دستور کارگذاری تا طراحی، اجرا، ارزیابی و بازخورد- شکل می‌گیرند و هرگونه اختلال یا ضعف در هر یک از این مراحل، می‌تواند به کاهش اثربخشی خط‌مشی‌ها و بی‌ثباتی تصمیمات منجر شود. افزون بر این، هر مرحله از چرخه خط‌مشی‌گذاری در سطوح مختلف حکمرانی و در حوزه‌های متنوع سیاستی (بخش عمومی)، تحت تأثیر عوامل ساختاری، نهادی، مدیریتی و زمینه‌ای قرار دارد که در تعامل با یکدیگر عمل می‌کنند. از این رو، آسیب‌شناسی نظام تصمیم‌گیری بدون توجه همزمان به لایه‌های حکمرانی و منطق چرخه‌ای خط‌مشی‌گذاری، تصویری ناقص و تقلیل‌گرایانه ارائه خواهد داد. به‌طور کلی نظام تصمیم‌گیری در بخش عمومی ایران با سه بحران همزمان به شرح زیر مواجه است.

شکل ۱. چالش‌های نظام تصمیم‌گیری در جمهوری اسلامی ایران



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

این وضعیت موجب انباشته شدن بحران‌های اقتصادی و اجتماعی، کاهش اعتماد عمومی و تضعیف کارآمدی دولت شده است. اصلاح این نظام نیازمند رویکردی چندلایه، کلان و درعین حال متناسب با زیست‌بوم اداری و ظرفیت اجرایی نظام اداری است که هم ریشه‌های نهادی و سیاسی را هدف بگیرد و هم ظرفیت‌های مدیریتی و داده‌ای را ارتقا دهد. نظام تصمیم‌گیری ایران نه صرفاً به علت ضعف اداری؛ بلکه به علت ترکیب پیچیده‌ای از عوامل نهادی، سیاسی و فرهنگی با مشکلات متعددی مواجه است. لذا در این گزارش تلاش می‌شود چارچوبی مفهومی برای تحلیل آسیب‌شناسانه نظام تصمیم‌گیری کشور ارائه شود؛ چارچوبی که همزمان منطق و شیوه تعریف و طراحی سیاست‌پژوهی در این حوزه را تبیین کرده و امکان صورت‌بندی منسجم مطالعات آتی را فراهم می‌کند. همچنین، با اتکا به ادبیات اداره و حکمرانی عمومی، فهرستی از مهم‌ترین آسیب‌های ناظر به این چارچوب استخراج و تنظیم می‌شود تا به عنوان یک مبنای تحلیلی برای بررسی نظام‌مند در مطالعات آسیب‌شناسانه آتی استفاده شود.



۲. پیشینه



جدول ۱. پیشینه پژوهش در گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر/ سازمان/ نهاد	توضیحات
۱	آسیب‌شناسی تعیین حداقل دستمزد در ایران (۱): بررسی ساختار تصمیم‌گیری تعیین دستمزد	۱۴۰۲	۱۹۲۴۲	مرکز پژوهش‌های مجلس	گزارش مذکور به بررسی ساختار تصمیم‌گیری و آسیب‌شناسی آن می‌پردازد. در این گزارش، دو آسیب اساسی شناسایی شده است: نخست، تعیین حقوق و دستمزد صرفاً بر پایه چانه‌زنی و بدون اتکا به یک فرمول مشخص از سوی دولت؛ و دوم، فقدان حضور کارشناسان و متخصصان در فرایند تصمیم‌گیری. این دو مورد به‌عنوان مهم‌ترین چالش‌های موجود معرفی شده‌اند.
۲	ملاحظات به‌کارگیری تصمیم‌گیری خودکار و هوش مصنوعی در دولت و پارلمان	۱۳۹۸	۱۶۸۹۳	مرکز پژوهش‌های مجلس	یافته‌های گزارش نشان می‌دهد به‌کارگیری تصمیم‌گیری خودکار و هوش مصنوعی می‌تواند با مخاطراتی برای اصول دموکراتیک همراه باشد. از این‌رو، تدوین یک چارچوب اجرایی شفاف برای استفاده و نظارت بر هوش مصنوعی ضروری است و تأکید می‌شود نظام‌های خودکار تنها در حوزه‌هایی به کار گرفته شوند که وابسته به صلاحدید و قضاوت حرفه‌ای انسان نیستند. همچنین گزارش تصریح کرده که استفاده از ماشین، مسئولیت قانونی افراد و نهادها را ساقط نمی‌کند.
۳	نقش و کاربرد شبیه‌سازی در ارتقای کیفیت تصمیم‌گیری، خطمشی‌گذاری و قانونگذاری	۱۴۰۱	۱۸۲۹۸	مرکز پژوهش‌های مجلس	این گزارش با تأکید بر اهمیت خطمشی‌گذاری مبتنی‌بر شواهد، ۳ مدل شبیه‌سازی را در این زمینه معرفی می‌کند که شامل شبیه‌سازی پویایی‌های سیستم، مدل‌سازی مبتنی‌بر عامل و شبیه‌سازی رویدادهای گسسته است. از جمله مزایای تصمیم‌گیری مبتنی‌بر شبیه‌سازی می‌توان به امکان تحلیل پیامدهای قوانین و تصمیم‌ها، ارتقای کیفیت قانونگذاری، افزایش اقناع ذی‌نفعان، بهبود شفافیت و کاهش خطاهای انسانی اشاره کرد.
۴	تعدد دستگاه‌ها و نهادهای تصمیم‌گیر و خطمشی‌گذار در عرصه فرهنگ	۱۳۸۸	۹۹۵۶	مرکز پژوهش‌های مجلس	در این گزارش به تعدد و تداخل وظایف دستگاه‌های فرهنگی و تأثیر آن بر عدم تحقق و اجرای سیاست‌های کلان اشاره شده است. از جمله دلایل این مسئله می‌توان به عدم بهره‌گیری مؤثر از فناوری‌های اطلاعاتی، کافی نبودن سازوکارهای مشارکت مردمی، فقدان مدیریت واحد و هماهنگ میان دستگاه‌های فرهنگی دولتی و غیردولتی و نیز عدم رویکرد تخصصی در عملکرد این دستگاه‌ها اشاره کرد.

مأخذ: همان.

۳. آسیب‌ها و ساخت مسئله در نظام تصمیم‌گیری



۳-۱. چارچوب مفهومی آسیب‌شناسی نظام تصمیم‌گیری در کشور

نظام تصمیم‌گیری را نمی‌توان به‌مثابه پدیده‌ای مستقل و خودبسنده تحلیل کرد؛ بلکه این نظام به‌طور بنیادین متغیری وابسته به ترتیبات معماری کلان حکمرانی، میراث‌های نهادی و سنت‌های تاریخی خطمشی‌گذاری و حکمرانی کشور است. از این‌رو، هرگونه آسیب‌شناسی واقع‌بینانه و اثربخش نظام تصمیم‌گیری، مستلزم توجه همزمان به این بنیان‌های تاریخی و نهادی است که در طول زمان شکل گرفته و مسیرهای تصمیم‌سازی را مقید یا جهت‌دهی کرده‌اند.

در چارچوب مفهومی حاضر، چرخه خط‌مشی‌گذاری به‌عنوان هسته پویای نظام تصمیم‌گیری، از مرحله مسئله‌شناسی آغاز شده و پس از طی مراحل دستور کارگذاری، طراحی خط‌مشی، اجرا و ارزیابی، در سطوح مختلف حکمرانی و در بخش‌های گوناگون مانند بخش عمومی، سلامت، امنیت، آموزش و مسکن و شهرسازی امتداد می‌یابد. بر این اساس، چارچوب آسیب‌شناسی ارائه شده می‌کوشد با نگاهی سیستمی و چندسطحی، پیچیدگی‌های فضای تصمیم‌گیری در حکمرانی کشور را آشکار و از تقلیل مسائل به سطح تصمیم‌های منفرد یا کنشگران فردی پرهیز کند. در ادامه، هریک از بخش‌های این چارچوب به تفصیل معرفی و تحلیل می‌شود تا امکان ارائه آسیب‌شناسی دقیق و عالمانه متناسب با گستردگی، درهم‌تنیدگی و پیچیدگی‌های واقعی نظام حکمرانی کشور فراهم آید.

الف) چرخه خط‌مشی‌گذاری عمومی: چرخه خط‌مشی‌گذاری عمومی به‌عنوان هسته مرکزی تحلیل آسیب‌شناسی نظام تصمیم‌گیری، امکان شناسایی دقیق محل بروز اختلال را فراهم می‌کند. بر این اساس در آسیب‌شناسی، تحلیل‌گر مشخص می‌کند که مشکل ریشه در مسئله‌شناسی نادرست، تدوین خط‌مشی ضعیف، یا چالش‌های مرحله اجرا و ارزیابی دارد. تمرکز بر این چرخه اجازه می‌دهد تا به جای کلی‌گویی، مداخلات اصلاحی دقیقاً بر حلقه‌ای از زنجیره خلق ارزش عمومی متمرکز شود که کارایی کل سیستم را مختل کرده است. نقش این بُعد در تحلیل، تبدیل یک کل ناهماهنگ به اجزای فرایندی قابل اندازه‌گیری و ردیابی برای اصلاح نظام تصمیم‌گیری در آن مرحله است.

ب) سطوح حکمرانی: جایگاه اتخاذ تصمیم در لایه‌های مختلف از لایه فراقوه‌ای و قانونگذاری تا لایه‌های تنظیمی و محلی، ماهیت و شکل آسیب‌های احتمالی را به نحو قابل توجهی تغییر می‌دهد. در تحلیل این بعد، هرچه سطح تصمیم‌گیری به لایه‌های کلان سیاسی نزدیک‌تر باشد، وزن آسیب‌های ناشی از سیاست‌زدگی، تعارض گفتمانی و ناهماهنگی بین بخشی در آسیب‌شناسی افزایش می‌یابد. در مقابل، در سطوح اجرایی و محلی، مسائل بیشتر ناظر به ظرفیت اجرا، منابع و هماهنگی عملیاتی است. این سطح‌بندی به تحلیل‌گر کمک می‌کند تا انتظارات خود از خروجی تصمیم را با ظرفیت و اختیارات آن سطح منطبق کرده و راهکارهای متناسب با قدرت نفوذ هر لایه را ارائه دهد. سطوح حکمرانی مورد انتظار برای تحلیل می‌تواند به صورت زیر ترسیم شود.

● **لایه فراقوه‌ای و خط‌مشی‌گذاری کلان:** تصمیم‌ها در نهادها و شوراهایی اتخاذ می‌شود که فراتر از سه قوه رسمی عمل کرده و جهت‌گیری‌های کلان و الزام‌آور برای سایر نهادها تعیین می‌کنند. این لایه معمولاً شامل شوراهای عالی و نهادهای خط‌مشی‌گذار کلان است که تصمیم‌های آنها دامنه وسیعی از حوزه‌های عمومی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. به‌عنوان نمونه، تصمیم‌گیری درباره خط‌مشی‌های کلان آموزش عالی و نحوه برگزاری کنکور سراسری در شورای عالی انقلاب فرهنگی، مصداقی از تصمیم‌گیری در این سطح است که آثار آن به دولت، مجلس و نهادهای اجرایی تسری می‌یابد.

● **لایه قانونگذاری:** تصمیم‌گیری در قالب تصویب قوانین عام و الزام‌آور برای دستگاه‌های اجرایی صورت می‌گیرد و مجلس شورای اسلامی بازیگر اصلی آن است. در این سطح، تصمیم‌ها ناظر به تعیین قواعد کلی، اهداف و چارچوب‌های حقوقی اداره کشور هستند. برای مثال، تصویب قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه یا قوانین بودجه سنواتی که مسیر کلی خط‌مشی‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور را تعیین می‌کنند، نمونه‌ای روشن از تصمیم‌گیری در لایه قانونگذاری است. این لایه مرز میان خط‌مشی‌گذاری کلان و اجرا را تعریف می‌کند.

● **لایه تنظیم‌گری و اجرای سطح ملی:** تصمیم‌ها در قالب آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و خط‌مشی‌های اجرایی توسط دولت و دستگاه‌های اجرایی اتخاذ می‌شود. این لایه مسئول تبدیل قوانین و خط‌مشی‌های مصوب به اقدام‌های عملی و قابل اجرا در سطح ملی است. به‌عنوان نمونه، تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین بودجه یا تنظیم مقررات بخشی توسط وزارتخانه‌ها و سازمان‌های ملی، مصداق تصمیم‌گیری در این سطح به شمار می‌روند. در این لایه، تمرکز بر نحوه اجرا و تنظیم روابط میان دستگاه‌های اجرایی و سایر بازیگران بخش غیردولتی است.

● **لایه برنامه‌ریزی و اجرای سطح محلی:** تصمیم‌گیری به سطح استان‌ها، شهرستان‌ها و نهادهای محلی منتقل می‌شود و با

شرایط و اقتضائات بومی پیوند می‌خورد. این لایه شامل تصمیم‌هایی است که در چارچوب برنامه‌های ملی، اما با توجه به اولویت‌ها و ظرفیت‌های محلی اتخاذ می‌شوند. برای مثال، تصمیم‌گیری درباره اجرای پروژه‌های عمرانی استانی در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان یا تخصیص منابع در سطح شهرستان، نمونه‌ای از تصمیم‌گیری در این سطح است. این لایه نشان می‌دهد که تصمیم‌های ملی چگونه در بستر محلی معنا و اجرا می‌شوند.

ج) بخش عمومی: تعیین قلمروی موضوعی تصمیم اعم از سلامت، امنیت، آموزش یا مسکن و ... بستری تخصصی برای واکاوی آسیب‌ها فراهم می‌کند که مانع از صدور نسخه‌های کلی و غیرکاربردی می‌شود. اگرچه آسیب‌شناسی کلی بدون تمرکز بر یک بخش ممکن است انجام شود، اما تعیین بخش عمومی، امکان تحلیل عمیق‌تر و ارائه توصیه‌های دقیق‌تر و قابل اجرا را فراهم می‌کند. بخش عمومی با ایفای نقش «میدان مطالعه»، زمینه لازم برای آسیب‌شناسی تصمیم‌گیری را فراهم کرده و امکان بررسی چگونگی انطباق یا عدم انطباق قواعد عمومی تصمیم‌گیری با الزامات فنی و تخصصی هر حوزه را در تحلیل نهایی مهیا می‌کند.

د) عوامل ناظر به تصمیم‌گیری: عوامل ناظر به تصمیم‌گیری به بررسی خود فرایند تصمیم اختصاص دارد و با تفکیک میان محتوا و قواعد، به ارزیابی هم‌زمان کیفیت تصمیم و سازوکارهای قانونی و مدیریتی حاکم بر آن می‌پردازد. در قسمت عوامل ماهیتی و محتوایی مواردی چون اثربخشی، ثبات و اتکا بر شواهد سنجیده شده، درحالی‌که در لایه سازوکاری، میزان شفافیت، پاسخگویی و مشارکت در فرایند واکاوی می‌شود. نقش این بُعد، فراهم کردن یک خط‌کش دوگانه برای سنجش هم‌زمان مشروعیت فرایندی و کارآمدی محتوایی تصمیمات اتخاذ شده در نظام حکمرانی است. لذا این بُعد مستقیماً کیفیت تصمیم را هدف می‌گیرد و کانون اصلی تحلیل درونی تصمیم است.

ه) عوامل فراتر از نظام تصمیم‌گیری: این لایه به بررسی متغیرهای محیطی و زمینه‌ای نظیر فرهنگ سیاسی، شرایط اقتصادی، ثبات سیاسی و معماری کلان دولت می‌پردازد که خارج از کنترل مستقیم تصمیم‌گیر هستند. این عوامل اگرچه به صورت غیرمستقیم بر نتایج اثر می‌گذارند، اما ریشه برخی از بن‌بست‌های مزمن در نظام تصمیم‌گیری را باید در این زیرساخت‌های کلان جست‌وجو کرد. در تحلیل آسیب‌شناسانه، شناخت این عوامل مانع از ساده‌انگاری شده و نشان می‌دهد که چرا برخی تصمیمات بدون تغییر در بسترهای فرهنگی، اقتصادی و یا سیاسی به نتیجه نمی‌رسند. نقش این بعد در تحلیل، ترسیم واقع‌بینانه از محدودیت‌ها و فرصت‌های پیرامونی است که مرز میان تصمیمات ممکن و آرمانی را مشخص می‌کند.

شکل ۲. چارچوب مفهومی آسیب‌شناسی نظام تصمیم‌گیری کشور



مأخذ: همان.

۲-۳. چگونگی کاربست چارچوب مفهومی آسیب‌شناسی

● گام اول: تعیین بخش عمومی (میدان مطالعه)

در گام نخست، میدان مطالعه یا بخش عمومی مورد بررسی به صورت دقیق مشخص و تبیین شده تا روشن شود تصمیم‌گیری در چه حوزه خط‌مشی و با چه منطق تخصصی صورت گرفته است. تعیین میدان مطالعه این امکان را فراهم می‌کند که بازیگران ذی‌نفعان و مخاطبان اصلی خط‌مشی شناسایی شوند و تحلیل از سطح کلی‌گویی فراتر رود. برای نمونه، در حوزه سلامت، بازیگران اصلی دولتی شامل وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، سازمان برنامه و بودجه، شورای عالی بیمه سلامت، سازمان غذا و دارو و دانشگاه‌های علوم پزشکی هستند. در کنار آنها، بازیگران غیردولتی شامل سازمان‌های بیمه‌گر غیردولتی و عمومی غیردولتی، نظام پزشکی، انجمن‌های علمی و تخصصی پزشکی، بیمارستان‌ها و مراکز درمانی خصوصی، شرکت‌های دارویی و تجهیزات پزشکی و نهادهای صنفی مرتبط هستند. مخاطبان خط‌مشی نیز طیف گسترده‌ای از شهروندان، بیماران، خانوارها، ارائه‌دهندگان خدمات سلامت مانند پزشکان و پرستاران و همچنین گروه‌های خاص جمعیتی را دربر می‌گیرند که آثار مستقیم یا غیرمستقیم تصمیم‌های اتخاذ شده در این حوزه را تجربه می‌کنند.

● گام دوم: تعیین سطوح حکمرانی تصمیم

در این مرحله مشخص می‌شود تصمیم مورد نظر در کدام لایه از حکمرانی اتخاذ شده است؛ فراقوه‌ای، قانونگذاری، تنظیم‌گری و اجرای ملی، یا برنامه‌ریزی و اجرای محلی. این تشخیص، نوع منطق حاکم بر تصمیم و دامنه اثرگذاری آن را روشن می‌کند. به عنوان نمونه، اگر خط‌مشی «پوشش بیمه‌ای خدمات درمانی خاص» در سطح قانونگذاری و از طریق قانون بودجه یا برنامه توسعه تصویب شده باشد، تحلیل بر منطق قانونگذاری و تعامل مجلس و دولت متمرکز می‌شود نه بر عملکرد بیمارستان‌ها یا استان‌ها.

● گام سوم: تعیین مرحله چرخه خط‌مشی گذاری

پس از مشخص شدن سطوح حکمرانی، باید روشن شود تصمیم مورد نظر مربوط به کدام مرحله (یا مراحل) از چرخه خط‌مشی گذاری است؛ مسئله‌شناسی، دستور کارگذاری، طراحی خط‌مشی، اجرا یا ارزیابی. این گام نقطه کانونی آسیب‌شناسی محسوب می‌شود. برای مثال، در خط‌مشی «افزایش ظرفیت پذیرش دانشجوی پزشکی»، می‌تواند تمرکز تحلیل بر مرحله مسئله‌شناسی باشد؛ یعنی این پرسش که آیا کمبود پزشک به درستی تعریف شده یا عوامل دیگری مانند توزیع نامتوازن پزشکان نادیده گرفته شده است.

● گام چهارم: تحلیل عوامل ناظر به تصمیم‌گیری

در این گام، خود تصمیم‌گیری از دو منظر ماهیتی و سازوکاری بررسی می‌شود. از منظر ماهیتی، کیفیت محتوای تصمیم مانند ثبات، اتکا بر شواهد علمی و پرهیز از سیاسی‌کاری مورد توجه قرار می‌گیرد. از منظر سازوکاری، رویه‌های قانونی، شفافیت فرایند، نقش بازیگران و میزان مشارکت ذی‌نفعان تحلیل می‌شود. برای مثال، در تصمیم مربوط به «تعرفه گذاری خدمات پزشکی»، بررسی می‌شود که آیا تصمیم مبتنی بر داده‌های هزینه‌ای و علمی بوده یا بیشتر حاصل چانه‌زنی نهادی و صنفی؛ و فرایند تصمیم‌گیری تا چه حد شفاف بوده است.

● گام پنجم: بررسی عوامل فراتر از تصمیم‌گیری

در این مرحله، زمینه‌های ساختاری و بیرونی که به طور غیرمستقیم بر تصمیم اثر گذاشته‌اند، شناسایی می‌شوند. این عوامل ممکن است خارج از فرایند رسمی تصمیم‌گیری باشند، اما جهت و کیفیت آن را شکل دهند. برای نمونه، در خط‌مشی‌های سلامت، محدودیت‌های بودجه‌ای ناشی از شرایط کلان اقتصادی یا فرهنگ سیاسی حاکم بر اولویت‌دهی به درمان نسبت به پیشگیری، می‌تواند چارچوب تصمیم‌گیری را پیشاپیش محدود کرده باشد.

● گام ششم: ترکیب یافته‌ها و صورت‌بندی مسئله تصمیم‌گیری

در گام نهایی، یافته‌های به دست آمده از مراحل پیشین به صورت منسجم تلفیق می‌شود تا «صورت‌بندی دقیق مسئله تصمیم‌گیری



در بخش عمومی منتخب» شکل گیرد. در این مرحله روشن می‌شود که ریشه مسئله نه صرفاً در یک تصمیم منفرد، بلکه در سطح حکمرانی، مرحله مشخصی از چرخه خط‌مشی‌گذاری یا در سازوکارهای حاکم بر تصمیم‌گیری نهفته است. برای مثال، جمع‌بندی تحلیل‌ها ممکن است نشان دهد که چالش اصلی در خط‌مشی‌های سلامت، بیش از آنکه ناشی از ضعف اجرا باشد، به تمرکز تصمیم‌گیری در سطح کلان و بی‌توجهی به شواهد تخصصی و اقتضائات محلی باز می‌گردد. بدین ترتیب، در این مرحله آسیب‌شناسی تصمیم‌گیری به صورت کامل صورت‌بندی شده و بستر لازم طراحی و ارائه راهکارهای هدفمند برای اصلاح فرایند تصمیم‌گیری در آن بخش عمومی خاص فراهم می‌شود.

۳-۳. بررسی آسیب‌ها و چالش‌های متداول تصمیم‌گیری

در این بخش، با مرور ادبیات حکمرانی و خط‌مشی‌گذاری عمومی، مهم‌ترین آسیب‌ها و چالش‌های متداول در نظام تصمیم‌گیری براساس چارچوب مفهومی آسیب‌شناسی ارائه شده بررسی می‌شود. بر این اساس، آسیب‌ها و چالش‌های رایج تصمیم‌گیری در چهار محور اصلی شامل چرخه خط‌مشی‌گذاری عمومی، سطوح حکمرانی، عوامل فراتر از تصمیم‌گیری و عوامل ناظر به خود تصمیم‌گیری مورد توجه قرار می‌گیرند. تمرکز این بخش بر شناسایی الگوهای تکرارشونده اختلال در تصمیم‌گیری است که در بخش‌ها و حوزه‌های مختلف عمومی قابل مشاهده‌اند. هدف این بخش، تدوین یک فهرست اولیه از آسیب‌هاست که بتواند مبنایی تحلیلی برای مطالعات آسیب‌شناسی در بخش‌های عمومی خاص فراهم کند. همچنین بدیهی است چون در اینجا، این قسمت‌ها به صورت مجزا بررسی می‌شوند، برخی از آسیب‌ها در بیش از یکی از چهار محور فوق تکرار شوند. این امر بدان معناست که در مطالعه آسیب‌شناسی باید آن آسیب تکرار شونده، متداول‌تر باشد و مورد مطالعه عمیق‌تری قرار بگیرد.

۱-۳-۳. آسیب‌های ناظر به چرخه خط‌مشی‌گذاری

چرخه خط‌مشی‌گذاری عمومی به عنوان چارچوبی تحلیلی، امکان کالبدشکافی نظام‌مند فرایند تصمیم‌گیری دولتی را فراهم می‌کند. بررسی آسیب‌های تصمیم‌گیری در این چرخه نشان می‌دهد که ناکارآمدی‌های سیاستی اغلب ناشی از ضعف‌های پراکنده و موردی نبوده، بلکه محصول الگوهای تکرار شونده اختلال در مراحل مختلف از مسئله‌شناسی تا ارزیابی و خاتمه خط‌مشی هستند. از این رو، شناسایی دقیق آسیب‌ها در هر مرحله، پیش شرط اصلاح ساختاری و بهبود کیفیت حکمرانی است [۸]. در ادامه به برخی از مهم‌ترین آسیب‌های تصمیم‌گیری ناظر به چرخه خط‌مشی‌گذاری عمومی در جدول ۲ اشاره شده است.

جدول ۲. آسیب‌های متداول تصمیم‌گیری در چرخه خط‌مشی‌گذاری عمومی

مرحله خط‌مشی	آسیب تصمیم‌گیری	توضیح آسیب
مسئله‌شناسی	شناخت سطحی و ناقص مسئله [۱۳]، [۵۹]	مسائل پیچیده اجتماعی به صورت ساده‌انگارانه و بدون درک ریشه‌های ساختاری تعریف شده که به خط‌مشی‌های ناکارآمد منجر می‌شوند.
	غلبه رویکرد کوتاه‌مدت ^۱ و اثر چرخه‌های انتخاباتی ^۲ [۵۹]، [۴۶] و [۵۴]	تمرکز بر مسائل فوری و قابل مشاهده و براساس منطق بقا در قدرت، مسائل راهبردی و بلندمدت را به حاشیه می‌راند.
	سوگیری‌های شناختی تصمیم‌گیران و تکیه بر تجارب شخصی [۳۲]	تکیه بر تجارب شخصی و سوگیری‌های شناختی؛ مانند تأییدباوری و لنگراندازی موجب تشخیص نادرست یا ناقص مسئله می‌شوند.
	نادیده‌گرفتن مسائل بین‌بخشی ^۳ و سیلویی شدن تشخیص مسئله [۴۱]	ساختارهای تخصصی و بخشی شده دولت باعث می‌شود مسائلی که ماهیت بین‌بخشی دارند به‌درستی شناسایی نشوند یا در مرز مسئولیت‌ها رها شوند. این آسیب در مواجهه با مسائل پیچیده مانند فقر، سلامت و تغییرات اقلیمی تشدید می‌شود.
	بحران محوری و رویکرد واکنشی در تشخیص مسائل ^۴ [۱۸]	نظام تصمیم‌گیری غالباً به‌جای شناسایی پیش‌دستانه مسائل، پس از بروز بحران‌ها واکنش نشان می‌دهد. این رویکرد واکنشی به تصمیم‌گیری‌های شتاب‌زده، پرهزینه و فاقد نگاه پیشگیرانه منجر می‌شود.
	تعصبات سیاسی و ایدئولوژیک [۴]، [۲۶]	پیش‌فرض‌های سیاسی و عقاید تصمیم‌گیران یا گفتمان‌های پوپولیستی باعث می‌شود برخی مسائل طبیعی‌سازی، غیرقابل حل یا اخلاقی‌سازی شده و از تحلیل علمی خارج شوند. در این وضعیت، روایت‌های ساده‌انگارانه جایگزین تحلیل‌های مبتنی‌بر شواهد می‌شوند.
	تسلط منافع گروه‌های ذی‌نفوذ و تسخیر فرایند مسئله‌شناسی و کم‌صدایی گروه‌های آسیب‌پذیر [۲۷]، [۲۰]	گروه‌های فشار، صنایع قدرتمند و منافع سازمان‌یافته می‌توانند فرایند تشخیص مسئله را به نفع خود هدایت کرده و مانع تعریف برخی موضوعات به‌عنوان «مسئله عمومی» شوند. این تسخیر، چه به‌صورت آشکار و چه پنهان، موجب انحراف دستورکار عمومی از منافع جمعی می‌شود.
	ساده‌سازی مسائل پیچیده ^۵ [۳۳]	مسائل «شور» و چندوجهی مانند فقر، به مشکلات فنی و مهندسی تقلیل داده می‌شوند تا بتوان برای آنها راه‌حل‌های الگوریتمی طراحی کرد. این رویکرد، با بازتعریف معضلات سیاسی-اجتماعی به مثابه مسائل مهندسی، به نادیده گرفتن علل ریشه‌ای و پیچیدگی‌های اجتماعی منجر می‌شود.

1. Narrow Problem Framing
2. Electoral Cycle Effectss
3. Cross-Sectoral Issues
4. Crisis-Driven Problem Identification
5. Taming Wicked Problems



مرحله خط‌مشی	آسیب تصمیم‌گیری	توضیح آسیب
دستور کارگذاری	غلبه منطق انتخاباتی بر منطق خط‌مشی [۵۹]	اولویت‌ها براساس منافع کوتاه‌مدت سیاسی و انتخاباتی تعیین می‌شوند نه نیازهای راهبردی.
	نفوذ منافع جناحی و گروهی [۱۳]	گروه‌های ذی‌نفوذ دستورکار رسمی را به سمت منافع خاص منحرف می‌کنند.
	فقدان نظام اولویت‌بندی علمی [۵۹]	نبود مدل‌های تحلیلی برای انتخاب مسائل کلیدی موجب اتلاف منابع می‌شود.
	تعارض بین دستورکارهای چندگانه ^۱ [۶۲]	دولت‌ها معمولاً با دستورکارهای متعدد و متناقض از بخش‌های مختلف مواجه‌اند که به بی‌ثباتی و تغییرات مکرر اولویت‌ها منجر می‌شود. این تعارض، منابع محدود را پراکنده می‌کند و اثربخشی را کاهش می‌دهد.
	تعارض بین اولویت‌های ملی و محلی [۱۴]، [۴۵]	دولت مرکزی و حکومت‌های محلی اغلب اولویت‌های متفاوتی دارند و این تعارض به دستورکارهای ناهمگون و گاه متناقض منجر می‌شود.
	عدم شفافیت در فرایند دستورکارگذاری [۱۳]	فرایند تعیین دستور کار اغلب در پس پرده و بدون شفافیت صورت می‌گیرد، که امکان نظارت عمومی و پاسخگویی را محدود می‌کند. این کمبود شفافیت زمینه فساد و تصمیم‌گیری‌های جانب‌دارانه را فراهم می‌کند.
	اثر حباب‌های خط‌مشی ^۲ [۳۵]	خط‌مشی‌گذاران در سطوح محلی یا ایالتی، ممکن است یک ابتکار را صرفاً به‌علت محبوبیت آن در رسانه‌ها یا اجرای آن در حوزه‌های دیگر، به سرعت در دستورکار قرار دهند، بدون آنکه تحلیل دقیقی از تناسب آن با شرایط محلی خود داشته باشند.
طراحی و تدوین خط‌مشی	قدرت‌طلبی بخشی و سیلوهای سازمانی [۵۱]	رقابت میان سازمان‌ها و وزارتخانه‌های دولتی برای کسب منابع، بودجه و قدرت، بر فرایند اولویت‌بندی مسائل در دستورکار دولت تأثیر می‌گذارد و مانع از شکل‌گیری یک رویکرد یکپارچه و کلان برای حل مسائل بین‌بخشی می‌شود.
	فقدان داده‌های معتبر و شفاف [۳۲]، [۱۳]	اتکای تصمیم‌گیری به اطلاعات ناقص و غیرقابل راستی‌آزمایی کیفیت تحلیل را کاهش می‌دهد.
	فقدان هماهنگی بین‌بخشی [۴۲]	دستگاه‌ها بدون هم‌استایی اهداف و ابزارها اقدام می‌کنند و تصمیمات براساس خط‌مشی‌ها و برنامه کلی ملی انجام نمی‌گیرد.
	عقلانیت محدود تصمیم‌گیرندگان [۵۷]	تصمیم‌گیرندگان به‌علت محدودیت‌های شناختی، زمانی و اطلاعاتی قادر به ارزیابی جامع تمام گزینه‌های ممکن نیستند و به جست‌وجوی راه‌حل‌های «رضایت‌بخش» بسنده می‌کنند.
	وابستگی مسیر در طراحی ^۳ [۴۴]	تصمیمات گذشته و سرمایه‌گذاری‌های انجام شده محدوده گزینه‌های قابل در نظر گرفتن را محدود کرده و سیاستگذاران را به ادامه مسیرهای ناکارآمد ملزم می‌کنند.
	ضعف در پیش‌بینی پیامدها [۵۸]	به‌علت پیچیدگی سیستم‌های اجتماعی، پیش‌بینی دقیق پیامدهای خط‌مشی‌ها دشوار است و این عدم قطعیت در طراحی به‌طور کافی لحاظ نمی‌شود.
	کمبود نیروی انسانی متخصص [۱۲]	کمبود کارشناسان و متخصصان مسلط به مسائل در نهادهای تصمیم‌گیر یا انتصاب افراد براساس روابط سیاسی به‌جای تخصص، کیفیت تحلیل‌ها و راه‌حل‌های پیشنهادی را به شکل چشمگیری کاهش می‌دهد.
	بی‌توجهی به الزامات اجرایی [۱۰]	بسیاری از خط‌مشی‌ها بدون در نظر گرفتن واقعیت‌های اجرایی مانند بودجه، نیروی انسانی و زمان مورد نیاز تدوین می‌شوند. این امر آنها را در عمل به تصمیماتی غیرقابل اجرا یا ناقص تبدیل می‌کند.

1. Competing Agendas Conflict
2. Policy Bubbles
3. Path Dependencya

مرحله خط‌مشی	آسیب تصمیم‌گیری	توضیح آسیب
اجرای خط‌مشی	کافی نبودن منابع و شکاف اجرایی ^۱ [۵۶]، [۵۲]	عدم تخصیص کافی منابع مالی، انسانی و فنی برای اجرای مؤثر خط‌مشی‌ها یکی از شایع‌ترین علل شکست اجراست. این کمبود منابع اغلب نتیجه برآورد نادرست هزینه‌های اجرا در مرحله طراحی است.
	مقاومت، عدم همکاری دستگاه‌ها و ناهماهنگی بین سازمانی [۴۱]، [۱۶]	نهادهای اجرایی به‌ویژه در نبود ضمانت اجرا، در برابر خط‌مشی مقاومت می‌کنند.
	تفسیر سلیقه‌ای توسط مجریان [۶۳]	مجریان خط مقدم خط‌مشی را براساس تشخیص شخصی بازتفسیر می‌کنند.
	فساد و رانت‌جویی در اجرا [۴۷]	فرایند اجرا فرمتهایی برای فساد، رانت‌جویی و سوءاستفاده ایجاد کرده که منابع را هدر می‌دهد و عدالت را نقض می‌کند.
	دیوان‌سالاری پیچیده ^۲ [۲۸]	این مفهوم به قوانین و رویه‌های اداری اطلاق می‌شود که بار انطباق آنها بر منافع عملکردی‌شان سنگینی می‌کند. این رویه‌های دست‌وپاگیر، فرایند اجرا را با تأخیر، هزینه‌های اضافی و نارضایتی برای شهروندان و مجریان مواجه می‌کند.
ارزشیابی، اصلاح و خاتمه‌بخشی خط‌مشی	ارزیابی نمادین و تشریفاتی [۶۶]	ارزیابی به ابزاری نمایشی تقلیل یافته و در تصمیم‌گیری ادغام نمی‌شود.
	سوگیری تأییدی در ارزیابی [۵۰]	شواهد منفی نادیده گرفته شده و موفقیت خط‌مشی اغراق‌آمیز گزارش می‌شود.
	فقدان بازخورد نظام‌مند و پاسخگویی در قبال نتایج [۱۳]	نبود سازوکار بازخورد مانع اصلاح به‌موقع خط‌مشی می‌شود.
	شکست در یادگیری خط‌مشی [۶۶]	تجارب گذشته به دانش نهادمند تبدیل نشده و خطاها تکرار می‌شوند.
	مقاومت سیاسی در برابر خاتمه [۶۷]	منافع تثبیت‌شده و هزینه‌های هنگفت مانع خاتمه خط‌مشی‌های شکست‌خورده می‌شوند.
	فقدان ارزیابی پسینی [۳۸]	نبود ارزیابی بلندمدت، پیامدهای ناخواسته خط‌مشی‌ها را پنهان می‌کند.

۳-۳-۲. آسیب‌های ناظر به سطوح حکمرانی

فرایند خط‌مشی‌گذاری و حکمرانی شامل زنجیره‌ای از سطوح است که از خط‌مشی‌های کلان آغاز شده و به برنامه‌های محلی ختم می‌شود. شناسایی آسیب‌ها و چالش‌های هر سطح، برای ارتقای اثربخشی تصمیمات عمومی ضروری است. در ادامه، چالش‌های چهار سطح حکمرانی مذکور در چارچوب آسیب‌شناسی تصمیم‌گیری، بررسی و تحلیل شده‌اند.

1. Implementation Gap
2. Red Tape



جدول ۳. آسیب‌های متداول تصمیم‌گیری در سطوح مختلف حکمرانی

سطح حکمرانی	عنوان آسیب	توضیحات
لایه خطمشی‌گذاری	تداخل وظایف و موازی‌کاری [۱۰]	همپوشانی میان وظایف شوراهای عالی و نهادهای قانونی (مانند مجلس) به ابهام در صلاحیت‌های تصمیم‌گیری و تضعیف اقتدار نهادهای رسمی منجر می‌شود.
	انسداد تصمیم‌گیری [۱۰]	تعدد ذی‌نفعان در سطح کلان و تلاش برای دستیابی به اجماع مطلق، اغلب به تأخیر در اتخاذ تصمیمات حیاتی یا اتخاذ تصمیمات حداقلی منجر می‌شود.
	جدایی خطمشی از اجرا [۲۳]، [۲۴]	تمرکز بیش از حد بر آرمان‌ها در اسناد کلان بدون در نظر گرفتن محدودیت‌های منابع، به تدوین اسنادی منجر می‌شود که قابلیت اجرایی پایینی دارند.
	عدم تقارن اطلاعاتی میان قوه مقننه و مجریه [۶۱]	قوه مجریه دسترسی بسیار بیشتری به اطلاعات تخصصی، داده‌ها و تحلیل‌ها دارد، در حالی که مجلس با کمبود کارکنان متخصص و منابع تحلیلی مواجه است. این عدم تقارن اطلاعاتی توانایی مجلس را در نظارت مؤثر بر اقدام‌های دولت محدود می‌کند و به برتری قوه مجریه منجر می‌شود.
لایه قانونگذاری	تعدد مراکز تصمیم‌گیری و قانونگذاری [۲۹]، [۱۱]	یکی از شاخص‌ترین ویژگی‌های نظام اداری ایران، تعدد مراکز تصمیم‌گیری و قانونگذاری است؛ به گونه‌ای که برخلاف اصل تفکیک قوا و صلاحیت عام مجلس شورای اسلامی در امر قانونگذاری (اصل (۷۱) قانون اساسی)، نهادهای متعددی با اختیارات تقنینی و تصمیم‌گیری راهبردی ایجاد شده‌اند.
	کوتاه‌مدت‌گرایی ^۱ [۳۸]	به معنای تمایل نمایندگان به تصویب قوانینی با نتایج سریع (برای جلب رضایت رأی‌دهندگان) به قیمت نادیده گرفتن اهداف بلندمدت توسعه.
	تسخیر توسط گروه‌های ذی‌نفوذ [۶۸]، [۴۸]	به معنای نفوذ لابی‌ها و گروه‌های خاص در فرایند تدوین قوانین که باعث می‌شود قانون به‌جای منافع عمومی، منافع گروه‌های محدود را تأمین کند.
	ضعف در نظارت پسینی [۶۹]	تمرکز بیش از حد پارلمان‌ها بر «تصویب» قانون و نادیده گرفتن مرحله نظارت بر «نحوه اجرای» دقیق آن در دستگاه‌های اجرایی.
	تورم و ابهام قوانین [۲۹]	انباشت قوانین متعدد و گاه متضاد که باعث سردرگمی مجریان و ایجاد گریزگاه‌های قانونی برای فرار از مسئولیت می‌شود.
	کمبود تخصص فنی ^۲ [۱۰]	مجلس با افزایش پیچیدگی مسائل خطمشی (مانند هوش مصنوعی، تغییرات اقلیمی)، به منابع تخصصی کافی دسترسی ندارد. کمبود کارکنان متخصص و کاهش بودجه آژانس‌های پشتیبانی مجلس، توانایی نمایندگان را برای درک و قانونگذاری در مورد مسائل فنی پیچیده محدود می‌کند.

1. Short-termism
2. Technical Expertise Gap

سطح حکمرانی	عنوان آسیب	توضیحات
لایه تنظیم‌گری و اجرای سطح ملی	تکه‌تکه شدن ^۱ ، بخشی‌نگری و سیلوهای سازمانی ^۲ [۴۲]، [۵۱]	ناهماهنگی میان وزارتخانه‌ها باعث می‌شود هر دستگاه تنها بر اهداف بخشی خود تمرکز کرده و اهداف ملی و عمومی تحت‌الشعاع قرار بگیرند.
	فساد اداری و صلاحی‌دهی گسترده ^۳ [۲۱]، [۷۰]	واگذاری قدرت تصمیم‌گیری وسیع به مأموران اجرایی بدون نظارت دقیق، ریسک امضاهای طلایی و فساد را افزایش می‌دهد.
	بوروکراسی خشک و بار اداری زیاد ^۴ [۲۸]، [۲۵]	وجود قوانین و مقررات دست‌وپاگیر در تصمیم‌گیری‌های اجرایی که سرعت پاسخگویی دولت به نیازهای متغیر جامعه را به شدت کاهش می‌دهد.
	انحراف بوروکراتیک ^۳ [۴۹]	مؤسسات اداری اجرایی ممکن است از اهداف تعیین‌شده توسط قانونگذاران و سیاستمداران منحرف شوند و خطمشی‌ها را براساس ترجیحات خود پیاده‌سازی کنند.
لایه برنامه‌ریزی و اجرای سطح محلی	کمبود هماهنگی افقی و عمودی در شوراهای عالی و بخشی [۱۲]، [۱۵]	در سطح کلان، شوراهای عالی مختلف گاه بدون هماهنگی کافی با یکدیگر و با دستگاه‌های اجرایی تصمیم‌گیری می‌کنند که این امر به تعارض خطمشی‌ها، تکرار مقررات و سردرگمی در اجرا می‌انجامد. درحالی‌که نقش اصلی این شوراها باید محدود به خطمشی‌گذاری کلان، هماهنگی میان دستگاه‌ها، تنظیم روابط ذی‌نفعان و نظارت راهبردی باشد. ورود آنها به حوزه اجرا و مدیریت منابع، مرز میان حکمرانی و اجرا را مخدوش کرده و کارآمدی نظام تصمیم‌گیری را تضعیف می‌کند.
	تسخیر توسط نخبگان محلی ^۴ [۱۷]	نفوذ خاندان‌ها یا قدرتمندان محلی بر منابع و تصمیمات استانی که مانع از رسیدن مزایای خطمشی‌ها به اقشار آسیب‌پذیر می‌شود.
	عدم تعادل و اختیارات بودجه‌ای و مالی ^۳ [۳۴]، [۶۰]	واگذاری مسئولیت‌های سنگین اجرایی به نهادهای محلی بدون اعطای اختیارات کافی برای درآمدزایی و مدیریت منابع مالی، تصمیم‌گیری در لایه محلی را با مشکلات عدیده‌ای مواجه می‌کند.
	مقاومت در برابر تغییرات بومی ^۲ [۲۲]، [۷۱]	تضاد میان ارزش‌های سنتی/محلی با الزامات برنامه‌های توسعه ملی که به شکست یا توقف پروژه‌ها در سطح میدان منجر می‌شود.

۳-۳-۳. آسیب‌های ناظر به نظام تصمیم‌گیری

در این بخش، همان‌گونه که در چارچوب آسیب‌شناسی پیشین نشان داده شده است، مهم‌ترین آسیب‌های ناظر بر نظام تصمیم‌گیری در دو محور بررسی می‌شود: نخست آسیب‌های مرتبط با سازوکارهای مدیریتی و قانونی؛ و دوم آسیب‌های مربوط به محتوای کیفیت تصمیمات.

1. Fragmentation
2. Administrative Burden
3. Bureaucratic Drift
4. Local Elite Capture



جدول ۴. آسیب‌های ناظر به نظام تصمیم‌گیری

توضیحات	عنوان آسیب	بعد تصمیم‌گیری
پیچیدگی‌های ناشی از بوروکراسی اداری موجب انباشت مقررات زائد و رسوخ فرایندهای تکراری شده و تصمیم‌گیری‌ها در سطوح مختلف را طولانی و فرسایشی می‌کند [۲۸].	بوروکراسی پیچیده و تشریفات زائد اداری ^۱	آسیب‌های ناظر به سازوکارهای مدیریتی و قانونی
غیبت یا مشارکت حداقلی شهروندان در فرایندهای دموکراتیک و نهادهای گوناگون تصمیم‌گیری، به‌ویژه در مراحل اولیه‌ای که طی آن برداشت‌ها، نیازها و مسائل عمومی صورت‌بندی و تعریف می‌شوند، موجب شده محتوای خطمشی‌ها و دستورکار رسمی نظام سیاسی بیش از آنکه بازتاب‌دهنده تجربه زیسته و واقعیت‌های زندگی «مردم عادی» باشد، بازتاب‌دهنده ترجیحات و برداشت‌های نخبگان و ساختارهای اقتدار موجود باشد [۴۰]، [۱۰].	فقدان مشارکت شهروندی	
همانند عدم مشارکت شهروندان، عدم مشارکت ذی‌نفعان کلیدی در تدوین خطمشی‌های عمومی، موجب کاهش پذیرش، افزایش مقاومت و دشواری اجرا می‌شود. به‌خصوص عدم مشارکت مجریان ^۲ به طراحی خطمشی‌های غیرعملی و انحراف اجرا منجر می‌شود [۶۳]. شکاف بین طراحان و مجریان یکی از علل اصلی شکست اجراست. البته از عدم مشارکت بدتر، مشارکت نمادین ذی‌نفعان و تقلیل آن به یک نمایش ظاهری است. در این حالت، مدیران تنها برای کسب مشروعیت ظاهری از ذی‌نفعان نظرخواهی کرده، اما در عمل تصمیمات از پیش گرفته شده را اجرا می‌کنند [۱۹] [۵۳].	نادیده‌گرفتن ذی‌نفعان در مرحله طراحی	
عدم ارتباط مؤثر و نظام‌مند میان مراکز تولید دانش (دانشگاه و حوزه) و نهادهای اجرایی، موجب شده است که مسائل مطرح شده از سوی دانشگاهیان با نیازهای واقعی کشور همخوانی نداشته باشد و دستگاه‌های اجرایی نیز راه‌حل‌های پیشنهادی آنها را کارآمد ندانند [۵۹]. گسست دولت از دانشگاه و حوزه موجب نگاه کوتاه مدت‌شده و فقدان الگوی ملی، دولت را در دام روزمرگی گرفتار می‌کند.	گسست نهادی میان دانشگاه، حوزه و دستگاه اجرایی	
در بسیاری از موارد، مشخص نیست که چرا یک موضوع خاص برای تصمیم‌گیری انتخاب شده و مسائل دیگر نادیده گرفته شده‌اند یا گزینه‌های مختلف برای تصمیم‌گیری چه بوده و چرا برخی حذف و برخی انتخاب و نهایی شده‌اند. این عدم شفافیت، زمینه را برای نفوذ منافع جناحی، گروهی و شخصی در فرایند تصمیم‌گیری فراهم می‌آورد [۱۳].	فقدان شفافیت در فرایند تصمیم‌گیری	
تصمیمات علی‌رغم هزینه‌هایی که برای دولت به بار می‌آورند، نمی‌توانند در عمل مسئله عمومی مورد نظر را حل یا آن را کنترل کنند. اهداف خطمشی‌ها محقق نشده و به نوعی شکاف اجرایی مشاهده می‌شود. اثربخشی به‌عنوان هدف بنیادین هر نوع طراحی خطمشی عمل می‌کند و سایر اهدافی همچون کارایی یا عدالت بر پایه آن بنا می‌شوند [۴۲].	چالش اثربخشی تصمیمات	آسیب‌های ناظر به محتوا و کیفیت تصمیمات
نگاه سستی به خطمشی‌گذاری مبتنی بر شواهد ^۳ اغلب سعی دارد فرایند خطمشی‌گذاری را «غیرسیاسی» جلوه دهد و چنین وانمود کند که اگر «شواهد علمی» کافی داشته باشیم، تصمیم درست خودبه‌خود مشخص می‌شود. اما شواهد در یک زمینه سیاسی به‌کارگرفته می‌شوند؛ انتخاب اینکه کدام شواهد جمع‌آوری و چگونه تفسیر شده و کدام‌یک در تصمیم‌گیری استفاده شوند، ذاتاً اعمالی سیاسی هستند [۳۹].	سیاست‌زدگی خطمشی‌گذاری مبتنی بر شواهد	
اگرچه شفافیت معمولاً مثبت تلقی می‌شود، اما آسیب آن «شفافیت کور» است. انتشار حجم عظیمی از داده‌های خام، غیردقیق و بدون پردازش به جای آگاهی‌بخشی، باعث سردرگمی تصمیم‌گیران و استفاده نادرست از شواهد می‌شود [۶۴].	پارادوکس شفافیت ^۴ و سربرار اطلاعاتی	
بخش بزرگی از تصمیمات به‌صورت واکنشی و برای حل مشکلات فوری اتخاذ می‌شوند و فاقد دورنمای بلندمدت، ثبات و آینده‌نگری لازم هستند. این رویکرد، کشور را از پرداختن به اصلاحات ریشه‌ای باز می‌دارد و تصمیمات بخش‌های وابسته به دولت را مختل می‌کند [۱۰].	بی‌ثباتی خطمشی‌ها و تغییر مداوم تصمیمات	
تعدد نهادهای قانونگذار و تمایل آنها به قانونگذاری هرچه بیشتر به تورم بعضاً مقررات و موازی‌کاری در تصویب قوانین منجر می‌شود. بدین ترتیب، حجم قوانین به‌طور غیرضروری افزایش می‌یابد و شهروندان و دستگاه‌های اجرایی در شناسایی قانون لازم‌الاجرا دچار سردرگمی می‌شوند [۱۲]. برای نمونه، در حوزه فضای مجازی، علاوه بر شورای عالی فضای مجازی، مجلس شورای اسلامی نیز قوانینی تصویب کرده است که گاه با مصوبات شوراهای همپوشانی یا تعارض دارند.	تورم قوانین و مقررات	

1. Red Tape
2. Implementers Non-participation
3. EBP
4. Transparency Paradox

توضیحات	عنوان آسیب	بعد تصمیم‌گیری
مسائلی که در رسانه‌ها یا گفتمان‌های سیاسی غالب برجسته می‌شوند، توجه خطمشی‌گذاران را به خود جلب می‌کنند. این در حالی است که مسائل ساختاری و عمیق، از نظر رسانه‌ای کم‌مدا بوده و معمولاً در گفتمان‌های سیاسی کوتاه‌مدت‌نگر، نادیده گرفته می‌شوند [۳۰].	برجستگی رسانه‌ای و گفتمان‌های سیاسی	آسیب‌های فراتر از نظام تصمیم‌گیری
فرست‌های دستورکارگذاری به‌طور موقت و غیرقابل پیش‌بینی باز می‌شوند و اگر کارگزاران سیاسی آماده نباشند، مسائل مهم از دستور کار خارج می‌شوند. این عدم قطعیت به تصادفی بودن فرایند دستورکارگذاری منجر می‌شود [۳۱].	تصادفی بودن دستورکارگذاری و اثر پنجره سیاسی	
تغییر دولت یا اولویت‌های سیاسی می‌تواند حمایت از خطمشی‌های در حال اجرا را قطع کند و به رها شدن یا تغییر مسیر اجرا منجر شود. این بی‌ثباتی سیاسی تداوم و پایداری اجرا را تهدید می‌کند [۳۶].	تأثیر تغییرات سیاسی	
از آنجایی‌که بیشتر تصمیمات دولت نیازمند پشتوانه بودجه‌ای و مالی در مرحله اجرا هستند، بی‌ثباتی و نوسانات اقتصادی به شکست عملکرد دولت و اجرای ناقص خطمشی‌های عمومی منجر خواهد شد [۶۵]. از این‌رو این بی‌ثباتی میزانی از عدم قطعیت و ریسک را بر تصمیمات متخذه در دولت تحمیل می‌کند.	بی‌ثباتی و نوسانات اقتصادی	
اگر چنانچه تصمیمات دولت با فرهنگ عمومی و آداب و رسوم اجتماعی مردم جامعه زاویه یا تناقض آشکار داشته باشد، احتمالاً با مشارکت و همکاری آنان همراه نباشد و برعکس، اگر موافق و سازگار با آن باشد، احتمال موفقیت آن بیشتر می‌شود [۵۵]. برای مثال خطمشی‌گذاری درباره کاهش حضور دولت در امور تصدی‌گری درحالی‌که فرهنگ عمومی مردم، دریافت مستقیم خدمت از دولت باشد، به مشکلاتی در اجرا منجر خواهد شد.	فرهنگ عمومی و آداب و رسوم‌های اجتماعی	



۴. جمع‌بندی و پیشنهاد سیاستی

یافته‌های این گزارش نشان می‌دهد که مسائل نظام تصمیم‌گیری در کشور نه به‌صورت پراکنده؛ بلکه در قالب الگوهای ساختاری و تکرارشونده اختلال بروز می‌کنند. این الگوها عمدتاً در چهار سطح به‌هم‌پیوسته قابل مشاهده‌اند: ضعف مزمن در مسئله‌شناسی و تعریف مسائل عمومی، گسست میان سطوح مختلف حکمرانی، ناترازی میان کیفیت محتوایی تصمیمات و مشروعیت فرایندی آنها، و سلطه عوامل زمینه‌ای اقتصادی، سیاسی و فرهنگی بر منطق تصمیم‌گیری رسمی. براینکه این وضعیت، شکل‌گیری نظامی بوده که در آن تصمیمات اغلب واکنشی، ناپایدار، کم‌اثر و پرهزینه‌اند و ظرفیت یادگیری نهادی در آنها محدود است.

اهمیت چارچوب ارائه شده در آن بوده که امکان عبور از نقدهای کلی و تجویزی را فراهم کرده و به‌جای تمرکز بر «چه باید کرد»، ابتدا روشن می‌کند که مسئله دقیقاً کجاست، در کدام سطح، در کدام مرحله از چرخه خط‌مشی‌گذاری و تحت تأثیر کدام سازوکار یا عامل زمینه‌ای شکل گرفته است. چنین صورت‌بندی دقیقی از مسئله، شرط لازم برای طراحی راهکارهای واقع‌بینانه، متناسب با ظرفیت نهادی و قابل اجراست. بدون این مرحله، اصلاحات یا به سطح توصیه‌های کلی تقلیل می‌یابند یا خود به بازتولید همان اختلال‌های پیشین منجر می‌شوند. بر این اساس، نقشه راه اصلاح نظام تصمیم‌گیری نه با تغییرات دفعتی یا تمرکز صرف بر اصلاح اجرا، بلکه با نهادینه‌سازی یک منطق تصمیم‌سازی مرحله‌مند، چندسطحی و مبتنی بر یادگیری آغاز می‌شود. این نقشه راه مستلزم آن است که تصمیم‌گیری پیش از تثبیت و تعمیم، در معرض ارزیابی، بازنگری و پاسخگویی قرار گیرد و مرز میان خط‌مشی‌گذاری کلان، قانونگذاری، تنظیم‌گری و اجرا به‌صورت شفاف بازتعریف شود. اصلاح نظام تصمیم‌گیری بیش از آنکه نیازمند افزودن نهادهای جدید باشد، نیازمند بازآرایی نقش‌ها، سازوکارها و ظرفیت‌های تحلیلی در نهادهای موجود است. برخی از مهم‌ترین پیشنهادها سیاستی و راهبردی به شرح زیر عبارت‌اند از:

❖ **نهادینه‌سازی ارزیابی پیشینی تصمیمات کلان:** تمام تصمیمات کلان فراقوه‌ای، قوانین مهم و خط‌مشی‌های ملی باید پیش از تصویب، ملزم به طی یک فرایند استاندارد ارزیابی آثار (اقتصادی، اجتماعی، نهادی و اجرایی) شوند. این ارزیابی باید مستقل از نهاد تصمیم‌گیر انجام شده و نتایج آن به‌صورت عمومی منتشر شود.

❖ **تفکیک نقش خط‌مشی‌گذاری کلان از تنظیم‌گری و اجرا:** برای کاهش تداخل وظایف و انسداد تصمیم‌گیری، شوراها و نهادهای فراقوه‌ای باید به خط‌مشی‌گذاری کلان، تنظیم اولویت‌ها و نظارت راهبردی محدود شده و از ورود مستقیم به اجرا، تخصیص منابع و مدیریت عملیاتی پرهیز شود.

❖ **ایجاد واحدهای دائمی مسئله‌شناسی و آینده‌پژوهی در دولت و مجلس:** تصمیم‌گیری اثربخش مستلزم شناسایی پیش‌دستانه مسائل است. تشکیل واحدهای حرفه‌ای مسئله‌شناسی و آینده‌پژوهی با مأموریت رصد مسائل شرور، روندهای بلندمدت و ریسک‌های سیاستی، می‌تواند رویکرد واکنشی و بحران‌محور را تعدیل کند.

❖ **تقویت همکاری و ظرفیت تحلیلی و تخصصی در قوه مجریه و مقننه:** کاهش عدم تقارن اطلاعاتی میان دولت و مجلس مستلزم تقویت هم‌زمان ظرفیت‌های تحلیلی در قوه مقننه و سازوکارهای بهره‌گیری دولت از مشاوره‌های سیاستی و خبرگی است. در این چارچوب، توسعه مراکز پژوهشی مجلس، شبکه‌سازی با دانشگاه‌ها و اندیشکده‌ها و نهادینه‌سازی تعامل دولت با خبرگان سیاستی می‌تواند به بهبود کیفیت اطلاعات و کاهش شکاف دانشی میان دو قوه کمک کند.

❖ **نهادینه‌سازی مشارکت واقعی ذی‌نفعان و مجریان در طراحی خط‌مشی:** مشارکت باید از شکل نمادین خارج شده و به‌صورت نهادمند و مرحله‌مند، به‌ویژه در مرحله طراحی خط‌مشی، اعمال شود. مشارکت مجریان خط مقدم می‌تواند شکاف طراحی-اجرا را به‌طور معناداری کاهش دهد.

✓ **استقرار نظام یادگیری خطمشی مبتنی بر ارزیابی و شناسایی الگوهای تکرارشونده:** هر خطمشی مهم باید دارای سازوکار الزام‌آور ارزیابی پسینی، بازخورد ساختاریافته و امکان اصلاح یا خاتمه باشد تا تجربه‌های اجرایی، به‌ویژه موارد ناکام، به دانش صریح تبدیل شود. در این چارچوب، شناسایی و تحلیل الگوهای تکرارشونده آسیب‌ها در بخش‌های مختلف عمومی باید در اولویت قرار گیرد، زیرا تکرار خطاها نشانگر اختلال‌های ساختاری در نظام تصمیم‌گیری است و بدون ثبت و تحلیل نظام‌مند آنها، یادگیری خطمشی محقق نخواهد شد.

✓ **نهادینه‌سازی رویکرد زمینه‌محور و نظام‌مند در تصمیم‌گیری و خطمشی‌گذاری عمومی:** اصلاح تصمیم‌گیری عمومی باید با توجه همزمان به واقعیت‌های اقتصادی، ظرفیت اجرایی، فرهنگ سیاسی و ساختارهای نهادی انجام شود و از ارائه راه‌حل‌های آرمانی و منفک از بستر اجرایی پرهیز کند. همچنین تحلیل آسیب‌ها نباید به تصمیم‌های منفرد یا افراد محدود شود، بلکه باید در چارچوب چرخه کامل خطمشی‌گذاری و در بستر نظام نهادی بخش عمومی صورت گیرد تا امکان شناسایی علل ساختاری و طراحی اصلاحات واقع‌بینانه فراهم شود. تجمیع توصیه‌های سیاستی گفته شده در جدول ذیل ارائه شده است.

جدول ۵. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارش‌های راهبردی/نظارتی

ردیف	نوع توصیه		توصیه سیاستی	الزامات و قیود اجرایی	دستگاه متولی	دستگاه معین	زمان‌بندی اجرا (کوتاه‌مدت، میان‌مدت، بلندمدت)
	اصلاح**	تداوم*					
۱		*	بازتعریف معماری تصمیم‌گیری کلان و تفکیک شفاف نقش‌ها میان خطمشی‌گذاری، قانونگذاری، تنظیم‌گری و اجرا	تصویب قوانین و مقررات جامع برای تفکیک وظایف، شفاف‌سازی مرز اختیارات، هماهنگی بین نهادها	مجلس شورای اسلامی	دولت، شوراهای عالی، فراقوه‌ای	میان‌مدت
۲	**		نهادینه‌سازی تصمیم‌گیری مبتنی بر شواهد و یادگیری نهادی	ایجاد نظام جمع‌آوری داده و تحلیل خطمشی‌ها، بازخورد مستمر، فرهنگ‌سازی استفاده از شواهد در تصمیمات کلان	دولت (معاونت راهبردی)	مراکز پژوهشی، دانشگاه‌ها و اندیشکده‌ها	کوتاه‌مدت
۳	**		تقویت پاسخگویی و مشارکت در سطح کلان حکمرانی	تعریف سازوکارهای شفاف مشارکت ذی‌نفعان، شفافیت فرایند تصمیم‌گیری، گزارش‌دهی دوره‌ای	مجلس شورای اسلامی (دیوان محاسبات)	سازمان برنامه و بودجه	میان‌مدت

*تداوم یا تقویت آیتم‌ها و اقدام‌ها.

**اصلاح رویه‌ها یا ایجادسازوکارها.

مأخذ: همان.



- [1] Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197–222.
- [۲] نوری، روح‌الله. (۱۳۹۲). مبانی مدیریت دولتی. قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.
- [3] Katsamunsk, P. (2012). Classical and modern approaches to public administration. *Economic Alternatives*, 1, 74–81.
- [4] Klijn, E. H. (2008). Policy and implementation networks. In T. Christensen & P. Lægreid (Eds.), *The Ashgate research companion to New Public Management* (pp. 137-154) Ashgate.
- [۵] عبدالحسین‌زاده، محمد و حسین قریشی. (۱۴۰۰). تحلیل پیشنهاد اصلاح نظام اداری. مرکز پژوهش‌های مجلس.
- [۶] پیغامی، عادل؛ حجت‌الله عبدالملکی و حسین عیوضلو و محمدجواد شریف‌زاده، و رضا تنهایی‌مقدم گلشیخی. (۱۴۰۲). بررسی سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی. *مطالعات اقتصاد اسلامی*، ۱۵(۲)، صص ۴۳۲–۴۰۵.
- [۷] دانایی‌فرد، حسن. (۱۴۰۰). مدیریت دولتی شبکه‌ای در ایران. پژوهش‌های مدیریت در ایران، ۱۷(۲). صص ۱۰۴–۶۹.
- [۸] رحمانی‌زاده دهکردی، حمیدرضا. (۱۴۰۱). آسیب‌شناسی تصمیم‌گیری در نهادهای حاکمیتی. *دولت‌پژوهی*، ۸(۳۰)، صص ۱۶۳–۱۹۶.
- [۹] امیری، حسینعلی. (۱۳۹۶). بررسی آسیب‌های نظام قانونگذاری ایران با مطالعه تطبیقی در حقوق فرانسه. تهران: نشر مجلس.
- [۱۰] حمزه‌پور، محمد. (۱۴۰۲). گزارش سیاستی نظام تصمیم‌گیری کشور. اندیشکده فناوری نرم دانشگاه امام صادق (ع).
- [۱۱] نورائی، محمد و حسن نیکونهاد. (۱۳۹۲). تعدد مراجع قانونگذاری در جمهوری اسلامی ایران. مرکز تحقیقات شورای نگهبان.
- [۱۲] امیرقاسمی، مهدی، رضا سرور و بهرام کارگر. (۱۳۹۸). آسیب‌شناسی ساختار نظام تصمیم‌گیری شورایی در مدیریت شهری. *جغرافیا (برنامه‌ریزی منطقه‌ای)*، ۱۰(۱). صص ۱۲۱–۱۰۳.
- [۱۳] عبدالحسین‌زاده، محمد. (۱۳۹۳). تبیین مفهوم و کاربرد شفافیت در عرصه حکمرانی و اداره امور دولتی. *سیاست‌های راهبردی و کلان*، ۱(۹). صص ۲۱۶–۱۸۱.
- [۱۴] زینالو، مهدی، علیرضا علی‌احمدی و سعید نریمان. (۱۳۹۸). عوامل تعارض منافع نمایندگان مجلس. *سیاستگذاری عمومی*، ۵(۲). صص ۱۱۷–۹۹.
- [۱۵] کریمی، امین، سعاد محفوظ‌پور، سمیه حسام و بهزاد دماری. (۱۴۰۰). چالش‌های تعامل شوراهای عالی سلامت با وزارت بهداشت. *مجله دانشگاه علوم پزشکی ایلام*، ۲۹(۴). صص ۴۵–۲۸.
- [۱۶] واثقی بادی، محمد نرگسیان، عباس پورعزت، علی‌اصغر، و میثم لطیفی. (۱۴۰۳). الگوی هماهنگی در خط‌مشی‌های اداری ایران. *مطالعات مدیریت دولتی ایران*.
- [17] Bardhan, P., & Mookherjee, D. (2006). Pro-poor targeting and accountability of local governments in West Bengal. *Journal of Development Economics*, 79(2), 303–327.
- [18] Birkland, T. A. (1997). After disaster: Agenda setting, public policy, and focusing events. Georgetown University Press.
- [19] Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2015). Designing and implementing cross-sector collaborations. *Public Administration Review*, 75(5), 647–663.
- [20] Dal Bó, E. (2006). Regulatory capture: A review. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(2), 203–225.

- [21] Decarolis, F., Fisman, R., Pinotti, P., & Vannutelli, S. (2025). Rules, discretion, and corruption in procurement. *Journal of Political Economy Microeconomics*, 3(2), 213–254.
- [22] Donovan, K., Jackson, R., O'Connell, S., Karunarathna, D., Retnowati, A., Anantasari, E., ... Dugmore, A. (2025). Mobilising cultural heritage for locally owned adaptation. *npj Climate Action*, 4(1), 104.
- [23] Fernández-i-Marín, X., Knill, C., Steinbacher, C., & Steinebach, Y. (2024). Bureaucratic quality and the gap between implementation burden and administrative capacities. *American Political Science Review*, 118(3), 1240–1260.
- [24] Gratton, G., Guiso, L., Michelacci, C., & Morelli, M. (2021). From Weber to Kafka: Political instability and the overproduction of laws. *American Economic Review*, 111(9), 2964–3003.
- [25] Halling, A., & Baekgaard, M. (2024). Administrative burden in citizen–state interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34(2), 180–195.
- [26] Hartwell, C. A., James, B., Lindner, T., Müllner, J., & Vaaler, P. M. (2024). Populist politics and international business policy. *Journal of International Business Policy*, 7(1), 12–18.
- [27] Head, B. W. (2010). Reconsidering evidence-based policy. *Policy and Society*, 29(2), 77–94.
- [28] Kaufman, H. (2015). *Red tape: Its origins, uses, and abuses*. Bloomsbury.
- [۲۹] عیوضلو، حسین. (۱۳۸۴). چالش‌های نظام تصمیم‌گیری در ایران. راهبرد توسعه، ۶، صص ۳۸–۲۵.
- [30] Khan, F. U., Smith, J., & Meyer, F. (2025). The Kingdon-Khan model. *International Journal of Education Policy and Leadership*, 21(1), 1–19.
- [31] Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd ed.). Pearson.
- [۳۲] راعی دهقی، مرتضی و سعید لندران اصفهانی. (۱۳۹۲). مشکلات تصمیم‌گیری مدیران دولتی. فصلنامه روانشناسی تحلیلی شناختی، ۴(۱۴)، صص ۶۳–۴۹.
- [33] Levy, K., Chasalow, K. E., & Riley, S. (2021). Algorithms and decision-making in the public sector. *Annual Review of Law and Social Science*, 17(1), 309–334.
- [34] Laveil, M. (2024). Papua New Guinea's fiscal decentralisation: A way forward. Lowy Institute.
- [35] Maor, M. (2025). How can governments respond to policy bubbles driven by dysfunctional emotions? *Policy and Society*.
- [36] Matsieli, M., & Sooryamoorthy, R. (2023). The change of governmental implication on public policy making. *Journal of Social Political Sciences*, 4(2), 109–128.
- [37] OECD. (2015). *Driving better policies from the centre of government*. OECD Publishing.
- [38] OECD. (2025). *Government at a Glance 2025: Ex post evaluation*.
- [39] Parkhurst, J. (2016). *The politics of evidence*. Routledge.
- [40] Pateman, C. (1975). *Participation and democratic theory*. Cambridge University Press.
- [41] Peters, B. G. (2015). *Pursuing horizontal management*. University Press of Kansas.
- [42] Peters, B. G. (2018). The challenge of policy coordination. *Policy Design and Practice*, 1(1), 1–11.

- [43] Peters, B. G., Capano, G., Howlett, M., Mukherjee, I., Chou, M. H., & Ravinet, P. (2018). Designing for policy effectiveness. Cambridge University Press.
- [44] Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*.
- [45] Rhodes, R. A. W. (2018). Control and power in central-local government relations. Routledge.
- [46] Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169.
- [47] Rose-Ackerman, S., & Palifka, B. J. (2016). Corruption and government. Cambridge University Press.
- [48] Saltelli, A., Dankel, D. J., Di Fiore, M., Holland, N., & Pigeon, M. (2022). Science and regulatory capture. *Futures*, 135, 102860.
- [49] Schillemans, T., Van Twist, M., & Vanhommerig, I. (2015). Predicting public sector accountability. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(2), 191–208.
- [50] Schwind, C., & Buder, J. (2012). Reducing confirmation bias. *Computers in Human Behavior*, 28(6), 2280–2290.
- [51] Scott, I., & Gong, T. (2021). Coordinating government silos. *Global Public Policy and Governance*, 1(1), 20–38.
- [52] Siebrecht, N. (2020). Sustainable agriculture and its implementation gap. *Sustainability*, 12(9), 3853.
- [53] Sterling, E. J., et al. (2017). Stakeholder engagement in biodiversity conservation. *Biological Conservation*, 209, 159–171.
- [54] Strobl, D., Bäck, H., Müller, W. C., & Angelova, M. (2021). Electoral cycles in policy making. *British Journal of Political Science*, 51(1), 331–352.
- [55] Thorman, D., Whitmarsh, L., & Demski, C. (2020). Policy acceptance and social norms. *Sustainability*, 12(3), 1247.
- [56] Trinh, L. T. K., Hu, A. H., & Pham Phu, S. T. (2021). Policy implementation on municipal waste management. *Sustainability*, 13(6), 3517.
- [57] Weimer, D. L., & Vining, A. R. (2010). Policy analysis: Concepts and practice. Routledge.
- [58] Wildavsky, A. (1979). Speaking truth unto power. Little, Brown.
- [۵۹] بنیانیان، علی. (۱۳۸۹). تحلیلی بر موانع مسئله‌یابی در نظام حکمرانی ایران. *مجله سوره*، ۴۶، صص ۹۹–۱۰۱.
- [60] World Bank. (2022). Decentralization, multilevel governance and intergovernmental fiscal architecture.
- [61] Wolfs, W., & De Winter, L. (2017). Policy analysis in the legislative branch. In *Routledge handbook of comparative policy analysis* (pp. 199–212). Routledge.
- [62] Zahariadis, N. (2007). The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects.

- In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (2nd ed., pp. 65–92). Westview Press.
- [63] Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* (25th Anniversary ed.). Russell Sage Foundation.
- [64] Tielenburg, D. S. (2018). The 'dark sides' of transparency: Rethinking information disclosure as a social praxis [Master's thesis, Utrecht University].
- [65] Matshotshi, K. B. (2025). Impact of budget constraints on government performance management: The case of the Department of Forestry, Fisheries and the Environment.
- [66] Dobija, D., Górska, A. M., Grossi, G., & Strzelczyk, W. (2019). Rational and symbolic uses of performance measurement: Experiences from Polish universities. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 32(3), 750-781.
- [67] Zaki, B., Wayenberg, E., & George, B. (2022). A systematic review of policy learning: tiptoeing through a conceptual minefield. *Policy Studies Organization Yearbook*, 12(1), 1-52.
- [68] Bardach, E. (1976). Policy termination as a political process. *Policy Sciences*, 7(2), 123-131.
- [69] Holcombe, R. G. (2022). Rethinking Regulatory Capture. *Journal of Private Enterprise*, 37(1).
- [70] El-Wafa, T. A., Khalil, A., & Hashish, A. (2024). Parliamentary question: Insights from the Federal National Council in the UAE. *Heliyon*, 10(6).
- [71] Duvanova, D. (2012). Bureaucratic discretion and the regulatory burden: Business environments under alternative regulatory regimes. *British Journal of Political Science*, 42(3), 573-596.
- [72] Sulemana, M. L., et al. (2023). Factors affecting the integration of cultural values into community-based development and evaluation. *African Evaluation Journal*, 11(1).

عنوان: ساختاردهی مسائل و آسیب‌های نظام تصمیم‌گیری در کشور



Doi: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21679>

Permanent Link:

Publisher: Islamic Parliament Research Center of Iran

گزیده سیاستی

اصلاح نظام تصمیم‌گیری در نظام حکمرانی و اداری کشور مستلزم عبور از نگاه‌های تقلیل‌گرایانه و حرکت به‌سوی رویکردی سیستمی، مرحله‌مند و چندسطحی است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، رویروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir